

ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KENTSEL POLİTİKA PLANLAMASI
VE
YEREL YÖNETİMLER
ANA BİLİM DALI**

**İLLER BANKASI'NIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI
KONULU
STÜDYO ÇALIŞMALARI**

I

DÜNYADA YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI

ÖNSÖZ

Bu çalışma, 1996 Bahar Dönemi'nde gerçekleştirilmiş olup, Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı Stüdyo'sunda "**İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması**" başlığı altında yapılan araştırmaların ilk bölümünü oluşturmaktadır. Çalışmalar Prof. Dr. Melih ERSOY ve İller Bankası Genel Md. Emre TEKİNBAS'ın yönetiminde Esra ALKAN, Erhan DEMİRDİZEN, Bahar GEDİKLİ, Meral NAYMANER, Ebru ÖLMEZ, Özgül ÖZKAN, Murat ŞENTÜRK ve Pinar TÜRKER tarafından gerçekleştirilmiştir.

'İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması' konusunda yapılan çalışmalar "Dünya'da Yerel Yönetim Bankacılığı", "Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı-İller Bankası" ve "Yeniden Yapılandırmaya İlişkin Öneriler" olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümü olan bu kitabın amacı, yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonları ele alarak, çeşitli ülkelerde bu konuda faaliyet göstermekte olan kurumların karşılaştırmalı bir incelemesini yapmak ve İller Bankası'nın yeniden yapılanması konusunda geliştirilecek olan öneriler için bir temel oluşturmaktır.

İÇİNDEKİLER

Giriş	1
I - YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUMLAR VE FONLAR	2
A-Tarihsel Süreç	4
B-Kurumsal Yapılanma	5
C-Mali Kaynaklar	7
II - YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUM VE FONLARA ÖRNEKLER	9
A- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	9
A1. Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetim Yapısı	9
A2. Amerika'da Yerel Yönetim Bankacılığı	11
Giriş	11
A2.1. Belediye Tahvilleri	14
A2.1.a. Belediye tahvillerinin tanımı	14
A2.1.b. Belediye Tahvillerine Verilen Güvenceler	15
A2.1.c. Belediye Tahvil Piyasaları	15
A2.1.d. Tahvil Alıcıları	16
A2.1.e. Tahvil Piyasalarındaki Rating (Değerlendirme) Kurumlarının İşlevi	16
A3. Altyapı Yatırımı Amaçlı Tahviller	17
A3.1 Su ve Atıksu Tahvilleri	18
A3.2 Tahvil Bankası	18
A3.3 Altyapı Bankası	19
B. İNGİLTERE	20
B1. İngiltere Yerel Yönetim Yapısı	20
B1.1. Yasal Konum	20
B1.2. Yerel Yönetimlerin Yapısı	20
B1.3. Yerel Yönetimlerin İşlevleri	21

B1.4. Yerel Yönetimlerin Maliyesi.....	21
B1.5. Yerel Yönetimlerin İç Organizasyonu.....	22
B1.6. Yerel Yönetim - Merkezi Yönetim ilişkisi.....	22
B2. İngiltere'de Yerel Yönetim Bankacılığı.....	23
B2.1. Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu.....	23
C. ALMANYA.....	26
C1. Almanya Yerel Yönetim Yapısı.....	26
C2. Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı.....	28
C2.1. Belediye Tasarruf Sandıkları.....	28
C3. Almanya'da Kamu Mal ve Hizmetlerinin Sunumu.....	32
D. İTALYA.....	34
D1. İtalya Yerel Yönetim Yapısı.....	34
D2. İtalya'da Yerel Yönetim Bankacılığı.....	35
D2.1. Mevduat ve Kredi Bankası.....	35
D2.2. Bayındırlık İşleri Kredi Konsorsiyumu.....	35
E. FRANSA.....	37
E1. Fransa Yerel Yönetim Yapısı.....	37
E2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı.....	38
E3. Fransa'da Yerel Yönetim Bankacılığı.....	38
E3.1 Mevduat ve Emanet Sandığı.....	38
F. NORVEÇ.....	41
F1. Norveç Yerel Yönetim Yapısı.....	41
F2. Norveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı.....	41
F2.1 Norveç Belediyeler Bankası.....	41
G. DANI MARKA.....	43
G1. Danimarka Yerel Yönetim Yapısı.....	43
G2. Danimarka'da Yerel Yönetim Bankacılığı.....	43
G2.1. Danimarka Belediye Kredi Kurumu: Kuruluşu Ve Yapısı.....	43
G2.2. Kredi Kurumu'nun Finansman Kaynakları.....	44
G2.3. Kurumun Faaliyetleri.....	46
G2.4. Denetim.....	47

H. İSVEÇ	48
H1. İsveç Yerel Yönetim Yapısı	48
H2. İsveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı	49
H2.1. İsveç Belediye Kredi Şirketi	49
I. İSPANYA	50
I1. İspanya Yerel Yönetimlerin Yapısı	50
I2. İspanya'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı	52
I3. İspanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı	53
I3.1. İspanya Yerel Kredi Bankası	53
J. HOLLANDA	55
J1. Hollanda Yerel Yönetim Yapısı	55
J2. Hollanda'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı	56
J3. Hollanda'da Yerel Yönetim Bankacılığı	57
J3.1. Hollanda Belediyeler Bankası	57
K. BELÇİKA	61
K1. Belçika Yerel Yönetim Yapısı	61
K2. Belçika'da Yerel Yönetim Bankacılığı	65
K2.1. Belçika Belediyeler Kredi Bankası	65
(Credit Communal de Belgique)	
K2.2. Finansman Kaynakları	67
K2.3. Faaliyetleri	68
L. JAPONYA	69
L1. Japonya Yerel Yönetim Yapısı	69
L2. Japonya'da Yerel Yönetim Bankacılığı	71
L2.1. Japonya Belediye Girişimleri	
Finans Şirketi	71
M. LATİN AMERİKA	73
Giriş	73
M1. Latin Amerika'da Belediye Finansmanının Genel Sorunları	74
M2. Belediyelerin Borçlanması	74
M3. Belediye Fonları	75

N. KOLOMBİYA	76
N1. Kolombiya'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı	76
N2. FFDU/FINDETER'in Özkaynakları, Kredilendirme Sistemi ve Fon Kaynakları	77
N2.1. Tarihsel Gelişim	77
N2.2. FFDU'nun Finansman Kaynağı Olarak Tahviller	79
N2.3. Özel Sektörün Rolü	80
N2.4. Kredilendirme Sistemi	80
N2.4.a. Kredi Tahsisatı	
N2.4.b. Kredi Tahsisinin Bölgelerarası ve Sektörel Dağılımı	81
N2.4.c. Kredilendirme Süreci ve Reeskont (Re-discounting)	82
N3. Proje Güvence ve Mali Performans Değerlendirmesi	83
N3.1. Proje Değerlendirmesi	83
N3.2. Güvence	84
N3.3. Mali Performans	84
O. BREZİLYA	86
Sonuç	86

III - YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUMLARIN VE FONLARIN KARŞILAŞTIRILMASI	88
--	----

KAYNAKLAR

Giriş

'İller Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması' konusunda yapılan çalışmanın ilk bölümü olan bu kitapta amaçlanan, yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurumlar ve fonları ele alarak, bu konuda çeşitli ülkelerde faaliyet göstermekte olan kurumların karşılaştırmalı bir incelemesini yapmak ve Türkiye'de İller Bankası'nın yeniden yapılanması konusunda geliştirilecek olan öneriler için bir temel oluşturmaktır.

Çalışmanın ilk bölümü, yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonların genel olarak incelenmesini kapsamaktadır. Bu bölümde aracı kurum ve fonların tarihsel gelişimi, kurumsal yapılanmaları ve mali kaynakları ele alınmıştır.

İkinci bölümde, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya, İtalya, Fransa, Norveç, Danimarka, İsveç, İspanya, Hollanda, Belçika, Japonya ve Latin Amerika örnekleri, yerel yönetim yapıları, yerel yönetimlerin finansmanı ve yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonlar çerçevesinde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, yukarıda incelenen ülkelerin yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonları, 'mali yapı', 'faaliyet alanı', 'nitelik', 'sermaye', 'gelir kaynakları' ve 'denetim' başlıkları altında değerlendirilmiştir.

I- YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUMLAR VE FONLAR

Artan nüfusla birlikte kentlerde sosyal ve fiziksel altyapının yetersiz kalması ve bu hizmetlerin karşılanması sorumluluğunun, genellikle, en zayıf yönetim kademesi olan yerel yönetimlere bırakılması, yerel yönetimlerin kentsel hizmetleri karşılayabilmek için kendi öz gelirleri dışında mali kaynak yaratmalarını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, aracı kurumlar ve fonlar yerel yönetimlerin finansmanında önemli bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlere finansman sağlayan fonlar, yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin ilgili alt kuruluşlarına, özellikle kentsel altyapı hizmetlerine ilişkin harcamalarının karşılanması için mali kaynak sağlamak üzere, yerel yönetimlerin üstünde bir düzeyde işletilen para havuzları olarak tanımlanmakta ve aynı amaçla kurulmuş olan bankalar, birlikler v.b. örgütlenmelerin genel tanımı olan aracı kurumlardan ayrılmaktadır. Fonlar, kentsel altyapıya yerel yönetim eliyle daha çok yatırım yapılmasını sağlayan bir işlev yüklenmeleri ve kentsel yatırımlara toplu pazar yaratan bir mekanizma olmaları nedeni ile genellikle uluslararası yardım örgütleri tarafından desteklenmektedir (Davey 1988:1-2).

Yerel yönetimlerin mali kaynak yaratma gereksinimine çözüm olarak karşımıza çıkan aracı kurumların ve fonların temelinde, belediyelerin bu gereksinimlerini borçlanarak karşılayabilecekleri düşüncesi yatmaktadır. Dolayısıyla, borç finansmanı, fonların işlevleri içinde önemli bir yere sahip olmakta ve özellikle uluslararası kalkınma bankaları tarafından yerel yönetimlerin borçlanmasının en iyi yol olduğu savunulmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin borçlanmasının iyi bir çözüm olup olmadığı ciddi bir tartışma konusudur (Davey 1988:32-33).

Bu tartışmanın bir yönü, yerel yönetimlerin aldıkları borçları ödeyip ödeyemeyecekleri ile ilgilidir. Bu konuda, yerel yönetimin borçlandığı yatırımın, gelir getiren bir yatırım (*self-liquidating*) olduğu durumlarda, gelirin sadece harcamaları karşılayacak düzeyde olması ya da, kar bırakması, fonların bu yatırımlara destek verme koşullarını belirlemektedir. Fonlar, genellikle, kar getiren yatırımlara borç vermeyi tercih etmelerine karşın, yerel yönetimlerin özel sektörle rekabete girecek yatırımlarda bulunması bazı çelişkiler içermektedir. Herşeyden önce, yerel yönetimlerin ticari işlerde, özel sektör kadar verimli olamadığı ve bunun tercih edilir bir yatırım

olmayacağı ileri sürülmektedir. Sonuçta, yerel yönetimlerin ticari yatırımlara girişi, özel girişimciyi de destekleyecek olan yerel ekonomiyi geliştirmek amacıyla gerçekleştirilmesi önerilmektedir. Bu çerçevede sanayi sitesi, şehir merkezinin geliştirilmesi gibi yatırımların kar amacı ile değil, kentsel gelişmeye katkı amacı ile yapılması gerektiği savunulmaktadır (Davey 1988:35).

Yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurumlar ve fonlar, Batı Avrupa ülkelerinde, piyasa mekanizması çerçevesinde yerel yönetimlere katkıda bulunurlar. 'Gelişmekte olduğu' savunulan ülkelerdeki aracı kurumların ise, yerel yönetimlere bu tür bir katkı yapmadığı savunulmaktadır. Bu aracı kurumların, yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanında pasif bir rol üstlendikleri, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden yapılan desteklerle varlıklarını sürdürebildikleri ve bu tür uygulamaların aslında, yönetimler arası transfer niteliğini taşıdığı tartışılmaktadır.

Genelde fonların ve aracı kurumların finansman sağladıkları yatırımlar su temini, drenaj, sağlık, yol, sokak, ışıklandırma, sel kontrolü, çöp toplama ve boşaltım, pazarlar, gecekondular ve otobüs terminalleridir. Bunlara ek olarak, araç ve alet temini, üretim tesisi, sanayi sitesi yapımı, depolama, rekreasyon, sosyal altyapı, ticari yapılar, konut gibi çok çeşitli yatırımlar da bu fonlar ve aracı kurumlar tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca bu kurumlar ve fonlar belediyelere bu yatırımların gerçekleşmesi için kredi sağlama dışında teknik yardımla etkinliklerini artırma konusunda da katkıda bulunan bir işlev üstlenmektedirler. Performans artırma konusunda, a)harcama ve hizmetlerin kalitesi ve b)gelir olmak üzere iki tür araç yeğlenmektedir. Kalite konusunda, borç veren kuruluşun uygulanacak projenin standartlarını da tanımlıyor olması, belediyeler üzerinde performans artırıcı bir etki yapmaktadır. Gelir konusunda ise üstünde durulan nokta, projenin maliyetini karşılayabilir (*cost recovery*) nitelikte olmasıdır (Davey 1988:19-21).

Aracı kurumların en yaygını olan belediye bankaları, faaliyet alanları itibarıyla, bankacılık sektörü içerisinde *evrensel bankalar* ya da *ihtisas bankaları* grubunda yer alırlar. Evrensel bankacılık, bankaların geniş bir müşteri kitlesine sahip olması ve tüm bankacılık hizmet ve işlemlerini sunmasıdır. İhtisas bankacılığında ise, bankaların belirli bankacılık hizmet ve işlem(ler)inde uzmanlaşmaları söz konusudur (Geiger'den aktaran Altay 1995:28).

İzleyen bölümde yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonların gelişme eğilimleri, kurumsal ve mali yapıları özet olarak incelenecektir.

A-Tarihsel Süreç

Yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurumlar, yerel yönetimlerin özel bankalardan kredi sağlama konusunda karşılaştıkları zorluklara çözüm bulmak amacı ile yerel yönetim bankacılığı biçiminde, 19. y.y dan itibaren Batı Avrupa'da gelişmeye başlamıştır. Bu dönemde yaşanan hızlı kentleşme ve sanayileşme süreçleri, hem mevcut kentsel dokunun yenilenmesi hem de hızlı bir biçimde kentsel gelişme alanlarının üretilmesi gereksinimini doğurmuştur. Bu nedenle, yerel yönetimlerin mali kaynak ihtiyaçlarında da önemli artışlar olmuştur. Özel bankaların yerel yönetimlere sağladıkları koşullar ve kamu stokları bu gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalmışlardır.

Yerel yönetimlere kredi sağlanması konusunda özel hükümler getiren ilk ülkeler olan Fransa, İngiltere, Portekiz, Almanya, varolan mali kurumlarına, yerel yönetimlerden gelen kredi istemlerini karşılama yetkisi vermişlerdir. Yerel yönetimlere mali aracılık etmek üzere uzmanlaşmış kurumların ilk ortaya çıkışları, 1860'lı yıllarda, "Belçika Belediye Kredi Bankası", "İtalya Mevduat ve Kredi Bankası", "Danimarka Belediye Kredi Kurumu"larının kurulması ile olmuştur (IULA 1993:8). Batı Avrupa ülkelerindeki gelişmelerden sonra, dünyadaki çeşitli ülkelerde, yerel yönetimlerin yatırım projeleri için sermaye sağlamaya yönelik kurumsal ve mali yapılar geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle, 1950'lerden sonra, 'gelişmekte olan ülkelerin modernizasyonu' sürecinde, bu ülkelerde de aracı kurumlar oluşmaya başladığı görülmektedir.

1953'te Kenya'da "Yerel Yönetim Kredisi İdaresi", 1954'te İsrail "Yerel Yönetimler Bankası", 1955'te Tayland'da "Gelişme Fonu", 1957'de Guatemala'da "Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü", 1962'de Endonezya'da "Yerel Gelişme Bankası", 1964'te "Brezilya Konut Bankası", 1965'te "Tanzanya Yerel Yönetim Kredi Kurulu" ve 1970'te Kosta Rika'da "Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü" kurulmuştur (IULA 1993:8).

1980lerden sonra, yerel yönetimleri para piyasaları ile daha fazla buluşturmak üzere, özellikle de uluslararası mali kuruluşların etkisi ve yönlendirmeleri ile, gelişmekte olan ülkelerde aracı kurumlar

oluşmaya ve varolanları da yeniden yapılanmaya başlamıştır. Yeni örgütlenmelerde teknik danışmanlık ve yardımların zayıflatılarak mali araçların geliştirilmesi üzerine yoğunlaşan yapılar ağırlık kazanmaktadır. Bu ülkelerin yürürlükteki yasal mevzuatları, yerel yönetimlerin borçlanmasına izin vermiyor veya merkezi yönetimin denetimi, izni gibi kısıtlamalar getiriyor ise bu durumlarda ilgili mevzuatta da değişiklik yapılması önerilmektedir.

Bu tür aracı kurumların, mali kaynak yaratma yoluyla, yerel yönetimlerin özerkliğine olumlu katkıları olacağı savunulmaktadır. Bu kurumlar aracılığı ile piyasalara ulaşmak daha kolay olacağından, yerel yönetimler daha uygun koşullarla borçlanma olanağı bulacaklardır. Aracı kurumun belirleyeceği standartlara uyma zorunluluğu nedeniyle daha gerçekçi ve uygulanabilir projeler ortaya çıkacaktır. Teknik danışmanlık ve proje hizmetlerinin desteklenmesi ise özellikle küçük yerel yönetimler için önemli bir katkı olacaktır (IULA 1993:10-14).

B-Kurumsal Yapılanma

Aracı kurumların kurumsal yapıları ve fonların işleyişleri, ülkelerin ekonomik, politik, sosyal, hukuksal ve yönetsel yapılarına göre farklılık göstermektedir. Ülkenin yerel yönetim yapısı, mali kaynakları ve bu kaynakların dağılımı, kurumsal işleyiş düzeni ve özellikle bu alandaki yasal düzenlemeler, belediye bankalarının yapılanma ve işleyişinde etkin olmaktadır.

Aracı kurumlar ve fonların organizasyonu ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, bazı ortak noktalardan yola çıkarak bir sınıflandırma yapılabilir. Aracı kurum ve fonlar 3 değişik kategoride toplanabilir:

Bunlardan birincisi, yerel yönetim bakanlıklarından ayrı olarak, yerel yönetimlere borç veren fonlardır. Bunlar hükümet bütçelerinden oluşturulan ve genellikle yabancı yardım destekli döner sermaye fonlarıdır. Bu fonlara örnek olarak Kenya, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe gösterilebilir.

İkinci kategori, altyapı için yerel yönetimlere borç ve transfer şeklinde finansman sağlayan birimlerdir (*windows*). Bu çeşit fonlar ulusal bankaların bünyesinde sigorta, sübvansiyon ve tasarruf fonlarından oluşturulmaktadır. Bu çeşit fonlar Kuzey ve Batı Afrika

ülkelerinde bulunmaktadır. Bunlara bir örnek de "Brezilya Ulusal Konut Bankası"dır.

Üçüncü kategori ise, yerel yönetimleri geliştirmek amacı ile kurulan özerk kuruluşlardır. Bolivya, Kolombiya, Costa Rica, Guatemala, Paraguay ve Venezuela'da örnekleri olan bu tür kuruluşlar, yerel yönetimlere finansman sağlama yanında teknik yardımda da bulunmaktadır. Altyapı ve atık su sistemlerinin tasarımı ve yapımı bu kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmekte ve işletilmek üzere belediyelere devredilmektedir. Bu kuruluşlar genellikle yabancı yardımlarla oluşturulmuştur (Davey 1988:5-6).

Aynı hukuki ve mali statüleri olan özerk aracı kurumları da, ülkelerin sosyal, ekonomik ve politik yapılarına göre farklılık göstermelerine karşın, aşağıda sunulan biçimde sınıflandırmak olanaklıdır:

1. Belediye Kalkınma Bankaları: Bu bankalar yerel yönetimlerin çeşitli yatırımları için kaynak yaratmaktadırlar. Bunlara örnek olarak, "Belçika Belediye Kredi Bankası", "Danimarka Belediye Kredi Birliği", "Ürdün CVDB", "Hollanda Belediyeler Bankası", "Norveç Belediyeler Bankası" verilebilir.
2. Bankalar içinde yer alan belediye birimleri (windows): Bunlara örnek olarak Meksika'da "BANOBRA", "Colombia Central Mortgage Bank", "Senegal Ulusal Konut Geliştirme Bankası" verilebilir.
3. Kurumlar içinde yer alan belediye birimleri: Bu birimler, çeşitli kurumlarda toplanan devlet denetimindeki mevduat, sübvansiyon ve sigortaların belediye yatırımlarının finansmanında kullanılarak işletilmesi için kurulmuştur. Brezilya, Fransa, İtalya, Fas, Nijerya, İspanya ve Hindistan'da bu tür birimler bulunmaktadır.
4. Belediye denetimindeki tasarruf bankaları: Bu bankalar yerel yönetimlerle birlikte kamu ve özel şirketlere de kredi vermektedir. "Vienna Merkez Tasarruf Bankası" ve "Almanya Tasarruf Sandıkları" bu tür bankalardandır.
5. Yerel yönetimlere çeşitli konularda yardım eden kurumlar: Bu kurumlar teknik yardım, kredi, altyapı yapımı gibi çok çeşitli görevleri yerine getirmektedir. İller Bankası örnek olarak verilebilir (Davey 1988:11-12).

Çoğunlukla bu kurumlar, merkezi hükümetin onayına bağlı bulunmaktadır. Yine de, yerel yönetimlerin temsilcileri yönetim kurullarında ya hissedar olarak ya da yasal haklarla yer alırlar. Yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurum ve fonlara özel sektörün katılımı çok düşüktür. İlerde daha ayrıntılı olarak anlatılacak olan "Fransa Mevduat ve Emlak Bankası" yerel yönetimlere ve diğer kuruluşlara kredi veren bir limited şirket olarak, merkezi hükümetin ve özel sermayenin ortaklaşa kurduğu bir şirkettir. Aynı şekilde "İngiltere Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu"nın da üyeleri yerel yönetimlerden ve şehirde bulunan finans kurumlarından oluşmaktadır (Davey 1988:13).

C-Mali Kaynaklar

Japonya ve Batı Avrupa ülkelerindeki belediye kalkınma fonları, genellikle para piyasalarından borçlanarak kaynak yaratmaktadırlar. Yerel yönetimlerin ya da merkezi hükümetin katkısı, denetim ve güvenilirlik bakımından önem taşıyor olsa da kredi kaynağı olarak pek önemli bir yer tutmamaktadır. Bu ülkelerin tersine, 'gelişmekte olan' ülkelerdeki fonların mali kaynağı çoğunlukla kamu fonlarıdır. Bu ülkelerdeki pek çok aracı kurumun tahvil çıkarması mümkün olduğu halde bu yola başvuranların sayısı çok azdır. Dolayısıyla, özellikle özel mevduatın söz konusu olmadığı durumlarda, mali kaynakları merkezden yapılan aktarımlar ve devlet denetiminde olan sigorta ve emekli fonları oluşturmaktadır. Ayrıca, uluslararası yardımlar da bu fonların önemli bir kaynağını oluşturur. Yine de en büyük sermaye kaynağı, çoğu ülkede, hükümet bütçesinden yapılan transferler ya da vergilerden yapılan dağıtımlardır. Ana sermayenin geri ödenmesi durumu olmadığında "internal generation" da önemli bir gelir kaynağı olmaktadır (Davey 1988:13-14).

Aracı kurumların başlangıç anaparasının kaynakları incelendiğinde ise 5 gruptan söz etmek mümkündür. Bunları, başlangıç sermayeleri:

- i. merkezi yönetimce sağlananlar,
- ii. merkezi yönetimce ve yerel yönetimlerce sağlananlar,
- iii. tümüyle yerel yönetimlerce sağlananlar,
- iv. kamusal, özel kurum ve kişilerce sağlananlar,
- v. tümüyle özel kurum ve kişilerce sağlananlar olarak

gruplamak olanaklıdır (IULA 1993:22).Yerel yönetimlere finansman sağlayan aracı kurumların yararlandıkları mali kaynaklar genel olarak aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır (IULA 1993:32-34):

- i. Merkezi hükümetin bağış ve yardımları
- ii. Merkezi yönetim kredisi
- iii. Merkezi yönetimce katkıda bulunulan vakıf fonu
- iv. Belediyelerin yıllık gelirlerinin belirli bir yüzdesi
- v. Kurumların işletme karlarından ayrılmış karşılıklar
- vi. Zorunlu mevduat
- vii. Kurumun doğrudan tasarruf mevduatı toplaması
- viii. Posta tasarrufları
- ix. Çalışanların ve işverenin ödediği emeklilik primlerinin oluşturduğu fonlar
- x. Kamusal ve özel tasarruf bankaları, sigorta şirketleri, sosyal güvenlik kuruluşları gibi mali kurumlara ya da tasarruf sahiplerine sunulan taşınır değerlerin gelirleri
- xi. Sermaye piyasasına sunulan taşınır değerlerin gelirleri
- xii. Yerel yönetimlerin gelirlerinin belli bir yüzdesinden oluşan mevduat
- xiii. İş güvencesi fonları
- xiv. Belli bir yerel ya da ulusal vergi hasılatının ayrılması
- xv. Merkezi yönetim bütçesinden yıllık ödenekler
- xvi. Uluslararası kuruluşlardan ya da yabancı hükümetlerden alınan krediler
- xvii. Ulusal tasarruf bankalarının karşılıkları.

II- YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUM VE FONLARA ÖRNEKLER

A- Amerika Birleşik Devletleri

A1. Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetim Yapısı

Amerika Birleşik Devletleri'nin federal yönetim yapısı, merkezi devlet, eyaletler ve yerel yönetim birimlerinden meydana gelmektedir. Federal devlet, genel olarak, para yönetimi, ordu, diplomatik ve dış ilişkiler ve eyaletler arası ticaret konularında etkinlik göstermektedir. Eyaletler ise kendi sınırları içindeki yerel yönetimler üzerinde söz sahibidirler ve yasama, kamu işleri, emniyet, eğitim ve planlama görevlerini üstlenmektedirler.

Federal devlet ve eyalet yönetimleri, benzer politik yapılara sahiptirler. Federal düzeyde, Başkan, 4 yıl için, seçimle başa gelir ve Senato'nun onayıyla kendi yardımcılarını seçer. Eyaletlerde de aynı şekilde Vali, 4 yıl için seçilir; ancak daha az kontrol yetkisine sahiptir, çünkü bölüm başkanları da çoğunlukla doğrudan seçilerek iş başına gelir (Chandler, 1993, 138-139).

Yerel yönetimler ise eyaletlerin parçasıdır. Ulusal anayasa, yerel yönetimler hakkında bir madde barındırmamakta; eyaletlere, kendi içlerinde oluşan idare bölümlerinin yönetimi konusunda tam yetki vermektedir. Belediyeler sadece eyalet yasalarının izin verdiği işleri gerçekleştirebilirler. Buna göre, özerk şehirler (home-rule cities) dışında, yerel yönetimler eyalet yasalarının dışına çıkamazlar.

Belediye birlikleri (şehirler), bu bölgelerde yaşayan insanların isteğiyle ve yerel bir referandum sonrasında oluşur ve şehrin anayasası sayılan bir berata sahip olurlar. Bazı eyaletlerde eski şehirler, özel beratlarla tabi olmakta; fakat genellikle, eyaletteki genel yasamaya uygun olarak hazırlanmış beratlar uygulanmaktadır. Birçok eyalet, şehirleri nüfusa göre sınıflandırmakta ve büyük topluluklara önemli yetkiler veren, daha küçük nüfusları ise sınırlı bir şekilde düzenleyen uygulamalarda bulunmaktadır. Ohio ve Massachusetts gibi eyaletlerde ise şehirlerin, alternatif beratlar arasından birini seçme imkanları vardır. Çoğu eyaletlerde büyük şehirler, özerk beratlar (home-rule charter) yoluyla önemli ölçüde özerklik kazanırlar. Bu özerklik, şehirlere, eyaletçe yasaklanmayan tüm aktiviteleri uygulama şansı vermekte; ancak pratikte, özel beratlar, genel çerçeveden daha az katı olmamaktadır (Chandler, 1993, 140-141).

Şehirlerin dışında, ilçe yönetimleri bulunmaktadır. İlçe, genellikle, kırsal alanlar için oluşturulmuş bir yönetim birimidir ve birçok yetkileri, bulundukları bölgedeki şehir yönetimlerine bırakılmıştır.

Birçok eyalette yerel yönetim, şehirler, ilçeler ve özel bölgeler olmak üzere bölünmektedir. Her birim, eyalet kontrolüne tabi olmakla beraber, bağımsızdır. Şehir yönetimlerinin güç ve yetkileri, eyaletler arasında ve hatta bir eyalet içerisinde değişiklik gösterebilmektedir. Birçok şehir sokak ve caddeler, park ve rekreasyon, polis ve itfaiye servisleri, bölgeleme gibi konularda yetki sahibidir. Birçoğu ise, özel şirketlere bırakılabileceği halde, su ve drenaj sistemleri sağlamaktadırlar. Kütüphane, müze, tiyatro ve sanat galerileri de şehirlerin yetki alanı içine girebilmektedir. Büyük şehirler, kamu hastaneleri, ulaşım ve hatta üniversite gibi konularda da sorumluluklara sahip olabilmektedirler (Chandler, 1993, 141-142).

İlçeler ise, şehir yönetiminden bağımsız olarak, eyalet namına bir dizi idari fonksiyonu yerine getirmektedirler. Vergi için kıymet takdiri, doğum, ölüm ve evlilik kayıtları ve araç izin belgeleri, ilçe yönetiminin görevleri içinde yer almaktadır. Küçük kırsal yolların işletimini sağlamak, şerif aracılığıyla yasaları uygulamak, rekreasyon imkanları oluşturmak, arsaları bölgelemek ve ender durumlarda, şehirlerde olduğu gibi, kütüphane, müze ve hastane işletmek ilçe sorumlulukları içindedir (Chandler, 1993, 142).

Özel bölgeler, değişik sorunlarla ilişkili olarak kurulmaktadır. Tüm eyaletlerde, diğer yerel yönetim birimleriyle hiçbir ilgisi bulunmayan okul yönetim kurulları vardır. Bu kurullar, yerel okullarca ihtiyaç duyulan gelirin büyük bir bölümünü toplamakta ve bölgelerindeki diğer eğitim ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar; ancak eğitim ile ilgili temel politikalar (okulların organizasyonu, öğretmen maaşları, vb.) eyalet tarafından belirlenmektedir. Bu bölgeler, kırsal alanlarda su temini ve drenaj, sulama projeleri, mezarlık ve kirlilik kontrolü gibi konularda hizmet vermek üzere de kurulabilmektedirler (Chandler, 1993, 142).

Amerika'da yerel yönetimler hizmetlerini yerine getirirken 4 önemli kaynaktan finansman sağlamaktadırlar: çeşitli yerel vergiler, belediye girişimleri, borçlanma ve transferler. 1983 verilerine göre, tüm yerel yönetim gelirleri içinde vergilerin payı %42, girişimlerin payı %16, federal hükümetten yapılan transferlerin payı %8 ve eyaletlerden yapılan transferlerin payı %34'tür.

Bazı eyaletlerde, belirli mal ve hizmetlere satış vergisi koyma olanakları olsa da yerel yönetimlerin çoğu, temel kaynak olarak taşınmaz vergisini kullanmaktadır. Şehir ve ilçelerin vergiden elde edecekleri gelir eyaletlerce belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin, taşınmaz değerinin belli bir yüzdesini aşan vergiler uygulamalarını engellemek amacıyla sınırlandırmalar yapılmaktadır (Chandler, 1993, 144).

Amerika'daki yerel yönetimlerin, izin belgeleri ve imtiyazlar satarak, yerel girişimcilik yoluyla önemli gelirler elde edebilmektedirler. Bazı durumlarda yerel gaz ve elektrik servislerini üstlenmektedirler. Özellikle kablolu televizyon şirketlerine satılan imtiyazlar sayesinde kaynakları artmaktadır. Ancak eyaletler, taşınmaz vergisini sınırlandırdıkları gibi bu tür gelirleri de sınırlandırabilmektedirler (Chandler, 1993, 144-145).

Transferler, yerel yönetim gelirleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. 1950'de %21'lik bir payı olan transferler, 1970'te yerel yönetim gelirlerinin %43'ünü oluşturmuştur. 1930'lardan sonra konsolide edilerek blok yardımlar haline getirilen ve eyaletlere dağıtılan koşullu transferlerin ortaya çıkardığı en önemli sorun, bu yardımların metropoliten alanlara aktarılmamış olmasıdır. Bu nedenle 1972 yılından sonra federal hükümet, gelir paylaşımı yoluyla, yerel yönetimlere doğrudan fon aktarımında bulunmuş; ancak bu miktarlar oldukça yetersiz kalmıştır.

Eyaletlerden yapılan transferler, şehir ve ilçe gelirlerinin üçte birini oluşturmaktadır. Ancak bu yardımlar genellikle, yerel inisiyatifi sınırlayan koşullara bağlanmıştır. Eyalet yönetimi, yapılan yardımın doğru kullanımını denetlemek üzere mekanizmalar geliştirmektedir. Koşullu yardımlar dışında, gelir dağılımını esas alan transferler de bulunmaktadır (Chandler, 1993, 145).

A2. Amerika'da Yerel Yönetim Bankacılığı

Giriş

A.B.D'de federal hükümetin yerel yönetimlere (eyaletler ve belediyeler) sağladığı finansman desteği, ulusal düzeyde ulaşılacak istenen hedefleri gerçekleştirmekte bir araç olarak kullanılmaktadır. Yapılan yardımlar, bölgelerarası kaynakların hakça dağılımını

sağlamak, makro ekonomik yönetim politikalarını yaşama geçirmek, bazı kaynakların toplanmasında merkezi hükümete bağlı kurumların daha etkin ve verimli olması ve toplanan gelirlerin yerel gereksinimler için tekrar yerel yönetimlere dönmesi gibi amaçlar doğrultusunda gerçekleşmektedir.

Merkezi hükümetin yerel yönetimlere sağladığı mali destek 5 ayrı araçla gerçekleşmektedir. Bu yöntemler içinde doğrudan yapılan yardımlar olduğu kadar, dolaylı yollarla gerçekleşen yardımlar da yer almaktadır. 1980'li yılların ikinci yarısından sonra, merkezi hükümetin özellikle altyapı yatırımları için dolaylı yardım yolunu seçtiği görülmektedir.

1.Sermaye yatırımları (capital investment): ulusal ölçekteki ulaşım, haberleşme ve yol projeleri bu yatırım türüne girmektedir. Federel hükümet bu tür yatırımları doğrudan gerçekleştirmektedir.

2.Vergi kredisi (tax credit): Bu yardım biçimi dolaylı yollardan gerçekleşmektedir. Örneğin yerel yönetimlerin piyasaya sürdüğü borç tahvillerinden kazanılan faiz gelirlerine vergi indirimi veya muafiyeti uygulanarak belediye tahvilleri sübvansede edilmektedir. 1984 yılında merkezi hükümetin yerel yönetimlere uyguladığı vergi kredisi 14 milyar \$'dır.

3.Vergi Gelirlerinin Bölüşülmesi (shared taxes): Bu kaynak çeşitli özel tüketim vergilerinden sağlanır ve belli oranlarda merkezi hükümet ve eyalet yönetimleri arasında bölüşülür.

4.Yardımlar (Grants): Grantler dolaysız fon transferleridir. Ancak bölüşümlü vergiden farkı, yardım kaynağının özel vergi gelirlerinden oluşmamasıdır. Bu yardımların 3 farklı biçimi vardır:

Formula grants (formüle dayalı yardımlar): yardım önceden belirlenmiş ölçütler (yerleşim düzeyinde kişi başına gelir, ya da kentin büyüklüğü gibi) çerçevesinde yapılır.

Ad Hoc grants: Ad Hoc türü transferlerin formüle dayalı yardımlardan farkı, az gelişmişliğin veya yerleşmeye özgü aşılması gereken bir sorunun, yardımın gerekçesini oluşturmasıdır. Bu tür transferlerin tutarı, çözülmesi istenilen sorunun niteliğine bağlı olarak yıldan yıla değişebilmektedir.

Reimbursements Grants (Hizmet Karşılığı Ödenen Yardımlar): Merkezi hükümetin yapmakla yükümlü olduğu ancak yerel yönetimler tarafından yapılan yatırımları gerçekleştirmek için sağlanan yardımlardır. Örneğin eğitim (devlet okulları) gibi,

5.Krediler: A.B.D'de yerel yönetimler yatırımlarını devletten kredi olarak finanse etmezler. Yerel yönetimlere yatırım sermayesi sağlamak amacı ile kurulmuş altyapı ve tahvil bankası gibi kuruluşlar vardır. Bu kuruluşlar, yerel yönetimler adına piyasaya özel koşullarda tahvil sürerek belediyelerin finansman gereksinimlerini sağlamaktadırlar.

A.B.D'de belediyeler altyapı yatırımları için gerekli finansman ihtiyaçlarını para piyasalarında tahvil karşılığı borçlanarak karşılamaktadırlar (free-market borrower rating system). Bu tahviller bireyler, sosyal güvenlik kurumları, sigorta şirketleri ve ticari bankalarca satın alınır. Merkezi yönetim, tahvil piyasasına doğrudan katılmaz; Ancak tahvillerden kazanılan faiz gelirlerine vergi muafiyeti ya da indirimini uygulayarak tahvilleri sübvans eder (tax credit). Federal hükümetin bir diğer dolaylı katılımı, serbest piyasada tahvil satarak borçlanma kapasitesine sahip olmayan belediyelerin altyapı yatırımlarını finanse etmek amacıyla, devlete ait altyapı bankalarının (Infrastructure Banks ve Bond Banks) piyasaya tahvil sürülerek oluşturulan kredi havuzundan (credit pool) tahvil faizlerine eşit faiz oranıyla belediyelere kredi sağlamaktır.

Federal hükümetin (veya Eyalet yönetimlerinin) belediyelerin borçlanmalarını kontrol etmekte uyguladıkları iki yöntem vardır. Bunlardan ilki *Tavan Borçlanma Yöntemidir* (Dept-Ceiling method). Diğeri ise *Rating Sistemidir*. Bu sistemde belediyelerin portföyleri (belediyenin gelirleri, giderleri, borçları, başarılı ve başarısız yatırım girişimleri) ve borç ya da gelir tahvilleri tamamen serbest piyasa koşullarına göre çalışan özel *rating* kuruluşlarınca değerlendirilir ve bu yolla denetim yine piyasa mekanizması içinde gerçekleştirilmeye çalışılır.

A.B.D'de belediyeler piyasaya iki çeşit tahvil sürmektedir. Bunlar; çeşitli vergi gelirleri ile güvence altına alınmış Borç Tahvilleri (General Obligation Bonds) ve yapılacak yatırımın gelecekte getireceği gelir ve kullanıcı harçları ile güvence altına alınmış Gelir tahvilleridir (Revenue Bonds). 1950'li yıllarda eyalet ve yerel

yönetimlerin sermaye yatırımları uzun vadeli tahvil satışları ile finanse edilmiştir. 1960'lı yıllarda borçlanma yoluyla kaynak sağlanmasında gerileme görülmüş buna karşılık federal yardımlarda ve cari gelirlerde artış sağlanmıştır. 1970'li yıllarda federal yardımlardaki artış sürmüştür ancak cari gelirlerde bir düşüş yaşanmıştır. 1980'lere gelindiğinde ise, federal yardımlar azaltılarak belediyelerin, sermaye yatırımlarında, borçlanmaya dayalı kaynak kullanmaları teşvik edilmiştir. Böylece A.B.D'de belediyelerin borçlanmaya dayalı finansman sağlama yöntemi bir kez daha gündeme gelmiştir.

A2.1. Belediye Tahvilleri

A2.1.a. Belediye Tahvillerinin Tanımı

A.B.D de iki çeşit belediye tahvili vardır: *Borç tahvilleri (General Obligation Bonds)* ve *Gelir tahvilleri (Revenue Bonds)*. Borç tahvilleri devlet güvencesine sahiptir. Gelir tahvilleri ise yatırımla elde edilen işletme karları ve verilen hizmet karşılığında alınan harçlar ve ücretlerle güvence altına alınır.

1980'lerden önce A.B.D'de borç tahvilleri oldukça sık kullanılmaktaydı. Çünkü yerel yönetimler borcun faiz geri ödemeleri ve ana para ödemeleri için vergi koyma ve toplama yetkisine sahiptiler. Bu vergiler; gayrimenkul vergisi ya da satış vergileri olabilmekteydi. Belediye vergilerinden elde edilen gelir yoluyla borç tahvilleri için federal devlete ve belediyeye kaynak yaratılmaktaydı. Ancak bu noktada paradoksal bir sorunla karşı karşıya kalınmıştır: vergi oranları yükseltilerek kısa erimde sağlanan kaynak, uzun erimli yatırımlara aktarılmış ancak, oran vergiler bu yerleşmelerde nüfusun (dolayısı ile mükellef sayısının) azalmasına ve dolayısı ile gelir kayıplarına yol açmıştır.

Geçen 30 yıl içinde vergi destekli borç tahvillerinin oranı gelir tahvilleri karşısında gerileyerek %70'lerden %30'lara düşmüştür. Borç tahvilleri genellikle belediyelerin okul binası, belediye binası, cadde ve sokak açma ve onarımlarında kullandığı bir finansman aracıdır. Buna karşılık gelir tahvilleri 1986'dan sonra tüm kamusal hizmetlerin sağlanmasında kullanılan en önemli fon olmuştur. Bunun nedeni, belediyelerin bu tahvilleri piyasaya sürerken kısıtlayıcı herhangi bir üst sınır olmaması ve yatırımın ilerideki getirileriyle güvence altına alınmasında aranmalıdır.

A2.1.b. Belediye Tahvillerine Verilen Güvenceler

Belediye tahvilleri alanlar aşağıda sıralanan güvencelere itibar etmektedirler;

- 1.Piyasaya borçlanarak sağlanan kredi ile finanse edilen yatırımdan elde edilecek gelir,
- 2.Belediye bütçesindeki diğer gelirler,
- 3.Piyasaya borçlanarak sağlanan kredi ile finanse edilen taşınabilir veya taşınamaz mallar, (Belediyeler borçlanmaları karşılığında sadece borçlanarak elde ettikleri menkulleri güvence olarak gösterebilir)
- 4.Merkezi hükümetin gerçekleştirdiği transferler de tahvil satışlarında güvence olarak gösterilebilmektedir. Bu bir anlamda devlet güvencesidir.

Yukarıda sayılan 4 güvence türünden 3. seçenek dışında kalan tüm seçeneklerde, tahvil satın alanlara verilen güvence, elde edilecek kredi ile yapılacak yatırımın getirileridir. Örneğin su, kanalizasyon projelerinde salt bu yatırımların gelecekteki getirileri bir güvence olabilmektedir. Yatırımın kendisi ise ipotēge konu olamamaktadır. Bu açıdan bakıldığında ilerideki getiri (future revenue) güvenceleri bir takım riskler de taşımaktadır. Örneğin;

- a.inşaat sürecinde gecikmeler yaşanabilir,
- b.projeye katılım beklenen düzeyde gerçekleşmiyebilir,
- c.işletme harcamaları beklenenden yüksek olabilir.

Bu riskler gözönüne alındığında A.B.D'de belediyelere tahvil aracılığı ile kredi veren kişi veya kuruluşlar hem proje getirisi hem de belediye genel fonu garantisi istemektedir.

A2.1.c. Belediye Tahvil Piyasaları

Belediye tahvillerinin işlem gördüğü iki piyasa vardır:

Birinci piyasa (Primary Market): Bu piyasa yerel niteliklidir. Federal devlet ya da belediyeler yörenin gereksinimleri için bu

piyasaya tahvil sürerek finansman kaynakları oluştururlar. Örneğin eğitim, çevre, toplu taşıma, itfaye, sağlık, kentsel yenileme projeleri için gerekli finansman kaynakları bu yolla oluşturulur.

İkinci piyasa (Secondary Market): İkinci piyasa ise, daha önceden pazara sunulmuş tahvillerin, ulusal ve uluslararası ölçekte, yeniden pazarlanması ile oluşur. Bu piyasada tahviller aracı (dealer) ve komisyoncular (broker) tarafından alınıp satılır. İkinci piyasa sayesinde değişik tahvillere sahip olan yatırımcılar, vadesi dolmadan tahvillerini elden çıkararak hem karlarını hem de vergi yüklerini değiştirebilirler. Dolayısı ile, İkinci pazar yatırımcılara kayıplarını ve kazançlarını değiştirme olanağı verdiği için belediye tahvillerinin devamlılığını sağlamada bir güvence sayılmaktadır.

A2.1.d. Tahvil Alıcıları

1986 yılında A.B.D'nde gerçekleşen toplam yerel borçlanma tutarı 635 milyar \$ olmuştur. Yılda yaklaşık 8000 yeni tahvil 40.000 belediye tarafından piyasaya sürülmektedir.

Bu tahvillerin üç önemli alıcısı vardır ve tahvil satışlarının %90'nı bu alıcılara yapılmaktadır. Bireyler, ticari bankalar ve sigorta şirketlerinden oluşan bu alıcı kitlesi için tahvilleri çekici kılan en önemli etken, bu tahvillere uygulanan vergi indirimi ve muafiyetidir. Bu yolla kişi ve kurumlar (özellikle ticari bankalar), vergisiz kazanç sağlayarak müşterileri için kredi kaynakları oluşturmaktadırlar. Sigorta şirketleri ise tahvilleri daha çok yatırım amacıyla satın almaktadır. Geçen on yıl içinde bireylerin satın aldığı tahviller, piyasadaki tahvillerin 1/3'ü kadardır. Bu tahvillerin diğer alıcıları, tasarruf bankaları(saving Banks), Trustlar, ortaklık fonları, kar paylaşımlı fonlar, sosyal güvenlik fonları ve sendikalar gibi pek çok kurum ve kuruluştur.

A2.1.e. Tahvil Piyasalarında Rating (Değerlendirme) Kurumlarının İşlevi

Tahvil piyasalarında rating kavramı ile anlaşılan, anaparanın ve faizinin zamanında ödenebilirliğini değerlendirme/araştırmadır.

Bugün A.B.D'de belediye borçlanmaları için yaratılan kamu piyasalarının büyüklüğü geleneksel kredi değerlendirme yöntemlerini

yetersiz kılmalıdır. Tahvil yoluyla yapılan borçlanma, elde edilen kredilerin miktarını, katılımcı sayısını ve çeşitliliğini arttırdığı gibi piyasaya bu tahvilleri süren belediye sayısını ve tahvil çeşitliliğini de artırmaktadır. Bu ortamda *rating* şirketleri adı altında çalışan ve tahvillerin güvenilirliği, karlılığı ve güvenceleri konusunda kişi ve kurumlara bilgi veren özel kuruluşlar bu piyasada bir anlamda denetimi sağlamaktadırlar. *Rating* kuruluşları piyasaya tahvil süren belediyelerin yatırım portföylerini, gelirlerini ve bütçelerini incelemekte, belediyenin geçmiş yatırım deneyimleri, daha önce piyasaya sürdükleri tahvillerin getirilerini değerlendirerek alıcılara bu alanda gerçekleştirmeyi düşündükleri yatırımlar konusunda danışmanlık yapmaktadırlar. *Rating* firmaları piyasaya tahvil sunan belediyelere kredi notu (Credit Grade) vererek, tahvillere uygulanan faiz oranlarını etkilemektedirler. Örneğin, kredi notu düşük olan bir belediye, piyasada ancak, yüksek faizli tahvil çıkararak borçlanabilir. Çünkü yatırımcılar için bu belediyenin tahvilleri daha yüksek risk taşımaktadır. *Rating* kuruluşları tahvil alacak müşterilere ücret karşılığı danışmanlık yaparak hizmet ederler. Tüm *rating* kurumları değerlendirmelerinde farklı ölçütlere başvursalar da ortak bir dil kullanılmaktadır. Örneğin A en yüksek kredi notu iken A+ ek karları, A- ise ek riskleri ifade etmektedir.

A3. Altyapı Yatırımı Amaçlı Tahviller

Altyapı yatırımı amaçlı tahviller, kamu yatırımlarının finanse edilmesi, ülkenin altyapısının yenilenmesi ve sürekli desteklenerek gereksinime cevap vermesi amacını gütmektedir. Altyapı denilince genel anlamıyla; köprü, tünel, yol yatırımları ile su ve kanalizasyon projeleri akla gelmektedir. Bu durum belediye tahvilleri ile finanse edilen altyapı yatırımlarının ayrıştırılmasında güçlüklerle yol açmaktadır. Ancak bu hizmetler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Herşeyden önce sözü edilen altyapı yatırımları "Gelir Tahvilleri" ile finanse edilmektedir.

Gelir getiren altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılan tekniklerden birisi, özellikle tahvil piyasasına giremeyecek kadar düşük kredi notuna sahip belediyelerin Devlet Tahvil Bankasına (*State Bond Bank*) piyasa koşullarında borçlanması şeklindedir.

A3.1 Su ve Atıksu Tahvilleri

Su, atıksu arıtma ve kanalizasyon projeleri yerel yönetimlerin tahvil yoluyla borçlanarak finanse ettiği yatırımlardır. Daha önceleri bu yatırımlar borç tahvilleri yoluyla finanse edilmiş ancak yukarıda açıklanan paradoksal durum nedeniyle uygulama uzun vadeli olamamıştır. Günümüzde bu tür yatırımlar için gelir tahvilleri kullanılmaktadır. Bu tahvillerin reytingi oldukça yüksektir. Çünkü fiyatı ne olursa olsun bu tür altyapı hizmetlerinden yararlanmamak söz konusu olamayacağından, bir anlamda verilen hizmetin özelliğinden kaynaklanan bir tekel söz konusudur. Bu kapsamda 4 ayrı tahvil vardır:

- a. su geliri tahvili
- b. kanalizasyon tahvili
- c. su ve kanalizasyon tahvili
- d. su ve kanalizasyon idaresinin arıtma tahvili

Bu tahvillerin faiz ve anapara geri ödemeleri kullanıcı harçlarından elde edilen gelirlerden sağlanır. Su ve kanalizasyon yatırımları orta büyüklükte bir kent için 100 milyon \$'dan 300 milyon \$'a kadar değişmektedir. 1972 'de temiz su sağlanması amacına yönelik bir yasal düzenleme yapılmış ve federal devlet bu yatırımların %55'ini hibe (grant) yoluyla finanse etmiştir. Yine, federal devlet, yatırım projesinin proje hazırlık maliyetinin %15'ini yerel yönetimlere hibe şeklinde sağlamaktadır. Ancak, bu tip yatırımlar, genellikle, birçok bölgeye hizmet eden büyük projelerde yapılır.

A3.2 Tahvil bankası

Devlet tarafından kurulan bu banka, yerel tahvil piyasasına, uygun faiz oranları bulamadığı için giremeyen ve yatırım notu düşük olan yerel yönetimlere, altyapı yatırımları ve iyileştirme projelerinde kullanılmak üzere, piyasa koşullarında kredi veren bir kamu kurumudur. Banka verdiği kredi için gerekli olan kaynağı yine piyasaya tahvil sürerek sağlar. Tahvillerin faiz ve geri ödemeleri belediyeye verilen kredinin faiz ve ana para ödemeleriyle aynıdır. Burada banka bir anlamda kredi notu düşük olan belediye adına tahvil piyasasına girmekte ve düşük kredi notu yüzünden uygulanacak yüksek faizden belediyeyi kurtarmakta ve piyasanın işleyişine müdahale etmeden güçsüz belediyeleri yine piyasa koşullarında kredilendirmektedir.

A3.3 Altyapı Bankası

Altyapı Bankası da Tahvil Bankası gibi, yerel yönetimler adına, salt altyapı projeleri için tahvil piyasasına girmektedir. Banka daha çok federal yardımların toplandığı ve derecelendirildiği aracı bir kurumdur. Bu kurumlar aracılığı ile hem yapılan yardım denetlenmekte, hem de yatırımlar için düşük faizli (devlet güvencesine sahip olduğu için) kredi sağlanabilmektedir.

Sonuç olarak, A.B.D'de belediyeler altyapı yatırımları için genellikle piyasa içinde borçlanmaktadırlar. Ancak, nüfusu az ve güçsüz belediyeler için piyasa koşullarında devlet destekli borçlanma da söz konusu olabilmektedir. Bu sistemin gelişmiş para piyasalarının bulunduğu ve rekabete açık ekonomiler için anlamlı ve olanaklı olduğu söylenebilir.

B. İNGİLTERE

B1. İngiltere Yerel Yönetim Yapısı

B1.1. Yasal Konum

İngiltere' de yerel yönetimler Parlamento ve Parlamento'nun çıkardığı yasalara bağlıdırlar. Yerel Yönetimlerin yapısı, işlevleri, finansmanı yasalarla belirlenmiştir. Yerel yönetimler ancak yasada öngörülen işleri yerine getirirler. Bunun dışında hareket edildiği zaman mahkemelerce yetkilerin aşıldığı gerekçesiyle yasaya uygun bulunmayan girişimler durdurulabilir. Parlamento' un çıkardığı yasalar yerel yönetimlerin işlevlerini, yapılarını, çalışmalarını sürdürebilmeleri için geniş bir çerçeve sağlar. Buna karşılık, bir çok yasa ilgili Bakanın mevzuatta detaylı değişiklikler yapabilmesine olanak verir. Örnek olarak yerel yönetimler yasa sayesinde öğrenciler için ödenek ayırabilseler bile bunun yıllık miktarını Bakan belirleyebilecektir.

Yasaların yorumu diğer mahkemelerin izleyeceği teamülleri oluşturmak üzere mahkemelerce belirlenir. Bu teamüller çerçevesinde yerel yönetimlerin işlerini etkileyecek kurallar ortaya çıkar.

B1.2. Yerel Yönetimlerin Yapısı

İngiltere'de ülkenin farklı yerleri için düzenlenmiş farklı yerel yönetim yapıları vardır. Başkent, Londra ve onunla birlikte 32 bölgeye (borough) ayrılır. Londra kenti geçmişten gelen özel bir statüsünden dolayı ülkedeki yerel yönetim reformlarından ayrı tutulur.

Londra'nın dışında ülke, anakent ve anakent olmayan alanlar olarak ikiye bölünmüştür. Anakent alanları ilçelere bölünmüş altı bölgeden oluşur: West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, West Yorkshire, South Yorkshire, Tyne and Wear. Geriye kalan anakent olmayan alanlarda ise 39 vilayet, 296 ilçe ve 10000 kadar bucak yer alır.

Anakent alanlarda birinci kademede yer alan yerel yönetim gerekli hizmetleri yerine getirmekte iken; anakent olmayan alanlarda hizmetlerin yerine getirilmesi vilayetler (county) ve ilçeler(distinct)

olarak iki kademeli bir sistemde olmaktadır. Villayetler daha geniş bir alanda daha fazla güce sahip olsa da ilçelerde yerel yönetimler vilayetlere bağlı değildirler. Bunun dışında Galler ve İskoçya' da aynısı olmasada benzerlikler gösteren iki kademeli sistem mevcuttur.

B1.3. Yerel Yönetimlerin İşlevleri

İngiltere'de Yerel Yönetimlerin eğitim, konut, sosyal hizmetler, güvenlik, itfaye, planlama, ulaşım, atık toplama gibi işlevleri vardır. Bunları yerine getirirken teamüllere uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu işlevlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin sorumluluk derecesi farklıdır. Örnek olarak eğitimin sağlanmasını yerel yönetim yerine getirirken, merkezi hükümet müfredatı belirlemek gibi çeşitli konularda etkili olabilir. Bununla birlikte bir bölgede belli bir işlevi birden fazla yerel yönetim tarafından yerine getirilebilir. (Chandler, J.A., 1988, 5)

B1.4. Yerel Yönetimlerin Maliyesi

Yerel yönetim harcamaları iki ana kısma ayrılır. Mal ve hizmetlere anında yapılan, gelirlerden karşılanan harcamalar ve bina ve teçhizat için uzun vadede ödenen sermaye harcamaları. Söz konusu gelirler yerel vergilerden, hükümetin verdiği ödeneklerden, kira ve hizmetlerin karşılığında oluşur. Yerel yönetimlerin gelirlerinin üçte birini oluşturan yerel vergiler, mülk (konut, fabrika, işyeri vs) sahibine sağladığı kar üzerinden belli bir oranda vergilendirilerek alınır (Punnett, R. M., 1994, 425).

Hükümetin yerel yönetimlere harcamalarını desteklemek için verdiği ödenekler ikiye ayrılır: yıllık blok ödenek ya da belli bazı amaçlar için verilen özel ödenek. Blok ödenekler demografik ve ekonomik öğeler göz önüne alınarak hesaplanır. Herhangi bir hizmetin gerçekleşmesinde o hizmet için verilen özel ödenek olmadıkça kullanılabılır.

Özel ödeneklerde adından da anlaşılacağı gibi özel amaçlar (polis hizmetleri, öğrencilere yardım gibi) için kullanılmak üzere verilir. Yerel yönetimler ödenek ve vergilerden elde ettikleri gelirleri ile finanse edemeyecekleri sermaye yatırımlarını ödeyebilmek için borçlanabilirler. Borçlanma ile karşılanan yatırımların maliyeti, uzun dönemde bu yatırımların getirisi ile ödenir. Yerel yönetimler hükümete, bankalara borçlanabilir veya kağıt ihracında bulunabilirler.

B1.5. Yerel Yönetimlerin İç Organizasyonu

Yerel yönetimler çoğunluk oylarını alan başkan (councillor) tarafından idare edilir. Genel seçimlerde oy verebilen herkes kendi yaşadığı yerdeki yerel yönetim adayları için oy verebilir.

Yerel yönetimlerin idare organı seçilmiş temsilcilerden oluşan meclistir. Alınan bütün kararlar meclis tarafından tasdik edilmelidir. Bu kararlar genelde eğitim, sosyal hizmetler gibi belli konularla ilgilenen alt-komitelerde alınır. Bu komitelerde çoğunlukla daha küçük komitelere ayrılırlar. Başkanlar genellikle iki ya da üç alt-komitenin üyesidirler. Bir çok komite memurlar ve çalışanlardan oluşan yerel yönetimin çeşitli bölümlerini idare eder.

Bir çok yerel yönetimde meclisin çalışmalarını bütünüyle etkileyecek önemli konuları ele alan (bütçe gibi) politika oluşturucu alt-komiteler bulunmaktadır. Bu komitenin başkanı yerel yönetimdeki en etkili politikacıdır ve yerel yönetimin stratejisi saptar.(Chandler,J.A., 1988,11)

B1.6. Yerel Yönetim - Merkezi Yönetim İlişkisi

Yerel yönetimler, Parlemtentonun yasalarına bağlı, işleyişi ve olitika karalaştırma süreci genellikle merkezi hükümet tarafından biçimlendirilen kurumlardır. Ayrıca yerel yönetimler kaynak bakımından da merkezi hükümete bağılırlar. Bu yüzden yerel yönetimler sık sık merkezi hükümet ile ilişkide bulunmalı ve aralarında merkezi hükümete karşı ortak yaklaşımlar oluşturmalarıdır.

İngiltere'de neredeyse her yerel yönetim bir yerel yönetimler birliğinin üyesidir. Bu grupların amacı, bir çoğunluk oluşturarak üyelerin ortak görüşlerini merkezi hükümete aktarmak ve etkilemeye çalışmaktır. Bu birlikler üye yerel yönetimlerden gelen temsilcilerden oluşan meclis tarafından yönetilir.

B2. İngiltere'de Yerel Yönetim Bankacılığı

B2.1. Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu

Bayındırlık İşleri Kredi Kurulu (Public Works Loan Board), İngiltere'de yerel yönetimlere mali danışmanlık ve aracılık yapan kurumdur. Kredi arayışı içinde olan yerel yönetimler, istedikleri krediyi alabilmek için önce merkezi hükümetin onayını almak zorundadırlar. Bu onay alındıktan sonra istenirse PWLB'ye kredi almak için başvurulabilir.

Yerel yönetimlerin borçlanması iki aşamalı bir sistem içinde gerçekleşir. Merkezi hükümet yerel yönetimlerin borçlanma düzeyini denetleyebilmek ve toplam kamu yatırımlarının sektörel dağılımında merkezi hükümet politikalarına uyulmasını amaçlar. Buna karşılık, yerel yönetimler de, sermaye piyasalarına başvurarak kendi harcama önceliklerini ve mali planlarını geliştirebilmelerine olanak sağlanmasını isterler. İşte bu iki eğilim arasında denge kurma amacıyla iki aşamalı bir sistem oluşturulmuştur.

Sistem şöyle çalışmaktadır: Yapacağı yatırım için kredi arayan yerel yönetim, yatırım önerisi ile ilgili Bakanlığa başvurur. Bakanlık, öneriyi ulusal/sektörel planlarla uyumluluk gibi çeşitli teknik ve diğer ölçütlerle değerlendirdikten sonra, eğer onaylanırsa hazineye sunulan bütçe önerisine katar. Yerel yönetimlerin ve yatırım taleplerinin çokluğu nedeniyle bazı onaylar Bakanlıklar tarafından tek tek ele alınmadan blok sektörel tahsisler olarak verilir. Bakanlıklardan alınan onaylar sonradan her yerel yönetim bölgesi için bir araya getirilir ve yıllık bütçe görüşmelerinin sonucuna göre onaylanan projelerin finansmanı için yerel yönetimler belli bir tavana kadar borçlanabilme izni almış olurlar. Burada dikkat edilmesi gereken nokta bu aşamadaki izin yerel yönetime finansman sağlamadığı, finansman arama olanağı sağlamasıdır (Dünya Bankası 1992:11).

Bu aşamada yerel yönetim iki olasılıkla karşı karşıyadır: Birincisi kendi tahvilini çıkartmak dahil, serbest piyasaya çıkmak, ikincisi ise PWLB'den borç almaktır. İlk seçenek yıllık toplam borçlanmanın üçte birini, ikincisi de üçte ikisini oluşturmaktadır. Kurumun vereceği kredilerin kaynağını merkezi hükümetin çıkarttığı tahvillerden sağlanan fonlardır.

Kurum kredi vermek için üç ölçüte bakar: a) bir yerel yönetimin o bölge için kararlaştırılan kota hakkını aşmaması, (yerel yönetimin

kota hakkı, -hangisi daha büyükse o göz önüne alınmak üzere- ya 10 milyon pound ya da, geçen yılki sermaye harcamalarının %75'ine ödenmemiş borçlarının %10'u eklenerek bulunur) b) yerel yönetimin gerekli izni almış olması, c) yerel yönetimlerin mevcut durumlarını uygun olması. Genellikle uygulamada izin almış olan projeler sadece kota yönünden incelenir ve başvurular geri çevrilmez. Verilen kredilerin teminatını yerel vergiler ve yatırımların gelirleridir.

Kota düzenlemelerinin dışında yerel yönetimlerin serbest piyasadan borç bulamamaları halinde Kurul'a başvurabilecekleri iki uygulama daha vardır: kota dışı A kredileri ve kota dışı B kredileri. Yerel yönetimin kota dışı A kredilerinden yararlanabilmesi için, Kurul'u diğer bütün yollardan borçlanma çabalarının sonuçsuz kaldığına ikna etmelidir. Eğer yerel yönetimin acil borçlanma gereksinimi varsa ve bunu diğer kaynaklardan sağlayamıyor ise Kurul son başvuru mercii olarak yerel yönetime kredi açmaktadır. Kota dışı A kredilerinin faiz oranları serbest piyasa faiz oranlarına eşittir. Yani, normal kota kredi faizlerinden yüksektir.

Kota dışı B kredilerini yerel yönetimler hiç bir sınırlama olmaksızın alıp kullanabilirler. Tek koşul yerel yönetimin çok yakın gelecekte ek sermaye finansmanı için bu krediye gereksinimi olduğunu göstermesidir. Ancak bu durumda yerel yönetim gerekli finansmanı serbest piyasada bulamadığını kanıtlamak zorunda değildir. Kota dışı B kredi faizi oranları, kota dışı A kredi faiz oranlarının birkaç puan üstündedir.

Gerek ilgili bakanlık, gerekse kurum, verilen kredilerin proje bazında kullanılıp kullanılmadığını denetlemeye çalışmaz. Söz konusu sistemin İngiltere'de etkin bir biçimde işlediği düşünülmektedir. Buna karşılık yerel yönetimlerin harcamaları denetlenmediği için sistemi eleştirenler de olmuştur. Sistem yerel yönetimlerin borçlanma düzeyini denetlese de yerel yönetimler cari gelirlerine dayanarak ya da aktiflerini satarak ek yatırımlarda bulunabilirler.

Yerel yönetimlerin kamu maliyesindeki payı, İngiltere'de oldukça yüksek olup %40 civarındadır. Yerel yatırımların oldukça büyük bir bölümü de borçlanarak finanse edilmektedir. Yerel yönetimlerin sermaye yatırımlarının %57'si, üçte ikisi PWLB'den olmak üzere borçlanarak, %25'i aktiflerin satışlarıyla, %7'si hükümet yardımları

ile, %7' si yerel bütçedeki cari hesap fazlaları ile, %5'l kiralama yoluyla finanse edilmektedir (Dünya Bankası 1992:13).

Kredi kurulu, süreklilik esasına dayalı bağımsız statüde bir kuruluştur. Oniki kişiden oluşan bir komisyon tarafından yönetilir. Komisyon üyeleri dört yıllık süreyle Başbakan ve Maliye Bakanını önerisi üzerine Kraliyet tarafından atanırlar. Dört üye yerel yönetimleri, yedi üye finans sektörünün çeşitli kollarını, bir üye ise muhasebe mesleğini temsil eder. Komisyon yerel yönetimlerin başvurularında uyulacak politika ve işlem esaslarını belirler. Başvuruları onaylama yetkisi ise PWLB sekreteri ve kadrolarına devredilmiştir. Komisyon sekreteryasının işlemlerini ancak uygulama sonrasında denetler. Sekretelik personeli yirmiüç kişiden oluşur (Dünya Bankası 1992:11).

C. ALMANYA

C1. Almanya Yerel Yönetim Yapısı

Federatif devlet yapısını benimsemiş bir ülke olan Almanya'da yerel yönetim modeli eyaletten eyalete değişiklik göstermektedir. Alman yerel topluluklarının kendi özelliklerine uygun yerel yönetim modelini seçme hakları vardır. Bu çerçevede belediyeler için en az üç değişik modelden söz edilebilir.

Almanya'da yerel yönetimler, kırsal ve kentsel alanlar olarak iki büyük kümede örgütlenmişlerdir. Kırsal yörelerde yerel yönetim iki basamaklıdır: belediyeler ve ilçeler. Belediyeler kırsal nitelikli yerleşim alanlarında hizmet verirken, ilçeler, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yürütürler. Kentsel yörelerde ise ilçe ile bağlantıları olmayan tek basamaklı olarak örgütlenmiş yerel yönetim birimleri vardır.

Gerek ilçe sistemi içindeki kırsal alan belediyeleri ve gerekse de diğer belediyeler, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk yerel yönetim birimleridir. Aralarında organlar ve kaynaklar açısından fark yoktur. Görevleri ve örgütlenme açısından fark, ilçe sistemi dışındaki belediyelerin ilçenin de görevlerini yürütmeleri ve ölçek bakımından iç örgütlülük çeşitliliğine sahip olmalarıdır.

Alman yönetim sisteminde belediyelerin yetki ve görevleri ilke olarak eyalet yasaları ile belirlenmektedir. Belediyelerin temel yapıları ile ilgili model, eyalet yasaları ile belirlenmesine karşın, iç örgütlenme tümüyle belediyelere bırakılmıştır. Belediyelerin tüm çalışanları üzerinde personele ilişkin olarak işlem yapma yetkisi vardır. Belediyeler, yasalar çerçevesinde hazırladıkları yönetmeliklerle kendi beldeleri ile ilgili hukuksal düzenlemeler yapabilir ve kural koyabilirler. Ayrıca belediyeler öz kaynak yaratmak açısından vergi, resim ve harçları belirlemek, bu alanda yeni kaynaklar yaratmak yetkisine sahiptir (Yalçındağ 1992:56).

Alman yerel yönetimlerinin akçal gücü, matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenen önemli kimi vergilerin, belde sınırları içindeki hasılatından aldıklarından paya dayanır. İş çevrelerini ve girişimcileri kendi sınırları içine çekerek, yerel yönetimler bu paylarını önemli ölçüde artırabilmektedirler. Bunun yanında Almanya ölçeğinde kurulmuş olan akçal denge sistemi içinde merkezi yönetim, yerel

yönetimlere düzenli ve nesnel ölçütlere dayanan kaynak aktarımı yapmaktadır.

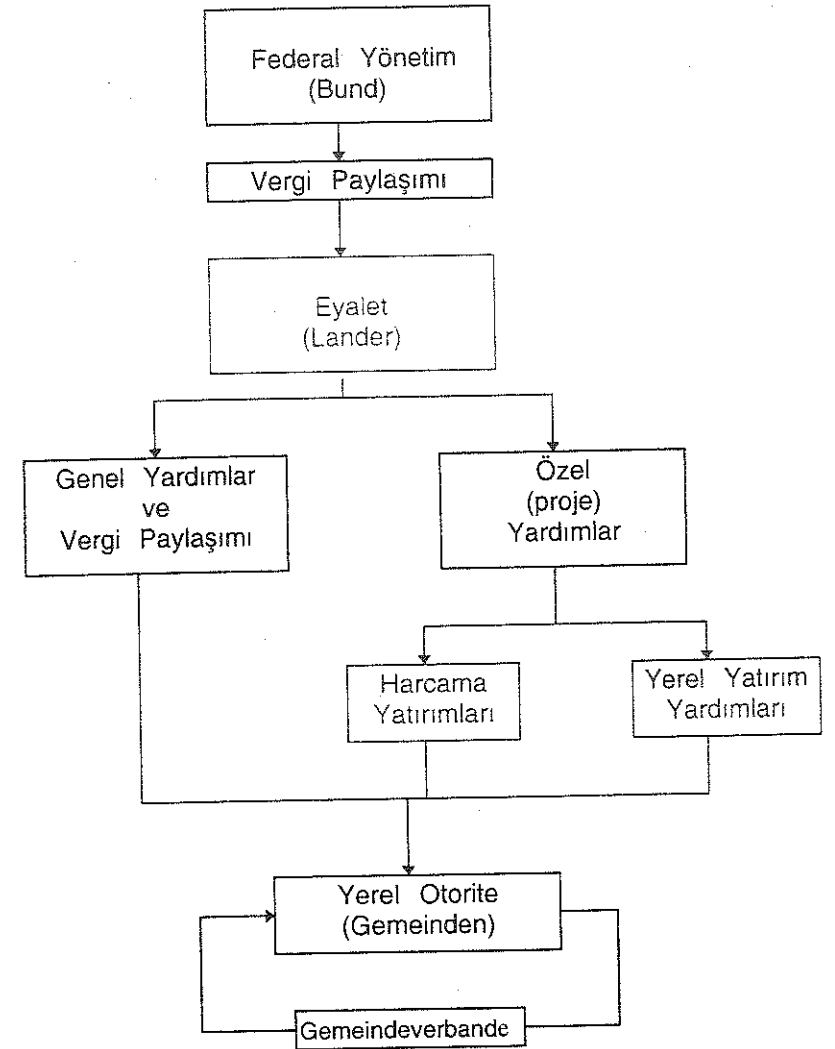
Almanya'da yerel yönetimler, kamusal harcamaların %25'inden fazlasını yapmakta ve kamu görevlilerinin %31'inden fazlasını istihdam etmektedirler (Yalçındağ 1992: 16-17). İlçe gelirlerini, %33.9 ile federal yönetim ve eyalet yardımları, %9.3 ile vergiler, harçlar ve ücretler, %32.6 ile ilçe payları, %7.8 ile krediler ve %16.4 ile çeşitli gelirler oluşturmaktadır. İlçe tasarruf sandıkları ilçeye hem gelir sağlamak hem de ilçe için bir kredi kuruluşu olarak işlev yapmaktadır (Yalçındağ 1992:36).

Belediyenin gelirleri; vergiler, harçlar, ücretler, katılma payları, merkezin yardımları ve kredilerdir. Belediyelerin öz gelirleri gelir kaynaklarının 3/4 ünü oluşturur. Diğer bir önemli nokta, belediyelere, yerel topluluğa belli alanlarda vergi koyma yetkisinin verilmiş olmasıdır. İlçelere verilmemiş olan bu yetki sonucunda belediyelerin önemli ölçüde gelir sağladıkları görülmektedir. Gelirleri %30 ile vergiler, %23 ile katılma payları ve ücretler, %25 ile merkez yardımları ve %22 ile krediler oluşturmaktadır.

Belediye gelirlerinin yaklaşık %22'si kredilerden sağlanmaktadır. Belediyeler kendi kredi sandıklarından borç alabildikleri gibi, özel finans kurumlarına da borçlanabilir ya da kendileri doğrudan tahvil çıkarabilirler.

Merkez yardımların yaklaşık yarısı genel yardım niteliğindedir ve belediyeler arasında akçal dengenin sağlanmasına katkıda bulunacak biçimde dağıtılmaktadır. Yardımların diğer yarısı ise proje yardımı niteliğindedir. Federal yönetim ve eyaletlerden gelen yardımlar aşağıdaki şemada gösterilmektedir. Genel olarak bu yardımlar, toplu taşıma hizmetleri, yol ve hastane yapımı ya da kentsel yenileme için kullanılmaktadır. Bu dikey transferlerin yanı sıra, yerel otoriteler arasında, özellikle ulaşım ağı gibi ortak ya da dışsalılığı olan projeler için, yatay transferler de yapılmaktadır.

20. yüzyıl başlarına kadar yerel yönetimlere kredi sağlayan en önemli mali kuruluş tasarruf sandıkları iken, bugün tüm özel ve kamusal kredi kurumları yoğun bir rekabet içerisinde yerel yönetimlere kredi sağlamaktadırlar. Bu alanda, sadece belediye tahvilleri konusunda sınırlama getirilmiştir. İlgili yasaya göre belediyeler adına tahvil ihracı, ancak Tasarruf Sandıkları Organizasyonları ve İpotek Bankaları aracılığı ile gerçekleştirilebilir.



Kaynak: Bennet, Krebs

C2. Almanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

C2.1. Belediye Tasarruf Sandıkları

Sermayeleri ve yönetimleri yerel yönetimlere ait olan Tasarruf Sandıkları, belediye bankacılığında önemli bir örnek oluşturmaktadır. Tasarruf Sandıkları, Alman Bankacılık sektöründe özel ticari bankalar ve kooperatif bankalarıyla birlikte sistemin üçüncü kısmını oluştururlar. Yerel yönetimlere yönelik kredi faaliyetlerinin yanısıra diğer bankacılık işlemlerini de gerçekleştirmektedir. Tasarruf sandıkları 600 kuruluşu ve 17000 şubesiyle kooperatif bankalarından sonra gelen en büyük kuruluştur (Klein 1982:945).

Tasarruf Sandıkları Organizasyonu, bankacılık faaliyetlerini üçlü bir örgütlenme yapısı içerisinde gerçekleştirmektedirler. Bu üçlü yapı, tabanda tasarruf sandıkları, ortada tasarruf sandıkları için adeta bir merkez bankası işlevi gören Eyalet Bankaları / Ciro Merkezleri (Die Landesbanken / Girozentralen) ile, tepede yer alan Alman Ciro Merkezleri ve Belediye Bankası'ndan (Deutsche Girozentrale Deutsche Kommunalbank) oluşur (Altay 1995:107)

Tasarruf Sandıkları örgütlenme modelinin en alt basamağında yer alan, faaliyetlerini yöresel ve yerel düzeyde yapan bankalardır. Hahn'a göre, faaliyet alanlarının sınırlanmasının temel nedeni, tasarruf sandıkları arasında rekabeti önlemektir (aktaran; Altay 1995:109). Bu nedenle tasarruf sandıkları, yalnızca, kuruldukları ve sorumluluklarını taşıyan belde, ilçe ya da il düzeyindeki yerel yönetim birimlerinde bankacılık işlemlerini yerine getirebilirler.

Tasarruf sandıkları, bazı istisnalar dışında, şekil olarak kamu hukuk sistemine bağlı belediye kuruluşlarıdır. Tasarruf sandıklarına ilişkin yasal düzenlemeler, belediyelerin ekonomi hukuku ile ilgili eyalet hukukunun içerisinde yer alır. Diğer tüm kredi kuruluşları gibi tasarruf sandıkları da kredilerle ilgili konuları düzenleyen yasaya ve kredi konusunda Federal Denetim Bürosunun denetimine tabidir (Klein 1982:946). Sandıkların bankacılık faaliyetlerinin türleri ve kapsamı Tasarruf Sandıkları Yönetmelik ve Tüzükleri ile düzenlenmiştir.

Tasarruf Sandıkları, "Eyalet Tasarruf Sandıkları Yasaları"na göre yalnızca yerel yönetimler tarafından kurulabilir (Altay 1995:110). Özel Ticaret Hukuku hükümlerine göre varolanlar dışında, yeni

tasarruf sandığı kurulmasına izin verilmemektedir. Halen yedi özel tasarruf sandığı bulunmaktadır.

Tasarruf Sandıkları'nın kuruluş sermayeleri yoktur. Ana sermayeleri, yedek ve ihtiyat akçelerinden oluşmaktadır. Yedek ve ihtiyat akçeleri, sandıkların bir faaliyet yılı içerisinde yaptığı ticari işlemleri sonucundaki karlardan oluşur. Ana sermayesi olmayan tasarruf sandıklarının güvenliği için Bölgesel Tasarruf Sandıkları ve Ciro Birlikleri'nin hepsi kriz durumlarında geçerli olmak üzere "Tasarruf Sandıkları Destekleme Fonu" oluşturmuşlardır. Fonun diğer bir amacı da, sorumluluğunu sınırsız bir şekilde taşıyan ilgili yerel yönetim birimlerinin korunmasıdır. Fonun yasal temeli birlikler tarafından çıkarılan yönetmeliklerdir. Fonun kaynağını bilançosundaki 'Müşteri Alacakları' kaleminin %0.3ü oranındaki müşterek sorumluluk miktarı oluşturur (Altay 1995:110-111).

Yardım sandıkları, belediyeler dışında yerel ekonomilerin de kredi ve finans kaynaklarıdır. Kendi bölgelerindeki ekonomik yapının gelişmesi amacıyla, gelişmeye uygun dallarda, yeni işletmeler için kredi sağlarlar (Klein 1982:947). Sandıkların temel mali kaynakları öz sermayeleri, ihtiyat akçeleri, mevduatlar, tahvil ihracı ile elde edilen fonlar ve Merkez Bankası'ndan sağlanan kredilerdir (Altay 1995:112).

Sadece kendi faaliyet alanlarındaki kredi taleplerine ek olarak genelde tüm bankacılık işlemleriyle de ilgilenen Tasarruf Sandıkları, büyük ölçekli kredi taleplerini, Tasarruf Sandıklarının merkez bankası işlevini üstlenen Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri ile karşılamaktadırlar. Sandıklar, borsadaki işlemlerini ya ilgili Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri aracılığı ile, ya da, kendileri doğrudan gerçekleştirmektedirler (Altay 1995:115-117).

Yardım sandıklarının özerkliği ya da bağımsız bir ekonomi politikası izlemeleri sözkonusu değildir. Amaçları belediyelerin ekonomik hedeflerine ulaşmalarında yardımcı olmaktır. Yardım sandıkları geleneksel olarak belediyelerin özel bankalarıdır ve belediyelere harcama kredisinden yatırım kredilerine kadar çok çeşitli mali yardımlar sunarlar. Sandıkların belediye kredileri belediyelere, belediye birliklerine, belediye işletmelerine, eyaletlere ve hatta merkezi idarenin özel amaçla kurulmuş kuruluşlarına verilen kredileri kapsamaktadır. (aktaran Altay 1995:120) Kısa, orta ve uzun vadeli krediler olarak sunulan belediye kredilerinin büyük çoğunluğu uzun vadelidir. Bu uzun vadeli krediler yollar,

kanalizasyon, içme suyu, köprü, enerji, okul, hastane ve kreş gibi yatırımların gerçekleşmesine yöneliktir.

Belediye kredileri vade yapıları yanısıra niteliklerine göre de sınıflandırılmaktadır. Bunlar 'saf' ve 'teminatlı' belediye kredileridir. (aktaran Altay 1995:122) 'Saf' belediye kredileri, kamu tüzel kişisi olan belediyelere, eyalet ve merkezi idareler tarafından doğrudan açılan kredilerdir. Bu kredi türünde, kredi gereksiniminin zorunluluktan kaynaklanması koşulu vardır. Ancak ilgili koşul ekonominin genel dengesine herhangi bir şekilde zarar veriyorsa, Federal Devlet veya eyalet yönetimi kredinin verilmesini engelleyebilir. Teminatlı belediye kredisi ise, bir yerel yönetim kuruluşunun veya kamu idaresinin garantisi ile kredinin özel birimlere verilmesidir. Dolaylı belediye kredisi olarak da anılan bu tür krediler, genellikle konut yapımı ve ekonomik olarak geri kalmış bölgelerdeki işletmelerin kuruluşu ve faaliyette bulunmalarını destekleme amacıyla kullanılmaktadır (Schoppmann'dan aktaran Altay 1995:122).

Kredi alımında ilk izin kamu denetim organlarından gelir. Alınması öngörülen kredinin faiz ve vade yapısı yanısıra, borç talep eden yerel yönetimin borç ödeyebilirlik kapasitesi ve alınacak kredinin yerel yönetim kuruluşunun yasal görevleri arasında sayılan bir görev için kullanılıp kullanılmayacağı, kredi izni için kullanılan diğer kriterlerdir. Yerel yönetim kuruluşu tüm sorumlulukları kabul etse bile denetim organından izin alınmamış kredi talebinin hükmü yoktur (Schoppmann'dan aktarım, Altay, 1995, 124).

Sandıkların denetim ve gözetimleri Alman Bankacılık Yasası'na göre Federal Bankacılık Denetleme Kurulu tarafından yapılır. Ayrıca yıl sonu faaliyetlerinin denetimi bölgesel düzeyde örgütlenmiş olan Tasarruf Sandıkları ve Ciro Merkezleri Birlikleri tarafından gerçekleştirilir (Altay 1995:125).

Tasarruf Sandıkları, kredi sağlamanın yanısıra, belediyelerin mali sorunlarına çözüm bulunması için danışmanlık hizmetleri de verirler. Belediye bütçelerinin hazırlanmasından, finansman planları yapılmasına ve finansman gereksinimlerinin belirlenmesine dek bir çok konunun incelenmesinde ilgili yerel yönetim ile birlikte çalışırlar.

Tasarruf sandıkları, ilgili yerel yönetimin sınırları içerisinde yer alan kurum temsilcilerinden oluşan yönetim kurulları tarafından yönetilirler. Yerel Birlik delegelerince seçilmiş olan denetleme kurulları,

sandıkların izleyecekleri politikaları belirlerler ve yönetimlerini denetlerler. Özetle, yönetim yapısı kendi kendini yönetme sistemi üzerine kurulmuştur (Klein 1982:946).

Tasarruf Sandıkları Organizasyon modeli içinde ikinci kademede örgütlenmiş olan Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri'nin iki işlevi vardır. İlki Tasarruf Sandıkları için merkez bankası işlevini yürütmesi, ikincisi ise eyalet bankası olmalıdır. Tasarruf Sandıkları'nın, menkul kıymet işlemleri ve dış işlemler gibi, yasal kısıtlamalar ya da iş hacimleri nedeniyle gerçekleştiremeyecekleri işleri yapmaları, Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri'nin merkez bankası olarak işlev üstlenmesine neden olur (Stein'den aktaran Altay 1995:128).

Eyalet Tasarruf Sandıkları Yasalarına bağlı olan Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri tüm bankacılık işlemleri ile uğraşmaktadırlar. Bankanın en önemli finansman kaynağı belediye tahvillerinin ihracıdır. Gerçekleştirilen bankacılık faaliyetleri, Tasarruf Sandıkları ile paralellik göstermektedir. Faaliyetlerinin ağırlık noktalarını yatırım kredileri, dış ticaret finansmanı, belediye ve diğer kamu kredileri ve konut kredileri oluşturmaktadır (Stein'den aktaran Altay 1995:130).

Tasarruf Sandıkları Organizasyon modeli içinde en üst kademede örgütlenmiş olan Alman Ciro Merkezleri ve Belediye Bankası (Deutsche Girozentrale-Deutsche Kommunalbank), bankacılık faaliyetlerini Tasarruf Sandıkları ve yerel yönetim kuruluşları ile değil, ülke düzeyinde 12 tane olan Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri ile yapmaktadırlar. Banka'nın görevleri Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri'nin likidite rezervlerinin yönetimi ve denkleştirilmesinin korunması, Tasarruf sandıkları ile Eyalet Bankaları/Ciro Merkezleri arasındaki ödemeler dolaşımının istikrarının sağlanması, belediye kredilerinin denetimi ve belirli durumlarda da özel kredilerin teminidir. Gerçekleştirilen bankacılık faaliyetleri ise, içerisinde belediye kredilerinin de yer aldığı kamu kredileri, menkul kıymet işlemleri ve özellikle para ve döviz işlemleri üzerinde yoğunlaşan uluslararası bankacılık faaliyetleridir (Altay 1995:130-131).

Tasarruf Sandıkları Organizasyon modeli Alman mali sektöründe bankacılık faaliyetleri ve belediyelere sağladıkları doğrudan yardımların dışında bağlı şirketleri aracılığı ile aşağıdaki faaliyetleri de gerçekleştirmektedir: (Altay 1995:131-133)

- i. Menkul ve gayrimenkul işlemlerinde fon kurup yöneten yatırım bankacılığı faaliyetleri,
- ii. Sigorta işlemleri ve işletmeciliği,
- iii. Leasing işlemleri,
- iv. Factoring işlemleri,
- v. 'Venture capital' işlemleri,
- vi. Konut sektörüne yönelik faaliyette bulunan Yapı Tasarruf Sandıkları (Die Bausparkassen) ile bu sektöre yönelik ortak kredi faaliyetleri,
- vii. yerel yönetimlerin yaşlılar evi açmak, spor ve kültür tesisleri yapmak, öğrenci bursu vermek gibi sosyal ve kültürel amaçlı faaliyetlerini desteklemek (yıllık karlarının bir kısmını yasal bir zorunluluk olarak bu faaliyetlere ayırmak zorundadırlar) (Klein 1982:947)

Yardım sandıklarının büyümeleri, geniş anlamda belediye karlarının artmasına ve yerel ekonominin gelişmesine bağlıdır. Yardım sandıklarının gelişmeleri yerel ekonomilerin gelişmesini de destekleyecektir.

C3. Almanya'da Kamu Mal ve Hizmetlerinin Sunumu

Kamu yatırımlarının büyük çoğunluğu yerel yönetimler aittir. Kamu hizmetlerinin sunumunda genellikle tercih edilen yönetsel sistem belediye girişimciliği veya belediye birliğine ait bir kurum olan 'Eigenbetrieb' dir. Eigenbetrieb'in temel organları; *Danışma Konseyi* ve *Yönetici Kurul*dur. Aşağıda bu organların yapıları ve faaliyetleri örnekler üzerinden aktarılmıştır.

Örneğin, Berlin Su İşleri'nin Danışma Konseyi, işçilerden beş temsilci ile Kent Meclisi'nden beş temsilciyi içerir. Berlin Belediye Başkanı'nın bir temsilcisi Konsey'e başkanlık eder ve karar aşamasında eşitlik olması durumunda Başkanın kararı belirleyici olur. Danışma Konseyi'nin görevleri; Kurul üyelerinin atanması, geri çağırılmaları ve yıllık planların onaylanmasıdır. Ticari, teknik ve personel alanlarından sorumlu müdürlerin oluşturduğu Yönetici Kurul ise, şirketin genel olarak işletilmesinden, yatırım planlamasından, orta ve uzun vadeli ekonomik planlardan, talep tahminini içeren satış planlamasından ve personelin atanmasından sorumludur. Şirket ticari amaçlarla faaliyetlerde bulunabilmektedir ancak, Berlin Meclisi'nin fiyatlandırma konusunda son sözü söyleme hakkı vardır. Bu şekilde çalışan diğer bir şirket örneği, Bremen Belediye Şirketi'dir. Su, elektrik, gaz dağıtımı ve ısıtma sistemlerinden

sorumlu olan Bremen Belediye Şirketi, yıllık ortalama 50-100 milyon DM kar elde etmektedir.

Kırsal belediyeler ise su sağlamak için genellikle özel-amaçlı kurumlar (Zweckverband) oluştururlar. Bu tür bir kurumun temel organları Meclis, Komite ve Yöneticidir. Bir üst kurul olarak çalışan Meclis, ekonomik planın hazırlanılmasından, Yönetici'nin ve onun sekreteryaşının atanmasından sorumludur. Başkan, Meclis içinden yine Meclis tarafından atanır. Komite, ihaleleri ve Meclis tarafından alınacak kararları hazırlar. Yönetici tüm günlük işlerden sorumludur ve kurumun yasal ve yönetsel temsilcisidir. Meclis ve Komite toplantılarında yer alır ancak oy hakkı yoktur.

Bu tür şirketlerde, sunulan mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmaları için kullanılan ölçütler; (özellikle içme suyunda) sunum maliyetlerinin tümünün satışlar yoluyla karşılanması ve tarifelerin halk tarafından kolaylıkla anlaşılabilir olmasıdır. Fiyatların belirlenmesi maliyet temelli olduğundan, örneğin su birim fiyatları, farklı bölgelerde -doğal koşullar yüzünden- farklı oluşmaktadır. Bu konuda şirketler arasında çapraz sübvansiyon yoktur. Kar elde edilmesi yönünde bir kısıtlama da yoktur. Elde edilen kar genellikle gelecekteki sermaye yatırımları için kullanılır. Federal Yasa'ya göre devlet, servislerin sunumunda tekel olma durumundan yararlanamaz. İlgili yasa, 'kamu sektörü kuruluşları, kamu çıkarının gerekli kıldığı ve hizmetin özel sektör tarafından sağlanamadığı durumlarda hizmet sunum kuruluşlarını işletebilir' der. İçmesuyunun aksine, kanalizasyon işlerinde kar elde edilmesine yasayla izin verilmemektedir; bunun nedeni ise ana sisteme bağlanmanın zorunlu olmasıdır.

Genelde, içmesuyu sunan şirketlerin hem yatırım harcamaları hem de işletme harcamaları su ücretleri ile karşılanabilmektedir. Ancak, sermaye yatırımlarının yerinde karşılanamadığı küçük yerleşme birimleri yönetimlerine, eyalet yönetimleri transfer veya bağış biçiminde kaynak aktarabilmektedir. Fon kontrolü ve proje danışmanlığı ise yerel topluluğu birikime yönlendirecek şekilde yapılır.

Alman Belediye Tasarruf Sandıkları, yerel otoritelerin ve kamu girişimlerinin, altyapı yatırımlarının finansmanı için başvurabilecekleri en önemli kuruluştur. Yerel yönetimlerin sermaye ihtiyaçlarının en azından %30'u bu bankalar tarafından sağlanmaktadır.

D. İTALYA

D1. İtalya Yerel Yönetim Yapısı

İtalya'nın, köklü yerel yönetim geleneği vardır. Komün yapısının gelişimi, tarihçiler tarafından, 12. Yüzyıldan bu güne kadar izlenmiştir. Ancak bugünkü komün yapı, geçmişteki anlayıştan farklı olup, bu yapı 19. Yüzyıl başlarında oluşmaya başlamıştır. 1802 ve 1814 yılları arasında, Fransa egemenliği altında, yönetimde merkeziyetçilik başlamış ve yerellik kavramı zayıflamıştır.

Bugünkü yapı ise son 125 yıl boyunca uygulanan yasamanın toplanılmasıdır. Her yeni politik rejim eskisine yeni bir katman eklemiştir. Dolayısı ile tek bir anlayıştan söz etmek mümkün olmamaktadır. Savaş sonrası, yeni anayasa ile getirilen sistemle, varolan komün ve il yönetimlerine bölge yönetimleri eklenmiştir. Yeni anayasa ile beş adet özel, onbeş adet de genel bölge kurulmuştur. Ancak merkezi yönetimden bölgelere yetki aktarımı kuruluş aşamasında (1977 yılında yetkilere dair bir kanun hükmünde kararname çıkışına kadar) sağlanamamıştır.

Özel statüdeki bölgelere özel bazı yetkilerin yanı sıra, tamamlayıcı ve birleştirici yetkilerin de verilmekte; genel statüdeki bölge yönetimlerine ise sadece bir takım özel yetkiler verilmektedir. Genel olarak bölge yönetimleri üç ana alanda göreve sahiptirler. İlk olarak, sağlık, ulaşım, kütüphaneler, müzeler ve bir dereceye kadar eğitim alanında görevlendirilmişlerdir.. İkinci olarak, kent ve bölge planlaması alanında ve su kaynakları ve ormanların denetiminde rol oynarlar. Son olarak da tamamen bölgelere ait olan, turizm, tarım, yerel ticaret ve balıkçılık ile ilgili ekonomik sorunlarda söz sahibidirler. Merkezi yönetim ise bu alanlarda, dış ilişkiler, para politikası, endüstriyel politika ve eğitim konularını üstlenmiştir.

İl yönetimlerinin ise her zaman karmaşık bir yapısı olmuştur. Bir yandan bir yerel yönetim birimi olma özelliğine sahipken, diğer yandan, coğrafi bölümler ile tanımlanmış birer merkezi yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu durum her iki konumda olmanın yararlarını birleştirme olanağına imkan verdiği için uzun yıllar bu ikilem sürmüştür. İleriki yıllarda ise illerin bir takım görevleri bölge ve komün yönetimlerine aktarılmıştır.

Üçüncü birim olan komün yönetimlerinin en çarpıcı özelliği, sürekli bölünmelere gidilmesidir. Bugün İtalya'daki komün sayısı 8066'dır.

Komünlerle ilgili en belirgin gerçek ise, sayılarından ziyade, sosyal ve coğrafik açıdan heterojen yapılarıdır. Ne nüfus yoğunluğu, ne de birim alanlar açısından bir benzerlik kaydedilebilir.

Uzun geçmişlerine rağmen komünler İtalya tarihinde marjinal bir rol oynamaktan öteye gidememişlerdir. Bunun temel sebebi ise, birbirini izleyen her politik rejimde, komünlerin fonksiyonlarını, merkezi yönetimlerin özel kurumlarına aktarmaları olarak gözükmektedir.

D2. İtalya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

D2.1. Mevduat ve Kredi Bankası

Temel amacı mevduat toplamak olan Mevduat ve Kredi Bankası, 1863 yılında kurulmuş, Fransa'daki Mevduat ve Emanet Sandığı'na benzer bir kuruluştur. Banka'nın bünyesinde gönüllü tasarrufların yanı sıra, zorunlu mevduat da bulunmaktadır. 1985 yılında kurulmuş olan Posta Tasarrufları Bankası'nın da tasarruflarını Mevduat ve Kredi Bankası'na vermesiyle Banka önemli bir mali kuruluş haline gelmiştir (IULA-EMME 1993:48-51).

Banka 1983 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile bir devlet kuruluşu olmaktan çıkarılmış ve özerk bir kurum haline gelmiştir. Bu şekilde çalışmalarını sürdüren kurumun başlıca etkinliklerinden biri yerel yönetimlere ve olanların oluşturdukları "su konsorsiyumları", "arazi iyileştirme ve geliştirme konsorsiyumları" gibi konsorsiyumlara 20 ila 30 yıla kadar uzun erimli krediler açmaktır. Bu krediler, çeşitli bayındırlık işleri, kamu ulaşım sistemleri ve kamu binaları edinmek için kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra, banka, toplu konut yapımı için ilgili kurum ve kuruluşlara kredi açmaya da yetkilidir.

Banka'nın Hazine'ye borç vermek ve çeşitli yasalarla kurulmuş kimi fonları yönetmek gibi Hazine'nin nakit akışını düzenleyici görevleri de bulunduğundan önemli miktarda karşılık bulundurmak zorundadır. Banka elindeki fonlarla, Hazine'nin ve yerel yönetimlerin tahvillerini alabildiği gibi, sermayesine katılmış olduğu şirketlerce çıkarılan taşınır değerleri ve yasalar ile belirlenmiş amaçlar için çıkarılmış taşınır değerleri de satın alabilmektedir (IULA-EMME 1993:48-51).

D2.2. Bayındırlık İşleri Kredi Konsorsiyumu

İtalya'nın en eski kredi kurumlarından sayılan Bayındırlık İşleri Kredi Konsorsiyumu, orta ve uzun erimli kredileri ile yerel

ekonomilerin gelişmesine büyük ölçüde katkıda bulunmuştur. 1919 yılında kurulmuş olan kurumun kuruluş amacı; "ulusun gelişmesini ve yeniden bayındırlaşmasını özendirmek" olarak belirlenmiştir. Ulusal projeleri bir ölçüye kadar desteklemiş olmasına karşın, etkinliğinin büyük bir bölümünü, yerel bayındırlık işleri yapan kuruluşlara açtığı krediler oluşturmuştur.

Kurum, otoyol yapan imtiyazlı şirketlere yardım sağlaması ve de telefon ve elektrik ile ilgili kamu kuruluşlarına finansman sağlamak için kurulmuş olan ICIPU (Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilita) ile birleşmesi sonucunda etkinlik alanı oldukça genişlemiştir (IULA-EMME 1993:48-51).

Konsorsiyum kamu kuruluşları ile onlara bağlı kuruluşlara finansman sağlamanın yanı sıra, sanayi şirketlerine, hizmet sektörüne, yurtiçi ve de yurtdışı çalışmalarını sağlamak üzere kredi açabilmektedir. Ayrıca "leasing" işlemleri yapan girişimleri desteklemekte ve kendi yasasında ve öteki yasalarda yer alan hükümler çerçevesindeki herhangi bir mali işlemi de, belirlenmiş hedeflerini gerçekleştirmek için gündemine alabilmektedir (IULA-EMME 1993:48-51).

Konsorsiyumun sağladığı destekten, bölgeler, belediyeler, posta ve hava limanı kuruluşları, üniversiteler yararlanmaktadırlar. Sağlanan krediler, kanalizasyon, su şebekeleri, eğitime ilişkin yapılar, yol yapımı aydınlatma tesisleri, spor tesisleri, belediye binaları, mezbahalar, limanlar ve liman tesisleri yapımı ve benzeri işlere yöneliktir. Bunun yanı sıra, belediyelerin sahip olduğu şirketler de benzer yatırımlar için, bu kredilerden yararlanabilirler.

Kentleşme programlarının hazırlanması ve uygulanması, toplu konut, yeniden bayındırlaşma işlemleri, arazi kullanma ve koruma projelerinin hazırlanması ve uygulanması, su kaynaklarının, ormanların, sahillerin çevresel özelliklerinin ve sanatsal mirasın korunması da Konsorsiyum kredilerine açık etkinliklerdir (IULA-EMME 1993:48-51).

Konsorsiyum'un açtığı kredilerin güvencesi, borçlu tarafından verilen ödeme emirleri ya da kar kaynağı üzerine keşide edilmiş ödeme emirleridir. Borçlu verdiği ödeme emirlerini bütçesinin ilk üç bölümüne yazmak zorundadır. Borçlu, devletten aldığı yıllık ödenekleri de garanti olarak gösterebilir (IULA-EMME 1993:48-51).

E. FRANSA

E1. Fransa Yerel Yönetim Yapısı

Fransa'daki yerel yönetimler makro düzeyde, bölgeler, bölümler, arrondismanlar, kantonlar ve komünler olmak üzere beş düzeye bölünmüştür. Bunlardan arrondismanlar ve kantonlar sadece sınırlı ölçüde söz sahibi olup, polis hizmet alanları ya da diğer başka coğrafi bölünmelerden oluşmuşlardır.

Komünler, Fransa'daki yerel yönetim düzeninin temel taşıdır. Napolyon döneminden bu zamana çok büyük değişikliğe uğramamışlardır. Buna karşılık bölgeler ve bölümler tamamen merkezi yönetimin oluşturduğu, daha bağımlı birimlerdir. Komünlerde, yol tamirleri, çöplerin işlenmesi ve okulların bakımı gibi servisler yürütülmektedir, ancak pek çok değişik kapasitede komün olduğu için, her birimde farklı hizmetler verilmektedir(Chandler, 56).

Bölümler, komünlerden sonra ikinci katmanı oluşturmaktadırlar. Napolyon tarafından kurulmuş olan bölümler, merkezi ve yerel fonksiyonların bir araya geldiği ana noktalar. Görevleri arasında bazı yolların yapımı, bazı kişisel sosyal servislerin dağılımı ve turistik düzenlemeler yer almaktadır. Bölümde, o çevrenin ihtiyaçlarını merkezi yönetime iletmekle yükümlü ve işleri bakanlığına karşı sorumlu bir hükümet temsilcisi bulunmaktadır. Ancak bu temsilcinin yaptırım gücü kimi zaman bölüm meclislerininkini aşmıştır.

Bölgeler ise Fransız yerel yönetim sistemi içerisindeki en yeni yapılardır. 1964 yılından bu yana varlığını sürdüren bölgeler içerisinde ekonomik planlama ve bölgesel ölçekte kent planlama kararları alınmaktadır. 1972 ve 1973 yıllarında Başkan Pompidou tarafında bölgelere ekonomik ve sosyal gelişimi sağlama görevi verilmiş ve bu konuda gerekli finansın bulunması da bu göreve eklenmiştir. Buna karşın, bölgeler yapılan bütün reformlara rağmen yetrsiz yetki ve kısıtlı kaynak sorunları ile karşı karşıya kalmışlardır.

Bölgeler her zaman halktan uzak ve ayrı birimler olmuşlardır. Fransız sisteminde hakim olan birimler, Paris'teki merkezi hükümet, bölümler ve komünler olarak algılanmıştır. Bölgeler ise en fazla,

Avrupa Topluluğu ekonomik plan kararlarının uygulanmasında aktif olarak bulunurlar.

E2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Devletin belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde, yerel yönetimlere bırakılmış olan kimi vergiler vardır. Bunlardan, bina ve arazi, oturma ve meslek vergileri gibi vergiler bütün yerel birimlerce (belediye, il, bölge), çöp vergisi ise salt belediyelerce alınan dolaysız vergilerdir. Öte yandan, imar, belli bir semtteki yoğunluk sınırının az olması, taban alanı katsayısının aşılması bir yapının gerçekleşmesi gibi durumlarda alınan dolaylı vergileri de belediyeler almaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirlerinin bir bölümünü de devlet yardımları oluşturmaktadır. Fransız yerel yönetimleri, bir üst yönetimden izin almaya gerek kalmaksızın borçlanabilmektedir.(Keleş 1994)

E3. Fransa'da Yerel Yönetim Bankacılığı

E3.1 Mevduat ve Emanet Sandığı

Fransa'da, dünyanın en önemli finansman kurumlarından olan Mevduat ve Emanet Sandığı (Caisse des Depots et Consignation-CDC) kuruluş yılı olan 1816'dan bu yana hizmet vermektedir. İlk kurulduğu zamanlarda bir devlet bankası olmasına karşın, daha sonraki yıllarda hükümetin müdahalesi sınırlı ölçüde kalmış ve geniş bir özerkliğe sahip olmuştur. CDC'nin kaynaklarının büyük bir kısmını, halka ait vergiden muaf tasarruf mevduatları, sosyal güvenlik, konut ve emeklilik fonları gibi çeşitli kamu kuruluşları ile sosyal kuruluşların fonları ve noterler ile diğer görevlilerin zorunlu mevduatları teşkil eder (Dünya Bankası 1992:8-10; IULA-EMME 1993:41-43).

CDC yerel yönetimlere verilen kredilerde önemli bir rol oynamıştır. Yerel yönetimler gereksinim duydukları finansman için tahvil çıkarmak veya ticari bankalara başvurmak olanağına sahip olmalarına karşın, mevduatlarının vergiden muaf olması nedeniyle, bu kaynaktan düşük krediler verebilen CDC'yi tercih etmişlerdir. CDC yerel yönetim projelerini kendi kaynaklarından finanse ederken sermaye piyasasından ilave kaynaklar bulmak yolu ile kendisine bağlı olarak kurulan CAECL (Caisse D'Aide Equipement des

Collectivites Locales tarafından da çoğu zaman desteklenmiştir (Dünya Bankası 1992:8-10; IULA-EMME 1993:41-43).

1980'lerin ilk yarısına kadar CDC kredileri yerel yönetimlere teknik yardım paketlerinin sağlanmasında da katkıda bulunuyordu. SCET adlı bir kurum aracılığı ile CDC kredileri danışman mühendislik, inşaat kontrolü ve faaliyet yönetimi hizmetleri ile destekleniyordu. Faaliyet yönetimi hizmetleri, finanse edilen projeleri yönetmek üzere yerel yönetimlerle ortaklaşa kurulan bağımsız şirketler eliyle sürdürülmekteydi. Yerel yönetimlerin büyük ve karmaşık altyapı projelerinin takip ve kontrolünde kendi mühendisleri kadar tecrübeli olmadığı varsayımından hareket eden SCET bu işlevleri yerel yönetimler adına üstlendi (Dünya Bankası 1992:8-10) (IULA-EMME 1993:41-43).

1982'de Fransa'nın merkeziyetçiliği azaltma politikası üzerine CDC'nin çalışmaları ivme kazanmıştır. Bundan sonra CDC yerel yönetimlere daha çeşitli mali ürün ve hizmetler sunmaya başladı. Bu çerçevede, kendisine bağlı kuruluşlardan bazılarını, hukuki ve işlevsel açıdan biririnden ayıracak bir şekilde reorganizasyona gitmiştir. 1987'de Credit Local de France ayrı bir anonim şirket olarak kurulmuştur. CAECL ise Credit Local'ın bünyesine dahil edilmiştir. Bu yolla, yerel yönetimlerin finansmanı ile bütün faaliyetleri CDC birimin de toplanmış oldu (Dünya Bankası 1992:8-10; IULA-EMME 1993:41-43).

Diğer yandan, CDC mühendislik, danışmanlık ve yönetim hizmetleri veren bütün kuruluşlar Caisse des Depots-Developpment (C3D) adıyla ayrı bir holding şirketin bünyesinde toplandı. Bu şirket, emlak yönetimi ve inşaat, büyük ölçekli altyapı projelerinin inşaat kontrolü, yönetim danışmanlığı ve şehir plancılığı alanlarında hizmet veren 350 şirketin faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamaktadır. Daha sonra SCET'de C3D'ye dahil edilmiştir (Dünya Bankası 1992:8-10; IULA-EMME 1993:41-43).

Yapılan reorganizasyon sonucunda Credit Local ve C3D arasında hiçbir ilişki kalmamıştır. Belediyeler Credit Local'den kredi alsalar bile, mühendislik hizmetleri için C3D dışındaki bir firma ile anlaşabilmektedirler. Ya da C3D gurubuna dahil bir firma ile anlaşmalarına rağmen Credit Local dışındaki bir kaynaktan finansman sağlayabilirler.

Credit Local, kısa ve uzun vadeli krediler ve leasing yoluyla finansman da dahil olmak üzere yerel yönetimlere pek çok çeşit mali ürün sunmaktadır. Kendisine bağlı bir kuruluş olan Floral aracılığı ile, yerel yönetimlerin sermaye ihtiyaçlarını biraraya toplayıp, onların adına tahvil çıkarır. Daha sonra bu fonlar yerel yönetimlere aktarmaktadır. Faiz ve geri ödeme şartları tahvilin getirisine ve vadesine göre belirlenir. Kendisine bağlı bir başka kuruluş olan Credit Local International vasıtası ile, yerel yönetimlere sağlanan finansman hizmetleri konusundaki tecrübesini, merkezîyetçiliğin azaltılması için mali çerçevelerini güçlendirmek isteyen ülkelere aktarır (Dünya Bankası 1992:8-10; IULA-EMME 1993:41-43).

F. NORVEÇ

F1. Norveç Yerel Yönetim Yapısı

Norveç yerel idareleri iki türdür: Bunlar belediye ve ilçelerdir. Ülkede büyüklük ve nüfusları çok farklı 439 belediye vardır. 1950'lerde belediye sayısı bugünkünün iki misline yakın iken günümüzde birleştirilerek sayıları 439'a indirilmiştir. Norveç'te en küçük belediye birimi 230 nüfusludur. En büyük şehir olan Oslo'nun nüfusu ise 461 000 dolayındadır. En küçük ilçe 75 000 nüfusludur. Norveç'in başkenti Oslo hem bir belediye hem de bir ilçedir (Tortop 1995:73).

Norveç'te yerinden yönetim, anayasada belirtilmediği halde demokratikleşmenin önemli bir gereği sayılmaktadır. Belediyelere yönetimlerine bırakılan gelir ve taşınmaz vergileri ile kendi ekonomik yapılarını kurma olanağı verilmiştir. Ancak, kaynak sıkıntısı ve ülke düzeyinde ekonomik planlamanın öneminin artmasıyla, belediyeler bu bağımsızlıklarını kaybetmeye başlamışlardır (Rowat 1980:142).

Belediyelerin en önemli görevlerinden biri, 16 yaşına kadar öğrencilerin eğitim giderlerini karşılamaktır. Bunun yanında sosyal güvenlik hizmetleri, sağlık yardımı ve su, genel sağlık, yol, park gibi teknik hizmetler ile; fiziki planlama, yapı kontrolü, kütüphane ve kültürel faaliyetler, belediyenin görevleri arasındadır. Çoğu belediye, elektrik dağıtım görevini de üstlenmiştir. Bir çok durumda, iki veya daha çok belediye bazı hizmetleri yapmak için biraraya gelirler (Tortop 1995:74).

İlçe yerel yönetimleri ise, hastane hizmetlerini, 16-19 yaş arası öğrenim hizmetlerini, bazı ara yolların yapım ve bakım hizmetlerini, mesleki ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini ve planlama hizmetlerini üstlenmişlerdir (Tortop 1995:74).

F2. Norveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı

F2.1 Norveç Belediyeler Bankası

Norveç yerel yönetimleri yapacakları yatırımların finansmanı için borçlanabilirler. Borç alma için sınırlama yoktur; ancak yabancı ülkelere borçlanamazlar. Son yıllarda, sadece iki belediyenin dış ülkelere borçlanmasına izin verilmiştir (Tortop 1995:77).

Norveç'te yerel yönetimlere kredi veren en önemli kuruluş Norveç Belediye Bankası'dır. 1926 yılında kurulmuştur. Amacı; hidroelektrik santralleri, elektrik nakil hatları, hastaneler, sağlık merkezleri, su ve kanalizasyon sistemleri, limanlar, okullar ve benzeri kamu hizmetleri için belediyelere, özel idarelere ve belediyelere bağlı kuruluşlara orta ve uzun vadeli düşük faizli kredi vermektir (IULA-EMME 1993:52).

Ulusal meclisçe onaylanan ulusal bütçede, her yıl Banka tarafından genel fonlardan açılacak krediler için, proje kategorilerine göre kotalar belirlenir. Kredi tahsis edilmesinde, Banka ile ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar arasında yakın bir işbirliği gerçekleştirilir. Belediyelerin, başka kaynaklardan borç alabilmeleri için, Banka, yerel yönetimler için garanti verir. Banka açtığı kredilere güvence olarak ipotek alır (IULA-EMME 1993:52).

Banka, hastaneler, sağlık merkezleri, elektrik santralleri, elektrik nakil hatları, sanayi bölgeleri için 20 yıl vadeli; okullar için ise 10 yıl vadeli kredi verir. Banka, yasasına göre, 40 yıldan uzun vadeli kredi veremez (IULA-EMME 1993:52).

Bunun dışında, 1949 yılında Norveç'te kendisine üye olan belediyelere, özel idarelere, belediyelere bağlı kuruluşlara ve bunların çalışanlarına borç veren Belediye Emeklilik Fonu kurulmuştur (IULA-EMME 1993:51).

Bu Fon'un belediyeler için açtığı kredi vadeleri 20-25 yıl arasında değişir. Genellikle geri ödemelere ilk iki ya da üç yıl sonra başlanır. Geri ödemeler 6 aylık taksitlerle yapılır. Yerel yönetimler bu Fon'dan aldıkları kredilerin büyük bölümünü okul yapımında kullanırlar. Okul yapımını sağlık tesislerinin yapımı izler.

G. DANİMARKA

G1. Danimarka Yerel Yönetim Yapısı

Danimarka, 14 ilçe (county) ve 275 belediyeden oluşan nüfusu beş milyon olan, bir ülkedir. 1970 reformuyla, merkezi yönetim, elindeki kamu yönetimi yetkilerinin büyük bölümünü yerel yönetimlere bırakmış; yerel yönetimleri birleştirerek, sayılarını 1300'den 275'e indirmiştir. Böylece yerel yönetimlerin parasal gücü de artmıştır (Çoker 1988:78).

Her ilçenin bir meclisi vardır. Bu meclisin üye sayısı dokuz ila onbeş arasında değişir. Üyeler altı yıllık süreler için seçilirler. İlçe meclisleri, önemli kır yolları, halk sağlığının belli konuları ve hayvan hastalıklarıyla mücadele konularından sorumludurlar (Harris 1970:80-81).

Benzer biçimde, belediyelerde de belediye meclisleri vardır. Belediye meclisleri dört yıllık süreler için seçilir. Meclis üyelerine maaş ödenmez. Üye sayısı yedi ila yirmibeş arasında değişir. Belediyelerin "Borgmaster" adı verilen başkanları da dört yıllık bir süre için seçilir. Başkana yıllık küçük ödemeler yapılabilir (Harris 1970:78).

Belediyeler; sağlık, içmesuyu, kanalizasyon, aydınlatma; sokak ve caddeler (ulusal yollar hariç); eğitim; güvenlik; yangından korunma; hastaneler vb. konularla ilgilenirler. Ayrıca; gelir ve taşınmaz vergilerini toplamak da onların sorumluluğu altındadır (Harris 1970:78-79).

G2. Danimarka'da Yerel Yönetim Bankacılığı

G2.1. Danimarka Belediye Kredi Kurumu: Kuruluşu Ve Yapısı

Danimarka'da yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenleme 1849 yılında yapılmıştır. Danimarka Yerel Yönetimler Yasası (1849) belediyelere geniş bir özgürlük; ancak aynı zamanda da ağır yatırım görevleri veriyordu. Bu görevlerini yerine getiremeyen belediyeler borçlanmaya başlayınca, 1898 yılında çıkarılan bir yasa ile, Danimarka Belediye Kurumu kuruldu. Yasa gereğince; Kredi Kurumu'na yalnızca belediyeler ortak olabilmekteydi (IULA-EMME 1993:38; Çoker 1988:79).

Danimarka Belediye Kurumu bir kooperatiftir. Üyeleri belediye ve ilçe (county) yönetimleridir. Kurum'un en yüksek organı, üyelerince seçilen, 10 kişiden oluşan Müdürler Kurulu'dur (Board of Directors). Üyelerden 8'i belediyelerce, 2'si de ilçe idarelerince seçilmektedir. Kredi Kurumu'na üyelik, yerel yönetimlerin kendi kararlarına bırakılmıştır. 14 ilçe'den 13'ü ve 275 belediyeden 273'ü Kurum'un üyesidir (IULA-EMME 1993:39; Çoker 1988:79).

Müdürler Kurulu'nun üyeleri 6 yıllık bir süre için seçilirler. Her 3 yılda bir, üyelerin yarısı dönüşümlü olarak değişmektedir. Müdürler Kurulu'nun bir başkanı ve başkan yardımcısı vardır. Kurul yılda 4-5 kez toplanır ve Kurum'un genel çalışmalarına yön verecek kararları alır (Çoker 1988:79).

Müdürler Kurulu, iki ya da üç kişiyi Yönetim Komitesi olarak seçer. Bunlardan biri Genel Müdür ve Başkan olur. Genel Müdür, Kurum'un günlük işlerini yürütür ve Kurum'u üçüncü kişilere karşı temsil eder. Yönetim Komitesi'nin görevine Müdürler Kurulu her zaman son verebilir.

1988 verilerine göre, Yönetim Komitesi bir Genel Müdür ve onun yardımcısından oluşmaktadır. Genel Müdür 14 yıldır bu görevde bulunmaktadır (Çoker 1988:80).

Kurum'un, bu üyeler dışında, tüm personeli 20 kişidir. Kurum'un bünyesinde az sayıda uzman personel bulunmaktadır (IULA-EMME 1993:39).

G2.2. Kredi Kurumu'nun Finansman Kaynakları

Kurum'un iki finansman kaynağı vardır. Birincisi 'iç kaynaklar', ikincisi 'dış kaynaklar'dır:

(a) İç Kaynaklar (Öz varlıklar):

Kurum yasası, 1985 yılına kadar, kredi alanların anaparanın binde beşini yedek akçe fonuna ödemelerini öngörüyordu. Fakat, 1985'ten başlayarak, bu oran yüzde bire çıkarıldı. Ayrıca, altı ayda bir olmak üzere, yılda iki kez anaparanın binde dördü ödenmek zorundadır. Bu oran da, 1985 öncesinde binde bir olarak gerçekleşmekteydi (Çoker 1988:80).

Yılda iki kez yapılan ödemeler, bir anlamda üyelik ödentisi niteliğindedir. Kredi alan belediyeler, kendiliğinden Kurul'un üyesi olurlar. Kurum, bir kooperatif olduğu için, üyelerinin hepsi Kurum'un borçlarından sorumlu sayılmaktadır (Çoker 1988:80; IULA-EMME 1993: 39).

Kredi Kurumu, özel ve resmi kuruluşlara da, belli bir belediyenin garantisi olmak koşulu ile kredi verebilmektedir. Garantör belediye de, Kurum'dan kredi alan belediye gibi kendiliğinden Kurum'un üyesi olmaktadır. Bu arada, Kurum üyeliği yalnız belediyelerle sınırlanmıştır. Bu, belediyenin garantisiyle kredi alan diğer kuruluşların üyeliği söz konusu değildir (Çoker 1988:80).

(b)Dış Kaynaklar:

Kurum'un dış finansman kaynağı, sermaye piyasasına bonolar(tahvil) sunmak yoluyla sağlanmaktadır. Bu bonolar, Kurum'un finansman kaynağı açısından çok önemlidir (Çoker 1988:81).

Kredi almak isteyen belediye ve kuruluşlara, Kurum, istedikleri miktara göre bono vermektedir. Belediye ve kuruluşlar da, bu bonoları, ya kendileri ya da kurum aracılığıyla satarak; topladıkları parayı kendi yatırımlarında kullanmaktadırlar. Satışlar, satış gününde Kopenhag Menkul Değerler Borsası'nda belirlenen fiyat üzerinden yapılır. Dolayısıyla, bonodan elde edilen gelir ve kredinin anaparası için ödenmesi gereken faiz, ancak bonoların satıldığı an belirlenebilmektedir (Çoker 1988:81).

Bonoların satış değeri, başta, ülkede geçerli olan faiz oranına; sonra, piyasadaki mevcut bonoların sayı ve değerine bağlıdır. Satış değerini, ayrıca; Merkez Bankası'nın bono alım-satımları, bonoların nominal faiz oranı, geri ödeme süreleri, amortisman profilleri ve gerilerinde yatan güvence de etkiler (Çoker 1988:81).

Kredi onaylanınca, Kurum, 5-32 yıl vadeli bonolar çıkarabilir. Kredi koşulları, bonoların getirisine ve vadesine göre belirlenir. Değişik koşullar altında, bir çok bono serisi pazarlanabilmektedir (IULA-EMME 1993:40; Çoker 1988:81).

1/Nisan/1983'ten bu yana, bonoların fizik olarak çıkarılması durdu. Tüm bonolar, Danimarka Taşınır Değerler Merkezi tarafından bilgisayara girildi. Artık, bonolar, adı geçen merkezin bilgisayarından ihraç edilmektedir (IULA-EMME 1993:40).

Kurum'un herhangi bir zararla karşılaşması halinde, bu zarar öncelikle kendi fonlarından karşılanır. Bonolar, yalnız bu güvenceye dayalı olup, ipotek ya da başka bir güvence aranmaz. Belediye borçlarının ödenmesinde, gerektiğinde, belediyelerin vergi alma yetkileri de bir güvence oluşturmaktadır (Çoker 1988:81).

G2.3. Kurumun Faaliyetleri

Kurum, yerel yönetimlere uzun ve orta vadeli krediler vermektedir. Bu kredilerin faizi %7 ile %10 arasında değişmektedir. Bu oranlar, piyasa fiyatlarına çok yakın ya da eşit olmaktadır. Danimarka'da enflasyon oranı %4-5'tir (Çoker 1988:82).

Kurum, borçludan herhangi bir garanti istemez. Yalnız, kredi alan belediye, aldığı krediyi hükümetçe saptanan koşullara uyarak kullanacağına dair bir beyanname imzalar. Bu koşullar aşağıda anlatılacaktır (IULA-EMME 1993:40).

Kredilerin tümü bono şeklinde verilir. Kurum'un bonoları, numara çekerek amorti edilir. Eski serilerde satın alma yöntemi uygulanır. Kurum, piyasadan çekmek istediği bonolar için, üzerlerinde yazan değer üzerinden nakit ödeme yapar (Çoker 1988:82).

Bono çıkarmada temel ilke, piyasadaki bonoların toplam değerinin, ödenmemiş toplam değerini aşmamasıdır (Çoker 1988:82).

Kurum'un bir diğer işlevi de; yayınladığı bonoları üyeleri adına yönetmektir. Kurum'un yönetimine bırakılan bono miktarı %75 civarındadır. Bu bonolar, Danimarka Menkul Kıymetler Komisyonu'na kaydedilir. Kurum, çekilişte çıkan bonoları ve faizlerini her altı ayda bir öder. Bu görev ücretsiz olarak yapılmaktadır (Çoker 1988:82).

Kurum, yerel yönetimler kredi ihtiyacının %35'ini sağlamaktadır. Kalan %65, Emekli Sandığı kredilerini oluşturmaktadır. Bu fon 1920'de kurulmuştur. Belediyeler, emeklilerine emekli aylığı ödemekte zorlandıkları için, böyle bir fonun kurulmasına gerek duyulmuştur. Emekli kesenekleri ayrı ayrı fonlarda değil; ortak bir fonda toplanmaktadır. Böylece, borç verme kapasitesi genişlemiş olmaktadır (IULA-EMME 1993:40).

Yukarıda sözü geçen "kredi alma koşulları" Danimarka hükümetinin 1970'li yıllarda yaptığı yerel yönetimler reformunun bir parçasıdır.

Kredi alma olanaklarının bir üst sınırı vardır. Bu yüzden, yerel yönetimler kendi öz kaynaklarını geliştirmek durumundadır. Nitekim, 1974 'te yerel yönetim borçları toplam yatırım gelirlerinin %29'u iken bu oran 1982'de %15'e düşmüştür. Bonolara dayalı borçlar ise, aynı dönemde %12'den %7'ye inmiştir. Bu oranlara, belediye garantörlüğünde alınan borçlar dahil değildir (Çoker 1988:83).

Yerel yönetimlerin Kurum'dan kredi alma koşulları İçişleri Bakanlığı'nca belirlenmiştir: Belediyeler -zorunlu olmadıkça- okul, bakımevi gibi etkinlikler için borçlanamaz. Bu tür işler için, küçük bir finansman havuzu oluşturulmuştur. Belediyeler, enerji dağıtım sistemleri, enerji tüketimini azaltıcı önlemler, kentsel modernleşme, yangına karşı önlemler, yaşlılar için konutlar, yeni yerleşmeler için toprak alımı ve altyapısının düzenlenmesi, endüstriyel konut yapımı için kredi alabilirler (IULA-EMME 1993:39; Çoker 1988:83).

G2.4. Denetim

Kurum faaliyetleri üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın denetim yetkisi vardır. Kurum, Bakanlığa hem üç ayda bir, hem de yıllık rapor verir. Bakanlıkça atanan bir denetçi, Kurum hesaplarını denetler (Çoker 1988:83).

İçişleri Bakanlığı'nın; Kurum yönetmeliğindeki değişiklikleri onaylama, Kurum alacaklılarının çıkarları tehlikedeyse faaliyetleri durdurma yetkileri de vardır (IULA-EMME 1993:39).

H. İSVEÇ

H1. İsveç Yerel Yönetim Yapısı

İsveç'te iki kademeli yerel idare örgütü vardır: Belediyeler ve ilçe (county) meclisleri. İlçelerin sayısı 24'tür. Bunlar sağlık ve genel çevre sorunlarıyla ilgilenir. Belediyelerin hiyerarşik bir üst kuruluşu değildir. Hem belediyeler, hem de ilçeler devletin denetimi altındadır (Tortop 1994:117; Rowat 1980:92).

İlçe meclisleri halk sağlığı ile ilgili işlerden sorumludurlar. Sayıları 300 civarında bulunan belediyelerin ise başlıca görevleri, ilk ve orta öğrenim ile çocuk ve yaşlılara yardım hizmetleridir. Bunun yanında; şehir planlama, kültür, eğlence, yol, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi altyapı yatırımları ile çöp toplama ve çevrenin iyileştirilmesi hizmetlerini de yaparlar. Ayrıca, gerek ilçe meclisleri gerekse belediyeler, yerel yönetim yasasına dayanarak, kamu yararı gördükleri bütün işleri yapabilirler (Tortop 1994:117; Rowat 1980:95).

İsveç'te belediyelerin en yüksek karar verme organı belediye meclisleridir. Bu meclisler üç yıllık süreler için seçilirler. Üye sayısı otuzbir ile altmışbir arasında değişir. Bir belediyenin yönetim organı, meclis tarafından seçilen belediye kuruludur (communal board). Meclis kararlarını yönlendirici araştırmalar yapmakla yükümlüdür. Belediyelerde çok sayıda başka kurullar da bulunabilir. Bunların sayısı belediyenin büyüklüğüne göre değişir.

İsveç'te aktif nüfusun %29'u ilçe ve belediyelerde çalışır. Bunların harcamaları GSMH'nin %19'udur. Bunun %12'si belediyelere, %7'si ilçelere aittir (Tortop 1994:118).

Diğer pekçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, İsveç'te de, 1970'li yıllarda, belediyeler birleştirildi. Amaç, belediyelerin daha güçlü olmaları ve görevlerini daha iyi yapmalarını sağlamaktır (Tortop 1994:119).

H2. İsveç'te Yerel Yönetim Bankacılığı

H2.1. İsveç Belediye Kredi Şirketi

İsveç belediyeleri ve ilçeler (county), Devlet'in izni olmaksızın borçlanma sözleşmeleri yapabilirler. Bankalardan ve kredi kuruluşlarından borç alabilirler. Yabancı ülkelere borç almaları için de hiçbir sınırlama yoktur (Tortop 1994:122).

İsveç'te belediyelere kredi veren İsveç Belediye Kredi Şirketi vardır. 1962 yılında kurulmuştur. Belediyelere orta ve uzun vadeli kredi sağlar. Sermaye piyasalarına giremeyen küçük belediyelere, İsveç ticaret bankalarının da katkıları ile, söz konusu piyasadan fon sağlamak üzere kurulmuştur (IULA-EMME 1993:47-48).

Şirket, belediyelerin herhangi bir etkinliğini finanse etmek için kredi verebilir. Şirket, İsveç Merkez Bankası kaynaklarından yararlanabilir. Şirketin verdiği borçların koşulları, aldığı borçların koşullarına bağlıdır. Genelde, aldığı borçların üzerine yaptığı gider oranında bir marj ekler ve yerel yönetimlere düşük faizli kredi verir (IULA-EMME 1993:48).

Krediler, belediyelere, tasarruf bankaları aracılığıyla aktarılır. Verilen borçların vadesi yatırım türüne ve borç alan belediyenin isteğine göre, 25-30 yıla kadar uzayabilir. Yerel yönetimler kredilere güvence gösterirler. Şirket etkinlikleri, Banka Denetim Kurumu tarafından denetlenir (IULA-EMME 1993:48).

I. İSPANYA

II. İspanya Yerel Yönetimlerin Yapısı

İspanya'da yerel yönetimler belediye, iller ve özerk topluluklardan oluşmaktadır. Tüm bu birimler iç işlerinin yönetiminde özerk bir yapıya sahiptirler. Üniter bir devlet yapısının varlığına karşın, her açıdan çoğulculuk ilkesine uygun bir örgütlenme söz konusudur. Parlamento yerel yönetimlerin yetkilerine müdahale etmez. Merkezin yerel birimler üzerindeki vesayet yetkileri tümüyle kaldırılmıştır. Yeni düzenlemelerle, belediyeler ve özellikle özerk topluluklar, önemli yerinden yönetim kuruluşları olma niteliği kazanırlarken, il özel yönetimlerinin önemi azalmıştır. Özerk toplulukların özerklikleri özel özerklik sözleşmeleri ile düzenlenmiştir. Özerk toplulukların, diğer adıyla bölgelerin, aldıkları kararlar, koydukları kurallar yasa gücündedir ve yasama yetkileri vardır. Dolayısıyla, tam bir siyasal özerklikten yararlanmaktadırlar. Yine de yerel düzeyde yerinden yönetimin genel çerçevesini bölge yönetimleri ve merkezi yönetim belirlemektedir (Keleş 1994:62).

Belediyeler, Belediye Başkanı ile belediye meclis üyelerinden oluşan belediye meclisleri (Ajuntamiento) tarafından yönetilmektedir. Meclis üyeleri belediye sınırları içinde oturanlar tarafından; belediye başkanı, doğrudan doğruya halk tarafından veya meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Başkanın meclis üyeleri tarafından seçilmesi daha çok kullanılan bir yöntemdir. Meclisin, belediye başkanını görev süresi dolmadan güvensizlik oyu vererek görevden alma yetkisi vardır (Keleş 1994:64-65).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları ilgili yasada tek tek sayılmamıştır. Belediyeler yerel topluluğun çıkarlarını ilgilendiren her alana karışabilmektedir. Nüfusları 5.000, 20.000 ve 50.000 den fazla olan belediyeler için ek görevler tanımlanmıştır. Ayrıca, üst basamak yönetimlerin belediyelere görev verme yetkisi bulunmaktadır. Yine de görevlerin zorunlu nitelikte olmadığı durumlar için belediyelerin bu görevleri üstlenmesi belli koşullara bağlanmıştır. Halka açık yerlerin güvenliği, trafiğin düzenlenmesi, sivil savunma, yangın söndürme, kent planlaması, imar denetimleri, park, bahçe, konut, kent ve köy yolları, tarihsel ve sanatsal malvarlığı, çevrenin korunması, halk sağlığının korunması, su, aydınlatma, yolların bakımı ve temizliği, atık suların toplanması ve arıtılması, toplu taşıma kültür ve spor etkinlikleri, boş zamanların değerlendirilmesi, turizm, halk eğitimi merkezlerinin yapımı, eğitimin izlenceye bağlanmasına katkı, bu yerlerin bakımı ve yönetilmelerine

katılım, ilköğretim gibi hizmetler, devletin ve özerk toplulukların bağlı oldukları yasaların çizdiği sınırları içinde belediyelerin yerine getirdikleri görevlerdir. Ancak, aydınlatma, katı atıkların toplanması, içmesuyu, atık su, yol ve kaldırımların yapılması gibi hizmetleri belediyeler ya tek başlarına ya da birlikler kurarak yerine getirmek durumundadırlar (Keleş 1994:67-74).

İspanya'da, merkezi ve yerel yönetimler arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamak amacıyla, devletin, bölgelerin, ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan ve tüzel kişiliğe sahip bulunan bir Yerel Yönetimler Konseyi bulunmaktadır. Yeterli kaynaklara sahip olan bu konseyin, yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarı ve tasarıları hakkında görüş bildirmek; hükümete önerilerde bulunmak, reform araştırmaları yapmak ve yaptırmak, yerel yönetimlere yapılacak yardımların ölçütlerinin geliştirilmesine yardımcı olmak gibi görevleri bulunmaktadır (Keleş 1994:66).

Bütün belediye hizmetlerinin yeterli düzeyde sağlanması ve belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki eşgüdümün gerçekleştirilmesi görevi verilmiş olan İl özel Yönetimleri, anayasaya göre, kamu görevlerini yürütmek üzere biraraya gelmiş belediyeler topluluğudur. İl yönetimleri, köy yolları, tarım, hayvancılık, ormancılık, sosyal yardım, sağlık hizmetleri ve kültür gibi hizmetleri yerine getirirken temizlik, aydınlatma, ve yangın söndürme gibi konularda belediye meclisine ekonomik ve teknik yardımlar sağlamaktadırlar (Keleş 1994:67).

İspanya'da yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimi iki açıdan olmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel bölgesel yönetimlerin işlemlerinin yasalara uygunluk yönünden denetlenmesidir. Bu denetimde hükümet Özerk Toplulukların yasalara uygun davranıp davranmadıklarını denetleme yetkisine sahiptir. Anayasaya aykırı durumlarda, hükümetin, Özerk Topluluğun başkanından durumun düzeltilmesini isteme ve öngörülen önlemlerin yerine getirilmesi için, Özerk Topluluğun organlarına karşı Anayasa mahkemesine başvurma yetkisi vardır. Belediyeler ve il yönetimleri ise aldıkları kararların bir kopyasını devlete ve özerk topluluklara göndermek durumundadır. Devlet ya da özerk topluluklar, yetkileri çerçevesinde, yerel yönetimlerin işlem ya da kararlarının hukuk düzenine aykırı olduğu kanısına varırlarsa, bu işlem ya da kararı iptal edebilmektedirler (Keleş 1994:75).

Merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki ikinci tür denetimi yerindelik denetimidir. Bu denetim, Özerk Topluluklar için söz konusu değildir. İl Yerel Yönetimleri ve Belediyeler, merkezi yönetimin ya da Özerk Toplulukların kendi kararlarını değiştirmek üzere almış oldukları kararları benimsemek ya da reddetmek özgürlüğüne sahiptirler. Özerkliklerini sınırlayan kararlara karşı, her zaman yönetsel yargıya başvurabilirler (Keleş 1994:76).

İl Yönetimleri ve Belediyelerin hesaplarının denetlenmesi genel muhasebe kurallarına göre yapılmaktadır. Sayıştayın yaptığı dış denetimin kapsamı ve sınırları yasayla belirlenmiştir. Yerel Yönetimlerin hesapları, her yıl, özel olarak oluşturulan ve o yerel yönetimi oluşturan türü siyasal güçlerin üyelerinden seçilerek kurulan özel bir Hesap İnceleme Komisyonu'nun bilgisine sunulmaktadır. Bu hesaplar oylama yapılmasından önce halka açıklanarak, halkın yerel yönetimlerin hesaplarına karşı duyduğu kuşku, yapacağı itirazları belirtmek ve soru sormak olanağı sağlanmıştır (Keleş 1994:77).

12. İspanya'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Anayasanın 133. Maddesi, vergilenebilir kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında nasıl paylaştırılacağını içermektedir. Buna göre, vergi koyma yetkisi sadece merkezi yönetime aittir. Özerk Topluluklar ve Yerel Yönetimler ise anayasa ve yasaların elverdiği ölçüde vergi toplayabilmektedirler (Keleş 1994:78).

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları vergilerdir. Devlet, servet vergisi, muamele vergisi, intikal, veraset ve bağış vergilerini, satış vergisi, tüketim ve eğlence vergilerini, Özerk Topluluklara bırakmıştır. Bu vergiler Özerk Topluluklar tarafından toplanılmasına karşın vergilerin koşulları devlet tarafından belirlenmektedir. Yine de yerel toplulukların oranları arttırma yetkisi bulunmaktadır. İl Özel Yönetimleri ve belediyelere bırakılan vergiler ise emlak vergisi, üretim vergileri, motorlu taşıt vergileri, inşaat etkinlikleri, tesisler ve yapıtlar üzerinden alınacak vergi ve kentsel alanların toprağın değer artışlarından alınan vergilerdir. Bunlardan emlak vergisi, üretim vergileri, ve motorlu taşıt vergileri zorunlu vergilerken, diğer üçü isteğe bağlıdır. Özerk topluluklara verilen vergi oranlarını belirleme yetkisi, İl Özel Yönetimleri ve Belediyelere tanınmamıştır. Bunlara ek olarak, Özerk Toplulukların kamu hizmetleri için hizmet maliyetlerini aşmamak üzere vergi koyma yetkileri bulunmaktadır. İl

Özel Yönetimleri ve Belediyelerin de harcamalara halkın katılımını sağlamak amacıyla harç ve katılma payı koyma yetkisi vardır (Keleş 1994:78-79).

Yerel yönetimlerin diğer bir gelir kaynağı da devletten ve Özerk Topluluklardan aldıkları yardımlardır. Yardımlar tümüyle yasayla düzenlenmekte ve yürütmenin yardımlarla ilgili kurallarda değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Devletin yaptığı yardımların oranı belediyelerin zenginliğine göre değişmektedir. Her yerel yönetim biriminde, temel kamu hizmetlerinin en küçük yeterli düzeyde sağlanması için "eleştirme, dengeleme fonu" adında bir fonun kurulması için bir proje hazırlanmıştır (Keleş 1994:80).

Borçlanma ise yerel yönetimlerin gelirleri arasında sonuncu sırada gelmektedir. Yerel yönetimler istedikleri yerden borç almak konusunda yetkilidirler. Fakat, borçlanmak için Maliye Bakanlığından izin almaları gerekmektedir. Eğer, yerel birimin bağlı olduğu Özerk Topluluğun statüsü bu konuda yetki vermiş ise, Özerk topluluktan da izin alınması gerekmektedir. Ancak, yıllık borç ödemelerinin her birimin sahip olduğu gelir kaynaklarının dörtte birini geçmediği durumlarda bu iznin alınması gerekmemektedir. Uzun vadeli borçlanma, cari giderler için değil, yatırımlar için yapılabilmektedir. Yerel yönetimlere kredi veren bir kuruluş olan İspanya Yerel Kredi Bankası aşağıdaki bölümde incelenecektir (Keleş 1994:80).

13. İspanya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

13.1. İspanya Yerel Kredi Bankası

İspanya Yerel Kredi Bankası (Banco de Credito Espana), yerel yönetimlere ve bunlara bağlı şirketlere orta ve uzun erimli kredi vermekle yükümlü bir kuruluştur. Ayrıca Belediyelere bütçe ve organizasyon konularında da teknik yardımlar sunmaktadır. Banka, yerel şirketlerin gelirleri ve giderleri arasındaki geçici dengesizlikleri gidermek için kısa erimli, dalgalı borçlar ve avanslar da vermektedir. Merkezi yönetim tarafından belirlenen çerçevede banka, yerel şirketlerce yapılan kamu hizmetleri, kentleşme, kültür ve eğlence tesisleri ve benzeri etkinlikler için de kredi açmakta ve yerel şirketler tarafından istenen herhangi bir işi ya da teknik yardımı finanse edebilmektedir. Bankanın sağladığı kredilerin erimleri, kredilendirilen işe ve sektöre göre 4-15 yıl arasında değişmektedir (IULA-EMME 1993: 46-47)

İspanya Yerel Kredi Bankası önceleri bir ajans olarak kurulmuştur. Başlangıçta Banka'nın hisseleri hem merkezi hem de yerel yönetimlerin elinde bulunmaktaydı. 1962 yılında Banka'nın devletleştirilmesi ile birlikte, tüm hisseler merkezi yönetimin eline geçmiştir. 1971 yılında çıkarılan bir yasa ile banka anonim şirket haline getirilmiştir. 1991 yılından bu yana, Banka'nın hisselerine merkezi yönetimin elinde bulunan Corporacion Bancaria de Espana adlı şirket sahiptir. Bu yeni şirket, İspanya'daki tüm kamu bankaları için bir holding şirket konumundadır. Banka'yı büyük ölçüde hazine finanse etmektedir (IULA-EMME 1993:46-47).

Banka'nın en yüksek temsil ve yönetim organı, Yönetim Kuruludur. Yönetim Kurulu Banka'nın Başkanı ile merkezi ve yerel yönetimlerin 11 temsilcisinden oluşmaktadır. Başkan, Ekonomi ve İçişleri Bakanı'nın önerisi ile, Bakanlar kurulunca aday gösterilmektedir (IULA-EMME 1993:46-47).

J. HOLLANDA

J1. Hollanda Yerel Yönetim Yapısı

Ademi merkeziyetçi bir yönetim yapısını benimsemiş olan Hollanda, merkezi yönetim, il yönetimi ve yerel yönetim olmak üzere üç kademeli bir yönetim yapısına sahiptir. Merkezi yönetimde yasama görevi parlamentoya, yürütme görevi sorumlu bakanlarla birlikte kraliçeye aittir. İl yönetimi ve yerel yönetimlerde ise yürütme görevi seçilmiş temsilcilerden oluşan meclise verilmiştir. Ancak her iki yönetim kademesinde de, illerde il vekili (provincial commissioner) ve belediyelerde belediye başkanı (burgomaster) olarak meclis başkanı, kraliçe tarafından atanmaktadır (Rowat 1980:165-166).

Hollanda'da yerel düzeyde 833 belediye bulunmaktadır. Meclisten bağımsız olarak merkezi hükümet tarafından atanmış olmasına karşın bağımsız bir statüde olan belediye başkanı, merkezi hükümetten talimat almaz. Belediye Meclisinin yürütme organı belediye heyeti (the college of burgomaster) ve Belediye Meclisidir (alderman). Belediye başkanının ve meclis üyelerinin görevleri yasa ile belirtilmiştir; ancak milli kanunların yerel düzeyde uygulama sorumluluğu genelde Meclise aittir. Politika kararları Meclis tarafından alınmaktadır ve diğer yönetim kademelerinden kraliçe ve il meclisi yürütme organının denetimine tabidir. Belediye Heyeti ise Meclis'te tartışılacak ve karar verilecek her türlü konuyu hazırlama insiyatifi ile birlikte dikkate değer bir bağımsızlığa sahiptir (Harris 1970:41-43).

Yerel yönetimlerin denetlenmesi iki şekilde olmaktadır. Bunlar, daha önce de değinildiği gibi, Kraliçenin ve İl Meclisi Yürütme Organı'nın denetimidir. Kraliçenin denetimi, Belediye Meclisi ya da Heyetinin faaliyetlerinin yasal prosedürlere ve genel yarar ilkesine aykırı olup olmadığı ile sınırlıdır. Belediye Başkanının Meclisin aldığı herhangi bir kararın iptali için Kraliçeye başvurma yetkisi vardır. Eğer 30 gün içinde kraliçe iptal kararı vermezse, karar yürürlüğe girmektedir (Harris 1970:46).

İl Meclisi Yürütme Organı'nın denetimi, Kraliçenin müdahalesine fırsat vermemek için, daha çok, öneri, uyarı ve danışmanlık biçiminde gerçekleşir. Belediyelerin borçlanma, emlak gibi işlerinde de İl İdaresi'nin onayı gerekmektedir. Onayın reddedilmesi durumunda Kraliçeye başvurmak olanaklıdır. Kraliçe'nin İl İdaresi'nin

verdiği onayı reddetme yetkisi vardır. Belediyenin yıllık bütçesi İl İdaresi tarafından onanır ve Kraliçe'ye bildirilir.

Hollanda'da eğitim, sağlık, güvenlik v.b kamu hizmetleri de belediyelerin görevleri arasında yer alır. Ancak, belediyelerin yerine getirmelerinde yarar görülen bazı işleri, görevleri arasına almadıkları durumlarda, İl İdaresi bunları, belediyenin görevleri arasına alma yetkisine sahiptir (Harris 1970:46-47).

Sonuç olarak, Kraliçenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin dolaylı olarak oldukça fazla olduğunu söylemek olanaklı ise de, uygulamada asıl denetim İl İdaresi tarafından yapılmakta ve Kraliçenin denetimi salt yerel vergilerin konulmasında ve İl Yönetimlerinin denetimlerinde gündeme gelmektedir.

J2. Hollanda'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Yerel yönetimlerin yıllık bütçeleri Belediye Başkanı ve Meclis üyeleri, tarafından hazırlanır ve bunlar tarafından Belediye Meclisi'ne sunulur. Ayrıca, yıllık bütçenin İl İdaresi tarafından da onaylanması gerekmektedir. Merkezi hükümetten belediyelere yapılan para akışı Hollanda Belediyeler Bankası aracılığı ile yapılmaktadır.

Birçok kamu kuruluşunun sahibi olan belediye, özellikle hastane, otobüs, liman, gaz, elektrik ve su gibi işletmelere sahiptir. Bu işletmelerde, özel şirketlerde olduğu gibi hizmetin belirli bir nitelikte sürdürülmesinin sağlanması esastır. Genellikle kar getiren sektör, elektrik, gaz ve su sektörü iken, diğer sektörlerde aynı karlılık sağlanamamaktadır. Belediye hastaneleri, huzurevleri, ulaşım firmaları zararda olan işletmelerdir. Bunların arasında ulaşım şirketlerinin zararları merkezi hükümet tarafından kapatıldıkları için, bu zararların belediye bütçesine hiçbir olumsuz etkisi olmamaktadır (İller Bankası 1996:63).

Özellikle altyapı hizmetlerinin karşılanmasında çok büyük bir çeşitlilik söz konusudur. Örneğin, içmesuyu dağıtımında, 56 belediye şirketi, 15 bölgesel limited şirket, 3 kuruluş, 7 ortak organizasyon, 1'er devlet ve il işletmesi ve 3 özel şirket olmak üzere toplam 86 dağıtım şirketi bulunmaktadır. Daha çok kırsal alanlarda bulunan bölgesel şirketler, belediyeler arasında yatay işbirliğinin bir örneğidir. Bu şirketlerin karını ortak olan belediyeler paylaşmaktadır. Bu şirketlerin ana organlarını ortaklardan oluşan genel kurul, yönetim kurulu ve İşletme Müdürü oluşturmaktadır.

Doğrudan belediyelerin sahip olduğu şirketlerde ise sorumlu organ belediye meclisidir. Bu şirketlerde müdür, bölgesel şirketlerdeki müdürlere oranla daha sınırlı yetkilere sahiptir (İller Bankası 1996:63).

Genelde yatırım harcamaları ve cari harcamalar kullanıcılardan alınan harçlarla sağlanmaktadır. Genel bir eğilim olarak, su tarifeleri kar amaçlı hazırlanmamaktadır. Belediye işletmelerinde müdür tarafından hazırlanıp belediye meclisine sunulan su tarifeleri üzerinde artışlar yapmak zor olmasa da, bu artışların üzerinde merkezi hükümetin sıkı denetimi vardır. Ani artışları önlemek için merkezi hükümetin müdahalesi gerekli görülmektedir (İller Bankası, 1996, 64).

Su şirketlerinin gelirleri daha çok su satışlarından elde edilmektedir. Ayrıca bu şirketlerin para piyasalarından borçlanmaları da mümkün olabilmektedir. Bir başka gelir kaynağı da, ileride ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz Hollanda Belediyeler Bankasıdır.

1975 yılından sonra yerel yönetimlere sermaye piyasalarından borçlanma olanağı verilmiştir. Ancak belediyeler, sermaye yatırımlarının seçiminde özgür olmalarına karşın, sermaye piyasasına doğrudan girebilen çok az belediye vardır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin çoğunun tek başlarına piyasadan istedikleri koşullarda borç alacak büyüklüğe sahip olmamalarıdır. Dolayısıyla yerel yönetimler ağırlıklı olarak Hollanda Belediyeler Bankasından Borçlanmayı yeğlemektedirler (Altay 1995:80).

J3. Hollanda'da Yerel Yönetim Bankacılığı

J3.1. Hollanda Belediyeler Bankası

Hollanda Belediyeler Bankası 1914 yılında Belediyeler Birliğinin girişimi ile kurulmuştur. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki belediyelerin yatırım harcamalarında karşılaştıkları sorunlara çözüm olmak üzere önerilen Hollanda Belediyeler Bankasının gerçek gelişimi, I.Dünya savaşıdan sonra, 1925-1927 yılları arasında gerçekleştirilen düzenlemelerle başlamıştır. Alınan iki önemli karar Banka'nın gelişmesinde etkili olmuştur. İlk olarak, tüm hisseleri belediyelere ait olan banka sermayesinin yarısına devlet ortak olmuştur. İkinci olarak, da devletten belediyelere ve belediyelerden devlete olan para akışının Banka kanalıyla yapılması kabul edilmiştir. Belediyelerle banka arasında sağlanan bu bağlantı

sonucunda, tüm belediyeler, bankada kredilerin de dahil olduğu bir cari hesap açtırmışlardır. Böylece, banka belediyelerle ilgili ödemelere yoğun bir biçimde katılmaya başlamıştır. Başlangıçta sınırlı bir biçimde uygulanan belediyelerle devlet arasındaki para akışının Banka kanalı ile yapılması işi, 1927 yılında daha da genişletilerek tüm Bakanlıkları kapsamına almıştır (Çoker 1988:85).

Özetle, Banka'nın amacı, belediyelere ya da belediyelerin verdiği güvenceye dayanılarak diğer kamu kuruluşlarına, bu kuruluşların kurdukları birliklere ya da sermayesinin yarısından fazlası belediyenin güvencesinde olan kamu kuruluşuna ait kurum ve şirketlere kısa ve uzun erimli kredi vermektir (Çoker 1988:85).

Hollanda Belediyeler Bankası bir limited şirkettir. Bu şirketin hisseleri, yarı yarıya Devlete ve yerel yönetimlere (belediyelere, il idarelerine) aittir. Banka, toplam 230 personelle çalışmaktadır. Banka'nın örgütlenme modeline göre dört yetkili birim vardır. Hissedarlar kurulu (Genel Kurul) yılda birkez temmuz ayında toplanmaktadır. Genel Kurul toplantılarına Devlet temsilcileri ile 10-15 belediye temsilcisi katılmaktadır. Bu toplantıda şirketin ve şirket yönetiminin bir önceki mali yıl içindeki faaliyetleri, denetçiler tarafından düzenlenen rapor, bilanço, kar-zarar hesabı ve kar dağıtımı incelenmekte ve Banka'nın yönetimi ile ilgili yeni ve önemli düzenlemelerle birlikte Genel Kurul'un onayına sunulmaktadır (Çoker 1988:86).

Yönetim Kurulu 13 üyeden oluşmaktadır. Bunlardan ikisi devlet tarafından seçilmekte, bir üye de iş konseyinin önerisine göre atanmaktadır. Ayrıca, Hollanda Belediyeler Birliği iki üyelik için aday gösterebilmektedir. Yönetim Kurulu, Yönetim Komitesinin Politikalarını, şirketin ve şirket faaliyetlerinin genel idaresini denetler. İstikraz senetlerinin ve belli bir miktarın ve 20 yılın üzerindeki vadeli ikrazların koşullarını, diğer şirketlerle girişilecek işbirliğinin ilkelerini, başka şirketlerin sermayesine iştirakleri ve büyük yatırımları onaylar. Yönetim komitesine önerilerde bulunur. Bazı önemli konularda, Yönetim Kuruludurul üyeleri arasından beş kişilik bir komite kurmakta ve bu komite yönetim kuruluna rapor vermektedir. İçişleri ve Maliye Bakanlıkları tarafından atanan iki üye dışındaki üyeleri, yasada belirlenen esaslara göre Yönetim Kurulu boşalma oldukça kendisi seçmektedir (Çoker 1988:86-87).

Banka'nın yönetimi, biri başkan olan 3 Genel Müdür, 1 Genel Müdür Yardımcısı, 1 imza yetkisine sahip müdür ve genel

sekreterden oluşan Yönetim Komitesi tarafından yürütülmektedir. Başkan ve üyeler Yönetim Kurulu tarafından seçilmektedir. Banka, Genel Müdürler tarafından temsil edilmekte ve Bankayı bağlayıcı kararlar bu Kurul tarafından alınmaktadır (Çoker 1988:87).

İş Konseyi Banka çalışanlarının oluşturduğu bir meclistir. Banka çalışanları tarafından üç yılda bir kendi içlerinden seçilen 9 kişilik bir grupla, yönetimi temsil eden yönetim komitesi yılda en az altı defa bir araya gelmekte ve yönrtim tarafından önerilen ya da yasalarca ele alınması emredilen konuları görüşmektedir. İlgili yasa Bankanın genel yönetimi ile ilgili sorunların Konseyde en az yılda iki kez ele alınmasını emretmektedir. Bu toplantıların birisinde mali sorunlar, diğerinde sosyal sorunlar tartışma konusu olmaktadır. Konsey, Yönetim Komitesine önerilerde bulunmakta ya da bazı icraat için onay vermektedir. Yönetim Komitesi, Konseyin onayını alamadığı durumlarda mahkemeye gitme hakkına sahiptir. Aynı şekilde, Yönetim Komitesini Konseyin önerilerine uymadığı durumlarda, Konsey de haklılığını mahkemede kanıtlayabilir (Çoker 1988:87).

Banka'nın verdiği kredilerin çok büyük bir kısmı belediyelere gitmektedir. Bankanın uzun erimli kredilerinin %79'unun belediyelere dağıtılmış olmasına karşın, belediyelerin kısa erimli borç gereksinimleri Banka tarafından aynı oranda karşılanamamaktadır. Bu alanda, Hollanda'da ticari bankalar büyük yarış halinde oldukları için, Banka belediyelerin kısa erimli borç gereksinimlerinin ancak %25-30 unu sağlamaktadır. Bununla birlikte, Hollanda Belediyeler Bankası, paranın az olduğu ve dış piyasaların yetersiz kaldığı durumlarda, belediyelerin bu yöndeki gereksinimlerini olağan durumlara göre daha büyük oranlarda karşılama yoluna gitmektedir (Çoker 1988:87-88).

Banka, belediyelerin diğer rakip bankaların eline düşmesini önlemek amacı ile havale, mevduat toplama, kredi istihbaratı, teminat mektubu gibi bankacılık hizmetleri de vermektedir. Krediler genellikle 25 yıl erimli ve sabit faizlidir. Kısa erimli krediler daha çok cari hesap ikrazları, nakit kredileri ve acil hal kredileri şeklindedir. Borç ilişkisi içinde bulunan tarafların faiz oranının uzlaşarak kesin karar verilen sabit oranını ara bir zamanda değiştirme hakları vardır. Tarafların yeni bir faiz oranı üzerinde anlaşamadıkları durumlarda borç sözleşmesine son verilebilmektedir. Borçlanmalar yabancı para cinsinden olamamaktadır. Merkezi Yönetim ile belediyeler arasındaki para akışının Banka'dan geçmesi,

Banka'nın yerel yönetimler için kasadarlık rolünü ve mali hizmetlerini güçlendirmiştir. Banka, belediyelere, taşınır değerler, yatırım danışmanlığı, banka güvencesi sağlama konularında da hizmet vermektedir (IULA-EMME 1993:43-44; Altay 1995:83).

Devlet tarafından belediye hesaplarına transfer edilen meblağ, belediyelerin ana para ve faiz borçlarının bir güvencesi olmaktadır. Banka belediyelerin bir veznesi gibi çalışmakta ve merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki borç ve alacak işlemlerinin çözümlendiği bir platform görevi yerine getirmektedir. Banka, yerel yönetimler tarafından yapılan kredi talepleri için karşılık ve ya kefalet istememektedir. Bunun en önemli nedeni yerel yönetimlerin Devlettten gelen paralar dolayısıyla hemen daima alacak bakiyesi veren bir cari hesabının Bankada bulunmasıdır (Çoker 1988:88).

Bir başka neden ise, yerel yönetimler üzerindeki denetim düzenidir. İl idareleri yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip olduğu için kredi talep eden belediye, bu kredi nedeni ile, ağır bir borç yükü altına girecekse, il idaresi bu krediyi onaylamamaktadır. Belediyeler aldıkları krediyi hangi hizmetler için kullanacaklarına kendileri karar vermektedir. Banka yönünden kredinin miktarında da bir sınırlama bulunmamaktadır. Belediyeler gereksinimlerine ve yıllık ödeme kapasitelerine göre kendilerinin belirlediği miktarda kredi istemektedirler. Denetim organı olarak il idaresinin yetkisi, belediyenin alacağı krediyi geri ödeme gücünün olup olmadığını incelemek ve buna göre isteği onaylamak ya da reddetmektir (Çoker 1988:88).

K. BELÇİKA

K1. Belçika Yerel Yönetim Yapısı

Belçika yerel yönetim yapısı, dil ve din çatışmalarından etkilenmiştir. Yasal olarak üniter devlet olan Belçika'da yerel yönetim sorumlulukları dar bir çerçeve içindedir. Yerel otoritelerin toplam cari harcamalar içindeki yeri %11; toplam sermaye harcamaları içindeki yeri ise %18'dir. Ulusal yönetim ve yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir işbölümü vardır ve salt yerel yönetimlerin sorumlu olduğu temel hizmetlerin sayısı azdır. Yerel ve ulusal politikalar yakın bir ilişki içindedir (Page 1991:141-142).

Belçika yerel yönetim sistemi, uzun bir tarihsel süreç sonunda oluşmuştur. Ortaçağ'dan önce, Germen ve Wallon halk topluluklarının birlikte, ancak birbirlerinden bağımsız yaşadıkları bir ülke olan Belçika; 7. yüzyıldan sonra derebeylik bölgelerinin temeli olan kontluklara bölünmüş ve uzun bir süre sürekli el değiştirmesine karşın yerel özgürlüklerini koruyabilmiştir. 16. yüzyılın ortalarında mutlakiyetçilik nedeniyle çıkan karışıklıklar ve ayaklanmalar sonucunda, 11 Ocak 1790 tarihinde, Belçika Birleşik Devletleri'nin bağımsızlığı ilan edilmiş; ancak Temmuz 1790'da ülke bölünerek 1795'e kadar Fransa-Avusturya çekişmesine sahne olmuştur. 1795-1815 yılları arasında süren Fransız rejimi, Belçika'yı yönetim bölgelerine ayırarak idari alanda bütünlüğü sağlamıştır. Bu yönetim bölgeleri, derebeylik rejimini sona erdirmiş ve 1830 yılında kurulan Belçika eyaletlerinin çerçevesini oluşturmuştur.

1830 yılında Belçika, Anayasa'ya bağlı bir krallık; güçlerin ayrımı ilkesine dayanan yasa düzenine sadık, parlamenter demokratik bir devlet haline gelmiştir. Bu dönemde ülkenin üçlü idare yapısı merkezi idare, eyalet yönetimleri ve komünlerden oluşmaktadır. Eyalet ve komünler sadece mekansal alt-bölgeler değil, aynı zamanda ikincil idari yönetimlerdir; merkezden bağımsız yasal kimliklere, kendi çıkarları ile ilgili kararlar alma konusunda önemli yetkilere sahiptirler. Daha sonra bu özerklik, 'ortak idare'nin oluşabilmesi için üst yönetim kademelerinin devreye girmesiyle sınırlandırılmıştır. Eyalet ve belediyelerin yasa ve düzenlemeleri de üst otoritelere bağlanarak 'genel çıkarın zedelenmesi ve yasaların ihlali önlenmeye' çalışılmıştır (Alden 1990:3).

1831 Anayasası, malvarlığı ve ulusal egemenlik üzerine kurulu bir seçim sistemi ile başarı kazanan, Fransızca-konuşan orta sınıfın

ürünüdür. Bu nedenle, her ne kadar Anayasa'da 'dil seçiminde özgür tercih' ilkesi yer alsa da, 16 Kasım 1830 Kararnamesi Fransızca'yı yasa ve kararnamelerde kullanılacak resmi dil olarak belirlemiştir. Buna tepki olarak ortaya çıkan Flaman Hareketi, 1921'den sonra orantılı temsil ilkesinin gündeme gelmesini sağlamıştır. 1962-63 yıllarında çıkarılan yasalarla, dillere bağlı olarak bölgeler oluşturulmuş ve kamu yönetiminde her bölgenin kendi dilini kullanması zorunlu kılınmıştır. 18 Temmuz 1966 tarihli Kraliyet Kararnamesi, dil sınırlarını ve bütün alt bölgelerin yönetim sınırlarını yeniden belirlemiş; ülkeyi 4 dil bölgesine ayırmıştır. Bu bölgelerin üçünde tek bir dil kullanılmaktadır: Fransızca, Felemenkçe ve Almanca. Başkent Brüksel ve çevresinde ise Fransızca ve Felemenkçe eşit ağırlığa tabidir. Gerçekte 'Belçika sorunu', Fransızca ve Felemenkçe konuşan iki temel topluluğun bir arada var olması sonucunda ortaya çıkan iki kutuplu devlet yapısıdır. Bunun yanısıra, merkezden kaçma eğilimi, standart federal uygulamalara bir istisna oluşturur; çünkü alışılmışın tersine Belçika'da asıl güçler federe birimlere aittir, arta kalan yetkiler ulusal otoriteye bırakılmıştır. Cemiyet ve Bölgeler'in yapılanması, üniter adem-i merkezîyetçi Belçika devletinden federal bir devlete yavaş ama kesin bir dönüşü gerçekleştirmektedir (Alen 1990:3-4-8).

1970 Anayasası ile sağlanan 'cemiyetleşme', Flaman Hareketi'nin çabalarına bir yanıt niteliğindedir. Böylece, ülkedeki üç topluluk kültürel özerkliklerine kavuşmuştur. 'Bölgeleşme' Fransızca konuşan bölümünün istekleri doğrultusunda oluşturulmuştur; 1970 Anayasası ile Walloon, Flaman ve Brüksel Bölgeleri tanınır (Alen 1990:9-10).

1980 yılına kadar Cemiyetler ve Bölgeler kendi özkaynakları dışında, ulusal bütçeden yatay bütçe cetveline göre dağıtılan kaynaklarla finansman sağlamışlardır. Daha fazla mali özerklik talebi, özellikle, mali kaynakların sabit oranda tahsisinden olumsuz etkilenen Flamanlar tarafından ortaya atılmış ve 1980 reformuyla bu istem belli ölçüde karşılanmıştır. 1980 Anayasası, Cemiyet ve Bölgeler'i de vergileme gücüne sahip otoriteler olarak kapsamına almıştır. Günümüze kadar değişmeden kalan bu yetki iki açıdan sınırlıdır. Öncelikle, Cemiyet ve Bölgeler'in paylaştığı bu yetkiye göre, devlet tarafından vergilendirilmiş olan konularda vergi toplayamazlar. Ayrıca herhangi bir Cemiyet ya da Bölge vergisi, eğer ulusal devlet aynı konu üzerinden vergi toplamak isterse, sıradan bir yasa ile yürürlükten kaldırılabilir. İkinci olarak da, bir Cemiyet ya da Bölge vergisi, devletin koymuş olduğu genel sınırları geçemez. 1980 yılında, Cemiyet ve Bölgeler'e ek vergi

alma yetkisi veren bir sistem de getirilmiş; ancak kısa bir süre sonra kaldırılmıştır (Alen 1990:12-13).

1980 Anayasa değişikliği ile ortaya çıkan en önemli yenilik, sınırlı yargılama hakkına sahip anayasal bir mahkeme olan Hakem Mahkemesi'nin kuruluşudur. Bu mahkeme sadece devletin birliğine değil; aynı zamanda, cemiyet ve bölge sorumluluklarının liberal bir şekilde gerçekleştirilmesine, yetki dağılımındaki bireyselliklere önem verilmesine ve bu dağılımı denetlemek için gerekli olan kuralların oluşturulmasına özen göstermektedir. 1988 Anayasa değişikliği ile mahkemenin yetkileri, çıkar sağlayan her bireyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Yasal düzenleme güçleri de artırılarak yasaların düzenlenişi ile ilgili üç yeni ilkeyi belirleme yetkisi kazandırılmıştır. Bu ilkeler eşitlik, ayırım karşıtlığı ve eğitim özgürlüğüdür. Eğitim konusunun ele alınmasının nedeni, 1988 düzenlemeleriyle, eğitim faaliyetlerinin Cemiyetler'e bırakılmış olmasıdır (Alen 1990:13-15).

Federalizm, merkezi yönetim düzeninin gücü ve onu oluşturan birimlerin özerkliği arasında dengeli bir ilişki kuran ve devletin kurumlarında yansıtılan bir formdur. Belçika, iki kutuplu ve merkezkaç doğası nedeniyle genel federal uygulamadan uzaklaşır. 1970 Anayasa düzenlemelerinin etrafında döndüğü 'Belçika'nın bir federal sistem olup olmadığı' sorunu, özellikle 1988-89 reformundan sonra çözülmüştür. Belçika, iç özerkliği ve katılımcılığı ile federal sistemin unsurlarına sahiptir. İki farklı yasal düzenin (ulusal bir yönetim ve çeşitli alt birimler) varlığı ile anlam kazanan 'federal devlet' yapısı vardır. Cemiyetler ve Bölgeler, ulusal otoriteyle aynı düzeyde olan birimlerdir; ancak, farklı yasal kimlikleri vardır. Kendi yasama ve yürütme organlarına, mali özerkliğe sahiptirler.

Her cemiyet ve bölgenin bir yasama meclisi ve yürütme birimi vardır. Bu yapıların oluşumu ve işleyişi özel çoğunluk kurallarına bağlıdır. Ait oldukları dil grubuna bağlı olarak ortaya çıkan ve yasama görevini üstlenen üç temel encümen, ulusal parlamento üyelerinden oluşur. İki alt encümen ise belli bir dönem görev yapmak üzere doğrudan seçilirler. Yürütme üyeleri ise kendi encümenlerinden, çoğunluğa göre seçilirler; encümene karşı sorumludurlar. Cemiyet ve Bölgeler'in ulusal yasamaya denk bir yasama güçleri bulunmaktadır. Sosyal yaşamın birçok alanında yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi ulusal otoriteye değil, Cemiyet ve Bölge yönetimine aittir (Alen 1990:17).

Belçika'da Cemiyet ve Bölgeler'in farklı sorumlulukları bulunmaktadır. Cemiyetler kültürel olaylar, eğitim, bireyselleşmiş konular ve bunlar hakkında uluslararası düzenlemeler ile eğitim, yönetim ve sanayi ilişkilerinde dil kullanımıyla ilgili sorumluluklar almaktadırlar. Bölgeler'in ise arsa kullanımı ve planlama, çevre, kırsal gelişme ve doğanın korunması, konut, su politikası, ekonomi politikası, enerji politikası, ikincil otoriteler, istihdam politikası, kamu işleri ve ulaşım politikası konularında sorumlulukları vardır. Birtakım alanlar ise ne Cemiyetler'e ne de Bölgeler'e bırakılmış; merkezi yönetimin yetkisine tabi kılınmıştır. Merkezi olarak ele alınan bu alanlar para politikası, mali politika, değer ve gelir politikası, ticaret ve şirket hukuku, rekabet ve işgücü hukuku, sosyal güvenlik koşulları ve servet gibi unsurları içermektedir. Dağıtılmış güçler oldukları için Cemiyet ve Bölge sorumlulukları dar anlamda değerlendirmek doğru bir yaklaşım değildir. Hakem Mahkemesi ulusal otoriteye bırakılmış sorumluluklar konusunda duyarlı davranmakta; Cemiyet ve Bölge yetkilerinin faaliyet alanları hakkında haksız hükümler verilmesine engel olmaktadır. Mahkeme ayrıca, dağıtılmış sorumlulukların liberal bir şekilde yerine getirilmesi için uğraşmakta; bunların, 'küresel olarak' ve 'kendi bütünlükleri içinde' ele alınmasını sağlamaktadır (Alen 1990:17).

Belçika'nın iki meclisi içine alan yasama sistemi henüz federal devlet yapısına uygun değildir. Federal sistemin aksine, eşit sorumluluklara sahip olan Temsilciler Meclisi ve Senato, hemen hemen aynı şekilde oluşmaktadır. İki meclisli sistem konusundan yapılması gereken reform ve 'Devletler Komisyonu' oluşturma çabaları, devlet programına alınmıştır.

Anayasal otorite ve yürütme yetkisi kral, Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından uygulanır. Bu nedenle, anayasanın düzenlenmesinde ve ulusal yasamanın şekillenmesinde Cemiyet ve Bölgeler'in söz hakkı yoktur. Ancak, Cemiyet ve Bölgeler'in başlıca encümenleri doğrudan seçildikleri için; Flaman Cemiyeti, Fransız Cemiyeti, Flaman Bölgesi ve Walloon Bölgesi federal karar verme mekanizmasında, dolaylı da olsa, söz sahibidirler. Gerçekte ulusal parlamentonun, herhangi bir Cemiyet'in çıkarlarına ters düşecek yasalar çıkarması da mümkün olmamaktadır. Bunun bir sebebi 'tehlike zili' işlemidir. Tehlike zili, parlamentodaki bir dil grubunu oluşturan üyelerden dörtte üçünün hareketiyle ortaya çıkar ve parlamento işlemlerinin askıda kalmasına yol açar. Kabine, bu hareketle ilgili açıklamalarını sunmak ve bir karar vermeden önce dil meclisini çağırmak zorundadır. Bunun sonunda, her dil

grubundan eşit sayıda üyeye sahip olan Kabine, sorunu oybirliği ile çözmeye ve bir hükümet krizini önlemeye çalışır. Bu tür yasalar çıkmasının önündeki bir diğer engel ise özel çoğunluk yasalarıdır. Özel yasalar, her Temsilciler Meclisi'nin içindeki her dil grubunun çoğunluk oylarıyla oluşturulurlar. Anayasal bir zorunluluk olan bu yasalar, devletin yapısını meydana getiren başlıca yasaların ülkedeki iki ana Cemiyet'in (Fransız ve Flaman dil grupları) isteklerine aykırı olarak gelişmelerini önleme yolunda büyük önem taşırlar (Alen 1990:6).

Belçika Devleti'nin yapısında göze çarpan olumsuzluklardan en önemlileri, üç Cemiyet ile üç Bölge'nin birbirleriyle çakışmamasından doğan karmaşıklık; dil sorunu; devlet sisteminin iki uçlu ve merkezden uzaklaşan yapısıdır. Ancak bunun yanında Belçika'da, Brüksel'in uluslararası rolüne ve başkent olarak yüklendiği görevlere verilen ağırlık dolayısıyla alt-ulusların dışarıda tutulması; ekonomik ve mali birlikler; ulusal bir sosyal güvenlik planı ile kendini gösteren dayanışma; çeşitli işbirliği yolları; 'uzlaştırıcı bir yasa' yoluyla dil probleminin kontrol edilmesi gibi, federal sistemi olanaklı kılan özellikler de bulunmaktadır. Bütün federal sistemlerde olduğu gibi Belçika'da da devlet yapısı, bölgenin coğrafi, ekonomik, tarihi ve ideolojik gelişiminden etkilenmiştir (Alen 1990:21).

K2. Belçika'da Yerel Yönetim Bankacılığı

K2.1. Belçika Belediyeler Kredi Bankası (Credit Communal de Belgique)

Belediyeler Kredi Bankası, 19. yüzyıl sanayi devrimi ve sonrasında ortaya çıkan sosyal gelişmelerle birlikte şehirlerde doğan yeni yatırım gereksinimleri nedeniyle, özellikle tahvil piyasaları ve ticari bankalardan yararlanamayan orta ve küçük ölçekli belediyelerle bağlı kuruluşlarına, il ve bölge yönetimlerine kısa, orta ve uzun vadeli kredi sağlamak amacıyla, 1860 yılında, Maliye Bakanlığı'nın önerisiyle kurulmuştur. Bütün iller ve belediyeler, Banka'nın hisselerine sahip olduğu için bir limited şirket statüsünde olan Banka, hissedarları ve müşterileri aynı olduğundan, aynı zamanda kooperatif özelliği de taşımaktadır.

Birinci Dünya Savaşı'nda ve sonrasında faaliyetleri artan Banka, başta yıllık gelirlere karşı avans niteliğinde krediler verirken, 1945'ten sonra tasarruf bonusu uygulamasına geçti. 1947'de

belediyeler için Banka'da tasarruf hesabı açıldı. 1960'lı yılların sonuna dek yalnız yerel yönetimlere kredi veren bir yapıda olduğu halde, 1970'ten sonra hem kamu hem de özel kişi ve kuruluşlara her türlü bankacılık hizmeti (sınai ve ticari krediler, mali kiralama işlemleri, dış işlemler) sunar hale geldi (Çoker 1988:90).

Belediyeler Kredi Bankası, illerin ve belediyelerin temsilcilerinden oluşan Hissedarlar Genel Kurulu'nca yönetilir. Genel Kurul temsilciliği için düzenlenen oy pusulaları her ortak idareye gönderilmekte ve bunlar ortaklık hisselerin göre temsilci göndermektedirler. Genel Kurul'a katılan temsilciler 257 civarında olmaktadır. Kuramsal olarak üye adedi 700 kişidir; bazı üyeler yetki belgesi vermektedir. Genel Kurul, tüm ortaklardan oluşur ve en üst karar organıdır. Kurul, yılda bir, bütçe, bilanço, kar ve zarar hesaplarını inceler; yönetim ve denetim kurullarını seçer. Banka'nın gündelik işleri, 11 kişilik bir Yönetim Kurulu tarafından yürütülür. Bir de, Genel Kurul'a rapor veren 9 kişilik Denetçiler Kurulu vardır. Yönetim ve Denetim Kurulları üyelerinin, il ve belediyelerde, seçilmiş üyeler olarak görev yapmış ya da yapmakta olmaları zorunludur. Yönetim Kurulu içinden bir başkan ve kurul dışından bir genel müdür seçilir. Genel Müdür, Banka'nın günlük yönetiminden ve Yönetim Kurul kararlarının uygulanmasından sorumludur. Ona yardım eden bir Yönetim Komitesi vardır. Bu komite, bir genel müdür yardımcısı, dört yönetici müdür ve bir genel müfettişten oluşur. Maliye ve İçişleri Bakanlıkları da birer denetçi atar; ancak bu denetçiler, Banka'nın faaliyetleri hakkında sınırsız kontrol ve veto hakkına sahip olmakla birlikte, yönetime doğrudan karışamazlar. Bunlardan ayrı olarak, yönetici durumunda olan bir genel müfettiş sorumluluğunda iç ve dış denetim uygulanır. İç denetim Banka'nın denetim personeli tarafından, dış denetim ise özel bir denetim firması tarafından gerçekleştirilir. Banka'nın, merkez dairelerinin bulunduğu Brüksel dışında 5 bölge müdürlüğü vardır ve tüm hizmetler 3000 civarında personelle gerçekleştirilir. Banka'nın ayrıca, 1300 kadar şubesi bulunmaktadır. Banka'nın acentas durumunda olan bu şubeler, Banka'nın, bilgi ve idareciliğine güvendiği girişimcilere, şube açma izni vermesiyle kurulurlar. Şubeler, bilançosuna göre yıllık komisyon alırlar. Banka'nın denetimi altında bulunan bu şubeler, karlı işlemedikleri takdirde Banka tarafından kapatılmakta ya da yöneticileri değiştirilmektedir. Şubeler personellerini kendileri atarlar ve bunlar, Banka personeli olarak sayılmazlar (Çoker 1988:91-92).

Banka'nın kredi işlemlerinde, hizmet ve miktar bakımından bir sınırlama yoktur. Banka'nın kamusal müşterilerine (belediyeler, özel idareler ve bağlı kuruluşları) açmakta olduğu kredilerin bir bölümü eğitim, kültür, boş zamanı değerlendirme, din işleri ve kamu sağlığı gibi toplumsal konularla, öteki bölümü de iletişim ve yol yapımı ile ilgilidir. Kamu kesimi için kredi miktarı, kuruluşun ödeme gücüne bağlıdır. Kredi şartları, finans kaynaklarının maliyetine göre belirlenir. Özel kesim kredilerinde ipotek garantisi istenmekte, ayrıca kredi isteyen kişi ya da kuruluşun gücü araştırılmaktadır. Kamu kesimine verilen kredilerin güvenilirliği, merkezi yönetimin yerel yönetimler için yaptığı ödemelerin, borcu karşılayıp karşılamayacağına bakılarak tespit edilir. Borçlar için devlet güvencesi yoktur; fakat Banka, kendi aracılığı ile merkezden yerel yönetimlere yapılan ödemelerden, borçlara mahsuben kesinti yapma yetkisine sahiptir (IULA-EMME, 1993:37).

Belçika Belediyeler Kredi Bankası, yatırım harcamaları için 20 yıl vadeli borç vermektedir. Bu süre, yatırımların amortisman süreleriyle ilgilidir (binalar için 20 yıllık, araç ve bilgisayar alımı için 5 yıllık, mobilya alımı için 10 yıllık vadeler). Kısa avans uygulaması, devletten gelen belediye hisselerine göre ve onunla sınırlı olarak verilmektedir. Uzun ve orta vadeli kredilerin faizi %8 iken, kısa vadeli avans kredisinin faizi %9 olmakta ve kısa vadeli avans, bir yıl için verilmektedir (Çoker 1988:95).

K2.2. Finansman Kaynakları

Belediyeler Kredi Bankası'nın, sermaye dışında, üç önemli finans kaynağı bulunmaktadır:

1.Banka'da cari hesabı bulunan, bütün yerel yönetim birimleriyle bazı kamu kuruluşlarının geçici bütçe fazlalıkları.

Her yerel yönetim biriminin ve bazı yerel kamu kuruluşlarının bu bankada bir cari hesabı bulunmaktadır ve gelir-giderleri bu hesaptan yapılmaktadır. Bu hesaplarda biriken para, Banka için önemli bir finans kaynağıdır. 1983 yılı bilanço toplamının %7,5'ini oluşturmuştur.

2.Ülke çapındaki şubelerce toplanan özel mevduatlar.

3.Tasarruf bonoları ve tahviller.

Banka'nın sermayesi 1983 yılında 700 milyondan 3,5 milyar BF'na çıkarılmıştır. Yıl sonlarında, oluşan kara göre, her ortağın hissesinden en az %10 oranında bir pay, ortak idare hesabına geçirilmektedir. Sermayeyi arttırmak gerektiği zaman, bu kar

dağıtımından yararlanılmakta ve bunlar sermayeye eklenmektedir. Bazen de faizleri düşürmek suretiyle, ortak idareler bu yolla yararlandırılmaktadır.

Banka, kredi ihtiyacı dışında kalan parayı devlet tahvillerine yatırmaktadır. Son yıllarda özel şirketlerden hisse satın alma yoluna da gidilmektedir. Ortak idarelerin sermaye içindeki hissesi, onların küçüklük ve büyüklüklerine göre değişmektedir. Başlangıçta her kredi verişte, kredinin %5'i hisse karşılığı tutuluyor, %95'i veriliyordu. Şimdi, hisseler ortak idarelerin özvarlıkları ile orantılı olarak saptanmaktadır.

1986 yılı verilerine göre, kamu kesimi kaynakları (cari hesaplar, sürekli mevduat, yardım ve borçlar) Banka'nın tüm finansman kaynağının %83'ünü oluşturmaktadır. Özel kesim mevduatı (süresiz, sürekli, tasarruf), %19, 2'dir. Tasarruf bonoları ve tahviller ise, %72, 5'lik bir orana sahiptir (Çoker 1988:93-94).

K2.3. Faaliyetleri

31 Aralık 1983'te, kamu kesiminin Banka'ya borçlarının toplamı 654 milyar BF'nı buluyordu. Bunun %62'si belediyelere, %7,8'i illere, %15, 7'si bölgesel kuruluşlara, %8,2'si sosyal yardım merkezlerine, %6,4'ü de başka birimlere gitmiştir. 1983 yılı içinde verilen orta ve uzun vadeli krediler 61,4 milyar BF'dir.

31 Aralık 1986'da kamu kesiminin Banka'ya olan borcu 636.903 milyon BF olmuştur. Belediye yatırımlarının ve nakit ihtiyacının büyük bir kısmı Banka tarafından karşılanmaktadır. 1986 yılında yatırım harcamalarının 11, 7 milyar BF'lık bölümü devlet yardımlarından, 33,6 milyar BF'lık bölümü de Belediyeler Kredi Bankası'nın verdiği orta ve uzun vadeli kredilerden karşılanmıştır. 1986 yılı içinde 395 kamu kuruluşu, kısa vadeli avans kredisi almak üzere Banka'ya başvurmuş ve bunlara 111, 8 milyar BF avans verilmiştir. Özek kişi ve kuruluşlara verilen kredilerin toplamı da 1985'te 40 milyar BF iken, 1986'da 55 milyar BF'na çıkmıştır (Çoker 1988:94-95).

1990 yılında, Banka'nın 70 milyar BF'lık plasmanlarının 38 milyarlık bölümü yerel yönetimlere verilen uzun vadeli kredilerdir. 1990 yılında, yerel yönetimlerin aldığı uzun vadeli krediler toplamının %85'ini Belediyeler Kredi Bankası sağlamıştır (Dünya Bankası 1992:4-5).

L. JAPONYA

L1. Japonya Yerel Yönetim Yapısı

II. Dünya Şavaşı'ndan sonra oluşturulan yeni Japon Anayasası, doğrudan demokrasi ilkesine bağlı, eski merkezi yapıya karşıt bir biçimde hazırlanmıştır. Anayasa'da yerel yönetimleri ilgilendiren hükümler bu anlayış çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu 4 hükme göre 1.) Yerel yönetim birimlerinin yapısını ve işleyişini kapsayan idari düzenlemeler, yerel özerklik ilkesine bağlı kalınarak, yasa tarafından belirlenecektir; 2.) Yerel yönetim birimleri karar organları olan meclisleri, yasaya bağlı kalarak kuracaklardır; bütün yerel yönetim birimlerinin yetkilileri, birim meclislerinin üyeleri ve yasaca belirlenmiş olan diğer yerel görevliler doğrudan halk oyuyla seçilirler; 3.) Yerel yönetimler, yasaya bağlı olarak, kendi emlaklarını idare etme, işlerini yürütme, yönetim ve idari düzenlemelerini yapma hakkına sahiptirler; 4.) Bir tek yerel yönetimi ilgilendirecek özel bir yasa, Millet Meclisi'nce o birimde yaşayan seçmenlerin onayı olmadan çıkarılamaz. Böylece Japonya politik sisteminin ve demokrasisinin vazgeçilmez parçası olarak yerel yönetimler, Anayasa'da tanımlanmıştır. (Üstünişik 1992:38)

Japonya'da yerel yönetim birimleri ikiye ayrılırlar: genel nitelikte olanlar ve özel nitelikte olanlar. Genel nitelikte olanlar 47 tane olup bunlar iller ve belediyelerdir. Bunlardan 43 tanesi ildir (Ken). Geriye kalanları; 3 kent: Tokyo, (To, Tokyo anakent belediyesi), Osaka ve Kyoto'dur (Fu). Sonuncusu ise Hakkaiodo Adası'nın olduğu bölgedir (Do). Genel nitelikteki belediyeler ise 3 tiptir; kent belediyeleri (Shi), kasaba belediyeleri (Cho) ve köy belediyeleri (Son). Özel nitelikteki yerel yönetim birimleri ise sadece Tokyo'da olan ve özel statüye sahip mahalle yönetimleri (special wards), yerel yönetim birlikleri, taşınmaz mal birlikleri ve yerel imar ortaklıklarıdır. (Tsuji 1984:93)

Yerel yönetimlerin yönetsel yapısında, karar organı meclis ve yönetici başkan olmak üzere iki öge bulunmaktadır. Bunlar dört yıllık süre için seçimle işbaşına gelirler. Başkan, alınmasını istediği kararları meclise götürebilir; bütçeyi hazırlar ve işletir; yerel vergileri, harçları ve cezaları düzenler ve toplar. Bütün yerel yönetim bölümlerini ve çalışanlarını yönetir. Başkan, her yıl alınan kararların büyük bir oranını kendi belirler ve meclis karar tasarılarını veto yetkisine sahiptir. Meclis de vetoyu üçte iki çoğunlukla iptal edebilir; hatta aynı çoğunlukla başkana güvensizlik

oyu verebilir. Başkan buna karşılık meclisi dağıtabilir, ama yeni kurulan meclis bu kez salt çoğunlukla başkana güvensizlik oyu vererek onu devirebilir (Bingman 1989:60).

Yerel yönetimler birçok sosyal hizmeti yerine getirmekte, kamu yararını ilgilendiren program ve projeleri görmektedirler. Bu programlar, şu şekilde sınıflandırılabilirler:

- 1.) Kamu düzeni ile ilgili olanlar: yerel mahkemeler, polis, güvenlikle ilgili tüzük ve yönetmelikler.
- 2.) Halk sağlığı ve refahı ile ilgili olanlar: hastaneler, kreşler, sanatoryumlar, cenaze işleri, çevre koruma.
- 3.) Altyapı ile ilgili olanlar: yollar, kanallar, su yolları, ulaşım, limanlar, rıhtımlar, imar işleri, su ve kanalizasyon işleri, gaz ve elektrik enerjisi, parklar ve oyun alanları.
- 4.) Eğitim ve kültür ile ilgili olanlar: okullar, laboratuvarlar, araştırma kurumları, müzeler, sanat galerileri, tiyatrolar, spor ve sergi salonları, tarihi koruma.

Japonya'da yerel yönetim harcamalarının gayri safi milli harcama içindeki payı %14'tür. Böylece yerel yönetim harcamalarının payı, merkezi hükümet harcamalarını da (%6) geçerek, hanehalkı harcamalarından sonra ikinci sırayı almaktadır. Her biri yerel yönetim harcamalarının %30'unu aşan iki ana harcama kalemi, ücretler ve maaşlar ile okul inşaatı, yolların geliştirilmesi v.b kamu işleri için yapılan yatırımlardır. Ücret ve maaşların illerde yüksek olmasının nedeni, ilk, orta ve lise öğretmenleri ile polis memurlarının maaşlarının da yerel yönetimlerce ödenmesinden kaynaklanmaktadır (Tsuji 1984:100). Yerel yönetimlerin finansman kaynakları şöyle sıralanabilir:

- 1.) Yerel vergiler: Anayasa ve yerel vergi kanununa göre milli vergi kaynakları ile çakışmadıkça yerel yönetimler çeşitli yerel vergiler toplayabilmektedirler. Bunlardan bazıları işletme vergisi, emlak vergisi ve motorlu taşıt vergisidir.
- 2.) Merkezi hükümet vergilerinden ayrılan paylar: Yerel yönetimler, merkezi hükümet tarafından sübvansedilmektedirler.

Gelir ve kurumlar vergisi ile alkollü içkilerden alınan vergilerin %32'si yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.

3.) Vergilerden transferler: Ulusal düzeyde toplanan vergi gelirlerinin bir bölümü, yolların toplam alanı ile ilgili bir formüle dayalı olarak yerel birimlere dağıtılmaktadır.

4.) Merkezi hükümetten yapılan özel amaçlı ödemeler: Bu fonlar, iki amaçla dağıtılmaktadır. Birinci amaç, yerel yönetimlere bırakılan ve onlarca yönetilen ancak yerel olmayan, ulusal işlevlerin yerine getirilebilmesi; ikinci amaç ise, merkezi hükümetin koyduğu hedeflere ulaşmakta yardımcı olacak programların gerçekleştirilebilmesidir.

5.) Borçlanma: Yerel vergi kanunu, yerel yönetimlerin açıklarını finanse edebilmeleri için itfası iki ya da daha sonraki yıllara uzayan borçlanma senedi çıkararak borçlanma olanağı sağlamıştır.

6.) Çeşitli gelirler: Bunlar harçlar, hizmet karşılıkları, cezalar, emlak ve yatırımlardan gelen gelirleri kapsamaktadır.

L2. Japonya'da Yerel Yönetim Bankacılığı

L2.1. Japonya Belediye Girişimleri Finans Şirketi

Japonya Belediye Girişimleri Finans Şirketi, 1957 yılında, yerel yönetimlere finansman desteği sağlamak üzere kurulmuş ve bu alanda uzmanlaşmış bir mali aracı kurumdur. Amacı, belediyelerce yönetilen işletmelere ve yerel bayındırlık projelerine düşük faizli ve istikrarlı fonlar sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için, devlet garantisi altında özel sektörden sağladığı fonlarla kredi vermektedir (IULA-EMME 1993:56-57).

Şirketin hedefleri, yerel yönetimler tarafından yönetilen belediye girişimlerini geliştirmek; bunları geliştirirken ayrı bir hesap sistemi içerisinde yeniden düzenlemek; yerel yönetimler tarafından kurulan arazi geliştirme ve paralı hız yolları yapım şirketlerinin, diğer mali kuruluşlardan aldığı fonların eksiklerini tamamlamak; konut, sınaî atıklar, yerel yollar, su şebekesinin iyileştirilmesi, okul binalarının yapımı gibi yerel yönetimlerin olağan işlerinden olup, yöre halkının refahına katkıda bulunan projeleri geliştirmektir (IULA-EMME 1993:56-57).

Bu amaçla açılan krediler orta ve uzun erimlidir. Yerel yönetimlerin bu kredilerden yararlanacak biçimde uzun erimli borçlanmaları, İçişleri Bakanlığının iznine bağlanmıştır. Kazalar ve Köyler ise uzun dönemli borçlanmaları için, ilgili valiliklerden izin almak zorundadır. Şirket, yerel yönetimlerin geçici nakit güçlüklerini yenmeleri için, onlara kısa erimli kredilendirme olanakları da sağlar. Ancak, bu tür krediler, açıldığı mali yıl içinde kapatılmak zorundadır (IULA-EMME 1993:56-57).

Şirket, özellikle yerel yönetimlerin, ormanları ve yeşil alanları geliştirmelerine olanak vermek için Tarım, Orman ve Balıkçılık Finans şirketlerinden sağladığı emanet fonları yerel yönetimlere aktarmaktadır. Normal piyasa faiz oranı ile fonlara uygulanan özel faiz oranları arasındaki farkı, merkezi yönetim ödemektedir (IULA-EMME 1993:56-57).

M. LATİN AMERİKA

Giriş

Gelişmemiş ülke kentlerinin nüfus artışından kaynaklanan büyüme taleplerinin karşılanmasını amaçlayan "kentsel gelişme projelerinin finansmanı", gerek merkezi yönetimlerin ve gerekse de yerel yönetimlerin önünde önemli bir sorun olarak durmaktadır. Kentsel gelişme amaçlı projeler kapsamında hazırlanan büyük ölçekli konut ve altyapı projeleri, kent yönetimlerini önemli kaynak sorunuyla yüz yüze bırakmaktadır. Kent yönetimlerinin, ellerinde tutabildikleri kaynakların önemli bir miktarının cari harcamalara ayrılmak durumunda kalmaları, belediyelerin günlük işlerinin bu kaynaklarla gerçekleştirilmesi, büyük altyapı ve konut yatırımlarının finansmanını ciddi bir sorun haline getirmektedir.

Genel olarak, bu ölçekteki finansman sorunları iç ve dış borçlanma yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Özellikle dış borçlanma, geçtiğimiz 15-20 yıl içinde az gelişmiş ülke ve kent yönetimlerinin sıkça başvurdukları bir çözüm arayışı haline gelmiştir. Ancak, ülke içindeki reel gelir düşüşleri ve ciddi düzeylerdeki sübvansiyonlarla teşvik edilmeye çalışılan şişirilmiş ihracat gelirlerine karşın, bu ülkeler dış ticaret açığı vermekten kurtulamamaktadırlar.

Az gelişmiş ülkeler için dış borçlanma ve dış ticaret açığının eşzamanlı olarak artışı, enflasyonun tırmanmasına yol açmaktadır. Bu kısır döngü içinde kalan az gelişmiş ülkeler açısından sorunun çözülmesinin başka da bir yolu da kalmamış gibi görülmektedir.

Bu çerçevede, Latin Amerika ülkelerinin de son 15-20 yıldır dış borçlanma ve enflasyon sorunuyla yüz yüze geldikleri ve bunun özellikle toplumun ücretli ve mülksüz kesimleri açısından düzeltilmesi zor bir refah kaybına yol açtığı belirtilmelidir.¹

¹Latin Amerika ülkelerinin ve özellikle de Arjantin'in dış borçlanma sürecinin, bu çerçevede IMF'nin ulusal ekonomiye müdahalelerinin yarattığı sonuçlar ve infial daha yakından izleyebilmek için bkz: Arjantin'de Dış Borç Tuzağından Kurtuluş, Çeviren: Yıldırım Koç, Bir Başka İktisat içinde, Derleyen: Alpaslan Işık, Alan Yayıncılık, 2. Baskı, 1987. Arjantin'in 50 milyar dolar dış borcuna karşılık 6 milyar dolar dış borç faiz ödemesi yapmaktadır. Aynı ülkenin 4 milyar dolarlık dış ticaret fazlası bulunmaktadır ve bu miktar faiz borçlarını ödemeye yetmemektedir. Sonuçta borçlanma, az gelişmiş ülke ekonomilerinin yapısal bir özelliği haline gelmektedir. Dış borçlarını ve bunların faizlerini ödeyemez noktaya gelen Arjantin ekonomisine IMF'nin müdahalesi, diğer pek çok ülkede olduğu gibi kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi noktasında odaklanmaktadır.

Böyle bir çerçevede soruna yaklaşıldığında, belediye finansmanının büyük miktarlarda kaynak transferini içerdiği belirtilmelidir. Bu bölümde, belediye finansmanının Latin Amerika ülkelerinde nasıl bir genel çerçeve içinde işlediğini ortaya koymak ve bazı ülkelerdeki finansman örneklerini aktarmakla yetinilecektir. Bu bağlamda, eldeki veri tabanının kısıtlılığından dolayı Kolombiya örneği üzerinde yoğunlaşılacak, ancak, bu model çerçevesinde Brezilya örneği üzerinde de durulacaktır.

M1. Latin Amerika'da Belediye Finansmanının Genel Sorunları

Yukarıda kısaca değinildiği gibi, gayrisafi yurt içi hasılanın yatırıma dönüşen oranı Latin Amerika'da düşük bir düzeyde gerçekleşmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki % 10'lara karşılık söz konusu ülkelerde bu oran % 5'lerin altında kalmaktadır. Toplam kamu giderlerinin ancak % 20'sini harcayabilen yerel yönetimlerin eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve belde hizmetleri gibi sosyal hizmetlere ayırdıkları kaynaklar da düşük düzeylerde kalmaktadır (IULA-EMME 1993:58).

Kentsel gelişme ve hizmetlerin karşılanmasında ortaya çıkan kaynak sorunlarını yerel yönetimler iki yolla aşmaya çalışmaktadırlar. Bunlardan birincisi borçlanma; ikincisi ise, farklı ülkelerde farklı biçimlerde oluşturulan belediye fonlarıdır.

Bu yazıda bunların herbirinin çözümlemesi uzun uzun yapılmayacak, ancak farklı örnekler üzerinde durulacaktır.

M2. Belediyelerin Borçlanması

Belediyeler finansman sorunlarını çözebilmek için daha çok iç piyasalarda borçlanmaktadırlar. Belediyelerin dış piyasalardan borçlanamamalarının temel nedeni, söz konusu ülkelerin içinde bulunduğu döviz darboğazıdır (IULA-EMME 1993:58).

Bu durum, belediye yatırımlarında hiç dış borç kullanılmadığı anlamına gelmemelidir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında "zincirleme kredi" adı verilen bir mekanizma yoluyla, resmen onaylanmış ve büyük miktarlarda kaynak gerektiren projelerin finansmanı, merkezi yönetimlerin dış piyasalardan sağladığı kredilerle sağlanmaktadır. Yönetimler arası transfer niteliği taşıyan bu türden kredilerin riskleri merkezi yönetimlerce karşılanmaktadır.

Yukarıda adı geçen yazı, demokratik haklar hareketine dahil pek çok kişinin imzaladığı "Dış Borç, İnsan Hakları ve Özlediğimiz Demokrasi" adını taşıyan bir belgeye dayanmaktadır.

Nitekim, yerel yönetimlerin borçları merkezi yönetimce sık sık affa uğratılmaktadır (IULA-EMME 1993:58).

Doğrudan dış kredi alma olanağı kısıtlı olan belediyelerin ülke içi sermaye piyasalarından yararlanma olanakları da sınırlıdır. Bunun iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi, piyasalardaki para darlığıdır. Bu koşullarda belediyeler kısa vadeli ve oldukça pahalı krediler bulabilmektedirler. İkinci neden ise, belediyelerin faaliyetlerinin, yasal kısıtlamalar nedeniyle ülke içi sermaye piyasalarından yararlanma olanaklarının sınırlandırılmasıdır. Bu kısıtlamalar, belediyelerin borçlanmalarını ve plansız yatırım yapmalarını engellemek için konulmuştur. Söz konusu kısıtlamalardan bazıları, kredilerin incelenme ve onaylanma sürelerinin uzunluğu, belediyelerin aleyhine işleyen "borç yükü gelir oranı", kısa vadeler ve aşırı karmaşık ödeme yöntemleridir (IULA-EMME 1993:58).

M3. Belediye Fonları

Latin Amerika'da belediyelerin finansman sorununu çözmek amacıyla değişik kurumsal kredi mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu mekanizmalar aracılığıyla kamu kaynakları ve özel sektör finansmanı bölgesel ve yerel yönetimlere yönlendirilmiştir. Bu amaçla oluşturulan kredi kurumlarının mali kaynakları, merkez bankası kredileri ya da mevduatları, emekli, ve sigorta sandıkları ve kısmen de uluslararası kredilerden sağlanmaktadır (IULA-EMME 1993: 59).

Latin Amerika'daki ilk belediye kalkınma fonları, kaynakların büyük bölümünün merkezi yönetim bütçesinden sağlanması ve merkezi yönetime büyük ölçüde bağımlı olunması nedenleriyle kendine yetecek bir yapıya ulaşamamıştır (IULA-EMME 1993:59). Özellikle orta ve küçük kentler uzun vadeli borçlanmanın risklerini taşıyamadıklarından, merkezi yönetimlere bağımlılıklarını sürdürmüşlerdir.

N. KOLOMBİYA

Bir belediye kredi kurumu olarak tasarlanan Kolombiya Kentsel Kalkınma Fonu (FFDU/FINDETER), 1968'de Merkez Bankası tarafından yönetilmek üzere, Kolombiya Para Kurulu'nca kurulmuştur. 1975 yılında Ulusal İpotek Bankası'na devredilmiştir. Yönetimi de Özel Fonlar Dairesi'ne verilmiştir (IULA-EMME 1993:61).

FFDU, planlama, proje finansmanı ve proje yönetimi konularında bakanlıklardan ve diğer kamu kuruluşlarından bağımsız kılınmıştır. Kurum, belediyelerle iki tür işbirliği içinde olmuştur. Bunlardan birincisi, proje hazırlanmasının değişik aşamalarıdır. İkinci olarak da, kredi gereksinimlerinin belirlenmesinde belediyelerle işbirliği yapılmıştır. 1988 yılı verilerine göre, ülkedeki 1000'i aşkın belediyenin yarısına bu kurum aracılığı ile kredi sağlanmıştır (IULA-EMME 1993:62).

FFDU'nun, Ulusal İpotek Bankası'nın alt birimi olması dolayısıyla Banka'nın zayıf mali durumunu desteklemekte kullanıldığının ileri sürülmesi üzerine, 1989 yılında çıkarılan bir yasayla, Fon ve Banka birbirinden ayrılmıştır. Kurum, 1990 yılında *Financiera de Desarrollo Territorial* (FINDETER) adıyla faaliyetlerini sürdürmüştür (IULA-EMME 1993:62).

FFDU/FINDETER'in yönetiminde merkezi yönetimin ağırlığı bulunmaktadır. Maliye Bakanı ya da temsilcisinin başkanlığını yaptığı Kurum'un yönetiminde Ekonomik Kalkınma Bakanı ya da temsilcisi, Cumhurbaşkanı'nın Ekonomi Danışmanı, Ulusal Planlama Dairesi Başkanı ya da temsilcisi ve yerel yönetim temsilcileri bulunmaktadır. Yönetim Kurulu'ndaki yerel yönetim temsilcileri Paydaşlar Genel Kurulunca her yıl yeniden seçilmektedirler (IULA-EMME 1993:62-63).

N1. Kolombiya'da Yerel Yönetimlerin Finansmanı

Kolombiya'da eyalet ve yerel yönetimlerin temel finans kaynaklarını üç grupta ele almak olanaklıdır. Bunlardan en önemlisi borçlanmadır. Belediyelerin toplam finans kaynaklarının % 50'sinden fazlasını kredi kaynakları oluşturmaktadır. Bu oranın 1970'lerde % 13-18 dolaylarında olduğu belirtilmelidir. 1980'lerden sonra özellikle dış borçlanmanın artması, kredilerin toplam finans kaynağı içindeki oranını artırmıştır (IULA-EMME 1993:63).

İkinci önemli finans kaynağı yerel yönetimlerin özkaynaklarıdır. Söz konusu kaynaklar belediye finansmanında önemsiz bir yer

tutmaktadır. Üçüncü olarak da merkezi yönetim transferlerinden söz edilebilir.

Eyalet ve yerel yönetimlerin kullandıkları kredi kaynakları çoğunlukla ticari bankalar, departman fonları ve FFDU'dur. Ticari bankalar, yerel yönetimlere kısa vadeli kredi sağlarken, departman fonları orta vadeli yatırımlara yönelik kaynak sağlamaktadır. FFDU'nun verdiği krediler, proje yönetiminin % 70'ini karşılamakta, geri kalan miktarı ise belediyeler üstlenmektedir. Geriye kalan % 30'luk miktarı belediyenin üstlenmesini merkezi yönetimlerin yaptığı KDV transferleri kolaylaştırmaktadır. Bu transferler sayesinde FFDU ve ticari banka kredilerinin kullanılması kolaylaşmaktadır (IULA-EMME 1993:63).

N2. FFDU/FINDETER'in Özkaynakları, Kredilendirme Sistemi ve Fon Kaynakları

N2.1. Tarihsel Gelişim

Söz konusu kredi kurumunun fonları 1975'e kadar Merkez Bankası'nın çıkardığı tahvillerin gelirlerinden oluşmaktaydı. Yatırımlarda kullanılmak üzere bu tahviller ticari bankalara satılmaktaydı. 1982'ye kadar ise, Sosyal Güvenlik Fonları, Merkez Bankası transferleri ve dış kredilerden kaynak sağlamaktaydı (IULA-EMME 1993:63-64 ve Garzon 1992:16).

1975 yılında FFDU Merkez Bankası'ndan alınıp Ulusal İpotek Bankası'na (BCH) bağlanmıştır. 1976 yılında ise, bununla bağlantılı olarak, BCH tahvilleri ile sağlanan Sosyal Güvenlik Sistemi fon gelirlerinin FFDU faaliyetlerinde kullanılmasına karar verilmiştir. Söz konusu kaynaktan 1977-1980 yılları boyunca yapılan tahsis miktarı 1490 milyon dolar düzeyindedir. 1980 yılında Ulusal İpotek Bankası'nın aldığı önemli karar, ülkede kredi talebinin özkaynaklarla giderek karşılanamaz duruma gelmesinden dolayı dış kredi kaynaklarının kullanılmasına yönelmeyi içermekteydi. 1983 yılında, hükümetin makroekonomik planı doğrultusunda, FFDU'ya orta ve büyük şehirlerin fiziksel altyapı finansmanı için Merkez bankası'ndan 12,500 milyon dolar tahsis edilmiştir (Garzon 1992:16).

1982'den önce, kredi ve faiz geri ödemeleri FFDU fon kaynaklarının % 50'sini oluşturmaktaydı. Aynı kalemin görece ağırlığı, gelirlerin artmasından dolayı 1982'de % 20'ler düzeyine gerilemiştir. 1984 yılında, BCH tarafından, yerel yönetimlere yönelik kentsel gelişme tahvilleri çıkarılmıştır (Garzon 1992:16).

1982'den sonra, FFDU sermayesinin % 46'sını sabit değerli, kentsel gelişme ve kentsel yönlendirme tahvilleri, % 20'sini döviz kazançları ve mevduat faizleri, % 14'ünü ise dış krediler oluşturmaktadır (IULA-EMME 1993:65).

1985 yılında FFDU'nun gelir yapısında önemli bir değişiklik yapıldı. Merkezi hükümet ile BCH arasında ortak geliştirilen öneri, FFDU'nun BCH tarafından yönetilen bir fon olmadığı, bir kredi kurumu olduğu yönündeydi. Bu önerinin geliştirilmesindeki en işlevsel neden, FFDU gelirlerinin BCH sermaye getirileri olarak işlem görmesiydi (Garzon, 1992:17).

1987 yılında, hükümetin insan yerleşmeleri programını desteklemek amacıyla Kentsel Formasyon Tahvili çıkarılmıştır. Bu sistemle, Tasarruflar ve Kredi Kurumlarından (CAVs) kaynak elde etmek mümkün olmuştur. Söz konusu Kurumların kredi portfolyolarının yasal olarak % 25'i düşük gelirlilerin konut ihtiyacı için tahsis edilmekteydi. Böyle bir yasal yükümlülük altında bulunan kurumlar, BCH tahvillerine de yatırım yapmak durumundaydı. 1987-1990 döneminde FFDU'nun toplam kaynaklarının % 31.2'si bu yolla elde edilmekteydi (Garzon 1992:17).

Yukarıda sözü edilen dış kredi kaynakları, 1988 yılından sonra yapılan anlaşmalara bakıldığında, belli bir projenin finansmanına yönelik kullanıldığı görülmektedir. 1988 yılında, BCH ile Dünya Bankası arasında, içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarının finansmanı için 150 milyon dolarlık bir kredi anlaşması yapılmıştır. 1991 yılında da bir kentsel gelişme projesi için benzer bir kredi anlaşması yapılmıştır. (Garzon 1992:17).

FFDU'nun, 1975-1990 dönemine kaynaklar itibariyle bakıldığında, merkezi yönetimden oldukça özerk bir yapıda olduğu görülmektedir. Söz konusu 16 yıllık dönemde FFDU'nun en önemli gelir kalemini Kentsel Yönlendirme Tahvillerinin sağladığı izlenmektedir (dönem boyunca ortalama % 23). İkinci önemli kalem ise, yurt dışı mübadele karları ve depozito faizleridir (ortalama % 21). Üçüncü olarak da, Kurumun kendi fonlarından verdiği kredilerden elde edilen gelirlerdir (ortalama % 19.5). Kurumun gelir kaynakları arasında yurt dışı kaynaklardan sağlanan borçlar da % 14'lük bir pay tutmaktadır. Anılan dönem boyunca merkezi hükümetin katkısı ise önemli bir yer tutmamaktadır (dönem boyunca % 0.5-6.7) (Garzon 1992:17, 19).

Sabit değerli tahviller, Sosyal Güvenlik Sisteminin elinde tutulmaktadır. Bu tahvillerin vadesi 25 yıldır; getirisi ise Tüketici

Fiyat Endeksi artı % 5.5 düzeyindedir. Kentsel Gelişme Tahvilleri, yerel yönetimlere, tahvil tutarının üç katına kadar tercihli faiz oranları üzerinden borçlanma olanağı sağlamaktadır. Kentsel Gelişme Tahvillerini müşteriler ellerinde tutmaktadırlar. Vadesi üç yıldır; getirisi ise % 24-25'tir. Kentsel Yönlendirme Tahvillerinin vadesi 1-3 yıldır (IULA-EMME 1993: 65).

FFDU'nun kaynaklarının farklı kanallardan sağlanması, kuruma önemli bir avantaj sağlamaktadır. Örneğin kredi kaynaklarından birinin işlevini yitirmesi durumunda sistemin bütünüyle çökmesi önlenmektedir. Fakat, giderek artan eğilim, tahvillerden kaynak sağlanmasına yönelinmektedir. FFDU, yukarıda sözü edilen farklı kaynak türlerine sahip olsa da, az ya da çok devlet desteğine ihtiyaç duymaktadır. Devlet desteği de, büyük ölçüde hükümetlerin programında yer alan kamu yatırımlarının sektörel dağılımına bağlı bulunmaktadır (Garzon 1992:17-18).

N2.2. FFDU'nun Finansman Kaynağı Olarak Tahviller

FFDU kaynakları arasında önemli yer tutan tahviller üç ana grupta ele alınmaktadır. Bunlar; Sabit Değerli Tahviller (Bonos de Valor Constante - BVC), Kentsel Gelişme Tahvilleri (Bonos de Desarrollo Urbano - BDU) ve Kentsel Yönlendirme Tahvilleridir (Bonos de Fomento Urbano - BFU). Bu tahvillerin ana karakteristikleri aşağıdaki gibidir.

İlk kez 1977 yılında uygulamaya geçirilen BVC, ilk yıllarda gelir yapısında önemli bir etkiye sahipken, sonraki yıllarda ağırlığı giderek düşmüştür. İlk yıllarda % 85 düzeyinde bir etkiye sahipken, 1990 yılında bu oran % 6.6 düzeyine gerilemiştir. BVC hasılatı enflasyon oranına 5.5 puan eklenerek bulunmaktaydı (Garzon 1992:22).

Tahvil türü	Tahvil sahipleri (holders)	Vade	Hasılat	Tüketici Fiyat Endeksi (TFE)
BVC (1977)	Sosyal Güvenlik Sistemi	25 yıl	TFE + 5.5	% 27.7
BDU (1984)	Yerel Yönetimler	3 yıl	% 20-24	% 20
BFU (1987)	Tasarruf ve Kredi Şirketleri	1-3 yıl	MC + 4	% 24

MC: Monetary Correction (CAVs monetary adjustment in savings deposits)

Yukardaki tablodan da anlaşıldığı gibi, ilk kez 1985 yılında yaşama geçirilen BDU, FFDU tahvillerinin içinde en az hasılat yapan tahvildir. Söz konusu tahvil alıcılarının elde ettikleri kredinin BDU'ya yaptıkları yatırımın 3 katı olarak ve ayrıca bu tür kredilere sıradan faiz oranından 2 ya da 3 puan aşağıda bir faiz oranı uygulanmasına karşın BDU tahsilatının görece düşük kalması dikkate değer bulunmaktadır. Bu tahvilin FFDU'nun toplam geliri içindeki payı % 7.4 düzeyindedir. BDU tahsilatına esas olan % 20-24 oranı ya enflasyon oranı ya da biraz altında kalmaktadır. Dolayısıyla, bu tahvilin reel oranı sıfıra yakın ya da negatif bir değerdir (Garzon 1992:22)

BFU, Ulusal İpotek Bankası tarafından 1987 yılında FFDU'ya yeni bir finansal kaynak olması için oluşturulmuştur. Hükümetin insan yerleşmeleri politikasının finansmanını sağlamak üzere oluşturulan BDU, bütün FFDU tahvillerinin içinde en yüksek oranda getiri sağlayan tahvil durumundadır. Ayrıca, 1987-1990 yılları boyunca kurumun en önemli finansman kaynağı olarak işlev görmüştür (Garzon 1992:23).

N2.3. Özel Sektörün Rolü

Özel fonlardan sağlanan iki ana sermaye kaynağı bulunmaktadır. Her ikisinde de, sermaye fonları BCH(FFDU) tahvillerinden elde edilmektedir. Bunlar; Sabit Değerli Tahviller (BVCs) ve Kentsel Yönlendirme Tahvilleridir (BFUs). Örneğin, BVC tahsilatının artması işverenlerin ve işçilerin Sosyal Güvenlik Sistemine (SSS) yaptıkları ödentiden sağlanmaktadır. Bir kamu kuruluşu olan SSS'nin fonları özel sektörden sağlanmaktadır. BDU yatırımları da, Tasarruf ve Kredi Şirketlerinin (CAVs) portfolyosunun düşük gelirli konut oranı üzerinden finanse edilmektedir. Aynı zamanda, söz konusu şirketlerin BDU yatırımları yasal olarak para rezervlerinin bir bölümünden finanse edilmek durumundadır. Tasarruflar ve Kredi Şirketlerinin kaynakları bir özel sektör tasarrufudur (Garzon 1992:23).

N2.4. Kredilendirme Sistemi

N2.4.a. Kredi Tahsisatı

FFDU'nun kredilendirme programının amacı, yerel yönetimlerin uzun vadeli kentsel altyapı projelerine sermaye sağlamaktır. Kaynak ayrılan kentsel altyapı türleri, su sağlanması, kanalizasyon sistemleri, yol yapımı, Parklar ve oyun alanları, gıda pazarları, mezbahalar, katı atık toplama ve tasfiyesi, yerel telefon hatları, yolcu ulaşım terminalleri ve imarsız yerleşmelere yönelik projelerdir.

FFDU, bir kredi başvurusunu değerlendirirken aşağıdaki hedeflere dikkat etmektedir:

- Dengeli ve planlı bir kentsel gelişmenin desteklenmesi,
- Yerel özerkliğin ve kurumların güçlendirilmesi,
- Desantralizasyon sürecine katkı,
- Yatırım planlaması aracılığıyla mali disiplinin sağlanması,
- Yerel kamusal hizmetlerin kalitesinin artırılması,
- Yerel yatırımların sosyal ve teknik etkenliğinin artırılması,
- Yerel düzeyde istihdam yaratılması ve gelir dağılımına etki etmesi

(Garzon 1992:18).

Yukarda sözü edilen gelir dağılımına katkı hedefinden dolayı FFDU(BCH) kredilerin % 70'ini küçük ve orta kentlere vermişlerdir. FFDU, bu belediyelere faiz oranları vb. konularında destek sağlamaktadır. FFDU'nun bütün kredi tahsislerine ilişkin dikkat çekici noktalardan birisi de, kurumun verdiği kredinin projenin toplam maliyetinin ancak % 70'ini karşılayacak biçimde olmasıdır; geriye kalan % 30'luk bölümün alıcı kurumun kendi özkaynaklarıyla finanse edilmesi gerekmektedir. Bu, temel olarak FFDU'nun, verdiği krediler aracılığı ile belediyelerin özkaynaklarının nasıl kullanılacağını da yönlendirebilmektedir (Garzon 1992:18).

N2.4.b. Kredi Tahsisinin Bölgelerarası ve Sektörel Dağılımı

FFDU'nun kaynak tahsis politikasının temel noktalarından biri, kaynakların % 70'inin orta ve küçük kentlere, geriye kalan % 70'lik bölümünün ise büyük kentlere aktarılmasıdır. Bu politikanın geliştirilmesine, FFDU'nun Merkez Bankası'na bağlı olduğu dönemdeki deneyimler neden olmuştur. 1968-1975 döneminde, FFDU kredilerinin % 89.8'ini orta ve büyük kentler kullanmışlardır (Garzon 1992:37).

1975-1989 döneminde, yukarda belirtildiği gibi % 70 olarak hedeflenen orta ve küçük kentlere kaynak tahsisi % 65 olarak gerçekleşmiştir. Küçük ve orta belediyelerin fiilen tahsil ettikleri kredi miktarı ise bu rakamların biraz daha altında görünmektedir (% 58). Bunun temel nedeni, aracı kurumların orta ve küçük belediyelerden çok, büyük belediyelerin kredi taleplerini daha olumlu karşılamalarıdır (Garzon 1992:37-38).

Söz konusu dönemde, orta ve küçük belediyelere yönelik FFDU katkıları proje hazırlanmasında teknik yardım ve değerlendirme kriterlerinde esnemeyle sınırlı kalmamakta, kredi koşullarında da kolaylık sağlanmaktadır. Bunun yanı sıra, toplumsal azınlıkların yaşadığı bölgelere yapılacak yatırımlar için teknik yardıma öncelik verilmektedir (Garzon 1992:38; Findeter ile ilgili ek bilgi için bkz. Gouarne, 1996).

N2.4.c. Kredilendirme Süreci ve Reeskont (Re-discounting)

Kredi verme sürecinin başlıca üç aşaması bulunmaktadır. Bunlar sırası ile şunlardır (IULA-EMME 1993:65);

- 1.Projelerin finansman açısından uygun olup olmadığının değerlendirilmesi
- 2.Kredi başvurusunun hazırlanması ve sunulması
- 3.Önerilen projenin kurumsal, idari, teknik, mali ve ekonomik boyutlarının ve başvuran kurumun değerlendirilmesi

Başvuran kurum iki ölçüte göre değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi, müşterinin borç ödeme kapasitesidir. İkincisi ise, çeşitli banka kredi koşulları ve müşteriyle olan daha önceki ilişkilerdir (IULA-EMME 1993:65).

Bütün bu çerçevede, FFDU, mali aracılık kurumları olan ticari bankaların ve finans şirketlerinin belediyelere verdikleri kredilere yönelik bir "reeskont fonu" olarak faaliyet göstermektedir. Mali aracılık kurumları verdikleri kredinin tüm riskini taşımaktadırlar. Bu kurumlar, kredi başvurusunu, alıcı kurumun borç ödeme kapasitesine, bankaların kredi koşullarının (örneğin güvence) ilgili kuruluş tarafından karşılanabilmesine bakmaktadırlar. Müşteriden kaynaklanan herhangi bir aksama, aracı kurumun FFDU'ya olan yükümlülüklerini ortadan kaldırmamaktadır (IULA-EMME 1993:65 ve Garzon 1992:25).

Ticari bankalar, FFDU'nun kaynaklarının % 95'ini kredi olarak vermişlerdir. Bu bankalar, özel sektör ya da devlet bankaları olabilmektedir. Ticari bankalar kamu ve özel olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. 1984 yılına kadar ticari bankalar FFDU kaynaklarının % 50-70'ini kullanmışlar, fakat 1985 yılından bu yana kamu bankalarının ağırlığı giderek artmış, % 56.5 düzeyine ulaşmıştır. Uygulamada ticari kamu bankaları ile özel bankalar arasında kredi koşulları bağlamında bir fark bulunmadığı belirtilmelidir. Ticari bankalar, "tahsilat verimliliği" konusunda katkıda bulunmakta, böylece

"yerel mali disiplin" sağlanmaktadır (IULA-EMME 1993:65 ve Garzon 1992:25).

Finans şirketleri daha çok kısa vadeli krediler vermektedirler. Bu şirketlerin temel görevi, finans kaynaklarına olan arz ve talep arasında ve bölgeler ile ekonomik faaliyetler arasındaki köprüleri kurmaktır. Finans şirketleri daha çok sanayi kredileri verdiklerinden FFDU kaynaklarının tahsisinde önemli bir işleve sahip değillerdir. 1975-1980 yılları arasında bir mali aracı kurum olarak üstlendikleri rolün ağırlığı % 7 civarındadır (Garzon 1992:25).

Küçük belediyelere bu konuda teşvikler uygulanmaktadır. Borçlanan kurumun, mali aracıya her bir ödeme için bir senet imzalaması gerekmektedir. Aracı kurum, senedi, FFDU ile ilişkisinde reeskont için kullanmaktadır. FFDU senedi kabul ederse, ödeme izni vermekte ve iskonto edilen meblağ için aracı kurum adına bir çek düzenlenmektedir. Aracı kurum ise ödenecek toplam meblağı, borçlanan kurumun özel hesabına yatırmaktadır. Taahhüt senedinde, kredinin ödeme süresi, ödenecek anapara ve faiz meblağları, amortisman sıklığı ve ödeme tarihleri ile taahhüt senedinin sona erme tarihi yer almaktadır.

FFDU azami 12 yıllık bir süre için kredi vermekte, 3 yıl ek ödeme süresi tanımaktadır. Anapara ve faizin amortismanı için 3 aylık esasa göre düzenlenmekte ve her üç ayın bitiminde faiz hesaplanmaktadır (IULA-EMME 1993:65-66).

N3. Proje Güvence ve Mali Performans Değerlendirmesi

N3.1. Proje Değerlendirmesi

FFDU, önerilen projeleri şu ölçütlere göre değerlendirmektedir: Ulusal planla uyumlu olması, projenin belediyenin imar planına uygun olması, projenin temel ihtiyaçlar ve sosyal önceliklerle çelişki taşımaması. Bu koşullara uyan projeler teknik ve ekonomik değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Teknik değerlendirme, projenin mühendislik tasarımını, büyüklüğünü, konumunu, hizmet kapasitesini ve birim maliyetini içermektedir. Ekonomik analiz ise, projenin fayda-maliyet ölçümünü içermektedir (Garzon 1992:30-31).

Son dönemde yapılan düzenlemelerden önce, FFDU projeleri değerlendirmekle kalmayıp, proje hazırlanmasında belediyelere teknik yardım da yapmaktaydı. Bunun yanı sıra, kredi işlemleri için kurumsal gelişimine de katkı sağlamaktaydı (Garzon 1992:32).

Borçlanacak kurumlar başvurularını hem FFDU'ya hem de aracı kurumlara yapmaktadırlar. Başvuruda bulunan kurumlar, FFDU

projelerini değerlendirmeden önce aracı kurumun onayını almak zorundadırlar. FINDETER, proje hazırlanmasında belediyelere sağlanan teknik yardımı başka kuruluşlara devretmektedir (IULA-EMME 1993:66).

FFDU'ya yapılan başvuruların değerlendirilmesinin uzun zaman alması, belediyelerin bu kuruma başvurularını caydırıcı bir etken olarak dile getirilmektedir. Bunun dört önemli nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, FFDU'nun yönetsel yapısı oldukça merkezidir. İkinci olarak, her bir projenin bütün kredi koşullarını sağlayıp sağlamadığına bakmak uzun zaman gerektirmektedir. Üçüncü olarak, kredi işlemlerinin yönetiminde ortaya çıkan sorunları BCH ve FFDU -sistemlerinden kaynaklı olarak giderememektedirler. Dördüncü olarak, yukarıda belirtildiği gibi, kredi için başvuran kurumların, hem FFDU hem de mali aracı kurumların koşullarını yerine getirmesi beklenmektedir (Garzon 1992:33).

N3.2. Güvence

Borçlu ile aracı kurum arasındaki kredi sözleşmeleri, borçlanan yerel yönetimin gelir kaynaklarının "yeterli bir bölümünün" güvence olarak aracı kuruma verilmesini öngörmektedir. Bu amaçla herhangi bir cari gelir tahsis edilebilmektedir. Büyük ve orta büyüklükte kentler, güvence olarak emlak vergisi ve işletmelere uygulanan vergileri kullanmaktadır. Buna karşılık, küçük kentlerde KDV kullanmaktadır. Sağlanacak güvencenin, borçlanan yerel yönetimin yıllık borç taksidi toplamının % 120'sine eşit olması öngörülmektedir (IULA-EMME 1993:66-67 ve (Garzon 1992:33-34).

N3.3. Mali Performans

FFDU, 23 yıl boyunca farklı iskonto ve faiz oranları uygulamıştır. Kurum Merkez Bankası'na bağlıyken tek oran uygulanmış, fakat Ulusal İpotek Bankası'na bağlanınca farklı oranlar uygulanmıştır (Garzon 1992:50).

Kentin büyüklüğüne göre üç tür iskonto uygulanmaktadır. Kentin büyüklüğüne ek olarak, belediyelerin ölçeği belirlenirken, nüfus değişikliği eğilimleri de dikkate alınmaktadır. 1985 yılında BCH(FFDU)'nin Kentsel Gelişme Tahvili uygulamasına geçmesinden sonra, faiz oranları da belediyenin büyüklüğüne göre değişkenlik arz etmiştir. FFDU'nun oranları, 1980'e kadar ticari faiz oranlarından düşük tutulmuştur. Bu anlamda, belediyelerin altyapı yatırımlarına önemli bir sübvansiyon sağlanmıştır. 1980'den sonra sübvansiyona son verilmiştir (IULA-EMME 1993:67 ve Garzon 1992:50).

1987'den sonra faiz oranı kentin büyüklüğüne göre değişik uygulanmıştır. Değişken oranlar, ticari bankalar ve finans şirketlerinin üç aylık depozito sertifikaları tarafından ödenen haftalık ortalama sabit vadeli depozito (Depositos a Termino Fijo -DTFs) oranlarına dayandırılmıştır. Büyük belediyeler için oranlar DTF+5 puan, küçük belediyeler için de DTF+2 puan üzerinden uygulanmıştır. Sözü edilen oranların FFDU tarafından reeskont edilen kaynaklar için kullanıldığı belirtilmelidir. Mali aracı kurumlar, kredinin reeskont edilmeyen bölümünü DTF+4 puan ve DTF+5 puan oranları üzerinden tahsis etmektedir (Garzon 1992:50).

1990'da FINDETER değişken faiz uygulamasına son vermiştir. Değişken oran sistemi mali aracılık kurumlarına uygulanmış, bu yolla katılımları özendirilmeye çalışılmıştır. Anılan yıldan sonra yapılan değişikliklerle, DTF oranı üzerine belirli bir puan eklenerek sabit oran uygulamasına geçilmiştir. FINDETER'in sabit oranları da piyasa oranlarının çok az da olsa altında kalmaktadır (IULA-EMME 1993:67).

1975-1989 yılları boyunca kurum sürekli gelir sağlamasına karşın sübvansiyon uygulanmıştır. Kurum sübvansiyon edilmeye devam etmektedir. Kurumun tahvilleri piyasa oranları altında getiri sağlamaktadır (IULA-EMME 1993:67).

Sonuç olarak, FFDU'nun "başarılı" olması dört nedene bağlanmaktadır. Bunlardan birincisi, krediyi müşterilerine doğrudan değil mali aracı kurumlar eliyle vermesidir. İkinci olarak, mali aracı kurumlar kredinin tüm riskini taşımaktadırlar. Üçüncü olarak, mali aracı kurumlar, başvuruları 'güvenilirlik' açısından kabul etme ya da reddetme konusunda tam yetkili konumdadırlar. Dördüncü olarak, mali aracı kurumlar müşterilerin yıllık borç taksidi toplamının % 120'si kadar güvence istemektedirler. FFDU, yalnızca teknik, ekonomik, mali ve idari değerlendirme yapmaktadır (IULA-EMME 1993:68).

O. BREZİLYA

Brezilya'da eyaletlerin ve belediyelerin borçlanması vergi gelirlerine bağlı kılınmış, dolayısıyla daha varlıklı belediyeler diğerlerine göre daha fazla borçlanma olanağına sahip olmuşlardır (IULA-EMME 1993:59).

Yerel yönetimlerin iç borçlanmalarına üç noktada sınır konulmuştur. Birinci olarak, ödenmesi gereken toplam borçlar, bir önceki mali yıl gelirlerinin % 70'ini geçmemektedir. İkinci olarak, herhangi bir yılda yükümlülük altına girilen borçtaki artış, toplam gelirlerin % 25'ini geçmemektedir. Üçüncü olarak, faiz ve amortisman, bir önceki yılın gelirlerinin % 15'ini geçmemektedir (IULA-EMME 1993:60).

Söz konusu sınırlamalar, kentsel gelişme, sosyal kalkınma ve Ulusal Konut Bankası kredilerini Ulusal Para Konseyi ve Federal Senato'nun onaylaması durumunda yumuşatılmıştır (IULA-EMME 1993:60).

Bu uygulamadan genellikle büyük belediyeler yararlandığından, küçük belediyeler kısa vadeli önlemler almışlardır. İlişkide oldukları firmalardan doğrudan kredi kullanmışlar, ödemelerini ertelemişler, bir sonraki yılın alacaklarından avans çekmişlerdir (IULA-EMME 1993:60).

Sonuç

Belediyelerin kentsel altyapı ve konuta ilişkin yatırımları kamu kurumu olmalarının gereğidir; bu faaliyetler birer kamusal hizmet olarak yapılmaktadır. Başka bir deyişle, bu türden yatırımların fizibilitesi genellikle negatif çıktığından kentsel altyapı harcamaları kamusal hizmet kategorisine girmektedir. Bu nedenle de merkezi yönetimlerin transferleri ve sübvansiyonlarıyla yapılabilir olmaktadır.

Oysa Latin Amerika örneklerinde de görüldüğü gibi, belediyeler, büyük kentsel altyapı projelerinin finansmanı için, en azından 1980'lerden bu yana ciddi bir merkezi yönetim yardımı görememektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, sermaye piyasalarına yönelmekte, uzun vadeli ipotek kredileri almaktadır.

Belediyenin gelecek yıllardaki gelirlerinin çok önceden ipotek altına alınması kavramsal düzeyde sorgulanmak durumundadır. Belediyelerin -tanımlarından gelen- kimi kentsel hizmetlerin sunumundan sorumlu olmaları, bunları gerçekleştirdikleri gelirlerinin ipotek altına alınmaması durumunda anlamlı olmaktadır. Belediyenin

bu gelirlerine sermaye olarak bakmak "ilgi çekici" bir politik tercihtir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, kentsel altyapı ve konut harcamaları, kredilerin vadesi ne kadar uzun olursa olsun, söz konusu vadeler içinde "feasable" değildir. Kredi koşullarının "feasable" olmayı zorlaması durumunda, "kamu hizmeti" mantığı yerini piyasa rasyonellerine bırakmaktadır. Örneğin, yalnızca pahalı kredinin ve bütünüyle esnetilmemiş bir borç ödeme sisteminin uygulandığı bir ortamda belediyelerin ucuz konut üretme gibi seçenekleri ortadan kaldırılmaktadır.

Belediyelerin merkezi yönetimlerce sübvansede edilmesinden vazgeçilmesiyle para piyasalarında borçlanma gereksinmesi, söz konusu kurumların ticari bankalara güvence vermelerini doğurmaktadır. Bu ise, her iki ülke örneğinde de görüldüğü gibi, büyük belediyelerin, yeterince geliri olan belediyelerin borçlanabilmesine, diğerlerinin borçlanamamasına neden olmaktadır. Borçlanma dışında finansman olanağı kalmamış durumda olan küçük belediyelerin kentsel altyapı yatırımlarına yönelmeleri bu durumda olanaklı görünmemektedir. Bunun yarattığı yerleşmeler arası eşitsizlik ciddi bir tartışma konusudur. Başka bir ifadeyle, eşitsiz gelişmenin başka bir yüzü de kentler arasında yaşanmaktadır.

III YEREL YÖNETİMLERE FİNANSMAN SAĞLAYAN ARACI KURUMLARIN VE FONLARIN KARŞILAŞTIRILMASI

Kamu finansman kaynaklarının sınırlılığı, yerel yönetimleri -zorunlu kamu tasarruflarının dışında- yeni kaynaklar aramaya yönlendirmiştir. Kuşkusuz; bu arayış, yalnızca Türkiye'deki yerel yönetimlere özgü bir durum değildir. Özellikle, Batı Avrupa'da bu gereksinme, geçen yüzyılda kendini büyük ölçüde hissettirmiştir.

Batı Avrupa'da, 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlayan finansman kurumları, bazı büyük belediyelerin özel bankalardan ya da tahvil piyasalarından makul koşullarda kredi sağlamada karşılaştıkları zorluklardan doğmuştur. Belediyelerin kredi gereksinimi karşılamak üzere ortaya çıkan bu kurumlar, yerinden yönetimi ve yerel yönetimin mali özerkliğini güçlendirmeyi hedeflemiştir.

Yerel yönetimlere kredi sağlanması konusunda özel hükümler getiren ilk ülkeler Fransa, İngiltere, Portekiz ve Almanya'dır. Bu ülkeler, mevcut mali kurumlara, yerel yönetimlerden gelen kredi istemlerini karşılama yetkisi vermiştir. Gerçek anlamda uzmanlaşmış kurumların ortaya ilk çıkışı ise 1860'lı yıllara rastlamaktadır. Belçika Belediye Kredi Bankası 1860'ta, İtalya Mevduat ve Kredi Bankası 1863'te, Danimarka Belediye Kredi Kurumu 1899'da, Hollanda Belediye Kredi Bankası 1914'te, İspanya Yerel Kredi Bankası 1925'te, Norveç Belediye Bankası 1926'da kurulmuştur.

Bir çok gelişmekte olan ülkede ise bu tür kurumlar, daha yakın bir geçmişte ortaya çıkmaya başlamıştır. Latin Amerika, Afrika ve Asya'daki kimi ülkelerde yerel yönetim bankalarının ortaya çıkışı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra olmuştur. Türkiye'de İller Bankası 1945'te kurulurken, aynı yıl Yunanistan'da da Kredi ve Emanet Fonu kurulmuştur. Ancak; gelişmekte olan ülkelerin mali aracı kurumları, yerel yönetimlere Batı Avrupa'daki kurumlar düzeyinde katkıda bulunacak duruma gelememiştir. Gelişmekte olan ülkelere yerel yönetimlerin, kredi mekanizmalarından yaygın olarak yararlanamadıkları görülmektedir. Yukarıdaki çalışmada, özellikle Batı Avrupa'da ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlere hizmet eden aracı kurumların yapılanma özellikleri ve etkinlikleri anlatılarak, İller Bankası'nın yeniden yapılanması konusuna katkıda bulunulması amaçlanmıştır. Söz konusu etkinlikler, kentsel altyapı yatırımlarının finansmanından, sanatsal ve kültürel etkinliklerin finansmanına kadar uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Çalışmada adı geçen ülkelerin aracı kurumlarının görevleri; hizmet

verdikleri kuruluşlar; kredi koşulları; kredi verdikleri konular ve denetimleri aşağıda özetlenmektedir:

Bu çalışmada incelenen ülkelerde yer alan mali aracı kurumların görevleri üç genel başlıkta toplanabilir: kredi vermek; mali/teknik danışmanlık yapmak; mevduat toplamak (bankacılık). Ancak; aracı kurumların bu görevlerin hepsini üstlenmesi söz konusu değildir. Ayrıca; sadece İtalya'daki aracı kuruma özgü olan hazineye borç verme görevinden de söz edilebilir.

Aracı kurumların, borç anaparası sağlamada en yaygın olarak kullandıkları araç tahvildir. Danimarka Belediye Kredi Kurumu, Hollanda Belediye Bankası, İspanya Yerel Kredi Şirketi, Portekiz Mevduat Bankası, borç verdikleri fonların büyük bölümünü tahvil çıkararak sağlamaktadır. Daha az ölçüde olmak üzere, Avusturya'daki Viyana Merkezi Tasarruf ve Ticaret Bankası da zaman zaman tahvil çıkarmaktadır. Fransa Emlak Kredi Bankası ise belediyelerin çıkardıkları tahviller karşılığında borç vermektedir.

İncelenen aracı kurumların hizmet verdikleri kuruluşlar; belediyeler, belediye birlikleri, il özel idareleri, kamu kuruluşları, belediye garantörlüğündeki kurumlar, özel kişi ve kurumlardır. Diğer ülkelerdeki aracı kurumlardan farklı olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde, tahvil piyasasına giremeyen küçük belediyelere hizmet verilmektedir.

Kredi koşulları; geri ödeme süreleri, faiz oranları ve kredi için güvence alt başlıklarını içerir. Geri ödeme süreleri her ülkede farklılaşmaktadır. En az bir; en çok otuz yıllık sürelerle rastlanmaktadır. Benzer şekilde, faiz oranları konusunda da; her ülkede farklı uygulamalar görülmektedir. Bu oranlar, anlatılan ülkelerde %7 ile %10 arasında değişmektedir. Bazı ülkelerde merkezi hükümet yerel yönetimlerin faiz ödemelerine katkıda bulunmaktadır. Kolombiya'da faiz oranlarının kredi verilecek yerel yönetimin toprak büyüklüğüne göre; Brezilya'da ise projenin özelliklerine değiştiği gözlemlenmektedir. Verilen krediler için istenen güvenceler de çeşitlilik göstermektedir. Bunlar; devlet güvencesi, yatırımların gelirleri, kullanıcı harçları, ipotek, belediye vergileri şeklinde sıralanabilir.

Kredi kurumlarının gelir kaynakları en çok tahvil getirilerine dayanmaktadır. Diğer gelir kaynakları; aidatlar, zorunlu mevduatlar,

gönüllü tasarruflar, bireysel mevduatlar, karlar, dış krediler, hayat sigortası, yerel yönetim ve merkezi yönetim desteğidir.

Kredi verilen hizmetler ise şöyle sıralanmaktadır: altyapı, imar, eğitim, kültür, sağlık, enerji dağıtım, konut hizmetleri ve bireysel hizmetler.

Kredi kurumlarının denetimi çoğu ülkede merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bunun yanı sıra; Amerika Birleşik Devletleri'nde rating kurumları, Belçika'da kredi kurumunun bünyesinde yer alan denetçiler kurulu bu işlevi gerçekleştirmektedir.

YEREL YÖNETİM KREDİ KURULUŞLARI

ÜLKE	KURUMUN ADI	KREDİ VEREN KURUMUN NİTELİĞİ VE YAPISI	KURUMUN GÖREVLERİ	HİZMETİNDEN YARARLANAN KURUMLAR	KREDİ KOŞULLARI	GELİR KAYNAKLARI	KREDİ VERİLEN HİZMETLER	KURUMUN DENETİMİ
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	Tahvil Bankası Altyapı Bankası	kamu kurumları	belediyeler adına altyapı finansmanı için tahvil çıkarmak	tahvil piyasasına giremeyen küçük belediyeler		kamu tahvili	altyapı, su, kanalizasyon, su arıtma tesisleri	rating kurumlarının değerlendirmesi ve devlet denetimi
AVUSTURYA	Viyana Merkez Tasarruf ve Ticaret Bankası		özel ve kamusal etkinlikleri finanse etmek, gençler için eğitim programları, sanatsal faaliyetlere destek			biyosel tasarruf, dağıtılmış karlar ve karlardan ayrılan karşılıklar, tahvil, hayat sigortası, tasarruf bankalarından alınan borçlar	konut, biyosel	
BELÇİKA	Belçika Belediyeler Kredi Bankası	kamu; genel kurul yönetim kurulu ve denetçiler kurumu	kredi vermek, bankacılık	belediyeler, özel idareler ve bağlı kuruluşlar, özel kişi ve kuruluşlar	5-20 yıllık krediler, 1 yıl vadeli kısa avans kredileri %8-9 faiz oranı	bütçe fazlıkları, özel mevduatlar, tasarruf bonoları ve tahviller	imar, altyapı, eğitim, kültür, kamu sağlığı, ileişim biyosel krediler	denetçiler kurulu, Maliye ve İçişleri Bakanlığı denetçileri, özel denetim firması
DANİMARKA	Danimarka Belediye Kurumu	kamu; müdürler kurulu, yönetim komitesi ve teknik personel	kredi vermek, tahvillerini üyeleri adına yönetmek	belediyeler, belediye garantörlüğünde diğer kuruluşlar	7-30 yıllık geri ödeme süresi, %7-%10 faiz oranı	kredi alanların ödediği anaparanın %1 ilk kısmı, üye aylıklarının %0.4 lük kısmı, sermaye piyasalarına sunulan tahviller	enerji dağıtım sistemleri, enerji sarfıyatı, konileşme, yarıgın önleme, yaşlılar için konut, toprak alımı, altyapı, endüstriyel konut	İçişleri Bakanlığı tarafından
F. ALMANYA	Belediye Yardım Sandıkları	kamu; yönetim kurulu ve denetleme kurulları	kredi vermek, teknik ve mali danışmanlık, sosyal ve kültürel faaliyetlere destek	yerel ölçekteki özel işletmeler, tüm yerel yönetimler ve belediye birlikleri	25-30 yıllık krediler		harcarına, yatırım kredileri (altyapı ve ekonomik gelişme)	Federal denetim Bürosu

HOLLANDA	Hollanda Belediyeler Bankası	özerk	kredi vermek, mali danışmanlık, banka güvencesi sağlamak, taahhüt değerler konusunda hizmet vermek	anapara çoğunluğu kamu elinde şirketler, üçleri kamu kuruluşları olan birlik ve vakıflar	25 yıl erimil ve sabit faizi	yatırı yönlendirme ve merkezi hükümet	yatırı yönlendirme her türü hizmet	il idaresi kredi alan belediyenin borç durumuna göre kredi onaylayıp onaylamama hakkına sahip
İNGİLTERE	Bayındırlık İşleri Kredi kurulu	bağımsız kamu kuruluşu, parlamentoya sorumlu kamu	mali danışmanlık, kredi verme	sadece yerel yönelimler		hükümet tahvilleri	büyük sermaye yatırımları	Parlamento denetimi
İSPANYA	İspanya Yerel Kredi Bankası	kamu	kredi vermek, mali ve teknik yardım	yerel yönetimler ve bunlara bağlı şirketler	orta ve uzun erimil krediler	hazine kaynaklı	yerel şirketlerin geliştirilmesi, kamu hizmetleri, kültür ve eğitim tesisleri	merkezi yönetim
İTALYA	Mevduat ve Kredi Bankası	özerk	mevduat toplamak, kredi vermek, hazineye borç vermek, fon yönetmek	yerel yönetimler, toplu konut kuruluşları	20-30 yıllık krediler	gönüllü tasarruflar, zorunlu mevduat	arazi geliştirme, bayındırlık, ulaşım, kamu binaları, toplu konut	
LATİN AMERİKA	FFDU/ FINDETER	kamu	planlama, proje finansmanı, proje yönetimi	bölgesel ve yerel yönetimler	en çok 12 yıl vadeli, 3 yıl ek ödeme süresi	taahhüt kazançları, dış krediler, sabit değeri kentsel geliştirme ve yönetim tahvilleri	sui, kanalizasyon, yol, park, oyun alanları, gıda pazarları, kamu mevzuatları, kamu atık toplama ve ulaşım, telefon, ulaşım	
PORTEKİZ	Portekiz mevduat Bankası	kamu	kredi vermek	kamu kesimi, yerel yönetimler, kamu ikisadi girişimleri, özel sektor	15 yıllık krediler	özel gönüllü tasarruflar ve zorunlu mevduat	kentleşme, altyapı ulaşım, konut, tarım ve balıkçılık	merkezi yönetim

KAYNAKLAR

- ABE, H.; SHINDÖ, M. ve KAWATO, S., (1994) The Government and Politics of Japan, University of Tokyo Press
- ALEN, A., (1990) Belgium: Bipolar and Centrifugal Federalism, Ministry for Foreign Affairs, Brussel
- ALTAY, N. O., (1995) Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Belediye Bankacılığı Uygulamaları: Türkiye İçin Bir Model Denemesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir
- BINGMAN, C. F., (1989) Japanese Government Leadership and Management, St. Martin's Press, New York
- BENNET, R. ve Krebs G., Local Government Finance in Germany
- CHANDLER, J. A., (1994) Local Government Today, Manchester University Press Ltd, London
- ÇOKER, Z., (1988) Danimarka, "Hollanda ve Belçika'da Yerel Yönetim Kredi Kurumları ve İller Bankası", Amme İdaresi Dergisi (21:3) 77-100
- DAVEY, K., (1988) Municipal Development Funds and Intermediaries, Policy, Planning and Research Working Papers (July 1988 WPS 32), Office of the Vice President Development Economics, World Bank
- DILLINGER, W., (1994) Decentralization and Its Implications For Service Delivery, World Bank, Ankara
- DUNNET, R. M., (1994) British Government and Politics in Britain, Phillip Allan Press, London
- DÜNYA BANKASI, (1992) Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler, Dünya Bankası Ülkeler Bölümü-Altyapı Şubesi, Ankara
- GARZON, R. H., (1992) Municipal Credit Institutions - The Case of Colombia, Dünya Bankası Kentsel Gelişme Bölümü Raporu

GOUARNE, V., (1996) "Kentsel Altyapı Yatırımları Finansmanı, Yerel Roller, Araçlar ve Destek Kuruluşları", İller Bankası Kentsel Altyapı Finansman ve Örgülenme Sempozyumu, Ankara, ss.31-45

HARRIS, G. M., (1970) Local Government in Many Lands, Kennikat Press, London

IŞIKLI, A., (1987) Arjantin'de Borç Tuzağından Kurtuluş, Bir Başka İktisat içinde, Alan Yayıncılık, İstanbul

IULA-EMME, (1993) Yerel Yönetim Bankacılığı, Kent Basımevi, İstanbul

İLLER BANKASI, (1996) Seminer Bildirileri, Ankara

KELEŞ, R., (1994) Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Erk Yayıncılık, Ankara

KLEIN, H. P., (1982) "Federal Almanya'da Belediyeler ve Belediye Yardım Sandıkları", çev. B. Aykaç, İller ve Belediyeler Dergisi (Sayı: 443-444), ss. 945-948

LAMB, R. ve STEPHEN, P. R., (1987) Municipal Bonds, McGraw Hill Inc., USA

ÖZGEN, L., (1995) "Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Meksika", Birikim Dergisi (Sayı 76)

PAGE, E. C., (1991) Localism and Centralism in Europe, Oxford University Press, USA

ROWAT, D., (1980) International Handbook on Local Government Reorganization: Contemporary Developments, Aldwych Press, London

TORTOP, N., (1994) "İsveç'te Yerel İdarelerin Mali Kaynakları ve Merkezi İdare ile İlişkileri", Amme İdaresi Dergisi (4:1), ss. 73-87

TORTOP, N., (1995) "Norveç'te Mahalli İdareler ve Finansmanı", Amme İdaresi Dergisi (27:4), ss. 117-122

WILSON, D. ve GAME, D., (1994) Local Govenment in the United Kingdom, McMillian Press Ltd, London

YALÇINDAĞ, S., (1992) Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, TODAİE, Ankara

TSUJI, K., (1984) Public Administration in Japan, University of Tokyo Press

ÜSTÜNİŞİK, B., (1992) Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, T.C. DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi