

T. C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

135366

**YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİ VE
TÜRKİYE**

135366
(DOKTORA TEZİ)

Tezi Hazırlayan: Birsen NACAR
9625020115

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nihat FALAY

İstanbul-2002

TEZ ONAYI

MALİYE Anabilim Dalında **9625020115** numaralı **BİRSEN NACAR'IN** hazırladığı **“YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİ VE TÜRKİYE”** konulu ~~YÜKSEK LİSANS /~~ **DOKTORA TEZİ** ile ilgili **Tez Savunma Sınavı**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 28.Maddesi uyarınca **28.01.2003**, Salı günü saat: **11.00'de** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin**KABULU**.....'ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.TÜLAY ARIN	Kabul	Tülay Arın
PROF.DR.GÜLAY GÜNLÜK ŞENESEN	Kabul	Gülşen
PROF.DR.YENAL ÖNCEL	Kabul	Yenal Öncel
PROF.DR.NİHAT FALAY	Kabul	Nihat Falay
DOÇ.DR.AYŞEGÜL MUTLU	Kabul	Ayşegül Mutlu

ÖZ

Bu tezde, Türkiye’de yerel yönetimlerin (belediyelerin) mali krizinin varlığı ve nedenleri irdelenmeye çalışılmaktadır. Tezin amacı ise, temelde, mali krizin oluşmasında çıkarları birbiriyle çatışan grup ve sınıfların etkisini sorgulamaktır. Bunun için, belediyelerin harcamalarına ve gelirlerine karar veren belediye meclislerinin yapısı; yerel yöneticinin yapısı ve çıkarları; yerel yönetim ile merkezi yönetim ilişkileri ve 1980 sonrası dönemde ağırlık kazanan küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme politikalarının etkileri vs. ele alınmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin özellikle 1980’li yıllardan itibaren giderek artan biçimde özel sermayenin istek ve arzularına duyarlı hale geldiği söylenebilir. Bu anlamda belediyeler, özel sermayenin üretilmesini istediği mal ve hizmetleri üretmektedir. Bu durum, belediyelerin hem daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılmakta hem de bütçe açığı ve mali kriz tehdidi altında kalmalarına yol açmaktadır.

1980 sonrası dönemde, yerel kamusal hizmetlerin yeni kâr alanları olarak özel sektöre devri; belediyelerin ucuz kamusal borçlanma imkanlarının daraltılarak (hatta İller Bankası’nın tasfiye süreciyle ortadan kaldırılarak) yüksek faizli ve döviz kuru artışları ile birlikte özel mali piyasalara bağlanması; kentsel rantların ve kentsel toprak rantlarının etkin bir biçimde vergilendirilmemesi; vs. bir yandan yerel yönetimlerin sermayenin istek ve çıkarlarına karşı savunmasız hale gelmesine ve giderek yetki ve güç alanını yitirmesine yol açarken, diğer yandan sermayenin krizlerine maruz bırakmaktadır.

ANAHTAR KELİMELEER: Mali kriz, Yerel Yönetimlerin Mali Krizi, Yerelleşme, Küreselleşme, Özelleştirme.

ABSTRACT

In this thesis, it is considered the existence and the causes of the local governments' (municipalities') fiscal crisis in Turkey. The thesis is fundamentally aimed at investigating the roles and the effects of the groups and classes, whose interests are contradictory to each other, in arising fiscal crisis. So, some components are examined carefully that are the structures of the municipalities' councils that make decisions on local expenditures and revenues; the structure, interests and behaviours of the mayor; the relations of local governments and central government; the effects of globalization, decentralization and privatization that have become rather influential and widespread since 1980; etc.

It can be said that the municipalities increasingly have become sensitive for private sector's desires and demands in Turkey. In this sense, basically the municipalities produce a great many substantial goods and services which the private sector needs. This situation both obligates municipalities to spend more money and causes municipalities to confront to the threat of budget deficits and fiscal crisis.

While a great number of implements in fact especially belong to New Liberal politics becoming significant and valid since 1980 have lead the municipalities to become defenseless against demands and interests of the private capital sector and to lost increasingly their authorities and powers, besides they expose the municipalities to capital's crisis. Some of those implements can be counted like following those: leaving the local public goods and services to private sector as the new profit and benefits fields; unabling to tax effectively urban land rents and urban rents; becoming the municipalities dependent to private fiscal markets by making narrow (and moreover completely abolishing) the opportunities of borrowing from public sources which are cheaper than the private sector.

KEYWORDS: The Fiscal Crisis, The Fiscal Crises of Local Governments, Decentralization, Globalization, Privatization.

ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerin mali krizi, en basit haliyle, yerel bütçe açıklarındaki ve borç miktarındaki ve stokundaki artışlar ile yerel kamusal mal ve hizmetlerin nitelik ve niceliğinin bozulması ve yetersiz hale gelmesi gibi hem bütçesel hem de yaşamsal boyutları bulunan bir olgudur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizi, yerel yönetimlerin günlük yaşamda gereksinim duyulan yerel nitelikli ortak mal ve hizmetleri sunan birimler olmaları nedeniyle, tek tek tüm bireylerin doğrudan yaşam tarzını ve kalitesini zayıflatıcı ve bozucu etkilere sahiptir. Mali krizin toplumların yaşamları üzerindeki belirleyiciliği, bu tez konusunun önemini ortaya koymaktadır. Tezin amacı ise, zayıflatıcı ve bozucu etkileri topluma yansıtılan yerel yönetimlerin mali krizinin, belli kesimlerin yararı doğrultusunda (uğruna) ortaya çıkan bir sonuç olup olmadığını irdelemektir.

Yerel yönetimler sermaye birikimine ilişkin gerekli koşulları yaratmak ve sürdürmek ve bu sırada ekonomik sistemin yarattığı sorunları hafifletmek üzere iki temel işlevi yerine getirirler. Yerel yönetimler sermaye birikimine: özelleştirme, borçlanma ve kentsel rant yaratma ve dağıtma yoluyla doğrudan; bizzat gerçekleştirdiği ve sermayenin 'maliyetine katlanmadığı üretim girdisi olarak' daha en başta elde ettiği kâr miktarını ifade eden yerel kamusal yatırımlar aracılığıyla dolaylı; ve kentsel toprak rantları nedeniyle üç yoldan katkı sağlar. Bu bakımdan yerel yönetimler kapitalist ekonomik sistemin gereklerinin ve devamlılığının sağlanmasında önemli roller üstlenirler ve süreç içinde buna göre yeniden biçimlendirilirler.

1970'lerde yaşanan sermayenin mali krizi ve bunu aşmaya yönelik politikalar, yerel yönetimlerin yapısını ve işlevlerini yeniden biçimlendirir. 1980'li yıllarda tüm dünyada ağırlık kazanan ve ülkemizde de uygulanan Yeni Liberal Kuramın küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme politikaları, sermaye birikiminin önündeki engellerin aşılmasına yöneliktir. Bu politikalar ile bir taraftan merkezi devletin hiyerarşik-hantal yapısının ve gücünün zayıflatılması amacıyla yerelleşme savunulurken, diğer taraftan yerel yönetimlerin yerel sabit sermaye harcamalarını arttırmaları yönündeki talepler ve özelleştirmeler yoluyla yerel kamusal gücün zayıflatılması istenmektedir. Yerel yönetimler, yerel-ulusal ve uluslararası tekeldi

yapımcı özel şirketlerin yanı sıra özel mali sermayenin de önemli müşterileri haline gelmektedir. Böylece yerel yönetimler piyasa mantığı içine çekilmekte ve kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmasına gidilmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet alanları, yeni yatırım alanları olarak sermaye (özel) kesime terkedilmektedir. Yerel yönetimlerin, maliyetlerini tüm topluma yansıtan ancak sermayenin özel kesimin elinde birikimini sağlayan işlevi, yerel yönetimleri kamusal özünden uzaklaştırırken, gücünü yitirmesine ve mali krize sürüklenmesine yol açmaktadır.

Ülkemizde, bütçe rakamlarından hareketle yerel yönetimlerin mali krizinin açık bir biçimde izlenememesi, çalışmamız açısından önemli bir zorluğu ortaya koymaktadır. Çünkü belediyelerin bütçe açıklarının, gelirlerinin %5'i olduğu ve bunun mali kriz göstergesi sayılacak kadar önemli olmadığı söylenebilir. Ancak oranın düşük olmasının nedeni, bütçeleme tekniği bakımından borç stokunun bütçelere yansıtılmamasıdır. Özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren rakamlar, genel olarak belediyelerin borç stoklarının büyüdüğünü ve derin bir borç krizi içinde bulunduklarını ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra çağdaş yerel yaşamın gereği olan hizmetlerin hiç sunulmaması veya yeterince sunulamaması yerel yönetimlerin mali krizinin başlı başına bir göstergesi ve sonucudur.

Bu tezin hiç şüphesiz ki, başlangıcından sonuna dek bana değerini hiç bir biçimde ifade edemeyeceğim katkılarda bulunan, sabır gösteren ve kalbimde her an sıcaklıklarını taşıyacağım hocalarımın, ailemin ve arkadaşlarımla emekleri bulunmaktadır. Başta Tez Savunma Jürisi olan değerli hocalarımla olmak üzere, Prof. Dr. Mahmut Duran ve Prof. Dr. İzzettin Önder'in görüşlerinden daima yararlandığım için sonsuz sevinç içindeyim. Tezin yoğunluğuna kapılıp, ihmal ettiğim ve onları özlediğim ama galiba en çok da onların beni özlediği aileme, tek tek hepsine ama en başta anneme ve en çok da arada bir dayanamayıp bana ettiği sevgi ve özlem isyanlarına kalbimi borçluyum. Sevgili arkadaşım Arş. Gör. Yakup Karabacak, tezimin ilk harfinden son sözüne dek yüreklendirmelerin ve emeğin için teşekkür ederim. Ayrıca İstanbul Üniversitesi İ. F. Maliye Bölümünün değerli öğretim elemanlarının ve tüm çalışanlarının yaklaşık iki yıl bana gösterdikleri içtenliğe hiç bir teşekkür yetmez.

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
TÜRKÇE ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLOLAR LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

İ Ç İ N D E K İ L E R

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KRİZ KAVRAMI, GÖSTERGELERİ VE KURAMLARI

1.1. MALİ KRİZ KAVRAMI VE GÖSTERGELERİ.....	7
1.2. TEMEL MALİ KRİZ KURAMLARI.....	10
1.2.1. Liberal Kuram.....	13
1.2.1.1. Kamusal Tercih Kuramı.....	20
1.2.1.2. Dengesiz Büyüme Modeli.....	31
1.2.2. Marxist Kuram.....	34
1.2.2.1. Krize Yol Açan Yapının Özellikleri.....	36
1.2.2.1.1. Kapitalist Toplumsal İlişkilerin Doğası.....	36
1.2.2.1.2. Kapitalizmin Gelişme Süreci.....	38
1.2.2.2. Mali Krizi Açıklayan Marksist Yaklaşım Örnekleri.....	45
1.2.2.2.1. O'Connor'ın Devletin Mali Krizi Kuramı.....	45
1.2.2.2.1.1. Devletin İki Temel İşlevi ve Harcamaları.....	47
1.2.2.2.1.2. O'Connor'da Yerel Yönetimlerin Mali Krizi.....	54
1.2.2.2.2. Saunders'in İkili Devlet Kuramı.....	56
1.3. TEMEL MALİ KRİZ KURAMLARININ TOPLUCA DEĞERLENDİRİLMESİ.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİNİN NEDENLERİ

2.1. KAPİTALİZMİN KRİZİ.....	75
2.1.1. Marksist Kent Kuramları.....	77
2.1.2. Yerel Yönetim Kuramlarının Dönemlendirilmesi.....	80
2.1.3. Birikim ve Meşrulaştırma İşlevi.....	83
2.1.4. Liberal Çözüm Arayışlarına Bakış.....	86
2.2. SOSYO-EKONOMİK VE DEMOGRAFİK NEDENLER.....	90
2.2.1. Mali Krizin Bir Nedeni Olarak Göç.....	91
2.2.2. Batı’da Kentlerin Mali Krizinin Yansımaları.....	94
2.3. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN İLİŞKİLERİ.....	96
2.4. YERELLEŞME POLİTİKALARI.....	100
2.5. YEREL YÖNETİCİNİN YAPISI, ÇIKARLARI VE POLİTİK HASSASİYETLİK.....	105
2.6. MALİ YANILSAMA.....	111
2.7. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA VE GELİR YAPISI.....	115
2.7.1. Harcama Yapısı.....	116
2.7.2. Gelir Yapısı.....	119
2.8. DİĞER NEDENLER.....	123

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİNİN NEDENLERİ

3.1. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TOPLUMSAL YAPISI.....	128
3.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	129

3.1.2. 1923-1970 Dönemi.....	133
3.1.3. 1970-1980 Dönemi.....	139
3.1.4. 1980 ve Sonrası Dönemi.....	142
3.2. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA-GELİR YAPISI	
VE SEYRİ.....	145
3.2.1. Yerel Yönetimlerin İşlevleri, Harcama Yapısı ve Seyri.....	150
3.2.1.1. Emeğin Yeniden Üretimine Katkı İşlevi	
ve Harcama Yapısı.....	152
3.2.1.2. Sermaye Birikimine Katkı İşlevi ve Harcama Yapısı.....	155
3.2.1.2.1. Sermaye Birikimine Doğrudan Katkı.....	156
3.2.1.2.1.1. İhale Yöntemleri ve Özelleştirme.	156
3.2.1.2.1.2. Borçlanma.....	160
3.2.1.2.1.3. Kentsel Rant Yaratma ve	
Dağıtma.....	165
3.2.1.2.2. Sermaye Birikimine Dolaylı Katkı.....	167
3.2.1.2.3. Sermaye Birikimine Üçüncü Katkı İşlevi:	
Kentsel Toprak Rantı.....	168
3.2.2. Gelir Yapısı ve Gelişimi.....	171
3.2.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirler Toplam Tahsilatı	
(GBVGTT) Üzerinden Ayrılan Paylar.....	175
3.2.2.2. Özgelirler.....	180
3.2.2.2.1. Yerel (Belediye) Vergileri.....	181
3.2.2.2.1.1. Genel.....	181
3.2.2.2.1.2. Emlak Vergisi.....	183
3.2.2.2.2. Vergi Dışı Gelirler.....	187
3.2.2.3. Borçlanma.....	189
SONUÇ.....	200
KAYNAKÇA.....	211
EKLER.....	228
ÖZGEÇMİŞ.....	231

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO 1.1. O'Connor'ın devlet harcamaları sınıflandırması.....	48
TABLO 1.2. İkili Politika Tezi.....	57
TABLO 3.1. Toplam Kamu Harcamalarının Yönetimler Arasında Oransal Dağılımı 1946-1969.....	138
TABLO 3.2. Belediyelerin Gelir ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla) Trilyon TL..	146
TABLO 3.3. 2001 Yılı Sabit Fiyatlarıyla Türkiye'de Kişi Başına Belediye Harcamaları	147
TABLO 3.4. Belediyelerin İçme Suyu ve Kanalizasyon Altyapısı.....	148
TABLO 3.5. Belediye Gelirleri, Genel Bütçe, GSMH (1980-2000) (Milyar TL. Cari Fiyatlarla).....	151
TABLO 3.6. Toplam Belediye Harcamaları İçinde Harcama Türlerinin Payı (%) 1965-2000.....	153
TABLO 3.7. Belediyelerin Borç Ödemeleri, Harcamaları ve Vergi Gelirleri 1983-1998 (Cari Fiyatlarla Milyar TL).....	161
TABLO 3.8. Belediyeleri Dış Borçları, Geri Ödemeler 1995-2001 (Milyon Dolar).....	164
TABLO 3.9. İstanbul Büyük Kent Belediyesi Yıllık Borçlanma Gelir ve Giderleri, Net Kaynak Çıkışı 1994-2001 Cari Fiyatlarla Milyar TL	164
TABLO 3.10. Belediyelerin Yatırım Harcamalarının Yapısı (1980-2000) (Milyar TL. Cari Fiyatlarla).....	165
TABLO 3.11. Yerel Yatırımların Sektörlere Oransal Dağılımı (Milyar TL. Cari Fiyatlarla).....	167
TABLO 3.12. Yıllara Göre GBVGTT Üzerinden Bediyelere Verilen Pay Oranları (%).....	176
TABLO 3.13. Belediye Gelirleri 1983-2000 (Cari Fiyatlarla Milyar TL.).....	177
TABLO 3.14. Belediye Gelirlerinin Dağılımı % (1983-2000).....	178
TABLO 3.15. Belediye Vergilerinin Tarife Yapısı.....	182
TABLO 3.16. Emlak Vergisinin Seyri ve 1990 Beyan Dönemi Emlak Vergisi Taksitlerinin Enflasyon Karşısındaki Durumu (Cari Fiyatlarla Milyar TL).....	185
TABLO 3.17. Yerel Yönetimlerin Dış Borçlarının Yapısı ve Toplam İçindeki Payları (%).....	193
EK TABLO 1.....	228

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 2.1 Politik ve Mali Sermayenin Bir Fonksiyonu Olarak Mali Kriz ve Mali Fazlalık.....	107
ŞEKİL 2.2. Politik ve Mali Sermaye Stokundaki Değişiklikler.....	108
ŞEKİL 3.1. Seçilmiş OECD Ülkelerindeki Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Tesisi Kullanım Oranları (%).....	149

GİRİŞ

Yerel yönetimler, yerel toplulukların ihtiyaç duydukları temel, ortak ve uygar mal ve hizmet gereksinimlerinin karşılanması için oluşturulmuş ve bu gereksinimlerin yerinden sunulmasını sağlayan kurumlardır. Hızlı nüfus artışı, ekonomik büyüme, göç, teknolojik gelişmeler ve bir bakıma bunların bir uzantısı olarak ortaya çıkan kentlerdeki yoğunlaşmanın sürekli bir biçimde artması ve yerel ortak yaşamın olumsuz dışsal etkilerinin giderek hızlanması, yerel mal ve hizmetlere duyulan gereksinimin önemli ölçüde artmasını ve bu hizmetlerin niteliklerinin yükseltilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler, varolan hizmetlerin yanı sıra giderek artan ve zorunlu hale gelen yeni hizmetlerin sunulmasında da önemli roller yüklenmektedir. Bu gelişmelerin yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılması ve buna karşılık gelirlerinin aynı düzeyde arttırılamaması, yerel yönetimlerin finansman açığına ve mali kriz ile karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır. Mali kriz, bu bağlamda, sözkonusu gelişme ve değişim taleplerini karşılamada ve elde edilen gelir kaynaklarından daha hızlı artan harcama gereksinimlerini ve varolan hizmet düzeylerini dahi devam ettirmede yerel yönetimlerin yetersizliğini ifade etmektedir.

Yerel yönetimler yerel halkın yaşam tarzını ve kalitesini geliştirmek ve kolaylaştırmak üzere önemli etkilere sahiptir. Bundan dolayı yerel yönetimler tek tek bireylerin güncel yaşamlarında nerdeyse her an ve her yerel ortak gereksinim nedeniyle kaçınılmaz olarak karşı karşıya bulundukları kurumlardır. İnsan yaşamı üzerinde bu denli yakından ve doğrudan etkiye sahip olan yerel yönetimlerin mali krizi, toplum yaşamını bozucu ve zorlaştırıcı bir hale sürüklemektedir.

Yerel yönetimlerin mali krizinin toplumların yaşamları üzerinde olumsuz etkilerinin söz konusu olması, bu tezin konusunun belirlenmesinde önemli bir neden olmuştur. *Tezin amacı*, kuramda tartışılan yönleriyle yerel yönetimlerin mali krizinin nedenlerini irdelemek ve bu nedenlerin Türkiye’de yerel yönetimler açısından varlığını ve geçerliliğini sorgulamaktır. Bu bakımdan Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı, işleyişi ve fonksiyonları ele alınacak ve bunların mali krizin oluşumuna yol

açan koşulları ve gelişmeleri taşıyıp taşımadıkları irdelenecektir. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali krizinin nedenleri sorgulanırken, temelde, toplumda çıkarları birbirleriyle çatışan grup ve sınıfların etkisi ortaya konmaya çalışılacaktır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler, esasta, toplumun hangi kesimlerine fayda sağlar ve bunların maliyetlerini kimler yüklenir? Yerel yönetimlerin yapısı, yerel toplumsal refahın artışı sağlayacak hizmetlerin yerine getirilmesine ne kadar elverişlidir? Belediyelerde, yöneticilerin ve belediyeler etrafında odaklanan diğer çıkar gruplarının, yerel harcama ve gelir yapısının bileşiminin ve dağılımının yönünü belirlemedeki gücü, kamusal yararın (toplumsal refahın) artışı ile doğru orantılı mıdır? Yoksa yerel yönetim politikaları tekil ve toplumsal çıkar grupları arasında çatışmaların ortaya çıkmasına mı neden olur? Yani yerel yönetimler, maliyetine tüm toplumun katlanacağı mali kriz sorunsalı ile, hakim sınıf ve grupların çıkarlarını korumak amacından dolayı mı karşı karşıya kalmaktadır?

Mali kriz, kamusal hizmetlerin sunum maliyetleri, bunları finanse etmek için gereksinim duyulan gelirden daha hızlı artmaya yöneldiğinde ortaya çıkar. Gelir ve harcamalar arasında ortaya çıkan yapısal açıkların izahı, temelde liberal ve marksist olmak üzere iki farklı kuram tarafından geliştirilmektedir. Bunlardan liberal kurama göre, kamu sektörü, kamu harcamaları artarken, gerçekte zenginliği yaratan özel sektörün, ekonomik büyümenin ve vergi gelirlerinin engellenmesi pahasına büyür. Marksist kuram ise, tersi bir durumun var olduğunu savunur ve mali krizi kapitalizmin krizinin kaçınılmaz sonucu olarak yorumlar. Devlet ekonomik faaliyetin maliyetine katlanırken, bundan doğan kazançlar toplumun belli kesimi (sermaye sınıfı) lehine çoğalır ve sahiplenilir.

Liberal kuram temelde, devletin doğasının gereği verimsiz ve savurgan olduğu savına dayanır. Devlet piyasa mekanizması koşulları içinde hareket etmediğinden, kamu hizmetlerine ilişkin fayda ve maliyetlerin, dolayısıyla arz ve talebin doğru saptanması imkansızdır. Liberal kuramcılar devlet faaliyetlerindeki artışın, kaynakların yanlış dağılımına yol açacağını, gerçekte üretim artışı yaratacak olan özel sektörün gücünü zayıflatacağını ve böylece ekonominin büyüme potansiyelini azaltacağını öne sürerler. Sonuçta devlet, gelir bakımından bağımlı olduğu özel sektörü zayıflattığı için kendi mali krizine yol açar.

Liberal kuramcılar, özellikle ‘kamusal tercih kuramcıları’ temelde *oy çoğunluğu ilkesine (çoğunluk oylamasına) dayalı seçim sistemlerinin* kamu kesimini genişletici etkiye sahip olduğunu öne sürerler. Çünkü günümüz temsili demokrasilerinde sıklıkla kullanılan ‘oy çoğunluğu ilkesinin’ uygulanması, çoğunluğun bütçe yükünü azınlığa aktarması anlamına gelmektedir. Bireyler kamusal olarak sunulan mal ve hizmetlere ilişkin tercihlerini seçim yoluyla ortaya koyarken, bunların maliyetlerini hesaba katmamaktadır. Yani mal ve hizmetlere olan talepleri ile bunların arzına ilişkin maliyetler arasında ilişki mevcut olmadığından, bireyler oylama esnasında maliyetlere ve bunları yüklenecek olanlara karşı ihmalci, ilgisiz ve bencildir. Bunun nedeni; devletin, bireyin bedavacı davranışına yol açan, yani piyasa koşulları çerçevesinde işlemeyen bir doğaya sahip olmasıdır. Dolayısıyla liberal kuram, vergi kadar gelirin özel sektörden çekilerek özel sektörün gelişiminin ve ekonomik büyümenin engellenmesi pahasına, çalışkan ve becerikli insanların gelirlerinden kesilen paylarla ‘tembel’ ve ‘işe yaramaz’ insanlara kaynak aktarmanın adil olmadığı ve devletin gelir bakımından bağımlısı olduğu özel sermaye kesiminin gücünü zayıflattığı ve bu durumun sonuçta kendi gelir kaynağını zayıflatması anlamına geldiğini ifade etmektedir. Böylece kamu ekonomisinde kamu yararını yansıtan kararların yerine oy kaygısı nedeniyle tekil tercihler, yani örgütlü fakirler gibi belli çıkar gruplarının istekleri yerine getirilecektir. Bu durum ise, devleti başarısızlığa sürükleyecektir (Rubin, 1986:178; Smith, 1988:30; Şaylan, 1995:85).

Marksist kurama göre ise, kapitalist üretim tarzı dayandığı toplumsal ilişkiler ve üretimin amaçları bakımından mali krizi bünyesinde taşır. Devlet, kapitalizmin ortaya çıkan krizlerinin giderilmesinde ve sermaye birikimine hizmet eden bir yapılanmaya bağlı olarak şekillenir. Doğal olarak devletin varlığı tek başına bu işleve indirgenemez, fakat devletin sistem içindeki yapılanması kaçınılmaz olarak sermayenin çıkarları ile paralelik içinde olma zorunluluğunu taşır.

Kapitalist sistemde devlet birikim ve meşruiyet gibi birbirleriyle çelişkili iki temel fonksiyonu eş anlı olarak yerine getirmek durumundadır. Bunlara ilişkin kamu harcamaları O’Connor tarafından *toplumsal sermaye* ve *toplumsal masraflar* olarak ikiye ayrılır. *Toplumsal masraflar*, sistemden kaynaklanan sorunların hafifletilmesine yönelik harcamalardır. *Toplumsal sermaye harcamaları* ise, devletin iktisadi

faaliyetlerin kârlı bir biçimde sürdürülmesi için gerekli koşulları yaratmak ve sürdürmek üzere yaptığı harcamalardır. *Toplumsal sermaye harcamaları* kendi içinde *toplumsal yatırım harcamaları* ile *toplumsal tüketim harcamaları* olmak üzere iki kısımdan oluşur. Toplumsal yatırım harcamaları işgücünün verimliliğini ve kâr oranını artırır. Toplumsal tüketim harcamaları ise, emeğin maliyetini azaltmaya yönelik harcamalardır. Her iki harcama sayesinde sermayenin maliyetlerinin doğrudan ve/veya dolaylı bir biçimde azaltılması yoluyla kârın (artık değer) artırılması, maliyetlerinin ise devlet aracılığıyla topluma yüklenmesi (toplumsallaştırılması) sözkonusudur. Ancak devlet, fonksiyonlarına ilişkin artan taleplere karşın, bunu ödeme kapasitesi arasında yapısal bir açıkla karşılaşır.

Devletin özel sermaye birikim maliyetlerinin bir kısmını topluma yayması, sermayenin üretim maliyetlerini azaltmaktadır. Devlet, bu tutumuyla, *artık değer*in sermayenin elinde birikmesinin koşullarını yaratmakta ve korumaktadır. Devletin bu tutumuna karşılık, kapitalizmin temel çelişkilerinden biri olarak, sermaye, bir yandan devlet faaliyetlerine gereksinim duymakta iken, öte yandan *artık değer*in devlete aktarılmasına, yani kendi elinden alınmasına direnmektedir. Sonuçta devletin birikim ve meşruiyeti sağlamak üzere gerekli olan harcamaları ile bu harcamaların finansmanında kullanılabilecek vergi gelirleri arasındaki yapısal açık artmakta ve kaçınılmaz bir şekilde mali krize sebep olmaktadır.

Yerel yönetimlere gelince, bu yönetimler ulusal düzeyde varolan çıkar ilişkilerinin ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik, mali ve sosyal sorunların yerel ölçekte yaşandığı ve yansıtıldığı alanlar olması bakımından, mali krizin oluşum ve göstergeleri itibarıyla merkezi yönetim düzeyinde irdelenenler ile benzer bir yapı oluşturur. Bu nedenle, merkezi yönetim (devlet) açısından ortaya çıkan mali sorunların ve krizlerin yerel yönetimlere yansıyan uzantıları vardır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin mali krizi de liberal kuram ve marksist kuram başlıkları altında ele alınmaktadır.

Marksist kuramda, yerel yönetimler; hakim sınıfın genel çıkarlarına hizmet eden devletin yerel bir uzantısı (araççı görüş) ya da bir sınıfın aracı olmaktan öte sınıflar arası ilişkilerin bir ifadesi olarak ortaya çıkan devlet aygıtının kendi özgünlüğü ve özerkliği bulunan bir parçası (yapısalcı görüş) olarak

tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin devlet örgütlenmesi içindeki yeri ve özgünlüğüne ilişkin farklı yaklaşımlara rağmen, marksist kuramcılar, esasta, yerel yönetime kapitalizmin sorunsalından yaklaşmakta ve yerel yönetimi sermaye birikim süreçleriyle bağlantılı düşünmektedir. Buna göre, yerel yönetimler, sermaye birikimini destekleyen ve bu birikimi yeniden üretim sürecine katan devlet aygıtının bir parçasıdır. Yani, yerel yönetimler ekonomik yapının ve merkezi yönetimin belirlediği sınırlar içinde hareket eder ve bir tarafta merkezi yönetimin ve ulusal düzeydeki sermayenin, diğer tarafta yerel düzeydeki sermayenin istekleri doğrultusunda davranır. Bu bağlamda mevcut uluslararası ve ulusal ekonomik ve sosyal ilişkiler yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarını belirler. Bu ilişkiler de yerel mali krizin ortaya çıkmasına yolaçmaktadır. Tarihsel olarak bakıldığında da, sınıflar arası çıkar çatışmalarının yerel yönetimlerin mali krizine yol açtığı ileri sürülebilir.

Liberal kuramda ise, yerel yönetimler tekil özgürlüğü azamileştirme ve devletin merkezileşmiş gücünü sınırlama yönünden oldukça önemlidir. Çok sayıda ve birbirleriyle yarışan yerel yönetimlerin varlığı ‘en az vergi ve en iyi hizmet’ bileşimini sağlayıp, yerel nüfusu kendi alanlarına çekebilecektir. Ancak yerel siyasal güçlerin de, yerel kamu bürokrasisini genişletme tehdidi sözkonusudur ve bu yerel yönetimleri etkinsizliğe ve sonuçta mali krize sürükler.

O halde yerel yönetimlerin mali krizi sorunsal, yerel ve ulusal düzeyde ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkilerin bir sonucudur. 1970’lerde Keynesci devletin çözülüşünden sonra ağırlık kazanan ‘yeni liberal’ politikalar ile yerel yönetimlerin ulus devletin oluşturuca bir parçası olarak görüldüğü bir anlayıştan, küresel sermayeyi kendi birimlerine çekebilmek için projeler geliştiren bir ‘yerellik’ anlayışına geçildiği görülmektedir. Böylece yerel yönetimlerin kolektif hizmetlerin sunucusu olmaktan çok sermayenin taleplerine duyarlı bir mekan haline geldiği görülmektedir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin mali krizinin, temelde *merkezi yönetimin (devletin) krizinin* ve yerel-ulusal-ve uluslararası düzeyde *sermayenin krizinin* yerel yönetimlere aktarılması anlamına geldiği söylenebilir.

Burada dikkat çekmek istediğimiz diğer bir konu ise, yerel yönetimlerin mali krizinin iki boyutu ile birlikte eşanlı olarak ele alınmasının gerekliliğidir. Yerel yönetimlerin mali krizinin *birinci boyutu*, rakamsal boyutudur ve yerel yönetim

gelirlerinin, harcamalarını karşılamada yetersiz kalması anlamına gelmektedir. Mali krizin *ikinci boyutu ise*, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin nitelik ve niceliğinin bozulmasının güncel yaşam üzerinde yarattığı daha somut olumsuz etkilere ilişkin boyutudur. Böylece yerel yönetim bütçelerinde rakamlara dayalı olarak mali krizin varlığı açıkça ortaya konulamasa bile, yerel hizmetlerin yeterli miktarda ve kalitede sunulamamasının da mali krizin önemli bir göstergesi olduğu vurgulanabilecektir. Bu sayede mali krizin toplumların yaşamları üzerindeki etkisi daha kapsamlı bir biçimde algılanabilecektir.

Bu çalışmada yerel yönetimlerin mali krizi sorunsalı yukarıda genel hatlarıyla belirtilen çerçeveden hareketle *üç bölümde* ele alınacaktır.

Çalışmanın *birinci bölümünde*, liberal ve marksist olmak üzere iki temel kuramın, öncelikle devletin mali krizinin nedenlerine ve bunun bir uzantısı olarak yerel yönetimlerin mali krizinin nedenlerine ilişkin yaklaşımları ele alınmıştır. Liberal kuram içinde Kamusal Tercih Kuramı ve Neoklasik Keynesci Kuram içinde yer alan Baumol'un Dengesiz Büyüme Modeli ele alınmıştır. Marksist Kuram ise Devletin Mali Krizi ve İkili Devlet Kuramı ile irdelenmiştir. Daha sonra bu kuramların topluca bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

İkinci bölümde, yerel yönetimlerin mali krizine ilişkin nedenler irdelenmiş ve buradan Türkiye'de yerel yönetimlerin mali krizinin varlığına işaret edilmiş veya buna zemin oluşturabilecek öğeler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali krizinin nedenleri ele alınmış; bu bağlamda önce Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve toplumsal yapısı; sonra işlevleri, harcama yapısı ve seyri, en sonra da gelir yapısı ve gelişimi irdelenmiştir. Özellikle 1980 sonrası hakim olan politikalar ile ortaya çıkan dönüşüm ve gelişmeler ışığında Türkiye'de yerel yönetimlerin (belediyelerin), ilk iki bölümde açıklanan mali krizin oluşumuna yol açabilecek koşullarla ne derece ilişkili olduğu irdelenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ KRİZ KAVRAMI, GÖSTERGELERİ VE KURAMLARI

1.1. MALİ KRİZ KAVRAMI VE GÖSTERGELERİ

Mali kriz, devletlerin (ve de elbette ki yerel yönetimlerin) elde edebildikleri gelirlerden daha hızlı büyüyen harcama gereksinimlerinin bir sonucu olarak, varolan hizmet düzeylerini dahi devam ettirmede yetersiz kalması durumudur. (Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1610).

Devletin vergiler yoluyla karşılayabileceğinden daha fazla harcama eğiliminin ve gereksiniminin yerleşik hale gelmesi, yani kamusal harcamaların artışının, toplam üretim artışına oranla daha hızlı olması mali kriz şeklinde tanımlanmaktadır (Luski ve Weinblatt, 1998:1431). Dolayısıyla devlet, bir taraftan yeterince vergi geliri elde edememesine karşın, diğer taraftan en basit haliyle maaş ödeme, iç ve dış borç ödeme, cari hizmetler gibi yerleşik ve kaçınılmaz görevlerini yerine getirme mükellefiyetini taşımaktadır.

Musgrave'ler devletin, kaynakların etkin dağılımı, gelirin adil bölüşümü ve ekonomide istikrarın sağlanması gibi üç temel fonksiyonu yerine getirdiğini ileri sürer (Musgrave ve Musgrave, 1989:6). Liberal kurama göre; devlet tüm bu amaçlara eş anlı olarak ulaşmayı hedefleyince, finanse edebileceğinden daha fazla sorumluluk yüklenmekte ve krize sürüklenmektedir (Karakaş ve Akkoyunlu, 1998:19). Marxist kurama göre ise; devlet, iki çelişkili fonksiyonu yerine getirmek; yani özel sektörün karlılığını koruyarak sermaye birikimini sağlamak ve toplumda sosyal ve politik uyumu sağlayarak yasallığını sürdürmek ve böylece sermaye ve emek sınıflarının çıkarları arasındaki çelişkiye aracılık etmek üzere, sürekli artan sorumluluk yüklenmektedir. Buna karşılık, sermaye kesiminin 'artık değerden' devlete pay

aktarmaya gönüllü olmaması, devletin kamusal fonksiyonlarına ilişkin olarak artan talepleri ve bu taleplerin yaratacağı maliyetleri karşılama kapasitesi arasında yapısal bir açıklık ve sonuçta devletin mali krizle karşı karşıya kalmasına yolaçmaktadır (O'Connor, 1973).

Devlet, ekonomiye müdahale edip, toplumsal kesimlere kaynak aktarımına başlayınca, her kesimin üretilen mal ve hizmetleri daha fazla talep etmesi kaçınılmaz bir gelişme olacaktır. Örneğin; sermaye kesimleri altyapı yatırımlarını, örgütlü emek daha fazla sosyal güvenlik, kentteki yoksullar ise ucuz konut ve ulaşım hizmetlerini talep ederler. Ama hiçbir ekonomik ve sosyal sınıf ve grup, yeni vergileri ya da eski vergilerin üzerine eklenen daha yüksek vergi oranlarını ödemek istemez. Yani, toplumun bütün kesimlerinin devlet harcamalarına talepleri sınırsızdır, ancak bunların maliyetlerini karşılamak için isteklilikleri ve kapasiteleri oldukça sınırlıdır. Bu anlamda mali kriz, vatandaşların ve kamu çalışanlarının kamu hizmetlerine ve faydalarına ilişkin beklentileri ve ihtiyaçları ile bu hizmetleri ve ihtiyaçları finanse edecek vergi mükelleflerinin gönüllülüğü ve yeterliliği arasındaki açık nedeniyle ortaya çıkar (O'Connor, 1973:1; Mouritzen ve Narver, 1986:199). Bununla beraber, maliyetlerini vergiler ile değil özellikle emisyon ve borçlanma yoluyla karşılaması neticesinde ise, devlet ağır mali yük altına girer ve krize sürüklenir. Sonuçta denilebilir ki, mali kriz, genel olarak kamu borçlanma düzeyinde ortaya çıkan artışla görülür ve esas itibarıyla kamu harcamalarının kamu gelirlerini önemli ölçüde aşması olarak tanımlanır (King ve Gurr, 1988:90).

Devletin bir taraftan, kısa bir dönem içinde, kapsamlı ve zahmetli bütçesel ayarlamalar yapabilme –örneğin bütçenin açık vermesini önleme– yetersizliği olması bakımından mali kriz içinde olduğu söylenebilir. Diğer taraftan ise, mali krizin neden olduğu sorunları ortadan kaldırmak üzere vatandaşlarının, devletten beklediklerini elde edememeleri anlamında daha derin bir mali kriz söz konusudur (Sawicky, 1991:1).

Bu bakımdan mali kriz göstergeleri temelde iki kritere dayandırılmaktadır ve 7 Şubat 1992 tarihinde Avrupa Birliği üyelerinin imzaladığı Maastricht Antlaşması'nda da bu iki temel kriter esas alınıp yasallaştırılmaktadır. Bunlar sırasıyla şöyledir:

1. Kriter: Kamu kesimi açıklarındaki ve kamu kesimi borç miktarındaki ve stokundaki artışlardır.

Buna göre; kamu kesimi açıklarının (bütçe açıklarının) GSYİH' ya oranının %3'ü aşması, diğeri ise kamu borç stokunun GSYİH'nın %60'ını aşması durumu mali krizin temel göstergesi olarak ortaya konmaktadır.

2. Kriter ise, Kamusal mal ya da hizmetin nitelik ve niceliğinin bozulması ve yetersiz hale gelmesidir.

Bu kriter daha somut ve dolayısıyla yaşamsal bir zemine dayanmaktadır. Burada, bireysel bazda yerine getirilmesi gereken mal ve hizmetlerin gerçekleşme oranı bakımından yapılacak bir değerlendirme önemli olmaktadır. Böylece ulusal ve uluslararası alanda üretilen kamu mallarının niteliğinin karşılaştırılması neticesinde ortaya çıkabilecek önemli sapmalar da mali kriz göstergesi olarak ele alınmaktadır (Karakaş ve Akkoyunlu, 1998:17). Çünkü, kaynakların kıt olmaması ya da diğeri bir ifadeyle; gelirlerin harcamaları karşılama gücünün yüksek olması halinde, kamu mallarının niteliğinin, uluslararası standartlara uygun olması kolaylıkla sağlanabilecektir. Kamu mal ve hizmetlerinin uluslararası alanda kabul edilen kalitede ve miktarda sunulamaması, toplum refahında kayıplara neden olduğunun bir göstergesidir ve bunların tümü de kamu sektöründe yaratılan mali krizin bir sonucudur. Dahası; devletin (yerel yönetimler de dahil) varolan hizmet düzeyini dahi, gerek miktarı ve gerekse niteliği açısından devam ettirememesi hali mali krizin önemli bir göstergesidir, denilebilir (Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1610). Öyle ki, ulusal veya yerel bütçeler, denk bağlansa bile hizmetlerin sağlıklı ve yeterli miktarlarda sunulamaması ve böylece toplumun refahında kayba neden olunması, mali krizin yaşamsal göstergeleri olmaktadır.

Merkezi yönetimin (ve yerel yönetimlerin) cari finansal sorumluluklarını veya gereksinimleri yerine getirememesi, yani borç geri ödemesinde ve kamu maaşlarının karşılanmasındaki yetersizliği, sunduğu hizmetin kalitesinin ve miktarının düşük olması, istihdam olanaklarının daralması, yeni gelirler yaratma

abası ve bunların sonucunda etkinlik ve verimlilik artışı yaratma girişimleri de mali kriz göstergesi olarak sıralanabilir (Downing, 1991:315-316). Campbell, özellikle mali krizin vergilerin arttırılması konusunda politikacılar üzerinde baskı yaratacağını ifade etmektedir. Cameron ise, politik partilerin ve adaylarının harcamaları arttırma ve vergileri kısma yönünde vaadlerde bulunacaklarını irdeler. Ona göre, 1960’lardan bu yana sol partilerin yönettiğı ve çıkar temsiliinin korporatist olduğı ülkelerde açıkların kapatılması yaygın olarak harcamaları kesmekten fazla vergilerin arttırılması ile sağlanmaktadır (Campbell, 1993:168).

1.2. TEMEL MALİ KRİZ KURAMLARI

Mali kriz kuramları, temelde liberal ve marksist olmak üzere iki kısımda ele alınabilir. Gerek liberal kuram ve gerekse marksist kuram, çarpıcı bir benzerlik göstererek devletin mali krizini, 1970’lerin mali krizini de temel alarak, Keynesyen devlet politikalarının başarısızlığına ve kontrol edilemez devlet harcamalarının artışı sorununa, yani devletin aşırı büyümesine bağlarlar. Ancak her iki kuramın devletin büyümesine ilişkin yaklaşımları birbirinin tamamen tersidir (Walsh, 1988:31).

Liberal kurama göre, devlet, faaliyetlerinin artmasıyla, gerçekte zenginliğı yaratan özel sektörün, ekonomik büyümenin ve vergi gelirlerinin engellenmesi pahasına büyür. Marksist kuram ise, tersi bir durumun varolduğunu savunur ve mali krizi kapitalizmin krizinin kaçınılmaz sonucu olarak yorumlar. Devlet ekonomik faaliyetin maliyetine katlanırken, bundan doğan kazançlar toplumun belli kesimi (sermaye sınıfı) lehine çoğalır ve sahiplenilir.

1929 dünya ekonomik krizi ile kapitalist üretim sistemi, bir yeniden yapılanma süreci ihtiyacı içine girmiştir. Keynesci politikalar bu dönemde hakim politikalar haline gelmiş ve bununla birlikte devletin rolünün ve işlevlerinin kapsamlı bir biçimde değıştirilmesi ve arttırılması gereğı savunulmuştur. Böylece devlet, ekonomik krizin aşılmasında ve büyümenin sağlanmasında eşitlikçi ve katılımcı bir yapıda etkin olarak rol üstlenecektir. Buna göre, Keynesci (refah) devleti kapsamında ekonomik büyümenin ve adaletin birlikte sağlanacağı ortak bir amaç güdülmektedir (Swank ve Steinmo, 1999:3). Bir bakıma Keynesci ilkeler, kamu harcamalarını tam

istihdamı sağlayıp, geliri yeniden bölüştürerek toplam talebi yükseltmek ve toplumsal eşitsizliği azaltmak için yararlı bir araç olarak değerlendirilmektedir (Camilleri, çeviren Boratav, 1983:224).

Keynes tam istihdamın *görünmez el* yerine, etkin taleple sağlanacağını ileri sürmektedir. Etkin talep ise, ancak gelirin adil ve eşitlikçi dağıtıldığı durumlarda gerçekleşecektir. Çünkü gelir arttıkça marjinal tüketim eğilimi düşmektedir ve buna bağlı olarak da, düşük gelir sahiplerinin gelirlerinin daha büyük kısmını (neredeyse tamamını) tüketime ayırmalarından dolayı talep düzeyi artmaktadır. Bu durumda devlet, talep düzeyini yükseltmek için ekonomiye müdahalede bulunmalıdır. Bunun için dolaylı teşvikler, sosyal güvenlik, özel yatırım lehine faiz ayarlamaları ve doğrudan devlet harcamaları vs. sağlayacaktır. Böylece ekonomik ve mali kaynakların önemli bir bölümü devlet tarafından denetlenip yönlendirilecektir. Bu bakımdan, kaynakların dağılımı, piyasa mekanizmasıyla değil siyasal otorite (devlet) eliyle sağlanacaktır (Şaylan, 1995:78-83).

Anlaşılmıştır ki, ekonominin devletin müdahalesi olmaksızın kendiliğinden dengeye gelmesi mümkün değildir. Zira, ekonomide doğal uyum değil, bireyler, daha doğrusu toplumsal gruplar arasındaki çıkar çatışmaları hakimdir. Her çıkar grubu, kamusal kaynakların paylaşımında kendine düşen payı ve kontrolü arttırmaya çalışmaktadır.

“Gelişmiş kapitalist ülkelerde Fordist-Keynesci uzlaşmaya dayalı kalkınma modeli, verimlilik artışlarının emek ve işveren kesimleri arasında paylaşılmasına dayanmaktaydı. Modelin Üçüncü Dünya’daki kalkınmacı-ulusalcı versiyonu ise gene hızlı kalkınmaya ve kalkınmanın nimetlerinin toplumun çeşitli kesimlerine dağıtılmasına dayanıyordu. Bu model üç alanda ilerleme vaadediyordu: Teknolojik ilerleme yoluyla verimlilik artışı; sosyal ilerleme yoluyla daha çok satın alma gücü ve tüketim mallarının kapsamının genişlemesi; kamusal ilerleme yoluyla devletin genel ve kamusal çıkarları özel çıkarlara karşı koruması” (Arın, 1994:5).

İster gelişmiş kapitalist ülkelerdeki Keynesci refah devleti modeli ve isterse (Türkiye’nin de dahil olduğu) gelişmekte olan ülkelerde geçerli olan ulusal kalkınmacı model, devletin ekonomiye müdahalesini arttırarak koruyucu, kollayıcı,

düzenleyici olarak aktif roller üstlenmesini gerektirir. Gelişmiş ülkelerde emek, sermaye ve devletin bir araya gelmesi ile oluşan üçlü ‘fikirbirliği’ reel ücretlerin yükselmesine, sosyal harcamaların ve bir bütün olarak kamu harcamalarının artmasına olanak vermektedir. Verimliliğin ve dolayısıyla kar oranlarının arttığı bir ortamda, hem reel ücretlerin yükselmesi hem de vergilerin ve bu yolla kamu harcamalarının artması mümkün olmaktadır (Başkaya, 1999:7). “Savaş sonrası genişleme süresince devlet bütçeleri, refah hizmetleri ve ekonomik altyapının sağlanması için giderek artan sorumluluklardan dolayı devamlı olarak artış göstermekteydi” (Block, 1981:1). Gelişmekte olan ülkeler ise, genel olarak ithal ikameci bir sanayileşme süreci içine girmekte ve yoğun devlet müdahalelerini de devreye sokarak kalkınmanın gerçekleşmesine çalışmaktaydılar (Başkaya, 1999:7).

Bu modelin temel öğelerinde sorunlar 1960’ların ortasından itibaren ortaya çıkmaya başlar. Gelişmiş ülkelerde toplam talepteki genişleme yavaşlamaya ve verimlilik artışları düşmeye başlar. Buna karşın reel ücretlerin artmaya devam etmesi, sabit sermaye maliyetlerinin yükselmesine ve dolayısıyla kar oranlarının azalmasına yol açar. Kriz büyük ölçüde kredi genişlemesi ve parasal genişleme gibi enflasyonist finansman yöntemleriyle finanse edilmeye çalışıldığı için 1980’lerin ilk yıllarında durgunlukla beraber enflasyon yaşanmaya başlanır (Arın, 1994:6). Ekonomik krizle birlikte kamu harcamaları artarken vergi tabanının daralması sonucunda devlet mali krize sürüklenir.

1970’lerin ortasından itibaren kapitalist sistemde bir önceki dönemin (1945-1970), ulus-devlet esaslı birikim modeli yerini küreselleşme politikaları etrafında biçimlenen ve *yeni liberal* (yeni sağ) piyasa mantığına dayanan ulus-aşırı birikim modeline bırakmaktadır. Model, verimliliğin dünyanın yaşadığı yeni teknolojik ilerlemelerin izlenmesi ile arttırılabileceğini ve bunun ise ancak serbest girişim, esneklik, deregülasyon gibi araçlarla sağlanabileceğini öne sürmektedir. Bunun için devletin ve sendikaların uygulamalarının getirdiği ve dolayısıyla sermaye birikiminin önündeki sınırlamalar kaldırılmaktadır (Arın, 1994:6). Buna göre; devlet küçültülmeli ve kamusal alan daraltılmalıdır. Bunun için özelleştirme, yerelleşme ve küreselleşme politikalarıyla firmaların sermaye birikimini sağlayacak gerekli kaynaklara sahip olmaları sağlanmalıdır. Sonuçta Keynesçi refah devleti modeli

sürdürülemez hale gelmiştir ve aynı şekilde gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ithal ikameci ve aşırı korumacılığa dayanan modelin gelişen ulus-aşırı rekabete uydurulması gerekmektedir.

Yerel yönetimlere gelindiğinde ise, yerel yönetimler Keynesci dönemde refah devleti çerçevesinde eğitim, sağlık ve konut gibi emeğin yeniden üretimine yönelik kollektif tüketim hizmetlerini sunan birimlerdir. Ancak 1970’lerde devletin mali krizinden sonra, yeni liberal kuram yerel yönetimlerin bu işlevlerinden aşamalı biçimde çekilip yerlerini piyasa mekanizmasına bırakmalarını öngörmüştür. Böylece yerel yönetimler, küresel boyutta sermaye birikiminin sağlanması ve korunmasına yönelik işlevler üstleneceklerdir.

Aşağıda önce liberal kuram sonra marksist kuram olmak üzere her iki yaklaşımın temel görüşleri sırasıyla ele alınacaktır.

1.2.1. Liberal Kuram

Liberal kuram; temelde, rasyonel birey ve serbest piyasa mekanizması varsayımlarına dayanır. Rasyonel birey, aklını kullanarak kendi refahını en yüksek düzeye çıkaran ve bu yolda davranan bireydir. En yükseğe çıkarılacak tekil refah düzeylerinin toplamı ise toplumun refah düzeyini oluşturmaktadır. A. Smith’e göre, refahını arttırmak üzere ekonomik faaliyet gösteren birey, sadece kendisinin değil aynı zamanda diğer bireylerin, yani toplumun da refahına katkıda bulunur. Bu bakımdan, aslında kendi çıkarlarını korumak üzere davranan fakat toplumsal refahın artmasına kendiliğinden katkı sağlayan bireyler, ekonomik faaliyetlerini yürütmede serbest bırakılmalıdırlar. Aksi halde, liberallerin ekonomide ‘gizli el’ aracılığıyla kendiliğinden kurulduğunu öne sürdükleri uyum ortadan kalkar. Bu bakımdan klasik liberaller devletin küçük (sınırlı), kamu bütçesinin denk ve vergilerin tarafsız olmasını savunurlar. Yani devlet, faaliyetleri bakımından sınırlı ve tarafsız olmalıdır. Devlet müdahalesini, bireylerin özgürlüğünü kısıtlayan ‘dışsal bir zorunluluk’ olarak ele alırlar. Bu anlamda devlet ‘zorunlu bir kötülüktür’. Sınırlı devletin ve laissez-faire’in savunusu da, devletin rasyonel, dolayısıyla çıkarıcı bireylerin kendi aralarında yaptıkları bir sosyal sözleşmenin ürünü olduğu görüşüne dayandırılır. Toplumun çıkarlarını koruyan bu sözleşme ile devletin, diğerlerinin zararına bazı bireylere

fayda sağlayan herhangi bir eylemde bulunması önlenmelidir. Bu nedenle A. Smith'e göre devlet, sadece ulusal savunma gibi tam kamusal mallar sunmalı ve bunun yanısıra ancak para basmalı ve parasal düzenlemelerde bulunmalıdır (Clark, 1991:106-107). Yani devlet birbirleriyle rekabet halinde olan tekil çıkarlar arasında taraf tutmamalı ve bu rekabetten ortak bir çıkar yaratmaya, yani toplumsal çıkarı gerçekleştirmeye çalışmalıdır. Bunun için, çıkar grupları arasında rekabetin adil olmasını sağlamalıdır. Böylece devlet toplumun dışında ve üstünde bir kurum olarak düşünölmelidir (Gölalp, 1993:47; Bullock ve Yaffe, çeviren Satlığan, 1988:281).

Buradan hareketle, klasikler devletin piyasaya müdahalesini hoş karşılamazlar. Aslında çelişkili olmakla beraber, devlet serbest piyasa mekanizmasının etkin işlemediği için bireyin mülk edinme, girişimci olma vb. serbestliğini ifade eden özel faaliyet alanını güvence altına alma yönünde bir dizi görevle donatılmaktadır. Yani, devlet bireyin şahsi çıkarını en etkin şekilde korumak için gerekli kuralları koymakla ve düzenlemekle yükümlüdür. Bunun ötesinde, devlet mal ve hizmet üretmek suretiyle özel sektörün alanına müdahale etmemelidir. Çünkü devlet verimlilik ve maliyet konusunda gerçekçi kaygılara sahip değildir ve gereksiz harcamalara yol açmaktadır. Genel bir ifadeyle, mali krizin temel nedeni de devletin faaliyetlerindeki artıştır. Devlet faaliyetlerindeki artış, kaynakların yanlış tahsisine yol açmaktadır. Çünkü, devlet hangi hizmetin, ne düzeyde istenip istenmediğine ilişkin bilgi sağlayan piyasa ve fiyat mekanizması gibi bir araca sahip değildir. Böylece kaynakların yanlış tahsisi ve israfı söz konusu olabilmekte, sonuçta ise; gerçekte üretim artışı yaratacak olan özel sektörün alanı daralmaktadır (Walsh, 1988:33-34). Oysa verimli yatırımları yapacak olan özel sektördür ve ekonomik büyümenin sağlanması bu kesimin yatırım faaliyetleri olmaksızın mümkün değildir. Bunun yanında Buchanan, zaten politik liderlerin, hakim gruplara refah transferi sağlamaya çabaladıklarından, genel olarak tüm topluma yarar sağlayan kamusal yatırımları gerçekleştirmediklerini ileri sürmektedir. Buchanan'a göre, batı demokrasilerinin mali krizinin nedeni, gelirin yeniden dağılımını sağlayan, refah transferi politikalarına ilişkin aşırı boyuttaki taleplerdir (Buchanan, 1988:3). Böylece devlet zaten verimli kamusal yatırım imkanlarını ortadan kaldırırken, diğer yandan bağımlısı olduğu özel kesimi de zayıflattığı için mali krizle yüzyüze gelmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan 1980'lere kadar süren dönem, kapitalizmin tarihinde kendi doğası ile çelişkili bir gelişme dönemi olmuştur. Çünkü sözkonusu dönem, Keynesci politikalarla devlet harcamalarının hızla arttırıldığı ve ulusal gelirin önemli bir kısmını kapsadığı bir dönemdir. Keynesci politikalar ile klasiklerin *denk bütçe* ve mali disiplin görüşleri terkedilmektedir. Keynes'e göre, talep yetersizliği kapitalist sistemi krize sürüklemektedir. Bunu önlemenin yolu ise, kamusal talep mekanizmasını kullanarak piyasa talep yetersizliğini telafi etmek ve böylece ekonomiyi tam istihdam düzeyine ulaştırmaktır. 1980'lere kadar geçen dönemde, devlet harcama ve müdahaleleri bütün dünyada artmıştır. Buna göre devlet doğrudan üretim yapacak ve giderleri vergiler yoluyla bütçeden karşılayacak, vergi ve sübvansiyonlar ile özel kesimin kararlarını etkileyerek piyasada oluşan fiyatı ve gelir dağılımını değiştirecek, regülasyonlarla özel kesim kararlarının belli standartlara göre alınmasını sağlayacak ve bütçe açığı politikaları ile makro iktisadi istikrarı sağlamaya çalışacaktır (Arın, 1997:76). Bu dönemde açık bütçe uygulaması ile, talep artışı yaratılarak, üretim ve istihdam artışı ve sosyal refah politikalarının gelişmesi sözkonusudur (Önder, 1997:110).

Keynesci devletin eleştirisi olarak ortaya çıkan *yeni liberal kuram*, klasik liberalizmin devamı niteliğindedir. Ne var ki, bu kuram *serbest piyasa* ile *sınırlı devlet* varsayımlarının daha katı şekilde uygulanmasının savunuculuğunu yapmaktadır. Hatta A. Smith'in önerdiği devletin para basmaya ilişkin işlevi bile, gereksiz ve genel amaca zararlı olduğu yönünde eleştirilmektedir. Bu görüşün öncülerinden F. Hayek devletin para basma tekelciliğinin, aşırı para arzına ve bunun da sonuçta paranın devalüe edilmesine yol açacağını ileri sürmektedir (Clark, 1991:107).

Yeni liberal kuramcılar, Keynesci kuramı, devletin mali krizinin nedeni olarak da ele aldıkları açık bütçe uygulamasına, vergilemede ödeme gücü ilkesinin benimsenmesine ve kamu harcama talebinin vergiler yerine giderek borçlanma veya para basma yoluyla karşılanmasına yönelik politikalarından dolayı eleştirmektedirler. Onlara göre sırasıyla (Önder, 1997:111-113):

- Ekonomik depresyon dönemleri için öngörölmüş *açık bütçe* uygulaması zamanla genel ilke konumuna gelmiş ve rant kollayıcı toplum ve rasyonel

siyasiler elinde sistematik olarak uygulanan bir politikaya dönüşmüştür. Bunun sonucunda durgunluk ve işsizliğin yanı sıra şiddetli enflasyonist baskı da ortaya çıkmıştır.

- Vergilemede yararlanma ilkesi yerine ödeme gücü ilkesinin benimsenmesi, kamu hizmetlerine yönelik taleplerin aşırı artmasına neden olmaktadır. Aşırı talep nedeniyle hem kamu hizmetlerinin kalitesinde bir gerileme hem de kamu açıklarında büyüme görülmektedir. Ayrıca vergilemede ödeme gücü ilkesinin kabulü, kamu harcamalarında artışa neden olurken, rant kollayıcı vergi yükümlülükleri vergi ziyasına neden olarak, bütçe açığının büyümesine katkı yapmaktadır.
- Giderek artan kamu harcamaları talebinin vergilerle karşılanamaması sonucunda, merkez bankası kaynaklarına başvurmak enflasyonist baskı yaratmakta ya da para ve kredi piyasalarından borçlanmak faiz haddinin yükselmesine neden olmaktadır.

Keynesçi politikalar karşısında, yeni liberal kuram bir dizi önlem ileri sürmektedir. Bunlardan en önemlisi, 'bütçe denkliliği ilkesinin' yeniden uygulanmasıdır. Bütçe denkliliği ilkesi, burada bütçenin hazırlanma aşamasında önce gelirlerin sonra harcamaların belirlenmesi ve böylece harcamaların gelirlere uydurulması anlamına gelmektedir, ki bu da siyasal otorite yoluyla ortaya çıkacak harcama taleplerindeki artışın önüne geçilmesi görüşüne dayanmaktadır. Ayrıca *vergilemede ödeme gücü ilkesi yerine yararlanma ilkesinin* uygulanması, kamu kesimi borçlanma gereksinimlerinin GSMH'nın belli bir oranı ile belirlenmesi (%3) ve hükümetin merkez bankasından borçlanma yetkisinin sınırlandırılması gibi önlemler ileri sürülmekte ve bunların anayasal güvence altına alınması savunulmaktadır.

Yeni liberal kuramcılar devletin gelir yaratma yöntemlerinin de krizin nedeni olduğunu ileri sürerler. Çünkü onlara göre, vergilerin arttırılması, ekonomik teşvikleri azaltacak ve yatırım yapma isteğini zayıflatacaktır. Devletin borçlanma yoluyla gelir yaratması ise, borçlanacak bireylerin ve özellikle özel kesim kurumlarının dışlanmasına, faiz oranlarının artmasına ve böylece verimli yatırımların azalmasına neden olacaktır. Devletin para basması ise, enflasyona yol açacaktır. Bu nedenle, arz yanlı iktisat ve monetarizm kuramları, piyasanın kendi haline

birakılmasını savunmakta, devletin çıktı ve talep düzeyi üzerinde olumlu hiçbir uzun dönemli etkiye sahip olamayacağını ileri sürmektedir. *Rasyonel beklentiler kuramı* ise, herkesin kamu faaliyetlerinin bedelinin kendisine ödettirileceğini bildiğini, kendini buna karşı savunacak bir ekonomik davranış modeli geliştireceğini ve böylece bu faaliyetlerin etkinsiz hale geleceğini öne sürmektedir. *Arz yanlı* iktisatçılar ise, daha düşük vergi oranlarının daha yüksek vergi geliri yaratacağını savunmaktadırlar.

1980’lerde, devletin müdahalelerine karşı duyulan kuşkular hızla artmıştır. Devletin en temel işlevleri olan, kanun yapma, para basma ve yargı işlevlerinin özel sektör tarafından sunulmasını savunan anarko-kapitalist görüşler ileri sürülmektedir. Yeni liberal kuramcılar, savaş sonrası refah devleti politikalarına bağlı olarak, 1970’lerin mali krizinin temel nedeninin devletin aşırı büyümesi olduğunu ifade etmektedirler. Öte yandan; devletin artan mali krizi karşısında özellikle 1980’lerden itibaren izlenen politikalarla gerek ulusal ve gerekse yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi önemli ölçüde değişmektedir. Burada iki önemli unsur ele alınabilir. *Birincisi*, kamu sektörünün küçültülmesi, özelleştirme, yerelleşme ve yeniden düzenleme gibi Yeni Liberal politikaların ulus devletler bakımından temel ekonomik politikalar haline gelmesidir. *İkincisi*, bu politikalara uygun bir yönetim modelinin; *yönetişim (good governance)* politikasının uygulanmasıdır (Aigner vd., 2001:1).

1) Yeni liberal kuramcılar, devletin yeniden tanımlanması, boyutlarının daraltılması ve mali krizinin ortadan kaldırılması amacıyla küreselleşme, özelleştirme ve yerelleştirme politikalarına önem vermektedirler. Öyle ki, Buchanan özelleştirme, yerelleştirme ve sivil örgütlenmenin refah devletinin varlığını sürdürebilmesi için önerildiğini ifade etmektedir (Buchanan, 1988:15). Bu da devletin genişleyen faaliyetlerinin azaltılması ile sağlanacaktır. Aksi halde, devlet bürokratik yapısı, siyasal güç ve baskılar ile artan aşırı yetki ve sorumlulukla kendi iflasını yaratmaktadır.

Sözkonusu politikalarla temelde devletin sınırlandırılması ve küçültülmesi, onun yerine piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması önemsenmektedir. *Küreselleşme* süreciyle birlikte, dünya ticareti giderek serbestleşmekte, korumacılık anlayışının yerini serbest ticaret görüşü almaktadır. Uluslararası ticaret üzerine tarifeler, kota, miktar kısıtlamaları vs. kullanılarak getirilen sınırlamalar

kaldırılmaktadır. Böylece devletin dış ticaret, mali ve parasal alanda ekonomiye müdahalede bulunması önlenmekte ve gücü zayıflatılmaktadır. Aynı şekilde *özelleştirme*, ekonomide devlet mülklerinin ve hizmet alanlarının azaltılması anlamında devletin bir takım görev ve fonksiyonlarının özel sektöre devredilmesini ifade etmektedir. Böylece, kaynakların, daha etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayacak olan özel kesimin eline geçmesi gerçekleşecektir.

Devletin, bütçesinin hacmini maksimize ederek oluşturduğu tekelci gücünün, kamu sektörünün bağımsız karar alma birimleri halinde parçalanmasıyla (fragmentation) yani *yerelleştirmeyle* de zayıflatılabileceği öne sürülmektedir (Eberts ve Gronberg, 1990: 165). Tiebout (1956)'un 'ayağıyla oy verme' hipotezinden hareketle Brennan ve Buchanan, yerelleşmenin, yerel yönetimler arası rekabeti arttıracak, böylece özel sektör kaynaklarının, kamu sektörüne aktarılmasının azalacağını ileri sürmektedirler. Onlara göre, vergi ve harcamaların yerelleştirilmesi, devlet müdahalesinin ve hacminin azaltılması anlamına gelecektir. Çünkü, örneğin vergi oranlarında artış yoluyla insanların sömürülmesi, sömürünün olmadığı diğer yerel yönetim alanlarına yoğun bir göçe neden olacaktır. Yerel yönetimlerin vergi mükelleflerinin göçüne engel olmak üzere izledikleri politikalar sonucunda belli kesimlere sağlanan yerel rantlar da azalacaktır (Brennan ve Buchanan, 1980:184-185).

Wagner (1958) devletin, ülke ekonomisindeki gelişme ile doğrudan genişleyeceğini ifade etmektedir. 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana nüfus artışı, kentleşme, refah artışı, kalitesi arttırılan kamusal hizmetler, yani daha iyi ve fazla sayıda okul, hastahane, konut ve dinlenme tesislerine ilişkin yoğun taleplerin yanında trafik, suç önleme, çevre kirliliği gibi sorunları çözmek üzere arttırılan çabalar kamu hizmetlerinin niteliğini değiştirmekte ve hacminde artış yaratmaktadır. Bunlara ilişkin olarak sürekli artan talep, yerel yönetimlerin önemini arttırmakta ve aynı zamanda yerel yönetim maliyesini tehdit eden krizlerin de nedeni olmaktadır. Çünkü, sözkonusu dönemde, yerel yönetim harcamalarının gayri safi milli hasıla içindeki payı hızla artmaktadır. Buna karşın, yerel yönetimlere bırakılan gelir kaynakları ile bu ihtiyaçların karşılanmasını beklemek rasyonel görülmemektedir (Kegan ve Roniger, 1968:233). Bu bakımdan yerel yönetimlerin konumunun ve işlevlerinin doğru ve yeniden tanımlanması önemlidir.

Yeni liberal yaklaşımlar, yerel yönetimlerin ekonomik, politik ve toplumsal rolünün yeniden tanımlanmasını gündeme getirirlerken, merkezileşmiş emir ve kontrol sisteminin zayıflatılmasını, dolayısıyla yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulmasını ve böylece kamusal hizmetlerin, tüketici olarak tanımladıkları insanlara mümkün olduğunca yakından sunulması olarak 'yerindenlik ilkesini' (subsidiarity) savunmaktadırlar. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tekelci gücünü artırma ve onun bir aracı olma niteliğinden çıkarılmalıdır. Aigner, yeni liberal kuramın özerklik savlarına rağmen, diğer taraftan, yerel politik otoritelerin ve yönetimlerin kapasitelerinin sınırlandırılması yaklaşımını tutarsız bulmaktadır. Çünkü, kuram ayrıca yerel yönetimlerin özerkliği ve gücü üzerinde kısıtlayıcı bir etkiye sahiptir. Yeni liberal (yeni sağ) kuram, yerel yönetimlerin de devletin bir parçası olduğunu ve bürokrasisinin kolaylıkla büyüyebileceğini ve bu açıdan işleyişinde çeşitli etkinsizliklerin kaçınılmaz olacağını ifade etmektedir. Bu bakımdan yerelleşme, merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırma ve ayrıca zaman, mekan ve sosyo-ekonomik şartları dikkate almak üzere giderek özelleştirme fonksiyonunun yerini alma amacını taşımaktadır.

2) Yeni liberallerin devletin yeniden yapılandırılması ve dolayısıyla krizinin aşılmasına ilişkin diğer önemli ögesi olan, devlet otoritesi yerine sivillerden oluşan kurulların katıldığı yeni yönetim biçimi '*yönetişim*' (good governance) anlayışının geliştirilmesidir. Buna göre; kamusal hizmetlerin, geleneksel kamu gücü ile değil, doğrudan hizmet sunulanların taraf olduğu, gönüllü yani sivil toplum örgütleri tarafından üretilmesine imkan tanınmaktadır. Buna göre yöneten ve yönetilen ayrımı sona erecek, yerini bu iki kesimin içiçe geçtiği bir ara oluşum alacaktır. Böylece, kararlar demokratik bir biçimde alınacak, devletin tekelliliği ve etkinsizliği ortadan kaldırılacaktır. Yeni yönetim biçimi, hızla yerel alana yayılmakta ve devlet otoritesi yerine yerel halkın örgütlenmesine dayanmaktadır.

Piyasa mekanizmasına dayanan liberal yaklaşımlardan anlaşıldığı üzere, yerel yönetimler hizmetlerini, özel sektörün tabi olduğu rekabet koşullarında sunmalıdır. Bu, yeni liberallerin 1970'lerin mali krizinin neticesinde yerel yönetimlere ilişkin öne sürülen temel önermesidir. Buna göre, yerel kurumsal yapılar; bireylerin, yerel kamusal tüketim malları, vergiler ve hizmetlere ilişkin olarak piyasa şartlarında olduğu gibi karar vermelerinin zeminini oluşturmalıdır. Yani, bireyler ödedikleri

vergi fiyatına göre yerel hizmetlerin miktarını talep etmelidirler. Aksi halde, kamusal mal ve hizmetler, mali ve ekonomik durum hakkındaki gerçeğin gizlendiği seçmenlerden oy kazanmak için giderek artan düzeyde üretilecektir (Walliser, 2000:7).

Aşağıda devletin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizini açıklayan iki önemli liberal yaklaşım ele alınacaktır. Bunlar; *kamusal tercih kuramı* ve *dengesiz büyüme hipotezidir*.

1.2.1.1. Kamusal Tercih Kuramı

Yeni liberallerin devlet kuramını, kamusal tercih kuramcıları geliştirmişlerdir (Arın, 1997:45). Kamusal tercih (seçişler) kuramcılarına göre; ekonomik ve sosyal sorunlar, devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkmaktadır. Bu kuramcılar, Keynesci politikaları ‘sınırlı ve tarafsız devlet’ yerine müdahaleci devlet ve açık bütçe görüşüne dayanması ve bunun da İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1980’lere kadar geçen dönemde devlet harcama ve müdahalelerinin kapsamının giderek artmasına neden olması bakımından eleştirmektedirler. Keynes, fiili talep yetersizliğinin bir sonucu olarak gördüğü 1929 ekonomik krizinden çıkış için devlete aktif bir rol yüklemiştir. Bu nedenle ekonomik istikrarın sağlanmasında vergi ve harcama politikaları önem kazanmış ve toplam talebi tam istihdamı sağlayacak düzeyde tutmak için denk bütçe ilkesi de bilinçli olarak önemsenmemiştir. Böylece açık bütçe politikası ile kamu borçlanma ve para arzı artışlarına gidilmiş ve bu nedenle ve zamanla enflasyon, bütçe açıkları ve kamu kesiminin genişlemesi bir bütünün parçaları haline gelmiştir. Bütçe açıkları ve enflasyon, kamu harcamalarının artmasının bir sonucu olduğu gibi kamu harcamasının artışının bir nedeni de olmuşlardır. Bu görüşlerden hareketle kamusal tercih kuramcıları, “devletin işlevlerinin aşırı genişlemesi ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması neticesinde, devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmede başarısızlığa uğrayacağını belirtmektedirler” (Aktan, 1999:50).

Kamusal tercihe dayanan siyasal iktisat kuramcılarından D. Mueller, devletin büyümesine ilişkin beş temel öge ileri sürmektedir, ki ona göre bunlar aynı zamanda devletin varlık nedenleridir: Çıkar grupları, devlet bürokrasisinin çıkarları, kamusal

malların üretilmesi, gelirin yeniden dağılımı ve devletin gerçek hacmi hakkında mali yanılısma (Mueller, 1993:368). Bunların devletin büyümesine, dolayısıyla kamu harcamalarının artmasına yönelik etkileri aşağıda kısaca ele alınacak ve buradan devletin mali krizine uzanan süreç irdelenecektir.

Siyasal ve Bürokratik Çıkarlar:

Klasik liberallerden hareketle, kamusal tercihe dayanan siyasal iktisat kuramı, piyasadaki insanları niteleyen ve çıkarlarını maksimize etmeleri (ençoklaştırmaları) anlamına gelen bencilliğin politik faaliyete de uygulanabileceğini varsaymaktadır (Clark, 1991:107). Denilebilir ki *siyasetçi, bürokrat ve seçmen* herbiri kendilerine özgü tekil çıkarlarına ulaşmak üzere izledikleri davranış ve kararları ile toplum açısından optimal olmayan sonuçlara yolaçacaklardır. Çünkü bunların, karar alma ve uygulama sürecinde karşılıklı etkileşimlerini düzenleyen kurallar ve süreçler sonucunda, başta bütçe olmak üzere kamusal politikaları düzenleme yetkileri bulunmaktadır. Bu kural ve süreçler ise anayasa, yasalar, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmektedir. Böylelikle, kamu maliyesi alanında harcamaların hacmi ve bileşimi ve vergi yükünün paylaşımı sözü edilen karar alıcılarının kendi yararlarını maksimize etme çabalarının bir sonucu olmaktadır. Bu nedenle, toplumsal refahın artmasına değil belli grupların refah düzeyine katkıda bulunacak politikalar gündeme gelebilmektedir.

Öyleyse önemle vurgulanmak gerekir ki, temsili demokrasilerde seçimler, tek başlarına kamu kaynaklarının dağılımında ortaya çıkan tekil ve toplumsal çıkarlar arasındaki çatışmaları çözemezler ve etkinliği sağlayamazlar. Bu nedenle temsili demokrasiler her zaman aşırı harcama ve kamu mallarını optimalden az üretme gibi bir eğilim taşırlar. Bu eğilimin nedeni şöyle açıklanabilir: Seçilen temsilcilerin ana hedefi, üzerinde yetki sahibi oldukları kamu harcamalarını kendi seçmen gruplarına yarayacak şekilde tahsis etmektir. Dolayısıyla kamu harcamalarının önemli bir bölümünün faydası sözkonusu seçmen grubuna yansıdığından, tekil veya yereldir. Buna karşılık bu harcamaların maliyeti (finansman biçimine göre bu maliyet vergi, veya –borçlanma ve- enflasyon gibi makroekonomik istikrarsızlık biçimini alabilir) tüm topluma yüklenmekte ve bu nedenle de sürekli olarak artmaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997:7).

O halde, politik tercihlere ilişkin anayasal kısıtlamalar sıkı biçimde uygulanmazsa politik süreç içinde siyasetçi, bürokrat ve seçmen gibi karar alıcıların çıkarlarını kollama amacıyla yarattıkları baskılar, özgürlük ve etkinlik koşullarını tehdit edecek ve devletin devamlı büyümesi sonucunu yaratacaktır (Clark, 1991:107). Bunların, bu sonuca ve buradan mali krize nasıl yolaçtıkları herbirinin tek tek davranışları ele alındığında ortaya çıkmaktadır.

Şöyle ki, en çok oyu alıp siyasi iktidarı ele geçirmek üzere çabalamakla *siyasetçiler* tüm toplumdan sağladıkları kamusal kaynakları kendi seçmen grubuna harcama yoluna gitmekte ve böylece kaynakların etkin dağılımını engellemektedirler. Kaynakların etkin dağılımı ile kastedilen, üretken kaynakların en verimli oldukları alanlarda kullanılmasıdır. Ancak, bireylerin faydasını maksimumlaştırarak tüm toplumun faydasını maksimum kılan ‘görünmez el’ mekanizması burada mevcut değildir. Bu bakımdan toplumdaki tüm bireylerin çıkarlarını sağlayacak olan karar alma kurallarının seçilmesi gereklidir. Bireyler karar alma kurallarını seçerken, başlangıçta herkesin eşit durumda olduğu ve oyun içindeki durumunu bilmediği bir oyunun kurallarını seçer gibi seçerlerse, adaletli bir toplum düzeni sağlanır. Bu şekilde seçilmiş kural ve kurumlardan oluşan bir devlet, kamu ekonomisinde etkinliği sağlama gücüne sahip olabilecektir. Çünkü bireyler, herhangi bir kişinin zararına olacak kararları engelleyen bir sözleşme yapmışlardır. Bu sözleşme anayasadır ve oybirliği ile yapılır. Çünkü herkes, eşit derecede ‘aleyhine karar alınan azınlık’ içinde olma riski ile karşı karşıyadır (Kirmanoğlu, tarihsiz:31-34). Bu kuralların uygulanmaması durumunda, oy maksimizasyonu amacıyla davranan siyasetçilerin, kamusal kaynakların dağılımının tüm toplumun yararına olmak üzere gerçekleşmesi yönünde davranmaları mümkün olamamaktadır.

Buchanan, ‘Leviathan Devlet’ modelinde, vergileme üzerinde anayasal kısıtlamaların yer almadığı durumda, teorik olarak hükümetin ülkede gerçekleşen bütün gelirleri kamu sektörüne aktarabileceğini ileri sürer (Brennan ve Buchanan, 1980:27). Böylece hükümet, bütçesinin büyüklüğünü en yüksek düzeye çıkararak, tekelci güçlerini kullanmanın yollarını arayacaktır (Eberts ve Gronberg, 1990:165). Ancak Leviathan devletin, vergi mükelleflerinin vergiden kaçınma/vergi kaçırma gibi davranışları nedeniyle tamamen kısıtsız bir ortamda bulunduğu söylenemez.

Yine de devlet, geniş tabanlı bir gelir vergisi ve talebi esnek olmayan mallar üzerinden alınan dolaylı vergi vb. yöntemler aracılığıyla kendisine kaynak aktarma yoluna gitmektedir (Brennan ve Buchanan, 1980:198-200). Ayrıca, A. Downs kamu politikalarının hazırlanma ve uygulanmasında önemli bir güce sahip olan *bürokratların* da, kendi etki alanlarını genişletme ve derinleştirme çabaları sonucunda kamu harcamalarının devamlı artışına neden olduklarını öne sürmektedir. Niskanen daha ileri bir savda bulunarak; bürokratin, siyasal karar alma sürecini etkileme gücünün yanı sıra ve siyasetçi gibi yeniden seçilme kısıtı altında bulunmamakla, adeta tekelci bir güce sahip olduğunu vurgulamaktadır (Foster ve Plowden, 1996:30).

