

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2007, C.12, S.1 s.333-351.

**BELEDİYELERDE DIŞ BORÇLANMA:
ALTERNATİF KAYNAK YA DA YEREL
YÖNETİMLERE ULUSLARARASI MÜDAHALE**

**FOREIGN DEBTNESS OF THE MUNICIPALITIES:
INTERNATIONAL INTERVENTION TO ALTERNATIVE
SOURCES OR LOCAL ADMINISTRATIONS**

Öğr.Gör.Dr.Selçuk KENDİRLİ*
Yrd.Doç.Dr.Mustafa BİLGİN**

ÖZET

Yerel yönetimler, özellikle son yıllarda yetersiz kalan kamu kaynaklarından kalan finansman açıklarını bir şekilde kapatmaya çalışmaktadırlar. Bu kaynak temini farklı yöntemlerle yapılabilmektedir. Bu bağlamda başvurulan yöntemlerden birisi de yabancı kaynakla açıkların kapatılmasıdır. Bu yöntemle başvurulması ise çeşitli sosyal adaletsizliklere neden olabilmektedir. Bu çalışmada kamu finansmanı bağlamında belediyelerde dış kredi şeklindeki finansman konusu incelenmiştir. Çalışmada, önce finansmanın ve kamu finansmanının tanımı ve kamu finansman yöntemleri anlatılmış daha sonra da belediyelerin dış kredilerle finansman imkanları incelenmiştir. Çalışmada belediyelerin dışardan sağladığı finansman kaynaklarının, kamusal alanda, kamu yararının durumuna yaptığı katkı incelenmeye çalışılmıştır. Bu yöntemle, kamu finansmanı mı yoksa yerel yönetimlere uluslar arası müdahale mi olduğu sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Due to insufficient public sources local governments have been trying meet their financial deficits expediently in recent years. This achieve of source can be done in different techniques. Meeting the debts with foreign sources is one of the ways in this context. But this method can cause many different social inequities. In this context, outsourcing method in municipalities has been analyzed for the public finance. In the study, firstly, the definition of the finance and public finance have been given and methods of public finance have been explained, and secondly, financial facilities with

* Öğretim Görevlisi, Gazi Üniversitesi, Çorum İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü

** Öğretim Üyesi, Gazi Üniversitesi, Çorum İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

outsourcing of municipalities have been examined the contribution of outsourcing of municipalities to the public benefit has been investigated in the study. With this method we have just looked for the answer to this question, is this source public finance or an international interference to the local governments?

*Yerel yönetim, Finansman, Kamu finansmanı
Local government, Finance, Public finance*

1. GİRİŞ

Bu çalışmada kamu finansmanı bağlamında belediyelerde dış kredi şeklindeki finansman konusu incelenmiştir. Çalışmada, önce finansmanın ve kamu finansmanının tanımı ve kamu finansman yöntemleri anlatılmış daha sonra da belediyelerin dış kredilerle finansman imkanları incelenmiştir. Bu araştırmada kamu finansmanı ile ilgili literatürden ve yürürlükteki mevzuattan yararlanılmıştır. Çalışmada belediyelerin dışardan sağladığı finansman kaynaklarının, kamusal alanda, kamu yararının durumuna yaptığı katkı incelenmeye çalışılmıştır. Bu yöntemle, kamu finansmanı mı yoksa yerel yönetimlere uluslar arası müdahale mi olduğu sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır. Çalışmanın bu konuda araştırma yapanlara ve ilgili kuruluşlara faydalı olacağını ümit etmekteyiz.

2. FİNANSMAN KAVRAMININ ANLAMI VE KAPSAMI

Finansman fonksiyonunun amacı, işletmenin gereksinim duyduğu fonları en uygun koşullarda elde etmek ve elde edilen bu fonların en etkin şekilde kullanımını sağlamaktır.

ABD’de ve Batıda 20. yüzyılın başlarından itibaren diğer alanlarda olduğu gibi, finansal yönetim alanında da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sanayileşmeyle birlikte, büyüyen işletmelerin fon gereksinimleri artmış ve bu gereksinimlerin karşılanması önemli bir sorun haline gelmiştir. Aşırı fon talebine rağmen, özellikle küçük tasarrufların büyük işletmelere aktarılması kolay olmamıştır. Fona olan aşırı talep nedeniyle finansman, para bulma veya fon tedariki olarak anlaşılmıştır. Başka bir deyişle, 1950’li yıllara kadar finansman kavramıyla sadece fonların sağlanması algılanmıştır. Bir yandan, işletmelerin büyümesi, öte yandan, anonim şirket türünün önem kazanması, finansman sağlamanın önemini artırmıştır. Bu anlamda finansal yönetimin temel görevi işletmeye yeterli, zamanda ve ucuz maliyetli fon sağlamak olarak düşünülmüştür (Ceylan, 1999, s.4.).

3. KAMU FİNANSMANI TANIMI

Devlet görevleri harcama yapılmasını gerektirdiğine göre, devlet gelir sisteminin bu harcamayı yapabilecek ve finansmanını sağlayabilecek yolda biçimlendirilmesi gerekmektedir. Devletin üstlendiği çeşitli görevleri

yerine getirmesine yetecek kadar bir gelirin elde edilmesi (Uluatam, 1997, s.268.) faaliyetleri kamu finansmanı kapsamına girmektedir.

Kamu hizmetlerinin maliyeti, piyasa ekonomisinde olduğu gibi, bu harcamalar sonucu sunulan hizmetlerden yararlananlara, yararlanmalarının ön şartı olarak ödetilerek karşılanmamaktadır. Devlet hizmetlerinin maliyetleri, topluca finansman, kamu finansmanı yolu ile karşılanmaktadır. Bu finansman şeklinde hizmetlerin maliyeti topluca karşılanmakta, kamu ekonomisine ödeme yapanlar, bu ödemeleri hizmetlerden yararlanmak için yada yararlanmaları ölçüsünde yapmamaktadırlar. Kamu hizmetlerinin pek çoğu ortak tüketim hizmetleridir. Hizmet, toplumun bir üyesi için üretildiğinden diğer üyeler için de üretilmiş ve sunulmuş olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin bölünemez ve pazarlanamaz niteliği, finansman tekniği olarak, maliyetin hizmetin örttüğü toplumun tümünce karşılanmasını gerektirmektedir. Bazı hallerde devlet hizmetlerinde piyasa finansmanı mümkündür. Ancak yararlanma hakkının sadece ödeyene tanınması toplumda hizmetin kullanılmasının yaratacağı dış kazançların doğmasını önlemektedir. Dış kazanç yaratmak için, hizmetin bedelsiz olması (kullanımının sıfır fiyata talep eden herkese yayılması) ve maliyetlerin kamu finansmanı ile karşılanması usulü yeğlenmektedir.

Bazen hizmetin ödetilmesi mümkün olmakla beraber, ödetmenin hizmet dışı bıraktığı kişilerin hizmetten yararlanmalarının maliyeti sıfır olabilir. Kapasiteye ulaşmamış bir köprüden, kapasite noktasına gelinceye kadar kullananların artması topluma maliyet yüklenmez. Buna karşılık, yararlananların kazancı toplumun sabit sermayesinden alınan verimi yükseltir. Bu gibi durumlarda üretim tekniği açısından hizmetin bedelsiz, finansmanının ise kamusal olması gerekir.

Bazı hallerde de, kamu kesiminden sağlanan mal ve hizmetlerin bedelinin ödetilmesi, yani piyasa finansmanı, hem mümkün, hem de kaynakların daha iyi kullanımı açısından arzu edilir bir durum olabilir; Ancak siyasal karar organları, hizmetlerin maliyeti kullanana ödetme ilkesine göre değil de bedelsiz dağıtımını ve maliyetin kamu finansmanı ile karşılanmasını tercih etmiş olabilir. Bu tercihin sebebi maliyet ödetilince malın veya hizmetin kişilerce siyasal organların istediği miktarlarda tüketilmemesi olabilir. Ekonomik sistem ve siyasal felsefe gereği bazı mallarda piyasa talebine göre değil, ihtiyaca göre dağıtım yapılmak istenebilir.

Bazen de devlet üreticiden destekleme ile alıp elinde biriktirdiği stokları bedelsiz olarak dağıtmak isteyebilir. Bütün bu hallerde, mal ve hizmetler piyasa finansmanı yerine kamusal finansman ilkelerine göre dağıtılmaktadır.

Kamusal finansmanı karakterize eden en önemli özellik zorunluluk unsurudur. Çünkü, kamusal hizmetler şeklinde somutlaşan ürünleri ilke olarak bedava sunan kamu kesimi, bu ürünleri ortaya koyabilmenin gerektirdiği harcamaları esas itibarıyla zorunlu ödetmeler yolu ile karşılamaktadır. Diğer bir söyleyişle kamu kesimi, muhtaç olduğu geliri esas itibarı ile gerçek ve tüzel kişilerden zorunlu olarak elde etmektedir.

3.1. Kamu Finansmanın Özellikleri

Kamusal finansman esasta piyasa finansmanından farklıdır. Çünkü bölünebilen ve pazarlanabilen mal ve hizmetleri üreten piyasa, ürünlerin faydasını belirli kimselere tahsis edebildiği için bunların maliyetini bundan yararlananlardan fiyat yolu ile tahsil edebilmektedir. Oysa kamu kesimi esas itibariyle aynı yöntemden yararlanamamaktadır. Çünkü bu kesimin ürettiği milli savunma vb. sosyal hizmetlerin faydasını bölmek ve talepte bulunana tahsis etmek imkanı yoktur. Bu sebeplerdir ki, kamu kesiminde üretilen sosyal malların maliyeti kamusal finansmanın özünü teşkil eden vergiler yolu ile karşılanmaktadır.

Vergi adını verdiğimiz zorunlu ödemeler yolu ile sağlanan finansmanda vergi ödeyenin vergiyi tahsil eden devletten özel bir yarar sağlanması söz konusu değildir. Kamu kesimince üretilen hizmetlerden yararlanmak yada yararlanmamak vergi yükümlülüğünde kıstas olarak alınmaz. Gerçek veya tüzel kişilerin vergi yükümlülükleri sadece bunların vergi ödeme gücüne sahip olup olmadıklarına bakılarak saptanır. Buna vergilemede “iktidar ilkesi” adı verilir. Vergi yükümlüsünün iktisadi iktidarı, bir diğer söyleyişle kamu harcamalarına hangi oranda katılması gerekeceği ise elde ettiği gelire yada elinde tuttuğu servete göre hesaplanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin bir kısmından sadece belirli kimseler yararlanır. Örneğin tapu, noter ve pasaport hizmetleri genel bir nitelik arz etmelerine ve toplumdun bütün üyelerinin istifadesine sunulmalarına rağmen, bunlardan sadece o hizmetlere ihtiyaç duyanlar yarar sağlarlar. Bu tür hizmetler için toplum açısından eğitim hizmetlerinde olduğu gibi dış kazanç sağlanması da söz konusu değildir. Örneğin gayri menkul sahipleri mülkiyet haklarını üçüncü şahıslar karşısında koruyabilmek amacı ile tapu sicili yolu ile sağlanan hizmetlerden yararlanırlar. Bu gibi durumlarda, hizmetin maliyetinin bu hizmetten yararlananlara ödettilmesi ilkesinden hareket edilir. Şu halde vergilemede kullanılmayan, belki daha isabetli bir deyimle sosyal malların finansmanı için kullanılmayan kamu hizmetlerinden yararlanma ilkesi, bireylerin faydalanma dereceleri kısmen de olsa saptanabilen kamu hizmetlerinde kullanılabilir. Ancak bu şekilde yapılan ödemelerin hizmetin gerçek maliyetini kapsamaması zorunlu değildir, bu istenilirse bile çoğu kez buna imkan yoktur, çünkü bu tür hizmetlerin gerçek maliyetini saptamak kabil değildir; Zira sözü geçen hizmetlerin gerektirdiği harcamaların bir çoğu aynı zamanda diğer bazı sosyal hizmetlerin maliyetini de oluşturmaktadır.

Bazı hallerde kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin bedelinin bunlardan yararlananlara ödettilmesi mümkün olduğu halde, kimi ülkeler uygulamalarında kamusal finansmandan yararlanmaktadırlar. Bu hal siyasi karar organlarının tercihlerinin sonuçlarıdır. Örneğin; İtalya da oto yollarını kullananlardan ücret alındığı halde Batı Almanya da oto yollardan yararlananların bir ücret ödemeleri bugün için söz konusu değildir. Her iki ülkede de siyasi organların kararlarını etkileyen çeşitli faktörler vardır. Bunlar arasında ekonomik alanlara ağırlık verilmesi mümkün olmakla

beraber, karar organlarının bu alandaki tercihlerinin ekonomik faktörler kadar sosyal faktörlerin de etkisi altında olduğu söylenebilir.

Kamu kesiminin piyasa talebi için ürettiği özel malların finansmanında ise ilke olarak kamusal finansmandan yararlanılmaktadır. Çünkü bu tür mal ve hizmetler bölünebilmekte ve sadece bunlara özel fayda sağlamaktadır. Görülüyor ki kamusal finansman araçları çok çeşitlidir. Bunlar arasında zora dayanan vergilerden piyasa finansmanının kredi dışındaki tek ve temel aracı olan fiyata kadar değişik nitelikte bir çok kamu geliri türü vardır.

3.2. Kamusal Finansman Teknikleri

Kamusal finansman yollarından biri, kamu faaliyetleri için gerekli iktisadi kaynaklara el koymak şeklindedir. Kaynakların serbest bırakılması için kişilerin ellerindeki gelirlerin bir kısmını kamu ekonomisine aktarmak gerekir. Bunun için de genellikle kişilere karşılıksız zorunlu ödemeler olarak vergiler yüklenir.

Vergilerin matrahı, iktisadi faaliyetlere ve durumlara dayandırılır. Bu faaliyetler yapıldıkça ve bu durumlar sürdükçe kamu kesimi için vergi kamu kesimi için vergi alacağı doğacaktır. Vergileri dayandıkları iktisadi durumlara ve işlemlere göre dört grupta toplayabiliriz. Satış vergileri, mülkiyet vergileri, gelir vergileri ve kamu hizmetini ödetme usulleridir.

Vergiler bir de ürünlerin satış fiyatları ile kaynaşmış olup olmamalarına bakılarak dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ikiye ayrılır. Kanun koyucunun açıkça fiyatlara katılmasını isteyerek üreticilerden aldığı vergiler “Dolaylı Vergiler”dir. Buna karşılık, vergi ürünlerin fiyatları ile karşılaştırılmamış ise ödeyen kimsenin vergi yükünün taşıyıcısı olması istenmiş ise buna “Dolaysız Vergi” denir. Gerçek yada tüzel kişilerin elde ettikleri gelir bakımından alınan vergilere gelir vergisi denir. Gelir vergisi de gerçek kişilerin gelirlerinden alınan “Kişisel Gelir Vergisi” ve tüzel kişilerin gelirlerinden alınan “Kurumlar Vergisi” olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet ödeme usulleri ise; Resimler, harçlar, tarifeler, aidatlar ve ödentilerdir.

Bazen de devlet zorunlu ödemeler yerine, borç olarak onların satın alma güçlerini kamu ekonomisine devretmelerini sağlar.

