

# Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma

*Birgül A. Güler\**

Türkiye’de yerel yönetimler, uzun yıllar boyunca altyapı yatırımlarını kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. Kredi sağlayan kaynak 1933-1945 yılları arasında Belediyeler Bankası, 1945’ten günümüze kadar ise İller Bankası olmuştur. Yerel yönetimlere İller Bankası’nca açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu kredisi borçları sık sık ertelenmiş ya da silinmiştir. Borç erteleme ve silme işlemleri, kamu kredilerini borç olmaktan çıkarmış, yardıma dönüştürmüştür. Bu uygulamalar sayesinde yerel altyapı yatırımları uzun yıllar kamu hizmeti olarak gerçekleştirilmiştir. Kamusal mekanizmaların esnekliği, iktisadi politikalara uygun olarak seçmelere olanak sağlamış, kaynaklar zaman zaman büyük yerleşmeler, zaman zaman küçük yerleşmelere kaydırılarak kullanılmıştır.

1980’li yıllarda, dünyada küreselleşme süreci ile birlikte var olan yapı hızla değişmeye başlamıştır. İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır. Yerel yönetimler, 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ile yerli ticari bankalardan borçlanmaya başlamışlardır. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmıştır. 1986-1995 yılları arasında İller Bankası toplam 7,8 trilyon kamu kredisi açmışken, ticari bankalardan aynı dönemde toplam 14,2 trilyon lira kredi kullanılmıştır.<sup>1</sup> İller Bankası bu kredileri kullanan yerel yönetimler ile kredi veren mali sermaye kurumları arasında güvence sağlayan aracı kurum görüntüsü kazanmaya başlamıştır.

Yeni kredi verici kurumlar, yalnızca yerli özel sermaye değildir. Aynı yıllarda yabancı özel sermaye de önem kazanmıştır. Yerel yönetimlerin 1991-1995 yıllarında kullandıkları dış kredi toplamı 3 milyar dolar, ilgili yıl kurları ile toplam 45 trilyon liradır.<sup>2</sup> Yalnızca beş yılda kullanılan dış kredi, on yılda kullanılan yerli krediden üç kat fazla olmuştur. Yerli özel kredi kullanımından farklı olarak, dış kredi kullanımı İller Bankası’nı aşmış, devreye doğrudan Hazine Müs-

\* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

<sup>1</sup> Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi -Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s. 175.

<sup>2</sup> Hazine Müsteşarlığı, *Dış Borçlar Bülteni*, Mart 1996, s. 13; ilgili yıl kurları s. 9.

teşarlığı girmiştir. Yerel yönetim dış borçlarının izlenmesi, bir miktar zahmetli bir iş durumundadır. Bazı dış borçlar İller Bankası'nın ilgi alanında kalmıştır. Avrupa İskan Fonu ve Dünya Bankası'ndan alınan bazı krediler ile Kamu Ortaklığı Fonu kaynaklı bazı krediler Banka kaynaklarında gösterilmektedir. Bunlar, hesap artığı görünümünde oldukça mütevazı rakamlardır. Dış borçlar asıl olarak Hazine Müsteşarlığı dokümanlarından izlenebilmektedir.

### Dış Borcun Genel Yapısı

Türkiye'nin toplam dış borcu, 1995 yılı sonunda 73 milyar doları (73.171) aşmıştır. Bu borcun 58 milyar doları orta ve uzun vadeli borçtur. Yerel yönetimlerin dış borçları orta ve uzun vadeli borçlardandır. Tüm borçların % 3,50'si, orta ve uzun vadeli borçların ise % 4,50'si yerel yönetimlere aittir. Dış borç cetvellerinde yerel yönetimler, ilk kez 1979 yılında ayrıca gösterilmeye başlanmıştır. 1979'da 0.9, 1980'de 0.7, 1981'de 0.2, 1982'de 0.6, 1983'de 0.0 milyon dolar borç vardır. Dış borç, yerel yönetimler için özellikle 1984 yılından başlayarak önemli bir finansman kaynağı olmuştur. Bu tarihe kadar istatistiğe girmeyecek kadar küçük tutarlar sergilemiş olan kalem, 1987 yılında %1 büyüklüğünde iken, beş yıl içinde toplam borcun % 4,5'i oranına yükselmiştir.

**Çizelge 1: Toplam Dış Borçlarda Yerel Yönetim Payı, 1973-1995**  
(orta ve uzun vadeli borçlar, milyon \$)

	Toplam Dış Borç	Yerel Yönetim Dış Borçları	(%)
1973	2.654	-	-
1977	4.410	-	-
1982	13.888	0.006	0.04
1987	32.703	0.396	1.21
1992	42.932	1.695	3.95
1995	57.585	2.589	4.50

*Kaynak:* Maliye Bakanlığı, *Yıllık Ekonomik Rapor 1995*, s. 113.

