

KENTSEL ALTYAPI FİNANSMAN MODELİ OLARAK YEREL KREDİ PİYASASI SİSTEMİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Dr. Tayfun Çınar

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi



Özet

Son yıllarda dünyanın yeni kentleşen bölgelerinde kentsel altyapı yatırım gereksinimi hızla büyümektedir. Küresel finans örgütlerinin projeksiyonlarında, kentsel altyapı yatırımlarının yakın gelecekte daha da büyük ölçeklere ulaşması öngörülmektedir. Söz konusu beklentiler doğrultusunda gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel altyapı yatırımlarına ulus ötesi sermayenin katılımının sağlanmasına yönelik politikaları içeren yazınlar hazırlanmaktadır. Bu çalışmalarda, yerel yönetimler maliyesine yönelik olarak yönetim (governance) içerikli politikalar geliştirilmektedir. Ayrıca, kamusal kredilere dayalı yerel yönetim bankacılığını tasfiye etmeyi hedefleyen politik, kurumsal ve yapısal değişiklik önerileri yerel kredi piyasası sistemi modeli etrafında sunulmaktadır. Ancak, ABD’de geçerli belediye bono ve kredi piyasasının yapısal özellikleri çerçevesinde şekillendirilen yerel kredi piyasası sistemi, ulus ötesi sermayenin gereksinimleri doğrultusunda oluşturulduğundan, gelişmekte olan ülkelerin kentsel sorunlarına kalıcı çözümler bulmaktan uzaktır. Söz konusu çerçevede, bu makalenin amacı, gelişmekte olan ülkelere benimsetilmeye çalışılan yerel kredi piyasası sisteminin temel özelliklerini neoliberal politikalar ışığında ortaya koyarak Türkiye örneği üzerinden eleştirisini yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Küreselleşme, Yerelleşme, Borçlanma, Yerel Kredi Piyasası.

*Local Credit Market System as a Model of Urban Infrastructure
Finance: Turkey Case*

Abstract

In recent years, urban infrastructure investment need is growing very rapidly across newly urbanized regions of the world. Global finance organizations' projections expect urban infrastructure investments to attain bigger scale in near future. Working papers / reports, which include policy reforms on participation of global capital to urban infrastructure investments in developing countries, are prepared in line with these expectations. Thus, governance policies are developed for local administration finance in these working papers / reports. Furthermore, political, institutional and structural reform suggestions of global finance organizations, which aim at abolishing local administration banking based on public credits, are introduced within the framework of local credit market system model. However, the local credit market system, formulated by the structural characteristics of municipal bond and credit market in USA, is apart from solving the urban question of developing countries since it has been formed in line with the needs of global capital. In this regard, the scope of this article is to criticize local credit market system which is tried to be transferred to developing countries, by putting forward its basic characteristics in the light of neoliberal policies within the framework of Turkey case.

Keywords: Local Governments, Globalization, Decentralization, Borrowing, Local Credit Market.

Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler maliyesi alanında yerel yönetimlerin finansman ve borçlanma yöntemlerine ilişkin çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bunlar, genelde, ulus ötesi sermayeden bağımsız, merkez-yerel çelişkisi ekseninde hazırlanmışlardır. Ancak, son yıllarda ulus ötesi sermayenin kentsel altyapı yatırımlarına ilgisinin artışı paralelinde küresel düzeyde örgütlenmiş önde gelen finans kuruluşları tarafından, özellikle dünyanın hızla kentleşen bölgeleri için kentsel altyapı finansmanına yönelik reform önerilerini içeren çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların dayandığı ortak varsayımlardan biri küreselleşme ve yerelleşme çağında, devletlerin, önemli düzeyde mali kaynak gerektiren büyük ölçekli kentsel altyapı yatırımlarını ulus ötesi sermayenin katılımı olmadan, ulusal düzeyde ortaya koydukları politikalarla gerçekleştiremeyecekleridir. Ulus ötesi sermayenin belirleyici olma özelliğini vurgulayan söz konusu ortak sav doğrultusunda hazırlanan çalışmalarda, büyük ölçekli kentsel altyapı yatırım projelerine ulus ötesi sermayenin katılımının sağlanabilmesi için, önceden ulusal düzeyde planlanmış bulunan yerel maliye sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik politikalar gündeme getirilmiştir.

Bu politikalarla, merkezi yönetimin artık kentsel altyapı yatırımlarını ulusal vergi ve borçlanmalarla karşılamaması, yerel düzeyde gerçekleştirilen hizmetler için sermaye ve borç finansmanının yerelleştirilmesi gerektiği savunulmakta, ulus ötesi sermayenin kentsel altyapı yatırımlarına katılımının önündeki önemli engel olarak görülen yerel yönetim bankacılığının tasfiye edilerek ulus ötesi sermayeyi koruyucu güvence sistemlerinin yürürlüğe konması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda piyasa mantığının tüm yerel kamu hizmetleri alanında geçerli kılınmasını amaçlayan somut model ise küreselci yaklaşımlarca ortaya konan ABD-Kanada temelli yerel kredi piyasası sistemidir. Söz konusu sistem doğrultusunda gelişmekte olan ülkelerde yerel

kredi piyasalarını oluşturmaya yönelik uygun yol ve yöntem arayışı hız kazanmıştır.

Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetim bankacılığı temelinde örgütlenmiş büyük ölçüde iç finansmana ve kamu kredilerine yönelik yerel maliye sistemi önemli düzeyde aşındırılarak, bu sistemin yerine piyasa merkezli ve büyük ölçüde dış borçlanmaya dayalı yerel kredi piyasası sistemi oluşturulmaktadır. Bu süreçte başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel yönetimler iç ve dış finans piyasalarının önemli müşterileri haline getirilmişlerdir. Günümüzde İller Bankası’nın piyasa koşullarında yeniden yapılandırılması devam ederken, yerel yönetimlerin iç ve dış borç yükleri artmış, bazı belediyeler geri ödeme aczine düşerek iflas etme noktasına gelmiş, hatta bazılarının mallarına haciz konması gibi olumsuz gelişmeler şimdiden ortaya çıkmaya başlamıştır.

2. ULUS ÖTESİ SERMAYE VE KENTSEL ALTYAPI FİNANSMANI

Siyasal açıdan tek kutuplu ancak ekonomik açıdan Kuzey Amerika, Avrupa ve Güneydoğu Asya olmak üzere üç büyük gelişme bölgesi bulunan dünyada mevcut egemen iktisadi sistem kapitalizmdir. Pek çok önemli düşünür tarafından kabul edildiği üzere küresel kapitalizmin en önemli içsel krizi aşırı sermaye birikimidir. Küresel kapitalizm sık sık yapısal ve mali krizlere girmekte, bu krizlerin ortadan kaldırılması yönünde farklı düzeylerde küresel politika arayışları bulunmaktadır. Söz konusu birikimin yol açtığı krizleri ertelemek için sürekli yeni yatırım alanlarının üretilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda son dönemlerde gelişmekte olan ülkelerde kentsel altyapı sektörünün ulus ötesi sermaye açısından oldukça karlı bir yatırım alanı haline gelme potansiyelinin ulus ötesi sermayeyi kentsel altyapı yatırımlarına çeken en önemli etmen olduğu söylenebilir. Nitekim, küresel finans kuruluşlarınca hazırlanan yazanaklarda yer alan geleceğe dönük kestirimler Latin Amerika, Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkelerinin önde gelen büyük kentlerinde gerçekleştirilecek yatırım projelerinin sayısında ve büyüklüklerinde ciddi bir artış olacağı yönündedir (Bkz. GURENKO vd, 2000: 5-10).