Siyasal sürece katılma amacı vergi ve harcama politikalarından doğacak faydalardan daha fazla pay almak olan *seçmen* ise, aynı zamanda vergi mükellefi ve ekonomik karar alıcı olma niteliğinden dolayı örgütlenerek çıkar grubu oluşturma gücü ile kamu harcamalarının artması yönünde önemli etkilere sahiptir. Bunlar ekonomik faaliyetlerle ilgili davranışlarını değiştirmek, toplumsal hareketlere katılmak, vergiden kaçınmak/ vergi kaçırmak, bir yerel yönetim alanından diğerine taşınmak, belirli bir parti adayı veya politikasının leh ve aleyhinde faaliyette bulunmak gibi çeşitli yollarla devlet kararlarını etkileme yoluna gidebilmektedirler (Pinar, 2000:106).

Kamusal Tercih Kuramcıları, örgütlenmiş seçmen olarak *çıkarcı gruplarının* devletin düzenleyici rolünden yararlanma çabalarını tanımlamak üzere 'rant kollama' terimini kullanırlar. G. Stigler, devlet düzenlemelerinin (government regulation) rekabetten korunmak amacıyla işletmeler tarafından teklif edildiğini ve böylece devletin bu kesimlerce kuşatıldığını öne sürer. Devlet belli ürünlerin tüketimini hakimiyet altına alma, fiyatları kontrol etme veya belli bir piyasaya girmeyi kısıtlama yoluyla *çıkarcı gruplarının* rant kollama faaliyetlerini desteklemektedir. Örneğin; çeşitli mesleklerde, faaliyet için izin alma zorunluluğu, bu mesleği halen yapmakta olanların gelirlerini korumaktadır. Benzer şekilde, emek sendikaları da, devletin düzenlemelerine dayanarak sendika üyelerinin çıkarlarını kollamaktadır. Böylece, rant kollama faaliyetleri, kamusal harcamaların artmasına ve bütçe açıklarının büyümesine yolaçmaktadır. Çünkü (Clark, 1991:108-109);

- ❑ Devlet, insanların piyasa mekanizması yoluyla sağlamaları gereken ekonomik faydaları, politik süreç içinde elde etmeye çabalamaları sonucunda, sürekli artan taleplerle yüzyüze gelmektedir.
- ❑ Rant kollayıcıların taleplerini karşılamak üzere gerek duyulan yüksek vergi oranları, üretken faaliyetleri engellemekte ve böylece devletin gelirinin kaynağını oluşturan vergi matrahı azalmaktadır.
- ❑ Devletin belli çıkar gruplarına fayda sağlayacağı bilinciyle, toplumda vergiden kaçınma ve vergi erozyonu yaygın hale gelmektedir.
- ❑ Lobiciliğin ve siyasal örgütlenmenin piyasa faaliyetinden daha fazla ödüllendirildiğine ilişkin giderek yaygınlaşan anlayış, özel sektörde etkinlik kaybına ve kaynakların üretimden başka yöne saptırılmasına neden olmaktadır.

Kamusal tercih kuramı, çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri, siyasetçi ve bürokratların yukarıda sözü edilen davranışları ile kamu sektörünün aşırı büyümesine ve mali krize neden olduklarını ifade etmektedirler. Bu kurama göre, devletin mali krizi hem siyasetçilerin hem de bürokratların kamu sektörünün genişlemesinin kendi çıkarlarına olduğunu görmeleri gerçeğinden ortaya çıkmaktadır. Siyasetçiler seçim zamanlarında izledikleri politikalar ile kamu harcamalarını arttırma ve vergileri azaltma yoluyla, seçim temelli bir ticari dönem yaratma eğilimindedirler. Aynı şekilde, bürokratlar bütçelerini arttırma güdüsü ile davranmaktadırlar. Kurama göre, bunların her faaliyeti etkinsizdir. Çünkü maliyet ile çıktı arasındaki ilişkiyi gösteren bir piyasa mekanizması yoktur. Dahası bürokratların performanslarının ölçümünün güç olması, sorumluluk eksikliğine yolaçmakta ve böylece bunlar adeta boş zaman ile ödüllendirilmektedir (Walsh, 1988: 37).

Kamusal Malların Üretilmesi:

Kamusal tercih kuramcıları devletin mali krizinin incelenmesinde kamusal mallara dayalı olarak, temelde şu saptamalarda bulunmaktadır (Rubin, 1982:117-120; Rubin ve Rubin, 1986:178-179):

- 1) Kamu ekonomisinde, mal ve hizmetlere ilişkin olarak bireylerin tercihleri piyasada belirlendiği gibi belirlenmemektedir
- 2) Bazı kamusal mallar toplumun

tümünden çok belli gruplara fayda sağlamak üzere üretilmektedir. Ancak maliyeti fayda sağlamayanlara yansıtılmaktadır 3) Yukarda sayılanların sonucunda ise, kamusal mallar sürekli artan miktarlarda talep edilmekte, bu da kamu mallarının aşırı arzına neden olmaktadır. Böylece, üretken kesim olan özel sektörün faaliyet alanı daralmaktadır ve vergi konusu olacak faaliyetlerin azalması devletin bağımlısı olduğu vergi kaynağını zayıflatmakta hatta ortadan kaldırmaktadır. Bunun yanında, kamusal faaliyetler doğası gereği verimsizdir ve kaynak israfına neden olmaktadır.

Kamusal mallar, herhangi bir bireyin tüketiminin diğer bireylerin tüketimlerinde eşit olarak bir azalmaya yol açmayan ve ortak tüketilen mallardır. Diğer bir ifadeyle, kamusal mallar bölünmezliklerinden dolayı bireylere ayrı ayrı sunulamayan, ancak kullanımından tek bir kişinin bile mahrum edilemediği ve talebi piyasada oluşmadığı için fiyatlandırılmasının söz konusu olamadığı mallardır. Bu bakımdan kamusal mallar dışsal fayda yayma niteliğine sahiptirler. Oysa, dışsal ekonomiler, kamusal mal üzerinde mülkiyet hakkının kurulamamasından kaynaklanmaktadır. Mülkiyet hakkının kurulması, o malın pazarlanamaması ve tüketimden mahrum bırakılamaması gibi niteliklerini ortadan kaldırır. Yani mülkiyet hakkının bulunmadığı durumlarda hemen hemen bütün mallar kamusal mal niteliğindedir. Örneğin teknoloji alanındaki ilerlemelerle, televizyon programı izleme hakkı satın alınmakta ve bu hakla birlikte hizmet kamusal olma niteliğinden çıkmaktadır. Ayrıca kamusal tercih kuramına göre, kamusal mal nitelikleri gereği kamu kesimine devredilmemekte, bu gibi malların çoğunun piyasada üretimi sonucu tüketiciye (yani seçmene) yüklediği maliyetler nedeniyle tüketicilerin ortak kararlarına bağlı olarak seçimler yoluyla kamu kesimine devredilmektedir (Buchanan ve Tullock, 1962:75).

Böylece kamusal olarak sunulan bu mal ve hizmetlere ilişkin talep, maliyetlerine katlananların dışında belli grupların bedavacı davranışları sonucunda belirlenmekte ve sürekli artış göstermektedir. Çoğunluk olma ayrıcalığını kullanan bedavacı kesimler, seçimler yoluyla kamusal hizmetlerin maliyetini kolayca halkın geri kalanı üzerine yansıtmaktadırlar. Bazı kamusal tercih kuramcıları, örgütlü fakirleri, politik sürece müdahaleleriyle kamusal hizmetleri kendi yararlarına olmak üzere sürekli arttıran kesimler olarak açıklamaktadırlar (Rubin ve Rubin 1986:178-

179). Esas olarak bu kuram, çoğunluk olan alt-orta gelir grubu ücretli kesimin, azınlık olan üst gelir grubundaki sermaye kesimini sömürmesinin önlenmesi fikrine dayanmaktadır (Kirmanoğlu, 1997:152).

Kamusal tercih kuramcılarını yerel yönetimlerin mali krizi sorununu da temelde bu görüşlerinden hareketle açıklamaktadırlar. Yerel düzeyde siyasal ve ekonomik güce sahip olan kesimler; sürekli olarak artan kamusal hizmetlerden fayda sağlayanlar ve bu hizmetlerin maliyetlerine katlanan yani vergi ödeyen ancak, bu hizmetlerden fayda sağlayamayan kesimler şeklinde iki kısımda ele alınmaktadır. Federal yapılı devletlerde ikinci kesim ya ödediği vergiye karşı koyma ya da elde edeceği sonuca göre kenti terk etme yönünde olmak üzere iki tür tepkide bulunacaktır. Bunların kenti terk etmeleri halinde ise, yerel yönetimler yüksek talep düzeylerine ek olarak azalan vergi matrahı sonucunda ağır bir sorumluluk altına girmiş olacaklar ve mali kriz kaçınılmaz olacaktır (Rubin, 1985:473).

Gelirin Yeniden Dağılımı:

Aranson ve Ordeshook, bütün kamu harcamalarının yeniden dağıtıcı bir niteliğe sahip olduğunu ileri sürmekte ve devletin ne olduğunu ve neden büyüdüğünü anlamak için de yeniden dağıtım faaliyetlerinin incelenmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Aranson ve Ordeshook, gelirin yeniden dağılımını dolaylı bir şekilde sağlayan *yol harcamalarını* örnek göstermişlerdir. Bu harcamadan yaklaşık olarak her birey fayda sağlamaktadır. Örneğin yol yapımında bazı piyasa firmaları diğerlerini dışarda bırakarak üretim faydası elde ederler. Bazı bürokratlar yol yapımını planlamak ve denetlemek için ücret alırken, diğerleri alamamaktadır. Yolun geçeceği yerleşim yerlerinde arsa spekülasyonu yaparak kazanç sağlayan ve sağlayamayanlar vardır. Tüketimde ise, yolu kullanan her bireyin farklı derecede fayda elde etmesi söz konusudur. Dolayısıyla, Aranson ve Ordeshook'a göre, seçim sürecini gelir elde etme süreci gibi kullanan bu farklı faydalanma konumundaki seçmen ve grupların davranışları sonucunda, kamu ekonomisi genişleyecektir (Aranson ve Ordeshook, 1981:69-88; Mueller, 1993:373).

Meltzer ve Richard ise, kamu ekonomisinin genişlemesini, gelirin yeniden dağılımına ve vergilemenin sonuçları ile ekonominin durumu hakkında tam bilgiye

sahip ve faydasını maksimize etme yönünde hareket eden bireylerin rasyonel tercihlerine dayalı olarak açıklamaktadırlar. Meltzer ve Richard'ın analizleri, refahını maksimize eden ortanca seçmene dayanmaktadır. Onlara göre, nakit veya hizmet şeklinde sunulsun kamusal faaliyetin amacı, gelirin yeniden dağılımının sağlanmasıdır. Gelirin yeniden dağılımı ise bireyler arasında verimliliğin dağılımına ve oylama kurallarına dayalıdır. Bireyler verimlilik, farklılıklarına bağlı olarak farklı gelirler elde etmektedirler. Gelirleri farklı olan bireyler, vergi oranları ve transfer ödemeleri konusunda farklı tercihlere sahip olacaklardır. Gelir dağılımında karar verici seçmenin (ortanca seçmenin) durumu ise oylama kurallarıyla değişebilmektedir. Oy kullanma hakkının genişletilmesi ve oy çoğunluğu kuralının uygulanması ile ortanca seçmenin yapısı düşük gelirli bireylerin (seçmenlerin) katılımıyla değişmekte ve bu da daha yüksek vergi oranı ve sosyal güvenlik harcaması yönünde olmak üzere gelirin yeniden dağılımının tercih edilmesi sonucunu yaratarak kamu ekonomisinin genişlemesine neden olmaktadır (Meltzer ve Richard, 1981:914).

Kamu ekonomisindeki genişlemenin gelir dağılımına bağlı olduğunu açıklayan diğer kuramcı Peltzman (1980) ise, bir kısmi siyasal-ekonomik denge modeli geliştirir. Buna göre; vergi 'ödeyenler' ve 'alıcılar' (tax recipients, vergi dolayısıyla sunulan kamusal hizmetlerden yarar sağlayanlar) arasında azalan eşitsizlik yeniden dağılım talebini azaltabilirken, alıcı grup içindeki eşitsizlikte bir azalma ters etkiye sahiptir. Peltzman'ın temel savı, alıcıların koşulları birbirine daha yakın ve böylece zenginlerin vergilenmesinden daha az etkileniyor olmaları halinde, yeniden dağılımı daha kolay biçimde kabul ettikleri yönündedir (Dao ve Esfahani, 1995:4). Burada Peltzman, ortanca seçmen kuramı yerine, seçmen ya da seçmen gruplarına gelirin yeniden dağılımı ile ilgili vaatlerde bulunarak siyasal rekabet içine giren adayların olduğu temsili yönetim biçimine dayanmaktadır. Ona göre, adayın potansiyel destekçileri arasında gelir dağılımı ne kadar birbirine yakın olursa, bunların sahip olduğu pazarlık güçleri de o kadar fazla olacaktır. Bu durumda, gelirin ilk dağılımı daha eşit iken, adayın daha büyük miktarlarda yeniden dağılım vaad etmesi gerekmektedir. Böylelikle de kamu ekonomisi genişleyecektir. Böylelikle

devletin genişlemesine ilişkin kuramını Meltzer ve Richard artan gelir eşitsizliğine, Peltzman ise artan gelir eşitliğine dayandırmaktadır (Mueller, 1993:365-379).

Devletin Gerçek Hacmi Hakkında Mali Yanılsama¹:

Kamusal tercih kuramcıları, kamu harcamaları artışının sadece bencilliğe değil, aynı zamanda hizmet sunumunun maliyeti ile düzeyi arasındaki ilişkiyi gizleyen zayıf bilgiye de dayandırır. İnsanlar mal ve hizmetlerin maliyetlerinin, gerçekte olduklarından daha düşük olduğunu düşünerek, aşırı talepte bulunabilmektedirler. Örneğin yerel yönetimlere merkezden yapılan bağış ve yardımlar, yerel yönetim hizmetlerinin olduğundan düşük maliyetle algılanmasına neden olabilmektedir (Rubin, 1985:472). Çünkü insanlar, sunulan hizmetlerle ödedikleri vergileri karşılaştırdıklarında, hizmetin düşük maliyetle sunulduğu yanılgısına kapılmakta ve bunlara yönelik taleplerini arttırabilmektedirler. Bu nedenle mali yanılsama derecesinin, kamu kesiminde sunulan malların miktarı ile maliyetleri arasında daha yakın bir bağlantı kurarak, örneğin genel vergilemeden çok kullanıcı fiyatlarına önem vererek azaltılacağını savunurlar (Rubin ve Rubin, 1986:179).

Buchanan ve Wagner, karmaşık ve dolaylı vergi yapılarının aşırı kamu harcamalarına yol açan bir mali yanılsama yaratacağını ileri sürmektedirler (Taylor, 1983:12). Böylece devletin gerçek maliyeti, hem ulusal hem de yerel yönetimlerin vergilerinin karmaşık yapısı nedeniyle gizlenmiş olur. Mükelleflerin bu maliyetleri anlama başarısızlığı, tam (mükemmel) bilgiye sahip olmaları halinde kabul edeceklerinden daha geniş bir kamu harcaması miktarını kabul etmelerine yolaçmaktadır. Mali yanılsama arttıkça, devlet sektörü de o kadar geniş ve etkinsiz olacaktır (Misiolek ve Elder, 1988:234).

Wagner, devletin bir takım kurumsal düzenlemelerle mükellefin kamu harcamalarının maliyetini algılamasını engelleyebileceğini ileri sürmektedir. Bu düzenlemeler (Wagner, 1976:45-46);

¹ Mali yanılsama başka çalışmalarda da ifade edilmesine rağmen ilk defa A. Puviani tarafından *Teoria Della Illusione Finanziaria* (Palermo:1903) isimli kitabında bu şekilde adlandırılıp biçimlendirilmiş bir olgudur (Buchanan, çev. Nemli ve Öncel, 1966:54).

- Mükellef açısından, stopaj yoluyla kesilen gelir vergisi ödemeleri, doğrudan ödenen gelir vergisine nazaran daha az maliyetli görünecektir.
- Mükellefler, enflasyon dönemlerinde kamu harcamalarının düz oranlı gelir vergisi ile finanse edildiği durumda, artan oranlı gelir vergisi ile finanse edilmesi durumuna nazaran daha az karşı çıkacaklardır.
- Borçlanma ile finansman, vergi ile finansmandan daha az maliyetli görünecektir.
- Dolaylı vergiler, doğrudan vergilerden daha az maliyetli olarak algılanacaktır.

Kamusal Tercih Kuramcılarının özelde yerel yönetimlerin mali krizine ilişkin görüşleri ise şöylece özetlenebilir;

1) Yerel yönetimlerin mali krizinin temelinde, yerel çıkar gruplarının, yerel bürokrat ve siyasetçilerin, daha kaliteli ve daha fazla miktarda kamusal hizmet için aşırı talep yarattıkları asimetrik karar alma süreçleri etkili olmaktadır. Mali aldanma ve vatandaşların yetersiz bilgiye sahip olmaları sonucunda siyasetçi, bürokrat ve benzeri özel gruplar, karar alma süreçlerini kendi yararlarına olmak üzere kullanabilmektedirler. Bu nedenle oluşan maliyetler bütün vergi mükellefleri arasında paylaşılırken, yararlar ise tekil düzeyde kalmaktadır (Mouritzen, 1992:51). Ancak bu adaletsiz durum karşısında, kamusal faaliyetin faydasına oranla maliyetini yüklenen kesimin bu yükten kurtulmak üzere yöneldiği ‘vergi isyanları’ veya yerel birimi terketme gibi davranışlar sonucunda, yerel yönetimler sürekli artan harcama taleplerine karşı, gelirlerinde azalmayla karşılaşır ve sonuç mali krizdir. Böylesi bir durum 1978’de Kaliforniya’da Öneri 13 (Proposition 13) başlıklı yasanın hazırlanmasına yolaçmış ve bu yasayla, vergi yükünün azaltılmasına gidilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlerin sadece mülk vergileri vasıtasıyla gelirlerini artırma gücü kısıtlanmamış, aynı zamanda, herhangi bir verginin kabulü için *kaliteli oy çoğunluğu ilkesinin* uygulanması da hüküm altına alınmıştır (Lyon, 1998:3).

2) Piyasa mekanizması aracılığıyla etkin sunulabilen mal ve hizmetlerin yerel kamu sektörüne devredilmesi, yerel yönetimlerin aşırı büyümesine neden olmaktadır. Buna göre yerel yönetimler, fiyatın talebi sınırlayabildiği ve özel sektöre bırakılabilecek mal ve hizmetleri yüklenmektedirler. Halbuki, yerel yönetimler sadece tüm topluma fayda sağlayan hizmetleri sunmalıdır. Aksi halde, yerel kamusal

sektörde –ve aşağıda üçüncü neden olarak sıralanan- fayda maliyet ilişkisi kurulamadığından, bölünebilir malların sunumu aşırı kamusal talep yaratacaktır. Bu durumun ise, mali krize yolaçacağı ifade edilmektedir. Çözüm ise sözkonusu mal ve hizmetlerin üretilmesinin piyasaya bırakılmasıdır (Ross, 1986:125).

3) Yerel kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetleri birbirinden ayrıldığından, vatandaşların aşırı taleplerinden dolayı yerel yönetimler mali sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Burada temel sorun, bireylerin mal ve hizmetin üretim maliyetine katkılarının denetlenememesi ve dolayısıyla her bireyin katkıda bulunmayı diğerlerine bırakmasıdır. Fayda ve maliyetlerin toplumsallaşma derecesinin farklı olması, yani maliyetin daha toplumsal; faydanın ise daha tekil düzeyde üstlenildiği durumlarda, yerel kamusal hizmetin talebi aşırı düzeyde olacaktır. Sonuçta; mali yük, yerel yönetime kayacaktır.

4) Yerel mal ve hizmetlerden faydalanan belli birey ve gruplar, bunların maliyetini bunlardan fayda sağlamayan vergi mükellefleri ile paylaştıklarından, hizmetlerin düşük maliyetli olduğu yanılsamasına kapılmaktadırlar. Bu nedenle, talep artışı yaratmaktadırlar. Yerel yönetimler de talep artışlarından dolayı büyümekte ve mali sorunlar ortaya çıkmaktadır (Rubin, 1982:118-119).

Bu nedenlerden ötürü kamusal tercih kuramcıları daha küçük ve özerk yerel yönetim anlayışını savunmuşlar ve yukarıda ele alınan ‘yerelleşme’ olgusunun temelini oluşturan kuramcılar olmuşlardır. Mali krizi temelde seçmen ve kendi politik çıkarını düşünen siyasetçi ve bürokratların davranışlarına dayalı olarak açıklamaktadır. O halde kriz bunların etkilerinin zayıflatılması ile önlenabilir. Bu ise, yerel yönetim birimlerinin idari olarak parçalanması ile mümkündür.

Kamusal tercih kuramcıları Tiebout hipotezinden hareketle, yerel yönetim alanlarının idari ve fonksiyonel olarak bölünmesinden (fragmentation) yanadır. Büyük ölçekli yerel birimlerin (örn. metropollerin) çok sayıda ve farklı birimlere bölünmesi, bir yandan yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalelerinden ve böylece kısıtlandırılmış bir yapıdan uzaklaştırılmasını sağlayabilecek, diğer yandan ise hem yerel halkın, yerel bürokrat ve siyasetçileri denetlemesine hem de rakip durumdaki çıkarların etkin bir biçimde dengelenmesine olanak yaratabilecektir.

Çünkü Tiebout hipotezine göre, yerel yönetimler insanların zevk ve tercihlerine en uygun kamu hizmeti ve vergi karması sağlayan birimlerde yaşamayı seçmelerine imkan verecek şekilde yapılır. Bölünme ile birlikte çok sayıda ve birbirleriyle yarışan yerel yönetimler ortaya çıkacak ve bunlar ihtiyaçları bakımından göreceli olarak homojen olan yerel halk için pazar yeri haline geleceklerdir. Yerel siyasetçi ve bürokratlar, diğer yönetimler ile merkezi yönetimin koyduğu kurallar çerçevesinde rekabet ederek, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı ve gelirlerin kullanımında daha etkin davranacaklardır. Böylece yerel yönetimin alanı ne kadar küçük olursa yerel hizmetler de o kadar etkin ve etkili bir biçimde sunulacaktır. Çünkü özellikle “büyük birimler halkın isteklerine duyarlı değildir ve böylelikle etkinsiz ve etkisizdir, zayıf performansları ile vergi mükelleflerinin (sermayenin) birimlerini terketmelerine sebep olurlar ve kendi mali krizinin tohumlarını eken hizmet sunucularıdır” (Rich, 1980:286). Ayrıca bu kuram gelir açısından merkezi yönetime bağımlılık nedeniyle yerel yönetimlerin merkezi bağış ve yardımları, (yani başkalarının paralarını) kendi paralarını harcarken gösterdikleri duyarlılık ve ihtiyatlılığı göstermeyip mali sorumsuzluk içine sürükleneceklerini öne sürer. Bunun için M. Olson’un ‘mali denklik’ (fiscal equivalence) ilkesinin uygulanması zorunludur. Mali denklik, hizmeti sunan ile hizmetin maliyetine katlanan birimlerin aynı birimler olması anlamına gelmektedir. Böylece yerel bürokrat ve siyasetçilerin belli kesimler lehine maliyetleri artırmasının önüne geçilerek yerel toplumun ihtiyaçlarına yerel kaynakların etkin bir biçimde kullanımı sağlanacak ve yerel yönetimler bölgenin ekonomik kalkınmasında daha sorumlu hale getirilecektir. Özetle kamusal tercih kuramına göre, yerel yönetimin alanı ne kadar küçük olursa, tercih ve ihtiyaçları bakımından homojen insanların biraraya gelmesi ile, bürokrat ve siyasetçilerin belli kesimler lehine kaynakları etkin olmayan biçimde kullanması o derece önleneyeğinden, mali kriz de önlenmiş olacaktır.

1.2.1.2. Dengesiz Büyüme Kuramı

Baumol’un ‘dengesiz büyüme kuramı’nı’ geliştirmesinde 1960’larda ABD’de son derece ciddi boyutlara ulaşan ve kentleri mali krizin eşiğine getiren kentsel sorunlar ve gerekli kentsel hizmetler temel neden olmuştur (Arın, 1994:9).

Baumol'un, 'görelî fiyat etkisi' olarak da bilinen dengesiz büyüme kuramı; verimliliğin, kamu sektöründe özel sektördeki göre daha yavaş artacağı savına dayanmaktadır. Baumol çalışmasında, ürünün doğası üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna göre, iktisadi faaliyetleri sermaye yoğun ve emek yoğun olmak üzere iki grupta toplamaktadır. *İlki* teknolojik bakımdan ilerici üretim faaliyetleridir. Burada teknolojik yenilikler, sermaye birikimi ve ölçek ekonomileri emek (adam)-saat başına verimliliği arttıracaktır. *Diğeri ise*, ara sıra verim artışı yaratan faaliyetlerdir (Baumol, 1967:50-51). "Görüleceği gibi, Baumol 'teknolojik bakımdan ilerleyen sektör olmayı, hem yatırımın daha çok yapılması hem de bu yatırımlar sayesinde ölçek ekonomilerinden yararlanılabilmesi, ek olarak, yeni yatırımlar sayesinde emek verimliliğinin yükseltilebilmesi özellikleriyle tanımlamaktadır" (Arın, 1994:10).

Baumol, faaliyetin doğasını gözönünde bulundurarak, *iki sektörlü bir ekonomi modeli* geliştirmektedir. *Birincisi*, ekonomide teknolojik gelişmelerden yararlanan, dolayısıyla sermaye yoğun faaliyetlerde bulunan ilerici-verimli sektör yani özel sektör; *ikincisi*, daha çok emek yoğun faaliyetlerde bulunan, böylece özel sektöre göre ilerici olmayan üretim verimliliği düşük sektördür. Kamu sektörü, sözü edilen ikinci grup sektör niteliğindedir. Baumol'a göre, teknolojik gelişmelerin görece yavaş olduğu kamu sektöründe üretim maliyeti nisbi olarak artacaktır. Bundan dolayı kamu sektörü ekonomide dengesiz büyümeye neden olmakta, dolayısıyla ekonomik büyümeyi yavaşlatmaktadır (Walsh, 1988:35-37; Sharpe, 1981:20-21).

Bundan başka Baumol tezini üç temel varsayıma dayandırmaktadır: 1) Emek maliyetleri dışındaki diğer maliyetler önemsiz ve emek gücü sayıca sabittir. 2) Emek piyasalarındaki hareketlilik nedeniyle ücretler, her iki sektörde de birlikte artar, düşer ve uzun dönemde eşitlenir. 3) Emeğin fiyatı (ücret), ilerici sektörde adam/saat başına verimlilik artışına eşit olarak artar (Baumol, 1967:53; Lynch ve Redman, 1968:885).

Emeğin fiyatı, özel sektörde yoğun sermaye kullanımına ve böylece verimlilik artışına bağlı olarak arttığından ve tüm ekonomi düzeyinde uzun dönemde eşitlenme eğilimi taşıdığından, kamu sektöründe nisbi maliyetlerin artması kaçınılmaz olacaktır. Böylece görelî fiyat etkisi oluşacaktır. Diğer bir anlatımla,

Baumol teknolojinin, emeğin verimliliğini belirleyen önemli bir öge olduğunu ve kamu kesiminin doğası gereği maliyet düşürücü teknolojilerin kullanılmaması nedeniyle özel kesime oranla üretim artışı sağlamazken, emeğin fiyatının bu kesimdeki ile aynı oranda artması ile kamu hizmetlerinin birim maliyetinin, özel kesimdeki birim maliyetlere oranla artacağını ileri sürmektedir. Gerçekten de ilerici sektörde verimlilik ile emeğin fiyatı birlikte arttığından, maliyetler yükselmeyecektir. Diğer taraftan kamu sektöründe emeğin fiyatındaki artışlar verimlilik artışı ile telafi edilemeyecektir. Verimliliğin sabit kaldığı durumda ise, emeğin fiyatındaki her artış reel maliyetleri aynı oranda arttıracaktır (Baumol, 1967:55-56).

Diğer taraftan emek açısından, kendinden yüksek verimlilik beklenmediği ve ancak fiyatının özel sektörle aynı düzeyde tutulduğu kamu sektörü cazip hale gelecektir. Bu durum, özel sektör için emek gücü arzında daralma yaratacağından, arzu edilir değildir ve ekonomik büyüme üzerinde olumsuz sonuçlar yaratacaktır (Baumol, 1967:56). Çünkü bu durum, ekonominin toplam verimlilik düzeyindeki artışın, emek gücü kullanımındaki artış hızının gerisinde kalmasına neden olacaktır. Eğer verimliliği artmayan sektör, ekonomi içindeki payını korumaya devam ederse, verimlilik artışı yaratan sektörün kaynaklarını massedecek ve ekonominin büyüme hızı düşecektir (Arın, 1994:10).

Baumol iç güvenlik, eğitim, sosyal refah, sağlık, yönetim- planlama ve denetleme gibi yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin emek yoğun, dolayısıyla verimlilik artışının sınırlı olduğunu, bu nedenle yerel yönetimlerin ilerici olmayan sektör niteliğinde olduğunu savunmaktadır. Baumol eğitim, sağlık, semtlerin suçtan arındırılması gibi yerel yönetim hizmetlerinde bilgisayar ve diğer aygıtlar ile teknoloji yoğunluğu arttırılsa dahi, örneğin hekimin tekil dikkatinin yerini alabilecek hiçbir ikame ögenin sözkonusu olmadığını, talebin fiyat esnekliğinin inelastik olduğunu ifade etmektedir. (Baumol, 1967:59). “Bu durum, üretimde verimlilik artışı görece geri kalan ve maliyeti yükselen mallara olan talebin –maliyet ve fiyat artışına rağmen- düşmemesini sağlamaktadır. Fakat bu kez bu mallar veya hizmetlerden elde edilen kârlar yetersiz kalacağı için üretimlerine devam edilmeyerek piyasadan çekilecekleri veya ancak devlet desteği ile üretimlerine devam edilebileceği iddia edilmektedir” (Arın, 1994:10). O halde piyasa aksaklıkları

kamu kesiminin büyümesinin önemli bir nedenidir. Özel kesimin saf kamusal mallar, doğal tekeller, ölçek ekonomileri, piyasa esneksizlikleri, bilgi yetersizlikleri vs. gibi piyasa aksaklıkları nedeniyle üretemediği mal ve hizmetleri kamu kesiminin üretmesi, kamu kesiminin büyümesine yol açacaktır.

Baumol'a göre maliyet artışlarındaki bu eğilim, dışsallıklar nedeniyle de şiddetlenmekte ve kentin mali sorunlarını arttırmaktadır. Kent nüfusunun artması dışsal maliyetler örneğin trafik sıkışıklığı, havanın kirlenmesi, eğitim olanaklarının yetersizliği, kişi başına belediye hizmetlerine (harcamalarına) talep artışı yaratmaktadır. Buna karşılık kentin yaşam düzeyinin gerilemesi sürecini durdurmada ihtiyaç duyulan vergileri ödeme gücüne sahip kişilerin, dışsal maliyetlerin artmasıyla kentten çıkmaları ile kent koşullarında bozulma süreci yoğunlaşmaktadır. Sonunda yerel yönetimler harcama taleplerindeki artışın gerisinde kalan gelir yetersizliği ile karşı karşıya gelmektedirler (Baumol, 1967:61; Lynch ve Redman, 1968:885). "Dolayısıyla kentsel yaşamın olumsuz etkileri ve hizmetlerin üretim maliyetlerinin giderek artması yerel yönetimlerin giderlerini de giderek arttıracaktır. Bir yandan kentsel hizmetlerin nitelik ve nicelik düzeyini yükseltmek, bir yandan da verimlilik düşüşünü telafi etmek için devlet harcamalarının artışını hızlandırmak gerekmektedir. Fakat bu durumda kentlerin bütçeleri yetersiz kalmakta ve kentsel mali kriz ortaya çıkmaktadır" (Arın, 1994:11). Baumol, çağdaş kent yaşamı standartları sürdürülecekse, yerel yönetim hizmetlerinin genişlemesinin gerektiğini vurgular. Ancak yerel yönetimlerin, nüfus artışının (kentsel yığılmaların) ve dışsallıkların yarattığı maliyetlere karşılık, vergi oranlarını arttırma yetkisine dahi sahip olamadıklarını, bu mümkün olsa bile, vergi oranlarının arttırılmasının vergi tabanının erimesine yolaçacağını belirtmektedir. Bu nedenle Baumol, merkezi devletin yerel yönetimleri mali krizlerden korumak üzere gerekli kaynakları sağlamasını önermektedir. Ancak, bu da merkezi devlet harcamalarını büyütecektir (Baumol, 1967:62).

1.2.2. Marksist Kuram

M. Desai'ye göre marksist kuram, kapitalizmi anlamamızda bir alettir ve görünen yüzünün arka taraflarını, çelişki ve çatışmalarını açığa çıkararak kapitalist ekonomik sistemin ve işleyişinin derin bir analizini yapmaktadır (Desai, 1977).

Bu kurama göre, sözkonusu sistemde “insan ihtiyaçları, sermayenin arttırılması ve piyasanın ihtiyaçlarına göre ikincil hale gelir” (Gordon, 1971:4). Bu analiz tam da sistemin arka yüzünü açıklamaktadır. Yani, “kapitalist üretimin temel amacı toplumsal gereksinimleri tatmin etmek değil, fakat artık-değer yaratmak ve onu arttırmaktır” (Fine, 1973:76). Ancak bu süreç, daha önce de vurgulandığı gibi, çelişkili bir biçimde sistemin yapısına dayalı olarak kendi krizini yaratmaktadır. Yine bu süreç, krizin çözümünde devlete olan gereksinimi açığa çıkarmaktadır. Ancak, devlet bir yandan sistemin krizini çözerken, öte yandan kaçınılmaz biçimde kendisi de mali kriz ile yüzyüze gelecektir.

Devletin mali krizini anlamak için sistemin karmaşık ilişkilerinin ve özelliklerinin irdelenmesi ve bu açıdan devlete yüklenen rollerin iyi gözlemlenmesi gerekmektedir.

Liberal kuramda devlet, tek tek bireylerin öz-belirlenimli bireysel haklarından vazgeçmeleri sonucu, toplumdaki tüm bireylerin bir fikirbirliğine dayalı olarak ‘toplumsal çıkar’ı gerçekleştirmek üzere devredilmiş yetkilerle donatılan ve bu bakımdan toplumun dışında ve üstünde duran bir kurum olarak düşünülmektedir. Ancak marksist kuramcılar, sistemin yapı ve ilişkilerinin gerçek yanlarını ve böylece devletin rolünü doğru biçimde açıklamadığını belirterek, liberal kuramı eleştirmektedirler. Marksistlere göre, devlet toplumdan bağımsız bir kurum değildir ve nesnel olarak bir sınıf devleti niteliğindedir. Yani devlet, sermaye birikiminin koşullarını yaratmak üzere sermaye sınıfı adına hareket eden bir kurumdur (Gülalp, 1993:47).

Marksist kuramcılar arasında, kapitalist devletin niteliğine ilişkin olmak üzere tam bir görüşbirliği söz konusu değildir. Marksist devlet kuramı, temelde *araçsal* ve *yapısal* olmak üzere iki farklı yaklaşımla ele alınabilmektedir. Araçsalci yaklaşıma göre devlet, sermaye sınıfının çıkarlarını korumak üzere bu sınıf tarafından kullanılan bir araçtır. Yapısalci yaklaşım da, devletin temel olarak sermaye sınıfının çıkarlarını koruduğu ve bu doğrultuda faaliyet gösterdiği görüşündedir. Fakat bunlar bu rolün, doğrudan sermaye sınıfı tarafından idare edilmekten çok, kapitalist ekonominin yapısı tarafından zorla kabul ettirildiğini ileri sürerler. Bunun nedeni, sermaye sınıfı içindeki bölünmenin ve böylece sınıf içi çıkar

çatışmalarının ortaya çıkmasıdır. Devlet görece özerk yapıdadır. Bu bakımdan kapitalistin kârını maksimize etme amacı ile çatışan; emek sınıfı lehine olmak üzere refah programları ve çevre koruma gibi hizmetler yapabilmektedir. Fakat bu politikalar olmaksızın, kapitalist sistem toplumsal huzursuzluklarla tehdit edilecektir. Sonuçta, iki yaklaşım arasında görüş birliğinin kurulduğu önemli bir sav vardır ki, bu da; her durumda devletin, sermaye birikiminin genel sürecini iyileştirmek için baskı altında tutulmasıdır (Şengül, 2001:48; Clark, 1991: 112-114).

Bu bakımdan marksist kurama göre, devletin işleyişi ve harcamaları ve buradan krizine uzanan süreç, kapitalizmin iki temel özelliğinden kaynaklanmaktadır (Önder vd., 1989:16): 1) *Kapitalist toplumsal ilişkilerin doğası*, 2) *Kapitalist gelişme sürecinin özellikleri*.

Bu iki temel özellik, sistemin iç çelişkilerini ve bunlara ilişkin olmak üzere kendi krizlerini yaratır. Yani kapitalist sistem kendi yıkımının tohumlarını içinde barındırdığı gibi, toplumda ortaya çıkan birçok ilişki ve gelişme, aynı sistemin etkisini zayıflatabilir (Newton ve Karran, 1993:41). İşte burada, kapitalizmin ortaya çıkan krizlerinin giderilmesinde devlete, etkin bir araç olarak işlerlik kazandırılacaktır.

1.2.2.1. Krize Yolaçan Yapının Özellikleri

1.2.2.1.1. Kapitalist Toplumsal İlişkilerin Doğası

Kapitalist toplumsal ilişkilerin temeli, sermaye ile emek arasındaki ilişkide yatar. Toplumsal ilişkileri tarihsel bir süreç içinde inceleyen marksist kuram; modern toplumun hakim ilişkisinin emek-sermaye ilişkisi olduğunu ve kapitalist toplumda devletin sermaye birikimini ve yeniden üretimini sağlama işlevinin bu ilişkiye dayandığını açıklamaktadır (Foley, 1973:222).

Marksist kuram bu iki sınıfın çıkarlarının birbirleriyle çatışma halinde olduğunu, böylelikle iki sınıf arasındaki çıkar mücadelesinin devletin gelir ve harcamalarının hacmini ve bileşimini belirlediğini ifade etmektedir. Ancak özünde sisteme hakim olan güce bakıldığında, bu güç sermaye sınıfıdır ve dolayısıyla sistem bu sınıfın çıkarlarına yönelik işlemektedir. Zaten sistemin amacı, her ne pahasına olursa olsun bireylerin (sermayedarların) elinde sermaye birikiminin sağlanması ve

sürdürülmesidir. Böylece devlet, sermaye kesiminin işleyişi için gerekli koşulları hazırlar ve sistemin işleyiş sorunlarını çözer, hafifletir ya da meşrulaştırır.

Marx'a göre işgünü, 'gerekli emek' ve 'artık emek' elde etmek üzere ikiye bölünebilir. İşçinin kendi emek gücü değerine eşit olan ürün; yani gerekli emeğin yarattığı ürün, işçiye 'ücret' olarak verilir; fakat işçinin kendi emek gücü değerinin üzerinde olup artık emeğin yarattığı ürün, 'artık değer'dir. Buna sermayedar tarafından el konulur ve emek böylece sömürülmüş olur. Sömürü oranı, artık değerın değişir sermayeye bölünmesiyle elde edilen bir ölçüdür. 'Artık değer oranı'na 'emeğin istismar oranı' ve 'sömürü oranı' da denilmektedir (Savaş, 1997:480). Emeğin sömürü oranı arttırılmazsa, kâr oranı azalacak ve birikim sağlanamayacaktır. Üretimin amacı kâr olduğundan, kârların en üst düzeye çıkarılması sistemin başarısı ile doğru orantılıdır ve bu amaç için devlet önemli bir aygıttır. Buna göre; devlet, sömürü oranının arttırılıp birikimin sağlanması için, eğitim gibi emeğin yeniden üretiminin maliyetlerine katlanmanın yanı sıra, emeğin örgütlü hale gelmesini engelleyici bir takım yaptırımlarda bulunmalıdır. Emeğin örgütlenmesi, sermayeyi sömürü oranını arttırmasından ve üretim yöntemlerini değiştirmesinden alıkoyacaktır. Bu nedenle devlet, kısıtlayıcı kanunlar yoluyla emeği zayıflatarak da sermayeye yardım edebilir (Walsh, 1988:32).

Artık-değerin tümünün sermayedarın tüketimine gittiği, yani safi birikimin olmadığı 'basit yeniden üretim' sistemi yerini, modern kapitalist devlette 'genişleyen üretim'e bırakmıştır. Birikim, 'artık emeğin' sermayeye dönüşümüdür. Artık-değer, sermayedarın gelirini ve üretim işleminin amacını gösterir.

Artık-değerin yaratılmasına ilişkin kapitalizmin temel çelişkisi, "üretimin iş bölümüne dayalı bir biçimde toplumsal niteliğinin bulunması, buna karşılık üretim araçları mülkiyetinin ve bölüşümün özel bir nitelik taşımasından kaynaklanmaktadır" (Saybaşı, 1992:50). Bunun anlamı şudur: üretim nedeniyle ortaya çıkan maliyetler topluma yayılırken, yaratılan artık değere ise bireysel sermayedarlar tarafından özel olarak el konulmaktadır.

Marksist kuramcılar, “sermaye sınıfının egemenliği ve emeğin sömürüsü üzerine kurulu değer ilişkilerinin, doğası gereği kararsız ya da kriz yüklü olduğuna ve kapitalizmin doğası gereği krize bağımlı olduğuna inanırlar” (O’Connor,1989:24).

1.2.2.1.2. Kapitalizmin Gelişme Süreci

Kapitalizmin gelişme süreci içinde, devlet bu sürecin bir parçası olarak varolmuş, birikim rejiminin çelişkilerini hafifletmeye yönelik roller üstlenmiştir. Devlet işlevlerinin ve harcamalarının niteliği ve büyüklüğü, kapitalizmin gelişme sürecinin özelliklerine göre değişecektir. Dolayısıyla kapitalist gelişme süreci devleti büyüten eğilimler taşır. Ayrıca bu süreçte; emek, ücretli işgücü haline gelir, üretim giderek daha çok kâr amaçlı bir hal alır, sermaye giderek yoğunlaşır, merkezileşir, daha az sayıda elde toplanır ve rekabet uluslararası bir boyut kazanır.

Kapitalist gelişme sürecinin dönemselleştirilmesinde iki ana yaklaşım vardır: Birinci yaklaşım; kapitalist gelişme dönemlerini rekabetçi kapitalizm–tekelci kapitalizm olarak ayırır. İkinci yaklaşım ise; rekabetçi kapitalizm- tekelci kapitalizm- tekelci devlet kapitalizmi olarak üçe ayırır (Arın, 1985:115):

Bu yaklaşımlar kapitalizmin temel ilişkilerinin tarihsel olarak aldığı biçimlerdir. Öyle ki bu süreç, 19.yy. ortalarına kadar kapitalist üretim tarzının yerleşmesi ve ilk sermaye birikimi ile genişleyen (yaygın) birikim rejiminden ve rekabetçi düzenleme biçiminden, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yoğun birikim rejimine ve tekelci düzenleme biçimine doğru gelişir. Rekabetçi kapitalizm sürecinden, tekelci kapitalizm sürecine geçiş, mutlak artık değer üretiminden, nispi artık değer* üretimine dönüşümdür (Arın, 1985;115). Yani bu sürecin aşamalarının belirleyicisi, artık değer üretimi ve mülk edinme biçimidir.

Artık değerın yeniden üretiminin toplumsal ve bölüşümünün ise tekil bir nitelik taşımasının yanı sıra, gelişme süreciyle ortaya çıkan **tüketim yetersizliği**,

* Mutlak artık değer, üretim koşulları aynı kaldığı halde işgününün (iş süresinin) uzatılması ile elde edilir. Nisbi artık değer ise, yeni makineler, icatlar ve yöntemler uygulanarak iş süresinin kısaltılmasıyla elde edilir. Buna emeğin üretim gücünün ya da verimliliğinin artması da denir. Gerçekte iş günü kısaltılmamıştır; ama teknolojik yenilikler uygulanarak daha az miktarda emek, daha fazla artık değeri üretmek gücü kazanmıştır.

azalan kâr oranları ve aşırı üretim gibi sisteme özgü çelişkiler, kapitalizmin krizini ortaya çıkarır.

a) Tüketim yetersizliği sorununu konu alan çalışmalar arasında temel bir yeri olan, Baran ve Sweezy'nin Tekelci Sermaye adlı ortak çalışmasında üzerinde durulan konu, artığın tekelci kapitalizm koşullarında yaratılması ve tüketilmesidir. Baran ve Sweezy, tekelci sermaye kavramını, dev şirketlere dayandırır (Baran ve Sweezy, 1970). Ayrıca üretim sürecinde yeni teknolojilerin kullanılması olanağı da bu şirketin kontrolü altındadır. Marx sermayenin merkezileşmesini de büyük ölçekli üretimin gittikçe artmasına bağlamaktadır.

Burada tekelci sermayenin, üretebildiği malları satmakta başarısızlığa uğrama eğiliminin, düşük ücretler ve işsizlik nedeniyle kaçınılmaz olduğu ileri sürülmektedir. Birikim eğilimi ve emek tasarruf edici teknolojik yenilikler nedeniyle tüketim daha da azalacaktır. Bu sistem, gittikçe daha çok artık yaratmakta, buna karşılık bu artığın emilmesi için gerekli tüketim ve yatırım alanı yaratmakta başarısızlığa uğramaktadır (Baran ve Sweezy, 1970:132). Bunun nedeni ise, basitçe, sermaye sınıfının elde ettikleri kârı, tüketim yerine sermaye birikimine ayırması ve işçilerin satınalma güçlerinin de zayıflamasıyla tüketim yetersizliğinin ortaya çıkmasıdır. Böylece yeniden üretim krizi olgunlaşmaktadır.

Artığın tekrar üretime katılması imkanı azaldığından, ekonomik durgunluk görülecektir. Bu durumda, tekelci sermaye, talebi canlandırmaya çabalayacak, satış, artırmanın yeni tekniklerine ve reklamcılığa ağırlık verecektir. Devlet de buna yönelik görevler üstlenecek ve emilmeyen artığın (tekrar üretime katılma imkanı daralan artığın) yatırımlara yönelmesini özendirecektir.

Devlet mal ve hizmet satın alarak ya da transfer ödemeleri aracılığıyla fiili talep yaratacaktır. Nasıl finanse edilirse edilsinler, kamu harcamaları artığın emilmesine yardımcı olmaktadır (Saybaşı, 1993:171). Sonuçta, tekelci kapitalizmde devletin görevi, sistemde atıl duran potansiyel artığı harekete geçirmesidir. Yani kapitalist toplumda kullanılmayan kapasite ve istihdam edilmeyen işgücü kullanılabilirse, devlet fiili talep yaratmış olacaktır (Baran ve Sweezy, 1970:174).

b) **Azalan kâr oranı**¹, sermaye birikimi çelişkilerinin ve krizin bir diğer nedenidir. Birikim süreci geliştikçe, emeğin verimliliğinin artmasıyla sermayenin organik bileşimi,² sabit sermayenin arttırılması lehine değişir. Ancak belli bir artık değer oranında, sabit sermaye miktarının artması, kâr oranında azalmaya neden olacaktır. Çünkü yalnızca değişir sermaye, artık değer üretebilir. Sermaye birikiminin (dolayısıyla sabit sermayenin) artması, işgücüne olan talebi artırır, bu ise ücretlerin yükselip kârın düşmesine neden olur (Bullock ve Yaffe, 1988:24).

Saybaşılı sözkonusu gelişimi, ülkeleri için 1900-1970 yılları arasında inceleyen Glyn ve Sutcliffe'in bu teorik çatıyı doğrular nitelikte sonuçlar elde ettiklerini ifade etmektedir. Glyn ve Sutcliffe'e göre, "kapitalist ekonomik sistemde, işgücü arzı ile karşılaştırıldığında, bir aşırı birikim süreci yaşanmaktadır. Bu durum ise, işçilerin pazarlık gücünü arttırarak reel ücretlerin yükselmesine neden olmaktadır" (Saybaşılı, 1992:83). Maliyet enflasyonunun doğmasına neden olan reel ücretlerdeki yükselme, kâr oranlarındaki artışı azaltmakta, sermaye birikimini zayıflatmaktadır.

Kâr oranlarındaki düşmenin önüne geçmede; sömürü yoğunluğunun arttırılması, ücretlerin reel değerlerinin düşürülmesi, sabit sermaye öğelerinin ucuzlatılması, nisbi nüfus fazlalığı ve dış ticaret önemli etkenlerdir (Saybaşılı, 1992:55). Bu nedenle, kurumlar vergisi ve gelir vergisi oranları azaltılarak yatırımın özendirilmesi, işçi sendikalarına ilişkin yasal kısıtlayıcı düzenlemeler getirilerek ücretlerin sınırlandırılması, kamu harcamalarının özel kesimin ürettiği mal ve hizmetlere yönelmesi, ve özel kesimin kâr oranlarını yükselterek ucuz temel sınai maddesi, akaryakıt vs. girdiler sağlaması devletin başlıca görevleri olmuştur (Saybaşılı, 1992:63-67). Ayrıca devlet sermaye kesimi lehine, tatmin edici ortalama kâr oranını garanti etmek için düşük kârlı sanayileri de kamulaştırmaktadır (Pereira, 1993:1344).

c) Kapitalizmin işleyişinden kaynaklanan ve krizini yaratan diğer çelişki ise **aşırı üretim halidir**. Kapitalizmde sermaye birikimini arttırmak, dolayısıyla daha fazla kâr elde etmek için üretimin ölçeğinin sürekli genişletilmesi de sistemi

¹ $p \text{ (kâr oranı)} = s \text{ (artık değer)} / c \text{ (sabit sermaye)} + v \text{ (değişir sermaye)}$

² $\text{sermayenin organik bileşimi} = C \text{ (Sermaye)} / c \text{ (sabit sermaye)} + v \text{ (değişir sermaye)}$

bunalıma götürecektir. Marx'a göre, kapitalist sistemde yeniden üretim, sonunda tüketmek için üretim değildir. Üretim, sermayeyi genişleten sermaye üretimidir, kâr için ve birikimin artması için üretimdir. Birikim elde etmek amacı güden üretim, artık-değerin özel, üretimin toplumsal karakterde olması onu zorunlu olarak planlanamaz kılar. Sonunda, sistemin artık-değer üzerinde yoğunlaşma ve değişir sermayenin yerine sabit sermaye koyma eğiliminden ötürü kâr oranında düşme ortaya çıkacaktır (Desai, 1977:176). Oysa kâr oranlarının düşmesiyle birlikte satın alma gücü zayıfladığından yeni yatırımlar azalacak, belki de tümüyle kesilecektir. Yatırımların azalması ya da durması yeni makine ve sermaye malları siparişlerini de olumsuz etkileyecektir. Bu da üretim araçları üreten sanayi kesiminde bir aşırı üretim bunalımı yaratacaktır ve giderek ekonominin tümüne yansıyor bunalımın yaygınlaşmasına neden olacaktır (Saybaşı, 1992:67-68).

Aşırı üretim halini hafifletmeye yönelik olarak da devlete kapsamlı roller yüklenir: Üretimin genel ve teknik koşullarını yaratmaya çalışarak, bu maliyetleri vergiler aracılığıyla topluma yayar; refah devleti uygulamaları ile emek gücünün yeniden üretiminin maliyetlerini topluma yükler; üretim ile talebi dengelemeye çalışarak aşırı birikimi hafifletip sermayenin gerçekleşmesini düzenler; para ve kredi sistemini düzenleyerek nakdi sermayenin dağılımını etkiler; sınıflararası ve sınıflar içi karmaşık ilişkileri düzenleyerek sistemi ve toplumsal ilişkileri korumaya çalışır (Arın, 1985; 130).

Tarihsel bir analiz yapmak gerekirse, kapitalizmin yapı ve işleyiş süreci, esas olarak, birikim ve kâr hadlerinin arttırılması çabalarını içerir. Sistemin krizi de, birikimde ortaya çıkan aksamalardan kaynaklanmaktadır. Yani piyasa mekanizması, birikimin sağlanmasında başarısız olmaktadır. Bunu yenmek devlete ağır sorumluluklar yüklemektedir.

Gerçekten sermaye birikiminin varlığı, 16.yy'da kapitalizmin başlangıcından itibaren modern devletin varlığına bağlı olagelmıştır. Modern devlet tipini kendinden önceki devlet tiplerinden ayıran temel özellik; sermaye birikiminin, devlet desteği ile gerçekleştirilmesi ve dolayısıyla da devletin, sermaye birikim sürecine duyarlı olmasıdır (Şaylan, 1995:24).

Kapitalizmin ilk aşamasından –merkantilist dönemden- başlamak üzere (ilk sanayi ülkeleri Britanya, Fransa ve ABD’de) devlet, ilk birikim sürecini desteklemek için piyasaya müdahalede bulunmaktadır. Ancak sanayi devrimi sürecinde ve sonrasında, klasik iktisatçılar devlet müdahalesini yoğun bir biçimde eleştirmektedirler. Bu dönemin liberal kuramcılarına göre, devletin tamamen sosyo-ekonomik yaşam alanının dışında tutulması, bu alanın pazar mekanizması ve ilişkilerine bırakılması gerekmektedir.

Büyük şirket ve birliklerin arttığı, yeni bir safhanın yani tekelci kapitalizm döneminin başlamasıyla birlikte, devlet müdahalesine tekrar gereksinim duyulmaktadır. Bu Keynesyen politikaların uygulandığı, ekonomik planlama ve büyümenin devlet aracılığıyla sağlanmaya çalışıldığı dönemdir. Devlete, piyasanın düzenli çalışmasının koşullarını ve fiili talep yetersizliğini tamamlaması bakımından gereksinim vardır. Devlet, talebi; faiz hadlerini düzenleyerek veya ucuz kredi sağlayarak özel yatırımı teşvik etme gibi önlemler yanında, doğrudan yatırım yaparak yönetmelidir. 1929 bunalımı ve bunun getirdiği koşullara göre yeniden yapılanmanın sağlandığı İkinci Dünya Savaşı sonrası bu dönem, refah devleti dönemi olarak tanımlanmaktadır (Pereira, 1993:1345-46).

Batı kapitalist toplumlarının, bu dönem süresinde elde ettikleri ekonomik gelişmenin durma noktasına geldiği gözlemlenmektedir; 1960 ortalarından bu yana yaşanan işsizlik ve enflasyon, yerini 1970’lerin sonu ve 1980’lerin başında daha derin bir durgunluk dönemine bırakmaktadır. Denilebilir ki, 1970’lerden beri dünya ekonomisi yeni bir uzun dönem gerileme ile yüzyüzedir. Ekonominin büyüme oranlarında düşme ile stagflasyon süreci yaşanmaktadır. Bunun ana nedeni, yetersiz toplam talep değil, daha çok devletin mali krizidir. Devletin mali krizi refah devleti uygulamasının bir sonucudur (Block, 1981:1 ve Pereira, 1993:1345-46).

Çünkü savaş sonrası genişleme süresince devlet bütçeleri, devletler sosyal hizmet ve ekonomik altyapının sağlanması için ağır sorumluluklar yüklendiklerinden, devamlı bir biçimde büyümüştür. Ekonomik büyümenin yavaşlamasıyla birlikte, yine devlet harcamalarının devamlı olarak artması yönünde baskılar yoğunlaşmıştır Buna karşın hükümetler kendi gelirleriyle harcamalarını gerçekleştirmekte yetersiz kaldıklarından, açık finansman ya da enflasyonist vergi

artışlarına sığınmak zorunda kalmışlardır (Block, 1981:1).Sadece devlete ait teşebbüslerin kazançları ve vergiler ile değil, artan bir biçimde borçlanma yoluyla finanse edilen sözkonusu genişleme döneminden sonra, mali kriz refah devleti açısından kaçınılmaz bir gerçeklik halini almıştır (Pereira, 1993:1345-46).

Yerel yönetimlerin mali krizine gelince, marksist kuram, yerel yönetimlerin mali krizini de genel olarak, kapitalizmin yerel düzeyde odaklanıp yoğunlaşan çelişkilerinin bir ifadesi olarak tanımlamaktadır (Kennedy,1984: 91). Çünkü yerel yönetimler de devletin organik bir parçası olmakla, kapitalist sistemin temel gereksinimi olan sermaye birikimini desteklemek ve bir bütün olarak sistemi haklı çıkarmak üzere iki önemli fonksiyon yüklenmektedir. Kamusal kaynak dağılımının yapısını belirleyen harcama türleri de, buna göre belirlenmektedir. Yerel kamusal harcamalar, bir yönüyle sermaye birikimi için gerekli altyapı hizmetlerinin sağlanması gibi doğrudan, diğer yönüyle de emek gücünün yeniden üretiminin sağlanması gibi dolaylı katkılar sağlar. Böylece, kamusal harcamalardan doğan kazançlar vardır ve bunlar, genel olarak sermaye kesimi tarafından mülk edinilmekte ve maliyetleri de topluma yayılmaktadır. Bu durum ise, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de kamusal hizmet kısıtlamalarına ve hizmetin adil olmayan dağılımına yol açar. Sonuç mali krizdir (Smith, 1988:71).

Kentler nispeten anonim varlıklar olmalarına rağmen, tercihleri kapitalist sistemin doğasına uygun olarak belirlenmektedir. Buna göre, yerel yönetimler ağırlıklı olarak özel kesimde sermaye birikimine yönelik kamusal faaliyetleri yerine getirecek ve bu hususta gerekli koşulları yaratacak birimler haline getirilmişlerdir. Yerel birimlerde yerel yönetici ve çıkar gruplarının karşılıklı etkileşimleri ve ilişkileri bağlamında, daha dar ve yakın bir alan içinde bulunmalarından dolayı, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimde olduğundan daha etkin olabilen çıkar grupları tarafından hakimiyet altına alındıkları ve bu yerel çıkar gruplarının önceliklerini yerine getirdikleri ileri sürülebilir (Rubin ve Rubin, 1986:180). Bu düşünceden hareketle marksistler, yerel yönetim mali krizini şöylece tanımlamaktadırlar: “Yerel yönetimlerin mali krizi; sermaye kesiminin hakim olduğu yerel yönetimin giderek bütün türlerinin arttırıldığı harcamaları ile paylarına düşen sınırlandırılmış gelirleri arasındaki açıktır” (Rubin ve Rubin, 1986:180-181).

Dolayısıyla yerel yönetimler kaçınılmaz bir biçimde ekonomik sistemin ve devletin krizlerine de açık durumdadırlar. Bu bakımdan yerel yönetimlerin mali krizini irdelemek, bu kurumların sınırlarını aşan bir bakışa ve irdelemeye sahip olmayı gerektirir. Bunu, iki önemli görüşle açıklamaktadırlar: *Birincisi*, yerel yönetimlerin mali güçlüklerinin önemli belirleyicilerinin çoğu, kendi belirli yerleşim sınırlarının dışında ortaya çıkmaktadır. Örneğin; göçler, genel bütçeden aktarılan payların azaltılması ve enflasyon gibi bazı belirleyiciler, yerel birimlerin dışında ulusal politikaların bir sonucu ve sorunu olmaktadır. Ayrıca, kapitalist sistemlerde ulusal ve yerel sermaye, merkezi yönetim politikalarını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmekte ve bunlar aracılığıyla yerel yönetimlerin, sermayenin isteklerine duyarlı ve kendilerine bağımlı hale getirilmesini zorlamaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetim, sermaye gruplarının ihtiyaç duyduğu zorunlu mal ve hizmetlerin üretilmesini yerel yönetimlere yüklemektedir. Doğal olarak bu durum, gelire oranla yerel yönetim hizmetlerine ilişkin harcamaların aşırı artması sonucunu yaratacak ve bu da, mali sorunlarının oluşumuna yol açacaktır. Buradaki sorun, yerel yönetimlerin özel piyasa ekonomisinin güçlüklerine maruz bırakılmalarıdır. Merkezi yönetimin bu güçlükleri hafifletmek üzere yetkileri varken, yerel yönetimler bunlara karşı kendini koruyabilecekleri bir mekanizmaya sahip değildir. Yerel yönetimler genel olarak merkezden aktarılan gelirlere ve ‘özel yatırımlarla yaratılan vergilenebilir gelire’ bağımlıdır. Vergi mükelleflerinin yerel birimi terketmeleri halinde vergi tabanı erozyona uğramakta ve yerel yönetimlerin kendilerini koruyabilecekleri mekanizmaları sınırlı kalmaktadır (Mouritzen, 1992: 51).

İkincisi, yerel mali kriz, merkezi yönetimin (devletin) mali krizinin bir göstergesi ve sonucudur. Eşitsiz bölgesel gelişme örnekleri, yeterli geliri yaratmada güçlük çeken bölgelerin olacağı anlamına gelmektedir. Bu ise, kapitalizmin işleyişinin kaçınılmaz bir sonucudur. Bu bakımdan merkezi yönetim, sözkonusu zayıf bölgeler lehine kaynakların yeniden dağılımını sağlayarak, bunların mali krizinin önlenmesini gerçekleştirmelidir. Aksinin sözkonusu olduğu durumda, merkezi yönetimin kaynaklarının kıt olduğu ve bunun da devletin mali krizinin bir göstergesi olacağı vurgulanmaktadır (Block, 1981:4).

1.2.2.2. Mali Krizi Açıklayan Marksist Yaklaşım Örnekleri

Aşağıda devletin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizini açıklayan iki önemli marksist yaklaşım ele alınacaktır. Bunlar: O'Connor'ın 'devletin mali krizi kuramı' ve Saunders'ın 'ikili devlet kuramı'dır.

1.2.2.2.1. O'Connor'ın Devletin Mali Krizi Kuramı:

Marksist kuramda devletin mali krizi üzerine bilinen en kapsamlı bilimsel çalışma James O'Connor'ın 'Devletin Mali Krizi' (1973) adlı çalışmasıdır.

O'Connor, kapitalizmin yapı ve işleyişini irdeleyerek, burada devlete yüklenen rolleri ve sonuçta mali krizine yol açan süreci açıklamaktadır. Ona göre; sistemin yapı ve işleyişine dayalı olarak kriz, *yetersiz tüketim, azalan kâr oranları* ve aşırı üretimden değil *eksik üretimden* doğmaktadır (O'Connor, 1981:48).

O'Connor, Baran ve Sweezy'nin sınırlı rekabet, teknolojik gelişme ve sermayenin yoğunlaşması ile ortaya çıktığını belirttiği dev şirketler sektörüne yani tekelleri (tekelleri sermaye) ilave olarak özel kesim rekabetçi sektörünü de eklemektedir. Böylece tekelleri, rekabetçi özel sektör ve devlet sektörü olmak üzere ortaya çıkan politik ve iktisadi ilişkiler, analizin dokusunu oluşturmaktadır (Mosley, 1979:156).

O'Connor'ın tekelleri sektörü, ürettiği malların fiyatlarını saptayabilecek bir tekelleri güce sahiptir (Mosley, 1979: 153). Bunların piyasaları yeni ürünlerin gelişimi temelinde ve ürün farklılaştırılması nedeniyle genişler ve (kısa dönem hariç) ürün artan verimlilik ile (artan istihdamla değil) birlikte çoğalır. Hem piyasanın genişlemesi hem de ürün ve verimlilik artışı, teknoloji ve bilimin gelişmesine ve tekelleri sermaye tarafından sömürülmesine bağlıdır (O'Connor, 1973:23). O'Connor'ın tekelleri sektörleri, -imalat sektöründe özellikle- çelik, otomobil ve elektrikli donanım sektörleri ve ayrıca bankacılık sektörü vs. dir.

Rekabetçi sektör ise, düşük fiziki sermaye/emek oranı, işçi başına düşük verim, istikrarsız istihdam ve bu nedenle zayıf işçi örgütlenmesinin olduğu sektördür. İşsizlik yüksektir ve bu nedenle hem şirketler hem de işçiler devlete daha bağımlıdır. Bunlar daha çok dağıtım ve hizmet sektöründe yoğunlaşan (örneğin restoran, bakkal

ve giyim imalatı gibi) sektörlerdir. Daha çok yerel düzeyde anlamlıdırlar ve küçük işletmelerdir(Mosley, 1979:154).

Tekelci sektör kâr güdüsü ile davrandığından, talep yetersizliğinden (veya tüketim yetersizliğinden) dolayı hem değişir sermayenin bir bölümünü bir süre için atıl tutarak hem de üretimi kısıarak, kârları koruma yoluna gitmekle, ekonomide eksik üretime yol açmaktadır.

O'Connor, buradan hareketle, marksist 'tüketim yetersizliği' sorunu altında devlet sektörünün, özel sektör lehine kazançlar sağladığını ve maliyetleri topluma yaydığını belirtir. Bu yolla da tekolci sektörün günümüz ekonomilerinde devlete gittikçe daha bağımlı hale geldiğini ileri sürer (Miller, 1986:238). Kapitalist ekonomik sistemde devletin rolü, harcama ve gelirlerinin hacmi ve niteliği böylece belirlenmekte ve krizin şartları bu ilişkiler sonucunda kendiliğinden oluşmaktadır.

Goldscheid gibi, O'Connor da harcama gereksiniminin artması ve devletin gelir arttırma yeteneğinin sınırladılmış olması arasında yapısal bir açık bulunduğuna için mali krizin oluşacağına inanmaktadır (Musgrave, 1980:366). Gerçekten de O'Connor, "Devlet harcamalarının gelirlerinden daha hızlı artması eğilimini devletin mali krizi olarak adlandırmaktayız" (O'Connor, 1973:2) demektedir. Ancak O'Connor'a göre mali kriz; sadece devletin harcama ve gelirleri arasındaki orantısızlık sorunu değildir, dahası, ileri kapitalizmde ekonominin ve devletin işleyişi arasındaki temel çelişkilerin bir göstergesidir. O'Connor'a göre, kapitalist devlet sürekli artan açıklara maruz kalacaktır. Çünkü, devlet bir taraftan harcamaların arttırılması vasıtasıyla sermaye birikimini dolayısıyla ekonomik büyümeyi teşvik ederken, buna karşın meşruluğunu korumak adına vergileri arttırmaktan çekinir. Çünkü devlet, artan vergiler yoluyla artığa el koyması halinde, tekolci sermayenin tepkileriyle karşılaşacağından, meşruluğunu yitirme tehlikesiyle karşı karşıya kalır. Sonuç olarak, gelirler harcamalara kafi gelmeme eğilimine girer ve bu da, mali krize neden olur (Block, 1981:2).

O'Connor çalışmasında **iki temel tez** ileri sürmektedir. Bu iki temel tezi, kapitalist devletin harcama yapısının bir analizini yaparak geliştirmektedir. Devletin, birikim ve meşruiyeti sağlamak üzere temel ve genellikle birbirleriyle çelişen iki

işlevi sözkonusudur. Bu bakımdan devletin harcamaları da, bu iki işleve karşılık gelen iki yönlü bir karaktere sahiptir. Bunlar; *toplumsal sermaye harcamaları* ve *toplumsal masraf harcamalarıdır* (Bakınız O'Connor, 1973: 64-96).

Burada öncelikle O'Connor'ın devletin iki temel işlevine yönelik açıklamalarını ve buna dayalı harcama türlerini ele aldıktan sonra çalışmanın iki temel tezini açıklamaya çalışacağız.

1.2.2.2.1.1. Devletin İki Temel İşlevi ve Harcamaları

O'Connor çalışmasına kapitalist dünyada devletin iki çelişkili rolünün altını çizerek başlar: Birincisi: Sermaye birikimini mümkün kılacak koşulları sağlamak ve ikincisi: Toplumsal uyum için gerekli koşulları yaratmak ve sürdürmektir ki, bu devletin meşruiyet (yasallaştırma) rolüdür. Çelişki ise, devletin, gücünü -her iki sınıf için de geçerli olmak üzere- diğerinin zararına bir sınıfa yardım etmek için kullandığında artar (Cullis ve Jones, 1992:386).

O'Connor'a göre kapitalist toplumda devletin meşruiyeti, vergilemeyi zulmedici olarak algılanan bir düzeye çıkarmaksızın, topluma yayacağı hizmet dizinine dayanır. Aynı zamanda devlete, birikim sürecini desteklemek üzere sermaye kesimine hizmet sağlaması için de gereksinim duyulur. Yöneticiler elde mevcut olan gelirleri ile üstlendikleri bu hizmetleri sunmada yetersiz kaldıklarında, kendilerini meşruiyet ve birikim işlevlerinden birinin seçilmesini gerektiren bir ikilemin içinde bulurlar.

Yöneticiler bir taraftan vergileri adil olarak algılanan düzeyin ötesine yükselterek ya da topluma yönelik hizmetleri keserek devletin meşruiyetinde bir zayıflamaya neden olabilirler (Block, 1981:2). Baskıcı güçlerini, diğer sınıfların zararına, sermaye biriktiren bir sınıfa yardım etmek için kullanan devlet, meşruluğunu kaybeder ve böylelikle bağıllık ve desteğinin temelini zayıflatır. Yöneticiler diğer taraftan enflasyonist bir yöntemle ilave gelirler yaratarak ya da sermaye tarafından ihtiyaç duyulan hizmetleri azaltarak birikim sürecini sarsabilirler. Bu durumda devlet, kendi gücünün kaynağını, ekonominin artık üretim kapasitesini

ve bu artıktan alınan vergileri (ve sermayenin diğer biçimlerini) kurutma tehlikesiyle karşılaşır (O'Connor, 1973:6).

Özetle kapitalist ekonomik sistemin varlığını sürdürebilmesi için devlet, özel sermaye birikiminin koşullarını yaratmaya ve bu esnada oluşan sorunları hafifleterek sistemi meşrulaştırmaya ilişkin koşulları iyileştirmektedir (Newton ve Karran, 1993:37). Bu bakımdan O'Connor'ın çalışmasının en önemli ve ilgi çeken yanı, devletin harcamalarını, bu iki işlevine göre sağlam bir mantık içinde sınıflandırmasıdır (Mosley, 1979:152-161).

TABLO 1.1. O'Connor'ın devlet harcamaları sınıflandırması

<i>Sermaye Birikimine Yönelik Harcamalar</i> Toplumsal sermaye harcamaları		<i>Meşruluğun Sağlanmasına Yönelik Harcamalar</i> Toplumsal masraflar
Toplumsal yatırım harcamaları	Toplumsal tüketim harcamaları	
Doğal kaynaklar ve Tarım, Ulaşım, Posta Hizmeti, Kentin Yenilenmesi, Ekonomik Kalkınma Yardımı, Yüksek Eğitim ve İlk-Orta Eğitim Dışındaki Eğitim, Yangın, Su, Koruyucu Sağlık, Kanalizasyon, Nükleer Dışı Enerji, Emegın Eğitimi, Diğer	İlk ve Orta Eğitim, Kent Yenilemesinden Çok Konut Sağlama, Sağlık ve Hastane, Dinlence-Eğlence Alanları, Kültürel Faaliyetler, Sosyal Güvenlik, Toplu Taşıma, Diğer	Ulusal Savunma ve Uluslar Arası İlişkiler, Uzay Araştırmaları ve Teknoloji, Emeklilik Hizmetleri ve Yan Ödemeler, Nükleer Enerji, Sağlık Yardımı ve Sağlık Koruma ve Diğer Sosyal Güvenlik Harcamaları, İşsizlik Sigortası, Ödenen Net Faiz, Sivil Güvenlik, Düzenlemeyi İçeren Finansal Yönetim, Diğer

Kaynak: Hugh Mosley (1979), "Monopoly Capital and the State: Some Critical Reflections on O'Connor's Fiscal Crisis of the State", *Review of Radical Political Economics*, c.1, s.1, ss.152-161.

Devletin sermaye birikiminin koşulları yaratmaya ve/veya korumaya çalışırken yaptığı harcamalar, **toplumsal sermaye harcamaları** olarak adlandırılır. Bunlar üretim maliyetlerini topluma yayararak, dolaylı yoldan sermayenin getirisini arttırmaya yönelik harcamalardır. Dolayısıyla da üretken, yani kâra katkısı olan harcamalardır. İki tür toplumsal sermaye harcaması vardır: Bunlar; **toplumsal yatırım** ve **toplumsal tüketim** harcamalarıdır. **Toplumsal yatırım**, verili emek gücünün verimliliğini yükselterek, diğer faktörler eşit iken kâr oranını arttıran proje ve hizmetlerden oluşur. Bunun iyi bir örneği, devlet destekli sınai geliştirme projeleridir. Ayrıca yol, su şebekesi ve kentin yenilenmesi, eğitim gibi kamu yatırımları da toplumsal yatırım harcamalarıdır (Newton ve Karran, 1993:38). **Toplumsal tüketim**, emegın yeniden üretim maliyetlerini azaltarak, diğer faktörler

veri iken, kâr oranını arttıran program ve hizmetlerden oluşur. Bunun bir örneği ise, emek maliyetlerini azaltırken, işgücünün yeniden üretimini sağlayan sosyal güvenlik harcamalarıdır. Genel olarak, değişir sermayenin maliyetinin toplumsallaştırılması ne kadar büyük olursa, sermayedarın katlanacağı maliyetler dolayısıyla emeğe ödeyeceği parasal ücretlerin düzeyi o kadar düşük olacaktır (O'Connor, 1973:24).

Diğer bir anlatımla, devlet bu tür harcamalarla, emeğin yeniden üretim maliyetini düşürmek ve üretim maliyeti içinde emek ücretlerinin payının düşük kalmasını sağlamak yoluyla ücret gelirlerini desteklemektedir. Böylelikle, aksi halde sermaye sahibinin (işverenin) katlanacağı maliyetleri üstlenerek sermaye üzerindeki yükü hafifletmekte ve kâr oranının yükselmesine katkıda bulunmaktadır.

Devletin üretimi arttırıcı harcamaları ile özel kâr oranını arttırması ilişkisini, $Kâr\ oranı = s/c+v$ şeklinde basitçe açıklamak mümkündür (bakınız sayfa 40). Devletin tüm topluma yayılan vergiler yoluyla sunduğu toplumsal sermaye harcamaları, özel sermayenin emek ve sermaye maliyetlerini azaltarak ya da sabit sermaye ve değişir sermaye maliyetlerini azaltarak özel kârlılığı artırır.

Devletin toplumsal uyumu sağlamak amacıyla yaptığı ve dolaylı olarak bile üretken olmayan, yani kâr getirmeyen ancak sermaye birikimi için gerekli ortalama talebi yaratan ikinci harcama grubu **toplumsal masraf harcamaları** olarak adlandırılır. Bunun “en iyi örneği, asıl olarak işsiz emek gücü arasında toplumsal barışı korumak için tasarlanan sosyal yardım sistemidir. İsyan halindeki nüfusun politik olarak baskı altına alınması maliyeti de toplumsal masrafların bir bölümünü oluşturur” (O'Connor, 1973:7).

O'Connor devlet harcamalarını kâra katkısı olan ve olmayan biçiminde sınıflandırırken, hemen her devlet harcamasının bu iki yönlü karakteri taşıdığını da vurgulamaktadır. Örneğin, çevre yolları işçilerin işe gidiş ve gelişlerinde kullanıldığından toplumsal tüketimin bir parçasıdır. Ama aynı zamanda malların taşınmasında altyapı hizmeti görür ve bu yanı ile de toplumsal yatırımın bir parçası olmaktadır. Bu iki amaçtan hangisi için kullanılırsa kullanılsın, yapılan harcama bir toplumsal sermaye harcamasıdır. Ancak çevre yollarına ülke savunması için de gereksinim vardır ve bu yanı da onun toplumsal masraf harcaması olduğunu gösterir

(O'Connor, 1973:6-7). Aynı şekilde devletin eğitim harcamaları da, yarının emekçilerini eğitme işlevine yönelik olması nedeniyle toplumsal sermaye harcamasıdır. Fakat eğitim gençleri toplumsallaştırdığı, sokaklardan ve dolayısıyla suçtan uzak tuttuğu ve aynı zamanda sistemi onlara benimsettiği için de toplumsal masraf harcamasıdır. Yukarıda örnek verildiği gibi sosyal güvenlik harcamaları da bu türden ikili bir yapıya sahiptir. Bu durumun devlet harcamalarını sınıflandırmayı zorlaştırmasına rağmen, O'Connor yine de herhangi bir bütçe kaleminin hizmet ettiği belirli ekonomik ve politik zorlamaları saptamanın olası olduğunu ileri sürmektedir (Newton ve Karran, 1993:38).

O'Connor'ın çalışmasında ileri sürdüğü devletin temel işlevlerine ilişkin olan **birinci tez**, çağdaş liberal düşüncenin, tekelci sermayenin büyümesinin, devletin büyümesine engel olduğu yolundaki temel savına ters düşmektedir. Aksine devlet sektörü ve harcamalarının büyüme nedeni, tekelci sektörün büyümesinin ve toplam üretimin artmasının temelini oluşturacak biçimde işlev görüyor olmasıdır. Devlet sektörü, tekelci sermaye büyüdüğü ve çelişkiler sürdüğü için büyümektedir. Diyebiliriz ki, devlet sektörü ve harcamalarının büyümesi, tekelci sermayenin büyümesinin hem nedeni hem de sonucudur (Fieock ve Kim, tarihsiz: 8). Bu, böyledir; çünkü devlet, emeğin verimliliğini ve yeniden üretiminin ön koşullarını hazırlayarak maliyetleri düşürmek ve böylece sermayenin elde edeceği artık değeri çoklaştırmak, doğrudan sermaye birikimi yaratmak ve sermayenin ulusal ve uluslararası ilişkilerini düzenlemek ve sermayedarların tek başına veya birlikte başaramayacakları koşulları yaratmak zorundadır. Dolayısıyla devlet bu harcamalarla ekonomide toplam talep düzeyini arttırmaktadır. Örneğin modern toplumda ulaşım ve iletişim sisteminin kurulması ve bakımı genel olarak devlet tarafından yerine getirilmektedir. Bu özel sektörün etkin çalışması için zorunludur ve devlet harcamalarına olan talebi arttırır.

Aynı zamanda özel sektör, özellikle tekelci sermaye, toplumsal masraf harcaması gerektiren işsizlik, kıtlık ve ekonomik durgunluk dönemlerini artan biçimde yaratmaktadır (Newton ve Karran, 1993:38). "Gerçek odur ki, tekelci sermayenin büyümesi toplumsal masrafların giderek büyümesine yol açmaktadır. Özetle sermaye ne kadar fazla büyürse, devletin üretimin toplumsal masrafı için

yaptığı harcamaları da o kadar büyük olacaktır” (O’Connor, 1973:9,13-39). O’Connor’a göre 1980 öncesi Refah Devletinin mali iflasını yaratan da sözkonusu toplumsal masraflardaki orantısız artışlardır. Ancak devletin ekonomiye müdahalesi arttıkça kendini meşrulaştırma gereksinimi de hızla artacaktır. Sonuçta devlet birikim ve meşruiyet işlevlerini yerine getirmede ne kadar başarılı olursa, refah devleti hizmetlerine ilişkin harcama yapmasına olan gereksinim o kadar büyük olmaktadır.