1995 yılında 2,6 milyar dolar tutarındaki dış borç, o yıl geçerli ortalama kur ile (dolar=45.700 TL) hesaplandığında 120 trilyon lira civarındadır. Aynı yıl, belediyelerin merkezden aldıkları pay toplamı 122 trilyon liradır.

Dış borçlanma bakımından kısa bir geçmişe sahip olmakla birlikte, yerel yönetimlerin kısa süre içinde net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimlere dönüştükleri görülmektedir. 1995 yılının ilk altı ayındaki durum buna örnek verilebilir.

**Çizelge 2: Altı Aylık Dış Borç ve Ödeme Yapısı (milyon \$)**

	Kredi	Ödenen		Net kaynak çıkışı
		Anapara	Faiz	
KİT'ler	191	727	205	-741
Fonlar	132	83	36	+13
Üniversiteler	0	6	1	-7
Yerel Yönetimler	99	119	106	-126
Toplam	422	935	348	-880

*Kaynak:* Hazine Müsteşarlığı, *Hazine Garantili Borçlar Bülteni*, Haziran 1996. 1995 yılı ilk altı ayı için.

Yerel yönetimler, 1995 yılının ilk altı ayında 99 milyon dolar yabancı kredi almış, aynı yıl yalnızca faiz karşılığı olarak 106 milyon dolar geri ödeme yapmışlardır. Bir başka deyişle, alınan kredi, borçların faizlerini karşılamak için kullanılmıştır. Aynı dönemde 119 milyon dolar anapara geri ödemesi ile birlikte, toplam 225 milyon dolar ödeme yapılmıştır. Buna göre yerel yönetimlerce kullanılan dış krediler nedeniyle, 126 milyon dolarlık net kaynak çıkışı gerçekleşmiştir.

Altı aylık kredi ve geri ödeme tablosu, yerel yönetimlerin KİT'lerden sonra en büyük kaynak çıkışı gerçekleştiren birimler olduklarını göstermektedir. Kredi alış ve geri ödeme hareketinin 1991-1995 yıllarındaki görünümü ise aşağıdaki çizelgede yer almaktadır.

Çizelge 3: Yerel Yönetim Dış Borçları ve Geri Ödemeler  
(1991-1995, milyon dolar)

	Alınan Kredi	Geri Ödeme			Yıllık Ort. Kuru (TL)
		Anapara	Faiz	Toplam	
1991	293	119	79	198	4.174
1992	896	176	109	285	6.869
1993	907	341	197	538	10.986
1994	681	179	147	326	29.700
1995	195	396	217	613	45.700

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, *Dış Borçlar Bülteni*, Mart 1996, s. 9-13, 21.

Beş yıllık dönemin çarpıcı özelliği, yerel yönetimlerin beşinci yılda aldıkları kredinin, aynı yıl yaptıkları geri ödemenin ancak üçte birini karşılayacak büyüklükte kalmış olmasıdır. Yerel yönetim dış borçlanması, gerçek anlamda net kaynak çıkışı sürecine sapsanmış durumdadır.

### Dış Borcun Kreditör Yapısı

Türkiye dış borcu, borç verenler bakımından dörde ayrılarak incelenebilir. Borç verenlerden birisi IMF, Dünya Bankası vb. *uluslararası kuruluşlar*, diğeri ikili anlaşmalar çerçevesinde resmi kredi açan *yabancı devletlerdir*. 1980'li yıllara kadar dış borçların % 90 ve daha fazlası bu iki kaynaktan alınmıştır. Diğer borç veren iki kaynak, son 15-20 yıldan bu yana gündemdedir. Bunlardan birisi, toplam dış borçlar içindeki yeri önceleri çok önemsiz olan *ticari bankalar* ya da uluslararası para piyasalarıdır. Ticari bankalar, dış borç içindeki payları bakımından 1980'li yıllarda ön plana geçmiştir. Bunların önemi, asıl olarak kısa vadeli kredi kullanımına bağlı olarak artmıştır. Ticari bankalardan 1976 yılında 330 milyon dolar orta-uzun vadeli kredi alınırken, yaklaşık 3 milyar dolar kısa vadeli kredi alınmıştır. Aynı kaynaktan 1992 yılında da 4 milyar dolar orta-uzun, 13 milyar dolar kısa vadeli kredi kullanıldığı görülmektedir. Diğer borçlanma kaynağı ise, seksenli yılların sonlarında belirmeye başlamış,

1990'lı yıllarda dikkati çekecek büyüklüğe erişmiştir. Bu da *tahvil ihracı ile borçlanmadır*.

