

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN BORÇLANMA SÜRECİ: 1960-2006

Ayşegül YAKAR ÖNAL*

Özet

Bu çalışma, Türkiye’deki belediyelerin 1960-2006 dönemindeki borç ödemelerini, 1960-1979 ve 1980-2006 olmak üzere iki alt döneme ayırarak analiz etmeyi amaçlamaktadır. Buradaki dönemleştirme, esas olarak, sermaye birikim modelindeki farklılaşmaya dayanmakta ve 1980 yılı da bu kırılmanın başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede, ithal ikameci sermaye birikim modelinin uygulandığı 1960-1979 dönemi ulusal kalkınmacı süreç içinde, mali sermaye birikim modelinin yürürlükte olduğu 1980 sonrası dönem ise mali küreselleşme süreci bağlamında ele alınmış ve bu iki farklı birikim modelinin belediyelerin borçlanma sürecini nasıl etkilediği dönemler bazında oluşturduğumuz endeksler yardımıyla incelenmiştir. Çalışma, 1980 sonrasında, belediyelerin reel borç ödemelerinde çok ciddi bir artış yaşandığını ortaya koymakta ve bu artışın sebebinin de mali sermaye birikim modelinin gereklilikleriyle açıklamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belediye Borçlanması, Sermaye Birikim Modeli, İller Bankası.

Municipal Borrowing Process in Turkey: 1960 - 2006

Abstract

This paper aims to analyse the municipal borrowing in Turkey during 1960–2006 in two subperiods: 1960–1979 and 1980–2006. These subperiods are differentiated on the basis of characterizing regimes of capital accumulation, taking 1980 as the breaking point. In this framework, the capital accumulation model of the import substitution era of 1960-1979 is assessed in the context of national developmental state, while the financial capital accumulation regime in the post-1980 period is studied in the context of financial globalization. Impacts of these two regimes on the debt structures of municipalities are compared using period-specific indices of indebtedness. It is found that indebtedness in real terms increased significantly in the post-1980 subperiod, which can be attributed to the adoption of the financial capital accumulation regime.

Keywords: Municipal Borrowing, Capital Accumulation Regime, Iller Bank.

* Yrd.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

I.Giriş

Bu çalışma, Türkiye’deki belediyelerin 1960-2006 dönemindeki borçlanma sürecini, belediye bütçelerinin giderler kısmında “sermaye teşkili ve transfer harcamaları” kapsamında yer alan “borç ödemeleri” kaleminin izlediği seyir yardımıyla incelemeyi amaçlamaktadır¹. Dönemler bazında oluşturduğumuz endekslerin ortaya koyduğu sonuç, bir harcama kalemi olarak borç ödemelerinin belediye bütçelerinde, özellikle, 1980 sonrasında belirgin bir biçimde görünür hale geldiğidir (Bkz. Ek 2: Grafik 1). Dolayısıyla, uygulanan iktisat politikalarındaki değişimin başlangıç yılı olarak kabul edebileceğimiz 1980 yılı, belediyelerin borçlanma süreci açısından da bir kırılma noktasıdır. Bu nedenle, 1960-2006 aralığı, farklı sermaye birikim modellerinin uygulandığı, 1960-1979 ve 1980 sonrası olmak üzere, iki alt döneme ayrılarak incelenecektir. Diğer bir deyişle, gerek merkezi gerek yerel düzeyde devletten yerli ve yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktarımının bir aracı olan borç ödemeleri², iki farklı sermaye birikim rejimini yansıtan dönemlendirmeler temelinde analiz edilecektir. Bu çerçevede, çalışmanın ikinci bölümünde belediyelerin 1960-79 aralığındaki borçlanma eğilimi ulusal kalkınmacılık süreci bağlamında, çalışmanın üçüncü bölümünde ise 1980 sonrası borçlanma eğilimi mali küreselleşme süreci bağlamında ele alınacaktır.

II.Ulusal Kalkınmacılık Sürecinde Belediyelerin Borçlanması: 1960-1979

Belediyelerin borçlanma sürecini inceleyeceğimiz ilk alt dönem, 1960-1979 dönemi, Türkiye’de ithal ikameci sermaye birikim modelinin uygulandığı dönemle çakışmaktadır. 1980’lerin başına kadar süren, korumacı dış ticaret politikalarının belirlediği ve uluslararası pazardan çok iç piyasanın sürüklediği ithal ikameci sermaye birikim modelinin uygulamaya konulduğu tarih 1954 yılı olmakla birlikte, modelin planlı kalkınma kavramı ile kurumsallaştığı, yasal ve idari çerçevesinin 1960’larda kurulduğu söylenebilir (Boratav, 1989: 94; Işık ve Pınarcıoğlu, 2001: 99; Keyder, 2004: 173 ve 1995: 197-198). Türkiye’nin planlı kalkınma dönemine geçişi dış koşullardan bağımsız değildir. Dünya üzerinde soğuk savaşın yaşandığı 1960’lı yıllar, Batı kampının tümünde planlamanın yayıldığı ve serbest piyasa ekonomisiyle dünya pazarına eklemlenmenin terk

¹ 1965 yılına kadar, belediye bütçelerinde borçlanmalar, belediye gelirleri içinde ve “istikrazlar” başlığı altında yer almıştır. 1965 yılından itibaren, “borç ödemeleri” kalemi, belediye bütçelerinin giderler kısmında ve “sermaye teşkili ve transfer harcamaları” kapsamında gösterilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, bu çalışmada kullandığımız borçlanma verileri, 1965 yılına kadar, belediyelerin gelirleri içinde gösterilen istikrazlar kalemine ait verilerden oluşmaktadır.

² Kamusal borçlanmanın, devletten yerli ve yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktarımının bir aracı olarak değerlendirilmesine ilişkin kavramsal çerçeve, yazarın, bu çalışmanın da ilk hali olarak değerlendirilebilecek olan ve XVIII. Maliye Sempozyumuna sunulan, “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000” adlı tebliğinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

edildiği bir dönemdir. Dolayısıyla, planlı kalkınma, dönemin dünyaya hakim olan koşullarının bir sonucudur ve Türkiye'ye dış borç sağlayan çevreler³ tarafından da desteklenmiştir (Kazgan, 1999: 111-112; Kepenek ve Yentürk, 2000: 142; Keyder, 1995: 199). Bununla birlikte, Türkiye'nin 1960-1979 döneminde uyguladığı bu planlı ithal ikameci politika, tarihsel olarak çok daha önce başlamış olan ve ulusal kalkınmacılık⁴ süreci olarak tanımlanan daha kapsayıcı bir çerçevenin içine yerleştirilebilir.

Türkiye'nin, 1930'lu yıllarda uygulamaya konulan devletçi⁵ politikalarla eşzamanlı olarak ulusal kalkınmacılık sürecine girdiğini ileri süren Keyder'e (1995: 188, 174, 198) göre, ithal ikameci birikim modelinin başarıyla uygulandığı 1960'lı ve 70'li yıllar ulusal kalkınmacılığın da, neredeyse, mükemmel bir örneğidir. İthal ikameci birikim modelini 1945 sonrasının sınai kalkınma döneminin öne çıkardığı sanayi burjuvazisinin projesi olarak tanımlayan Keyder'e (1995: 197-198) göre, sanayi burjuvazisinin uluslararası bağlantılarıyla birlikte gelişmesi, birikim sürecinin de devlet tarafından düzenlenmesini gerektiriyordu. Diğer bir deyişle, 1945 sonrasının sınai düzenlemesi, devletin biçimini de yeni birikim aşamasına uyacak şekilde değiştirmiş ve devletin merkezi bir rol üstlendiği sanayileşme ve altyapı geliştirme çabaları başlamıştır. Bu yeni birikim modelinde düzenleyici aktör olarak kilit öneme sahip devlete düşen rol ise kıt iktisadi kaynakları, özellikle döviz ve krediyi, idari mekanizma yoluyla tahsis etmek ve iç pazar yaratmak ve sürdürmek amacıyla geliri yeniden bölüştürmektir (Keyder, 1995: 202-203, 209). Bu bağlamda, devletin, yerel düzeyde, bu işlevi 1945 yılında kurulan İller Bankası aracılığıyla yerine getirdiği söylenebilir. Ama ondan önce, İller Bankası'nın ilk hali olarak nitelendirilebilecek olan ve 1933 yılında faaliyete geçen Belediyeler Bankası'ndan söz etmek, ulusal kalkınmacılık süreci olarak tanımladığımız büyük resmi tamamlamak açısından önem taşımaktadır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 131. maddesi, bu kanunun kabulünden sonraki 20 yıl içinde bir Belediyeler Bankası kurulmasını öngörmekle birlikte, bu sürenin dolması beklenmeyerek, 11 Haziran 1933 tarihinde 2301 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu çıkarılmış ve 1 Kasım 1933 tarihinde de Belediyeler Bankası faaliyete geçmiştir. Belediyeler

³ ABD, Türkiye'nin de aralarında olduğu bazı ülkelerde ithal ikameci politikaya geçilmesini aktif biçimde desteklemiştir (Keyder, 1995: 199 ve 2004: 173).

