



## **YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMALARI**



**Sezen GÜNGÖR\***

### **ÖZET**

Yerel yönetim, ulusal sınırlar içinde yer alan fakat mevcudiyeti bölgesel sınırlarla belli olunmuş, söz konusu bölge halkına hizmet için seçimle göreve getirilen, ayrı bir bütçeye ve merkezi yönetimden ayrı bir idari yapıya sahip yönetim birimidir. Yerel yönetimlerin mevcut mali yapıları dâhilinde çeşitli gelir ve giderleri vardır. Gelişmekte olan ülkelerde, milli ekonominin dahi açık verdiği günümüzde, yerel yönetimlerin de kendi bünyelerinde gelir-gider dengesizliği ile karşılaşmaları şaşılacak bir durum değildir.

Bu makalede yerel yönetimlerin gelir-gider dengesizlikleri üzerinde durulmuş, bu dengenin sağlanabilmesi için yönetimlerin borçlanmaya gitme sebepleri araştırılmış ve borçlanma yöntemleri irdelenmiştir.

**Anahtar kelimeler;** Yerel Yönetimler, Borçlanma

### **BORROWING OF THE LOCAL GOVERNMENTS AND SOURCES OF BORROWING**

#### **SUMMARY**

Local Government is an administration unit which functions within national borders, but its existence has been limited only with regional borders, entrusted with the task of serving the people who are living in the region, and owns a separate administrative structure and budget from the central management. Local Governments have various incomes and expenses within their current financial structures. Nowadays, it isn't surprising for them to face income and expense disparities within their organizations, while national economies of developed countries are having deficits in their budgets.

In this article, the income and expense disparities of local governments are emphasized, and borrowing reasons and systems of these administrations are scrutinized in order to provide a balance in their budgets.

**Key words:** Local Governments, Borrowing

---

\* Namık Kemal Üniversitesi Saray Meslek Yüksek Okulu İşletme Yönetimi Programı Öğretim Görevlisi,  
[sezengungor@nku.edu.tr](mailto:sezengungor@nku.edu.tr)



## I. GİRİŞ

Yerel yönetim, ulusal sınırlar içinde yer alan fakat mevcudiyeti bölgesel sınırlarla belli olunmuş, söz konusu bölge halkına hizmet için seçimle göreve getirilen, ayrı bir bütçeye ve merkezi yönetimden ayrı bir idari yapıya sahip yönetim birimidir. Tanımdan hareketle yerel yönetimlerin varlığını üç ana yaklaşımdan söz edilebilir.

**Ekonomik yaklaşım;** Ekonominin tanımında da yer alan kıt kaynakların kullanılarak yerel yönetimlerce yaratılacak ekonomik hizmetlerin iki önemli noktasını vurgulamak gerekir. Şöyle ki; bir bölgede yaşayan ve bir yerel yönetim tarafından kendilerine kamusal hizmet sunulan kişilerin beklentileri farklı olabilir ki bu bir tercih meselesidir. Demokratik bir şekilde ortaya konacak olan hizmet talepleri kıt kaynakların optimum kullanımında fayda sağlayacaktır. Bir başka konu ise sunulan kamu hizmetlerinden faydalananların sayısı, yani sadece o bölgenin halkı tarafından kullanılıp kullanılmama durumudur. Eğer yerel yönetim tarafından sunulan bir kamusal hizmeti sadece o bölgenin halkı kullanıyorsa, bölgeye ait kıt kaynakların optimum kullanımı sağlanır, ancak, yol vb. gibi kamusal hizmetleri sadece bölge halkının kullanması beklenemez. Dolayısıyla bölgeye sunulan hizmetten yararlanan diğer bölge halklarının, hizmetin maliyetine katlanmadan hizmetten fayda sağlamaları sonucunda optimum verimlilik düşecektir. Ancak bu durumda bile yerel yönetimler, ekonomik açıdan verimliliği merkezi idareye göre daha çok sağlayabileceklerdir.

**Siyasal yaklaşım;** Yerel yönetimlere ilişkin tanım yapılırken, demokratik bir seçimle iş başına geldiklerine değinilmiştir. Bir ulusun her bir ferdinin istek ve ihtiyaçlarına tek bir yönetimin cevap vermesi mümkün değildir. Bir başka deyişle her tür ihtiyacın cevabını merkezi yönetimden almak son derece zordur. Bu noktada bölgesel sınırlarla yetki ve sorumluluk alanı daraltılmış yerel yönetim birimlerine ihtiyaç hasıl olmaktadır. Bölgesel demokratik değerlerin ve demokrasi inancının vasıtasıyla demokratik bir seçimle iş başı yapan yerel yönetimler, bölge halkının ihtiyaçlarını merkezden daha iyi bilir ve bu ihtiyaç veya sorunların çözümünde merkezi yönetimden daha hızlı davranabilir.

**Hukuki yaklaşım;** Toplumsal gelişmeyle birlikte merkezi idare olarak ifade edilen devletin yanında belli bölgelerde yaşayanların durumlarını yansıtan mahalli idarelerin oluşumu ile hukuki anlamda yönetim anlayışı içinde ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bunlar merkezden yönetim ve yerinden yönetimdir. (ÇETİNKAYA; 2009; s:12) Birçok ülkede yerel yönetimlere verilen sorumluluklar ve yetki alanı birbirinden farklılık göstermektedir. Bu ülkelerin yerel yönetimler hususunda mevcut mevzuatlarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin varlığını açıklamaya çalışan bu yaklaşımların belki de en önemlisi ekonomik yaklaşımdır. Bu araştırmanın da konusunu oluşturan yerel yönetimlerin ekonomik yapısı, hemen her ülke için ciddi bir sorun anlamına da gelmektedir. Zira yerel yönetimlerin varoluş sebebi olan bölge halkına kamusal hizmet sunumu, en başta ekonomi bilimi ile ilintilidir.



Yerel yönetimleri türleri itibariyle şu şekilde sınıflayabiliriz;

- Belediyeler
- İl özel idareleri
- Köyler
- Belediye bağlı idareleri

Aşağıdaki tabloda 2009 yılı itibariyle yerel yönetim türleri ve sayıları verilmiştir.