Asya’da dünyada en kalabalık nüfusa sahip ülkeleri olan Çin, Hindistan ve Endonezya eşzamanlı olarak kentleşirken, bu ülkelerin kentsel altyapı yatırımlarına gereksinimlerinin artış gösterdiği belirtilmektedir. Asya Kalkınma Bankası’nca, bu ülkelere yönelik yapılan projeksiyonlara göre, yıllık 280 milyar dolarlık altyapı yatırım projesinin yakın gelecekte gündeme geleceği tahmin edilmektedir. Yatırım projelerinin bir kısmı ulusal düzeyde gerçekleştirilecek otoyollar, santraller ve telekomünikasyon ağlarını kapsarken, önemli bir kısmı

içme suyu, kanalizasyon, katı atık, atık su, kent içi ulaşım ve diğer kentsel hizmetlerin karşılanmasına yönelik altyapı gereksinimi ile ilgilidir (PETERSON, 2000: 2). Kentsel altyapı alanında öngörülen söz konusu büyük ölçekli yatırım olanaklarına karşın, ulus ötesi sermayenin bu alana yönelik yatırım yapması için gerekli koşullar henüz oluşturulamamıştır.

Küreselci yaklaşımlara göre bu koşulların oluşturulmasının önündeki en önemli engel ulusal düzeyde örgütlenmiş bulunan kamusal kredilere dayalı yerel yönetim bankalarının varlığıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, özellikle 1950'li yıllarda içe kapalı büyüme modelleri çerçevesinde yerel yönetimlerin kentsel altyapı ile ilgili finansman sorunlarını ortadan kaldırmak için ulusal düzeyde çözüm arayışları söz konusu olmuştur. Dünya Bankası uzmanlarının yaptığı bir çalışmaya göre, gelişmekte olan ülkeler arasında 50'den fazlasında belediyelere borç verilmesi için Batı Avrupa ülkeleri örnek alınarak özel kredi kurumu niteliğinde yerel yönetim bankaları kurulmuştur. Bu kapsamda 1953'te Kenya'da, 1954'te İsrail'de, 1955'te Tayland'da, 1957'de Guatemala'da, 1961'de Honduras'ta, 1962'de Endonezya, Venezuela ve Nijerya'da, 1964'te Brezilya'da, 1965'te Tanzania'da ve 1970'de Kosta Rika'da belediye bankaları kurulmuştur (TOKİ ve IULA-EMME, 1993: 8).

Yerel yönetim bankacılığı modeli, kentsel altyapı finansmanında merkez-yerel çelişkisi temelinde büyük ölçüde iç finansmana ve kamu kredilerine dayanmıştır. Bir başka deyişle, kamu kaynakları politik ve ekonomik öncelikler doğrultusunda dış borçlanmaya dayanmadan kentsel altyapı yatırımlarına dönüş sağlanmaya çalışılmıştır. Bu modelin gelişmekte olan ülkelerde ulusal sermaye birikiminin sağlanmasına yönelik katkısı da olmuştur. Ancak, bu ülkelerce modernleşme ve batılılaşma çabası içerisinde Batı Avrupa örneğine göre ulusal düzeyde kurumsallaştırılmış bu sistem, günümüzde ulus ötesi sermayenin gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilmeyi planladığı büyük çaplı kentsel altyapı yatırımlarına katılımının önündeki en önemli engel olarak görülmeye başlanmıştır. Bu kapsamda, merkezi yönetimin ulusal ekonomik düzenleme önceliklerini sağlamak ve ölçsüz borçlanmayı önlemek için yerel kredi piyasasını düzenlemeye yönelik güçlü ve meşru bir müdahale potansiyelinin varlığı küreselci yaklaşımlarca olumsuzlanarak, devletlerin piyasaya müdahale ile elde etmek istediği koşulların ancak piyasa koşullarının daha da yaygınlaştırılmasıyla sağlanacağı savlanmaktadır. Bu yüzden yerel yönetimlere yönelik reformları gerçekleştirme sürecinde, ulusal düzeyde örgütlenmiş yerel yönetim bankalarının yerine, ulus ötesi sermaye açısından etkin işleyen yerel kredi piyasası sisteminin örgütlenmesi istenmektedir (Bkz. PETERSEN/ CRIHFELD, 2000; PETERSON, 1996).

A. Küreselci Yaklaşımca Sunulan Alternatif Model: Yerel Kredi Piyasası Sistemi

Dünya Bankası başta olmak üzere, dünyanın önde gelen küresel finans kuruluşları, ABD merkezli yerel kredi piyasası sistemini geliştirmekte olan ülkelere ihraç etmek istemektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde yerel kredi piyasası modelinin aynısı gerçekleştirilemese de, ABD modeli benzeri bir işleyişin kurulma girişimi, önemli yenilikçilik çabalarından biri olarak gösterilmektedir. Bu kapsamda, geliştirmekte olan ülkelere yönelik gündeme gelen yerel yönetim reformlarında yerel yönetimlerin finansmanına yönelik değişikliklerin aslında yerel kredi piyasası sistemi bütününe parçaları olduğunu gösterebilmek açısından küreselci yaklaşımca sunulan yerel kredi piyasasına ilişkin çerçeveye yakından bakmakta yarar bulunmaktadır (PETERSON, 2000: 19; EL DAHER, 1997b: 1-3; KOLKER, 2001: 4).

Küreselci yaklaşımlara göre ABD tipi yerel kredi piyasası sisteminin etkin çalışma koşulları şöyle ortaya konmaktadır. 200 yıllık geçmişe sahip ABD belediye bono ve kredi piyasasında yatırımcıların piyasaya güveninin en üst noktada olduğu, piyasada krizlerin çok nadir yaşandığı, kuralların ve ilkelerin uzun zaman süreci içerisinde evrimleşerek olgunluğa ulaştığı söylenmektedir. Yerel kredi piyasasının derinliğe sahip olması ve çeşitli bonoların bu piyasada işlem görüyor olmaları, aynı zamanda ikincil piyasayı da işler hale getirmiştir. Belediye bonoları için ikincil piyasanın varlığı, birincil piyasayı yatırımcılar açısından çekici kılmakta ve canlandırmaktadır. Piyasaya yönetimin müdahalelerinin söz konusu olmaması, piyasayı yatırımcılar açısından daha da çekici hale getirmektedir (LEIGLAND, 1997: 58-61).

Ayrıca belediye bono piyasasına yatırım yapmakta olan yatırımcılar, risk/kazanç ilkesine dayalı olarak risk almalarından dolayı, yatırım yaptıkları belediyelerle ilgili güvenilir veri kaynaklarına gereksinim duymuşlardır. Bu gereksinim ABD'de belediye bono ve kredi piyasasında kurumsal düzeyde karşılanmış, risk derecelendirme kuruluşları (rating agencies), bono şirketleri ve benzeri örgütler müşterilerine bu konularda düzenli bilgiler sunmuşlardır (EL DAHER, 1999: 1-2).

Piyasanın varlığı ve sürdürülebilirliği açısından arz yönünde de etkinlik koşulları aranmaktadır. Yerel yönetimlerin piyasaya ilgi göstermesinin başta gelen nedenleri arasında aracı bir bankaya gereksinim duymadan ve aracılık maliyeti ödemedi doğrudan piyasadan borçlanmaya gidebilmeleridir. Yatırımcılar açısından faizlere vergi muafiyetinin bulunması belediyelerin faiz yükümlülüğünü aşağıya çekmektedir. Ayrıca güven ve rekabet koşullarının varlığı faizlerin aşağıya inmesinde önemli etkenlerdendir. Belediye bono piyasasının gelişim sürecinde belediyelerin mali yönetimlerini piyasa koşullarına uyarlamış

olmaları ve yatırımcıların talep ettiği güvencelerin mevzuatının oluşturulmuş olması belediyelerin gerçekleştirecekleri altyapı finansmanına uygun uzun vadeli krediler elde etmelerini sağlamaktadır (LEIGLAND, 1997: 57-58; EL DAHER, 1997a: 1-3; AHMAD, 1999: 1-4).

Bu aktarılanlar ABD belediye bono piyasasının neoliberal görüşler doğrultusunda idealize edilmiş bir şemasını vermektedir.¹ Bu koşulların gelişmekte olan ülkelerde de oluşturulması yönünde girişimler söz konusudur. Gelişmekte olan ülkelerde yerel kredi piyasasının kurulmasının en başta gelen koşulu, yasal çerçevenin ulus ötesi sermayenin çıkarlarına göre düzenlenmesidir. Buna göre, borçlanmayı karlı hale getirip garanti altına alacak güvence ve iflas yasaları ile borçlanmayı piyasanın yeni koşullarına göre yeniden düzenleyerek piyasanın devamlılığını sağlayacak diğer mevzuatın hazırlanıp işler hale getirilmesi hedeflenmektedir (HARWOOD, 2000: 6; Ayrıca bkz. FREIRE / PETERSEN vd, 2004).

B. Yerel Kredi Piyasası Sisteminin Ulus Ötesi Sermayeye Sağladığı Güvenceler

Küresel finans kuruluşlarının savunuculuğunu yaptığı yerel kredi piyasası sisteminin kurulması bağlamında yerel mali yapıya dönük yeniden yapılanma istemi, büyük ölçüde ulus ötesi sermayenin ve kreditorlerin yatırdığı paraların riskten arındırılmış biçimde geri dönüşünün sağlanması amacını taşımaktadır. Bu amaca bağlı olarak, yerel yönetimlerin krediverilebilir olmaları için güvence sistemleri öngörülmüştür. Bu nedenle, belediyelerin gelir, gider ve bütçe düzenlemelerinde de önemli değişikliklerin yapılması zorunlu sayılmaktadır (Bkz. SCHAEFFER, 2000). Söz konusu değişiklikler tek tek ele alındığında birbirinden bağımsız gibi algılanabilirse de, aslında ABD temelli yerel kredi piyasası modelinin piyasa merkezli bir yerel mali yapının işler hale getirilmesinde güvence sistemleriyle bir bütünlük göstermektedir.

Yerel kredi piyasası sisteminin getirdiği piyasalaşma sürecinde ulus ötesi sermaye açısından bir başka güvence belediye iflas yasasının varlığıdır. Küreselci yaklaşımca, ulus ötesi sermayeyi çekmek için kilit rol yüklenen ABD temelli belediye iflas yasası gelişmekte olan ülkelere kabul ettirilmeye çalışılmaktadır (Bkz. NOEL, 2001: 19). Bu kapsamda örneğin, 1996 yılında Macaristan'da yerel yönetimlere ilişkin olarak yerel yönetimlere borç veren kreditorler, ticari bankalar ve uluslararası finans kuruluşları tarafından gerçekleştirilen lobi etkinlikleri sonucunda, 26 Mart 1996'da Macaristan

1 Aksi yönde bir yaklaşım için bkz. (HACKWORTH, 2002).

Parlamentosu tarafından Belediye İflas Yasası, % 84 oy oranı ile kabul edilerek, Haziran 1996'da yürürlüğe girmiştir. Piyasa ekonomisi çerçevesinde Macaristan'da kabul edilen Belediye İflas Yasası kapsamında, 1996-2000 yılları arasında, (11) belediyenin malvarlığında, iflas hükümlerine göre kreditorlerin talebiyle mahkeme süreci sonucunda tasfiyeler yaşanmıştır. Bunun dışında, mahkeme süreci olmamasına rağmen (60) kadar yerel yönetim birimi iflasla karşı karşıya kalarak, kreditorlerle yeniden anlaşma yoluyla borçlarını geri ödemek zorunda kalmıştır (KOPANYI vd, 2000: 52).

Küreselci yaklaşımca, bu yasanın belediyelerin krediverilebilirliğini artırdığı ileri sürülmekte ve bu yasa uyarınca yerel yöneticilerin aldıkları kredileri daha üretken ve geri dönüşü yüksek alanlara kaydırması beklenmektedir. Kısacası belediye iflas yasasıyla, kentsel altyapı yatırımlarının kentsel hizmetin bedelini ödeyebilecek durumda olanlara yönelik olarak piyasa mantığı içerisinde sağlanması hedeflenmektedir. Benzer olarak, Doğu Avrupa'nın diğer ülkelerinde bankalar, belediyelerin borçlanması karşılığında belediye mülklerini ipotek altına almaktadır. Yerel yönetimlere ödünç verenler benzer güvenceleri merkezi yönetimden beklemektedirler. Çoğu zaman belediyelerce ödenmeyen borçlar için merkezi yönetim bünyesinde oluşturulan Genel Fon böyle bir işlevi yerine getirmektedir. Bu fon sadece yasal düzeyde belediyelerce ödenmeyen borçların geri ödenmesi yönünde kullanılmaktadır (PETERSON, 2000: 9).

Yerel kredi piyasasının oluşturulmasında önemli rol oynayan bütünün parçalarından bir başkası ise proje finansmanı yöntemidir. Bu yöntem yerel kredi piyasası sisteminin gelişmekte olan ülkelere benimsetilmesine yönelik olarak kullanılan bir araç niteliğindedir. Belediyelerin mali yönetiminde yerel kredi piyasası sisteminin altyapısının oluşturulmasına ilişkin reform önerileri proje finansmanı yöntemi ile sağlanan koşullu kredilerle yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu yolla yerel maliye sistemine yönelik önemli kurumsal politika değişiklikleri gündeme gelmekte ve uygulamaya konmaktadır.

Yerel yönetim birimleri borçlanma yöntemi olarak proje finansmanını seçtiklerinde, ek önlemlerle proje gelirlerinin güvencelerini sağlamlaştırmaları gerekmektedir. Proje gelirlerinin genel bütçeden yalıtılması borçların geri ödenmesinin güvence altına alınmasının ilk adımını oluşturmaktadır. Söz konusu yalıtılmış gelirler de borcun geri ödemesini karşılamakta yetersiz kalırsa belediyelerin bütçelerinden ek ödemeler yapmaları gerekebilmektedir. Bu tip proje finansmanı kombinasyonu "çifte güvenceli finansman" olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntemle, yerel yönetimler hem borçtan genel olarak sorumlu olmakta, proje gelirlerini kreditorlere zamanında ve tam olarak aktarmak amacıyla piyasa mantığıyla hareket ederek gerekli önlemleri almak zorunda bırakılmakta, hem de eğer bu gelirler yine de yetersiz kalırsa belediye

bütçesinden kreditoörlere ek ödemeler yapılması gerekmektedir (PETERSON, 2000: 10).

Proje finansmanı yöntemiyle, daha önceden kamu hizmeti mantığına dayalı kamusal kredi mekanizmasıyla işleyen yapı çözümlere bunun yerine kentsel hizmetlerin piyasa mantığına göre karşılandığı bir mekanizmaya geçiş hedeflenmektedir. Proje finansmanı yönteminde, belediyelerce gerçekleştirilecek, ulus ötesi sermayenin de katılımını öngören büyük ölçekli kentsel altyapı harcamalarının geri dönüşü kullanıcılardan alınacak harçlar, tarifeler ve ücretlendirmeler yoluyla sağlanmaktadır. Örneğin su tesislerinin yapılmasının ardından hane halkına su satışı ya da yeni açılan bir yolun kullanıcılardan elde edilecek gelirlerle finansmanı gerçekleştirilmek istenmektedir. Su, gaz, elektrik, katı atık, atık su, metro, otobüs işletmeciliği ve benzeri pek çok belediye hizmeti bu kategoriye girmekte, çeşitli hesaplamaların yapılmasıyla belirlenen kullanıcı harçlarıyla yürürlüğe konmaktadır (DARCHE, 1997).

Küreselci yaklaşıma göre, piyasa koşullarında gerçekleştirilen hizmet fiyatlandırması yöntemi, kullanıcılara hizmetleri kullandıkları ölçüde yansıtan bir mekanizma olarak düşünüldüğü için adaletli ve sürdürülebilir görünmektedir. Bunun yanı sıra hizmetlerin fiyatlandırılmasıyla belediye hizmetlerine olan talebin sınırlanacağı, böylece piyasa koşullarında kullanımın parası olana yönelik olarak rasyonelleşeceği ve bu yöntemle kaynakların korunacağı varsayıldığından liberal düşüncenin etik yaklaşımına en uygun çözüm de ortaya konmuş olmaktadır. Bu nedenle, kentsel hizmetlerin kamu hizmeti olmaktan çıkartılarak ticarileştirilmesi, neoliberal kentsel politikalar doğrultusunda hem etik hem de politik açıdan olumlu bulunmaktadır. Ancak, hizmet fiyatlandırması piyasa koşullarında adaletli bir uygulamaymış gibi sunulurken, aslında kentsel eşitsizlikleri derinleştirdiği göz ardı edilmekte, kentsel eşitsizlikler veri durumu olarak ele alınmaktadır. Ayrıca kentsel hizmetlerin ticarileştirilmesinin yerel yönetimlerin toplumsal işlevlerini ortadan kaldıran bir süreç olarak işlediği de gözden kaçırılmaktadır.

Tarihsel süreçte Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin gelişimi incelendiğinde yerel kamu hizmetlerinin ulusal düzeyde örgütlenmiş kamu kredilerine dayalı bir kurumsal yapılanmayla karşılandığı görülmektedir. Bu kapsamda ortak tüketim alanları olarak nitelenen su, gaz, elektrik, katı atık, atık su, kent içi ulaşım, konut ve benzeri pek çok kentsel altyapı ve üstyapı hizmetlerinin finansmanı piyasa koşulları dışında kamu kredilerine dayalı ulusal düzeyde borçlanma stratejisine bağlı olarak çözülmüştür. Fakat bu gelişim süreci küreselci yaklaşımca göz ardı edilerek, kentsel hizmet sunumunun ulus ötesi sermayenin çıkarlarına yönelik olarak düzenlenmesi açıkça talep edilmekte, yerel yönetimler birer “şirket” gibi gösterilmek istenirken, kenttaş ve vatandaşlar ise “müşteri” olarak görülmektedir. Ayrıca,

kentsel hizmet alanını bu şekilde ticarileştirme çabaları politik düzeyde karşı çıkışları da beraberinde getirmiştir. Küreselci yaklaşımca en çok eleştirilen konulardan birini de geliştirmekte olan ülkelerde söz konusu değişikliklerin uygulamaya konulmasında karşılaşılan politik dirençler oluşturmuştur. Buna karşılık olarak küreselci yaklaşımca devletlerin birinci görevi söz konusu dirençleri ortadan kaldırmak olarak belirlenmiştir.

3. YENİ SAĞ POLİTİKALAR IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE YEREL KREDİ PİYASASI SİSTEMİ

Dünyada başta Doğu Avrupa, Latin Amerika, Orta ve Güney Asya ve Güney Afrika ülkeleri olmak üzere geliştirmekte olan ülkelerin yerel maliye sistemlerini ulus ötesi sermayenin taleplerine yönelik olarak dönüştürme girişimleri yaşanmıştır. Geliştirmekte olan ülkelerde yerel maliye alanında küresel finans kuruluşlarınca ABD-Kanada modelinden hareket ederek hazırlanan politikalar doğrultusunda ulus ötesi sermayenin çıkarını en üste çıkaracak biçimde yerel yönetim hizmetlerinin finansmanının piyasalaştırılmasını amaçlayan yapısal değişimler söz konusu ülkelerde yerel yönetimlerin - bazılarında iflasla sonuçlanan- önemli bir dış ve iç borç yükü altına girmeleriyle sonuçlanmıştır.

Dünyada yerel maliye sistemine ilişkin yaşanan uygulamaların benzerleri Türkiye'de de, 1980'li yıllarla başlayan süreçle birlikte yeni sağ politikalar çerçevesinde "yeniden yapılanma" ya da "yapısal reformlar" adı altında gündeme gelmiştir. Ulus ötesi sermayenin talepleri doğrultusunda şekillenen bu politikalar kamu kredilerine dayalı yerel yönetim bankacılığı uygulaması olan İller Bankası'nı yapısal düzeyde dönüştürerek piyasa koşullarına uyum göstermesini amaçlamışlardır. İller Bankası'nın piyasa koşulları içinde yeniden yapılanması çabası içine girilen bu dönemde merkezi yönetimin eliyle Banka'nın yerine getirdiği işlevlerin ve etkinliğinin ortadan kaldırılmasıyla kamu kredilerine dayalı orta ve uzun vadeli düşük faizli kredi verme politikasını terk etmesi sağlanmıştır.

Bunun için İller Bankası'nın önemli gelirlerinden olan Belediyeler Fonu'nun önce etkinliği azaltılarak bu fondan belediyelerin yararlanması çeşitli yöntemlerle engellenmiştir (TODAİE, 1993: 75-79; ÇOKER, 1997: 43-44). Fon, 1993 yılından itibaren genel bütçe kapsamına alınmış ve bu tarihten başlayarak fona aktarılan ödenekler kısılmış, ödeneklerin kullanımı bütçe uygulama talimatlarıyla engellenmiş, Başbakanlık onaylarıyla diğer fonlara aktarma yapılmış, ödeneğin belirli bir kısmının serbest bırakılmaması uygulamalarına sıkça başvurulmuştur. Böylece 1990'lı yıllarda fonun yatırıma dönüşme yüzdesi yaklaşık % 80'lerden % 20'nin altına geri çekilmiş ve daha

sonra da 2002 yılının başında uygulamaya konan “Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkındaki 4629 Sayılı Kanun”la Belediyeler Fonu ve yerel yönetimlere yönelik uygun koşullarda kredi ve hibe sağlayan diğer fonlar kaldırılmıştır (ÇINAR/GÜLER, 2004: 82-83; İLLER BANKASI, 2003: 39-44). 2004 yılında İller Bankası’na Dünya Bankası tarafından verilen krediler bağlamında da İller Bankası’na piyasa modeli çerçevesinde son şeklinin verilmesi sağlanmaktadır.

Tablo 1. Belediyeler Fonu ve İller Bankası Yatırımları, 1990-2000, milyar TL.

Yıllar	Toplanan Belediyeler Fonu	Belediyeler Fonundan İller Bankası’na Aktarılan Miktar	Yüzde (%)	Belediyeler Fonundan Nakit Yatırıma Dönüşenler	Belediyeler Fonunun Yatırıma Dönüşme Yüzdesi (%)
1990	976,4	648,2	66.4	847,9	76
1991	1.851,2	1.040,2	56.2	1.318,2	78
1992	3.177,5	1.636,1	51.5	2.337,4	70
1993	6.005,7	2.442,5	40.7	3.557,9	72
1994	10.766,6	2.965,3	27.5	6.351,9	47
1995	26.823,4	2.827,4	10.5	9.170,4	31
1996	55.702,1	10.762,8	19.3	22.439,5	48
1997	126.454,2	19.225,0	15.2	47.445,5	40
1998	242.934,6	24.000,0	9.9	105.719,4	22
1999	379.687,2	32.650,0	8.6	152.893,8	21
2000	657.070,8	47.814,3	7.3	274.685,8	17

Kaynak: (İller Bankası, 2001: 54).

Merkezi yönetim tarafından ulus ötesi sermayenin gereksinimleri doğrultusunda hazırlanan politikaların yürürlüğe konulması sonucunda kamu kredilerinin en önemli kaynağı konumundaki İller Bankası’nın etkinliğinin yok edilmesiyle birlikte yerel yönetim birimlerinin hızla iç ve dış piyasalardan borçlanması gündeme gelmiştir. İller Bankası’nın yerel yönetimlere sağladığı kredilerin cazibesinin uluslararası finans kuruluşlarının telkini doğrultusunda merkezi yönetimce uygulanan bazı politikalarla azaltılması yerel yönetimlerin özel ticari bankalardan borç almalarına neden olmuştur. Böylece, yerel yönetimler o dönemde sayıları hızla artmaya başlayan özel ticari bankaların “müşterileri” haline dönüşmüşlerdir (GÜLER, 1996: 150-152).

Ölçüsüz iç borçlanmanın yanı sıra asıl önemli değişim dış borçlanma alanında ortaya çıkmıştır. Dış borçlanma yerel yönetimler bakımından 1980'li yıllarda ortaya çıkmış bir durumdur. 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18.maddesinin (h) fıkrasında; iç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri büyükşehir belediyesi gelirleri arasında gösterilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin dış kredi kullanımları 1993 yılına değin tedarik ve ikraz safhasında hiçbir kamu kurumunun ön iznine tabi bulunmamıştır. Ancak, 9 Ocak 1993 tarihli 92-32 / 7 sayılı Tebliğ ile "kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin yurtdışından her türlü nakdi kredi sağlaması ve uluslararası sermaye piyasalarında tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraç etmesi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlıdır" hükmü getirilmiştir.

Yerel yönetimlerin dış kredi kullanmaları ve uluslararası mali piyasalarda tahvil ihraç ederek kaynak sağlamaları, 1993 yılında Hazine Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlı tutulduktan sonra, dış borçların ikraz devir ve garanti edilmesi ile ilgili olarak 1998 Bütçe Yasası'nın 38.maddesi Hazine Müsteşarlığı'nın yetkisini yinelemiş ve Hazine garantisi verilebilecek dış finansman toplamı 700 milyon \$, ticari bankalardan borçlanmak yoluyla kamu ve özel sektör kurumlarına ikraz, devir ve kullanılacak dış finansman tutarı da 200 milyon \$ ile sınırlandırılmıştır. Bu tutarın yıl içinde oluşacak zorunlu ihtiyaçlar göz önünde tutularak Bakanlar Kurulunca % 50'ye kadar artırılması öngörülmüş ve Bakanlar Kurulu bu sınırları yıl içinde 1,5 milyar \$ ve 300 milyon \$ düzeyine çıkarmıştır. Hazine Müsteşarlığı, hazine garantisi sistemine 2001 yılında yeni kurallar getirmiştir. Bunlardan biri, Hazine'nin garanti kapsamında üstlendiği ödemeleri ilgili kurumdan tahsil etmek için gecikme faizi uygulamasını bir yaptırıma dönüştürmeyi amaçlarken, diğeri Hazine garantilerinde izlenecek usulleri düzenlemiştir.² Hazine garantisi sistemi, 2002 yılında genel bir düzenlemeye bağlanmıştır.³

Söz konusu mevzuat çerçevesinde dış borç stoku yerel yönetimler için 1984 yılından başlayarak önemli bir başlık olmuştur. Bu tarihe kadar istatistiğe girmeyecek kadar küçük tutarlar sergilemiş olan ve onlu hanelere ulaşmayan bu kalem, 1986 yılında 180 milyon dolar iken 1993 yılında 2 milyar doları aşmış, 1996 yılında ise 2.8 milyar dolara ulaşmış, 2000'li yıllarda ise 2 milyar doların

2 Hazine Alacaklarına Uygulanacak Gecikme Faizi Oranı Hakkında Tebliğ, RG: 12.04.2001, 24371; Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik RG: 18.4.2001, 24377.

3 Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik, RG: 12.4.2002, 24724.

altına gerilemiştir. Ancak bu gerileme yerel yönetimlerin dış borçlarından dolayı içinde buldukları sıkıntıların ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. Aksine yerel yönetimlerin dış borç sorumlulukları önemli boyutlara ulaşmış, 2002 yılında yerel yönetimleri de içine alacak biçimde borçların yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur.

Türkiye’de son 15 yıldır yerel yönetimlerin dış borçlarını büyük ölçüde Hazine geri ödemiş olduğundan yerel yönetimlerin dış borçlanmadan dolayı içinde buldukları gerçek durumu ortaya koyabilmek için Hazine garantili dış borç stoku rakamlarının yanı sıra Hazine tarafından oluşturulan diğer hesaplara bakmak gerekmektedir. Buna göre, 1992-2003 yılları arasında Hazine tarafından yerel yönetimlerin Hazine garantileri nedeniyle gerçekleştirdiği dış borç geri ödemeleri incelendiğinde yerel yönetimlerin 5.2 milyar dolar civarındaki Hazine garantili dış borcunun Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılandığı görülmektedir (HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 2004: 67). Hazine tarafından gerçekleştirilen yerel yönetimlerin dış borç ödemeleri kapsamında dış borç stokundan bu rakamlar düşürülmekte, söz konusu borçlar Hazine’nin yerel yönetimlerden alacaklarının izlendiği Hazine Alacak Stoku kayıtlarına geçirilmektedir. Böylece yerel yönetimler aldıkları dış borçları ödeyememeleri sonucunda Hazine’ye borçlanmakta bir başka deyişle yerel yönetimlerin dış borcu iç borca dönüştürülmektedir.

Hazine Alacak Stokuna ilişkin bir başka duruma daha dikkat çekmek gerekmektedir. 2002 yılında yerel yönetimlerin bir kısmının Hazine’ye olan borçlarının yeniden düzenlenmesi kapsamında ikili bir ayırım oluşmuş, yerel yönetimlerin borçlarının bir kısmı vadesi geçmiş alacak stokunda, bir kısmı ise borcun gelecek yıllara yayılmış olması nedeniyle vadesi gelmemiş alacak stokunda toplanmıştır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin dış borçlanmaları nedeniyle Hazine’ye olan borçları 30 Haziran 2004 tarihi itibarıyla toplam 13.5 katrilyona ulaşmıştır (HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 2004: 38). Bunun dışında yerel yönetimlerin cari düzeyde bulunan dış borç stokunun da 1.4 milyar dolar seviyesinde olduğu gözönünde tutulursa ülkemizde yerel yönetimlerin dış borçları nedeniyle oluşan borç stoku yükünün 10 milyar doların üstünde olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimler dış borçlanmalarının hepsini aynı kaynaktan gerçekleştirilmemektedirler. Yerel yönetimler devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, ticari bankalardan, bankacılık dışı finans kuruluşlarından ve parasal olmayan kuruluşlardan borçlanmaktadır. Uluslararası kuruluşlar, Dünya Bankası ile bölgesel kalkınma bankalarını ifade etmektedir. Uluslararası para piyasaları ile bankalar ve bankacılık dışı mali kesim birlikte tanımlanmaktadır. Bankacılık dışı finans kuruluşları özel finans kurumları,

finansal kiralama şirketlerini kapsarken ticari bankalar olarak ise ticari, yatırım, kalkınma ve kıyı bankaları ifade edilmektedir (GÜLER, 1997: 24-25).

Tablo 2: Alacaklılara Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku, 1996-2003 Milyon \$ (Yerel Yönetimlerin Dış Borç Kaynakları)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 (%)
Devletler	127	164	225	189	173	188	180	160	12,4
Uluslararası Kuruluşlar	279	335	444	408	372	338	356	347	26,9
Ticari Bankalar	1.121	1.281	1.429	1.445	1.437	1.090	854	725	56,2
Bankacılık Dışı Fin. Kur.	546	465	288	187	106	85	66	51	3,9
Parasal Olmayan Kur.	87	66	57	41	24	8	14	7	0,5
Toplam	2.161	2.311	2.443	2.270	2.112	1.709	1.470	1.290	100,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Yerel yönetimlerin 2003 yılında toplam dış borç stokunun % 56,2'sini uluslararası düzeyde ticari bankalardan ve piyasalardan alınan borçlar; % 26,9'unu Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan alınan borçlar oluşturmaktadır. İkili anlaşmalar ile bir ya da birkaç devletten alınan borçlar ise dış borç stokunun % 12,4'ü ile üçüncü ağırlıklı kalemidir. Belediyelerin dış borçlanmada başvurdukları bankacılık dışı finansman ile parasal olmayan kuruluşlar dış borç stokunun yaklaşık % 4,5'ini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin dış borçlarına yakından bakıldığında ilk başlarda bu borçların asıl olarak belediye altyapı yatırımlarının finansmanı için sağlandığı görülmektedir. Özel idareler ve köyler dış borçlanmaya gitmemişler, belediyelerden de dış borçlanmaya gidenler büyükşehir belediyeleri olmuştur. 1996 yılında büyükşehir belediyeleri ile belediye iktisadi teşebbüslerinin dış borç stokları toplamı tüm toplamın % 99'unu oluşturmaktadır. Hazine tarafından yayınlanan dış borç stoku rakamlarına bakıldığında belediye iktisadi teşebbüslerinin büyük çoğunluğunun büyükşehir belediyeleri bünyesinde olduğu görülmektedir. Ancak 1998 yılında büyükşehir belediyeleri dışında il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve yerel yönetim birlikleri tarafından da dış borç kullanımı başlamıştır. Nitekim büyükşehir belediyeleri ve belediye iktisadi teşebbüslerinin dış borç stoku toplamı % 99'dan % 90'a inmiş ve % 10'luk paya diğer birimler sahip olmuşlardır. 1999 yılından günümüze kadar ise büyükşehir belediyeleri ile belediye iktisadi teşebbüslerinin % 90'lık olan payı

% 80'e çekilmiş, başta il ve ilçe belediyeleri olmak üzere diğer yerel yönetim birimleri dış borçlanmadan pay almaya başlamışlardır.

Tablo 3: Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku, Milyon \$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Yerel Yönetimler	2.161	2.311	2.443	2.270	2.112	1.709	1.470	1.290
Büyükşehir Bld.	1.229	1.336	1.155	1.031	1.027	848	685	641
Belediye İkt. Teş.	897	886	1.026	880	749	548	520	449
İl Belediyeleri	31	75	142	105	74	68	64	51
İlçe Belediyeleri	4	14	70	133	116	82	69	58
YY Birlikleri	0	0	50	77	80	70	47	24
İl Özel İdareleri	0	0	0	44	66	94	85	67

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı

Yerel kredi piyasası modeli çerçevesinde yerel yönetimler sadece iç ve dış borçlanmaya gitmemişlerdir. Bunun yanı sıra belediyelerin kentsel altyapı hizmetlerinin finansmanına ilişkin kullandıkları proje finansmanı kapsamında bazı uygulamalara gitmesi de zorunlu kılınmıştır. Buna göre proje finansmanı sözleşmesine bağlı olarak borçlanan belediyeler yatırım yaptıkları su, gaz, katı atık, atık su, metro ve benzeri pek çok belediye hizmetlerini özelleştirmek ve bu yatırımların maliyetini hizmet fiyatlandırması yoluyla kısa sürede geri almaya çalışmaktadırlar (ÇINAR / GÜLER, 2004: 152; GÖRER, 2002: 395-396). Bu açıdan belediyelerin yatırımları sadece gelir seviyesi iyi durumda olan kesimlere yönelmekte ve varolan mekansal eşitsizliklerin daha da derinleşmesi söz konusu hale gelmektedir. Bu nedenle, dış borçlanma ileri sürüldüğü gibi sadece alternatif bir finansman yöntemi olmanın ötesinde toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilere müdahale etmekte ve bu ilişkilerin ulus ötesi sermayenin gereksinimlerine göre yapılanmasında araçsal rol oynamaktadır.

2000'li yılların başında ise dış borçlanma ve proje finansmanı uygulamaları pek çok belediyeyi artık iflas noktasına getirmiştir. Bu koşullarda yerel yönetimler aldıkları dış borcun faizini geri ödemediği de, Hazine garantör olsun olmasın yabancı kredi kuruluşlarına borcu geri ödemiştir. 1990'lı yıllarda kaynak bölüşümüne doğrudan etkisi olan bu kadar önemli bir konuya ilişkin düzenlemeler tebliğ, genelge, yönetmelik ve bütçe yasası gibi metinlerle gerçekleştirilmiştir. Konu ancak 2002 tarihli yerel yönetimleri de kapsayan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla birlikte yasa düzeyinde ele alınmıştır. Bu yasada yerel

yönetimlerin borçlanmasında piyasa koşullarının daha da derinleştirildiği hükümler yer almıştır. Buna göre, yerel yönetimlerin Hazine'ye borçlarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanuna tabi olduğu belirtilmekte ve bir diğer deyişle artık yerel yönetimlerin Hazine'ye olan borçlarından ötürü mallarının haczedilebileceği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda bu hükümler 2003 yılında uygulanmış ve belediyelere ilişkin haciz takibi söz konusu olmuştur.

4. SONUÇ YERİNE

Dünya Bankası başta olmak üzere küresel düzeyde örgütlenmiş finans kuruluşları, yerel hizmetlerin finansmanının sağlanması için ulus ötesi sermayenin kendisini yeniden üretebileceği koşulları içeren ABD-Kanada merkezli yerel kredi piyasası modelini geliştirmekte olan ülkelere benimsetmeye çalışmaktadırlar. Geliştirmekte olan ülkelerde yerel kredi piyasası sisteminin kurulmasını savunan yaklaşım, finansal krizlerin ancak ulus ötesi sermayenin önündeki engellerin koşulsuz biçimde ortadan kaldırılmasıyla sona ereceği varsayımına dayanmakta, küresel ve ulusal düzeyde geçerli olan emek-sermaye çelişmesini yok sayıp, ulusal devletlerin temelini oluşturan ve onu yeniden üreten yapısal işleyişi sona erdirmeyi hedeflemektedir.

Yerel kredi piyasası sistemi modeli özellikle Kıta Avrupası'nda geçerli olan kamu kredilerine dayalı ve iç kaynakları harekete geçirmeye yönelik yerel yönetim bankacılığı temelinde ulusal düzeyde örgütlenmiş kurumsal yapıyı ve özel olarak Türkiye'deki örneği İller Bankası olan yerel yönetim bankacılığını dışlamaktadır. Bu kapsamda küresel finans kuruluşlarının önerileri yerel yönetim bankacılığının temsil ettiği sisteme son verilmesidir. Bu öneri küresel ekonominin gerekleri doğrultusunda yapılmış bir tercihi yansıtmaktadır. Böylece geliştirmekte olan ülkelerde yerel maliye sistemine ilişkin reform önerileri kapsamında gündeme getirilen yerel kredi piyasası modelinin güvence sistemlerinin uygulamaya sokulmasıyla tüm kentsel hizmetlerin kamusal hizmet niteliğinden çıkarılarak piyasa mantığına göre işlerlik kazandırılması olanaklı hale gelebilecek ve ulus ötesi sermayenin çıkarları en üst düzeyde korunabilecektir.

Küresel düzeyde oluşturulan yerel maliye sistemine ilişkin politikaların uygulanmasına bakıldığında bu politikaların küresel finans kuruluşlarının yönlendirciliğinde merkezi yönetimler tarafından uygulamaya konulduğu görülmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin borçlanması yerel yönetimlerin değil merkezi yönetimin politik tercihini ortaya koymaktadır. 1980'li yılların başına değin geçerli olan kamusal kaynaklı kredilerle yerel yönetimlerin hizmetlerini karşılama politikası neoliberal politikalar çerçevesinde

terkedilmiştir. 1980’li yıllardan sonra yaşama geçirilen dış borçlanma politikası ve beraberinde getirilen kurumsal düzenlemelerle yerel yönetimler maliyesinde köklü bir değişim gerçekleştirilmiştir. Böylece, Cumhuriyetin başlarında kabul edilen ulusal kalkınma hedefinin bir uzantısı olarak oluşturulan kamusal kredilere dayalı yerel yönetim bankacılığı modeli tasfiye edilerek yerine küresel finans kuruluşlarınca savunulan yerel kredi piyasası sisteminin araçları benimsenmiştir.

Yerel yönetimlere alternatif bir kaynak olarak sunulan dış borçlanma ve proje finansmanı günümüzde yerel yönetimlerin mali sorunlarını derinleştirmiştir. Başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel yönetim birimleri küresel finans kuruluşlarının önemli bir müşterisi haline dönüşerek dış borç stokları önemli rakamlara ulaşmıştır. Söz konusu değişim ülke ekonomisinde de olumsuz sonuçları beraberinde getirmektedir. Dış borçlanmaya dayalı proje finansmanı yöntemleriyle gerçekleştirilen kentsel alt ve üstyapı projeleri sonucunda yapılan faiz geri ödemeleri kapsamında ülke ekonomisinden net kaynak çıkışına neden olduğu gibi, ülkenin kıt kaynaklarının dış borçlanma yoluyla istihdam yaratıcı üretim yerine kentsel tüketime yönlendirilmiş olması da işsizlik gibi önemli toplumsal ve ekonomik sorunlara neden olmaktadır.

Tüm bu boyutlarıyla ele alındığında yerel kredi piyasası sistemi modelinin küresel finans kuruluşlarınca iddia edildiği üzere teknik bir içerik ve araçlar sunmanın ötesinde politik ve ideolojik boyutlarının bulunmakta olduğu açıktır. Küreselci yaklaşımca yerel maliye sistemine ilişkin sunulan teknik çözümlerin gerisinde neoliberal felsefe ve iktidar ilişkileri yatmaktadır. Söz konusu model tüm toplumsal sınıflara yarar sağlıyormuş gibi sunulsa da öncelikle ulus ötesi sermayenin çıkarlarını güvence altına almaya çalışan hegemonik bir küresel projedir. Bu noktada küresel finans kuruluşlarınca yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin önerilen politikalar aslında küresel kapitalizmin içsel krizini ertelemeyi amaçlayan, ulus ötesi sermayenin kendisini yeniden üretmesine yönelik stratejinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle kent yönetimlerinin kullanması için küresel finans kuruluşlarınca gelişmekte olan ülkelere önerilen ABD-Kanada merkezli yerel kredi piyasası sisteminin parçalarını alternatif finansman yöntemleri olarak kabul etmek yerine neoliberal politikalar ışığında bunların ulus ötesi sermayenin çıkarları doğrultusunda toplumsal eşitsizlikleri daha da derinleştirici ve ulusal düzeyde yoksullaştırıcı boyutları olduğunu görmek gerekmektedir.

