

**TÜRKİYE'DE BELEDİYELERE İLİŞKİN BORÇLANMA
MEVZUATI, BORÇLANMA YAPISI VE BELEDİYE
BORÇLANMA YAPISININ İNCELENMESİ**

LAWS RELATING TO MUNICIPAL BORROWING IN
TURKEY, STRUCTURE OF LOANS AND EXAMINING OF THIS
STRUCTURE

Özhan ÇETİNKAYA*

Tolga DEMİRBAŞ**

ÖZET

Bu çalışma Türkiye'deki belediyelerin borçlanma mevzuatı ve yapısını ele almaktadır. Borçlanma mevzuatı ile ilgili kısımda belediyelerin borçlanmaya gitmeleri durumunda (iç ve dış kaynaklardan borçlanma) ilgili yasaların nelere izin verdiği, nelere izin vermediğini görmek amaçlanmıştır. Borçlanma yapısı ile ilgili kısımda ise belediyelerin hangi kaynaklardan ne tür borçlar aldıkları incelenmiştir. Sonuç olarak, belediyelerin borçlanmasında mevcut yasal durum ve düşünülen değişiklikler temel alınarak borçlanma konusu değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: *Belediye borçlanması, belediye borçlanma mevzuatı, belediye borç yapısı.*

ABSTRACT

This paper examines laws relating to municipal borrowing and municipality loans in Turkey. First part of this study aims to review restrictions on borrowing and use of loans. Sources of borrowing and loan types are examined in the part on loan structure. Finally, municipal borrowing is evaluated by current laws and draft municipality law in Turkey.

Keywords: *Municipal borrowing, laws relating to municipal borrowing, loan structure of municipalities.*

* Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi

** Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Çalışmanın amacı, Türkiye’de belediyelerin özellikle 1990 sonrasında yerel hizmetleri gerçekleştirmek için düştükleri kaynak sıkıntısını gidermede “borçlanma” adı verilen olağanüstü gelir türünü ne şekillerde, nasıl ve ne ölçüde kullandıklarını bu duruma izin veren yasal mevzuatla birlikte ele alıp incelemektir. Bu inceleme içinde özellikle borçlanmayı iç ve dış borç türleri şeklinde ele alıp uygulamada belediyelerin iç ve dış borca yönelmedeki durumlarını değerlendirmek söz konusu olmuştur. Bu bağlamda çalışma iki ana konuda toplanmıştır. *Birinci kısımda*, belediyelerin borçlanma nedenleri ile belediyelerdeki borçlanma mevzuatındaki gelişmeler borçlanma türleri ile beraber incelenmiş, *ikinci kısımda* belediyelerin borçlanma yapısı genel olarak ortaya konulup, Türkiye’deki belediyelerin borçlanma konusu özellikle dış borçlanma ağırlıklı incelenmiştir.

Belediyelerin borçlanması konusunda şüphesiz çok sayıda çalışma yapılmıştır. Her çalışma kendine özgü olarak borçlanma genel başlığı altında özel bir durumu incelemiştir. Yukarıda değindiğimiz gibi biz de bu çalışmada genel olarak belediye borçlanması üzerinde dururken özelde son yıllarda belediye borçlanma mevzuatındaki değişimler ve belediyelerin borçlanma yapısı ile borçlanma türlerini incelemeyi amaçladık. Bu doğrultuda ulaşılmaya çalıştığımız sonuç, belediye borçlanmasındaki son yasal düzenlemeleri netleştirmek, belediyelerin borçlanmaları konusunda iç ve dış kaynaklara ne ölçüde yöneldiklerini görmek olmuştur. Bu incelemelere başlamadan önce belediyelerin neden borçlanmayı seçtiklerini ifade eden borçlanmanın nedenleri konusunu açıklamak fayda sağlayacaktır.

BELEDİYELERİ BORÇLANMAYA İTEN NEDENLER

Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya iten nedenleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür. Bunlar;

1- Belediyeleri borçlanmaya iten nedenlerin başında gelir-gider dengesizliğinin geldiğini söylemek gerekir. Belediye harcamalarının toplumsal gelişme ve kentleşme ile birlikte artması buna karşılık belediyelerin olağan gelirlerinin yetersiz kalması olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanmaya gitmelerine neden olmuştur. Belediyelerin tüm harcama çeşitleri ele alındığında (cari, yatırım ve transfer) GSMH içindeki paylarındaki artışlar önemli seviyelere çıkmıştır. (Falay, 1995:13-24) Özellikle belediyelerin yatırım taleplerindeki artışlar (içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, katı atık vs) belirtilen harcama kalemleri içinde etkili olmaktadır. Harcamalardaki artışlar yüksek oranda olurken gelir paylarındaki artışlar o oranda artmamıştır.

2- Belediye gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetecek düzeyde olmamasının yanında belediyelerin gelirlerini harcamalarına etkin

dağıtmamaları da borçlanmanın sebeplerinden olmuştur. Özellikle belediyelerin siyasi kaygılar ve personele maaş ödeme konusunda dikkatsiz davranmaları cari harcamaları, halka şirin görünme konusunda prestij yatırımlarına girmeleri yatırım harcamalarını artırmıştır (Dönmez, 1995:648-652). Hesapsız yapılan bu harcama düzenlemeleri esasta yapılması gereken harcamaları engellemekte onları gerçekleştirmek için belediyeleri borçlanma yapmaya sevk etmektedir. Bu konuyu “*yönetim hatası*” olarak adlandırmak mümkündür.

3- Özellikle 1980 sonrasında belediye sayısındaki artış belediyelerin önemli gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalmasına (Falay, 1997:3-13) kişi başına düşen gelir paylarının kişi başına düşen harcama paylarını karşılamada yetersiz kalmasına dolayısıyla borçlanmaya neden olmaktadır.

4- Belediyelerin genel bütçe vergi gelirinden gelen paylar dışında kendi sahip oldukları öz gelirlerinin yetersiz olması da gelirlerin giderleri karşılama oranını düşürmüştür. Öz gelirlerinin bütçe içindeki payları % 5 ile % 15 arasında değişen belediyelerin dönem dönem öz gelirleri toplama konusunda rahat davranmaları, zaten az olan bu gelirlerin iyice azalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla öz gelirlerin azlığı genel anlamda gelir seviyesini ve dolaylı olarak da borçlanmayı etkilemektedir.