Türü	İl özel idaresi	Belediye	Köy	Toplam
Sayısı	81	2.949	34.404	37.434

**Tablo 1- Türleri ve Sayıları İtibariyle Yerel Yönetimler**

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tabloda da yer aldığı üzere, bölge halkına kamusal hizmet sunumuna ilişkin yapılanma üç ana başlıkta toplanmıştır; belediyeler, il özel idareleri ve köyler. Rakamlara bakıldığında ise ulusal sınırlar dahilinde gerek coğrafi konumları itibariyle merkeze uzaklıkları gerekse demografik özellikleri düşünüldüğünde, Türkiye'nin yerel yönetim ağı oldukça geniştir. Bir başka ifadeyle bölgenin ihtiyaçlarını ve sorunlarını daha iyi bilen ve bu ihtiyaçlara cevap vermede ve sorunların çözümünde merkezi yönetimden daha hızlı davranabilecek bir yerel yönetim yapısı mevcuttur. Ancak söz konusu kamusal hizmetlerin sunumunda doğru teşkilatlanmanın yanı sıra ekonomik güçte çok önemlidir.

Bu araştırmada yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunda karşılaştıkları gelir gider dengesizlikleri ve bu dengesizliği kendilerini ittiği borçlanma kavramı üzerinde durulacaktır.

## **II. YEREL YÖNETİMLERİ BORÇLANMAYA İTEN NEDENLER**

Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarından birisi, belki de birincisi borç sorunudur. Bir ülkenin toplam borç stokunu reel olarak ifade edebilmek için bakılması gereken ve uluslar arası karşılaştırmalarda da kullanılan ölçüt, toplam borç stokunun GSMH'ya oranıdır. (Yavuz, 2003, s:197) Özellikle son çeyrek yüzyılda Türkiye'de yaşanan borçlanma yaklaşık %120-150 arasında olmaktadır. Bu da kamu hizmetlerinin sunumunda devlet gelirleri yetmez hale gelmiştir. Üstelik iç borçlanma imkânları da düştüğünden, devlet dış borçlanmaya yönelmiştir. Yerel yönetimlerde de durum farklı değildir.

Çeşitli kaynaklarda yerel yönetimleri borçlanmaya iten nedenlerle ilgili farklı nedenler öne sürülmektedir. Borçlanmanın gelir-gider arasındaki negatif farkın finanse edilmesi olduğu göz önüne alındığında, yerel yönetimleri borçlanmaya iten temelde üç nedenden bahsedilebilir: gelir-gider dengesizliği, gelirlerdeki azalış ve giderlerdeki artış.



## 1- Gelir-gider dengesizliği

Mahalli idarelerin borçlanma ihtiyacını, idarelerin gelir ve gider kalemleri ile birlikte incelemek daha doğru olur.

YEREL YÖNETİMLERİN GİDER KALEMLERİNE GÖRE HARCAMALARI (1.000 TL)				
TÜRÜ	2006	2007	2008	2009
Personel Giderleri	7.096.245	7.515.642	9.043.538	9.531.236
SGK Devlet Primi	995.683	1.147.260	1.257.345	1.483.466
Mal ve Hizmet Alımları	9.915.305	11.784.732	14.343.058	15.468.201
Faiz Harcamaları	607.456	634.478	937.501	1.453.888
Cari Transferler	1.355.632	1.684.930	2.124.730	2.708.263
Sermaye Giderleri	12.255.992	15.771.294	17.390.963	15.331.530
Sermaye Transferleri	425.704	312.515	241.127	789.495
Borç Verme	356.780	532.547	603.293	1.654.569
<b>TOPLAM HARCAMALAR</b>	<b>33.008.797</b>	<b>39.383.398</b>	<b>45.941.555</b>	<b>48.420.648</b>
GELİR KALEMLERİNE GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ (1.000 TL)				
TÜRÜ	2006	2007	2008	2009
Vergi Gelirleri	3.377.516	3.690.832	4.190.482	3.776.080
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.060.244	8.992.899	9.187.821	10.558.298
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.304.960	4.589.299	5.208.655	6.150.040
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.621.545	16.012.989	18.404.010	19.885.113
Sermaye Gelirleri	2.002.846	1.948.766	1.731.648	1.333.119
Alacaklardan Tahsilâtlar	357.794	239.447	119.235	1.067.293
<b>TOPLAM GELİRLER</b>	<b>31.724.905</b>	<b>35.474.232</b>	<b>38.841.851</b>	<b>42.769.943</b>
<b>BORÇLANMA İHTİYACI</b>	<b>1.283.892</b>	<b>3.909.166</b>	<b>7.099.704</b>	<b>5.650.705</b>

Tablo 2-Yerel Yönetimlerin Gelir Gider Dengesizliği(1.000 TL)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Yerel yönetimlerin mevcut finansman kaynaklarının yetersizliği tabloda da ayrıntılı olarak görülmektedir. Kendilerinden beklenen hizmetlerin nitelik ve nicelik bakımından hızlan artmasına karşın, gelir kaynaklarının çeşitli nedenlerle azalması ya da yerinde sayması yerel yönetimleri borçlanma yoluna itmektedir. Tabloda yer alan borçlanma ihtiyacı satırında yer alan rakamların sadece ait oldukları yılları gösteriyor olmaları, bu rakamların kümülatif toplandıklarında aldıkları büyüklükler, yerel yönetimlerin gelir gider dengesizliklerini daha net ortaya koymaktadır.

Başlangıçta sadece İller Bankası kaynaklı borçlanan bu kurumlar, gerek belediye sayısının artması ile İller Bankası kaynaklarının yetersiz kalması gerekse ihtiyaçların daha da artması sonucu başka borç kaynaklarına yönelmişlerdir. İç pazarda yeterli kaynak temini mümkün olmadığından bu defa yönlerini dış piyasalara çevirmişlerdir. (Kiremitçi, 2007, s:31) Aşağıdaki tabloda yerel yönetimlerin iç ve dış borç durumları görülmektedir.



