

YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMAN AÇIKLARI

Prof. Dr. Nihat FALAY
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

GİRİŞ

Tüm ekonomik süreçlerde olduğu üzere, merkezi ve yerel yönetimlerin ekonomik yapısında da karşılıklı bir bağımlılık vardır. Bu açıdan bakılınca, devlet ve ekonomi arasında karmaşık bir ilişkiler ağı bulunduğu görülür. Bu ilişkiler ağına, doğaldır ki, bir yandan devlet ve kamu görevlileri, bir yandan iktisadi odaklar, öte yandan da toplumu oluşturan tüm bireyler ve özelde yerel yönetimlerde yaşayan bireyler dahildir. Bu haliyle etkileşim, ilişki ve çıkarlardan oluşan çok sayıda ve karmaşık bir bütün sözkonusudur. (Falay 1982 s. 439-41). Bu büttünde genel ve özel nitelikte kendine has çıkarlar ve bunun uzantısı olan özel politikalar vardır.

Yerel yönetimler, genelde, merkezi yönetimin egemenliği altında veya onunla bağımlılık ilişkisi içindedirler. Bu nedenle de yerel düzeydeki ekonomik ilişkiler ve çıkarlar, merkezi yönetimin siyasal bakış açıları ile düzenlenirler.

Öte yandan, hem merkezi hem de yerel yönetimler işgücü, sermaye ve kamu görevlileri ile ilişkilerini bu bakış açıları dahilinde yürütmeye, her biri kendi düzeyine uygun makro ve mikro ekonomik amaçları gerçekleştirmeye çalışırlar. Merkezi yönetimin kaynak dağılımı, ekonomik istikrar, kalkınma ve gelir bölüşümü gibi temel makro politikalarda etkili olması sözkonusu iken, yerel yönetimlerin bu politikalardaki yetkinliği ve bunları gerçekleştirme misyonu bazen hiç yoktur bazen de çok dar alanlarda sözkonusu olmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında bu açıdan sınırlı şekilde fonksiyonel olmaları mümkündür (Peacock. 1969-1973. s. 144-49; King. 1988. s. 10-13). Ama bu haliyle dahi önemli iktisadi etkiler ve sonuçlar yaratmaktadırlar.

Özel iktisadi çıkarların yerel düzeyde daha güçlü olduğu ve yerel yönetimlerin, bölgesel ve ulusal düzeydeki teknelci firmaların, yerel düzeyde ihtiyaç duydukları hizmetlerin üretilmesi talebine doğrudan muhatap oldukları açıktır. Zaten bu nedenledir ki, Japonya'da yerel yönetimler, teknelci sanayilerin "ka-

tip/tezgahtar-clerk"i olarak nitelendirilmiş ve yerel halkın değil tekelci kurumların çıkarları yönünde çalıştığı yorumu yapılmıştır (Nishikawa. 1963. s. 116-17). Bu tür bir ilişki, özel ve kamu çıkarlarının pek net olmaması, yerel yöneticilerin ve kurul üyelerinin egemen olan ulusal ve yerel sanayilerin istekleri konusunda hassas ve onlarla bağımlılık ilişkisi içinde bulunması demektir.

Ayrıca, yerel ve merkezi yönetimlerin ekonomik açıdan giderek daha entegre olması ve ekonomik merkezileşme nedeniyle de, ülkedeki tekelci sermaye, giderek daha fazla oranda yukarıdan-aşağıya doğru bir yönetim ve planlanmayı ve yerel ihtiyaçların da bu çerçevede ele alınmasını ister. Çünkü merkezi yönetim düzeyinde yapılan bir düzenleme ile, yerel düzeydeki mal ve hizmet üretimlerini sermayenin ihtiyaçlarıyla uyumlu hale getirmek daha kolaydır ve ucuzdur.

Sermaye grupları bir yandan merkezi yönetim düzeyinde kararların verilmesini, öte yandan da yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin sürmesini ve yerel mal ve hizmetlerin kendi istekleri doğrultusunda aksatılmadan üretilmesini ister. Bunu pratikteki sonucu, merkezi yönetimin karar ve üretim düzeyinde daha güçlü olmasıdır. Bu güçlülük de giderek, merkezi yönetimin başış ve yardımları aracılığıyla, sermaye gruplarının istediği zorunlu mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesinin güdümlenmesi sonucunu vermektedir. Sözkonusu olan, bir yandan sermaye kesiminin istediği yerel mal ve hizmetlerin planlanması ve yönetimi, öte yandan merkezi yönetimin harcama ve gelir programlarının elele gelişmesidir (O'Connor. 1973. s. 83-90).

Piyasa Süreci Altında Kentler ve Arazi Kullanımı

Hemen tüm dünyada ve bizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, yetki alanına giren kentsel arazinin, giderek, yerel yönetimlerin iktisadi ve mali yapısını belirleyen ve en önemli faktörlerden biri olduğu görülmektedir. Kentsel arazinin bizzat kendisi çok önemli bir ekonomik kıymet ve araç haline dönüşmüştür.

Kentsel arazinin, iç göç ve sanayileşme sonucu bir anlamda sermaye sahibi ile çalışan kesimler arasındaki ayrımı belirleyen bir faktör olduğu görülür. Önceleri kentin içinde ve merkezinde yaşayan yüksek gelirli sınıflar, sonraları kentin çevresindeki alanlara kaymışlar, daha önceleri kentin yakın çevresini saran düşük gelirli sınıfın, bir anlamda, üzerinden atlayarak yakın tarımsal bölgelere göç etmişlerdir. Bunun yanında, geldikleri bölgelerdeki topraklarda ve çevre arazilerde yaşayanları da kentin çevresinden bir anlamda kovmuşlardır.

Bu nedenlerle sermaye ve emek faktörlerinin ilişkileri, "kent-çevre ilişkileri" şeklinde yeni bir biçim kazanmıştır. Kentli halkın orta sınıf ve gelirliileri için kent, artık bir kayıp ve metruk alan ve toprak haline dönüşmüş ve yerel halk kenti kontrol edemez ve ondan zevk alamaz hale gelmiştir. Çünkü kendileri artık birer taşralı bütünü haline dönüşmüşlerdir. Çünkü kente yakın ve kent dışı topraklar yüksek gelirliiler tarafından kullanılmakta ve kent merkezi bir anlamda kuşatılmış bölge haline gelmektedir.

Buna karşılık merkezi kent, sermaye kesimi için gerekli banka, büro vb. hizmetler açısından yeniden şekillenmektedir. Bu haliyle kent, ucuz emek deposu ve onun yaşaması için zorunlu hizmetlerin asgari düzeyde üretildiği bir mekan haline dönmektedir. Çünkü kent merkezindeki ekonomik faaliyetler yine çevredeki sermaye grupları tarafından yürütülmekte ve bu faaliyetler sonucu ortaya çıkan ücret payı düşük kalmaktadır. Yani, merkezdeki gelir-istihdam çarpasını çevredekine kıyasla düşük olmakta ve bir anlamda, merkezi kentte üretilen gelir, kent çevresine ihraç edilmektedir (Bahl. 1969). Böylece, sistem kısmen kendi-finansmanını sağlamaktadır. Sanayinin kentten kaçışı, mevcut vergi tabanının değerini kemirmekte ve kent arazisinin vergi tabanından bir anlamda uzaklaşması sonucu vergi matrahı da azalmaktadır. Zira, yüksek gelirliilerin ve bazı sanayilerin kent-dışına kaçışı, kent merkezinin malî kapasitesinin azalması demektir. Aynı zamanda, kent-dışında yerleşenlerin, kent merkezi ile karşılıklı ilişkileri sonucunda trafik sıkışıklığına ve hava kirliliğine ilişkin yerel kamu hizmetlerini de kendilerine çekmeleri ve arttırmaları sözkonusudur (Bahl. 1973. s. 19).

