

YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

AÜ SBF Maliye
Yerel Yönetimler Maliyesi
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ

BORÇLANMA

Borçlanma ; egemenlik hakkının devri –soverign right, borçlanma yetkisi

Yerel yönetimlerde başta altyapı niteliğinde olmak üzere yatırım harcamalarının birden fazla yıla yayılması ve dönemsel kaynaklarla finanse edilmesinin mümkün olmaması, bu idarelerin borçlanma yoluna gitmesine yol açmakta

Ülkeler arasında farklılıklar –federal sistemler, merkezi sistemler

Ama hangi sistem olursa olsun merkezin çeşitli araçlarla belirleyici ve kısıtlayıcı olması

ALTIN KURAL (GOLDEN RULE)

Altın kural (golden rule), devletin cari harcamaları için değil, sermaye harcamalarını finanse etmek için borçlanması (Musgrave 1959)

Borçlanmanın ülkenin sermaye stokunu, bilanço anlamında ise ülkenin varlık düzeyini yükselten yatırım harcamalarına yönelik olması

Yerel yönetimlerin yatırım harcamaları her zaman hedeflendiği şekilde katkı sağlar mı?

Yerel yönetimlerin yatırım kararlar; ihtiyaç, plan ve programlara uygunluk?

BORÇLANMA: TEORİK ÇERÇEVE

- A. Maliyet ve Fayda Arasında Zamanlar Arası Dengenin Sağlanması (Zamanlar Arası Adalet)
- B. Ekonomik Anlamda Yerel Gelişmeyi Hızlandıran Yatırım Tercihlerinin Faydasının Olumlu Dışsallıklarla Artması
- C. Teknolojiyi Geliştirmeye Yönelik Harcamaların İşletme Giderlerinde Bir Düşmeye Yol Açması
- D. Yatırım İçin Ayrılan Kaynakların İstikrarı ve Diğer Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi

KISITLAR VE KONTROL SÜREÇLERİ

İhtiyacın üzerinde borçlanma ve yatırım tercihleri sorunu

- Mali disiplin
- Gelecekte sağlayacağı getiri (maliyet-fayda)
- Kaynak kullanımında etkinlik vs

FAYDA MALİYET ANALİZLERİ

FMA Neyi Amaçlar?

FMA, farklı ya da alternatif program/projelerin kamu fonlarını kullanarak sağlayacakları görece faydaların kıyaslanmasını sağlar;

Yanıtlanması istenen sorun:

Bir programa/projeye harcanması düşünülen yerel fonlar, bu fonlar başka alanlarda da farklı amaçlar için kullanılabilir, yöre halkına/hemşehrilere sonuçları itibarıyla net fayda temin edebilecek midir?”

Maliyet Fayda Analizi

Maliyet-Fayda Analizi (MFA) politika seçeneklerini fayda ve maliyetleri göz önünde bulundurarak sıralama işlemine verilen addır. Analiz, toplum içindeki bireyleri etkileyen ve doğal olarak onların kendi bireysel tercihlerine dayanarak değerlendirilen politikaların net yararları üzerinde yoğunlaşır (Broadway, Principles of Cost-Benefit Analysis, 2006).

Devlet müdahalesinin ekonomik analizinin amacı, esas olarak bir ülkenin refahına katkıda bulunan proje, program ve politikaların tasarlanmasına ve seçimine yardımcı olmaktır

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{(B - (K + C))_t}{(1+r)^t}$$

FMA Neyi Amaçlar?

Kamu fonlarının önceliklendirilmesinde de kullanılır

Proje/programın 'yapılmamasının' yol açacağı durumun da hesaplanmasını sağlar

Bir proje/programın yürürlüğe konması halinde kaçırılan fırsatların maliyetleri 'fırsat maliyeti' ni de hesaplar

Özel mülkiyetli kaynakların sosyal getirilerini ölçmede de kullanılabilir (düzenlemelerin gözden geçirilmesinde)

BORÇ YÖNETİMİ

Borç yönetimi, kaynak ihtiyacının, borçlanma politika ve ilkeleri çerçevesinde, riskleri de dikkate alarak yönetilmesi süreci olarak tanımlanabilir.

Bu süreçte, idarenin borçlanmadan dolayı katlanacağı finansman maliyetinin uzun vadede minimize edilmesi amaçlanır.