MAHALLİ İDARELERİN TÜRLERİNE GÖRE İÇ VE DIŞ BORÇ DURUMLARI (1.000 TL)						
TÜRÜ	İÇ BORÇ		DIŞ BORÇ		TOPLAM	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
BELEDİYELER	28.282.800	31.282.900	2.700.000	3.709.800	30.982.800	34.992.700
BELEDİYE BAĞLI İDARELER	10.556.300	11.710.600	2.097.100	2.164.100	12.653.400	13.874.700
İL ÖZEL İDARELERİ	726.100	863.600			726.100	863.600
TOPLAM	39.565.200	43.857.100	4.797.100	5.873.900	44.362.300	49.731.000

2009 YILI İTİBARIYLA MAHALLİ İDARELERİN BORÇLANMA DURUMU	5.368.700
--	-----------

**Tablo 3- Yerel Yönetimlerin İç Ve Dış Borç Yapısı (1.000 TL)**

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

## 2- Gelirlerdeki azalışlar

Yerel yönetimlerde gelir azalışının çeşitli sebepleri vardır. Seçimle göreve gelen idarecilerin seçim döneminde halka şirin görünmek adına gereksiz, uzun vadeli ve yüksek kaynak ihtiyacına sahip yatırımlara onay vermeleri bunlardan biridir. Bu durum yönetim hatası olarak ta adlandırılabilir. Doğru ve başarıyla uygulanan bir kamu yönetimi için, hukuki mevzuatla çeşitli ölçütler dikkate alınarak ayrılan ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılan ve açık olarak belirtilen kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılacak ulusal kaynaklar, yönetimler arasında doğru ve hakkaniyetli bir şekilde paylaştırılmalıdır.

Mevcut gelir kaynaklarının azalışındaki bir diğer sebep ise, kentleşme olgusunun artışına paralel olarak artan yerel idare sayılarıdır. Merkezi idare ile paylaşılacak gelir miktarında artış olmamasına rağmen bu geliri paylaşacak taraf sayısındaki artış yerel idarelerin gelirlerinde azalışa neden olur.

Yukarıdaki tablolarda yer alan rakamlar ulusal sınırlarımız içerisindeki tüm yerel yönetimlerin gelir ve giderlerine ilişkin hazırlanmıştır. Gelir rakamlarının yıllar itibariyle arttığı görülmektedir. Bu, yönetimler arası mali paylaşımın yerel yönetimler lehine gerçekleştiğini göstermektedir. Ancak asıl önemli olan konu şudur; tüm yerel yönetimlerin bütçeden aldıkları pay toplamda artarken, bir yerel yönetimin bütçeden aldığı pay azalmaktadır. Bir başka deyişle, yerel yönetim sayıları arttıkça ve yönetimler arası mali paylaşımında en önemli kriter olan nüfus hızla yükseldikçe, yerel yönetimlerin tek başlarına aldıkları pay azalış göstermektedir. Daha fazla ayrıntıya girersek, bir yerel yönetimin belli bir kamusal hizmet sunumu için bütçeden aldığı pay bir önceki yıla göre daha düşük kalacaktır, zira hizmet sayısı da her geçen gün artmaktadır.

Yukarıda sayılan ve sayılmayan nedenlerle yerel yönetimlerin gelirlerinde azalışlar meydana geldiği gerçektir. Bu azalışlara karşılık giderlerin artışı yerel yönetimleri koşulsuz borçlanmaya iter. Kolay fon sağlama olarak düşünülmesi gereken borçlanma, yönetimleri, gelirlerimizi nasıl arttırırız sorusundan da uzaklaştırmaktadır.





Yerel yönetimlerin gelirlerindeki azalış, yönetimler arası gelir paylaşımı konusunu da irdeleme gereği doğurmaktadır. Zira yerel yönetimlerin önemli gelir kalemleri, genel bütçeden ayrılan paylar ve vergi vb. gelir kaynaklarının yönetimler arasında bölüşülmesidir.

Gelirlerin bu iki idare arasında paylaşılmasında dört önemli kriter üzerinde durulabilir. Bunlar; idari etkinlik kriteri, hizmetlerin özelliği kriteri, milli gelirden alınacak pay kriteri ve tarihsel faktörler kriteridir.(Çetinkaya, 2009, s:58)

- *İdari etkinlik kriteri;* Merkezi idare ile mahalli idare arasında gelir kaynaklarının bölüşümünde hangi idare gelir kaynağını daha etkin idare ederse kaynak o idareye verilmelidir. Örnek olarak emlak vergisinin durumu gösterilebilir. Emlak vergisinin konusu taşınmaz bir değer olan emlaktır. Emlak sahibi kişi emlağını bir yerden alıp başka bir yere taşıyamayacaktır. Dolayısıyla emlak vergisinde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil yerel idareye bırakılmalıdır.
- *Hizmetlerin özelliği kriteri;* Bu kritere göre mahalli idareye bırakılacak gelir kaynakları yararlanma vergileri olarak adlandırılmalı, merkezi idareye bırakılacaklar ise normal vergiler olarak adlandırılmalıdır.
- *Milli gelirden alınacak pay kriteri;* Milli gelirden alınacak payın iki idare arasındaki paylaşımında hizmetlerin paylaşımı esas olacaktır. Bu anlamda eğer toplumsal hizmetlerin %80'nini merkezi idare gerçekleştiriyorsa milli gelirin %80'i merkezi idareye bırakılmalıdır. Ancak eğer hizmetlerin %20'si mahalli idareler tarafından gerçekleştiriliyorsa fakat mahalli idarelerin milli gelirden aldığı pay %10'da kalıyorsa idareler arasındaki paylaşım adil olmamıştır.
- *Tarihsel faktörler;* Mali paylaşımında ülkelerin geçmiş yıllardaki geleneksel yapıları da etkili olabilmektedir.

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki kaynak bölüşümünde dikkat edilmesi gerek 4 temel nokta vardır;

- 1- Anayasa ve bilinen kanunların hükümleri doğrultusunda görevle orantılı kaynak tahsisinin sağlanması ve kaynak dağılımında etkinlik
- 2- Her iki yönetimin gelir kaynaklarının aynı olması nedeniyle hakkaniyetli bir bölüşümün sağlanması, yerel idarelerinin, merkezi idarenin elindeki gibi yeni vergi kaynağı yaratma yetkisinin olmadığı göz önünde alınması
- 3- Özellikle belediye seçimlerini kazanan siyasi parti ile iktidar partisinin aynı olmaması durumlarında, özel siyasi görüşlerin dikkate alınarak doğacak hakkaniyetsiz bir paylaşımın engellenmesi
- 4- Merkezi yönetimin elindeki yerel yönetimlere karşı üstünlük gücünü, idari ve denetimsel anlamda rasyonel bir biçimde kullanması, mali paylaşımında kullanmaması



Bu noktada Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin paylaşımından söz etmek yerinde olacaktır. 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine pay verilmesi hakkındaki kanunla; yerel yönetimlere merkezi idare vergi gelirlerinde pay verilmesi esası getirilmiştir. Bu oran, başlangıçta, belediyelere %5 ve il özel idarelerine %1 şeklinde saptanmışken, 1984'te çıkarılan 3004 sayılı kanunla oran, sırasıyla %10, 30 ve %2, 30'a yükseltilmiştir, Aralık 1985'de ise 3229 sayılı kanunla belediyeler payı %9,25'e ve il özel idarelerine %1,70'e indirilmiştir. 1988'de ise genel bütçe vergi gelirinden belediyelere ayrılan pay %8,55'e ve nihayet 1994 tarih ve 3986 sayılı kanunla 1994 yılı sonuna kadar %7,55'e indirilmiştir. (Şataf, 2005, s:48)

### 3- Giderlerdeki artışlar

Toplumların yaşam standartlarını yükseltme gayretleri, yerel yönetimlere gider kalemi olarak yansımaktadır. Altyapı yatırımlarının sayıca artırılması veya mevcutların bakım-onarımı, çevre düzenleme hizmetleri, yerel yönetimlerce yapılması kararlaştırılan yol inşaatları, sosyal hizmetlerde beklentilerin fazlaşması ve elbette tüm bu hizmetlerin sunumunda ihtiyaç duyulan insan kaynağının idareye mali yükü gibi sebeplerle yerel idarelerin giderleri sayıca ve miktarca artış göstermektedir.

Giderlerdeki artışın en önemli kalemi yatırım projeleridir. Bu gibi projelerin finansmanında cari gelirlerin yetersiz kalması kaçınılmazdır. Ayrıca yatırım projelerinin süresi de uzun yıllara yayılabilir. Bu durumda geri dönüşü uzun zaman alacak bir projenin finansmanının cari gelirler ile sağlanması finansal anlamda rasyonel bir davranış olmayacaktır.

Yatırımların tamamlanma süresi uzadıkça, kullanılan teknoloji de eskimektedir. Yatırımdan beklenen fayda azalırken, maliyet yükselir. Yarım kalan yatırımların bakım ve idame harcamaları giderek artmaktadır. (Yavuz, 2003, s:206)

Diğer taraftan yapımı uzun zaman alan ve ihtiyaç duyduğu kaynak idareyi borçlanmaya itecek kadar çok olan bir projenin faydası da oldukça büyük ve uzun vadeli olacaktır. Bu durumda sadece mevcut yerleşikler değil gelecek nesiller de projeden faydalanabileceklerdir. Fayda-maliyet açısından bakılırsa, gelecekteki yerleşiklerin de faydalanacağı bir projenin finansmanını cari gelirler yoluyla sadece şimdiki yerleşiklere ödetmek zamanlar arası adaleti sağlama açısından rasyonel değildir.

Mevcut giderlerin de kendilerine ait maliyetleri olduğu bir gerçektir. Şöyle ki, hali hazırda devam eden bir yatırım projesinin tamamlanmadığı her gün projenin maliyetini arttırır.

Sayılan nedenlerle yerel idareler gider kalemlerindeki artışı borçlanmayla finanse etmek durumunda kalmaktadırlar.

Ancak, yerel yönetimlerin yukarıda sayılan borçlanmaya yöneltici haklı nedenlerine karşın, borçlanmayı son çare olarak görmesi gerektiğini vurgulayan bazı nedenler de mevcuttur. Bir yatırımın finansmanında borçlanmadan başka bir seçenek varsa bu tercih edilmelidir, böylelikle borçlanma kapasitesi gelecekte ortaya çıkabilecek projeler için saklı



tutulmuş olacaktır. Bunun yanı sıra borçlanmanın uzun dönemde geri ödemesi söz konusu olduğuna göre borçlanma, gelecek nesilleri borç yüküne sokmak demektir. Özellikle, dış borçlanmada hazine garantili borçlanmanın yerel idarelerce suiistimal edildiği gerçeği göz önüne alındığında, borçlanmanın yeni borçlanmaları doğuracağı, bunun da gelecekteki gelirlerin de bugünden harcanmış olması anlamına gelir.

Gelirlerde azalışı ve buna karşın giderlerdeki artışı aşağıdaki tabloyla daha net anlamak mümkün olacaktır.

YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİNE GÖRE HARCAMALARI				
TÜRÜ	2006	2007	2008	2009
BELEDİYELER	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.048.589
BELEDİYE BAĞLI İDARELERİ	5.706.536	7.372.913	8.143.505	8.248.029
İL ÖZEL İDARELER	5.662.057	6.177.932	6.838.966	7.553.284
MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ				1.570.746
TOPLAM	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.420.648
YÜZDE DEĞİŞİM		19,31%	16,65%	5,40%

YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİNE GÖRE GELİRLERİ				
TÜRÜ	2006	2007	2008	2009
BELEDİYELER	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961
BELEDİYE BAĞLI İDARELERİ	5.716.057	5.726.524	5.983.883	7.333.985
İL ÖZEL İDARELER	5.635.984	6.099.586	7.121.956	7.299.672
MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ				1.291.325
TOPLAM	31.724.905	35.474.232	38.841.851	42.769.943
YÜZDE DEĞİŞİM		11,82%	9,49%	10,11%

Tablo 4-Yerel Yönetimlerin Gelirlerindeki Azalışlar ve Giderlerindeki Artışlar (1.000 TL)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Tablodaki yüzdesel değişimler incelendiğinde gelirlerdeki azalışa karşın giderlerdeki artış daha net görülebilir.