Tekelci sektörün büyümesi devlet harcamalarını büyütürken, diğer yandan devletin eğitim, karayolları... gibi harcamaları da tekelci sektörün büyümesini teşvik etmektedir. Böylece O’Connor devletin, tekelci kapitalizmin gelişmesiyle toplumda ve ekonomide aktif bir rol aldığını ve kârların sürekli olarak özel kesime tahsisini ve maliyetlerin artan biçimde topluma yayılmasını sağladığını ileri sürmektedir (Fieock ve Kim, tarihsiz:8). Devletin sermaye birikimine yönelik çabaları sonucunda sermayenin tekelci gücü artmakta ve bununla beraber devletin finansman kaynakları da tekelleşmektedir. Böylece harcama gereksinimi artan devlet, gerekli finansmanı vergiyle sağlamakta zorluk çekmeye başlar (Önder vd., 1993:20). Nitekim Keynesçi politikalarla yapıldığı gibi, harcama gereksinimini vergi ile karşılayamayan devlet, borçlanma yoluna gidecektir. O’Connor, devletin özel kesimden borçlanmasını, ödediği faiz nedeniyle bu kesimi zenginleştirmek olarak yorumlamaktadır. Çünkü faiz oranı ne kadar yüksek olursa, devletin borçlanarak yani bankalara olan borçlarını arttırarak harcamalarını finanse etmesi ancak o kadar mümkün olmaktadır (O’Connor, 1973:43). Kamu borçlanmasının giderek artması ise devletin mali krizine neden olacaktır.

Ayrıca O’Connor devletin, tekelci sermayenin gelir ve servetinin büyümesi amacıyla, artık değeri masedemeyen vergileme yoluyla vergi yükünü bunların üzerinden alıp küçük işletme, tüketici ve emek sınıfının üzerine yansıtarak ‘vergi sömürüsü’nde bulunacağını ileri sürer. Vergi sömürüsünün, bazı sınıfların, diğerlerinin zararına dıştan korunması, güçlendirilmesi ve zenginleştirilmesi ve bu nedenle de sınıf mücadelesinin en eski biçimi olduğunu ifade eder (O’Connor, 1973:203). Devletin birikimi sağlama yeteneği, toplumsal yatırım ve tüketim harcamaları ile vergi sömürüsünün derecesine ve sermayenin vergilemeden bağışık tutulmasına bağlıdır. Artık değeri masedemeyen vergilerin ve üretken olan

harcamaların oranı ne kadar yüksek ise devletin birikimi arttırma ve ortalama talep ile tekelci sermayenin kapasitesini genişletme gücü o kadar fazla olur (O'Connor, 1973:8). Ekonomide sermayenin tekelleşme süreci derinleştikçe, devletin mali krizi de artacaktır (Miller, 1986:238).

O'Connor'ın devletin harcamalarına ilişkin olan **ikinci tezi** ise, toplumsal sermaye ve toplumsal masraf harcamalarının birikiminin çelişkili bir süreç olduğunu ve bunun ekonomik, toplumsal ve siyasal bunalımlara yol açacağı üzerinedir. Ayrıca O'Connor bu tezi açıklayacak iki ilişkili analiz yoluna başvurmuştur.

İlk olarak, devletin *giderek daha fazla* sermaye maliyetini toplumsallaştırmasına karşılık, toplumsal artığa özel sektörde el konulduğu ileri sürmektedir (Bakınız O'Connor, 1973:179-211). Maliyetlerin toplumsallaştırılması ve kârlara özel sektörde el konulması bir mali kriz yani devlet harcamaları ile devlet gelirleri arasında 'yapısal bir açık' yaratır. Sonuçta ortaya çıkan, devlet harcamalarının, finansmanından daha hızlı artmasıdır (O'Connor, 1973:9). Çünkü artığa yeni toplumsal sermaye ve toplumsal masraf harcamaları için el konulmasına tekelci sermaye ile sendikaları şiddetle karşı çıkarlar. Tekelci sermaye vergilerdeki artışa, sahip olduğu artığın miktarında azalmanın yanı sıra artık-değerin bir kısmının, devlet eliyle ve birebir kendi taleplerinin dışında harcanıyor olması nedeniyle karşı çıkmaktadır. Dolayısıyla kârların kamulaştırılması, varlıklı sınıfın yani sermaye sınıfının gelirinin emek sınıfı lehine yeniden dağıtılması anlamına gelmektedir.

Sonra; O'Connor, özel çıkar gruplarının (sanayiler, şirketler, bölgesel çıkar grupları, örgütlü emek gibi) devletin gücünü belli bir yöndeki amaçlar için kullanmalarıyla mali krizin daha da derinleşeceğini savunmaktadır. Özellikle toplumsal sermaye ve toplumsal masraflar siyasal bir çerçevede ortaya çıktığı içindir ki, devlet tarafından gerekli program ve hizmetlerin yapılması için oluşan baskılar, bunlara aşırı ölçüde harcama yapılmasına ve hatta bunların tekrarı ve çakışmasına yol açar. Hatta birçok talep birbirleriyle çelişkili, yönetsel tutarlılıktan yoksun taleplerdir (O'Connor, 1973:9-10). Sermaye kesimini oluşturan bankacı ve yatırımcılar, hükümetin daha fazla borca ve yatırıma girmesini, şirketler daha fazla çevre yolu, hızlı ulaşım ve havaalanı inşa edilmesini; örgütlü emek daha fazla sosyal sigorta; sosyal yardım alanlar daha çok vergi muafiyeti, daha iyi kamu sağlık hizmeti

ve daha fazla konut vb. talep ederler. Toplumun yerel bütçeden ve devlet bütçesinden talepleri görünüşte sınırsızdır, ama bu taleplerin karşılığını vermek için insanların gönüllülükleri ve kapasiteleri oldukça sınırlıdır (O'Connor, 1973:1).

O'Connor'ın devletin mali krizini irdelediği döneme bakıldığında, bu dönem Keynesci kuramın uygulanmaya konulduğu dönemdir. Dolayısıyla O'Connor devlet harcamalarının aşırı artışına dayalı olarak Keynesci devlet politikalarının başarısızlığını vurgulamaktadır.

Keynes, depresyonun talep yetersizliğinden yani kaynakların eksik kullanımından doğduğunu, bu nedenle devletin dışardan talebi uyaracak harcamalar yapmasının kaçınılmaz olduğunu savunur. O'Connor, Keynesci sosyal demokrat devletin, talebi uyaracak uygulamaları ve toplumsal bütçenin büyüüp yaygınlaşması ile sistemi meşrulaştırma ve birikim harcamaları arasında birinci lehine artışlar ortaya çıkardığını ve bunun da birikim harcamalarının azalmasıyla ekonomik krize neden olduğunu inceler. Kriz nedeniyle azalan kâr oranları, bir taraftan vergi matrahını azaltırken, diğer taraftan bütçe üzerine aşırı yükler taşır. Sonuçta; işsizlikle birlikte bütçe açıkları ve enflasyon ortaya çıkmıştır.

O'Connor, ayrıca Keynes'in devlet harcamalarının türünün önemsiz olduğuna ve her devlet harcamasının sermayenin yayılmasını sağladığına ilişkin düşüncesine karşı çıkar. Ona göre ancak bazı harcama ve vergiler sermaye birikiminin oluşumuna ve geliştirilmesine yardım eder. Bazı harcamalar ise sadece sistemin sürmesini sağlamak içindir ve kârı arttırmazlar ve sermayedarlar bunlar için devlete 'artıktan' pay vermekte gönülsüzdürler. O'Connor'a göre bu iki amaç doğrultusunda yapılacak harcamalar oranında denge sağlamak gerekir. Devletin meşruiyetini sağlayan harcamaların aşırı artışı Keynesyen talep yönetim politikalarını etkinsiz kılar ve kapitalizmin krizinden önce kendi krizini yaratır. Çünkü meşruiyeti amaçlayan harcamalar üretken değildir ve kârı eritmektedir. Miller, Eric O. Wright (1979)'ın Class, Crisis and the State adlı kitabında, benzer bir tesbitte bulunarak, devletin Keynesci politikalarla giderek orantısız biçimde meşrulaştırma işlevine bağımlı hale geldiği ve bu yüzden kriz yaşandığı görüşünü savunduğunu belirtmektedir (Miller, 1986:238).

O'Connor'ın sözkonusu analizine göre ters olan deneysel sonuçlar ve tespitler de ortaya konulmaktadır. Örneğin Newton ve Karran, İskandinav ülkelerinde devleti meşrulaştırmak için gerektiğinden fazla toplumsal masraf harcamaları yapılmasına karşın ekonomik krizin yaşanmadığını ileri sürerek, O'Connor'ın teorisinin uluslararası ve politik perspektiften yoksun olduğunu ifade etmektedirler (Newton ve Karran, 1993:39-45). J.A. Miller ise O'Connor'ın askeri harcamaları; devletin üretken kapasiteyi arttırma gücünü zayıflatarak sermaye birikiminin desteklenmesini engelleyen meşruiyet harcamaları olarak tanımlamasına karşı çıkmaktadır. Miller'e göre bu harcamalar mantıksız, tehlikeli, öldürücü veya her ne olursa olsun sermaye birikimini destekleme amacını taşımaktadır. Çünkü devlet tüketim yetersizliğinin olduğu durgunluk döneminde mal ve hizmet satın alarak üretimin ve dolayısıyla artık değerin gerçekleşmesini sağlayacaktır (Miller, 1986:255-56).

1.2.2.2.1.2. O'Connor'da Yerel Yönetimlerin Mali Krizi

O'Connor, yerel yönetim mali krizini de genel olarak, kapitalizmin yerel düzeyde odaklanıp yoğunlaşan çelişkilerinin bir ifadesi olarak görmektedir. Yerel yönetimlerin, özel sermayenin birikimi için gerekli toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim harcamaları yapacak kurumlar haline getirildiğini öne sürmektedir.

O'Connor, yerel yönetimlerin mali krizi sorunsalını, yerel bütçelerin iki önemli özelliğinden hareket ederek irdelemektedir. Birincisi, bütçenin yerel sermaye sınıfının çıkarları doğrultusunda biçimlendirilmesidir. İkincisi ise, bütçenin sınırlandırılmış olmasıdır. Buna göre, yerel yönetimler ulusal boyuttaki sorunlardan ve uygulanan politikalardan etkilenmelerine rağmen, kendilerini korumak için ulusal boyutta etkili olabilecek aygıtlara ve güce sahip değildirler.

Kapitalist ekonomilerde ekonomik ve politik güçlerin resmi olarak ayrılmasına -devlet ve ekonomi- karşın, yeniden seçilme, rant yaratma vs. gibi kaygılarla yöneticiler ve işadamları arasında bir takım ilişkiler söz konusudur (O'Connor, 1973:83). Buna göre; yerel bütçe, yerel ve bölgesel sermaye ve örgütlü emek tarafından biçimlendirilir. Bütçe, sermayenin emek üzerinde toplumsal ve politik hakimiyetini kurma sorunundan başka bir şey olarak görülmez (O'Connor,

1981:42). Artık değeri emek yarattığına göre, sermaye, emeğin verimliliğini arttıracak harcamalar için yerel yönetimlere baskı yapacaktır.

Diğer bir ifadeyle, özel sektörler ve kurumları -bankacılık, gaz-petrol ve hizmet kurumları, toptan ve perakende ticaret kurumları- yerel memurlar, lobiciler kentlere (özellikle büyükşehire), bir bütün olarak toplumsal düzeni değil daha çok sanayi, ticaret, ve kurum çıkarlarını sağlamak için önem verirler (O'Connor, 1973:83). Yerel yönetimler, eğitim, ulaşım, kent yenileme, su şebekesi kurma gibi bir çok altyapı harcamaları yaparak, yerel ve ulusal sermaye sınıfının maliyetlerini yüklenmektedir. Yerel düzeyde özel çıkar gruplarının etkili olmalarının önemli göstergelerinden biri de yerel hizmetlerin bunlara gördürülmesi, vergi ayrıcalıkları ve yatırım indirimleri gibi dolaylı sübvansiyon sağlanmasıdır.

Özel sermaye kesiminin çıkarlarına yönelik harcamalar, bir başka harcamayı da doğurduğundan, kentlerdeki mali krizi arttırmaktadır. Örneğin, otomobil sanayi gruplarının desteklenmesi için girişilen çevre yolu yapımı, kentlere yeni yükler getirir ve kriz yaratır. Çünkü çevre yolu inşaatı, toprağın vergi sicilinde kaydının kaldırılması, kent giriş yollarının ve üst geçitlerin yapılması, özellikle şehir dışından şehir merkezine gelen halkın (banliyö halkının) araba park sorununun giderilmesi, trafik kontrolü, kirliliğin ve kalabalığın olumsuzluklarını gidermek vb. sorunların sayısındaki artış nedeniyle, yerel yönetimlerin harcamaları üzerine büyük bir yük getirecektir (O'Connor, 1976:591).

O'Connor'ın yerel yönetim krizine ilişkin yaptığı önemli tespitlerden biri de 'merkezi kentin banliyöleri tarafından sömürülmesi' dir (O'Connor, 1973:124 ve 149). Sanayileşme ile birlikte kalabalıklaşan kent, bir süre sonra kalabalıklaşmanın neden olduğu ağır çevre kirliliği, artan yolsuzluk ve suçlar vb. gibi nedeniyle yüksek gelirli ailelerin, sanayinin ve daha becerikli işçinin kent dışındaki alanlara göç etmelerine ve burada yeni yerleşim yerleri kurmalarına (banliyö) neden olmuştur. Bir anlamda bu durum, özellikle federal sistemli ülkelerde orta-yüksek gelirli mükelleflerin kent dışına çıkışı nedeniyle vergi matrahının da azalması sonucunu verir. Nispeten zengin banliyö nüfusu, merkezi kent politikalarına (verginin yeniden dağılımı, merkezi kent gelir vergileri, bölgelerinin birleştirilmesi vb.) karşı kendini korurken, merkezi kentten elde ettikleri gelirleri, banliyölere aktarırlar. Bu durum

ise, merkezi kentin vergileyebileceği gelirinin azalması anlamına gelmektedir (O'Connor, 1973:126-128 ve O'Connor, 1976:597).

1.2.2.2.2. Saunders'in İkili Devlet Kuramı

Marx, ortaçağdan itibaren üretimin odağı olarak gördüğü kente, kapitalist üretim ilişkilerinin ve emeğin sınıf bilincinin oluşum mekanı olması nedeniyle önem vermektedir. Ona göre, her toplumsal ilişki ve süreçte olduğu gibi kent mekanı da diyalektik bir nitelik göstermektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin niteliği ve sorunları, kapitalizm sorunsalından hareketle ortaya konulabilir. Zira marksist kuram yerel yönetimleri temelde sermaye birikim sürecindeki rolüyle değerlendirmektedir. Çünkü, gerçekte yerel yönetim, sermaye birikimini destekleyen ve birikimi yeniden üretim sürecine katan devlet aygıtının bir parçası niteliğindedir.

Yukarıdaki bakış açısıyla Saunders, üretim ve tüketime dayalı devlet işlevlerinin, farklı siyasetler ve farklı ideolojiler ile politik işleyişleri farklı olan merkezi ve yerel iki düzey arasında dağıtıldığını ileri sürmektedir (Wolman ve Goldsmith, 1992:15). Devletin iki düzeyli yapısı, yerel yönetimlerin hangi düzeylerde, işlevlerde ve koşullarda sermaye birikiminin yeniden üretimiyle bağlantılı bir devlet aygıtı olarak hareket ettiğine dair ipuçları verecektir. Saunders ikili devlet tezini, temel olarak O'Connor ve Castells'in yaklaşımlarını birlikte ele alarak geliştirmiştir.

Castells, emek gücünün yeniden üretiminin ve dolayısıyla toplumsal tüketim sürecinin yarattığı çelişkileri kentsel düzeyde incelemektedir. Castells, kentsel süreçlerin “kentsel toplumsal hareketlere” dönüşümüne dikkatleri çekmiştir. Bu dönüşümlerin nedeni ise: toplumsal tüketime yönelik konut, sağlık, eğitim, ulaşım, altyapı ve kültürel faaliyetlerin yeterli düzeyde karşılanamaması, yani çevrenin ve yaşam koşullarının iyileştirilmemesi anlamına gelen kentsel çelişkiler ve sorunlardır (Castells, 1977). Castells, kentsel sorunların çoğunun toplumsal tüketim sorunu olduğunu, bunun ise toplumu krize sürükleyeceğini kuramsal bir çerçevede irdelemektedir.

Castells'a göre devleti krize sürükleyen kentsel sorunlar, üretim ve tüketim arasındaki çelişkiden kaynaklanmaktadır. Kapitalizmin doğası gereği, üretim süreci

değişim değerleri ile, tüketim süreci ise kullanım değerleri ile ilişkilidir. Diğer bir ifadeyle, üretim, ihtiyacı karşılama amacından çok, kâr sağlama amacına dayalıdır. Bu nedenle, üretim açısından kârlı olan bir faaliyetin tüketim açısından ve toplumsal olarak gerekli olması şart değildir (Saunders, 1989:191). Bu bakış açısıyla toplumsal tüketim araçları, emeğin yeniden üretimi nedeniyle gerekli olduğundan, bunun toplumsallaştırılması ve sağlanması ile ilgili sorumluluğu devlet üstlenmiştir.

Castells devletin, sermayenin yeniden üretimini sağlayan toplumsal tüketim araçlarını ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi bakımından emek kesiminin taleplerini karşılamakta zorlanacağını, gerekli hizmetlerin yeterince sağlanamayacağını ve bunun da kentsel düzeyde devlet ile kentsel hizmetleri kullananlar arasında gerginlik yaratacağını belirtmektedir (Newton ve Karran, 1993:39).

O'Connor ve Castells'ın görüşlerini birarada yorumlayan Saunders'e göre; devlet, toplumsal üretim ve tüketime ilişkin bu iki işlevi merkezi ve yerel yönetim olmak üzere ikili bir ayrımla, adeta iş bölümü yaparak yerine getirmektedir. Bu kapsamda, merkezi yönetim ağırlıklı olarak üretim dolayısıyla birikim, yerel yönetimler ise tüketim dolayısıyla meşruluk sağlama işlevini üstlenmektedir.

Saunders böylesi bir işbölümünün toplumsal tabanın yapısına, karar alma süreçlerinin özelliğine, devletin ikili yapısının işleyişine ve hakim ideolojiye göre oluştuğunu aşağıdaki Tablo 1.2. yardımıyla açıklamaktadır (Saunders, 1989:306);

Tablo 1.2. İkili Politika Tezi

			<u>Üretim Politikası</u>	<u>Tüketim Politikası</u>
Toplumsal Taban			Sermaye Grubu	Tüketici Grubu
Karar Alma Biçimi (Politika Oluşturma)			Korporatist (Tekilci ya da Kurumsal Kesim Ağırlıklı)	Pluralist (Rekabetçi veya Demokratik)
Düzey			Merkezi Devlet	Yerel Devlet
Hakim İdeoloji			Kapitalist (Özel Mülk Hakları)	Kamu Hizmeti (Vatandaşlık Hakları)

Kaynak: Peter Saunders, (1989), *Social Theory and the Urban Question*, 2. Edition., s. 306, (London: Unwin Hyman Ltd.).

Buna göre; devlet, üretim sürecinde ne kadar çok destekleyici rol oynar, karar alma biçimi çoğulculuktan ziyade tekilci yapıda sağlanır ve özel mülk haklarının temini ve korunması hakim ideoloji halinde ise, merkezi yönetime o kadar gereksinim artacak ve devlet, sermaye (tekilci) sınıfının çıkarlarına uygun işleyecektir. Buna karşılık, tüketici gruplarının baskısı ve halkın katılımını sağlayan çoğulcu karar alma yöntemleri ile sistemin devamlılığı adına kamusal hizmet sağlamak üzere yerel yönetimler etkin hale gelirse, tüketim politikaları desteklenmiş ve emeğin yeniden üretimi sağlanmış olacaktır (Saunders, 1989:306; Walsh, 1988:42).

Buna göre üretim süreciyle ilişkili işlevler, örneğin sermaye birikim rejimleri, sanayileşme paradigmaları, sermaye-emek ilişkileri, işsizlik sorunları merkezi yönetim düzeyinde devlet-sermaye-emek üçgeninde ele alınmalıdır. Buna karşın toplumsal hizmetler, eğitim, sağlık, dinlenme imkanları gibi ikincil işlevler, rekabete ve çoğulcu siyasetlere daha açık yerel yönetimlere bırakılabilir. Böylece Saunders yerel yönetimleri, devletin sermaye birikimiyle bağlantılı ikincil işlevleri gören aygıtı olarak ele almaktadır. Bununla beraber, Saunders'ın, sermaye birikim süreçlerinin küreselleştiği/yerelleştiği bir zamanda yerel yönetimleri ikincil işlevleri yerine getiren kurumlar olarak nitelendirmesi doğru bir yaklaşım olamayacağı savıyla eleştirilmektedir (Kahraman vd., 1999:51-52).

1.3. TEMEL MALİ KRİZ KURAMLARININ TOPLUCA DEĞERLENDİRİLMESİ

Gerek liberal yaklaşımlar ve gerekse marksist yaklaşımlar, çarpıcı bir benzerlik göstererek devletin mali krizini, 1970'lerin mali krizini de temel alarak, Keynesyen devlet politikalarının başarısızlığına ve kontrol edilemez devlet harcamalarının artışı sorununa, yani devletin aşırı büyümesine bağlarlar (Walsh, 1988:31). Ancak iki yaklaşım arasındaki bu kaynaşma noktasına karşın, vergi ve harcamaların hacmi ve bileşimini belirleyen temelde çıkar grup ve sınıflarının yapısı başta olmak üzere devletin (ve de yerel yönetimlerin) amacı ve işlevleri bakımından çözümlemeleri taban tabana zıttır.

Mali kriz sorunsalı, her iki kuramda da çıkar odaklarından hareketle irdelenmektedir. Buna göre, devlet genelde tarihsel olarak toplumda belli güç dengeleri

içinde ve özünde taraf olduğu hakim çıkar grubuna hizmet eden bir yapılanmaya bağlı olarak şekillenir ve bu şekillenmeye bağlı olarak da mali kriz ile karşı karşıya kalır.

Toplum, çıkarları birbirleriyle çatışan çeşitli grup ve sınıflardan oluşur. Bunların birbirleriyle olan ilişkileri kamusal kaynak dağılımının yönünü belirler. Daha açık bir ifadeyle, kamu maliyesi alanında, harcamaların hacmi ve bileşimi ile vergi yükünün paylaşımı söz konusu gruplar ve sınıflar arasındaki toplumsal ve ekonomik talepleri ve buna paralel mücadeleleri yansıtır.

Tercihleri farklı olan bu grupları doğrudan karar vericiler, bunların kararlarını etkileyenler ve bu kararlardan etkilenenler olmak üzere ele alabiliriz. En basit haliyle liberal kuramcılara göre bunlar; siyasetçi, bürokrat ve seçmenlerden ibarettir. Marksist kuramcılara göre ise bunlar; kapitalist sistem analizlerinde antagonistik bir nitelik taşıyan emek ve sermaye sınıflarıdır.

Çıkar grupları için rasyonel olan, yani tekil çıkarlarına ulaşmak üzere uyguladıkları özel politikalar, tutum ve davranışlar, toplum açısından optimal olmayan sonuçlar yaratabilir. Örnek vermek gerekirse; bürokratin etki alanını genişletme, siyasetçinin kendi seçmen gruplarına hizmet sunma, sermayenin emeğin yeniden üretim maliyetlerini toplumsallaştırma çabaları vs. sözkonusu grup ve sınıfların herbirinin kendine özgü amaçlarına ulaşmak üzere izledikleri tutumlardır. Bunların sonucunda sağlanan faydalar tekil veya grupsaldır. Ancak tüm bunlar kamusal kaynak tahsisine ve kullanımına neden olmakta, dolayısıyla maliyetleri tüm topluma, sınıflara ve bireylere yayılmaktadır.

Tekil ve toplumsal çıkarların çatışması ile ortaya çıkan süreç, tüm bu çelişkileri çözecek bir devlet aygıtına ve örgütüne gereksinim yaratır. Burada, devletin toplum açısından optimal olmayan, dolayısıyla kamusal yarara karşı olan süreçlerin ve gelişimlerin engellendiği ve çıkar çatışmalarının bertaraf edildiği bir kurumlar bütünü olduğu varsayılır. Ancak, adeta çıkar gruplarının tercihleri doğrultusunda hareket eden bir araç olma işlevini gördüğü, yani belli gruplara kaynak aktarma yoluyla toplumsal çıkarları gözardı ederek tekil çıkarların oluşumunu sağladığı ve devletin esasında bu niteliğiyle varolduğu da ileri sürülebilir.

Bu bakımdan, devletin tekil ve toplumsal çıkarlar arasındaki uzlaşmaz nitelikteki sorunları çözmek üzere ekonomiye müdahalesi, görünenin ötesinde belli amaçların yerine getirilmesine hizmet ettiği savıyla eleştirilmektedir. Buna göre, toplum açısından optimal olmayan durumun ortaya çıkması, devlet anlayışının ve uyguladığı politikaların bir sonucudur.

Tekil çıkarlar ile toplumsal çıkarlar arasındaki çelişkinin çözümüne ilişkin felsefi anlayış farklılıkları, özünde kuramların temel aldıkları ve taraf oldukları kesimin çıkarlarını yansıtır ve bunlar devletin amacının ve rolünün saptanmasında temel teşkil eder.

Bu hususta liberal ve marksist kuramcıların görüşleri anahatlarıyla şöylece açıklanabilir: Libarellerin, kapitalist sistem içinde "devlet, marksist kuramcıların ifade ettiği gibi, bir sınıfın (sermaye sınıfının) değil, tüm toplumun çıkarlarına hizmet eder" (Gordon, 1971:11) savına karşın, marksistlere göre, *artık değere* el koyan sermaye kesiminin (özel sektörün) desteklenmesi, devlet işleyişinin temel amacını oluşturur. Buna göre liberal kuramın temel ilgi alanı, sermaye kesiminin çıkarlarının korunmasıdır ve devlet, sermaye kesiminin kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirdiği ve bu sınıf tarafından kontrol edilmesi gereken bir aygıttır.

Devlet liberal kuramda ileri sürüldüğü gibi, özel sektörün marjinal bir tamamlayıcısı değil, özel sektörün işleyişi için gerekli koşulları hazırlayan ve sistemin işleyiş sorunlarını çözen, hafifleten ya da meşrulaştıran gerekli koşuldur. Başka bir ifadeyle, devletin işlevi liberal yaklaşımda olduğu gibi kaynak ve gelir dağılımını sağlamak olmayıp, sermaye kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalleştirmek ve sistemi yumuşatarak, meşrulaştırmaktır. Bu yaklaşımda devlet yanlıdır; işlevlerinin asıl amacı yanında, sergilediği görüntü farklıdır (Önder vd., 1993:19). Kamusal hizmetler esasen sermaye sınıfına ve onu yönlendiren ekonomik sisteme fayda sağlar (Rich, 1980:292).

Mali kriz bağlamında ele alınırsa; liberal kuramcılara göre, tekil çıkarlar kendiliğinden toplumsal çıkarı sağladığından devlet minimal olmalıdır. Kaldı ki, devlet harcamaları verimsizdir. Kamu sektöründe verimlilik ve maliyete ilişkin gerçekçi kaygıların yokluğu, maliyet düşürücü teknolojilerin benimsenmemesi gibi

Baumol Etkisi olarak bilinen görüşler ve özellikle Kamusal Tercih Okulunun çıkar gruplarının etkisi, mali aldanma (fiscal illusion) gibi diğer farklı yaklaşımlarla kaynakların israf edileceği ve devletin aşırı büyüyeceği görüşleri desteklenmektedir. Bu anlamda, devlet, piyasa mekanizması koşullarına uygun olarak hareket etmediğinden kamu hizmetlerine ilişkin fayda ve maliyetlerin, arz ve talebin doğru saptanması imkansızdır. Bu durum kaynakların yanlış tahsisine yol açtığından, özel sektörün gücünü ve işleyişini zayıflatmakta ve böylece ekonomik büyüme için gerekli yatırımların yeniden yapılmasını imkansız hale getirmektedir. Tüm bunların sonucunda, özel sektörün vergi ödeme gücü zayıfladığından, devlet aslında kendi gelir kaynağını zayıflatmaktadır. Ayrıca devlet, toplumda belli çıkar gruplarının baskın hale gelmesi ile tarafsızlığını yitirmektedir. Böylece, harcamaları aşırı büyümekte ve mali krizle karşılaşmaktadır.

Marksist düşünce akımlarına göre, devlet kapitalist sistemde sermaye birikimini ve sistemin meşruiyetini sağlamak üzere iki önemli, ancak birbirleriyle çelişkili fonksiyon üstlenmiştir. Bu amaçla toplumsal sermaye ve toplumsal masraf harcamaları yapmaktadır. Bu harcamalar doğrudan veya dolaylı olarak sermaye birikimine katkı sağlamaktadır. Böylece bir taraftan yatırımların maliyeti topluma yayılırken devletin bu yatırımları sonucunda artan kârlar –artık değer-, sermaye kesiminin elinde birikmektedir. Ancak bu durum, sistemi bir çıkmaza sürükleyecektir. Castells'in ifade ettiği gibi, sermaye birikim sürecinde karşılaşılan engellerden sakınmak ve onları ortadan kaldırmak için kendi mantığı ile çelişen kurallar, araçlar ve fonksiyonlar yaratmaktadır (Castells, 1980:57). Yani sermaye, devlete birikim ve meşrulaştırma fonksiyonları yüklerken, devletin bunları yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan gelirin, sistemin ana hedefi olan artıktan karşılanmasına yani artık değerın elinden alınmasına direnecektir. Böylece ortaya çıkan kapitalizmin çelişkileri devletin faaliyetlerini yerine getirememesine, yani mali krize neden olacaktır.

Sonuçta diyebiliriz ki, liberal kuram devletin faaliyetlerinin, mali krize neden olduğunu ileri sürerken, marksist kuram tersi bir durumu savunur. Yani, liberal kuramcılara göre; kamu harcamalarının aşırı biçimde artmasından dolayı kamu sektörünün, zenginliğin yaratıcısı olan özel sektörün, ekonomik büyümenin ve vergi

gelirlerinin engellenmesi pahasına, büyümesi mali krizi doğurmaktadır. Oysa devletin, özel sektör açısından gerekli hizmetleri yerine getirdiği için büyüdüğü gözlemlenebilir. Bu bakımdan marksist kuramcılar ise, devletin mali krizini, kapitalist ekonomik sistemin yapı ve işleyişinin kaçınılmaz bir sonucu olarak görürler (Bailey, 1991:890).

1980 sonrası güçlenen yeni liberal kuram ise, devletin krizini aşmanın başlıca yolunun devletin küçültülmesi olduğunu öne sürmektedir. Ancak yeni liberallerin iddia ettikleri gibi krizin nedeni devletin aşırı büyümesi ise, amaç devletin küçültülmesinden ziyade daha güçlü bir yapıya kavuşturulması olmalıdır. Çünkü kapitalist sistemin işleyebilmesi sadece serbest piyasa mekanizmalarına değil, aynı zamanda güçlü devlet aygıtına bağlıdır (Pereira, 1993:1-3).

Devlet ile çıkar grupları arasındaki ilişkilerin kökeni hakkında mali sosyoloji çalışmaları çarpıcı saptamalar ortaya koymaktadırlar. Devletin ve toplumun evrimi ile kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi irdeleyen bu çalışmalar, ekonomik sistemlerin değişimine paralel olmak üzere ortaya çıkan (ekonomik güçlerin) çıkar gruplarının devletin işlevlerinin belirleyicisi olduğunu izah ederler. Rudolf Goldscheid'e göre; eski ve ortaçağ boyunca feodal ekonomik sistem içinde devletin gelir kaynağı, toprağın üretimi ve köle emeği vs. den oluşan mülkiyet gelirine dayanmaktadır. Ticaret ve piyasanın gelişmesi, feodalizmin yıkılmasıyla mülkiyet artık bireylerin eline geçmekte ve bu durum yeni ekonomik, sosyal ve politik güçlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Goldscheid, 1958). Benzer bir biçimde J. Schumpeter pazarın gelişmesiyle, devletin ağırlıklı gelir kaynağının vergi olduğunu, kapitalizmin doğuşu ile vergi devletinin doğuşunun aynı zamana denk geldiğini ifade eder. Devletin gelir kaynağının mülkiyet sahipliğinden vergiye kayması, devlet ve çıkar grupları arasındaki bağın nedenini ortaya koyar. Vergi gelirlerine bağımlılığıyla belirginleşen yeni mali devlet, artık kaynaklarını istediği gibi değil, bağımlısı olduğu grupların çıkarlarının korunması ve gelişimi için kullanmaya zorlanacaktır (Musgrave, 1980:361-370). Burada, Goldscheid medeniyetin ilkel aşamalarındaki mali koşulları küçümsemeye ve günümüz gelişmelerini övmeye hakkımız olmadığını vurgulamaktadır. Ona göre bunun iki nedeni vardır: *Birincisi*, görünenin aksine ilkel aşamalardaki devlet, modern devlette olduğundan daha sağlam bir kamu maliyesi

temeline dayanmaktaydı. Genellikle vergi devletinde olduğu gibi, devlet mülksüz değildi ve de gerçekten derin bir borç içinde bulunmamaktaydı. Goldscheid, Marx'ın kamu borçlanmasını sermaye birikiminin kaldırıcı olarak tanımlamasına katılmaktadır. Bu açıdan devlet borçlanma yoluyla aslında sermaye kesimini sömürmekten öte, bunlar tarafından kendisinin sömürülmesine neden olmaktadır. Sermaye kesimi güç kazandıkça, devletin borç içinde ve zayıf nitelikte bir mali güce sahip olmasını istemektedir. Çünkü bu sınıflar kendi güçlerinin, devletin güçlü olup olmamasına bağlı olduğunu bilmektedirler. *İkinci olarak*, kamu maliyesi, medeniyetin erken zamanlarında daha açık ve dürüsttür ve vergi yargısı henüz yoktur ve zaten bunu kullanmaya gereksinim de yoktur (Goldscheid, 1958:203-205).

Devletin amacı, kapitalist üretim tarzını bütün ilişkileri ile beraber ayakta tutmak ve yeniden üretmektir. Sermaye, bir taraftan devlete yukarıda açıklandığı haliyle bir takım işlevler yüklerken, diğer taraftan onun 'artığa' müdahalesini sınırlamaktadır. Bu sürecin, bir taraftan devlete gereksinimi vardır, diğer taraftan devlet büyüdükçe 'artığa' el koyacaktır. O halde; buna izin verilmemelidir. Bu durum ise açıkça bir çelişkidir. Çünkü, sermayenin gereksinim duyduğu ve devletin sağladığı işlevlerin yerine gelmemesinin sonuçları sermayeye yansiyacak ve kâr oranının düşmesine neden olacaktır.

Bu durum, aynı zamanda liberal kuramın piyasaların kendiliğinden işleyeceğini ve dengeye geleceğini öngören temel savlarına karşıt bir saptamayı ortaya koymaktadır. 1980 sonrasına hakim olan devlet harcamalarının ve müdahaleciliğinin azaltılması görüşüne ve bu nedenle hızlandırılan özelleştirmelere rağmen, devlet harcamalarının payı azalmamış, tersine özellikle ve gelişmiş kapitalist ülkelerde çarpıcı bir biçimde artmıştır. OECD kaynaklarına göre, 1995 yılında gelişmiş kapitalist ülkelerde kamu harcamalarının (merkezi ve yerel kamu bütçelerinin) GSYİH'ya oranları şöyledir; OECD ortalaması %40.8, G-7'ler ortalaması %39.5, AB ülkeleri ortalaması %50.1'dir. Bu durum kamu harcamalarının, gelişme sürecine bağlı olarak artış göstermesinin, yani daha ileri kapitalist ekonominin daha büyük devlet ile mümkün olabileceğinin bir sonucudur. Çünkü sermaye birikiminin yeni gereksinimleri ve sistemin kendini yeniden üretebilmesi ancak, genişleyen kamu bütçeleriyle, yani devletin kamu finansmanı ve

kamusal mal ve hizmet üretimi aracılığıyla yaptığı müdahalelerin genişletilmesiyle mümkün olabilmektedir (Oyan, 1997; Camilleri, çeviren Boratav, 1983:226).

Denilebilir ki, özellikle yeni liberal kuramın karşıt savlarına rağmen, kapitalist üretim ilişkilerinin yeniden üretilebilmesi devletin müdahaleciliği ile mümkündür. “Tarihsel olarak bakıldığında, piyasa mekanizmasının ancak devletin muazzam müdahaleleriyle işlemesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır” (Arın, 1997:77).

Yeni liberal kuramın öncülüğünü yapan Dünya Bankası’nın 1997 yılında yayınladığı ‘*Değişen Dünyada Devlet*’ başlıklı rapor incelendiğinde, piyasaların korunması ve düzenlenmesinde devlete geniş bir rolün verildiği görülmektedir. Devletin küçültülmesi savlarına karşın, aslında devlet olmaksızın ekonomik kalkınmanın mümkün olamayacağı gerçeği Dünya Bankası’nın raporunda açık bir biçimde ortaya konmaktadır. Rapora göre; devlete, özel piyasaların yerine geçmeksizin onların başarısızlıklarını düzeltmek üzere piyasalarla ortaklık (partnership) kuralları içinde davranmasına ilişkin yeni roller biçilmektedir. Hatta devlet artık sermayenin sadece ulusal değil, uluslararası alanda da korunması ve gelişimi için roller üstlenecektir. Rapora göre, devletin sermaye üzerine yeni vergiler koymak, bunların elinde birikmiş olan ekonomik değerlerin yeniden dağılımını sağlamak gibi politikaları ve ithalat kısıtları ile yerel tekelci ayrıcalıkları içeren ve piyasaların etkin işleyişini bozucu kısıtlamalar getiren politikaları uygulamaktan kaçınması, kapitalist küreselleşmeye entegrasyonun gerçekleşmesi açısından önemlidir. Bu açıdan örneğin vergi türlerinin, kurumlar vergisi ve gelir vergisinden katma değer vergisi gibi tüketim temelli vergilere doğru biçimlendirilmesi önemlidir (Panitch, 1998:5-7).

Buna karşılık, 1980’ler boyunca, gelişmekte olan ülkelerde, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar aracılığıyla da uygulanmaya konulan devleti küçültmeye yönelik liberal politikalarla, sosyal harcamalar büyük oranda azaltılmıştır (Oyan, 1997:19). Bunun anlamı, yeniden yapılanma süreci içinde, kaynak israfına neden olduğu gerekçesiyle devletin sosyo-ekonomik işlevlerini, ya da bir başka deyişle daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için devletin ekonomiye müdahalesini azaltmaktır (Şaylan, 2000:13).

Gör÷lmektedir ki, yeni liberal kuram, devletin m÷dahaleciliğini eleştirmesine rağmen, esasında devletin belli başlı m÷dahalelerini gerekli g÷rmektedir. Bu da kuramın devlet hakkındaki geręek niyetini ortaya koymaktadır. Bu bakımdan gözden kaçırılmaması gereken husus, yeni liberal kuramcıların devletin m÷dahaleciliğinden ziyade devlet m÷dahalesinin niteliğine ilişkin kaygılarının bulunmasıdır.

Buradan hareketle denilebilir ki, yeni liberal kuram esasında devletin ‘artık değerin’ özel kesimin elinde birikimine engel olabilecek her t÷rl÷ m÷dahalelerine karşıdır ve bu gerekirse demokrasinin zayıflatılması pahasına sağlanmalıdır.

Yeni liberal kurama göre, politik parti ve çıkar grupların sayısı arttıkça, kamu harcamaları büyüyecektir. Aynı şekilde, nüfusun daha büyük kısmının oy kullandığı durumda, kamu harcamalarının daha yüksek olması yönünde bir eğilim vardır. Bunun anlamı ise, örneğin daha fakir insanların oy verme hakkına ve kamu harcamalarının artışına neden olan gelirin yeniden dağılımı yönünde önemli bir çıkara sahip olmalarıdır (Foster ve Plowden, 1996:28).

Buna göre, mali kriz de, kamu harcamalarının kontrolünü elinde tutanların, bunu kendilerine oy kazandıracak ekonomi politikalarını uygulamak üzere kullanmaları ile ortaya çıkmaktadır. Bu durum özellikle seçim zamanlarında yaygın olmaktadır. Bunun için politikacılar iki yola yaygın bir biçimde başvurmaktadırlar. Bunlar; ya kamu harcamalarında artış ve vergilerde kesinti politikaları ve/veya kısa dönemde ekonominin durumunu geręekte olduğundan daha iyi göstermek üzere ekonominin aşırı hareketlenmesine neden olacak bazı politikaları uygulamaktır (Foster ve Plowden, 1996:27). Yani, politikacılar kendilerine siyasal destek sağlayacak kişi ve kurumlara devlet bütçesinden dolaylı-dolaysız gelir aktarımlarına (vergisel ayrıcalıklar-teşvik-s÷bvansiyon) yol açmaktadırlar. Siyasal sistemin (demokrasinin) bu tür işleyişi, kamusal kaynakların paylaşılması mücadelesine dönüşmekte ve kaynak tahsislerinin etkin ve verimli şekilde kullanılmasını engellemektedir. Ekonomiye politize eden ve ekonomiye devlet m÷dahalesini de yaygınlaştıran bu durum, piyasaların işleyişini ve kaynak tahsislerini bozan sonuçları yanında, ekonomik ve siyasal istikrarı tehdit eden bütçe açıklarına yol açmaktadır (Eser, 1997:140).

Böylece yeni liberal kuramcılar, gelişmiş kapitalist devletlerde ulusal gelirin önemli bir kısmını oluşturan ve giderek artma eğilimi gösteren toplumsal (sosyal) harcamaların azaltılmasını savunmaktadır. Bunlara göre, gelir düzeyi ortalamanın altında olan ve çoğunluğu oluşturdıkları için oylarıyla politikacıları tehdit edebilen ve genellikle ücretle çalışan seçmen grupları demokrasi adı altında büyük sosyal haklar, yani rantlar elde etmektedirler. Bunun yükünü de, gelire göre artan oranlı vergilerle, yatırım yapması gereken yüksek gelirliyle, yani sermaye kesimine yüklemektedirler.

Yeni liberal kuram içinde özellikle kamusal tercih kuramı, piyasa aksaklıklarını çözeceği savunulan siyasal sürecin kendisinin dengeye gelmeyeceği ve devletin büyümesinin ve yarattığı etkinsizliklerin ancak anayasalarla sınırlandırılarak engellenebileceğini öne sürmektedir. Bu kurama göre, oyçoğunluğu kuralının mevcut olması halinde, çoğunluğu ele geçirenler kamu hizmetlerinden yararlanıp, vergileri diğerlerine (azınlığa) yükleyerek bedavacılık yapıp, mali rant elde edecekler, diğerlerini mali sömürüye uğratacaklardır. Bu bakımdan ancak doğrudan demokrasi ve oybirliği kuralı ile alınan kolektif kararlar, tekil seçmenlerin tercihlerini yansıtabilecek ve böylece etkinlik sağlanabilecektir (Arın, 1997: 46).

Oybirliği kuralının, gerçekten çoğunlukların azınlıklar üzerindeki sömürsünü önlemek üzere amaçlandığı ifade edilebilir. Fakat burada sorun, azınlığın veto hakkını kullanarak kendi tercihlerini çoğunluğa dayatabilmesidir. Böylece statükoyu değiştiren kararların alınmasının, özellikle sermayenin arzulamadığı ve çoğunluğu oluşturan düşük gelirli lehine gelirin yeniden bölüşümünün gerçekleşmesinin olanağı yokolmaktadır. Zaten, en uç noktadaki kuramcılar, siyasal temsilin 'bir kişiye bir oy hakkı' olarak tanımlanmasının servet azamileştirmesine ters düştüğü için optimum olmayacağını, bunun yerine serveti azamileştirecek oy verme hakkının mülkiyete göre tanımlanmasının daha etkin olabileceğini savunmaktadırlar (Bakınız Arın, 1997).

Demokrasi; "bir insan, bir oy'a" yani, politik gücün eşitliğine dayanırken, kapitalizm; yönetimin piyasaya bırakılmasına, yani pratikte ekonomik güçte büyük eşitsizliklere dayanmaktadır. Devlet, 20. yy. da, demokrasinin eşitlikçi temelleriyle, kapitalizmin eşitlikçi olmayan gerçekleri arasındaki çatışmayı, sosyal refah devleti

fonksiyonlarını yerine getirmekle hafifletecekti. Devletin sosyal güvenlik harcamaları, toplumun işsiz, yoksul ve yaşlılardan oluşan kesimini ekonomik bakımdan koruyacak hatta onları bir yokoluştan kurtaracak ve örneğin, eğitime yapılan toplumsal yatırım harcamaları, piyasaların oluşturacağı gelir eşitsizliklerini daraltacaktı. Ancak 1980 sonrasında, hükümet bütçelerinde bu harcamaların azaldığı, kapitalizmin 'güçlü olan hayatta kalır' ideolojisinin yeniden uyandırıldığı gözlenmektedir (Thurow, 1996:15).

Görülmektedir ki, siyasal katılım ve sosyal eşitlik, yaşanan mali krizin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Toplumda eşitliğin sağlanması yönünde giderek artan taleplerin ve bireylerin siyasal gücü kullanarak siyasal yaşama doğrudan ve aktif biçimde katılma olanağı sağlayan çoğulcu-katılımcı demokrasinin kurumlarının, devleti aşırı taleplerle zorladığı ve ciddi kaynak israfına yol açtığı vurgulanmaktadır (Eser, 1997:138). Bunun karşısında oybirliği ilkesi, oy kullanma hakkının sınırlandırılması vb. kurallar savunulmaktadır. Böylece kaç yüzyıllık mücadeleden sonra ulaşılan ve mülkiyete dayanmayan temsili esas alan genel oy hakkı kabul edilmemektir (Arın, 1997:73). Böylece piyasa mekanizmasının işlemesini sağlayacak koşulların yerine getirilmesiyle ve kamusal alanın yerini özel sektöre bırakmasıyla sermayenin yeniden değerlendirilmesi sağlanacaktır. Sermaye kesimi, toplumun temel gereksinimlerinin tatmini için gerekli sağlık, eğitim gibi toplumsal tüketim harcamalarını, sermayenin değerlendirilmesi için gerekli olan yollar, limanlar ve santraller gibi toplumsal yatırım harcamaları açısından giderek rakip konumda görmeye başlar. Devletin bu harcamalara kaynak tahsisinin azaltılması talebinin bir dolaylı sonucu da, bu alanların giderek piyasaya devredilmesiyle sermaye için yeni değerlendirme alanlarının açılmasıdır (Oyan, 1997:13).

O halde burada üzerinde durulması gereken önemli bir diğer konu, yeni liberallerin devletin mali krizinin çözümü olarak sundukları önlemlerin anlamıdır. Bu önlemlerin esasında devletin krizinden ziyade *devleti kullanarak* sermayenin krizini aşmaya yönelik olduğu öne sürülebilir. Yüksek gelir gruplarına ve korporasyonlara tanınan vergi indirimleriyle beraber özellikle Amerika'da yeni liberal politikaların ideolojik sembolü haline gelmiş olan Reagan'ın askeri harcamaları görülmemiş

düzeğe çıkarması krizden devlet eli ile çıkmanın yolu olarak yorumlanabilir (Walsh, 1988:34; Şaylan, 1995:82-83).

Refah devletinin krizi, tekrar bir yeni yapılanmaya yani klasik liberal devlet anlayışlarına dönülmesine yolaçmıştır. Denilebilir ki, kapitalizm, bir gelişme aşamasını daha geride bırakmaktadır. Devletin, sistemin işlemedi için yüklendiği roller nedeniyle ortaya çıkan mali krizi, aslında sistemin krizinden başka bir şey değildir. 1970'lerde tüm dünyada yaşanan ekonomik krizle birlikte kapitalizm, değişim süreçlerinden bir yenisini yaşamaktadır. Bu dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde, pazarların daralması ve hızlanan rekabete dayalı olarak üretim verimliliğinin düşük olması, ayrıca teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni üretim biçimleri sermayenin değeri lenmesinin önündeki en önemli engeller olarak sıralanabilir. Bu sorunlar karşısında, toplumsal ilişkileri düzenleyecek ve sermayenin birikim ve değeri lenmesini sağlayacak türde yeni kamusal düzenlemeler gerekmektedir. (Arın, 1985:128; Savran, 1988:49). Bunun için yeni liberal yaklaşımlar, krizden çıkışın ve yeniden yapılanmanın; üretimin uluslararasılaşması, ticaretin serbestleştirilmesi, finansal liberalizasyon, ulusüstü şirketlerin faaliyet alanının genişletilmesi, devlet müdahalelerinin azaltılması, özelleştirme vb. uygulamalar ile mümkün olabileceğini savunmaktadır. Buradaki açıklamalar, özünde devletin krizi değil kapitalizmin krizi ve bunun önüne geçmenin bir gayreti olarak ifade edilebilir. Diğer bir ifadeyle, genel olarak *özelleştirme*, *küreselleşme* ve *yerelleştirme* olarak sıralanan yeni liberal politikalar, piyasa mekanizmalarının bunalımı sonucunda ortaya çıkmıştır. Sermaye kendi bunalımını, bunalımın kaynağı olan kapitalizmin mekanizmalarını genişleterek aşmaya çalışmaktadır. Denilebilir ki, 1980'lerde yoğunluk kazanan devletin küçültülmesine ilişkin liberal düşüncelerin arka planında, aslında tamamen sermayenin çıkarlarıyla örtüşen bir anlayışın hakim olduğu görülmektedir. Bu görüşün dayandığı savları şöylece açıklamak mümkündür:

1) Özelleştirme, kamu mekanizmalarının değil, piyasa mekanizmalarının bunalımı nedeniyle hızlandırılmaktadır. Çünkü sermaye, kâr oranlarındaki azalmayı, ancak yeni ve kârlı yatırım alanlarına yönelerek, yani bu alanların piyasa sürecine açılmasını sağlayarak önlemektedir. Sermaye, devletin sahip olduğu kârlı yatırım alanlarını ele geçirebilmek için, devletin verimsizliğini öne sürerek bunalımın

kaynağını saptırma yoluna yönelmektedir. Kaldı ki, yeni ve kârlı yatırım alanları açmak ve böylece kendi krizini yenmek üzere tüm dünyada serbestçe hareket etme imkanı yaratmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere (GOÜ) giden sermaye, hemen her kârlı alanı, devlet hizmet alanı olarak kendisi için önemli ölçüde kapalı bulmuştur. Bu amaçla sözkonusu alanların özelleştirilmesini, devletin başarısızlığı kuramlarıyla ve dünya ile bütünleşmenin bir aracı olmasıyla savunmuşlardır (Güler, 1996: 2-3).

2) Öte yandan, IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla, borç krizi içindeki GOÜ'lerde uygulanan ve yeni liberal kuramın temel parametrelerini yansıtan yapısal uyum politikaları ile, bu ülkelerin sistemden kopmalarının ve içe dönük korumacı politikalara yönelmelerinin önüne geçilmektedir. Bu amaçla sözkonusu kuruluşlar dış mali yardım ve uyum kredilerini, dışa açık ihracata dayalı ekonomi politikalarına geçilmesi, ticari ve mali serbestleşme ve kamu müdahalelerinin azaltılması şartlarına bağlamaktadırlar (Eser, 1997:134). Küreselleşme ile birlikte, uluslararası şirketler GOÜ'lerin ucuz işgücü ve hammadde kaynaklarından yararlanarak, yeni yatırım alanları yaratmaktadırlar. Sermaye özellikle 1960'lardan bu yana ulusötesi bir nitelik kazanmış ve bunalımını da, tüm dünyada genişleyerek aşmaya yönelmiştir.

3) Yerelleşme politikaları da kamusal mekanizmaların özel sektöre devrilmesi amacını taşımaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerk bir yapıya sahip olmasıyla, yerel kamusal alanların, özel sektörle giderek daha fazla paylaşılması imkanı yaratılmaktadır.

Yeni liberallerin öne sürdüğü yerelleşme kavramı, yani yerel yönetimlerin özerk hale getirilmesi, aslında özelleştirme politikalarına ve yerel kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmasına geçişin sağlanması amacını taşımaktadır. Böylece yerel kamu gücünün tasfiyesi sürecine de girilmiş olunmaktadır. Çünkü, yerel yönetimlerin özerk hale gelmesiyle birlikte, bunların, sahip oldukları varlıkların satışı, şirketleşme, özelleştirme, yap-işlet, yap-işlet-devret ve imtiyaz hakkı anlaşmaları yapmalarına imkan tanınmaktadır (Güler, 1997a:82). Bu yöntemlerden herhangi biri kullanılarak kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, bu hizmetlerin kâr amacı güden özel sektöre terkedilmesi demektir ve topluma sunulan mal ve hizmetleri azaltmaktadır. İleri sürülenin aksine, yerel vatandaşın refahı dolayısıyla yerel kamu çıkarı pahasına özel sektörün kârlarını arttırmak, temel amaç olmaktadır.

Özelleştirme, yerel hizmetlere ilişkin yetkiyi ve sorumluluğu, bir anlamda seçilmişlerin elinden büyük ölçüde alır. Demokratik sistemin temel kuralı, seçilmiş temsilcilerin vergi ödeyicilere ve vatandaşlara karşı sorumlu olmalarıdır. Bu sorumluluğu zayıflatan tutum, yerel yönetimlerde demokrasinin ana felsefesiyle bağdaşmaz. İşte özelleştirme böyle bir tehdidin temelini oluşturmaktadır (Falay, 1998:15-18). Oysa yerelleşmeden yani özerklikten kasıt, demokrasinin kurumlarını sözde daha etkin işletebilmektedir. Aynı durum yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda da geçerlidir. Özerklik ilkesiyle yerel yönetimlerin iç ve dış kaynaklardan borçlanma imkanları da artmaktadır. Dış borçlanma kaynakları incelendiğinde ise, küreselleşme ile birlikte varolan yapıda hızla bir değişme gözlenmektedir. Dış borç kaynakları resmi kredi açan devletlerden ve uluslararası kuruluşlardan, özel sermaye kuruluşlarına kaymaktadır. Yani, bunlar uluslararası para piyasaları ya da ticari bankalardan oluşmaktadır. Tüm bunların sonucunda, yerel yönetimler, sundukları hizmetlerin toplumsal dağılımını belirleme yetkisinden vazgeçmektedirler. Yerel yönetimler belki özerk bir yapıya sahip olabilmektedirler, ancak, yerel hizmetlerin sunumunun özel sektöre bırakılmasıyla kamusal alan daralmakta ve bu da hizmetlerin fiyatlandırılması anlamına gelmektedir.

Özellikle gerek iç ve gerekse dış borçlanmalarla yerel yönetimler sözkonusu mali piyasa ve kuruluşlarına bağımlı hale gelmektedir. Bu kurumlara olan borçların artması ve geri ödemelerin sorunsuz olarak yerine getirilebilmesi için yerel yönetimler, borçlanılan kredilerle kamusal hizmet sunamamakta ve fiyatlandırma sistemine yönelmek zorunda kalmaktadır. Fiyatlandırma gibi özerk olma adına ortaya çıkan gelişmeler, yerel yöneticilerin, kamusal niteliklerini, yani toplumsal eşitsizlikleri giderme güçlerini yitirmelerine, yerel halktan uzaklaşarak sözkonusu özel sermaye kuruluşlarına yaklaşmalarına ve onlar adına hareket eden kurumlara dönüşmelerine neden olmaktadır (Güler, 1997b:20-30). Bu da sermayenin krizinin kolaylıkla yerel yönetimlere yansımaya neden olabilecektir.

Anlaşılmaktadır ki, 'yerelleşme', sermaye birikimi koşullarına karşı yerel yönetimleri zedeleyici ve yerel yönetimlerin politik anlamda karşı koymalarını önleyici düzenlemelerdir ve mali krizi doğurma eğilimi gösterir. Çünkü, yerelleşme politikalarıyla aslında özgür hale getirilen, sermayedir. Küreselleşme ve yerelleşme

ile birlikte ulaşım ve iletişimdeki gelişmeler, sermayeyi belli bir devlet veya yerel yönetim alanına bağımlılıktan kurtarmaktadır. Sermaye, kendi çıkarına uygun yatırımları ve yeri belirleyebilecek ve yerel kararların buna uygun düzenlenmesini hem de sürekli olarak sağlayabilecektir. Gerektiğinde bu kararları, yerel alanı terketme gibi tehditlerle kabul ettirecektir. Böylece yerel seçmenler, sermaye açısından maliyet artırıcı teklifleri, vergileri veya sermayenin istemediği düzenlemeleri, sermayenin yerel alanı terketmesi ile işsizlik ve ekonomik gelişmenin zayıflaması tehdidi karşısında şiddetle reddedecekler ve aksine vergi indirimlerini ve sübvansiyonları destekleyeceklerdir (Friedland vd., 1984:281).

Böylece yerel alanlar arasında seçim yapan özel yatırımcıların varlığı yerel yönetimleri sadece özel yatırımların hacmine ve içeriğine ilişkin düzenlemeler yapmaktan alıkoymaz, aynı zamanda kamusal hizmet ve vergileme kararları üzerindeki gücünü de kısıtlar. 1970'lerin ortalarından ağır bir mali kriz içine giren NewYork yönetimi işletme vergilerini azaltmaya, kirlilik kontrollerini büyük ölçüde kaldırmaya, yatırımları çekecek sübvansiyonları ve kamusal altyapıyı genişletmeye söz vererek sermayenin kenti terk etmesini önlemiştir (Friedland vd., 1984:281).

4) Bütçenin denkliği ilkesi ile, gelirlerin harcamalara göre önceliği amaçlanmaktadır. Buna göre, bütçe hacminin saptanmasında hizmet ve harcama talep edenlerin pazarlık gücü sınırlanmakta, bunun yerine potansiyel vergi yükümlülerinin iradesi geçirilmektedir. Böylece kamu ekonomisinde, karar alma süreçlerinde ekonomik gücün hakimiyeti oluşturulmaya çalışılmaktadır (Önder, 1997:117).

5) Vergilemede yararlanma ilkesinin savunulmasıyla ise, bölünebilir nitelikli yarı kamusal ya da özel nitelikli hizmetlerin kamusal arzının minimal düzeye çekilmesi hedeflenmektedir. Bu durum ise, bir yandan ekonomik güce sahip olanların, vergileri ile ekonomik anlamda (belki politik anlamda da) güçsüz gruba hizmet sunma tutumu içinde olmadıklarını, diğer yandan sözkonusu mal ve hizmetlerin üretiminin özel kesim alanına bırakılması amacını ortaya koymaktadır.

Liberal kuram, devletin mali krizinin nedeni olarak temelde devletin faaliyetlerini öne sürmektedir. Bu nedenle, kamu harcamalarının azaltılmasını

savunmaktadır. Ancak gerek kamu açığının ve gerekse mali krizin önlenmesi için kamu harcamalarının azaltılması oldukça güçtür. Bunun nedeni, kamu harcamalarının belirleyicilerinin kapitalist sistemin dinamiklerinden kaynaklanıyor olmasıdır. Yani kamu harcamaları istendiği zaman ve yerde istenen boyuta çekilememektedir. Zira kamu harcamaları bizzat sermaye birikiminin yeni gereksinimlerinin karşılanabilmesi dolayısıyla özel kesimin gelişip işleyebilmesi için gereklidir.

Özelde yerel yönetimlerin mali krizine gelindiğinde ise, liberal kuram, devletin genişlemesine neden olan dinamiklerin yerel düzeyde de etkili olmasından dolayı, yerel yönetimlerin kaçınılmaz olarak mali kriz ile karşılaştıklarını ileri sürmektedir (Shefter, 1977:84). Buna göre liberal kuramcılar ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de kamusal faaliyetlerin doğasının ve etkinsizliğinin yerel yönetimlerin mali krizinin temel nedeni olduğunu ifade etmektedirler. Yerel yönetimler tüm yerel nüfustan ziyade belli kesimlere fayda sağlayan kamusal faaliyetler üretme durumundadırlar. Burada, yerel kamusal mal ve hizmetlerin, belli bireylere ve çıkar gruplarına yönelik üretilmesine rağmen, maliyetlerinin oransal olarak fayda sağlamayanların üzerine yansıtılması nedeniyle, kamusal alanın genişlediği ve böylece özel sektörün elindeki kaynakların kamu sektörüne aktarıldığı ve bunun da kaynakların israfına sonuçta ise mali krize yolaçtığı ileri sürülmektedir. Bunu önlemenin yolu ise, yerel yönetimlerin etkin bir biçimde bölünmesini sağlamaktır. Böylelikle bir yandan devletin merkezileşmiş yapısını zayıflatmak diğer yandan yerel özerkliğin artması ile yerel kamusal yararı arttırmak mümkün olabilecektir. Ancak özü itibarıyla bakıldığında bu politikaların yerel kamusal yarar yerine sermaye kesimini oluşturan belli birey ve grupların çıkarlarının sağlanmasına yönelik olduğu öne sürülebilir. Bu yöndeki görüşler yukarıda ele alınmıştır.

Marksist kuramcılar ise yerel yönetimlerin mali krizini, sadece yönetimin başarısızlığı değil, ulusal düzeyde olduğu gibi yerel yönetimleri de kapsayan yani, yerel düzeyde odaklanan ve yoğunlaşan kapitalist üretim tarzının çelişkilerinin bir ifadesi olarak açıklamaktadırlar. Çünkü yerel birimin tercihleri, ekonomik sistem tarafından kısıtlanmaktadır. Örneğin, hizmetler, vergiler ve borçlar gibi önemli diğer birçok ögenin hacmi ve bileşimi sistemin yapısına uygun olarak

biçimlendirilmektedir. Yerel yönetimler, sermaye birikimi ile sosyal ve politik meşruluğu sürdürmekle sorumlu birimlerdir ve buna bağlı olarak harcamaları sürekli artış göstermektedir. Sonuçta yerel mali kriz, yerel kamusal hizmetlerden (üretimden) sağlanan kazançlar sermayenin eline geçerken, üretimin maliyetinin çoğunun yerel yönetimler tarafından yüklenilmesi gibi bir ekonomi politikası ile yaratılan gelir ve harcama arasındaki açıktır ve buradan tüm topluma yayılır (O'Connor, 1973; Hill, 1979; Rich, 1980:289).

Liberal kuram gibi post-marksist kuram da mali krizin aşılabilmesi için devletin kısıtlanması ve merkezileşmiş yapısının kırılması gerektiğini öne sürmektedir (King ve Gurr, 1988:93). Bunun için özellikle liberal yaklaşımların *çoğulcu ve katılımcı* anlayışlarına ('yönetişim' politikalarına) rağbet ederek, sivil toplumun daha özeldede yerel sivil toplum öbeklerinin güçlendirilmesini ve bu yolla emeğin ve çoğunluğu oluşturan yerel halkın isteklerinin de siyasal sürece yasıyabileceğini savunmaktadırlar. Bu türden bir yönelim marksist anlayış açısından çelişkili bir durum yaratmaktadır. Çünkü yerel yönetimler 1980'lerden bu yana bu tür akımlarla emeği yeniden üreten kollektif tüketim hizmetlerini sunan birimler olmaktan uzaklaşıp, bunun yerine sermayenin isteklerini yerine getiren birimler haline gelmektedir. Son dönemdeki gelişmeler göstermektedir ki, post-marksist kuram, yerel yönetimlerin yapılandırılmasında sivil toplum örgütlenmesini öngören liberal kuramı desteklerken, soruna sivil toplum örgütünün sınıf boyutunu hesaba katmadan yaklaşmıştır (Şengül, 2001:60).

İkinci bölümde, yukarıda söylenenlerin doğrultusunda, yerel yönetimlerin mali krizinin nedenleri ele alınmaktadır. Bu konudaki literatür incelendiğinde, konunun, değişik birçok başlık altında incelendiği ve bu bakımdan dağınık bir görünüme sahip olduğu görülecektir. Bradbury (1979), yerel yönetimlerin mali krizine ilişkin literatürde, 77 farklı nedenin irdelendiğini açıklamaktadır (Pagano ve Moore, 1985:25). Burada, son yıllardaki gelişmelerden hareketle, çok sayıdaki nedenlerin özellikle ülkemiz açısından önemli olanlarının, üzerinde yoğunlaşarak literatürün kısa bir özeti sunulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİNİN NEDENLERİ

Birinci bölümde ele alınan iki temel kuramın genelde devletin ve merkezi yönetimin özelde ise yerel yönetimlerin mali krizinin nedenlerine ilişkin görüşleri genel olarak şöylece açıklanabilir: Liberal kurama göre, yerel yönetimler kamu sektörünün verimsiz ve savurgan yapısı nedeniyle ve sürekli artan harcamaları dolayısıyla mali krize girerler. Kamu sektörünün verimsiz ve savurgan olma nedeni ise piyasa mekanizması koşullarında faaliyet göstermemesinden ve dolayısıyla sunduğu hizmetten faydalanan kesim ile bunun maliyetini yüklenen kesimin farklı olmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Marxist kurama göre ise; yerel yönetimlerin mali krizi, yerel, ulusal ve uluslararası alanlardan doğan tüm kısıtlar ve yansımalar aracılığıyla sonuçta yerel yönetimlerin sermaye birikiminin koşullarını sağlama ve koruma rolü üstlenmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu bölümde, yerel yönetimlerin mali kriz sorunsalı, çeşitli nedenleriyle birlikte ele alınıp ayrıntılandırılmaya çalışılacaktır. Her bir neden irdelenirken, temelde yerel çıkar gruplarının yapısı ve etkileri, dolayısıyla yerel kamusal kaynakların dağılım yönü, ortaya konulmaya çalışılacaktır. Yani yerel yönetimler hangi tür mal ve hizmetleri nasıl üretirler ve ürettiklerinden kimler fayda sağlar, buna karşın bunların maliyetlerini kime ya da kimlere yüklerler. Bu sorunların irdelenmesiyle birlikte yerel yönetimlerin mali krizi sorunsalının temeldeki nedenleri açığa çıkmış olacaktır. Çünkü yerel yönetimler kamu gelir ve harcamaları yoluyla kaynak ve gelir tahsisinde bulunmaktadır. Toplum ise kendi kazançlarını azamileştirme kaygısına sahip birey, grup ve sınıflardan oluşmaktadır. Özel çıkar ilişkilerinin, yerel düzeyde daha güçlü olduğu ve yerel yönetimlerin bunların yerel düzeyde ihtiyaç duydukları hizmetlerin üretilmesi talebine doğrudan muhatap olmaları yerel kamusal harcamaların, yerel gelirlerinden (özellikle vergi gelirinden) neden daha hızlı arttığını açıklamaktadır. Çoğu kez merkezi yönetim de bu ilişkileri koruyucu yönde yerel gelir ve harcama yapısına müdahale etmekte ve ayrıca kendi yaşadığı mali krizi de yerel yönetimlere yansıtmakta ve tüm bunların sonucunda

yerel mali krize yol açmaktadır. Ayrıca özellikle 1980'den itibaren yerel yönetimler uluslararası alanlardan yansıyan gelişmeler nedeniyle de mali krizle yüz yüze gelmektedir.

2.1. KAPİTALİZMİN KRİZİ

R. C. Hill'e göre "kent mevcut üretim tarzının ocağında işlenerek, biçimlendirilir" (Steinberger, 1985:139). Bu nedenle de Hill kapitalist üretim sistemi içinde yerel yönetimlerin mali krizi irdelenirken, kapitalizmin yapısal koşullarının esaslı bir biçimde gözden geçirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Hill, 1984:298-322). Bu anlamda yerel yönetimlerin mali krizi, kapitalizmin yerel düzeyde yoğunlaşan çelişkilerinin bir ifadesidir. Zira Marxist anlayışa göre, batı kentlerinin tarihi -günümüzdeki anlamıyla modern kentlerin burada kurulduğunu göz önünde bulundurursak- kapitalist gelişmenin tarihiyle sıkı sıkıya ilişkilidir¹. Elbette ki, sınai kapitalizm henüz gelişmeden önce de kentler vardı, ancak kapitalist ekonomik ilişkiler kentler olmaksızın mümkün olamazdı. Sermaye birikiminin ve parasal değişimin yapıldığı, para ekonomisinin kurulabildiği, bankacılık ve diğer yasal hizmetlerin arzının garanti edilebildiği, malların değişiminin kolaylaştırılabildiği ve topraktan ayrılmış sömürülebilir emek gücünün bulunduğu alansal yoğunlaşmaya ilişkin kapitalizmin gereksinimi, kentin gelişimi ile sağlandı (Katznelson, 1976:216). Nitekim kapitalizmin gelişme süreçleri incelendiğinde, kentlerin sermaye birikim koşullarına göre biçimlendiği ve bundan sonra da buna göre değişip biçimleneceği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, kentin ve yönetimlerinin yapısı giderek kapitalistlerin daha fazla üretim sürecinin denetimini ellerinde bulundurmalarına göre biçimlenecektir. Dolayısıyla kentsel süreç, kapitalist büyüme için yaratılan bir süreçtir ve bütün kent sakinlerinin genel refahını arttırmaktan daha fazla sermaye birikiminin garanti edilmesine yöneliktir (Gottdiener, 1986:281). Eğer kentler bu koşula uygun olarak yapılanmazlar ve davranmazlar ise, kapitalist üretim başka yerlere kayacaktır. Dolayısıyla sermayenin emek gücünü kontrol edebildiği ve daha

¹ Ortaçağın sonundaki ve çağdaş Avrupanın ilk yıllarındaki kentlerle çağdaş kapitalizm arasındaki bağları kuran kuramlar K. Marx, M. Weber, A. Smith, H. Prienne'in klasik çalışmalarından H. Lefebvre (1972,1976), A. Giddens (1981), G. Poggi (1978,1983) gibi isimlerin daha çağdaş çalışmalarına kadar uzanmaktadır (Holton, 1986:49-83).

yüksek kâr elde edebilme olanağı bulabildiği yerleşim alanlarına yönelme imkanlarının artması, yerel yönetimlerin sorunlarının da temelini oluşturmaktadır (Gordon, 1977:84-112). Bu bakımdan yerel yönetimlerin mali krizini anlamak için önemli olan husus; kapitalist devletin yaşamsal nitelikte bir elemanı olarak yerel yönetimlerin rollerinin kapsamlı bir biçimde irdelenmesidir. Böylece yerel yönetimler kapitalizmin ekonomik, idari ve sosyal ihtiyaçlarına göre çeşitli sorunlarla karşılaşacaktır (Steinberger, 1985:138). Bu anlayış çerçevesinde Hill, ‘kapitalist kent’ tanımını Castells’in (1969) saptadığı biçimiyle aynen benimsemektedir. Buna göre; kapitalist kent emek gücünün yeniden üretildiği bir yerleşim alanı, sermaye birikiminin (kârın) gerçekleşmesi ve ticari malların sirkülasyonu için bir pazar ve bu karmaşık ilişkilerin koordine ve kontrol edildiği bir merkez anlamına gelen bir üretim alanıdır (Hill, 1984:299). Bu nedenle de kentin, iktidar mücadelelerinin odağında yer almasının kaçınılmaz olacağı görülmektedir.

Modern kent, birbirleriyle çatışan çıkarların en önemli alanlarından biridir. Farklı sınıf, grup ve bireylerin farklı amaç ve çıkarları ve bu temelde ortaya çıkan çelişki ve mücadeleler kent alanında yaratılan kazançların ve kentsel sorunların temelini oluşturur. Bu bağlamda kentte iktidar ilişkilerini korumayı ve değiştirmeyi hedefleyen her toplumsal grup için, kent üzerinde belli bir denetimin kurulması büyük bir önem taşımaktadır.

Kentin başlıca çelişkisi sermaye birikiminin sağlandığı ve korunduğu alan olmasından kaynaklanmaktadır. Hill’e göre, kent; sermaye birikim sürecinin, yayıldığı alana göre belirlenen (ya da kazanılan) coğrafik biçimidir (Hill, 1984:299). Ayrıca, “kapitalizmin bugün ulaştığı aşamada sermaye, kent mekanını üretim, dolaşım ve tüketim ilişkilerinin örgütlendiği bir yer olmaktan ötede görmektedir. Kapitalizmin gelişimi içinde, mekanın kendisi metalaşmış ve sermaye birikim süreçleri açısından yaşamsal bir önem kazanmıştır” (Şengül, 2001:9).

Bu durumda, kentsel çelişkinin ve dolayısıyla sorunların bir diğer kaynağı olarak devletin yapısı ve rolü de ön plana çıkmaktadır. Çünkü, devlet gerek siyasal yapısı gerekse kamusal kaynakların tahsisi, kamu harcamalarının biçimi ve düzenleyici rolü vasıtasıyla kentte sermaye birikim sürecine ve sınıf ilişkilerine doğrudan ya da dolaylı bir biçimde müdahale ve aracılık etmektedir.

Yukarıda açıklananlar biraraya getirildiğinde denilebilir ki, marksist kurama göre, toplumsal sınıflar, sermaye birikim süreci ve devletin işlevleri ve bunlar nedeniyle ortaya çıkan çelişki ve mücadeleler kentsel sorunların temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin mali krizi de bu üç öge etrafında yoğunlaşarak irdelenmektedir.

2.1.1. Marksist Kent Kuramları

Sermaye, sınıf ve devlet odaklı üç farklı bakış açısını temsil eden üç temel marksist kent kuramı geliştirilmiştir. Bunlar sırasıyla Harvey, Pahl ve Castells'in çalışmalarına dayanmaktadır (Şengül, 2001:11).

“Harvey, kenti sermaye birikim süreçleri çerçevesinde irdelemekte ve sermaye birikimi mantığına ve bundan kaynaklanan sorunlara odaklanmaktadır. Buna göre, kentsel süreç üretim, tüketim ve dolaşım için gerekli maddi alt yapının yatırımını ifade etmektedir” (Şengül, 2001:13). Kapitalizmin yapısal bir özelliği olan aşırı birikim krizi, sermayeyi özellikle ekonomik kriz dönemlerinde birinci çevrimden (üretim alanından) kentsel yatırımlar ve arsa spekülasyonunu da kapsayan ikinci çevrim (yeniden üretim ve/veya rant) alanına yönlendirdiğinden, kentin sermayenin yeniden üretimi gibi bir işlevi bulunmaktadır. Sermayenin yeniden üretimi işlevi görürken, kentin kendisi de sahip olduğu alt yapı ve üst yapı biçimiyle bir sermaye birikimi haline gelmektedir (Doğan, 2001a:31).

Pahl ise, kenti bir kaynak tahsis sistemi olarak tanımlamakta ve kaynakların tahsislerine karar vermekle sorumlu yerel yöneticilerin bunu kendi amaçlarına göre yönlendirebileceğini öne sürmektedir. Ona göre, yerel yöneticiler özerk değildirler ve hem piyasanın işleyişi hem merkezi yönetim hem de yerel halk tarafından kısıtlanmaktadır. Yerel yöneticiler, bir yandan, toplumsal ihtiyaçlar (dolayısıyla toplumun refahı) ile sermayenin kârlılığı arasındaki çelişkili baskıya ve diğer yandan yerel halkın ve merkezi yönetimin birbirinden farklı ve çelişkili taleplerine aracılık etme rolünü yüklenmektedir (Pahl, 1977:55). Merkezi yönetim, kentteki özel sermaye girişimlerinin kârlılığı için gerekli olan su, enerji sistemleri, ulaşım ağı gibi kamusal alt yapının kurulmasının yanı sıra, bölge planlaması yapılması, sanayi

sitelerinin geliştirilmesi, kent yenileme projeleri ve metropolitan faaliyetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesi gibi kentin ekonomisinin etkinliğini arttıran kararların alınmasında yerel yöneticilere sorumluluk yükler. Sonuçta yerel yönetimler ulusal düzeyde konulan makro ekonomik politikaları uygularlar (Friendland vd., 1984:276). Ayrıca temsili demokrasilerde seçimler, yerel yöneticileri halkın talepleri ile karşı karşıya bırakır. Aynı zamanda yerel yöneticilerin, özel sektörün artan taleplerine ve dolayısıyla piyasanın işleyişine ters yönde hareket etme serbestlikleri, mali olarak bunlara bağımlı olmalarından dolayı, oldukça sınırlanır. (Friedland vd., 1984:275). Yerel yöneticiler yeniden seçilme, çıkar ilişkileri, kariyer güdüsü vs. nedeniyle dışardan gelecek sözkonusu baskılarla yoğun ve birbirleriyle çelişkili taleplere uygun hareket etme kısıtı altında davranırlar.

Castells ise, toplumsal tüketimi ve onun çevresindeki mücadeleleri yerel yönetimlerin temel sorunlarının kaynağı olarak ele almaktadır. Ona göre üretim devletin daha üst düzeyine, tüketim ise kent düzeyine özgüdür. Yani kent toplumsal tüketim ve dolayısıyla emeğin yeniden üretim koşullarını sağlamaktadır. Castells'a göre, emeğin yeniden üretimi için gerekli malların sunumundaki krize ilişkin potansiyel, kapitalist mal üretiminin doğasında mevcuttur. Bunun nedeni; basit olarak, tüketimin kullanım değeri, üretimin ise değişim değeri ile ilişkili olmasıdır. Sermaye kesiminin mantığı, ihtiyaçların giderilmesinden ziyade kâr elde etme amacına dayandığından, kârlı olan üretimin toplumsal olarak gerekli olmasının bir önemi yoktur (Saunders, 1989:190). Castells'in anlatımıyla,

“Gelişmiş kapitalizmde temel bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Bu çelişki bir yandan toplumsal tüketim araçlarının (ki, bunlar kentin örgütlenmesinin temelinde yer alır) emeğin yeterli bir şekilde yeniden üretilmesi açısından sermaye için gerekli olmasından ve geniş halk kitleleri tarafından talep edilmesinden, diğer yandan bunların kapitalist üretimde genellikle kârsız olmasından kaynaklanmaktadır. Bu çelişki ise, devletin kararlı bir biçimde toplumsal tüketim araçlarının üretimine, dağıtımına ve yönetimine ayrıca da kentin örgütlenmesi ve işleyişine müdahale etmesiyle çözülmeye çalışılır” (Castells, 1997:61).