Çevre yerleşim birimlerinin hizmetler ve mali etki açısından bu niteliği pekçok araştırmaya konu olmuş ve kent merkezinin hem kırsal kesimden gelen kişiler hem de kent dışına çıkan yüksek gelirliiler tarafından sömürüldüğü vurgulanmıştır (Brazer. 1958; Kee. 1965; Margolis. 1961; Falay. 1983. s. 124).

Daha önemli husus; piyasa ve sermaye kesiminin, sosyal mal ve hizmetlerin (yol, park, liman vb.) üretimine ilişkin gereksiniminin yerel yönetimler tarafından karşılanmasını giderek daha fazla talep etmesidir. Elbette ki bu, yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmasını gerektirmekte, bu da daha büyük bir mali baskının oluşmasına yol açmaktadır (Musgrave. 1969. s. 79). Buna karşılık emek kesiminin gereksinimlerinin bu kadar doğrudan yansıtıldığı ve hemen cevaplandırıldığı söylenemez.

Kent çevresinin bu yeni yapılanması sonucunda, kent merkezinde ortaya çıkan iktisadi faaliyet ve karlılık açısından durgunluk, özellikle iş bulma alanla-

rında ortaya çıkmaktadır. Öte yandan sermaye kesiminin de, orta ve düşük gelirli-
lilerin konut sorununa kentin gerek ekonomik gerekse arazi kullanımı açısından
yeniden planlanmasını istemesine yol açmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Mali Sorunu

Günümüzde yerel yönetimlerde özerklik, etkinlik ve eşitliğin sağlanması
genel kabul görmüş bir yaklaşımdır (King. 1988. s. 7). Bu kavramlar da farklı
yorumlara neden olmuş ve yerel yönetimlerin ekonomik sorunu da zaman içinde
farklı boyutlar kazanmıştır. Zira, 1970 ve 1980'lerde hem ulusal hem de yerel
düzeyde "mali zorluk" ve "mali kriz" en belirgin kavramlar haline gelmiştir.

1930'lardan sonra devlet faaliyetlerinin genişleyen çapı, sosyal ve ekono-
mik sorunların bir sonucudur. Bu yolla devlet, daha önceki dönemlere kıyasla
daha fazla hizmeti yüklenmiş ve bir görüşe göre de, devlet "yönetilemez" hale
gelmiştir. Çünkü genişleyen mal ve hizmet talebi ve üretimi, bu talep ve üreti-
min gerektirdiği mali kaynakların arttırılamaması veya sınırına gelinmesi sorunu
ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bu da mali krizin yapısında bir dönüşümü gündeme
getirmiştir.

1970'lerin sosyal refah devleti, ekonomik büyüme gereğinin ve ekonomik
durgunluğun birarada bulunması şeklinde bir çıkmazı ortaya koymuştur.
1980'lerde refah devleti kavramı sorgulanır olmuş ve mali sorun, ideoloji ve ras-
yonalite krizi haline dönüşmüştür.

Bu noktadan hareketle, makro ekonomik düzeyde; marksist ve liberal yak-
laşımlar, Keynezyen devletin yani karma ekonominin önüne geçilemeyecek de-
recede çatlak ve sakatlıkları içerdiğini belirtmiştir. Mikro teoriler düzeyinde; li-
beral politik iktisatçılar ise, temel mali sorunları politikacıların, bürokratların ve
devlet görevlilerinin yarattığını ileri sürmüştür. Yani, marksistler devletin krizi-
nin sosyal ve ekonomik krizin sonucu olduğunu, liberaller ise bu krizi devlet fa-
aliyetlerinin yarattığını belirtmektedirler (Walsh. 1988. s. 31-32; O'Connor.
1973).

Konu yerel yönetimler düzeyinde ve tarihsel olarak ele alındığında, sınıf-
lararası çıkar çatışmasının merkezi ve yerel düzeyde mali krizin ortaya çıkması-
na yol açtığı da ileri sürülmektedir (Hill. 1977). Burada yerel yönetim hizmetle-
rine talep yaratan grupların gözönüne alınması ve bu bağlamda yerel yönetimle-
rin yeniden düzenlenmesi ve dönüşümü önemli bir açılamdır. Burada, merkezi ve

yerel yönetimler şeklindeki ikili bir ayırımın mali sorun açısından gösterdiği özellikler önem kazanmakta ve temelde, yerel yönetimlerin tüketim, merkezi yönetimin ise üretim esaslı olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, merkezi düzeyde üretim politikası mülkiyet hakkına, yerel düzeyde ise tüketim politikası yerel vatandaşlık hakkına dayanmaktadır (Walsh. 1988. s. 42-43).

Buna göre, merkezi yönetimlerin faaliyetlerinin radikal şekilde azaltılması gereği ileri sürülmektedir. Bu da çıkarların ve kurumların yapısının dönüşüme tabi tutulması ve devletin mali krizinin, yerel yönetimlerin mali krizi haline dönüşmesi şeklinde somutlaşmaktadır (Hirsch. 1984. s. 242-45). Çünkü, yerel gelirler ve harcamalar arasında dengesizlik doğmakta, cari harcamalar cari gelirlerden daha hızlı artmakta, yani harcama elastikiyeti gelir elastikiyeti ile uyumlu olmamakta, yerel gelirlerin artışıyla beraber, eğitim gibi bazı değerlendirilmiş mallara olan talep daha hızlı artmaktadır (Baumol. 1967. s. 415-26). Buna, özellikle kent merkezi ve yerel yönetim merkezinin hemen dışında yaşayan üst gelir grubundakilerin ve sermaye kesiminin beklediği mal ve hizmetler eklenince ve bunların çalışma, alış-veriş, eğlence vb. hizmetlerden yararlanmanın sonucu ortaya çıkan dışsal zararları paylaşmama/ödememeleri hususu da gözönünde tutulursa mali krizin boyutları daha da belirginleşir (Hirsch. 1984. s. 244).

Öyleyse, yerel yönetimlerin bilinenin dışında yeni fonksiyonları görmesi ve bu yönetimlerin önemli şekilde zayıflatılması ve yerel fonksiyonların yeni bir dağılıma tabi tutulması amaçlanmaktadır (Falay. 1983 s. 127-31). Somut uygulamada bu durum, yerel hizmetlerin merkezi yönetimin elinin altında tutulması, gönüllü kuruluşlara verilmesi, ara ve atanmış kurumlara terki ve özel sektöre bırakılması (özelleştirme) şekillerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda, yerel yönetimlerin mevcut sorunlarının yeniden değerlemeye tabi tutulması gibi, günümüz liberal yaklaşımının uzantısı olan bir "yeni" bakış açısı ve modası sözkonusudur. Bu da yeni yerel vatandaşlık/hemşerilik tanımı ve yapısı ve yerel demokrasi kavramları ile gündeme getirilmektedir (Walsh. 1988. s. 46,49).

1980'den Günümüze Yerel Yönetimlerin Ana Gelişimi

1980'lerde ülkemizdeki toplam nüfusun % 38-44'ü kentlerde, bu nüfusun % 57.1'i de belediyelerde yaşıyor idi. Yine 1980-1985 arasında hiç yeni belediye kurulmamıştır. 1980'de belediye sayısı 1725 iken bu sayı 1993'te 2636 ve 1994'te 2710'a yükselmiş ve belediyeleşme oranı % 74.5 olmuştur (DPT. 1991; DPT. 1993. s. 93). Yine ilk defa 25.3.1984 tarihinde Ankara'da, İstanbul ve İz-

mir'e büyükşehir statüsü verilmiş, daha sonra 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri ve 1993'te Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun merkez belediyeleri bu statüye kavuşturulmuştur (DPT. 1993. s. 20/A). Böylece toplam büyükşehir belediyesi sayısı 15'e yükselmiştir.

