

BİR FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK BELEDİYELERDE BORÇLANMA

Mahmut DOĞAN *
Ali İhsan BAŞ **

Özet

Kentsel yaşamın doğal gereksinimlerine ek olarak, kırsal alanlardan kentlere doğru artan göçler, kentlerin nüfus yoğunluğunun ve bina stokunun aşırı büyümesine yol açmıştır. Bu durum kentlerde altyapı ve üst yapı hizmetlerine olan talebi arttırmış, sonuç olarak belediyelerin daha fazla finansal kaynağa ihtiyacı hâsıl olmuştur. Böylelikle belediyeler yeni kaynak arayışlarına girmiş ve çareyi borçlanma yönteminde bulmuşlardır. Bu çalışmada belediyelerde borçlanma, borçlanma türleri, hukuki altyapı, borçlanma süreci, finansman yöntemleri ve bu olgular gerçekleşirken karşılaşılan siyasi, ekonomik, yönetsel, psikolojik sorunlar üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: *Belediyelerde Borçlanma, Borçlanma Kapasitesi, İç Borçlanma, Dış Borçlanma*

JEL Sınıflaması: *H74*

BORROWING, AS A FINANCING SOURCE OF MUNICIPALITIES

Abstract

In addition to the natural requirements of urban life, surging migration rates from rural areas to urban ones has led to overgrowth in cities' demography and number of buildings. This situation has increased demand for infrastructure and superstructure services; as a result, municipalities need more financial resources. Thus, municipalities have plunged into a quest for new resources which led them to the 'method of borrowing'. In this study, borrowing in municipalities, the types of borrowing, legal infrastructure, borrowing process, financing methods and political, economic, managerial, psychological problems -which encountered while these events occur, will be discussed.

Keywords: *Borrowing by Municipalities, Borrowing Capacity, Internal Borrowing, External Borrowing*

JEL Classification: *H74*

* Dr., Marmara Üniversitesi Genel Sekreteri, mdogan2010@gmail.com

** Giderler Müdürü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, alihsan.bas@ibb.gov.tr

1. Giriş

Türkiye’de iktisadi yapıda yaşanan değişimin etkilerinden birisi de kentleşme alanında kendini göstermiştir. Şehirlerde sanayi ve hizmet sektörlerinin ön plana çıkmaya başlaması ile birlikte, kırsal alanlardan kente doğru göç hızlanmış, bu durum hızlı ve düzensiz büyüyen şehirleri beraberinde getirmiş, sonuç olarak altyapı ve üstyapıda dönük pek çok yerel nitelikli hizmete talep, her geçen zaman biraz daha artmıştır. Ne var ki; Türkiye’deki geleneksel yerel yönetim yapıları bu gelişmelere ayak uyduramamış ve görevlerini yerine getirmede ya başarısız olmuş veya sonuçlara ulaşmada yetersiz kalmışlardır. Diğer taraftan, kentlerde yaşayan nüfusun giderek artması, beraberinde çevresel problemler, aşırı ve düzensiz yapılaşma, altyapıya ve ulaşımaya dönük yetersizlikler gibi pek çok yapısal sorunu da beraberinde getirmiştir. Artan kentsel nüfus yapısal sorunların yanında pek çok sosyal problemin de ortaya çıkmasına yol açmış bu nedenle gasp, hırsızlık, dolandırıcılık, dilencilik vb. toplumsal olgular artarak devam etmiştir. Bütün bu nedenlerle, belediyeler şehir yaşamında altyapı ve üstyapıya dönük sorunları ortadan kaldırmak veya asgariye indirebilmek için, eskisine göre bütçelerinden daha büyük oranlarda kaynak ayırmak zorunda kalmışlardır.

Son yıllarda her ne kadar belediyelerin kaynakları artmış olsa da, kentsel ihtiyaçlar da hızlı şehirleşmeye paralel olarak artmıştır. Bunun yanı sıra, kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması ile kötü ekonomi yönetimi, belediyelerin mali yapılarını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu durum, belediyeleri yeni kaynak arayışına ve dolayısıyla da borçlanma yolu ile kaynak tedarik etme yöntemine sevk etmiştir. Böylelikle, kaynak yetersizliğinden doğan hizmet aksamalarını ortadan kaldırmak için belediyelerin müracaat ettiği en önemli yöntemlerden biri “borçlanma” olmuştur. Ancak, borçlanarak bu tür hizmetleri yerine getirmek isteyen belediyelerin karşı karşıya bulunduğu siyasi faktörler ve bununla beraber bekli de daha da önemlisi bürokratik mekanizmaların engelleyici tavrı, bu tür çözümlerin önünde çoğu zaman engel oluşturmuştur.

Merkezi hükümetlerle belediyeler arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkileyen siyasi faktörlerin başında merkez ve yerel iktidarların ayrı partilerden teşekkül etmiş olması gelmektedir. Ayrıca, belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin, hukuka uygunluk düzeyini aşarak yerindelik denetimine kadar uzanması, belediyelerde çalışan bürokratlar üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmekte, bu etkilerin başında edilgenleşme ve cesaret kırılması en öncelikli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bahsi geçen olguların ışığında bu çalışmada bir finansman kaynağı olarak belediyelerde borçlanma konusu ele alınacaktır. Bu kapsamda, borçlanma türleri, borçlanmanın yasal dayanakları ve borçlanma kapasitesi çalışmanın ana konu başlıklarıdır. Borçlanma süreci, belediyelerin borçlanmaya giderken almaları gereken kararlar ile bu kararlara ilişkin göz önünde bulundurulması gereken kriterlere değinilmektedir. Bununla birlikte, hangi kurum veya kuruluşlardan borç alınabileceği, borç alınırken hangi aşamaların takip edileceği ve bu hususta hangi kurumlardan izin alınacağı konuları irdelenmektedir. Belediyelerin hizmetlerini aksatmadan yerine getirebilmek için kullandıkları veya uygulamaya koydukları dolaylı finansman yöntemleri de değerlendirilmekte beraberinde belediyelerin neden borçlanma yoluna gittikleri ve borçlanma yaparken karşılaştıkları siyasi, yönetsel, ekonomik, psikolojik sorunlar ile birlikte bunlara dönük çözüm önerilerine yer verilmektedir.

2. Borçlanma

Borçlanma, bir kişi, şirket, kurum veya hükümetin diğerlerinden ödünç kaynak sağlaması şeklinde tanımlanmaktadır.¹ Bilindiği üzere, borçlanma gelir ve öz kaynakların yetmediği durumlarda

¹ Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler, Ansiklopedik Sözlük**, 3. Baskı, İstanbul, 2002, s. 70.

başvurulan bir yöntemdir. Borçlanmalar, garantili veya garantisiz, teminatlı veya teminatsız, faizli veya faizsiz, kısa vadeli veya uzun vadeli gibi özellik ve yapıda olabilirler. Borçlanma bankalar, özel finans kuruluşları ve öteki mali kuruluşlardan ya da tahvil ihracı yoluyla doğrudan doğruya tasarruf sahibi halktan yapılabilir. Bunlara ilaveten, büyükşehir belediyeleri bağlı kuruluşlarından faizsiz borçlanma yapılabilirler. Hükümetler de birbirinden, uluslararası mali kuruluşlardan ya da halktan borç sağlayabilirler.²

2.1. Borçlanmanın Amacı

Günümüzde belediyeler, mevcut gelirlerinin büyük bir bölümünü cari ve transfer harcamalarına ayırdığı için şehrin kalkınması ve büyümesine yönelik yatırım harcamalarına ayrılacak kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkelerin büyükşehirlerinde gelişmiş ülkelerin büyükşehirlerine nazaran daha büyük finansman gerektiren sorunlar söz konusudur. Bu sorunlardan bazıları göç, gecekondulaşma, çarpık kentleşme, gürültü ve çevre kirliliği, ulaşım alt yapısının yetersizliği vb. şeklinde sıralanabilir. Gelişmekte olan ülke şehirlerinin yaşam kalitesinin diğer çağdaş şehirlerle aynı seviyeye taşınabilmesi, bu tür sorunların ortadan kaldırılmasıyla mümkün olabilmektedir. Bu ise, ancak ilave gelir veya yeni finansman kaynaklarının bulunarak yatırımlara aktarılması ile mümkün olabilmektedir.

Borçlanma; görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderlerin gelirler ile karşılanamaması durumunda, finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılır. Devletin veya belediyelerin vatandaşlara götürmek zorunda olduğu hizmetlerin durdurulması veya hiç yapılmaması düşünülemeyeceğinden devletler veya belediyeler bir şekilde kaynak oluşturmak zorundadırlar. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında, belediyeler veya devlet, hizmetlerin bir kısmını borçlanma yoluyla yerine getirebilmektedir. Günümüzde, devletler gibi belediyeler de, giderleri ile gelirleri arasındaki açığı ülke içi veya ülke dışındaki değişik finansal kuruluşlardan borç alma yöntemiyle kapatmaktadır. Bu şekilde borçlanmalar faiz, komisyon, vergi, yönetim ücreti gibi değişik adlar altında alınan ilave maliyetler nedeniyle uzun vadede belediyelerin bütçeleri üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Belediyelerdeki borçlanmanın esas nedeni, yapılması gereken yatırımlara veya hizmetlere tahsis edilen kaynakların veya bu yatırım veya hizmetler için yapılan giderlerin elde edilen gelirlerden daha fazla olmasıdır. Bu açığı kapatmanın bir yöntemi de yurt içindeki veya yurt dışındaki finansal kuruluşlardan usulüne göre yapılan borçlanmalardır.

2.2. Borçlanma Kapasitesi

Borçlanma kapasitesi, borçlunun yasal sınırlamalar dâhilinde ve gelecekte geri ödeme yükümlülüklerini aksatmamasını sağlayan borç stoku düzeyidir.³ Mali yapısı güçlü olsa dahi borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin geri ödemeyi aksatması muhtemeldir. Bu nedenle borçlanma kapasitesi, borç verenler açısından borç verilen tarafın önemli mali göstergelerinden birini teşkil etmektedir.⁴

Piyasaların içinde bulunduğu ekonomik şartlar, belediyelerin mali yönetim durumu ve büyüklüğü, idari ve mali yönetim şekli, belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki idari ve mali ilişkilerin boyutu ve niteliği ile belediyenin bulunduğu coğrafyanın yatırım ihtiyacı, borçlanma kapasite-

² Seyidoğlu, a.g.k., s.70.

³ Barış Kurtuluş, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT Yayın No:2692, Ankara, 2006, s.130.

⁴ Kurtuluş, a.g.k., s.130.

sinin tespitinde önemli faktörlerdir. Belediyelerin mali ve ekonomik risk seviyelerinin tespitinde bu faktörlerin göz önünde bulundurulması ve doğru bir şekilde analize tabi tutulması oldukça önemlidir. Dünyadaki belli başlı kredi derecelendirme kuruluşlarının başında gelen Fitch Ratings, Moody's Investors Service ve Standard and Poor's belediyelerin kredi düzeyinin tespitinde borç stoku, borçlanma kapasitesi, borçların vadeleri, ne amaçla borçlanıldığı, iç borç yapısı, borçların geri ödenme kapasitesi, yerel vergi tahsilât oranları, bölgenin ekonomik ve sosyal durumu ile kanuni ve idari faktörlerin oldukça önemli olduğunu belirtmektedir.

Türkiye'de pek çok belediye, borçlanma kapasitesini hesaplarken kamu kurum ve kuruluşları ile diğer özel firma veya kişilere olan borçlarını (vergi borçları, SGK pirim borçları, elektrik, su borçları, piyasaya olan diğer borçlar, kamulaştırma borçları, personel borçları vb.) dikkate almadan yalnızca banka veya finans kuruluşlarına olan borçlarını dikkate almaktadır. Ayrıca, verilen teminat mektupları ile kefaletler de borç kapasitesinin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Bu şekildeki bir hesaplama, belediyelerin borçlanma kapasitesini arttırmakta böylece, belediyeler, Kanunun belirlediği borçlanma limitlerini daha esnek bir biçimde kullanma imkânını elde etmektedirler.-

Borçlanma kapasitesine ilişkin bir hesaplama örneği aşağıya çıkarılmıştır;

A= Borç stok tutarı

B= En son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı

C= Yeniden değerlendirme oranı (%)

D= Büyükşehir belediyeleri ilave katsayısı

E= İç Borçlanma tutar

Büyükşehir belediyeleri için borç stok tutarı:

$A = [B + (B \times C)] \times 1,5$

Diğer belediyeleri için borç stok tutarı:

$A = B + (B \times C)$

Şeklinde formüle edilebilir (%10'dan fazla borçlanılmak isteniyorsa, %10'dan fazla kısım için İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınması gerekmektedir).

Bir büyükşehir belediyesinin borçlanma kapasitesini bir örnekle açıklayalım:

Mevcut dış borç = 100.000. -TL

Mevcut iç borç = 90.000. -TL

Mevcut borç stoku = 190.000.-TL

2011 kesinleşmiş gelir tutarı = 2.700.000.-TL

2012 yeniden değerlendirme oranı = %7,8⁵

Borçlanma kapasitesi : $[2.700.000.-TL + (2.700.000.-TL \times \%7,8)] \times 1,5$
= 4.365.900.-TL

Toplam iç ve dış borçlanma limiti: 4.365.900.- TL – 190.000.-TL

= 4.175.900.-TL

⁵ 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre 2012 yılı için belirlenen yeniden değerlendirme oranı 10.11.2012 tarih ve 28463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2.3. Borçlanma Türleri

Borçlar; kaynak, vade, borçlanan kuruluşun statüsü, geri ödeme şekli gibi birçok ölçüte göre sınıflandırılabilirler.⁶ Borçlanma, temelde iç ve dış borçlanma olarak ikiye ayrılmaktadır. Kurumların veya belediyelerin ihtiyaç duyduğu finansman, yurt içi özel ve resmi kuruluşlardan temin edilebildiği gibi; uluslararası finansal kuruluşlardan da temin edilebilmektedir.⁷

Belediyeler, yukarıda kısmen değinilen borçlanma türlerinden bağlı kredi, refinansman ve proje kredisi şeklinde, kısa, orta ve uzun vadeli borçlanma gerçekleştirebilirler. Belediyeler, bu dış borçlanma usulleri dışında yurt içi kredi kuruluşlarından kanunlarda belirtilen limitler dâhilinde nakit olarak da borçlanabilmektedirler. Bunların dışında belediyelerin, program kredi, serbest kredi gibi kredi türlerini kullanmaları pek mümkün değildir. Çünkü bu tür krediler herhangi bir projeye bağlı olmadan daha çok genel finansman açığını kapatma için kullanılan kredilerdir.

2.3.1. Proje Kredileri

Proje kredileri kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarında yer alan çeşitli projelerinin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan finansman ihtiyacının karşılanmasına yönelik temin edilen kredilerdir. Bir başka ifadeyle, devletlerin veya belediyelerin bir başka ülkeden veya milletlerarası bir kuruluşun anlaşmalarla spesifik bir projeyi gerçekleştirmek için aldıkları bir dış kaynak çeşididir. Bu tür krediler, hangi proje için alınmışlarsa, yalnızca o projelerin finansmanı için kullanılabilirler. Genellikle yurtdışından temin edilen proje kredileri, projeye bağlı olmanın yanında projenin yürütümü için gereken ithalatın krediyi temin eden ülkeden yapılması şartına da bağlı olabilmektedirler. Bu tip krediler, hem proje kredisi hem de ithalatın yapıldığı ülke açısından bağlı kredi niteliğindedir.⁸

Dış proje kredilerinin kullanılmasındaki amaç, finansman yetersizliği nedeniyle gerçekleştirilemeyen projelerin tamamlanabilmesi için gereken finansmanın teminiyle bu projelerin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Dış proje kredisini veren kredi kuruluşları ise, bu proje kredisine yeni alım gücü oluşturmakta ve bu kredi sayesinde kendi ülkesinin mal ve hizmetlerini satarak veya satılmasına yardımcı olarak bir taraftan gelir elde etmekte, diğer taraftan da kendi ülkesinin sanayileşmesine katkı sağlamakta, dolayısıyla da ülkesinin ihracatını artırmaktadır. Bu şekilde temin edilen kredilere ait finansman maliyetlerinin diğer ticari kredilere göre daha düşük maliyetli olmasının temel nedeni de budur.

2.3.2. Refinansman Kredileri

Refinansman, yüksek faizli bir borcun ödenmesi için düşük faizli yeni bir borçlanmaya gidilmesi şeklindeki bir kredi işlemi olarak tanımlanmaktadır.⁹ Refinansman kredilerine, daha önce alınan kredilerin vadesi geldiği halde geri ödeme sıkıntısı yaşanması durumlarında başvurulmaktadır. Refinansman yöntemi, devletler tarafından sık sık uygulandığı gibi yerel yönetimlerde de uygulanma olanağı bulunan bir yöntemdir. Refinansman tipi krediler, gerek dış borçların gerekse iç borçların ödenmesinde uygulanabilmektedir. Refinansman işlemlerinde, borçlar yeni şartlar taşıyan yeni borçlarla değiştirilmekte ve bu sayede borç geri ödeme sıkıntısından bir miktar olsun kurtulmuş olunmaktadır.

⁶ Hüseyin Karakum, "Türkiye'de Ekonomik Büyüme ve Dış Borçlanma -I", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Sayı:43, 2005, s.130.

⁷ Karakum, **a.g.m.**, s. 130.

⁸ Seyidoğlu, **a.g.k.**, s.514.

⁹ Karakum, **a.g.m.**, s.132.