4. KAMU FİNANSMANI BAĞLAMINDA BELEDİYE GELİRLERİ

Yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetleri görmek amacıyla kurulmuş kurumlar olarak, yerel düzeyde, kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli rol oynarlar (Mutlu, 2001, s.31). Yerel yönetimler yasaların kendilerine vermiş olduğu görevleri yerine getirebilmek için mali kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Kamu görevleri ve kamu hizmetleri devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşıldığına göre, her kademedeki birim, bu görevleri yerine getirebilmek için mali kaynaklara sahip olmalıdır.

Yerel yönetimlerin temel olarak üç farklı gelir kaynağı vardır. Bunlar; Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı üzerinden il özel idaresi ve belediyelere ayrılan paylar, yerel yönetimlerin öz gelirleri ve borçlanmadır (Bilgin, 2002, s.81). Yerel yönetimlerden talep edilen hizmetlerin artışına ve çeşitliliğine karşın, belediye gelirlerinde bu oranda artışlar sağlanamamış olması, yeni finansman kaynaklarının yaratılmasını gerekli kılmıştır (Üstünişik, 2000, s.533).

1980'li yıllarda, dünyada küreselleşme süreci ile birlikte var olan yapı hızla değişmeye başlamıştır. İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş, kamu kredileri giderek daralmıştır. Yerel yönetimler bu süreç sonunda yerel ticari bankalardan borçlanmaya başlamıştır. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmaya başlamış, 1986-1995 döneminde İller Bankası toplam 7,8 trilyon TL kamu kredisi açmışken, ticari bankaların açtığı kredi toplamı 14,2 trilyon TL'sına ulaşmıştır. Yeni kredi vericiler, sadece yerli kurumlar değil, yabancı özel sermaye de bu yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. (Güler, 1997, s.20). Yerel yönetimlerin 1983-99 Haziran döneminde kullandıkları hazine garantili dış kredi toplamı 6,3 milyar \$'dır. Bu borçların 3,4 Milyar \$'lık kısmı (%54'ü) hazine tarafından üstlenilmiş durumdadır (Üstünişik, 2000, s.545). Bu da ilgili belediyenin borcunun, ya da kullandığı kaynağın kullanmayanlara fatura edilmesi anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlerin dış borçlanmasına yönelik yasal düzenlemelere bakıldığında, 1980'lerden sonra dış borçlanmaya yönlendirilmelerine tanık olunmuştur. Dış borçlanma hazine tebliğleri ve bütçe kanunları ile düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu hukuksal metinler de dış borçlanmayı sınırlandırma çabaları gibi görünse de durumu meşrulaştırıcı ve teşvik edici bir işlev taşımıştır. 1980 sonrasında yayınlanan esnek tebliğler de fiili durumu meşrulaştırmıştır ve denetim olanağı da büyük ölçüde ortadan kalkmıştır (Çınar, 2002, s.584).

Yerel yönetimlerin olağan gelirlerinin yanısıra olağanüstü gelirleri de bulunmaktadır. Olağanüstü gelirler arasında borçlanma, emlak ve menkul kıymet satışı ve olağanüstü devlet yardımları yer almaktadır. Olağanüstü gelirler olağan gelirler gibi sürekli olmayıp geçici niteliktedirler (Çınar, 2002, s.578). Bu bağlamda belediyeler kamusal gelirleri haricinde finans piyasalarından da gelir elde edebilirler. Bu gelirler yardımıyla, belediyeler, kısıtlı devlet ve resmi kaynaklarının dışında kaynaklardan da, finansman ihtiyacını karşılayabilirler. Finansman yöntemleri anlatılmadan önce yerel yönetimlerin borçlanma ilkelerinin kısaca hatırlanması yerinde olacaktır. Bu ilkeler;

- Yerel yönetimler maliyesine bakıldığında borçlanma, kamu yüklerinin zaman içinde ve nesiller arasında dağılımını sağlayan bir yöntem olarak sunulmaktadır. Bazı kamu hizmetlerinin niteliği gereği yerel yönetim biriminin bütçesi içerisinde büyük sayılabilecek yatırım harcamalarının ve bu anlamda bir daha gerçekleşmeyecek olağanüstü giderlerin bir iki yılın bütçesine konulmayıp gelecek yıllara yayılması etik ve diğer yönlerden kabul

edilmektedir (Ülkmen, 1960,202). Yani gelecek dönemlerin kullanacağı bir hizmetin bedelini, bir döneme yüklemek adil olarak varsayılmamaktadır.

- Olağanüstü gelir olan borçlanma, olağanüstü bir gidere tahsis edilmelidir. Olağan giderler bu tip gelirlerle finanse edilmemelidir. Borçlanma gelirinin, olağan giderlere sıvanması durumunda yerel yönetimler bütçesinin dengesini bozucu bir etki yapacağı savunulmaktadır. Nitekim günümüzde örneğin personel giderlerinin borçlanma yoluyla ödenmesine ağır eleştiriler getirilmektedir(Çınar, 2002, s.579).
- Yerel yönetimler borçlanma yoluyla elde ettikleri gelirleri, verimli yatırımlara tahsis etmelidirler. Bu verimli yatırımlar; elektrik, su , hava gazı gibi tüketiciye rahatlıkla fiyat karşılığı sunabildikleri yatırımlardır. Bu şekilde belli bir süre sonunda yapılan harcamaların amorti edilebilmesi olanağı vardır. Bu gelirlerin verimsiz olarak tanımlanan yol, köprü gibi yatırımlara yönltilmemesi gerekir(Nadaroğlu,1978, s.135). Bu tip yatırımların ancak olağan gelirlerin elverdiği ölçüde yapılması önerilmektedir. (Çınar, 2002, s.580).

Fakat bu ayırım yapılarak yerel yönetimler toplumsal içeriklerinden uzaklaşmakta, kapitalist piyasada bir şirket gibi karar alması beklenmektedir. Yani kuramda belirtilen etiğin dışına çıkılmakta, borçlanma çok farklı dinamiklere dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Borçlanma politikasının şekillenmesinde bu bağlamda konjonktüre göre yerel yönetimlerin sadece kendileri değil, merkezi yönetim ve merkezi yönetiminde büyük ölçüde ilişki içinde olduğu küresel piyasalar rol oynamaktadır (Çınar, 2002, s.581).

Olağanüstü gelir niteliği taşıyan bu finansman yöntemlerinden bazılarını aşağıda değinilmiştir.

4.1. Leasing (Finansal Kiralama)

Finansal kiralama, kiralanan malın (genellikle bir sermaye aracı) ekonomik ömrünün önemli bir bölümünü kapsar. Gelecekte söz konusu mala ihtiyaç kalmasa da finansal kiralama iptal edilemez, kiralayan öngörülen ödemeleri yapmak zorundadır. Finansal kiralama adı altında, kiralayanın yaptığı ödemeler malın ekonomik değerinin büyük bölümünü amorti eder. Malın mülkiyeti yasal açıdan kiralayana aittir, ama kullanımı (zilyetliği) gerçekte kiralayanın elinde bulunur. Leasingde incelenen ilk kural finanse edilen kıymetin sahibi ve kiralayanca özel bir ödeme takvimine bağlanarak iktisadi kıymetin kiralanasıdır (Karabulut, s.34, 1994). Taşınmaz malların belirli bir kira karşılığı ve uzun süreçli olarak başka kişilerce kullanılmasıdır(Alpar ve Ongun, 1987, s.109). Leasing, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında imzalanan ve üreticiden kiracı tarafından seçilip kiralayan tarafından satın alınan bir malın mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşmedir(Kılıç, 1991/3, s.37).

Leasing öyle bir sözleşmedir ki, onunla leasing veren (leasing şirketi-finansal kiralama şirketi), bir süre için veya bu süre zarfında tespit edilecek bir müddetle taraflarca feshedilmemek şartıyla, öngörülen leasing bedeli karşılığında leasing alanın istemi ve seçimi üzerine satın aldığı veya başka suretle temin ettiği leasing konusu malın zilyetliğini, kullanması ve ondan yararlanması için leasing alana bırakır(Akgüç, 1985, s.612). Finansal kiralama, belirli bir süre için kiralayan (lessor) ve kiracı (lessee) arasında imzalanan ve üreticiden kiracı tarafından seçilip kiralayan tarafından satın alınan bir malın, mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşme olup, malın kullanımını belirli bir kira ödemesi karşılığında kiracıya bırakılmasıdır(Şenay, Aralık 1986-Ocak 1987, s.52).

Kanunlarımızda ise leasing 3226 nolu Kanunda yer verilmiştir. 3226 nolu Finansal Kiralama Kanununun 4. maddesinde Finansal Kiralama sözleşmesi için: “Sözleşme kiralayanın, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir malın zilyetliğini, her türlü faydayı sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek şartıyla kira bedeli karşılığında, kiracıya bırakılmasını öngören bir sözleşmedir.”(3226 Sayılı Finansal Kiralama Kanunu md. 4).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün konu ile ilgili 9.5.1994 tarih ve B.050.MAH.074001-366 sayılı genelgesinde bu konuda uyulması gereken hususlar şöyle sıralanmıştır;(Yıldız, 2000, s.37, Nalçakar, 2000, 9-11.)

“1- Devlet İhale Kanunu hükümleri, kanuna açıklık getiren Devlet İhale genelgeleri, konuya ilişkin Danıştay kararı ile yetkililerin görüşlerinin, Belediyeler ve İl özel İdarelerinin Finansal Kiralama Kanununa göre gerçekleştirdikleri kiralama ve satın alma işlemlerinin ihale edilmesi gerektiğini açıkça ortaya koyduğu, bu itibarla Finansal Kiralama Kanununa göre kiralama düşünülen menkul veya gayrimenkul malın, gerek satıcı firmadan veya kişiden temini safhasında, gerekse söz konusu malın finansmanının finansal kiralama şirketinden temini safhasında ihale edilmemesi halinin Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı hareket etmek sonucunu doğurduğunu,

2- 3226 Sayılı Finansal Kanuna göre Belediyeler ve İl Özel İdarelerince yapılan veya yapılacak kiralama veya satın almaların bir borçlanma olduğu, bu itibarla belediyelerce anılan kanuna göre yapılacak borçlanma hususunun belediye meclisinde görüşülerek kabulünün ve buna ilişkin meclis kararının Mahalli Mülki İdare Amirince onaylanması gerektiği,

3- Limiti Sayıştay genel kurulunca belirlenen miktarın üzerindeki finansal kiralama sözleşmeleri Sayıştay tesciline tabi olduğundan bu hususa riayet edilmesi gerektiği,

4- Finansal Kiralama Kanuna göre yapılan kiralama ile özellikle şirketler açısından KDV avantajı, özellikle yurt dışından yapılan kiralamalarda gümrük vergisinin ertelenmesi avantajı, stopaj vergisi avantajı, ödenen kira bedelinin vergiden düşülmesi avantajı, teşviklerden yararlanma avantajı gibi bir çok avantajının mevcut olduğu, Belediye ve İl Özel

İdarelerinin bu avantajlardan kısmi olarak yararlanabildiği, ancak kiralanan malın çok pahalıya mal olması dezavantajı ile karşı karşıya kaldıkları, bu itibarla Belediye ve İl Özel İdarelerince çok mecbur kalmadıkça bu yöntemle baş vurulmaması,

5- Uygulamada çeşitli suiistimale yol açacak durumlar göz önüne alınarak, bu durumun önüne geçebilmek için,

- a- İhtiyaçların önceden tespit edilmesi,
- b- Bu ihtiyaçların karşılanması için gerekli borçlanma kararlarının ve izinlerinin alınması,
- c- Yapılacak işlerde ihale yönteminin uygulanması,
- d- İhaleye ilişkin idari ve teknik şartnamelerin açıklık ve rekabeti sağlamaya yönelik, objektif olarak hazırlanması,
- e- Taraflar açısından zorlayıcı olmayan hükümlerin belediye aleyhine düzenlenmemesi,
- f- İhalelerde kapalı zarf usulünün tercih edilmesi,
- g- İhaleyi müteakiben yapılacak sözleşmede, şartnamede bulunmayan hususlara yer verilmesi,
- h- Suiistimalleri önlemek bakımından, mal teslim alınmadan teslim alınmış gibi imzalanmaması ve belediyeye ek yük getirecek maddelere yer verilmemesi,

hususlarına dikkat edilmelidir.

4.2. Finansal Kuruluşlardan Kredi Temin Edilmesi

Belediyelerin genel itibarı ile gelirlerini, kamusal gelirler olarak adlandırılan vergi gelirleri, resim ve harç gelirleri oluşturmaktadır. Bunların dışında belediyeler, finansal kuruluşlardan ya da sermaye piyasalarından da kredi temin edebilmektedirler. Belediyeler finansal kurum ve kuruluşlardan kredi temin edebildikleri gibi sermaye piyasalarında tahvil satarak da finansman ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Bu şekilde kaynak teminlerine de sırayla değinelim.

4.2.1. Belediyelerin Finansal Kuruluşlardan Kredi Alarak Fon İhtiyaçlarını Karşılması

Belediyeler kamu hizmetlerini yürütebilmek için, ihtiyaç duyduğu anda para piyasalarına yönelerek, fon arz eden kuruluşlardan kredi teminine gidebilir. Buna 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu Madde 110/16 uyarınca karar verilebilir. Anılan madde de “Belediyelerin akteyledikleri mukavelat ve taahhüdtan mütevellit her nevi hasılat ve kavanini devlete muvafık olarak elde edilmiş ve edilecek her nevi varidat,” denilmektedir. Bu maddenin açıklamasına bakacak olursak; “belediyelerin yaptıkları sözleşmeler ve taahhütlerden elde ettikleri her türlü gelir (Sodan,1999, s.626)” kastedilmektedir.

Belediyelerin bu şekilde borçlanmaya gidebileceklerini, 1580 sayılı kanunda yer alan belediye masrafları maddesinde de görmek mümkündür. 1580 Sayılı Kanunun Madde 117/11 fıkrasında “Vadesi gelen borçlar, istikraz taksitleri ve faizleri ve mahkumumbih vacibütediye belediye borçları” denilmektedir. Bu maddeye göre belediyeler “Vadesi gelen borçlar, borçların taksitleri ve faizler ile hükme bağlanmış, ödenmesi gereken borçlar (Sodan, 1999, s. 634)”ı masraf olarak gösterebilmektedirler.

Nitekim bu şekilde belediyelerin borçlanmaya gidebileceklerini, ayrıntı tutulacak gelir listesinden de görebilmek mümkündür. Bu listede 2817 Kodlu İç Borçlanmalar ve 2818 Kodlu Dış Borçlanmalar (Sodan, 1999, s.648) gelir kalemleri net bir şekilde görülmektedir. Bu gelirlerde yine Belediye gelirlerinde Paydan Ayrıntı Tutulan Gelir Toplamı içinde gösterilmektedir.

Belediyelerin yurt içindeki ya da yurt dışındaki finansal kuruluşlardan kredi bulma şeklinde borçlanmaları söz konusu olabilmektedir. Bu şekildeki borçlanmalarda, her hangi bir gerçek kişinin ya da tüzel kişiliğin bu tür finans kuruluşlarından borçlanmalarındaki prosedür, yaklaşık olarak aynı şekilde olmaktadır. Belediyeler böyle bir borçlanma söz konusu olduğu zaman, borçlanma isteği ile birlikte finansal kuruluşa başvurmaktadır. Kuruluş başvuruyu değerlendirmeye almakta, uygun görmesi halinde ise kredi açmaktadır. Belediyenin kredi alabilmesi için, banka yada finansal kuruluşun öngördüğü şartları yerine getirmesi gerekmektedir. Bu şartlara bakacak olursak;

- 1- Belediyelerin her türlü nakdi kredi sağlamaları ve uluslararası piyasalarda tahvil ihraç etmeleri Hazine Müsteşarlığının ön iznine bağlanmıştır (Resmi Gazete, 09,01,1993/21460), Hazine Müsteşarlığı, ön izin alınmadan sağlanan krediler, tahvil ve diğer borçlanma araçlarını borç kütüğüne kaydetmeyeceğini ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer giderlerin transfer edilmeyeceğini söz konusu tebliğ ile düzenlemiştir.
- 2- Müsteşarlık belediyelerin bu tip borçlanmalarına izin verirken, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yatırım programına alındığına dair uygunluk belgesi istemektedir,
- 3- Borç karşılığında teminat mektubu vermesi ve da ipotek edecek her hangi bir gayri menkul göstermesi gerekmektedir,

Belediyelerin bu şekilde borçlanmalarının resmîyet kazanabilmesi için, belediye bütçesinde yer alması, bu bütçenin belediye encümeninde görüşülmesi ve iki ay içinde karara bağlanması gerekir. Daha sonra bütçenin Kasım ayı 1. günü meclise verilmesi gerekir (1580 Nolu Belediye Kanunu, Madde 120 (Değişik:26/3/1945- 4705/3 md.)). 121. madde gereğince Meclis bütçeyi gelir ve gider yönünden madde madde inceler, ya aynen yada maddeleri değiştirerek kabul eder. Meclisin kabul ettiği bütçe, “mahalli en büyük mülkiye memurunun tasdiki ile katıyet kesbeder” ve bir nüshası İçişleri Bakanlığına gönderilir (1580 Nolu Belediye Kanunu, Madde 122).

Belediyelerin dış kredi kullanma talepleri 4059 sayılı kanun gereği Hazine Müsteşarlığınca değerlendirilmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına görüş için iletilen proje, yatırım programlarında yer alıyor ise, program öncelikleri dikkate alınarak değerlendirilmekte ve konuyla ilgili mütalaa bilahare Hazine Müsteşarlığına iletilmektedir. Dış kredi kullanımı talep edilen projelerin, yatırım programında yer alması durumunda ise, DPT Müsteşarlığının uygun görüşü kaydıyla bu projelerin program kararnamesi uyarınca yatırım programına alınması gerekmektedir (DPT Müsteşarlığının 20.06.1996 gün ve 2329 sayılı yazısı).

Yasal düzenleme bu şekildedir, fakat yabancı kreditorler sağlayacakları fonların özel sermaye ile rekabet alanı oluşturacak alanlarda kullanılmamasını ve verecekleri borçların özel sermayenin genişlemesine yönelik kullanılmasını isterler. Özellikle yabancı mali kuruluşlar bazen ulusal çıkarların aksine yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek için koşullu krediler sağlarlar (Çınar, 2002, s.586).

Uluslararası kredi kuruluşları genelde daha verimli gördükleri özel sektör proje finansmanını desteklemektedirler. Belediyeler bu yöntemi seçtiklerinde, ek bir takım önlemlerle proje gelirlerini garanti altına almak zorundadırlar. Proje gelirin belediye gelirinden yalıtılması bu işin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu gelirler finansmanda yetersiz kalırsa, belediye bütçesinden ek ödeme yapılması gerekmektedir. Bu tip uygulamalar yerel yönetimlerde çifte güvenceli finansman olarak tanımlanmaktadır (Peterson, 2000, s.9-10).

4.2.2. Belediyelerin Tahvil Çıkararak Fon İhtiyaçlarını Karşulamaları

Belediyeler faaliyetlerini aksatmadan yerine getirmek maksadıyla, tahvil çıkarmak vasıtası ile de borçlanma yoluna gidebilir. Bu konuya 1580 Sayılı Belediye Kanunu Madde 19/10'da değinilmektedir. Anılan maddede "İstimlak gayesine veya imar planına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine tahsis olunmak üzere belediyelerce en çok 20 yılda itfa olunmak kaydıyla ve Türkiye Emlak Kredi Bankası kefaletiyle aşağıdaki esaslar dairesinde tahvil çıkarılabilir:

- A) İhraç muameleleri Türkiye Emlak Kredi Bankasınca yapılacak olan bu tahvillerin hasılı mezkür Banka nezdinde alakalı belediyeler namına açılacak hesaplarda toplanır ve belediyelerin vereceği ödeme emirleriyle münhasıran bu fıkra gösterilen istihkak ve ödemelerde kullanılır.
- B) Bir veya müteaddit tertiplerde ihraç edilebilecek olan bu tahvillerin itibari rüsumlali son çıkarılmış devlet tahvilleri faizinden yukarı olmamak üzere tespit edilecek faiz miktarı, itfa süresi, ihraç fiyatı ve diğer hususları, kefalet mukabili olarak Türkiye Emlak Kredi Bankası'na gösterilecek maddi teminatın mahiyeti, kıymet ve miktarı ve bu bankanın ifa edeceği hizmetler mukabili alacağı ücret adı geçen banka ile

belediyeler arasında akdedilecek mukaveleler ile tayin ve tespit olunur.

- C) (Değişik 7.02.1990-3612/11 md.) Yukarıda B bendine göre tahvil çıkarılması hakkında belediye meclislerince alınacak kararlar vali tarafından mütealasıyla birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir ve HDTM’inde mütealası alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine başbakanın onayı üzerine kesinleşir.”

Şeklinde, belediyelere tahvil çıkarmaları konusunda yetki ve selahiyet verilmiştir. Bunun haricinde, 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanununun 18. maddesinde belediyelerin tahvil çıkarabileceklerinden bahsedilmektedir. İlgili maddenin (h) bendinde “İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri” (Sodan, 1999, s.750.) şeklinde, belediyelerin tahvil çıkararak borçlanabileceklerinden bahsedilmektedir. Bu ihraçlar yerel piyasalara olabileceği gibi, uluslar arası piyasalara da olabilir. Bir yerel yönetim projesinin dış kredi kullanabilmesi için ön koşul yatırım programında ve yıllık program kararnamelerinde yer almasıdır (Üstünışık, 2000, s.544).

Tahvil İhracı yoluyla elde edilen gelirin kullanım biçimi üzerinde tahvil satın alanların koyduğu bir sınırlama yoktur. Bir başka deyişle bu tip gelirler verimsiz yatırım olarak nitelenen yatırımlara da yönlendirilebilir. Bu konuda Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990 yılında 5 yıl vadeli %10,25 faizli 200 milyon Mark’lık tahvil çıkarmıştır. Tahvillerin ilk taksit ödeme zamanı geldiğinde mevcut belediye yönetimi bunları ödemek istememiş, tahviller hazine garantisine tabi olmamasına rağmen, Türkiye’nin kredi itibarının sarsılmaması için hazine tarafından üstlenilmiştir. Eğer dış finansman sağlayan bir yerel yönetim birimi hazine yoluyla borçlarını ödetiyorsa, diğer yerel yönetim birimlerinden sübvansiyon sağlıyor demektir. Çünkü vergi yurt çapında toplanırken, borçlanma yoluyla finanse edilen yatırım, sadece bir yöre için kurulmaktadır. Bu durum Türkiye’de var olan bölgelerarası eşitsizlikleri daha da derinleştirmektedir (Çınar, 2002, s.587-588).

5. BELEDİYELERDE DIŞ BORÇLANMA: ULUSLARARASI MÜDAHALE

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınma, refahı artırmanın tartışmasız tek yolu olarak kabul edilmektedir (Çağlar, 1996, s.86). Anthony Giddens, günümüzde küreselleşmeye değinmeyen hiçbir siyasi konuşmanın tam olmadığını belirtmektedir. Çünkü günümüz dünyası küreselleşme ve onun ikizi olarak tanımlana yerelleşme politikalarının sarmalı altında bulunmaktadır (Gündoğdu, 2004, s.9). Modern tarih içerisinde dünya sistemi ilişkisinin temel belirleyicisi ekonomidir (Şimşek, 2002, s.37). 1970’lere kadar Keynes’yen politikalar hakim olduğundan kamusal alan, özel sektör aleyhine genişletilmiştir. Bu krizin aşılması için yapılması gereken çok basittir. Özel sermayenin artık kendi aleyhine genişleyen kamusal alanı ötelemesi ve içinde bulunduğu sıkışıklığı genişleterek kendine yer açmasıdır.

Bunun formülasyonunu uluslar arası kuruluşlar, “küreselleşme-yerelleşme “ adı altında bir çok politika üreterek dizayn etmişlerdir (Gündoğdu, 2004, s.10).

Küreselleşmede; dünya ölçeğinde ulusal kimlikler, kültürler küresel süreçler tarafından belirlenmekte, ulusal ekonomiler ve sınırlar çözülmektedir. Böylece toplumlar ve kültürler arasında sosyal ve kültürel geçirgenlik artmakta, ulusal olan pek çok şey anlamını yitirmektedir. Bu gelişmeler tek bir küresel kültürün oluşmasına, dünya toplumlarının sosyokültürel anlamda birbirlerine benzemesine ve dünyanın küçülmesine neden olmaktadır. Siyasal ve kültürel yönden dünyaya açılma olarak kullanılan küreselleşmeyi sağlayan en önemli araç, küresel yada uluslar arası işletmelerdir (Çağlar, 2004, s.72-73). Buna rağmen pek çok şirket üretimini ve satışını birden fazla ülkede gerçekleştirirse de milli tabanına bağlı kalmaktadır. Bu konuda yapılan araştırmalara göre 1993’de dünyanın hiçbir büyük şirketinin gerçek anlamda küresel olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Pek çok şirketin üretim varlıklarının önemli bir kısmı, kendi ülkesinde kalmaktadır. Örneğin; Daimler Benz satışlarının %57’sini dış piyasada gerçekleştirmekte, fakat varlıklarının sadece %19’u dışarıda yerleşik durumdadır (Şimşek, 2002, s.40)

Yerel yönetimlerce kullanılan borçların yapısına bakılacak olursa genel olarak yabancı kaynaklı olduğu görülmektedir. Bu borçlanmaların kreditorleri, İMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlarla ikili anlaşmalar çerçevesinde kredi açan devletlerdir. 1980’li yıllara kadar dış borçların %90 ve daha fazlası bu iki kuruluş tarafından sağlanmıştır. Bu dönemden sonra ise önceleri kredi tutarı önemsiz olan ticari bankalar vardır. 1990’lı yıllardan sonra ise borçlanmada tahvil ihracı dikkati çekecek seviyelere gelmiştir (Güler, 1997, s.23-24).

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Toplam Borçlarının Kaynaklarına Göre Dağılımı (1964-1995 % Olarak)

Yıllar	Uluslararası Kuruluşlar	Devletler	Ticari Bankalar	Tahvil Piyasaları
1964	23,7	67,2	1	0
1968	21,9	75,1	0,2	0
1972	15,9	80,7	0,2	0
1976	35,5	53,1	7,8	0
1980	24,9	35,9	24	0
1984	24,4	35,5	21,7	0
1988	22,6	28	20,9	8,2
1992	16,3	27	18,2	16,8
1995	12,4	29,4	9	19,4

Kaynak: Güler, Birgül A.; “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997, s.23.

Bu borç yapısı rakamsal olarak güncellenecek olursa, Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2: Alacaklıya Göre Dış Borç Stoku (Milyon \$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DIŞ BORÇ STOKU	52.303	53.545	58.581	70.492	68.692	75.819	79.356	84.216	96.417	103.025	118.802	113.895	130.353	145.805	153.160
KISA VADELİ DIŞ BORÇLAR	9.500	9.117	12.660	18.473	11.187	15.500	17.072	17.691	20.774	22.921	28.301	16.403	16.424	23.013	29.316
ORTA - UZUN VAD DIŞ BRÇL	42.803	44.428	45.921	52.019	57.505	60.319	62.284	66.525	75.643	80.104	90.501	97.492	113.929	122.792	123.844
KISA VADELİ DIŞ BORÇLAR	9.500	9.117	12.660	18.473	11.187	15.500	17.072	17.691	20.774	22.921	28.301	16.403	16.424	23.013	29.316
TİCARİ BANKA KREDİLERİ	5.469	4.668	6.808	10.054	3.374	5.503	6.493	8.160	9.935	11.540	17.306	7.775	5.187	8.260	11.330
ÖZEL KESİM KREDİLERİ	4.031	4.449	5.852	8.419	7.813	9.997	10.579	9.531	10.839	11.381	10.995	8.628	11.237	14.753	17.986
ORTA - UZUN VAD D BOR	42.803	44.428	45.921	52.019	57.505	60.319	62.284	66.525	75.643	80.104	90.501	97.492	113.929	122.792	123.844
RESMİ KREDİTÖRLER	19.769	20.568	19.502	18.957	20.178	20.150	18.559	17.078	17.724	16.979	20.172	30.643	40.151	42.926	41.110
HÜKÜMET KURULUŞLARI	9.827	10.306	9.817	9.579	10.417	10.250	9.686	8.994	9.697	9.140	8.705	8.581	9.302	9.457	8.608
ULUSLARARASI KURLAR	9.942	10.262	9.685	9.378	9.761	9.900	8.873	8.084	8.028	7.839	11.467	22.062	30.849	33.469	32.502
ÖZEL KREDİTÖRLER	23.034	23.861	26.419	33.062	37.327	40.169	43.725	49.447	57.919	63.125	70.329	66.849	73.779	79.866	82.734
BORÇ	19.814	19.757	19.278	22.047	25.381	27.370	30.644	35.717	43.885	46.388	48.194	45.511	49.932	52.288	54.492
TİCARİ BANKALAR	0	0	0	0	0	0	14.730	18.384	22.147	24.490	27.362	27.504	28.505	28.768	30.830
BANK DIŞ FİN KUR	0	0	0	0	0	0	2.927	4.490	6.040	6.985	5.602	3.371	3.304	3.003	2.580
PARS OLM KUR	0	0	0	0	0	0	1.788	1.877	2.982	3.980	4.280	3.933	4.745	4.637	4.860
KIYI BANK	0	0	0	0	468	688	1.010	990	1.203	731	1.099	1.638	1.963	2.266	
ÖZ YAT KAL BAN	0	0	0	0	0	0	4	3	17	18	15	0	0	0	0
DIĞER	0	0	0	0	0	15	0	0	0	0	0				
DRESDNER	6.255	5.713	5.771	6.282	8.308	10.397	10.720	10.267	11.681	9.916	9.724	9.948	12.272	14.232	13.856
NGTA	12	11	10	8	9	9	8	8	8	8	8	8	8	9	9
TAHVİL	3.220	4.104	7.141	11.015	11.946	12.799	13.081	13.730	14.034	16.738	22.135	21.338	23.846	27.578	28.242
Toplam D Borç St/GSMH	0,343	0,352	0,365	0,389	0,526	0,441	0,431	0,436	0,470	0,553	0,590	0,791	0,714	0,610	..
Kısvad D Br St/GSMH	0,062	0,060	0,079	0,102	0,086	0,090	0,093	0,092	0,101	0,123	0,141	0,114	0,090	0,096	..
Or-UzVad D BrSt/GSMH	0,281	0,292	0,286	0,287	0,441	0,351	0,338	0,344	0,369	0,430	0,449	0,677	0,624	0,514	..

Kaynak: Hazine, TCMB

Bu tabloda borç yapısı genel borç stoku olarak verilmiştir. Bu borç stoku içerisinde yerel yönetimlere ait borçlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu durum da çalışmada dile getirilen iddiayı desteklemektedir. Tablo 3'de ise yerel yönetimlere ait borcunda gösterildiği, borçlulara göre borç stoku verilmiştir.

Tablo 3: Borçluya Göre Dış Borç Stoku (Milyon \$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DIŞ BORÇ STOKU	52.292	53.534	58.571	70.484	68.683	75.810	79.356	84.216	96.417	103.025	118.802	113.895	130.353	145.805	153.160
KISA VADELİ DIŞ BORÇLAR (1)	9.500	9.117	12.660	18.473	11.187	15.500	17.072	17.691	20.774	22.921	28.301	16.403	16.424	23.013	29.316
ORTA - UZUN VAD DIŞ BORÇ	42.792	44.417	45.911	52.011	57.496	60.310	62.284	66.525	75.643	80.104	90.501	97.492	113.929	122.792	123.844
TOPLAM KAMU	33.187	34.918	36.059	39.556	41.692	41.623	40.162	38.845	39.890	42.425	47.919	46.413	63.982	70.293	71.376
GENEL HÜKÜMET	28.050	29.624	30.980	34.251	36.881	37.563	36.282	34.738	35.688	37.687	42.502	41.276	59.179	65.565	66.780
KONSOL BÜTÇE	26041	27291	28396	31331	33293	33679	32.303	31.405	32.331	34.580	39.522	38.760	56.830	63.453	64.942
YEREL YÖNTMLR	911	1181	1627	2005	2615	2711	2.752	2.401	2.569	2.453	2.380	1.936	1.676	1.534	1.347
FONLAR	1095	1142	934	883	939	1149	1.211	921	774	646	594	557	646	549	466
ÜNİVERSİTLR	3	10	22	33	35	24	16	11	14	8	6	23	26	29	25
DİĞER KAMU SEK(2)	1005	1427	1546	1564	1415	1263	1077	936	686	875	1205	1129	1045	1201	1384
KİTLER	4.132	3.868	3.533	3.740	3.396	2.797	2.803	3.171	3.516	3.864	4.212	4.008	3.758	3.526	3.212
TCMB	7.479	6.650	6.150	6.618	8.941	11.170	11.389	10.868	12.073	10.312	13.429	23.591	20.340	21.504	17791
ÖZEL (3)	2125	2849	3702	5838	6863	7517	10733	16812	23680	27367	29153	27488	29608	30995	34677
Topl Dış Brç St/GSMH	0,343	0,352	0,365	0,389	0,526	0,441	0,431	0,436	0,470	0,553	0,590	0,791	0,714	0,610	..
Kısa Vad D Brç St/GSMH	0,062	0,060	0,079	0,102	0,086	0,090	0,093	0,092	0,101	0,123	0,141	0,114	0,090	0,096	..
Or-Uz Vad D Brç St/GSMH	0,281	0,292	0,286	0,287	0,441	0,351	0,338	0,344	0,369	0,430	0,449	0,677	0,624	0,514	..
Yerel Ynt Brç/GSMH	0,006	0,008	0,010	0,011	0,020	0,016	0,015	0,012	0,013	0,013	0,012	0,013	0,009	0,006	..
Yerel Ynt Brç/Topl Kamu Brç	0,027	0,034	0,045	0,051	0,063	0,065	0,069	0,062	0,064	0,058	0,050	0,042	0,026	0,022	0,019

(1) Kaynak: TCMB

(3) 01.10.2001 tarihinden itibaren TCMB tarafından izlenmektedir.

(2) T.Kalkınma Bankası, T.İhracat Kredi Bankası

(*) Geçici

Kaynak: Hazine, TCMB

Tablo 3’de yerel yönetimlerin borçlarının 1990 yılına göre GSMH’nın 0,006sını oluştururken, toplam kamu borçlarının ise 0,027’sini oluşturmaktadır. Bu oran yıllar itibarıyla artarak devam etmiştir. GSMH’ya göre oransal olarak ve tutar olarak en yüksek seviyesine 1994 yılında ulaşmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin toplam borçları GSMH’nın 0,02’sine tekabül etmektedir. Toplam kamu borçları ile kıyaslandığında en yüksek seviyeye 1995 yılında ulaştığı görülmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin toplam borçları toplam kamu borçlarının 0,065’ine karşılık gelmektedir. Bu dönemden sonra yerel yönetimlerin borçlarında azalma eğilimi görülmektedir. Bunun sebebinin 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı “Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”un olduğunu düşünmekteyiz. Bu kanun hükümlerine göre yerel yönetimler almış oldukları dış borcun ödenmesinden müteselsilen sorumlu tutulmuştur. Borcun ödenmemesi durumunda 6183 sayılı kanun hükmünde gecikme zammı uygulanacak olması, yerel yönetimlerin dış borçlanmalarını azalmıştır.

Yerel yönetimlerce, ikili anlaşmalarla devletlerden sağlanan krediler ağırlıklı olarak ulaştırma sektöründe kullanılırken, ticari banka kredileri ağırlıklı olarak alt yapı yatırımlarının finansmanında kullanılmıştır. Su ve kanalizasyon sektörü yatırımları Dünya Bankası kredileri ile desteklenmiştir. Tahvil ihracı ile borçlanma ise 1990-97 dönemlerinde Ankara Büyükşehir Belediyesi ile sınırlı kalmıştır (Güler, 1997, s.29).

6. SONUÇ

Ülke genelindeki yerel yönetimlerin, kanalizasyon, katı atık, içme suyu temini ve ulaşım gibi alt yapı sorunları çok farklı değildir (Mutlu, 2001, s.31). Bu sorunların çözümünde kamu kaynakları kadar, belki de daha ileri düzeylerde dış borç kullanılmaktadır. Dış borçlanmanın önemi, yerel yönetimlerin mali sistemine yeni bir finansman unsurunun katılmasından çok, yatırımlarının finansman kaynaklarında ve sistemde köklü değişikliklere yol açmasıdır. İller bankası bu süreçteki konumunu yitirme noktasına gelmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerin borçlanmasında öne çıkan kaynak uluslararası para piyasaları yani ticari bankalar, uluslar arası finansal kuruluşlar ve tahvil piyasalarıdır. Borçlanmaların önemli kısmı bu kaynaklardan sağlanmıştır.

Bu bağlamda düşünülecek olursa belediyeler kamu yararına mal ve hizmet üreten birimlerdir. Bu düşünce tarzında, bu malların piyasa malı olarak düşünülmesi söz konusu olamaz. Dış borçlar finanse ettikleri bu unsurları piyasa malı olarak kullanıma sunulmasını içeren koşullarla gelmektedir. Geri ödemede hazine garantisi olmasına karşın, projeler hizmete uygulanacak fiyat koşulu öne sürülerek kredilendirilmektedir. Fiyatlandırma dış borcun başlıca kaygısıdır. Saptanacak fiyat, belediye işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borç için yapılacak her türlü giderleri ve gelecekteki yatırımlar için katkı payını da kapsamaktadır. Öngörülen fiyatlandırma sistemi, kullanıcılardan toplanacak kaynakların

krediyi sağlayan kuruluşlara belediyeler vasıtasıyla aktarılmasını ve uygun çalışma alanları haline getirmeyi güvence altına almaktadır (Güler, 1997, s.29).