⁴ Wallerstein (1998: 113, 109), her yerde, doğru devlet politikalarının izlenmesi sonucunda ulaşılabilecek bir hedef olarak "arayı kapatma" şeklinde tanımlanan ulusal kalkınmacılığın, her iki ideolojinin çevre ülkelerin siyasi entegrasyonunda kullandıkları bir mekanizma olduğunu ve bunun başlangıcının da 1917 olduğunu ileri sürer.

⁵ 1580 sayılı "Belediye Kanunu"nun yürürlüğe girdiği tarih de 1930 yılıdır. Dönemin tek partisi Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931 yılındaki üçüncü kongresinde belediyeçilik ile ilgili olarak öne çıkan noktalardan biri üretimde "devletçilik" ilkesinin benimsenmesi ve zamanla birçok kamu hizmetinin "belediyeleştirilmesi"dir. Döneme hakim olan bu devletçilik ve belediyeleştirme anlayışının uzantısı olarak 1932'de elektrik, su, ulaşım vb. kamu hizmetleri sunan özel şirketlerle müzakerelere girilmiş, bu şirketler kamulaştırılmış ve sonra da çıkarılan yasalarla ilgili belediyelere devredilmiştir (Falay, 2002: 556).

Bankası'nın öngörülenden çok daha kısa sürede kurulmasının nedeni, ilgili yasada da belirtildiği üzere, kentsel altyapı yatırımları için kaynak sağlamaktır. Sermayesi, mevcut belediyelerin yıllık gelirlerinin %5'inden oluşan Belediyeler Bankası, özellikle büyük belediyelerin su yolları ve elektrik enerjisi ihtiyacını karşılamak için borç vermektedir. Banka sermayesinin kullanım yönünün küçük belediyelerden büyük belediyelere doğru bir kaynak transferi niteliğinde olması ve bankanın belediyelere verdiği borçlar için uyguladığı faiz oranının tüm belediyeler için aynı olmasının küçük ve büyük belediyeler açısından birinciler aleyhine bir durum yaratması eleştirilmekle birlikte, bankanın esas amacının, belediyeleri, hiçbir zaman, özel bankalara başvurmak durumunda bırakmamak olduğu da vurgulanmaktadır. Sonuç olarak, sınıai gelişim ve birikim için gerekli olan kentsel altyapı yatırımları, Belediyeler Bankası aracılığıyla küçük belediyelerden büyük belediyelere yapılan kaynak transferiyle, merkezi yönetimden kaynak ayrılmadan, finanse edilmiştir (Falay, 2002: 556-559).

1930'lu yılların Türkiye'sinde belediyelerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirme açısından karşılaştıkları tek sorun finansman sorunu değildir. Finansman sorununun yanı sıra belediyelerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmeye yetecek teknik donanım ve bilgiye sahip olmamaları, Belediyeler İmar Heyeti adıyla, yatırımların teknik boyutunu yönlendirmekle görevlendirilmiş, yeni bir merkezi kurumun oluşturulmasına yol açmıştır. 1935 yılında kurulan Belediyeler İmar Heyeti, nüfusu 10 binden fazla olan belediyeler adına harita ve imar planları yapmış ya da yapmalarına yardım etmiş, içme suyuna ve kanalizasyona ilişkin altyapı kararlarını almış ve bu kararların gerektirdiği finansman kaynağını da Belediyeler Bankası'ndan sağlamıştır (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006: 11; Falay, 2002: 558). Diğer bir deyişle, kentsel altyapı yatırımlarının finansmanı Belediyeler Bankası aracılığıyla, teknik donanımı ise Belediyeler İmar Heyeti aracılığıyla sağlanmıştır.

Kentsel altyapının gerçekleştirilmesine yönelik faaliyette bulunan bu iki ayrı kurumun uygulamalarından elde edilen sonuçlar ve ortaya çıkan sorunlar göz önüne alınarak 13 Haziran 1945 tarihinde 4759 sayılı Kanun ile İller Bankası kurulmuştur. Belediyeler Bankası ile Belediyeler İmar Heyeti'nin deneyimi, personeli ve mali varlıkları İller Bankası'na devredilmiştir. İller Bankası'nın bir yandan mali diğer yandan teknik olmak üzere iki ayrı aracılık fonksiyonunu üstlendiği görülmektedir (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006: 11; Falay, 2002: 559). Başka bir deyişle, İller Bankası, Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti aracılığıyla yerine getirilen iki ayrı fonksiyonu kendi bünyesinde bir araya getirmiştir.

Belediyeler Bankası'ndan farklı olarak il özel idareleri ile köyleri de kapsamına alarak tam bir yerel yönetimler bankası haline dönüşen İller Bankası, mali aracılık fonksiyonunu, yerel yönetim birimlerince oluşturulan banka sermayesini krediye dönüştürerek ve bu krediyi belli koşullar çerçevesinde yerel birimlerin kullanımına sunarak yerine getirirken, teknik aracılık fonksiyonunu ise, özellikle belediyeler ile inşaat ve sanayi sektörleri arasındaki ilişkileri yönlendirerek yerine getirmiştir (Falay, 2002: 560; Güler, 1997a: 55).

Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüşmesi gibi, süreç içinde, İller Bankası'nın da kendi içinde yapısal, mali ve işlevsel açıdan önemli değişimler geçirerek dönüştüğü görülmektedir. 1945-1960 döneminde, ilke olarak, ihale usulü ile çalışan ve dolayısıyla mal ve hizmet üretimini özel şirketlere ihale ederek sadece üretimin organizasyonunu üstlenen İller Bankası, özellikle inşaat sektöründeki yüklenicilerin sermaye yetersizliği ve birikim eksikliği sebebiyle 1950'li yılların sonunda kendi teknik örgütünü güçlendirme gereği duymuştur. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, kuruluş yıllarında, bankanın kredi-bankacılık bölümü teknik yatırımlar bölümüne kıyasla daha geniş bir yer tutarken, zamanla teknik yatırımlara ilişkin bölüm daha çok genişlemiş ve su, kanalizasyon, elektrik gibi farklı altyapı yatırımlarına göre çeşitlenmiş ve çoğalmıştır. Dolayısıyla, takip eden 1960-1979 dönemi, İller Bankası'nın, ağırlıklı olarak, emanet usulü ile çalıştığı, diğer bir deyişle bankanın mal ve hizmet üreticisi olarak öne çıktığı bir dönem olmuştur. İller Bankası, belediyeler adına yürüttüğü yatırımları ister emanet ister ihale yöntemiyle yürütsün, ülkenin inşaat ve sanayi sektörleriyle etkileşim içinde olmuş ve bu sektörlerin durumu, gelişme hızı ve tıkanıklıkları bankanın görev tanımını ve alanını doğrudan belirlemiştir. 1980'lerin başına kadar, kentsel altyapının finansmanı ve yatırımında temel kurumlardan biri olan İller Bankası, kentsel altyapının, kamu kaynakları kullanılarak, kamu hizmeti niteliğiyle üretiminde önemli bir rol oynamıştır (Falay, 2002: 560, 563; Güler, 1997a: 47, 51, 60, 65).

Sonuç olarak, ulusal kalkınmacılık sürecinde Türkiye'de belediyelerin kredi ihtiyacı, önce Belediyeler Bankası sonra İller Bankası aracılığıyla, kamu kaynaklarından sağlanmıştır. Üstelik, borcun bu kamusal niteliği, Belediyeler Bankası'nın esas amacının, belediyeleri hiçbir zaman özel bankalara başvurmak durumunda bırakmamak olarak da açıkça ifade edilmiştir. Bununla birlikte, yerel düzeyde düzenleyici aktör olarak öne çıkan İller Bankası'nın kamu kaynaklarıyla gerçekleştirdiği mali aracılık işlevinin de, süreç içinde, teknik aracılık işlevine oranla arka plana itildiği görülmektedir. Özetle, ithal ikameci sermaye birikim modelinin hakim olduğu 1960-1979 döneminde, sınai sermayenin karlılığını dolaylı yoldan artıran kentsel altyapı yatırımları, İller Bankası aracılığıyla sağlanan kamusal nitelikli borçla finanse edilmiştir. Diğer bir deyişle, döneme hakim olan sınai düzenleme biçimiyle tutarlı olarak, belediyelerin borç ödemeleri sınai sermayeye dolaylı yoldan katkı yapmıştır. Dolayısıyla, İller Bankası'ndan borçlanan belediyelerin bu dönemde yapmış oldukları borç ödemeleri yerli ya da yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktarımının bir aracı değil, sınai sermayeye dolaylı kaynak aktarımının bir aracı olarak değerlendirilebilir.

Bu çerçevede, 1960-1979 aralığında belediyelerin borç ödemelerinin reel gelişimini Tablo 1 yardımıyla incelediğimizde, 1960 yılını temel kabul ederek oluşturduğumuz sabit esaslı endekse göre, 1979 yılına gelindiğinde reel borç ödemelerinin, 1960 yılına göre, %290,46 oranında, yani yaklaşık 3 kat arttığı görülmektedir (Bkz. Tablo 1-1.sütun ve Grafik 1). Ancak, reel borç ödemelerindeki yıllık değişmelere baktığımızda (Bkz. Tablo 1-2.sütun) sürekli

bir artıştan söz edilemez: 1961, 1965, 1966, 1971, 1976, 1978 ve 1979 yıllarında reel borç ödemeleri önceki yıllara göre azalmıştır.