BELEDİYELERDE BORÇLANMA MEVZUATI, BORÇLANMA TÜRLERİ VE BORÇLANMA YAPISININ İNCELENMESİ

Ülkemizde gelir kaynakları ve sundukları hizmetler açısından bakıldığında en iyi durumda bulunan, diğer bir deyişle kötünün iyisi konumundaki yerel idare birimi olan belediyeler diğer yerel idarelerde olduğu gibi maalesef gerek Anayasamızda gerekse 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 21 Kasım 1988’de Türkiye’nin imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında (madde:9) belirtilen “*görevleri ile orantılı gelire*” kavuşturulamamıştır. Bunun doğal sonucu olarak da normal gelirleri ile görevlerini yerine getiremeyen belediyeler, yakın geçmişte olağanüstü gelir kaynağı olarak nitelendirilen borçlanma yoluna başvurmak zorunda kalmışlardır. Belediyelerin borçlanma aracı ile baş başa kalmaları ve bu aracı fazlaca kullanmaları sonucunda borçlanma ile ilgili yasal mevzuatımızda da değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle 1980 sonrası yasal değişikliklerle borçlanma konusundaki gelişmeleri belirtmek diğer bir deyişle borçlanmanın nasıl olağan bir gelir kaynağı durumuna getirildiğini incelemek belediyelerin günümüz maliyesini ve içine düştükleri mali çıkmazı anlamak açısından faydalı olacaktır.

Belediye Borçlanma Mevzuatı ve Borçlanma Türleri

Belediyelerin borçlanmasındaki yasal mevzuat konusunu günümüzdeki mevcut durum ve yapılması düşünülen değişiklikler olmak üzere *iki ana başlık* altında incelemek borçlanmanın gelişimini ve son durumu görmek açısından uygun olacaktır. *İlk başlıkta* günümüzde belediyelerle ilgili yasalardaki ve borçlanma konusunda çıkarılan diğer yasalardaki hükümlere göre borçlanma konusundaki durum ortaya konarak bir belediyenin borçlanma yapmak istediğinde iç ve dış kaynaklardan nasıl borçlanabileceği açıklanacaktır. *İkinci başlıkta* ise borçlanma konusunda belediyeleri ilgilendiren yasalarda yapılması düşünülen değişiklikler dikkate alınarak borçlanmanın yasal durumu incelenecektir.

Borçlanma Konusunda Mevcut Durum

Ülkemizde diğer birçok mali konuda olduğu gibi belediye borçlanmasında da net, açık ve belirsizliklere yer vermeyen bir yasal mevzuatımız bulunmamaktadır. Borçlanmaya ilişkin hükümler belediyeleri ilgilendiren temel yasalarda yer almakla birlikte, diğer birçok yasa maddesi ile sınırlanmış ya da açıklığa kavuşturulmuştur. Mevzuatta yasal netliğe kavuşturulmamış konular da bulunmaktadır.

Belediyelerin borçlanmasına ilişkin temel dayanak 1580 Sayılı Belediye Kanunu (BK) dur. Söz konusu yasanın “meclisin müzakere edeceği ve karar vereceği işler” başlıklı 70. Maddesinin 5. Fıkrası uyarınca belediye meclisi *borçlanmayı* ve *borç vermeyi* tartışarak karar verme yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere bir belediyenin borçlanması konusunda ilgili madde, tutar, konu, kaynak gibi herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Ancak kanunun 71. maddesi, belediye meclisinin söz konusu borçlanmaya ilişkin kararının kesinlik kazanabilmesi için mahalli en büyük mülkiye memurunun onayını aramaktadır. Böylece merkezi vesayet denetimi borçlanma konusunda karşımıza çıkmaktadır. Mülki amirin 1 hafta içinde onay vermemesi halinde belediye meclisinin konuyu Danıştay’a götürebilme imkanı bulunmaktadır. Birlikte değerlendirildiğinde Belediye Kanununun 70. ve 71. maddeleri borçlanmayı meclis kararına bağlamakta, kararın merkezi idarece denetimini aramakta, bunların dışında herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Bununla birlikte daha önce de bahsettiğimiz gibi Belediye Kanununun ve diğer çeşitli yasa ve yönetmeliklerin bazı hükümlerinin belediye borçlanmasına çeşitli koşullar getirdiği görülmektedir. Bunlar borçlanmanın kaynağına göre bir ayırım yapılarak aşağıdaki şekilde açıklanabilir.

İç Borçlanma Kaynakları

Tahvil Çıkararak Borçlanma

Belediyelerin borçlanma ile ilgili olarak başvurabilecekleri araçlardan birisi Emlâk Bankası kefaletiyle çıkarabilecekleri *tabvillerdir*. Belediyeler bu imkana 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyelerin hakları, salahiyet ve

imtiyazları” başlıklı 19. Maddesine 1953 yılında eklenen 10. Fıkra ile kavuşmuşlardır. Bu fıkra hükmüne göre belediyeler tasdikli imar planlarının uygulanması dolayısıyla yapılacak *kamulaştırma bedellerinin ödenmesi* ile kamulaştırmanın amacına ve imar planına uygun olarak yapılacak *tesislerin inşası*¹ için Emlak Bankasına¹ maddi teminat karşılık göstererek en çok 20 yıl vadeli tahvil çıkarabilirler. Tahvil çıkarabilmek için belediye meclisince alınacak kararın, valinin mütalaasından sonra Hazine Müsteşarlığı’nca ve son olarak Başbakan tarafından onaylanması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere ilgili hükümde borçlanmanın kaynağına ilişkin bir sınırlama yer almamaktadır. Dolayısıyla tahvil çıkararak borçlanma hem dış piyasalardan hem de iç kaynaklardan gerçekleştirilebilir. Ancak iç finans kaynaklarının yeterli dinamizme kavuşmadığı düşünüldüğünde bu tür bir borçlanmanın dış kaynaklardan daha olanaklı gözüktüğü aşıkardır ve uygulamadaki gelişmeler de bunu desteklemektedir. Yurt içi kaynaklardan tahvil çıkararak borçlanma yoluna İstanbul ve Ankara belediyeleri başvurmuşlar ancak tahvillere rağbet olmaması nedeniyle sonuç istendiği şekilde gerçekleşmemiştir (Çınar, 2002:582). Yurt dışı tahvil ihracı ise ilk defa Ankara Büyükşehir Belediyesince başarılı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. 1990 ve 1991 yıllarında Ankara Büyükşehir Belediyesi Alman sermaye piyasasına ve Tokyo sermaye piyasasına tahvil ihraç ederek borçlanmıştır (Danışman; 1992:49-51).

