

Yerel Yönetimlerde Borçlanma

Ar. Gör. Ali Gökhan GÖLÇEK

Niğde Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi / Maliye Bölümü



Günümüzde yerel yönetimlerin en büyük sorunu yerel kaynaklarını harekete geçirememesi ve eldeki mevcut kaynakları istenen optimal düzeyde kullanamamasıdır. Bu nedenle özellikle yatırım projeleri için yeterli kaynak bulunamamakta, iç ve dış borçlanma yoluna gidilmektedir. Mahalli idarelere merkezden verilen pay ve yerel gelirleri, borçlanmaya göre düzenli ve olağan gelirlerdir. Yerel idareler, giderlerinin gelirlerinden fazla olması ve bunun neticesinde meydana gelen açığından dolayı borçlanmaya başvururlar. Bu durum görevleriyle orantılı gelir kaynağının kendilerine sağlanmaması sonucu ortaya çıkmış, bu durum süreklilik arz ettiğinden sık sık borçlanmaya gitmektedirler.

Gelirlerin bugünden harcamaya dönüşmesi olarak da tanımlanabilecek olan borçlanma, özellikle 1990'dan sonraki dönemde başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, belediyelerin, yatırımlarını

finanse etmek için başvurduğu en önemli temel kaynaklardan birisi haline gelmiştir.¹

1. YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Gerek merkezi idare, gerekse yerel idare bütçelerinde zaman içerisinde gelir gider dengesizlikleri ortaya çıkmakta, söz konusu bu dengesizlik sonucu meydana gelen açığın ortadan kaldırılması amacıyla borçlanma bir finansman aracı olarak kullanılmaktadır².

Yerel yönetimlerin borçlanmayı seçme nedenleri aşağıdaki başlıklarla toplanabilir:³

1) Hakan Yılmaz, Ferhat Emil ve Baki Kerimoğlu, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği Yayınları, Ankara, 2012, s.269.

2) Hayal Ayça Şimşek, *Teoride ve Uygulamada Kamu Borçlanması*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2009, s.178.

3) Ahmet Kesik, Hakan Tokaç ve Mustafa Şener, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *Mali Yerinden Yönetim*, (ed. Sakal, Kesik ve Akdemir), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2014, s.264.

- Hızlı nüfus artışı,
- Gelir-gider dengesizliği,
- Büyük yatırımların finansman ihtiyacı,
- Kamu idarelerine olan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi.

1.1. Hızlı Nüfus Artışı

Türkiye yapı itibarıyla genç nüfusa sahip bir ülke olmakla birlikte ülke nüfusu sürekli olarak artmaktadır. Hızlı nüfus artışı özellikle kentlerde, kentleşme sorununu da beraberinde getirmekte, bunun sonucunda kentlerde altyapı, üstyapı gibi yatırımlar ve konut ihtiyacı da artmaktadır.

Hızlı artan nüfus ve beraberinde kırdan kente göçün artması neticesinde yerel yönetimlerin sunduğu su, toplu taşıma, katı atık, kanalizasyon, yol hizmetleri vb. hizmetlere olan talebi artıracaktır. Söz konusu hizmetlere talep artarken bu idarelerin gelirlerinde de aynı oranda artış sağlanmadığı takdirde, yerel idarelerin gelir ve giderleri arasında açık oluşacaktır. Söz konusu açığı kapatmak için bu idareler borçlanmaya başvuracaklardır.⁴

1.2. Gelir-Gider Dengesizliği

Belediyeler, kendilerine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar. Tahsis edilen kaynakların yetersiz olması durumunda ise ortaya finansman açığı çıkmaktadır. Söz konusu açığı yerel idareler borçlanmaya giderek kapatmaktadırlar. Bu durum daha çok mali yerleşmenin sağlanamaması ve bu idarelere görevleriyle orantılı gelirler sağlanmamasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Bütçe Gerçekleşmeleri, 2008-2012

Yıllar	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2008	45.941.555	38.841.851	-7.099.704
2009	48.227.119	41.477.177	-5.749.942
2010	52.226.305	53.582.118	1.355.813
2011	61.011.336	63.415.789	2.404.453
2012	96.298.699	69.263.300	-35.399

Kaynak: Muhasebat Genel Müd., <http://www.muhasabat.gov.tr>, 2013.

Tablo 1’de de görüldüğü üzere, Türkiye’de yerel yönetimler 2008, 2009 ve 2012 yıllarında açık vermiş bu durum ilgili yıllarda yerel idarelerin harcamalarının artış oranının gelirlerinin artış oranından fazla olması

4) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.266.

ile açıklanabilir. 2008-2012 yılları arasında gerek gelirlerde, gerekse harcamalarda aynı oranda olmasa da sürekli bir artış yaşandığı gözlemlenmektedir.

2010 ve 2011 yılları arasında yerel yönetim bütçeleri fazla vermiştir. Bu durum ilgili yıllarda yaşanan gelir artış oranının harcama artış oranından yüksek olmasına bağlanabilir.

Yerel yönetimlerin gelirlerindeki artışın en önemli nedeni merkezi yönetimden gelen gelirlerdeki iyileşmelerdir⁵.

1.3. Büyük Yatırımların Finansman İhtiyacı

Borçlanma gereksinimlerinden en makul olanı uzun dönem sermaye yatırımı isteyen projelere finansman sağlamaktır⁶. Kısa vadeli ve bütçe açığını kapatmaya yönelik yapılan borçlanma hem mevcut kaynakların etkin kullanımının önüne geçmekte, hem de gelecekte elde edilmesi muhtemel bir geliri şimdiden kullanılmasıyla gelecek nesiller üzerinde baskı oluşturmak suretiyle nesiller arası gelir dağılımını bozucu etki yaratmaktadır.

Fakat uzun dönem sermaye kullanımını gerektiren yatırımlar amacıyla başvuru borçlanmada, bahsi geçen olumsuzluklar, söz konusu yatırımlardan gelecek nesiller de yararlanacağından ve milli geliri artırıcı etki yaratacağından ortadan kalkmış olacaktır. Söz konusu yatırımlar cari gelirlerle karşılanamayacak kadar büyük olduğundan borçlanmaya gitmek zorunlu bir hal almıştır.

1.4. Kamu İdarelerine Olan Yükümlülüklerin Yerine Getirilememesi

Yerel yönetimler son dönemde aslında mevzuatta yer almayan yeni bir borçlanma türü yaratmışlardır. Kamuya olan vergi ve sosyal sigorta kesintileri benzeri yükümlülüklerini yerine getirmeyerek kendilerine nakdi kaynak oluşturmaktadır.⁷

5) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.267.

6) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.267.

7) Ahmet Ortak, “Belediyelerin Borçlanması”, *Dış Denetim Dergisi*, s.174. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerin-borclanmasi-12-20.pdf>, (27.5.2015).

Tablo 2: Yerel Yönetimlerin Yükümlülükleri, 2008-2012

Yıllar	Banka Kredileri	Kamu İdarelerine Mali Borçlar	Dış Mali Borçlar	Bütçe Emanetleri	Vergi ve Sosyal Güvenlik	Diğer Yükümlülükler	Toplam Yükümlülük
2008	1.537.104	3.965.163	2.535.669	5.591.103	3.015.140	15.064.613	31.703.304
2009	1.603.426	4.297.933	3.545.971	5.736.239	2.331.296	17.772.366	35.337.283
2010	2.004.361	4.651.320	4.306.611	6.297.364	3.676.566	24.616.541	46.053.765
2011	1.364.713	4.632.615	5.399.311	6.292.664	3.110.954	23.673.161	45.523.421
2012	2.010.153	6.007.574	5.659.646	6.932.033	3.131.532	25.191.673	43.932.663

Kaynak: Muhasebat Gen. Müd., <http://www.muhasabat.gov.tr>, 2013

Yerel yönetimlerin toplam borç yükümlülüğü incelendiğinde 2010 yılına kadar artış eğilimi gösterdiği, sonraki yıllarda az miktarda da olsa azaldığı gözlemlenmektedir. 2012 yılı itibarıyla yerel idarelerin toplam borç yükümlülüğü 43,93 milyar TL'dir. Yerel idareler kamuya olan borçlarını bir anlamda gelir olarak görmektedir. Bunun sebebi zaman zaman gündeme gelen vergi afları ya da borç ertelemelerine bağlanabilir.

2. YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA TÜRLERİ

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilecek olan borçlanma işlemleri temelde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilecek dış borçlanmalarda ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır.⁸

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:⁹

- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını

yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

- Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.

8) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.270-271.

9) 5393 Sayılı Belediye Kanunu madde 68.

- f. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda mad-dî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Borçlanma alternatif bir finansman kaynağıdır. Borçlanma her zaman başvurulacak bir finansman kaynağı değildir. Ancak, ileride yapılacak bir işin daha önceye alınmasında fayda ve maliyet analizi yapılarak kamu yararı görülmesi halinde başvurulacak bir yöntem olarak düşünülmelidir.¹⁰

2.1. İç Borçlanma

Yerel yönetimler dış borçlanmayı sadece yatırım amaçlı yapabilirken, iç borçlanmaya cari ve yatırım harcamalarının finansmanı için tercih edebilirler.

İç borçlanma, yurt içinde bulunan bankalar ve finans kuruluşları, İller Bankasından ve tahvil ihracı şeklinde yapılabilmektedir. Kanun iç borçlanma için böyle bir sınırlama getirmemiş olmasına karşın, iç borçlanma hangi amaç için (nakit, yatırım) yapılmış ise o amaç için kullanılması gerekir. Yatırım harcamalarının finansmanı için yapılan iç borçlanmanın cari harcamalarda kullanılması mevzuata uygun düşmeyecektir. Belediyeler, ihtiyaç duymaları halinde ülke içinde bulunan bankalardan, özellikle de İller Bankasından iç borçlanma yoluna gidebileceklerdir.¹¹

2.1.1. Ticari Bankalardan Gerçekleştirilecek Borçlanma

Yerel yönetimler işletme ya da yatırım finansmanı amacıyla ticari bankalardan borçlanma gerçekleştirebilmektedir. Ticari bankaların gerçekleştirilecek borçlanmalar iç borçlanma şeklinde olabileceği gibi dış piyasalardaki ticari bankalardan da borçlanma imkânları bulunmaktadır.¹²

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde belediyelerin İller Bankası dışında başka bankalardan borçlanmasını kısıtlayan bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla Belediyeler Kanunu 68'inci maddesinin (d) ve (e) bentlerinde belirtilen şartlara uymak koşuluyla kamu ve özel

bankalardan da iç borçlanma yoluna gidebilirler.¹³

2.1.2. İller Bankasından Gerçekleştirilen Borçlanma

Türkiye'de belediyelerin en yoğun olarak kullandığı borçlanma türü İller Bankasından yapılan borçlanmalardır. İller Bankası, belediyelere uzun veya kısa vadeli krediler açarak, finansman sağlayabilmektedir.

İller Bankası genellikle belediyelere daha avantajlı kredi verebilmekte ve kredi borçlarını kaynakta kesebilmektedir. Bu nedenle belediyeler ağırlıklı olarak İller Bankasından iç borçlanma yoluna gitmektedirler.¹⁴

Belediyelere İller Bankasınca açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu kredisi borçları sık sık ertelenmiş ya da silinmiştir. Borç erteleme ve silme işlemleri, kamu kredilerini borç olmaktan çıkarmış, yar-dım niteliğine dönüştürmüştür.¹⁵

2.1.3. Tahvil Yoluyla Borçlanma

Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.¹⁶ Şimdiye kadar pek kullanılmamakla birlikte, yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde yerel yönetimlerin yurt içi piyasalarda tahvil ihracı gerçekleştirme imkânı bulunmaktadır.¹⁷

2.2. Dış Borçlanma

Belediyelerin dış borçlanması, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde, yatırım projelerinin finansmanına yönelik olmak kaydıyla, ilgili kuruluş yasalarında öngörülen hükümler çerçevesinde yapılmaktadır.¹⁸

13) Ortak, s.176.

14) Ortak, s.176.

15) Ceyda Şataf, "Türkiye'de Belediyelerin Borçlanması: Isparta Belediyesi Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005, s.73.

16) Mustafa Dönmez, Belediyelerin Gelir Kaynakları, Ankara Yayınevi, Ankara, 2010, s.79.

17) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.273.

18) Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, s.272.

10) Ortak, s.175.

11) Ortak, s.175.

12) Kesik, Tokaç ve Şener, 2014, s.271.



Dış borçlanma, dış finansman sağlayan yabancı ülkeler, ülkelerde oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dahil olmak üzere bankalar, satıcı veya alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalardan yapılan borçlanmalardır. Dış borçlanmada izin konusunda, belediye meclisi kararı (nitelikli çoğunluk aranmaz), Hazine Müsteşarlığının izni gerekir, dış borçlanma için İçişleri Bakanlığının izni gerekmez.¹⁹

19) Ortak, s.177.

Belediyelerin dış borcunun 1990'lı yıllarda hızla artması, bu kurumların geri ödeme zamanı geldiğinde garanti kapsamındaki borçlarını ödememesi ve borcun Hazine tarafından üstlenilmesi, dış borcu çok daha önemli bir hale getirmiştir.²⁰ Genel itibariyle belediyelerin dış borcu yönelmesi yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için başvurulacak bir borçlanma yöntemidir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA KISITI

Belediyeler istedikleri miktarda iç ve dış borçlanma yapamazlar

20) Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, s.273.

ve tahvil ihraç edemezler. 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (d) bendi hükmüne göre belediyeler, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.²¹

Borçlanma konusunda temel kısıtlama, bahsedilen her iki Kanun'un ilgili maddelerinin (d) bendinde düzenlenmiştir. İlgili maddelere göre; büyükşehir belediyeleri için bu miktar, 1,5 kat olarak belirlenmiştir.²² Ayrıca, her iki kanunda yer alan düzenlemeyle birlikte; belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük ölçekli yatırım tutarı gerektiren altyapı yatırımlarında Kalkınma Bakanlığının teklifi -eğer dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte- ve Bakanlar Kurulunun onayıyla başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar, stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur.²³ Bu durum, belediyelerin özellikle dış proje kredilerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmemesine ve Hazinesinin bu yükümlülükleri üstlenmesine neden olmuştur.²⁴

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile birlikte, söz konusu sınırlamalar işlerlik kazanmaya başlamıştır. Söz konusu Kanun ile

21) Ortak, s.177.

22) Hakan Yılmaz, "Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, 2004, Sayı:55, s. 27.

23) Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, s.276.

24) Yılmaz, 2004, s.31.

belediyelerin borçlanmalarının yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı ile kısıtlanması borçlanmaya bir sınır getirmekle birlikte; belediyeler ve büyükşehir belediyeleri açısından mali kuralların altın kural olarak uygulanması ifade edilmektedir.²⁵

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde de belediyelerin personel giderleri ve borçlanmalarına ait kısıtlamalar yer almaktadır. Örneğin, personel giderleri gelirlerinin %30'una, borç stokları ise toplam gelirlerini aşamayacaktır. Aksi durumda, cari ve izleyen yıllarda personel giderleri bahsedilen sınırların altına ininceye kadar, mevcut belediyeler personel alımını durduracaktır.²⁶ Eğer belediyeler, yeni personel almaya devam eder ve zarar oluşmaya başlarsa, söz konusu zarar oluştuğu tarih itibarıyla hesaplanarak faiziyle birlikte ilgili belediye başkanından tahsil edilir.²⁷

Belediyelerin gelirlerinden fazla harcamada bulunarak, açıklarını borçlanma yoluyla finanse etmesi borç yükünü önemli derecede artırmaktadır. Bu ise borçların geri ödenmeme riskini doğurmakta ve daha yüksek faiz ödenmesine, altyapı ve diğer yerel hizmetler için yeterli miktarda kaynak ayrılmamasına, yerel yönetimlerin borç

ödeme konusunda acze düşmelerine neden olabilmektedir.²⁸

Bütçe açıklarını kapatmak için borçlanma yoluna giden yerel yönetimler sürekli artan bir borç yükü altına girebilmekte, bu durum ise mali disiplinsizliğe yol açarak uygulanan makroekonomik politikaların etkisini kaybetmesine yol açabilmektedir. Bu durum karşısında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke mahalli idarelerin borçlanmalarına piyasa sınırlamaları, idari sınırlamalar ve kurala dayalı sınırlamalar olmak üzere pek çok sınırlama yoluna gitmektedirler.

Yerel yönetimlerin borçlanmasına getirilen idari sınırlamalar, yerel yönetimlerin borç kaynak temin edebilmesi için üst idarenin aranması şeklinde olurken; kurala dayalı sınırlamalar, borçlanmanın yerel yönetimlerin gelirlerinin belirli bir bölümünü aşmaması, borçlanma ile elde edilen kaynağın borçları geri ödemek için kullanılmaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bir diğer kısıtlama seçeneği olan piyasa sınırlandırması ise, borçlanmanın yurtiçi, yurtdışı veya belirli piyasalarla sınırlı tutulması şeklinde meydana gelmektedir.²⁹

Yerel yönetimlere aktarılacak yeni hizmetler için kaynak arayışında daha sıkı kurallara tabi olan dış borç alternatifinden önce, iç piyasadan bankacılık sistemi kanalı ile borç arayışına gidilmesi günümüz şartlarında

daha olası gözükmektedir.³⁰ Ayrıca, belediyelerin mevcut borçlarını zamanında ve düzenli olarak ödeyememesi, özel sektörün borç verme isteğini de olumsuz etkileyecektir.

Birçok ülkede sınırlı kapasiteye sahip yerel yönetimlerin borçlanabilmesi için, merkezi idare tarafından yerel yönetim borçlarının ödenmesini garanti altına alan uygulamalar mevcuttur. Bu durum yerel yönetimlerin kaynak bulmaları açısından gerekli görülse de, yerel idarelerin optimal borçlanma sınırını aşarak borç yükümlülüklerini yerine getirme konusunda sorunlar yaşadığı bilinmektedir. Bu duruma ek olarak, borçlarının merkezi idare tarafından ödeneceği düşüncesi, yerel yönetimleri gelirlerinden çok daha fazla harcama yapmalarına itmektedir.³¹

Sonuç olarak, mali özerklik açısından bakıldığında yerel yönetimlerin borçlanma kararlarını vermelerinde özgür olmaları istenir.³² Ancak yerel yönetimlerin, yerel yönetimlerin borçlanmasında dünya genelinde bir sınırlama ve mali kurala bağlama gereği hissedilmektedir. Ülke uygulamaları farklılık gösterse de, borçlanma üzerinde sınırlamalar mevcuttur. Anlaşılacağı üzere, Türkiye'de yerel idarelerin borçlanması kanunen sıkı kurallara bağlanmıştır. Özellikle belediyelerin dış borç aracını kullanabilmesi, uzun vadeli yatırım harcamala-

25) B. Karakurt ve T. Akdemir, "Kısalık Maliye Politikası: Türkiye'de Kısalık Maliye Politikası Örnekleri", *Maliye Dergisi*, 2010, Sayı: 158, s. 253.

26) M. Demir ve M. İnan, "Türkiye'de Mali Kural", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2011, Sayı:13/2, s.49.

27) E. Boran, "Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlenmesi Yapılmalı", *TEPAV Politika Notu*, 2008, s.8.

28) A. Günay, *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2007, s.304.

29) A. Ulusoy ve T. Akdemir, *Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık*, Ankara, 2012, s.116.

30) Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, s.279.

31) Günay, 2007, s.304.

32) M. Ökmen ve N. Koç, "Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 2015, Sayı:2, S.563.

rı özelinde mümkün hale gelmekte ve bürokratik engellerin aşılması gerekmektedir.

4. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir nevi gölgesi niteliği taşımaktadır. Yerel yönetim kapsamında yaşayan vatandaşların sunulan hizmetlerdeki memnuniyeti, yerel idarelerin ve dolayısıyla da devletin işlerliğini ve ona duyulan güveni temsil etmektedir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin işlerlik kazanması ve etkin bir şekilde çalışması önemlidir.

Yerel müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle yükümlü olan yerel yönetimlerin birçok gelir kaynağı olmasına rağmen, bu kaynakları tam kapasitede ve etkin bir şekilde kullanamamaları, borçlanmayı zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, belediyelere kendi görevleriyle orantılı gelirlerin tahsis edilmemesi de söz konusu belediyeleri, borçlanmaya sevk etmektedir.

Mali özerklik çerçevesinde belediyelerin kendi kaynaklarından tahsis ettikleri gelirler, yetersiz kaldığında iç borç veya dış borç kanalıyla bu eksik finansman giderilmeye çalışılmaktadır.

Bütün belediyelerin borçlanmayı bir finansman aracı olarak kullandığı bilinmekle birlikte, her belediyenin bu aracı ne ölçüde ve ne kadar sıklıkla kullandığı bilinmemektedir. Bu durum ise, etkin ve kullanışlı bir borçlanmanın yapılamamasına neden olmaktadır.

Küreselleşmenin bir sonucu olan şehirleşme ile yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Ülkelerin kalkınmışlık ve ekonomik büyüme hedefleri, yerel yönetimlerin işlevleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin, çok fazla mali yük altına girmemesi, hem yerel yönetime tabi vatandaşları, hem de ülke genelinde yaşayan tüm vatandaşları olumsuz neticelerden koruyacaktır. Aksi takdirde, belediyelerin çok fazla açık vermesi ve bu açıkları borçlanma yoluyla gidermeye çalışması, belediyeleri bir kısır döngüye sokacak ve ödenemeyen borçlar, merkezi yönetim üzerinde bir mali yüke neden olacaktır. Bu durum ise, ülkenin makroekonomik durumunu olumsuz etkileyerek, milli gelir ve refahı düşürecektir. Ancak, yerel yönetimlerin kaynaklarının etkin kullanılması durumunda ise, merkezi yönetim mali açıdan rahatlayacak ve dolayısıyla kalkınma ve büyüme öncelikli projelere yönelebilecektir.

Yerel yönetimlerin borçlanmasına yönelik mali kuralların, kanunlarda ve hatta anayasalarda yer alması hem mali disiplini sağlayacak hem de kaynak israfını önleyecektir.

Kaynakça

1. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S. (2010). *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
2. Boran, E. (2008). *Brezilya'daki ne Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlenmesi Yapılmalı*. TEPAV Politika Notu. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958-7.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf (04.02.2016).

3. Demir, M. ve İnan, M. (2011). *Türkiye'de Mali Kural*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Sayı 13/2. 25-66.
4. Dönmez, M. (2010). *Belediyelerin Gelir Kaynakları*. Ankara: Ankara Yayınevi.
5. Eker, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. İzmir: Birleşik Yayıncılık.
6. Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
7. Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010). *Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri*. Maliye Dergisi. Sayı 158. 226-261.
8. Kesik, A., Tokaç, H. ve Şener, M. (2014). "Yerel Yönetimlerde Borçlanma". Mali Yerinden Yönetim. (ed. Sakal, Kesik ve Akdemir). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
9. Meriç, M. ve Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*. İzmir: Birleşik Yayıncılık.
10. Ortak, A. (2011). "Belediyelerin Borçlanması". *Dış Denetim Dergisi*. <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-belediyelerin-borclanmasi-12-20.pdf>, (27.5.2015).
11. Ökmen, M. ve Koç, N. (2015). *Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler*. Yönetim ve Ekonomi Dergisi. Sayı 2. 551-565.
12. Şataf, C. (2005). "Türkiye'de Belediyelerin Borçlanması: Isparta Belediyesi Örneği". Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
13. Şimşek, H. A. (2009). *Teoride ve Uygulamada Kamu Borçlanması*. Ankara: Gazi Kitabevi.
14. Ulusoy, A. ve Akdemir T. (2012). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
15. Yılmaz, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi*. Sayıştay Dergisi. Sayı:55. 3-40.
16. Yılmaz H., Emil F. ve Kerimoğlu B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayınları.
17. 5393 Sayılı Belediye Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (27.5.2015).