Tablo 1: Belediyelerin Borç Ödemelerine İlişkin Göstergeler: 1960-1979

| Yıllar | Reel Borç Ödemeleri Sabit Esaslı Endeks (1960 = 100) 1 | Reel Borç Ödemeleri Değişir Esaslı Endeks (%) 2 | Borç Ödemeleri/Giderler (%) 3 |
|----------|---|--|----------------------------------|
| 1960 | 100,00 | - | 5,44 |
| 1961 | 50,52 | -49 | 3,09 |
| 1962 | 62,85 | 24 | 3,49 |
| 1963 | 231,42 | 268 | 12,99 |
| 1964 | 235,33 | 2 | 11,05 |
| 1965 | 183,30 | -22 | 9,16 |
| 1966 | 149,73 | -18 | 7,12 |
| 1967 | 166,05 | 11 | 6,88 |
| 1968 | 196,15 | 18 | 7,59 |
| 1969 | 213,21 | 9 | 7,80 |
| 1970 | 226,67 | 6 | 7,81 |
| 1971 | 152,57 | -33 | 5,08 |
| 1972 | 261,54 | 71 | 6,02 |
| 1973 | 343,20 | 31 | 7,83 |
| 1974 | 343,28 | 0 | 7,58 |
| 1975 | 367,75 | 7 | 7,30 |
| 1976 | 347,54 | -5 | 6,64 |
| 1977 | 508,20 | 46 | 8,00 |
| 1978 | 467,35 | -8 | 6,45 |
| 1979 | 390,46 | -16 | 6,16 |
| Ortalama | | | 7,17 |

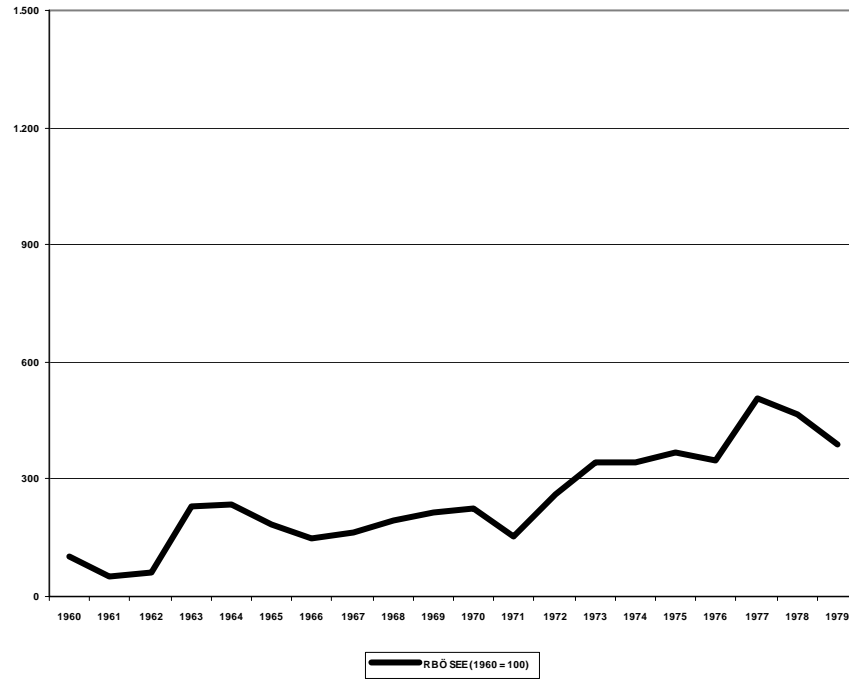
Kaynak: Bu tablo, Ek 1: Tablo 1'deki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

Reel borç ödemelerinin 1960'lı yıllarda nispeten ılımlı iniş çıkışlar sergilediği söylenebilir. Tablo 1'e baktığımızda, reel borç ödemelerinin 1963 yılında, önceki yıla göre, %268 oranında arttığı görülmektedir. Bu çok ciddi bir artış oranıdır, ancak bu durum, kesin hesap rakamına ulaşamadığından, 1963 yılı için bütçe rakamının kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, kesin hesap rakamının kullanıldığı 1962 yılından, daha şişkin olan bütçe rakamının kullanıldığı 1963 yılına geçişte görülen bu artış oranının çok gerçekçi olmadığı belirtilmelidir. Aynı yorumu, kesin hesap rakamının kullanıldığı 1971 yılından, bütçe rakamının kullanıldığı 1972 yılına geçişte gördüğümüz %71'lik artış oranı için de yapabiliriz. 1970'li yıllarla birlikte reel borç ödemelerindeki artışın da hızlandığı ve 1977 yılında, 1960 yılına göre, %408,20 oranında artarak tepe noktaya ulaştığı görülmektedir (Bkz. Tablo 1-1.sütun ve Grafik 1). Borç ödemelerinin, 1960-1979 döneminde, belediye giderleri içindeki payına

baktığımızda (Bkz. Tablo 1-3.sütun) ise, dönemin ortalama değerinin %7,17 olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, 1960-1979 döneminde, esas olarak İller Bankası'ndan borçlanan belediyelerin reel borç ödemelerinin, nispeten ılımlı bir artış sergilediği söylenebilir. Bu nitelik, izleyen dönem ile karşılaştırıldığında belirginleşmektedir.

Grafik 1: Reel Borç Ödemeleri (Sabit Esaslı Endeks 1960=100)



Kaynak: Bu grafik, Tablo 1'deki veriler kullanılarak çizilmiştir.

III.Mali Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Borçlanması: 1980 Sonrası

1980 yılı, Türkiye'nin, ithal ikameci sermaye birikim modelini terk ederek, ihracata dayanan bir sermaye birikim modeline geçişinin başlangıç yılı olarak kabul edilebilir. Aslında, 1980 yılı, iktisat politikalarının ABD'den başlayarak dünya çapında değiştiği bir dönemin başlangıcıdır. Bu tarihten itibaren, serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme sadece gelişmiş ülkeler için değil, gelişmekte olan ülkeler için de geçerli politikalar haline getirilmiştir. Bu nedenle, Türkiye'nin 1980'li yıllarda yaşadığı dönüşüm, yani "ihracata dönük büyüme için serbestleşme" modeli, neo-liberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılanan dünya ekonomisinin içinde bulunduğu süreçten bağımsız düşünülemez (Kazgan, 1999: 135-136). 1980'lerdeki neo-liberal yeniden yapılanmanın arka planında ise, 1945-1975 döneminde, kısa durgunluklara

rağmen genel olarak başarılı olmuş ulus-devlet esaslı ithal ikameci sermaye birikim modelinin ya da daha genel olarak ulusal kalkınmacılık sürecinin krize girmesi vardır (Keyder, 1996: 9-10 ve 2004: 174; Savran, 1988: 20-21, 44). Dünya ekonomisini etkisi altına alan neo-liberal yeni birikim rejiminin temel sloganı ise küreselleşmedir. Serbest piyasa ekonomisi, serbest ticaret, serbest döviz kurları, finansal serbestleşme, özelleştirme ve sermaye birikiminin dolaylı desteğine dayalı bütçe uygulamalarının doğrudan desteğe dönüşüm eğiliminin artması küreselleşme sürecinin ayrılmaz parçaları olmuştur (Temelli, 2002: 508-509 ve 2001: 35; Allen, 2003: 208; Yay: 2003: 17). Bununla birlikte, neo-liberal politikaların en aktif aracının finansal serbestleşme olması (Ekzen, 2003: 645), sürecin “mali (ya da finansal) küreselleşme”, yeni birikim rejiminin de “mali sermaye (ya da finansal) birikim rejimi” olarak adlandırılmasının temel nedenidir.

Ulusal kalkınmacılık sürecinde, genel olarak, sınai sermayeye (ya da üretken sermayeye) tabi olan mali sermaye, 1970’lerin ortasında derinleşen krizle beraber, sınai sermayeden bağımsızlaşarak yükselişe geçmiştir (Sweezy, 2004: 7-12). Mali sermayenin bu yükselişi ise, 1970’lerde önce sanayileşmiş ülkelerde başlayan, 1980’lerde de IMF aracılığıyla gelişmekte olan ülkelere yaygınlaştırılan, yükselen reel faizlerin tasarrufları ve yatırımları, dolayısıyla da büyümeyi artıracığını savunan finansal serbestleşme politikaları ile mümkün olmuştur (Allen, 2003: 223-224; Atamtürk, 2003: 43-44; Venet, 2003: 64). Ancak, tam da bu nedenle, yani finansal serbestleşmenin yol açtığı yüksek faiz oranlarıyla ilgili bir dizi sorun ortaya çıkmaktadır: Yükselen faiz oranları bütçe açıklarını ve buna bağlı olarak da kamu kesiminin borçluluğunu artırmaktadır (Venet, 2003: 64). Cari transfer kalemi içinde yer alan kamu faiz harcamaları ise olduğu gibi özel harcanabilir gelire ve dolayısıyla özel tasarruflara yansımaktadır. Böylece, faiz harcamalarının artmasına bağlı olarak, kamunun harcanabilir geliri ve tasarrufu düşmekte, özel harcanabilir gelir ve tasarruflar artmaktadır (Ekinci, 2003: 290). Diğer bir deyişle, özel servetler büyürken, eşanlı olarak, kamu kesiminin borçluluğu da artmaktadır.

Mali sermaye birikimi, aynı zamanda, borcun/borçluluğun birikmesi anlamına geldiği için mali sermaye birikim rejiminde borç verenlerin, yani mali sermaye sahiplerinin diğer iktisadi aktörler üzerinde tahakkümü gerçekleşmektedir. Bu durum, mali sermayenin sınai sermayeye hakimiyeti olarak da tanımlanabilir (Arın, 2003: 572, 577; İnel, 2001: 11, 14). Başka bir deyişle, ulusal kalkınmacılık sürecinin ithal ikameci birikim modeliyle öne çıkardığı sınai sermaye, mali sermayeyi öne çıkaran 1980 sonrasının mali küreselleşme süreciyle birlikte geri plana itilmiştir. Ulusal kalkınmacılık sürecinde sanayileşme ve altyapı geliştirme çabalarında merkezi bir rol oynayan ve sınai sermayeye dolaylı kaynak aktaran devletin, bu kez de mali sermaye birikim rejiminin gerekliliklerine uyacak şekilde değiştiği görülmektedir. Mali sermaye birikim rejiminde devlet, sürecin öne çıkardığı mali sermayeye, borç ödemeleri aracılığıyla, doğrudan kaynak aktararak sermaye birikiminin devamlılığını sağlamaktadır. Bu nedenle devletin, sermaye birikiminin devamlılığını

sağlamak olan asli işlevinin sürdürdüğü, ancak birikim sürecinin yeni gerekliliklerine göre rolünün değiştiği söylenebilir.

Türkiye’de 1980 yılında uygulamaya konulan “ihracata dönük büyüme için serbestleşme” modeli dış ticarete serbestleşmeyi öne çıkarmakla birlikte, eşzamanlı olarak, finansal serbestleşme süreci de başlamıştır. 1980’lerin başında iç finansal piyasalardaki faiz tavanları, giriş kısıtları, likidite zorunlulukları gibi düzenlemeleri kaldırarak iç finansal serbestleşmeyi gerçekleştiren Türkiye, 1989 yılında çıkardığı 32 sayılı Karar ile sermaye hareketlerinin önündeki engelleri tümüyle kaldırarak dış finansal serbestleşmeyi de gerçekleştirmiştir (Sönmez, 2003: 322, 336; Karabulut, 2003: 77; İnsel, 2001: 18). Sonuç olarak, önce iç sonra dış finansal serbestleşmesini gerçekleştiren Türkiye mali küreselleşme sürecine eklenmiştir. 1980’lerin başından itibaren Türkiye ekonomisinde hükmünü sürdüren mali sermaye birikim rejiminin merkezinde ise kamu borçlanması yer almaktadır (Sönmez, 2003: 305-307, 336-337; İnsel, 2001: 18; Ekzen, 2003; Arın, 2003: 589). Dolayısıyla, mali küreselleşme sürecine eklenen Türkiye’de devlet, sermaye birikim sürecindeki rolünü, kamu borçlanması aracılığıyla, yerli ve yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktararak sürdürmektedir. Ekzen’in (2003: 633, 635, 638) de belirttiği gibi, Cumhuriyet dönemi iktisat politikalarında 1984 yılına kadar geçen sürede, neredeyse, hiç kullanılmamış olan iç borçlanma, bu tarihten itibaren, kamunun gelir-gider dengesinden bağımsız, geniş kapsamlı bir finansman aracı haline gelmiştir. Bu politika tercihinin sonucunda, merkezi düzeyde, kamu transfer harcamaları hızla büyürken, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon alanları dışındaki kamu yatırım harcamaları sürekli ve hızlı bir biçimde düşmüştür. Özellikle de kamunun imalat sanayii alanındaki yatırımları çarpıcı biçimde azalmıştır. Bu durum, merkezi düzeyde devletin, sınai sermayeyi geri plana atıp mali sermayeyi ön plana çıkaran mali küreselleşme sürecinin gerekliliklerine göre yeniden şekillendiğinin de açık bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

1980’li yılların başından itibaren, Türkiye’de yerel yönetimler de mali küreselleşme sürecinin zorladığı bu dönüşüme göre şekillenmeye başlamıştır: Borç ödemelerinden dolayı yerel düzeyde de devletin transfer harcamalarının hızla arttığı görülmektedir. Bununla birlikte, giderek artan bir biçimde kentsel altyapıya yatırım yapıldığı (Ekzen, 2003: 648; Şengül, 2001: 109) için, merkezi düzeydeki devletten farklı olarak, yerel düzeydeki devletin yatırım harcamaları da artmaktadır. Güler’in (1997a: 62) deyişiyle, merkezi yönetimin boşalttığı alan yerel yönetimlerce doldurulmaktadır. Ancak bu durum, yerel düzeyde mali sermaye birikim rejiminin geçerli olmadığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü, 1980 sonrasında yerel yönetimler de hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklenmiştir (Şengül, 2001: 109). Diğer bir deyişle, 1980’lere kadar kamu hizmeti olarak görülen yerel altyapı yatırımları, kamu kaynakları ve kamu yatırımcılığı ile karakterize edilmişken, 1980’lerden itibaren yerel altyapı yatırımları, bedelini kullananın ödemesi gereken, finansman kaynağı da asıl olarak iç ve dış mali piyasalar olan, yatırımcılık boyutu ise özel sektöre bırakılması gereken özel bir mala dönüştürülmüştür (Güler, 1997a: 43). Tam da bu nedenlerden dolayı, yerel düzeyde hızla artan altyapı yatırım harcamalarının,

artan borç ödemeleriyle birlikte, mali sermaye birikim rejiminin, yerel düzeyde de, tüm hızıyla sürdüğünün önemli göstergelerinden biri haline geldiği söylenebilir. Bu durum, ulusal kalkınmacılık sürecinde devletin yerel düzeydeki düzenleyici aktörü olan İller Bankası'nın da neo-liberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılanmasını gerektirmiştir⁶. Bu çerçevede, 1980 sonrasında İller Bankası'nın, bir yandan emanet usulünden vazgeçerek üretim alanından çekilmeye başladığı, diğer yandan da yerel altyapıyı kamu kredileri ile finanse etme geleneği ve tekelinin sona erdiği görülmektedir. 1985 yılına kadar kamu kaynaklarından kredi açan İller Bankası, bu tarihten sonra belediyeler ile ticari bankalar arasında mali aracılık yapmaya başlamıştır. Dolayısıyla, bu yeni dönemin başlangıç tarihinin 1986 yılı olduğu söylenebilir. Bu tarihten itibaren, kamu kredileri, Hazine yardımları ve fonlar geriye çekilerek, finansman gereksinmesinin, kamu kaynakları yerine özel sermaye kaynaklarından karşılanması hem teşvik edilmiş hem de zorunlu kılınmıştır. Bu köklü değişimin gerekçesi olarak kamu kaynaklarına dayalı finansman anlayışının verimsizliği gösterilmektedir⁷. Ancak, yerel yönetim maliye

⁶ Neo-liberal yaklaşımın yerel yönetim bankacılığı ile ilgili modeli Dünya Bankası projelerinde somutlaşmaktadır. Dünya Bankası, kamu kaynaklarından kredi veren yerel yönetim bankalarının tasfiye edilmesini, yerel yönetimlerin borçlanmada özgür bırakılmasını ve yerel kredi piyasalarının oluşturulmasını öngörmektedir. Türkiye'de 1986 yılında Dünya Bankası'nın Çukurova Kentsel Gelişim Projesi ile başlayan yerel yönetim reformları, 2006 tarihli Belediye Hizmetleri Projesi ile devam etmektedir. İller Bankası'nı yerel yönetim sistemi ile birlikte ele alan ve yerel yönetim reformunun bir parçası olarak yeniden yapılandırmaya çalışan neo-liberal yaklaşım, yerel yönetimlerin yetkilerinin mali özerklikleri ile artırılmasına vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede, yerel yatırımlara teknik ve finansman desteği sağlayan İller Bankası'nın kendine özgü bu yapısını yerel yönetimlerin gelişmemesinin nedeni olarak gören Dünya Bankası, İller Bankası'nın, proje finansmanı ve teknik yardım sorumluluklarının ayrılarak, piyasa kurallarına göre faaliyet gösteren bir finansal aracı kurum haline getirilmesini önermektedir. Yerel yönetim sistemini daha özerk bir yapıya kavuşturacağı iddiasıyla gündeme getirilen İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin bu önerilerin de, en son, 1 Aralık 2006 tarihinde Başbakanlığa gönderilen "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı"nda somutlaştığı görülmektedir. Bu kanun tasarısı, İller Bankası'nın, kamu kurumu niteliklerinden sıyrılarak, piyasa şartlarında çalışacak ve A.Ş. statüsüyle yerel yönetim bankacılığı alanında faaliyet gösterecek şekilde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Bu tasarı, İller Bankası'nın sadece bankacılık alanında faaliyet göstermesi, bankacılık kuralları ile ticari faaliyette bulunması ve yerel yatırım projelerinde doğrudan uygulamada yer almaması gibi düzenlemeleri içermektedir (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006: 9, 20-21, 30, 42). İller Bankası Genel Müdürü Hidayet Atasoy da "yeniden yapılanma kapsamında hazırlanan ve bankayı bir anonim şirket haline getirmeyi amaçlayan yasa tasarısının biran önce kanunlaşmasını beklediklerini belirtirken, zaten kendilerinin kanunun gerektirdiği çalışmayı da çok büyük ölçüde tamamladıklarını" ifade etmiştir (<http://www.ilbank.gov.tr>, erişim tarihi: 10.09.2007).

⁷ Yönetimlerin kamu borçlanmasına kolayca sığınmasının önüne geçebilmek için kamu sektörünün, borçlanmada özel sektörden farklı bir uygulamaya tabi olmaması hedeflenmekte ve kamu açıklarının finansmanında piyasa mekanizmasının rolünü artırmanın bütçe disiplininin sağlanmasına ve aşırı kamu açıklarının azaltılmasına katkıda bulunması beklenmektedir. Buradaki beklenti, borçlanma maliyetinin artması endişesiyle kamu otoritesinin harcamalarını yeniden gözden geçirerek açıkları azaltmak üzere adımlar atması yönündedir (Selçuk ve Rantanen, 1996: 71-72, 85).

sistemindeki bu köklü dönüşüm, yerel yönetimlerin yerli ve yabancı özel mali sermayeye borçlarının katlanarak artmasına yol açmıştır (Güler, 1997a: 44, 61 ve 1998: 205-206; Şengül, 2001: 110; TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006: 24, 42). Sonuç olarak, mali küreselleşme sürecinde Türkiye’de belediyelerin kredi ihtiyacı, İller Bankası’nın kamu kredisi tekelinin ortadan kaldırılması neticesinde, yerli ve yabancı özel mali sermaye kaynaklarından karşılanmaya başlamıştır. Üstelik bu durum, kamu kaynaklarına dayalı finansman anlayışının verimsizliğiyle gerekçelendirilmekte ve bu gerekçeyle tutarlı bir biçimde, İller Bankası’nın kamu kurumu niteliklerinden sıyrılarak, piyasa şartlarında çalışacak ve sadece bankacılık faaliyetleri gösterecek bir mali aracı kurum haline getirilmesi yönündeki düzenlemeler devam etmektedir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında döneme hakim olan mali sermaye birikim rejiminin gereği olarak, yapmış oldukları borç ödemeleriyle yerli ve yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktaran belediyelerin, bu sayede, mali sermayeyi güçlendirdiği söylenebilir.

Bu çerçevede, 1980 sonrası dönemde, belediyelerin borç ödemelerinin reel gelişimini Tablo 2 yardımıyla incelediğimizde, 1980 yılını temel alarak oluşturduğumuz sabit esaslı endekse göre, 2005 yılına gelindiğinde reel borç ödemelerinin, 1980 yılına göre, %1387,21 oranında, yani yaklaşık olarak 14 kat artarak zirveye ulaştığı görülmektedir (Bkz. Tablo 2-1.sütun ve Grafik 2). Bu, borç ödemelerinde oldukça büyük bir artış oranına işaret etmektedir. Bununla birlikte, bütçe rakamının kullanıldığı 2006 yılına gelindiğinde, reel borç ödemelerinin, 1980 yılına göre %521,38 oranında, yani yaklaşık olarak 5 kat arttığı görülmektedir (Bkz. Tablo 2-1.sütun ve Grafik 2). Reel borç ödemelerinin 2000’li yıllarda ulaştığı tepe noktası olan 2005 yılına göre 2006 yılında gerçekleşen %58 oranındaki bu azalış (Bkz. Tablo 2-2.sütun), ancak “belediyelere borç kolaylığı”⁸ olarak ifade edilen, borçların yeniden yapılandırılmasına ilişkin uygulama ile açıklanabilir. Dolayısıyla, belediye borçlarının bir kısmının affedilmesi sonucunda olağandışı bir durumun ortaya çıktığı 2006 yılına ilişkin veriyi değerlendirme dışında tutmak ve analizi 1980-2005 aralığı ile sınırlandırmak, reel borç ödemelerinin müdahalesiz seyrini izlemek açısından, daha gerçekçi görünmektedir. Bu çerçevede, reel borç ödemelerindeki yıllık değişimlere baktığımızda (Bkz. Tablo 2-2.sütun) sürekli bir artıştan söz edilemez: 1983-1984, 1990, 1995-1997, 2000 ve 2002-2004 yıllarında önceki yıllara göre reel borç ödemelerinde azalmalar olmuştur. Reel borç ödemelerinin önceki yıla göre en yüksek artış oranına ulaştığı yıl, %63’lük bir artış oranıyla, 1986 yılıdır. 1986 yılı, daha önce de belirtildiği gibi, kamu kredilerinin geri çekilip, yerli ve yabancı özel mali sermayenin devreye girdiği yıldır. Reel borç ödemelerindeki ikinci büyük sıçrama ise, %43’lük artış oranıyla, 1993 yılına aittir. Bunda, Türkiye ekonomisinin 1989 yılında alınan

⁸ Belediyeler ve belediyelere ilişkin şirketler ile kamu kuruluşları arasındaki borç-alacak sorununun çözüme kavuşturulması amacıyla oluşturulan Belediye Uzlaştırma Komisyonu, yasal sürenin sona erdiği 30 Haziran 2006 tarihine kadar uzlaşmadan yararlanmak için komisyona başvuruda bulunan kuruluşlar arasındaki, toplamda, 14.3 milyar YTL olan borcu, 9.6 milyar YTL olarak yeniden yapılandırmıştır (Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği, <http://www.yaved.org>, erişim tarihi: 14.01.2008).

dış finansal serbestleşme kararıyla, 1990'lı yıllarda tamamen dışa açık bir ekonomi konumuna gelmesinin (Yeldan, 2001: 25) önemli bir rolü vardır. 1990'lardan itibaren, hem kamu kesiminin toplam dış borç miktarı içinde yerel yönetimlerin payı artmış, hem de yerel yönetimlerin borçlanmasında dış borcun payı artmıştır (Güler, 1997b: 21; Çınar, 2002: 589; Bali, 2007: 551, 556; Kurtuluş, 2006: 13). Dolayısıyla, 1990'lı yıllarla birlikte reel borç ödemelerindeki artışın hızlandığı ve 1999 yılında, 1980 yılına göre, %1161,41 oranında artarak tepe noktaya ulaştığı görülmektedir (Bkz. Tablo 2-1.sütun ve Grafik 2).

1990'lar, aynı zamanda, yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borç stokunun önemli artışlar gösterdiği yıllardır. Ancak, alınan borçların geri ödenmesinde, özellikle, belediyelerin gösterdikleri sorumsuz davranış Hazine'nin üzerine önemli bir yük getirerek, Hazine'nin borçlanma gereğini artırmıştır. Bu durum nedeniyle, 1990'lı yılların sonuna doğru, belediyelerin borçlanmasına çeşitli sınırlamalar getirilmeye başlanmıştır: Bütçe Kanunu'na 1998 ve 1999 yılında konulan sınırlayıcı maddelerle, belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarına üst limit getirilmiştir. Ayrıca, 09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bir yandan dış borç izni için Hazine Müsteşarlığı'na başvuru ve Müsteşarlıktan izin alınması şartını getirirken, diğer yandan da dış borçlanmayı, sadece, yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile sınırlamaktadır. 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmaya ilişkin hükümlerinin arkasında da yine 1986 sonrasında yaşanan kontrolsüz dış borçlanma ve borçları ödeme konusundaki isteksizliğin Hazine'yi zor durumda bırakması ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğini yükselterek, kamu mali yönetimindeki disiplinsizliği artırması vardır (Bali, 2007: 558-562, 564, 569).

Dolayısıyla 2000'li yıllara gelindiğinde, 2005 yılındaki sıçramaya rağmen, özellikle 2002'den itibaren, belediyelerin reel borç ödemelerinde gözlemlenen düşüş trendi (Bkz. Tablo 2-2.sütun ve Grafik 2), büyük ölçüde, bu yasal düzenlemelerin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ancak bu durumu, belediyelerin borçlanmayı bir gelir kaynağı olarak görmekten vazgeçtikleri şeklinde yorumlamak hatalı olur. Çünkü, yapılmaya çalışılan, bir yandan, mali disiplinin sağlanması ve korunması açısından, kamu kesimini oluşturan tüm birimlerin borçlanma konusunda yakından izlenmesi ve denetlenmesi (Bali, 2007: 570; Kurtuluş, 2006: 1, 3), diğer yandan da merkezin kaynaklarına bağlı olmayan, öz kaynaklarını düzenli toplayabilen ve kendi öz kaynaklarıyla piyasadan borç alan ve ödeyebilen "borç verilebilir belediye"lerin⁹ yaratılmasıdır. Kamu kurumu gibi değil, piyasada faaliyet gösteren bir şirket gibi hareket eden belediyelerin, hizmetlerini fiyatlandırarak ve vergi gelirlerini artırarak öz kaynaklarının sürekliliğini garanti altına almaları ve bu sayede