Bu çelişkinin giderilmesi tüketimin giderek daha fazla toplumsal hale gelmesinin ve yerel yönetime duyulan gereksinimin nedenini açıklamaktadır. Bu

alandaki yerel yönetimlerin müdahalesinin dört temel açıdan sistemi koruma işlevini yerine getirmesi söz konusudur:

Birincisi, sermaye kesiminin gereksinim duyduğu emek gücünün yeniden üretiminin sağlanması. *İkincisi*, toplumsal huzurun sağlanması. *Üçüncüsü*, toplumsal tüketim harcamaları yaparak, çarpan etkisi sayesinde ekonomideki talebi teşvik ederek yetersiz tüketim/aşırı üretim krizleriyle başetmeye çabalaması. *Dördüncüsü*, kârsız alana yatırım yaparak özel sektörde azalan kâr oranına karşı koyması. Böylece özel sermaye, yerel yönetimlerin yaptığı toplumsal tüketim harcamaları dolayısıyla yaratılan kazançları ele geçirirken, yani tekilleştirirken, yerel yönetimler bunların sürekli artan maliyetlerini yüklenir. Yerel yönetimler toplumsal tüketim harcamalarını yerine getirme hususunda ne kadar mecbur tutulursa, gelir ve harcama arasındaki açığın da geniş hale gelmesi o kadar kaçınılmazdır. Nitekim Castells'a göre, kârların özel olarak mülk edinilmesi ve maliyetlerin toplumsallaştırılması kapitalist ülkelerde yerel yönetimlerin kamu maliyesinde krize neden olmaktadır. Bunun en bilinen örneği 1970'li yıllarda yaşanan New York'un mali krizidir (Castells, 1997:418 ve Saunders, 1989:199).

Castells yerel yönetimlerin mali krizinin odağına refah devletinin krizini yerleştirmektedir. Artan harcama-gelir açığını, toplumsal tüketim harcamalarının karşılanması için gereken 'artık değer'in önemli bir payının sermaye tarafından geri çekilmesine dayandırmaktadır. Kaldı ki, emeğin yeniden üretimini garanti ettiği, aksi halde ücret kapsamında ödenmesi gereken bu hizmetlerin maliyetlerini topluma yaydığı ve böylelikle ekonomik talepleri sermayeden devlete kaydıracağı için toplumsal tüketim hizmetleri 'artık değer'den aktarılan paylarla karşılanmalıdır. Ancak bu durum bir yarıyla devletin büyümesine diğer yarıyla giderek daha fazla artığa el konulmasına yol açtığından, sermaye, birikim süreci açısından israf edildiğini savunduğu kaynakları yeniden ele geçirmek için mali krizin nedeni olarak gördüğü toplumsal tüketimin azaltılmasını istemektedir. Sonuçta, bu durum yerel yönetim düzeyinde hizmet kesintilerine, istihdam imkanlarının daralmasına ve etkin olmayan hizmet dağılımlarına neden olduğundan, emeğin ve kent yoksullarının direnişlerine, yani kentsel toplumsal hareketlere neden olmakta ve nitekim mali krize yol açmaktadır. Anlaşılmaktadır ki, yerel yönetimlerin mali krizi, kapitalist sistemin

tamamıyla ortadan kaldırılamayacak yapısal çelişkilerinden kaynaklanmaktadır. Çünkü bunlar sistemin dayandığı yapılaşmış eşitsizliklerin doğasında yer almaktadır (Smith, 1988: 71-73).

Yukarıda ele alınan temel yaklaşımların her biri kentsel süreçlerin belli boyutları üzerinde yoğunlaşmakta ve diğer yaklaşımların vurguladığı boyutları büyük ölçüde gözardı etmektedir. Ancak her birinin güçlü olduğu alanların birbirleriyle ilişkilendirilmesi ve burada yeni bir sentezin yapılması, konunun daha kapsamlı bir çerçevede irdelenmesini sağlamaktadır. Sermaye birikiminin, sınıf mücadelesinin ve devletin birbirinden bağımsız olmadığını, aksine tek bir sürecin parçaları olduklarını öngören bu yeni yaklaşım tarzı ise kentsel süreçleri hegemonya süreçleri çerçevesinde incelemeyi de önermektedir. Burada kentlerin bağımsız birimler olmadıkları, yerel ve yerel üstü süreçlerin karşılıklı etkileşimlerinin bir sonucu olarak şekillendikleri ileri sürülmektedir. Buna göre, “kent mekanında birbirleriyle çelişen temelde iki tür bakış açısı ve çıkardan sözedilebilir: Birincisi, kenti bir yaşam mekanı olarak algılayan ve bu anlamda kenti kullanım değeri etrafında kavrayan bir anlayıştır. İkincisi ise, kenti sermaye birikiminin ve rant sağlamanın bir aracı olarak gören ve kent mekanını değişim değeri etrafında algılayan bir anlayıştır. Birinci bakış açısı için kent somut bir yaşama mekanı iken, ikinci bakış açısı için alınıp satılan soyut bir mekandır. Kapitalist kent değişim değerinin kullanım değerine genel bir baskınlığının olduğu bir mekandır” (Şengül, 2001:27).

Bu anlamda, yasa koyucular, sermayenin sektör ve kurumları -bankacılık, inşaat, gaz ve petrol, hizmet kurumları, toptan ve perakende ticaret kurumları- yerel yöneticiler, lobiciler ve benzerleri, bir bütün olarak toplumsal düzenin korunmasından da öncelikli ve daha ağırlıklı olarak sanayi ve ticaret altyapısını ve dolayısıyla kendi çıkarlarını sağlamak için kentlere (özellikle büyük kentlere) önem verirler (O’Connor, 1973:83).

2.1.2. Yerel Yönetim Kuramlarının Dönemlendirilmesi

Yerel yönetim kuramlarına ilişkin iki farklı dönem belirlenebilir. İlk dönem yerel yönetimlerin refah devleti çerçevesinde irdelendiği Keynesci dönem, ikinci

dönem ise piyasa mekanizmalarının ön plana çıkarıldığı ve yeni liberal anlayışının hakim olduğu Keynescilik sonrası dönemdir. 1980 öncesi Keynesci dönem, kullanım değerine, 1980 sonrası dönem ise ağırlıklı olarak değişim değerine uygun ekonomik ve siyasal bir yapı sergilemektedir. Yani yerel yönetimlerin bir tüketim birimi olmaktan çok üretimin örgütlendiği bir mekan haline geldiği, beraberinde yerel yönetimin, sermayenin ve yerel sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı ve devlet içinde belirlenen bir yerel birimden daha özerk bir yerel biçime geçtiği bir yapı ortaya çıkmıştır (Şengül, 2001: 44,53).

Keynesci refah devleti politikaları Batı'lı ülkelerin genelinde ağırlık kazanmış ve 1970'li yılların sonuna kadar farklılıklarıyla birlikte uygulanmıştır. Keynesci dönemde yerel yönetimlerin en temel rollerinden biri, emeğin yeniden üretim sürecinin gerekli koşullarını yerine getirmektir. Bu da özellikle toplumsal tüketim hizmetlerinin yerine getirilmesi ile mümkündür. Toplumsal tüketim kârlı ve verimli olmayan, sermaye yoğun, bölünemeyen ve bu nedenle kamusal olarak sunulan eğitim, sağlık, toplu ulaşım, dinlenme yerleri, konut gibi hizmetleri ifade etmektedir (Şengül, 2001:45).

Dolayısıyla denilebilir ki, yerel yönetimler emek gücünün yeniden üretimine gereksinim duyan kapitalist sistemin sürdürülmesinde bu hizmetlerin en önemli sunucusu olarak da ayrıntılı ve fonksiyonel bir rol oynar. Çünkü toplumsal tüketim; kentsel yaşam maliyetlerini azaltarak ve yaşam koşullarını iyileştirerek emeğin yeniden üretimini sağlamaktadır. Böylece hem kentin kendisinin sermaye birikimi olmasını hem de sermayenin kârlılığını arttıracak dışsal koşulları sağlamaktadır. Örneğin ulaşım alt yapısındaki gelişmeler vs. emek gücünün yanısıra sermayenin (işletmelerin) de daha ucuz ve uygun yerlere taşınmasına olanak sağlamaktadır.

Emeğin yeniden üretimi, kapitalist ilişkilerin ve toplumsal yapının süreci bakımından önemlidir ve emeğin yeniden üretimi, salt ücretler ve bireysel tüketim aracılığıyla gerçekleşmeyecek, ayrıca dolaylı ücret anlamına gelen toplumsal tüketim de bu sürece katılacaktır. Batıda emek kesiminin yaşadığı sağlıksız, kanalizasyon tesisatlarından yoksun ve altyapısı bozuk mekanlar nedeniyle büyük protestoların ve çatışmaların yaşandığı 1848'li yıllardan sonra, emeğin verimliliğinin toplumsal tüketim hizmetlerinin sunulması ile artacağını kavrayan sermaye; konut, alt yapı gibi

kârsız alanlara (yerel) devlet aracılığıyla el atarak kapitalist üretimin dışsal koşullarını güvence altına almaya başlar. Bu nedenle de kamu müdahalesi öne çıkmıştır. Çünkü özel sermaye açısından kârlılığı düşük bir alana yatırım yapmak üretimin mantığına aykırıdır (Doğan, 2001a:33).

Bu durumda tüketimin toplumsallaştırılması emeğin yaşam kalitesini yükseltip yeniden üretimini sağlayarak bir yarıyla kapitalist ekonominin işleyişi sırasında toplumsal huzursuzlukları ortadan kaldırırken, diğer yarıyla da sermayenin maliyetini azaltarak sistemin işleyişini güvence altına almaktadır. Çünkü emeğin yeniden üretimine ilişkin hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmuyor olsaydı, bunun maliyetine sermayenin katlanması gerekecekti ve böylece emeğin maliyeti sermaye açısından artacaktı. Ayrıca yerel yönetimlerin sunduğu sözkonusu hizmetlerden sermayenin doğrudan bu hizmetleri kullanarak yarar sağladığını da unutmamak gerekir.

Nitekim denilebilir ki, yerel yönetimler, hem kentteki emek gücünün yeniden üretilmesini hem de kentin kendisinin alt yapısıyla, üretim ve hizmet imkanlarıyla bir sermaye birikimi olmasını sağlar. Bu da yerel yönetim harcamalarının sermayenin çıkarlarına uygun bir biçimde örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Ancak 1960'lerden sonra toplumsal tüketim çerçevesinde derinleşen bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Bu çelişki sözkonusu harcamaların sermaye açısından yaşamsal bir öneme sahip olmasına karşın, 1970'lerde yaşanan krizle birlikte artık; sermayenin, toplumsal tüketimi yük olarak görmeye başlamasıdır. Çünkü sermaye toplumsal tüketim araçlarını kârlı hale getiremediği gibi, bu alanda gereksinim duyulan mal ve hizmet çeşitliliğinin yayılmasına da engel olamamaktadır. Castells'a göre burada söz konusu olan üretim ve tüketim arasındaki çelişkidir; yani sermayenin maksimum olası kâr düzeyinde mal üretme ihtiyacı ile emek gücünün yeniden üretimi arasındaki çelişkidir. Çelişkinin temeli, üretimin ve sermaye birikiminin sürdürülmesinin emeğin yeniden üretimine de bağlı olmasına rağmen, kapitalist üreticinin bunun için gerekli malların üretimine yatırım yapmayı kârlı bulmamasına dayanmaktadır. Örneğin sermaye, düşük maliyetli olması gereken emek sınıfına ait konutların üretimini kârlı bulmayacaktır. Çünkü konut, emek kesiminin büyük çoğunluğunun satın almaya gücü yetmeyeceği pahalı bir maldır ve sermayenin kiralamak üzere

konut inşa etmesi ise, yatırımın getirisinin ancak uzun dönemde ve yetersiz miktarlarda elde edileceğinden, kârsızdır (Doğan, 2001a:39).

Diğer yandan toplumsal tüketim çerçevesinde devlet müdahalesi, kentsel çelişkilerin bütününe siyasileştirmekte, devleti günlük yaşamın idarecisi konumuna getirmektedir. Bu durum ise devletin giderek daha fazla piyasaların işleyişine müdahalesinin artmasına ve bireylerin ekonomik ve siyasal özgürlüğünün kısıtlanıp kendi çıkarlarını özgür iradeleriyle gerçekleştirmelerinin engellenmesine yol açmaktadır. Bu da ekonomik sorunların çözümünün giderek artan ölçüde siyasal kararlarla sağlanmasına neden olmaktadır. Böylece kamu harcamalarını arttırıcı siyasal baskılar sonucu ortaya çıkan devlet müdahalesi, kapitalist devlet krizini ve buradan kendi mali krizini de ifade etmektedir. Refah devleti bağlamında toplumsal tüketime yönelik olarak yapılan harcamalar bütçe açıklarını ve sonuçta mali krizini arttırmıştır (Castells, 1997:56-63).

2.1.3. Birikim ve Meşrulaştırma İşlevleri

Yerel yönetimlerin varlık nedeni ve böylece mali kriz üzerine yapılan bir değerlendirmenin devlet kuramlarından bağımsız yapılamayacağı söylenebilir. Nitekim marxist kuram yerel yönetimlerin mali kriz sorunsalını devlet teorisine dayanarak açıklamaktadır ve bunun en bilinen örneği ise, J. O'Connor'ın çalışmasıdır. O'Connor ve diğerleri, devletin tekelci sermayenin kârlarını garanti edecek altyapı ve sübvansiyonları yerine getirerek, kârın özel kesime aktarılmasına imkan tanımayı sürdürürken, özel sermaye birikim sürecini parasal ve hukuki açılardan desteklediğini ve koruduğunu ileri sürmektedirler. Aynı zamanda devlet birikim sürecinin toplumsal maliyetleri nedeniyle ortaya çıkan toplumsal hoşnutsuzluğu da ortadan kaldırmalıdır. O'Connor mali krizin devletin bu çelişkili işlevlerden doğan ve artarak devam eden taleplerin bir sonucu olduğunu irdelemektedir (O'Connor, 1973). Devletin her birimi tek başına veya aynı zamanda bu ikili fonksiyonların yerine getirilmesi için görevlendirilir (Newton ve Karran, 1993:38).

Böylece marxist kurama göre; yerel yönetimler, kapitalist ekonomik sistem içinde sözkonusu olan bu iki temel işlevi kaçınılmaz bir biçimde yerine getirmekle sorumlu tutulacaklardır. Bunlar: birikim ve meşrulaştırma işlevleridir. Yerel yönetimler, bir taraftan hukusal ve maddi altyapı hizmetlerine ve ekonomik sürece dayalı olarak bu hizmetlerin gereksinimlerinde ortaya çıkan değişikliklere hızlı bir biçimde uyum sağlayarak özel sermayenin birikimini desteklemelidir. Öte taraftan, sermaye birikimini denetleyemeyen ve bundan yararlanamayan kent nüfusu yığınları arasında politik uyumu ve toplumsal huzuru sağlamalı ve böylece kendi meşruluğunu korumalıdır. Bu bakımdan emeğin verimliliğini arttıran toplumsal yatırım ve emek gücünün yeniden üretim maliyetlerini azaltan toplumsal tüketim harcamaları, sermaye birikimine ilişkin harcama türleridir. Yerel yönetimlerin toplumsal masraf harcamaları ise toplumsal uyumu sağladığından ekonomik sistemin işleyişini korur. Yerel yönetimlerin sermaye birikimi ve sistemin korunmasına ilişkin geniş sorumluluklar üstlenmesi mali krizinin nedenlerini açıklarken, aynı zamanda kapitalizmin çelişkilerine de işaret etmektedir. Çünkü yerel yönetimler; sürekli olarak sermaye birikiminin maliyetini topluma yayarken, sermayenin *artığın* elinden alınmasına direnmesi sonucunda, mali sorunlarla karşı karşıya kalırlar (O'Connor, 1973; Newton ve Karran, 1993:38; Bailey, 1999:110; Friedland vd., 1984:274; Müller ve Rohr-Zänker, 1989: 1621).

Sermayenin artıktan pay vermeye direnmesinin nedenleri ve dolayısıyla sistemin çelişkisi şöylece açıklanabilir;

1. sermayenin, maddi olarak gücünün yani kârının azaltılması pahasına sunulacak toplumsal harcamalara karşı gönülsüz olmasıdır,
2. sermayenin, sistemin işleyişi açısından önemli ve ciddi boyutlarda ihtiyaç duyduğu kamu sektörünün, güç kazanması ve genişlemesi kaygısıdır. Kaldı ki, kamu sektörünün kapitalist ekonomik sistemin sürdürülmesinde temel roller üstlenmesine rağmen, diğer taraftan güçlü ve müdahaleci bir yapıda olması da sistemin mantığına aykırıdır. Bunun bir çelişki olduğu söylenebilir.

O'Connor'a göre, sonuçta her iki harcama grubu da sermaye lehine değer yaratmaktadır. Öyle ki, O'Connor özel sermaye gruplarının yerel düzeyde çok daha etkili olduklarını; çünkü yerel yöneticilerin bunların ihtiyaç duydukları hizmetlerin üretilmesi yönündeki baskı ve taleplerine doğrudan muhatap olduklarını ve yerel ulaşım, kentin yenilenmesi gibi hizmetlerin, sermaye lehine olmak üzere biçimlendiğini savunmaktadır. Yerel düzeyde özel çıkar gruplarının etkili olmalarının önemli göstergelerinden biri de, yerel yönetim hizmetlerinin sunumunun bunlara bırakılması, vergi ayrıcalıkları ve yatırım indirimleri gibi dolaylı sübvansiyonların sağlanmasıdır. Zira 19.yy sonlarından itibaren, Amerikan sanayinin genişlemesi, belediye imtiyazları, belediye yatırımlarının yapısı ve öncelikleri ve altyapı yatırımları ile kolaylaştırılmıştır (Friedland vd., 1984:278). Bu bakımdan O'Connor yerel yönetim harcamalarının; sermaye tarafından idare ve kontrol edildiğini, sermayenin yaşam şartlarını kolaylaştırdığını, ve yerel yönetimlerin mali krizinin de sonuçta sermaye birikimine yönelik olan bu harcamaların, yerel yönetim gelirlerinden daha fazla miktarda artması ile açıklanabileceğini öne sürmektedir (O'Connor, 1973:86).

Bu anlamda yerel yönetimlerin mali krizi sorunsalı, sınıf mücadelesine ve dolayısıyla kapitalist ekonomik sistemin çelişkilerine dayanarak açıklanmaktadır. Gorz (1977)'a göre; "Zenginler gerçekten emek sınıfına, kendi (sermaye) sınıfını yeniden üretmenin maliyetlerinin çoğunu yansıtabildiklerinden ve emek sınıfının korunması için gerekli toplumsal tüketimin maliyetlerini ödemekten kaçınabileceklerinden, zengin kalırlar" (Rich, 1980:287).

Yerel yönetimlerin mali olarak bağımlı oldukları sermaye kesimi ile emek ve tüketiciler arasındaki mücadele, yerel yönetim gelirlerini azaltırken, yerel yönetim faaliyetlerini ve bütçelerini genişleten -iş, hizmet, sözleşmeler, vergi imtiyazları ve yatırım ödenekleri gibi- taleplerin artmasına neden olmakta ve mali kriz sorununun temelini oluşturmaktadır (Friendland vd., 1984:276).

O'Connor, yerel yönetimler ve sermaye grupları arasındaki ilişkiyi açıklarken O. Willams'ın 'yatırımcı kent'² kavramına dikkat çekmektedir. Yatırımcı kent,

² Yerel gücün işleyişi açısından 'yatırımcı kentin' yaygın olduğu ülke ise Amerika'dır (O'Connor, 1973:86).

sanayi sahaları geliştirmek, hizmet şirketleri kurmak, üretim şartlarını iyileştirip geliştirmek ve emek maliyetlerini düşük tutmak için ne yapabilirse yapmaya hazır kenttir. Burada kamusal yatırım, özel yatırımın bir biçimi niteliğindedir (O'Connor, 1973;86-89). Buna göre, yerel ve ulusal kapitalistler yatırımcı kenti, sermaye birikiminin bir aracı olarak ya da sermaye prensipleriyle uyum içinde işleyebilen bir birlik olarak yorumlarlar ve bu nedenle egemenlikleri altına almaya gayret ederler. Bunun yanında, sınıf mücadelesinde, sermayenin çıkarlarına yönelik harcamaların, başka harcamaları da doğurmasından dolayı, yerel yönetimlerin mali krizini arttırması kaçınılmazdır. Örneğın, otomobil sanayi gruplarının desteklenmesi için girişilen çevre yolu yapımı, yerel yönetimlere yeni yükler getirir ve kriz yaratıcıdır. Çünkü çevre yolu inşaatı, kent giriş yollarının ve üst geçitlerin yapılması, özellikle seyyar halkın (banliyö halkının) araba park sorununun giderilmesi, trafik kontrolü, kirliliğın ve kalabalığın olumsuzluklarının giderilmesi vb. sorunların sayısındaki artış nedeniyle, yerel yönetimlerin harcamaları üzerine ayrıca büyük bir yük getirecektir. Bunun yanında, daha önce çevre yolunun geçtiğı alanlar üzerinden emlak vergisi geliri elde eden yerel yönetimler, bu alanların yol inşaasına gitmesi ve dolayısıyla vergi dışı kalması nedeniyle, buralardan sağlanan gelirlerinin azalması sorunuyla karşı karşıya kalacaktır. Bu durumda harcamalar artarken, gelirlerinde azalma ortaya çıkmaktadır (O'Connor, 1976:591).

2.1.4. Liberal Çözüm Arayışlarına Bakış

1970'lerin sonlarında refah devletinin çözülmesiyle, Keynesyen politikalara uygun hizmet üretmekte uzmanlaşmış yerel yönetimlerin biçim ve işlevlerinin yeniden tanımlanması gereğı ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin yapısındaki ve işlevlerindeki dönüşüm, aslında kapitalist ekonomik sistemin krizlerinin ve çelişkilerinin önüne geçilmek üzere yaratılmaktadır. Esasında başarısız olan ve yenilenmesi gereken kamu sektörü değıl, sistemin kendisidir. Bunun en önemli göstergesi ise; yeni liberal kuramın krizi ortadan kaldırmak üzere sunduğı önlemlerdir. Sermayenin, ulus ötesi alanlar da dahil olmak üzere, kendine en fazla kârı garanti edecek herhangi bir yerleşim birimine taşınmasının kolaylaştırılması, merkezi yönetimin kontrol sistemini ortadan kaldırıp yerine görece

daha etkili olabilecek bir yerel yönetim yapısının kurulması, kamusal hizmetlerin fiyatlandırılması ya da özelleştirilmesi gibi tüm önlemler sermayenin kendi krizini yenme çabalarıdır. Ancak ne var ki, bu önlemler kamu sektörünün, dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizinin nedeni olmaktadır. Çünkü bu politikalar, daha fazla kamusal harcamaya gereksinimin duyulduğu günümüzde minimal devlet anlayışından hareketle yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunma kabiliyetini zayıflatmaktadır. Yeni liberal kuram, yerel yönetim harcamalarındaki daralmanın, kaynakların özel sektörde kalmasını sağlayacağından, ekonominin büyüklüğünde bir azalma yaratmayacağını aksine sermaye yatırımlarını iyileştireceğini ileri sürmektedir. Oysa, özel sermaye birikimini sağlanması için yerel yönetimlerin toplumsal sermaye ve tüketim hizmetlerini, özellikle bu hizmetlerin verimsiz olduğu göz önünde bulundurulur ise, yerine getirmesi gerekmektedir. Ulaşım, su, enerji, kanalizasyon, mesleki eğitim, sağlık koruma vs. olmaksızın ya da bunların maliyetlerini tüm topluma yaymaksızın ekonomik büyüme uzun müddet sürdürülemeyecektir. Çünkü kamusal hizmetler birincil olarak ve sonuçta sermaye sınıfına ve onu yönlendiren ekonomik sisteme fayda sağlar (Rich, 1980). Bu bağlamda 1980 sonrası dönemde Reagan'ın izlediği yeni liberal politikalar neticesinde yerel yönetimlere yapılan yardımlar %25 oranında azaltılmış, yerel vergi oranları indirilmiş ve bunların sonucunda yerel yönetimlerin mali kapasiteleri zayıflatılmıştır (Hill, 1984:309-310).

Yerel yönetimlerin gelir, harcama ve diğer politikalarının yerel tercihlerle belirlenmesi durumunda, yerel yöneticiler görece hassas bir konuma geleceklerdir. Sermayenin belli yerleşim yerlerine bağımlılığının ortadan kalkması ile birlikte yatırımcılar, üretime ilişkin yerel kararları etkileyebilir ve bizzat kendileri belirleyebilirler. Böylece özgürlüğün, serbest piyasanın devlet müdahalesinden korunması olduğuna ilişkin anlayışa uygun olarak, sermaye mali yerelleşme ile daha güçlü ve etkili hale gelmiş olacaktır. Böylece yerel seçmenler ve yerel halk, sermayenin kaçışını önlemek üzere sermaye açısından maliyet arttırıcı politikaları şiddetle redederlerken, vergi indirimi, yatırım kolaylıkları ve çeşitli sübvansiyonlar ile altyapı hizmetlerini desteklerler. Bu durum, vergi gelirleri yeterince arttırılmazken, sermaye birikimine yönelik harcamaların aşırı arttırılmasına

yolaçağından, bir yandan özel kârların birikimini sağlarken diğeryandan mali krizi doğuracak veya hızlandıracaktır.

Yeni liberal dönemde, refah devleti uygulamaları gerilerken, bunların yerini piyasa mekanizmasını ön plana çıkaran politikalar almıştır. Bu sürecin belirleyicisi ise; ulus devletin aşındırılarak, sermayenin küresel düzlemde hareket etme olanağını arttırma arayışları olmuştur. Bu çerçevede yerel yönetimlerin, diğeryerel birimlerle kendilerini ulus devletin oluşturunucubir parçası olarak gördükleri bir yapıdan, küresel ölçekte hareket eden sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren ve bu yüzden birbirleriyle sürekli rekabet eden bir yerel birim yapısına dönüşmeleri sözkonusu olmuştur. Bu dönüşümün en önemli sonucu ise; toplumsal hizmetlerin sunucusu yerel yönetimlerin yerini, ekonomik büyümeye ve dolayısıyla sermaye birikimine önem veren, bu çerçevede sermayenin taleplerine duyarlı olan bir yerel yönetim anlayışının almasıdır (Şengül, 2001:52). Yerel yönetimler giderek kullanıcı fiyatlarına yani yerel kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmasına dayanmakta, doğrudan kamuya fayda sağlayan toplumsal hizmetlere daha az kaynak tahsis edilmekte ve bu hizmetlerin sayısı azaltılmakta; bunlara karşın yerel yönetimler açıkça sermaye yanlısı hale getirilmektedirler (Rubin ve Rubin, 1986:195). Bu süreçle birlikte gerek ulusal gerekseyerel yönetimlerin hizmet alanı sınırlandırılarak, bunların çekildiğı alanlara sermayenin hakim olması sağlanacaktır. “Zira 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimler özelleştirme vb. yollarla ekonomik alanlarını özel sektöre bırakmaya başlamışlardır” (Şengül, 2001:52). Yönetisel alanda ise, yerel yönetimlerin, yerel düzeyde etkinlik gösteren sermayenin ve sivil toplum kuruluşlarının, yerel kararları birlikte aldıkları yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. ‘Yönetişim’ olarak adlandırılan bu yeni yapılanma, çoklu aktörlerin yer aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediğı bir ‘yönetim kültürü’nü ve yönetim sürecini ifade etmektedir (Şengül, 2001:52). Bu anlamda yerel yönetimlerin özerk hale getirilmesi, yerel ihtiyaçların yerinde, doğru olarak ve anında tesbit edilip sunulmasından ve yerel idarenin tüm yerel ihtiyaçlara ve sorunlara duyarlı, etkin ve güçlü olmasını sağlamaktan çok, sermayenin ihtiyaçlarının ve gücünün tartışmasız biçimde korunmasına ve geliştirilmesine yönelik fayda sağlaması sözkonusu olmaktadır.

Yeni liberal yaklaşımların, aşırı büyümüş devlet yapısının, dolayısıyla bürokrasinin mali sorunların temel kaynağı olduğu hususunda tartışmasız bir tutumları sözkonusudur. Buna göre; mal ve hizmetlerin dağılımına ilişkin optimal mekanizma, piyasadır. Diğer dağıtım sistemleri ve özellikle bürokratlar tarafından yönlendirilen seçilmiş kamusal yönetim ciddi biçimde aksaktır. Bu bakımdan burada, doğası gereği aşırı mal ve hizmet arz eden yönetici ve aşırı genişleyen kamu sektörü eğilimi sözkonusudur (Wolman ve Goldsmith, 1992:17).

Bu nedenle de ulus devlet içinde yerel birimlerin sayılarının artırılarak aralarındaki rekabetin yoğunlaşması, bir yandan bürokrasinin alanını daraltırken ve sonuçta etkisini zayıflatırken, diğer yandan da devletin kendisi bizzat pazar mekanizmasının mantığına girmiş olacaktır. Tiebout'un ifade ettiği gibi, farklı gelir gruplarının farklı ihtiyaçları ve bu anlamda da hizmet ve vergilere ilişkin farklı beklentileri sözkonusudur. Bu durumda yerel yönetimlerin sayısı ne kadar artarsa, aralarındaki farklılıklar da o kadar fazla olacak ve farklı taleplere cevap verecekler ve tüketici-seçmen niteliğinde olan vatandaşların, tercihlerini dolayısıyla ihtiyaçlarını gerçekleştirmeleri o kadar mümkün olacaktır. Özellikle federal yapılı devletlerde tüketici-seçmen adeta 'ayağıyla oy verme' olarak açıklanabilecek bir davranış göstererek talebine uygun birimleri seçebilecektir (Tiebout, 1956:418). 'Ayağıyla oy verme' davranışı ağırlıklı olarak federal yapılı ülkelerde yaygın iken, küreselleşme-yerelleşme politikalarından dolayı diğer yapıdaki devletler için de geçerli hale gelmektedir. Böylece çok sayıda yerel birimin varlığı ile beraber, bireyleri ve sermayeyi kendi alanlarına çekme yarışının sonucunda en az vergi ve en iyi hizmet imkanlarını sunabilen yerel yönetimler cazip hale gelecek ve devlet piyasa mekanizmasının mantığına uydurulmuş olacaktır. Marxist kuramın 1980 sonrası döneme ilişkin en önemli eleştirisi tam da bu konuya ilişkindir. Marxist kuram, yerel yönetimlerin biçim ve işlevlerinde ortaya çıkan sözkonusu değişimin sosyal eşitsizliklerin yanında mekansal eşitsizliklere de yol açacağını savunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler arasında ekonomik büyüme eşitsiz bir biçimde gerçekleşecektir.

En genel anlamıyla sosyal adalet kavramı, toplumda fayda ve maliyetlerin nasıl dağıtılması gerektiği sorunu ile ilgilenmektedir. Marxist kurama göre, mekansal

düzeyde eşitsizliklerin temel yaratıcı mekanizması, kapitalizmin eşitsiz gelişme dinamiklerinde aranmalıdır. Kapitalizm, doğası gereği bir mekansal birimin gelişimini sağlarken, bir başka birimin az gelişmişliğine yol açmaktadır. Emek süreci içinde yaratılan artık değere sermayedarlarca el konulması, kentsel taşınmazlar etrafında oluşan yüksek rant faaliyetleri ve diğer yandan kent içinde ortaya çıkan çöküntü alanları sosyal ve mekansal eşitsizlikleri ifade etmekte ve ağırlaştırmaktadır. Bu bakımdan küreselleşme ile birlikte kente aktarılan kaynakların nasıl ve hangi gruplara dağıtılacağı önemli bir kaygı alanı yaratmaktadır. Çünkü küresel kapsamda, üretimi merkeze alıp birbirleriyle yarışan yerel yönetimler modeli yürütülmekte ve buna göre yerel toplumsal tüketime yönelik hizmetlerden vazgeçilmekte ve/veya dikkate değer bir biçimde özelleştirilmekte ve sermaye için en düşük maliyetleri yaratan yerel birimlere yatırım yapmak öncelikli olduğu için, bu durumda emeğin ya da yerel halkın sermayeye karşı pazarlık gücü zayıflamaktadır. Tüm bunlar küresel kapitalizmin gelecekte yaratması muhtemel sosyo-mekansal eşitsizliklerin ipuçlarını vermektedir (Şengül, 2001:193-197). Eşitsiz gelişmenin sonucu olarak kentsel sosyal sorunlar yaşadığından, yerel yönetimler bunlarla mücadele etmek zorundadır, ki bu durum mali sorunlarla karşılaşmasına da yol açmaktadır (Katznelson, 1976:218).

2.2. SOSYO-EKONOMİK VE DEMOGRAFİK NEDENLER

Yerel yönetimlerin mali krizi, sadece yerel koşullara bağlı kalmarak açıklanamaz. Çünkü yerel yönetimler, ulusal ve küresel alandaki yeri ve ilişkileri nedeniyle buralardan yansıyan sosyo-ekonomik ve politik koşulların ve sorunların da etkisi altında kalmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizi, yerel yönetimlerin oluşturduğu koşulların ve yerel yönetim politikalarını sınırlayan kent içindeki güç mücadelelerinin dışında, ayrıca daha geniş coğrafi boyutlarda ortaya çıkan kısıtlar da gözönünde tutularak irdelenmelidir.

Buna göre yerel mali krizin; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idareler arası bağış ve yardım koşulları ile hakimiyet kurma programları, merkezi yönetimin çeşitli politikalarının öngörülme sonuçları, bölgesel ve bölgelerarası göçler, ulusal ve hatta uluslararası ekonomik koşullar ve teknoloji gibi yerel

yönetimlerin çok az kontrol edebildikleri sosyo-ekonomik faktörlerin bir sonucu olarak ortaya çıktığı öne sürülmektedir (Stein, 1986:114; Wassmer ve Anders, 1999:3).

Buna ilaveten, sosyo-ekonomik ve demokratik faktörler; kentin çocuk, genç veya yaşlı sayısına, cinsiyet ve okuryazarlık oranına göre nüfusunun yapısı; ırk, din, dil farklılıkları; göçmen ve azınlıkların sayısı; farklı gelir gruplarının oranı; işsizler, kimsesizler ve benzerlerinin sayısı; göç vs. olarak sıralanabilir.

Ayrıca sosyo-ekonomik ve demokratik faktörler, özellikle eğitim, sağlık, refah ve kamu güvenliği gibi hizmetlere yönelik talebin ve maliyetlerin önemli belirleyicileridir (Pogue, tarihsiz, 84).

Kent nüfusunun bileşimi ve yerel yönetim harcamaları arasında pozitif yönde bir ilişki söz konusudur. Nüfus içindeki farklılıklar ne kadar çok olursa, bunların talepleri de o kadar değişik olacağından ve yerel yönetimler çeşitli çıkar gruplarının çeşitli sosyo-ekonomik ve politik taleplerini uzlaştırmaya yöneleceğinden, yerel harcama düzeyi yüksek olacaktır. Heterojen bir nüfus yapısı ve yerel yöneticilerin harcamaları yüksek tutmaya yönelik davranışları arasındaki pozitif ilişkinin varlığı kamusal tercih kuramcıları tarafından ortaya konulmaktadır. Bu kuramcıların bazıları da yerel yönetimlerin gelir bakımından birbirine yakın olan vergi mükelleflerini gözönünde tutarak, harcamalarını bunların ihtiyaçları doğrultusunda sürekli artıracaklarını ileri sürmektedirler. Bununla birlikte homojen olarak nitelendirilen yapının, liberal bakış açısıyla toplumun görece düşük gelir gruplarından oluştuğunu söylemek mümkündür (Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1625-26).

2.2.1. Mali krizin Bir Nedeni Olarak Göç

Rubin *göç/vergi matrahının aşınması modeli* ile sosyo-ekonomik açıdan bir bozulmanın mali krizin önemli bir nedeni olduğunu öne sürmektedir. Rubin bu durumu üç farklı göç modeli kurarak şöylece açıklamaktadır (Rubin, 1982:115-117):

1. göç modeli: fakir, farklı ırklardan olan ve göçmen gibi bağımlı nüfusun kentlere göçü,

2. göç modeli: orta ve üst gelirli kesimin banliyölere göçü,
3. göç modeli ise: imalat sanayinin, zayıflaması nedeniyle ortaya çıkan göçü.

1) İlk model niteliğindeki göçün mali krize neden olması şu aşamalarla gerçekleşmektedir (Rubin, 1982:115-116; Morgan ve England, 1983:73):

□ Yerel yönetimler fakir, işsiz ve yaşlı gibi yerel kamusal hizmetlere bağımlı nüfusa eğitim, sağlık, sosyal yardım vs. gibi hizmetler sağlamaları nedeniyle ağır bir yüke katlanırlar. Bu hizmetleri maliyetlerinin bir kısmını vergi artışları yolu ile orta ve üst sınıflara yükleyerek yerine getirirler. Ancak vergi ödeyenlerin, gelirlerinin azalmasına yol açan vergi artışlarına karşı koymaları ve kenti terk etmeleri sonucunda yerel yönetimlerin vergi tabanları zayıflar. Mükellefin kenti terk etmesi, özellikle farklı imkanlar sunabilen ve farklı gelir ve harcama yapısına sahip çeşitli sayıda yerel yönetimlerin bulunduğu federal yapıli devletlerde ve artık yerleşme politikaları nedeniyle üniter yapıli devletlerde de daha kolay ve ucuz olmaktadır.

□ Bundan sonraki aşamada ise, yerel hizmetlerin maliyetleri artarak yerel yönetim üzerinde birikir. Reel ücretlerin düşük olması ile çalışan fakir sayısı ve yansımaları artmakta ve bunlar da yerel yönetim bütçelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü ücretleri yüksek olsaydı, ailelerin kendilerinin sağlayabilecekleri çocuk bakımı ve eğitim gibi bir çok hizmet, bazen yerel yönetimler tarafından da yüklenilmektedir. Ayrıca fakirliğin artması yerel harcamaların tek kaynağı değildir (Pogue, tarihsiz, 84). Örneğin, kentin nüfusu içinde genç yaş grubunun (16-24 yaş arası) ağırlıkta olması suç oranının, yüksek öğretim kayıtlarının vs.; yaşlı nüfusun ağırlıkta olması hastane, bakım evi, hemşire hizmetlerinin vs; azınlık ve göçmen sayısının ağırlıkta olması ise bunlara ilişkin konut, sosyal yardım, dil, din, kültür, ve benzeri hizmetlerin ve istihdam maliyetlerinin artması anlamına gelmektedir (Gold, 1995:44).

□ Üçüncü aşamada ise, vergi mükellefinin (nitelikli emek gücünün ve sermayenin) yerel birimi terk etmesi sonucunda yerel yönetimin vergi gelirlerinin azalması ve yeni gelir kaynağı yaratamamasıdır. Bağımlı nüfusun artışının yerel

hizmetlere yönelik talebi ani ve aşırı bir şekilde arttırmasından dolayı yerel yönetimlerin buna eşit ilave gelir artışı sağlayamaması ve varolan vergi tabanını da yitirmiş olması sonucunda mali krizi kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla kentin vergi ödeme gücüne sahip nüfusunun göçü, kişi başına harcama gereksiniminden daha hızla düşecek kişi başına gelire neden olursa, yerel düzeydeki mali kriz daha da derinleşecektir (Bailey, 1999:123; Klase, tarihsiz:15; Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1624). Çünkü, verimli emek gücünün (dolayısıyla çeşitli mesleklerin) ve sermayenin yerel birimi terk etmesi ve böylece vergi matrahının aşınması ve geriye kamusal hizmetlere bağımlı olanların kalmış olması, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kişi başına maliyetini arttıracığından yerel yönetimlerin ihtiyaçları ve gelirleri arasındaki açığın büyümesine neden olmaktadır. Göçün nedeni ise zayıf yönetim, genişlemiş yerel bürokrasi ve aşırı vergi yükü olarak sıralanabilir (Kamer, 1983:2; Morgan ve England, 1983:73). Buna ilaveten yönetim yapısı kayıtsız ve kendi çıkarlarını düşünür bir halde davranır ise mali kriz kaçınılmaz olacaktır

2) Rubin, ikinci modelde nitelenen banliyöleşme biçimindeki göçün mali krize neden olabileceğini vurgulamaktadır. Bu modelde, banliyölere göç edenlerin kenti; yenilik arzusunda, yeşil ve temiz bir çevrede yaşama isteğine ve kendi evine sahip olma imkanına duydukları özlemin yanı sıra artan suç oranından, toplu taşınmaktan, kalabalık ve gürültüden ve farklı ırklardan öğrencilerin bulunduğu okullardan kaçınmak isteği veya ticari vb işleri nedeniyle terketmeleri sözkonusudur. Böylece kamusal tercih kuramcılarına göre, banliyölere göç edenler, kullanmadıkları bir çok yerel hizmetlerin maliyetini yüklenmekten de kaçınmış olacaklardır. Buna karşın, göç edenler ödeme yapmaksızın merkezi kentin bir takım imkanlarını da kullanmaya devam edeceklerdir. Merkezi kent ise bunların göçü nedeniyle gelir kaybına uğrarken, diğer taraftan bunların yerel hizmetlerden yararlanmasını da engelleyemeyeceğinden mali sıkıntılara maruz kalacaktır (Rubin, 1982:116). Marksist bir çözümleme yapan O'Connor ise, bu durumu; merkezi kentin çevre tarafından sömürülmesi olarak açıklamaktadır. O'Connor, merkezi kenti sömürülen bir koloniye benzeterek, büyüme oranının yavaşlamasını ve kaynakların dışarıya akmasını adeta koloni sahibi gibi rol oynayan banliyölere bağlamaktadır (O'Connor, 1976:593-594).

3) Sonuncu model ise, kentteki (metropol kent) imalat sanayinin çöküşüne dayalı olarak nitelikli mesleklerin, işlerin ve de sermayenin bölgelerarası göçünün etkilerini ele almaktadır. Bu durum özellikle sanayi yapısı, değişen yeni biçimlere ve koşullara -örneğin post-fordist bir üretim yapısına- dönüştüremeyen dolayısıyla eskiyen imalatçı kentler için sözkonusudur. Ekonomik canlılığın azalmasıyla, kent içinde yüksek işsizlik ve vergi geliri kaybı ortaya çıkaracaktır. Azalan gelir kaynakları karşısında artan ihtiyaçlarla karşı karşıya kalan sözkonusu eski ve büyük kentlerin çoğu kendilerini ciddi bir mali darlık içinde bulurlar (Rubin, 1982:117 ve Morgan ve England, 1983:73).

2.2.2. Batı'da Kentlerin Mali Krizinin Yansımaları

1960'lardan itibaren başlayan ve 1970'lerin sonuna kadar etkisini sürdüren New York'un mali krizi incelendiğinde, krizin sosyo-ekonomik ve demografik yansımaları çarpıcı bir biçimde görülmektedir. Sözkonusu dönem içinde New York yönetimi 140 bin adet faaliyetten vazgeçmiş, 33 milyar dolar değerinde hizmet kesintisi yapmış ve 1 trilyon dolar değerinde inşaat projesini ertelmiş veya iptal etmiştir. Bu kesintilerden doğrudan ve en fazla etkilenen toplumsal gruplar ise fakirler, azınlıklar, kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve gençlerden oluşmaktadır. Belediye hastanelerinin kapatılması, sınıf başına düşen öğrenci sayısının arttırılması, okul gününün kısaltılması, sosyal yardımların ve hizmetlerin azaltılması, kira kontrollerinin kaldırılması vs. bu grupların aleyhine olmak üzere mali krize karşı alınan önlemlerdir. Buna karşın sermayeye cazip gelmek açısından altyapı hizmetlerinin korunması ve vergi yüklerinin azaltılması sözkonusudur. Buna göre şirket merkezleri, imalatçılar, yüksek gelirli ve finansal kesim başta olmak üzere dört grup için vergi yükü azaltılacaktır. Bu nedenle kurumlar vergisi ve emlak vergisi azaltılırken, yerel yönetim menkul değerler transfer vergisi bir defada ve ticari kiralama vergisi kademeli olmak üzere kaldırılmış, gelir vergisi oranları indirilmiş, muafiyet ve istisnalar arttırılmıştır. Böylelikle mali kriz, zenginler için bir takım avantajlar sağlarken düşük gelirli ve orta gelirli grupların ihtiyaç duydukları hizmetlerin azaltılmasına neden olmuştur. Özellikle 1975-1979 arası dönemde işçi başına çıktı (verimlilik

oranı) %27 artarken, reel ücretler %14 düşmüş ve işsiz sayısı artmıştır (Marcuse, 1981:345-350).

Tabb'a göre de, New York'un mali krizi, daha eski bir kent olması, dolayısıyla nüfusunun ve altyapı maliyetlerinin artması, sanayisinin zayıflaması ve sermayeyi kendine çekme gibi bir takım yeni fonksiyonel rollerini ayarlayamaması nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bunlara ilave olarak da, çoğu politikacı ve kent uzmanları tarafından önerilen çözümler, kentin fakir ve emek sınıfından daha fazla fedakarlık talep etmekte ve bu sınıflara hala büyük sıkıntı yüklemektedirler. Mali krizin çözümü ise, fakirlerin ve bunların yaşadığı semtlerin ve sendikasız işçilerin kullandıkları hizmetlerin hemen bütün türlerinde büyük kesintilerin yapılmasıdır. Bu anlamda mali kriz gerçekte bir sınıf mücadelesinin sonucudur (Tabb, 1984:339-341).

1950'lerden günümüze kadar ABD kentlerinde olduğu gibi bir çok Batı Avrupa ülkeleri ve özellikle Büyük Britanya kentleri büyük boyutlarda sosyo-ekonomik ve demografik değişiklikler yaşamışlardır. Bunlar; yeniden sanayileşme, çürüten altyapı, artan sosyal stress (fakirlik, suç, serveti kötü kullanma vs.), vergi ödeme gücüne sahip nüfusun azalması olarak sıralanabilir. Bu durum, kamu hizmetlerine olan talebi arttırırken, maliyetlerin çoğunun da yerel yönetimler tarafından yüklenilmesi sonucunu yaratmıştır. Böylece yüksek düzeyde toplumsal ihtiyaca ve sınırlandırılmış gelire sahip olan yerel yönetimler mali krizle karşılaşmaktadırlar (King ve Gurr, 1988:98).

1970'lerden bu yana yaşanan sermayenin azalan kâr oranı nedeniyle ortaya çıkan kârlılık krizi ve devletin mali krizi, yerel yönetimlerin kamusal yararı yansıtan toplumsal tüketim hizmetlerinin finansmanını daha da güç hale getirir. Toplumsal tüketim hizmetlerinin yeterli miktarda ve kalitede sunulmaması ve bunları kullanan toplumsal grupların yaşam niteliğinin bozulmasına neden olduğundan, Castells'in de belirttiği gibi sosyal huzursuzluklar ortaya çıkacak ve bunlar *kentsel toplumsal hareketlere* dönüşecektir. Sonuç olarak denilebilir ki, sosyo-ekonomik ve demografik sorunlar yerel mali krizi derinleştirecektir.

2.3. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN İLİŞKİLERİ

Yerel yönetimlerin mali krizinin en önemli nedenlerinden biri de merkezi yönetim ile olan ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler, demokratik bir devlet içinde yöneticilerinin seçimle işbaşına gelmesi, bütçe yapma yetkisine ve kendi gelir kaynaklarına sahip olmaları ve özerk bir yönetim yapısının niteliklerini taşımalarına rağmen, genel olarak merkezi yönetimin hakimiyeti altındadırlar. Merkezi yönetimler ulusal boyutta kendi etki ve çıkar alanlarını geniş tutma ve koruma güdüsü ile hareket ederler. Dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde de kendi güçlerini ve politikalarını hakim kılmak üzere yoğun bir biçimde idare ve kontrollerini arttırmaya yönelirler.

Bu nedenle de yerel yönetimlerin *harcama arzusu* ile merkezi yönetimin *harcamayı denetleme ihtiyacı* arasında önemli bir zıtlaşmanın olması muhtemeldir. Örneğin, merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan idarelerarası yardımlar, sadece merkezi fonların dağılım aracı olarak değil, fakat aynı zamanda yerel harcamaların kontrolünün aracı olarak kullanılmaktadır. Bu bakımdan mali krizin esas nedeni merkezi yönetimin egemenliğini ifade eden kurum ve süreçlerin giderek artan hakimiyetidir. Bu durum ise merkezi yönetimin kendi mali güçlüklerini yerel yönetimlere aktarma imkanı yaratır.(Walsh, 1988:41-45). Böylece yerel yönetimlerin mali krizi, merkezi yönetimin krizinin bir yansıması olarak irdelenebilir. Ulusal ekonominin kötüleşmesiyle birlikte yerel yönetimlerin sorumlulukları da göreceli olarak arttırılacaktır. Refah devletinin krizinden sonra 1980'lerde merkezi yönetim faaliyetlerinin azaltılması gereği ileri sürülmektedir. Bu nedenle de, temel altyapı ve hizmetleri sürdürmek için merkeze bağımlı yerel yönetimlere sorumluluk yüklenir (Marcuse, 1981:336). Yerel yönetimler gelir kaynağı bakımından merkezi yönetimden aktarılan bağış ve yardımlara ne kadar fazla bağımlı iseler, ulusal ekonominin krizde olması durumunda bundan o kadar fazla olumsuz etkilenirler (Mouritzen, 1992:59). Böylece merkezi yönetimin mali krizinin yerel yönetimlerin mali krizine dönüşmesine neden olunur. Merkezi yönetimin bağış ve yardımlar aracılığıyla yerel yönetimlere desteğini sürdürememesinin, *krizin; devletin bir düzeyinden diğerine ihracı* anlamına geldiği öne sürülmektedir (Rubin, 1985:181).

Merkezi yönetim yerel yönetim üzerindeki egemenliğini, yerel yönetimlerin yönetsel ve mali gücü ve sorumlulukları arasında eşitsiz bir durum yaratarak sağlayabilmektedir. Refah devleti kapsamında rolünün artmasıyla birlikte, kontrol altında tutulabilmek üzere yerel yöneticilerin, merkezi yönetimin fonksiyonel bir kolu olarak eğitim, sağlık, konut ve sosyal alanlarda sorumlulukları arttırılırken, mali gücü buna orantılı olarak arttırılmamaktadır. Böylece mali ve idari yönden merkeze bağımlı olması sağlanmaktadır. Sharpe'a göre, güç ve sorumluluk arasındaki dengesizlik yerel yönetimlerin mali krizinin en önemli nedenidir. Sharpe yerel yönetimlerin gücü ve sorumlulukları arasındaki dengesizliğe iki ana faktörün neden olduğunu öne sürmektedir: *Birincisi*, verimli vergilerin merkezi yönetimce ele geçirilmesi, *İkincisi* ise; yerel yönetimlerin sorumluluklarının alanını sınırlayamamasıdır. Dolayısıyla yerel yönetimler üstlendikleri rollerin arz ya da talep tarafı üzerinde hakimiyetten yoksun sayılabilirler (Sharpe, 1981:6).

Gücün temelinde yer alan *gelirlerin* ve sorumluluk alanını oluşturan *görevlerin*, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde bir 'denge' sağlanması, bireylerin hizmetlerden gereği gibi yararlanabilmesinin ön koşuludur. Gelir ve görevlerin (güç ve sorumlulukların) bölüştürülmesinde bazı kurallara uyulması zorunludur. Bu kuralların tümüne mali tevzin ya da mali denkleştirme denilmektedir (Keleş, 1987:64).

Mali denkleştirmeyi zorunlu kılan *ekonomik neden*, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin paylaşmak zorunda oldukları kaynağın aynı kaynak olmasıdır. Her ikisi de, ülkenin ulusal gelirini ve servetini bölüşmek durumundadırlar. Bu paylaşmanın adaletsizliğe yol açmaksızın yapılması zorunludur. Mali denkleştirmenin *toplumsal ve siyasal nedeni* ise, bölgesel eşitsiz gelişmeden dolayı farklı gelişmişlik düzeyindeki yerel yönetimlerin, toplumsal gücüne veya sınıf yapısına bakmaksızın yerel halkın tümünün eşit düzeyde ve kalitede yerel hizmetlerden yararlanmalarını sağlaması amacına dayanmaktadır. Mali denkleştirmenin *yönetimsel nedeni* ise, yerel yönetimlerin kendilerine düşen görevlerin açıkça belirlenmesidir. Devletin ilkesiz ve rastgele bir biçimde yerel yönetimlere finansman kaynağı olmayan görevler yüklemesi, bu görevlerin yerine

getirilmesi olanağını ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle, görevlerin türünün, kapsamının ve sınırlarının açık bir biçimde belirlenmesi gereklidir. Aksi halde;

- Hizmetlerin sahipsiz kalması sözkonusu olabilecektir.
- Aynı hizmet, birden çok yönetime bırakılmış olabilecektir. Oysa her hizmet onu en etkin biçimde yerine getirebilecek olan yönetime bırakılmalıdır (Keleş, 1987; Öncel, 1992:24) .

Bunun yanında her yönetim birimi, görevlerini gereği gibi yerine getirmesine olanak sağlayacak mali kaynaklara sahip kılınmalıdır. Aksi halde görevleri sürekli artan yerel yönetimlere yeterince gelir sağlanmamış olacağından yönetimler arası adaletsizliğin yanı sıra hizmetlerin görülmemesi gibi sorunlar ortaya çıkacaktır (Öncel, 1992:23).

Yerel yönetimlerin güç ve sorumlulukları arasındaki dengesizliğin, dolayısıyla merkeze bağımlılığının artması, esas olarak kendisine bırakılan gelir kaynaklarının yapısıyla ilgilidir. Yerel vergilerin türü ve kapsamı, merkezin hakimiyetini yansıtırken, aynı zamanda yerel yönetimlerin mali krizinin de önemli faktörlerinden biri olmaktadır. Çünkü genel olarak bakıldığında, verimli vergi türlerine merkezi yönetimlerce el konulduğu görülmektedir (Sharpe, 1981:15).

Sharpe, Batı Avrupa ülkelerinde merkezi yönetimin, ekonomik büyüme veya fiyatlar genel düzeyi ile birlikte artan ve genellikle enflasyon oranından daha yüksek bir oranda gelir yaratan *artan oranlı gelir vergisi* gibi gelir esnekliği yüksek vergileri kendisine tahsis ettiğini belirtir. Ayrıca katma değer vergisi gibi görünürlüğü zayıf ve bu nedenle politik avantajları olan dolaylı vergiler merkezi yönetimin hakimiyetindedir. Krizin nedenlerine ilişkin analizlerin çoğu ise, yaygın olarak yerel yönetimlerin inelastik bir gelir yapısına sahip olan mülk vergilerine bağımlılığı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Enflasyonist bir süreçte mülkün yeniden değerlendirme işleminin yapılmaması ya da yapılsa dahi vergiden elde edilecek gelirin sadece vergi oranlarının yükseltilmesi ile artmasının mümkün olması ve bunlara uygun olarak gücünü kullanamaması yerel yönetimleri mali krize sürükleyecektir. Fiyatlar genel düzeyinin artmasıyla birlikte vergi matrahının otomatik olarak artması sözkonusu değildir. Dolayısıyla yerel vergilerin temelde inelastik bir yapıda olması, bunlardan

elde edilen hasılatın düşük olmasına yol açmaktadır. Ayrıca verginin görünürlüğünün yüksek olması da, mükellefin vergi ödememe yönünde tepkisine yolaçması nedeniyle, önemli bir politik maliyet olmaksızın gelirin arttırılamayacağı anlamına gelmektedir. Bu durum ise yerel yönetimin gücünün zayıflamasına neden olmaktadır. Özellikle federal yapılı devletlerde ve küreselleşme-yerelleşme politikaları sonucunda üniter yapılı devletleri de kapsayacak şekilde, tüm dünyada sermayenin ve kaliteli emek ve beyin gücünün yerel birimi terk etmesi gibi kısıtlar altında yeni vergiler salamadıkları gibi yerel yönetimler, kendilerine bırakılan vergileri de yeterince arttıramamaktadırlar (Sharpe, 1981:5-10).

Yerel mali krizin ikinci temel nedeni ise, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin sorumluluklarının sürekli olarak arttırılmasıdır. Keynesci anlayış çerçevesinde 1945 sonrası dönemde batı ülkelerinde yerel yönetimlerin hacmindeki artış, kamu sektöründeki genişlemeden daha yüksek olmuştur. Yerel yönetimlerin mali krizi Bird (1976)'ın özetlediği gibi açıklanabilir: “Yerel yönetimlerin, merkezin cömertliğine daha bağımlı hale gelirken ve merkezi kontrole daha fazla maruz kalırken, aynı zamanda giderek kendisinden daha fazla ve çeşitli işler yapması beklenir oldu” (Sharpe, 1981:15 ve 17; Rose ve Page, 1982:2). Yerel yönetimlere aktarılan hizmet sayısındaki artışın yanında hizmetin minimum standartlara uygun olması koşulu da, merkezi yönetimin kontrollerini arttırma yöntemlerinden biridir.

Marxist yaklaşımlar ise, merkezi yönetimin hakimiyetinin sermayenin çıkarları ile doğru orantılı olduğunu öne sürmektedir. Buna göre, merkezi yönetim düzeyinde yapılan bir düzenleme ile yerel düzeydeki mal ve hizmet üretimlerini sermayenin ihtiyaçlarına uyarlı hale getirmek daha kolay ve ucuzdur (Falay, 1996:206). Sermaye kesimi bir yandan kararların merkezi yönetim düzeyinde verilmesini, diğer yandan da bunların yerel düzeyde kendi ihtiyaçları doğrultusunda aksatılmadan uygulanmasını ister. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin ‘gücü ve sorumlulukları’ arasında yarattığı çarpıklık ile birlikte, yine bu yönetimlerin bağış ve yardımlar aracılığıyla kendisine bağımlı hale gelmesini sağlayarak sermaye kesiminin ihtiyaç duyduğu zorunlu mal ve hizmetleri üretmesini garanti altına alır.

Çünkü vergi teşvikleri, altyapı, işgücü eğitim programları, yeni inşaat ve yatırımları destekleme, arsa ve arazi düzenlemeleri, sanayi alanları açma, belediye

bonolarıyla finanse edilen düşük faizli borç verme gibi merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan başlıca sorumlulukların gelirlerdeki yetersizliğe karşın sürekli artması yerel yönetimlerin mali krizine neden olurken, kaynakların önemli ölçüde kamu sektöründen özel sektöre aktarılması sonucunu da yaratır (Marcuse, 1981:338-339).

2.4. YERELLEŞME POLİTİKALARI

Yerelleşme politikaları, 1970 krizinin ardından ‘yeni liberal’ anlayış ve önerileri doğrultusunda belirlenen ve Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumların öncülüğünde yaşama geçirilen ‘yeniden yapılanma’ sürecinin önemli bir parçasıdır. Bu süreç içinde genel olarak devletin rolü, konumu ve işlevleri yeniden tanımlanmaktadır. Buna göre, ulusal ve uluslar arası sermayenin ulusal sınırlar içinde ve üzerinde dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik olarak, özellikle ekonomik alanda serbestleşme ve özelleştirme araçlarının kullanılması ve böylece yetkilerinin fazla olması nedeniyle aşırı bürokratik, hantal ve verimsiz hale gelen devletin küçültülmesi hedeflenmektedir. Bunun için özelleştirme ile yerelleştirme politikaları birlikte yürütülmektedir. Buna göre; merkezi yönetim yapısının küçültülmesi ve denetiminin kaldırılması, bunun yerine yerel halkın denetim ve katılımının artırılması, hizmetin yerinde karşılanması, yani yerel yönetimlerin özerkleştirilmesinin sağlanması ve bunun uzantısı olarak yerel yönetimler sermayeyi kendi alanlarına çekmek üzere gerekli zemini ve koşulları yaratması sözkonusudur.

Bu anlamda yerel yönetimler, küresel ölçekte bir güç ve rekabet imkanına sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerin özerk ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ise, özünde ulus-ötesi tekelleşen sermayenin, kendini coğrafi ve siyasal alanlarda zaman ve mekan sınırlamalarından kurtarma ve böylece kendine daha fazla kârlılık sağlayan mekanlar arama gereğinin bir uzantısıdır. Dolayısıyla sermaye kendi krizini yenmeye ve *azalan kâr oranı* sorununu aşmaya çaba sarfetmektedir (Güler, 1996:3). Bu bakımdan önceki dönemin yerel birimi, toplumsal tüketimin örgütlendiği ve emeğin yeniden üretiminin sağlandığı bir mekan olmaktan çıkıp, çokuluslu sermayenin

kârlılığını arttıracak biçimde üretimin örgütlendiği bir mekan haline gelmektedir (Şengül, 2001:108). Ulusal ve uluslararası şirketlerin büyümesi ve bu büyümeyi mümkün kılan ulaşım, iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, sermayeyi belli bir yerleşim yerine bağımlı olmaktan kurtarmak ve böylece uluslararasılaştırmaktadır. Böylece sermaye, üretim ve yerel yönetim ile bağlantılı kararlarını özgürce ve kârlı olacak biçimde belirleyebilmekte, hatta bunun için kenti veya yerel birimi terketme yönünde tehditlere dayalı yaptırım gücünü kullanıp yerel yönetimler arasında rekabet yaratabilmektedir (Friedland, 1984:281).

J. Margolis yerel yönetimlerin, tıpkı *atlar* ve *kandiller* gibi teknolojik gelişmelerin kurbanı olduklarını öne sürmektedir. Ona göre; bir yönüyle zaman ve alan maliyetlerini büyük oranda azaltan ve dolayısıyla ulus-ötesi piyasalar yaratan ve üretimin merkezini ve kaynaklarını hareketli hale getiren teknolojik gelişmeler, diğer yönüyle de yerel yönetimlerin kendi alanları içinde sermayeye bağımlı hale gelmesine neden olmaktadır. Çünkü bu durum, rekabet gücü olmayan ya da rekabette yenik düşen yerel yönetimler bakımından *eşitsiz gelişmelere* neden olmaktadır. Eşitsiz gelişme, örneğin; eğitim imkanı sağlayanlara kıyasla, yeterli eğitim olanağı sunamayan yerel yönetimlerin, nüfusun hareketliliği karşısında niteliksiz ve yetersiz emek gücüne sahip olacağı anlamına gelmektedir (Margolis, tarihsiz:446).

Yeni liberal kuram, sermaye birikimine engel olacak politika ve uygulamalardan sakınmak amacıyla bir yandan merkezileşmeyi sınırlarken, bunun yerine öte yandan yerelleşmeyi ön plana çıkarmaktadır. *Küreselleşmenin* başarısı, çelişki gibi görünmekle birlikte, *yerelleşme* süreci ile birlikte yürütmesine bağlıdır. Klasik anlamda yerelleşme, ulus-devlet bütünlüğü içinde merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder ve bu anlamda, yerel yönetimlerin ulus-devlet içinde merkezi yönetimlere oranla güçlendirilmesidir. Bunun nedeni yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından hazırlanan politikaları uygulamaya mecbur tutulduğunda, yerel vergi ve harcama politikalarının, yerel kârlılığın koşullarına ve ihtiyaçlarına karşı hassas olamayacağıdır. Dolayısıyla, merkezi yönetim, sermayenin sahip olduğu *artık değeri* azaltan artan oranlı vergileri ve geniş toplumsal tüketim hizmetlerinin sunulmasını zorunlu tutabilir. Yerelleşme, kentin ihtiyaçlarının yine kent sakinleri tarafından belirlenmesini ve giderilmesini

sağlayacaktır. Dolayısıyla devletin (merkezi yönetimin) yerel yönetim içinde faaliyet gösteren şirketlerin ve bireylerin ekonomik faaliyetlerine müdahalesi yerel birimin çıkarlarını zedeleyecektir. Özgürlüğün, serbest piyasanın devlet müdahalesinden korunması ile oluştuğuna ilişkin görüş, yerelleşmeyi, yerel halkın kendi kendini yönetme imkanı olduğunu ifade etmesine karşın, aslında sermayenin ihtiyaçlarına uygun bir yapı sunması bakımından ele almaktadır (Friedland vd., 1984:281). Denilebilir ki, yerel yönetimler yerelleşme politikaları ile güçlendirilmekte, ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. (DPT, 2001:10).

Yeni liberal yaklaşımlar; merkezin yetkisinde olan ulusal güvenlik, hukuksal düzeni sağlama gibi kamu hizmetlerinin dışında kalan çok sayıda mal ve hizmetlerin yerel yönetimlere devri yoluyla, yani yerel ihtiyaçların yerinde tesbiti ve sunumuyla, yerel yönetimlere özerklik sağlanırken, bu birimin de devletin bir parçası olduğunu ve dolayısıyla sınırlarının doğru saptanması gerektiğini, aksi halde bunların da hantal ve verimsiz hale gelme ihtimalinin yüksek olduğu tehlikesini gözardı etmemektedir. Özerk ve güçlü hale gelen yerel yönetimler de 'yönetmelik' ve hakim olma güdüsüne kapılarak sermaye üzerinde kısıtlamalara ve denetlemelere gidebilecektir. Bu durumu önlemenin en doğru yolu ise, 'yerel yönetimleri sermayeye bağımlı hale getirmek' olacaktır (Aigner vd., 2001:1-2).

Yerel yönetimler, en büyük alıcısı konumunda olduğu, başta altyapı olmak üzere, hizmetlerin finansmanının borçlanma yoluyla sağlanmasında gerek *mali sermayenin* ve gerekse özelleştirme yoluyla yatırımcı özel sermayenin kâr elde etme kaynağı ve alanı olmaktadır (Güler, 1996:150). Bir yandan mali sermaye, merkezi yönetimin kısıtlama ve denetimi olmaksızın yerel yönetimlerin borçlanma imkanına sahip olmasını isterken, diğer yandan üretici ulus-aşırı şirketler de bizzat hizmetin özel sunumunu sağlayacak potansiyel olarak kârlı alanları ele geçirmeye çalışmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimler bir yarıyla sermayenin ihtiyaçlarına hizmet ederken diğer yarıyla da sermayeye bağımlı hale gelmektedir. Örneğin borçlanma imkanının artırılması yerel yönetimleri ulusal, uluslararası ve ulus-aşırı sermayeye bağımlı hale getirmektedir. Çünkü gelir kaynaklarını arttıramayan, buna karşın sürekli artan taleplere maruz kalan yerel yönetimler borcu borçla öder hale

gelmektedir. Bunun yanı sıra, sermaye, yerel birimi terketme tehlikesi karşısında ortaya çıkacak gelir kaybı ve işsizlik kaygısı nedeniyle seçmen-kentlinin –ki güçlü ve etkin olan seçmen grubu da ağırlıklı olarak sermaye kesimini temsil etmektedir- de desteğini alarak yerel yöneticilerin vergi indirimi, sübvansiyonlar gibi kendi istekleri ve denetimleri doğrultusunda kararlar almasını sağlamaktadır. Bunlar; özünde yeni liberal kuramın daha fazla yerelleşme talebinin en önemli nedenleridir.

Yerel yönetimleri sermayeye bağımlı hale getirmenin bir diğer yanı da yerel karar alma süreçleri üzerinde yaratılan etkiye bağlıdır. Yerelleşme ile birlikte yerel karar alma biçimi ve karar alıcıların yapısı da değişmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemelerin; kararların, siyasi otorite tarafından alınması yerine halkın katılımıyla alınmasının önünü açacağı iddia edilmektedir. Yerel kararlara halkın katılımı ve yönetimi denetlemesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin vazgeçilemez bir gereğidir. Bu bakımdan yeni liberal kuramın ortaya koyduğu ‘yönetişim’ modelinin, yerel demokrasiyi temsili demokrasiye göre daha katılımcı bir çerçeveye kavuşturduğu öne sürülmektedir. Model, *sivil toplum kuruluşları, sermaye örgütleri (şirketler) ve yerel yönetimler* olmak üzere üç farklı karar alıcı grup ile tüm yerel tarafları kapsadığını öne sürmektedir (Güler, basılmamış makale; 4).

Ancak modelin beraberinde getirdiği yönetim sürecinde ve dolayısıyla neo liberal ‘yeniden yapılanma’ ile birlikte, toplumsal açıdan önemli ölçüde güç kaybına uğrayan emek ve diğer kent yoksullarının örgütlerinden çok, sivil toplum kuruluşları olarak sermaye tabanlı örgütler ve şirketler etkili olmaktadır. Sonuçta yerel yönetim yaklaşımı, toplumun görece refah içindeki kesimlerinin kurduğu sivil toplum örgütleriyle, şirketlerin ve yerel yönetimlerin birlikte yönettiği korporatist bir yerel temsiliyet yapısını doğurmaktadır (Ersoy ve Şengül, 1998:138; Doğan, 2001b:101).

Küresel iş stratejileri karşısında yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip olmayan yerel yönetimler, işbirliği yapmaları hedeflenen sivil toplum ve örgütlerini kamu yararına yönlendirme kapasitesine sahip değildir. Küreselleşme dönemi, yerel yönetimleri, dünya genelinde iş stratejilerine sahip olan; dünya piyasalarında giderek tekel haline gelen, ulus-aşırı olarak adlandırılan şirketler ile karşı karşıya bırakmaktadır. Dünya Ticaret Örgütünün eliyle geliştirilen çok taraflı yatırım

anlaşmaları, yerel hizmetler sektörünü varolan engellerden kurtararak tam liberalizasyonu amaçlamaktadır (DPT, 2001:11).

Ulus-aşırı şirketler, yerel yönetimlerin yetki alanında bulunan hemen hemen tüm hizmetleri üstlenmeye ve bu alanlarda imtiyazlar elde etmeye çalışmaktadırlar. Böylece kamu hizmetleri giderek kâr amaçlı hale gelmekte, pahalılaşmakta ve toplumsal yönünü yitirmektedir. Yani yerel hizmetler alanı, kamu hizmeti etiği ve anlayışı içinden çıkarılmakta, piyasa etiği içine kaydırılmaktadır. Ancak bu durum karşısında yerel yönetimlerin yeterli direnç gücüne ve hareket alanına sahip olmaması yerel mali güçlüklerle yolaçmaktadır

Sermayenin hareketliliğinin ve birikiminin tartışmasız önemi, emeğin rekabet etme gücünün ve sonuçta değerinin zayıflamasına neden olmaktadır. Zira, yeni liberal politikalar emeğe, sermayeye tanıdığı hareketlilik imkanını tanımamaktadır ve dolayısıyla emeğin herhangi bir ayrıcalığa sahip olması sözkonusu değildir. Bu ise, emeğin ve yerel halkın daha yüksek oranlarda vergilendirilmeleri ve daha düşük miktarda ve kalitede hizmetten yararlanmaları anlamına gelmektedir (Tabb, 1984:341). Bu da kamusal yararın görece önemini yitirmesi anlamına gelmektedir. Zaten küreselleşme süreci, yurttaş kavramından müşteri kavramına geçişi karakterize etmektedir. Böylece yerel hizmetler, hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesi üzerine yerleşmeye başlamıştır. Bu ise, yerel kamusal kaynakların hizmet olarak, ödeme gücü olan kesime yönlendirilmesi anlamına gelmektedir (DPT, 2001:12). Bunun yanında, ayrıca (Güler. 2001a:88);

- ücret düzeyi ve istihdam düşmekte,
- yerel hizmetlerin ihalesi ve özelleştirmeler esnasında ortaya çıkan yolsuzluk ve rüşvet ile parasal ve etik değerler açısından kamunun uğradığı zarar artmakta,
- borçlanma konusunda sınırlamalar kalkmakta ve dış piyasadan borçlanmaların artmasıyla, gelirlerin borç ödemelerini karşılamaya yetmemesi sorunu yaşanmakta,

- rekabet gücü yaratabilmek bakımından vergi indirimi sağlamak, ulaşım ve iletişim gibi pahalı ve zorunlu altyapı hizmetlerini tamamlamak, işgücünün eğitimini sağlamak gibi maliyetler artmaktadır.

Tüm bu ve benzeri gelişmelerin sonucunda yerel yönetim mali krizi oluşmaktadır.

Yerelleşme politikası mali krize çözüm olmaktan çok onun nedeni olmaktadır. Çünkü birikim koşullarına karşı yerel yönetimlerin hassasiyetliğini ve dolayısıyla kolayca zarar görme olasılığını arttırmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler arasında seçim yapma gücüne sahip olan sermaye, yerel yönetimleri sadece kendi yatırımlarının hacmine ve içeriğine uygun mali, hukuki vs. düzenlemeler yapma konusunda çaresiz bırakmamakta, aynı zamanda kamusal hizmet ve vergileme kararlarını da etkilemektedir. Böylece yerel yönetimler, sermayeye cazip gelmek için kentin altyapısını genişletme, sübvansiyon sağlama, kalite-kirlilik vs. konularda denetimi azaltma ve tüketiciyi ya da emeği korumaya yönelik politikalara son verme biçiminde sözler ve tavizler vererek, sermayeye faaliyetlerini serbestçe yürütmesi imkanını tanımaktadır. Böylelikle sermayenin, ödediği vergiden, yani yerel yönetim alanı içinde kalmakla yerel yönetime sağladığı vergi geliri artışından, çok daha fazla miktarda kamusal yatırım ve hizmet talebi yaratarak maliyet artışına neden oldukları ileri sürülebilmektedir. Bu durum ise, yerel yönetimlerin gelirlerini yeterince arttıramazken, borç yükünün ve harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Friedland vd., 1984:281-282).

2.5. YEREL YÖNETİCİNİN YAPISI, ÇIKARLARI VE POLİTİK HASSASİYETLİK

Mali kriz, doğasının gereği politik sistemin yapısı ve işleyişi ile sıkı sıkıya ilişkilidir. Bu ilişkinin ana aktörleri ise merkezi ve yerel politik yöneticilerdir. Yerel yöneticiler, çıkarları ve bu çıkarları dolayısıyla takındıkları tutum ve politikalar nedeniyle, mali krizin en önemli nedenlerinden biri olmaktadırlar. Mali krizin 'sosyo-ekonomik bir dengesizlik' olarak tanımlandığı durumlar hariç, 'uyumsuzluk'

ve '*beklenti açığı*' yaklaşımları ile açıklanan mali kriz sebeplerinden dolayı yerel yöneticilerin sorumlulukları sözkonusudur.

Yerel yönetimleri etkileyen birçok kararın merkezi yönetim tarafından alınıyor olması dolayısıyla, yerel yönetimler yetkisiz ve savunmasız kaldıkları kararlar karşısında önemli sorunlar yaşamaktadırlar. Ulusal boyutta izlenen çeşitli politikalar sonucu ortaya çıkan *sosyo-ekonomik dengesizlikler* yerel yönetimler açısından dışsal (ekzojen) sorunlardır ve bunlar karşısında hareket alanları ve mali güçleri oldukça sınırlıdır. Böylece sorumlulukları olmamasına rağmen, gözle görülür biçimde bu kararların tüm olumsuz sonuçlarına maruz kalırlar. Örneğin yerel yönetimler özel piyasa ekonomisinin güçlüklerine karşı kendini koruyabilecekleri yetki ve gücü sınırlıdır. Yerel yönetimler 'özel yatırımlarla yaratılan vergilenebilir gelire' bağımlıdır. Bu bakımdan vergi mükelleflerinin yerel birimi terketmeleri halinde vergi tabanı erozyona uğramakta ve bununla başedebilecek kadar yetki sahibi değildir. Ayrıca yine ulusal politikalar neticesinde ortaya çıkan gelir dağılımındaki farklılıklar, göçler, vb. öğeler, yerel yöneticilerin öngörülleri, kararları ve uygulamaları dışındadır ve yerel yönetimlerin mali sorunlarını arttırmaktadır. Bu bakımdan sosyo-ekonomik dengesizlikler nedeniyle ortaya çıkan mali krizlerden görünürde yerel yöneticiler sorumlu değildirler. Ancak '*beklenti açığı*' yaklaşımında yerel yöneticilerin ihtiyaçların karşılanması için zorunlu olan vergilerin yeterince toplanmaması ve bunda belli kesimlerin, -ki bunlar, çoğunluklar vergi ödeyen özel sermaye sahipleridir-, korunması amacının güdülmesi, yani artan ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalınması pahasına özel sermaye kesiminin korunması yoluyla mali krize neden olabildikleri öne sürülmektedir (Mouritzen, 1992:21).

Uyumsuzluk yaklaşımı da mali krizi doğrudan yerel yönetim politikalarına bağlar ve böylece yerel politik liderlere sorumluluk yükler. Bu yaklaşıma göre; mali kriz, yerel kamusal harcamalarının özel sektör ekonomisinin destekleyeceğinden daha hızlı artması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Yani yerel kamu sektörü, özel sektörün pahasına aşırı şekilde genişlemekte ve sonuç mali kriz olmaktadır. Bu nedenle vergiler azaltılmalı ve yerel kamusal alan daraltılmalıdır (Papke, 1983:404).

Mouritzen, yerel yöneticilerin mali krizin oluşumuna nasıl yol açacaklarını politik sermaye ve finansal sermaye ilişkisinden hareketle açıklamaktadır. Ona göre,

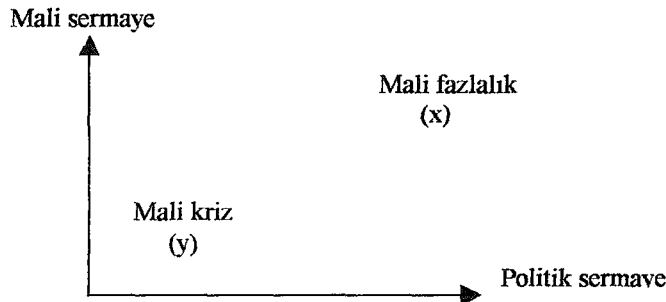
yöneticilerin temel çıkmazı *politik ve mali sermaye* arasında nasıl bir değiş-tokuşun yapılacağıdır (Mouritzen, 1992:22-23):

Politik sermaye ile anlatılmak istenen politik liderlerin sahip oldukları seçmen gruplarıdır. *Mali sermaye* ise, gelecekteki kamusal amaçlar için potansiyel olarak serbest olan gelir kaynaklarının tümünü ifade etmektedir. Politik sermaye stoku, liderin toplumdaki grupların büyük kısmının desteğini kazandığında, uyguladığı politikalar sonucunda nerdeyse hiç bir dirençle (tepkiyle) karşılaşmadığında ve sonuçta yöneticiliğini kesintiye uğramadan devam ettirdiğinde genişler. Mali sermaye stoku ise, düşük oranlı vergileme (vergi tabanının daha düşük bir derecede sömürülmesi), düşük borçlanma ve geniş likid sermaye miktarı ile artar.

Görülmektedir ki, politik sermaye maddi yararların dağıtılması, yani mali sermayenin kullanımıyla arttırılabilmektedir. Mali sermaye ise, benzer biçimde politik sermaye stokunun pahasına arttırılabilir. Bu, genellikle, yerel yönetimler gelecekteki kullanım için likid varlıklarını oluşturmak ve arttırmak amacıyla harcamalarını azalttıklarında ortaya çıkar. Mali kriz, yerel yöneticinin iki sermaye grubu arasında yapacağı seçime dayanarak şöylece açıklanmaktadır:

Mali krizin tam tersi bir duruma karşılık gelen *mali fazlalık* her iki sermaye stokunun da geniş miktarda olduğunu ifade eder (x) ve şeklin kuzey doğusunda gösterilir. Mali kriz durumunda ise her iki sermaye kaynağı da kıttır ve şeklin güney batısında yer alır (y) (Şekil 2.1.).

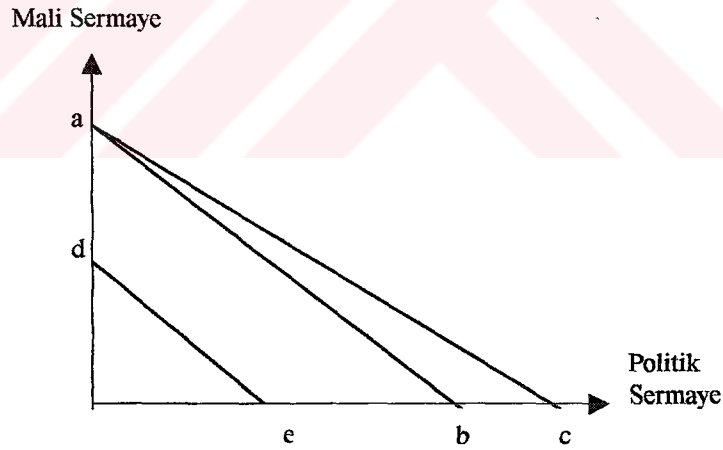
ŞEKİL 2.1. Politik ve Mali Sermayenin Bir Fonksiyonu Olarak Mali Kriz ve Mali Fazlalık



Kaynak: Poul E. Mouritzen (1992), *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, (London: Sage Publication), s.23

Yerel yöneticinin ya da politikacının şekil üzerindeki konumu değişebilir ve bu üç biçimde gerçekleşebilir (Şekil 2.2). Dışsal koşulların istikrarlı olduğu dönemlerde, politik lider mali sermaye pahasına politik sermaye oluşturmaya seçebilir. Bu tipik olarak seçimlerden önce izlenen bir tutumdur ve bu değişim Şekli 2.2.'de (ab) çizgisi boyunca hareketle ile gösterilir. (ab) doğrusu tüketici teorisindeki bütçe doğrusu ile benzerdir. Yerel yönetici ayrıca politik sermayesini, mali sermaye stokunu kullanmayarak, arttırma yönünde hareket edebilir. Yerel lider, düzenleyici politikalar (regulative policies) ve sembolik ve popüler davranışlar aracılığıyla, gelecek mali kaynakları açısından olumsuz hiç bir sonuç yaratmaksızın ilave destek satın alabilir. Değişikliğin bu biçimi, bütçe çizgisinin eğiminde bir kayma ile gösterilir (ab'den ac'ye). Verili politik desteğin fiyatı (kaynak tabanının sömürüsüne dayanarak) düştüğünden, bu değişim tüketici teorisindeki fiyat etkisine benzer (Mouritzen, 1992:24).

ŞEKİL 2.2. Politik ve Mali Sermaye Stokundaki Değişiklikler



Kaynak: Poul E. Mouritzen (1992), **Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries**, (London: Sage Publication), s.24

Son olarak, dışsal koşullardaki değişimler politik liderleri mali ve politik sermaye stoklarında değişiklikler yapmaya zorlayabilir. Bu, örneğin merkezi yönetimin yerel yönetimlere desteğini arttırması veya azaltması ile gerçekleşebilir. Böylesi değişiklikler ise, tüketici teorisindeki gelir etkisine benzemektedir. Merkezi yönetimin bağış ya da yardımlarının azaltılması politik ve mali sermayenin net

stokunun azaltılması anlamına gelen bütçe doğrusu üzerinde (ab)'den (de)'ye bir değişimi ifade etmektedir. Mali krizden bir değişim olgusu olarak bahsedildiğinde, bütçe doğrusunda böylesi değişiklikler irdelenmelidir. Yani örneğin bütçe doğrusunun konumu (ab)'den (de)'ye değiştiğinde, bu kaynak kıtlığının arttığının bir göstergesidir. Mali kriz, mali tahdidin artmasını ifade eder, yani bütçe doğrusu şeklin alt sol köşesine doğru hareket eder. Mali fazla ise ters bir yönelmeyi ifade eder. Bu durumda, politik ve mali sermaye aynı zamanda artırılabilir (Mouritzen, 1992:25).

Mali kriz kuramlarına bakıldığında; uyumsuzluk yaklaşımı, mali krizi yerel yönetimler için mevcut mali seçeneklerin sayısında azalmaya dayanarak açıklamaktadır (Rubin, 1982:2), yani politik sermayeyi dışlarken mali sermayenin önemi üzerinde durmaktadır. Diğer bir deyişle uyumsuzluk yaklaşımı hizmetlerin daraltılması ile ortaya çıkan vatandaşların tatminsizliğini yansıtmamaktadır. Tersine beklenti açığı yaklaşımı, mali sermayeyi ihmal ederek sadece politik kaynaklarla ilgilenir. Vatandaşın yerel yönetim hizmetlerinden duyduğu tatmin üzerine odaklanır. (Mouritzen, 1992:150-152).

O halde mali kriz, gelir ve harcama arasındaki dengeyi sağlama zorunluluğu ile yüzyüze gelen yerel yönetimlerin (Mouritzen, 1992:32);

1. var olan reel harcama ve hizmet düzeylerini sürdürebilmek için vergi oranı ya da vergi yapısındaki değişiklikler vasıtasıyla vergileri arttırmayı
2. önceki yıl düzeyinden reel harcamaları azaltmayı, ya da
3. bu iki faaliyetin bileşimlerini sağlamayı seçmesinin zorunlu olduğu bir durumdur. Yani mali kriz politikacıların güçlü bir tercihte bulunmaları gereken bir durumu ifade eder; bunlar ya mali ya da politik sermaye stoklarını azaltmak zorundadırlar.

1980 sonrası dönemde, politik yapının mali sonuçları nasıl ortaya çıkardığını inceleyen kuram 'kamusal tercih kuramı' olmuştur. Kamusal tercih kuramı, politikacıların kendi çıkarlarını izleyecekleri savına dayanmaktadır. Buna göre; mali kriz politikacı ve bürokratların, kamu sektörünün aşırı genişlemesinin kendi çıkarlarına hizmet edeceğini görmeleri gerçeğinden ortaya çıkmaktadır (Walsh,

1988:37). Açıkça üzerinde vurgu yapılması ve ön plana çıkarılması gereken, kamusal tercih kuramcılarının 'yöneticiler, örgütlü düşük gelirli kesimin lehine olmak üzere transfer ödemeleri, toplumsal tüketim hizmetleri vs. aracılığıyla kamu sektörünün alanını genişleterek yeniden seçilme amaçlarına ulaşmaya çabalarlar' anlayışıdır (Rubin ve Rubin, 1986:178).

Böylelikle politik açıdan bakılırsa yerel yönetimlerin mali krizi, seçmen gruplarına dayalı politikaları yürüten yerel yöneticilerin daha çok ve daha kaliteli hizmetlere ilişkin aşırı talep yarattıkları karar alma süreçlerinin bir sonucudur. Bu durum harcamaların özel ekonominin destekleyeceğinden daha hızlı artma eğiliminde olması ile mali krize dönüşmektedir (Mouritzen, 1992:51). Yerel yönetim politikalarının görece hissedilirliği ve yerel yöneticilerin görece erişilebilirliği, yerel yönetimleri devletin diğer düzeylerinden daha hassas bir politik mücadelenin içine sürüklemektedir (Friedland vd., 1984:277).

Yerel yönetimler düzeyinde de yöneticiler doğrudan doğruya toplumda kimin, neyi, ne kadar alacağını belirleyen kararlar vermektedirler. Bu alandaki en önemli çalışma Rubin (1982) tarafından ortaya konmuştur. Rubin yukarıda da kısaca belirtildiği gibi, mali krizin temel nedenlerinden biri olarak seçmen taleplerine karşı yerel yöneticilerin hassasiyetliği üzerinde yoğunlaşmakta ve bu durumu '*politik hassasiyetlik*' (*politik zayıflık*) (*political vulnerability*) modeli ile açıklamaktadır.

Rubin'e göre yerel yöneticiler belli çıkar gruplarının taleplerine karşı ne kadar hassas olurlarsa, aşırı harcama hali ve mali kriz o kadar olası hale gelecektir (Kamer, 1983:4). Politik hassasiyetliğin kaynağı ise; 1- seçmen koalisyonlarının zayıflaması, 2- yönetimin yapısal zayıflığı ve 3- çıkar gruplarının yapısı ve gücü ile ilgilidir.

1) Yerel yönetici her zaman güveneceği bir çoğunluğa sahip değilse veya güvendiği çoğunluğun desteğini yitirdiyse ve artık bunlardan oy alamayacağını farkında ise, her şeyi göze alarak farklı gruplarla anlaşmayı deneyecek ve ihtiyaçlarını tatmin etmek üzere kaçınılmaz bir biçimde aşırı harcama yapacaktır. Bu ilave harcamalar ise, yasal düzenlemelerin tutarsız olması durumunda patronaj ilişkilerinin artması, belli semtlerin diğerlerinden daha fazla ve daha kaliteli

hizmetler alması, belli iş çevrelerine yerel yönetim sözleşmelerinde ve ihalelerinde ayrıcalıklı davranılması, örgütlü yerel yönetim işçilerinin maaşlarının arttırılması gibi belli çıkar gruplarının tatminine yönelik olacaktır. Politikacıların yeniden seçilmek için yeterli oy kapasitesine sahip olma mücadelesi sonucunda politik sistem, vatandaş taleplerine karşı aşırı derecede hassas hale geldiğinden, gelirleri arttırmaksızın daha fazla hizmet sunma durumu yaratır (Rubin ve Rubin, 1986:187). Böylelikle mali kriz, seçmenlerin koalişyonunu kazanmaya ve arttırmaya dayalı eylemler sonucunda ortaya çıkar (Rubin, 1982:9-12).

2) Politik hassasiyetliğin ikinci kaynağı ve bu anlamda yerel yönetimlerin mali krizinin bir diğer nedeni, zayıf yönetim yapısıdır. Bunun önlenmesi ise yerel yöneticinin bütçenin oluşumu ve kontrolü üzerindeki gücünün politik çıkar ve kaygılardan ayrılması ile mümkündür (Rubin, 1982:9).

3) Çıkar gruplarının yapısına ve gücüne ilişkin üçüncü gösterge ile çıkar gruplarının ne kadar aktif ve sağlam bir biçimde örgütlenmiş olurlarsa, yerel yöneticinin ve meclisin bunların taleplerine karşı o kadar hassas olacağı öne sürülmektedir. Çıkar gruplarının efektif talebindeki artış, bu taleplere karşı yerel yönetimlerin zayıflığını arttıracaktır. Değişen nüfus yapısı ve böylelikle artan ihtiyaçlar ve çıkar gruplarının daha etkin ve geniş örgütlülüğü dolayısıyla talepler karşısında yerel yönetici, harcamaları gelirlere paralel olmayan biçimde arttırma eğiliminde olacaktır (Rubin, 1982:12). Sonuçta politik sermayenin arttırılması ve korunması uğruna mali sermayenin kullanılması kaçınılmaz olacaktır.

2.6. MALİ YANILSAMA

Birinci bölümde genel olarak devlet bağlamında ele alınan mali yanılsama olgusu, özellikle merkezi yönetimden aktarılan yardım ve bağışlar ve emlak vergisi nedeniyle yerel yönetimler düzeyinde daha yaygın olarak ortaya çıkmaktadır.

1903 yılında ilk olarak İtalyan ekonomist Puviani tarafından ortaya konulan 'mali yanılsama' (mali aldanma) kavramı, mali göstergelerin sistemli ve önyargılı olarak algılanması anlamına gelmektedir (Heyndels ve Smolders, 1994:325). Buna göre; bütçenin hem gelir hem de harcama tarafı üzerinde yanılsama yaratan etkiler,

mükellefin, devletin maliyetinin gerçek boyutlarını algılamasını engelleyecektir. Mükellefin yanılısama payı ne kadar artarsa, kamu sektörü de o kadar geniş ve o kadar etkinsiz hale gelecek ve sonuçta mali kriz yaşayacaktır. Çünkü kamusal tercih kuramının temel anlayışına göre; politikacı, bürokrat ve seçmenden oluşan gruplar, kendi çıkarlarına ulaşmak üzere kamusal karar alma süreçleri üzerinde etkin olma mücadelesine girerek kamusal kaynakları elde etmenin yolunu ararlar. Bu bakımdan kamu sektörü verimsiz hale gelir ve kaynak israfına neden olur.

Mükellef-seçmen, kamu ekonomisinin genişliğini, katlandığı vergi yüküne göre ölçmektedir. Kendi çıkar ve politikaları doğrultusunda daha fazla harcama yapmak isteyen politikacı/bürokrat, mükellefin vergi ödeme isteksizliği karşısında, onun daha fazla vergi ödediğinin farkına varamayacağı şekilde vergi yükünü arttırmanın yollarını arayacaktır. Vergi yükü politikacı/bürokrat tarafından iyi bir şekilde gizlenebilirse, vergi gelirlerindeki artışla birlikte kamu harcamaları da artacaktır. Böylece mali yanılısama, kamu kesiminde sunulan malların miktarı ile maliyetleri arasındaki ilişkiyi gizleyen yetersiz bilgiye dayandırılabilir. Maliyetleri doğru algılama başarısızlığı; mükelleflerin, tam (eksiksiz) bilgi koşullarında tercih edeceklerinden daha geniş bir kamu sektörünü kabul etmelerine neden olabilmektedir (Misiolek ve Elder, 1988:234).

Mali yanılısamanın dört temel kaynağı sözkonusudur. *Genel kaynakları*, vergi yapısının gelir esnekliği ve vergi yapısının karmaşıklığı; sadece *yerel yönetim şartlarına ilişkin olan kaynakları ise*; kiracı yanılısaması, flypaper etkisi (sinek kağıdı etkisi)'dir (Heyndels ve Smolders, 1994:325-330):

1. Mali yanılısamanın *vergi yapısının gelir esnekliği* hipotezi, Buchanan (1967) nın analizleri ile bütünleşmiştir. Kendisi, otomatik ve zorunlu vergi artışları arasında varolan bilgiye dayalı dengesizliği vurgulamaktadır. Vergi gelirlerindeki değişmelere eğer açık politik tartışmalarla varılırsa, bu durum politik tartışmalara, yayın araçlarının etkisine maruz kalma vb. sayesinde seçmenleri doğrudan ve dolaylı bir biçimde bilgilendirecektir. Diğer yandan, eğer vergi gelirleri ekonomik faaliyet içindeki değişmelere göre vergi sisteminin otomatik karşılık vermesinin, yani duyarlılığının bir sonucu olarak artarsa, bu artış vergi mükelleflerine gelirindeki artışa paralel bir artış olarak görülebilir. Oysa, değer ve fiyat artışlarına bağlı olarak,

artan oranlılık, advalorem (değer esasına dayalı) matrah vs. içermesi nedeniyle, reel büyüme ve/veya enflasyona yüksek derecede duyarlı olan vergi sistemlerinde ‘gelir dilimi sürüklenmesi’ (bracket creep) gerçekleşeceğinden, mükellef gelirlerindeki artıştan çok daha yüksek oranda vergi ödemektedir. Bunun da, daha geniş kamu harcamalarına yol açacağı öne sürülebilir.

Otomatik vergi artışı ise, daha yüksek vergi gelirlerinin yanı sıra vergiyi arttırmanın politik maliyetinin minimize edilmesini sağlamaktadır. ‘Politik uyusukluk’ olarak ifade edilen bu durum politikacının, politikanın temel kurallarından biri olan *sorundan uzak durmasına* yarayacaktır.

Esneklik hipotezini ilk kez test eden Oates (1975)’ dir. Oates, vergi sisteminin gelir esnekliği ile kişi başına kamusal harcamalardaki değişimler arasında pozitif bir ilişki bulmuştur. Yani vergilerin gelir esnekliği arttıkça, daha kolay ve daha yüksek miktarda vergi hasılatına sahip olan devlet (ve de yerel yönetimler), kamu harcamalarının tutarını arttırmaktadır (Heyndels ve Smolders, 1994:327; Stine, tarihsiz:800).

2. *Vergi yapısının karmaşıklığı*: Bireysel vergi yükünün algılanması, vergi yapısı tarafından etkilenebilir. Eğer vergi sistemi fazla sayıda farklı ve anlaşılması güç vergilerden oluşan karmaşık bir yapıda ise, mükellef-seçmenler ödedikleri verginin toplam tutarını belirlemede şaşırılacaklar ve sonuçta bunların ödedikleri gerçek vergi yükünü yanlış algılamalarına yol açılacaktır. Ayrıca ‘vergilerin görünmezliği’, yani vergi yükümlülerinin ödedikleri verginin farkına varmamaları anlamına gelen verginin daha az hissedilir bir yapıda olması da, mükelleflerin kendilerine sağlanan kamusal hizmetlerin bedelini doğru olarak saptamalarını engelleyici bir durum yaratır. Kaynakta tevkif yoluyla alınan vergiler ve dolaylı vergiler bu nitelikteki vergilere iyi birer örnektir ve bunlar, toplumda vergiye karşı duyulan tepkiyi azaltmaları ve kamusal harcama olanağını arttırmaları bakımından da politikacı açısından önemli araçlardır.

Nitekim, daha az karmaşık vergi sistemleri ile yerel kamusal harcamaların daha düşük düzeyde gerçekleşmesi beklenir. Bu ilişkiyi ilk olarak ortaya koyan Wagner (1976), verginin basitliği, yani konusunun, hesaplanmasının vs. nin kolayca

anlaşılır olması ile yerel harcamalar arasında önemli ölçüde negatif ilişki olduğunu ileri sürer. Vergilerin gizliliğine karşın, yerel seçmenler kullanıcı fiyatlarının ve harçların açıkça daha fazla farkındadırlar.

3. *Kiracı Yanılsaması (Renter Illusion)*: Kiracı yanılsaması, Puviani tarafından belirtildiği gibi verginin bilinmeyen yansıması sonucunda yaratılan bir mali aldanma örneği olarak görülebilir. Emlak vergileri yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağıdır. Bu vergiler mülk sahipleri tarafından ödenmesine rağmen, kiracılar gerçekte verginin bir kısmını, ödedikleri kira vasıtasıyla kendilerine yansıtıldığı hususunda yanılsamaya uğradıklarından, rasyonel birey olarak ‘bedevacı’ davranıp daha geniş tutarlarda yerel kamusal harcama düzeyleri talep ederler. Bu durumda verginin yansıması hususundaki bilginin gizlenmesi yoluyla vergi sistemi, kiracıların bedavacı davranmalarına yol açan kurumsal bir düzenleme niteliği taşımaktadır (Heyndels ve Smolders, 1994:328-329).

4. *Flypaper (Sinek Kağıdı) Etkisi*: Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere aktarılan ‘şartsız bağışlar’ la yerel harcama düzeyindeki artış arasında pozitif bir ilişkinin varlığı ileri sürülür. İdarelerarası bağışlar, ilave hizmet düzeyinin görünürde vergi maliyetini azalttığı yanılsaması yaratır ve seçmenler kamusal hizmetinin reel marjinal fiyatını doğru olarak algılayamazlar. Eğer bağışlar yoluyla yerel gelirdeki artışa ve bu artışın da hizmetin maliyetinin karşılanmasında kullanıldığına ilişkin bilgi mükellefe verilmez ve bu nedenle bir gizlilik söz konusu olursa, tüketici-mükellef, hizmetin düşük maliyetle gerçekleştirildiği yanılgısına kapılacağından vergi fiyatında bir düşme algılayacaktır. Yani mükellef, merkezden aktarılan bağış ve yardımların etkisini algılayamadığı için, bir yandan yerel hizmetlerin etkin bir biçimde gerçekleştirildiğini, diğer yandan ise, hizmetten elde ettiği fayda nedeniyle ortaya çıkan refah artışının, ödediği vergi nedeniyle katlandığı maliyetten fazla olduğu yanılgısına kapılacaktır. Bu nedenle de yerel kamu hizmetlerine yönelik talebini arttıracaktır. Böylece marjinal vergi maliyetinin marjinal faydaya eşit olduğu iktisadi optimum düzeyini aşan bir hizmet sunumunun ortaya çıkmasına neden olunacaktır (Bailey, 1999:111; Stine, tarihsiz:800). Bu anlamda, algılanan yerel bütçe, gerçek olan bütçeden ayrılmaktadır.

Sonuçta mali yanılısama; Puviani'nin belirttiği gibi, yerel kamusal hizmetlerin maliyeti tüm mükelleflere yayılırken, faydasını tekil hale getirmeye çalışan hakim baskı gruplarının; daha fazla hizmet sunarak oy satın almaya çalışan politikacıların; ve yine daha fazla hizmet sunmayı kendi yetki ve gücünde artış olarak algılayan bürokratların sözkonusu çıkarlarına uygun olarak, vergi ödeme hususunda bilincin oluşmasını engelleme ve bu yönde sonuçlar elde etme halidir.

2.7. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA VE GELİR YAPISI

Yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapısı esasında sınıflar ve çıkar grupları arasındaki mücadelelerin sonucuna dayalı olarak biçimlenmektedir. Bunu doğrudan yerel gelirlerin ve harcamaların yapısına bakarak açığa çıkarmak mümkündür. Bunun için üç önemli soruya cevap vermek gerekmektedir:

1. Hangi mal ve hizmetin, nasıl üretileceğini kimler belirler?
2. Yerel mal ve hizmetlerden kimler fayda sağlar?
3. Yerel harcamaların maliyetini kim (kimler) öder?

Yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapısı, merkezi yönetim politikaları doğrultusunda ortaya konulmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından belirlenen ve sayısı giderek artan bir biçimde aktarılan görevleri yerine getirirler ve yine merkezin belirlediği vergileri toplarlar. Bu bir bakıma merkezi yönetimin, yerel yönetimi denetim altına alma ve amaçları doğrultusunda tutma gayretidir. Öyle ki, Bailey, Britanya'da merkezi yönetimden kaynaklı dışsal etkilerin, yerel yönetim harcamalarının %83'ünün temel belirleyicileri olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca enflasyon, ücret ve faiz oranlarının yükselmesi vs. gibi merkezi yönetim kaynaklı faktörler de, yerel yönetim harcamalarını arttırıcı ve gelirlerini azaltıcı ve dolayısıyla kriz yaratıcı olmaktadır (Bailey, 1999:111).

Bununla birlikte, 1980'den itibaren yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin etkisi kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin hizmetlerinin sunumu özel kesime bırakılmakta, dolayısıyla yerel harcamalar ve özellikle toplumsal refahı arttırıcı sosyal hizmetler daraltılmakta ve gelir yapısı ise

merkezden aktarılan gelirlerden ve yerel vergilerden dış borçlanmaya ve fiyatlandırmaya doğru kaydırılmaktadır. Bu önlemler ise kentin mali krizini yenmek üzere sunulmaktadır. Ancak, bunlar, aksine mali krizi daha da arttırıcı sonuçlar yaratmaktadır. Her iki dönemde de amaç, sermayenin özel kesimin elinde birikmesini sağlamaktır. Ancak, bu defa sermaye birikimi kamu sektörünün doğal tekel alanlarının, dolayısıyla kârlı alanların özel sektöre devri yoluyla sağlanacaktır.

2.7.1. Harcama Yapısı:

Yerel yönetimler sermaye birikimi ve meşrulaştırma olmak üzere iki temel işlevi yerine getirirler. Yerel harcamaların bileşimi ve hacmi de temelde bu işlevlerden hareketle belirlenmektedir. Buna göre, yerel yönetimler sermaye birikiminin sağlanmasına yönelik olarak; toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim harcamalarını yerine getirirler. Kendi sınırları içinde ortaya çıkması muhtemel toplumsal huzursuzlukları önlemek üzere ise, sosyal yardım, kamu güvenliği gibi kamusal yarara, yani toplumun refahına yönelik hizmetleri yerine getirirler ve böylece diğer yandan, başta ekonomik sistemin olmak üzere kendi varlığının da meşruluğunu sağlarlar (Hill, 1984:300; Newton ve Karran, 1993:38; Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1621).

Toplumsal barışı sağlayan ve emek gücünün yeniden üretim maliyetlerini azaltan toplumsal tüketim harcamaları, bu niteliği bakımından özel sermaye birikiminin sağlanması için zorunludur. Ancak verimsiz ve 'artığı' azaltıcı etkisi nedeniyle sermaye kesimi, bu harcamaların yüküne daha fazla katlanmak istememektedir. Bu açıkça bir çelişkidir ve yerel yönetimlerin mali krizi de bu çelişkiye dayalı olarak ortaya çıkmaktadır (Müller ve Rohr-Zänker, 1989:1621).

Bununla beraber yerel yönetimlerin toplumsal yatırım harcamalarının mali krize yol açmasının bir başka nedeni de özellikle 1980 sonrası gelişmelere dayalı olarak yerel yatırım alanlarının hızla *özel kesime* (ulus-aşırı şirketlere) bırakılmasıdır. Bu durum iki şekilde gerçekleşmektedir: İlki, yerel yönetimlerin kısa vadeli ve yüksek faizle ulusal ya da uluslararası özel ticari kuruluşlardan borçlanmaları ile ikincisi ise, bu yerel altyapının inşasının yatırımcı özel sektöre bırakılması ile;

gerçekleşmektedir. Bu durumda ulus-aşırı (ve de ulusal) tekerci sermaye, yeni kârlı yatırım alanlarını ele geçirmekte ve koşulları ve kârını kısmen kendisi belirlemektedir (Güler, 1996:148,150).

Bunlara yerel politikacıların ‘rasyonel bireyci’ davranışlarını ve tutumlarını da eklediğimizde, yerel harcamaların mali kriz ilişkisi daha anlaşılır hale gelmektedir. Bütçe yapma yetkisi, politik avantajlar sağlayan politik bir süreçtir. Bu nedenle de bütçe, politikacı açısından bireysel çıkarlarını gerçekleştirmede önemli bir politik güç aracıdır. Politikacı bireysel çıkarlarına ulaşmak için belli kesimlerin lehine, varolan yıllık harcama düzeyinin üzerinde yeni toplumsal yatırım harcamaları ve/veya tüketim harcamaları yapar. Bunlar genellikle kısa dönemde fayda sağlayan, dolayısıyla kısa dönemde çıkarlarına uygun sonuçlar elde edebilecekleri kararlar alırlar. Bu nedenle de yerel harcamalarda etkinsizlik ve savurganlık ortaya çıkar. Hill’e göre ise, özellikle toplumsal sermaye harcamaları, politik bir biçimde kısa dönemli olarak belirlenmekte, yani bunlar yerel ekonomide uzun dönemde kârlı ve faydalı olmak yerine, politikacıya ve çıkar çevresine kısa dönemde faydalar sağlayan harcamalardır ve dolayısıyla mali krizin önemli bir unsuru sayılmaktadırlar (Hill, 1984:305). Devletin başarısızlık nedeni olarak irdeledikleri bu durumu, kamusal tercih kuramcıları ‘politik miyopluk’ olarak tanımlarlar. Buna göre, kamu ekonomisinde alınan karar ve yapılan uygulamalarda kısa dönemli düşünme alışkanlığı geçerlidir. Bu bakımdan siyasal iktidarlara göre genellikle seçim kazandıracak politikalar önemli olmaktadır. Böylece uzun dönemde ekonominin gelişimini sağlayacak yatırım projeleri yerine kısa dönemde seçmenlere doğrudan fayda sağlayacak projeler tercih edilmektedir. Özellikle bu durum, yerel yöneticinin, yeniden seçilebilme şansını arttırmak üzere yerel hizmetlerde kanalizasyon gibi toprağın altında ve doğrudan göze görünmeyen uzun dönemli fayda sağlayan altyapı yatırımları yerine; park, bahçe düzenlemesi gibi dikkat çekici yatırımlar yapması gibi örneklerde yaygın olarak görülmektedir (Aktan, 1999:51-52).

Denilebilir ki, kentleşme yerel yönetim harcamalarının her türünün hızla artmasına yolaçmaktadır. Kent hizmetlerinin dolayısıyla, harcamaların, maliyetlerinin hangi kaynaktan karşılanacağı sorunu harcamaların bileşimini ve hacmini belirlemektedir. Harcamaların temelde hangi sınıf veya gruplara fayda

sağladığı, harcama tutarlarına bakarak hangi hizmetlere ne kadar ağırlık ve öncelik verildiği, hakim sınıfın görüntüsünün yansımaları da sağlamaktadır.

Hill genel olarak ABD’de ama özelde New York’ta mali krizi yenmek üzere arz-yanlı iktisat kuramının ve bunun uygulayıcısı Reagan Hükümetinin, kapitalist ekonomide devletin rolünü yanlış yorumladığını öne sürmektedir. Çünkü, krizin önlenmesi için şart koşulan önlemler yerel mali krizi daha da fazla şiddetlendirecektir (Hill, 1984:308).

Arz-yanlı iktisat sermaye birikiminin dolayısıyla özel kesim yatırımlarının arttırılması ve böylece ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla (devletin) kamu sektörünün küçültülmesini savunmaktadır. Bu nedenle New York kent yönetimine getirilen ‘mali perhiz’ politikalarıyla yerel harcamaların daraltılmasına ve merkezden aktarılan bağış ve yardım tutarlarında %25 oranında azaltmaya gidilmiştir. Buna göre başta yerel kamu sektörü çalışanlarının maaşlarının azaltılması, genel olarak yerel kamu hizmetlerinin durdurulması olmak üzere yerel kamusal hizmetlerde ‘kullanım fiyatlaması’ önerilmekte ve kentin birikmiş açığını kapatmak üzere yeni borçlanmalara gidilmesi sağlanmaktadır. Buna karşın özel kesimin ödeyeceği vergilerin azaltılması amaçlanmaktadır. Böylelikle kaynakların özel kesimin elinde kalmasını sağlayarak, bunların daha etkin ve verimli kullanılması sağlanarak yerel yönetimlerin elde edebileceği getiriden daha yüksek bir getiri düzeyi (yani özel sermaye birikimi) öngörülmüştür. Bu durum ise sınıf ve gruplar arası mücadelelerin bir örneğini oluşturmaktadır (Hill, 1984:308).

Fakat sermaye uzun dönemli, pahalı üstelik dışsallıklar nedeniyle bölünemez, dolayısıyla fiyatlandırılmayan ve çoğunluğu doğal tekel konumunda olan yol, su, kanalizasyon, kitle ulaşım, mesleki eğitim, genel sağlık koruma, suçun önlenmesi, güvenlik vs.gibi yerel kamusal harcama gerektiren hizmetler olmaksızın birikimini sağlayamayacaktır. Oysa toplumsal yatırım ve tüketim harcamaları, özünde sermaye birikimi için gerekli ön koşul yani zorunlu bir ihtiyaçtır ve eksikliği, özelde tam da önlenmeye çalışılan yerel yönetimin mali krizine genelde ise ekonomik gelişmenin zayıflamasına neden olur.

2.7.2. Gelir Yapısı:

Offe (1974), kapitalist sistem içinde yerel yönetimlerin gelir bakımından sermaye kesimine bağımlı hale getirildiğini öne sürmektedir. Çünkü; 1) sermaye birikimi, özel kesimin girişi ile sağlanır ve yerel yönetimler yeniden yatırım yapmak için artığa el koyamazlar, 2) ancak birikimin koşullarını yaratmak ve sürdürmek için yetkiye ve gelire ihtiyaç duyar, böylelikle 3) mal ve hizmet üretme yeteneği özel birikimin devamlılığına bağlıdır. Ancak yerel yönetimlerin geliri ve gücü tam da bu bağımlılık nedeniyle zayıflar ve tamamıyla ortadan kalkabilir (Hill, 1984:304, Offe, 2001). Merkezi yönetimin yerel gelirlerin türünü ve kapsamını belirleme gücü, yerel yönetim mali krizinin önemli nedenlerinden biridir (Sharpe, 1981:9).

Yerel yönetimlerin gelir yapısı genellikle, merkezi yönetimler tarafından belirlenmektedir. Bu bakımdan genel olarak yerel yönetimler vergi ve diğer gelir kaynakları nedeniyle merkeze bağımlı bir yapı içindedir. Örneğin, vergilerin oranı ve matrahına ilişkin alt ve üst sınırların belirlenmesi ve gerektiğinde değiştirilmesi merkezi yöneticilerin kararlarına bırakılmaktadır. *Yerel vergilerin* bütçenin gereksinimlerine göre ayarlanamaması (çünkü burada belli amaç ve çıkar politikaları izlenebilmektedir), alt ve üst limitlerinin değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması yerel gelir kaybının önemli bir nedenidir.

Bailey, Britanya yerel yönetimlerinin gelirlerini artırma gücünün ve yapısının yerel yönetimlerin dıştan kontrolünün bir göstergesi olduğunu ifade etmektedir. Çünkü merkezin yerel yönetimlere bıraktığı vergilere bakıldığında bunların tabanı dar, masraflı ve hasılatı enflasyon ile paralel arttırılamayan, yani ekonomideki değişimleri yansıtacak duyarlılığa sahip olamayan inelastik vergiler olduğu ve dolayısıyla da yerel gelirlerin yetersiz kaldığı görülmektedir (Bailey, 1999:111).

Enflasyon yerel harcamaların cari maliyetini arttıracığından, gelirlerin de maliyetlerdeki artışları karşılayabilecek bir yapıda olması gerekmektedir. Örneğin mülk vergilerinin hasılatı; mülkün değerinin uzun sayılabilecek aralıklarla saptanması ve yeniden değerlemenin doğru biçimde yapılmaması halinde, enflasyon karşısında zayıflamaktadır. Yerel yönetimlerin verimsiz nitelikteki vergilere sahip

olması ve çift rakamlı enflasyonla mücadele etmek zorunda kalması ise kaynak kıtlığına ve aksine enflasyondan daha hızlı artış gösteren harcamalarına yetmemesi mali krizine yol açacaktır.

Bunların yanında, vergi artışları iki önemli sorunun ortaya çıkmasına yol açmaktadır: *Vergi direnci* ve *enflasyon olasılığı*. Vergilerin yansıma sorunu toplumsal güçler arasında yoğun bir mücadele konusudur. Vergi artışlarının etkisini emek ve sermaye kesimi ücret ve fiyatlarda artış yoluyla üzerinden atıp kendini korumanın yolunu arayacaktır. Bu ise, sonuç itibarıyla enflasyonun hızlanmasına neden olacaktır. Böylece yerel yönetimlerin vergi artışı yoluyla gelir elde etmesi makro politikalarla sınırlandırılmaktadır.

Ayrıca verginin görünürlüğü de, mükellef tepkisine yol açtığından gelir kaybına neden olmaktadır. Wilensky (1976), kamu bilincinde görünür nitelikteki verginin artışı karşısında refahı tepme gibi bir reaksiyonun varlığına değinmekte ve bu durumu 'vergi-refah itmesi' (tax-welfare backflash) olarak tanımlamaktadır. Bu geri itmenin ise, verginin mutlak miktarı ile ilgisi olmadığını, ancak vergilemenin biçimi ile ilişkili olduğunu öne sürmektedir. Ona göre, *kullanılabilir gelirin* azaldığını hissettiren gelir vergisi ve mülk vergilerindeki artış, gelirin azaldığı hissini daha az algılamayı sağlayan katma değer vergisi gibi dolaylı vergilerdeki artışa göre daha fazla *vergi-refah tepkisine* neden olmaktadır. Bu arguman, Kaliforniya'daki seçmenin 1978 yılında emlak vergisindeki azalma için karşı konulamaz bir biçimde oy verirken, neden 1980 yılında eyalet gelir vergisindeki azaltmalara karşı aynı biçimde oy vermediğini açıklamaya yardımcı olmaktadır (Block, 1981:12).

Aynı durum *idarelerarası bağış ve yardımlar* için de geçerlidir. Yardım tutarlarının azaltılması, yeni yatırımların başlatılmasına engel olabileceği gibi, yürütülmekte olanın yatırımların yarım kalmasına ve böylece yerel hizmetlerde azalmaya ve borç yükünün artmasına neden olabilecektir. Yerel ve bölgesel eşitsizliklerin varlığı ve dengeli kalkınma hedefi bu bağışları (merkezden transferleri) zorunlu hale getirmektedir (Öncel, 1992:61,76). Özellikle yeni liberal kuramla birlikte, bunların yerel yönetimlerin özerkliğini zayıflattığı, yani yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirdiği için, önemi azaltılmaya çalışılmaktadır. Ancak mali özerklik bu kaynağın, açık ve önceden saptanmış ilkeler ve ölçütler

doğrultusunda ve ani siyasal etkilerden korunmuş bir süreklilikte belirlenmesi ve böylece hukuksal anlamda sıkı bir biçimde güvence altına alınmasıyla sağlanabilir. Aksi halde bunların hukusal anlamda sağlam bir zemine ve ilkelere bağlandırılmaması, yerel mali krize neden olmalarına yol açabilecektir. Ayrıca merkezi yönetimler, idarelerarası bağış ve yardımları enflasyon oranından daha yavaş bir biçimde artırmaya yönelmektedirler.

Gelir kaynaklarının azalması *borçlanma* tutarını ve faiz yükünü de artıracaktır. Bununla beraber, kentin borç yükünün artması, ekonomik durumunun kötüleşmesi yeni borçlanma imkanının zayıflamasına da yol açacaktır. Bu durum borçlanma yolu ile sağlanan yatırım harcamalarını karşılamak için yeniden borçlanmayı giderek pahalı ve imkansız bir hale getirecek ve yerel yönetimler mali krizle karşılaşacaklardır. Böylece yerel yönetimler emek gücünün kalitesini arttırmak, özel sermayeyi ve vergi tabanını cezbetmek ya da kentin yoksullaşan kesimi arttığı için gereksinimi artan toplumsal harcamaları karşılamak için yatırım harcamaları yaratamaz hale gelmektedirler.

Ayrıca, yerel hizmetlerde küresel düzeyde liberalizasyon, yerel yönetim maliyesini ve sistemini doğrudan etkileyecek bir gelişmedir. Yerel yönetimler, hizmetlerini kamusal kredi kaynakları dışında, fiyatlandırma ve dış kredilere dayandırma yönünde değişeceklerdir. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin son iki yüzyıldan bu yana bağlı oldukları ulus-devlet hazinesinin yanısıra uluslararası mali piyasalara bağlanmalarıdır. Dış borçlanma, genelde yüksek maliyeti nedeniyle yeni mali sorunlar yaratan bir kaynaktır (DPT, 2001:12-13). *Dış borçlanma*, kullanıldıkları alanlarda hizmetin kamu hizmeti değil, piyasa malı olarak kullanıma sunulmasını dayatan koşullara bağlı olarak gerçekleşmektedir. Bunun nedeni ise, borç verenlerin yerel yönetimlere sağladıkları borç tutarı karşılığında kâr elde etme amacı bulunmasıdır. Bu nedenle de fiyatlandırma, dış borcun temel kaygısı olmaktadır. Saptanacak fiyatın yerel yönetimin işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borçla ilgili her türlü geri ödemeyi ve gelecekte yapılacak yatırımlar için katkı payını karşılaması talep edilmektedir. Böylece kullanıcılardan toplanacak kaynağın, borç veren mali kuruluşlara ve yapımcı- işletmeciler şirketlere ve bunlar için gerekli uygun koşulları yerine getirme aracı

konumundaki yerel yönetim bürokrasilerine aktarılması güvence altına alınmaktadır (Güler, 1997b:29). Sonuçta yerel kamusal hizmet pahalılaşmakta, mali ve sosyal birtakım sorunlar yaratmaktadır. *Dış borçlanma*; koşulları, hızla gelişmesi ve pahalılığı nedeniyle, yerel hizmetlerin kamusal yanını yitirmesi gibi, kontrol edilmesi güçleşen değişiklikler yarattığı gibi geri ödeme güçlüğüne düşen yerel yönetimlerin bütçelerinde telafisi güç açılara ve sonuçta mali krizine neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerin 1980 sonrası dönemde gelir yapısı, dış borçlanma yanında ağırlıklı olarak *hizmetten yararlananların karşılığını ödeme ilkesi* doğrultusunda belirlenmeye başlanmıştır. ‘Kullanan öder’ ya da ‘bedel alma’ ilkesi, hizmetin (örneği su hizmetinin) aşırı ve gereksiz kullanım alışkanlıklarını ortadan kaldırma ve gelir yaratma aracı olarak kabul edilmektedir. Ancak bu ilke, asıl olarak piyasa koşullarında fiyatlandırma ilkesini ifade etmektedir. Yani fiyatlandırma, ödenecek bedelin yalnızca maliyet ve gelecek yatırım gereğine göre değil, piyasadaki talebe göre belirlenmesi anlamına gelmektedir, bu da yerel hizmetlerin pahalılaşması anlamına gelmektedir. Örneğin, 1980’de İngiltere’de bölgesel su idarelerinin özelleştirilmesi ile su arıtma tesislerinin ve yeni yatırımların maliyeti vs. nin yanı sıra özel sektörün kârı da eklenince su fiyatları artmış ve düşük gelirli hanehalklarının 1989’da %1’inin su ücreti ödeme sorunu varken, 1994’te bu oran %9’a çıkmıştır. Yerel hizmetlerin sunulmaması veya pahalı ve yahuatta eksik sunulması yerel kamusal refahın azalmasına neden olmaktadır, ki bu da krizin en önemli göstergesi olmaktadır. Düşük gelirlilerin su, sağlık vs. hizmetleri, fiyatını ödeyemediği için kullanamaması nedeniyle, toplumun sağlığı ve barışı bozulacak ve sonuçta toplumsal refah kaybı ortaya çıkacaktır. Toplumun refahındaki kayıp ise krizin en önemli göstergesidir (DPT, 2001:61-62).

Yerel yönetimlerin gelir elde etme kaynaklarından biri de, sahip oldukları *yerel kamusal teşebbüsleridir*. Yerel yönetimlerin, teşebbüslerinden elde edilen kazançlarının artmasının yerel kamusal sektörünün büyümesini finanse edebilme olasılığını yaratacaktır. Fakat O’Connor’ın işaret ettiği gibi, kamu teşebbüslerinin bu potansiyeli gerçekleştirdiğine dair herhangi bir sonuç sözkonusu değildir. Çünkü bunlar, kârlı olmadığı için üretilmeyen mal ve hizmetleri sunarlar ve zaten bunların doğası gereği kâr elde etmeleri beklenemez. Kaldı ki, genel olarak kamu teşebbüsleri

ticari ilkelerle çalışamaz ve bunların kâr elde etmesi yasalarla açıkça yasaklanmaktadır. Ancak bu durumun aşılması amacıyla yerel teşebbüsler özel kesime açılmaktadır. Bu durumda ise, bu teşebbüsler kâr elde etse dahi, devlet payı çoğunlukla işletmenin toplam değerlerinin yarısının da altında tutulmasından dolayı, bu işletmelerin yönetimi kamu temsilcilerinin değil, anonim yöneticilerin elinde olacağından, elde ettikleri kâr, kamu hazinesine nerdeyse yansımamaktadır (O'Connor, 1973:185). Çünkü teşebbüsün sunduğu hizmet çerçevesinde gerekli imkanları ve düzenlemeleri sağlamakta, kendi araç ve gereçlerinin kullanımına olanak sağlamaktadır. Yani gerek maddi ve gerekse hukuksal koşulları yerine getirmede büyük bir maliyete katlanmaktadır. Tüm bu büyük maliyetlerin ve olanakların karşılığını alması çoğunlukla mümkün olamamaktadır. Üstelik yerel yönetim, hizmeti doğrudan kendi sunması halinde kamusal olarak daha fazla yarar sağlamış olacaktır.

2.8. DİĞER NEDENLER

Bradburry (1979), mali krize ilişkin kuramsal analizler incelendiğinde, 77 farklı mali kriz nedeninin sıralandığını vurgulamaktadır (Pagano ve Moore, 1985:25). Burada Bradburry'nin ele aldıkları ile birlikte başka çalışmalardaki bir takım nedenler sıralanmaktadır:

- ❑ Kentin büyümesi ve büyük kentler arasındaki farklılıklar,
- ❑ Kentin gelir tabanının zayıflamasına rağmen, maaş ve hizmet taleplerinin artması,
- ❑ Geçmiş dönem aşırı borç yükü,
- ❑ Zayıf liderlik ve kötü yönetim,
- ❑ Merkezi bağış ve yardım programlarının içeriği ve dağılımındaki bölgesel dengesizlikler,
- ❑ *Kentin yaşı, tarihi kentler*: Kentin eski olması nedeniyle altyapısının da eski olması, yenileme maliyetlerinin yüksek olmasını gerektirmektedir.

□ Yerel ihtiyaçlardaki ani değişmeler: Doğal afet, savaş, salgın vb. nedenlerle ortaya çıkan ve öngörülmeyen harcama artışı yaratan ihtiyaçlar,

□ *Bürokrasinin genişlemesi*: Kamusal tercih kuramcıları, bürokrasinin genişlemesini ise esas olarak dört nedenle açıklamaktadırlar. Bunlar (Rubin, 1982:118);

1. piyasa mekanizması koşullarında özel sektör tarafından daha etkin bir biçimde sunulan mal ve hizmetlerin, kamu sektöründe sunulmaya çalışılması,
2. kamusal mal ve hizmetlerin fayda ve maliyetlerinin ayrılması, yani kamu mal ve hizmetini kullananlar ile bunun maliyetini yklenenler ve bunlar için oy kullananlar arasındaki farktan dolayı, hizmeti kullanan ancak maliyetine katlanmayanların bencil ve savurgan davranıp bu mal ve hizmetlere olan taleplerini aşırı ölçüde arttırmaları,
3. bürokratların yetki ve mesleki kariyerlerini genişletmek üzere personelinin sayısını ve broplarının büyüklüğünü belirleme gibi bir takım yetkilerle donatılmış olması,
4. bürokratların mali yanılısma yoluyla maliyetlerini gizli tutarak, harcamalarını arttırma olasılığına sahip olması.

Bunların sonucunda ise, yerel kamu sektörü aşırı büyümekte ve hantal bir hal almaktadır. Dolayısıyla hizmetler önceliklerine göre sıralanmasına önem verilmeden büyük bir keyfilik içinde, zaman kaybına uğrayarak, kalitesiz ve yetersiz miktarda sunulmakta, kaynaklarda büyük miktarlarda israfa yol açılmakta ve tüm bunların sonucunda ise mali krize neden olunmaktadır.

□ Vatandaşlık haklarının genişletilmesi ve siyasal yaşama vatandaş katılımının arttırılması

□ Bölgesel ekonomideki gerileme,

□ *Dışlama tezi*: Yerel kamu sektörünün genişlemesinin, servet yaratıcı özel sektörün zararına olduğu öne sürülmektedir. Çünkü zel sektörün üretimde bulunma şansını zayıflatacak yani dışlama yaratacaktır. Dışlama, doğrudan kalifiye emek,

doğal kaynaklar vs. gibi özel sektörde kullanılacak üretim faktörlerinin yerel kamusal sektörde kullanılması ile yaratılmış olacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin, borçlanma yoluyla; faiz oranlarının ve enflasyonun yükselmesine ve dolayısıyla özel sektörün borçlanma maliyetlerinin artmasına neden olması bakımından da sonuç itibariyle dışlama etkisi yaratması sözkonusu olmaktadır. Bu durum ise özel sektörün ve ekonomik büyümenin zayıflamasına neden olacağından yerel yönetimlerin vergi gelirlerinde zamana yayılı olarak azalmaya yolaçarken, harcamaları arttığı için mali krizi kaçınılmaz olacaktır.

- ❑ Yerel yönetimlerin farklı fonksiyonel sorumluluklar üstlenmesi ve buna göre yapılandırılmış olması,
- ❑ İdarelerarası bağışlara ilişkin güven derecesinin yüksek olması,
- ❑ Yerel yönetimin alansal sınırlarının büyütülmesi,
- ❑ Aşırı istihdam ve patronaj ilişkileri,

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde ise, mali krizi oluşturan nedenlerin, Türkiye’de yerel yönetimler bakımından varlığının ve geçerliliğinin sorgulanmasına çalışılacaktır. Bunun için yerel yönetimlerin mali krizi; bütçe rakamlarına ve yaşamsal boyuttaki etkilerine dayalı olarak irdelenecektir. Türkiye’de özellikle 1984 sonrası dönem, yerel yönetimlerin gelirlerinin harcamalarını karşılama gücünün zayıfladığı ve bütçe açıklarının hızla yükseldiği bir dönemdir. Bu dönemin yapısı ve gelişmeleri irdelenerek bir yerel mali kriz potansiyeli taşıyıp taşımadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİNİN NEDENLERİ

Gelişmiş Batı ülkelerinde 1970'lerde ortaya çıkan Keynesci Refah Devleti'nin mali krizi, Türkiye'nin de dahil olduğu gelişmekte olan ülkelerde uygulanan *ithal ikameci kalkınma modelini* de çıkmaza sokmuştur (Bireşim, 1994:116; Keyder, 1984:53). İthal ikameciliğe dayanan sermaye birikim modeli, iç talebe yönelik sanayileşmeye ve devletin muhakkak dış rekabetten sermayeyi korumasına dayanmaktaydı. Modelin başarısı, özel ve resmi yabancı fonların elde edilebilirliğine bağlıydı (Keyder, 1984:32). Ülkemizde de modelin dış borç, kredi ve yatırımlara bağımlı bir niteliği ve uluslararası ekonomik ve politik kurumlarca yönlendirilmesi, ekonomik krize yol açmıştır (Doğan, 2001b:106). “Rejimin çelişkileri ve krizleri 1978 ve 1979'da büyümenin yavaşlaması, sanayi yatırımının ve istihdamın daralması, dış açıkların artması, dış borçların yükselmesi, bütçe açıklarının büyümesi ve muazzam enflasyon biçiminde ortaya çıkmıştır” (Arın, 1986:112).

1980'li yıllarda ağırlık kazanan *yeni liberal kuram* gelişmiş ülkelerde kapitalizmin içinde bulunduğu krizi önlemeye yönelik yeni bir sermaye birikim modeli geliştirir. Buna göre, krizi önlemenin en önemli yolu, ithal ikameci kalkınma modelinin krize girdiği ve dış borç geri ödeme sıkıntısı içinde olan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin, yani yeni piyasaların uluslararası rekabete açılmasıydı. Böylece 1980'li yıllarda Batı'da olduğu gibi Türkiye'de de yeni liberal politikaların uygulanmasına geçilmiştir (Başkaya, 1986:188; Doğan, 2002:156). İMF ve DB gibi kuruluşların desteği ile hazırlanan 24 Ocak İstikrar Programı ile serbest piyasa ekonomisinin işleyişine yaygınlık kazandırmak ve ekonominin dışa açılmasını gerçekleştirmek amaçlanmaktadır. Bu amaca uygun olarak da devletin ve elbetteki yerel yönetimlerin yapısında ve işlevlerinde yeniden yapılandırma sürecine gidilmiştir.

Türkiye’de 1980 sonrasında özellikle Dünya Bankası vb kuruluşların girişimiyle yerel yönetimler (belediyeler) sermayenin ihtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmekte, hizmet üretiminde sermayenin mantığına dayanmakta ve sermayenin krizinin aşılmasında önemli hale gelmektedir. Bu bölümde yerel yönetimlerin sözkonusu süreç içindeki gelişimi ve buna dayalı olarak mali kriz ile ilişkisi ele alınmaya çalışılacaktır.

Belediyelerin mali kriz göstergeleri, bölüm içinde iki yönden gösterilebilir. Bu yönlerden birincisi büt rakamlarından, ikincisi ise belediye hizmetlerinin yerel ihtiyaçları karşılama oranına dayalı olarak hizmetlerin kalitesi ve miktarı gibi sorunlardan hareketle mali krizin varlığını irdelemektir. Bu bakımdan belediye gelirlerinin, harcamaları karşılamada niçin yetersiz kaldığı irdelenecektir. Çünkü gelir sabit oranlı kalırken, harcamalarının artan oranda yükseliyor olması belediyelerin temel mali krizinin önemli bir nedenidir. Bunun için belediye harcamalarının artış nedenleri ve gelirlerin bu artışı karşılamada yetersiz kalmasının nedenleri sorgulanmaya çalışılacaktır. Burada toplumsal yapının önemi, daha açık bir ifadeyle toplumsal güç odakları olan çıkar grup veya sınıflarının etkisi ortaya konulacaktır. Böylece belediye harcamaları çıkar grup veya sınıflarının istek ve güçleri doğrultusunda artarken, gelirlerinin yapısının da yine bunların isteklerine dayalı olarak biçimlendirilmesi ve buna bağlı olarak da yetersiz kalmasına ilişkin toplumsal boyutu ile birlikte mali krizin varlığı irdelenmeye çalışılacaktır.

Öte yandan harcama ve gelir yapısının belirlenmesindeki çıkar güçlerinin ve amaçlarının dışında, bunların toplumsal refah üzerindeki etkileri incelenmelidir. Böylece belediye harcama ve gelir yapısının ve gelişiminin tüm toplumun yararına bir seyir izleyip izlemediğı irdelenmelidir. Çünkü belediye harcamalarındaki artışın yerel toplumsal refahta buna paralel bir artış yaratmaması, yerel mali krizin en önemli göstergesi olmaktadır. Bunun gibi gerek rakamsal ve gerekse günlük yaşam içinde sürekli olarak toplumsal refahta azalma yaratan belediye hizmetlerinin yetersizliğı ve kalitesizliğı gibi yaşamsal göstergeler, bu bölüm boyunca mali krizin varlığı irdelenirken ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de belediyelerin mali krizinin nedenlerini belirli bir sistematik içinde saptayabilmek için, bu bölüm üç genel başlık altında ele alınacaktır. Bunlar sırasıyla;

birincisi, belediyelerin (yerel yönetimlerin) tarihsel gelişiminin ve onu etkileyen ve oluşturan toplumsal yapısı; ikincisi, harcama yapısı ve seyri; üçüncüsü ise, gelir yapısı ve seyri olmaktadır. Her bir başlığın mali krizle ilişkisi, yani mali krizin oluşumundaki etkileri irdelenecektir.

Ülkemizde yerel yönetimler İl Özel İdaresi, Belediyeler ve Köylerden oluşmaktadır. Bu bölümde, yerel yönetimlerin kapsamı esas olarak belediyeler ile sınırlandırılmıştır. Bunun nedeni, günümüzde İl Özel İdaresi ile Köy İdarelerinin, yerel yönetimlerin bütçeleri kapsamındaki paylarının oldukça düşük olmasıdır.

İl Özel İdareleri'nin ülkemizde 2. Dünya Savaşından bu yana yetki ve sorumlulukları sınırlandırılmaya ve bu anlamda belediyeler ile İl Özel İdareleri arasındaki denge belediyeler lehine değişmektedir. Çünkü "İl Özel İdarelerinin 1913 yılında üstlendiği hizmetlerin büyük çoğunluğu zaman içinde merkezi yönetime geçmiş durumdadır" (Öncel, 1992:120). Ayrıca İl Özel İdareleri'nin gelirlerinin neredeyse tümünün merkezi yönetim tarafından sağlanması, yani öz gelirlerinin kendi çalışanlarının maaşlarının bile karşılayamayacak bir halde olması, 'yerel' olma niteliğinin de zayıflaması anlamına gelmektedir. Bunun yanında, idarenin başında atanmış bir vali olması, işlemlerin denetiminin ve onayının vali tarafından yapılması, valinin il genel meclisi toplantılarını dağıtabilmesi vs. gibi merkezi yönetimin idari vesayetinin ağırlığı da il özel idarelerini neredeyse tamamen merkezi idarenin bir organı haline getirmektedir (Erten, 1999:109). Burada, il özel idarelerinin 'yerel' olup olmadığı tartışmasına girilmeden, gelir ve harcama payının düşüklüğü ve "bu iki yerel yönetim biriminin (il özel idareleri ve köyler) günümüzde nerdeyse işlevsiz bir durumda olduğu" (Belediye-İş, 1994:2) gözönünde tutularak, değerlendirmeler belediyeler üzerine yapılmaktadır. Bu nedenle de üçüncü bölümde yerel yönetimler kavramı ile belediyeler kastedilmektedir.

3.1. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TOPLUMSAL YAPISI

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi açısından, Osmanlı dönemi ayrı tutulursa, üç temel dönemden sözedilebilir. Birinci dönem, Cumhuriyetin

kuruluşundan 1970’li yılların başına kadar süren ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı olarak değerlendirilebileceği dönemdir. İkinci dönem, 1970 ile 1980 arasındaki süreyi kapsamaktadır ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerkliğini savunan bir kent anlayışının hakim olduğu dönemdir. Üçüncü dönem ise, 1980’lerden başlayıp halen süren ve ‘yeni liberal kuramın’ uzantısında kent işletmeciliği ve girişimciliği modeline geçişin sağlandığı dönemdir. (Şengül, 2001:99). Bu üç dönem boyunca, yerel yönetimlerin yapısı ve gelişimi değerlendirilirken, bunlar üzerinde tartışmasız bir biçimde önemli etkiler ve dönüşümler yaratan toplumsal güç gruplarının yanısıra, merkezi yönetimin de yerel yönetimler ile ilişkisi değerlendirilmeye çalışılacaktır. Günümüz yerel yönetimlerinin yapısını ve mali krizini anlamak açısından, önce Osmanlı dönemine, hem yaşanan ilk deneyim olması hem de izlerini günümüz yerel yönetimleri üzerinde sürdürmesi nedeniyle, kısaca göz atılacaktır.

3.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşaması, geleneksel monarşilerde yerel yönetimlerin doğuşu ile gerçekleşti. Yönetime katılma esasen taşra yönetiminde ve kentlerde ekonomik ağırlığı artan yeni sınıfın, mevcut iktidar sahibi kesimlerle birlikte iktidarı paylaşması anlamına gelmektedir. Batı Avrupa tarihinde geleneksel yönetici olan toprak soyluları, özellikle kentlerin yönetimini daha erken dönemde giderek güçlenen tüccar-burjuva sınıfına terk etmek zorunda kalır. Bu, Batı Avrupa’da ticaretin ve imalatın gelişmesi ile ekonomik gücü artan yeni sınıfların siyasal güçlerini kabul ettirmesi demektir (Ortaylı, 1978:3).

Gerek Feodal Avrupa’da ve gerekse Doğu monarşilerinde, merkezi yönetimlerin, yerel halkın temsilcilerinin yönetime katılımını sağlaması, kuşkusuz demokratik bir tutumun sonucu değil, devletin bir takım hizmetlerin görülmesinde mali, personel ve teknik yetersizliklerinden ileri gelen güçsüzlüğünün bir sonucudur. Devlet, güvenlik, vergi toplama, temizlik, kentin ekonomik düzeninin sağlamaya kadar her alanda bir takım yerel grupların örgütlenmesine gereksinim duymaktadır. Bu nedenle Batı Avrupa (12. yy.’a kadar) ve Orta Avrupa (17.yy.) da gayriresmi

biçimde kent yöneticilerinin yanında kentin nüfuzlu temsilcilerinden oluşan ve *Council, rat* denilen kurulların varlığı görülmektedir. Bu kurulların üyesi olan zanaatçı lonca temsilcileri ve tüccarlar Avrupa ekonomisi geliştikçe artan güçleri oranında siyasal ağırlıklarını ortaya koymuşlar ve yerel kurulların varlık ve yetkilerini devamlı kılmayı başarmışlardır (Ortaylı, 1978:5).

Sosyo-ekonomik gelişimini aynı zaman süreci içinde tamamlayamayan Osmanlı toplumlarında benzer bir yerel yönetim biçimi gelişmez, ancak benzer bir yerel yönetim çekirdeği sözkonusudur. Osmanlı'da *artık değere* el koyan aşırı merkezileşmiş devlet yapısının, yerel güçlerin gelişimine ve kendisini temsil etmesine imkan vermediği ve bu nedenle de Batı Feodalizmin tersine yerel güçlerin yaygın siyasal- topraksal özerkliğe sahip olmadığı görülür. Bu durumun Cumhuriyet döneminde de devralınıp bir anlamda güçlendirilerek sürdürüldüğü, bunun ise yerel yönetimlerin güçlenmesinin önünde güçlü bir engel oluşturduğu öne sürülmektedir. Ancak bunun tersine, "kentlerde Batı'lı anlamda bir kurumsal yapılanma olmasa bile -ki Batı'da kentlerin özerkliğinin abartıldığı da bir gerçektir- yerel çıkar grupları, örneğin, yerel beyler merkezi otoritenin dışında kendi aralarında anlaşmalar yapabilmekte ve kentlerini koruma konusunda politikalar geliştirip merkezle pazarlık yapabilmektedirler" (Faroqhi, aktaran Şengül, 2001:101). Bu anlamda Osmanlı kentlerinin yarı bağımlı bir statüye sahip olduğu ileri sürülmektedir. Farklı bakış açılarına rağmen, gözönünde tutulması gereken "devletin sadece kurumsal bir yapı olarak değil bir sosyal ilişki olarak kavranıp, sivil toplum olarak adlandırılan alanla belli bir sürekliliğinin olduğu varsayılırsa, Osmanlı toplumunda, yerel düzeyde de devletin örgütlendiği ve bunun basitçe kurumsal yapılanmayla sınırlanmadığı görülebilir" (Şengül, 2001:101). Böylece Osmanlı kentleri, yerel düzeydeki çıkarların temsil edilmediğine ve yerel birimlerin tamamiyle merkezin kuralları ve denetimi ile belirlenen örgütlenme olmadığına dair yapıya işaret etmemektedir. Bu yapı Osmanlı toplumunun kendi içindeki sosyal-mekansal eşitsiz gelişmeyi yansıtan, merkezi düzeyde örgütlenmiş toplumsal güçlerin dışındaki güçlerin de iktidar yapısı içinde temsiliyet olanağı bulduğu bir devlet örgütlenmesini temsil etmektedir.

Osmanlı kentlerinde de, ayanlar ve lonca kethüdaları yerel güç halini almaktadır. Öyle ki, bunların tümünü, yani ayan ve esnafı temsilen bir kişi devlet

tarafından resmen tayin edilmektedir. Bu kişi ve çevresi, narh tesbitini, avarız hanelerinin tesbitini ve verginin dağıtımını yaparlar, güvenlik, temizlik vs. hizmetlerinin yerine getirilmesinde halkı seferber ederlerdi. Osmanlı'da il seviyesinde mülki, adli ve beledi fonksiyonları yerine getirmesi gereken memur Kadıdır. Kadının bazı hukuki, örf ve adete ilişkin sorunlarda bunlara danıştığı bilinmektedir. Böylelikle yerel güçlerin 18. yy. sonu itibariyle yöneticilerle ilişkileri yoğunlaşmış ve devamlılık kazanan bir kurum ve gelenek haline gelmiştir. Bu anlamda Osmanlı'da resmileşmiş bir yerel yönetim statüsü ancak 19. yy.'da dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkeziyetçilik sisteminin yerelleşmesi gereğı ve özellikle azınlıkların siyasal katılım haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda mümkün olmuştur. Böylece Osmanlı İdaresi yerel nüfuz önderlerinin yanısıra azınlık topluluklarının liderlerinin de resmi toplantılara katılmasına rıza göstermiştir (Ortaylı, 1978:6).

1839'da Hatt-ı Hümayun'un okunmasıyla başlayan tanzimat döneminde, eyalet yönetimlerinde yapılan reformlar ile lonca ekonomisini kırmak, arazi düzenini değiştirmek amacına yönelinse de başarısız olunmuştur. Tanzimatçılar vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetindedirler. Ancak merkezi ve yerel düzeyde olsun, adli, mali, ve mülke ilişkin düzenleme ve uygulamalar için yeterli eleman olmaması üzerine, yerel nüfuz gruplarının yardımına başvurmak ve onlar aracılığı ile halkı yönlendirmek durumunda kalırlar. Bu sistemi resmileştirmekle de yerel yönetimlerin temelini atmış olurlar ve taşradaki başıboş nüfuz gruplarını da denetimleri altına alarak özünde merkeziyetçi devlet yönetimini güçlendirmeyi başarırlar (Ortaylı, 1978:8).

Osmanlı yerel yönetimleri geleneksel toplumsal sınıf ve zümrelerin ayrıcalıklarını sürdürme araçları olmuştur (Güler, 1998:74). Bu bir anlamda kapitalist toplumsal örgütlenmenin, kentsel yerleşimlerde kendisini göstermesinin bir sonucudur. Bunun kanıtları da tartışmaya gerek bırakmayacak kadar ortadadır. İlk belediye İstanbul'da 1856 yılında ama öncelikli olarak yabancı sermayenin mekan tuttuğı Beyoğlu-Galata'da, diğerleri ise yine yabancı sermaye için önemli oldukları ölçüde liman kentlerinde kurulmuştur (Güler, 1998:65). Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan ekonomik ilişkilere girilmesi, liman kentlerinin 19. yy. ticari

faaliyetlerine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni örgütlenmelere gitmesini zorunlu kılmaktadır ve bu nedenle modern hizmetleri görece, yeni belediye yönetimlerinin kurulması gerekmektedir. Nitekim daha Aydın Demiryolu imtiyazı sözleşmeleri esnasında, İngiliz tüccarlar İzmir’de belediye kurulması teşebbüsüne girişmiş ve kabul ettirmişlerdir (Ortaylı, 1978:16).

Belediye örgütünün gerçek temelleri 1. Meşrutiyette atılır ve 1877 yılında Belediye Kanunu -ki 1930'lara kadar uygulamada kalır- ile İstanbul’da ilk defa seçimle özerk bir belediyecilik uygulamasına geçilmesi öngörülür, ancak gerçekleştirilemez. 1922’de Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkatı çıkarılır, ancak bu kanun yine belediye örgütünün merkeziyetçi bir esasa göre yeniden kurulmasını öngörmektedir. Bununla beraber kanun belediye hizmetlerindeki ikililiği de ortadan kaldırmamaktadır. Vakıflar, liman reisliği gibi bir takım örgütler kent hayatının can damarı sayılan hizmet alanlarında ya özerk ya da merkezi hükümete bağlı olup, belediyeden tamamen ayrı hareket etmektedirler (Ortaylı, 1978:20-23).

19. yy. Osmanlı yerel meclislerine bakıldığında sistemin bütünüyle bireysel ayrıcalık üzerine kurulduğu gözlenmektedir. Yerel meclis, devletin egemen toplumsal güçlerinden oluşmuş bir parçasıdır. Yani feodal toprak sahibiyle üretici halk arasındaki ikili bireysel ayrıcalıklar, mültezimler, mütesellimler vs. onların birbirleriyle ilişkisi bireysel ayrıcalıklar temelinde yürütülmektedir. En büyük toprak sahibi, tefeci-tüccar-sarraf vs. gayrimüslüm veya müslüman -o da fark etmemiştir- yerel meclislerin üyesi olarak bütçeyi denetleme ve yerel halka vergi salma yetkisini kullanmışlardır (Güler, 1999:142,144-145).

İlk Osmanlı liberal düşünürü olan Prens Sabahattin illerde valilerin yetkisinin artırılması ancak bunun yanında seçimli üyelerden oluşan il kurulları aracılığı ile mali ve yönetsel kontrolün halka devredilmesini savunmaktadır. Ona göre bireyci bir toplum düzenin gelişmesi, merkeziyetçi olmayan bir yönetimin gerçekleşmesi için önemlidir (Ortaylı, 1978:23). Böylece Osmanlı İmparatorluğu’nda kapitalistleşme süreci geliştikçe Kadı’nın kent yönetimi için yetkisiz kaldığı ve kapitalist düzeninin kenti ve kuralları farklı aktif bir belediye yönetimi gereksindiği anlaşılmaktadır. Kapitalist üretim ilişkilerinin yoğun olduğu kentlerin yanı sıra, bütün ülkede kent yönetimine, 1856’da Beyoğlu’nda Galata Daire-i Belediyesinin kurulmasıyla geçilir.

Ancak bu gibi kentlerin belediye hizmetlerinin daha kaliteli ve daha fazla olduğu, böylece bölgeler arası eşitsizliklerin yaşandığı gözlenmektedir. Örneğin, İstanbul'un ticaret ve iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nun Bab-ı Ali çevresinden önce modern belediye hizmetlerine sahip olması bunun önemli bir göstergesidir. Bu nedenle Osmanlı belediyelerinin çeşitli bakımlardan zayıf bir yapıda olduğu söylenebilir (Tekeli, 1978:30): Bu belediyelerin,

- mali güçleri oldukça sınırlıdır;
- karar organları içinde kentin üst tabakaları temsil edilmektedir (Emlak ve gelir sahipleri);
- işlevleri ile vakıf idaresinin işlevleri çakışmaktadır.

Bu ve benzeri sorunları ile beraber Osmanlı İmparatorluğu'dan Cumhuriyet dönemine 389 belediye ve aşırı merkeziyetçi bir idari yapının aktarıldığı söylenebilir.

3.1.2. 1923-1970 Dönemi

Bu dönemde 1924'te 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930'da 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çıkarılmış ve 1913'te çıkarılan İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğe sahip olduğunu ilk kez vurgulayan ve bugünkü İl Özel İdarelerinin temelini teşkil eden Geçici Kanun¹ ile birlikte, yerel yönetim olarak üçlü bir yapı oluşmuştur: İl Özel İdareleri², belediyeler ve köyler.

Bu dönem, ekonomik yatırımların merkezi yönetimin kontrolü altında yerine getirildiği ve merkezileşme çabalarına hız verildiği bir dönemdir. Kaynakların merkezi yönetim aracılığı ile sanayileşmeye yönlendirildiği ve dolayısıyla kentsel yatırım ve hizmetlerin olabildiğince azaltıldığı gözlenmektedir. Bu dönemde merkezileşme çabalarının bir diğer amacı, yerel toplumsal güç yapılarını zayıflatmaktır. Zira bu dönemde ancak 6-7 yeni belediye kurulması Osmanlıdaki gibi

¹ İdare-i Umumiyye Vilayet Kanunu Muvakkati

² İl Özel İdareleri ile ilgili ilk kanuni düzenlemeler, Osmanlı döneminde 1814 Vilayet Nizamnamesi ile başlamaktadır. Eyalet sisteminde il düzeyine geçişi düzenleyen bu kanunla il genel ve özel yönetiminin esasları belirlenmiştir. 1870 yılında çıkarılan tüzükle de İl Özel İdaresine tüzel kişilik kazandırılmakla beraber, bugünkü yerel yönetimin ilk işaretlerini bulmak mümkündür (Keleş ve Yavuz, 1983:46).

yerel yönetimlerin, yeniden feodalizmin güçlenmesinin aracı haline getirilmek istenmediğini göstermektedir (Bireşim, 1994:42). Buna rağmen yerel güçler, yeni örgütsel yapılar içinde temsil edilmeye devam edilmişlerdir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devlet içinde ve etrafında birbirleriyle belli ölçülerde eklemlenmeleri de olan ikili bir temsiliyet yapısının oluştuğu görülmektedir. Merkezi düzeyde büyük sermayenin çıkarlarını temsil eden ve korporatist özellikler gösteren bir temsiliyet biçimi belirginleşirken, yerel düzeyde yerel esnaf ve küçük girişimciler olmak üzere küçük ölçekli yerel çıkarların temsil edildiği bir temsiliyet yapısı belirginlik kazanmış ve bu yapılanma büyük değişikliklere uğramadan 1980'li yıllara kadar varlığını korumuştur (Şengül, 2001:103).

Batı Avrupa'da yerel yönetimler 20. yy'a kapitalist devletin organik birer parçası olarak girmişlerdir. Türkiye'de ise sanayi burjuvazisinin güçlenememiş olması nedeniyle, 20. yy boyunca kapitalizme geçiş süreci yaşamıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, Türkiye'de belediyelerin kurucu yasasıdır ve yerel yönetimleri, kapitalist üretim ilişkilerine dayalı oluşumu düzenlemeyi üstlenecek bir kurumlaşma olarak öngörmektedir (Güler, 1998:103-104). Böylece yerel yönetimlerin, bireysel girişimcinin yerine geçerek doğrudan üretim faaliyetlerine girebileceği alanlar sınırlandırılmış ve ancak yerel ticari yaşamı düzenleme rolüne sahip kılınmıştır. Bunlar ise, pazar yerleri kurarak perakende ticaretin; haller, antrepolar, ambarlar vs. açarak toptan ticaretin örgütlenmesini sağlamak ve mal dolaşımını engellerden kurtararak hızlandırmaktır.

Türkiye'de 1930 sonrası dönemde, devlet genel olarak sınai birikim için gerekli koşulları yaratma ve öncülük etme rolü yüklenmiştir. "Türkiye'de devletçilik (1923-1945 dönemi) kapitalizmi gerçekleştirmekten başka sonuç vermemiştir" (Gevgilili, 1989:48). Bu dönemde içe dönük sanayileşme politikaları ile yüksek bir büyüme hızı sağlanmıştır. Ancak sanayinin gelişmesi, tarım ve ticaret hadleri ile ücretlerdeki gerilemeden elde edilen toplumsal artık sayesinde gerçekleştirilmiştir. Rakamlarla ifade edilir ise, sanayinin milli gelirden elde ettiği pay 1930 yılında cari fiyatlarla %11 iken, uygulamalar sonunda 1940'da %19'a yükselmiş, tarımın payı ise %46'dan %39'a gerilemiştir. Bütün bunların bölüşüm ilişkileri açısından anlamı

şudur: Dış ticaret ve ithalat ile uğraşan ticaret sermayesi ile tarım üreticileri ve ücretliler payları azalan kesimler olurken, iç ticaret yapan tüccar, devlet sanayisinin çevresinde tamamlayıcılık rölü üstlenmiş, sanayiciler ve hacimli yatırımlar nedeniyle devlet ihalelerinde ilişkisi olan müteahhitler giderek daha fazla kazançlı kesimler olmuşlardır (Boratav, 1988; aktaran Güler, 1998:158). Bu dönemde ulusal düzeyde temsil edilen sanayinin çıkarları ile örtüşen sanayinin yönlendirilmesi yapısal olarak kentsel yatırımların sınırlı tutulmasına yolaçmaktadır ve yerel çıkarlar bu dağıtım ilişkisinden sınırlı pay alabilmişlerdir (Şengül, 2001:103). Dolayısıyla, toplumsal artığın kırdan kente aktarıldığı ve kentsel alanlarda birikime yönelik kullanıldığı bu dönemde, yerel geleneksel güçlerin kamu gücünü kullanma olanağı sınırlandırılmaktadır. Buna göre belediyeler üç temel işlev çerçevesinde yapılandırılmaktadır:

Bunlardan ilki, düzeni ve düzenliliği sürdürme işlevidir. Bu işlev asıl olarak yangın, afet, sivil savunma ve çalışma saatlerinin tesbiti ve denetimi, sokak temizliği, çöp, gıda denetimi, atık denetimi, mezar işleri gibi ortak yaşamın ortaya çıkardığı sorunların giderilmesine ve düzenliliğin sürdürülmesine yönelik geleneksel belediye hizmetlerinden oluşur. Ayrıca 1960 yılına kadar sağlık ve sosyal yardım görevi belediyenin hizmetleri arasında önemli bir yer tutmaktadır.

İkinci temel işlev; işgücünün yeniden üretimine katkıda bulunmak işlevidir. Bu işlev genel olarak yerel nüfusun fiziksel ve kültürel varlık koşullarını sağlamayı amaçlayan rolünden kaynaklanır. Fiziksel varlık koşulları beslenme, barınma, ısınma gibi temel ihtiyaçlara, kültürel varlık koşulları ise eğitim, dinlenme gibi ihtiyaçları kapsar. Kapitalist toplumlarda işgücüne ödenen değer genellikle bu ihtiyaçları karşılayamayacak kadar düşük olduğu için, böylece sermayenin ödemesi gereken bedel kamuya yüklenmektedir. Yine bu toplumların yapısal sorunları olan işsizlik ve yoksulluk sorunları devlet tarafından sağlanan asgari düzeyde yaşam koşulları sağlama yoluyla yumuşatılmaya çalışılmaktadır (Güler, 1998:139).

Üçüncü temel işlev ise; özel sermaye birikimine katkı işlevidir. Belediye Kanunu'na göre kentsel planlama ve altyapı yatırımları belediyenin asli görevleri olarak kabul edilmektedir. Planlama görevinde 1957'den bu yana merkezi yönetim, onay mercii olarak etkinlik kazanmıştır. Altyapı yatırımlarında ise 1980'li yıllarda

elektrik üretimi ve dağıtımı belediyelerden tümüyle alınmıştır. Kentsel büyüme hızındaki artışla birlikte su üretiminde Devlet Su İşleri, ulaşım ağında Karayolları Genel Müdürlüğü ile de zaman zaman yeniden ele alınan iş bölümü sorunları ortaya çıkmaktadır. Bu görevler bir yandan büyük alım ve ihaleler yoluyla sermayeye doğrudan kaynak aktarımı sağlamakta; bir yandan kapitalist üretimin arsa, kanal, su, bir dönem elektirik ve yol gibi harcamalarını kamuya ödeterek yatırım maliyetini düşürmekte; bir yandan da arazi, arsa ve taşınmazların değer artışlarını piyasada satışa çıkararak birikim sürecine yeni kâr alanları sağlamaya hizmet etmektedir (Güler, 1998:141-142).

Bu dönemde kapitalist üretim ve değişimin merkezi yönetim aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışıldığının önemli bir kanıtı, 1945'te merkezin yerel hizmete ilişkin kararlarda belirleyici olması anlamına gelen İller Bankası'nın kurulmasıdır. Dolayısıyla eğitim, konut, sağlık vb. türden kollektif tüketim araçlarının nerdeyse tamamının sağlanması merkezi yönetimin sorumluluk alanına kaydırılmaktadır. Bu dönemde yerel yönetimlerin sorumluluk alanı ise belediye meclisini de oluşturan yerel esnaf ve küçük sanatkarları ilgilendiren alanlardaki faaliyetlerle sınırlı kalmıştır (Şengül, 2001:104).

1946 yılında çok partili döneme geçişle birlikte Türkiye'de önemli dönüşümler yaşanmıştır. Artık, sermaye birikiminde devlet sektörü yerine özel sektör belirleyici hale gelmekte ve özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası sermaye ile işbirliği artırılmaktadır. Bu bakımdan yerli ve yabancı sermayenin kârlılığının artırılması amacı ile birlikte gelişmiş bir altyapı sorunu ortaya çıkmaktadır. Dönemin önemli bir özelliği ekonomik değişmeye rağmen, çağdaş ve geleneksel unsurların bir arada bulunmasıdır. Sanayide özel kesimin ağırlığı artmakla birlikte, sanayileşme süreci kentlerdeki geleneksel küçük üreticilik ve ticaretin kapladığı kentsel dokuda ilerlemektedir (Güler, 1998:166).

"Tarımdan sanayiye yönelen yapısal dönüşüme bağlı olarak kır kökenli göçün hızlandığı görülmektedir. Kapitalizm kırsaldan kentsel kesime doğru sürekli bir nüfus kayması ve bunun yanında aşırı bir nüfus artışı yaratarak toplumun sosyal yapısını değiştirir. Çünkü büyüyen ekonomi, durgun yığınlara devinim verir ve artan ucuz emek gereksinimi nüfusun aşırı atışıyla giderilir" (Gevgilili, 1989:85). Türkiye'de 1927-1970 döneminde

köylü nüfus %111 oranında artarken kentli nüfustaki artış %319'a ulaşmaktadır. 1970'lerin başında her üç kişiden birisi kentli durumuna gelmiş ve kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı 1927'de %75.8 iken 1970'te %61.2'ye gerilemiştir. Sadece bu döneme bakıldığında 1950 yılında toplam nüfusun %18.7'sini oluşturan kentsel nüfus oranı 1960'ta %26.3'e yükselmiştir. Göç, kentlerin yapısını hızla değiştirir ve başta konut ve altyapıya ilişkin olmak üzere kentsel sorunların hızla artmasına neden olur iken, sanayi için yedek işgücü anlamına gelen eski köylü-yeni kentli kesim, 1960 yılında 240 bin gecekondulu ile kentsel dokuya eklenmeye başlamıştır (Güler, 1998:167). Gecekondulu varlığının, Türkiye'de kapitalizmin gelişim süreci içinde emeğin yeniden üretimi açısından anlamı vardır. Yeni yükselen kapitalist sınıflar için kentlerde önemli bir emek deposu yaratması bakımından kabul edilir bir yapılaşmadır. Ayrıca bu grubun yaşantı normlarının düşüklüğü de kabul edilerek emeğin yeniden üretimi ucuzlatılabilmektedir (Tekeli, 1982:341).

Ancak bu dönemde kaynakların ulusal ölçekte odaklanmış ithal ikameci sanayileşmeye ayrılmasına devam edilmiş ve kentlere ayrılan kaynaklar sınırlı tutulmuştur (Bireşim, 1994:115). Bu dönemin önemli bir özelliği, 2. Dünya Savaşı sonrasında belediyelerin il özel idarelerine göre daha fazla önem kazanmasıdır. Bu dönemde, il özel idarelerinin görevlerinin merkezi idarece devralınması ve bu birimlerin gerçekleştirdikleri kimi üretici yatırım alanlarının da özel kesime terk edilmesi, il özel idarelerinin başlıca küçülme nedenleridir. Denilebilir ki il özel idareleri-belediye dengesinde ilişkinin belediye lehine değişmiş olması, il özel idaresindeki gücün belediyeye değil merkeze devredilmesinden ötürüdür (Güler, 1998:170).

İl özel idarelerinin en önemli görevlerinden biri örneğin ilk eğitim hizmetleridir ve giderek artan oranda merkezi yönetim tarafından üstlenilmektedir. Hizmetin merkezi yönetimce üstlenilmesinin gerekçesi ise, özellikle ilk eğitimin ulusal düzeyde önemli olduğu ve kalkınma sorunuyla yakından ilgisi bulunduğudur (Öncel, 1992:118). Kafaoglu, günümüzle kıyaslandığında Atatürk dönemine göre giderek daha merkezi bir yapıya dönüldüğünü öne sürmektedir. Ona göre, örneğin bütün ilköğretim ve kurumlarının strateji kararlarının, merkezde Milli Eğitim Bakanlığı'nca alınmakla beraber yönetiminin il özel idarelerine ait olması, açtıkları

hastane ve dispanserler ile il sağığına harcama yapmaları, il içindeki yol ve bayındırlık işlerini kendi imkanları ile yerine getirmeleri vb. nedeniyle il özel idareleri belli bir öneme sahiptir ve sanıldığıının aksine Cumhuriyetin ilk yıllarında merkezi yönetime bugünkünden daha fazla bağı değildir (Kafaoğlu, 2002:30).

TABLO 3.1. Toplam Kamu Harcamalarının Yönetimler Arasında Oransal Dağılımı 1946-1969.

Yıllar	Yerel Yönetimler	
	İl Özel İdareleri %	Belediyeler %
1946	53.4	46.6
1948	41.8	58.2
1950	38.4	61.6
1952	34.5	65.5
1954	33.6	66.4
1956	32.5	62.5
1958	28.4	71.6
1969	30.0	70.0

Kaynak: Birgül A. Güler, (1998), *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, (Ankara: TODAİE), sayfa:170.

Bu dönemde belediyelerin il idarelerine karşı güçlendirilmesinin yanısıra, tüm ülkede belediyelerin sayıları ve yetki alanları hızla arttırılmıştır. Belediye sayısı 1945 yılında 583 iken 1960'ta 955'e yükselmiştir. Belediyenin işlevlerine bakıldığında ise, ağırlıklı olarak imar- altyapı hizmetlerine, ticaretin canlanmasına ve dolayısıyla sermayeye yönelik bir yapı içinde olduğu görülmektedir. Buna karşın toplumsal tüketime yönelik hizmetleri sunma işlevleri önemli ölçüde zayıflatılmıştır (Güler, 1998:172).

Yukarıdaki Tablo 3.1'de bu dönem içinde kamu harcamalarının il özel idareleri ile belediyeler arasındaki dağılımı ve dolayısıyla il özel idareleri-belediyeler dengesinin ikinciler lehine gelişimi izlenebilir.

3.1.3. 1970-1980 Dönemi

1950'li yıllarda başlayıp 1960'lı yıllarda hızlanan göç ile birlikte 1970'li yılların başında özellikle büyük kentlerde, kırdan göç edenler kentli nüfusun yarısından fazlasını oluşturmaya başlamıştır.

Göç, kentlerde özellikle çöplerin toplanması, su, kanalizasyon, kent içi ulaşım gibi hizmetlerin belediyenin kendi mali kaynakları ile yerine getirilememesine neden olmuştur (Nadaroğlu ve Keleş, 1991:32). Dolayısıyla hızlı kentleşme karşısında en önemli sorunlardan biri kuşkusuz ki, yerel yönetimlerin mali durumlarıdır. Kentlerde hızla artan nüfus konut, sağlık, eğitim gibi kamu hizmetleri talebinde çok ciddi boyutlara varan artışlar meydana getirirken, bunun karşısında hizmetler yetersiz kalır veya yürütülemez. Bu durum ise bir yandan ekonomik verimliliğin düşmesine diğer yandan sosyal huzursuzluklara yol açar (Önder, 1983:108). Aksine Genel Bütçe gelirleri içinde belediye gelirlerinin oranı ise 1960-1970 döneminde %8 iken 1970-1980 döneminde %5 olmuştur.

Bu dönem, aşırı göçle birlikte kentsel düzeyde yaratılan eşitsizliklere dikkatlerin çekildiği ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik gelişmelerin yaşandığı bir dönemdir. Kente yeni gelen ve gecekondularda yoğunlaşan emek kesiminden ve kent yoksullarından esinlenen bu hareket özellikle CHP öncülüğünde gelişir ve 1973 yerel seçimlerinde hemen hemen tüm büyük kentlerde belediye yönetimleri CHP tarafından kazanılır. Ancak 1970'li yıllar, belediye meclislerinin bu dönemde de küçük girişimci ve esnaf kesiminden oluşuyor olması nedeni ile sık sık belediye başkanları ile belediye meclisleri arasında mücadelelerin gözlendiği yıllar olmuştur. Bunun yanında yerel yönetimin ve merkezi yönetimin farklı siyasal partilerce temsiliyetinden doğan çelişkiler ve yoğun mücadeleler de ortaya çıkmıştır. Yerel yöneticiler, hem merkezi yönetimin kendi üzerlerinde yetkilerini ve kısıtlamaları arttırmaları ile karşılaşır hem de daha fazla hizmet talep eden ve daha bilinçli hale gelen yerel halk karşısında yeni bir yönetim anlayışına yönelirler. Böylece bu dönem, yerel yönetimlerin özerklik arayışına girdikleri bir dönem olmuş ve yerel yönetimler merkezi yönetimden mali ve idari yönden daha fazla özerklik elde etmeye ve kendi kaynaklarını yaratma çabalarına girmişlerdir (Şengül, 2001:105).

1973-1977 yılları arasında İstanbul Belediye Başkanlığı yapan Ahmet İsvan bu dönemin merkeziyetçi ve çatışmacı bir dönem olduğunu ve dolayısıyla yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki çelişki ve çatışmalardan dolayı ve tabii ki, yetki ve etkinlik sınırlılıkları içerisinde, belediye hizmetlerinin yeterince veya tamamiyle yerine getirilemediğini ifade etmekte ve şu örnekleri vermektedir³ (İsvan, 1999:97-104):

□ Siyasi partilerin belediye seçimiyle girdikleri yarışta, program ve görüşlerinin açıklanması teşvik edilmekte ve böylece başkan adayı halka vaadlerde bulunma durumunda bırakılmakta, ancak aday, başkan seçildikten sonra bu vaad ve ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenen bütçe, kaymakam ve vali gibi merkezi yönetim memurlarınca değişikliğe uğratılmakta ve bu nedenle de başkan halka karşı aciz konuma düşürülmektedir. Bu durum, hizmetlerin yeterince ve önceliğine göre yerine getirilememesinin önemli bir nedenidir.

□ Belediyenin (beş) başkan yardımcısı bulunmaktadır, ama bunların görevlendirilmesi belediye başkanının yetkisinde değildir. Belediye başkanı ancak bunlara ilişkin tercihini belirtmekte ve İçişleri Bakanlığı onaylar ise, tayin yapılmaktadır. Böylece belediye başkanının uygun gördüğü yardımcılarla çalışması bakanlığın onayı ile mümkündür. Bu durum, belediyenin yönetiminde ve hizmetlerin görülmesinde çalışma isteğinin zayıflamasına ve ağır sıkıntıların yaşanmasına yol açmaktadır.

□ Belediye meclisi, belediye hizmetlerini yürütmek için gerekli personel sayısının belirlendiği 'kadro' denilen bir başka belgeyi de karara bağlar ve bu belge İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanır. Belediye başkanı görev vermek, sorumluluk yüklemek ve maaş ödemek yetkileri bakımından bu belgeye bağlıdır ve kadro dışında kimseye resmi görev veremez ve sorumluluk yükleyemez. İçişleri Bakanlığı kadroyu onaylamadığı takdirde, halkın seçtiği belediye başkanının ve meclisinin belediyenin hizmetlerini yürütmek için uygun olduğuna karar verdiği bürokrat ve teknokrat gücünden yararlanılamamaktadır. İstanbul belediyesinin 1972 belediye kadrosu 1974

³ İsvan'ın **Demokrasi Kitaplığına** sunduğu bu makalesi, hem yaşanmış bir döneme tanıklık yapması hem Türkiye'de halen devam eden bir duruma dikkat çekmesi ve hem de çarpıcı örnekler içermesi bakımından oldukça önemlidir. Biz tezin bu kısmında, Ahmet İsvan'ın, belediyelerin idari ve de mali krizinin nedenlerine ilişkin görüşlerinin ve anekdotlarının sadece bir kısmını ele alabildik.

yılına gelindiğinde onaylanmamış ve üç yıl boyunca belediye yönetimince saptanan bürokrat ve teknokrat gücünden yararlanılamamıştır. Bu üç yıl içinde ise, İstanbul'da göç nedeniyle belediye hizmetlerine olan ihtiyaç artmış, gecekondulaşma hızlanmış ve denetimi yapılamamıştır, seyyar satıcılar sokakları işgal edip parsellemiş ve sonuçta kent yaşamı tam bir bunalıma girmiştir.

□ Belediyenin en önemli uygulayıcı kurumu belediye encümenidir. Tüm alım satımlar, ihaleler, cezalar, yönetmelikler encümenin kararlarıyla ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde encümen (oniki) üyeden oluşmaktaydı. Bu (oniki) kişinin (sekiz) kişisi, yasanın belirlediği müdürlerden, (dördü) belediye meclisince kendi aralarından seçtikleri üyelerden oluşmaktadır. Yasanın belirlediği bu (sekiz) müdürün, ki bu müdürler belediyelerin en önemli müdürleridir, tayini ve görevden alınması da, işleri bakanının yetkisindedir. Belediye başkanı, bunları İçişleri Bakanı'na sadece önerebilmektedir.

□ Belediye bu dönemde elektrik, su, havagazı, taksi ve dolmuş tarifelerini belirleme yetkisine sahiptir. Belediye tarafından sağlanan bu hizmetlerin tarifi encümende görüşülmekte, belediye meclisinde tartışılıp karara bağlanılmakta ve onaylanmak üzere enerji bakanlığına gönderilmektedir. Ancak yine bakanlık nasıl onaylar ise, tarifeler o haliyle geçerlilik kazanmaktadır. Gereğine uygun onaylanmayan tarifeler nedeniyle otobüs idareleri mali krize girer, her geçen yıl ihtiyaçlar doğrultusunda yeni otobüsler takviye edilemediğinden bu hizmetin kadro ve işletmeciliği de ortadan kalkmaktadır.

Bu dönemde yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin engellemesine rağmen, daha önce merkezi yönetimin hizmet alanı olarak bilinen toplu konut projeleri, metro vb. toplu taşıma projeleri, sağlık, eğitim, temel tüketim maddeleri gibi mal ve hizmet alanlarına girmeye başlarlar. Bu durum yeni bir politik kültürün oluşumunun bir göstergesidir. Bu dönem, Batıda özellikle 1960'lı yıllarda başlayıp 1970'lerin başlarına kadar izleyen toplumsal hakların kazanımı, hayat kalitesinin artırılması, refah ve özgürlüğün sağlanması amaçları doğrultusunda gelişen ve temelde sivil toplumu oluşturmayı öngören toplumsal hareketlerin gözlemlendiği yıllardır (Alada, 2001:46). Denilebilir ki, bu dönem, Batıda esasen refah devletinin ve Keynesçi müdahaleci devlet anlayışının bir parçası olarak 2. dünya savaşı sonrasında başlar ve

1970’li yılların ortalarında ekonomik krizin devletin mali krizine dönüşmesine kadar sürer. Böylece yerel yönetimler toplumsal yatırım ve tüketim harcamaları yaparak devletin tamamlayıcı bir parçası olmaktadır. Böylece kapitalizmin 1970’li yıllarda tüm dünyada yaşadığı mali kriz özünde toplumun (yerel yönetim düzeyinde) katılımcı ve kendi kendini yönetme ve karar süreçlerinde belirleyici olma gibi inisiyatiflerin gereğini de güçlendirmiştir. Türkiye’de ise bu dönemde yerel yönetimler devletin tamamlayıcı bir parçası olmak yerine, daha çok ideolojik nedenlerden ötürü kendi dışında toplumun bir parçası gibi algılanmıştır (Şengül, 2001:106-107). Batı Avrupa da; belediyeler, zaten burjuvazinin ve burjuva yönetiminin yarattığı ve güçlendirdiği kuruluşlardır ve bunların toplumun yaşamında özel bir önemi ve olumlu katkıları vardır, oysa Türkiye’de yerel yönetimler her türlü mali ve idari özerklikten uzaklaştırılmış kurumlardır (Belge, 1979:17).

3.1.4. 1980 ve Sonrası Dönemi

1980 sonrası dönem, 1970’li yılların başında tüm dünyada etkisini gösteren sermayenin krizinin ve dolayısıyla devletin mali krizinin aşılmasına ilişkin olarak refah devleti harcamalarının azaltılması ve kamu kesiminin sınırlarının daraltılmasına yönelik ‘yeni liberal’ anlayışın hakim olduğu bir dönemdir.

Yeni liberal kuram artık yerel yönetimleri, küresel bir ekonomi içinde en fazla yatırımı kendi birimine çekmek için yarışan ve dolayısıyla sermayenin taleplerine duyarlı ve müdahalesine açık bir hale dönüştürmektedir. Kuşkusuz bu durum önceki dönemde emeğin yeniden üretiminde önemli rol üstlenen yerel yönetim anlayışının, sermaye lehine değiştirilmesidir.

Türkiye’ye gelindiğinde de, 1980 sonrasında özellikle Dünya Bankası ve benzeri kurumların öncülüğünde kentsel girişimciliğin belli özgünlükleri ile uygulamaya konulduğu görülmektedir. Bu tarihten itibaren Türkiye’de yerel yönetimler, hizmet üretiminde sermayenin kâr mantığına eklenmektedir. Kentin kendisi, sermaye için bir yatırım alanı haline gelmektedir (Şengül, 2001:109; KIGEM, 1998:9). Kent hizmetlerinin üretimi veya kent rantları özel sektöre aktararak, kentin sermayenin kendi krizini yenmede önemli bir alan ve kaynak

yaratıyor olması sağlanmaktadır. 1980'lerde ülkemizde toplam nüfusun %57.7'si belediyelerde yaşamaktadır. 1990'da bu oran %67.3'e yükselmiş ve 27 Ağustos 2002 tarihinde açıklanan 2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına (DİE, 2002) göre de 67.803.927 kişi olan Türkiye nüfusunun 48.819.706 kişisi belediyelerde yaşamakta ve böylece oran %72'ye ulaşmaktadır. Bu oranın 2001'de %81.9 ve 2005'te %87.2 olacağı tahmin edilmektedir (8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005). Yine ilk defa 25.3 1984 tarihinde Ankara, İstanbul ve İzmir'e büyükşehir statüsü verilmiş ve günümüzde büyükşehir belediyesi sayısı 16'ya yükselmiştir. Ayrıca 1927 yılında 460 olan belediye sayısı %602'lik bir artışla 2001 yılı Ekim ayı itibarıyla 3228'e ulaşmıştır. "Bu gelişim, ülkemizde kentlerin, nüfusun ve sermaye birikiminin odakları haline geldiğini açıkça ortaya koymaktadır" (Falay, 1995:16; Falay, 1996:210).

Belediyelerin dayandığı toplumsal yapıdaki değişim de buna koşut ve uygun bir seyir göstermektedir. Kentsel büyümeyle birlikte belediye karar alma organına yani belediye meclisine sayıları hızla artan müteahhit, mühendis, mimar ve emlakçı gibi kesimler egemen olmaya başlamaktadır (Çiftçi, 1999:242).

Bunun yanında bu dönemde belediyelerin örgütsel yapısına ilişkin olmak üzere iki önemli değişiklik yapılmıştır (Şengül, 2001:111):

Bunlardan ilki, metropol kentlerde belediyelerin, anakent ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki aşamalı bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu yapı, bir ölçüde eşitsiz gelişmenin neden olduğu sosyo-mekansal farklılaşmaları ortadan kaldırma veya kabul etme çabasının önemli bir sonucu olarak ele alınabilir. İkincisi ise, belediyelere bağlı, ancak piyasa mekanizması içinde çalışan şirketlerin kurulmasıdır. Burada amaç ise hizmet üretiminde tekelleşmenin önlenmesi ve verimliliğin artırılmasıdır. Toplumsal yarar yanı ağır basan bu iki gelişmenin de gerçekte tekil yararlar, özellikle sermaye birikiminin yararına sonuçlar yaratması söz konusudur.

1980'li yıllarda Batı'da yerel yönetimlerin kaynakları, refah devletinin harcamalarındaki kısıntılara paralel olarak azalırken, Türkiye'de ise özellikle 1980'lerin ortasından itibaren yerel yönetimlerin kaynaklarında sınırlı da olsa bir gelişme görülmektedir. Örneğin 1980-1984 yılları arasında belediye gelirlerinin

Genel Bütçe gelirleri içindeki payı %5-6.58 arasında gerçekleşmesine rağmen, günümüzde yaklaşık (2.5) kat bir artışla ortalama %16 olduğu tahmin edilmektedir. Aynı şekilde, belediye gelirlerinin GSMH içindeki payı da %1 düzeyinden ortalama %4 düzeyine doğru bir artış göstermektedir (bakınız sayfa 151, Tablo 3.5). Burada Batı ile benzer olan nokta, Türkiye’de de emeğin yeniden üretimi için gerekli harcamalarda kısıntıya gidilmesidir. Bunun yerine yerel yönetimler, artan kaynaklarını sermayenin yeniden üretimi için vazgeçilmez olan altyapı hizmetlerine aktarmaktadırlar (Şengül, 2001:110).

“Böylece 1980 sonrası sermaye yönünde tercihleri daha açık hale gelen devletin, sermayeyi destekleme stratejisinde yerel yönetimler önemli ajanlar haline gelirler” (Şengül, 2001:110). Bunun en önemli sağlayıcılarından biri ise, yeni bu dönemde geliştirilen ‘yönetişim’ (governance) modeli olmaktadır. Yönetişim olgusu çoğu kez, 1970’li yılların yönetime katılma, kendi kendini yönetme, yani sivil toplum anlayışının uzantısı olarak algılanan bir olgudur. Yönetişim modelinin çok aktörlü yapısı, yerel karar mekanizmasına, yerel meclis temsilcilerinin yanı sıra çeşitli kesimlerin temsilcilerinin de katılımı ile, yerel karar alma süreçlerinde meclisin tekelci gücünün ortadan kaldırılıp toplumun çeşitli kesimleri ile paylaşımını temin etmiş olacaktır. Böylece bürokrasinin yanı sıra sermaye ve sivil toplum örgütlerinin katılımı arttırılmış ve bu sayede yerel iktidarın kullanımında değişiklik yaratılmış olunacaktır.

Yönetişim olgusu, Türkiye bağlamında özellikle çok uluslu şirketleri de içeren projelerde uygulama şansı bulmaktadır. T. Şengül, bu yapının demokratikleşme adına önemli bir gelişme olarak belli bir sempati ile karşılanıyor olmasına rağmen, kenti, giderek değişim değerinin ve bu anlamda da sermayenin kenti haline dönüştürmek ve de kentin giderek gündelik yaşamı idare ettirmenin bile güçleştiği bir niteliğe büründürmek gibi maliyetleri olacağını öne sürmektedir (Şengül, 2001:113). Bu anlamda yeni liberal kuramın yerel yönetim anlayışı; geçmiş yüzyılın yetki ve kaynaklarının merkezden yerel yönetimlere aktarılmasını öngören bir yerel yönetim anlayışını takip etmiş, ancak karar gücünün yerel yönetimde toplanması yerine, bu kurumun da vasıtasıyla buradan kamu kesimi dışına yeni bir aktarma hareketi olarak geliştirilmiştir. Kamu sektörünün karar alma gücünün kamu

kesimi dışına aktarılması, yönetim kavramı ile birlikte karar alma mekanizmasında belli bir güce ve etkinliğe kavuşturulan sivil toplum örgütlerine, şirketlere ve hatta ulus-aşırı dev şirketlere aktarılması ile gerçekleştirilmektedir.

Çalışmanın bu kısmı özetlenirse, denilebilir ki, Türkiye’de yerel yönetimler devlet boyutunda olduğu gibi toplumsal güçlerin yani çıkar gruplarının ve sınıfların mücadele alanı olmuştur. Yerel yönetimlerin ilişkileri, yapısı ve niteliği de bu ilişkiler boyutunda belirlenip, geliştirilmiştir.

Yerel yönetimlerin harcama ve gelir yapısı da gerek yerel ve ulusal gerekse uluslararası sermayenin çıkarlarına dayalı bir biçimde belirlenmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin mali krizi, bu ilişkilerin ortaya konulmasıyla daha açık biçimde anlaşılmaktadır. Bundan sonraki kısımda ise tüm bu ilişkiler göz önünde bulundurularak 1980 sonrası dönem içinde gelir ve harcama yapısının niteliği ve yönü irdelenerek mali krizin varlığı anlaşılmaya çalışılacaktır.

3.2. YEREL YÖNETİMLERİN HARCAMA-GELİR YAPISI VE SEYRİ

Bu kısımda yerel yönetimlerin işlevleri, harcama ve gelir yapısı irdelenirken, iki önemli husus etrafında hareket edilmeye çalışılacaktır; *Birinci önemli husus*, yerel kamusal kaynakların dağıtım yönü ve hacmidir, yani yerel yönetim harcamalarının gerçekte toplumdaki hangi çıkar ve güç gruplarının veya sınıfların yararına yapıldığıdır. Bunun karşısında önemli olan husus ise, bunların maliyetlerinin hangi kesimlerce ve ne miktarda yüklenildiğidir. Şayet yerel yönetimler, gelirlerini aşan tutarda harcama yaptıklarından dolayı mali krize sürükleniyor iseler, o halde bu harcamaların kimin/kimlerin yararına gerçekleştirildiğinin dikkatlice ortaya konulması gereklidir. Böylece mali krizin sosyolojik yanının açığı çıkması, yerel yönetimlerin mali krizine gerçekte hangi kesimlerin yararına veya zararına olmak üzere neden olunduğu da anlaşılabilecektir. Mali krizin sosyolojik yönü, toplumun hangi kesimlerinin çıkarları pahasına yerel yönetimlerin mali bunalıma itildiğinin anlaşılmasının kolaylaşmasının yanı sıra, gerçekte yerel yönetimlerin mali krizinin, bu kesimlerin kendi mali krizinin bir sonucu olarak yaratıldığının da anlaşılmasını sağlayacaktır.

İkinci önemli husus ise, mali krizin, gelirlerin harcamaları karşılama oranı gibi rakamsal olarak gösterilmesinin yanı sıra, kişi başına yerel harcamaların gerçekleşme miktarı veya niteliği gibi yaşamsal göstergelerinin de göz önünde tutmanın gereğidir. Çoğu kez bütçeler denk kapatılmış görünmesine rağmen, özünde sunulması gereken hizmetlerin sunulmaması ya da yetersiz ve kalitesiz sunulması da toplumsal refahı azaltıcı yönde baskılar yaratır ve nihayetinde yerel yönetimin mali krizinin hem nedeni ve hem de sonucu olurlar.

Tablo 3.2 incelendiğinde, bütçenin her yıl denk bağlanması gerekliliğine rağmen, belediyelerin 1986'dan bu yana gelirlerinin harcamalarını karşılayamaması nedeniyle bütçelerinin sürekli olarak açık verdiği görülmektedir. Bu durum, belediyelerin yüksek maliyetlerde borçlanmasına ve bu yolla mali sermayeye bağımlı hale gelmesine neden olmaktadır.

TABLO 3.2. Belediyelerin Gelir ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla) Trilyon TL.

	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001*
Gelir	1	2	6	21	93	362	1.496	2.940	4.681	5.809
Harcama	1	2	7	26	99	384	1.571	3.251	4.896	5.809
Borçlanma Gereği	-	-	1	5	6	22	75	311	215	0

Kaynak: <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegelirgiderler.php> (10.02.2002).

*Bütçe

Belediyelerin Hazine garantörlüğünde sağladığı ve ancak geri ödenmemesi nedeniyle Hazine'nin ödediği borçları bile, uluslararası mali sermayeye bağımlılığını ortaya koymaktadır. Hazine 1992 yılından beri, belediyelerin ödemekle zorunlu olup da ödemedikleri borçlarını üstlenmiştir. Borçların tutarı yıllar itibarıyla bakıldığında 1992 yılında 44,2 milyon dolar, 1993 yılında 81,2 milyon dolar, 1994 yılında 191,5 milyon dolar, 1995 yılında 469,5 milyon dolar, 1996 yılında 511 milyon dolar, 1997 yılında 888,2 milyon dolar, 1998 yılında 716,9 milyon dolar, 1999 yılının ilk üç ayında 250 milyon dolar ve bunlar toplandığında ise, 3 milyar 150 milyon dolar, yani 1998 yılı fiyatlarıyla 1,5 katrilyon TL civarındadır ve Milli Savunma Bakanlığı bütçesine eşdeğerdir. Milli Savunma Bakanlığı'nın milli bütçe içinde en yüksek payı aldığı düşünülürse, bu tutarın hiç te küçümsenmeyecek bir tutar olduğu

görülmektedir (Oğuz, 1999:29). 2002 tarihi itibarıyla ise, belediyelerin Hazine'ye ödenmemiş borçlarından dolayı biriken tutar 5,9 katrilyon TL'dir (İller Bankası Raporu, 2002:30). Kaldı ki bu tutar, belediyelerin sadece Hazine aracılığıyla elde ettiği ve ödemediği borç tutarıdır. Bunun yanında belediyeler Hazine'nin garantisini almadan direkt olarak da borçlanabilmektedirler. Belediyelerin borçlarını ödemedikleri bu halde mali kriz içinde bulundukları öne sürülebilir.

Bunların yanında, vurgulanması gereken, Türkiye'de yerel yönetimlerin bütçeleri denk bağlansa dahi, yerel yönetim hizmetlerinin eksik, pahalı ve sağlıksız olması, yeni yatırımlara başlanamaması, varolanların yıllarca tamamlanamaması, doğal afetler karşısında çaresiz kalınması vs. gibi sorunları yaşamaları tamamıyla mali krizde olduklarının bir göstergesidir. Dolayısıyla belediyelerin kaliteli ve yeterli miktarda hizmet sunamamaları bakımından, mali krizin ikinci kriterinin de ülkemiz açısından geçerli olduğunu söylenebilir.

TABLO 3.3. 2001 Yılı Sabit Fiyatlarıyla Türkiye'de Kişi Başına Belediye Harcamaları

	Belediye Harcamaları (Milyar TL)	Belediye Nüfusu	Kişi Başına Belediye Harcamaları (TL)	2001 Yılı Sabit Fiyatlarıyla Kişi Başına Belediye Harc.
1980	66	25.362.916	2.602	1.295.000
1985	498	31.822.065	15.650	6.349.000
1990	6.973	37.911.576	183.928	62.530.000
1995	190.099	39.727.365	4.785.090	98.091.000
1998	1.570.910	48.210.679	32.584.275	124.115.000
2000	4.896.200	48.819.706	100.291.468	162.801.000
2001	5.809.076*	48.833.599	118.956.541	118.956.541

Kaynak: DİE, DPT * Bütçe

2001 Yılı sabit fiyatlarına çevrim, 1980 için DİE 1963=100 TEFE, 1985 için DİE 1981=100 TEFE, 1990-2001 için DİE 1987=100 TEFE ile yapılmıştır. 2001 yılı Belediye Nüfusu, Belediyeleşme oranı ve nüfus artış hızına göre tarafımızdan hesaplanmıştır.

Dünyada yerel yönetimlerin genelde toplam kamu gelirleri içindeki payının %30-60 arasında olduğu görülmektedir. Bu pay İskandinav ülkelerinde %60,

Japonya'da %65, Orta Avrupa ve diğer bir çok Avrupa ülkesinde %30-50 arasındadır. Ülkemizde ise, bu rakam %10-15 arasındadır (Daşöz, 1999:10).

Tablo 3.3. belediyelerin kişi başına gelir ve harcama tutarlarını göstermektedir. Tutarlarda artış gözlenmesine rağmen, örneğin 2001 yıl sabit fiyatlarıyla 1998'de tüm yıl boyunca kişi başına yapılan belediye harcaması 124.115.000 TL, 2000 yılında ise 162.801.000 TL'dir. Bu tutar karşılığında belediyelerin bireye, ulaşımdan sağlığa, çevreden kanalizasyona, içme suyundan park hizmetlerine, yol, itfaiye, elektrik, güvenlikten mahalli temizliğe kadar sayısız hizmeti sunması zorunluluğu düşünüldüğünde, oldukça yetersiz kaldığı görülmektedir. 2001 yılı için kişi başına belediye harcamalarının tutarının, 1998 yılına göre %5 ve 2000 yılına göre ise %37 oranında azalacağı öne sürülebilir. Bu azalışlara rağmen, enflasyon oranı ise, 2001'de; 1998'dekinin 2.81 katı ve 2000 yılında ise %62.3 fazlası olarak gerçekleşmiştir. Sonuçta programda belirlenen tutar enflasyon artışı karşısında değer kaybına uğradığından, bu tutar karşılığında sunulması planlanan hizmetlerin yerine getirilememesi sorunu ortaya çıkabilecektir. Çünkü fiyat artışından dolayı hizmet pahalı hale gelmiş ve hizmetin karşılığı olarak ayrılan tutar fiyat artışının gerisinde kalmıştır. Kaldığı, Tablo 3.3'te görülen kişi başına harcama tutarlarının tüm belediyeler için ortalama olarak eşit olduğu varsayılmaktadır. Oysa belli sayıdaki belediyeler bu tutara eşit veya bunun üzerinde harcama yaparlarken, geriye kalan çok sayıda belediyenin harcamaları bu tutarın oldukça altında kalmaktadır.

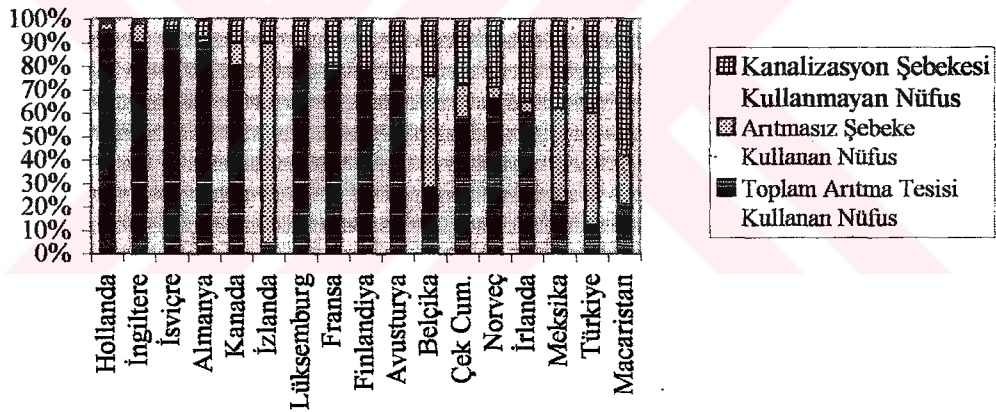
TABLO 3.4. Belediyelerin İçme Suyu ve Kanalizasyon Altyapısı

	1995	2000
Toplam Belediye Sayısı (Adet)	2.802	3.227
İçme Suyu Şebekesi Olan Belediye Sayısı (Adet)	1.695	2.359
İçme Suyu Arıtma Tesisi Olan Belediye Sayısı (Adet)	16	143
Kanalizasyon Şebekesi Olan Belediye Sayısı (Adet)	279	314
Atık Su Arıtma Tesisi Olan Belediye Sayısı (Adet)	115	129

Kaynak: DPT, Uzun Vadeli Strateji ve 8. 5 Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, ss.174.

Tablo 3.4. de ise, Türkiye’de belediyelerin temel ve zorunlu hizmet alanları olan içme suyu, kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinde dahi yetersiz kaldığı görülmektedir. Tablo 3.4’e göre, 2000 yılında içme suyu şebekesi olmayan 868 adet, kanalizasyon şebekesi olmayan 2913 adet belediye bulunmaktadır. Bu sayılar 1995 yılında daha yüksektir. Yeterli ve sağlıklı içme suyu sağlanması için gerekli olan *atık su altyapısı* bulunan belediye sayısı ise 3227 belediye içinde sadece 129’dur. Yani toplam belediye nüfusunun %70’inden fazlasını oluşturan 3098 belediyede hiç bir arıtma tesisi bulunmamaktadır. Çağdaş ve ortak yaşamın temel ve kaçınılmaz gereksinimi olan böylesi önemli alanlarda belediyelerin yetersiz kalması en başta mali krizi ile açıklanabilir.

ŞEKİL 3.1. Seçilmiş OECD Ülkelerindeki Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Tesisi Kullanım Oranları (%)



Kaynak: DPT, 8. 5 Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2001 Yılı Program Destekleme Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, sayfa 287.

Yerel mal ve hizmetlerin sunumuna ilişkin uluslararası karşılaştırmalar sonucunda ortaya çıkabilecek önemli sapmalar da mali kriz göstergesi olarak ele alınabilir. Şekil 3.1’de OECD ülkelerinde kanalizasyon, atıksu arıtma tesisi kullanım oranları yer almaktadır. Şekle göre, Türkiye’de toplam nüfusun yaklaşık olarak kanalizasyon şebekesi kullanmayan nüfus %40, arıtmasız şebeke kullanan nüfus %49 ve toplam atıksu arıtma tesisi kullanan nüfus %11’dir. Örneğin Hollanda’da bu oranlar %2, %3 ve %95’tir. Türkiyede’de nüfusun yaklaşık %40’ı kanalizasyon şebekesi kullanmazken, bu oran İngiltere’de yaklaşık % 3, İsviçre’de %5, Fransa ve

Finlandiya’da %20, Meksika’da %38’dir ve İzlanda’nın da gerisinde kalmaktadır. Belediyeler yatırımlarını kaynak yetersizliği nedeniyle yeterli miktarda ve zamanında yerine getirememekte ve bitirilen tesisleri kapasiteleri ise bitirdiği tarihte ihtiyaç duyulan düzeyin altında kalmaktadır. Yeterli mali güce sahip olmayan belediyelerin finansman ihtiyaçlarının dış borçlanma yoluyla giderilmesi, dış borç stokunu büyütme ve yatırım maliyetini arttırmaktadır (DPT, Tarihsiz, 283). Yerel yönetimlerin sözkonusu hizmetlerin sunumunda diğer ülkelerin gerisinde bulunması, mali krizin önemli bir göstergesi olarak ele alınabilir.

3.2.1. Yerel Yönetimlerin İşlevleri, Harcama Yapısı ve Seyri

1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimlerin işlevleri ve buna bağlı olarak harcamalarının yapısı üç temel değişme göstermektedir. *Birincisi*, yerelleşme sürecinin yani yerel yönetim- merkezi yönetim iş bölümünde yerel yönetimlerin lehine bir gelişmenin izlenmesidir (Güler, 1998:185).

Yerelleşmedeki gelişme Tablo 3.5 aracılığı ile izlenebilir. Buna göre; 1980 yılında GSMH’nın %1’i olan belediye gelirleri 1987’de %2.16, 1996’da %2.42, 2000’de %3.73’e doğru bir artış izlemektedir. 2001 Ocak-Eylül döneminde tahmin edilen oran ise 3.24’tür. Genel Bütçe gelirlerine oranla ise 1980 yılında %5.33 büyüklüğe sahip olan belediye gelirleri 1987’de %16.39’a yükselmiş ve bundan sonra ortalama %12-16 düzeylerinde seyretmiştir. 2001’de tahmin edilen ise %16’dır. “Rakamlar belediye gelirlerinin arttırıldığını; merkez-yerel yönetim işbölümünde yerel yönetim lehine bir değişiklik gerçekleştirildiğini göstermektedir” (Güler, 1998:186).

Yerelleşme eğiliminin ölçülmesinde yerel yönetim gelirlerinin merkezi yönetim gelirlerine oranlanması esastır. Bununla beraber yerelleşme eğilimine ilişkin gerçeği yansıtan ve gelişme yönünü saptamaya olanak veren başka ölçütler de irdelenebilir. Bu tür ölçütler içinde *görev-yetki analizi* ve *yatırım kapasitesine* ilişkin göstergeler önemli bir yere sahiptir (KIGEM, 1998:30).

Örneğin Türkiye’de yerel sabit sermaye yatırımlarının ağırlıklı olarak merkezi yönetimin bir kuruluşu olan İller Bankası aracılığıyla gerçekleştirildiği,

1980'lerin ortasından itibaren ise, bunların doğrudan belediyeler tarafından yerine getirildiği gözlenmektedir. 1980-1985 arası dönemde cari fiyatlarla toplam kamu sabit sermaye yatırımları içinde İller Bankası'nın payı ortalama %3.2, yerel yönetimlerin payı %4.5 iken, 1988 yılında sırasıyla %2.7-%13.2, 1999 yılında ise %2.8-%20.1 düzeyindedir. Yine bunların 2001 yılı gerçekleşme tahmini sırasıyla %3-%23.8 ve 2002 yılı program hedefi ise %2.7-%25 olarak belirtilmiştir (DPT; Maliye Bakanlığı, 2001 Yıllık Ekonomik Rapor).

İkincisi; yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimine katkı işlevlerinin hemen hemen tümüyle ortadan kaldırılmasıdır. *Üçüncüsü* ise; yerel yönetimlerin sermaye birikimine katkı işlevlerinin geliştirilmesidir.

TABLO 3.5. Belediye Gelirleri, Genel Bütçe, GSMH (1980-2000)
(Milyar TL. Cari Fiyatlarla)

	(1) Belediye Gelirleri	(2) GSMH	(1/2)	(3) Genel Bütçe	(1/3)
1980	52	5.303	0.98	974	5.33
1981	77	8.023	0.96	1.512	5.09
1982	91	10.612	0.86	1.591	5.72
1983	151	13.933	1.08	2.635	5.73
1984	243	22.168	1.10	3.693	6.58
1985	547	35.350	1.55	5.754	9.51
1986	1.141	51.185	2.23	6.630	17.20
1987	1.622	75.019	2.16	9.894	16.39
1988	2.573	129.175	1.99	16.813	15.30
1989	3.568	230.370	1.55	30.210	11.81
1990	6.471	397.178	1.63	55.067	11.75
1991	11.544	634.393	1.82	96.372	11.98
1992	21.554	1.103.605	1.95	174.161	12.38
1993	48.569	1.997.323	2.43	350.845	13.84
1994	93.499	3.887.903	2.40	742.499	12.59
1995	178.076	7.854.887	2.26	1.382.184	12.88
1996	362.099	14.978.067	2.42	2.684.968	13.49
1997	789.179	29.393.262	2.68	5.726.932	13.78
1998	1.496.411	53.518.332	2.80	11.616.702	12.88
1999	2.939.800	78.282.967	3.76	18.657.677	15.75
2000	4.680.700	125.596.129	3.73	33.040.903	14.17
2001	5.809.076 ¹	179.480.078	3.24	36.373.043 ²	16.00 ²

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/> (07.06.2002).

(çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegegelirgiderler.php> (10.02.2002). DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 2001, s. 634; MB 2001 Yıllık Ekonomik Rapor

DPT 8. 5 Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2001 Yılı Programı Destek Çalışmaları.

¹Bütçe ²2001 Ocak-Eylül Dönemi

3.2.1.1. Emeğin Yeniden Üretimine Katkı İşlevi ve Harcama Yapısı

1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de yerel yönetimler açısından, bir tarafta dünyada yaşanan kapitalizmin krizi ve sermayenin yeniden yapılandırılması, diğer tarafta ithal ikameci birikim tarzından, ihracatın teşvik edildiği bir birikim tarzına geçiş süreci olarak önemli gelişmeler ve yansımalar yaşanmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye’de 24 Ocak İstikrar Programı 1980 yılında hazırlanır ve uygulamaya konur. Böylece ekonomide iç ve dış dengeyi sağlamak, serbest piyasa ekonomisi uygulamalarına yaygınlık kazandırmak ve Türkiye ekonomisinin dışa açılmasını gerçekleştirmek başlıca hedefler olarak kabul edilir. Bu gelişmeler sonucunda yerel yönetimler sermayenin krizinin aşılmasında önemli hale gelmektedir. Yani, yerel yönetimler, sermayenin dünya çapında hareketinin önündeki engellerin kaldırılması ve dolaşım hızının artırılması yönünde güçlendirilmekte ve küresel bir ekonomi içinde en fazla yatırımı kendi birimine çekmek için yarışan ve sermayenin tepkilerine duyarlı ve müdahalesine açık bir hale getirilerek yeniden biçimlendirilmektedir. Öte yandan sermayenin küresel hareketliliğine karşın, emeğin böyle bir serbestliğe sahip kılınmaması sermaye-emek arasındaki dengenin emek aleyhine bozulmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimine katkıda bulunmayı sağlayan harcamalarından hızla uzaklaştığı görülmektedir. Dahası emeğin yeniden üretiminin bir parçası sayılan ve belediyenin cari harcamaları içinde yer alan *personel giderlerinin azaltılması* ve buradan sağlanan gelir fazlasının, dolaylı bir biçimde kaynak aktarımı anlamına gelen *belediye yatırımlarına aktarılması* yoluyla sermayenin özel kesimin elinde birikmesinin sağlanılmasına çalışıldığı öne sürülebilir.

Tablo 3.6 incelendiğinde *personel giderlerinin* toplam belediye harcamaları içindeki payının 1970-1980 döneminde yarıya yakın olduğu hatta 1980’de yarıyı geçtiği, bu durumun dönemin özgün yapısıyla tutarlı bir seyir izlediği gözlenmektedir. Ancak bunun 1980’den sonra hızla azalmaya başladığı ve 1980’dekinin (%56’nın) yarısından bile az bir orana yani %22’ye indiği (1986-1987) izlenmektedir. Personel giderlerinde 1990’dan sonra bir artış gözlenirse de, bu artış yine de 1980 ve öncesi dönemdeki düzeye ulaşamamaktadır. Yine emeğin yeniden

üretimine katkı anlamına gelecek olan sosyal transferlerin toplam belediye harcamaları içindeki payına bakıldığında ise, bunun sürekli olarak yaklaşık %1 düzeyinde kaldığı gözlenmektedir. Böylece genel olarak denilebilir ki, toplam belediye harcamaları içinde emeğin yeniden üretimine katkı sağlayan harcamaları düşük ve aynı düzeyde sürmektedir.

TABLO 3.6. Toplam Belediye Harcamaları İçinde Harcama Türlerinin Payı (%) 1965-2000

Harcamalar/Yıllar	1965	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Cari Harc.	57	63	73	67	63	62	62	52	39	39	39
Personel Gid.	36	42	56	48	45	44	41	32	22	22	23
Diğer Cari Gid	21	21	17	19	18	18	21	20	17	17	16
Yatırım Harc.	20	17	18	21	22	25	26	31	38	41	41
Transfer Harc.	23	20	9	12	15	13	12	17	23	20	20
Sosyal Transf.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Diğer Transferler	22	19	8	11	14	12	11	16	22	19	19

Harcamalar/Yıllar	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Cari Harc.	56	65	61	55	52	48	47	46	45	46	36	38
Personel Gid.	35	46	46	43	41	35	33	31	29	31	26	24
Diğer Cari Gid	21	19	15	12	11	13	14	15	16	15	13	14
Yatırım Harc.	22	17	18	23	24	23	24	30	31	35	32	31
Transfer Harc.	22	18	21	22	24	29	28	24	24	19	32	31
Sosyal Transf.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Diğer Transferler	21	17	20	21	23	28	27	23	23	18	31	30

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeclirgiderler.php> (10.02.2002).

DiE, Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, 2000, s.17

(Oranlar verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır).

Buna karşılık *yatırım harcamaları*, 1981’de %21, 1986’da %38, 1988’de %41 oranına ulaşmış ve 1980 öncesine göre bir katından fazla bir artış göstermiştir. Bundan sonraki yıllarda yatırım harcamalarında düşme gözlenirse de 1980’deki oranın altına bir düşüş yaşanmamaktadır. Belediye harcamaları içinde yatırım payında 1990’dan itibaren bir düşme gözlenirse de (%18), bu oran 1998’de yine %35’e yükselmiştir. Üstelik belediyelerin sermaye birikimine katkı yapan harcama kalemi sadece yatırım harcamalarından oluşmamaktadır. Bunun yanında *transfer harcamaları* içinde yer alan iktisadi transferler, mali transferler ve borç faiz ödemeleri de belediyelerin sermaye birikimine katkı sağlayan harcamalarıdır. Bunlar Tablo 3.6.’da kolay anlaşılır olması açısından diğer transferler adı altında bir arada toplandı ve bunların ayrıca Ek Tablo 1’de her birindeki artışlar ayrı ayrı verildi. O halde yatırım harcamalarındaki artışa bunlardaki artışı da eklediğimizde,

belediyelerin sermaye birikimine ayırdıkları payın 1980 sonrasında hızlı ve sürekli olarak arttığını söyleyebiliriz. Üstelik bu artış, emeğin yeniden üretimini sağlayan harcamalarının azaltılmasıyla gerçekleştirilmektedir. (Ayrıca harcamaların yapısı ve seyri alt harcama grupları ile birlikte Ek Tablo 1’de izlenebilir.)

1980’li yıllardan itibaren belediyelerin emeğin yeniden üretimine yönelik olan ve zaten en düşük düzeyde yürütülen sağlık, eğitim, konut, beslenme, ısınma, sosyal yardım, ve genel olarak kültürel gereksinimleri kapsayan hizmetleri yasal çerçevede korunmakla birlikte uygulamada tümüyle ortadan kaldırılmıştır (Güler, 1998:118; Bireşim, 1994:57). Denilebilir ki, üretim sisteminin neden olabileceği sosyal uyumun bozulmasına yönelik gelişmeler ve bunun yaratabileceği sorunlar dahi gözardı edilmektedir. Sosyal huzursuzlukların, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu gibi sağlıklı yollarla önüne geçilmesi düşünülmektedir. 1980’li yıllarda genel sağlık hizmetleri için yapılan harcamaların toplam belediye giderleri içinde %2.7, ilgili fonlara ayrılan belediye katkıları dahil sosyal yardım harcamalarının %1.7, eğitim-sanat-spor harcamalarının ise %0.6’lık bir paya sahip olduğu görülmektedir. Genel olarak denilebilir ki, Türkiye’de belediyeler eğitim, sağlık, barınma ve kültür gibi toplumsal tüketim nitelikli görevlerden arındırılmışlardır. Örneğin eğitimde belediyelerin rolü 1980 lerde hemen hemen tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Kültür ve sağlık alanlarında da benzer bir durum söz konusudur. Bunlar, merkezi yönetim ve özel sektör tarafından üstlenilmiştir.

Yerel yönetimlerin özellikle tekelci sermaye lehine olmak üzere, yerel halkın ve emeğin eğitim, konut, beslenme, vb. ihtiyaçları yerine getirmesi işlevi ortadan kaldırılırken, bu hizmetlerin belediyelerce değil, sermaye kesimlerince üretilmesi öngörülmektedir ve bu hizmetlere ilişkin fiyat ve ücret tarifelerinin belirlenmesine ilişkin yetkinin belediyeler yerine, 1991’den itibaren ilgili meslek kuruluşlarına devredilmesi yoluna gidilmektedir (Falay, 1996:210). Hizmetlerin özelleştirilmesi, yerel yönetimlerin piyasa mekanizması şartlarına göre çalışmaya başlaması ve böylece yerel kamusal hizmetlerin fiyatlandırılması, bu hizmetlerin sosyal niteliğinin ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Özelleştirmenin yanı sıra mali sistemin dış kredilere bağlandırılması, personel sayısının azaltılması, geçici personel istihdamı, vs. gibi personel yapısının değişmesi de yerel toplumsal refahı önemli

ölçüde etkilemekte ve sermaye yararına sonuçlar yaratmaktadır (Doğan, 2001b:116). Böylece devletin ve dolayısıyla belediyelerin *toplumsal eşitlik* amacına hizmet eden kurumları ortadan kaldırılmakta ve bu yolla emek kesiminin kamu kaynaklarından aldığı payın daralmasının yanı sıra, özelleştirme ile birlikte piyasa malı haline getirilen kamu hizmetlerinin maliyetinin de, emek kesiminden tahsil edilmesi sonucu yaratılmaktadır (Güler, 1996:164). Her durumda belediyelerin emeğin yeniden üretimine katkı işlevi zayıflarken, ayrıca ve aksine emeğin katlanacağı maliyetler sürekli olarak artmaktadır. Böylece “sosyal niteliğinden arındırılmış olan belediyeler, sadece temizlik hizmetleri yapar hale dönüştürülmüş, diğer yönüyle de sadece fiziksel altyapı yatırımlarını yerine getirme alanına sıkıştırılmıştır” (Falay, 1996:210).

Sermayenin krizi ve bunun yarattığı merkezi devletin mali krizi yerel yönetimlere de yansımakta ve yerel hizmetler sunulamaz hale getirmektedir. Ancak, öncelikle sermayenin krizinin yenilmesi ve bu bakımdan yerel yönetimlerin elindeki temel hizmet alanlarının sermayeye bırakılması gerektiği fikri öne sürülmektedir.

3.2.1.2. Sermaye Birikimine Katkı İşlevi ve Harcama Yapısı

Belediyeler doğrudan, dolaylı ve her ikisinin de bileşimi niteliğindeki kentsel toprak rantı yaratma yoluyla üç farklı biçimde özel sermaye birikimine katkıda bulunmaktadırlar. Belediyeler *ihale yöntemi, borçlanma ve kentsel rant yaratma-dağıtma yollarıyla doğrudan; sunduğu altyapı yatırımları ile de dolaylı*; ve de *toprak rantı yaratma ve dağıtma yoluyla* ilk iki biçime ek ve daha farklı olan bir üçüncü yolla sermayenin kârının ve birikiminin çoğalmasına yardımcı olmaktadırlar.

1980 sonrası dönemde özel sermaye için kentlerin kendisi kârlı bir yatırım alanı haline gelmekte, kentsel yatırımlar ve buradan doğan rantlar önem kazanmaktadır. Türkiye’de belediyelerin gelirlerinde, sınırlı olmasına rağmen bir genişleme sözkonusudur. Ancak kaynakların öncelikle sermayenin yeniden üretiminde zorunlu alanlara, örneğin ulaşım ve diğer altyapı harcamalarına aktarılması sözkonusudur. Böylece kentin, sermaye açısından krizden çıkmanın bir yolu olması ve dolayısıyla da meta haline gelmesi stratejik bir değer taşımaktadır.

Kentin sermaye için stratejik bir meta haline gelmesinin anlamı, kentin kendisinin altyapı yatırımlarıyla, üretim ve hizmet sektörleriyle sermayenin birikim kaynağı olarak görülmesidir. Bu anlamda kent sermaye birikim süreçleri açısından yaşamsal bir önem kazanmaktadır. Buna göre; kentin, bir yandan sermayenin imalat, ticaret vs. işlerini ulaşım, haberleşme, su gibi ihtiyaç duyduğu hizmetlere ve diğer imkanlara yakın olması bakımından kolay, hızlı ve daha az maliyetle yürütmesine zemin yaratmalıdır. Yani burada belediye, sermaye açısından maliyet azaltıcı işlevlerini yerine getirmelidir.

Öte yandan, belediyeler, tüketim malları, hizmetler ve altyapı yatırımlarına kadar tüm üretimi sermaye kesimine bırakarak bunlar için yatırım alanı haline gelmiş olmaktadır. Ülkemizde de 1980 sonrası dönemde, kentlerde eğitimden su ve ulaşım gibi altyapıya kadar özel kesime yeni alanlar yaratılmaktadır.

3.2.1.2.1. Sermaye Birikimine Doğrudan Katkı

1980 sonrası dönem, sayfa 153'teki Tablo 3.6. ve Ek Tablo 1'de görüldüğü gibi belediyelerin sermaye birikimine katkı işlevinin genişlediği bir dönemdir ve yerel yönetimler açısından ortaya çıkan bu gelişme, ters bir gelişme değil, aksine tam da 1980 sonrası kamu kesimini küçültme politikalarının ruhuna uygun bir gelişmedir. Çünkü belediyelerin özel sermaye birikimine katkı payını arttırması, devlet mülkiyetindeki birikmiş varlıkların özel kesime aktarılması doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Bunun için üç önemli yöntem izlenmektedir. Bunlar;

- 1) işlerin *ihale yöntemi* ile özel sektöre gördürülmesi ve *özelleştirilmesi*,
- 2) *özel ticari bankalardan borçlanılması*,
- 3) *kentsel rant* yaratılması ve dağıtılmasıdır.

3.2.1.2.1.1. İhale Yöntemleri ve Özelleştirme

Özelleştirme yeni liberal kuramın küreselleşme ve yerelleşme politikaları ile birlikte devletin etkinsizliğinin ortadan kaldırılması amacıyla, Keynesçi sosyal devletin alanının daraltılması ve devletin elinde bulunan ve potansiyel olarak karlı olan bu alanların özel kesime aktarılmasına hizmet etmektedir. Türkiye'de de kamu

gücünün özel kesime devri, kamusal mekanizmaların tasfiyesi doğrultusunda yerel yönetimler yapısı ve maliyesi üzerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetimler maliyesinde yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca en aza indirilirken, yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesi sağlanmıştır. Bu da yerel yönetimlerin giderek kamusal özden uzaklaşmasına yol açmaktadır.

Özelleştirme kamu mülkiyetinde bulunan bazı üretim araçlarının ve mal hizmet üretim yetkisinin kısmen ya da tamamen özel kesime devri anlamına gelmektedir. Bu bağlamda özelleştirme; kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının veya finansmanı kamu kesimi tarafında sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özel kesime devrinin yanı sıra, kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen özel kesime devri olarak tanımlanır. Kamu kesimi tarafından finansmanı sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özel şirketlerce sağlanması ihale yoluyla gerçekleştirilmektedir (Savas,1985, aktaran Falay, 1998:14; Geray, 2001:16).

Belediyeler, bir takım hizmetlerini kendileri gerçekleştirmek yerine, bunu ihaleler yoluyla özel sektöre bırakma ve bizzat kendilerince (belediyelerce) yürütülecek işlerde ise şirketleşme ve fiyatlandırma uygulamaları ile piyasa mekanizmalarına göre çalışan ticari kuruluşlar haline gelmektedirler (Güler, 1998:189; Stewart ve Stoker, 1995:3).

İlk olarak, yerel yönetimlerde özelleştirme 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989) ve bağlantısı olan 1984 yılı Programında 'belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar, ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir' hükmü yer alır. Buna göre özelleştirme verimsiz ve kârsız işler için sınırlı olarak gündeme gelmiş, gerçek kapsam ise 1986 yılı Programından itibaren geliştirilmiş ve buna tüm hizmetler dahil edilmiştir. 1990'lı yıllarda ise, hizmet türlerinin yanı sıra, bunların üretiminin aktarılacağı sermayenin, uyuşuğu ve coğrafik sınırlarını da hızla genişletmek ve böylece hizmetlerin ihale edilerek ulus- aşırı sermaye eliyle yerine getirilmesinin şartları yaratmak istenmektedir. Bu bakımdan yerel hizmetlerin "özelleştirilmesi, piyasa mekanizmasının ve sermayenin

yetersizliklerini ve eksikliklerini gidermek için devletin kullandığı araçlardan biridir” (Altıntaş, 1998:52).

İhale yöntemi, kamunun elindeki kaynakların tahsisinin yönünü, hiç kuşkusuz ki özel sermayeden yana çevirme anlamına gelmektedir. Böylece sermayenin çıkarlarının ön plana çıkarılması sözkonusudur (Stewart ve Stoker, 1995:3). Yani mal ve hizmet alımlarında başvurulmuş bir yöntem olarak ihale yöntemiyle belediyelerin, yapı-tesis, makine, donanım gibi yatırım hizmetlerinden çöp toplamaya kadar her tür hizmette artığın yeniden paylaşımında sermayeye kaynak aktarması sözkonusudur. Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi, bu hizmetlerin kâr amacı güden sektöre veya şirkete terk edilmesi demektir. Bu ise, yerel kamu sektöründe iş kaybına yol açacağından, işsiz kalanlar açısından yaşamsal güçlükler neden olacaktır. Bu durum hizmeti yerine getirecek olan özel sektörde de ücretlerin düşük olması sonucunu doğuracaktır (Geray, 2001:17).

Liberal kuram, sürekli olarak kamu sektörünün verimsiz olduğunu ve kaynakları etkin kullanmadığını ve bu nedenle hizmetlerin daha etkin ve verimli biçimde yerine getirilmesini sağlayan özel sektöre bırakılmasını savunmaktadır. Liberal kuramlarla özünde savunulan ise, özel sektör için kârlı işlerden sayılan bu hizmetleri çeşitli şekillerde özel kesime açmak olmaktadır. Ancak bu durumda, “kamunun elinde bulunması gereken içme suyu, gaz ve elektrik gibi kamu hizmetlerinin özel kesimin elinde toplanacağı ve bu kez yeni özel tekeller yaratacağı olasıdır. Bu ise, tüketicinin sömürülmesine yol açarken, hizmetin üretimini devralan özel kesimin aşırı kâr elde etmesine yol açacaktır” (Geray, 2001:17).

Özel şirketler doğal olarak kâr elde etmek amacı ile ihaleye girerler. Bu durum yerel hizmetlerin yetersiz ve kalitesiz sunulması yönünde bir dizi gelişmelere yol açabilmektedir. Yani, özel şirket belediye tarafında kendisine ödenen meblağın mümkün olduğunca büyük kısmını kârlarına ilave etmek isteyecektir. Bu nedenle de, aşağıda maddeler halinde ele alınan gelişmeler ortaya çıkabilecektir (Falay, 1998:16):

1) Özel şirket sunduğu hizmeti geliştirmek ve daha nitelikli hale getirmek için daha fazla maliyete girişmeyebilecektir.

2) İhale sözleşmesinin gerekli düzenlemeleri içermemesi halinde özel şirketin yükümlülüklerini en az düzeye indirmesi sözkonusu olabilecektir.

3) Özel şirketin malzeme ve işgücünde kısıntıya giderek hizmet sunması da hizmetin kalitesini azaltabilecektir. Bu durum ise ilerleyen dönemlerde doğacak olan tamir gereksinimi nedeniyle belediyenin maliyetlerini arttırıcı bir sonuç yaratacaktır. Ayrıca ihale süreci de belediyeler açısından kendi başına maliyet arttırıcı bir unsurdur. İhale tekliflerinin incelenmesi, sözleşmenin düzenlenmesi, şirketin performansının, kural ve hizmet ihmallerinin izlenmesi ve hizmetlere ilişkin şikayetlerle ilgilenilmesi gibi bir çok durum, belediyelerin ihale maliyetlerine katlanması anlamına gelmektedir (Prager, 1992, aktaran Falay, 1998:16).

4) Bunun yanında zaten yerel mal ve hizmetlerin ihalesini alan özel şirketin sabit bir sermaye yatırımı yapmasına ve teçhizat sahibi bulunmasına her zaman gerek olmadığı da görülmektedir. Örneğin, çöp toplama işini alan firmanın hiç çöp kamyonu ve diğer araçları olmayabilir. Bu durumda aylık ve yıllık bedel ödenen şirketin, belediyenin tüm çöp kamyon, araç ve gereçlerini bedelsiz kullanması sözkonusu olmaktadır. Buna ilaveten, çöp toplama araçları belediye garajında tutulmakta, garaj personelinin ücretleri ve araçların temizlenmesi için harcanan su ve benzeri giderler de belediye tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, özel şirketin sözkonusu araçların olağan bakım ve onarımlarını ve akaryakıt giderlerini karşılamak dışında yükümlülüğü pek yoktur. Bu açıdan, ihaleyi kazanmanın en önemli koşulu, belediyeden bu işler için talep edilecek aylık ve yıllık bedeldir. Bu husus da zaten şirketin belediye yönetimiyle ‘yakınlığı’ ve düşük ücretle işgücü sağlamadaki ‘becerisi’ ile halledilebilmektedir (Genel İş, 1994, aktaran Falay, 1998:17). Bu durum hizmetin toplumsal yönünü zayıflattığı gibi, gerçekte hizmetin özel sektör eliyle daha etkin sunulamadığını ve belediye açısından bunun özel şirkete gördürülerek daha düşük maliyet ile temin edilmesinin güç olduğunu göstermektedir. Öte yandan ihalelerdeki adam kayırma gibi ilişkiler, piyasa mekanizmasının tam rekabet koşullarına göre işleyişini bozup tekelleşme eğilimi yaratacağından, kaynakların etkin bir biçimde dağılımını ve gelirin adil paylaşımını engelleyebilecek ve ayrıca toplumun bilincinde ahlaki olmayan davranışlar nedeniyle rahatsızlıklara yol açabilecektir.

5) Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi yoluyla sadece etkinlik ve verimliliğin değil toplumsal yararın ve de refahın sağlanmasının da dikkate alınması gereklidir. Kaldı ki, yerel hizmetlerin çoğu, toplumsal yönü nedeniyle üretiminde kâr amacı güdülmemesi gereken ve bu nedenle de yerel yönetimlerce sunulması zorunlu olan hizmetlerdir. Aksi halde, tüm toplumu tehdit eden sorunlara yol açılabilinmektedir. Örneğin, İngiltere’de su dağıtım şebekelerinin özelleştirilmesinin ardından, 1980-1991 döneminde dizanteri vakalarının (üç) kat, bazı bölgelerde sarılık ve diğer enfeksiyonların da (on) kat arttığı tesbit edilmiştir (Milliyet Gazetesi, 28 Şubat 1993). Dolayısıyla bu durum özelleştirme karşısında, temel kamu hizmetlerinin karşılanmasındaki ve toplumsal yararın sağlanmasındaki gerekliliği gündeme getirmektedir (Duran, 1998:184).

1990’lı yıllarda özelleştirmenin ulusal sınırların dışına taşmasıyla sorun ayrı bir boyut kazanmaktadır. Günümüzde ihale yalnızca Türkiye’deki Kamu İhale Kanunu’nun konusu olmamaktadır. Dış borç sağlanan kuruluş ya da ülkelerin kendi ihale kuralları vardır; finansman girişi bu kurallara uymak koşulu ile mümkün olmaktadır. Kamu İhale Kanunu ulusal ihale sistemini düzenlemekle yetinmekte, uluslararası ihale sistemini her açıdan görev alanı dışında bırakmaktadır (Güler, 1998:222). Böylece özelleştirme gücün çok uluslu yabancı ortaklıkların elinde toplanması sürecini hızlandırmaktadır (Geray, 2001:17). Yabancı ülke, kişi ya da kuruluşların istekleri doğrultusunda hareket etmek durumunda kalan belediyelerin, gerek bunlar tarafından öne sürülen şartlar ve kısıtlar ve gerekse borçlanmanın döviz karşılığı yapılması nedeniyle artan borç yükünün ağırlığı karşısında mali krize sürüklenmeleri kaçınılmaz olabilecektir.

3.2.1.2.1.2. Borçlanma

Türkiye’de belediyelerin, borçlanma yoluyla özel sermaye birikimine katkısını ve mali krizini ortaya koyabilmek için bütçe harcama ve gelirleri içinde borç faiz ve anapara ödemelerinin oranlarına bakmak gerekir.

Tablo 3.7 incelendiğinde, bütçe harcamalarının 1983 yılında %0.62’si, 1989’da %2.16’sı ve 1995’te ise %10.95’i sadece iç ve dış borç faiz ödemelerine aktarıldığı

gözlenmektedir. Dolayısıyla 1995'e gelindiğinde toplam belediye harcamalarının %11'i borç faizi ödemelerine gitmektedir. Bunun da %4.45'i dış borç faizi ödemesidir.

Ayrıca toplam belediye vergi gelirlerinin 1983 yılında %5'i, 1989'da %23'ü, 1993'te %119'u ve 1995'te %109'u faiz ödemelerine ayrılmaktadır. Yani giderek belediyeler tarafından elde edilen vergilerin tamamı dahi faiz ödemelerine yetmemektedir. 1995 yılındaki %109'luk kısmın %64.4'ü iç borç, %44'ü dış borç faiz ödemeleridir. 1998 yılında ise iç ve dış borç faiz ödemelerinin belediye vergilerine oranı %54 tür. Toplam faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payında bir azalma gözlenmektedir. Ancak bunun nedeni faiz ödemelerindeki azalma değil, yerel vergilerdeki artıştır. Çünkü aynı dönem içinde 1993 yılına göre 1995 yılındaki faiz ödemelerindeki artış %660 ve 1998 de ise 1995 yılına göre %325 tir. Söz konusu dönem içinde belediye vergileri ise sırasıyla 1995 yılında 1993 yılına göre %730 ve 1998'de ise 1995 yılına göre %747 oranında bir artış göstermektedir. Bu artış ise, bilindiği gibi 1994 yılında çevre temizlik vergisinin uygulamaya konulması, 1994 yılının emlak vergisi matrahlarının yenilendiği beyan döneminin başlangıcı olması ve aynı yıl yedi büyükşehir belediyesinin kurulmasından kaynaklanmaktadır.

TABLO 3.7. Belediyelerin Borç Ödemeleri, Harcamaları ve Vergi Gelirleri 1983-1998 (Cari Fiyatlarla Milyar TL).

	Borç Faizleri			Belediye Harcamaları	Belediye Vergileri	1/2	1/3	Borç Ödemeleri	4/2	Yatırım Harc.
	İç	Dış	Toplam 1							
1983	1	0	1	161	20	0.62	5	10	6.21	41
1985	1	0	1	499	43	0.20	2	27	5.41	154
1987	5	2	7	1.735	189	0.40	4	112	6.45	716
1989	51	32	83	3.847	366	2.16	23	749	19.46	831
1991	351	205	556	12.935	884	4.30	63	3.362	25.99	2.366
1993	1.693	1.055	2.748	56.526	2.317	4.86	119	8.072	14.28	13.708
1995	12.428	8.463	20.891	190.099	19.229	10.99	109	58.178	30.60	46.104
1998	51.350	37.332	88.682	1.570.910	162.926	5.65	54	371.235	23.63	547.673

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeleirgiderler.php> (10.02.2002) ve DPT, (2001), 8. 5Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, s. 51. (Oranlar verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır).

Ayrıca 1995 yılından itibaren belediye vergi gelirlerindeki yıllık ortalama 8.5 kat artışa rağmen, belediye vergilerinin; 1995 yılında %109'u yani tamamından fazlası ve 1998 yılında ise yarısından fazla bir kısmı %54'ü faiz ödemelerine gitmektedir. %109'luk kısmın %59'u iç borç faizi, %41'lik kısmı dış borç faizi

ödemelerine ayrılmaktadır. 1998 yılında %54'lük kısmın ise %31'i iç borç faizi, %23'ü dış borç faiz ödemelerine ayrılmaktadır.

Bunlara ilave olarak, belediyelerin iç ve dış borç anapara ve faizden oluşan borç ödemeleri toplamına bakıldığında ise, ödemelerin sürekli olarak yükseldiği gözlenmektedir. Denilebilir ki, örneğin bu tutar, 1998 yılında 1995'teki tutarın 6.4 katı, 1987'deki tutarın ise 3315 katı kadar artma göstermektedir. Böylece belediyeler 1998 yılında iç ve dış piyasalara yaklaşık 371 trilyon TL. tutarında borç geri ödemesi yapmışlardır ve bu tutar aynı yıl gerçekleştirilen yatırım miktarının yaklaşık (dörtte üçü) büyüklüğündedir. Dahası 1991 ve 1993 verilerine bakıldığında borç ödemeleri tutarının her bir yıl için gerçekleştirilen yatırım miktarlarını aştığı gözlenmektedir. Yani belediyeler sözkonusu yıllarda yatırım harcamalarından daha fazla miktarlarda anapara ve faiz ödemesi yapmışlardır.

Türkiye'de yerel yönetimler, altyapı yatırımlarını Belediyeler Bankası (1933-1945) ve günümüze kadar da İller Bankası'ndan ve dolayısıyla kamuya ait kaynaklardan borçlanarak finanse etmişlerdir. Bu yapı 1980'li yıllarda küreselleşme süreci ile birlikte hızla değişme göstermektedir. Özellikle 1986 yılından itibaren yerel yönetimler bizzat kendileri gerek ulusal ve gerekse uluslararası ölçekte özel sermaye kesiminden borçlanmaya başlamıştır. Buna göre yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin alt yapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslararası mali sermaye ile daha yakın bir ilişki kurulmuştur. 1986 yılından itibaren özellikle dış mali sermayeye yönelinmiş ve dış kredi kullanan proje sayısı 2 iken bu sayı 1993 yılında 69, 1997'de 102 ve 1999'da 126 olmuştur (Bakınız, www.yerelnet.org.tr; KIGEM, 1998:32).

1973 yılından itibaren kâr oranlarının azalması nedeniyle ortaya çıkan kapitalizmin krizine bağlı olarak, üretici sermayeden mali-spekülatif sermayeye doğru yönelme başlar ve sermayenin krizini yenmek üzere hızla yayılma gösterir (Boztaş, 1998:21). Aynı şekilde, Türkiye'de yerel yönetimlerin yerli özel sermayeden borçlanmasının da böylesi bir amaçla tutarlı olduğu söylenebilir. Örneğin, 1989 yılında İller Bankası, yatırımların finansmanında kullanmak üzere özel kesimden (banka sisteminden) 120 milyar TL., belediyeler ise 40 milyar TL. tutarında kredi elde etmişler ve böylece kamu kesminin özel kredi kullanımında

görülen aşırı artış, banka sisteminin krizini aşmasını sağlamıştır (Güler, 1998:207; Güler, 1996:150-152). Bu bakımdan yerel yönetimlerin gerek ulusal gerekse uluslararası ölçekte özel sermayeden borçlanması sermaye birikimine doğrudan ve önemli bir katkı sağlamaktadır. Öyle ki, 1980 sonrası dönemde belediyeler sadece dış kredi kullanmakla kalmamış, aynı zamanda yap-işlet-devret türü uygulamalarla uluslararası sermayenin kentsel hizmetlerin sağlanması ve işletim haklarına ortak edilmesi uygulamalarına yönelmişlerdir (Şengül, 2001:110). Böylece yerel yönetimlerin orta ve uzun vadeli ve düşük faizli bir şekilde kamu kaynaklarından kredi sağlamak yerine, kısa vadeli ve yüksek faizli olarak yerli özel ticari kaynaklardan ve kısa vadenin ve yüksek faizin yanı sıra döviz karşılığı yapılan yabancı özel ticari kaynaklardan borçlanmaya yönelmek zorunda kalması, mali krizin en önemli nedeni olmaktadır.

“Mevcut yapı içinde borçlanma, asıl olarak on yıl içinde mali kriz konusuna dönmüş durumdadır. Borçlanmanın özellikle dış kaynaklı borçlanmanın kısa sürede yol açtığı mali kriz önümüzdeki 10 yıl içinde yönetim-işletme krizine yol açabilecek bir faktör olmuştur” (DPT, 2001:56). Çünkü dış borçlanma kısa bir geçmişe sahip olmakla birlikte, belediyelerin kısa dönem içinde net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimlere dönüştükleri görülmektedir. Belediyeler ilk olarak 1995 yılında olmak üzere sürekli net kaynak çıkışı gerçekleştirmeye başlarlar (Tablo 3.8). Örneğin belediyeler 1995 yılında 195 milyon dolar dış kredi almış, aynı yıl yalnızca dış borç faiz karşılığı olarak 217 milyon dolar geri ödeme yapmışlardır. Bir başka deyişle alınan kredi, borçların faizlerini karşılamak için kullanılmış ve hatta faiz tutarına bile erişememiştir. Aynı dönemde 396 milyon dolar ana para geri ödemesi ile birlikte toplam 613 milyon dolar ödeme yapılmıştır. Buna göre belediyelerce kullanılan dış krediler nedeniyle, 418 milyon dolarlık net kaynak çıkışı gerçekleşmiştir. 2001 yılında ise, net kaynak çıkışı aynı yıl alınan kredinin 86.3 katı büyüklüğündedir.

Tablo 3.8 belediyelerin net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimler haline geldiklerini göstermektedir. Bu durum, belediyelerin borç yönetiminin sürdürülemez bir biçimde hızla artmasının bir sonucudur. Mevcut borç stokunun sürekli artması yapısal bütçe açıklarına ve sonuçta krize neden olmaktadır.

Tablo 3.8 Belediyeleri Dış Borçları, Geri Ödemeler 1995-2001 (Milyon Dolar)

Yıllar	Alınan Kredi	Geri Ödeme			Net Kaynak Çıkışı
		Ana Para	Faiz	Toplam	
1995	195	396	217	613	418
1996	388	336	169	532	144
1997	886	922	188	1.110	224
1998	587	618	152	770	183
1999	213	486	119	605	392
2000	96	269	99	368	272
2001	18	1268	304	1.572	1.554

Kaynak: [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\)html](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3)html) (01.05.2002)

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 1994-2001 yılları arasındaki iç ve dış borç gelirlerine ve borç ödemelerine bakıldığında ise (Tablo 3.9), alınan borçların, geri ödemeleri karşılamaya yetmediği ve belediyenin sürekli bir kaynak çıkışı yarattığı gözlenmektedir.

Tablo 3.9. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yıllık Borç lanma Gelir ve Giderleri, Net Kaynak Çıkışı 1994-2001 (Cari Fiyatlarla Milyar TL)

Yıllar	Borç Gelirleri	Borç Ödemeleri	Net Kaynak Çıkışı
1994	2.304	2.513	-209
1995	331	6.810	-6.479
1996	0	6.729	-6.729
1997	6.542	10.041	-3.499
1998	4.907	28.710	-23.803
1999	31.626	69.715	-37.549
2000	53.033	56.568	-3.555
2001*	85.859	70.246	-15.613

Kaynak: (çevrimiçi), <http://www.ibb.gov.tr>. (05.07.2002)

*Bütçe

3.2.1.2.1.3. Kentsel Rant Yaratma ve Dağıtma

Belediyeler, yatırım harcamalarının büyük kısmını özel kesimden mal ve hizmet satın alma yoluyla gerçekleştirmeleri nedeniyle bu kesimlere önemli tutarlarda ve süreklilikte rant yaratma ve dağıtma bakımından etkin bir konuma ve ayrıcalığa sahiplerdir. Güler'e göre, belediyelerin yatırım harcamaları aracılığıyla kaynakların yeniden paylaşımında rol alan toplumsal kesimler, bütçe tekniğinde yapılan sınıflandırmada açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu kesimler (Güler, 1998:213):

-etüd ve proje kaleminde belirlenen ve faaliyetin boyutlarına göre her büyüklükteki üyeleriyle *serbest meslek sahipleri olarak adlandırılan uzman kesim*,

-yapı-tesis-büyük onarım, ve de makina-teçhizat-taşıt alım ve onarımı kalemlerinde imalat malzemesi ve makina onarımları ile belirlenen *sanayi-ticaret sermayesi* ve

-yapı-tesis-büyük onarım kaleminde belirlenen *imalat sermayesi*dir.

TABLO.3.10. Belediyelerin Yatırım Harcamalarının Yapısı (1980-2000) (Milyar TL Cari Fiyatlarla)

Yıllar	Etüd-Proje 1	Yapı-Tesis 2	Makina-Demirbaş 3	Toplam 4	1/4	2/4	3/4
1980	0	10	1	12	—	83	8
1985	4	122	28	154	3	79	18
1990	49	945	197	1.191	4	79	17
1995	1.455	37.893	8.211	46.104	3	82	18
1998	17.843	484.182	63.492	547.673	3	88	12
2000	51.600	742.300	148.700	942.500	5.5	79	16
2001*	67.000	957.500	193.300	1.217.900	5.5	79	16

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeirgiderler.php> (10.02.2002) DPT, (2001), 8. 5 Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, s.51. DİE Türkiye İstatistik Yıllığı, 2001, s.635. (Oranlar verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır).

*Bütçe

Sermaye birikimine katkı işlevi, asıl olarak belediyelerin sabit sermaye varlığına kendi birimleri içinde yaptıkları yatırımlarda ortaya çıkmaktadır. Buna

göre, belediye yatırım harcamalarının yıllık değişmelerle birlikte ortalama olarak %82'si inşaat işlerinin gerçekleştirilmesine, %15'i makina alımlarına ve %4'ü de etüd-proje işlerine ayrılmaktadır (Tablo 3.10).

Belediyelerin, makina-donanıma ilişkin araç ve gereçleri, özel sermaye kesiminden satın almaları, özel sermaye açısından önemli bir yatırım kaynağı haline gelmelerini ifade etmektedir. Belediyelerin yoğun bayındırlık işlerine girişmiş olmaları, iş makineleri, otobüs, arazi binek taşıtı, büro-bilgi-iletişim araçları, itfaiye-çöp-kanal temizleme araçları gibi sanayi ürünlerinin niteliğini değiştirmekte ve buna bağlı olarak şirketlerin büyüklüğünü de belirlemektedir. Burada büyük ölçüde Koç Grubu, ENKA gibi dev şirketler ön plana çıkmaktadır. Etüd-proje harcamaları, yeterli teknik elemana sahip olmayan belediyelerin, işlerini ihale yoluyla teknik danışmanlık hizmetleri satın almak üzere özel serbest kurumlara yaptığı ödemeleri gösterir ve bu kalem, yatırım harcamaları içinde azımsanmayacak bir büyüklüğe sahiptir. Bu durumda ulusal ve uluslararası boyutta mühendislik, müşavirlik vb. şirketler açısından belediyeler giderek artan ölçüde yatırım alanı haline gelmekte ve kâr elde etmelerinde önemli bir araç olma işlevi genişlemektedir.

Yapı-tesis-büyük onarım harcamaları ise, inşaat faaliyetleri nedeniyle yapılan harcama tutarlarına karşılık gelmektedir ve toplam yatırım harcamalarının ortalama %80'lik kısmını oluşturmaktadır. Belediyeler inşaat faaliyetleri nedeniyle büyük miktarlardaki bu tutarları bölgesel, ulusal ve uluslararası ölçekteki inşaat şirketlerine aktarmaktadırlar. Yürürlükteki ihale sistemi, yerel yatırımlarda küçük sermaye gruplarına yolu tıkayan özelliği nedeniyle, tekeli dev şirketlerin yerel yatırım ihalelerinde de avantajlı bir konum kazanmalarını sağlamaktadır (Güler, 1998:216).

Belediyelerin bir yandan meta ve teknik bilgi ve yardım alımı nedeniyle özel sermaye birikimine kaynak aktarırken diğer yandan da bunların finansmanı için gerekli olan krediyi kamusal kaynaklar yerine büyük oranda özel sermaye kesiminden borçlanarak sağlamaları, toplumun belli kesimlerine doğrudan kaynak aktarımı anlamına gelmekte ve bunun maliyeti, belediyeler için aşırı mali yükün ve dolayısıyla krizin nedeni olmaktadır.

3.2.1.2.2. Sermaye Birikimine Dolaylı Katkı

Sermaye birikimine doğrudan katkı işlevi, asıl olarak belediyelerin; belli toplumsal kesimlere ve sermayenin belli gruplarına harcamalar yoluyla kaynak aktarmaları ile gerçekleşmektedir. Sermaye birikimine dolaylı katkı işlevi ise belediyelerin, kullanıma geçirdikleri yatırımlar aracılığıyla sermayenin üretkenliğini ve kâr oranlarını attırarak dolaylı bir biçimde kaynak aktarmaları ile gerçekleşmektedir. Çünkü belediyelerin gerçekleştirdiği yatırımlar, sermaye için gerekli olan gerek emeğin yeniden üretimini sağlama ve gerekse kendi özel yatırım alanını genişletme ve kârlı hale getirme gibi maliyetlerini azaltma yönünde etkide bulunmaktadır. Böylece yerel kamusal yatırımlar, sermayenin 'maliyetine katlanmadığı üretim girdisi' olarak daha en başta elde ettiği kâr miktarını ifade etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yatırımlarının sektörlere göre dağılımına bakıldığında, toplam sabit sermaye yatırımları ulaştırma, fiziksel altyapı ve ticari yaşamı destekleyecek üst yapı harcamalarından oluşmaktadır.

TABLO. 3.11. Yerel Yatırımların Sektörlere Oransal Dağılımı
(Milyar TL Cari Fiyatlarla) %

Sektörler	1987	1988	1989	1990	1995	2002*
Tarım	2.2	3.4	3.3	0.1	1.0	3.0
Maden	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
İmalat	0.5	0.9	0.8	0.9	1.0	1.1
Enerji	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	2.6
Ulaştırma	41.9	34.7	34.9	26.8	32.5	35.0
Turizm	9.5	8.7	9.0	6.2	6.6	0.5
Konut	3.4	2.9	5.2	2.4	2.2	3.4
Eğitim	6.0	4.4	3.9	5.2	5.1	8.1
Sağlık	0.7	0.5	0.5	0.8	1.5	3.8
Diğer	35.6	61.7	43.8	56.6	50.0	42.5
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler Kasım 1996

DPT, 8.5 Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2001 Yılı Program Destekleme Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, Ankara.

*Bütçe

Tablo 3.11 incelendiğinde, yerel yönetimlerin tümünün eğitim, sağlık ve konut gibi emeğin yeniden üretimine yönelik sabit sermaye yatırımlarının toplam içindeki payının %10 bile olamadığı gözlenmektedir. 2002 yılı için saptanan oran ise, ancak %15.3'tür. Bu pay içinde belediyelerin yeri çok daha azalır; değerler il özel

idarelerinin sağlık ocağı, okul yapımı katkısı gibi harcamalarından oluşmaktadır. Bunun dışında turizm, ulaştırma ve ‘diğer’ yatırımlar bulunmaktadır. Ulaştırma toplam yatırımların %30-40’ı arasında yer almaktadır.

Diğer yatırımlar ise iktisadi ve sosyal olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. İktisadi kısım hemen tümü belediyelerce gerçekleştirilen soğuk hava deposu, pazar yeri, kesimhane gibi yatırımları içermekte ve böylece ticari yaşamın desteklenmesinde kullanılmaktadır. Sosyal sabit sermaye kısmı ise, harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, arıtma tesisi, katı atık tesisi, havagazı, evre düzenleme gibi fiziksel altyapı yatırımlarını kapsamaktadır. İller Bankasının yatırım harcamalarının %97’si, belediyelerin ise ulaştırmadan sonra en fazla yatırım yaptıkları alan, sosyal yatırımlar olmaktadır. Özetlemek gerekirse, toplam yerel sabit sermaye yatırımları ulaştırma, fiziksel altyapı ve ticari yaşamı destekleyecek st yapı harcamalarından oluşmaktadır. Bir başka deyişle bu harcamalar emeğin yeniden üretimine değil, sermayenin kârını arttırmaya yönelikte alanlarda yoğunlaşmaktadır (Bakınız Güler,1998). Diğer bir ifadeyle yerel yatırımlar sermayenin üretkenliğini ve kâr oranlarını arttırmaya yönelik alanlarda yoğunlaşmakta ve yerel yönetimler gerçekleştirdikleri yatırımlar nedeniyle, sermayenin katlanacağı maliyetleri azaltmış olmaktadırlar. Bu durum ise, yönetimin maliyetlerini arttırırken, yani toplumun yükleneceği maliyetleri hızla arttırırken ve böylece toplumun refahında bir kayba yol açarken, bu hizmetlerden sağlanan faydalar sermaye tarafından tekilleştirilmektedir. Hizmetin faydasının belli kesimlerce içselleştirilmesi ancak maliyetini genelde toplumun özelde ise belediyelerin yükleniyor olması, toplumun refahında azalmaya yol açtığı gibi belediyelerin mali krizine neden olabilmektedir.

3.2.1.2.3. Sermaye Birikimine nc Katkı İşlevi: Kentsel Toprak Rantı

Belediyelerin zel sermaye birikimine doğrudan ve dolaylı sağladıkları katkıya ilaveten, sosyo-ekonomik işlevlerini tanımlayan bir üçüncü katkı biçimi kentsel toprak rantlarının yaratılması ve dağıtılmasıdır. Belediyeler kentsel toprak rantı yaratma-dağıtma yoluyla bir yandan kamu mülkiyetini çözerken diğer yandan da mülkiyetin ve birikimin sermaye kesimine aktarılmasını sağlamaktadır.

Kentsel arsa ve arazilerin yönetimi ve denetimi 1984 yılında imar yasası ile belediyelere verilmiştir. Belediyelerin kentsel topraklar üzerindeki etkisini, *kentsel gelişme* ve *kentsel yenileme* olmak üzere iki boyutta ele almak mümkündür. Tarım dışı nüfusun artışı, hem toprağa hem de toprağın üzerinde yükselen değerlere konut ve işyeri olarak talebi arttırır. Bunun iktisadi anlamı toprak rantı miktarının büyümesidir (Güler, 1998:245).

Kentsel gelişme; iki yoldan gerçekleşir: İlki, özel mülk konusu olan tarımsal toprakların tarım dışı kullanıma açılmasıdır. Konumuz bakımından önemli olan ikinci yol ise, devlet topraklarının özel mülkiyete konu olan arsa-arazi haline dönüştürülmesidir. Ülkemizde 1966'da kabul edilen Gecekondu Yasası ile belediye ve mücavir alan sınırları üzerinde hazine adına kayıtlı-kayıtsız topraklar ile il özel idaresi ve devlet kuruluşlarına ait belli alanlar belediyelere bedelsiz devredilmiştir. Bu topraklar belediyelerin özel mallarıdır yani satılabilir, kiralanabilir nitelikte ve özel mülkiyet rejimine dahil taşınmazlardır. 1980'de uygulamaya konulan Toplu Konut Yasası ile belediyelere arsa-arazi sağlama görevi verilmektedir. Bu yasa ile birlikte belediyeler, özel kesimin ihtiyaç duyduğu alanları bunların mülkiyetine aktarma görevine başlamış olurlar. Üstelik bu görev özel kesimin belli bir projesi için ucuz ve uygun arsa sağlamanın ötesinde, bunların arsa stoku edinmelerine yardımcı olacak boyuttadır (Kent-Koop, 1987:396-397).

Kentsel yenileme Belediyeler kentsel planlama yetkisi ile kent topraklarının üzerinde çok yönlü ve doğrudan etkilerde bulunabilmektedir. Örneğin, özel mülke konu olan bir alanı kamusal alana çevirebileceği gibi, tersini de yapabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca yapıların yüksekliğini belirleyerek değişik bina sınırlamaları getirebilir, taşınmazın kendisini (emlâkı) ve değer artışlarını vergilendirerek veya arsaların belli bir zaman içinde değerlendirilmemelerini sağlayacak cezalar belirleyerek toprak kullanımını doğrudan yönlendirebilir, mülkiyet hakkını sınırlandırabilir vs. Belediyeler bu yetkilerini, toprak rantının büyüklüğünü arttıracak ve belli sermaye gruplarının elinde toplanmasını sağlayacak biçimde kullanma kararını tekellerinde bulundurmaktadırlar (Güler, 1998:249). Belediyeler kentsel düzenleme kararları doğrultusunda harcama yaparak sermaye birikim sürecine önemli ölçüde katkıda bulunabilme işlevine sahiptir. Bu çerçevede yerel kamu hizmetleri, o birim

içinde rant artışına neden olur. Toprak fiyatına yansıyan değer artışı, yerel kamu hizmetinin o mülkün sahiplerine sağladığı yararı yansıtır. Tekeli, ekonomide yaratılan yıllık değerın yaklaşık %20'sinin arsa sahiplerine rant olarak transfer edildiğini ve büyük sermayenin 1980 sonrasında kentsel rantlardan pay alma uğraşısına girmesiyle, kentsel rantların geniş ve bir kitleye ve topluma dağılma olanaklarının da iyice daralmış olduğunu ifade etmektedir (Tekeli, 1988:132).

Sınai üretimin kent maliyetlerinden kurtarılması, baştan beri Cumhuriyet Hükümetlerince özen gösterilen bir konu olmuştur. Sanayi sermayesine ucuz toprak sağlama uygulaması 1960'lardan günümüze ve özellikle 1980'li yıllarda hızlandırılarak orta ve küçük sanayi sermayesini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bunlar merkezi yönetim eliyle hem bedelsiz toprak hem de kredi gibi mali araçlarla desteklenmişlerdir. Merkezi yönetim tarafından faaliyete geçmeye hazır hale getirilen sanayi bölgelerinin sürekli bakımı ve kentsel hizmetleri belediye bütçesine yüklenmiştir (Güler, 1998:257).

Belediyeler, ucuz arsa ve arazi sağlama, değer artışı yaratma faaliyetleri ile oluşturduğu kentsel toprak rantı karşılığında, rant aktardığı kesimden, yerel hizmet maliyetlerinin finansmanına ilişkin olarak, bu rantların bir kısmına el koyma stratejisi izlemesine rağmen, bunda başarılı olamamaktadırlar. Belediyeler için en büyük gelir kaynağının kentsel rantlar olmasına, belediyelerin bu rantların oluşması için gerekli maliyetlere katlanmasına karşın, bu rantın karşılığını alamadıkları, aksine ilave hizmetler götürmek zorunda kaldıkları bir gerçektir (Falay vd., 1996:43).

Ayrıca arsa ve arazilerin özel kesime değerinden düşük fiyatlarla devredildiği ve yeniden değerlendirme oranlarının etkin bir biçimde ayarlanmaması veya değerlemenin yapılamaması, yapılsa dahi düşük belirlenmesi nedeniyle yetersiz kalması ve sonuçta vergilendirilmesinin etkin ve amaca uygun bir biçimde yapılamaması, belediye gelirlerinin arttırılamamasına yol açmaktadır.

Belediyelerin arsa ve arazileri düşük değerlerle ellerinden çıkarmalarından dolayı uğradıkları gelir kaybının yanı sıra, özel sermayeye yarattıkları rantın ve sürekli hızlanmasını sağladığı değer artışlarının karşılığında ve ona paralel olarak kendi maliyetlerini sürdürebilmek için yeterli gelir elde edememeleri, buna karşın

kent genişlemesi ve yenilemesi nedeniyle, harcamalarının sürekli artıyor olması, yerel yönetimlerin mali krizinin önemli bir nedeni olmaktadır.

3.2.2. Gelir Yapısı ve Gelişimi

Yerel yönetimlere (belediyelere) ilişkin ilke ve politikalar 19.yy'dan bu yana, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde kurulmuştur. Yeni yüzyılda küreselleşme süreci ile bu geleneksel yapı, değişim göstermiş ve ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanları değişerek yeniden belirlenmeye başlamıştır. Bu doğrultuda ulus-devletin yetkilerinden bir bölümünün, ulus-devlet üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri söz konusu olabilmektedir (DPT, 2001:9). Yerel yönetimlerin gelir yapısı ve gelişimi de buna paralel özellikler taşımaya başlamıştır.

Böylesi bir gelişme, yerel hizmetler alanını kamu etiği içinden çıkarmakta ve piyasa etiği içine kaydırmaktadır. Ayrıca yerel halk ile yerel yönetim arasındaki bağı, hemşehirlilik olgusundan uzaklaştırıp, bunun yerine ulusal ve yerel kimliği olmayan yeni kavramlar getirerek zayıflatmaktadır (DPT, 2001:11; Keleş, 2001 aktaran Geray, 2001:115). Yani yerel yönetimler sadece yerel halk için yaşanabilir koşulların yerine getirilmesi bakımından değil, yabancı sermaye için yatırım olanaklarının ve koşullarının da yerine getirilmesi bakımından sorunlarla ve kısıtlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum kısaca tüm yerel yönetim sistemini ve özelde yerel yönetim maliyesini değiştirecektir. Buna göre **yerel gelir yapısı**, kamusal kaynaklardan *fiyatlandırma* ve *özel ticari sermayeden borçlanmaya* doğru piyasa mekanizması mantığına uygun bir şekilde biçimlendirilmektedir. Diğer bir anlatımla, (1) kamu kaynakları yetersizdir; yerel yönetim finansmanında kamu kaynaklarına alternatif bir kaynak vardır; bu kaynak mali sermayedir. (2) Bir başka gelir kaynağı ise, yerel sakinlerden elde edilen çeşitli gelirlerdir. Buna göre; yerel yönetimler hizmetlerini fiyatlandırmalı ve satmalı; ayrıca yerel düzeyde vergileme yetkisine kavuşturulmalıdır (Güler, 1998:191).

Ülkemizde yerel yönetimlerin toplumsal refah düzeyini arttırma işlevinin düşük olduğu gözönünde tutulursa, yeni finansman biçimi ile ortak toplumsal yaşamın asgari koşullarını dahi sürdürülebilir kılmak iyice güçleşebilecektir. Çünkü

fiyatlandırma, ‘hizmetten yararlananların karşılığını ödemesi’ anlamına geldiğinden, yerel ortak hizmetleri pahalı hale getirecek ve bunların kamusal olma niteliği ortadan kalkacaktır. Ancak bedelini ödeyenlerin hizmetlerden yararlanması, kamusal kaynakların bu kesime yönlendirilmesi ve kent içi eşitsizliklerin artması gibi önemli sorunlar yaratacaktır. Özel ticari kurum ve kuruluşlardan borçlanma da benzer sonuçlar doğuracak ve yerel kamu maliyesinde aşırı mali yüke neden olabilecektir.

Bunun yanı sıra mali denkleştirme kavramının öngördüğünün aksine, belediyelere bırakılan gelirlerin verimli olduğu ve bu anlamda gelir türlerinin paylaşımında adil dağılımının sağlandığı söylenemez. Mali denkleştirme gereği kamu hizmetlerinin yanı sıra gelir kaynaklarının da ülkenin tümünde ve belediyeler arasında dengeli dağılımının ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının aktarılmasının önemi şüphesiz açıktır. Çünkü belediyelere, kendisine bırakılan ve sürekli artış gösteren görevlere karşın bu görevlerini gereği gibi yerine getirmesine olanak verecek kaynakların sağlanması zorunludur. Aksi halde sürekli olarak genişleyen sorumluluklara karşın yetersiz gelir sağlanmış olur ki bu da hizmetlerin görülememesine yol açar (Keleş, 1987:65). Halbuki, 1982 Anayasası’nda da 1961 Anayasası’nda olduğu gibi ‘yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır’ hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, belediyelere yeterli gelir kaynakları sağlamanın güvencesini olmaktadır. Ancak, bu hükmün gereği tam olarak yerine getirilmemektedir (Yeter, 1993:57).

Yürürlükteki mevzuata göre belediye gelirlerinin dağılık ve uygulama güçlüğü yaratan hükümlere dayalı olması, sözkonusu mevzuatın çağdaş belediyeciliğin gerektirdiği ekonomik, teknik ve sosyal gelişmelere uyum göstermemesi ve belediyelere vergi vb. yükümlülükler getirme olanağını vermemesi gelir yetersizliğine yol açan nedenler arasındadır. Belediyelerin mali yapısını doğrudan etkileyen bir diğer faktör ise, gelirlerinin verimsiz, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan oluşması, vergi tarifelerinin çoğunlukla maktu ve enflasyon nedeniyle aşırı olmasıdır. (Falay vd., 1996:12).

Ülkemizde belediyelerin gelir yapısı 5 farklı kanun ile belirlenmektedir:

(1) **1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamındaki gelirler:** Bu kanun çerçevesinde belediye gelirleri dört kısma ayrılmaktadır: Belediye vergileri, belediye harçları, harcamaları katılma payları ve diğer gelirler. 2464 sayılı kanunda sayılan ve yürürlükte olan vergiler *belediye vergileri*, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisidir. 2464 sayılı kanunda sayılan ve yürürlükte olan *belediye harçları* ise; işgaliye harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, imarla ilgili harçlar, işyeri açma izni ruhsat harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı, kayıt ve suret harcıdır. *Harcamalara katılma payları*, 2464 sayılı kanunda yol, kanalizasyon ve su işlerine katılma payları olmak üzere üç çeşit harcamalara katılma payı düzenlemiştir. *Diğer gelirler*, müze giriş ücretlerinden pay, madenlerden belediyelere pay, ücretler vb.; Kanunun 87. maddesine göre harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarife göre belirlenmektedir.

(2) **1981 tarih ve 2380 sayılı Belediye ve İl özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ve 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimleri Hakkındaki Kanun gereğince sağlanan gelirler.** 2380 sayılı kanunda sayılan ve yürürlükte olan GBVGTT'dan verilen payın oranı 9.25'tir. Bunun %6'sı nüfusa göre dağıtılırken, %3'ü belediyeler fonu ve %0.25'i mahalli idareler fonu aracılığıyla belediyelere aktarılmaktadır. Ancak 21.02.2001 tarihli 4629 sayılı kanun ile %9.25'lik pay %6'ya indirilmekte ve böylece belediyelere aktarılan gelirler azaltılmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri olan yerlerde ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılacak payların %35'i büyükşehir belediyelerine verilmektedir. Yüzde 35'lik payların %10'u ise su ve kanalizasyon idaresine aktarılmaktadır. 3030 sayılı kanun gereğince ise, büyükşehir belediyesi olan illerde il merkezinde toplanan GBVG'nin %5'i büyükşehir belediye başkanlığına verilmekte iken bu oran %4.1'e düşürülmüştür.

(3) **1580 sayılı kanunda yer alan Belediye gelirleri:** Burada 17 adet gelir sayılmaktadır. Bunlar belediyelerce sağlanan hizmetler karşılığında alınan bedeller,

harçlar, belediye cezaları, belediye teşebbüslerinin hasılatı, belediyenin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, bağışlar ve borçlanmalar gibi gelirlerdir. Bu gelirlerden özellikle borçlanmaların önemi giderek artmaktadır.

(4) **Emlak vergisi** 1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunda değişiklik yapan 1986 tarih ve 3239 sayılı kanunda emlak vergisinin, genel bütçe vergi gelirleri kapsamından çıkartılarak yerel yönetim gelirlerine, dahil edilmektedir. Toplanan emlak vergisi gelirlerinin %15'i il özel idarelerine, büyükşehirlerde kalan %85'in %20'si büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Ancak payların bu biçimdeki dağılımı 01.03.2002 tarihli 4736 sayılı Kanunun 4/C maddesiyle değiştirilmiştir. Buna göre; 3030 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının (yarısı) büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın % 15'i il özel idareler payı olarak ayrılır. İl özel idareler payının hesaplanmasına esas olan tutardan il özel idareler payının düşülmesinden sonra kalan kısmın %20'si büyükşehir belediyesi payına ayrıca ilave edilir. Bu değişiklik ile büyükşehir belediyesi emlak vergisi gelirleri arttırılmaya gidilmiş, ancak ilçe belediyelerin harcaayabileceği gelir tutarı azaltılmıştır. Birinci fıkra kapsamı dışında kalan belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin ise, % 15'i il özel idareler payı olarak ayrılır.

(5) **Diğer gelir kanunları:** Akaryakıt tüketim vergisinden ayrılan pay, çeşitli fon ve yardımlar olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. **Akaryakıt tüketim vergisinden ayrılan pay:** 2464 sayılı kanun ile ton başına en az ve en çok miktarlar içinde alınması ve İller Bankası'nca nüfusa göre dağıtılması öngörülen akaryakıt tüketim vergisi, 1984 tarihinde çıkartılan 3074 sayılı kanun ile genel bütçeye aktarılan ve nisbi vergi haline dönüştürülerek belediyeler fonu ve İl özel idarelerine pay verilmiştir, ancak bu paylar sürekli olarak düşürülmüştür. Nihayetinde 1998 yılında yapılan değişiklik ile akaryakıt tüketim vergisinden yerel yönetimlere pay verilmesinden tamamen vazgeçilmiştir. **Çeşitli yardım ve fonlar:** Mahalli idareler fonu ve belediyeler fonu dışında diğer fon ve bazı bakanlık bütçelerinde yer alan ödeneklerden belediyelere yardım yapılmaktadır. Bunlar; Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, trafik hizmetlerini geliştirme fonu, geliştirme ve destekleme fonu, gecekondu fonu, muhtaç asker ailelerine yardım fonu, acil destekleme fonu, DPT bütçesinden

kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyelere bazı yatırım projeleri için verilen yardım, Kültür Bakanlığı'nca kültür etkinlikleri için belediyelere yapılan yardımlar, Turizm Bakanlığı'nca turistik yörelerde belediyelere vidanjör, arozöz ve çöp kamyonu sağlaması için yapılacak yardım ve Maliye Bakanlığı'nın genel bütçeden yaptığı yardımlardır.

Özetlenirse, Ülkemizde yerel yönetimlerin farklı kanunlarla düzenlenmiş bulunan üç farklı gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar *Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı (GBVGTT)* üzerinden İl Özel İdaresi ve Belediyelere ayrılan paylar, yerel yönetimlerin *öz gelirleri ve borçlanmadır*. Borçlanma, 1985 yılından bu yana kamu kredilerinin yanı sıra özel sermaye kredileri ve dış kredi kullanımı olmak üzere çeşitlenmiştir. Özel sermaye kaynaklarından ve dış kaynaklardan borçlanma asıl olarak belediyelerle ilgilidir, bu tür kaynaklar il özel idareleri için sınırlı kalmış, köyler için ise sözkonusu olmamıştır. Öte yandan köyler GBVGTT'dan pay almamaktadır. Öyleyse belediye gelirlerinin, GBVGTT. üzerinden ayrılan paylar, özgelirler ve borçlanma olmak üzere üç farklı kaynaktan elde edildiği ifade edilebilir.

3.2.2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı (GBVGTT) Üzerinden Ayrılan Paylar

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdareleri'ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile, merkezden yapılan transferlerin, tek tek vergilerden pay verilmesi biçiminde yapılması nedeniyle ortaya çıkan dağınık yapısına son verilerek, bunun yine genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belli oranda topluca pay ayrılması ve bu payın %5 oranında olması kabul edilmiştir. İzleyen yıllarda bu pay sürekli olarak değişikliğe uğramıştır.

Örneğin, Tablo 3.12'den izleneceği üzere 1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı kanun ile 2380 sayılı kanunda önemli değişiklikler yapılmış ve belediyelere verilen pay %10.30'dan, 1984 yılında %7.15'e indirilmiştir. Daha sonraki yıllarda bu oran 1985 yılında %8.15, 1986 yılında %8.55 olarak hükme bağlanmıştır. Ancak 1985 tarihli 3239 sayılı kanun ile bu oran %8.55 olacağı kabul edilmiş ve 1986 ve sonrası

içinde belediyeler için öngörülen pay %8.55 olarak kabul edilmiştir. Mali yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle 1986 yılı için belediyelere verilmesi öngörülen bu oran %8.55 oranı 1994 yılına kadar uygulanmıştır. 1994 yılında 3986 sayılı kanun ile %7.55'e indirilmiş, ancak 1996 tarihinden itibaren %9.25'e tekrar yükseltilmiştir. Ancak 2001'den itibaren %6'ya indirilmiştir. Büyükşehir belediyelerine ise, 2380 sayılı kanun gereğince büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılacak payların %35'i ve ayrıca büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde toplanan GBVGTT üzerinden %5 oranında ek pay verilmektedir. Ancak sözkonusu %5'lik pay, 29.01.2002 tarihli 2002/3548 sayılı kararla %4.1'e düşürülmüştür.

TABLO 3.12. Yıllara Göre GBVGTT Üzerinden Bediyelere Verilen Pay Oranları (%)

Yıllar	GBVGTT üzerinden verilen pay
1981-1983	10.30
1984	7.15
1985	8.15
1986	8.55
1987-1993	8.55
01 Ocak -31 Mayıs 1994	8.55
01 Haziran-31 Aralık 1994	7.55
1995	8.55
1996-2001	9.25
03 Mart 2001'den itibaren	6.00

Kaynak: Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 3.13 belediye gelirlerinin yapısını ve seyrini ortaya koymaktadır. Burada Genel Bütçe payı, (belediye) yerel vergiler ile birlikte Belediye Vergi Gelirleri başlığı altında toplanmaktadır. Ancak belediyelerin özgelirlerinin toplamı yerel vergilerin ve vergi dışı gelirler tutarından oluşmaktadır. Borçlanma ise iç ve dış borçlanma olmak üzere iki kaynaktan gerçekleştirilmektedir.

TABLO 3.13: Belediye Gelirleri 1983-2000**(Cari Fiyatlarla Milyar TL.)**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998	2000
Vergi Gelirleri	81	322	884	2.185	7.085	24.221	103.567	893.349	2.691.402
Genel Bütçe V	61	279	695	1.819	6.201	21.804	84.338	730.423	2.213.917
Yerel Vergiler	20	43	189	366	884	2.317	19.229	162.926	477.431
Vergi D.Gelir.	58	187	447	750	2.423	9.194	40.183	252.672	1.436.975
Borçlar	12	39	292	631	2.036	15.254	34.326	350.391	552.323
İç	12	30	221	322	1.020	7.200	24.244	223.191	126.379
Dış	0	9	71	308	1.015	8.054	10.082	127.200	425.945
Toplam	151	548	1.623	3.566	11.544	48.569	178.076	1.496.412	4.680.700

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyeGelirGiderler.php> (01.04.2002), DPT, (2001), 8. 5Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, s.45. ve DİE, Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler 2000, s.17.

Tablo 3.13 ve sayfa 178'deki Tablo 3.14 incelendiğinde ise, Genel Bütçe vergi gelirleri payının toplam belediye vergi gelirleri içindeki payının, yarıyı aştığı yılların da sözkonusu olması ile birlikte, yarıya yakın olduğu söylenebilir. Ancak genel bütçe payında azaltma yönünde yapılan değişiklikler, merkezi yönetimin mali krizine karşı hassas hale gelmesine ve merkezi yönetimin mali krizinin belediyelere yansımına neden olmaktadır. Ancak yerel kriz merkezden aktarılan paylara bağımlı olmaktan ziyade, payın miktarının gelişi güzel belirlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Nisan 1994 ekonomik krizinin ve devletin mali darboğazının ardından, 7 Mayıs 1994 gün ve 21927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 Mayıs 1994 gün ve 3986 sayılı kanun ile; Ekonomik dengenin sağlanabilmesi için yeni vergiler kabul edilmiştir. Bu vergiler, Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisidir. Ayrıca Damga Vergisi Kanununda, Harçlar Kanununda ve diğer bazı vergi kanunlarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Sözkonusu 3986 sayılı kanunun 10. maddesinin (g) bendi uyarınca; Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden; 1994 Mali Yılı Bütçe kanununca belirlenen, belediyeler payının %7.55'e indirildiği belirtilmiştir. Yine aynı kanun ile Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi ve Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi tahsilat toplamı üzerinden 2380 sayılı kanun ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'a göre mahalli idarelere pay

verileceği de hükme bağlanmıştır. Bu durum, merkezi yönetimin mali krizi yenmek üzere bir taraftan gelirlerini arttırırken diğer taraftan Genel Bütçe giderlerini azaltma yönünde politika izlemesinin bir sonucudur. Öyle ki, merkezi yönetimin gelir yetersizliği nedeniyle, yerel yönetimlere aktarılan pay azaltılmakta ve bu payın merkezi yönetim tarafından krizi yenmek üzere kullanılması söz konusu edilmektedir. Bu durum merkezin mali krizinin açık bir şekilde yerel yönetimlere kaydırılmasına yol açmaktadır.

TABLO 3.14: Belediye Gelirlerinin Dağılımı % (1983-2000)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998	2000
Vergi Gelirleri	53.6	58.7	54.5	61.3	61.4	49.8	58.1	59.7	57.5
Genel BütçeV	40.4	50.9	42.8	51.0	53.7	45.0	47.4	48.8	47.3
Yerel Vergiler	13.2	7.8	11.6	10.3	7.7	4.8	10.7	10.9	10.2
Vergi D.Gelir.	38.5	34.2	27.5	21.0	21.0	18.8	22.6	16.9	30.7
Borçlar	7.9	7.1	18.0	17.7	17.6	31.4	19.3	23.4	11.8
İç	7.9	5.5	13.6	9.0	8.8	14.8	13.6	14.9	2.7
Dış	0.0	1.6	4.4	8.6	8.8	16.6	5.7	8.5	9.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeleirgiderler.php> (01.04.2002), DPT, (2001), 8. 5Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, s.45. ve DİE, Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler 2000, s.17. (Oranlar verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır).

Buna ilaveten Uluslararası Para Fonu ile yapılan görüşmeler sonunda 8. Plan döneminin ilk üç yılını (2000-2002) kapsayan bir istikrar programı uygulamasını öngören Stand By anlaşması imzalanmış bulunmaktadır. İstikrar programının hedefleri arasında, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin (KKBG) azaltılması suretiyle iç borç stok artış hızının düşürülmesi ve bu şekilde faizlerin düşürülmesi bulunmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, kamunun önemli ölçüde faiz dışı fazla vermesini sağlayacak gelir arttırıcı ve gider azaltıcı bir mali programın devreye sokulması kararlaştırılmıştır. Hazine Müsteşarlığı'na göre, istikrar programı çerçevesinde, 2380 sayılı Kanunla belirlenen oranlar dışında belediyelere ve il özel

idarelerine genel bütçeden verilecek her ekstra pay, bütçe gelirlerini azaltıcı ve bütçe açıklarını arttırıcı etkisi nedeniyle, 'vergi gelirlerinde artış sağlamak ve bu şekilde Hazine'nin borçlanma gereksinimini azaltarak faizleri ve enflasyonu düşürmek' yolundaki kısa dönemli Hükümet politikasına ters düşmektedir. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı, Genel Bütçeden alınan paylar artırılmadan özgelirlerde artış sağlanması gerektiği görüşündedir (DPT, 2001:49). Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamı üzerinden belediyelere verilen pay oranının azaltılması, belediyelerin görevlerini yerine getirmesini olumsuz yönde etkilemekte ve ortaya çıkan gelir yetersizliği, yani gelirlerin harcamalara kafi gelmemesi sonucu yerel mali krize yolaçmaktadır.

Ayrıca Genel Bütçeden belediyelere doğrudan aktarılan pay yalnızca %6 düzeyindedir. Bununla beraber, belediyelerin sayısındaki artış, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediye başına düşen payın azalmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu pay nüfus esasına göre dağıtılırken, nüfusu az olduğu için mali kaynağı az olan bazı önemli büyükşehir ilçe belediyelerinde ve özellikle göç alan yerlerde kişi başına daha fazla harcama yapılması gerekmektedir. Bu da soruna nüfus ölçütünün yanı sıra yaz-kış ve gece-gündüz nüfusu, okullaşma, genç nüfus yoğunluğu, kentleşme hızı, az gelişmiş bölgede bulunma gibi reel değerler ile birlikte bakılmasını zorunlu hale getirmektedir. Çünkü gelir sabit oranlı kalırken hizmet maliyetlerinin yükseliyor olması, belediyelerin temel mali kriz nedenidir (Falay vd., 1996:38; Falay, 1997:10).

Genel Bütçeden aktarılan ve %6'nın dışında geriye kalan ve de İller Bankası eliyle kullanılan %3'lük Belediyeler Fonu, 1992 yılından bu yana fiilen sürekli olarak daraltılmaktadır. Öte yandan Belediyeler Fonu da dahil olmak üzere üç yıllık istikrar programı çerçevesinde fonların tümüyle kaldırılması öngörülmektedir. Belediyeler Fonu, 1947 yılından itibaren Türkiye'de yerel altyapı yatırımı ve finansmanı açısından önemli bir kaynaktır ve bu yönüyle yerel yönetim sisteminin yapısal parçalarından biridir. Bu fonun kullanımının daraltılması ve giderek ortadan kaldırılması, yerel yönetim sistemi içinde İller Bankası modelinin sona erdirilmesi anlamına gelmektedir. Böylesi bir tasarruf, belediye finansmanı bakımından önemli negatif sonuçlar doğurabilecek bir tasarruftur (DPT, 2001:46). Buna rağmen

03.03.2001 tarihli 4629 sayılı kanun ile 01.01.2001 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere söz konusu fonlar kaldırılmıştır. Bu durum belediye gelirlerinin yapısını ve miktarını önemli ölçüde zayıflatacak ve belediyelerin kaynak yetersizliğine yol açacaktır.

3.2.2.2. Özgelirler

Belediyelerin öz gelirleri, *yerel vergiler* ile *vergi dışı gelirlerden* oluşmaktadır. Belediyelerin özgelirleri, bütçesinin 1983’de %51.7’sini oluştururken, bu pay dalgalanmalarla %22-%42 arasında seyretmiştir. 2000’de ise, bu payın yaklaşık %40.9 düzeyinde olduğu gözlenmektedir (bakınız sayfa 178, Tablo 3.14).

Belediyelerin özgelirlerinin azalma seyri içinde olmasına karşın, belediye gelirlerinin yarısına yakın kısmının merkezi transferlerden oluşması, belediyelerin merkezi yönetime mali açıdan bağlı oldukları ve mali ve idari özerkliklerinin bulunmadığı sonucuna varılmasına yol açmaktadır. Ancak küreselleşme süreci ile birlikte belediye gelir sistemine 1980’li yıllarda giren ve hızla artan *borçlanma gelirleri de bir bakıma belediyelerin özgelirleri arasında sayılmalıdır*. Çünkü belediye borçlarının Hazine tarafından üstlenilmesine rağmen, belediyeler Hazineye borçlandırılmakta ve borç geri ödemeleri yine belediye bütçesinden yapılmaktadır. Bu açıdan yerel vergiler, vergi dışı gelirler ve borçlanma hep birlikte belediyelerin özgelirleri olarak kabul edilebilir. Bunların toplam bütçe içindeki payı ise, 1983’de %59.6’dan 1987’de %57.1’e ve 1998 yılında ise %51.2’ye doğru bir düzeye karşılık gelmektedir. 2000 yılındaki pay ise, %52.7’dir. Bu oranların içinde ise iç ve dış özel sermaye kredisinin payı 1986’dan itibaren giderek artmaktadır (Tablo 3.14). Bu durum küreselleşme ile birlikte son 20 yıllık gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkmakta ve belediyelerin merkezi yönetimden görece özerk bir yapıya kavuşmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Belediyeler bu kaynağa bağlı olarak elde ettikleri güç karşısında merkezi yönetim ile ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasına gitmektedirler. Buna göre; belediyeler iç ve dış özel sermaye kuruluşları ile ticari ilişkilerin kurulmasının kolaylaştırılması, engellerin kaldırılması yönünde farklı talepler yaratarak merkezi yönetim ile ilişkilerine yeni bir boyut kazandırmaktadırlar. Küreselleşme sürecinin

ulus-devleti aşma yöntemlerinden biri budur; yerel yönetimlerin merkezi bütçe ile bağlarına yeni bir bağlantı çizgisi eklenmektedir. Yerel yönetimler, kaynakları bakımından para ve sermaye piyasalarına bağlanmakta, merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin bu yeni bağlantı noktasına göre yeniden yapılandırılması yönünde reform istekleri yükselmektedir. Örneğin, İller Bankası'nı belediyeleri ulusal bütçeye bağlayan aracı kurum olmaktan çıkarmak ve belediyeleri özel sermaye kesiminden borçlanmaya yani mali piyasalara bağlayan aracı kurum olarak örgütlendirmek, bu gelişmenin sonucu olarak ortaya atılan kurumsal reform hareketlerinden biri olarak belirtilmiştir (DPT, 2001:47).

Belediye özgelirlerini 1981 tarih ve 2424 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu gereğince elde edilen gelirler oluşturmaktadır. Bunlar; *yerel vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları* olmak üzere 3 grupta toplamaktadır. Ayrıca vergi dışı gelirler içine, 1580 sayılı kanunda yer alan belediye gelirlerini de eklemek gereklidir. Bunlar; belediye teşebbüslerinin hasılatı, belediyelerin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, belediye cezaları ve borçlanmalar gibi gelirlerden oluşmaktadır.

3.2.2.2.1. Yerel (Belediye)Vergiler

3.2.2.2.1.1. Genel

2424 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda başlıca yerel vergiler şöylece sıralanmaktadır: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisidir. Bunun dışında 3239 sayılı kanun ile 1986 yılından itibaren uygulanmak üzere Emlak Vergisi merkezi yönetimden alınarak belediye vergisi haline getirilmiştir. Aydınlatma ve Temizleme Harcı yeniden biçimlendirilerek 1993 yılında 3914 sayılı kanunla Çevre Temizlik Vergisi adıyla önemli bir belediye vergisi halini almıştır. Ayrıca Meslek Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi 1998 yılına kadar başlıca yerel vergilerdir.

Meslek vergisinin konusu, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunmak ve motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmaktır. Meslek vergisi 1987 yılı içinde kaldırılmıştır. İlan ve Reklam vergisinin konusu ise, belediye sınırları ile komşu alanlar içinde

yapılan her türlü ilan ve reklamlardır. Eğlence vergisi de, aynı alanlardaki eğlence işletmelerinin etkinliklerinden alınır. Emlak vergisinin konusu arsa, arazi ve binalardır. Akaryakıt tüketim vergisi rafineri şirketleri ve akaryakıt dış alımı yapan kuruluşlarca yapılan normal ve süper benzin, likit petrol gazı, gazyağı, motorin ve fueloil satışları üzerinden alınmakta idi. Ancak bu vergi 1998 yılında yapılan bir değişiklikle yerel yönetim vergisi olmaktan çıkarılmıştır. Haberleşme vergisi, abonelerinden PTT. İşletmesi tarafından toplanan telefon, teleks, faksimil ve data ücretlerinden alınmaktadır. Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınmaktadır. Son olarak yangın sigortası vergisinin konusu ise, taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerdir (Üstümişik ve Yeter: 1998:9-15).

1975 yılında belediye gelirlerinin %51'i vergi gelirlerinden oluşuyor iken, 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı kanunun etkisiyle bu oran 1991 yılında ise %61.4'e çıkmış ve 1998 yılında ise %59.7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ancak belediye vergi gelirlerindeki bu artışın büyük bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan gelirlerden kaynaklanmaktadır. Genel bütçeden aktarılan pay, belediye vergi gelirlerinin 1985 yılında %86.7'sini, 1993 yılında %90.4'ünü, 1998 %81.7'ini 2000 yılında ise yaklaşık %82.3'ünü oluşturmaktadır. Bütün bu oranlar belediyelerin yerel (belediye) vergi gelirlerinin yetersizliğini ortaya koymaktadır. (bakınız sayfa 178, Tablo 3.14). Özellikle Emlak vergisi dışındaki vergilerin 1991-1998 yılları arasında belediyelerin vergi gelirleri içindeki payının oldukça düşük, %6-11 düzeyinde olduğu gözlenmektedir.

TABLO 3.15. Belediye Vergilerinin Tarife Yapısı

Vergi Türü	Maktu	Nisbi
1. Çevre Temizlik Vergisi	X	
2. İlan ve Reklam Vergisi	X	
3. Eğlence Vergisi	X	X
4. Haberleşme Vergisi		X
5. Elektrik ve Hgazi T.V.		X
6. Yangın Sigorta Vergisi		X

Belediye vergilerinin, fiyat artışlarına ve ekonomideki gelişmelere karşı duyarlı bir yapıya sahip (elastik) olmadıkları da bir gerçektir. Tablo 3.15’de görüldüğü gibi ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve çevre temizlik vergisi maktu olarak belirlenmektedir. Yani ekonomideki gelirlere bağlı olarak artış veya azalış göstermeleri mümkün değildir. Sadece çevre temizlik vergisi maktu bir vergi olmasına rağmen, her yıl VUK gereğince teşbit edilen yeniden değerlendirme katsayısının yarısı kadar arttırılmaktadır. O halde enflasyonun yüksek olduğu ülkemizde bu vergiler sürekli olarak yıldan yıla reel anlamda değer kaybına uğramakta ve bu durum, belediyeler açısından gelir kaybına yol açmaktadır.

Ancak bunların dışındaki vergiler nispi vergilerdir ve ekonomideki gelişmelere yani gelir ve fiyat artışlarına bağlı olarak artış göstermektedir. Bununla beraber, yine de belediye vergi gelirleri içindeki payları oldukça düşüktür.

3.2.2.2.1.2. Emlak Vergisi

Emlak vergisine gelince, bu verginin de, yerel mülk sahiplerince mülkün beş yılda bir belirlenen rayiç bedeli (vergi değeri) üzerinden hesaplanması nedeniyle beyan döneminin başlangıç yılında belediyeler için önemli gelir kaynağı olmasına rağmen, beyan dönemi içinde değerini yitirdiği bir gerçektir. Çünkü beyandan sonraki yıllarda emlak vergisinin, beyan yılında belirlenen tutara göre alınmaya devam edilmesi, yani esasında beyandan sonraki dönem içinde emlakın değerindeki artışın tam olarak vergi konusu yapılamaması, verginin reel anlamda değerinin azalmasına yol açmaktadır. Örneğin, beyan döneminin (1990-1993) başlangıcı olan 1990 yılında emlak vergisinin toplam belediye gelirleri içindeki oranı %6.9 iken, bu oran 1992’de %2.8’e, 1993’de %1.6’ya düşmektedir. Bu oran, bir sonraki beyan dönemini başlangıcı olan 1994 yılında yapılan rayiç değeri hesaplamaları ve de ek emlak vergisine rağmen, %7’ye yükselmekte ve yine 1995’te %3.8’e düşmektedir. Aynı beyan dönemine (1990-1993) göre, emlak vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında ise, bunun 1990’da %10.9 iken, 1992’de %4.9’a, 1993’de %3.2’ye düştüğü gözlenmektedir. Yine 1994 yılında uygulanan Ek Emlak vergisi nedeniyle bu oran %11.9’a yükselmekte ancak 1995 yılında %6.5’e

inmektedir. Emlak vergisinin belediye gelirleri içindeki payı 1990'da %56.3 iken, 1991'de %52.1, 1992'de 42.8'e ve 1993'te 32.8'e kadar düşmektedir. Yeni beyan döneminin başında, yani 1994 yılında ise, yeniden belirlenmelerle bu oran ancak %50.1'e yükseltilmiştir. Emlak vergisi yerel vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahip olabilme potansiyeline rağmen, mükellef baskısı gibi siyasi ve benzeri kaygı ve çıkarlardan dolayı enflasyona karşı yeterince korunamamakta ve bu vergi süreç içinde devamlı olarak erimektedir (Tablo 3.16).

Bunun yanı sıra, emlak vergisinin matrahının (vergi değerinin), yani emlakın rayiç bedelinin ve buna dayalı olarak hesaplanan emlak vergisi taksit tutarlarının 1990 yılı cari fiyatları ile belirlenmesi ve bundan sonra dört yıl içinde ödenecek yıllık tutarların, enflasyon artışına karşı tam anlamı ile bir endekslemenin yapılamaması nedeniyle verginin hasılatında sürekli bir kayıp söz konusu olmaktadır. Buna göre, emlak vergisi, beyan dönemi başlangıcı olan 1990 yılı baz alınarak yıllık taksitlerinin değerindeki artışlar ile, yine 1990 baz yılı esasına göre, yıllık enflasyon artışı karşılaştırıldığında; emlak vergisi taksitlerinin enflasyon karşısında aşırı ölçüde eridiği gözlemlenmektedir. Rakamlarla ifade etmek gerekirse; 1990 yılına göre, emlak vergisi taksitlerinin değerindeki artış oranları ile enflasyon artış oranları sırasıyla şöyle gerçekleşmektedir; 1991 %2.7, %55.1; 1992 %35.6, %151.6; 1993 %69.3, %298.5; 1994 %1348.6, %779.5 ve 1995 %1391.8, %1535.8'dir (Bakınız Tablo 3.16).

Görülmektedir ki, emlak vergisindeki yıllık artışlar gerçek anlamda bir endeksleme sistemi uygulanamadığından, yıllık enflasyon artışlarının gerisinde kalmaktadır. Bu nedenle 1998 yılında 4369 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle; emlak vergisinin gerçek değerler üzerinden beyan edilmesini sağlamak üzere vergi oranları düşürülürken, vergi matrahının her yıl yeniden değerlendirme oranında arttırılması esası getirilmiştir. Ancak Ağustos 1999'da çıkan 4444 sayılı kanun ile emlak vergisinin matrahının yeniden değerlendirme oranının yerine bu oranın yarısı kadar arttırılması hükme bağlanmıştır.

Emlak vergisi gelirlerinin değerinin enflasyon karşısında tam olarak korunamaması belediyeler açısından önemli ölçüde gelir kaybı anlamına gelmektedir. Bu arada belediyelerin personeline ücret ödeme baskıları, yatırım

harcamalarını sürdürme gibi planlanmış zorunlu harcama ve hizmetlerin devam etmesi karşısında gelirlerinde reel olarak meydana gelen azalma, gelir ve giderleri arasında yapısal açıklara yol açmakta ve sürekli hale gelen bu durum sonuçta belediyeleri mali krize sürüklemektedir.

TABLO 3.16 Emlak Vergisinin Seyri ve 1990 Beyan Dönemi Emlak Vergisi Taksitlerinin Enflasyon Karşısındaki Durumu (Cari Fiyatlarla Milyar TL)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Toplam Belediye Gelirleri (1)</i>	6.472	11.544	21.554	48.569	93.499	178.076
<i>Vergi Gelirleri (2)</i>	4.121	7.085	12.345	24.120	54.580	103.568
<i>Yerel Vergiler (3)</i>	798	884	1.424	2.317	12.988	19.229
<i>Emlak vergisi (4)</i>	449	461	609	760	6.504	6.698
<i>(4/1)</i>	6.9	4.0	2.8	1.6	7.0	3.8
<i>(4/2)</i>	10.9	6.5	4.9	3.2	11.9	6.5
<i>(4/3)</i>	56.3	52.1	42.8	32.8	50.1	34.8
<i>Emlak Ver. Artışı (1990 Baz yılı)</i>	-	2.7	35.6	69.3	1348.6	1391.8
<i>Enflasyon Artışı(1990 Baz yılı)</i>	-	55.1	151.6	298.5	779.5	1535.8

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeirgiderler.php> (10.02.2002) ve DPT, (2001), 8. 5Yıllık Kalkınma Raporu, Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, s. 51. (Oranlar verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır).

Vergi, kamu harcamalarının finansman aracı olarak, toplam harcamaların yükünü topluma yayan bir araçtır. Bu yönü ile vergiler, toplum tarafından mutlak bir yük olarak algılanmaktadır. Bu nedenle, vergileme ilkelerinin zaman içindeki değişimi ve gelişimi hakim grupların çıkarlarının doğrultusunda gerçekleşmektedir (Myrdal, 1965, Aktaran Önder, 1995:219). Bu anlamda emlak vergisi mükelleflerinin mülkün rayiç değerini ve vergi oranlarını çıkarları doğrultusunda belirlemek üzere tutum ve davranış içinde bulundukları ve önemli bir toplumsal güç oluşturabildikleri ve baskı yaptıkları söylenebilir. Çünkü verginin oranları her belediyede kurulan Takdir Komisyonu tarafından belirlenmektedir. “Komisyon kararı mülk sahiplerini doğrudan ilgilendiren bir konuya ilişkindir ve tepeden inme ya da ‘sivil toplum’dan kopuk bir karar sürecinin ürünü değildir. Tersine karar, kapitalist formasyonun asli unsurlarının doğrudan katılımı ile verilmektedir” (Güler, 1998:251).

Emlak vergisi arazi vergisi ve bina vergisi olmak üzere iki vergiyi kapsamaktadır. Emlak vergisine ilişkin 19.01.2002 tarihli 4376 sayılı kanunla yapılan değişikliğe göre, vergi değeri⁴;

a) Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler (turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre,

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları'nca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile emlak vergisi kanununun (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılmak suretiyle, hesaplanan bedeldir.

Vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının (yarısı) nispetinde artırılması suretiyle bulunur.

Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen artış oranını (sıfıra) kadar indirmeye veya yeniden değerlendirme oranına kadar artırmaya yetkilidir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 95 inci maddesi uyarınca belirlenen belediye grupları itibarıyla farklı oranlar tespit etmek suretiyle de kullanabilir.

2002 tarihli ve 4376 sayılı kanun ile vergi değerinin hesaplanmasında herhangi bir değişiklik sözkonusu değildir. Ancak daha önce vergi değerinin mükellef tarafından beyan edilmesi uygulamasından vazgeçilmektedir. Ayrıca bina vergisi oranları büyükşehir belediyeleri kapsamında normal belediyelere uygulanan

⁴ Vergi değeri, Emlak Vergisinin mevzuuna giren bina ve arazinin rayiç bedelidir. Rayiç bedel, bina ve arazinin beyan tarihindeki piyasa alım satım bedelidir.

oranın (iki) katı olmak üzere arttırılmaktadır. Buna göre; büyükşehir belediyeleri içinde meskenlerden binde 2, binalardan (işyeri vb.) binde 4 bina vergisi oranları uygulanacaktır. Tüm bu gelişmeler belediyelerin mali krizine çözüm bulma çabalarının bir sonucu olmaktadır. Ancak yine de arsa ve arsa payı değeri her belediye sınırı içinde takdir komisyonları tarafından farklı olarak belirlenebilecektir.

Takdir komisyonları belediye ve tapu sicil memurluğuna ek olarak muhtarlar ile Ticaret Odası temsilcilerinden oluşmaktadır. “Bu kurumsal yapı, pratikte vücut bulan bir başka süreç, belediyenin ‘mahallelerin bilinen-ileri gelen kişileri ile anlaşmaya varma süreci’yle birleşmektedir” (Güler, 1998:251). Bunu belediyelerin yerel halktan vergi ve benzeri gelirleri toplamaktan kaçınması ile açıklamak mümkündür (Falay vd., 1996:12; Yeter, 1993:63). Siyasi nedenler ve ‘artık’tan pay vermeme mücadeleleri ile belediyeler büyük oranda gelir kaybına uğratılmakta ve maliyesinin çöküşü hızlandırılmaktadır.

Ayrıca mali denkleştirme ilkesine uyulmadığı ve böylece bölgeler arasında eşitsizliklerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, özellikle büyük kentlerde kentleşme yoluyla dışsallıklar ve dolayısıyla rantların oluşması ve bu rantların burada yaşayan belli kesimler tarafından ele geçirilme mücadelesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle siyasi çıkar ve kaygılardan dolayı belediyeler arasında eşitsizlik yaratılmakta ve iktidardaki politikacıların çevresini oluşturan belli çıkar kesimlerine kentsel rantlar aktarılmaktadır. Buna karşın merkezi yönetimdeki politikacılar ile yakınlığı bulunmayan veya çıkar ilişkilerinin zayıf olması dolayısıyla yeterli gelir elde edemeyen belediyeler, merkezi yönetimin politikaları sonucu mali krizle karşı karşıya kalmaktadır.

3.2.2.2.2. Vergi Dışı Gelirler

Belediyelerin vergi dışı gelirleri; harçlar, harcamalara katılma payları ve 1580 sayılı Kanun’da yer alan gelirlerden oluşmaktadır. Bunlar; *belediye teşebbüslerinin hasılatı, belediyelerin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, bağışlar ve borçlanmalar* gibi gelirlerdir. Bu gelirlerden özellikle borçlanmalar giderek önem kazanmış bir durumdadır ve öz gelirlerden ayrı olarak ele alınmaktadır. Ancak belediyelerin, mali

kriz içinde bulunması ve dolayısıyla borçlarını ödeme yetersizliğinde olması nedeniyle, borçları Hazine tarafından ödenmiş olsa dahi, bu borcun sonunda belediye bütçesinden ödenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Bu bakımdan borcun sonunda belediye tarafından ödeniyor olması, esasında bu gelir türünün de öz gelir olarak kabul edilmesini mantıklı kılmaktadır. Borçlanma bütçe içindeki öneminden dolayı, ayrı bir başlık altında ve ilerleyen kısımda ele alınacaktır.

Belediye gelirleri içinde yer alan toplam 12 adet harcın, tellallık harcı hariç hepsi maktu olarak belirlenmiş ve enflasyon artışı nedeniyle verimsiz duruma gelmişlerdir. Bunun yanında yol, su ve kanalizasyon işleri harcamalarından elde edilecek katılma paylarının hasılatı ise, bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği şeklinde getirilen hüküm gereğince bir üst sınır saptanarak daraltılmaktadır. Böylece kentleşmenin doğurduğu ranttan belediyelerin yararlanabilme imkanları zayıflamaktadır. Halbuki, harcamalara katılma payının uygulamasını gerektiren alt yapı hizmetleri gibi rant yaratan faaliyetler, belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Belediyeler, örneğin çöp ve katı atık toplama yoluyla esasında önemli bir rant yaratmaktadır. Büyük bir işletmenin veya bir turistik otelin günlük tonlarca katı atığını ücretsiz olarak toplamak, taşımak ve imha etmek belediyelerin zorunlu görevi sayılmaktadır ve esasında hizmetten yararlanan açısından önemli bir rant kaynağı olmaktadır (Yeter, 1993:61). Belediyenin bu hizmetin yerine getirilmesi için katlandığı maliyetin bedelinin önemli bir kısmının, büyük kentsel rant elde edenlerce karşılanması önemlidir. Belediyeler toplumsal yarar yerine belli kesimlerin elinde biriken kentsel rantları topluma yaymayı sağlamalıdır. Çünkü söz konusu bu kesimler belediyelerin tüm toplumun katlandığı maliyetler sonucu sunduğu hizmetler sayesinde kentsel rantları elde etmektedirler. O halde belediyeler bu kesimlere aktarılan gelirlerin bir kısmını topluma yansıtmayı sağlamalıdır. Bunu sağlamanın en önemli yolu ise, ödeme gücünü esas alan adil bir vergileme sistemine dayanmaktadır.

Küreselleşme ve yerelleşme politikaları da esas olarak yerel hizmetlerin kamusal mekanizmalar yerine, harcamalara katılma payı, kullanıcı harçları (fiyatları) v.s. yoluyla piyasa mekanizması içinde 'piyasa malı' olarak fiyatlandırılmasını

öngörmektedir. Dolayısıyla, belediye gelirleri içinde kullanıcı harçları gibi fiyatlandırma mantığına dayalı gelirlerin artırılması savunulmaktadır. Ancak bu, iç ve dış borçlanma yoluyla para ve sermaye piyasalarına bağımlı hale getirilen belediyelerin geri ödemelerini kolaylıkla ve zamanında yapabilmesinin önünü açma gayretidir. Bu yolla yerel mal ve hizmetin kamusal niteliği zayıflamakta ve malın veya hizmetin sunucusunun önemi ortadan kaldırılmaktadır. Böylece belediye hizmetlerinin finansmanında kamu kaynaklarına alternatif bir kaynak olmak üzere yerel halk, önemli bir gelir kaynağı ve mükellefi haline getirilmektedir. Su, gaz, elektrik, katı atık, atık su, metro, otobüs işletmeciliği ve benzeri bir çok belediye hizmetinin; belediyenin kamusal faaliyetleri sonucu yaratılan rantlardan daha fazla yararlananlar olmak üzere ayrımı yapılmaksızın, toplumun tüm kesimlerine ilişkin gelir dağılımına ve yaşam koşullarına bakılmaksızın ve de hizmetin tüm topluma yansıyan fayda ve maliyetler karşılaştırılmaksızın fiyatlandırılması, kentsel toplumsal hareketlere yol açabilecek ve mali krizi tırmandırabilecek sonuçlar doğurabilecektir.

3.2.2.3. Borçlanma

Borçlanma, belediye gelir sistemine 1980’li yıllarda giren ve giderek önemli ve sürekli bir hale gelen gelir kaynağıdır. Çünkü 1975-1982 yıllarında sadece 1 milyar TL olan borçlanma tutarının 1983 yılında 12 milyar TL’na ve 1998 yılında ise 350 trilyon liraya (bakınız sayfa 177, Tablo 3.13) çıktığı ve 2000 yılında ise, yaklaşık 552 trilyon lira olduğu görülmektedir. 1983 yılında borçlanmanın belediye gelirleri içindeki payı %7.9 iken, özellikle 1986 yılından itibaren artış göstermiş ve 1998 yılı için %23.4 gibi önemli bir düzeye yükselmiştir.

1980’li yılların ortalarından itibaren dış borçlanma özellikle büyükşehir belediyelerinin önemli bir gelir kaynağı haline gelmektedir. Buna göre, dış borçlanmanın tüm belediye gelirleri içindeki payı 1985 yılında %1.6 iken, sürekli artış göstermiş ve 1993 yılında %16.6 düzeyine yükselmiş, 1998’de ise, %8.5 olmuştur. 1998 yılı fiyatlarıyla 1980 yılında 209.000 liralık kişi başına borçlanma yapılırken, bu tutar 1998 yılında 9.167.358 liraya yükselmektedir.

Borçlanma belediye öz gelirleri içinde ele alınması gereken bir gelir kaynağıdır. Bu nedenle de merkezden aktarılan bir kaynak olarak görülmemelidir. Bilindiği üzere, ülkemizde Hazine, yurt dışından kredi bulan belediyelere garantörlük yaparak destek vermekte ve belediyelerce ödenmesi gerektiği halde ödenmeyen borçları garanti kapsamında üstlenmektedir. Ancak bu durum, borçların merkezden aktarılan bir kaynak olduğunu ifade etmez. Çünkü borç geri ödemeleri sonunda belediye bütçelerinden yapılmaktadır. Belediyelerin borcunu ödeyememesi durumunda Hazine tarafından üstlenilen borçlar, bir istisna değildir. Çünkü bu durumda belediyeler Hazine'ye⁵ borçlandırılmakta ve geri ödeme genel bütçeden aktarılan payların kesilmesi yoluyla yine belediye bütçesinden yapılmaktadır.

Borçlanmanın belediyelerin öz gelirleri içinde algılanmaması veya böyle olduğunun yansıtılmaması, belediyelerin mali bakımdan merkeze aşırı bağımlı oldukları kanısını yaratmakta ve öz gelirlerin arttırılması yönünde taleplere neden olmaktadır. Oysa merkezden aktarılan payların oranı sürekli olarak azaltılmaktadır.

Bu durum 1980 sonrası ekonomik yeniden yapılanma sürecine yönelik küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme politikalarının bir sonucudur ve bu doğrultuda belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığı azaltılırken, bunun yerine özel para ve sermaye piyasalarına bağımlı hale gelmesi söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin, sermayenin özel kesimin elinde birikimine katkıda bulunması süreci yaşanmaktadır. Bu gelişme merkez-yerel yönetim ilişkilerinde önemli yapısal değişmelere yol açmaktadır. Buna göre, kendi mali krizi ile başedemeyen merkezi yönetim, belediyelere kaynak aktarma zorunluluğunu zayıflatabilmek bakımından, belediyelerin iç ve dış özel sermayeye yönelmesini ve dolayısıyla yeni liberal politikalarının öne sürdüğü şartları daha kolay bir biçimde onaylayabilmektedir.

Ayrıca İller Bankası'nın belediyelerin yatırım harcamalarını karşılayan kredi oranının sürekli azaltılması, belediyeleri özel bankalardan ticari faizle kısa vadeli borçlanmaya itmiştir. Bu da yerel mal ve hizmet üretiminin, mali sermayenin

⁵ Hazine söz konusu alacağını, borçlu belediyeler adına tahakkuk eden GBVGTT paylarından vergi, SSK vs. gibi kamu hizmetinden doğan borçları düştükten sonra kalanın %25'i oranında kesinti yaparak tahsil etmektedir.

yönlendirici etkisiyle, özel sermaye kesimi ile bağlantısının kurulması ve bu kesime aktarılmasına yönelik amacın bir uygulama biçimidir (Falay, 1996:213).

Belediyeler borç geliri sağlama nedeniyle, merkezi yönetim ile ilişkilerinde değişiklik talep etmeye başlamaktadır. Bu, genel olarak, iç ve dış özel sermaye kuruluşları ile özgürce ticari ilişkiye girme talebidir; belediyeler, merkezi yönetimden bu ilişkiyi kolaylaştırması, mümkün kılması ve engel olmaması taleplerinde bulunmaktadır (DPT, 2001:47). Böylece belediyelerin, kendi mali krizini aşmaya çabalayan özel sermayenin yeni kârlı alanları haline gelmesi sağlanmaktadır. Ülkemizde bunun en önemli örneği, İller Bankası'nın etkinsiz hale getirilmesidir. İller Bankası'nın belediyeleri ulusal bütçeye bağlayan aracı kurum olmaktan çıkarılması, belediyelerin fiziksel alt yapı ve toplumsal hizmetlerinin, kamu kredisi yani kamusal kaynaklar yerine, özel sermaye kredileri ile sunulması anlamına gelmektedir.

Belediyelerin özel sermayeye bağımlı hale gelmesi, yani özel mali piyasalara bağlanması, belediyelerin yerel gelirlerini piyasa koşullarında artırmayı gerektirmektedir. Yani belediye hizmetlerinin fiyat ilkesine dayanması anlamına gelmektedir. “Belediyelerin merkeze bağımlılıktan kurtulması, belediyelerin daha fazla ve istikrarlı biçimde öz gelirlerine dayanmaları gerektiği tezi, günümüzde mali piyasalarla ilişkilerin bir ön koşulu olarak öne çıkmaktadır. Bu noktada özerklik ve demokratiklik hedeflerinin içi demokrasi kuramı tarafından değil, asıl olarak taraflar arasında özgür irade gerektiren piyasa mekanizmasının gereklilikleri tarafından doldurulmaktadır” (DPT, 2001:47).

İç özel sermaye kredilerinin kısa vadeli ve yüksek faizli yapıları nedeniyle maliyeti yüksek bir kaynak olması, dış kredilerin ise dövize endeksli değişken faizli ve dayandıkları projelerin koşullu yapısı ve hem mali hem de teknik ek maliyetlere yol açması nedeniyle belediyelerin yapısal açıkları hız kazanmakta ve borç krizi ve dolayısıyla mali kriz içine girmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir.

Belediyelerin borçlanacakları iç ve dış kurum ve kuruluşların şartlarına önemli ölçüde uyma zorunluluğu, yerel hizmetin niteliğini, kamusal kaynakların

kullanımını ve yönünü belirlemekte ve bunların tümü sonuçta toplumsal refahın gelişimini etkilemektedir.

Türkiye’de belediyeler dış borçlanmayı dört önemli kaynaktan gerçekleştirmektedir; İlki, Dünya Bankası ile Bölgesel Kalkınma Bankaları gibi *uluslararası kuruluşlardır*. İkincisi, ikili anlaşmalar çerçevesinde resmi kredi açan *yabancı devletlerdir*. 1980’li yıllara kadar dış borçların %90’ı ve daha fazlası bu kaynaklardan elde edilmiştir. Üçüncüsü; 1980 sonrası ekonomik sistemin yeniden biçimlendirilmesi ve krizini aşma çabalarına yönelik olarak küreselleşme-yerelleşme-özelleştirme gibi ‘yeni liberal’ politikalarının etkisiyle ortaya çıkan gelişmelere paralel olmak üzere uluslararası *para piyasaları veya ticari bankalar* giderek ön plana geçmiştir. Uluslararası para piyasaları; bankalar ile bankacılık dışı mali kesim olarak adlandırılan özel finans kurumları, finansal kiralama şirketleri gibi kurumlardır. Bankalar ise, ticari bankalar, yatırım ve kalkınma bankaları ve kıyı bankalarını kapsamaktadır. Dördüncü kaynak ise, *tahvil ihracı ile borçlanmadır*. Ancak bu kaynağın 1990-1997 yılları arasında ve yalnızca Ankara Büyükşehir Belediyesi tahvil ihracı ile sınırlı kalmıştır. Bu hesap 1987 yılında kapatılmış ve artık bir daha banka tahvil ihracı da olmamıştır (Güler, 1997b:24).

Dış borç kaynaklarına ilişkin oranlar, küreselleşme sürecinin, kısa ve net bir şekilde ifadesidir. Dış borç kaynağı olarak uluslararası kuruluşlar ile resmi kredi açan devletlerin payları azalırken, bunların yerlerini özel sermaye almaktadır.

Tablo 3.17’ten anlaşıldığı gibi, belediyelerin temel borç kaynağı ticari bankalar- uluslararası para piyasalarıdır. 1996-2002 yılları arasında toplam borcun yaklaşık %56-77’si bu kaynaktan elde edilmiştir. Bunu %13-20 arasındaki paylarla uluslararası kuruluşlar izlemektedir. Devletlerden alınan borçların, toplam içindeki payı ise, %6-11 arasındadır. 2002 yılının ilk dört aylık gerçekleştirmelerine bakıldığında ise, oranlardaki yapının bozulmayacağına yönelik ip uçları alınmaktadır.

TABLO 3.17. Yerel Yönetimlerin Dış Borçlarının Yapısı ve Toplam İçindeki Payları (%)

Milyon Dolar	1996	Pay	1997	Pay	1998	Pay	1999	Pay	2000	Pay	2001	Pay	2002*	Pay
Ul.arası Kuruluşlar	279	13	322	14	430	18	396	18	361	17	333	20	326	21
Devletler	127	6	164	7	224	10	189	8	174	8	188	11	173	11
Tic. Bankalar	1.647	77	1.738	76	1.658	56	1.554	69	1.466	70	1.091	65	993	64
Parasal olm. Kuruluş.	87	4	66	3	103	4	109	5	91	4	64	4	64	4
Toplam	2.140	100	2.290	100	2416	100	2.248	100	2.091	100	1.676	100	1557	100

Kaynak:(çevrimiçi).[http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\)html](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3)html).01.05.2002

*İlk dört ayın verileri

İç ve dış borçlanma, belediyeler açısından yeni ve önemli bir finansman unsuru olmasının yanı sıra esasında yerel kamusal hizmet yapısının, finansman sisteminin ve anlayışının köklü şekilde değişmesine yol açmaktadır (Güler1997b:29):

1) İller Bankası yerel maliye sistemindeki yerini yitirme sürecine girmiştir. Bunun nedeni, yerel altyapı yatırımlarının finansmanında kamu kaynaklarının kullanımı yerine, sektörün yerli ve yabancı mali piyasalara bağlanmasını ön gören politikaların benimsenmesidir (Geray, 2001:11).

2) Borçlar, kullanıldıkları alanda hizmetin kamu hizmeti değil, piyasa malı olarak sunulması koşulu ile sağlanabilmektedir (DPT, 2001:58; Geray, 2001:11). Çünkü borç verenler, bu fonların nerede ve nasıl kullanılacağını kontrolleri altında tutmak ve belli şartların yerine getirilmesi karşılığında borç verme eğilimindedirler. Yani borç veren, ana para ile birlikte faiz gelirini zamanında ve eksiksiz olarak elde edebilmek, yani verdiği borç karşılığında kârını garanti altına alabilmek için hizmete uygulanacak fiyat koşulunu öne sürerek verdiği borcu kredilendirmektedir. Böylece saptanacak fiyatın; belediye işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borç ile ilgili her türlü geri ödemeyi ve gelecekte yapılacak yatırımlar için katkı payını karşılaması talep edilmektedir. Öngörülen fiyatlandırma sistemi, hizmetin

kullanıcılarından toplanacak kaynağın yapımcı-işletmeci şirketlere borç veren mali kuruluşlara ve bunların çalışması için ortamı uygun hale getiren aracı konumundaki *belediye bürokrasilerine* aktarılmasını güvence altına almaktadır. Böylece belediyelerin finansman kaynağı içinde borçlanma yapısındaki gelişim, 'yeni liberal' politikaların, özünde devletin küçültülmesi ve bunun yerine yerel hizmetlerin ihaleler yoluyla özel sektöre devredilmesi ve böylece yüksek kârlı alanların sermayeye aktarılması amacını taşımaktadır. Öyle ki, 1985-1995 yılı ortalaması olarak yerel yönetimlerce kullanılan kredilerin %13'ü kamu kredisi, %20'si yerli ticari banka kredisi ve %67'si yabancı banka kredileri ya da dış kredidir. Yerel yönetim kredileri içinde kamu kredisi oranı hızla geriye çekilmektedir. Borçlanma yapısındaki bu değişim, Türkiye'de yerel yatırımların finansman kaynağının ağırlıklı olarak dış borçlanma yönünde belirlenmesini sağlamıştır. Artık Türkiye'de belediyeler adeta sermayeyi kendi birimine çekmek için rekabet eden kurumlara dönüşmektedir. Buna bağlı olarak sermayenin kârını garanti edecek gerekli koşulları ve ortamı sağlamaktadır. Ancak bu koşulların ve ortamın yerine getirilmesi halinde gelen sermaye, koşulları kendi çıkarları doğrultusunda saptamaktadır. Böylece hizmetin niteliğini ve fiyatını belirlemekte, yani özel piyasa malı üretme mantığı ile hareket etmektedir. Dış özel sermayeye konu olan ve aynı zamanda piyasa malı veya hizmeti olarak fiyatlandırılması yönünde gelişmelerin doğduğu kamusal hizmet alanları ulaştırma, enerji, içme suyu, kanalizasyon, çevre vs. gibi sıralanmaktadır. Bu hizmetler dolayısıyla yapılan borçlanmaların ve bunlar dolayısıyla ortaya çıkan maliyetlerin yüklenicisi ise tüm yerel toplum hatta ulusal toplumdur. Kuşkusuz ki, belediyelerin su, atık su, katı atık nedeniyle borçlanmasının, öncelikle herkesin eşit olarak yararlanması gereken kamu hizmetleri olması ve genel sağlık için temel ve ertelenemez yatırımlar olması bakımından maliyetine katlanılabilir olduğu açıktır. Buna ayrıca merkezi yönetimin kendi mali krizi nedeniyle yerel yönetimlere kaynak aktaramaması ve belediyelerin gelir yaratma güçlerinin sınırlı olması da eklenince, borçlanma kaçınılmaz ve zorunlu bir hale gelmektedir. Ancak küreselleşme süreci ile birlikte belediyelerin yapısı hızla değişmekte, bir yandan yerel yönetimlerin özerk ve daha güçlü olmaları savunulurken öte yandan bunların özel sermaye lehine alanlarının daraltılması ve hizmetlerinin sunumunda ve de fiyatlandırılmasında geri plana itilmeleri sonucu doğmaktadır. Böylece küreselleşme, kamu hizmetlerinin

özelleştirilmesi yönünde baskılar yaratmaktadır. Su, çöp toplama, elektrik gibi hizmetler katılımcılık adına bireylere, özel kesime, bırakılmaktadır. Bunun anlamı ise, bu hizmetlerin, kâr elde etmek için üretimini üstlenenler ile satın alma gücü olanların eline geçmesidir, ki bu durum, toplumsal eşitsizlikleri arttırmaktadır (Marcuse, 2001:2). Bilindiği gibi, yerel hizmetlerde katılımcılık modeli ilk olarak 1981 yılında İstanbul'da uygulamaya konulan ve sonra bütün büyükşehir belediyelerinde yaygınlaştırılan İSKİ Modeli'dir. İSKİ Genel Kurulu başlangıçta merkezi yönetimin başta olmak üzere bürokratların ağırlıkta olduğu bir yapıya sahip iken, 1984 yılından sonra merkezi vesayet ortadan kaldırılarak, Genel Kurul büyükşehir belediyesinin meclisinden ibaret hale getirilmiştir. Katılımcı İSKİ Modeli su ve kanalizasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi için uygun bir model olmaktadır. Çünkü öncelikle ayrı bir genel müdürlük kurulması ile su ve kanalizasyon yatırım hesabı, genel belediye bütçesinden ayrılmıştır. Böylece Genel Muhasebe Kanunu'na bağlı olmaktan çıkarılması ile bu yatırımlar için merkezi transferlerin payı azaltılmış ve dolayısıyla gerekli finansman yüksek su tarifeleri ile sağlanmaya başlanmıştır. Maliyetin su tarifeleri ile karşılanması, bu alanın özel sektör için kârlı ve çekici hale getirilme sürecinin başlanması demektir. Ayrıca ayrı bir genel müdürlük kurularak, altyapı yatırımlarında Kamu İhale Kanunu'nun dışına çıkılması ile özel sektörle yapılan sözleşmelerin yaygınlaşması da sağlanmış olmaktadır. Böylelikle sadece yatırım boyutunda değil, sayaç okuma, faturalama, bakım gibi hizmetlerde de ihale yöntemi olanağı yaratılmaktadır. Dünya Bankası'nın öngördüğü daha fazla katılımcılık, yerel yönetimlerin kamusal özünü zayıflatırken, yerel yönetimlerin kendi varlığını da tehdit etmektedir (Güler, 1996:159). Ayrıca, küreselleşme-yerelleşme-özelleştirme politikaları sonucunda belediyelerin ve yerel kamusal hizmetlerin yapısındaki değişimler aşağıdaki örneklerle de açık bir biçimde ortaya konulabilir:

- a) *Bursa Entegre Çevre Projesi:* Dünya Bankası'nın Bursa Büyükşehir Belediyesinin başvurusu üzerine 1993 yılında onayladığı bu proje kapsamında su, kanalizasyon, arıtma tesisleri ve katı atık tesislerinin vs. nin inşaatı için uygun faizli ve geri ödemeleri kolay kredi vermeyi kabul etmektedir. Bu kredi, projenin ~~çok~~ belli bir kısmını karşılayabilecek

düzeydedir ve Banka geri kalan kısmın Bursa Büyükşehir Belediyesi ve garantör olarak Hazine tarafından temin edilmesini ve bu konuda da aracı olabileceğini bildirmektedir. Projenin tamamlanabilmesi için yeterli yerli kaynak söz konusu olmadığından, böylece Banka esas olarak uluslararası para piyasalarına gidilmesini garanti altına almaktadır (Güler, 1999:154).

- b) Dünya Bankası 1995 yılında *Antalya Su ve Çevre Projesi* kapsamında ise, 'yeni liberal' politikalarının mantığına tam olarak uygun olan modelini gerçekleştirmektedir. Antalya'da su ve katı atık su hizmeti Lyonnaise des Eaux adlı Fransız menşeli ulusötesi şirket ile Enka konsorsiyumu tarafından yönetilmektedir (KIGEM, 1998).
- c) Yine Dünya Bankası 1998 yılında *Çeşme-Alaçatı Su Tesisi ve Projesi* kapsamında Çeşme ve Alaçatı Belediyelerinin kurduğu birlik, ÇAL-BİR ile bir anlaşma imzalamaktadır. Bu anlaşmanın maddeleri Dünya Bankası'nın kerdi verme amacını da açıkça ortaya koymaktadır. Anlaşmada projenin hedefleri şöylece belirlenmektedir: (a) Çeşme-Alaçatı bölgesinde su temini ve kanalizasyon hizmetlerinin yönetimi için 'yeni' kurumsal yapılanmayı gerçekleştirmek. Yeni yapının anlamı, su ve kanal hizmetlerinin özelleştirilmesidir. (b) özel işletmeci tarafından idare edilerek bu hizmetlerin etkinliğini arttırmak. Böylece Banka, hizmetin kamusal olarak sunulamayacağı kanısını pekiştirmekte ve krediyi ancak bu işleri kamu sektörünün değil, özel sektörün yapması karşılığında vermektedir. (c) sözü edilen bölgede su kalitesini, kanalizasyon hizmetlerini ve çevre koşullarını iyileştirmek. İlgili Anlaşma metnindeki ilgili maddede ayrıntıları ile sayılan ölçüm, kuyu açma, pompa istasyonlarının iyileştirilmesi, acil bakım ve onarım gibi işlerin yerine getirilmesinde gereken teknoloji ya da mühendislik bilgisi, yabancı danışman, işletmeci vs. olmadan Türkiye'de belediyeler tarafından sahip olunan kaynaklardır ve bu hizmetler ise, yıllardır belediyeler tarafından yapılagelen hizmetlerdir. Anlaşmanın diğer maddelerine göre, ihalelerde ulusal şirketlere üstünlük sağlayacak hiç bir şart koyulamaz, yabancı şirketlere ayrıca kısıtlama getirilemez ve kamu

şirketleri ihaleye giremez gibi koşullar öne sürülmektedir (Güler, 2001a:131-135; KIGEM, 1998).

Yukarıda verilen üç örnekte de, işletmecilerin geliri yerel halktan toplanacak olan içme suyu ve kanalizasyon tarife gelirlerinden elde edilecektir. Böylece belediye meclisince tarifelerin belirlenmesi de gerçekte ortadan kaldırılmakta ve bu yetki Dünya Bankası'na bırakılmaktadır. Çünkü belediye meclisinin bildirdiği tarife, Dünya Bankası'nın onayından geçmektedir. Böylece su gibi doğal bir kaynak ve kamusal sunulması zorunlu bir hizmet, yüksek kâr güvencesi ile Dünya Bankası aracılığıyla özel sektöre terk edilmektedir. Yani kamusal hizmetler, piyasa malı haline dönüşmektedir. Tüm bu gelişmeler, 'yeni liberal' politikalarının ne kadar somut ve her bir bireye ne kadar yakın olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel yaşam ulus-aşırı mali sermayenin ve ulus-aşırı işletmeci-yatırımcı şirketin çıkarları doğrultusunda belirlenir hale gelmektedir. Bu aynı zamanda belediyelerin daha güçlü olması değil, sermayeye bağımlı ve hatta sadece mali değil yönetsel bakımdan da alanını sermayeye bırakarak geriye çekilip küçülmeye doğru yöneldiği bir süreçtir. Böylece belediyeler, ağır şartları bulunan borçları nedeniyle sürdürülemez bir durum içine girmekte ve mali krizi derinleşmektedir.

3) Dış borç durumunda, ayrıca, hizmetin fiyatının dolara endekslenmesi söz konusudur ve bu da, iki önemli sonuç yaratmaktadır. Birincisi, ulusal-kamusal karar süreçlerine ipotek koyulmasıdır. İkincisi ise, yerel kamu karar mercileri, toplumsal eşitsizliği gidermek amacıyla önlemler alma gücünden yoksun kalmaktadır. (Geray, 2001:11-12). Dış borçlanma yoluyla ortaya çıkan borçlanma faiz ve kur farkı giderleri, şirketlere iş verecek aracı bürokrasi maliyetleri, kredinin aktarıldığı yapım işinde *–ki bu işler ihale yoluyla özel yapımçı şirketlere aktarılmaktadır–* oluşan maliyete ek olarak, şirkete kâr ödeme vs. maliyetler oldukça yüksektir. Denilebilir ki, borçlanma yoluyla, özellikle de dış borç yoluyla sağlanan kredinin İller Bankası gibi kamusal kaynaklardan sağlanması, bu gibi maliyetleri gerektirmeyeceğinden her koşulda çok daha ucuz ve etkilidir. Aksi halde, yerel yöneticilerin, dolayısıyla yerel karar mercilerinin yerel halktan uzaklaşması ve böylece yerel halkın refah düzeyinden ziyade, borç alınacak özel sermayenin isteklerine yakınlaşması ve bu kesimin refahı doğrultusunda hareket etmesi söz konusu olabilecektir. Bu ise,

yönetimin, toplumun tümünün değil belli kesimlerinin çıkarları doğrultusunda hareket etmesi demektir. Dış borçlanmada, devletlerden sağlanan kredilere göre daha maliyetli olan ticari bankaların-uluslararası kuruluşların öne çıktığı ve bunlardan alınan kredilerin getirisinin uzun dönemde elde edilen altyapı yatırımları için kullanıldığı gözönüne alınırsa, bu kaynağın belediye maliyesi üzerinde oldukça önemli bir yük oluşturduğu söylenebilir. Bu anlamda, belediyelerin dış borçlarının sektörel yapısının ulaştırma başta olmak üzere gaz, içme suyu, ve kanalizasyon gibi tamamen kamusal altyapı yatırımlarına dayanması kamusal alanın, toplumsal eşitliği sağlama fonksiyonundan çok yabancı özel sermayenin istek ve kârlılığına ilişkin koşullara maruz kalması anlamına gelmektedir. Çünkü bu yatırımlar kamusal ve dolayısıyla kârlılığın esas alınmadığı yatırımlardır. Bunların finansmanının kur riski yanında, ticari banka faizlerinin diğerlerine göre daha yüksek olması nedeniyle, iktisaden etkin ve savunulur olamayacağı kolaylıkla söylenebilir. Elbette buna bağlı olarak toplum açısından borcun ödenmesi esnasında katlanılan mali yük ile birlikte gerek bu dönemde ve gerekse gelecekte alınacak kararlar için hareket alanı ve esneklik payı bırakılmadığından, yeni yatırım vs. kararları almak daha güç hale gelebileceğinden, toplumun katlanacağı maliyetler sürekli olarak ağırlaşabilecektir.

4) Borç verenlerin sağlayacakları fonların karşılığında öne sürdükleri şartlar, tamamen kendilerini korumaya yöneliktir. Çünkü bunlar, sağlayacakları fonları; belediyelerin özel sermaye ile yani kendisi ile rekabet doğuracak alanlarda kullanmasını istemezler. Aksine; verecekleri borçların, özel yatırımların ve iktisadi faaliyetlerin teşvikine ve genişlemesine yönelik olarak kullanılmasını isterler. Borçlanılan kesim, yabancı devletler ise, bunlardan alınan kredilerin uzun vadeli ve düşük faizli olmasına karşın, proje kapsamındaki malların kendi ülkelerinden satın alınması koşulunu getirmektedirler. Yerel altyapı gereksinimlerinin tartışılmaz derecede zorunlu ve aşırı maliyetli olması, merkezi yönetimin kendi mali krizi nedeniyle belediyelere kaynak aktaramıyor olması ve de belediyelerin mali kriz içinde bulunması, enflasyon gibi bir tarafta parasal ve hizmet bakımından çaresizlik sözkonusu iken, diğer tarafta borç verebilecek az sayıda kurum veya kuruluşun olması, yani borç verenlerin tekelci güce sahip olması, borç verecek olanın şartlarına uyulmasını zorunlu hale getirmektedir. Böylece borç verenin tekelci yapısı borcun

maliyetlerini arttırmakta, yerel kamusal alanı ve refahı olumsuz yönde etkilemekte ve de bunlara bağılı olarak mali kriz sürekli hale gelmektedir.

Türkiye’de belediyelerin dış borçlarını geri ödeme bakımından kaynak yetersizliği içinde bulundukları söylenebilir. Bunlar borçlarını zamanında ödeyemedikleri gibi, bu durumdan dolayı faiz ve enflasyon artışının da etkisiyle sürekli olarak borçlanma maliyetleri yükselmektedir.

Ülkemizde 1983-1999 Haziran döneminde belediyeler Hazine Garantili olmak üzere 6.330 milyon dolarlık dış kredi sağlamışlardır. Ancak tersine, Hazine, belediyeler adına üstlendiği krediden itfaya bağladığı mali yükümlülüklerin vadesinde ödenmemesi ile karşı karşıya kalmıştır. 6.330 milyon dolarlık kredinin 3.430 milyon dolarlık kısmı, yani alınan borcun %54’ü belediyelerce ödenemediğinden Hazine tarafından üstlenilmiştir. Vadesinde ödenmeyen bu borçlar nedeniyle belediyeler Aralık 1999 başında Hazineye 1.3 katrilyon TL borçlu duruma düşmüştür.

SONUÇ

Devletin mali krizinin nedenlerine ilişkin liberal ve marksist kuramlar birbirinin tersi çözümlemelere dayanır. Esasında her iki kuram, mali krizi, farklı çıkar sınıf ve gruplarından hareketle devletin rolünün ve işlevlerinin artmasına bağlı olarak açıklamaktadır.

Liberal kuram temelde devletin küçük olmasından yanadır. Çünkü devlet doğasının gereği verimsizdir ve kaynak israfına yolaçmaktadır. Dolayısıyla kamu harcamalarının artması, gerçekte zenginliği yaratan özel sektörün ve ekonomik büyümenin engellenmesi ve vergi gelirlerinin azalması anlamına gelmektedir. Devlet bir taraftan sürekli artan sorumluluklar üstlenirken, diğer taraftan kendi gelir kaynağını, yani özel sektörü zayıflatmaktadır. Bu da sonuçta mali krizle karşılaşmasına yolaçmaktadır. Marksist kuram ise, devletin rolünün ve işlevlerinin, özel kesimin lehine sermaye birikiminin sağlanması yönünde belirlendiğini öne sürmektedir. Buna göre, devlet sermayenin özel kesim lehine birikiminin maliyetlerine katlanırken, bundan doğan kazançlar özel kesim tarafından mülkediniir. Ancak çelişkili bir biçimde sermayenin, elde ettiği 'artık'tan devlete pay vermeye gönülsüz olması nedeniyle devlet mali kriz ile karşı karşıya kalır. Liberal kuram; krizi, kapitalizmin yapısına özgü bir olgu olarak değil, devletin faaliyetlerinin ve yanlış müdahalelerinin bir sonucu olduğunu öne sürerken, marksist kuram; sermaye birikim sürecinin kaçınılmaz bir sonucu olduğunu savunmaktadır.

1970'lerde Keynesci refah devletinin mali krizinin ardından, *yeni liberal kuram* tüm dünyada hakim hale gelir. Yeni liberal kuram, Keynesci devletin mali krizini *düşük verimlilik, emek maliyetlerinin ve sosyal harcamaların artışı ve çıkar ilişkilerine dayalı politika üreten siyasal sistem* gibi nedenlerle açıklamaktadır. Bu bakımdan devlet küçültülmeli; küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme politikalarına ağırlık verilmelidir. Yani piyasa mekanizmasının işleyişine dayanan ulus-aşırı birikim modeli benimsenmeli ve sermaye birikiminin önündeki sınırlamalar kaldırılmalıdır. Keynesci devlet modeli sürdürülemez hale gelmiştir. Aynı şekilde gelişmekte olan ülkelerde devlet müdahalesine ve korumacılığına dayanan ithal ikameci kalkınma modelinin de gelişen ulus-aşırı rekabete uydurulması

gerekmektedir. Yeni liberal kuram, esasında sermayenin, krizini aşmasına ve kendini yeniden üretmesine yönelik bir amaç taşımaktadır.

Yeni liberal kuram, devletin gücünün sınırlandırılması ve merkezileşmiş yapısının zayıflatılmasının gereği olarak *yerelleşmeyi* savunmaktadır. Bu da, yerel yönetimlerin bir yandan öneminin artmasına diğer yandan yeniden yapılandırılmasına gereksinim yaratmaktadır. Yeni liberal kuram, yerel yönetimlerin özerk ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulmasından yanadır. Böylece yerel yönetimler sermayeyi kendi birimlerine çekmek üzere gerekli yetki ve imkanla donatılmış olmaktadır. Bu durum özünde, ulus-aşırı tekelci sermayenin, kendini zaman ve mekan sınırlamalarından kurtarma ve böylece yeni kâr alanları bulma gereğinin bir uzantısıdır. Yerel yönetimler gerek mali sermaye ve gerekse yapımçı sermaye açısından karlı alanlardır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin Keynesci dönemin eğitim, sağlık ve konut gibi emeğin yeniden üretimine yönelik kollektif tüketim hizmetleri sunan birimler olmaktan uzaklaşıp, yerlerini piyasa mekanizmasına bırakmaları öngörülmektedir. Bu durum, yerel yönetimleri sermayenin isteklerine ve krizine maruz bırakacağından, yerel yönetimlerin mali krizine yolaçabilecektir.

Bununla yanında, yerel yönetimlerin mali krizi, sosyo-ekonomik ve demografik nedenler, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri, yerel yöneticinin yapısı ve siyasal çıkar ilişkileri, mali yanılısma, yerel harcama ve gelir yapısına ve benzeri nedenlere bağlı olarak ortaya çıkabilir.

Türkiye'ye gelindiğinde, Batı ülkelerinde II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki gibi Keynesci refah devleti uygulamaları sözkonusu değildir. Ancak bu dönemde Türkiye'de de devlet müdahaleciliği ağırlık kazanmaktadır. İçer dönük kalkınmaya dayanan aktif devlet müdahalesi ve korumacılığının benimsenmesi dolayısıyla Keynesciliğe yakın bir anlayıştan söz edilebilir. Bu anlayış ithal ikameci kalkınma modeli ile hayata geçirilir. 1970'lerde ortaya çıkan dünya ekonomik bunalımı ülkemizde uygulanan ithal ikameci kalkınma modelini krize sürükler. 1980'li yıllarda ise, Batı'da olduğu gibi Türkiye'de de *yeni liberal akımlar* hakimiyet kazanır. Devletin küçültülmesine gidilir. Bunun için özelleştirme, serbestleştirme, deregülasyon ve yerelleşme gibi politikalar önem kazanır. *Yerel yönetimler, sermayenin istek ve çıkarlarına duyarlı hale getirilir.*

Türkiye’de yerel yönetimler (özellikle belediyeler), mali krizin; gerek bütçe açıklarındaki ve borç miktarındaki ve stoklarındaki artışlar bakımından *bütçesel boyutu* ve gerekse yerel kamusal mal ve hizmetin nitelik ve niceliğinin bozulması ve yetersiz hale gelmesi bakımından *yaşamsal boyutu* olmak üzere iki temel göstergesi açısından toplumsal refah kaybına uğramaktadır.

Bütçesel rakamlara bakıldığında, Türkiye’de, belediyelerin bütçe açıklarının, gelirlerinin %5’i civarında olduğu ve bunun mali kriz göstergesi sayılacak kadar önemli olmadığı söylenebilir. Ancak, belediyeler, bütçelerine tam olarak yansıtılmayan borç stoku nedeniyle derin bir borç krizi içinde bulunmaktadır.

Belediyelerin Hazine garantili dış borçların geri ödemelerinde yetersiz kalması nedeniyle, Hazine bu borcu üstlenmektedir. Örneğin 2002 tarihi itibarıyla belediyelerin *geri ödememeleri* nedeniyle, Hazine’ye olan borçları 5,9 katrilyon liradır. Ancak bu tutarlar bütçelere tam olarak yansımamıştır. Hazine, alacağını zamana yayarak borçlu belediyelere ilgili yılda genel bütçeden aktarılan paylardan vergi, SSK vs. gibi kamu hizmetinden doğan borçları düşüldükten sonra kalanın %25’i oranında kesinti yaparak tahsil etmektedir. Böylece belediyeler, bir yandan kesinti kadar gelirden mahrum kalmakta, diğer yandan anapara üzerine işlemeye devam eden faiz nedeniyle giderek büyüyen bir borç sarmalına girmektedir. Bunun yanında belediyelerin İller Bankası ve SSK, vergi daireleri gibi kurumlara olan borçları ile toplam borç stoku 7,6 katrilyon liraya yükselmektedir. Ayrıca borç tutarları artmaya devam etmektedir. Yıllık yatırım programlarına bakıldığında, belediye yatırımlarının büyük oranda özel ticari kurum ve kuruluşlardan borçlanma yoluyla gerçekleştirildiği görülmektedir. Örneğin 2000 Yılı Hazırlık Programı çerçevesinde, belediye hizmetlerine ilişkin projelerin bedeli 10,4 milyar dolardır ve bunun 9,8 milyar dolarlık kısmı (%94’ü) dış kredi ile finanse edilecektir.

Buradan hareketle, belediye bütçelerinin mali krizi tam olarak yansıtılmasına karşın, borç stokuna ve yerine getirilmesi gereken temel yerel hizmetlerin gerçekleşme oranına bakıldığında belediyelerin ciddi anlamda mali kriz içinde bulunduklarını söyleyebiliriz.

Vurgulamak gerekirse, genel olarak belediyeler kaynaklarının yetersizliği ve sürekli artan borç yükü nedeniyle, yerel hizmetleri talep edilen miktar ve kalitede sunmakta yetersiz kalmaları bakımından mali krizle karşı karşıyadır. Bunun temelinde ise, yerel hizmetlere talep yaratan sınıf ve grupların etkisi bulunmaktadır. Türkiye’de belediyelerin harcamalarının ve hizmetlerinin hacmi ve bileşimi ile gelir kaynaklarının paylaşımı incelendiğinde, belediyelerin özellikle 1980’li yıllardan itibaren giderek artan biçimde özel sermayenin taleplerine duyarlı hale geldiğini söyleyebiliriz.

Türkiye’de yerel yönetim politikaları ile yeni liberal politikalarla desteklenen özel sermayenin istekleri arasında bir uyum görülmektedir. Bu anlamda belediyeler, özel sermaye kesiminin üretilmesini istediği mal ve hizmetleri üretmektedir. Bu durum, belediyelerin hem daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılmakta, hem de finansman açığına ve mali kriz tehdidi altında kalmalarına yolaçmaktadır. Bu tehdidin giderilmesi aracı olarak da iç ve dış piyasalardan borçlanma yoluna gidilmektedir. Bu yolla güdülen amaç; sermaye için yeni üretim ve pazar alanları yaratarak mali krizin aşılmasını sağlamaktır. Bu amaca paralel olarak belediyeler, borçlanma, ihale ve kentsel rant yaratma yoluyla *doğrudan*, özel sermaye açısından ödenmemiş maliyet unsurları ve dolayısıyla kâr anlamına gelen emeğin yeniden üretimine yönelik hizmetleri ve altyapı yatırımları yoluyla *dolaylı* olarak bu sermaye kesimine katkı sağlama işlevine sahiptir. Bu bakımdan *Türkiye’de belediyelerin mali krizinin temel nedeni*; sermayenin özel kesimde birikiminin koşullarını yaratıp sürdürmek sorumluluğunu yüklenmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

1980’li yıllarda Türkiye’de belediyeler yeni liberal kuramın uygulayıcısı konumunda olan Dünya Bankası ve İMF gibi kuruluşlar aracılığıyla hizmet üretiminde ve sermayenin krizinin aşılmasında önemli hale gelmektedir. Örneğin Dünya Bankası, su ve kanalizasyon sektöründe kredi ve benzeri şartları ancak kamu tekelinin ortadan kaldırılması koşulu ile sağlayabileceğini belirtmektedir. Bu karara uygun olarak İller Bankası tasfiye sürecine girmiş ve Dünya Bankası belediyelerle doğrudan anlaşmalar yaparak özel sektöre yeni ve kârlı alanlar açmıştır.

Bu süreç elbetteki belediyelerin işlevlerinde ve dolayısıyla gelir ve harcama yapısında önemli değişimlere neden olmaktadır. Özetle, Türkiye’de belediyelerin

gelir ve harcamalarının *kamusal olma niteliğinden* uzaklaşıp, piyasa mekanizması mantığına uygun olarak yeniden yapılandırıldığı söylenebilir. Örneğin gelir yapısı, temel kamusal finansman biçimi olan vergiler veya kamusal krediler yerine ağırlıklı olarak *fiyatlandırma* ve *özel sermayeden borçlanma* gibi kaynaklara dayandırılmaktadır. Harcama yapısı ise, sermayenin yeniden üretimine yönelik bir seyir ve ağırlık kazanmaktadır. Böylesi bir yapılanma; belediyeleri, sermayenin çıkarlarına uygun davranmaya itip, giderek artan görevler ve maliyetler yüklenmesine ve sistemin krizlerine maruz bırakırken, öte yandan yerel temel kamusal hizmetlerin piyasa malı haline dönüşmesi ve pahalı hale gelmesi ile yerel halkın bunlara yeterli ve kaliteli miktarda sahip olamaması nedeniyle yerel toplumsal refahta azalmalara neden olabilmektedir.

Diğer bir anlatımla Türkiye’de yeni liberal politikaların uygulandığı 1980 sonrası döneme bakıldığında, kamu mülkiyetindeki varlıkların ve değerlerin belediyeler aracılığıyla azaltılmış ve bunların özel kesime devrini öngören model ve uygulamaların yürürlüğe konulmuş olduğu görülmektedir. Bunlar; belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, yerel hizmetlerin özel kesime ihale edilmesi, kent topraklarının özel mülkiyete dönüştürülmesi, rantların özel kesime devrini sağlamak üzere gayrimenkullerin gerçek değerleri üzerinden vergilendirilmemesi, belediye yatırımlarının kamudan çok özel kesim bankalarından finanse edilmesidir. Özünde özel sermayenin krizinin aşılmasına yönelik tüm bu model ve uygulamalar, belediyelerin sermayeye bağımlı hale gelmesine ve dolayısıyla özel sermayenin krizlerine maruz bırakılmasına sonuçta ise, mali krizine yolaçmaktadır.

Belediyeler, emeğin yeniden üretimine ilişkin toplu ulaşım, sağlık ve konut gibi alanlarda yerlerini giderek piyasa mekanizmasına terketmektedirler. Buna paralel olarak sanayiye yönelik elektrik ve doğal gaz gibi enerji birimleri, hızlı ve gelişmiş iletişim imkanları, geniş yollar, metrolar gibi sermayenin yeniden üretimine ilişkin alanlarda ise yatırımlarını arttırmaktadırlar. Gerek emeğin ve gerekse özel sermayenin yeniden üretimine yönelik bu tür yatırım alanlarını özel sektöre açıp önemli kaynak transferinde bulunmaktadırlar. Bu durum, temel yerel kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından kâr güdüsüne dayalı olarak üretilmesi sonucunu yarattığından, bu mal ve hizmetleri pahalı ve fiyatını ödeyenlerin kullanabileceği

hale getirebilmekte ve yerel toplumsal huzurun bozulmasına neden olabilmektedir. Ayrıca belediye kaynaklarının özel kesime aktarılması yoluyla belediyelerin topluca yaşama ve yönetme birimi olma hususundaki meşruiyetini kaybetmelerine yolaçabilmektedir.

Küreselleşme süreciyle birlikte Türkiye’de belediyelerin kaynak ihtiyacını ulusal ve özellikle ulus-aşırı özel sermayeden **borçlanma** yoluyla karşılamaları sıkça rastlanır bir durum haline gelmiştir. Bu piyasalardan, maliyeti yüksek krediler alınmıştır. Öte yandan *mali sermaye* kredinin geri ödenmesini garanti altına almak için *yapımcı-işletmeci sermaye* ile birlikte hareket etmekte ve ilgili şirkete dayalı olarak borç vermektedir. Yapımcı sermaye ise, ilgili belediyeden bir çok konuda ‘işletme imtiyazı hakları’ edinerek önemli gelir ve rantlar sağlamaktadır. Belediye meclisinin *sözde* tesbit ve denetimi ile hizmetin fiyatının ve ayrıca emeğin ücretinin özel şirket tarafından saptanması, bu imtiyazlardan ikisidir. Bu bakımdan liberal kuramcılar, belediyeleri ve buradaki emek gücünü yönlendirebilme amacına ulaşabilmektedir. Böylece özel sermayenin, kârını garanti altına alma amacıyla, izlediği birleşik iş stratejisi *hizmetlerin fiyatlandırılması ve fiyat düzeyinin yüksek tutulmasını* öngörmektedir. Yeni liberal kuramın, ‘yerelleşmeyi’ savunmasının gerçek nedeni de budur. Mali ve/veya yapımcı sermayeye bağlanma, belediyelerin gelirlerini piyasa koşullarında arttırmalarını zorunlu hale getirmektedir. Bu durum bir yandan, hizmetin kamusal niteliğinin ortadan kalkmasına ve ‘piyasa malı’ haline dönüşmesine ve böylece sadece ‘ödeyen kullanabilir’ ilkesinden hareketle yerel hizmetin sunumunun gerilemesine yolaçmaktadır. Öte yandan, yerel hizmetlerin özelleştirilmesini hızlandırdığından, belediyelerin hizmet alanlarını daraltmaktadır. Kısacası, belediyelerin hizmetlerini **borçlanma** ile finanse etmesi, hem yerel halkın ihtiyaçlarının doğrudan ve ucuz yoldan sağlanmasını engellemekte, hem de belediyelerin hizmet alanlarını ve güçlerini yitirmelerine neden olmaktadır. Anlaşılmaktadır ki, mali sermayeye ve yapımcı sermayeye borçlanmak, belediyeler açısından ağır mali ve sosyal sorunlar yaratmaktadır. Ayrıca ulus-aşırı özel sermaye yatırımı, bundan fazlasına da yolaçmaktadır; kamu hizmetlerine yayılarak yerel yaşam üzerinde sürekli ve etkili bir güç haline gelmekte ve belediyeleri küresel sermayenin bunalımlarına karşı korumasız bırakmaktadır.

Belediyelerin mali açıdan yeterli güce sahip olmadığı için, kaliteli ve (borçlanma nedeniyle de) ucuza hizmet üretmediği ve bu nedenle de temel politikasının, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi olması gerektiği savunulmaktadır. Buna göre; mali açıdan güçlü belediyelerin varlığı, ancak özelleştirme politikaları ile mümkündür. Ancak Güler'in (1997) belirttiği gibi, uygulamalarda özelleştirmenin dünyanın her yerinde ve ülkemizde daha ucuz değil, daha pahalı hizmet ürettiği görülmektedir. Özelleştirmeyi yapacak olan belediye kuruluşu, ihale nedeniyle ortaya çıkan kendi işletme giderlerini, ihale vereceği yüklenicilerin giderlerini (bunların yüksek ücretli yöneticilerinin ücretlerini, varsa hisse sahiplerinin bekledikleri kârlarını tüm cari giderlerini vb.) ve işin dış borç ile yapıldığı gözönünde tutulursa, borç anapara, faiz ve döviz kuru hesabı yapılarak ortaya çıkan geri ödenmelerini üstlenmektedir. Tüm bunlar hizmetin maliyetinin artması anlamına gelmektedir. Piyasa ekonomisinde rekabet nedeniyle hizmetlerin ucuza üretilceğini savunmak ise, sistemin rekabetçi bir yapıya sahip olmadığı gözönünde tutulursa, temeli zayıf bir iddia olmaktadır. Kamu sektörünün etkinsizliklerine karşı piyasa mekanizmasının etkinsizlik yaratmayacağını önermek de kabul edilir değildir. Çünkü, piyasaların tüketicilere, kalite ve fiyatlara ilişkin sınırlı bilgi sunması dahi piyasanın aksak işlediğinin önemli bir kanıtıdır. Dahası; özel sektör faaliyetlerinin çoğu, ologopolcü ve tekolci piyasa şartlarında gerçekleşmektedir.

Özel sermaye tekelleşirken, onun önündeki engellerin kaldırılması amacıyla kamu birimlerine, giderek artan görevler ve maliyetler yüklenmektedir. Bu da hizmetin etkin ve verimli bir biçimde sunulmasından ziyade, özel kesimin çıkarlarına uygun davranma amacının bir sonucudur. Sermayenin kendi krizini aşması, kendini yeniden üretebilmesi ve dolayısıyla kapitalist ekonomik sistemin varlığını sürdürebilmesi için belediyelere gereksinimi vardır. Belediyelerin bu gereksinimi karşılayabilmesi, daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılmakta ve belediyelerin bütçe açıklarına ve mali krizle karşı karşıya kalmasına yolaçmaktadır.

Ayrıca Türkiye'de *yeni liberal kuramla benimsenen devletin küçültülmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi politikalarının* yanısıra *merkezi yönetimin mali kriz içinde bulunması*, esasında devletin (merkezi yönetimin) krizinin yerele ihraç edilmesine yolaçmaktadır.

2002 yılı verilerine bakıldığında, konsolide bütçe açığının 27 katrilyon lira olarak belirlendiği, bütçe açığı ile iç ve dış borç anapara ödemelerinden oluşan 93.1 katrilyon liralık finansman ihtiyacının ise yüzde 26.6'sının dış borçlanmayla, yüzde 73.4'ünün de iç borçlanmayla karşılanmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Merkezi yönetimin mali kriz ve dolayısıyla gelir ihtiyacı içinde bulunması, belediyelere yeterli ve gerekli aktarmasını zorlaştırmaktadır.

Gerek yeni liberal uygulamalar ve gerekse devletin mali krizi, belediyelerin kamu kredisi yerine özel kesimden borçlanmasını yaygın ve zorunlu hale getirmektedir. Böylece merkezi yönetimin, belediyelerin finansman kaynağını özel kesimden bulmasına olanak tanıyarak, bir anlamda kendi üzerindeki yükü hafifletmektedir. 1980'lerin ortasından itibaren belediyelerin toplam borçlarının % 20'si yerli özel sermaye ve %70'i aşan tutarlarda dış özel sermaye kredisinden oluşmaktadır. Henüz 1985 yılına kadar belediyelerin %100 kamu kredisi kullandıkları düşünüldüğünde, bunun yapısal bir değişim olduğu ifade edilebilir.

Aynı zamanda merkezi yönetim, belediyelerin piyasa güçlerinin serbestçe hareket etmesini sağlayacak koşulları yaratmaya ve özel sermaye birikimini koruyup sürdürmeye yönelik izlediği politikalar doğrultusunda hareket etmeye zorlamaktadır. Bu bakımdan belediyeler bir yandan yerel özel sermayenin diğer yandan merkezi yönetim ile ulusal boyutta sermayenin ilişkilerinden ortaya çıkan baskılara maruz kalmakta ve sorumlulukları sürekli olarak arttırılmaktadır. Merkezi yönetim yerel gelir ve harcama yapısını bu doğrultuda etkileyebilmektedir. Öyle ki, merkezi yönetim kendi içinde bulunduğu mali krizi nedeniyle yerine getiremediği mal ve hizmetlerin sunumunu belediyelere aktarmaktadır. Örneğin merkezi yönetim 1980 yılında kanalizasyon hizmetlerinin tamamını (%100'ünü), İller Bankası aracılığıyla gerçekleştirirken, günümüzde bu hizmetleri büyük oranda belediyelere aktarmış ve geriye %10'un altında bir payı kalmıştır.

Bu dönemde belediyelerin görev ve sorumlulukları artarken, merkezden aktarılan payların arttırılamaması, merkezi yönetimin belediyelere verimsiz, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az vergileri bırakması, belediyelerin mali krizini yaratmaktadır.

Ancak daha önce belirtildiği gibi, *merkezi yönetim faaliyetlerinin azaltılması* ve *yerelleşme politikaları*, esasında yerel hizmetlerin özelleştirme yolu ile özel kesime devrine veya özel sermayeye yeni kâr alanları yaratma amacına yöneliktir. 1980’den itibaren yatırımlar sürekli özel sektör lehine gelişme göstermektedir. Örneğin 1980 yılında yerel yönetim yatırımları içinde özel sektörün payı %44 iken, günümüzde % 75’i aşmıştır. Ayrıca belediyeler katı atık denilen çöp işlerine yönelik yatırım alanında %76’sı dış kredi olmak üzere mali sermayeden borçlanmaktadır. Bu rakamlar küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme gibi yeni liberal politikaların, belediyeleri sermayenin krizinin aşılmasında önemli bir meta haline dönüştürmesini ifade etmektedir. Ancak bu süreç belediyelerin mali krizini yaratmaktadır. Çünkü örneğin İller Bankası’nın sistem dışı bırakılması, ucuz kredi ve teknik destek imkanlarının ortadan kaldırılması anlamına gelmekte ve belediyeleri dış mali ve para piyasalarından borçlanmaya itmektedir. Bu da pahalı bir kaynaktır ve artık belediyelerimizin elde ettikleri dış borç miktarı ile o yıl ödemeleri gereken dış borç anapara ve faiz tutarlarını dahi karşılayamadıkları ve net kaynak çıkışı yarattıkları söylenebilir.

Belediyelerin mali krizinin aşılmasına yönelik olarak, gelir yaratma ve gelirin yapısı bakımından bazı öneriler savunulabilir:

Yerel kamusal ve temel hizmetlerin ‘piyasa malı’ olarak fiyatlandırılması yerine, toplumsal refah yanı göz önünde tutularak, yani ödeme gücü ile orantılı olmak üzere kamusal finansman yöntemleri ile finansmanı sağlanmalıdır. Bu gerek *ulusal düzeyde toplanacak vergilerden belediyelere kaynak aktarımı* ile gerekse *kentsel rantları* ve *kentsel toprak rantını* kapsayacak şekilde belirlenen verimli ve esnek yerel vergiler ile gerçekleştirilmelidir.

Bölgelerarası gelir dağılımındaki eşitsizlikler gözönüne alındığında, yerel vergi matrahlarının düşük olması sorunu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca gelir dağılımındaki eşitsizlik nedeniyle belediyelerin fiyatlandırma yoluyla gelirlerini arttırmaları, varolan eşitsizliklerin derinleşmesine neden olabilecektir. Çünkü görece gelir düzeyi yüksek olan bölgelerde yerel hizmet, bedeli ödenerek satın alınırken, az gelişmiş bölgelerde söz konusu hizmetlerin gerilemesi söz konusu olabilecektir. Ancak, bunun tüm ülkeye de yansımaları söz konusu olabilecektir. Hizmetten

yeterince faydalanılmamasının yarattığı hastalık, suç işleme eğiliminin artması, göç, gibi sorunlar buradan tüm ülkeye yayılabilecektir. Bunun için, belediyeler açısından önemli olan *merkezi yönetimden aktarılan genel bütçe paylarının* arttırılması, belli bir disiplin içinde zamanında ve eksiksiz olarak aktarılması sağlanmalıdır.

Ülkemizde belediyelerin gelirlerinin arttırılması bakımından, belediyelerin yarattığı *kentsel rantlar ve kentsel toprak rantları* dolayısıyla fayda sağlayanlardan, elde ettikleri kazançların bir kısmının belediyelere aktarılması savunulabilir. Çünkü belediyeler kamu topraklarının özel mülkiyete aktarılmasını sağlayarak; kamusal mal ve hizmetlerin sunumunu piyasa mekanizmasına bırakarak; kentsel düzenleme ve kentsel yenileme kararları doğrultusunda harcama yaparak; sermaye kesimine önemli ölçüde rant yaratmaktadır. *Vergilendirme yoluyla*, rantların yaratılmasında topluma yansıyan maliyetlerin bir kısmına karşılık gelen *gelir*, tekrar belediyeler aracılığıyla topluma aktarılabilir. Bu yolla belediyeler, yerel kamusal refahın artırılmasına hizmet ettiğinden, varlık nedenlerine uygun olarak davranmış olabilecektir.

Belediyelerin yerel kamu hizmetlerini yeterli miktarda ve kaliteli sunmaları, gelir kaynaklarının etkin ve verimli hale getirilmesi ile mümkündür. Oysa yerel vergi ve harçların büyük bir kısmı maktu olarak belirlenmiştir ve enflasyon nedeniyle önemli ölçüde değer kaybına uğramışlardır. Bunlara ilişkin tutarların, belediyeler tarafından düzenli zaman aralıklarıyla ve belirli sınırlar dahilinde yeniden değerlendirilebilmesi için yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak bazı belediyelerin siyasal kaygılar nedeniyle yerel gelirleri toplamaktan kaçınmalarını önlemek üzere, sözkonusu gelirlere ilişkin tutarların belirlenmesi ve uygulanması Sayıştay aracılığıyla merkezi yönetimin denetimine tabi olmalıdır.

Yerel hizmetlerin sadece vergilerle veya borçlanmaya veya fiyatlandırma mekanizmasına ağırlık verilerek yerine getirilmesi savunulamaz. Bu kaynakların tümünün etkin bir biçimde kullanılması zorunludur. Ancak borçlanma yolu kullanılırken, borcun kullanılacağı yatırım alanı, yatırımın getirisi, geri ödeyebilme gücü gibi teknik, mali ve sosyal koşulların dikkatli bir biçimde hesaplanması gerekmektedir. Kısa vadeli ve yüksek faizli olması nedeniyle maliyetli bir gelir kaynağı olan özel ticari kuruluşlardan borçlanma sınırlı tutulmalıdır. Kamusal kredi imkanı iyileştirilmeli ve etkin hale getirilmelidir.

Burada vurgulanması gereken önemli bir diğer konu ise, yerel altyapı yatırımlarının finansmanı ve teknik yardım konularında deneyim ve yönlendirme kapasitesine sahip merkezi bir kurumun etkin hale getirilmesinin zorunluluğudur. Bu kurum merkezi ve yerel yönetimler arasında kaynak akışını yönlendirecek; iç ve dış özel sermaye kredileri kullanımını yönetecek; bu alanda kredi piyasasını kamu kaynaklarını koruyacak biçimde yönetecek yetkilere sahip olmalıdır. *İller bankası* bu şekilde bir kurum olma niteliğine sahiptir. Ancak, fonksiyonlarının azaltılması yerine yeniden düzenlenerek etkin hale getirilmesi sağlanmalıdır.

İller Bankası teknik-altyapı ve kredi konularında belediyelere aracılık yapmakta ve hizmet sunmaktadır. Dünya Bankası, İller Bankası'nın teknik-altyapı hizmetlerinden ayrılması, sadece bir kredi kurumu olarak varlığını sürdürmesini önermektedir. Bu nedenle İller Bankası'nın en önemli finans kaynağı olan Belediyeler Fonu 01.01.2002 tarihinden itibaren kaldırılmıştır. Fonun kaldırılması, İller Bankası'nın önemini yitirmesine, bu da İller Bankası'nın belediyelerin mali kaynaklarını denetleme, düzenleme ve israfını önleme fonksiyonunun zayıflamasıyla belediyelerin gelir bakımından önemli kayıplara uğramasına yolaçabilecektir. Oysa Türkiye'de İller Bankası, özellikle teknik bilgi, kadro ve teçhizattan yoksun, nüfusu 5 binden az olan belediyelerin altyapı hizmetlerinin sunulmasında yaşamsal bir rol üstlenmiştir. Bu durumdaki belediyelerin tüm belediyelere oranı ise, %80 civarındadır, ki bu durum belediyeler arası eşitsizliğin giderilmesi açısından da İller Bankası'nın önemini ortaya koymaktadır. İnsan yaşamının zorunlu gereksinimi olan altyapı hizmetlerinin yetersizliği sorunu, sadece belediyelere ve özel kesime bırakılarak çözülemez.

KAYNAKÇA

- Aigner, Dagmar,F. (2001), "Local Autonomy and Local Democracy: Exploring the Link", **ECPR Joint Sessions of Workshops 21**, Grenoble, 6-11 April 2001, University of Salzburg.
- Fallend, A. Mühbösch, ve E. Wolfgruber
- Aktan, Coşkun Can (1999), **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, (Ankara: Yeni Türkiye Yayınları).
- Alada, B., Adalet (2001), "Türkiye'de Yerel Yönetim Tarihi Üzerine Notlar", **Bilim ve Siyaset**, Yıl 1, s. 2, ss. 42-48.
- Altıntaş, M. Berra (1998), "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri", **SPK Yayınları**, Yayın No: 8, Ankara.
- Aranson, H., Peter (1981), "Regulation, Redistribution and Public Choice", **Public Choice**, c. 37, s. 1, ss. 69-100.
- Peter C. Ordeshook
- Arın, Tülay (1985), "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm". **11. Tez Kitap Dizisi 1**, Kasım, İstanbul, ss. 104-138.
- Arın, Tülay (1986), "Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II): Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye", **11. Tez Kitap Dizisi 1**, Kasım, İstanbul, ss. 88-125.
- Arın, Tülay (1994), "Altyapı Hizmetlerinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metaleşme Biçimleri", **Toplum ve Ekonomi**, s. 6, Mayıs, ss. 5-67.
- Arın, Tülay (1997), "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz, ss. 41-106.
- Atayis, İzak ve Şerif Sayın (1997), **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul.
- Bailey, J. Stephen (1991), "Fiscal Stress: The New System of Local Government Finance in England", **Urban Studies**, c.28, s.6, ss.889-907.

- Bailey, J. Stephen (1999), **Local Government Economics Principles and Practices**, (London: MacMillan).
- Baran P. A. ve P. M. Sweezy (1970), **Tekelci Kapitalizm**, (Ankara: Doğan Yayınevi).
- Başkaya, Fikret (1986), **İki Bunalım Döneminde Türkiye Ekonomisi: Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, (Ankara: Birlik Kitabevi).
- Başkaya, Fikret (1999), "Finansal Kriz mi? 'Piyasacı Fundamantalizmin' Çöküşü mü?", **Özgür Üniversite Forumu**, s.01/99, ss. 5-17.
- Baumol, William (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Fiscal Crisis", **Baumol's Cost Disease the Arts and Other Victim**, (Derl.) Ruth Towse, (U.K.:E. Elgar Cheltenham).
- Belediye-İş Sendikası (1994), **Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim: Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasında Model Önerisi**, 9 Şubat, İstanbul.
- Belge, Murat (1979), "Sosyalist Bir Topluma Geçişte Örgütlenme Nüvesi Olarak Belediyelerin Önemi", **Mimarlık**, 2, Yıl 17, s. 159, **TMMOB Yayını**, ss.16-20.
- Bird, M., Richard (1976), "Financing Urban Development: a Worldwide Challenge", paper given at **The UN Conference on Human Settlements**, Milan, April.
- Bireşim (1994), **Yerel Yönetim Tartışmaları**, (İstanbul: Bireşim Yayınları).
- Block, Fred (1981), "The Fiscal Crisis of Capitalist State", **Annual Review of Sociology**, c.7, ss. 1-27.
- Boratav, Korkut (1988), "Birikim Biçimleri ve Tarım", **Türkiye'de Tarımsal Yapılar 1923-2000**, (Derl.) Şevket Pamuk ve Zafer Toprak, (Ankara: Yurt Yayınları), ss. 237-256.
- Boztaş, Nevzat (1998), "Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarılama", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1, Ocak, ss. 21-40.

- Brennan, Geoffrey ve James M. Buchanan (1980), **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Buchanan, M., James Gordon Tullock (1962), **The Calculus of Consent**, (Michigan: The University of Michigan Press).
- Buchanan, M. James (1966), "La Scienza Delle Finanze: Maliye Teorisinde İtalyan Geleneği", **Maliye Teorisi ve Politik İktisat: James M. Buchanan'dan Seçilmiş Makaleler**, Çev. Dr. Arif Nemli ve Yenal Öncel, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü No: 1167-178-23, (İstanbul: Fakülteler Matbaası), ss.21-66.
- Buchanan, M. James (1967), **Public Finance in Democratic Process**, (Chapel Hill: University of North Caroline Press).
- Buchanan, M., James (1988), "The Fiscal Crisis in Welfare Democracies: With Some Implications for Public Investment", **The Welfare State. Public Investment and Growth**, (Derl.:) Hirofumi Shitaba ve T. Ihori (Japan: Selected Papers from the 53rd Congresses of the International Institute of Public Finance).
- Bullock, Paul ve David Yaffe (1988), "Enflasyon, Bunalım ve Savaş Sonrası Genişleme", **Dünya Kapitalizminin Bunalımı**, (Derl.) Nail Satılğan ve Sungur Savran, (İstanbul: Alan Yayıncılık), ss.223-291.
- Camilleri, Joseph (1983), "Günümüzde Dünya Krizi ve Gelişmiş Siyasal Aygıt", Çeviren Ferhat Boratav, **Dünya Ekonomisi, Bunalım ve Siyasal Yapılar**, Folker Fröbel vd., (İstanbul: Belge Yayınları), ss.205-233.
- Campbell, J. John (1993), "The State and Fiscal Sociology", **Annual Review of Sociology**, c.19, ss.163-185.
- Castells, Manuel (1977), **The Urban Question**, (London: Edward Arnald).
- Castells, Manuel (1980), **The Economic Crisis in American Society**, (Oxford:Blackwell).

- Castells, Manuel (1997), **Kent, Sınıf, İktidar**, Çeviren Asuman Erendil, (Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları).
- Clark, Barry (1991), **Political Economy: A Comparative Approach**, (NewYork: Praeger).
- Cullis, John ve Philip Jones (1992), **Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives**, (London: McGraw-Hill Book Company).
- Çiftçi, Oya (1999), "Yeni Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum", **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, Demokrasi Kitaplığı, (İstanbul, Numune Matbaası), ss. 233-249.
- Dao, M., Quang ve Hadi S., Esfahani (1995), "A Competative Model of the Growth of Government", **Journal of Economic Studies**, c. 22, s. 2, ss. 4-20.
- Daşöz, H. İbrahim (1999), **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Desai, M. (1977), **Marxist İktisat Teorisi**, çeviren Nail Satılğan, (İstanbul: Birikim Yayınları).
- Doğan. A. Ekber (2001a), "Kollektif Tüketim ve Kentsel Siyasetteki Önemi", **Bilim ve Siyaset**, yıl 1, s.2, ss. 30-41.
- Doğan. A. Ekber (2001b), "Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilançosu", **Praksis**, 2, ss.97-123.
- Doğan. A. Ekber (2002), **Birikimin Hamalları: Kriz, Neoliberalizm ve Kent**, (İstanbul: Donkişot Yayınları).
- Downing, R. G (1991), "Urban County Fiscal Stress", **Urban Affairs Quarterly**, c.27, s.2, December.

- Duran, Mahmut (1998), “Özelleştirme Sorunsalı”, **Prof. Dr. Salih Şanver’e Armağan**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No. 10, ss. 181-202.
- Eberts, W., Randall (1990), “Structure, Conduct, Performance in the Local Public Sector”, **National Tax Journal**, c. XLIII, s. 2, ss.165-173.
- Timothy J. Gronberg
- Ersoy, Melih ve (1998), “Küreselleşme ve Yarışan Kentler”, **Sanayi 97 Kongresi**, (Ankara: TMMOB-MMO), ss.135-139.
- Tarık Şengül
- Erten, Metin (1999), **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, (İstanbul: Anahtar Kitapları).
- Eser, Uğur (1997), “Anayasal İktisat ya da Yeni Liberal Siyasal İktisat’ın “Ekonomik Anayasa” Önerisi Üzerine”, **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz, ss. 131-144.
- Falay, Nihat (1995), “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt, 4, Sayı 5, Eylül, ss. 13-24.
- Falay, Nihat (1996), “Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları” Kamu Kesimi Finansman Açıkları, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu** 14-18 Mayıs 1994, İktisat Fakültesi Yayın No: 554, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 80, İstanbul, ss.205-227.
- Falay, Nihat, Ersin (1996), **Belediyelerin Mali Yönetimi : İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul.
- Kalaycıoğlu ve
- U.Özkırımlı,
- Falay, Nihat (1997), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt, 6, Sayı 2, Nisan, ss. 3-13.
- Falay, Nihat (1998), “Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 1, Ocak, ss.14-20.
- Fieock, R., P. Tragen (tarihsiz), “The Politics of Short Term Debt in U.S. Cities”, ve J. Kim (çevrimiçi) <http://www.google.com>.

- Foley, Duncan (1973), "State Expenditure from a Marxist Perspective", **Journal of Public Economics**, c.9, ss. 221-238.
- Foster,D.Christopher Francis, J. Plowden (1996), **The State Under Stress: Can the Hollow State be Good Government?** (Philadelphia:Open University Press).
- Friedland, Roger (1981), "Central City Fiscal Strains : The Public Cost of Private Growth", **International Journal of Urban and Regional Review**, c.5, s.3, ss. 356-375.
- Friedland, Roger, F., Fox Piven ve R., Robert Alford (1984), "Political Conflict, Urban Structure, and the Fiscal Crisis", **Marxism and the Metropolis: New Perspectives in Urban Political Economy**, (Derl.): William K. Tabb ve Larry Sawers, 2. Baskı, (Newyork: Oxford University Press), ss. 273-297.
- Fuchs, R., Ester (1992), **Mayors and Money: Fiscal Policy in New York and Chicago**, (Chicago and London: The University of Chicago University).
- Geray, Cevat (2000), "Belediyeleşme Süreci ve Türkiye", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, **TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi**, Yayın No: 304, YYAEM Yayın No. 12, Ankara, ss.253-280.
- Geray, Cevat (2001), "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt, 10, Sayı 4, Ekim, ss. 7-22.
- Gevgilili, Ali (1989), **Türkiye’de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar**, (İstanbul: Bağlam Yayıncılık).
- Glyn, A. ve Sutcliffe, B. (1972), **British Capitalism, Workers and the Profit Squeeze**, (Harmondsworth; Penguin Books).
- Gold, D., Steven (1995), **The Fiscal Crisis The States: Lessons for the Future** , (Washington D.C : George Town University Press).
- Goldscheid, Rudolf (1958), "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", **Classics in the Theory of Public Finance**, (Derl.): R.A. Musgrave ve A. Peacock, (London: MacMillan), ss.202-213.

- Gordon, M. David (1971), **Problems in Political Economy: An Urban Perspective**, (Massachusetts: D. C. Heath and Company).
- Gordon, M. David (1977), "Capitalizm and the Roots of Urban Crisis", **The Fiscal Crisis of American Cities**, (Derl.): E. Roger Alcaly ve David Mermelstein, (New York: Random House), ss. 84-112.
- Gottdiener, Mark (1986), "Retrospect and Prospect in Urban Crisis Theory", **Cities in Stress: A New Look at the Urban Crisis**, (Derl.). Mark Gottdiener, (California, Beverly Hills: Sage Publications), ss: 277-291.
- G lalp, Haldun (1993), **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, (İstanbul: Belge Yayınları).
- Güler, A. Birgül (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, (Ankara: Takav Matbaası).
- Güler, A. Birgül (1997a), "Yapısal Uyarılama Reformları ve Devlet", **Türk-İş Yıllığı'97**, Cilt.2, ss.74-84.
- Güler, A. Birgül (1997b), " Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 6, Sayı 2, Nisan, ss.20-30.
- Güler, A., Birgül (1998) **Yerel Yönetimler : Liberal Açıklamalara Eleştirisel Bir Yaklaşım**, (Ankara: TODAİE).
- Güler, A. Birgül (1999), " Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, Demokrasi Kitaplığı, (İstanbul, Numune Matbaası), ss. 133-164.
- Güler, A. Birgül (basılmamış makale), "Devletin Yeniden Yapılandırılması".
- Güler, A. Birgül (2001a) "Küreselleşme ve Yerelleşme", **Bilim ve Siyaset**, Yıl 1, Sayı 2, kiş, ss. 83-92.
- Güler, A., Birg l (2001b), "Yerel-Küresel: Dış Kredilerin Y r tme G c ", **M lkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt XXIII, Sayı 215, ss.130-136.
- Harvey, David (1989), **Condition of Postmodernity**, (Oxford: Blackwell).

- Heyndels, Bruno ve Carine Smolders (1994), "Fiscal Illusion at the Local Level: Emprical Evidence for the Flemish Municipalities", **Public Choice**, s.80, ss. 325-338.
- Hill, C. Richard (1984), "Fiscal Crisis, Austerity Politics and Alternative Urban Politics", **Marxism and the Metropolis: New Perspectives in Urban Political Economy**, (Derl.): William K. Tabb ve Larry Sawers, 2. Baskı, (Newyork: Oxford University Press), ss. 298-322.
- Holton, J., R. (1986), **Kentler, Kapitalizm ve Uygarlık**, Çeviren Ruşen Keleş, (Ankara: İmge Kitabevi).
- İsvan, Ahmet (1999), "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi", **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, Demokrasi Kitaplığı, (İstanbul, Numune Matbaası), ss. 97-104.
- Kafaoğlu, A., Başer (2002), **Varlık Vergisi Gerçeği**, (İstanbul: Kaynak Yayınları).
- Kahraman, H. B., E.F. Keyman, A. Y. Sarıbay (1999), **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Demokrasi Kitaplığı, Araştırmalar, Tartışmalar, Deneyimler:2, (İstanbul: WALD, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi).
- Kamer, M., Pearl (1983), **Crisis in Urban Public Finance: A Case Study of Thirty-Eight Cities**, (USA: Praeger).
- Karakaş, Eser ve Pınar Akkoyunlu (1998), "Mali Kriz Göstergeleri ve Uluslar arası Karşılaştırmalar", **Türkiye'de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu** 15-17 mayıs 1997, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.83, İstanbul, ss.17-34.
- Katznelson, Ira (1976), "The Crisis of the Capitalist City: Urban politics and Social Control", **Theoretical Perspectives on Urban Politics**, (Derl.): Willis D. Hawley vd., New Jersey.
- Kegan R. Lawrence, George P. Roniger (1968), "Fiscal Issues in the Future of Federalism", **Committee for Economic Development, OECD Supplemantary Paper**, s. 23, May, ss.

- Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz (1983), **Yerel Yönetimler**, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Keleş, Ruşen (1987), "Belediye Gelirleri", **Amme İdaresi Dergisi**, c. 20, s. 4, Aralık, ss. 62-86.
- Kennedy, M., D. (1984), "The Fiscal Crisis of the City", **Cities in Transformation**, (Derl.) M. D. Smith, (Beverly Hills: Sage), ss. 91-110.
- Kent-Koop (1987), **Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri**, 5-11 Ekim 1986, Kent-Koop Yayını, Ankara.
- Keyder, Çağlar (1984), "Kriz Üzerine Notlar", **Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, (Derl.) İlhan Tekeli, (Ankara: Yurt Yayınevi), ss. 29-56.
- KIGEM (1998), **Yerel Yönetimler: Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma**, DİSK/GENEL-İŞ, KIGEM, (Ankara: Genel-İş Matbaası).
- King, Desmond (1995), "From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government", **Local Government in the 1990s**, (Derl.) John Stewart ve Gerry Stoker, (London: Macmillan), ss. 228-248.
- King, S., Desmond, T. Robert Gurr (1988), "The State and Fiscal Crisis in Advanced Industrial Democracies", **International Journal of Urban and Regional Research**, c.12, s. 1, March, ss.87-105.
- Kirmanoglu, Hülya (1997), "Anayasal İktisat Kimin İçin?", **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz, ss. 147-154.
- Kirmanoglu, Hülya (Tarihsiz), "Bölüm 3: Kamusal Seçiş Teorisi", **Ders Notları**
- Klase, A., Kenneth (Tarihsiz) "Meeting Fiscal Challenges in the 1990s': Local Government Fiscal Trends in West Virginia", (çevrimiçi) <http://www.google.com>.
- Luski, I. ve J. Weinblatt (1998), "A Dynamic Analysis of Fiscal Pressure and Demographic Transition", **Applied Economics**, s.30, ss. 1431-1442.
- Lynch, L., K., ve E., L., Redman (1968), "Macro Economics of Unbalanced Growth: Comments", **American Economic Review**, September, ss. 884-886.

- Lyon, W. David (1998), "Representation Without Taxation: Proposition 13 and Local Government in California", **Occasional Papers**, (California: Public Policy Institute of California), ss. 1-5.
- Marcuse, Peter (1981), "The Targeted Crisis: On the Ideology of the Urban Fiscal Crisis and its Uses", **International Journal of Urban and Regional Research**, c. 5, s. 3, ss. 330-354.
- Marcuse, Peter (2001), "Porto Alegre Globalization Talk", January 28, (çevrimiçi) <http://www.waldacademy.org/indextur.html>. (07.04.2002).
- Margolis, Julius (Tarihsiz), "Local Finance", **International Encyclopedia of the Social Science**, (Derl.) David L. Sills, (London:MacMilan), ss.446-450).
- Meltzer, H. Allan ve Scott F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", **The Journal of Political Economy**, c. 89, s. 5, October, ss. 914-927.
- Miller, A. John (1986), "The Fiscal Crisis of the State Reconsidered: Two Views of the State and the Accumulation of Capital in the Postwar Economy", **Review of Radical Political Economics**, c. 18, s.(1-2), ss. 236-260.
- Misiolek, S., Walter ve Harold W, Elder (1988), "Tax Structure and the Size of Government: An Empirical Analysis of the Fiscal Illusion and Fiscal Stress Arguments", **Public Choice**, c.57, ss. 233-245.
- Morgan, R., David Robert E., England (1983), "Explaining Fiscal Stress Among Large US. Cities: Toward an Integrative Model", **Policy Studies Review**, c. 3, s. 1, August, ss. 73-78.
- Mosley, Hugh (1979), "Monopoly Capital and the State: Some Critical Reflections on O'Connor's Fiscal Crisis of the State", **Review of Radical Political Economics**, c.1, s.1, ss.152-161.
- Mouritzen, P., Erik ve B., Jane Narver, (1986), "Fiscal Stress in Local Government: Responses in Denmark and The United States", **Fiscal Austerity and Urban Management**, (Derl.): Terry N. Clark, Research in Urban Policy, Volume 2, Part A, (London : JAI Press Inc.).
- Mouritzen, P. Erik (1992), **Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries**, (London: Sage Publication).

- Mueller, C. Dennis (1993), "The Growth of Government: A Public Choice Perspective", **The Public Choice Approach to Politics**, (Derl.): Dennis C. Mueller (England: Edward Edgar Publishing Company), ss. 365-398.
- Musgrave, A. Richard (1980), "Theories of Fiscal Crises. An Essay in Fiscal Sociology", **The Economics of Taxation**, (Derl.): Henry Aaron J ve Michael J. Boskin (Washington D.C: The Brookings Institution) ss. 361-390.
- Musgrave, Richard A., ve Peggy B. Musgrave (1989), **Public Finance in Theory and Practice**, 5. Press, (Hong Kong: Mc Graw Hill).
- Müller, W, ve R. Rohr-Zänker (1989), "The Fiscal Crisis and the Local State: Examination of the Structuralist Concept", **Environment and Planning A**, s.21, ss. 1619-1638.
- Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş (1991), "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü: Türkiye Örneği", **Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris-Altınıyus, ss. 24-81.
- Newton, K, ve T. J. Karran (1993), **The Politics of Local Expenditures**, (London: MacMillan).
- Oates, E. Wallace (1975), "Automatic Increases in Tax Revenues: The Effect on the Size of the Public Budget", **Financing the New Federalism**, (Derl.): W. E. Oates, (Baltimore: Johns Hopkins University Press), ss.139-160.
- O' Connor, James (1973), **The Fiscal Crisis of The State**, (New York: St Martin's Press).
- O' Connor, James (1976), "The Fiscal Crisis of the State", **Reading in Urban Economics**, (Derl.) D. Mathew Edal ve Jeromo Rothenberg, (American: MacMillian Pub. Co.), ss.590-602.
- O' Connor, James (1981), "The Fiscal Crisis of the State Revisited a Look at Economic and Reagan's Budget Policy", **Kapitalistate** 9, ss.41-61.

- O'Connor, James (1989), "An Introduction to a Theory of Crises Theories", **Capitalist State and Crisis Theory: Accumulation, Regulation and Spatial Restructuring**, (Derl.) M. Gottdiener and N. Komminos, (China: MacMillan), ss. 21-30.
- O'Connor, James (2000), "Introduction to 2001 Edition of Fiscal Crisis of the State", **CNS**, C.12, S.1, ss.99-114.
- Offe, Claus (1974), "The Theory of Capitalist State and the Problem of Policy Formation", **8. World Congress of Sociology**, Toronto, Canada.
- Offe, Claus (2001), "Yönetilmezlik: Muhafazakar Kriz Kuramlarının Yeniden Doğuşu", **Cogito**, s. 27, ss.43-66.
- Oğuz, Nimet (1999), **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Omsen, Ö. Selçuk, 1999, "Kapitalist Kentleşme ve Marxist Yedek Sanayi Ordusu : Analitik Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, s. 13, No:1:
- Ortaylı, İlber (1978), **Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, (Ankara: Ayyıldız Matbaası), ss. 1-24.
- Oyan, Oğuz (1997). "Değişen Dünyada Değişmeyen Devlet mi?", **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz, ss. 10-25.
- Öncel, Yenal (1992), **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- Önder, İzzettin (1983), "Bölgesel Dengesizlikler Ortamında Yerel İdarelerin Mali Muhtariyeti Problemi", **Prof. Dr. Fadıl H. Sur'a Armağanı**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, ss. 107-118.
- Önder, İ., O. Türel, N. Ekinci, C. Somel (1993), **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları).
- Önder, İ., T. Arın, E. Akbulut, E. Karakaş (1989), **Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi**, Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

- Önder, İzzettin (1995), "Kamu Finansmanında Alternatif Yöntem", **Prof. Dr. Sevim Görgün'e Armağan**, İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi, sayı: 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim, ss 219-222.
- Önder, İzzettin (1997), "Anayasal İktisat", **Ekonomide Durum**, Bahar-Yaz, ss. 107-123.
- Pagano, A., Michael, Richard J. T. Moore (1985), **Cities and Fiscal Choices: A New Model of Urban Public Investment**, (Durham:Duke University Press).
- Pahl, R. (1977), "Managers, Technica: Experts and the State", **Captive Cities**, (Derl.): M. Harloe, (Chichester: John Wiley).
- Panitch, Leo (1998), "The State in Changing World: Social-Democratizing Global Capitalism?", **Monthly Review**, c.50, s.5, ss.1-11.
- Papke, James (1983), "The Response of State-Local Government Taxation to Fiscal Crisis", **National Tax Journal**, c. XXXVI, no. 3, ss. 401-405.
- Peltzman, Sam (1980), "The Growth of Government", **Journal of Law and Economics**, C. 23, October, ss. 209-287
- Pereira, B. L. Carlos (1993), "Economic Reforms and Cycles of State Intervation", **World Development**, c. 21, s. 8, ss.1337-1354.
- Pınar, Abuzer (2000), "Vergilemenin Siyasal İktisadı: Literatüre Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, c.55, s.2, ss. 97-111.
- Pogue E., Thomas (Tarihsiz) "Mounting Fiscal Pressures: How Can State and Local Government Cope?", (çevrimiçi) <http://www.google.com>.
- Rich, Richard (1980), "The Complex Web of Urban Governance", **American Behavioral Scientist**, c.24, December-November, ss.277-298.
- Rose, Richard ve Edward Page (1982), **Fiscal Stress in Cities**, (Cambridge Cambridge University Press).
- Rose, P. John (1986), "Commentary: The Urban Fiscal Crisis", **Research in Urban Policy**, c. 2, ss. 121-125.

- Rubin, S. Irene (1982), **Running in the red : The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress**, (Albany:State University of New York Press).
- Rubin, S. Irene (1985), "Structural Theories and Urban Fiscal Stress", **Urban Affairs Quarterly**, c.20, s. 4, June, ss. 469-486.
- Rubin, S. Irene ve Herbert J. Rubin (1986), "Structural Theories and Urban Fiscal Stress", **Cities in Stress**, (Derl.:) Mark Gottdiener, (Beverly Hills, California: Sage Publications), ss. 177-195.
- Saunders, Peter (1989), **Social Theory and the Urban Question**, 2. Edition, (London: Unwin Hyman Ltd.).
- Savaş, F. Vural (1997), **İktisatın Tarihi**, (İstanbul: Avcıoğlu Basım-Yayın).
- Savran, Sungur (1988), "Bunalım, Sermayenin Yeniden Yapılanması, Yeni Liberalizm", **Dünya Kapitalizminin Bunalımı**, (Derl.) Nail Satlıgan ve Sungur Savran, (İstanbul: Alan Yayıncılık), ss.19-65.
- Saybaşı, Kemali (1992), **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, (İstanbul: Bağlam Yayıncılık).
- Saybaşı, Kemali (1993), **Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler**, (İstanbul: Bağlam Yayıncılık).
- Sawicky, B., Max (1991), **The Roots of the Public Sector Fiscal Crisis**, (Washington: Economic Policy Institute).
- Sharpe, L. James (1981), "Is There a Fiscal Crisis in Western European Local Government? A First Appraisal", **The Local Fiscal Crisis in Western Europe, Myths and Realities**, (Der.) L. James Sharpe, (London and Beverly Hills: Sage Publications), ss 5-28.
- Shefter, M. (1977), "New York City's Fiscal Crisis: The Politics of Inflation and Retrenchment", **The Public Interest**, s.48, ss. 98-127.
- Smith, P., Michael (1988), **The State and The US Urban System**, (Oxford: Basil Blackwell Ltd.).
- Stein M. Robert, E., G., Sinclair ve Max Neiman (1986), "Local Government and Fiscal Stress: An Exploration into Spending and Public Employment Decision", **Cities in Stress: A New Look at Urban Crisis**, (Derl.): Mark Gottdiener, (California, Beverly Hills: Sage Publications), ss: 111-144.

- Steinberger, J. Peter (1985), **Ideology and the Urban Crisis**, (Albany: State University of New York Press).
- Stewart, John ve Gerry Stoker (1995), **Local Government in the 1990's**, (China: Mac Millan)
- Stine, F., William (Tarihsiz), **Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence From Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment**, (Clarion: Clarion University of Pennsylvania).
- Swank, Duane ve Sven Steinmo (1999), "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies", (çevrimiçi <http://www.Econpapers.hhs.se/paper/fthcarlba/8htm>, 17 07.2002, ss.1-20.
- Şaylan, Gencay (1995), **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Şaylan, Gencay (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, c. 33, s.2, Dönem Haziran, ss. 1-21.
- Şengül, H., Tarık (2000), "Radikal Kent Kuramları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme : Alternatif Bir Yaklaşım Doğru", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33. Sayı 1, Mart, ss.27-58.
- Şengül, H., Tarık (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Demokrasi Kitaplığı 6, (İstanbul: WALD).
- Tabb, K., William (1984), "The New York Fiscal Crisis", **Marxism and the Metropolis: New Perspectives in Urban Political Economy**, (Derl.): William K. Tabb ve Larry Sawers, 2. Baskı, (Newyork: Oxford University Press), ss. 323-345.
- Taylor, L. Charles (1983), "Introduction: Multiple Approaches to Measurement and Explanation", **Why Governments growth? Measuring Public Sector Size**, (Derl.): Charles L. Taylor (London: Sage Publication).
- Tekeli, İlhan (1978), **Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, ((Ankara: Ayyıldız Matbaası), ss. 25-311.
- Tekeli, İlhan (1982), **Türkiye'de Kentleşme Yazıları**, (Ankara: Turhan

Kitabevi).

- Tekeli, İlhan (1988), "Kentleşmeye Kapital Birikim Süreçleri Açısından Bakmanın Sağladığı Olanaklar", **Defter Dergisi**, s.5, ss. 130-132.
- Temelli, Sezai (2001), "Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Yayın No: 304, YYAEM Yayın No. 12, Ankara, ss. 503-518.
- Thurow, C. Lester (1996), **Kapitalizmin Geleceği**, çeviren Mustafa Küpüşoğlu, Çağdaş Baskılar Dizisi 14, Eylül, (İstanbul: Sabah Kitapları).
- Tiebuot, M. Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", **Journal of Political Economy**, 64, ss. 416-424.
- Üstünişik, Belma ve Enis Yeter (1998), **Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Wagner, E. Richard (1976), "Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice", **Public Choice**, c. 25, s.1, ss. 45-61.
- Walliser, Andrés (2000), "Building Embeddedness? Decentralisation and Urban Governance Barcelona. Associational Engagement and Democracy in Cities", **ECPR Joint Sessions**, Workshop 21, Copenhagen, ss. 1-30.
- Walsh, Kieron (1988), "Fiscal Crisis and Stress: Origins and Implications", **Local Government Finance: International Perspectives**, (Derl.): Ronan Paddison ve Stephen J. Bailey, (London and NewYork: Routledge) ss. 30-51.
- Wassmer, W., Robert ve Charles Anders (1999), "County Fiscal Stress : Cause and Consequence in California after Proposition 13", **Graudate Program in Public Policy and Administration**, California State University, Sacramento, 95819-6081, January, ss. 1-19.
- Wilensky, H. (1976), **The New Corporatism, Centralization and the Welfare State**, (London, Beverly Hills: Sage).
- Williams, Oliver A Typolojy of Comparative Local Governmet, **Midwest Journal of Political Science**. (May 61).

- Wolman, Harold ve M. Goldsmith, (1992), **Urban Politics and Policy: A Comparative Approach**, (Cambridge: Blackwell).
- Wright, O. Eric (1979), **Class, Crisis and The State**, (London: Verso Press).
- Yeter, Enis (1993), “Yerel Yönetimlerde Kaynak Sorunu”, **Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu**, 5-6 Ağustos 1993, Van.
- DİE (2001), **Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler 2000**.
- DİE (2002), ‘çevrimiçi’
http://www.die.gov.tr/nüfus_sayimi/2000Nufus_kesinl.htm
- DİE (2002), **Türkiye İstatistik Yıllığı 2001**.
- DPT, 8. 5YKP, (2001), **Yerel Yönetimler ÖİK Raporu**, DPT:2538, ÖİK:554, Ankara.
- DPT **Uzun Vadeli ve 8. 5 Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara.
- DPT (tarihsiz) **8. 5 Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2001 Yılı Program Destekleme Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler**, Ankara.
- DPT <http://www.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/>
- DPT (1996), **Temel Ekonomik Göstergeler**, Kasım 1996.
- İller Bankası Raporu (2002), **Belediyelerin Finansmanı Sorunları ve İller Bankasına Yansıması**, Ankara.
- Milliyet Gazetesi 28 Şubat 1993
<http://www.yerelnet.org/yerelyonetimler/belediyegeleirgiderler.php>
- İstanbul BKB. <http://www.ibb.gov.tr>
- Hazine Müsteşarlığı (2002), (Çevrimiçi)
[http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).html](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).html)
- TC.Maliye Bakanlığı (2002), **2001 Yıllık Ekonomik Rapor**.

EK-TABLO 1. Belediye Harcamaları 1965-1998

(bin TL)	HARCAMALAR	<u>Cari Harcamalar</u>	Ödenekler	Personel giderleri	Yönetim giderleri	Hizmet giderleri	Kurum giderleri
1965	1.114.958	635.056	17.695	400.441	48.633	77.787	34.982
1966	1.259.403	734.909	22.984	451.684	58.061	92.417	48.072
1967	1.526.937	872.102	23.144	529.548	71.250	107.215	56.556
1968	1.700.052	1.012.776	30.345	634.964	84.075	126.539	52.577
1969	1.936.720	1.129.198	32.641	725.376	90.473	127.459	69.153
1970	2.202.517	1.376.466	39.973	922.585	102.274	144.776	76.128
1971-79	-	-	-	-	-	-	-
1980	66.381.117	48.356.037	506.308	37.162.918	3.354.663	4.029.216	1.771.144
1981	82.938.734	55.616.712	381.346	40.111.624	4.119.107	5.677.842	3.302.118
1982	103.338.732	65.266.365	426.829	46.943.482	4.597.656	6.672.278	4.245.037
1983	161.330.868	99.926.635	781.502	70.869.153	7.330.262	11.564.962	5.666.965
1984	239.087.322	148.702.266	2.383.395	98.941.249	12.925.648	18.599.305	8.809.734
1985	498.977.472	261.448.398	4.601.090	160.401.393	26.204.266	40.547.794	16.418.402
1986	1.083.921.565	417.508.578	7.933.740	238.231.920	48.120.764	70.179.034	27.081.309
1987	1.735.250.957	678.746.701	10.948.138	381.372.833	76.246.117	92.217.736	40.762.701
1988	2.755.938.840	1.089.625.517	14.866.428	641.257.669	113.403.303	136.375.367	64.526.044
1989	3.846.627.250	2.168.710.383	32.546.101	1.341.358.467	198.714.986	257.659.525	113.449.169
1990	6.973.301.417	4.562.251.325	94.949.478	3.230.308.351	400.547.624	430.364.171	205.900.943

(bin TL)	Çeşitli giderler	<u>Yatırım Harcamaları</u>	Etüd ve proje giderleri	Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	Makine, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları	<u>Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları</u>	Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri
1965	55.518	221.521	10.359	175.315	35.847	258.381	3.456
1966	61.691	276.035	12.749	224.779	38.507	248.459	2.361
1967	84.389	331.068	16.223	267.797	47.048	323.767	4.412
1968	84.276	317.185	19.551	257.783	39.851	370.091	3.094
1969	84.096	385.882	16.547	314.775	54.560	421.640	6.387
1970	94.780	382.926	16.886	324.036	42.004	443.125	4.762
1971-79*	-	-	-	-	-	-	-
1980	1.531.788	11.771.368	358.068	9.607.463	1.805.837	6.253.712	354.299
1981	2.024.675	17.295.342	522.807	13.873.169	2.899.366	10.026.680	414.453
1982	2.381.083	22.319.166	615.333	16.773.017	4.930.816	15.753.201	907.258
1983	3.713.791	40.594.670	841.648	29.441.916	10.311.106	20.809.563	769.763
1984	7.042.935	61.268.827	1.832.592	46.219.056	13.217.179	29.116.229	699.467
1985	13.275.453	153.549.715	3.966.504	121.551.857	28.031.354	83.979.359	2.526.204
1986	25.961.811	416.512.572	10.107.518	336.220.712	70.184.342	249.900.415	5.791.335
1987	77.199.176	715.991.260	20.012.047	623.804.771	72.174.442	340.512.996	10.883.070
1988	119.196.706	1.117.636.597	26.325.377	1.013.242.555	78.068.665	548.676.726	12.227.059
1989	224.982.135	830.474.307	26.830.053	725.459.072	78.185.182	847.442.560	18.196.801
1990	200.180.758	1.190.632.009	48.797.439	944.835.013	196.999.557	1.220.418.083	39.764.443

(bin TL)	Kamulaştırma ve taşınma mallar satın almaları	İktisadi transferler	Mali transferler	Sosyal transferler	Borç ödemeleri
1965	45.217	374	94.259	13.329	101.746
1966	68.409	1.128	72.222	15.502	88.837
1967	91.899	2.022	98.435	22.129	104.870
1968	89.230	1.869	119.402	27.246	129.250
1969	104.160	790	128.594	30.391	151.318
1970	112.227	1.261	119.604	32.948	172.323
1971-79*	-	-	-	-	-
1980	1.102.117	43.352	1.451.401	470.560	2.831.983
1981	1.567.272	63.377	2.529.974	854.220	4.597.384
1982	2.582.310	107.771	3.283.188	1.110.068	7.762.606
1983	2.933.945	105.358	5.643.977	1.374.371	9.982.149
1984	4.534.119	283.621	8.011.309	2.171.393	13.416.320
1985	30.295.665	201.146	21.016.021	2.502.479	27.437.844
1986	96.120.059	1.586.122	81.514.533	4.144.574	60.743.792
1987	112.160.431	353.583	98.051.123	6.578.941	112.485.848
1988	130.980.251	966.411	155.846.060	12.248.848	236.408.097
1989	128.494.498	1.527.157	196.081.664	36.326.458	466.815.982
1990	171.240.709	4.141.202	291.726.437	49.163.230	664.382.062

(bin TL)	1991	1992	1993	1994	1995
GİDERLER	12.935.149.770	26.374.679.815	56.526.407.854	99.512.409.416	190.099.170.216
Cari Harcamalar	7.843.583.979	14.576.037.213	29.388.939.853	47.992.636.230	90.198.899.607
Personel giderleri	5.886.442.054	11.465.491.958	23.265.648.221	35.395.597.069	62.783.185.342
Yolluklar (ödenek)	98.063.919	62.254.979	81.761.575	122.543.899	297.501.643
Hizmet alımları	671.037.413	1.127.320.245	2.421.516.364	4.786.117.550	11.001.879.184
Tüketim malları ve malzeme alımları	799.585.773	1.687.993.197	3.217.227.156	6.829.117.036	14.410.076.954
Demirbaş alımları	258.034.284	144.507.212	214.067.611	537.949.890	994.263.698
Diğer alımlar	130.420.536	88.469.622	188.718.926	321.310.786	711.992.786
Yatırım Harcamal	2.365.595.737	5.987.814.464	13.708.000.094	22.439.631.034	46.103.679.232
Makine-teç-taşıt	438.014.538	1.137.744.704	1.917.668.470	4.057.721.160	8.211.141.000
Yapı, tesis ve büyük onarım gid	1.927.581.199	4.850.069.760	11.790.331.624	18.381.909.874	37.892.538.232
Transfer Harcama	2.725.970.054	5.810.828.138	13.429.467.907	29.080.142.152	53.796.591.377
Kamulaştırma ve taşınmaz mal al.	252.895.264	778.816.717	1.159.189.832	2.057.439.183	6.153.168.641
Kurumlara katılma payları ve serm t.	102.200.191	452.679.349	573.676.136	1.387.617.368	1.201.345.644
İktisadi transferler	117.041.702	268.431.196	513.472.069	1.163.416.835	1.673.423.719
Mali transferler	926.467.705	1.906.644.406	5.651.828.902	12.793.093.542	24.722.001.113
Sosyal transferler	98.143.396	248.754.311	407.766.492	943.839.910	2.364.105.618
Borç ödemeleri	1.229.221.796	2.155.502.159	5.123.534.476	10.734.735.314	17.682.546.642

bin TL	1996	1997	1998
GİDERLER	383.805.682.976	822.155.919.506	1.570.909.698.493
Cari Harcamalar	178.311.476.943	367.233.160.365	725.184.582.239
Personel giderleri	119.959.344.749	242.533.889.367	485.614.502.604
Yolluklar (ödenekler)	633.554.374	1.440.977.234	2.323.457.787
Hizmet alımları	23.170.350.219	53.588.325.988	108.064.363.997
Tüketim malları ve malzeme alımları	30.871.640.351	63.491.267.887	117.172.883.614
Demirbaş alımları	2.123.225.844	3.485.990.625	6.485.139.398
Diğer alımlar	1.553.361.406	2.692.709.264	5.524.234.839
Yatırım Harcamaları	114.919.065.058	255.495.411.565	547.673.477.921
Makine, teçhizat ve taşıt alımları	16.463.520.804	35.936.744.702	63.491.669.673
Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	98.455.544.254	219.558.666.863	484.181.808.248
Transfer Harcamaları	90.575.140.975	199.427.347.576	298.051.638.333
Kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alımları	9.631.665.615	25.515.313.320	40.934.037.790
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri	4.454.751.129	9.695.235.667	31.170.038.172
İktisadi transferler	2.301.273.257	16.371.536.931	18.626.066.828
Mali transferler	41.134.474.693	89.976.423.510	76.503.657.060
Sosyal transferler	5.112.340.505	9.088.439.351	18.815.849.303
Borç ödemeleri	27.940.635.776	48.780.398.797	112.001.989.180
İstikraz ödemeleri	15.548.687.181	24.098.666.009	49.383.187.534
İç borç ana para ödemeleri	7.177.209.462	7.681.229.998	17.850.832.710
Dış borç ana para ödemeleri	8.371.477.719	16.417.436.011	31.532.354.824
Diğer borç ödemeleri	12.391.948.595	24.681.732.788	62.618.801.646

Milyon TL	1999	2000
GİDERLER	3.482.095.848	5.559.773.358
Cari Harcamalar	1.244.415.826	2.127.010.300
Personel giderleri	781.571.096	1.323.710.198
Yolluklar (ödenekler)	6.561.778	12.679.811
Hizmet alımları	210.223.477	365.391.777
Tüketim malları ve malzeme alımları	213.207.551	369.712.707
Demirbaş alımları	18.971.732	32.666.321
Diğer alımlar	13.910.192	22.849.486
Yatırım Harcamaları	1.123.004.092	1.727.901.358
Makine, teçhizat ve taşıt alımları	186.858.163	363.803.247
Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	936.175.929	1.364.098.111
Transfer Harcamaları	1.114.675.930	1.704.861.700
Kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alımları	88.417.792	151.435.440
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri	18.110.197	46.532.822
İktisadi transferler	44.562.184	40.769.046
Mali transferler	707.170.905	1.056.803.994
Sosyal transferler	47.329.102	72.788.307
Borç ödemeleri	209.085.750	336.532.091

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org.tr>
DİE, Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, 2000.

ÖZGEÇMİŞ

Tezin yazarı İskenderun doğumludur. İlk ve ortaokul eğitim ve öğretimine aynı kentte lise öğrenimine ise İstanbul Erenköy Kız Lisesi'nde devam etti. Anadolu Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü'nde Lisans, Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü'nde Yüksek Lisans Programlarını tamamladı. Aralık 1994'te Çukurova Üniversitesinin aynı bölümünde Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı. 1998-2001 yılları arasında Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü'nde 2001-2003 yılları arasında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak çalıştı. Halen Akdeniz Üniversitesi'nde çalışmaktadır.