1980 sonrasındaki bu gelişim, nüfus ve sermaye birikim odaklarının kentler olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Özellikle büyük sermaye yanında küçük üreticilerin ve sermaye sahiplerinin 1980 sonrasında kentlerde egemen unsur oldukları ve bunların gerek kırsal kesimden gerekse ülkenin diğer kentlerinden sağladıkları birikimleri ve rantları büyük kentlere taşıdıkları anlaşılmaktadır. Büyük kentler ve çevresinde tekelci sermaye ve küçük üreticiler birarada ve karşılıklı iktisadi ilişki içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.

12 Eylül 1980 sonrasında izlenen ekonomik politika da, daha önceki dönemlere kıyasla yine önemli bir farklılık ve gelişme göstermektedir. Şöyle ki, bu dönemde uygulanan ekonomik modelde, ülke içindeki sermaye ve rant birikim sürecinin yanında, dış ekonomik ilişkilerden elde edilecek birikim önemli bir faktör olarak kabul edilmiştir. Bu amaçla da, ihracatın artırılması için fiyatlar yüksek tutulurken, emek faktörü sahiplerine ödenen ücretler adeta dondurulmuş ve reel olarak geriletilmiş, kamu mülkiyetinde bulunan değerlerin ve birikimlerin özel kesime devri süreci başlatılmıştır (Kuruç. 1985. s. 7-35).

1980 sonrasında izlenen bu ekonomik politikanın yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere ilişkin boyutu da iki yönde ortaya çıkmıştır (Güler. 1992. s. 191-98):

a) Bir yandan, özellikle tekelci sermaye lehine olmak üzere, belediyelerin yerel halkın ve işgücününün eğitim, konut, beslenme ve ısınma vb. ihtiyaçlarını içeren fonksiyonları gözardı edilmiş ve işgücüne yönelik sosyal hizmetler kısılmıştır. Bu hizmetlerin belediyelerce değil, sermaye kesimlerince üretilmesi öngörülmüş ve bu hizmetlere ilişkin fiyat ve ücret tarifelerinin belediyeler tarafından belirlenmesi yerine, 1991'den itibaren bu yetkinin ilgili meslek kuruluşuna devredilmesi yoluna gidilmiştir. Bunun sonucu, sosyal niteliğinden bir anlamda arındırılmış olan belediyeler sadece temizlik hizmetleri yapar hale dönüştürülmüş ve temizlik-yatırımcılık alanına sıkıştırılmıştır. Yani, 1980 sonrasında belediyelere, bir yönüyle sadece temizlik öte yönüyle de ulaştırma ve fiziksel altyapı yatırımları yapma gibi bir fonksiyon biçilmiştir.

1980'de belediye harcamaları GSMH'nın % 0.96'sını oluştururken, bu oran 1987'de % 2.42'ye çıkmıştır ve 1990'da % 3.23 olarak gerçekleşmiştir. 1993'de de % 3.11 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir (DİE. 1991; DPT. 1994. s. 81/2). Toplam belediye harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı, cari ve transfer harcamalarına kıyasla daha hızlı artmıştır: 1981-1989 döneminde cari harcamalar 45.5, transfer harcamaları 75.3 misli artmış iken yatırım harcamaları 113.0 misli artmıştır (DİE. 1981-1983 Türkiye İstatistik Yıllıkları). Yerel yönetimlerin tümü açısından gelişmeye bakılırsa; yerel yatırımların kamu yatırımları içindeki payı 1980'de % 2.47 iken 1987'de % 12.77 olmuş ve 1993'de % 9.55 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Yerel yatırım harcamalarının GSMH içindeki oransal gelişimi ise şöyledir: 1980 - % 0.27, 1987 - % 1.63, 1991 - % 0.93, 1993 - % 0.88 (Öner. 1993. Tablo 11). Buradan çıkarılan sonuç, yerel yatırımların genel bir artış göstermesi yanında, bu yatırımların özel sermayenin katıldığı ihalelerle yapılmasıdır. Yani, belediye harcamaları içinde çoğunlukla belediye çalışanlarının ücretlerinin oluşturduğu cari harcamaların görece olarak daha az artması, çalışanların daha az gelir elde etmesi ve çalışanların gelirlerine el konulmasıyla yaratılan fonların yatırım harcamalarına gitmesidir.

b) Öte yandan, 1980 sonrasında kamu mülkiyetinde bulunan varlıklar ve değerler, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler aracılığıyla azaltılmış ve bunların özel kesime devrini öngören model ve uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Bunlar, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yerel hizmetlerin özel kesime ihale edilmesi, kamu mülkiyetindeki kentiçi ve kent dışı toprakların özel mülkiyet haline dönüştürülmesi, kamunun elinde bulunan ve oluşan rantların özel kesime devrinin uzantısı olarak gayrimenkullerin gerçek olarak vergilendirilmemesi, belediyelerin yatırımlarının kamudan çok özel kesim bankalarından finanse edilmesidir.

Bu model ve uygulamaların dolaylı bir göstergesi, toplam sabit sermaye yatırımları içinde kamu kesimi payının azalması, özel kesim yatırımlarının artmasıdır. Şöyle ki, 1988'de toplam sabit sermaye yatırımları içinde kamu kesiminin payı % 47.5 ve özel kesimin payı % 52.5 iken, bu payların 1993'de aynı sırayla % 40.4 ve % 59.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiş ve 1994 için de % 39 ve % 61 olarak programlanmıştır. Yani kamu yatırımları azalırken, özel yatırımlar artmaktadır (BMKGM. 1990 ve 1991 s. 12). Yerel yönetimlere toplam kamu hizmetleri içinde verilen yeni görevi belirten ve özellikle belediyelerin temizlikçi ve yatırımcı birimler olduğunu vurgulayan göstergelerden birisi de, yerel yönetimlerin kamu yatırımları içindeki payıdır. Bu pay 1983'te % 5.5 iken,

ara yıllarda % 12.8'e (1987 ve 1988) yükselmiş ve 1993 ve 1994 için % 10.5 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir (BMKGM. 1993. s. 21, Tablo 8/2).

Belediyelerin yatırımlarına gelince; kendilerine verilen görev sonucu olarak, bu yatırımların büyük çoğunluğu yapı-tesis ve büyük onarıma ayrılmaktadır. 1987-1993 yılları arasında bu oran % 75-90 arasındadır. İkinci sıra % 7-22 ile makina-teçhizat yatırımlarındadır (DPT. 1991 ve 1992. s. 171).