Belediyelerin tahvil ihraç ederek iç kaynaklardan borçlanmalarına ilişkin 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ise çeşitli hükümler içermektedir. Kanunun 3. Maddesinin (h) bendinde mahalli idareler ile bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmeler ihraççı olarak nitelendirilmiştir. “Tahvil ve diğer borçlanma senetleri ihracı” başlıklı 13. madde de ihraç limitlerinin Bakanlar Kurulunca belirleneceği bu durumda özel kanunlarda belirlenen limitlerin uygulanmayacağına işaret edilmektedir. Ayrıca Hazine garantisini ihtiva eden ihraçlarda, mevzuatta öngörülen ihraç limitlerine uyulmayacağı da hüküm altına alınmıştır. 1992 yılına kadar mahalli idarelerce çıkarılacak menkul kıymetlerin halka arzı için Sermaye Piyasası Kurulundan izin alınması gerekmezken bu yıl yapılan değişiklikle Kurul kaydı zorunlu tutulmuştur (Madde 4).

¹ Emlak Bank’ın bankacılık faaliyetlerine Bakanlar Kurulu tarafından son verilmiştir. Bankanın 295 şubesi B.D.D.K.’nın 06.07.2001 tarih ve 5508 sayılı onayı doğrultusunda 09.07.2001 tarihinden itibaren T.C Ziraat Bankası A.Ş. Emlak Şubesi olarak hizmetlerine devam etmektedir. Bankanın 96 şubesi ise 15.10.2001 tarihinden itibaren T. Halk Bankası A.Ş. Emlak Şubesi olarak hizmet vermektedir.

Diğer Belediyelerden Borçlanma

Belediyelerin iç kaynaklardan borçlanmasında başvurabilecekleri bir diğer kaynak ise diğer belediyelerdir. Yine 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun daha önce bahsedilen 70. Maddesinin 5. Fıkrası uyarınca belediye meclisi *borçlanmayı* ve *borç vermeyi* tartışarak karar verme yetkisine sahiptir. Burada önemli olan konu borç alıp vermenin belediyeye ait bir hizmetin ifası ile ilgili olmasıdır. Belediyelerin bunun dışında yalnızca maddi bir yardım niteliğiyle birbirlerine borç alıp vermeleri yasaya aykırıdır (Dönmez, 2002:31).

İller Bankasından Borçlanma

Yukarıda bahsedilen yöntemlerin dışında asıl iç borç başvuru kaynağı Türkiye'deki yerel yönetim bankacılığını temsil eden *İller Bankasından* yapılan borçlanmadır. 4759 Sayılı İller Bankası Kanunu'nun 7. Maddesinin A bendi uyarınca banka, belediyelerin yapacağı yerel kamu hizmetleri ile ilgili tesis ve yapılar ile diğer işlerini kolaylaştırmak; imar plan ve programlarının gerçekleştirilmesini desteklemek için kredi sağlamaktadır. Uygulama esasları 25.3.1946 tarihli tüzükle belirlenmiş, tüzüğün yerini 9.3.1990 tarihli "İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği" almıştır. Söz konusu yönetmelik uyarınca Banka, belediyelere kısa ve uzun vadeli krediler sağlamakta, ayrıca kefillik ve aracılık da yapmaktadır.

İller Bankası, *uzun vadeli kredileri* belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden aldıkları kanuni payların yıllık (kesinleşmiş) tutarına göre 5 ile 20 yıl vadeli olmak üzere vermektedir. Banka tarafından uzun vadeli kredilerin açılabilmesi için, yapılacak işin İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alması veya bankanın bütçesinde cari ve yatırım ödeneğinin olması şarttır. Belediye meclisi kararının, mülki amirin tasdiki ile bankaya gönderilmiş olması da gerekmektedir. İller Bankası aynı esaslar dahilinde, yıllık yatırım programında yer alan işler için yıl içi yatırımı karşılığında belediyelere *avans* da vermektedir.

İller Bankası, belediyelere *kısa vadeli kredi* de açmaktadır. Banka tarafından belediyelerin hakkı olan kanuni paydan belediyenin özellikle bankaya olan borçları dikkate alındıktan sonra kalan kısım ölçüsünde, kredinin açıldığı yıl veya bir sonraki yıl belediyenin kanuni payından karşılanmak üzere kısa vadeli kredi verilmektedir. Kısa vadeli kredinin kaynağı bankanın öz kaynakları olabileceği gibi banka dışındaki diğer kredi kuruluşlarından sağlanacak kaynaklar da olabilir. Krediler yine meclis kararı ve mülki amir onayı ile araç, gereç, ve bazı işler için banka yönetim kurulu kararı ile verilmektedir.

Kredilerin tahsilinde tespit edilen vadelerde taksitler ödenirken, kredi masrafları yıl içinde, faizleri ise yıl sonunda kanunu paylardan kesilir.

Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma

Belediyelerin başvurabilecekleri diğer kaynaklardan birisi de diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel bankalardır. Burada da İller Bankasının rolü önemlidir. İller Bankası daha önce bahsedildiği üzere bizzat belediyelere kısa ve uzun vadeli borç vermenin yanında, belediyelerin borç almalarına aracılık edebilir veya kefillik yapabilir. Bankanın aracılık ya da kefillik yapabildiği kurumlar arasında Hazine Müsteşarlığı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve benzeri kuruluşlarca (örneğin ulusal bankalar) yurtiçinden de verilecek krediler yer almaktadır. Yine İller Bankası’nın belediyelerin kanuni payından borçlarından sonra kalan kısmı ile orantılı olarak aracılık ve kefillik işlerinde bulunduğu belirtilmelidir.

İller Bankası, belediyelerin borçlanmalarında özellikle 1980’li yılların başlarında önemli görevler üstlenmiştir. 1980’li yılların ortalarına kadar Banka belediyelerin başvurduğu tek ulusal kredi mercii konumundaki bir tekel idi. Kamu kredisinde ulusal tekel dönemi 1986 yılında belediyelerin yerli özel sermayeden borçlanması ile ortadan kalkmıştır. 1990’lı yıllarda ise yerli bankalardan borçlanma, İller Bankasından borçlanmanın önüne geçmiştir. 1985-1995 dönemi itibariyle yerli ticari bankalardan borçlanma iller bankasından borçlanmanın iki katını aşmıştır.(Güler, 1998:190).

Maalesef belediyelerin iç borç stokuna ilişkin resmi herhangi bir istatistik yoktur. Ancak kalkınma planlarına hazırlık çalışmalarında belediyelerin iç borçlanma gereği kamunun borçlanma gereği ile birlikte verilmektedir (DPT, 2001:54).

İç kaynaklar değerlendirildiğinde, belediyelerin yurt içi finansman kaynakları bulamadıkları görülmektedir. Özellikle küçük ve orta ölçekli belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası Genel Müdürlüğü’nün yatırımların finansmanında kullandığı Belediyeler Fonu bütçe kapsamına alınmış, Banka’nın Fon’dan kullandığı kaynaklar azaltılmıştır. Bu durum, İller Bankası’nın mevcut proje stokunun tamamlanmasını yavaşlattığı gibi, yeni proje alımını da engellemiştir. Uzayan termin planları ve finansmanda Fon gelirleri yerine belediyelerin borçlandırılması yoluna gidilmesi, belediyelerin Banka’ya yatırım yaptırmaktan çekinmeleri ve proje yönetiminde Banka’yı devre dışı bırakmaları eğilimine yol açmıştır. Proje yapım süresinin uzaması ve hizmetin gecikmesi, tamamlanmadan eskleyen tesislerin artması gibi bir soruna yol açmaktadır. Bu durum belediyeleri dış kredi kullanımına yönelten bir etki oluşturmaktadır (DPT, 2001:55).

Dış Borçlanma Kaynakları

Belediye borçlanmasını düzenleyen temel hüküm gereğince (BK, md.70) belediyelerin uluslararası piyasalarda tahvil ve hisse senedi ihraç ederek borçlanmaları önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu

hükümün paralelinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 18. Maddesinin (h) fıkrasında da iç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri, büyük şehir belediyesi gelirleri arasında sayılmıştır.

Borçlanma mevzuatımızı düzenleyen ve 2002 yılında kabul edilen 4749 Sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" dikkate alındığında belediye dış borçlanmasını hazine garantili olup olmamasına göre ayırmak mümkündür:

Hazine Garantili Dış Borçlanma

Belediyelerin dış borçlanmaları ile ilgili hükümlerden bazılarında "4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"a istinaden çıkarılan 12/4/2002 tarihli "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik²"in 6. maddesinde "herhangi bir mali yıl içerisinde hazine garantileri altında sonuçlandırılan garantili finansman imkanlarının toplam tutarı o yıl Bütçe Kanununda belirtilen garanti limitini aşamaz" denilerek garanti limiti hüküm altına alınmıştır³. Ayrıca 7.maddede de Hazine geri ödeme ve yatırım garantisi verilirken uygulanacak usul ve esaslar belirtilmiştir. Buna göre belediyenin borç için müsteşarlığa başvurduğu dönemde müsteşarlığa borcu olmayacak, borcu ödeyebilmek için yeterli mali yapıya sahip olduğu anlaşılacak, borç servisini yürütecek Proje Koordinasyon Birimi kurulacaktır.

Son düzenlemelerde dikkati çeken bir diğer konu da sorumluluk meselesidir. Gerek "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"(Madde 8/5) ile gerekse "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik"(Madde 9/2) ile Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağı olarak Hazine garantisi adı altında sağladıkları borçlara ilişkin her türlü yükümlülükten doğan sorumluluk müteselsil sorumluluktur.

Borç takibi ve ödemesi konusunda ise 10.9.2003 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 (madde 5). Önceki yasalarda yer alan "borç ödeme fonu" benzerinde olan "dış borç ödeme

² 12.4.2002 Tarih 24724 Sayılı Resmi Gazete

³ Belediyeler ve bağlı kuruluşlarının borçlanmasına 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunundan başlanarak garanti limiti olarak ifade edilen kısıtlama getirilmiştir. 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununda garanti limiti 1 milyar ABD doları olarak belirlenmiştir.

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 belirlenmiştir. Hesabın en önemli kaynağı adına borç alınan projeden temin edilen gelirlerdir. Bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun diğer gelir kalemlerinden pay aktarımı yapılacaktır.

Belediyelerin borç ödeme konusunda yetersiz olmaları durumunda “21.12.2002 tarihli Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁴” uyarınca nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksamalara bağlı olarak Hazine tarafından borçların kısmen ya da tamamen üstlenilmesi söz konusu olabilir (madde 6). Bu durumda Hazine, borçlu belediyeden gelir ve giderlerin gösterildiği nakit akım tablosu isteyerek borçlunun “Kredi Devralma ve İkraz Anlaşması”nı imzalamasını sağlayacaktır.

Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma

Kamu Finansmanına ilişkin Kanun (Madde 8) ile belediyelerin hazine garantisi olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış imkan da Hazine Müsteşarlığının iznine bağlanmıştır. Buna ilişkin çıkarılan “12/4/2002 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelikte” de hazine izni verilirken uygulanacak usul ve esaslarda; kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışından her türlü nakdi kredi sağlaması ve uluslararası sermaye piyasalarında *tahvil ve borçlanma aracı ihraç*⁵ etmeleri ile bahse konu kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlar lehine garanti vermeleri Müsteşarlığın iznine bağlıdır. Müsteşarlığın izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmez ve bunlara ait anapara , faiz ve diğer masrafların transferi yapılmaz. Hazine garantisi olmaksızın dış finansman temini talebi ile kamu kurum veya kuruluşu tarafından Müsteşarlığa müracaat edilir. Müsteşarlık, makine teçhizat alımı ve yapım projeleri gibi yatırım projelerinin Yıllık Yatırım Programında yer alması ve DPT’nin yatırımın Yıllık Yatırım Programı’ndaki yeri ve önceliğine ilişkin uygun görüşünün olması ile kredi temin edilecek yatırım projelerinin yapım işleri ile ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Hükümleri gereği yapılması öngörülen durumlarda

⁴ 21.12.2002 Tarih 24970 Sayılı Resmi Gazete

⁵ Dış piyasalara Hazine Müsteşarlığının garantisi olmaksızın tahvil ihracı konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990 ve 1991 yıllarında olmak üzere iki uygulama yapmıştır. 1990 yılında Alman sermaye piyasasına 150 milyon Alman markı, 1991 yılında ise Tokyo sermaye piyasasına 8,5 milyar Japon yeni tutarında tahvil ihraç etmiştir.(Danışman, 1992:49-51)

“uygulama projesi”nin olması şartı ile kuruluşun talebini değerlendirir (Madde 5).

Belediye Borçlanmasında Yapılması Düşünülen Değişiklikler

Belediyelerin borçlanmasında 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı yasasından sonra çıkarılacak olan yeni mahalli idareler yasalarında da düzenlemeler yapılmıştır. Belediye Kanun tasarisında “Borçlanma ve İktisadi Girişimler” ana başlığı altında yer alan borçlanma alt başlığındaki (madde 67) düzenlemelere göre;

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapılabilir:

a) *Dış borçlanma*, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece *yatırım programında* yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) Belediye en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, Vergi Usul Kanununda belirtilen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10’unu geçmeyen hallerde belediye meclisinin kararı; yüzde 10’unu geçen miktarlar için belediye meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile *iç borçlanma* yapabilir.

c) Oluşacak iç ve dış borç stokunun yıllık ana para ve faiz ödemesi toplamı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 25’ini aşan hallerde, belediye yeni borçlanma yapamaz.

d) İller Bankasından yatırım ve nakit kredisi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi talebini reddeder.

e) Belediye bağlı kuruluşları, yetkili organlarının kararı ile yukarıda belirlenen esaslar çerçevesinde borçlanabilir.

Yukarıda belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen hallerde Türk Ceza Kanununun 240.maddesi hükümleri tatbik olunur.

Belediye, borçlanmayla ilgili olarak Hazine Müsteşarlığınca istenen bilgileri düzenli olarak göndermekle yükümlüdür.

Belediye yasasında borçlanma konusunda yapılması düşünülen bu değişiklikler ile 2002 yılında çıkarılan Kamu Finansmanı Yasasının hükümleri arasında paralellik kurulmaya çalışılmış, belediyelerin borçlanmasına disiplin getirilmiştir. Düzenlemelerle belediyelerin borç stokunun belirlenen sınırı aşmayacağı ve dolayısıyla yeni borçlanma yapamayacakları, dış borçlanmada yatırım programına alınmış projeler için borçlanma yapılabileceği, İller

Bankasından hem yatırım hem de nakit kredisi kullanılabileceği ancak bunlar için ödeme planının sunulması gerektiği belirtilmiştir.

1580 sayılı Belediye Yasasının kaldırılması, yeni Belediye Yasa Tasarısının kabul edilmesi durumunda 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve bu yasaı takip eden yönetmeliklerle beraber çalışmanın başlangıcında vurguladığımız belediyelerle ilgili dağınık durumda olan borçlanma mevzuatı toplanmış, net ve belirsizliklere yer vermeyen bir mevzuat oluşmuş olacaktır.

Belediyelerde Borçlanma Yapısı ve İncelenmesi

Belediyelerin borçlanma ile borcu veren kuruluşlarla birlikte alınan borcun hangi alana kullanıldığı ya da kullanılacağı ifade edilmektedir. Öncelikle borcu veren kreditorlere bakıldığında *resmi kreditorler* olarak hükümet kuruluşları (Merkez Bankası, Kamu Finansman Kuruluşları, Yatırım ve Kalkınma Bankaları) ve uluslararası kuruluşlar (Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası, İslam Kalkınma Bankası), *özel kreditorler* olarak ticari bankalar, özel yatırım ve kalkınma bankaları ve bankacılık dışı finans kuruluşları yer almaktadır (www.hazine.gov.tr/stat/ti72.htm). Alınan borçlar özellikle son yıllarda dış kaynaklardan olup Devirli dış kredi, Program kredisi, Proje kredisi, Tahvil ihracı, Tahsisli kredi şeklindedir.

Devirli dış kredi; Hazine tarafından sağlanan ve bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek üzere yerel yönetimlere borçlusu yerel idareler olmak üzere aktarılan kredilerdir.

Program Kredisi; Yerel yönetimlerin genel anlamda programlarını gerçekleştirmede ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere sağladıkları kredilerdir.

Proje Kredisi; Yerel yönetimlerin belirli bir projenin gerçekleştirilmesi için gerekli finansmanın projenin yapımını üstlenen kuruluş tarafından bulunmasıdır. Bu krediler Dünya Bankası ve Avrupa İskan fonu gibi kuruluşlarca kullandırıldığı gibi özel finans kuruluşlarınca da kullandırılabilir. Dünya Bankası kaynaklı proje kredileri miktarı sınırlı olsa da tüm Büyükşehir belediyelerince alınmakta ve kullanılmaktadır (Adıgüzel, 1997:17-26).

Tahsisli Kredi; Hazine tarafından dış finansman kaynağından sağlanan ve gelişmeleri desteklemek üzere kullanılan finansman şeklidir.

Tahvil ihracı; Özellikle borçlanmayı yapacak idarenin kendi garantisinde uluslararası piyasalardan dönem faizli belge karşılığı temin ettiği amaçsız kredilerdir.

Belediyeler belirtilen borç kaynaklarından yine belirtilen borçlanma türleri vasıtasıyla yıllardır borçlanmaktadır (Esen,1998:3-15 ve

Güler,1997:20-30). Alınan borçlar çokluk sıralamasına göre ulaştırma, su-kanalizasyon, gaz-doğalgaz, gıda tesisleri, işletme-danışmanlık, iş ve itfaiye aracı şeklinde bir seyir izlemektedir (Güler, 1997:20-30).Çoğunlukla altyapı hizmetleri olarak görülen bu tür hizmetler için borçlanmanın kullanılması kuşaklar arası adaletin sağlanması açısından olumlu bir durumdur. Belediyelerin dış kaynaklardan yaptıkları borçlanmalar konusunda Hazine Müsteşarlığı özellikle 2002 yılından itibaren borç verilerini toplamakta ve borç istatistiği oluşturmaktadır. Dolayısıyla belediyelerin dış borçlarının miktarı ve içeriği hakkında kesin bilgilere ulaşılmaktadır. İç borç verilerine ise rakamsal olarak böyle bir çalışma yapılmadığından net olarak ulaşılamamaktadır. Bununla birlikte iç borçlar hakkında belediye bütçeleri aracılığı ile fikir edinmek mümkün olmaktadır.

Tablo 1. Belediye Gelirleri İçinde Borçlanmanın Payı (%)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
Vergi Gelirleri	53,6	60,7	58,3	69,0	67,5	50,6	55,8	54,9
Genel Bütçe Payı	40,4	51,0	45,3	56,7	57,3	44,2	44,9	44,1
Yerel Vergiler	13,2	9,9	13,1	12,3	10,2	6,4	10,9	10,8
Vergi Dışı Gelir	38,4	32,2	24,5	15,7	16,8	22,8	28,5	25,4
Borçlanma	7,9	7,1	17,2	15,3	15,7	26,7	15,8	19,7
İç	7,9	5,5	13,0	7,8	7,9	12,6	11,1	12,5
Dış	0,0	1,6	4,2	7,5	7,8	14,1	4,6	7,1
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT, 2001:45

Belediyelerin iç borçlanma gelirlerine bakıldığında 1980'den günümüze büyük bir artışla karşılaşmaktayız. 1980'lerin başlarında belediye gelirlerinin %10'undan az olan iç borçlanma gelirleri, 1990 sonrasında artış trendine girmiş ve %10'u aşmıştır.

Tablo 2. Belediye Harcamalarının Finansmanında Borçlanmanın Payı

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
Belediye Giderleri (1)	161	499	1737	4398	15267	60298	236334	1898965
Borçlanma Gelirleri (2)	12	39	292	631	2036	15254	34326	350391
2 / 1	%8	%8	%17	%14	%13	%25	%15	%19

Kaynak: DPT, 2001: 45 ve 51.

Türkiye'deki belediyelerin giderlerinin finansmanında genel olarak borçlanmayı kullanma oranlarına bakıldığında ise oranın %20'ler civarında olduğu görülmektedir. Borçlanmanın Avrupa ülkelerinde, harcamaların finansmanında üstlendiği pay harcamaların yüzde 10'u kadardır (Council of

Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi

Europe, 1997:77). Bu nedenle ülkemizde özellikle son yıllarda borçlanmaya gereğinden daha fazla başvurulduğu gözlenmektedir. Bu da belediyelerin öz gelirlerinin yetersizliği ve borçlanmanın yapılmasında, son yıllara kadar yasal mevzuatta yer alan boşluklar diğer bir ifadeyle serbesti ile açıklanabilir.

Dış ülkelerde nadiren gerçekleştirilen hatta Hollanda ve Norveç gibi ülkelerde yapılmasına izin bile verilemeyen (Council of Europe, 1997:30) dış borçlanmanın da ülkemizde bir hayli kullanılır hale geldiği görülmektedir.

Belediyelerin dış borç durumları hakkında aşağıdaki tablolarda yer alan veriler belediyelerdeki borç yapısını ortaya koymaktadır.

Tablo 3. Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (*) - Milyon \$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
YEREL YÖNETİMLER	2,161	2,311	2,443	2,270	2,112	1,709	1,470	1,290
Büyükşehir Belediyeleri	1,229	1,336	1,155	1,031	1,027	848	685	641
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	897	886	1,026	880	749	548	520	449
İl Belediyeleri	31	75	142	105	74	68	64	51
İlçe Belediyeleri	4	14	70	133	116	82	69	58
Yerel Yönetim Birlikleri	0	0	50	77	80	70	47	24
İl Özel İdareleri	0	0	0	44	66	94	85	67

Kaynak:[http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorclu\(1\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorclu(1).htm) (9.04.2004) *Geçici

Tablo 3’teki veriler incelendiğinde belediyelerin hazine garantili dış borç stokunda 1996’dan 2003’e doğru hızlı bir azalmanın olduğunu görmek mümkün olmaktadır. Ayrıca görünen diğer durum borcun % 50’sinin Büyükşehir belediyelerince kullanıldığıdır. Geri kalanının da yine büyük şehir belediyelerine ait Belediye İktisadi Teşebbüslerince (BİT) kullanıldığı diğer tablolardan anlaşılmaktadır.

Tablo 4. Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (*) - Milyon \$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Yerel Yönetimler	2,161	2,311	2,443	2,270	2,112	1,709	1,470	1,290
Büyükşehir Belediyeleri	1,229	1,336	1,155	1,031	1,027	848	685	641
Adana Büyükşehir Belediyesi	0	47	79	127	300	241	173	152
Ankara Büyükşehir Belediyesi	481	466	328	244	172	130	92	71
Bursa Büyükşehir Belediyesi	5	6	27	35	63	109	91	71
Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	0	0	0	0	0	0	26	77
Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı	9	6	4	1	0	0	0	0
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	210	187	170	148	96	64	55	58
İzmir Büyükşehir Belediyesi	186	322	377	364	302	223	166	131
İzmit Büyükşehir Belediyesi	337	302	169	112	94	79	81	81
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	897	886	1,026	880	749	548	520	449
Asat - Antalya Belediyesi Su Ve Kanalizasyon İdare	10	28	54	64	62	66	85	81
Aski - Adana Belediyesi Su Ve Kanalizasyon İdaresi	0	0	0	5	9	18	31	35
Aski - Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi	72	103	119	108	95	83	72	61
Buski - Bursa Su Ve Kanalizasyon İdaresi	22	38	63	72	72	66	65	63
Ego	359	318	295	214	172	138	126	108
Eshot Genel Mudurlugu (İzmir Büyükşehir Bel.)	11	5	0	0	0	0	0	0
Gaski - Gaziantep Büyükh. Bel.Su Ve Kan.İd.Gn.Md.	16	21	111	141	139	34	25	15
İğdaş-İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret A.Ş.	67	47	37	20	9	0	0	0
İski - İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi	211	191	199	158	121	95	78	55
İzgaz - İzmit Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret A.Ş.	64	89	109	72	54	38	32	28
İzsu - İzmir Su Ve Kanalizasyon İdaresi	65	47	38	27	16	10	7	2
İl Belediyeleri	31	75	142	105	74	68	64	51
Adapazarı Belediyesi	0	35	97	74	38	30	36	35
İskenderun Belediyesi	0	15	25	17	26	31	23	15
Yozgat Belediyesi	31	24	21	14	10	7	5	2
İlçe Belediyeleri	4	14	70	133	116	82	69	58
Alanya Belediyesi	4	3	2	1	0	0	0	0
Bafra Belediyesi	0	0	23	36	18	8	3	0
Bandırma Belediyesi	0	0	0	17	29	27	22	17
Dalaman Belediyesi	0	0	12	33	32	20	11	9

Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi

Didim Belediyesi	0	11	29	42	34	25	29	21
Foça Belediyesi	0	0	0	0	0	0	4	6
Menemen Belediyesi	0	0	4	6	3	2	0	0
Milas Belediyesi	0	0	0	0	0	0	0	5
Yerel Yönetim Birlikleri	0	0	50	77	80	70	47	24
Çeşme Ve Alaçatı Belediyeler Birliği	0	0	0	1	1	2	4	5
Mariç-Marmaris Belediyeler Birliği	0	0	50	76	78	68	43	19

Kaynak: [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay\(2\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarBorcluDetay(2).htm) (9.04.2004) *Geçici

Tablo 4’teki verilere göre Büyükşehir belediyeleri dış borçlanmada en başta yer alırlarken sahip oldukları BİT’ler de onları takip etmektedirler. Özellikle su ve kanalizasyon idarelerince yapılan borçlanmalar ön sırada yer almaktadır. İl ve ilçe belediyelerinin dış borçlanmaları genel içinde %7-8 dolayında olmaktadır.