Kamu açısından iyi bir borç yönetiminin temel amaçları;

- kamu dışı sektörlerden kamu kesiminin borçlanma gereği kadar finansman sağlama,
- uzun vadede risk primini ve dolayısıyla maliyeti minimize etme,
- ve başta para politikası olmak üzere makro politikalarla eşgüdümlü bir borçlanma programı yürütme olmalıdır.

Borç yönetimi, borç miktarında ve borçların bileşiminde - diğer bir ifadeyle borçların vade ve alacaklılar itibariyle dağılımında - ayarlama yapmak şeklinde gerçekleşir.

BORÇ YÖNETİMİ

Yerel yönetimler açısından borç yönetimi, idarelerin ihtiyaç duyduğu kaynağın, maliyet ve riskler dikkate alınarak en uygun şekilde karşılanmasıdır.

Bu anlamda idarelerin, orta ve uzun vadeli finansman programları çerçevesinde, piyasa koşullarını da dikkate alarak, basiretli bir borçlanma politikası yürütmeleri kendilerinden beklenir.

Özellikle borçlanma yetkisine ve/veya borçlanma konusunda geniş yetkilere sahip yerel idarelerde, borçlanmanın ülkenin genel maliye ve para politikasıyla uyum içinde olması gerekmektedir.

Arjantin, Brezilya ve ABD örneklerinde olduğu gibi yerel idarelerin borçlanma konusunda ülkenin genel ekonomik politikasına aykırı bir uygulama içinde olması, uygulanan ekonomik programların başarı düzeyini olumsuz etkilediği gibi, ülkenin risk algılamasının da artmasına yol açmakta.

BORÇ YÖNETİMİ

Borç yönetiminin etkin bir şekilde yürütülmesinde, yerel yönetim içinde kurumsal kapasitenin güçlü olması yanında, üst yönetim ile merkezi yönetim arasında bir işbirliğine gidilmesi gerekmektedir.

Bu durum özellikle yerel yönetimlerin borçlarının yüksek olduğu ülkeler açısından çok daha önemli hale gelmekte.

Bu anlamda karşılıklı mutabakata dayalı kontrol süreçleri ve kültürü, merkezin yerele müdahalesinin de bir anlamda önüne geçerek, borç yönetiminin başarısını doğrudan etkilemektedir.

ÜLKE UYGULAMALARI

Borçlanma Sınırlaması	Açıklama	İlkeler
Mali Gücüne Göre	Borçlanma Sınırları; (i) borç servisi/ yerel idare gelirleri, (ii) borç servisi/ yerel idare tasarrufu	Arjantin, Brezilya, İtalya, İspanya, Japonya, Litvanya, Polonya, Kolombiya
Borçluluk Durumuna Göre	Borçlanma Sınırı; toplam borç/ net gelirler	Brezilya, İtalya, Kolombiya
“Altın Kural”	Sermaye giderleri için borçlanma	Brezilya, Kanada, ABD, Avusturya, Güney Afrika, İsviçre, Hindistan
Denk Bütçe	Yerel idarelerin bütçelerini denk bütçe olarak hazırlamaları	Brezilya, Kanada, ABD, Almanya, Hollanda
Yerel Onay	Yerel meclislerin borçlanmaya konu olacak projeleri önceden onaylaması	Kanada, İsviçre ve ABD

Kaynak: Dana Weist, 2004, Framework for Local Borrowing, World Bank.

Mali Güçlük İçine Düşme

Mahalli İdarelerin borçlarını ödeyememesi durumuna nasıl yaklaşılacağı konusunda en sağlıklı yol Avrupa Konseyinin tavsiye niteliğinde aldığı 96/3 sayılı kararda kendisini göstermektedir.

Buna göre:

- Mahalli İdarenin içine düştüğü mali güçlüğü niteliğinin açık ve net biçimde tanımlanmalıdır (mali güçlüğü belediyenin iradesi dışında mı yoksa basiretli olmayan tutumundan mı kaynaklandığı)
- Buna göre mahalli idareye merkezi idareden yardım edilecekse bunu düzenleyen bir yasa hazırlanmalıdır.
- Mali yardımdan önce mahalli idarenin borcunu kendi imkanları ile ödeyebilmesi yolları araştırılmalıdır.
- Mali yardım yapılması belediyenin de bu konuda kendine çeki düzen vermesi şartına bağlanmalıdır.
- Merkezi İdare mahalli idare borçlarını açık veya zımni bir biçimde garanti etmemelidir.