Kaynakça

- AHMAD, J. (1999), "Decentralizing Borrowing Powers," *PREM Notes* (Washington DC, World Bank) <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote15.pdf>> (26.12.2004).
- BIRD, R. M. / EBEL, R. D. / WALLICH, C. I. (2000), "Fiscal Decentralization: From Command to Market," *Paper prepared for Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management* (Kazakhstan, Almaty: 17-21 April 2000) <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Almaty/wallich.pdf>> (26.12.2004).
- ÇINAR, T. / GÜLER, B. A. (2004), *Yerel Maliye Sistemi* (Ankara: TODAİE).
- ÇOKER, Z. (1997), "İller Bankası ve Yerel Yönetimler," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (Cilt 6, Sayı 2): 34-45.
- DARCHE, B. (1997), "Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions," *Infrastructure Notes* <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm9-htm>> (24.2.2001).
- DOĞANYİĞİT, S. (1999), "Belediyelerin Dış Borçlanmaları," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (Cilt 8, Sayı 2): 75-81.
- EL DAHER, S. (1997a), "Municipal Bond Markets Experience of the USA," *Infrastructure Notes Urban No. FM-8a* (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm8a.htm>> (26.12.2004).
- EL DAHER, S. (1997b), "Municipal Bond Markets: Prospects for Developing Countries," *Infrastructure Notes Urban No. FM-8b*, (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm8b.htm>> (26.12.2004).
- EL DAHER, S. (1999), "Credit Ratings: An Introduction - and the Case of Sub-sovereign Ratings-," *Infrastructure Notes Urban No. FM-8c*, (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm8c.htm>> (26.12.2004).
- EL DAHER, S. (2000), "Specialized Financial Intermediaries for Local Governments: A Market-based Tool for Local Infrastructure Finance," *Infrastructure Notes Urban No. FM-8d*, (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/fm8d.pdf>> (26.12.2004).
- ESEN, H. (1998), "Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (Cilt 7, Sayı 3): 3-15.
- FREIRE, M. / PETERSEN, J. vd. (2004), *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice* (Washington: The World Bank, Oxford University Press).
- GÖRER, N. (2002), "İçmesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri Sunumu Üzerine Bir Değerlendirme," *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 1-2 Kasım 2000* (Ankara: TODAİE).
- GURENKO, E. / INEL, B. / NOEL M. (2000), "Developing Sub-national Debt Markets in Europe and Central Asia: Policy Issues and Challenges," *Paper prepared for the Global Conference on Sub-national Capital Market Development in Developing Countries* (New York: 2000) <<http://www.worldbank.org/html.fpd/urban/cmd/conference/N18.doc>> (23.02.2001).
- GÜLER, B. A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları* (Ankara: TODAİE).
- GÜLER, B. A. (1997), "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (Cilt 6, Sayı 2): 20-30.
- HACKWORTH, J. (2002), "Local Autonomy, Bond-Rating Agencies and Neoliberal Urbanism in the United States," *International Journal of Urban and Regional Research* (Vol.26, No: 4): 707-725.
- HARWOOD, A. (2000), "Building Local Bond Markets: Some Issues and Actions," HARWOOD, A. (Ed.), *Building Local Bond Markets An Asian Perspective* (Washington DC: IFC).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2004), *Kamu Borç Yönetimi Raporu* (Ankara: Hazine Müsteşarlığı).

- İLLER BANKASI (2003), *2002 Yılı Faaliyet Raporu* (Ankara: İller Bankası).
- İLLER BANKASI (2001), *İller Bankasının 67 Yılı* (Ankara: İller Bankası).
- KOLKER, J. (2000), *Municipal Bonds: Facilitating Direct Municipal Access to Private Capital* <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/cmd/conference/N4.doc>> (23.2.2001).
- KOPANYI, M. / EL DAHER, S. / WETZEL, D. vd. (2000), "Hungary: Modernizing the Subnational Government System," *World Bank Discussion Paper* No: 417 (Washington DC: World Bank).
- LEIGLAND, J. (1997), "Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economies: An Assesment of Strategies and Progress," *Public Budgeting & Finance* (Summer: Vol.17, No: 2): 57-80.
- LITVACK, J. / AHMAD J. / BIRD R. (1998), "Rethinking Decentralization in Developing Countries," *Sector Studies Series* (Washington DC: World Bank) <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/RethinkingDecentralization.pdf>> (15.01.2004).
- McLURE, C. E. / MARTINEZ-VASQUEZ, J. (1999), "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations," *Paper prepared for Symposium on Fiscal Decentralization* (Ermenistan, Erivan: 20-21 Nisan 1999) <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Armenia>> (17.08.2000).
- NOEL, M., (2001), "Building Sub-National Debt Markets in Developing and Transition Countries: A Framework for Analysis, Policy Reform, An Assistance Strategy," <<http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/worldbank/wps2339.pdf>> (13.03.2004).
- PETERSEN, J. E. (2000), "Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness," *Paper prepared for Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management* (Kazakistan, Almaty: 17-21 Nisan 2000) <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Almaty/john%20petersen.pdf>> (23.02.2001).
- PETERSEN, J. E. / CRIHFIELD, J. B. (2000), "Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Subsovereign Credit Markets in Emerging Economies," *Paper prepared for Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management* (Macaristan, Budapeşte:10-15 Nisan 2000) <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Budapest%204.10.00/LinkagesLocalGovtfinMarketsPetersen%20J.pdf>> (23.02.2001).
- PETERSON, G. E. (1996), "Using Municipal Development Funds To Build Municipal Credit Markets," *Paper prepared for Government of India and World Bank* <<http://worldbank.org/html/fpd/urban/cds/mf/creditsystem.pdf>> (12.08.2001).
- PETERSON, G. E. (2000), "Building Local Credit Systems," *UNDP / UNCHS (Habitat) / World Bank Urban Management Programme: Urban Management and Municipal Finance* (Washington DC: World Bank).
- PHELPS, P. M. (Ed) (1997), *Municipal Bond Market Development in Developing Countries: The Experience of the U.S. Agency for International Development* (Washington DC: USAID).
- SCHAEFFER, M. (2000), "Municipal Budgeting," *Urban Development* (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/001-1068.pdf>> (26.12.2004).
- SPAHN, P. B. (1999), "Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects," *ECSIN Working Paper* (Washington DC: World Bank) <<http://www.worldbank.org/ecspf/ecsin/Papers/WP6.htm>> (06.01.2004).
- TODAİE (1993), *İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu* (Ankara: TODAİE).
- TOKİ, IULA-EMME (1993), *Yerel Yönetim Bankacılığı* (İstanbul: Kent).