Bu uygulama iki önemli sonuç yaratmaktadır: ulusal karar sürecine ipotek konulmaktadır ve yerel yönetimler toplumsal eşitsizliği gidermek amaçlı önlemler alma gücünden yoksun kalmaktadır (Güler, 1997, s.29). Kurulan sistem yerel yönetimleri, ait olduğu halktan uzaklaştırmakta, uluslararası piyasa aktörlerine daha çok yaklaştırmaktadır. Uygulanan fiyatlandırma sistemi yerel yönetimleri, finansör kuruluş adına hareket eder hale getirmektedir. Su, kanalizasyon, toplu taşıma ve doğal gaz gibi idarelerin yerel meclis denetiminden bağımsız kalacak şirketler şeklinde örgütlenmeleri buna örnek olarak verilebilir.

Bu bağlamda belediyeye ait şirketler, hazine garantili ya da garantisiz dış borçlanmaya giderken öncelikle uluslararası sermayenin istediği şartları yerine getirmekte, daha sonra bu süreç içinde özel sektör kuruluşlara belirlenen çerçeveler dahilinde kaynaklar aktarmaktadırlar. Bu alanda yapılan ihalelerle yatırım konusu ile ilgili firmalara rant aktarılmakta, böyle bir rantın varlığı yerel yönetimlerle bu firmaları bu işlere yönelik pazar ilişkisi geliştirmeye yönlendirmektedir. Aynı zamanda da dış borç uygulamalarıyla, kentsel hizmetler ulusal denetim ve güdümünden çıkıp, uluslararası sermaye şirketlerinin denetim ve güdümüne sürüklenmektedir.

Yerel yönetimlerin borçlanması bir noktada merkezi yönetimin politik tercihini ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlere borçlanma yoluyla kaynak sağlamak, salt alternatif bir borçlanma politikası değil, başka işlevler de içermektedir (Çınar, 2002, s.592). Kullanılan kredi, beraberinde belirli koşulları da getirmekte, yerel yönetimlere dayatmalar sunmakta, bu kredilerin verimli yatırımlarda kullanılmasını şart koşmaktadır. Bu şekilde kamu yararı gözetilmeden de yapılan fiyatlandırma politikaları, sadece belirli bir geliri olan kesimlere hitap etmekte, toplumsal eşitsizliklerin derinleşmesine de katkıda bulunmaktadır.

Bu açıdan dış borçlanma ileri sürüldüğü gibi sadece bir borçlanma yöntemi olmayıp, toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilere de müdahale etmekte ve bu ilişkilerin uluslararası sermayenin koyduğu kurallar çerçevesinde şekillenmesine neden olmaktadır. Bu şekilde, hakim politik anlayışında yardımı ile bu alanlarda kurumsal ve hukuksal düzenlemeler de yapılmıştır.

Bu süreç içinde, sosyal devletin ortadan kalktığı, vatandaşın müşteri odağına oturtulduğu ve kamusal hizmetlerin bir piyasa malı olarak görüldüğü fiili bir durum vardır. Bu bağlamda dış borçlanma uygulaması bu yapılanmada etkin bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetimlere alternatif bir kaynak olarak görülen dış borçlanma, tam tersine yerel ve ulusal iradenin işleyişine bir müdahale niteliğindedir. Bu yapılanma zincirinin kırılabilmesi ve bağımlılıktan kurtulabilmek için kamu kaynakları artırılarak bu kaynakların tercih edilmesi yerel yönetimleri daha bağımsız

kılacaktır. Yerel kamusal hizmet sağlayan belediyelere, kamusal hizmetleri tam ve tatminkar olarak görebilmeleri için yeterli kaynak sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

1. AKGÜÇ, Öztin; **Finansal Yönetim**, İstanbul, 1985.
2. ALPAR, Cem; ONGUN, Tüba; **Dış Ticaret Ansiklopedik Sözlük**, Türkiye Dış Ticaret Derneği, Ankara, 1987, s. 109.
3. BİLGİN, Mustafa; **Bölgesel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yönlendiriciliğinin Rolü, Göller Bölgesi üzerine Bir İnceleme**, Dumlupınar Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya, 2002.
4. BULUTOĞLU, Kenan; **Kamu Ekonomisine Giriş**, Temat Yayınları, 2. Baskı
5. CEYLAN, Ali; **Finansal Teknikler**, Ekin Yayınevi, Bursa, 1999.
6. ÇAĞLAR, İrfan; “İşletmelerde Çevre Yönetimi ve Çevre Yönetimini Yaygınlaştıran Dinamiklerin Belirlenmesi”, **Standard Dergisi**, Yıl: 35, Sayı:419, Kasım 1996, ss.86-95.
7. ÇAĞLAR, İrfan; “Küreselleşme Süreci ve Küresel Yönetici Profili Üzerine Çorum KOBİ’lerinde Bir Araştırma”, **Üçüncü Sektör Kooperatifçilik Dergisi**, Sayı:143, Ocak Şubat Mart 2004, ss.71-95.
8. ÇINAR, Tayfun; “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, ”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, ss.577-593.
9. ÇOMAKLI, Şafak Ertan; Tansel ÇETİNOĞLU; “Belediye Hizmetlerinde İşletmeler ve Özelleştirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:5, Sayı:7, Temmuz 2000, ss. 42-46.
10. DESTAN, İsmail; “Cumhuriyetin 77. Yılında Belediyelerin Konumu ve Geleceği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:5, Sayı:10, Ekim 2000, ss.6-16.
11. ESEN, Hikmet; “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:6, Sayı:2, Nisan 1997.
12. FALAY, Nihat; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7, Sayı:3, Nisan 1997, ss.3-12.
13. GÜLER, Birgül A.; “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, ”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:7, Sayı:3, Nisan 1997, ss. 20-30.
14. GÜNDOĞDU, Balamir; “Küreselleşme, Yerelleşme: Denetim”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:9, Sayı:1, Ocak 2004, ss.9-11.

15. KARABULUT, Recep; **Assessment of Leasing Practice In Turkey**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya, 1994 s. 34.
16. KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem/Kültür Yayınları, İstanbul, 1994.
17. KILIÇ, Zülfikar; “Türkiye’de Yeni Bir Finansman Yöntemi: Leasing”, **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, Sayı:10, 1991/3.
18. MUTLU, Ahmet; “Yerel Yönetimlerin Çevre Politikaları: Çorum Örneği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:6, Sayı:8, Ağustos 2001, ss.31-47.
19. NADAROĞLU, Halil; **Kamu Maliyesi Teorisi**, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1996.
20. NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler: Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978.
21. NALÇAKAR, Haluk; “Finansal Kiralama Yöntemi”, **Beklenen Mahalli İdareler**, Sayı:77, Ekim 2000, ss.3-11.
22. PETERSON, George; **Building Local Credit Systems**, The World Bank Institute Urban Management Program, Washington D.C., 2000.
23. SODAN, Ramazan; **Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1999.
24. ŞENAY, Ertuğrul; “Finansal Kiralama”; **Tarihsel ve Güncel Ekonomide Diyalog Dergisi**, Sayı: 28-29, Aralık 1986- Ocak 1987.
25. ŞİMŞEK, Osman; “Küreselleşmenin İktisadi Boyutu Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:7, Sayı:7, Temmuz 2002, ss.37-42.
26. ÜLKMEN, İsmail Hakkı; **Mahalli İdareler Maliyesi**, SBF Yayınları, Ankara, 1960.
27. ÜSTÜNİŞİK, Belma; “Yerel Yönetim Yatırımlarının Finansmanı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, ss.533-552.
28. TÜRK İsmail; **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitapevi, 3.Baskı, Ankara, 1999.
29. ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayıncılık, 6.Baskı, Ankara, 1997.
30. YILDIZ, Nihat; “Belediyelerde Finansal Kiralama ve Bağış yöntemleri İle Taahhüt Edilmesi”, **Belediye Dünyası**, Cilt:1, Sayı:9, Aralık 2000, ss.36-41.