Dış borç alınan kaynaklardaki değişme, borçluluğa ilişkin bilgiler sunmakla sınırlı, kısır bir konu değildir. Tersine, yaşanan büyük süreçlere ışık tutmaktadır. Dış borç veren kaynaklara ilişkin oranlar, küreselleşme sürecinin kısa, özlü ve net bir şekilde ifadesidir. Borç verici olarak uluslararası kuruluşlar ile resmi kredi açan devletlerin azalan payları, 1945-1980 yılları arasında geçerli dünya sisteminin ortadan kalkışına işaret etmektedir. O dönemin devletler arasında doğrudan ilişkilere ve devletler arası ilişkileri düzenleyen uluslararası kuruluşlara dayanan dünya sistemi kapanmaktadır. Bunların birincil belirleyiciler olma niteliği sarsılmıştır. Yerlerini, her devlet-kamu ve özel sektör unsurları ile doğrudan bağlantı kuran özel sermaye almaktadır. Bütün küreselleşme anlatılarının, ulus-devletin bittiği ve modern çağın sona erdiği savlarının ardında, aşağıdaki çizelgede yer alan oranların sergilediği değişme vardır.

**Çizelge 4: Toplam Dış Borcun Kaynaklarına Göre Yapısı<sup>3</sup>**  
(1964-1995, yüzde olarak)

Yıllar	Uluslararası Kuruluşlar	Devletler	Ticari Bankalar	Tahvil Piyasaları
1964	23.7	67.2	1.0	0.0
1968	21.9	75.1	0.2	0.0
1972	15.9	80.7	0.2	0.0
1976	35.5	53.1	7.8	0.0
1980	24.9	35.9	24.0	0.0
1984	24.4	35.5	21.7	0.0
1988	22.6	28.0	20.9	8.2
1992	16.5	27.0	18.2	16.8
1995	12.4	29.4	9.0	19.4

*Kaynak:* Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, anılan kaynaklar.

1976 yılına kadar, dış borçların tamamına yakın bir bölümü devletler ve uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerden oluşmuştur. 1976 yılından sonra bu özellik ortadan kalkma sürecine girmiştir. Uluslararası kuruluşlar, borç kaynağı olarak önemli bir gerileme göstermiş, toplam borç içinde % 25'lik yeri % 12 civarına gerilemiştir. İkili anlaşmalar çerçevesinde borç veren yabancı devletlerin yerinde de benzer bir daralma yaşanmış, resmi yabancı kredilerin toplam borç içinde % 70'lerdeki konumu % 30'un altına düşmüştür. Bunların boşaltıkları alan, özel sermaye kredileri ile doldurulmuştur. 1970'li yılların ikinci yarısına kadar önemsiz büyüklükler gösteren ticari banka kredileri hızla genişle-

<sup>3</sup> Dış borç çizelgelerinde bunlara ek olarak "Özel Alacaklılar" adlı bir borçlanma kaynağı daha vardır. Yerel yönetim borçlanmasında bu kaynak kullanılmadığı için burada yer verilmemiştir. Özel alacaklılar, asıl olarak Merkez Bankası'nda tutulan Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı'ndan oluşmaktadır. Çizelgede oranların 100.0'e tamamlanmama nedeni, bu kalemin, kısa vadeli krediler içinde yer alan "özel kesim kredileri" kaleminin ve bazı yıllarda ayrıca belirtilen "yabancı firmalar" kaleminin belirtilmemiş olmasından ileri gelmektedir.

miş ve 1980'li yıllara damgasını vurmuştur. 1990'lı yıllara damgasını vuran kaynak ise sermaye piyasalarını devreye sokan tahvil ihracı ile borçlanma olmuştur.

Bu borç kaynağı yapısı, yerel yönetim dış borçlanmasında farklılıklar göstermektedir. 1995 yılında anlaşması yapılmış, anlaşmalarda öngörülen dönem sonuna kadar alınacak toplam borç ve geri ödenecek faiz rakamları aşağıdaki çizelgede yer almaktadır.

Çizelge 5: Yerel Yönetim Borçlarının Yapısı (Haziran 1995)<sup>4</sup>

Kaynaklar	Borç \$	(%)	Faiz \$
Uluslararası Kuruluşlar	372.552.700	8	172.090.916
Devletler	1.251.843.034	28	373.423.199
Ticari Bankalar	1.987.696.108	45	596.557.420
Tahvil Piyasaları	848.533.568	19	127.472.209
Toplam	4.460.625.410	100	1.269.543.744

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, **Hazine Garantili Borçlar Bülteni**, Haziran 1995.

Buna göre belediyelerin temel borç kaynağı ticari bankalar -uluslararası para piyasalarıdır. Toplam borcun % 45'i buradan alınmıştır. İkinci büyük borç kaynağı devletlerdir. İkili anlaşmalar ile bir ya da birkaç devletten alınan bu borçlar, belediye dış borcunun % 28'ini oluşturmaktadır. Üçüncü sırada % 19 ile tahvil piyasalarından borçlanma yer almaktadır. Ancak bu kaynağın, 1990-1997 yılları arasında ve yalnızca Ankara Büyükşehir Belediyesi tahvil ihracı ile sınırlı kaldığını belirtmek gerekir. Tahvil hesabı 1997 yılında kapanmış, başka tahvil ihracı da olmamıştır. Uluslararası kuruluşlardan borçlanma, belediyeler için % 8'lik oran ile son sırada yer almaktadır. Burada kaynak Dünya Bankası'dır.

### Uluslararası Para Piyasaları (Ticari Bankalar)

Para piyasası kurumları bankalar ile bankacılık dışı mali kesim olarak anılan özel finans kurumları, finansal kiralama (leasing) şirketleri gibi kurumlardır. Bu bütünde asıl ağırlık bankalardadır. Bankalar ise ticari bankalar, yatırım ve kalkınma bankaları, kıyı bankalarını kapsamaktadır.<sup>5</sup> Bu makalede verilerin alındığı kaynak, uluslararası para piyasalarından alınan kredileri kuruluşun türüne göre ayrıca belirtmemektedir. Bu nedenle iç dağılımı rakamlar ile göstermek mümkün olmamıştır. Burada, işleyiş gereğince sistemin temelinde ticari ban-

<sup>4</sup> Bu çizelge, aşağıda dökümü verilmiş krediler toplamıdır. Toplam borç satırının çizelge-3'teki toplamdan farklı olması, henüz kullanılmamış kredi bölümlerinin de gösterilmesinden kaynaklanmaktadır.

<sup>5</sup> Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Mali Sistem**, Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler Kılavuzu, Nisan 1994, s. 2-55. Özel Finans Kurumları gerçekte bankadır, farklı isimlendirme faiz değil kâr payı vermelerinden kaynaklanır. Al Baraka Türk Özel Finans Kurumu, Anadolu Finans Kurumu, Faisal Finans Kurumu, Kuveyt Türk Evkaf Finans Kurumu anonim şirketleri bu kuruluşlardır.

kaların yer aldığı düşünülerek, uluslararası para piyasası - yabancı ticari banka terimleri birbiri yerine kullanılmıştır.

Belediye dış borçlarında başlıca kaynak, uluslararası para piyasalarıdır. 1995 yılında Türkiye toplam orta ve uzun vadeli dış borcunun % 16'sı bu kaynaktan karşılanırken, yerel yönetim borçlarının % 45'i buradan alınmıştır.

Uluslararası piyasalardan 26 altyapı yatırımı projesi için yaklaşık 2 milyar dolar kredi alınmış, buna karşılık 600 milyon dolar (% 30) faiz ödeme yükümlülüğü altına girilmiştir. Genel olarak süresi 4-6 yıl arasında değişen bu kredilerden bir bölümü daha uzun vadeli. Çizelge-5'ten görüleceği gibi orta vadeli olan bu kaynak, geri dönüşü uzun döneme yayılan altyapı yatırımları için kullanılmaktadır. Uluslararası bankalardan alınan krediler, asıl olarak büyükşehir belediyeleri ve bunların işletmeleri tarafından kullanılmıştır. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin dış borç sorunundan söz etmek gerçekte (1) su ve kanalizasyon, gaz, ulaştırmadan oluşan altyapı finansmanından söz etmek, ve (2) sınırlı sayıda büyük kent belediyesinin yatırım finansmanı sorunundan söz etmek demektir.

**Çizelge 6: Yerel Yönetimlerce Kullanılan Yabancı Ticari Banka Kredilerinin Özellikleri**

Kurum	Dönem	Konu	Kredi	Faiz
Alanya Belediyesi	1994-2000	Atıksu Arıtma Tesisi Projesi	5.024.569	784.691
Ankara BŞB	1993-1999	Metro I. Aşama	220.000.000	30.812.432
"	1993-2007	Metro I. Aşama	132.410.000	48.071.999
"	1993-2003	Metro I. Aşama	43.500.000	9.990.579
"	1993-1999	Metro I. Aşama	60.000.000	7.091.889
Ankara - EGO	1988-2008	Doğal Gaz Dağıtım Şebekesi	53.588.369	30.983.233
"	1992-1998	Hafif Raylı Ulaşım Sistemi	180.922.125	31.266.590
"	1992-2005	Hafif Raylı Ulaşım Sistemi	119.261.114	61.953.931
"	1992-2005	Hafif Raylı Ulaşım Sistemi	94.543.184	39.119.770
"	1992-1999	Hafif Raylı Ulaşım Sistemi	69.941.469	13.201.022
"	1993-1998	Doğal Gaz Dağıtım Şebekesi	5.957.014	670.164
"	1993-1998	Doğal Gaz Dağıtım Şebekesi	18.303.776	2.882.844
"	1993-2005	Doğal Gaz Dağıtım Şebekesi	33.756.410	12.272.144
"	1993-2005	Doğal Gaz Dağıtım Şebekesi	103.721.393	42.157.564
G. Antep - GASKİ	1994-1999	İçmesuyu Modernizasyon Projesi	13.479.828	3.193.078
İstanbul BŞB	1986-2006	Hızlı Tramvay Projesi	342.229.490	116.933.437
"	1991-1998	Hızlı Tramvay Projesi	19.663.515	10.371.239
"	1991-2000	Hızlı Tramvay Projesi	4.788.009	1.454.908
"	1993-1996	Hızlı Tramvay Projesi	27.438.945	3.228.850
"	1994-1996	İşletme Sermayesi Kredisi	30.000.000	1.427.500
İSKİ	1982-1999	Kanalizasyon Projesi	26.234.565	8.827.020
"	1988-2004	Su Dağıtım Şbk. İslahı - Kanaliz.	144.680.156	61.806.840
İzmir İZSU	1993-1998	İçmesuyu Projesi	6.814.659	1.094.350
İzmit BŞB	1994-2006	Atık ve Artık Değerlend. Projesi	170.505.325	47.851.215
"	1994-1999	Atık ve Artık Değerlend. Projesi	37.050.000	4.567.086
Yozgat Belediyesi	1994-1999	Entegre Et ve Süt Tes. Projesi	23.882.193	4.543.045
<b>Toplam</b>		<b>(26 proje)</b>	<b>1.987.696.108</b>	<b>596.557.420</b>

Bu saptama, İller Bankası'nın tasfiyesine, "bu kurum büyük belediyeler için değil, ama küçük belediyeler için hala gereklidir" şeklinde karşı çıkmanın yetersizliğini göstermektedir. Kullanılan dış borç, dövize endeksli yüksek maliyetli bir kaynaktır. Bu maliyet, küçük belediyeler tarafından değil, tersine birkaç büyük kent belediyesince getirilmektedir. İller Bankası'nın su-kanal sektöründeki mühendislik birikimi, özellikle büyük kent belediyeleri için gereklidir. Banka, elindeki fonları bu yatırımların finansmanını sağlayacak şekilde yönetme gücüne kavuşturulabilir. Böylece dış borç yükünün bir de yerel yönetimler kanalından ağırlaştırılması önlenebilir.

### Uluslararası Kuruluşlar

Uluslararası kuruluşlar başlığı, Dünya Bankası ile bölgesel kalkınma bankalarını içerir.<sup>6</sup> Yerel yönetimler yalnızca Dünya Bankası'ndan borçlanmışlardır. Bu krediler, yerel yönetim dış borçları içinde % 10'un altına yer tutmaktadır. Orta-uzun vadeli olan krediler proje kredisi niteliği taşımakta ve tümüyle su ve kanalizasyon sektöründe toplanmaktadır.

Çizelge 7: Dünya Bankası Kredileri

Kurum	Borç Veren	Dönem	Konu	Kredi	Faiz
Ankara ASKİ	Dünya Bank.	1990-1999	İçmesuyu Şebekesi	173.000.000	54.523.467
Bursa	Dünya Bank.	1993-2010	İçmesuyu Projesi	12.500.000	6.894.660
Bursa BUSKİ	Dünya Bank.	1993-2010	İçmesuyu Projesi	117.000.000	63.519.097
İzmir İZSU	Dünya Bank.	1987-2004	Su Temini ve Kanaliz. P.	70.052.700	47.153.692
<b>Toplam</b>				<b>372.552.700</b>	<b>172.090.916</b>

İncelenen kaynakta Ankara Kanalizasyon (1989), Bursa Katı Atık (1993), Antalya Su Temini ve Kanalizasyon (1995) projeleri için Dünya Bankası'ndan alınan kredilere yer verilmemiştir. Oysa Dünya Bankası Türkiye temsilcisi tarafından verilen bir listede bu projelerin de Dünya Bankası'nca finanse edildiği belirtilmektedir.

### Devletler

İkili anlaşmalar çerçevesinde devletlerden alınan krediler, orta ve uzun vadeli dış borç içinde % 75 civarında olan ağırlığını, 1970'li yılların ikinci yarısında yitirmeye başlamış ve 1990'larda % 30'un altında kalmıştır.

Devletlerden alınan krediler, altyapı yatırımlarının yanısıra toplu taşıma aracı alımı amacı ile kullanılmıştır. Bununla birlikte su ve kanalizasyon sektöründe kullanılmak üzere alınmış kredilere de rastlanmaktadır. Toplam 46 proje için

<sup>6</sup> Bölgesel Kalkınma Bankaları: Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası, Asya Kalkınma Bankası, Afrika Kalkınma Bankası, Amerikalıların Kalkınma Bankası, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Ödemeler Dengesi**, Ekonomik Kavranlar ve Göstergeler Kılavuzu, Aralık 1994, s. 85-89.

kullanılan resmi krediler, genel olarak 4-6 yıl süreli orta vadeli kredilerdir. 28 proje için kullanılan kredilerin süresi on yıldan daha azdır. Ticari bankalardan alınan krediler gibi, burada da sınırlı sayıda büyük kent belediyesi ile karşılanmaktadır.

**Çizelge 8: Devletlerden Alınan Krediler (Haziran 1995)**

Kurum	Borç Veren	Dönem	Konu	Kredi	Faiz
Ankara BŞB	İngiltere	1993-2007	Metro	60.335.020	28.558.059
"	Finlandiya	1992-1997	İtfaiye Aracı Alımı	686.071	92.453
"	Almanya	1992-1998	İtfaiye Aracı Alımı	811.310	145.222
EGO	Avusturya	1990-1995	Otobüs Alımı	385.743	103.919
"	Almanya	1992-2005	Hafif Raylı Ulaşım Sist.	38.395.614	25.489.518
"	Almanya	1991-1997	Otobüs Alımı	2.353.665	576.960
"	Macaristan	1990-1998	Otobüs Alımı	9.101.686	1.252.522
"	Macaristan	1991-1998	Otobüs Alımı	9.771.557	1.584.608
"	İngiltere	1994-1996	Refinansman Kredisi	10.000.000	617.726
"	Bahreyn	1993-1997	Otobüs Alımı	4.109.840	369.885
Bursa BŞB	Almanya	1994-2000	Teknik Kontrol-Danışma.	1.889.550	325.694
"	Lüksemburg	1994-1998	Teknik Kontrol-Danışma.	1.030.000	136.445
"	Macaristan	1991-1995	Otobüs Alımı	745.333	22.721
"	Macaristan	1991-1996	Otobüs Alımı	862.648	50.866
Çankaya Beled.	İsviçre	1992-1998	Kaldırım Yıka. Araç A.	1.018.851	162.695
İzmir - ESHOT	Almanya	1991-1997	Otobüs Alımı	469.207	57.183
"	Makedonya	1992-1996	Otobüs ve Yedek Parça	18.691.688	846.626
"	Makedonya	1993-1997	Otobüs ve Yedek Parça	6.693.500	772.205
Gaziantep BŞB	Güney Kore	1994-2013	İçmesuyu Moderniz. P.	15.298.384	7.346.328
G.Antep -GASKİ	Fransa	1994-2001	İçmesuyu Moderniz. P.	13.014.185	2.015.332
İstanbul BŞB	Danimarka	1993-2001	Katı Atık Projesi	17.111.197	3.648.725
"	Finlandiya	1993-2010	Hızlı Tramvay Katı At. P.	57.684.399	36.176.401
"	Norveç	1986-1998	Deniz Otobüsü İthalı	20.548.245	1.641.112
"	İsveç	1986-2016	Hızlı Tramvay (dört prj.)	178.013.544	24.285.493
"	Japonya	1992-1998	Video-Film Çekim Cihaz.	3.491.208	312.038
"	Hollanda	1993-1998	Otobüs ve Yedek Parça	5.947.450	997.210
"	İsveç	1994-1999	Kamyon Alımı	4.877.025	817.764
"	Yugoslavya	1991-1996	Otobüs Alımı	967.500	74.977
"	Macaristan	1991-1997	Otobüs ve Yedek Parça	41.646.944	4.796.506
İstanbul - İSKİ	Finlandiya	1992-2009	Ömerli-Elmalı Fizibil. Pr.	11.500.000	6.647.000
"	Fransa	1993-1999	Ömerli Su Arıtma Tesisi	1.992.200	389.697
"	Almanya	1993-2000	Su Temini Projesi	36.932.960	8.104.458
İzmir BŞB	Almanya	1994-2007	Hafif Metro I. Aşama	51.000.000	20.365.542
"	İngiltere	1994-2007	Hafif Metro I. Aşama	6.359.135	2.651.362
"	Birden Çok	1994-2007	Hafif Metro I. Aş. (2 p.)	325.007.082	111.469.854
"	Makedonya	1994-1998	Otobüs Alımı	17.250.000	2.565.939
İzmir - İZSU	Fransa	1993-2001	İçmesuyu Projesi	38.377.915	11.298.187
"	İtalya	1993-1996	Şişeleme Ekipman Alımı	3.438.085	208.695
İzmit BŞB	Lüksemburg	1994-1999	Atık ve Artık Değerl. Pr.	71.658.903	13.800.199
İzmit - İZGAZ	Fransa	1995-2006	Gaz Dağıtım Proj. (2 prj.)	129.390.105	42.081.058
İzmir - TANSAS	Belçika	1990-1999	Entegre Et Tesisi	2.691.652	649.358
Y.Mahalle Beled.	Fransa	1992-1998	Ekmek Fabrikası	1.672.146	311.398
Yozgat Beled.	Fransa	1994-2003	Entegre Et ve Süt Tesis.	28.621.487	9.603.259
<b>Toplam</b>			<b>(45 proje)</b>	<b>1.251.843.034</b>	<b>373.423.199</b>



Devletlerden alınan resmi kredilerin özelliği uzun vadeli, düşük faizli olmaktır. Özellikleri, proje kapsamındaki malların kendi ülkelerinden satın alınması koşulunu getirmeleridir. Son olarak çizelge, yerel yönetim borçlanmasının, bir Güney Kore kredisi dışında, Avrupa ülkeleri ile sınırlı olduğunu göstermektedir.

### Dış Borcun Sektörel Yapısı

Yerel yönetim -belediye- dış borçları, altı değişik alanda kullanılmaktadır. Dış borçların % 60'ı ulaştırma sektörüne yönelmiştir. Bu harcama alanında metro, hafif raylı taşıma sistemi, otobüs alımları başlıca yatırım konularını oluşturmaktadır. Dış borçların yöneldiği ikinci sektör, ulaştırma sektörünün yarısı kadar büyüklük (% 27) ile, su ve kanalizasyon sektörüdür. Üçüncü sırayı, % 10'luk pay ile gaz-doğal gaz altyapı yatırımları almaktadır. Geriye kalan % 3'lük küçük bir pay ise gıda, iş aracı ve teknik danışmanlık hizmeti alımları arasında dağılmıştır.

Ulaştırma sektörü, ikili anlaşmalar çerçevesinde devletlerden alınan kredilerin, su-kanal sektörü ise uluslararası ticari bankalardan alınan kredilerin ağırlık sergilediği alanlardır. Faizlerin kendi içinde dağılımı, ticari bankalardan finanse edilen su-kanal sektörünün daha yüksek maliyetle finanse edildiğini göstermektedir. Gaz-doğal gaz yatırımları da uluslararası ticari banka kredileri ile finanse edilmekte, bu nedenle maliyeti yüksek gerçekleşmektedir.

Çizelge 9: Kredi ve Faizlerin Sektörel Yapısı (ABD \$ ve %)

Sektörler	Kredi	Oranı	Faiz	Oranı
Ulaştırma	2.171.037.651	60.10	638.206.114	55.88
Su-Kanalizasyon	985.665.631	27.29	353.673.817	30.97
Gaz-Doğal Gaz	344.717.067	9.54	131.047.007	11.47
Gıda Tesisleri	56.867.478	1.57	15.107.060	1.32
İşletme-Danışmanlık	42.919.550	1.19	2.507.365	0.22
İş ve İtfaiye Aracı	10.884.465	0.30	1.530.172	0.13
Toplam	3.612.091.842	100.00	1.142.071.535	100.00

Not: Çizelge-4 toplamı ile buradaki toplam arasında farklılık, burada tahvil ihracı kaleminin yer almasındandır.

### Değerlendirme

Yerel yönetimlerin dış borçlanma ile finansmanı, asıl olarak belediye altyapı yatırımlarının finansmanı anlamına gelmektedir. İl özel idaresi ve köylerin bu borçlanma kaleminde yerleri yoktur. Belediyeler arasında ise dış krediyi finansman olarak kullananlar oldukça sınırlı sayıdadır ve çoğu büyük kent belediyeleridir.

Borçlanmada öne çıkan kaynak uluslararası para piyasaları ya da ticari bankalardır. Dış borçlanmanın yarısı yakın kısmı bu vericiye aittir. Orta vadeli alı-

nan krediler, ikili anlaşmalar ile devletlerden sağlanan kredilere göre daha yüksek maliyetlidir. Özellikle, getirisi uzun dönemde elde edilen altyapı yatırımları için kullanıldığı göz önüne alınırsa, söz konusu kaynağın oldukça önemli bir yük oluşturduğu söylenebilir.

İkili anlaşmalar ile devletlerden sağlanan krediler ağırlıklı olarak ulaştırma sektöründe kullanılırken, ticari banka kredileri ağırlıklı olarak altyapı yatırımları finansmanında kullanılmaktadır. Su ve kanalizasyon sektörü, uluslararası kuruluşlar başlığı altında tek kredi verici olan Dünya Bankası'nca da desteklenmektedir. Tahvil ihracı yoluyla borçlanma ise Ankara Büyükşehir Belediyesi ile ve 1990-1997 yılları ile sınırlı kalmış bir kanal olarak dikkat çekmektedir. Ancak, Türkiye toplam dış borcu içinde giderek büyüyen bir alan olması dikkate alınırsa, tahvil ihracının gelecek yıllarda yerel yönetimler için de gündeme geleceği beklenebilir.

Dış borçlanmanın önemi, yerel yönetim maliyesi sistemine yeni bir finansman unsurunun katılmasından çok, var olan yerel yatırım ve finansman sisteminin köklü şekilde değişmesine yol açmasındadır:

1. İller Bankası yerel maliye sistemindeki konumunu yitirme sürecine girmiştir. Bunun nedeni, yerel altyapı yatırımlarının finansmanında kamu kaynaklarının kullanımından vazgeçilmesini, sektörün yerli ve yabancı mali piyasalara bağlanmasını öngören politikaların benimsenmesidir.

2. Dış borçlar, kullanıldıkları alanda hizmetin kamu hizmeti değil, piyasa malı olarak kullanıma sunulmasını dayatan koşullar ile gelmektedir. Geri ödemedede Hazine güvencesi sağlanmasına karşın, projeler hizmete uygulanacak fiyat koşulu öne sürülerek kredilendirilmektedir. Fiyatlandırma, dış borcun başlıca kaygısıdır. Saptanacak fiyatın belediye işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borç ile ilgili her türlü geri ödemeyi ve gelecekte yapılacak yatırımlar için katkı payını karşılaması talep edilmektedir.<sup>7</sup> Öngörülen fiyatlandırma sistemi, kullanıcılardan toplanacak kaynağın *yapımcı-işletmeci şirketlere, borç veren mali kuruluşlara* ve bunların çalışması için ortalığı uygun hale getiren aracı konumuna çekilmiş *belediye bürokrasilerine* aktarılmasını güvence altına almaktadır. Bununla da yetinmemekte, tüketiciden henüz tüketmediği, henüz yapılmamış işler için de kaynak çekmeyi güvence altına almaktadır.

3. Projelerde dolara endekslenen hizmet fiyatı koşulu, iki önemli sonuç yaratmaktadır: Birincisi, ulusal-kamusal karar süreçlerine ipotek koyulmaktadır.

<sup>7</sup> Dünya Bankası ile "Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi"nin finansmanı için yapılan anlaşma, RG: 19 Ekim 1995, 22348 Mükerrer, s.7.

İkincisi, yerel kamu karar mercileri toplumsal eşitsizliği gidermek amaçlı önlemler alma gücünden yoksun kalmaktadır.

4. Kurulan model, yerel karar mercilerini yerel halktan uzaklaştırmakta, şirket ve finansör kuruluşlara yaklaştırmaktadır. Bu etki, fiyatlandırma ilkelerinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Kullanıcı ödentisi yalnızca şirket ve finansör kurum gelirlerini değil, belediye bürokrasisinin de kaynağıdır. Bu mevzileniş, yerel halk adına karar alma gücüne sahip olan kurumları, giderek daha açık ve daha yaygın şekilde şirketler ve mali kuruluşlar adına hareket eden kurumlara dönüştürecektir. Su ve kanalizasyon idarelerinin şirketler halinde ve hem merkezi hem de yerel meclis denetiminden uzak kalacak şekilde örgütlenmeleri, bu savı güçlendirmektedir.

Dış borçlanma ile gelen yeni model, (1) yerel altyapı gereksinmesinin büyük ve ivedi olduğu, buna karşın (2) devletin kaynak sıkıntısı içinde olduğu gerçeklerinden hareket etmektedir. Kamu kaynakları yetersiz olduğuna göre bu boşluğun özel sermaye ile doldurulması gerektiğini ileri sürmektedir. Her iki sav da doğrudur. Ancak bu saptamalardan, çıkış yolunun özelleştirme olduğu sonucuna varmak zorunluluk değil, yalnızca bir seçimdir. Kamu kaynaklarını artırmak ve yerel altyapıyı kamu hizmeti olarak örgütlemek mümkündür. Üstelik bu seçenek, dış borçlarla kurulan modelden çok daha ucuz ve etkilidir. Birincisi kamusal modelde borçlanma faiz ve kur farkı gideri yoktur. İkincisi, şirketlere iş verecek aracı bürokrasi harcamaları yoktur. Üçüncüsü, yapım işinde maliyete ek olarak şirket kârı ödemek söz konusu değildir. Dördüncüsü, kamusal dünya işbirliği temelinde işbölümü ilkesine göre çalıştığı için belediyeler arası personel, araç-gereç, teknoloji... değişimi mümkündür. Beşincisi, İller Bankası gibi merkezi ve bölge örgütlenmesi gerçekleştirmiş bir kurumda mali ve teknik yoğunlaşma sağlanarak kaynak kaybının önlenmesi ancak kamusal örgütlenme ile sağlanabilir.

Yerel dış borçlanmanın yerel altyapıyı piyasa malı haline getirme amaçlı içeriği sorgulanmalıdır. Hem ulusal hem toplumsal gelir-yük dağılımı bakımından etkileri derinliğine incelenmelidir. Dış borçlanma ve özelleştirmenin zorunluluk olmadığı gibi teknik bir iş olmadığını görmek, kamusal alternatifler geliştirmek için iyi bir başlangıç noktası olacaktır.