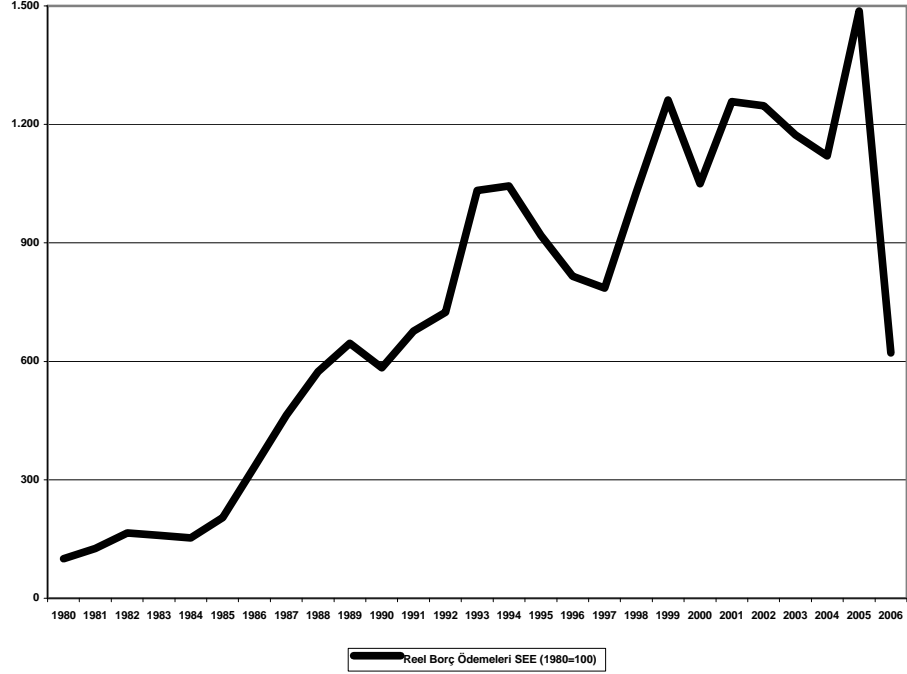
⁹ Borç verilebilir bir belediyenin en önemli göstergelerinden biri olarak geliştirilen "operasyonel fazla" kavramı için Kurtuluş (2006: 15)'e bakılabilir.

borçlanabilen, güvenilir kredi alıcıları olmaları beklenmektedir (TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 2006:31, 35; Hoca, 2003 :44).

Tablo 2: Belediyelerin Borç Ödemelerine İlişkin Göstergeler: 1980-2006

| Yıllar | Reel Borç Ödemeleri Sabit Esaslı Endeks (1980=100) 1 | Reel Borç Ödemeleri Değişir Esaslı Endeks (%) 2 | Borç Ödemeleri /Giderler (%) 3 |
|----------|---|--|-----------------------------------|
| 1980 | 100,00 | | 5,04 |
| 1981 | 125,90 | 26 | 5,54 |
| 1982 | 165,71 | 32 | 7,50 |
| 1983 | 158,84 | -4 | 5,69 |
| 1984 | 153,05 | -4 | 5,61 |
| 1985 | 204,73 | 34 | 5,50 |
| 1986 | 333,38 | 63 | 5,65 |
| 1987 | 463,65 | 39 | 6,48 |
| 1988 | 574,11 | 24 | 8,58 |
| 1989 | 646,03 | 13 | 12,14 |
| 1990 | 583,25 | -10 | 9,53 |
| 1991 | 676,57 | 16 | 9,51 |
| 1992 | 724,38 | 7 | 8,22 |
| 1993 | 1.032,77 | 43 | 9,06 |
| 1994 | 1.043,98 | 1 | 10,79 |
| 1995 | 918,87 | -12 | 9,30 |
| 1996 | 815,65 | -11 | 7,28 |
| 1997 | 785,80 | -4 | 5,93 |
| 1998 | 1.029,12 | 31 | 7,13 |
| 1999 | 1.261,41 | 23 | 8,67 |
| 2000 | 1.049,94 | -17 | 6,99 |
| 2001 | 1.257,61 | 20 | 8,74 |
| 2002 | 1.247,06 | -1 | 9,12 |
| 2003 | 1.173,80 | -6 | 7,67 |
| 2004 | 1.120,34 | -5 | 7,16 |
| 2005 | 1.487,21 | 33 | 7,30 |
| 2006 | 621,38 | -58 | 2,54 |
| Ortalama | | | 7,51 |

Kaynak: Bu tablo, Ek 1: Tablo 1'deki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik 2: Reel Borç Ödemeleri (Sabit Esaslı Endeks 1980=100)

Kaynak: Bu grafik, Tablo 2'deki veriler kullanılarak çizilmiştir.

Son olarak, 1980-2006 döneminde, belediyelerin borç ödemelerinin giderler içindeki payına baktığımızda (Bkz.Tablo 2-3.sütun), dönem ortalamasının %7,51 olduğu görülmektedir. Bu oranın, 1960-1979 döneminde %7,17 olduğu hatırlanırsa, 1980-2006 döneminde, neredeyse, sabit kaldığı söylenebilir. Bu durum, Kurtuluş'un (2006: 3) çalışmasının ortaya koyduğu gibi, belediye sisteminin mali büyüklüğünün son 30 yılda gösterdiği sürekli büyümeyle açıklanabilir: 1975-2005 döneminde, 1994 yılı sabit fiyatlarıyla, borç ödemeleri dahil belediye giderleri %1005,3 oranında artmıştır. Kurtuluş'un, 1975-2005 dönemi için belediyelerin reel giderlerine ilişkin hesapladığı %1005,3 oranındaki artışın, bu çalışmada 1980-2005 dönemi için belediyelerin reel borç ödemelerine ilişkin hesaplanan %1387,21 oranındaki artışa yakınlığı gözden kaçırılmamalıdır. Diğer bir deyişle, belediyelerin borç ödemelerinin giderler içindeki payının ortalama değerlerinin, 1960-1979 ve 1980-2006 dönemlerinde, hemen hemen aynı kalması, 1980 sonrasında belediye giderlerinin de, neredeyse, borç ödemeleri kadar artmış olmasıyla açıklanabilir. Dolayısıyla, sadece borç ödemelerinin giderler içindeki payına bakarak, borç ödemelerinin giderlere oranının her iki alt dönemde de aynı kaldığını söylemek, borç ödemelerinde, 1960-1979 döneminde gözlenen 3 katlık artış ile 1980-2005 döneminde gözlenen 14 katlık artış arasındaki uçurumun gözden kaçırılmasına yol açabilir (Bkz.Ek 2: Grafik 1). Sonuç olarak, 1980-2005 döneminde, esas

olarak, yerli ve yabancı özel mali sermayeden borçlanan belediyelerin reel borç ödemelerinin çok ciddi bir artış gösterdiği görülmektedir.

IV.Sonuç

Türkiye'deki belediyelerin borç ödemelerinin reel gelişimini iki alt dönem temelinde oluşturduğumuz endeksler yardımıyla değerlendiren bu çalışma, reel borç ödemelerinin, 1960-1979 döneminde yaklaşık olarak 3 kat, 1980-2005 döneminde ise 14 kat arttığını ve dolayısıyla iki alt dönemin artış oranları arasında ciddi bir fark olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, belediyelerin borçlanma sürecine ilişkin endekslerin ortaya koyduğu bu sonuçlar, ancak yerel yönetim maliye sisteminde 1980 sonrasında yaşanan köklü dönüşümle anlam kazanmaktadır. Diğer bir deyişle, iki dönemin reel borç ödemelerinin artış oranları arasındaki bu fark, belediye bütçelerinde bir harcama kalemi olan borç ödemelerinin 1980 sonrasında değişen niteliğinin ve işlevinin bir sonucudur. Daha genel olarak, gerek merkezi gerek yerel düzeyde devletin, 1980 sonrasında yaşadığı dönüşümün sonucudur. 1980 yılını, 1960-2006 aralığında, bir kırılma noktası haline getiren ise sermaye birikim modelinde yaşanan değişimdir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında, merkezi ve yerel düzeyde devletin işlevinin değişmesi, esas olarak, yeni sermaye birikim modelinin gereğidir. Bu bağlamda, 1980 öncesinde, esas olarak sınai sermayeyi bütçe aracılığıyla dolaylı olarak destekleyen ulusal kalkınmacı sürecin devleti, 1980 sonrasında, esas olarak mali sermayeyi bütçe aracılığıyla doğrudan destekleyen mali küreselleşme sürecinin devline dönüşmüştür. Dolayısıyla, sınai gelişim ve birikim için gerekli olan kentsel altyapı yatırımları, ulusal kalkınmacı süreçte, belediyelerin, önce Belediyeler Bankası'ndan, 1945 yılından itibaren ise İller Bankası'ndan yapmış oldukları borçlanmalarla finanse edilmiştir.

Bu çalışmanın ilk alt dönemi olan 1960-1979 aralığında, kentsel altyapının finansmanı ve yatırımında temel kurumlardan biri olan İller Bankası, kentsel altyapının, kamu kaynakları kullanılarak, kamu hizmeti niteliğiyle üretiminde önemli bir rol oynamıştır. Diğer bir deyişle, ulusal kalkınmacı süreçte, kamu kaynaklı yerel kredi sisteminin temelinde, merkezi devletin yerel düzeydeki düzenleyici aktörü olan İller Bankası vardır ve bu süreçte, belediyelerin İller Bankası'ndan almış oldukları borçlar kamusal nitelikli olup, Banka'ya yapmış oldukları borç ödemeleri de sınai sermayeye dolaylı yoldan kaynak aktarım işlevi görmüştür. İller Bankası'nın, yerel altyapıyı kamu kredileri ile finanse etme geleneği ve tekeli 1985 yılında sona ermiştir. Bu durum, 1980 sonrasında döneme hakim olan mali sermaye birikim modelinin gereği olarak devletin, borç ödemeleri aracılığıyla, yerli ve yabancı özel mali sermayeye doğrudan kaynak aktarma işlevinin öne çıkmasının sonucudur. Dolayısıyla, 1986 yılından itibaren, belediyelerin finansman gereksinmesinin kamu kaynakları yerine, yerli ve yabancı özel mali sermaye kaynaklarından karşılanması hem teşvik edilmiş hem de İller Bankası'nın geri plana çekilmesi sonucunda zorunlu kılınmıştır. 1980 sonrasında, hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklenen belediyelerin, kamu hizmeti ve kamu yatırımı niteliklerini aşındırdıkları kentsel altyapı yatırımlarını, bedelini kullananın ödemesi gereken, finansman kaynağı da yerli ve yabancı özel mali sermaye olan özel bir mala dönüştürmeleri, yerli ve yabancı özel mali sermayeye borçlarının katlanarak

artmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, mali küreselleşme sürecinde, piyasa koşullarına dayalı bir yerel kredi sistemi hakim hale gelmiştir. Bu nedenle, belediyelerin yerli ve yabancı özel mali sermayeden almış oldukları borçlar, artık kamusal değil, özel niteliklidir ve belediyelerin yapmış oldukları borç ödemeleri de mali sermayeye doğrudan kaynak aktarım işlevi görmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmanın ikinci alt dönemi olan 1980-2006 aralığında, 1980 öncesine kıyasla, belediyelerin borç ödemelerinde görülen ciddi artış, aynı zamanda, borcun/borçluluğun birikmesi anlamına gelen mali sermaye birikim modelinin gereğinin, yerel düzeyde devlet tarafından yerine getirilmesinin olağan bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKLAR

- Allen, Larry: (2003), **Keseden Bankaya Tezgahtan Borsaya Küresel Finans Sisteminin Öyküsü**, Çev. Mahmut Tekçe, İstanbul, Kitap Yayınevi.
- Arın, Tülay: (2003), “Türkiye’de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim İle Reel Birikimin Birbirinden Kopması.” **İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Der. A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 569-609.
- Atamtürk, Burak: (2003), “Finansal Liberalizasyonun Etkileri,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 438, s. 42-46.
- Balı, Besim Bülent: (2007), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış,” **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel, s. 541-572.
- Boratav, Korkut: (1989), **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 2.B., İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- Çınar, Tayfun: (2002), “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma,” **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE, s.577-593.
- Devlet İstatistik Enstitüsü: **1963, 1971, 1977, 1979, 1981, 1985, 1989, 1993, 2005 ve 2006 Türkiye İstatistik Yıllıkları**, Ankara.
- Ekinci, Nazım Kadri: (2003), “Doksanlı Yıllarda Türkiye’de Akım Dengeleri Üzerine Bir Deneme,” **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, Der. A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 285-304.
- Ekzen, Nazif: (2003), “Cumhuriyet’in Ortaçağı: Kamu Ekonomisinde Finansman Politikası Aracı Olarak İç Borçlanma (1984-1999),” **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, Der. A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 631-665.
- Falay, Nihat: (2002), “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası,” **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE, s. 553-575.

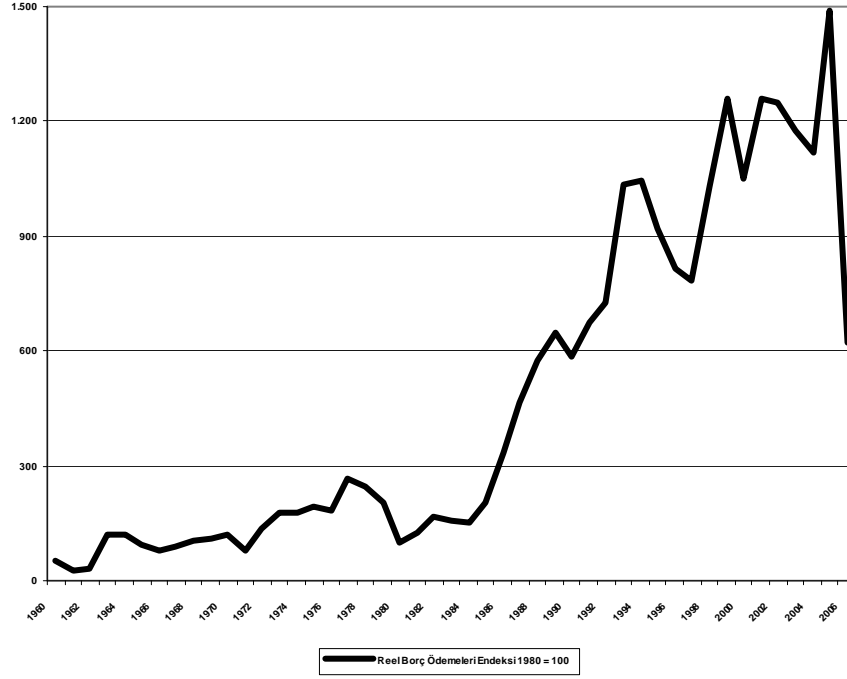
- Güler A., Birgül: (1997a), “Yerel Altyapı Yatırımı Ve Finansmanı İller Bankası: 1945-1995,” **Amme İdaresi Dergisi**, Mart 1997, C.: 30, Sayı 1, s. 43-67.
- Güler A., Birgül: (1997b), “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma,” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 6, Sayı 2, Nisan 1997, s. 20-30.
- Hoca, Bülent: (2003), “Dünya Bankası ve Desantralizasyon,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 439, s. 41-45.
- Işık, Oğuz ve Pınarcıoğlu, M. Melih: (2001), **Nöbetleşe Yoksulluk**, İstanbul, İletişim Yayınları.
- İller Bankası, <http://www.ilbank.gov.tr> , erişim tarihi: 10.09.2007.
- İnsel, Ahmet: (2001), “Mali Sermaye Birikimi Rejimi,” **Birikim**, Sayı 145, s. 10-19.
- Karabulut, Gökhan: (2003), “Finansal Liberalizasyon İktisadi Kriz İlişkisi,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 438, s. 77-80.
- Kazgan, Gülten: (1999), **Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan: (2000), **Türkiye Ekonomisi**, 11.B., İstanbul, Remzi Kitabevi.
- Keyder, Çağlar: (1995), **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, 4.B., İstanbul, İletişim Yayınları.
- Keyder, Çağlar: (1996), **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, 2. B., İstanbul, Metis.
- Keyder, Çağlar: (2004), “Mısır Deneyimi Işığında Türk Burjuvazisinin Kökeni,” **Memalik-i Osmaniye’den Avrupa Birliği’ne**, 2.B., Çağlar Keyder, İstanbul, İletişim Yayınları, s.141-179.
- Kurtuluş, Barış: (2006), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Yayın No. DPT: 2692, Ankara, DPT.
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr>, erişim tarihi: 07.01.2008.
- Savran, Sungur: (1988), “Bunalım, Sermayenin Yeniden-Yapılanması, Yeni Liberalizm,” **Dünya Kapitalizminin Bunalımı**, Der. N. Satlıgan-S. Savran, İstanbul, Alan Yayıncılık, s. 19-65.
- Selçuk, Faruk ve Rantanen, Anjariitta: (1996), **Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler**, Yayın No. TUSIAD-T/96-1/190, İstanbul, TUSIAD.
- Sönmez, Sinan: (2003), “Türk İktisat Politikalarındaki ‘Çıpa’: Dış Borçlanma,” **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**, Der. A.H. Köse-F. Şenses-E. Yeldan, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 305-361.
- Sweezy, Paul: (2004), “Finans Kapitalin Yükselişiyle Güç Odağı Yer Değiştirdi,” Çev. Ceren Özselçuk, **İktisat Dergisi**, Sayı: 451, s. 7-12.
- Şengül, H. Tark: (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı.
- Temelli, Sezai: (2001), “Türkiye’de Bütçe, Toplum ve Piyasa İlişkisi,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 420, s. 34-38.

- Temelli, Sezai: (2002), “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği,” **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE, s. 503-516.
- TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası: (2006), **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, Ankara.
- Türkiye İstatistik Kurumu, **Kesin Hesaplar Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2004 ve Kesin Hesaplar Belediyeler ve İl Özel İdareleri 2005**, Ankara.
- Venet, Baptiste: (2003), “Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik Gelişme,” Çev. Canan Özatalay, **İktisat Dergisi**, Sayı: 438, s. 60-70.
- Wallerstein, Immanuel: (1998), “Ulusal Kalkınma Kavramı, 1917-1989: Ağıt ve Cenaze Duası,” **Liberalizmden Sonra**, Çev. Erol Öz, İstanbul, Metis Yayınları, s. 108-120.
- Yakar Önal, Ayşegül: (2003), “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci: 1980-2000,” **Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kıbrıs, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No.: 16, İstanbul, Marmara Üniversitesi, s. 573-584.
- Yay, Turan: (2003), “Gelişmekte Olan Ülkelerin Finansal Entegrasyonu Üzerine Bir Değerlendirme,” **İktisat Dergisi**, Sayı: 438, s. 16-33.
- Yeldan, Erinç: (2001), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, İletişim.
- Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği, <http://www.yayed.org>, erişim tarihi: 14.01.2008.