2.3.3. Bağlı Krediler

Bağlı krediler, kredi açan ülkelerden mal veya hizmet satın alınması şartıyla, mal veya hizmet satın almak isteyen ülke veya kuruluşa verilen kredilerin, krediyi veren kuruluş veya ülke tarafından kendi mallarının satın alınması şartına bağlanan kredilerdir.¹⁰ Bağlı kredilerde, genellikle hangi mal veya hizmetlerin satın alınacağı kredi sözleşmelerine konularak veya bunlarla ilgili bir başka sözleşme yapılarak bu mal veya hizmetlerin satışı garanti altına alınmaktadır. Bu tür kredilerde, krediyi alan ülkelerin, kalitesi düşük veya teknolojisi eskimiş malları da alma riski yanında belli bir projeye veya teknolojiye bağımlı olma gibi riskleri de bulunmaktadır.¹¹

3. Belediyelerde Borçlanma

Türkiye’de belediyeler; “5393 sayılı Belediye Kanunu”¹² “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”¹³ “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”¹⁴ ve bu kanunları ilişkin ikincil mevzuat hükümlerine göre belediye meclisi kararı ile borçlanabilmektedirler.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce borçlanmayı 1580 sayılı Belediye Kanununa göre yapabilmekteydiler. 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, her türlü borçlanma, bu Kanun hükümlerine göre yapılmaya başlanmıştır.¹⁵

Büyükşehir belediyeleri kendi kanunları yanında 5393 sayılı Belediye Kanununa istinaden borçlanma ve diğer faaliyetlerini yürütmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun; “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır*”;¹⁶ hükmüne istinaden Büyükşehir Belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda hüküm bulunmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre borçlanma ve diğer faaliyetlerini yürütmektedir.

Belediyeler; projelerin, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca Resmî Gazete’de yayımlanan Yatırım Programı’nda yer almasını müteakiben Hazine Müsteşarlığının ön izniyle yapılacak olan uluslararası kredili ihale neticesinde proje bazında yapılabilmektedir. Yukarıda bahsedilen borçlanma şekli, önce ihale işleminin sonuçlandırılması veya ihale işlemi ile finansman temininin birlikte başlatılmasını gerektirmektedir.

Belediyelerin, borçlanma türlerinden esas olarak proje kredileri sistemini uygulayabilecekleri anlaşılmaktadır. Fakat, bağlı kredilerin de bir anlamda proje kredi sistemine benzediği göz önünde bulundurulduğunda, bu sistemi de uyguladıkları söylenebilir. Diğer taraftan, refinansman kredilerinin de alınan belediye meclisi kararı doğrultusunda Hazine Müsteşarlığı’nın izni ile uygulanabilme imkânı bulunduğu söylenebilir. Ancak, 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda belirtilen sınırlar

¹⁰ <http://www.diyadinnet.com/YararlıBilgiler-1812&Bilgi=ba%C4%9F1%C4%B1-krediler>, (28.01.2011).

¹¹ Karakum, **a.g.m.**, s.132.

¹² “*Belediye Kanunu*”, Kanun No:5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, **Resmî Gazete**, Sayı:25874, Tarih:13.07.2005.

¹³ “*Büyükşehir Belediye Kanunu*”, Kanun No:5216, Kabul Tarihi:10.07.2004, **Resmî Gazete**, Sayı:24431, Tarih:23.07.2004.

¹⁴ “*Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*”, Kanun No:4749, Kabul Tarihi:28.03.2002, **Resmî Gazete**, Sayı:24721, Tarih:09.04.2002.

¹⁵ “*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”, Kanun No:5747, Kabul Tarihi:06.03.2008, **Resmî Gazete**, Sayı:26824, Madde:2, Tarih:22.03.2008.

¹⁶ 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 12. maddesiyle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun bu maddesinde yer alan “büyükşehir” ibaresinden sonra gelen “büyükşehir ilçe ve ilk kademe” ibaresi “ve ilçe” şeklinde değiştirilmiştir.

lamalar çerçevesinde özellikle büyükşehir belediyeleri açısından ulaşım, trafik, çevre, altyapı vb. gibi sektörlerdeki yatırımların finansmanı için program veya serbest kredilerin kullanılmasına izin verilmesi bu yatırımların daha da hızlandırılmasına ve sorunların çözümüne yardımcı olacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanununun “belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı maddesi ile belediyelere borçlanma yetkisi verilmiştir.¹⁷ Belediyelerin bu madde hükmüne göre borçlanabilmeleri için öncelikle belediye meclisinin olurlarını almaları gerekmektedir.¹⁸ 5393 sayılı Belediye Kanununun meclis kararlarının kesinleşmesini düzenleyen maddesine göre:¹⁹

“... kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir; mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez”

Buna istinaden borçlanma ile ilgili kararlar dâhil meclis kararları, en büyük mülki amire gönderildikten sonra yürürlüğe girmektedir.

Belediyeler, yukarıda belirtilen sürecin tamamlanmasından sonra, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla Kanunda belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilirler. 5393 sayılı Belediye Kanununun borçlanmayı düzenleyen ilgili maddesinde iç ve dış borçlanmaların nasıl ve ne miktarda yapılacağı ve hangi sürecin takip edileceği, İller Bankası’ndan nasıl ve hangi şartlarda kredi kullanılacağı, tahvil ihracının yapılabilme şartları, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının ne olacağı, borçlanma şartlarına uyulmadan borçlanmaya gidilmesi halinde cezai müeyyidenin ne olacağı belirtilmektedir.²⁰

3.1. Belediyelerde Borçlanma Türleri

3.1.1. İç Borçlanma

Belediyelerin gelir kaynaklarının yetersiz olması yatırımlara dönük harcamaları kısıtlamaktadır. Bunun yanında, yerel halktan yeteri miktarda vergi toplanamaması, kaynakların verimli ve etkin kullanılamaması, belediyelerle gerekli temas kurulmadan umulmadık bir anda belediye gelirlerinin azaltılmasına yönelik düzenlemeler yapılması gibi birçok mali ve siyasi nedenler belediyeleri borçlanmaya sevk etmektedir. Belediyelerin büyük çoğunluğu da, daha kolay ve pratik olması nedeniyle, dış borçlanma yerine iç borçlanmayı tercih etmektedirler. İç borçlanma İller Bankasından yapılabileceği gibi diğer kamu ve özel bankalardan da yapılabilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun borçlanmayı düzenleyen ilgili maddesine göre²¹; belediye ve bağlı kuruluşları (İETT, İSKİ, ASKİ, EGO gibi) 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 Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmamalıdır. Büyükşehir belediyeleri için ise bu miktar bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır. Bu düzenleme çerçevesinde, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin,

¹⁷ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:15-i.

¹⁸ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:18.

¹⁹ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:23.

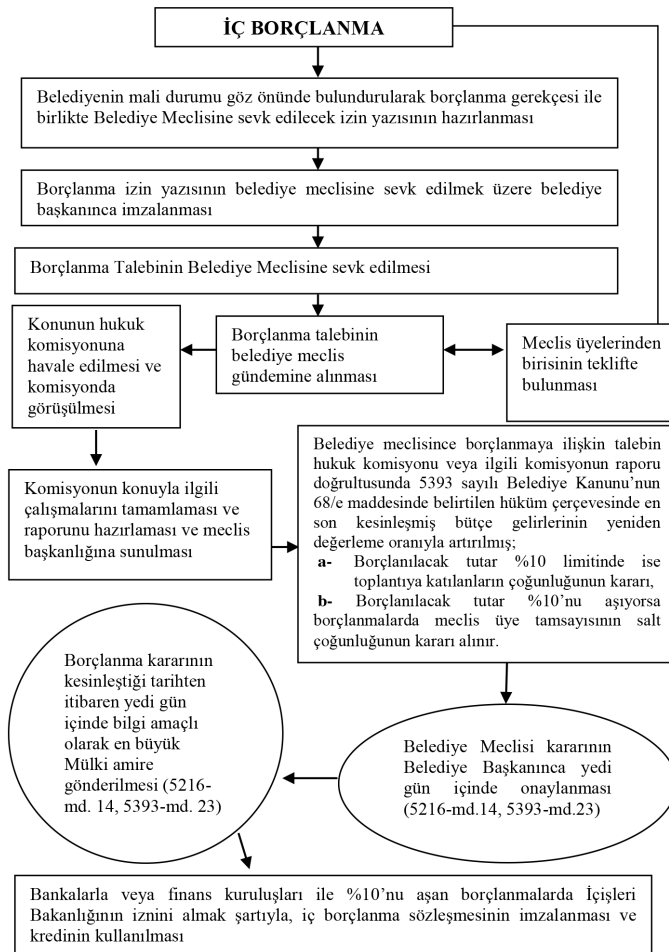
²⁰ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:68.

²¹ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:68.