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi sınırlı düzeyde kalmış, ama yerel hizmetlerin belediyeler tarafından özel kesime ihalesi yoluyla kaynak transferi yapılmıştır. Bu yönüyle belediyeler, yerel çıkarlar ve mali sermaye ile yakın temas ve ilişki içinde olmuştur. 1980'e kadar yerel yönetimler, kamu kesimi içinde önemli bir yer tutmamakla beraber, 1980 sonrasında kesim içinde önemli bir kurum ve iktisadi aktör haline dönüşmüştür. Çünkü, 1985'ten sonra, daha önce merkezi yönetimce yerel yönetimlere belirli paylar dahilinde dağıtılan emlak vergisi, bu yılda yerel yönetimlere terkedilmiştir. Yani, yerel ve sivil kuruluşların yerel vergilerde belirgin üstünlüğü sözkonusudur, ki bu da toplanan yerel kaynakların yine yerel yönetimlerce, ihale edilen hizmetler aracılığıyla özel kesime aktarılması sürecini daha belirgin hale getirmiş ve hızlandırmıştır. Çünkü yerel vergi ve benzeri yükümlülük oranlarının ve hadlerinin her belediyede ayrı ayrı oluşturulan yerel takdir komisyonlarınca belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Böylece yerel sermaye ve çıkar gruplarının görünürde "sivil toplum" niteliğindeki yapıları ile iktisadi-mali çıkarları çakışmıştır. Bu da, giderek daha fazla oranda özel kesimde toplanan kamusal varlıkların ve değerlerin tekrar kamuya dönmesinin söz konusu olmamasıyla pekişmiş durumdadır. Belediyeler, bir yandan rant yaratma ve ihale sistemiyle dolaysız, öte yandan da bizzat giriştiği altyapı yatırımlarıyla dolaylı olarak sermaye kesimine katkıda bulunmaktadır.

Belediyelerin özel kesim ile oluşan ilişkileri temelde üç gruba yöneliktir: yatırımların projelendirilmesinde mimar, mühendis gibi serbest meslek sahipleri; yatırımların ihalesini alan müteahhitler; ve nihayet yatırımlar için gerekli araç ve makine parkı alımında sanayi ve ticaret sermayesi sahipleri (Güler. 1992. s. 202). Yani, "...devletin eline geçen toplumsal artık bir kez daha yeniden bölüşülmekte, özel birikim süreci hızlandırılmaktadır. Kaynak aktarımında yerelleşme, sanıldığı gibi artığın yeniden paylaşımında büyük sermaye aleyhine bir bölüşüm sistemi getirmemektedir. Tersine belli sermaye grupları her büyüklükteki üyesiyle bu sistemde yer bulabilmektedir" (Güler. 1992. s. 203).

Yerel Yönetimler ve İller Bankası

Belediyeler Bankası olarak kurulduğu 1933 yılından bu yana yerel yönetimlerin gelişmesine katkıda bulunmuş olan İller Bankası 1945 yılından itibaren bu birimlerin imar ve altyapı işleri konusunda yoğunlaşmıştır.

1963 yılından itibaren yerel yönetimlerin yatırımlarının ön incelemesini yapmış ve bunların ihalesini ve yürütmesini üstlenmiştir. Günümüzde İller Bankası'nın belediyeler için bir "kalkınma bankası" şekline dönüştürülmesi amacıyla girişilen reorganizasyon çalışmaları da halen sonuçlandırılmamıştır (DPT. 1990. s. 393).

Banka, yerel yönetim birimleri için aracılık, yatırım ve kredi fonksiyonlarını yerine getirmiştir. Bu fonksiyonlar itibariyle, İller Bankası yatırımlarında reel fiyatlarla önemli azalmalar olmuştur. Şöyle ki, bankanın yatırım harcamaları toplamı, cari fiyatlarla 1987'de 283.7 milyar iken 1992'de 2.373.0 milyar TL olmuştur. Buna karşın bu yatırımlar 1992 fiyatlarıyla 1987'de 2.918.7 milyar iken 1992'de 2.373.0 milyar TL. dir. Bu gelişim, kamu yatırımlarının bütçe türlerine göre dağılımında İller Bankası'nın aldığı payda da gözlenmektedir: Bu pay 1980-1994 (program hedefi) arasında % 3.3 civarında iken, GSMH'daki oran ise % 0.36'dan % 0.28'e inmiştir (Öner. 1993. Tablo 11). Banka yatırımlarının reel fiyatlarla azalmasında rol oynayan en büyük etken, belediye yatırımlarına ayrılan % 3'lük payın % 2.30'a düşürülmesi ve payın da % 35-60 oranlarında kesintilere uğramasıdır. Bankanın, belediyelerin yatırım harcamalarını karşılayan kredi oranı 1987'de % 16.6 iken giderek azalmış ve 1992'de % 11.0 olmuştur. Yani, Banka yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı işler için yeterli düzeyde finansman sağlayamamıştır. Yerel yönetimlere bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların artmaması, belediyelerde yerel mal ve hizmet ihtiyacının artmış olması ve İller Bankası'nın öz kaynaklarından program dışı işlere uzun ve kısa vadeli kredi ayıramaması, belediyeleri diğer bankalardan ticari faizle kısa vadeli borç almaya itmiştir (DPT. 1993. s. 55-57). Bu da, yerel mal ve hizmet üretiminin, mali sermayenin yönlendirici etkisiyle, özel kesimle bağlantısının kurulması ve bu kesime aktarılması amacının bir uygulama şeklidir. Bu uygulama belediyelerde hem mali hem de hizmet açılarından daha belirgin hale gelmiştir.

1980'li yıllara kadar yerel yönetim harcamaları temelde il özel idareleri ve İller Bankası tarafından gerçekleştirilmiş iken, 1980 sonrasında belediyeler hem il özel idarelerinden hem de İller Bankası'ndan daha önde bir harcama düzeyine

yükselmiştir. Bunun uzantısı olarak, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin toplam sabit sermaye yatırım harcamaları içinde önemli bir paya sahip olduğu aşağıdaki tabloda izlenmektedir:

Tablo 1
Yerel Sabit Sermaye Yatırımlarının Dağılımı (%)

Yıllar	İller Bankası	Yerel Yönetimler
1981	70.2	29.8
1983	72.8	27.2
1985	31.9	68.1
1990	18.9	81.1
1991	17.3	82.7
1992	21.0	79.0
1993 (1)	17.2	82.8
1994 (2)	18.1	81.9

(1) tahmin (2) program

KAYNAK : Maliye ve Gümrük Bakanlığı: Yıllık Ekonomik Raporlar 1983-1993; HDTM: Temel Ekonomik Göstergeler 1993.

Görüleceği üzere 1980 başlarında İller Bankası'nın toplam sabit sermaye yatırımlarındaki payı % 70 civarında iken, yerel yönetimlerin payı % 30 civarındadır. Günümüzde bu paylar tersine bir gelişme göstermiş ve yerel yönetimlerin payı % 80'lere yükselmiştir.

Bu durumda yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin tahvil ihracında aracılık yoluyla finansman gereğini sağlayacak, yatırım bankacılığı hizmetleri verecek, yatırımların realize edilmesi amacıyla yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan fon sağlayacak, yerel müşterilerine uzun vadeli yatırım finansmanına ilave olarak kısa vadeli fon sağlayacak ve yönetim ve organizasyon konularında danışmanlık hizmetleri verecek yeni bir "Kent Bank"ın kurulması gündeme gelmiştir (Danışman, 1994 s. 5-6).

Yerel Yönetimlerin Borçlanması

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimlerin borçlanması bazı farklı nitelikler taşır. Şöyle ki, merkezi yönetimin borçlanması, daha çok genel bütçenin açıklarının karşılanmasıyla ilişkilidir. Yerel yönetimlerin borçlanması da yine bütçe açığının kapatılmasına yöneliktir, fakat merkezi ve yerel yönetimlerin mali sermaye ile ilişkisini daha çok yansıtır. Çünkü, yerel yönetim düzeyinde bankalar ve yerel mali kurumlar, sağlanacak fonların nerede ve nasıl kullanılacağını kontrolleri altında tutmayı ve belli şartlar altında borç vermeyi gözetirler:

Önce; sağlayacakları fonların özel sermaye ile rekabeti doğuracak alanlarda kullanılmasını istemezler. Bunun bir nedeni, bu kredi kurumlarının sahiplerinin aynı zamanda o bölgede mal ve hizmet üreten özel kuruluşları da ellerinde buldurmalarıdır. Bir diğer neden, bunların yerel yönetim birimlerinin daha önce çıkardıkları hisse senetlerini ve borç senetlerini ellerinde tutuyor olmalarıdır.

Sonra; özel yerel sermaye sahipleri, verecekleri borçların, özel yatırımların ve iktisadi faaliyetlerin teşvikine ve genişlemesine yönelik olarak kullanılmasını isterler.

Elbette ki, yerel yönetimler üzerindeki bu mali kontrol süreci şekil ve miktar olarak farklı ve değişik olabilir. Unutulmaması gerekir ki, çok sayıda yerel birimin borç senedi çıkarıyor olmasına karşın, gerek yerel gerekse ülke düzeyinde bu senetleri alabilecek, yani borç verebilecek az sayıda kurum ve alıcılar vardır, bu da borç verenlerin monopsonik bir güce sahip olduklarını gösterir. Bu özellikler merkezi yönetimde olduğu gibi, yerel yönetimler düzeyinde de bir başka paradoksu ortaya çıkarmaktadır: Yerel yönetimler düzeyinde harcamaların artışı, daha fazla vergi hasılatını gerektirir, bu da borç olarak verilebilecek gelir kalemlerini ve potansiyelini daraltacak ve yerel birimlerin giderek daha çok borç almasını uyacaktır ve bu açıdan yerel yönetimler arasında farklılıklar doğacaktır (Rabinowitz. 1965. s. 43.) .

Tüm bu hususların geçerli olması yanında, yerel borç finansmanının ve servisinin süreceği ve artacağı, çünkü sosyal-fiziksel sermaye harcamalarına gereksinim duyulacağı açıktır. Dahası, yerel yönetim harcamalarının artması sonucunda yerel bütçe açığı ortaya çıkacaktır. Bu da yerel birimlerin ya merkezi yönetimin öngöreceği mevzuat düzenlemesine ve mali yardımına bağlı olması, ya da bütçe açığını borçlanma ile karşılaması demektir. Yerel borçlanma, yerel

mal ve hizmet talep ve ihtiyacının artması yanında enflasyon, faiz haddinin yükselmesi ve borçların anapara ve faiz ödemelerinin yapılması nedenlerine bağlı olarak sürecektir.

Açıktır ki, yerel yönetim borçlarının merkezi yönetimce finanse edilmesi, yerel birimlerin ve yerel projelerin giderek merkezi yönetimin kontrolü altına daha çok girmesi sonucunu yaratacaktır (O'Connor. 1973. s. 196; Williams. 1965. s. 288). Diğer deyimle, yerel vergi gelirlerinin ve vergi gayretinin azalması, merkezi yönetimin yardımlarının artışı ile ters bir ilişki halindedir (Michas. 1969).

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanması

Yerel yönetimlerin mali yapısı, borçlanmayı ve bu kanalla kamu kaynaklarının mali sermaye kurumlarıyla yakın ilişkisini gündeme getirmiştir. Çünkü yerel yönetimler giderek daha fazla iç ve dış özel ve ticari sermaye kurumlarından borçlanır hale gelmektedir.

1980 sonrasında ve özellikle ikinci yarısında yerel yönetimlerin finansmanında borçlanma yeni ve önemli bir finansman unsuru olarak göze çarpmaktadır. Bu da gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan bir uygulamanın uzantısıdır. Çünkü uluslararası mali sermaye, 1980'lerin ikinci yarısında ve 1990'larda az gelişmiş ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin mali sorunlarını çözmeye yönelik genel programını belirlemiştir ve bu yöndeki uygulamaları destekler görüşler yaymaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslararası mali sermayeyle daha yakın bir ilişki kurmaları sözkonusudur. Belediyelerin artan harcama gereksinimi ve kapasitesi, merkezi yönetim yerine özel ulusal ve uluslararası mali sermaye kaynaklarına başvurmayı gerektirmektedir (Güler. 1992. s. 198). Böylece, özel kaynaklı ihale ve kredi uygulaması yaygınlaşmaktadır.

Belediyelerin kaynak ihtiyacını karşılamanın, daha önce değinilen İller Bankası yerine, özel ticari kurumlardan sağlanan kredilerle ancak mümkün olduğunu aşağıdaki veriler de göstermektedir:

Tablodan anlaşılan; belediyelerin yıllık kredi taleplerini artık çoğunlukla, İller Bankası yerine, özel mali sermaye kurumlarından karşılamak durumunda kalması, hatta tercih etmesidir. Gerçi İller Bankası'nca sağlanan krediler bu

dönemde yıldan yıla artışlar göstermiş ise de (özellikle 1991 yılında), sağladığı krediler toplam krediler içinde ortalama % 25'in altında kalmıştır.

Tablo 2
Belediyelerin Kredilerinin Kaynakları (milyar TL)

Yıllar	İller Bankası	Ulusal Bankalar	Uluslararası Bankalar	Toplam
1986	30.7	40.7	44.8	116.2
1987	78.9	119.6	84.8	283.3
1988	93.4	103.6	100.8	297.8
1990	52.4	193.3	54.5	300.2
1991	147.5	501.4	68.5	717.4

KAYNAK : İller Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu. s. 32, 35, Tablo 12-13-14.

Belediyelerin ve il özel idarelerinin yerel yatırımlarının tamamlanması için, İller Bankası'nca dağıtılan paylar karşılığında, kısa vadeli kredi taleplerinin son yıllarda büyük boyutlara ulaşması ve bu taleplerin tümüyle karşılanması halinde Banka'nın yatırımlarına ayrılan kaynağın azalmasına ve yatırımlarının gerçekleşmemesine neden olacağı gerekçesi ileri sürülerek, İller Bankası'nca diğer özel finans kuruluşlarından sağlanan ve belediyelere ve il özel idarelerine açılan kredilerin dökümü ve maliyeti aşağıda görülmektedir:

Tablo 3
Ticari Kredilerin Maliyeti

Yıllar	(1) açılan kredi	(2) faiz	(2) / (1) %	(3) ödenen kredi	(3) / (1) %	ertesi yıla devreden
1986	40.6	7.5	19	11.5	28	36.9
1987	119.2	40.8	34	65.5	55	133.0
1988	103.6	105.2	102	188.9	182	155.8
1989	41.3	95.2	231	187.9	455	106.9
1990	193.3	79.5	41	194.1	100.3	187.0
1991	501.4	159.6	32	474.3	95	379.1
Toplam	999.5	487.8	(ort. 48)	1.122.2	148	

KAYNAK : İller Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu. s. 34, Tablo13'den.

Tablo'dan, özel ticari bankalardan alınan kısa vadeli kredilerin, gerek faiz gerekse ödeme yükü açısından bir sonraki yılda oluşturduğu yükün ağır olduğu görülür. Çünkü, sağlanan kredi karşılığında ödenen faize ve ödenen kredinin alınan krediye kıyaslaması yapılırsa, belediyelerin ticari kredi maliyeti yüksektir. 1986-1991 arasında 1 trilyon TL.'lık kredi alınmış, 1.1 trilyon TL. ödeme yapılmış ve 1992 yılına devreden daha 379 milyar TL.lık borç yükü mevcuttur. Özellikle 1987 yılından itibaren yerel yönetimlerin ticari bankalardan kredi almasında görülen sıçrama, Merkez Bankası'nın kredi verme politikasını değiştirdiği ve daralttığı aynı dönemle çakışmaktadır.

Kamu kurumlarının özel kesimden borçlanması, gelecek yıllarda toplanacak vergilerin zamanından önce toplanması anlamına gelir. Çünkü yerel yönetimlerce alınan bu borçlar, gelecek yıllarda toplanacak ve yerel yönetimlerin pay alacağı vergilerden, özellikle belediyelere ayrılacak olan paylardan kesinti yapılarak ödenmektedir. Bu da belediyelerin daha az vergi payı alması demektir.

Gerek belediyelerin özkaynaklarının gerekse diğer paylarının kullanımının ve 1980 ortalarından itibaren önem kazanan borçlanmanın ortaya koyduğu sonuç; belediyeler eliyle özel sermayenin birikim sürecine katkıda bulunulduğu ve gelecek yıl vergi gelirlerine, borçlanma yoluyla ve önceden el konulmasıyla da bu sürecin hızlandırıldığıdır (Güler. 1992. s. 208-9).

Yerel Yönetimlerin Borçlanma (Finansman) Gereksinimi

Yerel yönetimlerin borçlanma gereğini ve açıklarını yakından incelemek için, önce son yılların temel verilerine bakmak gerekir:

Tablo 4
Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları (1) (cari fiyat-trilyon TL)

	1990	1991	1992	1993 (2)	1994 (3)	GSMH içindeki payı		
						1992	1993	1994
Gelirler	8.9	15.6	27.2	51.1	99.9	3.5	3.9	4.7
Harcamalar	9.8	18.5	35.7	63.0	105.1	4.6	4.8	4.9
Borçlanma gereği	0.9	2.9	8.5	11.9	5.2	1.1	0.9	0.2

(1) belediye-öl özel idaresi-İller Bankası-su ve kanalizasyon idareleri (2) gerçekleşme tahmini (3) program
KAYNAK : HDTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler (1993); R. G.: 1994 Yılı Yatırım Programı (13.1.1994).

Bu veriler yerel bütçe açıklarının, yani borçlanma gereğinin son yıllarda arttığını, 1994 yılı için 5.2 trilyon TL olarak tahmin edilen yerel borçlanma gereğinin, aynı zamanda GSMH'daki payının da düştüğünü göstermektedir. Bu düşüş temelde iyimser beklentilere dayanmaktadır. Bu iyimserlik, vergi gelirlerinde beklenen artışlara, 1994'te uygulamaya konulan Çevre-Temizlik vergisi hasılatına ve emlak vergi beyanlarının yenilenmesine, 7 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasına dayandırılmaktadır (HDTM. 1994. s. 86).

Yerel yönetimlerin toplam kamu kesimi borçlanma gereği içindeki payı bu birimlerin ekonomideki yerini görel olarak daha belirgin hale getirir:

Tablo 5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Dağılımı (milyar TL-%)

Yıllar	konsolide bütçe	KİT	yerel yönetim	döner sermaye	sosyal güvenlik	fonlar
1985	63.0	68.7	-3.1	-4.4	-7.4	-16.8
1986	75.6	70.7	7.1	-0.9	-7.0	-45.6
1987	57.2	54.1	7.5	-0.02	-9.3	-9.5
1988	64.0	45.0	7.5	2.8	-8.2	-11.2
1989	62.3	35.9	4.2	-0.3	-6.8	4.8
1990	39.5	50.0	3.2	-0.2	-3.6	11.1
1991	51.3	30.5	3.9	0.1	1.4	12.7
1992 (1)	51.4	27.7	3.2	0.2	-2.3	15.2
1993 (2)	48.4	29.4	3.2	0.4	1.1	17.7

(1) gerçekleşme tahmini (2) program

KAYNAK : Emin Dedeoğlu: "Hazine ve kamu harcamaları" Türkiye'de Bütçe Harcamaları (IX. Türkiye Maliye Sempozyumu-Silifke. 6-8 Mayıs 1993-teksir) Tablo 3, s. 11.

1986 yılına kadar kamu kesimi açıklarının oluşmasında payı olmayan yerel yönetimler gelir fazlası gerçekleştirmiş, ancak 1986'dan sonra da devamlı açık vermeye başlamışlardır. Yerel yönetimlerin kamu açıklarına katkısı ortalama % 5 civarındadır.

Belediyelerin Borçlanma (Finansman) Gereksinimi

Belediyelerin gerek yerel gerekse ülke düzeyinde önemli boyutlarının ortaya çıktığı 1989'dan günümüze kadarki mali yapıları aşağıdaki gibidir:

Tablo 6
Belediyelerin Gelirleri ve harcamaları (trilyon TL - %)

Harcamalar ve Kaynaklar	GSMH içindeki payı											
	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (2)	1994 (3)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Harcamalar	4.4	7.9	15.3	29.2	52.0	86.7	2.6	2.7	3.4	3.7	3.9	4.1
cari	2.2	4.6	9.3	16.8	32.1	53.8	1.3	1.6	2.0	2.2	2.4	2.5
yatırım	0.8	1.2	2.6	5.5	9.1	14.1	0.5	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7
transfer	1.4	2.1	3.4	6.8	10.8	18.9	0.8	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9
Kaynaklar	4.1	7.3	12.9	24.2	46.3	86.7	2.4	2.6	2.9	3.1	3.5	4.1
vergi	2.8	5.1	8.8	15.1	29.5	62.7	1.7	1.8	2.0	2.0	2.2	2.9
vergi dışı	0.6	1.4	2.5	4.7	7.6	12.8	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
borçlanma	0.6	0.8	1.7	4.4	9.1	11.3	0.4	0.3	0.4	0.6	0.7	0.5
iç	0.3	0.5	0.9	1.7	4.5	3.9	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
dış	0.3	0.2	0.8	2.7	4.6	7.4	0.2	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3
Fark	0.3	0.6	2.4	4.9	5.7	0.0	0.2	0.1	0.5	0.6	0.4	0.0

(1) seçici (2) tahmin (3) program (4) rakamlar yuvarlatılmıştır.

KAYNAK : DPT İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü uzmanı Erhan Usta'dan sağlanan veriler

Belediyelerin harcamaları ve kaynakları arasında gittikçe artan bir açık sözkonusudur. Harcamaları karşılayamayan belediye kaynakları içinde iç ve dış borçlanma kalemlerinin bulunmasına rağmen kasa-banka değişiminin giderek olumsuz bir seyir izlediği, yani belediyelerin harcama-kaynak dengesizliğinin olumsuz yönde yapılaştığı açıktır.

Yerel yönetimlerinin bütçesel sorunlarının en somut örneklerini büyükşehir belediyelerinin bütçelerindeki borçlanma gelirlerinin artışında görmek mümkündür. Bu amaçla İstanbul, Bursa ve Ankara belediyelerinin bütçelerinden örnekler verilmektedir:

Tablo 7
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirleri (kesinhesap-%)

Gelirler	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
G. bütçe vergi payı	68.0	69.0	50.5	53.4	36.8	75.7	83.7	85.0	60.9
Diğer gelirler	32.0	31.0	49.5	46.6	63.2	24.3	16.3	15.0	39.1

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Gelirler içinde en büyük kalemi genel bütçe gelirlerinden belediyeye aktarılan paylar oluşturmaktadır. Sadece 1986-1987-1988 yıllarında görülen diğer gelirler kalemindeki önemli oransal artışlar, bu yıllarda alınan önemli miktardaki dış borçlardan kaynaklanmaktadır. 1994 yılı bütçesinde de 300 milyar TL.'lık iç ve 2.163 milyar TL.'lık dış borç alınması öngörülmektedir. Bu yıl bütçe gelirleri içinde iç borçlar % 2'lik bir pay almakla birlikte, dış borçlar % 13'lük bir paya, yani toplam gelirler içinde borçlanma gelirleri % 15'lik bir paya sahip olacaktır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 1994. s. 40).

Öte yandan İstanbul Belediyesi'nin giderlerinin gelişimi, özellikle transfer harcamaları açısından önemli özellikler gösterir:

Tablo 8
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Giderleri (kesinhesap-%)

Giderler	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
cari	55	235	20	20	18	44	43	31	23
yatırım	5	55	50	55	59	23	9	17	33
transfer	51	20	30	25	23	33	49	52	44

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Son yıllarda sermaye teşkili ve transfer harcamalarının artışı yanında dik-kati çeken husus, yatırım harcamalarının azalışıdır. İstanbul Belediyesi 1989'dan beri önemli miktarlarda borç ödemektedir. Borç ödemelerinin harcamalar içindeki payı şöyledir:

Tablo 9
Borç Ödemelerinin Payı (kesinhesap-%)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1994 (tahmin)
Borç payı %	0.4	1.2	4.6	6.0	8.2	23.8	35.2	38.0	15.7

KAYNAK : İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Kesin Hesaplar (1984-1991) ve 1994 Mali Yılı Bütçesi

Borç ödemelerinin, 1994 yılı toplam gelirleri içindeki % 13'lük dış borç gelirlerinden 2.7 puan daha yüksek olduğu görülmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin son yıl bütçeleri de şu verilerle izlenebilir:

Tablo 10
Bursa Büyükşehir Belediyesi Bütçesi (milyon TL)

	1993	1994
Gider toplamı	465.00	1.064.000
Borç ödemeleri	5.670	8.471
geçmiş yıl cari	500	1.500
geçmiş yıl yatırım	1.00	2.000
ilama bağlı	100	200
İller Bankası	4.000	3.650
geri verilecek para	70	121
dış borç fonu	-	1.000

KAYNAK : Bursa Büyükşehir Belediyesi: Bütçe ve Mali İşler Komisyon Raporları 1993 ve 1994. s. 6 ve s. 10.

1993 ve 1994 bütçe tahminlerinin her ikisinde de 1.000'er TL. lık iç ve dış borç geliri düşünülmüştür. Borç ödemelerinin 1993 giderleri içindeki payı % 1.2 iken 1994'te % 0.7 olmuştur. Özellikle "dış borç fonu" başlığı altında görülen 1 milyar TL. lık ödeme, dış borç anapara ödemesi olmayıp faiz ödemesidir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi son yıllarda Dünya Bankası'ndan katı atık ve arıtma tesisleri ve çöp değerlendirme tesislerinin inşası için proje kredisi almış ve ilk etapta 350.000 dolarlık bir proje geliştirme ve araştırma kredisi verilmiştir. Bu kredi daha sonra Japonya tarafından karşılanarak hibe şeklinde verilmiştir. Belediye daha sonra Dünya Bankası'ndan yatırım maliyet bedeli olan 12.500.000 dolarlık kredi sağlamıştır. Bu kredi direkt olarak verilmeyip, her yıl projede öngörülen yatırımların sağlanması ile bedeller yıllık veya aylık olarak ödenmektedir. Bu yatırımın 1997 yılında biteceği ve 1998 yılında da geri ödemesinin başlaması kararlaştırılmıştır*.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son iki yıl bütçeleri de şöyledir:

Tablo 11
Ankara Büyükşehir Belediyesi Bütçesi (milyar TL)

	1993	1994
Gider toplamı	9.216	11.152
Borç ödemeleri	833	1.283
geçmiş yıl (cari ve yatırım)	71	87
ilama bağlı	70	154
istikraz	74	160
geri verilecek para	1	2
tahvil ve bono itfası	617	880

KAYNAK : Ankara Büyükşehir Belediyesi: 1993 ve 1994 Mali Yılı Bütçeleri

1993 ve 1994 bütçe tahminlerinde belirtilen borçlanma gelirleri de şöyledir (milyar TL):

	1993	1994
iç borç	832	686
dış borç	3.150	2.700
toplam	3.982	3.386

Ankara'ya ilişkin bu veriler daha ilginçtir. Çünkü toplam giderler içinde borç ödemelerinin payı 1993 ve 1994 yıllarında sırasıyla % 9 ile % 11'dir. Daha-

* Bu konuda Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü araştırma görevlisi Özhan Çetinkaya kanalıyla edinilen bilgidir.

sı, bütçe gelirleri içinde öngörülen iç ve dış borçların payı hayli yüksektir: 1993-%43.2, 1994-%30.4.

Hem kamu kesiminin tümünde hem de yerel yönetimlerde ortaya çıkan gelir-gider dengesizliği, borçlanma gereksinimlerini arttırmıştır. Hazine garantisini haiz borçlanmanın yanında, yerel yönetimler özellikle bu garantiyi içermeyen dış borçlanma yollarını da aramıştır. Bu konuda ilk ve büyük adımı Ankara belediyesi atmış ve yurtdışına hazine garantisi olmayan 5 yıl vadeli tahviller ihraç etmiştir:

Tablo 12
Ankara Büyükşehir Belediyesi Tahvil Borçlanması

Tahvilin Cinsi	İhraç tarihi	A.B.D. milyon doları	faizi (%)
Franfurt Alman tahvili	15.10.1990	95.4	10.25
Tokyo Private Placemet-1	5.6.1991	61.7	8.40
" " " -2	19.3.1992	34.6	7.60
Tokyo Samurai	10.11.1992	400.0	6.80
		591.7	

KAYNAK : Ankara Büyükşehir Belediyesi: Belediyelerin Finansmanında Yeni Yaklaşımlar (Ankara. 1994) s. 16. Tablo 7.

Ankara Belediyesi'nin yurtdışına tahvil ihraç ederek borçlanmaya gitmesinin ardındaki nedenler; merkezi yönetimin kendisinin kaynak darboğazıyla karşı karşıya olması, proje kredilerinin ancak yurtdışından makina ve ekipman ithalini gerektiren yatırımlar için kullanılabilmesi ve yatırımların finansmanının çok kolay olmaması, İller Bankası'nın yurtiçi bankalardan alınacak kredilerin ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden aldığı paylarla orantılı kefalet verebilmesi, yurtiçi piyasalardan borçlanabilme miktarının uluslararası piyasalara kıyasla düşük ve yetersiz kalması ve nihayet yurtiçi bankalardan alınacak kredilerin faizlerinin yüksek olmasıdır (Ankara Büyükşehir Belediyesi. 1994. s. 5).

SONUÇ:

Yerel yönetimlerin finansman açıklarını belirleyen ve bu açıkların yapısına ilişkin faktörlerin ışığı altında şu genel sonuçlar vurgulanabilir:

- Genel olarak, yerel yönetimler bölgesel ve ulusal düzeydeki tekelci sermaye kuruluşlarının ihtiyaç duydukları hizmetlerin yerine getirilmesi talebine doğrudan veya dolaylı olarak muhatap olmaktadır.

- Kentsel arazi, yerel yönetimlerin iktisadi ve mali yapısını belirleyen en önemli faktörlerden biridir.

- 1980'lerde merkezi yönetimlerin faaliyetlerinin azaltılması gereği ileri sürülmektedir. Böylece merkezi yönetimin mali krizinin, yerel yönetimlerin mali krizi haline dönüşmesi durumu ile karşı karşıya gelinmektedir. Bu mantıkla, yerel fonksiyonların yeni bir dağılıma tabi tutulması; bu genel mantığın ışığında yerel hizmetlerin merkezi yönetimin egemenliğine terkedilmesi, ara ve atanmış kurumlara devredilmesi ve özelleştirme yolu ile özel sektöre bırakılması şekillerinde karşımıza çıkmaktadır.

- Büyük ve tekelci sermayenin yanında, küçük üreticiler ve sermaye sahipleri 1980 sonrasında kentlerde egemen unsur olmuşlar ve bunlar gerek kırsal kesimden gerekse ülkenin diğer kentlerinden elde edilen birikimleri ve rantları büyük kentlere taşımışlardır. Ülke içindeki sermaye ve rant birikim sürecinin yanında, dış ekonomik ilişkilerden elde edilen birikimler önemli bir faktördür.

- Kamu mülkiyetindeki değerlerin ve birikimlerin özel kesime devri süreci başlatılmıştır. İzlenen bu politika ve süreç şu şekilde somutlaşmıştır: Önce, yerel halkın ihtiyaçlarını içeren sosyal hizmetler kısılmış, bu hizmetlerin sermaye kesimince üretilmesi öngörülmüş, belediyelere temizlik ve altyapı yatırımları yapma fonksiyonları bırakılmış, sözkonusu bu yatırımlar da özel sermayenin katıldığı ihalelerle yapılmıştır. Sonra, kamu mülkiyetindeki toprakların özel mülkiyete dönüştürülmesi ve oluşan rantların özel kesime devrinin uzantısı olarak, belediye yatırımlarının kamudan çok özel kesim bankalarınınca finansmanı öngörülmüştür.

- Yerel sermaye ve çıkar gruplarının görüntürde sivil toplum niteliğindeki yapıları ile iktisadi-mali çıkarları arasında doğrudan ilişkiler kurulmuştur.

- İller Bankası'nın aracılık, yatırım ve kredi fonksiyonları itibarıyla yatırımlarında reel azalmalar olmuş, banka yerel yönetimlere yeterli düzeyde finansman sağlayamamış, bunun sonucu belediyeler diğer bankalardan kredi almak yönüne gitmiş ve yeni bir "Kent-Bank" kurulması gündeme gelmiştir.

- 1980 sonrasında yerel yönetimlerin finansmanında borçlanma yeni ve önemli bir finansman unsurudur. Özel ulusal ve uluslararası bankalardan alınan kredilerin maliyetleri yüksektir.

- Belediyelerin harcamaları ve kaynakları arasında gittikçe artan bir açık sözkonusudur. Hazine garantisi olanlar yanında, bu garantiyi içermeyen dış borçlanmalar yapılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi bu amaçla uluslararası piyasaya tahviller ihraç etmiştir.

- Yerel birimlerde, özellikle orta ve büyük kentlerde oluşan rantların sadece o kentte kalmasını sağlayacak bir mali ve idari yapı savunulamaz. Çünkü bu rantlar büyük kentlerde kaldığı takdirde, kentleşme ve rantların birikimi ve kullanımı daha hızlı ve denetimsiz olur. Bunu önlemek için, kentlere aktarılan ve orada oluşan rantların kısmen tersine çevrilmesi ve kaynakların merkezi yönetimce tüm ülkeye yeniden dağıtılması gerekir. Bu yapıldıktan sonra, yerel yönetimlerin, ülkedeki toplam kaynaklardan kendi hisselerine düşen kısım üzerindeki tasarruf hakkının ve özerkliklerinin olması daha demokratik ve gerçekçi nitelikler taşır.

KAYNAKÇA

1. Ankara Büyükşehir Belediyesi: Belediyelerin Finansmanında Yeni Yaklaşımlar (Ankara. 1994).
2. Bahl, Roy.: Metropolitan City Expenditures (Lexington. 1969).
3. Bahl, Roy: "Public policy and the urban fiscal problem: piecemeal vs. aggregate solutions" Land Economics. Vol. XLVI, 1970, No. 1
4. Baumol, William: "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis" American Economic Review. Vol. 57, 1967.
5. BMKGM: Ekonomik Rapor (1990 ve 1991 Yılı).
6. BMKGM: Yatırım Hizmetleri (1980-1993) Gelir-Gider-Kadro (Ankara, 1993).
7. Danışman, M. Cihat: Belediye Finansmanında Yapısal Değişim (Ankara. 24-25. Şubat. 1994. Yerel Yönetimler Sempozyumu. teksir).
8. Brazer, E. Harvey: "The role of major metropolitan centers in state and local finance "American Economic Review, Papers and Proceedings. 47. May 1958.
9. Dedeoğlu, Emin: "Hazine ve kamu harcamaları" Türkiye'de Bütçe Harcamaları (IX. Türkiye Maliye Sempozyumu-Silifke. 6-8. Mayıs. 1993, teksir).
10. DİE: 1968-1990 GSMH Değerleri (1991).
11. DİE: Türkiye İstatistik Yıllıkları (1980-1993).

12. DPT: 1990, 1991 ve 1992 Yılı Programları.
13. DPT: 7. B. Y. K. P. Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Ö. İ. K. Çalışma Grupları Birleştirilmiş Raporu (1993).
14. Falay, Nihat: "Yerel yönetim giderlerine ilişkin determinantlar" Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'e Armağan (İstanbul. 1982. İ. Ü. İktisat Fakültesi).
15. Falay, Nihat: "Yerel yönetim birimleri arası farklılıklar" Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan (Ankara, 1983. Ankara Üniversitesi S. B. F.).
16. Güler, Birgül Ayman: Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım (Ankara. 1992. TODAİE).
17. HDTM (Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı): Başlıca Ekonomik Göstergeler-1993 ve 1994.
18. Hill, R. C.: "State capitalism and the urban crisis in the United States" International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 1, No. 1.
19. İller Bankası: 1991 Yılı Faaliyet Raporu.
20. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesapları (1984-1991).
21. İstanbul Büyükşehir Belediyesi: 1994 Mali Yılı Bütçesi.
22. Kee, Woo Sik: "Central city expenditures and metropolitan areas" National Tax Journal. 18, December 1965.
23. King, David N.: "Fiscal federalism" Local Government Finance-International Perspectives (Ed.: R. Paddison-S. Bailey) (London. 1988. Routledge).
24. Kuruç, Bilsay: Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler (İstanbul. 1985. Bilgi Yay.)
25. Margolis, Julius: "Metropolitan finance problems" Public Finance: Needs, Sources, and Utilization (Ed.: J. Buchanan) (Princeton, N. J. 1961).
26. Michas, N. A.: "Variations in the level of provincial-municipal expenditures in Canada: an econometric analysis" Public Finance, 24/4. 1969.
27. Musgrave, Richard: Fiscal Systems (New Haven, Conn. 1969).
28. Nishikawa, Kiyoharu: "Local governments and their financial administration in post-war Japan" Public Finance 18/2. 1963.

29. O'Connor, James: *The Fiscal Crisis of the State* (New York. 1973. St. Martin's Press).
30. Öner, Erdoğan: "Türkiye'de bütçe harcamalarının genel bir değerlendirilmesi" IX. Türkiye Maliye Sempozyumu (Mayıs. 1993. Silifke, teksir).
31. Peacock, Alan: "Economic policy and the finance of intermediate level governments" Royal Commission on the Constitution 1969-1973, Vol. LI-University of York. Reprint series: Economics, No. 16.
32. Rabinowitz, Alan: *Municipal Bond Finance and Administration* (New York. 1965).
33. Walsh, Kieron: "Fiscal crisis and stress: origins and implications" *Local Government Finance-International Perspectives* (Ed.: R. Paddison-S. Bailey) (London. 1988. Routledge)
34. Williams, Alan: "Centralization and decentralization in public finance with special reference to central and local government in England and Wales" *Centralization and Decentralization in Public Finance* (1965. I. I. P. F. 18th Congress).