EK 1: TABLO 1:Belediyelerin Borç Ödemelerine İlişkin Göstergeler: 1960-2006

| Yıllar | Nominal Borç Ödemeleri (NBÖ) (milyon TL) | Nominal Giderler (milyon TL) | Borç Ödemeleri /Giderler (%) | GSMH Deflatörü (1987 = 100) | Reel Borç Ödemeleri (milyon TL) | Reel Borç Ödemeleri SEE 1980 = 100 | Reel Borç Ödemeleri SEE 1960 = 100 |
|--------|--|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1960 | 43 | 791 | 5,44 | 0,34 | 12.647,06 | 52,13 | 100,00 |
| 1961 | 23 | 744 | 3,09 | 0,36 | 6.388,89 | 26,33 | 50,52 |
| 1962 | 31 | 887 | 3,49 | 0,39 | 7.948,72 | 32,76 | 62,85 |
| 1963 | 120 | 924 | 12,99 | 0,41 | 29.268,29 | 120,64 | 231,42 |
| 1964 | 125 | 1.131 | 11,05 | 0,42 | 29.761,90 | 122,67 | 235,33 |
| 1965 | 102 | 1.114 | 9,16 | 0,44 | 23.181,82 | 95,55 | 183,30 |
| 1966 | 89 | 1.250 | 7,12 | 0,47 | 18.936,17 | 78,05 | 149,73 |
| 1967 | 105 | 1.527 | 6,88 | 0,50 | 21.000,00 | 86,56 | 166,05 |
| 1968 | 129 | 1.700 | 7,59 | 0,52 | 24.807,69 | 102,25 | 196,15 |
| 1969 | 151 | 1.937 | 7,80 | 0,56 | 26.964,29 | 111,14 | 213,21 |
| 1970 | 172 | 2.203 | 7,81 | 0,60 | 28.666,67 | 118,16 | 226,67 |
| 1971 | 137 | 2.697 | 5,08 | 0,71 | 19.295,77 | 79,53 | 152,57 |
| 1972 | 258 | 4.289 | 6,02 | 0,78 | 33.076,92 | 136,34 | 261,54 |
| 1973 | 408 | 5.212 | 7,83 | 0,94 | 43.404,26 | 178,91 | 343,20 |
| 1974 | 534 | 7.047 | 7,58 | 1,23 | 43.414,63 | 178,95 | 343,28 |
| 1975 | 693 | 9.488 | 7,30 | 1,49 | 46.510,07 | 191,71 | 367,75 |
| 1976 | 756 | 11.391 | 6,64 | 1,72 | 43.953,49 | 181,17 | 347,54 |
| 1977 | 1.369 | 17.112 | 8,00 | 2,13 | 64.272,30 | 264,92 | 508,20 |
| 1978 | 1.850 | 28.689 | 6,45 | 3,13 | 59.105,43 | 243,62 | 467,35 |
| 1979 | 2.716 | 44.124 | 6,16 | 5,50 | 49.381,82 | 203,54 | 390,46 |
| 1980 | 2.528 | 50.149 | 5,04 | 10,42 | 24.261,04 | 100,00 | 191,83 |
| 1981 | 4.597 | 82.939 | 5,54 | 15,05 | 30.544,85 | 125,90 | 241,52 |
| 1982 | 7.763 | 103.549 | 7,50 | 19,31 | 40.201,97 | 165,71 | 317,88 |
| 1983 | 9.372 | 164.770 | 5,69 | 24,32 | 38.536,18 | 158,84 | 304,70 |
| 1984 | 13.416 | 239.087 | 5,61 | 36,13 | 37.132,58 | 153,05 | 293,61 |
| 1985 | 27.438 | 498.977 | 5,50 | 55,24 | 49.670,53 | 204,73 | 392,74 |
| 1986 | 60.596 | 1.072.704 | 5,65 | 74,92 | 80.880,94 | 333,38 | 639,52 |
| 1987 | 112.486 | 1.735.148 | 6,48 | 100,00 | 112.486,00 | 463,65 | 889,42 |
| 1988 | 236.408 | 2.755.939 | 8,58 | 169,73 | 139.284,75 | 574,11 | 1.101,32 |
| 1989 | 466.816 | 3.846.627 | 12,14 | 297,84 | 156.733,82 | 646,03 | 1.239,29 |
| 1990 | 664.382 | 6.973.301 | 9,53 | 469,52 | 141.502,39 | 583,25 | 1.118,86 |
| 1991 | 1.226.700 | 12.903.127 | 9,51 | 747,34 | 164.142,16 | 676,57 | 1.297,87 |
| 1992 | 2.147.319 | 26.121.619 | 8,22 | 1.221,85 | 175.743,26 | 724,38 | 1.389,60 |
| 1993 | 5.123.534 | 56.526.408 | 9,06 | 2.044,83 | 250.560,39 | 1.032,77 | 1.981,17 |
| 1994 | 10.734.735 | 99.512.409 | 10,79 | 4.238,28 | 253.280,46 | 1.043,98 | 2.002,68 |
| 1995 | 17.682.547 | 190.099.170 | 9,30 | 7.931,97 | 222.927,56 | 918,87 | 1.762,68 |
| 1996 | 27.940.636 | 383.805.683 | 7,28 | 14.119,63 | 197.885,04 | 815,65 | 1.564,67 |
| 1997 | 48.780.399 | 822.155.920 | 5,93 | 25.587,35 | 190.642,64 | 785,80 | 1.507,41 |
| 1998 | 112.001.989 | 1.570.909.698 | 7,13 | 44.859,12 | 249.674,96 | 1.029,12 | 1.974,17 |
| 1999 | 213.818.921 | 2.466.252.929 | 8,67 | 69.868,16 | 306.031,99 | 1.261,41 | 2.419,79 |
| 2000 | 268.519.140 | 3.843.813.823 | 6,99 | 105.414,99 | 254.725,77 | 1.049,94 | 2.014,11 |
| 2001 | 499.587.206 | 5.715.272.659 | 8,74 | 163.739,97 | 305.110,11 | 1.257,61 | 2.412,50 |
| 2002 | 715.252.534 | 7.846.962.663 | 9,12 | 236.408,02 | 302.550,03 | 1.247,06 | 2.392,26 |
| 2003 | 824.702.919 | 10.749.496.854 | 7,67 | 289.595,98 | 284.777,06 | 1.173,80 | 2.251,73 |
| 2004 | 861.636.003 | 12.040.771.936 | 7,16 | 317.004,42 | 271.805,67 | 1.120,34 | 2.149,16 |
| 2005 | 1.204.932.173 | 16.500.667.852 | 7,30 | 333.949,67 | 360.812,51 | 1.487,21 | 2.852,94 |
| 2006 | 562.395.000 | 22.161.572.000 | 2,54 | 373.054,80 | 150.753,99 | 621,38 | 1.192,01 |

EK 2: GRAFİK 1: Reel Borç Ödemeleri (Sabit Esaslı Endeks 1980=100)



Kaynak: Çalışmada kullanılan, belediyelerin borç ödemelerine ve giderlerine ilişkin veriler Devlet İstatistik Enstitüsünün (DİE) yayınladığı, 1963, 1971, 1977, 1979, 1981, 1985, 1989, 1993, 2005 ve 2006 yıllarına ait **Türkiye İstatistik Yıllıkları** ile **Kesin Hesaplar; Belediyeler ve İl Özel İdareleri, 2004** ve **Kesin Hesaplar; Belediyeler ve İl Özel İdareleri, 2005** yayınlarından derlenmiştir. Bu çalışmanın yapıldığı tarih itibarıyla, belediyelerin borç ödemelerine ve giderlerine ilişkin ulaşabildiğimiz en son tarihli kesin hesap rakamı 2005 yılına aittir. Çalışmada, esas olarak, kesin hesap rakamları kullanılmıştır. Ancak, kesin hesaplarına ulaşamayan 1963, 1972-1979 ve 2006 yılları için bütçe rakamları kullanılmıştır. 2006 yılına ilişkin bütçe rakamına, Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde yer alan Kamu Hesapları Bülteni'nden ulaşılmıştır. 1964 yılı için belediyelerin borç ödemelerine ve giderlerine ilişkin hiçbir veriye ulaşılamadığından, 1963 ve 1965 yıllarının bütçe rakamlarının ortalaması alınarak, 1964 yılı için veri oluşturulmuştur. Tablodaki endeksler ve borç ödemelerinin giderler içindeki payı tarafımızdan hesaplanmıştır. Reel hesaplamalar için DİE'nin 1987 bazlı Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) Deflatörü kullanılmıştır. Ek 2: Grafik 1, Ek 1: Tablo 1'deki veriler kullanılarak çizilmiştir.