- Belediyenin basiretli olmayan tutumundan kaynaklanan mali güçlüklerin gerekiyorsa Belediye İflas Kanunu çerçevesinde çözümlenmesi düşünülmelidir.
- Merkezi İdareden yardım yerine mahalli idarelerin vergi toplama kapasiteleri ve sistemleri geliştirilmelidir
- Mahalli İdarelerde denk bütçe kuralı temel alınmalıdır.[\[1\]](#)
- [\[1\]](#) Jokay , Z (2003) s. 6
- Bütün bu açılardan değerlendirildiğinde yeni kanunların mali güçlük içindeki belediyelerin borçlarının nasıl tasfiye edileceği konularında diğer ülkelerdeki örneklere uygun herhangi bir düzenleme içermediğini görüyoruz. Borçlanma sınırları konusunda kanımızca gevşek ve muğlak sınırlar getirilerek belediye borçlanması kolaylaştırılmış olmakla beraber , borç geri ödemelerini düzenleyen özel maddelerin bulunmaması dikkat çekicidir. Bu açıdan önümüzdeki dönemde mahalli idare borçlanmasının artma riskine karşılık bu idarelerin içine düşebilecekleri mali güçlükler ile ilgili bazı düzenlemelerin yapılması gerektiğine dikkat çekilmesinde de yarar görmekteyiz.

YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA: TÜRKİYE

Yerel Yönetimlerde Borçlanma

- Yerel yönetimlerin borçlanması 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.
- Yine 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu'nda yer alan ve kamu yükümlülüğü yaratılmasına yönelik temel bazı hükümler de yerel yönetimlerin borçlanması sürecinde belirleyici olmaktadır.

Borçlanma Kaynakları

Dış Borçlanma

5393 sayılı kanununun 68/a maddesi ile 5302 sayılı kanununun 51/a maddesi belediye ve il özel idarelerin dış borçlanmalarınının 4794 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılacağını öngörmektedir.

İç Borçlanma = Bankalar + İller Bankası + Tahvil İhracı

İç Borçlanma

Yerel yönetimlerin iç borçlanması başta İller Bankası ve bankalar olmak üzere iç finans kurumlarından elde edilen kaynakları kullanmak şeklinde olmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimler çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT'ler gibi), piyasaya ve kendi aralarında birbirilerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç kullanmaktadırlar.

Borçlanma Sınırı

- Yeni düzenlemeler öncesinde belediyeler üzerinde 4794 sayılı kanunun dış borçlanma üzerinde getirdiği genel sınırlamalar hariç olmak üzere özellikle belediyeler üzerinde önemli bir borçlanma sınırlaması bulunmamaktaydı.
- Sadece il özel idareleri il genel meclisinin kararı ve valinin onayı ile olağan gelirlerinin 1/3'üne kadar borçlanma yapabilmekteydi.

Yeni Düzenlemelerde Borçlanma Sınırı:

Borç Stoku Limiti;

- Borçlanma konusunda esas sınırlama (stok olarak) her iki kanunun ilgili maddelerinin “d” bendinde getirilmiştir. Buna göre; belediye ve il özel idarelerinin (bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler dahil) faiz dahil iç ve dış borç stoku en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir belediyeleri ile bu illerde bulunan il özel idareleri için 1,5 kat olarak uygulanacaktır.

Yıl İçinde Borçlanma Limiti (Akım):

- İl özel idareleri ve belediyeler bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen iç borçlanma belediyelerde belediye il özel idarelerinde ise il genel meclisinin kararı ile olacaktır. Yüzde 10 sınırını geçen iç borçlanmalar ise ilgili meclislerin salt çoğunluk kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılacaktır.
- Bununla birlikte, her iki kanunda yer alan düzenleme ile belediyelerin ve il özel idarelerinin, ileri teknoloji ve büyük miktarda yatırım tutarı gerektiren altyapı yatırımlarında DPT'nin teklifi (dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte) ve Bakanlar Kurulunun kabul etmesi ile başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur.