



Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi

Erdal EROĞLU* Gülçin TUNÇ**

Öz

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

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

Makale gönderim tarihi: 29.10.2018 Makale kabul tarihi: 28.11.2018

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

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



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

Abstract

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

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



Giriş

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

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

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

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



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

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

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



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

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

Kuramsal Çerçeve: Yeniden Ölçeklenme ve Finansallaşma

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Devletin Yeniden Ölçeklenmesi

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

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

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



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

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

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

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

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

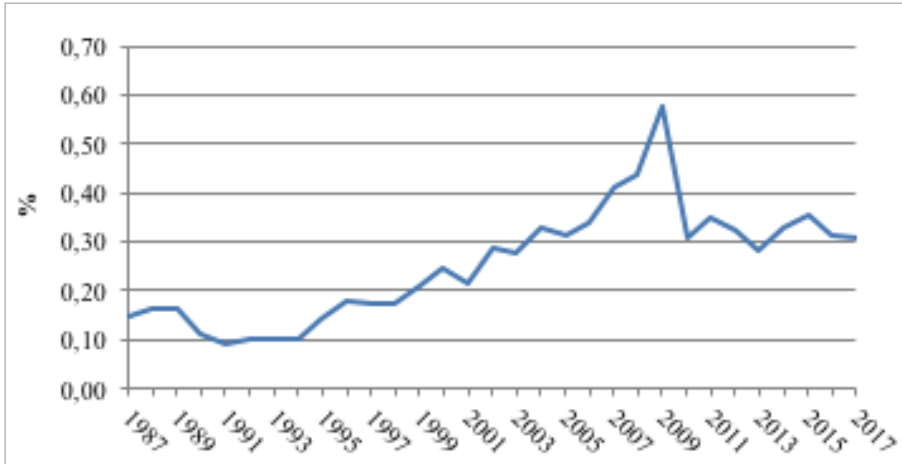
leyişinde gerçekleşen iki önemli değişiklik daha söz konusudur. Bu değişiklikler; istihdam yapısında “esnekleşme” ve planlamanın yapılması ve imar yetkilerinin 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu yoluyla merkezi idareden yerel idareye aktarılmasıdır (Aydınlı, 2003).

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

1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Analizi

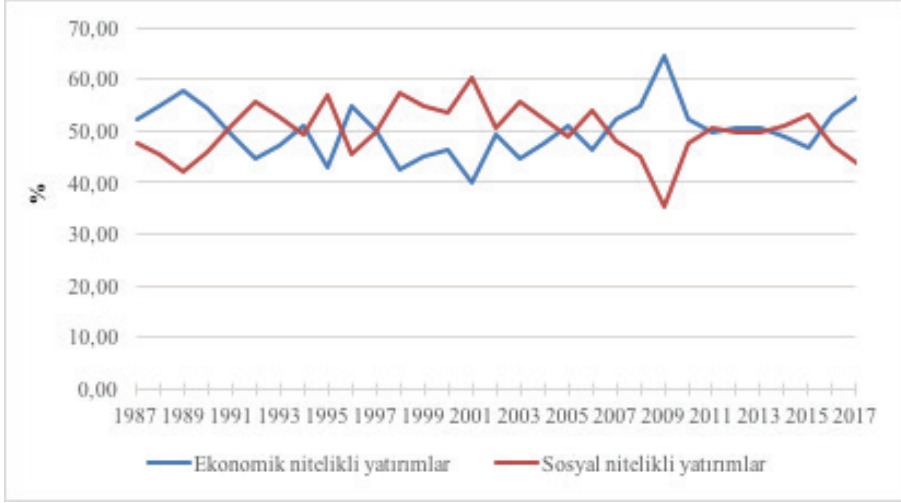
Yerel yönetimlerin sermaye birikimi bağlamında 1980 sonrası dönüşümde üç temel boyut öne çıkmaktadır. İlk boyut yerelleşme sürecinin hız kazanmasıdır. Daha önceki bölümlerde yer yer değinildiği üzere yerelleşme eğiliminin söz konusu olması yerel yönetimlerin otomatik olarak karar ve uygulamalarında daha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

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



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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

Yerel Kamu Hizmetlerin Metalaşması ve BİT'ler

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

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



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

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

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

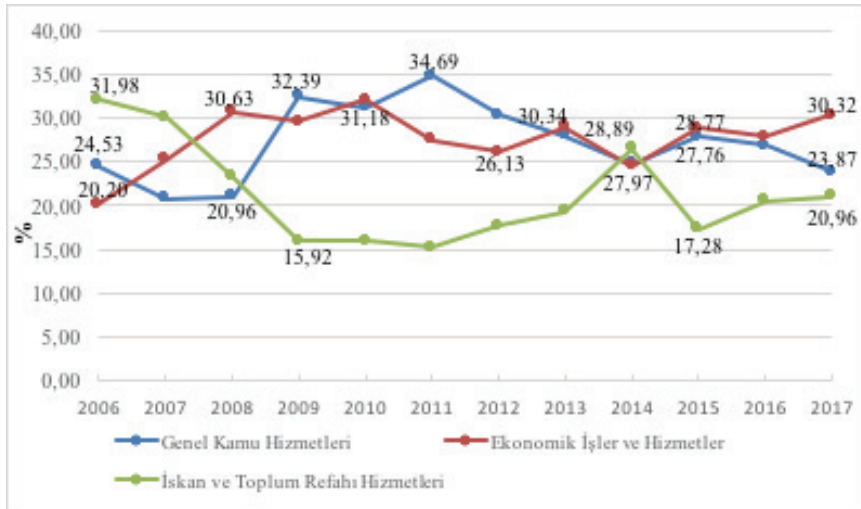
Bu süreçte yerel yönetimlerin özellikle ekonomideki payı (harcamalar açısından) ve nüfus yoğunluğu bakımından da büyükşehirlerin önemi artmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüklerinde meydana gelen artışlar bu tespitin doğruluğunu göstermektedir. Örneğin, Büyükşehir belediyelerinin son 10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

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

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

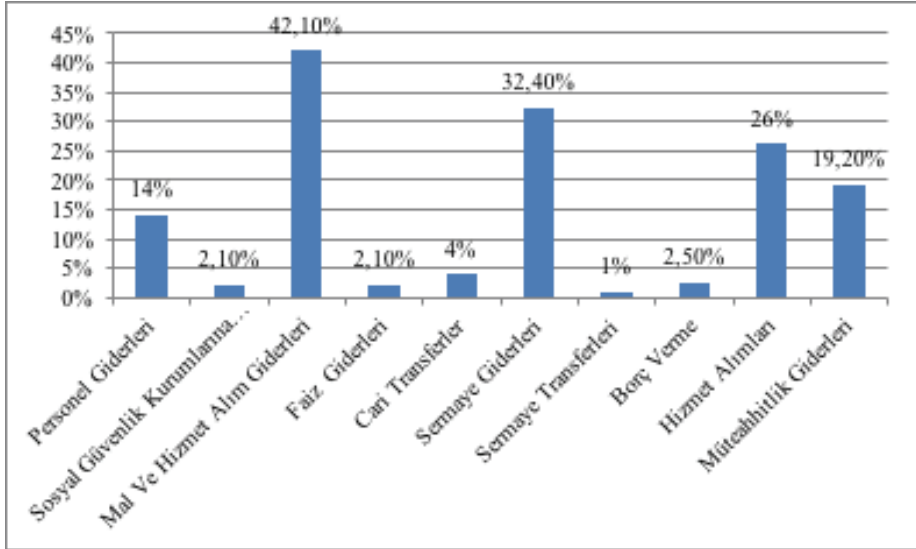
Fonksiyonel düzeyde büyükşehir belediye harcamalarının dağılımında üç ana başlığın dikkati çektiği görülmektedir. İlk sırayı ekonomik işler ve mali hizmetler (yüzde 30,32), ikinci sırayı genel kamu hizmetleri (yüzde 23,87) ve üçüncü sırayı da iskan ve toplum hizmetleri (yüzde 23,87) almaktadır. Eğitim,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

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



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

Şekil 1. Belediye Giderlerinin Ekonomik Düzeyde Dağılımı, 2017

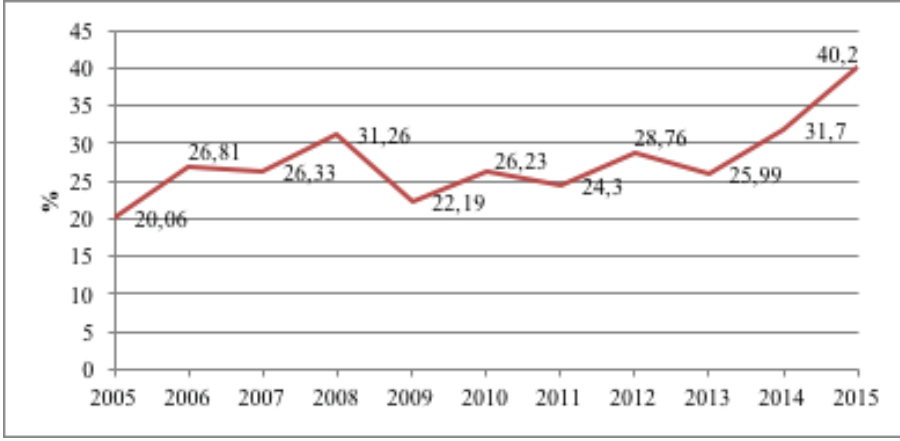


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri, www.muhasebat.gov.tr

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

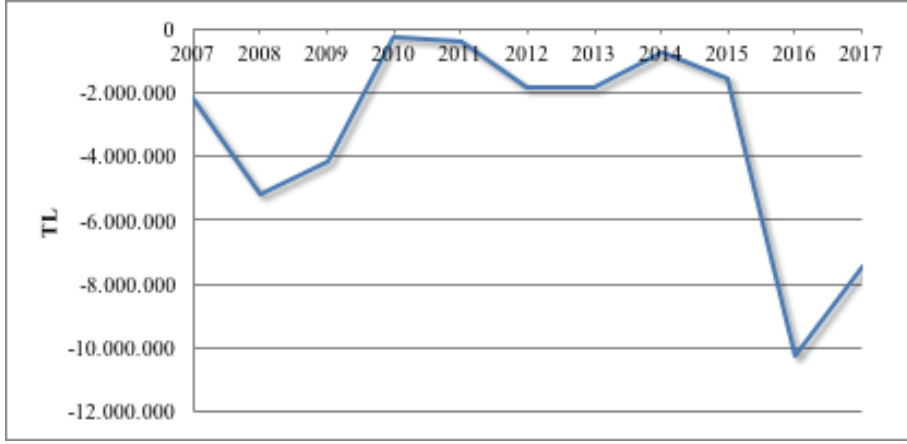


Kaynak: Kamu İhale Kurumu, İhale İstatistikleri, www.kik.gov.tr

Yerelin Finansman Sorunu ve Borçlanma

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

Grafik 6. Belediyelerde Bütçe Dengesi



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

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



Tablo 1. Belediyelerin Toplam yükümlülükleri (Milyon TL)

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

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

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





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

Sonuç

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

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

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



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

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

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



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

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



Kaynakça

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



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