213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre²², belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarın 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 yapabilmektedirler. Ancak, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Dış kaynak gerektiren projeler için yapılacak borçlanmalarda Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Belediyelerde iç borçlanma süreci Şekil 1'de özetlenmiştir. Buna göre belediye başkanının gerekçeli borçlanma izin yazısı belediye meclisine sunulur. Belediye meclisinin kabul kararı belediye başkanı tarafından onaylanır ve bilgi için mülki amire gönderildikten sonra borçlanmaya işlemi yapılır.

Şekil 1: Belediyelerde İç Borçlanma Süreci



Kaynak: İlgili Kanunlar çerçevesinde hazırlanmıştır.

²² “Vergi Usul Kanunu”, Kanun No:213, Kabul Tarihi:04.01.1961, **Resmi Gazete**, Sayı:10703–10705, Tarih:10.01.1961.

3.1.1.1. İLBANK'tan Borçlanma

Belediyeler Bankası olarak kurulduğu 1933 yılından bu yana yerel yönetimlerin gelişmesine katkıda bulunmuş olan İller Bankası, 1945 yılından itibaren imar ve altyapı işleri konusunda yoğunlaşmış, 1963 yılından itibaren de yerel yönetimlere ait yatırımların ön incelemesini yapmaya başlamış ve bunların ihalesini ve yürütmesini üstlenmiştir.²³ İller Bankası'nın ana görevi, ortağı bulunduğu il özel idareleri, belediyeler ve köy idarelerinin yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve diğer işlerin yürütülmesini kolaylaştırmak amacıyla bunlara, kredi tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak ve bu idare ve kurumların istekleri üzerine harita, plan, proje etütleri, tesis ve yapıları yapmak ve yaptırmaktır.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile İller Bankası'nın adı "İLBANK"²⁴ olarak değiştirilerek bir kalkınma ve yatırım bankası olarak yeniden kurgulanmış, bankanın amacı ve faaliyet konuları yeniden belirlenmiştir. Belediyeler İLBANK'ın vermiş olduğu bu hizmet ve yapmakta olduğu görevleri göz önünde bulundurarak bu bankadan nakit kredi kullanmakta veya proje karşılığı İLBANK'tan borçlanabilmektedirler.²⁵

Bu çerçevede, 5393 sayılı Belediye Kanununa göre, yeni adıyla İLBANK'tan yatırım kredisi veya nakit kredi kullanmak isteyen belediyeler, ödeme plânlarını eskiden olduğu gibi bu bankaya sunmak zorundadırlar.²⁶ İLBANK, kredi kullanmak veya yatırım yapmak isteyen belediyeler tarafından hazırlanan geri ödeme plânlarını yeterli görmediği takdirde, belediyelerin kredi isteklerini kabul etmemektedir.

3.1.1.2 Diğer Bankalardan Borçlanma

Belediyeler, İLBANK'tan yapılan borçlanmalar dışında, diğer kamu veya özel bankalardan, bankacılık mevzuatı çerçevesinde görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla iç borçlanma yapabilmektedirler. Belediyeler İLBANK dışındaki diğer özel veya kamu bankalarından iç borçlanma yapabilmesi için öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanununa istinaden belediye meclisinden olur alması gerekmektedir.²⁷

3.1.2. Belediyelerde Dış Borçlanma

Günümüzde bazı belediyelerin özellikle ulaşım, metro, hafif metro, çevre ve atık yönetimi, gemi ve itfaiye araçları alımı gibi ileri teknoloji ve büyük finansman gerektiren hizmet ve yatırımlar için dış borçlanma yoluyla kaynak temini metoduna başvurdukları gözlenmektedir. (Şekil 2.)

Belediyeler de tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde dış borçlanma yapabilmektedirler. 4749 sayılı Kanunun 2. maddesinde;

"Bu kanun genel, katma ve özerk bütçeli kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım

²³ <http://www.idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/borclanma6.htm>, (15.04.2004).

²⁴ Bundan sonraki bölümde İller Bankası adı yerine, İLBANK adı kullanılacaktır.

²⁵ "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun", Kanun No:6107, Kabul Tarihi: 26.01.2011, **Resmi Gazete**, Sayı:27840, Tarih: 08.02.2011.

²⁶ "Belediye Kanunu," Kanun No:5393, Madde:68-b.

²⁷ "Belediye Kanunu," Kanun No:5393, Madde:18.

*ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığı'nca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar.*²⁸

Belirtilen bu hükme göre, tüm belediyeler 4749 sayılı Kanuna tabi olarak dış borçlanma yapabilmektedirler. Dış borçlanma ile ilgili belediyelerin uyması gereken temel ilkeler bu kanunda açıkça belirtilmiştir. Dış borçlanma yoluyla yapılması veya gerçekleştirilmesi düşünülen proje ve yatırımların yalnızca devletin ve belediyelerin yatırım programında yer alması yeterli değildir. Bunun yanında, bu proje veya yatırımların dış borçlanma ile yapılabilmesi için ihaleye çıkılmadan önce Hazine Müsteşarlığı'nın ön izninin alınması ve dış borç kredi sözleşmelerinin imzalanmasından sonra da Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nce borç kütüğüne borç kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, yapılacak dış borç kredi sözleşmeleri ile ilgili 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde belirtildiği üzere, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uyarınca sorumluların cezalandırılması söz konusu olabilecektir. Aynı hükümler, "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ilgili maddesi"²⁹ gereğince büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir.

Hazine Müsteşarlığı'nın garantörlüğünde belediyelerce yapılan dış borçlanmaların Hazine Müsteşarlığı'nca üstlenilerek geri ödenmesi "Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.³⁰

Hazine garantisi verilmesi ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a istinaden çıkarılan "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik'te belirtilmiştir.³¹ Belediyeler, bu yönetmeliğin 6. maddesinde belirtilen: "Herhangi bir mali yıl içerisinde hazine garantileri altında sonuçlandırılan garantili finansman imkânlarının toplam tutarı, o yıl bütçe kanununda belirtilen garanti limitini aşamaz" hükmüne göre, hazine garantileri altında sonuçlandırılan garantili finansman olanaklarının toplam tutarı o yılın merkezi yönetim bütçe kanunlarında belirtilen tutarları aşamaz. 2011 yılı için bu rakam, 6091 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 19. maddesinde belirtildiği üzere üç milyar ABD dolarıdır.³²

"Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ" hükümleri çerçevesinde dış finansman gerektiren projelerde uluslararası kredili ihaleye çıkmak esastır. Ancak, uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan finansman imkânları kapsamında ilgili anlaşmaların hükümleri geçerlidir.³³ "Hazine Müsteşarlığınca Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmek" in 7. maddesi ile Yıllık Yatırım Programında Yer Alan "Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ" ve ilgili diğer mevzuatta belirtil-

²⁸ "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", Kanun No: 4749.

²⁹ "Büyükşehir Belediye Kanunu", Kanun No:5216, Madde:28.

³⁰ "Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", **Resmi Gazete**, Sayı:24790, Tarih:21.12.2002.

³¹ "Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçelenmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik", **Resmi Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.04.2002.

³² "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu", Kanun No:6091, Kabul Tarihi:26.12.2011, **Resmi Gazete**, Sayı:27802, Tarih: 31.12.2010.

³³ "Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ", **Resmi Gazete**, Sayı: 24469, Tarih: 21.07.2001.

diği üzere aşağıda belirtilen mali kriterlere haiz belediyelere, hazine garantisi ile finanse edilmek üzere ihale edilecek projeler veya yatırımlar için hazine geri ödeme garantisi verilebilmektedir. Hazine Müsteşarlığı'nın göz önünde bulundurduğu bu mali kriterleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Kuruluşun (Belediyenin), Hazine Müsteşarlığına başvuruda bulunduğu tarih itibariyle, hâlihazırda bir itfa planına bağlı olarak ikraza bağlanmış yükümlülükleri hariç Müsteşarlık tahtında vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş bir borcu bulunmaması,
2. Proje finansmanı için sağlanacak “garantili kredi”nin geri ödeme döneminde öncelikle finanse edilen projeden temin edilen gelirlerin kredinin geri ödeme yükümlülüklerini karşılayacak şekilde olması, bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun öngörülen nakit akışının borç servisini ve kuruluşun Müsteşarlığa olan mevcut borçlarından kaynaklanan yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olması,
3. Proje finansmanı dışında Hazine Geri Ödeme Garantisi verilmesi durumunda “garantili kredinin” geri ödeme döneminde kuruluşun öngörülen nakit akışının borç servisini ve kuruluşun Hazine Müsteşarlığı nezdinde bulunan mevcut borçlarından kaynaklanan yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olması.

Belediye, yukarıda yer alan 2. ve 3. kriterleri karşıladığını ortaya koyacak projeksiyonları ve bu projeksiyonların dayandırıldığı varsayımları gösteren raporları Hazine Müsteşarlığı'na sunmak ile yükümlüdür. Hazine Müsteşarlığı'nın bu konuda yapacağı değerlendirmeler kuruluş tarafından ibraz edilen bilgi ve belgelerle sınırlıdır.

Ancak, “*Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik*”te belirtildiği üzere, her durumda Hazine Müsteşarlığı'na yapılan garanti taleplerinin sonuçlandırılabilmesi için aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir.³⁴

1. Garantili Kredi ile finanse edilecek projenin yürütülmesinden, izlenmesinden ve gerçekleşmelere ilişkin raporlamadan sorumlu olacak ve borç servisini yürütecek ve izleyecek bir “Proje Koordinasyon Birimi”nin kurulması,
2. Kuruluşun, “*Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*” hükümlerini yerine getirmesi,
3. Bütçe Kanunlarıyla belirlenen garanti limiti kapsamında kalınması.

Doğal afetler sebebiyle ivedilikle gerçekleştirilmesi gereken ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen projeler için yukarıdaki mali kriter ve koşullara uygunluk şartı aranmaz. Hazine Müsteşarlığı ile lehine garanti verilen belediye arasında, kredi anlaşmaları yürürlüğe girmeden önce, garanti verme şartlarını düzenleyen “Garanti Protokolü”nün imzalanması gerekmektedir. Aksi takdirde, “Hazine Geri Ödeme Garantisi” geçerlilik kazanmaz.

Diğer taraftan, büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler için getirilen bir diğer önemli düzenleme de sorumluluk meselesidir. Gerek “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”³⁵ ile gerekse “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”³⁶ ile büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel

³⁴ Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

³⁵ Madde 8/5

³⁶ Madde 9/2

kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağı olarak hazine garantisi adı altında sağladıkları borçlara ilişkin her türlü yükümlülüğünden müteselsil sorumlu tutulmaktadır.³⁷

Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığınca önce 2002 yılında³⁸ ve ardından 2003 yılında tekrar düzenleyerek yürürlüğe konan “Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”³⁹ gereğince, Büyükşehir Belediyeleri ve diğer belediyeler, belediye meclis kararı ile bağlı kuruluşlar ve sair yerel yönetim kuruluşları ise yönetim kurulu kararı ile bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” açmaları; 5/b Maddesi gereği, hesabın kaynaklarını; proje için temin edilen kredinin ve/veya kredilerin geri ödeme yükümlülüklerini karşılayacak şekilde vergi ve yasal kesintiler yapıldıktan sonra öncelikle finanse edilen projeden temin edilen gelirler ile bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun diğer gelir kalemleri oluşturmaları; 5/d Maddesi gereği de “Dış Borç Ödeme Hesabı”nın çalışma usulleri belirlenmesine ilişkin olarak kuruluş ile banka arasında bir sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere belediyelerin, oluşturdukları dış borç ödeme hesaplarına para aktarmaları, burada biriken paraları nemalandırmaları ile bu hesabın dış borç taksitlerini ödemede yetersiz kalması durumunda ne yapılacağı yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. “Dış Borç Ödeme Hesabı”nın en önemli kaynağını, adına borç alınan projeden temin edilen gelirler oluşturmaktadır. Bu gelirlerin yetmemesi halinde kuruluşun diğer gelir kalemlerinden pay aktarımı yapılacaktır. Belediyeler, borç geri ödeme konusunda yetersiz kalmaları halinde, “Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksamalara bağlı olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından borçların kısmen ya da tamamen üstlenilmesini talep edebilmektedirler. Borçlu, bu talebini şu şekilde yapabilmektedir:

1. Belediyenin, üstlenim taleplerini ödeme vadesinden en az 15 gün önce, yazılı olarak gerekçesiyle birlikte Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne yapmaları gerekir.
2. Belediyenin, üstlenim başvurusunu yapmadan önce yukarıda belirtilen 15 günlük süreyi de dikkate alarak müsteşarlıktan Kredi Devralma ve İkras Anlaşmasını temin etmeleri gerekir.
3. Belediye, üstlenim başvurusunu yaparken ödeme vadesindeki ay ve bir önceki aya ilişkin gelir ve harcama kalemlerinin detaylı dökümünü içeren nakit akım tablosunu ibraz etmek zorundadır.
4. Belediyenin, Hazine Müsteşarlığı'ndan temin ettiği “Kredi Devralma ve İkras Anlaşması”nı iki nüsha ve usulüne uygun olarak doldurup imzalayarak Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne göndermesi gerekir. Üstlenilmesi uygun görülen geri ödemeye ilişkin Kredi Devralma ve İkras Anlaşmasının bir örneği müsteşarlık tarafından imzalanarak belediyeye geri gönderilecektir.

³⁷ “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Kanun No:4779, Madde:8/5; “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçelenmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik, Madde:9/2.

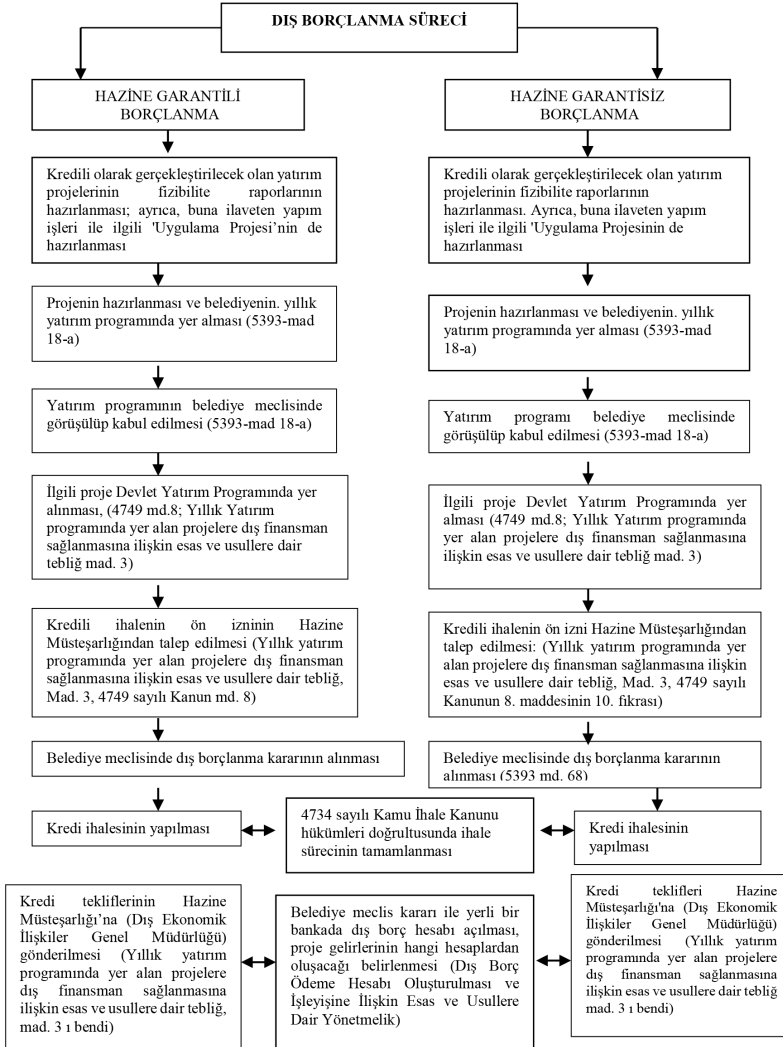
³⁸ “Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.04.2002.

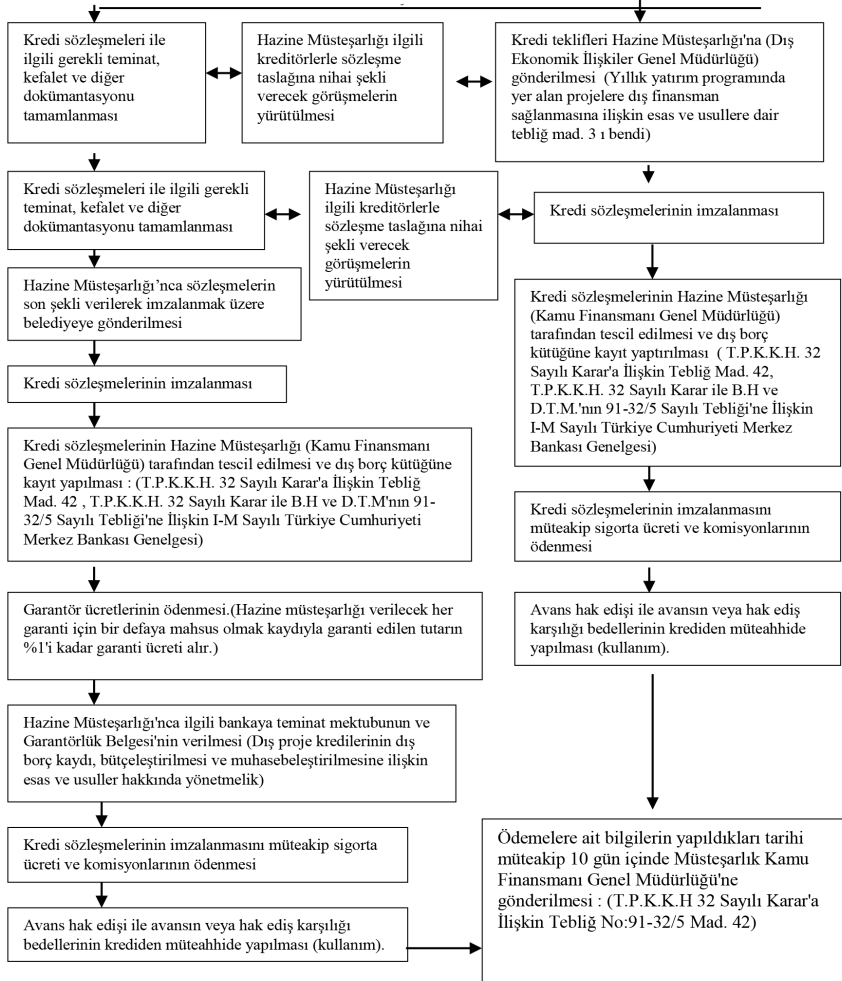
³⁹ “Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, Sayı:25225, Madde:5-a, Tarih:10.10.2003.

5. İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar adına yapılacak üstlenimlerde 4749 sayılı kanunda belirtilen şekilde müteselsil kefaleti aranır. Ayrıca, belediye birliklerinin borçlu olması halinde, birliğe üye her bir belediyenin müteselsil kefaleti zorunludur.

Yukarıda açıklanan sürecin takibi ve istenen bilgi ve belgelerin tamamlanması halinde Hazine Müsteşarlığı garanti verdiği borçları üstlenerek ödeyebilmektedir. Daha sonra, Hazine Müsteşarlığı, bu borçları belediyelerin paylarından resen keserek zamanla tahsil etmektedir. Ancak, borçlu belediyenin, yukarıda belirtilen süreci takip ederek Hazine Müsteşarlığı'na müracaat etmediği durumlarda bile müsteşarlığın bu borcu faiziyle birlikte ödemek zorunda olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, her borçlu belediyenin yukarıdaki süreci takip ederek müsteşarlığı zamanında bilgilendirmesi gerekir. Aksi takdirde, müsteşarlığın haberi olmadan temerrüde düşülmesi söz konusu olacaktır ki, böyle bir durum Türkiye'yi uluslararası piyasalarda zor durumda bırakacaktır.

Şekil 2: Belediyelerde Dış Borçlanma Süreci





Kaynak: İlgili kanunlar çerçevesinde hazırlanmıştır.

3.1.2.1. Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma

Belediyeler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi Hazine Müsteşarlığı'nın garantisi olmaksızın uluslararası kuruluşlardan kredi olarak dış borçlanmaya gidebilirler. (bkz. Şekil 2) Bu şekilde uluslararası kuruluşlardan finansman teminine ilişkin hususlar "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik"te düzenlenmiştir.⁴⁰ Hazine garantisi olmaksızın kredi alınabilmesi de yine Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Hazine Müsteşarlığı'nın izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma araçları "Dış Finansman Bilgi Sistemi"ne kaydedilmez (DFN kayıt numarası verilmez); ve bunlara ait anapara faiz ve diğer masrafların transferi

⁴⁰ "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik", **Resmî Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.4.2002.

yapılamaz. Bu tür garantisiz kredilere hazine izni verilirken uyulması gereken usul ve esasları şu şekilde sıralanabilir:

Öncelikle, hazine garantisi olmaksızın dış borçlanma talebi ile belediyeler tarafından Hazine Müsteşarlığına başvurulur. Belediyece yapılan talep;

1. Makine teçhizat alımı ve yapım projeleri gibi yatırım projelerinin yıllık yatırım programında yer alması ve DPT Müsteşarlığı'nın, yatırımın-yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliğine ilişkin uygun görüşünün olması gerekir. Belediye iktisadi teşekkülleri ve bağlı kuruluşlar statüleri gereği hariçtir.
2. Kredi temin edilecek yatırım projelerinin yapım işleri ile ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri gereği yapılması öngörülen durumlarda "Uygulama Projeleri"nin bulunması gerekir.

Belirtilen bu kriterlere göre Hazine Müsteşarlığı'nca gerekli değerlendirmeler yapılarak karar verilir.

3.1.3. Kefalet

Kefalet herhangi bir sözleşme ile borçlunun yüklendiği bir borcun ödenmesini, alacaklıya karşı yazılı sözleşme yaparak, borçlu ve alacaklı dışında, üçüncü bir şahsın üzerine almasıdır. Borcu ödemeyi taahhüt edene de kefil denir.⁴¹ Diğer taraftan, kefalet, bankaların kurum veya kuruluşlara ya da şahıslara açtıkları krediler için önemli bir teminat olarak kabul edilmektedir.

Yukarıda genel olarak tanımlanan yapılan kefalet sistemi belediyelerce daha çok borçlanma aracı olarak kullanılmaktadır. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında belediyeler, kendi organlarının kararının yanında varsa, özellikle büyükşehir belediyelerinde, organik olarak kendileriyle ilişkili kamu kuruluşlarının iznini almak kaydıyla bir başka kamu kurumu (İETT, İSKİ, ASKİ gibi) veya özel kuruluş (belediye şirketleri) lehine kefalet verebilmektedirler.

3.1.3.1. Belediyelerde Kefalet Verme Süreci

Borçlar Kanununda detaylı bir şekilde belirtildiği üzere kefalet, bir borçlanma şeklidir. Bu nedenle, belediyelerin gerek bağlı kuruluşları lehine gerekse ortağı bulunduğu şirketler lehine kefalet verirken, yukarıda detaylı bir şekilde belirtilen iç veya dış borçlanmalara dair sürelerin aynen takip edilmesi gerekmektedir. Bu süreçler iç ve dış borçlanma başlıkları altında ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

3.1.4. Ödünç Para Alınarak Borçlanma

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyon"⁴² başlıklı maddesinde; "*Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz*" hükmü yer almıştır. Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan biri-

⁴¹ <http://www.turkcebilgi.com/kefalet/ansiklopedi#ansiklopedi> (01.02.2011).

⁴² "*Büyükşehir Belediye Kanunu*", Kanun No:5216, Madde:27.

nin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir”, hükmü bulunmaktadır. Bu madde hükmünden anlaşıldığı üzere büyükşehir belediyeleri ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile nakit ihtiyaçlarını karşılamak üzere birbirlerine faizsiz ödünç para verebilmektedirler.

Yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda bu doğrultuda bir hüküm bulunmamaktaydı. Büyükşehir belediyeleri bağlı kuruluşlarına her türlü ayni ve nakdi bağış yapabilmekte ancak birbirlerine faizli bile olsa borç para verememekteydiler. 5216 sayılı Kanunla getirilen bu yeni düzenlemeyle faizsiz de olsa ödünç para vermenin önü açılmış oldu. Kamu kuruluşlarının birbirinin nakit ihtiyacını bu şekilde karşılamaları aşağıda belirtilen belli başlı yararları sağlamaktadır:

1. Faiz ödemeksizin borçlanmak suretiyle ihtiyaçların karşılanması,
2. Amacı kamu hizmeti olan belediye ve bağlı kuruluşlarının elindeki nakit fazlasının birlikte değerlendirilmesi,
3. İç borçlanmalardaki borçlanma limitlerine tabi olmaksızın borçlanması,
4. Dış borçlanma yapılabilmesi için Hazine Müsteşarlığı’ndan izin alınması, projenin Devlet Yatırım Programında yer alması, proje bazında borçlanılabilmesi gibi bir takım sınırlandırıcı kriterlere tabi olmadan borçlanması,
5. İç veya dış borçlanma yapılabilmesi için Belediye Meclisinden izin alınması, mülki amirinin bilgisine sunulması gibi bir takım bürokratik işlemlere tabi olunmadan borçlanması

4. Borçlanmalarda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Mali kaynakların yetersizliği, teknolojik imkânsızlık, hizmetlerin çeşitliliği, belediyeleri ilave kaynak bulmaya zorlamaktadır. Özkaynaklarının yetersizliği ile birlikte kaynak oluşturmanın zorluğu, Türkiye’deki belediyeleri daha kolay bir yöntem olan iç ve dış borçlanma yapmaya yöneltmektedir. Bu da beraberinde bir takım sorunlar getirmektedir.

Hayatın hemen hemen her alanına ve her yaş grubuna yönelik hizmet etmeyi amaç edinen belediyelerin gelirleri aynı doğrultuda çeşitlilik arz etmemektedir. Çünkü belediyeler aynı zamanda su, altyapı, çevre-temizlik, kanalizasyon, çarpık kentleşme gibi kendini finanse edemeyen yatırımları da yapmak durumundadır. Özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin yetki ve sorumluluk alanı genişlemesine rağmen gelirlerinde aynı oranda bir artış meydana gelmemiştir. Bunlara ilaveten gelir-gider dengesizliği ve merkezi idareden aktarılan vergi paylarının yetersiz olması gibi faktörler eklenince belediyelerin dış borçlanma yapmasını zorunlu kılmaktadır.

Gerek Türkiye’de bulunan belediyelerde gerekse diğer gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın finansmanında sermaye yetersizliği sorunu önemli boyutlardadır. Belediyeler bu ve buna benzer nedenlerden dolayı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için kaynak artışı sağlamak amacıyla dış kaynaklara ciddi şekilde ihtiyaç duymaktadır.

4.1. Siyasi Faktörler

Belediyelerin dış borçlanma ile ilgili karşılaştığı en önemli sorunlardan biri kuşkusuz siyasi hususlardan kaynaklanmaktadır. Belediyeler ile merkezi hükümetin farklı siyasi partilere mensup olması ya da belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin farklı siyasi partilere mensup olmaları, mevcut sorunları büyüten ve belediye hizmetlerini olumsuz yönde etkileyen bir süreci beraberinde getirmektedir.

4.1.1. Belediye Başkanı – Belediye Meclisi Uyumsuzluğu

Bilindiği üzere belediye organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Her üç organın da yetki ve görevleri ayrıntılı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda sayılmıştır.⁴³ Belediye meclisleri, aynen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde olduğu gibi siyasi partilerden veya bağımsız üyelere oluşmaktadır. Belediye meclis üye sayısına bakılmaksızın her siyasi partinin bir meclis üyesi dahi olsa bir grubu bulunmaktadır.

Borçlanma kararı alınması yanında stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, imar planlarının görüşülmesi ve onaylanması, taşınmaz mal alınmasına, satılmasına, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya kiralanmasına karar vermek, her türlü ücret tarifelerinin belirlemek, şartlı bağışların alınmasına karar vermek, belediye uyuşmazlıklarında sulh kararı vermek, şirket veya bütçe içi işletme kurulmasına karar vermek, yap-işlet-devret modelinin uygulanmasına, gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, yurt içi veya yurt dışı belediyelerle kardeş şehir uygulamasına veya karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek gibi pek çok önemli hizmetlerin yerine getirilmesinde belediye meclisi kararının alınması gerekmektedir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için belediye meclisi kararının alınması gerektiği göz önünde bulundurulduğunda belediye başkanı ile belediye meclisi uyumunun ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır. Bu uyumun en önemli noktası ise belediye başkanı ile belediye meclis üyelerinin aynı siyasi partiye mensup olmaları yeterli olmaktadır.

4.1.2. Belediye Başkanı ile Merkezi Yönetim Uyumsuzluğu

Türkiye'de belediyeler; planladıkları tramvay, metro, hafif metro, çöp imha tesisleri vb. gibi büyük projeleri hayata geçirebilmek için ilave kaynaklara ve yeni teknolojilere gereksinim duymaktadırlar. Belediyelerin kendi kaynaklarının bu yatırımları gerçekleştirmede yeterli olmaması nedeniyle borçlanma yoluna müracaat etmeleri kaçınılmaz olmaktadır.

Belediyeler söz konusu bu yatırımları ancak dış borçlanma yoluyla gerçekleştirebilmektedirler. Ancak, belediyeler açısından mevzuatın dış borçlanmayı yalnızca proje bazında yatırımlarla sınırlandırması, bu kurumları zor duruma sokmaktadır. Diğer taraftan, belediyeler dış borçlanma yapmak suretiyle borçlanabilmeleri için öncelikle bir uluslararası ihale yapmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda belediyeler, ancak Hazine Müsteşarlığı'ndan dış borçlanma suretiyle uluslararası ihaleye çıkabilmeleri yönünde bir ön izin almaları halinde bu ihaleleri gerçekleştirebilmektedirler.

Bu açıdan olaylara bakıldığında, belediye yönetimleri ile merkezi yönetimlerin aynı siyasi partilere mensup olmaları, belediyelerin uluslararası ihaleye çıkma taleplerinin çoğu kez geciktirilme-

⁴³ “Belediye Kanunu”, Kanun No:5393, Madde:17-47; “Büyükşehir Belediye Kanunu”, Kanun No:5216, Madde:12-19.

sine veya reddedilmesine neden olmaktadır. Bazı büyük maliyetli yatımlara temin edilecek krediler için kreditor bankalar, kredi miktarının büyük olması veya ülkenin “riskli ülke”, “ekonomik veya siyasi açıdan riskli ülke” kategorisinde bulunması gibi nedenlerle Hazine Müsteşarlığı’nın garantisini talep etmektedirler.

Belediye yönetimleri ile merkezi yönetimin aynı siyasi partiye mensup olmaları halinde yukarıda bahsedilen Hazine Müsteşarlığı’nın izni veya garantör olması Şeklindeki kısıtlamalar asgariye inmektedir.

Diğer taraftan, ülkenin siyasi durumu istikrar açısından da büyük önem taşımaktadır. Siyasi istikrar beraberinde ekonomik ve sosyal istikrarı getirmektedir. Türkiye’de koalisyon dönemlerinde yaşanan siyasi ve ekonomik Őalkantılar makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemiş ve istikrarı sekteye uğratmıştır. Böyle dönemlerde uluslararası derecelendirme kuruluşları tarafından verilen notlar, ülkenin kredibilitelerini belirlemektedir. “Güvenilir” ve “yatırım yapılabilir” gibi kredibiliteyi arttıran ülke notları, belediyelerin dış finansman bulmasına pozitif katkı sunmaktadır.

Siyasi otoritenin, özellikle seçim dönemlerinde, kendini hissettiren popülist adımları, makro ekonomik dengeleri etkilemektedir. Belediyeler açısından bu durum ortalama olarak gelirlerinin %75 gibi önemli bir kısmını oluşturan vergi gelirleri üzerinden alınan payların azalmasına veya artmamasına neden olmaktadır.

Bir diğer önemli faktör de merkezi idarenin İLBANK aracılığıyla belediyelerin borçlanmasına müdahalesi sonucu düzenli ve piyasa disiplini ile işleyen yerel kredi piyasalarının oluşumunun engellenmesidir.

Son olarak, belediyelerin merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktardığı paya bağımlılığının yüksek olması ve bu gelirlerin belediyelerin bütçe politikaları dışında Őekillenmesi de bu kurumları mali yönden olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun en önemli göstergesi, 2002 yılında “4736 sayılı kanunla”⁴⁴ yapılan düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan pay oranı %5’den %4,1’e, daha sonra da %3,5’e dşrlmştir.

4.1.3. Ekonomik Faktörler

Belediyelerin dış borçlanma konusunda karşılaştıkları ikinci en önemli sorun, ülkenin genel ekonomik performansının yerel yönetimlere yansımaları sonucu maliyetlerin artmasıdır. Őnk yerel yönetimler, ülkenin makro ekonomik gelişmelerinden birebir etkilenmektedir. Ülkenin genel ekonomik düzeyinin görünümü belediyelerin uzun vadede yatırım yapıp yapamayacağını, uzun vadeli projeleri faaliyete geçirip geçiremeyeceğini belirlemektedir. Örneğin, faizlerin düşmesi, Türk Lirası’nın değer kazanması, döviz kurunun düşük olması ödemelere olumlu yansımaktadır. Bunun yanında hkmetlerin izlediği ve tercih ettiği makro ekonomik politikaların dünyada uygulanan güncel ekonomik politikalarla örtüşmesi istikrarı kalıcı kılmaktadır. Siyasi istikrarın ve buna bağlı olarak ekonomik istikrarın devam etmesi belediyelerin mali performansına olumlu katkı yapmaktadır.

Ülkenin genel ekonomik performansının bir diğer yansımaları ise borç anapara geri ödemelerinde yaşanmaktadır. Türk Lirası’nın değer kaybetmesi sonucu aşırı değerlenen dövize bir de kısa vadeli borçlanma eklendiğinde geri ödemelerde katlanılan maliyetler ciddi Şekilde artmaktadır.

⁴⁴ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının rettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kabul Tarihi:08.01.2002, **Resmi Gazete**, Sayı:24645, Tarih:19.01.2002.

Çünkü devalüasyon dönemleri belediyelerin ödeme performansını negatif yönde ciddi şekilde etkilemektedir.

Bunların yanında, yerel vergilerin oran ve miktarlarının tespitinde esneklik olmaması nedeniyle, belediyeler gelir politikasında esas olarak fiyatlandırılabilir hizmetler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca, belediyelerde mali yönetim ve mali raporlamaların oldukça zayıf olması, borç ödeme disiplini ve geleneğinin kurumsallaşmaması da belediyeleri olumsuz olarak etkilemektedir.

Borçlanma stratejileri belirlenirken ve borç yönetimi politikaları uygulanırken, ülkemizde ne yazık ki gerçekçi analizler yapılamamaktadır. Bu durum sonuç olarak dış borçlanma sorununun sürekliliğini beraberinde getirmektedir. Buna bağlı olarak borçlanma yapısını ve borçlanılan kaynakları etkileyen uluslararası kredibilitede de dönemsel zayıflamalar gözlenmektedir. Uluslararası Rating Kuruluşları tarafından Türkiye ile ilgili olarak “riskli ülke”, “yatırım yapılmamalı”, “spekülatif ülke”, “borç ödeme kapasitesi uygun değil” veya “güvenilir ülke”, “yatırım için uygundur” gibi değerlendirmeler yapılmaktadır. Tabii bu analiz ve tespitler yerel yönetimlere bakışı doğrudan etkilemektedir. Benzer değerlendirmeler belediyeler için de yapılmaktadır. Burada belediyelerle ilgili tespit yapılırken, puanlar verilirken ilgili derecelendirme kuruluşları ülke puanını göz önünde bulundurmaktadır. Görüldüğü gibi, makro ekonomik gelişmeler ve değerlendirmeler belediyeleri doğrudan etkilemektedir.

4.1.4. Psikolojik Faktörler

Dış finansman kaynağının bulunması ve temin edilmesi konusunda “psikolojik faktörler” ayrı bir öneme sahiptir. Yöneticilerin borçlanma konusuna bakış açıları, borçlanma ile ilgili konuya hâkim olmaları, mevzuatı ve finansman maliyetlerini bilmeleri, daha cesur kararlar almalarına yardımcı olmaktadır. Özellikle dış finansman kaynaklarına başvururken vade yapısının kısıllığına ve faiz oranının yüksekliğine aldırmaksızın bir borçlanmaya gidiliyorsa, bu borçlanmanın rasyonel olduğundan bahsetmek pek mümkün gözükmemektedir.

4.1.5. Bürokratik Faktörler

Belediyeler için en önemli engellerin başında bürokratik işlemler gelmektedir. Kaynak yetersizliği nedeniyle ileri teknolojik yatırımları gerektiren projelerin finansmanı için ihtiyaç duyulan kaynakları dış piyasalardan temininde pek çok kamu kurumundan izin alınması gerekmektedir. Burada, yalnızca dış borçlanmalardan bahsettiğimiz unutulmamalıdır. Yapım için alınması gereken diğer izinler bunun dışındadır. Bu nedenle, uzun zaman alan bürokratik işlemlerin asgariye indirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bürokratik yetkiler, projeleri geciktirmek veya engellemek amacıyla kullanılmamalıdır.

Bazı durumlarda merkezi hükümetle belediye yönetimlerinin aynı siyasi partiye mensup olmaları işlerin hızlanmasına olumlu etki yapmamaktadır. Her ne kadar belediye yönetimi ile merkezi yönetim aynı partiden olsa bile, merkezi yönetim uhdesindeki bürokratlar kamu yararını düşünmek yerine farklı güdülerle değişik refleksler sergileyebilmektedir.

5. Sonuç

Türkiye’de, belediyelerin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerin çok çeşitlilik arz etmesi kendilerini mali açıdan zor duruma sokmaktadır. Gerek merkezi yönetim vergi gelirlerinden ak-

tarılan payların yetersizliği, gerekse özkaynaklarının azlığı, belediyeleri yeni kaynak arayışlarına sevk etmektedir. Belediyeler, yetki ve sorumlulukları dâhilinde olan Şehirlerde altyapı ve üstyapıya dönük birÇok hizmetin, gereği gibi yerine getirilmesinden sorumludur. Yerine getirilmesi gereken hizmetler iÇin mevcut kaynakların yetersiz kalması belediyeleri yeni kaynak arayışına sevk etmiş, sonuÇ itibari ile en hızlı ve en kolay finansman yollarından biri olan borÇlanma yöntemi, belediyeler iÇin önemli bir ŐıkıŐ yolu olmuştur. Ancak, borÇlanma gerŐekte bir gelir olmayıp alınan bir emanet paradır. Bu emanet para ilerleyen dönemde faiz, banka sigorta muamele vergisi, kaynak kullanımını destekleme fonu kesintileri, komisyon, hukuki danıŐmanlık masrafı, yönetim creti gibi ilave maliyetler doğurur.

Belediyelerin borÇlanma yöntemiyle yatırımlarını yerine getirmelerinde siyasi, ekonomik, psikolojik ve yönetsel birÇok faktör olumlu ya da olumsuz etkiler oluŐurmaktadır. Merkez-yerel iktidar farklılığı, merkez ve yerel iktidarların seÇim dönemlerinde izlediği popülist politikalar, yine merkezi yönetimin ekonomik ve mali alanda yaptđı reformların belediyelerin mali yapısını olumsuz yönde etkileyecek düzenlemeler ihtiva etmesi, belediyelerde finansman konusunda siyasi anlamda ortaya Őıkan olumsuz etkilere örnek gösterilebilir. Aksine, aynı siyasi grŐu paylaŐan merkez-yerel iktidar olgusu ise finansman konusunda siyasi anlamda olumlu etkiye örnek gösterilebilir.

Merkezi yönetimin izlediği iktisadi ve mali stratejiler ile dünyadaki ekonomik, mali geliŐmeleri takip edilebilme hızı, ayrıca ülkenin ekonomik performansının uluslararası düzlemde yankısını oluŐturun kredibilitesi, finansman konusunda ekonomik anlamda ortaya Őıkan etkilere örnek olarak gösterilebilir. Burada bahsi geÇen ekonomik unsurların doğru idare edilmesi, belediyelerin daha uzun vadeli planlar yapmasına ve bunlara dönük kaynak bulmasına yardımcı olmaktadır. Merkezi yönetim bürokrasisinin kamu yararı güdüsünden farklı refleksler ile hareket ederek yerel yönetimlerde görevli bürokrasinin öz güvenini ve cesaretini kırııcı tavır takınmaları, bahsi geÇen yerel yönetimde görevli bürokrasinin edilgenleŐmesine ve reel stratejiler oluŐturamamasına neden olmaktadır. Bu durum finansman konusunda yönetsel düzlemde ortaya Őıkan olumsuz etkiye örnek gösterilebilir. Ayrıca siyasi, ekonomik, yönetsel düzlemde ortaya Őıkan negatif sreŐlerin meydana getirdiği atmosfer, finansman konusunda olumsuz psikolojik etkimeleri beraberinde getirmektedir.

Kaynakça

- Karakum, H. “*Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve Dış Borçlanma-1*”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Sayı:43, 2005.
- Kurtuluş, B. **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT Yayını, No:2692, Ankara, 2006.
- Seyidoğlu, H. **Ekonomik Terimler, Ansiklopedik Sözlük**, 3. Baskı, İstanbul, 2002.
- Tekmen, M. “*Belediyelerde Bir Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma*”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı:30, Haziran, 1996.
- “*Belediye Kanunu*”, Kanun No:1580, Kabul Tarihi:03.04.1930, **Resmi Gazete**, Sayı:1471 Tarih:14.04.1930.
- “*Belediye Kanunu*”, Kanun No:5393, Kabul Tarihi:03.07.2005, **Resmi Gazete**, Sayı:25874, Tarih:13.07.2005.
- “*Büyükşehir Belediye Kanunu*”, Kanun No:5216, Kabul Tarihi:10.07.2004, **Resmi Gazete**, Sayı:24431, Tarih: 23.07.2004.
- “*Büyükşehir Belediyeleri’nin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*”, Kanun No:3030, Kabul Tarihi:27.06.1984, **Resmi Gazete**, Sayı:18453, Tarih:09.07.1984.
- “*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”, Kanun No:5747, Kabul Tarihi:06.03.2008, **Resmi Gazete**, Sayı:26824, Tarih:22.03.2008.
- “*Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik*”, **Resmi Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.04.2002.
- “*Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik*”, **Resmi Gazete**, Sayı:25225, Tarih:10.10.2003.
- “*Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*”, **Resmi Gazete**, Sayı:24790, Tarih:21.12.2002.
- “*Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçelenmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik*”, **Resmi Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.04.2002.
- “*İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun*”, Kanun No:6107, Kabul Tarihi:26.01.2011, **Resmi Gazete**, Sayı:27840, Tarih:08.02.2011.
- “*Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*”, Kanun No:4749, Kabul Tarihi:28.03.2002, **Resmi Gazete**, Sayı:24721, Tarih:09.04.2002.
- “*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik*”, **Resmi Gazete**, Sayı:24724, Tarih:12.4.2002.
- “*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”, Kabul Tarihi:08.01.2002, **Resmi Gazete**, Sayı:24645, Tarih:19.01.2002.
- “*Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu*”, Kanun No:6091, Kabul Tarihi:26.12.2011, **Resmi Gazete**, Sayı:27802, Tarih:31.12.2010.
- “*Vergi Usul Kanunu*”, Kanun No:213, Kabul Tarihi:04.01.1961, **Resmi Gazete**, Sayı:10703-10705, Tarih:10.01.1961.
- “*Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ*”, **Resmi Gazete**, Sayı:24469, Tarih:21.07.2001.
- <http://idari.cu.edu.tr>, (15.04.2004).
- <http://www.diyadinnet.com>, (28.01.2011).
- <http://www.turkcebilgi.com>, (01.02.2011).