### III.YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMA KAYNAKLARI

#### 1- İç borçlanma

Yerel yönetimlerin iç borçlanma enstrümanlarının başında İller Bankası vasıtasıyla borçlanma gelir. Ayrıca mevcut mevzuatın izin verdiği ölçüde diğer bankalardan da borç kullanabilirler. Bunun dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarından sağlanan krediler de





mevcuttur. Son olarak özellikle belediyelerin kullandığı fakat Türkiye’de örneğine sık rastlanmayan bir iç borçlanma yöntemi de tahvil çıkarmadır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre yerel yönetimlerin 2009 yılı sonu itibariyle iç borç stoku aşağıdaki gibidir;

TÜRÜ	İÇ BORÇ	
	2008	2009
BELEDİYELER	28.282.800	31.282.900
BELEDİYE BAĞLI İDARELER	10.556.300	11.710.600
İL ÖZEL İDARELERİ	726.100	863.600
TOPLAM	39.565.200	43.857.100

Tablo 5-Yerel Yönetimler İç Borç Stoku (Milyon TL)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

### 1.1. Tahvil çıkararak borçlanma

Yerel yönetimlerin borçlanma ile ilgili olarak başvurabilecekleri araçlardan birisi Emlak Bankası kefaletiyle çıkarabilecekleri tahvillerdir. (Çetinkaya, Demirbaş, 2004, s:21) Tahvil çıkararak borçlanma belediyelerde ve il özel idarelerde görülmektedir. 9285 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 51. Madde şöyle der; “İl Özel İdaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.” Yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin tahvil ihraç etmek suretiyle borçlanma yoluyla kaynak sağlamalarına ilişkin 68. Madde “Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir, tahvil ihraç edebilir.” der. Yerel yönetimlerin tahvil çıkararak hem iç piyasadan hem de dış piyasadan borçlanmaları mümkündür.

Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat uyarınca yapılır. (Bülbül, 2006, s:96)

Tahvil ihracı yoluyla borçlanmanın çeşitli gerekçeleri vardır. Bunlardan ilki tahvil ihracı yoluyla borçlanmanın bankalardan kredi teminine göre daha uzun vadeli bir geri ödeme süresine sahip olmasıdır. Özellikle İller Bankasından kredi almanın zahmetli görüldüğü durumlarda kredi temini için ticari bankaları tercih eden yerel yönetimler, bunun yerine tahvil ihraç etmeyi tercih edeceklerdir. Bunun yanı sıra, tahvilin üstünde yazılı faiz oranı ile bankalardan sağlanan kredilere ödenecek faiz oranı arasında olumlu bir fark olabilir. Bu durumda yerel yönetim hem daha uzun vadeli hem de daha az maliyetli bir borçlanmayı tercih edecektir. Fakat şu da bir gerçektir; yerel yönetimlerin mali yapısına ilişkin yapılan araştırmalar çeşitli dayanaklarla çeşitli kaynak sağlama yöntemlerinin diğerlerine üstün olduğu sonucuna varabilirler, ancak birinin diğerine tercihinde yerel yönetimin birçok değişkeni ele alması ve karar verirken hem bir kamu kuruluşu olarak görev ve sorumluluklarının bilincinde hareket etmesi hem de finansal açıdan rasyonel davranması gerekmektedir.



Tarihte tahvil çıkarmak suretiyle iç piyasadan borçlanma yoluna giden iki belediye vardır; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi. Ancak tahvillere rağbet olmaması nedeniyle bu girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Tahvil çıkararak dış piyasada fon arayan tek belediye ise Ankara Büyükşehir Belediyesi olmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990 yılında Alman sermaye piyasasına girmiş ve bu piyasaya 150 milyon Alman Markı değerinde tahvil ihraç etmiştir. 1991 yılında ise Japon sermaye piyasasında (Tokyo) 8,5 milyar Japon Yeni değerinde tahvil ihraç etmiştir.

## 1.2. Diğer yerel yönetimlerden borçlanma

Daha ziyade belediyelerde görülen bu uygulamada önemli olan konu, borç alıp vermenin belediyeye ait bir hizmetin ifası ile ilgili olmasıdır. Belediyelerin bu durum karşısında, maddi yardım niteliğinde borç alıp vermeleri yasaya aykırıdır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonu” başlıklı 27. Maddesinde; “Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekilde ödünç vermelerde faiz uygulanmaz. Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabına borç, yatırımcı kuruluş hesabına alacak olarak gösterilir.” hükmü bulunmaktadır.

Kamu kuruluşlarının birbirinin nakit ihtiyacını bu şekilde karşılamaları aşağıda belirtilen belli başlı yararları sağlar; (Kiremitçi, 2007, s:50)

- Faiz ödemeksizin borçlanmak suretiyle ihtiyaçların karşılanması,
- Amacı kamu hizmeti olan belediye ve bağlı kuruluşlarının elindeki nakit fazlasının birlikte değerlendirilmesi,
- İç borçlanmadaki borçlanma limitlerine tabi olmaksızın borçlanılması
- Dış borçlanma yapılabilmesi için Hazine Müsteşarlığından izin alınması, projenin Devlet Yatırım programında yer alması, proje bazında borçlanılabilmesi gibi bir takım kısıtlayıcı kriterler tabi olmadan borçlanılması,
- İç ve dış borçlanma yapılabilmesi için belediye meclisinden izin alınması, mülki amirin bilgisine sunulması vb. gibi bir takım bürokratik işlemlerine tabi olmadan borçlanılması.

Yerel yönetimler, diğer kamu kurumlarından da borçlanma yoluyla finansman sağlayabilir. Burada İller Bankasının rolü önemlidir. Zira İller Bankası sadece kredi temininde değil, diğer kurumlardan borçlanmada da aracı görevi görebilir.

Yerel yönetimlerin birbirlerine borç vermeleri, toplam harcamalarının içinde çok büyük bir paya sahip değildir. Bunun nedeni her yerel yönetimin borç verme kapasitesinde olmaması ve dışarıdan daha kolay fon sağlama imkânlarının mevcudiyetidir.