Tablo 5. Alacaklıya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku (*) - Milyon \$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Resmi Alacaklılar	407	499	669	597	545	526	536	508
<i>Hükümet Kuruluşları</i>	<i>127</i>	<i>164</i>	<i>225</i>	<i>189</i>	<i>173</i>	<i>188</i>	<i>180</i>	<i>161</i>
Merkez Bankaları	5	3	0	0	0	0	0	0
Kamu Finansman Kuruluşları	59	65	90	79	82	113	92	70
Resmi Yatırım Ve Kalkınma Bankaları	63	96	135	110	91	75	88	91
<i>Uluslararası Kuruluşlar</i>	<i>280</i>	<i>335</i>	<i>444</i>	<i>408</i>	<i>372</i>	<i>338</i>	<i>356</i>	<i>347</i>
Avrupa Yatırım Bankası	30	75	145	136	125	122	157	189
Uluslararası İmar Ve Kalkınma Bankası	250	260	299	272	247	216	199	158
Özel Alacaklılar	1754	1812	1774	1673	1567	1183	934	783
Ticari Bankalar	1,121	1,281	1,429	1,445	1,437	1,090	854	725
Bankacılık Dışı Finansman Kuruluşları	546	465	288	187	106	85	66	51
Parasal Olmayan Kuruluşlar	87	66	57	41	24	8	14	7
TOPLAM	2161	2311	2443	2270	2112	1709	1470	1290

Kaynak: [http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli\(3\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarAlacakli(3).htm) (9.04.2004) *Geçici

Tablo 5’e göre yerel yönetimlerin en çok borçlu oldukları kuruluş özel alacaklılar grubunda yer alan ticari bankalardır. Daha sonra bunu Avrupa Yatırım Bankası, Uluslar arası imar ve Kalkınma Bankası ve diğerleri takip etmektedir.

Tablo 6. Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stokunun Vade Yapısı(*) - Milyon \$

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
YEREL YÖNETİMLER	2,161	2,311	2,443	2,270	2,112	1,709	1,470	1,290
1 Yıldan az	210	168	95	100	620	205	32	92
1-5 Yıl Arası	1,391	1,238	1,329	1,323	576	456	721	522
5-10 Yıl Arası	116	693	776	566	762	885	602	540
10 Yıldan Büyük	443	212	244	281	154	163	114	136

Kaynak:[http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade\(11\).htm](http://www.hazine.gov.tr/stat/HazGarDodVade(11).htm) (9.04.2004) *Geçici

Tablo 6'ya göre yerel yönetimlerin borçlarının 1-5 ve 5-10 yıl arasında bir vade yapısına sahip olduğu görülmektedir. 1 yıldan az vadeli borçlanma toplam borçların içinde % 3-8 oranında değişmektedir.

Belediyelerin iç borçlanmaları ile ilgili olarak ise incelenen ve verilerine ulaşılan yaklaşık 500 belediyenin 1999-2000 rakamlarına göre⁶ nüfusu 2.000 olanların da 50.000 olanların da borçlanmaya gittikleri görülmüştür. Örneğin 8.300 nüfuslu Alanyurt-Bursa belediyesinin iç borç rakamı bütçesinin %10'unu aşmış, 30.000 nüfuslu Karamürsel-Kocaeli belediyesinde ise %15'e ulaşmıştır. Her nüfus büyüklüğündeki belediyenin iç borç kaynaklarından borçlanmaya gitmesi bize belediyelerin gelirlerini giderlerine denkleştiremediğini göstermektedir. Ancak incelenen belediyelerin iç borç stokunun ne kadar olduğu belirtilen kaynaktan da tam olarak tespit edilememektedir. Dolayısıyla büyük şehir belediyelerinin dışındaki diğer il, ilçe ve alt belediyelerin özellikle iç borç kaynaklarından (iller bankası) borçlandıklarını ve borçlananların özellikle 5.000 nüfus sınırından sonraki belediyeler olduğunu söylemek mümkündür.⁷

SONUÇ

Türkiye'deki belediyelerin borçlanma mevzuatını, bu konudaki son gelişmeleri, borçlanmanın yapısını ve içeriğini inceleyen bu çalışma ile varılan sonuçları ve yapılması gerekenleri maddeler halinde sıraladığımızda;

* Türkiye'deki belediyelerin gelişme içinde oldukları dikkate alındığında daha fazla gelire ihtiyaç duymalarını yadırgamamak gerekir. Dolayısıyla belediyelerin gelir ve gider arasındaki dengesizliklerle mücadelesinde son

⁶ Türkiye'deki belediyelerin mali yapıları ve iç borçları konusunda belediye bazında inceleme için

<http://www.yerelnet.org.tr> Internet adresinden yararlanılabilir.

⁷ Bkz: <http://www.yerelnet.org.tr>

yıllarda ortaya çıkan borçlanma unsurunun belediye maliyesinde mali disiplini bozacak hale gelmesi bu konunun ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur. Bu doğrultuda borçlanmanın tarihte devletlere büyük kayıplar verdirdiğini dikkate aldığımızda belediye borçlanması ve ülke mali yapısının disipline edilmesi açısından borçlanma konusunda her zaman çok dikkatli olunması gerekmektedir. Borçlanma konusunda yabancı ülkelerin dış kaynaklardan borçlanmaya gitmemeleri bu ülkelerin bu konudaki katı tutumlarını göstermektedir. Bazı ülkelerin dış borçlanma konusunda serbesti tanımalarına (Finlandiya) rağmen birçok ülkede merkezi idarenin onayı ile dış borçlanmaya nadiren başvurulmakta hatta Hollanda ve Norveç gibi ülkelerde buna izin bile verilmemektedir (Council of Europe, 1997:30). Borçlanmaya bu ihtiyatlı davranış iç borçlanmalar için de geçerlidir.

Çoğu ülkede iç borçlanmanın da sadece yatırım harcamaları için yapılabileceği (zamansal gelir-gider uyumsuzluğu için borçlanma dışında) hüküm altına alınırken, bu tür borçlanmada da genelde yatırımın ömrü ile borç arasında bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır (Almanya, İrlanda, Norveç, Portekiz vb.). Yine yerel borçlanmaya bir tavanın getirilmesine de yaygınlıkla rastlanılmaktadır. Örneğin Danimarka’da yerel yönetimler net yatırımlarının %25’ine göre belirlenen bir marj aralığı dahilinde borçlarını arttırabilmekte, İngiltere’de ise her yıl ulusal önceliklere göre yerel idarelerin onaylanabilecek kredi alım tutarları önceden tespit edilmektedir. Bazı ülkeler borçlanmada tahmini gelirlerin bir yüzdesini (Bulgaristan, yüzde 10) sınırlama aracı olarak kullanırken diğer bazıları borç ödeme kapasitesini (yıllık gelirin bir yüzdesi olarak yıllık ödenen borç) kriter (İspanya, yüzde 25) olarak kullanmaktadır (Council of Europe, 2000:25-32). Bu konuda Türkiye’deki yeni belediye yasa tasarısında da bu tür bir sınırlama getirilmiştir. Ancak bazı ülkelerde ise (İsveç, Norveç, Fransa) gerektiğinde iç kaynaklardan borçlanma yapılabileceği konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemesi de dikkat çekmektedir. (Doğanyigit, 1999:75-81)

* Türkiye’de 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna kadar belediyelerin dış borçlanması konusunda disiplinsiz bir durum söz konusuydu. İsteyen belediye projesine yurt dışından proje karşılığı kredi bulabilmekte ve projesini yaptırmaktaydı. Ancak krediyi ödeyemeyince borcu veren kreditor kuruluş Hazinesinin kapısına dayanmaktaydı. Hazine bu gibi hazırlıksız durumlardan dolayı sıkışmakta ve krediyi ödeyebilmek için mali disiplini bozmaktaydı. Çıkarılan yasa ile belediyenin projesine yurt dışından kredi bulması için Hazinesinin garantör olması sağlandı ve böylece Hazine, belediye krediyi ödemesine de kendini hazırlayabilmektedir.

* Hazine belediyelerin aldıkları kredileri ödememeleri durumuna karşılık garantör sıfatıyla bütçe kanununda belirtilen limit kadar belediyelerin

borçlanmalarına kefil olacak , böylece Hazine getirilen bu sınırlama ile mali disiplin altında olacaktır.

* Yeni belediye yasa tasarısında borçlanma konusunda belediyelerin daha disiplin altında çalışmaları için düzenlemeler yapılmış, yurt içinden yapılacak borçlanmalarda gelirleri ile bağlantı kurulmuş, belediyenin iç borçlanmasının en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, Vergi Usul Kanununda belirtilen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen hallerde belediye meclisinin kararı; yüzde 10'unu geçen miktarlar için belediye meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabileceği ifade edilmiştir. Yurt dışından yapılacak borçlanma için ise kısaca kamu finansmanı yasasına atıfta bulunulmuştur. Yapılan bu düzenlemeler mali disiplinin sağlanmasına olumlu katkıda bulunmaktadır.

* Belediyelerin borçlanma yapıları içinde özellikle dış borçların önemli bir hal aldığı ancak son yıllardaki mali disiplinle ilgili çıkarılan yasalarla belediyelerin dış borç stokunun azalma durumuna girdiği görülmektedir. Tabii ki bu konudaki düzenlemeler hem belediyeleri daha disiplinli davranmaya itmekte hem de Hazinesinin daha rahat olmasını sağlamaktadır.

* Belediyelerin borçlanma yapılarında özellikle büyük şehir belediyelerinin dış borçlanmada önemli payları olduğu görülmektedir. İl, ilçe ve diğer belediyelerin ise daha çok iç kaynaklara yöneldikleri ancak birkaç belediyenin de dış kaynaklara başvurduğu anlaşılmaktadır. Belediyelerin iç kaynaklardan borçlanmalarında kamu kredisinin payının düşmesi özel kredilerin payının artması (Güler,1997:62-77) belediyelerin kamu kredisinden uzaklaştıklarının bir göstergesi olmuştur. Belediyelerin hizmet sunmadaki kaynak ihtiyaçlarını iç kaynaklardan sağlamaları konusunda yapılabilecek düzenlemelerin önemli olduğunu, bu konuda iller bankasının rolünün ve işleyişinin yeniden ele alınmasının faydalı olacağını düşünmekteyiz.

* Belediyelerin borçlanma yolu ile kaynak sağlayarak faydalanma süresi 10-20 seneye yayılan bir yatırımın maliyetlerine belde halkının uzun bir süre katılması nesiller arası eşitliği sağlamış olmakla (İnel, 1999:1-15) birlikte belediyelerin borçlanmaları konusunda yapılan ve yapılacak düzenlemeler hassasiyetle devam etmeli, bu konuda belediyelere özellikle borçların affı şeklinde tavizler verilmemeli, bu yolla belediyeler arasında hem eşitsizlik yaratılmamalı hem de kolay borçlanmanın yolu açılmamalı (Keleş, 1998:342), belediye kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- ADIGÜZEL, Erdoğan (1997) Büyükşehir Belediyelerinde Dış Borçlanma, *Mali Hukuk*, Sayı:71, s.19-26.
- COUNCIL OF EUROPE (2000) *Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits Set at European Level on National Public Debt*, Local and Regional Authorities in Europe, No:71, Strasbourg.
- COUNCIL OF EUROPE (1997) *Local Finance in Europe*, Local and Regional Authorities in Europe, No:61, Strasbourg.
- ÇINAR, Tayfun (2000) Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma, *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1-2 Kasım, TODAİE Yayını, No:304, Ankara, s.577-593.
- DANIŞMAN, Mustafa Cihat (1992) Belediye Finansmanında Yapısal Değişim, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Temmuz, Cilt:XVI, s:145, s.49-51.
- DOĞANYİĞİT, Sadettin (1999) Belediyelerin Dış Borçlanmaları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8, Sayı:2, Nisan, s.75-81.
- DÖNMEZ, Mustafa (2002) Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Haziran, Cilt 7, Sayı 6, s.30-41.
- DÖNMEZ, Mustafa (1995) Belediyelerin Borçlanmaları Üzerine Bir İnceleme, *İller ve Belediyeler*, Aralık, s.648-652.
- DPT (2001) *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, ÖİK:554, Ankara.
- ESEN, Hikmet (1998) Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt74, Sayı:3, Temmuz, s.3-15.
- FALAY, Nihat (1995) 1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı:5, Eylül, s.13-24.
- FALAY, Nihat (1997) Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan, s.3-13.
- GÜLER, Birgül A. (1997) Küreselleşme ve Yerelleşme (Yerel Altyapı Sektörü), *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:3, Temmuz, s.62-77.
- GÜLER, Birgül A. (1997) Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, Nisan, s.20-30.
- GÜLER, Birgül A. (1998) *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını No:280, Ankara.
- İNEL, Burçak (1999) Belediye Borçlanmalarının Dengeli Gelişimi İçin Gerekli Temel Faktörler:”Kredi Verilebilir Belediye”, Dünya Bankası, 22 Haziran 1999, Antalya.

KELEŞ, Ruşen (1998) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 3. Basım, Cem Yayınevi, Kültür Dizisi, İstanbul.

T.C. Hazine Müsteşarlığı, <http://www.hazine.gov.tr>

15 Ekim 1985 Tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

1990 Tarihli İller Bankası Uygulama Yönetmeliği

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, 30.07.1981 Tarih 17416 Sayılı Resmi Gazete.

27.06.1984 Tarih 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

3.04.1930 Tarihli 1580 Sayılı Belediye Yasası

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 28.03.2002 Tarih 24721 Sayılı Resmi Gazete.

4759 Sayılı İller Bankası Kanunu

Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik, 10.09.2003 Tarih 25225 Sayılı Resmi Gazete.

Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 21.12.2002 Tarih 24970 Sayılı Resmi Gazete.

Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik, 12.04.2002 Tarih 24724 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, 12.04.2002 Tarih 24724 Sayılı Resmi Gazete.