YEREL YÖNETİM TÜRLERİNE BORÇ VERME HARCAMALARI VE TOPLAM HARCAMALAR						
Türü	2008			2009		
	Borç verme harcamaları	Toplam Harcamalar	%	Borç verme harcamaları	Toplam Harcamalar	%
Belediyeler	354.766	30.959.084	1,15%	1.323.157	31.048.589	4,26%
Belediye Bağlı idareleri	243.935	8.143.505	3,00%	317.061	8.248.029	3,84%
il Özel idareleri	4.592	6.838.966	0,07%	7.526	7.553.284	0,10%
Mahalli İdare Birlikleri				6.825	1.570.746	0,43%
TOPLAM	603.293	45.941.555	1,31%	1.654.569	48.420.648	3,42%

Tablo 6-Yerel Yönetimlerin Borç Verme Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (1.000 tl)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Yerel yönetimler arasında borç alıp verme ilişkisi daha çok belediyelerde görülmektedir. Aşağıdaki tabloda belediyelerin birbirlerine borç verme durumlarının toplam harcamalar içindeki payı görülmektedir.

BELEDİYELERİN TÜRLERİNE GÖRE BORÇ VERME VE TOPLAM HARCAMALAR						
Türü	2008			2009		
	Borç verme	Toplam Harcamalar	%	Borç verme	Toplam Harcamalar	%
Büyükşehir belediyeleri	350.286	12.313.445	2,84%	1.296.432	13.662.594	9,49%
İl belediyeleri	756	3.402.805	0,02%	3.577	3.262.669	0,11%
İlçe ve Belde belediyeleri	3.724	15.242.834	0,02%	23.148	14.123.326	0,16%
TOPLAM	354.766	30.959.084	1,15%	1.323.157	31.048.589	4,26%

Tablo 7-Belediyelerin Borç Verme Durumları ve Toplam Harcamaları (1.000 TL)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

### 1.3. İller bankasından borçlanma

Türkiye’de yerel yönetimler uzun yıllar boyunca altyapı yatırımlarını kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. Kredi sağlayan kaynak 1933-1945 arasında Belediyeler Bankası, 1945’ten günümüze kadar ise İller Bankası olmuştur. Yerel yönetimlere İller Bankası’nca açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu kredisi borçları sık sık ertelenmiş ya da silinmiştir. Borç erteleme ve silme işlemleri, kamu kredilerini borç olmaktan çıkarmış, yardıma dönüştürmüştür. (Şataf, 2005, s:73)

İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredisi kullanan idare, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği idarelerin kredi isteklerini reddeder. (Bülbül, 2006, s:96)

İller Bankası yerel yönetimlere kısa ve uzun vadeli krediler açabilir. Bankanın açtığı uzun vadeli kredilerde asıl şart, kredinin konusu olan projenin İller bankası yatırım programında yer almasıdır. Banka bu durumda, idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı yıllık pay üzerinden 5 ile 20 yıl arasında vadesi değişebilen uzun vadeli kredi açabilir.



Bankanın açtığı kısa vadeli kredilerde ise banka, yönetimin bankadaki kanuni payını dikkate alır, geçmiş dönem borçları düştükten sonra 1 yıl içinde geri ödemek üzere kısa vadeli kredi açar.

#### 1.4. Diğer bankalardan ve sermaye piyasasından borçlanma

1980'li yıllarda, küreselleşme süreciyle birlikte İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüştü de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır. Yerel yönetimler, 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ile yerli ticari bankalardan borç almaya başlamışlardır. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmıştır. 1986-1995 yılları arasında İller Bankası toplam 7,8 trilyon kamu kredisi açmışken, ticari bankalardan aynı dönemde toplam 14,2 trilyon lira kredi kullanılmıştır. (Güler, 1996, s:175) Özellikle yerel yönetim bankacılığının köklü olmadığı ülkelerde yerel yönetimler ticari bankalardan borçlanırlar. Ancak alınan kredi kısa vadeli. Bu bağlamda uzun vadeli yatırım projelerinin kısa vadeli ticari banka kredileri ile finansmanı rasyonel bir davranış olmayacaktır.

#### 2- Dış borçlanma

Dış borçlanma 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece idarenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılır. (Bülbül, 2006, s:96)

İç kaynakların yetersiz kaldığı, yapımına başlanan ama iç kaynaklardan finansmanda zaman kaybedilmesi nedeniyle tamamlanamayan projelerin artması, bunların yerinde eskimesi ve getirisinin sağlanamaması, eski projelerin yerine yenilerinin geçmesinin gerekli hale geldiği durumlarda yeni proje için iç kaynaklardan yararlanamayacak duruma gelmesi gibi nedenlerle yerel idareler dış borçlanma yoluna gidebilmektedirler.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre yerel yönetimlerin 2009 yılı sonu itibariyle dış borç stoku aşağıdaki gibidir;

TÜRÜ	DIŞ BORÇ	
	2008	2009
BELEDİYELER	2.700.000	3.709.800
BELEDİYE BAĞLI İDARELER	2.097.100	2.164.100
İL ÖZEL İDARELERİ		
TOPLAM	4.797.100	5.873.900

Tablo 8-Yerel Yönetimlerin Dış Borç Stoku (Milyon TL)

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Dış borçlanma, iki şekilde karşımıza çıkmaktadır; hazine garantili dış borçlanma ve hazine garantisiz dış borçlanma.



## 2.1. Hazine garantili dış borçlanma

Kamu kurum ve kuruluşları dış finansman kaynaklarından sağladıkları kredilerin geri ödenmesine ilişkin yükümlülüklerini zamanında yerine getirememiş, hazinenin devletin dış kredibilitesini düşürmemek için bu borçları üstlenmesi vadesi geçmiş alacak stokunda sürekli artışa neden olmuştur. (Demir, 2004, s:9

Yerel yönetim kaynaklarının yetersiz oluşu nedeniyle yeni finansman yöntemleri arayan idareler, başka tercih sebepleriyle beraber dış borçlanmaya yönelmişlerdir. Borçların Hazine tarafından silineceği beklentisi, geçmişte tecrübelerle sabittir. Zira özellikle belediyeler tarafından alınan ama vadesinde ödenmeyen dış borçların hazine tarafından üstlenilmesi alışıldık bir durumdur. Bunun yarattığı makro anlamdaki borç stoku ciddi boyutlara varmıştır.

Hazine garantileri nedeniyle üstlenilen ödemelerin yarattığı borç yükü aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak yer almaktadır.

BORÇLU KURULUŞ	1992 - 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2.008	2009	Toplam
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>9.851.431</b>	<b>1.307.743</b>	<b>1.120.150</b>	<b>671.661</b>	<b>447.784</b>	<b>340.827</b>	<b>336.562</b>	<b>332.035</b>	<b>275.552</b>	<b>213.866</b>	<b>14.897.610</b>
<b>GARANTİLİ DIŞ BORÇ</b>	<b>6.219.403</b>	<b>1.101.322</b>	<b>907.450</b>	<b>477.654</b>	<b>299.697</b>	<b>212.643</b>	<b>211.487</b>	<b>200.783</b>	<b>136.930</b>	<b>175.329</b>	<b>9.942.698</b>
<b>KAMU</b>	<b>6.219.403</b>	<b>1.101.322</b>	<b>907.450</b>	<b>477.654</b>	<b>299.697</b>	<b>212.643</b>	<b>211.487</b>	<b>200.783</b>	<b>136.930</b>	<b>175.329</b>	<b>9.942.698</b>
<b>GENEL YÖNETİM</b>	<b>4.088.213</b>	<b>574.485</b>	<b>470.864</b>	<b>319.349</b>	<b>254.389</b>	<b>194.238</b>	<b>137.592</b>	<b>85.222</b>	<b>53.865</b>	<b>49.572</b>	<b>6.227.790</b>
<b>MERKEZİ YÖNETİM</b>	<b>21.642</b>	<b>13.127</b>	<b>12.385</b>	<b>11.652</b>	<b>10.926</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>69.732</b>
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>3.510.102</b>	<b>561.358</b>	<b>458.479</b>	<b>307.697</b>	<b>243.463</b>	<b>194.238</b>	<b>137.592</b>	<b>85.222</b>	<b>53.865</b>	<b>49.572</b>	<b>5.601.589</b>
<b>FONLAR</b>	<b>556.469</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>556.469</b>
<b>FİNANSAL OLMAYAN KURULUŞLAR</b>	<b>1.869.873</b>	<b>526.837</b>	<b>436.586</b>	<b>158.305</b>	<b>45.308</b>	<b>18.405</b>	<b>73.895</b>	<b>115.561</b>	<b>83.065</b>	<b>125.757</b>	<b>3.453.592</b>
<b>ORGANİZASYONLAR</b>	<b>0</b>	<b>2.660</b>	<b>24.961</b>	<b>31.741</b>	<b>20.904</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>9.107</b>	<b>89.373</b>
<b>KİTLER</b>	<b>1.498.523</b>	<b>497.209</b>	<b>397.573</b>	<b>115.352</b>	<b>14.670</b>	<b>8.924</b>	<b>65.328</b>	<b>111.204</b>	<b>83.065</b>	<b>116.650</b>	<b>2.908.498</b>
<b>KAMU İŞLETMELERİ FİNANSAL KURULUŞLAR</b>	<b>371.351</b>	<b>26.968</b>	<b>14.052</b>	<b>11.212</b>	<b>9.734</b>	<b>9.481</b>	<b>8.566</b>	<b>4.357</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>455.721</b>
<b>KAMU BANKALARI</b>	<b>261.317</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>261.317</b>
<b>GARANTİLİ İÇ BORÇ</b>	<b>3.243.384</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>3.243.384</b>
<b>KAMU</b>	<b>3.243.384</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>3.243.384</b>
<b>GENEL YÖNETİM</b>	<b>3.243.384</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>3.243.384</b>
<b>YİD ÜRÜN SATIŞ GARANTİLERİ</b>	<b>388.643</b>	<b>206.421</b>	<b>212.700</b>	<b>194.007</b>	<b>148.087</b>	<b>128.184</b>	<b>125.074</b>	<b>131.252</b>	<b>138.622</b>	<b>38.537</b>	<b>1.711.527</b>
<b>KAMU</b>	<b>388.643</b>	<b>206.421</b>	<b>212.700</b>	<b>194.007</b>	<b>148.087</b>	<b>128.184</b>	<b>125.074</b>	<b>131.252</b>	<b>138.622</b>	<b>38.537</b>	<b>1.711.527</b>
<b>GENEL YÖNETİM</b>	<b>388.643</b>	<b>206.421</b>	<b>212.700</b>	<b>194.007</b>	<b>148.087</b>	<b>128.184</b>	<b>125.074</b>	<b>131.252</b>	<b>138.622</b>	<b>38.537</b>	<b>1.711.527</b>
<b>MAHALLİ İDARELER</b>	<b>388.643</b>	<b>206.421</b>	<b>212.700</b>	<b>194.007</b>	<b>148.087</b>	<b>128.184</b>	<b>125.074</b>	<b>131.252</b>	<b>138.622</b>	<b>38.537</b>	<b>1.711.527</b>

Tablo 9- Hazine Garantili Borç Verileri (1.000 USD)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı İstatistikleri





Ancak son yıllarda tablodan da görüleceği üzere hazine garantili dış borçlanmanın sebebiyle üstlenilen borç yükü azalmaktadır. Hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı harekete geçmiş ve bazı önlemler almışlardır. Hazine garantili borçlanmaya bütçe kanunlarıyla bir üst limit getirilmiş, 4739 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi Hakkında Kanun ve bu kanuna bağlı düzenlemeler ile garantili dış borçlanma belli ilkelere bağlanmıştır. (Ekinci, 2009, s:3) Borç takibi ve ödemesi konusunda, 10.09.2003 tarihli “Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” yeni düzenlemeler getirmiştir. Yönetmeliğe göre belediyeler meclis kararı ile bir ticari bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” oluşturacaklardır. Önceki yasalarda yer alan “borç ödeme fonu” benzerinde olan “dış borç ödeme hesabı” uygulaması ile hazine, belediyelerin proje finansmanlarına “geri ödeme garantisi” verebilmektedir. Dış borç ödeme hesabı ile ilgili olarak belediyelerin bu hesaba para aktarımları, nemalandırmalar, hesabın yetersizliği durumları yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. Hesabın en önemli kaynağı adına borç alınan projeden temin edilecek gelirlerdir. Bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun diğer gelir kalemlerinden pay aktarımı yapılacaktır. Belediyelerin borç ödeme konusunda yetersiz kalması durumunda hazine tarafından borçların kısmen ya da tamamen üstlenilmesi söz konusu olabilir. (Çetinkaya, Demirbaş, 2004, s:26)

## 2.2. Hazine garantisiz borçlanma

Yerel yönetimlerin hazine garantisiz dış borçlanmalarına ilişkin yasal düzenlemeler, 12.04.2002 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelikte yer almaktadır.

Yurt dışından her türlü nakdi kredi temini ile sermaye piyasasında tahvil ve borçlanma aracı ihracı yoluyla sağlanan kaynaklar, hazine garantisiz dış borçlanma yöntemlerindedir.

## IV.SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanmaları ile ilgili yapılan bu çalışmanın sonucunda aşağıdaki tespit ve önerilerde bulunmak mümkündür.

- 1- Türkiye gibi ekonomik anlamda gelişme aşamasında olan bir ülkede merkezi yönetimin gerek iç gerekse dış piyasadan borçlanma yoluyla fon sağlama imkânları oldukça maliyetli olmaktadır. Şüphesiz yerel yönetimlerinin borçlanma yoluyla fon sağlamaları ise hem zor hem de maliyetli olacaktır. Zira dış piyasadaki kredibilite bir başka ifadeyle güvenilirlik rakamları son derece önemlidir.
- 2- Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlanma işlemlerinde bir sıkıntı olmazken hazine garantisiz borçlanmalarında zorluklar ortaya çıkabilmektedir. Ancak burada asıl önemli olan şudur; hazine garantili borçlanmanın bedelini sadece yerel yönetim ya da sadece yerel halk mı ödüyor? Bir başka ifadeyle yerel yönetimler borçlanmada gösterdikleri özeni borcun geri ödemesinde de gösteriyorlar mı? Görünen o ki durum pek iç açıcı değildir. Hazine garantisiz ile borçlanmanın hazineye yüklediği maliyet ortadadır. Son yıllarda hazine garantili borçların yarattığı borç yüklerini kontrol altına almak üzere gerek mevzuatta gerekse pratikte çeşitli çalışmaların yapılıyor olması ise yerindedir.
- 3- Yerel yönetimler gelir-gider dengesizlikleri nedeniyle borçlanmak durumunda kalmaktadırlar. Ancak öz gelirlerini arttırmak için bir çaba sarf etmeden kolay olana



- yönelmeleri ise düşündürücüdür. Gelir kalemlerinin büyük kısmını oluşturan vergi gelirlerinin tahsilâtında yapılacak düzenlemeler, genel bütçeden kendilerine ayrılan payların iyileştirilmesi gibi çalışmalar yerel yönetimlerin borçlanmaya gitme zorunluluklarını ortadan kaldıracaktır.
- 4- Borçlanma kaynaklarının içinde hazineye borç yükü yüklemeyen ve daha az maliyetli olacak kaynaklar vardır. Örneğin tahvil çıkarma yoluyla yerel yönetim hem iç hem de dış piyasadan borçlanma imkânına sahip olabilmektedir. Yasal düzenlemelerle tanınan bu hak maalesef yerel yönetimlerce kullanılamamaktadır.
  - 5- Yerel yönetimlerin önemli bir gelir kalemi de şüphesiz genel bütçeden kendilerine ayrılan paylardır. Ancak mevcut kıt kaynakların çok sayıda yerel yönetim tarafından paylaşılıyor olması, kaynakların verimli ve etkin kullanımını engellemektedir. Yerel yönetim sayılarının azaltılması her yönetim için ayrılan payın artmasını sağlayacaktır. Ancak yerel yönetim sayısının azaltılmasında yerel hizmetlerden yararlanıcıların coğrafi ve demografik olarak ayrımcılığa maruz kalmamalarına özellikle dikkat edilmelidir.
  - 6- Yüksek miktarda borçlanmaya giden yerel yönetimlerin bünyelerinde konusunda uzman personel bulundurmaları kendi faydalarına olacaktır. Zira borçlanmaya alternatif kaynakların bulunmasında, mevcut borçların yeniden yapılandırılmasında, borçlanmanın doğasında olan finansal risklere karşı yeni finansal araçların kullanımında ve bu sayede yerel yönetimin finansal riskten korunmasında uzman bir personel bulundurmak yerel yönetimin önemli bir sorununu çözmeyi sağlayacaktır.

## **TABLolar**

Tablo 1- Türleri ve Sayıları İtibariyle Yerel Yönetimler

Tablo 2-Yerel Yönetimlerin Gelir Gider Dengesizliği (1.000 TL)

Tablo 3- Yerel Yönetimlerin İç Ve Dış Borç Yapısı (1.000 TL)

Tablo 410-Yerel Yönetimlerin Gelirlerindeki Azalışlar ve Giderlerindeki Artışlar (1.000 TL)

Tablo 511-Yerel Yönetimler İç Borç Stoku (Milyon TL)

Tablo 12-Yerel Yönetimlerin Borç Verme Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (1.000 TL)

Tablo 713-Belediyelerin Borç Verme Durumları ve Toplam Harcamaları (1.000 TL)

Tablo 814-Yerel Yönetimlerin Dış Borç Stoku (Milyon TL)

Tablo 915- Hazine Garantili Borç Verileri (1.000 USD)



## KAYNAKÇA

BÜLBÜL, Duran 2006, “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Eğitim Malzemesi”

ÇETİNKAYA, Özhan (2009), “Mahalli İdareler Maliyesi”, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa

ÇETİNKAYA, Özhan, Tolga DEMİRBAŞ (2004), “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:8

DEMİR, Meral V., (2004), “4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara

EKİNCİ, Abdullah, (2009), “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine”

GÜLER, Birgül A., (1996) “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlama Politikaları”, TODAİ, Ankara

KİREMİTÇİ, Ali Rıza (2007), “Yerel Yönetimlerin Para ve Sermaye Piyasalarından Fon Sağlama İmkânları, Yüksek Lisans Tezi

ŞATAF, Ceyda (2005), “Türkiye’deki Belediyelerin Borçlanması: Isparta Belediyesi Örneği” Yüksek Lisans Tezi

YAVUZ, Ali (2003), “Türkiye’de Ekonomik Sorunların Politik ve Yönetimsel Temelleri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1

[www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

[www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr)