



**T.C.  
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MAHALLİ DÜZEYDE  
BORÇLANMAYI AÇIKLAYICI FAKTÖRLER:  
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR  
PANEL VERİ ANALİZİ**

**DOKTORA TEZİ**

**HALİL SERBES**

**BURSA - 2021**

**B.U.Ü. S.B.E.  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA  
BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MAHALLİ DÜZEYDE  
BORÇLANMAYI AÇIKLAYICI FAKTÖRLER:  
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR  
PANEL VERİ ANALİZİ  
(DOKTORA TEZİ)**

**HALİL SERBES**

**BURSA  
2021**





**T.C.  
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MAHALLİ DÜZEYDE BORÇLANMAYI  
AÇIKLAYICI FAKTÖRLER: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ  
ÜZERİNE BİR PANEL VERİ ANALİZİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Halil SERBES  
ORCID: 0000-0002-6145-2102**

**Danışman:  
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

**BURSA – 2021**

## YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum "**Türkiye’de Mahalli Düzeyde Borçlanmayı Açıklayıcı Faktörler: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Panel Veri Analizi**" başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

**Tarih ve İmza**

10.12.2021

**Adı Soyadı:** Halil SERBES

**Öğrenci No:** 711512004

**Anabilim Dalı:** Maliye

**Programı:** Bütçe ve Mali Planlama

**Tezin Türü:**  Yüksek Lisans /  Doktora /  Sanatta Yeterlilik

## ÖZET

Yazar adı soyadı	Halil SERBES
Üniversite	Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim dalı	Maliye
Bilim dalı	Bütçe ve Mali Planlama
Tezin niteliği	Doktora
Mezuniyet tarihi	--/--/2021
Tez danışmanı	Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

### Türkiye’de Mahalli Düzeyde Borçlanmayı Açıklayıcı Faktörler: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Panel Veri Analizi

#### Özet

*Türkiye’de mahalli düzeyde borçlanma, geride kalan yaklaşık kırk yıllık dönemde önemli ölçüde artmıştır. Söz konusu artışın özellikle nüfusun yaklaşık dörtte üçünü barındıran ve elde ettikleri kaynaklar ile yaptıkları harcamalar açısından başlıca mahalli idare türü olarak kabul edilen büyükşehir belediyelerinde yaşandığı belirtilebilir. Sözü edilen nitelikleri de göz önünde bulundurularak büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarının farklı yönleri ile incelenmesi önemlidir. Söz konusu belediyelerin borçlanmalarında yöneticilerinin aldıkları kararlar kadar merkezi idare tarafından yapılan düzenlemeler ile uygulanan politikaların belirleyici oldukları belirtilebilir. Nitekim araştırma kapsamında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin borçlanmaları üzerinde etki doğuran faktörlerin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları mali, politik, kurumsal, demografik, sosyoekonomik, iktisadi ve coğrafi faktörler analize katılmıştır. Analiz kapsamında dinamik panel veri modellerinden Sistem Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi kullanılmıştır. Her iki idarenin belirleyici oldukları değişkenlerin ayrı ayrı analize katılması ve borçlanma üzerinde yarattıkları etkilerin birlikte test edilmesine olanak sağlayan yöntemin kullanılması araştırmanın özgün yönlerini oluşturmaktadır. Yapılan analiz sonucunda açıklanan değişken olarak kullanılan borç stoku üzerinde, büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları yatırım harcamaları, operasyonel denge, faiz harcamaları, ideoloji ve politik bütçe teorisi değişkenleri ile merkezi idarenin belirleyici olduğu genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, nüfus, gayri safi yurt içi hasıla ve turistik kent olma değişkenlerinin etki doğurdukları tespit edilmiştir.*

**Anahtar kelimeler:** *Kamu Borçlanması, Mahalli Borçlanma, Yabancı Kaynaklar, Belediyelerin Borçlanmasını Açıklayan Faktörler, Panel Veri Analizi*

## ABSTRACT

Name & surname	Halil SERBES
University	Bursa Uludağ University
Institute	Institute of Social Sciences
Field	Public Finance
Subfield	Budget and Fiscal Planning
Degree awarded	PhD
Date of degree awarded	--/--/2021
Supervisor	Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

### Explanatory Factors of Borrowing at the Local Level in Turkey: A Panel Data Analysis on Metropolitan Municipalities

#### *Abstract*

*Borrowing at the local level in Turkey has increased significantly over the past forty years. It can be stated that this increase has been experienced especially in metropolitan municipalities, which have about three-quarters of the population and are considered as the primary type of local government in terms of the resources they obtain and the expenditures they make. Accordingly, it is essential to examine the borrowings of metropolitan municipalities from different aspects. It can be stated that the regulations made and policies implemented by the central government are as determinative as the decisions taken by the executives in the borrowings of the municipalities. Within the scope of the research, it aims to determine the factors that impact the borrowings of metropolitan municipalities in Turkey. Therefore, the fiscal, political, institutional, demographic, socio-economic, economic and geographical factors that the metropolitan municipalities and the central government are determining have been included in the analysis. Within the scope of the analysis, System Generalized Method of Moments Estimator, one of the dynamic panel data models, was used. The method allows the variables of which executives are determinant to be included in the analysis separately and the effects they create on borrowing to be tested together constitute the original aspects of the research. As a result of the analysis, capital expenditures, operational balance, interest expenditures, ideology and political budget theory, which are the determinants of the metropolitan municipalities, and the shares taken from the general budget tax revenues, population, gross domestic product, and being a touristic city, which are the determinants of the central government, were determined to effect on the debt stock used as the explained variable.*

**Keywords:** *Public Borrowing, Local Borrowing, Liabilities, Factors Explaining Municipal Borrowing, Panel Data Analysis*

## ÖNSÖZ

Geride kalan yaklaşık kırk yıllık dönemde borçluluk düzeyleri artan ve finansman sorunları derinleşen Türkiye'deki belediyelerde borçlanma ihtiyacını doğuran etkenlerin saptanmasının amaçlandığı araştırma kapsamında, eksiklerinin olduğu ön kabulü ile ulaşılan bulgular doğrultusunda yazına katkı sağlamanın yanında karar alıcıların dikkate alıp uygulayabilecekleri öneriler de getirilmiştir.

Keyifli olduğu kadar zorlukları da barındıran ve sabır, fedakârlık ve ciddi emek gerektiren tez sürecimde her koşulda desteklerini yanımda hissettiğim hocalarımı, dostlarımı, büyüklerimi ve ailemi anmak isterim.

İlk olarak akademik yaşamım boyunca bilgi ve birikimini cömertçe paylaşan, tez sürecinde sabrını ve desteğini esirgemeyen ve hayata farklı bir bakış açısı ile yaklaşmamı sağlayan değerli hocam Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA'ya teşekkür ederim. Ayrıca tez sürecinde sorduğum tüm soruları zaman ayırarak sabırlı şekilde yanıtlayan, birlikte aynı kürsüde çalışmaktan keyif aldığım değerli hocam Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ'a da teşekkür ederim. Öte yandan araştırmanın özellikle analiz kısmında desteklerini esirgemeyen Doç. Dr. Z. Berna AYDIN ile Prof. Dr. Kadir Y. ERYİĞİT hocalarıma da teşekkür ederim. Aynı zamanda tezimin niteliğini artırmaya yönelik eleştirilerini ve katkılarını sunan Prof. Dr. Sacit Hadi AKDEDE ile Prof. Dr. Murat ŞEKER hocalarıma teşekkür ederim. Bir dönem birlikte çalışma fırsatı yakaladığım, akademik ve sosyal anlamda vakit geçirmekten keyif aldığım değerli dostum Arş. Gör. Dr. Özlem TÜMER'e, özellikle tezin analiz kısmında ufuk açıcı paylaşımlar yaptığım Arş. Gör. Mine AYDEMİR'e ve Arş. Gör. Çağlayan TABAR'a ve hoşgörülü ve teşvik edici bir ortam yakalamamıza katkı sağlayan tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim. Ayrıca 2211-A Genel Yurt İçi Doktora Burs Programı Bursiyeri olarak lisansüstü araştırmacılara maddi anlamda destek sağlayan TÜBİTAK'a da teşekkürlerimi iletirim. Aynı zamanda eğitim hayatımın kritik sürecinde maddi ve manevi anlamda sağladığı destekler ile olanaklarımı iyileştiren değerli büyüklerim Prof. Dr. Ali Vahap KATKAT ile Prof. Dr. Ramazan DOĞAN'a teşekkürü borç bilirim.

Çalışkan ve eğitimli bir birey olmam yönünde öğütler vererek yetişmemde önemli payları bulunan, 2020 yılında vefat eden aile büyüklerim Selahattin ŞENBAHAR ile Hatice ŞENBAHAR'ı rahmetle anıyorum. Son olarak yaşamım boyunca ihtiyacım olan her türlü olanağı sağlayan, her koşulda yanımda olan ve tez sürecinde de inancımı diri tutmamı ve odaklanmamı kolaylaştıran annem Şerife SERBES ile babam Ramazan SERBES'e sonsuz teşekkür ederim. Benim için yaptıkları fedakârlıkları karşılayamayacağını bilsem de hazırladığım doktora tezini kendilerine adıyorum.

Bursa, 2021

## İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ .....	ii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT .....	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar .....	xii
GRAFİKLER .....	xiii
KISALTMALAR .....	xv
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### MAHALLİ İDARELERDE BORÇLANMANIN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

I. KAMU BORÇLANMASININ BİLEŞENİ OLARAK MAHALLİ İDARELERDE BORÇLANMA .....	7
A. KAMU BORÇLANMASININ TEORİK ALTYAPISI .....	7
1. Kamu Borcunun Tanımı ve Göstergeleri.....	7
2. Kamu Kesiminin Borçlanma Gerekçeleri.....	12
3. Kamu Borcunun Türleri ve Etkileri.....	17
B. MAHALLİ İDARELERDE FİNANSMAN KAYNAKLARI VE BORÇLANMA İLİŞKİSİ .....	25
1. Mahalli İdarelerde Gelir Bölüşümünün Teorik Çerçevesi.....	25
a. Mali Tevzinin Unsuru Olarak Gelir Bölüşümü .....	26
b. Mali Özerklik Kavramı ve Mahiyeti .....	28
c. Mali Yerelleşme Olgusu ve Bileşenleri.....	32
2. Mahalli Finansman Kaynaklarının Türleri.....	38
a. Vergi Gelirlerinin Paylaşımı ve Mahalli Vergi Türleri.....	38
b. İdarelerarası Mali Transferlerin Kullanım Gerekçeleri ve Türleri .....	42
c. Diğer Finansman Kaynakları .....	46
3. Mahalli Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma.....	48
II. MAHALLİ İDARELERİ BORÇLANMAYA YÖNELTEN ETKENLER.....	50
A. MAHALLİ İDARELERİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU ETKENLER .....	51
1. Mali Etkenler .....	51



2. Politik Etkenler .....	57
3. Yönetmel Etkenler .....	62
<b>B. MERKEZİ İDARENİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU ETKENLER.....</b>	<b>67</b>
1. Kurumsal ve Hukuki Düzenlemeler .....	67
2. İktisadi Etkenler .....	70
3. Sosyoekonomik ve Demografik Etkenler .....	74
<b>III. MAHALLİ İDARELERİN BORÇLANMA POLİTİKASININ BELİRLENMESİNDE ETKİLİ OLAN UNSURLAR.....</b>	<b>77</b>
<b>A. BORÇLANMA POLİTİKASINI ŞEKİLLENDİREN AMAÇLAR VE ARAÇLAR .....</b>	<b>78</b>
1. Borçlanma Politikasından Beklenen Amaçlar.....	78
<i>a. Mahalli Hizmetlerin Finansmanının Desteklenmesi .....</i>	<i>78</i>
<i>b. Makroekonomik İstikrarı Tehdit Edici Mali Disiplin Sorunlarının Belirlenmesi, Önlenmesi ve Sürdürülebilirliğin Sağlanması .....</i>	<i>79</i>
(1). Mahalli idarelerde mali disiplinsizlik kaynakları.....	80
(2). Mali disiplini sağlayıcı ve istikrarsızlıkları önleyici mali düzenlemeler .....	82
(3). Sürdürülebilir mali yapının ve borçlanma düzeyinin oluşturulması .....	86
<i>c. Mali Durumun Tespiti ve Düşük Maliyetli Borçlanma Olanaklarının Geliştirilmesi .....</i>	<i>89</i>
2. Mahalli İdarelerin Borçlanma Araçları.....	91
<b>C. ETKİN BORÇLANMA POLİTİKASININ KOŞULLARI.....</b>	<b>95</b>
1. Mali Saydamlığın ve Hesap Verme Sorumluluğunun Güçlendirilmesi....	96
2. Bütçe Yönetiminin Başarısı.....	98
3. Borçlanma Yükümlülüklerine Uyularak Güven Kazanılması .....	99

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN BORÇLANMASI, FİNANSMAN SORUNLARI VE BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞİMİN İNCELENMESİ

<b>I. BELEDİYELERİN BORÇLANMASINI YENİDEN YAPILANDIRAN DÜZENLEMELERE BAKIŞ .....</b>	<b>102</b>
<b>A. BORÇLANMAYI ŞEKİLLENDİREN İKTİSADİ DÜŞÜNCENİN DEĞİŞİMİ VE MALİ BÜYÜKLÜKLERE YANSIMASI.....</b>	<b>102</b>
1. Ülkelerin Borç Birikim Sorunu ve Yapısal Uyumun Doğuşu .....	103
2. Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Yerelleşme Eğiliminde Artış .....	105

3. Hizmetlerin Sunum Yöntemlerinin Değişimi .....	109
<b>B. BORÇLANMANIN KONTROLÜNÜ VE KOŞULLARININ İYİLEŞTİRİLMESİNİ AMAÇLAYAN DÜZENLEMELER .....</b>	<b>112</b>
1. Hukuki Altyapının Oluşturulmasına Yönelik Düzenlemeler .....	112
2. Mali Yapıya İlişkin Düzenlemeler .....	115
a. Mali Göstergelere Yönelik Sayısal Mali Kurallar .....	116
b. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesine Yönelik Kurallar .....	118
c. Başarılı Bütçe Yönetimini Destekleyici Düzenlemeler .....	121
<b>II. BELEDİYELERİ BORÇLANMAYA YÖNELTEN FİNANSMAN SORUNLARI .....</b>	<b>124</b>
<b>A. BELEDİYELERİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU FİNANSMAN SORUNLARI .....</b>	<b>124</b>
1. Mali Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar .....	124
a. Bütçe Açıklarının Süreklilik Kazanması .....	124
b. Yatırımların Finansmanı İçin Yeterli Düzeyde Operasyonel Fazla Yaratılmaması .....	128
c. Katı Harcama Yapısının Doğurduğu Tehditler .....	135
d. İhale Süreçlerinde Yaşanan Usulsüzlüklerin Doğurduğu Maliyetler .....	141
e. Zayıf Mali Özerklik Düzeyinin Yöneticilerin Tercihlerine Yansımalarından Kaynaklanan Sorunlar .....	146
2. Politik Etkenlerden Kaynaklanan Sorunlar .....	149
3. Yönetmelik İlkelere Uyumsuzluktan Kaynaklanan Sorunlar .....	160
<b>B. MERKEZİ İDARENİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU FİNANSMAN SORUNLARI .....</b>	<b>168</b>
1. Gelirlere Yönelik Düzenlemelerin Doğurduğu Yapısal Kısıtlar ve Sorunlar .....	168
2. İktisadi ve Yönetmelik Etkenlerden Kaynaklanan Sorunlar .....	177
a. Belediye Şirketlerine İlişkin Yetersiz Denetimin Doğurduğu Sorunlar .....	178
b. Makroekonomik İstikrarsızlıkların Belediyelerin Mali Yapısına Yansımalarından Kaynaklanan Sorunlar .....	181
3. Sosyoekonomik ve Demografik Faktörlerden Kaynaklanan Sorunlar .....	188
<b>III. BELEDİYELERİN BORÇLARININ GELİŞİMİ VE TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI .....</b>	<b>194</b>

<b>A. BELEDİYELERİN BORÇLANMA OLANAKLARINA GÖRE BORÇLARININ DAĞILIMI</b> .....	194
<b>1. Belediyelerin Yurt İçi Borçlanma Tutarlarının Türlerine Göre Dağılımı</b> .....	194
<i>a. Yurt İçi Borçlanma Tutarlarına Genel Bakış</i> .....	195
<i>b. Yurt İçi Borçlanmanın Bir Bileşeni Olarak Banka Kredileri</i> .....	196
<i>c. Tahvil İhraç Ederek Borçlanma</i> .....	199
<b>2. Belediyelerin Yurt Dışı Borçlanma Tutarlarının Türlerine Göre Dağılımı</b> .....	201
<i>a. Yurt Dışı Borçlanma Tutarlarına Genel Bakış</i> .....	201
<i>b. Hazine Garantili ve Garantisiz Borçlanma ile Dış Borcun İkrarı</i> .....	203
<b>B. BELEDİYELERİN YÜKÜMLÜLÜK CİNSİNDEN BORÇLARININ DAĞILIMI</b> .....	209
<b>1. Kamu İdarelerine Mali Borçlardaki Değişim</b> .....	209
<b>2. Faaliyet Borçlarından Bütçe Emanetlerinin Kullanımının Yaygınlaşması</b> .....	213
<b>3. Emanet Yabancı Kaynaklar Hesabındaki Değişim</b> .....	215
<b>4. Ödenecek Diğer Yükümlülüklerin Gelişimi</b> .....	217
<b>5. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Gelişimi</b> .....	220
<b>6. Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklarındaki Değişim</b> .....	222
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>	
<b>TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BORÇLANMASINI AÇIKLAYAN DEĞİŞKENLERİN ANALİZİ</b>	
<b>I. BELEDİYELERİN BORÇLANMASINA İLİŞKİN YAZIN</b> .....	224
<b>II. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, VERİ SETİ VE OLUŞTURULAN MODELLER</b> .....	261
<b>A. PANEL VERİ ANALİZİ YÖNTEMİNİN TANIMLANMASI</b> .....	261
<b>1. Panel Verilerin Kapsamı ve Üstün Yönleri</b> .....	261
<b>2. Dinamik Panel Veri Modelleri</b> .....	263
<b>3. Dinamik Panel Veri Modellerinde Dikkate Alınması Gereken Testler</b> ..	265
<b>B. VERİ SETİNİN KAPSAMI VE OLUŞTURULAN MODELLER</b> .....	266
<b>1. Veri Setinin Yatay Kesit ve Zaman Boyutları ile Tanıtımı</b> .....	266
<b>2. Değişkenleri Tanımlayıcı Bilgiler</b> .....	268
<i>a. Açıklanan Değişken: Borç Stoku</i> .....	269

<i>b. Büyükşehir Belediyelerinin Belirleyici Olduğu Değişkenler</i> .....	269
<i>c. Merkezi İdarenin Belirleyici Olduğu Değişkenler</i> .....	272
<b>3. Oluşturulan Modeller, Hipotezler ve Beklenen Etkiler</b> .....	274
<b>III. DEĞİŞKENLERE İLİŞKİN İSTATİŐTİKLER VE ULAŞILAN BULGULARIN YORUMLANMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ</b> .....	281
<b>A. TANIMLAYICI İSTATİŐTİKLER VE ULAŞILAN BULGULAR</b> .....	281
<b>1. Modellerde Kullanılan Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler</b> ....	281
<b>2. Bulguların Yorumlanması</b> .....	284
<b>B. YAZIN İLE KARŞILAŞTIRMALI ŞEKİLDE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ</b> .....	293
<b>SONUÇ</b> .....	298
<b>KAYNAKÇA</b> .....	312
<b>EKLER</b> .....	344
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	347

## TABLolar

Tablo 1. İdareler Arasındaki Vergi Paylaşımının Teorik Görünümü .....	41
Tablo 2. Belediyelerin Borçlanmalarının Hukuki Altyapısına İlişkin Düzenlemeler...	115
Tablo 3. Mali Açıldan Sayısal ve İşlemsel Düzenlemeler .....	116
Tablo 4. Büyükşehir Belediyelerinin Operasyonel Dengeleri (2006-2020) .....	132
Tablo 5. Belediyelerin Gelirlerinin Türlerine Göre Esneklikleri (2006-2020) .....	176
Tablo 6. 1994 Krizinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansıması (1990-1995) ...	183
Tablo 7. 2000 ve 2001 Krizlerinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansıması (1996-2002).....	185
Tablo 8. 2008 ve 2018 Krizlerinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansıması (2007-2020).....	186
Tablo 9. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli İç Borçlanma Tutarları (2006-2015).....	195
Tablo 10. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli Dış Borçlanma Tutarları (2006-2015) .	202
Tablo 11. Mahalli İdarelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (1996-2020, Milyon ABD Doları) .....	205
Tablo 12. Mahalli İdarelerin Hazine Garantisiz Dış Kredi Stoku (2011-2020, Milyon ABD Doları) .....	207
Tablo 13. Hazine'nin Mahalli İdarelere İkazdan Doğan Alacakları (2011-2018).....	208
Tablo 14. Araştırmada Verileri Kullanılan Büyükşehir Belediyeleri ve Kodları .....	267
Tablo 15. Modellerde Kullanılan Değişkenlere İlişkin Bilgiler ve Beklenen Etkiler ...	280
Tablo 16. Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler.....	282
Tablo 17. Model-1'de Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi .....	283
Tablo 18. Sistem GMM Tahmin Sonuçları .....	285
Tablo 19. Hipotez Gerçekleşme Sonuçları .....	292

## GRAFİKLER

Grafik 1. Belediyelerin Bütçe Dengeleri ve Bütçe Gelirlerine Oranları (1986-2005)..	126
Grafik 2. Belediyelerin Bütçe Dengelerinin Gelirlerine Oranı (2006-2020) .....	126
Grafik 3. Belediyelerin Yatırım Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (1975-2020) .....	129
Grafik 4. Büyükşehir Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020).....	132
Grafik 5. İl Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020) .....	133
Grafik 6. İlçe ve Belde Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020).....	134
Grafik 7. Belediyelerin Cari ve Personel Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (1975-2005).....	136
Grafik 8. Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (2006-2020).....	138
Grafik 9. Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamaların Bileşenleri (2006-2020)...	139
Grafik 10. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Harcamalarındaki Değişimin Enflasyon Oranları ile Karşılaştırılması (1980-2004) .....	150
Grafik 11. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Harcamalarındaki Değişimin Enflasyon Oranları ile Karşılaştırılması (2006-2020) .....	151
Grafik 12. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Yatırım Harcamalarındaki Değişim (2006-2020).....	155
Grafik 13. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamalarındaki Değişim (2006-2020).....	155
Grafik 14. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Faiz Harcamalarındaki Değişim (2006-2020).....	156
Grafik 15. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Gelirlerindeki ve Harcamalarındaki Değişimin Bütçe Dengesine Yansıması (1980-2004) .....	157
Grafik 16. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Gelirlerindeki ve Harcamalarındaki Değişimin Bütçe Dengesine Yansıması (2006-2020) .....	158
Grafik 17. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Operasyonel Fazlalarındaki Değişim (2006-2020) .....	159
Grafik 18. Belediyelerin Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımları (2006-2020).....	174
Grafik 19. Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Belediyelerin Harcama Türlerinin Bütçe Harcamalarına Oranları (2006-2020) .....	190
Grafik 20. Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Büyükşehir Belediyelerinin Harcama Türlerinin Bütçe Harcamalarına Oranları (2006-2020) .....	192
Grafik 21. Belediyelerin Banka Kredilerinde Yaşanan Değişim (2006-2015).....	198
Grafik 22. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli Kamu İdarelerine Mali Borçlarının Gelişimi (2006-2015).....	210

Grafik 23. Belediyelerin Kısa Vadeli Faaliyet Borçlarının Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015) .....	214
Grafik 24. Belediyelerin Kısa Vadeli Emanet Yabancı Kaynaklarının Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015).....	215
Grafik 25. Belediyelerin Kısa Vadeli Ödenecek Diğer Yükümlülüklerinin Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015).....	217
Grafik 26. Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülüklerin Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015).....	219
Grafik 27. Belediyelerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015) .....	221
Grafik 28. Belediyelerin Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklarının Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015) .....	222

## KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK PARTİ	Adalet ve Kalkınma Partisi
AR(1), AR(2)	Arellano ve Bond Otokorelasyon Testi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BDP	Barış ve Demokrasi Partisi
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
BS	Borç Stoku
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EK	Ekonomik Kriz
FH	Faiz Harcamaları
GASB	Kamu Muhasebe Standartları Kurulu
GBVP	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar
GFSM 2001	Government Finance Statistics Manual 2001
GMM	Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HDP	Halkların Demokratik Partisi
ICMA	Uluslararası Kent Yönetimleri Birliği
IFAC	Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu
IFS	Institute for Fiscal Studies
IMF	Uluslararası Para Fonu
İDEO	İdeoloji
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİDR	Kamu İdareleri Denetim Raporları
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KVYK	Kısa Vadeli Yabancı Kaynak
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MİSAM	Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi
MTV	Motorlu Taşıtlar Vergisi
MYB	Merkezi Yönetim Bütçesi



N	Nüfus
NALAS	Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OLS	En Küçük Kareler Yöntemi
OP	Operasyonel Denge
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
ÖZ	Öz Gelirler
PBT	Politik Bütçe Teorisi
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PH	Personel Harcamaları
PK	Politik Kayırma
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
Sistem GMM	Sistem Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TDK	Türk Dil Kurumu
TK	Turistik Kent Olup Olmama
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UVYK	Uzun Vadeli Yabancı Kaynak
VG	Vergi Gelirleri
WCED	Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu
YFR	Yıllık Faaliyet Raporu
YH	Yatırım Harcamaları
YSK	Yüksek Seçim Kurulu

## GİRİŞ

Kamusal hizmetler, ülkelerin merkezi idareleri ile mahalli idareleri arasında belirlenen görev ve kaynak bölüşümü çerçevesinde sunulmaktadır. Yapılan bölüşüme bağlı olarak mahalli idareler, ülkelerin bazılarında söz konusu hizmetlerin önemli kısmını bazılarında da sınırlı bir kısmını üstlenmektedirler. Her iki yapıda da üstlendikleri hizmetleri idareler arasında yapılan bölüşüm sonucunda elde ettikleri gelirler veya borçlanma ile finanse etmektedirler. Sözü edilen finansmanın sağlanış biçimine ve elde edilen kaynakların kullanımına bağlı olarak idarelerin makroekonomik düzeyde sonuçlar doğurdıkları ve farklı toplumsal kesimleri etkiledikleri bilinmektedir. Ancak her ikisinin dışında aldıkları kararlar ile mali yapılarını etkilemektedirler. Mahalli idarelerin aldıkları kararların olumlu yönleri olduğu kadar olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Söz konusu kararların yaratabilecekleri olumsuz sonuçların azaltılması veya ortadan kaldırılması için merkezi idare mahalli idarelerin yetkilerini sınırlandırabilmektedir. Bu yönüyle mahalli idarelerin mali yapılarını aldıkları kararların yanında merkezi idarenin yaptıkları düzenlemelerin ve izledikleri politikaların da etkiledikleri ifade edilebilir.

Mahalli idareler mali yapıları kapsamında gelirlerine, harcamalarına ve borçlanmalarına yönelik kararlar almaktadırlar. Söz konusu yapının her üç bileşeni de ayrı ayrı veya bir bütün olarak araştırma konusu olmayı sürdürmektedir. Ancak son yıllarda söz konusu üç bileşenden borçlanmanın öne çıktığı belirtilebilir. Çünkü yirminci yüzyılın sonları ile yirmi birinci yüzyılın başlarında gerek merkezi idare gerekse mahalli idareler düzeyinde yüksek borçluluk düzeylerinin yol açtığı krizler ortaya çıkmışlardır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nin eyaletlerinde ortaya çıkan ve idarelerin üstlendikleri temel hizmetlerini sunamamalarına kadar uzanan mali kriz, mahalli idarelerin yaşadıkları krizlere örnek olarak verilebilir. Öte yandan ABD'de finansal kriz olarak başlayıp ardından uluslararası finansın ve ticaretin bütünleşmesi nedeniyle Avrupa kıtasına sıçrayarak borç krizine dönüşen küresel kriz de ülkelerin mahalli idareleri üzerinde yarattığı olumsuz etkiler yönü ile söz konusu kapsamda değerlendirilebilir. Nitekim krizin derinleştiği ve önemli ölçüde hissedildiği Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde mahalli idarelerin gelirlerinin azalmasına karşın harcamalarının artmasına bağlı olarak bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarının arttığı bilinmektedir.

Mahalli idarelerin borçlanmalarını anlamaya ve yüksek düzeye ulaşan borçluluklarının gerek mali yapıları gerekse merkezi idare açısından krize dönüşmesini engellemeye yönelik bir dizi teorik ve ampirik araştırmanın yapıldığı belirtilebilir. Kapsamı oldukça geniş tutulan söz konusu araştırma konularının bir yönünü, mahalli idareleri borçlanmaya yönelten etkenlerin tespit edilmesi oluşturmaktadır. Bu şekilde borçlanmadan kaynaklanan olası sorunların çözümünde odaklanılması gereken faktörün veya faktörlerin netleştirileceği düşünülmektedir. Ancak yapılan araştırmalardan yola çıkarak söz konusu faktörlerin belirlenmesi kadar uygulama aşamasında dikkate alınması da önemlidir. Çünkü esas olarak belirlenen faktörlere ilişkin önlemlerin uygulamaya konulması ile olası istikrarsızlıkların engellenebileceği veya ortadan kaldırılabileceği ifade edilebilir. Bu doğrultuda gereken çözümlerin üretilebilmesi için sözü edilen faktörlerin belirlenmesi ilk aşama, uygulamaya koymaya ilişkin düzenlemeler yapılması da ikinci aşama olarak belirtilebilir.

Mahalli idarelerin borçlanmalarını etkileyen faktörlerin tespit edilip gereken düzenlemelerin yapılması önemlidir. Çünkü borç büyüklüklerinin artmasına bağlı olarak mahalli idarelerin finansman sorunlarının derinleşeceği bilinmektedir. Bu doğrultuda üstlendikleri hizmetleri gerçekleştirmeleri açısından idarelerin olağan gelirleri ve hatta borçlanarak elde ettikleri gelirleri yetersiz kalabilmektedir. Gelir yetersizliği nedeniyle hizmetlerin sunum süreçlerinde yaşanması olası aksaklıkların yanında yüksek fiyattan ve kalitesi düşük şekilde hizmet sunumu gerçekleşebilir. Öte yandan gelirlerin yetersiz oluşu, idarelerin ihale yöntemlerini kullanarak piyasada faaliyet gösteren şirketler ile kurdukları ilişkilere de yansiyabilir. Söz konusu şirketler aldıkları işlerin karşılıklarını mahalli idarelerin zamanında ve eksiksiz şekilde ödemelerini beklemektedirler. Ancak yaşadıkları finansman sorunlarından dolayı idareler söz konusu ödemeleri geciktirebilmektedirler. Böylece her iki kesimde de mahalli idarelere karşı güven kaybı oluştuğu belirtilebilir. Finansman sorunlarının derinleşmesi yalnızca sözü geçen iki kesimde güven kaybına yol açmamaktadır. Söz konusu sorunlara bağlı olarak mahalli idarelere borç vermeyi planlayan tasarruf sahipleri de idarelerin mali durumlarından endişe duymaya başlamaktadırlar. Mali durumlarından yola çıkarak borçlanmaya ilişkin yükümlülüklerini yerine getiremeyeceklerini düşündükleri idarelere borç vermemeyi veya daha yüksek maliyet ile borç vermeyi kararlaştırabilirler. Dolayısıyla mahalli idarelerin farklı kesimler üzerinde yarattıkları etkilerin sonuç olarak mali yapılarına

yansıdıkları belirtilebilir. Çünkü yerel halkta oluşan güven kaybının özellikle seçim öncesi yıllarda mali araçlar kullanılarak telafi edilmesi düşünülebilir. Ayrıca tasarruf sahiplerini ikna etmeye yönelik daha fazla borçlanma maliyetine katlanılabilir. Her iki varsayımın da idarelerin bütçe açıklarını ve borçlanma ihtiyaçlarını artırarak finansman sorunlarını daha da kötüleştirecekleri ifade edilebilir. Böylece mahalli idarelerin finansman sorunları bir sarmala dönüşerek olumsuz anlamda süreklilik kazanabilir. Bu nedenle mahalli idarelerin borçlanmalarını şekillendiren faktörlerin belirlenerek uygulamaya geçirilmesinin öneminin vurgulanması gerekir.

Yapılan araştırmalar sonucunda mahalli idarelerin borçlanmalarını mali, politik, yönetsel, kurumsal, iktisadi, demografik, sosyoekonomik veya coğrafi faktörlerin şekillendirdikleri tespit edilmiştir. Sözü edilen faktörlerin bir kısmında mahalli idarelerin, diğer kısmında da merkezi idarenin belirleyici oldukları bilinmektedir. Dolayısıyla her iki idarenin aldıkları kararlar doğrultusunda şekillendirdikleri faktörlerin mahalli idarelerin borçlanmalarını etkiledikleri ifade edilebilir. Söz konusu faktörlerin belirlenmesine yönelik araştırmaların ABD, İspanya ve Belçika başta olmak üzere Almanya, Fransa, İngiltere, İsveç, İsviçre, İtalya, Japonya, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya ve Şili gibi ülkelerde yapıldıkları saptanmıştır. Söz konusu faktörleri değerlendiren teorik araştırmalar yapılsa da belirli yöntemler kullanılarak yapılan ampirik araştırmaların da yaygın oldukları belirtilebilir. Mahalli idarelerin borçlanmaları ile sözü edilen faktörler arasındaki ilişkileri sadece bir yılı esas alarak test eden araştırmalarda çoklu regresyon yönteminin, birden fazla yılı barındıran araştırmalarda da panel veri analizi yönteminin kullanıldığı tespit edilmiştir. Daha nesnel bulguların elde edilmesine olanak sağladıkları için söz konusu yöntemlerin kullanılmaları önemsenmektedir. Ancak sözü geçen yöntemler kullanılarak Türkiye’de mahalli idarelerin borçlanmalarını şekillendiren faktörleri test eden bir araştırmaya rastlanmamıştır. Aksine mahalli idarelerin borçlanmalarına ilişkin teorik düzeyde, verilerin değerlendirilmesine ve yorumlanmasına yönelik araştırmaların yaygın oldukları bilinmektedir. Ayrıca yapılan araştırmalarda idarelerin borçlanmalarına yol açan etkenler açıklansa da söz konusu etkenlerin belirleyicileri olmaları açısından mahalli veya merkezi idare ayrımının kullanılmadığı da saptanmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan tez kapsamında cevap aranan soru ile söz konusu tezin özgün yönlerinin netleştiği belirtilebilir.

Araştırma kapsamında Türkiye’de mahalli düzeyde borçlanmayı açıklayan faktörlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda daha önce yapılan araştırmalardan farklı olarak söz konusu faktörlerin belirlenmesi için panel veri analizi yönteminin kullanılması tercih edilmiştir. Belirli bir zaman aralığı ile yatay kesitlere (ülke, firma, belediye) ilişkin verilerin birlikte analiz edilmelerine olanak sağlayan söz konusu yöntem ile daha nesnel bulguların elde edileceği düşünülmüştür. Ayrıca test edilecek değişkenler de mahalli idarelerin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları şeklinde ayrılmışlardır. Dolayısıyla belirlenen amacın, kullanılan yöntemin ve değişkenlerin ayrılmasının araştırmanın özgün yönlerini oluşturdukları belirtilebilir.

Türkiye’de mahalli düzeyde borçlanmayı açıklayıcı faktörlerin tespit edilmesi için yalnızca büyükşehir belediyelerine ilişkin veriler analize katılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de diğer mahalli idare türleri olan il özel idareleri, il, ilçe ve belde belediyeleri ile köylerin analiz dışında bırakıldıkları belirtilebilir. Yönettikleri nüfus, elde ettikleri gelirler, yaptıkları harcamalar ve borçlanma büyüklükleri dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin başlıca mahalli idare türü oldukları bilinmektedir. Söz konusu gerekçenin yanında eksikler bulunsa da büyükşehir belediyelerinin verilerine standart şekilde ulaşılabilmektedir. Bu nedenle analiz kapsamında yalnızca büyükşehir belediyelerine ilişkin değişkenler test edilmiştir. Otuz büyükşehir belediyesinin tamamının analize katılması için yedi yıllık döneme (2014-2020) ilişkin verilerin kullanılması kararlaştırılmıştır. Açıklanan değişken olan borçlanmayı temsil etmek üzere söz konusu belediyelerin bilançolarından elde edilen toplam yabancı kaynak tutarları kullanılmıştır. Banka kredileri ile diğer yükümlülüklerden oluştuğu bilinen söz konusu tutarlar aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin borç stoklarına ilişkin büyüklükleri göstermektedir. Açıklayıcı değişkenler olarak da daha önce sözü edilen büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları mali, politik, kurumsal, iktisadi, demografik ve sosyoekonomik faktörler analize katılmışlardır.

Bilançolarından yola çıkarak Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının gerek toplam büyüklükleri gerekse banka kredileri ile kamuya ve piyasada faaliyet gösteren şirketlere olan yükümlülükleri açısından gittikçe arttıkları belirtilebilir. Nitekim söz konusu belediyelerin borçluluklarına ilişkin sorunlar kamuoyuna da yansımaya başlamışlardır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerini borçlanmaya yönelten faktörlerin saptanmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Çünkü borçlara ilişkin

büyükliklerde yaşanan artışa bağlı olarak yerel halk, şirketler veya tasarruf sahipleri açısından ortaya çıkması olası sorunlar ile karşılaşılabilceği ifade edilebilir. Ancak olası sorunların yalnızca sözü edilen kesimlere değil, makroekonomik istikrarı bozarak merkezi idareye de yansiyacakları belirtilebilir. Nitekim özellikle yirminci yüzyılın son çeyrek yıllık döneminde merkezi idarenin bazı mahalli idarelerin borçlarını silmeye, ertelemeye veya taksitlendirmeye yönelik uygulamalara başvurduğu bilinmektedir. Ayrıca doğrudan bir istikrarsızlığa veya krize yol açmasalar da finansman açıklarının bileşenlerinden biri olarak kamu kesimi kaynaklı krizlerin oluşumuna katkı sağladıkları ifade edilebilir. Dolayısıyla mevcut sorunların derinleşmesini ve yaşanan sorunların tekrarlanmasını önlemek için büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarını şekillendiren faktörlerin tespit edilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Böylece elde edilen bulgulardan yola çıkarak büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının azaltılmalarına yönelik önerilerin sunulabileceği belirtilebilir.

Araştırmanın önemine ve gerekliliğine, amacına, yöntemine ve özgün yönlerine ilişkin yapılan açıklamaların ardından oluşturulan planın içeriğine yönelik bilgiler verilerek ana metine geçilebilir. Bu doğrultuda ilk olarak araştırmanın üç bölümden oluştuğu belirtilebilir. İlk bölümde mahalli idarelerin borçlanmalarına ilişkin kuramsal çerçeve ele alınmıştır. Bu kapsamda iki alt başlık oluşturulmuştur. Söz konusu alt başlıkların ilkinde, kamu kesiminin borçlanmasına ilişkin teorik açıklamalar yapılmıştır. İkinci alt başlıkta da mahalli idarelerin finansman kaynaklarının belirlenmesine ilişkin teorik altyapıdan yola çıkarak borçlanmaları ele alınmıştır. İlk bölümün ikinci ana başlığında mahalli idareleri borçlanmaya yönelten etkenlere ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Söz konusu etkenler, daha önce araştırmanın özgün yönlerinin açıklandığı kısımda belirtilen ayırım ile uyumlu şekilde mahalli idarelerin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları olarak iki alt başlıkta ele alınmışlardır. Dolayısıyla söz konusu ikinci ana başlığın özellikle araştırmanın analiz kısmı için bir temel niteliği taşıdığı belirtilebilir. İlk bölümün üçüncü ana başlığının konusunu da mahalli idarelerin izledikleri borçlanma politikaları oluşturmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak söz konusu politikalarından beklenen amaçlar ile borçlanma araçlarına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Ardından da mahalli idarelerin borçlanma politikalarının güçlendirilmesi için dikkate almaları gereken koşullara yer verilmiştir.

İlk bölümde kullanılan başlıklara ilişkin yapılan açıklamaların ardından ikinci bölümün detaylarına yer verilebilir. İlk olarak söz konusu bölümün de üç ana başlıktan oluştuğu belirtilebilir. İlk bölümden farklı olarak ikinci bölümde Türkiye’de belediyelerin finansman sorunlarına ve borçlanmalarına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Bu doğrultuda ikinci bölümün ilk ana başlığında, Türkiye’de kamu kesiminin yeniden yapılandırılma sürecinin belediyelerin mali yapılarına ve borçlanmalarına yansımaları ele alınmıştır. Ayrıca ilk bölümde yer alan teorik çerçeve ile uyumlu şekilde Türkiye’de belediyelerin borçlanma koşullarının iyileştirilmesine yönelik düzenlemeler de açıklanmışlardır. Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya yönettikleri düşünülen faktörlerin incelenmesi ikinci bölümün ikinci ana başlığının konusunu oluşturmaktadır. Bu başlıkta belediyelerin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları faktörler ayrı ayrı ele alınmışlardır. İkinci bölümün üçüncü ana başlığında da Türkiye’de belediyelerin borçlarına ve yükümlülüklerine ilişkin tutarlar incelenmişlerdir.

Araştırmanın üçüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarını açıklayan değişkenlerin saptanmasına yönelik analiz yapılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak analiz kapsamında kullanılacak değişkenlerin belirlenmesine de olanak sağlayan yazın taraması yapılmıştır. Sözü edilen tarama sonucunda uluslararası veya ulusal yazında ulaşılan bulgular üçüncü bölümün ilk ana başlığında özetlenmişlerdir. İkinci ana başlıkta da kullanılan yöntem, veri seti ve değişkenler detaylı şekilde açıklanmışlardır. Son olarak da belirlenen değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistiklerin özetlenmesinin ardından analiz sonucunda elde edilen sonuçlar raporlanıp yorumlanmışlardır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MAHALLİ İDARELERDE BORÇLANMANIN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Çalışmanın birinci bölümünde mahalli idarelerin borçlanmasının teorik çerçevesi ele alınmıştır. Bu doğrultuda üç ana başlık belirlenmiştir. İlk başlıkta kamu borçlanmasının teorik altyapısından yola çıkarak mahalli idarelerin borçlanmasına ilişkin genel açıklamalar yapılmıştır. İkinci ana başlıkta mahalli idarelerin borçlanma ihtiyacının ortaya çıkışında belirleyici olan etkenler açıklanmıştır. Son ana başlıkta da mahalli idarelerin borçlanma politikasının amaçları, araçları ve etkin borçlanma koşulları ele alınmıştır.

#### I. KAMU BORÇLANMASININ BİLEŞENİ OLARAK MAHALLİ İDARELERDE BORÇLANMA

Bu başlıkta ilk olarak kamunun borçlanmasına ilişkin teorik çerçeve açıklanmıştır. Ardından mahalli idarelerde kaynak bölüşümünün teorik esasları ile söz konusu idarelerin borçlanma gerekçeleri ve araçları ele alınmıştır.

##### A. KAMU BORÇLANMASININ TEORİK ALTYAPISI

Bu başlıkta kamu borcu özel tanımları da dikkate alınarak tanımlanmış, kamu borcunun kuramsal kökenleri, gerekçeleri ve yarattığı etkiler açıklanmıştır.

###### *1. Kamu Borcunun Tanımı ve Göstergeleri*

Türk Dil Kurumu (TDK) borç kavramını, “*geri verilmek üzere alınan veya ödenmesi gerekli para veya başka bir şey*” veya “*birine karşı bir şeyi yerine getirme yükümlülüğü*” şeklinde tanımlamıştır. Bu iki tanımdan yola çıkarak kavramın alacaklı, borçlu, ikisi arasında aktarıma konu olan ihtiyaç fazlası ve vade olmak üzere dört temel unsurunun olduğu belirtilebilir. Söz konusu dört unsurun borçlanmanın özünü oluşturduğu ve her türde borç ilişkisi için geçerli olduğu ifade edilebilir. Borç ilişkisinin temelinde borçlu ile alacaklı arasında bir yasal yükümlülük vardır. Bu yükümlülük, borcun anaparasının ve faizinin vadesi geldiğinde borçlu tarafından alacaklıya ödeneceğini ifade etmektedir. Bu yönüyle borçlu ile alacaklı arasında yasal temele



dayanan bir güven ilişkisinin olduğu da belirtilebilir<sup>1</sup>. Bu ilişki temel unsurları yönüyle aynı olsa da niteleyici kavramlar aracılığıyla bir borcun kapsamı ve içeriği diğerinden ayrılabilir. Bu kapsamda kamu, özel, merkezi, mahalli ve belediye gibi kavramlar kullanılarak borç kavramının türü, düzeyi veya ölçeğine ilişkin sınırlarının çizildiği söylenebilir.

Fransızca'da “*Dettes Publiques*” veya “*Credit Public*”, İngilizce'de “*Public Debt*”, “*Government Debt*” veya “*Sovereign Debt*” olarak kullanılan kamu borcu kavramının yerine Türkçe yazında kamu kredisi, devlet borcu, kamusal borç gibi kavramlar da kullanılabilir<sup>2</sup>. Kamu borcu kavramı, kamu kesimi içerisinde yer alan bir idarenin borçlanma aracının sahibine kararlaştırılan tutarda ödeme yapma yükümlülüğünü ifade etmektedir<sup>3</sup>. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri gibi kamu kesimi kapsamına giren idarelerin tümü kamu borcunun borçlusu konumundadırlar<sup>4</sup>. Dolayısıyla mahalli nitelikte bir idare olan belediyenin, gelir-gider eşitsizliğini dengelemek veya yatırımların finansmanını sağlamak için kullandığı kaynaklar kamu borcu kapsamında değerlendirilmektedir.

Kamu kesiminde merkezi ve mahalli düzeyde kamusal hizmetlerin sunumundan sorumlu olan idareler, istihdam edilen personelin maaş ve sosyal güvenlik primleri, kalem, kâğıt, büro malzemesi veya danışmanlık hizmetleri gibi mal ve hizmet alımları, otoyol, köprü veya havalimanı gibi yatırımları için harcamalar yapmaktadırlar. Klasik maliye anlayışı gereği, bu tür kamu harcamalarının finansmanının olağan kabul edilen vergi, harç, mülkiyet ve teşebbüs geliri, para ve vergi cezası ve harcamalara katılma payı gibi kamu gelirleri ile sağlanması esastır<sup>5</sup>. Dolayısıyla klasik yaklaşımın kamu tarafından gerçekleştirilen borçlanmayı olağan kamu geliri olarak kabul etmediği belirtilebilir. Bu anlayışın savunucuları (David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say vb.), kamunun sorumluluklarının sınırlandırılarak yalnızca savunma,

---

<sup>1</sup> Robert L. Asch, *Politics and Public Debt: The Dominion, The Banks and Alberta's Social Credit*, Canada: The University of Alberta Press, 1999, s. 1.

<sup>2</sup> Macit İnce, *Devlet Borçları ve Türkiye*, 6. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2001, s. 1.

<sup>3</sup> James Buchanan, Richard E. Wagner, *Public Debt In A Democratic Society*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1967, s. 3.

<sup>4</sup> Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kamu kesimini oluşturan idareler, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları şeklinde sıralanmıştır.

<sup>5</sup> Sibel Aybarç, “Theory of Public Debt and Current Reflections”, *Public Economics and Finance*, ed. Bernur Açıkgöz, 2019, <https://www.intechopen.com/books/public-economics-and-finance>, s. 1, (17.07.2020).

adalet, güvenlik, mülkiyet hakları, eğitim ve yol, köprü ve kanal gibi altyapı alanlarında hizmet sunması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin sunulması için gerekli olan finansmanın vergiler ile sağlanması gerektiğini belirtmişlerdir. Aksine bir finansman aracı olarak kamu borçlanmasına oldukça temkinli ve katı yaklaşmışlardır. Çünkü aşırı borçluluğa sahip bir devletin ekonomik anlamda yıkıma uğrayacağını düşünmüşlerdir<sup>6</sup>. Ancak iktisadi ve mali anlayışın değişimi ile birlikte kamu borçlanmasına olan bakış da değişime uğramıştır. Bu değişim, kamu borcunun sözü geçen gelirler gibi olağan gelir olarak kabul edilmesini beraberinde getirmiştir. Bu değişimde, ekonomide devlet müdahalesinin yaygınlaşmasının yanında ekonomik kriz, savaş, doğal afet veya virüs salgını gibi olağanüstü nedenler etkili olmuştur. Bu süreçte söz konusu nedenlerin etkisi ile kamu harcamalarının artması, devletin borçlanma ve emisyon gibi yeni gelir kaynaklarına yönelmesine yol açmıştır. Aynı zamanda özellikle 1929 krizi sonrasında azalan toplam talebi artırmak ve makroekonomik istikrarı sağlamak için kamu harcamalarının yanında açık bütçe finansmanının bir mali araç olarak kullanılmaya başlanması kamu borçlanmasının önemini artırmıştır<sup>7</sup>.

Kamu borcu, yaklaşık seksen yıl önce iktisadi, mali ve politik açıdan önemli bir araç olarak kabul edilse de söz konusu yönleri ile özellikle son iki yüzyılda yoğun olarak tartışma konusu olmuştur. Ancak kamu borcunun ortaya çıkması ve şekillenmesi çok daha eski dönemlere dayanmaktadır. Dolayısıyla ortaya çıktığı ilk dönemden günümüze kadar geçen süreçte kamu borcunun anlamının ve içeriğinin değişikliğe uğradığı belirtilebilir. Bu değişimin yönü, borçlanmanın özellikle eski dönemlerde dini ve ahlaki boyutunun, yakın dönemde de iktisadi ve mali boyutunun tartışılması ile şekillenmiştir<sup>8</sup>. Borcun varlığına ilişkin bulgular beş bin yıl öncesine dayansa da kamu borçlanmasının ortaya çıkışı daha sonraki tarihe dayanmaktadır. Kamu borcunun henüz ortaya çıkmadığı ilkel dönemlerde borç olgusunun, herhangi bir karşılık beklenmeksizin hediye şeklinde gerçekleştiği ve para yerine ürünün ödünç verilip alınmasını içerdiği

---

<sup>6</sup> Richard M. Salsman, *The Political Economy of Public Debt*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017, ss. 30-31.

<sup>7</sup> Murat Şeker, “Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri”, *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 2006-1, ss. 78-79.

<sup>8</sup> Tekin Akdemir, Şahin Yeşilyurt, “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 16, 2018, s. 280.

belirtilmiştir. İlerleyen dönemde insanlar arasında tahıl ve metal türünden ürünlerin ödünç alınıp verilmesi de borçlanma olarak kabul edilmiştir<sup>9</sup>. Antik Çağ ile Orta Çağ'da, tarımsal üretime dayalı ve ürettiği ile geçinen bir ekonomik anlayışın varlığı, dönemin yöneticilerinin borçlanması durumunda devlet işlerinde başarısız olduğunun ve kaynakları israf ettiğinin düşünülmesi ve özellikle faize karşı dini ve ahlaki yönden sergilenen olumsuz yaklaşım, servetin hareketliliğine olanak sağlayan araçların, borsanın ve güven unsurlarının oluşmamasına zemin hazırlayarak ödünç alıp verme işlemlerinin gerçekleştirilebileceği mekanizmaların ortaya çıkmasını engellemiştir. Bu nedenlerden dolayı da kamu borçlanmasının sınırlı düzeyde kaldığı belirtilmiştir<sup>10</sup>. Özellikle Orta Çağ'ın son yıllarından başlayarak kamu borçlanmasının hızlanmasına olanak sağlayan gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler, deniz ticaretinin yaygınlaşması, Protestan ahlakın öne çıkması ile borca ve faize olan katı bakış açısının değişerek esnemesi ve sanayi kapitalizmine geçişi hızlandıran aydınlanma ve modernleşme hareketleri şeklinde özetlenebilir<sup>11</sup>. Bu dönemin ardından özellikle İngiltere ile Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayan demokrasi hareketleri sonucunda kralların keyfi vergilendirme yetkisinin sınırlandırılarak parlamentoların kontrolüne geçmesi ile çağdaş kamu maliyesinin temelleri atılmıştır. 1688 yılında İngiltere'de gerçekleşen Muhteşem Devrim (Glorious Revolution) söz konusu hareketlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu yönüyle devrim hareketinin, çağdaş anlamda kamu borçlanmasının başlangıcı olduğu belirtilebilir<sup>12</sup>. Bu doğrultuda vergi, harcama ve borçlanma alanlarında parlamento denetiminin artması, devlet hazinesi ile kralın hazinesinin ayrılması sonucu borcun ödeneceğine ilişkin artan güven ve son olarak piyasa ekonomisi ile bankacılık sisteminde yaşanan gelişmeler, kamu borcunun meşruiyetinin sağlanmasının yanında yaygınlaşmasını da kolaylaştırmıştır<sup>13</sup>. Böylece günümüzde ekonomik, mali ve politik yapının önemli bileşenlerinden olan ve hatta günümüzde krizlerin temelini oluşturan kamu borçları daha yoğun ve detaylı şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla geçmiş dönemlerde dini, ahlaki, ekonomik veya mali nedenler doğrultusunda tercih

---

<sup>9</sup> Stephen G. Cecchetti, Kermit L. Schoenholtz, *Money, Banking, and Financial Markets*, Fifth Edition, United States: McGraw-Hill Education, 2017, s. 75; Sidney Homer, Richard Sylla, *A History of Interest Rates*, Fourth Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, 2005, s. 17.

<sup>10</sup> Boris Sokolov, Yana Sokolova, "The History of Government Debt Justification", *Economics and Management*, Vol: 17, No: 3, 2012, ss. 922-923; A. M. Andreades, *A History of Greek Public Finance*, Cambridge: Harvard University Press, 1933, ss. 169-171.

<sup>11</sup> Detaylı bilgi için Akdemir, Yeşilyurt, a.g.m., ss. 283-285.

<sup>12</sup> Salsman, a.g.e., ss. 14-15.

<sup>13</sup> Sokolov, Sokolova, a.g.m. s. 923.

edilmeyen ya da olağanüstü gelir kaynağı olarak düşünülen kamu borçlanması, günümüzün iktisadi ve mali yapısında devletlerin kamu gelirleri içerisinde en büyük paya sahip olan vergilerin ardından önemli gelir kaynaklarından biri olarak kabul edilmektedir<sup>14</sup>. Ayrıca devletler açısından vergilemeye kıyasla siyasi ve idari anlamda daha az maliyetli olması ve daha kolay elde edilebilmesi yönleriyle de yoğun şekilde tercih edilmektedir<sup>15</sup>.

Kamu borçları, özellikle 1970’li yıllardan itibaren artarak ülkelerin önemli makroekonomik sorunlarından biri olmuş ve hatta yakın dönemde ekonomik krizlerin ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde de etkili olmuştur. Bu doğrultuda özellikle uluslararası kuruluşların çalışmaları ile ülkeler arasında karşılaştırmalara olanak sağlamanın yanında sürdürülebilirliğin de desteklenmesi için kamu borcu kavramı daha detaylı şekilde tanımlanmıştır<sup>16</sup>. Dolayısıyla kamu borcundan türetilen farklı tanımlara yer verilmesi söz konusu kavramın daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayabilir. Bu doğrultuda kullanılan tanımlardan ilki kamu kesimi borçlanma gereğidir. *Kamunun borçlanma gereği*, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması sonucu ortaya çıkan finansman açığından kaynaklanmaktadır. 1970’li yılların sonlarında geliştirilen ve 1980’li yıllar ile birlikte Türkiye’de kullanılmaya başlanan kavram, Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından kamu borcunun tanımlanmasına ilişkin sıklıkla kullanılan göstergelerden biridir<sup>17</sup>. Kamu kesiminin kapsamı ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği için kesin bir hesaplama yöntemi verilemese de kamu kesimi borçlanma gereğine, kamu kesimi açığının gayri safi milli hasılaya (GSMH) oranlanması ile ulaşıldığı belirtilebilir<sup>18,19</sup>. *Borç stoku* kavramı da ülkelerin borçluluk durumlarını yansıtan kamu borcunun özel tanımlarından biri olarak değerlendirilebilir. Kamu borç yönetimi ve mali

<sup>14</sup> Ahmet Ulusoy, *Devlet Borçlanması*, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2018, ss. 8-9.

<sup>15</sup> S. Çağrı Esener, *Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de İktisadi ve Mali Yapı Üzerindeki Etkileri Çerçevesinde Dış Borçlanmanın Belirleyicilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi: 1980-2010*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s. 11.

<sup>16</sup> Nilüfer Turan, “Kamu Borcunun Tanımı: Borç İstatistikleri Açısından Önemi, Mevcut Durum, Sorunlar ve Türkiye Uygulaması”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 164, Ocak-Haziran 2013, s. 167.

<sup>17</sup> Esener, a.g.e., s. 14; Murat Demir, Savaş Çevik, M. Kemal Beşer, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerinden Bir İnceleme”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: XX, Sayı: 1, 2005, s. 249.

<sup>18</sup> Mahfi Eğilmez, *Hazine*, 5. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2006, ss. 64-65.

<sup>19</sup> Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereği; merkezi yönetim bütçe açığı, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) finansman açıkları, bütçe dışı fonların finansman açıkları, mahalli idarelerin finansman açıkları, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları ve döner sermayeli kuruluşların finansman açıklarından oluşan kamu kesimi açığının GSMH’ye oranlanması ile hesaplanır (Eğilmez, 2006: 65).

sürdürülebilirlik açısından önemli göstergelerden biri olarak kabul edilen<sup>20</sup> kamu borç stoku, kamunun belirli bir dönemdeki iç ve dış borçlarının toplam tutarını göstermektedir<sup>21</sup>. Öte yandan belirli bir dönemdeki kamu borç stokunun ülke GSMH'sine oranı da borç yükü kavramını yansıtmaktadır. Son olarak *borç servisi* kavramına da kamu borcunun özel tanımları kapsamında yer verilebilir. Dar anlamı ile borç servisi, bir ülkenin belirli bir yıl içerisinde ödemek ile yükümlü olduğu anapara ve faiz ödemelerinin toplamı şeklinde tanımlanmaktadır<sup>22</sup>. Borç servisi kavramının geniş anlamına odaklanıldığında, borçlanma sonucu oluşan anapara, faiz ve komisyon giderlerinin ödenmesinin yanında erteleme, tahkim veya konsolidasyon gibi yöntemler ile mevcut borcun vadesinin uzatılması, faizinin değiştirilmesi (değiştirme ve konversiyon) ve borcun sermayeye dönüştürülmesi şeklinde sıralanabilen karmaşık işlemleri kapsadığı belirtilebilir<sup>23</sup>.

## **2. Kamu Kesiminin Borçlanma Gerekçeleri**

Kamu kesiminin borçlanmasına yol açan gerekçeler, ülkelerin iktisadi, mali, politik ve kurumsal yapıları tarafından şekillendirilmektedir. Dolayısıyla borçlanma gerekçeleri ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkenin farklı dönemlerinde bile farklılık gösterebilmektedir. Ancak farklılıklar olsa da kamu kesiminin borçlanmasını açıklayan gerekçeler her bir ülke için genel başlıklar altında toplanabilmiştir. Bu gerekçeler, bütçe/kamu açıklarının, olağanüstü harcamaların ve büyük çaplı yatırımların finansmanının sağlanması, borç yönetiminin gerçekleştirilmesi, kaynakların etkin dağılımı, makroekonomik istikrarın sağlanması ve kalkınmanın desteklenmesi şeklinde sıralanabilir<sup>24</sup>.

Kamunun borçlanma gerekçelerinin temeli, harcamaların gelirleri aşması sonucu oluşan finansman ihtiyacına dayanmaktadır. Bu ihtiyacın ortaya çıkmasına farklı

---

<sup>20</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 17; Reşat Ceylan, "Türkiye'de Mali Sürdürülebilirlik Göstergeleri İstikrarlı Mı?", *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010, s. 389.

<sup>21</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 77.

<sup>22</sup> Sami Buhur, "Türkiye'nin Kamu Sektörü Borç Trendinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 38, 2017, s. 170.

<sup>23</sup> Eğilmez, a.g.e., s. 78.

<sup>24</sup> Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2014, s. 464.

etkenler yol açabilir<sup>25</sup>. Bu etkenlerden biri, bütçe hazırlık sürecinde öngörülemeyen veya öngörülse dahi doğuracağı maliyeti kesin olarak hesaplanamayan savaş, deprem, sel, yangın veya salgın<sup>26</sup> gibi olağanüstü olaylardır. Bir mali yıl içerisinde bu tür olayların gerçekleşmesi durumunda yedek ödenek veya ek ödenek gibi araçların kullanılabilmesi kabul edilmiştir. Ancak söz konusu araçlar ile ayrılan tutarlar, olağanüstü durumun bütçe üzerinde harcama yönü ile oluşan yükü telafi etme açısından sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle öngörülemeyen olayların kamu borçlanması ile finanse edilebileceği kabul görmektedir<sup>27</sup>. Kamu kesiminin veya merkezi yönetim bütçesinin açık vermesi yalnızca olağanüstü olaylar çerçevesinde gerçekleşmemektedir. Açığın finansman tercihleri, vergilendirme kapasitesi veya idarenin vergi toplamadaki başarısı ile bütçe harcamalarının dağılımı da açıkların oluşumunda ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacının artışında etkili olabilmektedir. Devlet bütçe açığını öncelikli olarak harcamaları kısarak azaltabilir. Ayrıca mevcut vergi oranlarını artırarak ya da sürekli veya bir defaya özgü yeni vergileri yürürlüğe koyarak da açığı azaltabilir. Ancak her iki yöntemin iktisadi, mali ve politik maliyetleri ile olası sosyal refah kaybını düşünerek kamu borçlanmasını tercih edebilir. Öte yandan vergilerin toplanması için oluşturulan idari yapının nitelik ve nicelik yönünden yetersiz olması ile kamu borcuna başvuru arasında ilişki kurulabilir. Çünkü vergi yönetiminin yetersizliği, mükelleflerin gelir, harcama ve servetleri üzerinden vergi alınabileceği sınırı gösteren vergi kapasitesini etkileyen faktörlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bir ülkede iyi örgütlenememiş vergi yönetiminin bir sonucu olarak vergi kayıp ve kaçakları artarak vergilendirme kapasitesini azaltabilmektedir. Bu kayıp ve kaçaklar nedeniyle beklenen tutarın altında vergi geliri elde edildiği için oluşması olası açık da borçlanma ile finanse

---

<sup>25</sup> Vito Tanzi, Mario I. Blejer, “Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries”, *The Economics of Public Debt*, ed. Kenneth J. Arrow ve Michael J. Boskin, London: Palgrave Macmillan, 1988, s. 231.

<sup>26</sup> 2019 yılının Aralık ayında Çin’in Wuhan kentinde ortaya çıkarak hızla tüm dünyaya yayılan ve 2020 yılının Mart ayından itibaren Türkiye’de de görülmeye başlayan COVID-19 hastalığı nedeniyle ülkeler ekonomik ve mali açıdan zor bir döneme girmiştir. Türkiye’de sağlık harcamaları başta olmak üzere kamu harcamalarında yaşanan artışın doğurduğu maliyet olağan kamu gelirleri ile karşılanamamıştır. Bu doğrultuda 2020 yılı için 138,8 milyar TL olarak tahmin edilen merkezi yönetim bütçe açığı, ilk 7 aylık dönemin sonunda aşılıp 139,1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2020 mali yılı sonunda da söz konusu açık 172,7 milyar TL’ye ulaşmıştır. Dolayısıyla pandemi koşullarının harcama artışını tetikleyerek bütçe açığını ve net borçlanma ihtiyacını arttığı belirtilebilir.

<sup>27</sup> İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, ss. 265-266.

edilmektedir<sup>28</sup>. Bütçenin harcama yapısında personel, faiz veya sosyal güvenlik devlet primleri gibi isteğe bağlı olmayan ve hızlı şekilde ertelenemeyen, azaltılamayan ve iptal edilmesi kolay olmayan katı nitelikteki harcamaların ağırlığının artması ile mali disiplinin bozularak bütçe açığının ve kamu borçlanma gereğinin de artabileceği belirtilmiştir<sup>29</sup>. Çünkü bu tür harcamalar her bütçe yılında kesintisiz şekilde tekrar ederek yöneticinin hareket alanını kısıtlamanın yanında kamu harcama artışını da tetikleyerek kamu borçlarının birikmesine de yol açabilmektedir<sup>30</sup>.

Bir mali yıl içerisinde gelirler ile giderler arasında yer ve zaman bakımından oluşan uyumsuzluğun giderilmesine yönelik işlemler de kamu borcunun gerekçesini oluşturmaktadır. Bu tür borçlanmanın bütçenin uygulanması sırasında oluşan teknik işlemlerden kaynaklandığı belirtilebilir. Bu işlemlerin bir yönünü, bir ülkede bölgeler veya kentler arasında toplanan gelir büyüklüğü ile gerçekleştirilen harcama tutarının dengeli dağılmaması sonucu oluşan uyumsuzluk oluşturmaktadır. Dolayısıyla söz konusu uyumsuzluğun dengelenebilmesi için gelir fazlasının bulunduğu yerden harcama fazlasının bulunduğu yere kaynak akışının sağlanması gerekmektedir<sup>31</sup>. Gelirler ile giderler arasında yer yönünden oluşan uyumsuzluk zaman yönüyle de ortaya çıkabilir. Bu uyumsuzluk da bütçe gelirlerinin mali yılın belirli dönemlerinde toplanmasına rağmen, harcamaların sürekli şekilde gerçekleştirilme zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Her ayın on beşinde yapılan kamu personel ödemeleri söz konusu zorunluluğa bir örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca yatırımlar için büyük tutarda ödemelerin yapıldığı aylarda giderlerin gelirleri aşması sonucunda da geçici nitelikte açık oluşabilir. Dolayısıyla ilgili dönemde gelirlerin ödemelerin tamamlanması için yeterli olmayacağı düşünüldüğünde gerekli olan kaynak borçlanma aracılığıyla sağlanabilir<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Kemal Çakman, “Türkiye’nin Kamu Maliyesi Sorunu: Kökenleri, Uzantıları, Oluşumunda Vergi Kaçakçılığının Oynadığı Rol ve Bunların Ekonomik-Sosyal ve Politik İmleri”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 7, Sayı: 20, 1996, ss. 15-16; Yüksel Bayraktar, *Türkiye’de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018, s. 132.

<sup>29</sup> International Monetary Fund (IMF), *Turkey in Transition: Time for a Fiscal Policy Pivot?*, Report No: 85104-TR, 2014, s. 11.

<sup>30</sup> Cem Çebi, “Bütçe Harcama Katılığı”, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi Notları*, Sayı: 2015-23, 2015, s. 4.

<sup>31</sup> Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, Güncellenmiş 9. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2019, s. 332.

<sup>32</sup> Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003, s. 421.

Kamu borçlanması, bir ülkenin kalkınma sürecinde gerekli olan büyük ölçekli altyapı yatırımlarının finansmanı için de kullanılmaktadır. Bu tür yatırımların özelliği, tamamlanması için uzun yıllara ve önemli düzeyde kaynağa ihtiyaç duyulmasıdır. Bu nedenle özellikle tasarruf birikimi yetersiz olan ülkeler için söz konusu yatırımların finansmanının kim tarafından ve hangi mali araç kullanılarak sağlanacağına belirlenmesi önemlidir. Bu tür yatırımların kamu tarafından ve yalnızca olağan gelirler kullanılarak finanse edilmesi her koşulda akılcı görünmemektedir. Çünkü büyük ölçekli yatırımların mali yıl bütçesinden finanse edileceğinin karşılaştırılması durumunda, diğer kamusal hizmetlerin aksaması veya yatırımların tahmin edilenden daha uzun sürede tamamlanması gibi sorunlar ile karşılaşılabilir. Ayrıca yatırımların finansmanını desteklemek için mükellefler üzerindeki vergi yükü de artırılabilir<sup>33</sup>. Bu tür olumsuz yönleri dikkate alınarak büyük ölçekli yatırımların finansmanında borçlanmanın kullanılabilirliği kabul edilmiştir. Nitekim kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile finanse edilmesini savunan klasik iktisatçılar da büyük ölçekli yatırımların finansmanının borçlanma ile gerçekleştirilebileceğini ifade etmişlerdir<sup>34</sup>. Köprü, otoyol, demiryolu, metro ve hastane gibi yatırımlar büyük ölçekli yatırımlara örnek olarak sıralanabilir. Bu tür yatırımlar özellikle II. Dünya Savaşı'nın doğurduğu yıkımı gidermek için devlet tarafından finanse edilmiştir. İzleyen yıllarda da refah devleti anlayışının yaygınlaşması ile devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve kamusal hizmetlerin finansmanında bütçenin açık vermesi olağan karşılanmıştır. Bu doğrultuda ülkelerin kamu borçluluk düzeylerinde de artış yaşanmıştır. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan kriz ile devletin ekonomiye müdahalesinin etkinlik kaybına yol açarak büyümeyi yavaşlattığı ve özellikle kamu borç birikimi yönüyle kamu maliyesinin yükünün artırıldığı ileri sürülmüştür<sup>35</sup>. Bu doğrultuda ulaştırma, enerji, sağlık ve eğitim gibi sektörlerde büyük ölçekli yatırımların kamunun ve özel sektörün işbirliği esasına dayanan modeller ile gerçekleştirilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu modelde kamu ile özel sektör arasında yatırım projesinin maliyetleri, riskleri ve getirilerinin

---

<sup>33</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 32.

<sup>34</sup> Hülya Kirmanoğlu, *Kamu Ekonomisi Analizi*, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2019, s. 19.

<sup>35</sup> Mustafa Sakal, *Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003, s. 7.



paylaşıldığı ifade edilmiştir<sup>36</sup>. Bu paylaşımın boyutlarından birini de kamunun özel sektöre garanti sağlayarak yatırımın gerçekleşme aşamasında doğabilecek riskleri ortadan kaldırması oluşturmaktadır. Özel sektör yatırımcısının borcunu üstlenim taahhüdü, hizmet satın alım garantisi veya enflasyon ve kur riski üstlenimi söz konusu garantiler olarak sıralanabilir<sup>37</sup>. Kamunun sağladığı garantiler ile özel sektör, yatırım projelerinin finansmanı için uluslararası kuruluşlardan kredi temin edebilmektedir. Ancak ilk bakışta özel sektörün sorumluluğunda yer alan kredilerin, kur riski veya politik risk nedeniyle ödenememesi durumunda kamu kesimi tarafından yüklenileceği için kamu borcuna dönüşmesi söz konusudur<sup>38</sup>. Dolayısıyla kamunun yeni modelde dolaylı şekilde olsa da büyük ölçekli yatırımlar için borçlanmayı sürdürdüğü belirtilebilir.

Kamu kesiminde borçlanmanın gerekçelerinden bir diğerini, maliye politikasının amaçları arasında yer alan makroekonomik istikrarı sağlamak oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda borcun kaynağının, miktarının, vadesinin veya oranının doğru şekilde belirlenmesi önemlidir<sup>39</sup>. Dolayısıyla bir ekonomide durgunluk ve enflasyon dönemlerinde uygulanan borçlanma politikaları değişiklik göstermektedir.

Devlet, toplam arzın talebi aştığı, ekonomik faaliyetlerin yavaşladığı, milli gelirin düşük oranda arttığı veya artmadığı durgunluk döneminde genişletici maliye politikalarını tercih etmektedir. Bu dönemde devletin kamu harcamalarını artırması ve vergileri kısması sonucu oluşan bütçe açığını borçlanma ile finanse etmesi toplam talebi hızlı şekilde artırabilir. Bu dönemde kamu borçlanmasının, kişi ve firmalar ile ticari bankaların atıl tuttukları fonlardan gerçekleştirilmesi durumunda genişletici etkinin sağlanacağı düşünülmektedir. Ancak borçlanmanın para basarak Merkez Bankası'ndan gerçekleştirilmesi, genişletici maliye politikasının en etkin yolu olarak kabul edilmektedir. Bu tür borçlanmanın en etkin tercih olduğu düşünülse de devletin söz konusu aracı sürekli kullanarak enflasyonist istikrarsızlığa yol açabileceği kaygısı ile

<sup>36</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2018, s. 8.

<sup>37</sup> Arkan Yusufoglu, "Kamu Özel Ortaklığı Projelerinde Koşullu Yükümlülükler ve Mali Riskler: Avrasya Tüneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim Köprüleri Üzerine Bir Değerlendirme", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, 2017, s. 167.

<sup>38</sup> Mircan Tokatlıoğlu, Semih Şen, "Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye", *International Journal of Public Finance*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2019, s. 221.

<sup>39</sup> Mircan Tokatlıoğlu, Ufuk Selen, *Maliye Politikası*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2017, ss. 39-40.

kurala bağlanarak engellenmiştir. Durgunluk döneminde borçlanmanın kaynağı kadar vadesi de önemlidir. Bu dönemde öncelikli olarak faiz oranlarının düşük olması nedeniyle kısa vadeli borçlanma tercih edilmektedir. Ancak karlılığı yüksek yatırımlarda kullanılmak koşulu ile uzun vadeli borçlanmaya da başvurulabilir<sup>40</sup>.

Fiyatlar genel düzeyinin sürekli yükseldiği dönemde devletten toplam talebi daraltıcı politikaları uygulaması beklenmektedir. Bu dönemde kamu harcamalarının kısılması ve vergilerin artırılması tercih edilerek tüketim ve yatırım kararlarının geleceğe ertelenmesi sağlanabilir. Borçlanma politikası da toplam talebin kısılmasında önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde kamu borçlanmasının etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için devletin kişilerden, firmalardan ve ticari bankalardan borçlanmayı tercih etmesi gerekmektedir. Böylece devlet, kişilerin ve firmaların özel tüketimlerini ve yatırımlarını azaltarak toplam talep ile arzı dengeleyebilir. Ancak enflasyon döneminde, piyasaya ek bir satın alma gücü sunarak genişletici etki yarattığı için Merkez Bankası'ndan borçlanmanın tercih edilmesi doğru değildir. Bu dönemde borcun vadesi açısından bakıldığında, ekonomik birimlerin tüketim ve yatırım kararlarını daha uzun döneme ötelemesi yönüyle uzun vadeli borçlanmanın tercih edildiği belirtilebilir<sup>41</sup>.

### ***3. Kamu Borcunun Türleri ve Etkileri***

Kamu borçlarının özellikleri ile iktisadi ve mali anlamda doğurdıkları etkilerin tespit edilebilmesi için süreleri, zorunlu olup olmamaları veya elde edildikleri kaynaklar açısından sınıflandırılması gerekli görülmüştür<sup>42</sup>.

Kamu borçları süreleri yönüyle iki farklı şekilde sınıflandırılmaktadır. İlk sınıflandırmada kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere üçlü ayırım; ikinci sınıflandırmada ise kısa ve uzun vadeli kamu borçları şeklinde ikili ayırım esas alınmaktadır. Maliye yazınında daha yaygın olarak kullanılan ikili ayırımda kamu borçları, vadenin bir yıl veya daha azı ile sınırlı olması durumunda kısa vadeli, bir yılı aşması durumunda ise

---

<sup>40</sup> Beyhan Ataç, *Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013, ss. 199-201.

<sup>41</sup> Abuzer Pınar, *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, 8. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015, s. 89; Türk, a.g.e., s. 269.

<sup>42</sup> İnce, a.g.e., s. 33; Ulusoy, a.g.e., s. 38.

uzun vadeli şekilde tanımlanmaktadır<sup>43</sup>. Ayrıca kamu borçları, alacaklının borçlanma kararını almasında serbest olup olmaması yönüyle isteğe bağlı ve zorunlu borçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu borçlanmasının alacaklının isteğine bırakılması olağan durum olarak görülmektedir. Bu borçlanma ile kamu, borcun vadesini, miktarını, faiz oranını ve sunacağı diğer çıkarları belirleyerek ihraç ettiği tahvilleri alacaklının ilgisine sunmaktadır. Bu tür borçlanmada alacaklı, belirlenen koşulları ve kendisine sağlanan çıkarları dikkate alarak borçlanma kararını alıp almama konusunda serbesttir. Aksine kamu, alacaklının iradesini dikkate almayarak kişileri veya kurumları, koşulları belirlenmiş tahvilleri satın almaya zorlayabilmektedir. Bu tür borçlanma ile kişilerin ve kurumların birikimlerinin kamu kesimine aktarılması amaçlanmaktadır. Zorunluluk unsuru içermesi yönüyle vergiye benzese de alacaklının belirli bir vade sonunda bireysel bir çıkar (faiz) sağlaması nedeniyle vergiden ayrılmaktadır<sup>44,45</sup>. Son olarak kamu borçları elde edildikleri kaynaklar yönüyle iç ve dış borçlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu borcunun iç veya dış borç olarak tanımlanabilmesi için belirli ölçütler dikkate alınmaktadır. Bu doğrultuda kamu borcu, ulusal piyasadan, ülkenin kendi uyruğunda yer alan vatandaşından sağlanması veya yerli para cinsinden elde edilip ödenmesinin kararlaştırılması durumunda iç borç olarak kabul edilmektedir. Ancak yabancı piyasalardan, yabancı uyruklu alacaklılardan sağlanması ve aynı zamanda yabancı para ile elde edilip ödenmesi kamu borcuna dış kaynak niteliği kazandırmaktadır<sup>46</sup>.

Kamu harcamalarının öncelikli finansman kaynağının vergiler olduğu kabul edilmektedir. Ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde vergilemenin iktisadi, mali ve politik sınırlarına ulaşıldığının düşünülmesi veya vergilerin toplanmasına ilişkin yapısal sorunların varlığı harcamaların borçlanma ile finanse edilme durumunu ortaya çıkarmıştır<sup>47</sup>. Bu doğrultuda ülkeler kamu harcamalarının finansmanında artan şekilde kamu borçlanmasına başvurmayı tercih etmektedirler. Bu yönde bir tercih kamu

---

<sup>43</sup> Sevinç Yaraşır Tülümce, Ersin Yavuz, “Türkiye’de Borçlanma ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, ICMEB17 Özel Sayısı, 2017, s. 1035.

<sup>44</sup> Akdoğan, a.g.e., ss. 465-466; Bulutoğlu, a.g.e., s. 421.

<sup>45</sup> Bu yönüyle kamu borçlanmasının çift karakterli bir gelir türü olduğu ifade edilmektedir (Türk, 2011: 264).

<sup>46</sup> Osman N. Torun, “Devletlerarası Borçlar”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Sayı: 4, 1958, ss. 122-123.

<sup>47</sup> Hüseyin Şen, İsa Sağbaş, Abdullah Keskin, *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası: Teori ve Türkiye Uygulaması*, 2. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi, 2007, s. 89.

borçlarının iktisadi, mali ve sosyal yapı üzerinde doğurması olası etkilerinin güçlenmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle kamu borçlarının çeşitli göstergeler üzerinde oluşturduğu etkilerin saptanması önemlidir<sup>48,49</sup>.

Kamu borçlanmasının üzerinde etki doğurduğu göstergelerden ilki tüketim düzeyidir. Kamu borcunun vadesi, türü, kaynağı, miktarı ve oranı tüketim düzeyi üzerinde belirleyici olmaktadır<sup>50</sup>. Kamu borçlanması ile tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı ve genişletici olmak üzere iki yönlü etki yaratılmaktadır. Özellikle zorunlu kamu borçlanması ile bireylerin satın alma güçleri azaltılarak daraltıcı etkiler oluşturulabilir. Ayrıca fiyatlar genel düzeyinin yükseldiği dönemlerde borçlanma politikası kullanılarak toplam talebi daraltıcı etkiler ortaya çıkarılabilir. Aksine vadesi geldiğinde borcun anapara ve faiz ödemelerinin gerçekleştirilmesi ile genişletici etki doğmaktadır. Aynı zamanda kamu borçlanması ile elde edilen kaynağın kamu harcamasına dönüşerek ekonomiye katılması sonucunda da genişletici etkinin oluşması beklenmektedir<sup>51</sup>. Öte yandan alacaklının vade sonunda elde edeceği anapara ve faiz gelirin vergi gelirleri ile finanse edileceğini düşünmemesi varsayımı altında, kamu tarafından ihraç edilen borçlanma senetlerini servetinin bir parçası olarak kabul ederek kendisini daha zengin hissedebileceği ifade edilmektedir. Net servet etkisi kavramı ile açıklanan söz konusu durum çerçevesinde alacaklının daha fazla harcama yapma eğiliminde olarak tüketimini ve dolayısıyla toplam talebi artıracakları ileri sürülmektedir<sup>52</sup>.

Kamu borçlanmasından elde edilen kaynağın kullanılması ile faiz oranı ve yatırım göstergeleri üzerinde de etki yaratılmaktadır. Tasarruf birikimi ile finansal piyasaların yeterince gelişmediği ve rekabetçi bir bankacılık sisteminin olmadığı ülkelerde, kamu açıklarının borçlanma ile finanse edilmesi faiz oranlarını yükselterek borçlanma maliyetinin artmasına neden olmaktadır. Kamunun finansman açığının süreklilik kazanması durumunda, temel kamu geliri olarak kabul edilen vergilerin açığın

---

<sup>48</sup> Cansu Özçelik, “Devlet Borçlarının Etkileri”, *Devlet Borçları ve Kamu Borç Yönetimi*, ed. Bernur Açıkgöz, Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım, 2020, s. 135.

<sup>49</sup> Kamu borçlanmasının iktisadi ve mali açıdan ortaya çıkardığı etkilere ilişkin yazın incelendiğinde, ağırlıklı olarak iç ve dış borçlanma ayrımının esas alındığı görülmektedir. Ayrıca söz konusu ayrımdan yola çıkılarak kısa ve uzun vadeli borçların doğurduğu etkilere de yer verilmektedir.

<sup>50</sup> Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s. 39.

<sup>51</sup> Akdoğan, a.g.e., ss. 470-471.

<sup>52</sup> A. Sema Gürler, *Devlet İç Borç Yönetimi: OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, 1998, ss. 21-22; Ulusoy, a.g.e., s. 266.

kapatılmasında yetersiz kalması beklenmektedir. Dolayısıyla mevcut borçların ödenebilmesi borçlanma ile yaratılan yeni gelirleri gerektirmektedir. Bu doğrultuda mevcut kamu borcunun yeni borçlanma ile finanse edilmesi borcun güçlkle çevrildiği algısını oluşturarak faiz maliyetini artırmaktadır<sup>53</sup>. Bu artış da bütçeye yansiyarak faiz harcamalarının payının artmasını tetikleyebilmektedir<sup>54</sup>. Öte yandan kamunun borçlanmaya başvurması durumunda özel sektörün kullanabileceği kaynakları ve dolayısıyla yatırımları azaltıcı etki ortaya çıkabilmektedir. Harcamaların gerçekleştirilmesi açısından daha verimli olduğu varsayılan özel sektörün kullanabileceği kaynakların kamu borçlanması ile azaltılması sonucu özel kesimin yatırımlarında ve aynı zamanda üretim kapasitesinde düşüş yaşanabileceği kabul edilmektedir. Kamunun borçlanarak özel sektör üzerinde doğurduğu söz konusu etki iktisadi ve mali yazında dışlama (crowding-out) etkisi kavramı ile açıklanmaktadır<sup>55</sup>. Bu nedenle klasik görüşte olan iktisatçılar kamu borçlanmasına yalnızca uzun vadeli yatırım harcamalarının finansmanı (altın kural) için başvurulmasını gerektiğini savunmaktadırlar<sup>56</sup>. Çünkü bu tür yatırımların gelecekte ekonominin üretim kapasitesini artırarak ek gelir yaratacağı ve söz konusu gelirin borcun anapara ve faizinin ödenmesinde kullanılabilceği kabul edilmektedir. Aksine kamunun tüketim amaçlı borçlanması durumunda, cari harcamalarını artırarak gelecekteki harcama olanaklarını sınırlayacağı ve bu nedenle gelecekte tüketim harcamalarının sürdürülmesi için daha fazla fedakârlığa ihtiyaç duyulabileceği ifade edilmektedir<sup>57</sup>. Klasik iktisat anlayışının tersine Keynesyen iktisat, kamu borçlanmasını gelir sağlamanın ötesinde ekonomik dalgalanma dönemlerinde kullanılabilen bir politika aracı olarak tanımlamaktadır. Özellikle ekonominin daralma dönemlerinde genişletici etki yaratmak için kamu borçlanmasına başvurulabileceği belirtilmektedir. Bu iktisat anlayışı, kamunun borçlanması durumunda özel yatırımlar üzerinde dışlama etkisinin, ekonomi tam istihdam düzeyine ulaşmadıkça ortaya çıkmayacağını ileri sürmektedir<sup>58</sup>. Öte yandan temeli Ricardo ile atılan ve ardından Barro tarafından geliştirilen Ricardocu Denklik

---

<sup>53</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 265.

<sup>54</sup> Türk, a.g.e., ss. 345-346.

<sup>55</sup> Stephan J. Bailey, *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, London: Macmillan Press, 1995, ss. 75-76; Birsen Nacar, “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 9, 2005, s. 211.

<sup>56</sup> Kirmanoğlu, 2019, s. 53.

<sup>57</sup> Nancy Churchman, *David Ricardo on Public Debt*, New York: Palgrave Publishers, 2001, s. 113.

<sup>58</sup> Gürler, 1998, s. 25.

Teoremi de kamu borçlanmasının yatırımlar üzerinde doğurduğu etkiyi açıklamaktadır<sup>59</sup>. Bu teorem ile bireylerin gelecek nesilleri kendilerinin devamı olarak gördükleri ve bu nedenle rasyonel davranarak vergiler yerine borçlanmanın tercih edilmesi sonucu artan harcanabilir gelirlerinin bir kısmını gelecek nesillerin ödeyecekleri vergi tutarı kadar tasarruf ettikleri ileri sürülmektedir<sup>60</sup>. Dolayısıyla bireylerin devlete vergi verme veya kamu borçlanması arasında tarafsız oldukları belirtilmektedir. Bu yönüyle kamu borçlanması ile klasik iktisadın ileri sürdüğü şekilde verimsiz harcamaların ve dışlama etkisinin oluşacağı ve ayrıca Keynesyen iktisat tarafından kabul edilen genişletici etkilerin ortaya çıkacağı görüşlerinin geçerli olmadığı ifade edilmektedir<sup>61</sup>.

Ülkeler için önemli yapısal sorunlardan biri olan enflasyon da kamu borçlanmasının etki doğurduğu makroekonomik göstergeler arasında yer almaktadır. Kamu borçlanmasının kaynağı, türü ve ödenmesi gibi değişkenlerin yanında borçlanmanın diğer göstergeler üzerinde doğurduğu etkiler aracılığıyla da enflasyon oluşabilmektedir. İç borçlanma yönüyle bakıldığında, kamu finansman ihtiyacının Merkez Bankası'nın kaynaklarını kullanarak (para basma) karşılanması tercih edilebilir<sup>62</sup>. Bu yöntem ile piyasadaki para arzı ve dolayısıyla toplam talep artırılmaktadır. Ancak elde edilen kaynakların vadesi geldiğinde geri ödenmemesi durumunda piyasada dolaşan para miktarı azalmayacağı için enflasyonist etki oluşmaktadır<sup>63</sup>. Öte yandan artan toplam talebe karşılık üretim kapasitesinin genişlememesi de fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine yol açan bir diğer etkidir<sup>64,65</sup>.

<sup>59</sup> Orhan Çoban, Nihat Doğanalp, Doğan Uysal, "Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Makroekonomik Etkileri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 20, 2008, s. 246.

<sup>60</sup> Robert J. Barro, "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, Vol: 82, No: 6, 1974, s. 1116; Philippe Beaugrand, Boileau Loko, Montfort Mlachila, *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*, IMF Working Paper: WP/02/79, 2002, s. 7; Churchman, a.g.e., s. 116.

<sup>61</sup> James M. Buchanan, "Barro on the Ricardian Equivalence Theorem", *Journal of Political Economy*, Vol: 84, No: 2, 1976, s. 337; Kirmanoğlu, a.g.e., s. 54.

<sup>62</sup> Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), *Merkez Bankası Bağımsızlığı: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık*, Ankara, 2012, s. 8.

<sup>63</sup> Pınar, a.g.e., s. 157.

<sup>64</sup> Demir, Çevik, Beşer, a.g.m., s. 253.

<sup>65</sup> Bu yöntem ile enflasyonun iç borçların reel değerini düşürerek devlete yarar sağladığı düşünülse de vergi gelirlerinin reel değerini azaltması, yatırımcı açısından güven kaybı oluşturması ve Merkez Bankası'nın bağımsızlığını zedelemesi gibi gerekçeler nedeniyle önemli sorunlar yarattığı kabul edilmektedir (Bulutoğlu, 2002: 436). Nitekim Türkiye'de 2001 yılında 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan düzenlemeler ile kamunun finansman ihtiyacının bankanın kaynakları kullanılarak karşılanması yasaklanmıştır (TCMB, 2012: 18).

Ayrıca kamu gelirlerinin harcamaları karşılayamaması ve bu nedenle kamu açıklarının süreklilik kazanması durumunda, kamunun borçlanma ihtiyacı artarak borçlanma maliyetinin yükselmesine yol açmaktadır. Bu maliyet, kamu borçlanmasının yatırımlara olan etkisinde açıklandığı gibi faiz oranlarının artması ve özel sektör yatırımlarının dışlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Artan faiz maliyetinin, yatırım için kullanılan kaynakların maliyetini yükselterek maliyet enflasyonunu da tetikleyebileceği belirtilebilir<sup>66</sup>. Kamunun borçlanarak elde ettiği kaynağı cari harcamalar ile transfer harcamalarında kullanması sonucunda toplumun satın alma gücü doğrudan artırılarak enflasyonist etki yaratılabilmektedir<sup>67</sup>. Kamu borçlanma kâğıtlarını satın alan kesimlerin, gelecekte daha fazla gelir elde edeceklerini düşünerek harcamalarını artırmaları sonucunda enflasyonist beklentiler ortaya çıkabilmektedir<sup>68</sup>. Kamu açıklarının finansmanında dış borçlanmaya başvurulması da enflasyonist etki doğurabilmektedir. Bu etki, borcun geri ödenmesinde önemli olan ihracat gelirlerinin artırılması yönünde yaratılan baskıdan kaynaklanmaktadır. Bu baskı ülkeleri döviz girişini hızlandırmak için ihracat miktarlarını genişletmeye yöneltmektedir. Bu doğrultuda yurt içi piyasaya sunulan mal ve hizmet miktarında yaşanan azalış, fiyatları yükselterek enflasyonist sonuç doğurmaktadır<sup>69</sup>.

Kamu borçlanması, bir ülkenin ödemeler dengesi üzerinde etkiler yaratabilmektedir. Ödemeler dengesi göstergesinin ülkelerin daha çok dış borçlanma yapıları ile ilişkisi olduğu düşünülse de iç borçlanma da söz konusu göstergelyi etkilemektedir. Kamunun yoğun şekilde iç borçlanmayı tercih ederek borçlanma maliyetini yükseltmesi sonucunda dış borçlanma özel kesim için daha cazip duruma gelebilmektedir. Dış borç birikiminin artması ile özel sektörün ve ülke ekonomisinin mali kırılganlığının artması beklenmektedir. Özellikle finansal piyasaların serbestleştiği bir ülkede kırılganlığın artması, olası bir ekonomik ve siyasal istikrarsızlığa karşı ülkeyi savunmasız hale getirebilmektedir<sup>70</sup>. Bu tür istikrarsızlıklar ülkeye sermaye girişlerinin yavaşlamasına ve hatta ülkeden hızlı biçimde sermaye çıkışlarına yol açarak döviz

---

<sup>66</sup> Şen, Sağbaşı, Keskin, a.g.e., ss. 100-101.

<sup>67</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 268.

<sup>68</sup> Cuma Çataloluk, "Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, 2009, s. 253.

<sup>69</sup> Şeker, a.g.m., s. 83.

<sup>70</sup> Şen, Sağbaşı, Keskin, a.g.e., ss. 102-103.

ihtiyacının artmasına zemin hazırlayabilmektedir. Böylece ülke, ödemeler dengesi krizi ile karşı karşıya kalabilmektedir<sup>71</sup>. Özellikle kalkınma sürecini henüz tamamlamamış ülkelerde tasarruf birikimlerinin yetersiz olması nedeniyle dış borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir. İlk bakışta ülkeye bir kaynak girişi sağlandığı düşünülse de bu tür ülkelerde borçların geri ödenme sürecinde zorluklar ile karşılaşmaktadır. Çünkü dış ticaret açıklarının fazla olması söz konusu ülkelerin döviz ihtiyacını artırarak borçların geri ödenme zamanında yeterli döviz yaratılamaması nedeniyle yeniden borçlanmaya yol açabilmektedir. Böylece ülkelerin gerek borçlanma maliyeti artmakta gerekse ödemeler dengesinde sorunlar oluşabilmektedir<sup>72</sup>.

Kamu borçlanması, bir ülkenin ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine yön veren mali araçlardan biridir. Bu nedenle borçlanarak elde edilen kaynakların büyümeyi ve kalkınmayı destekleyici şekilde kullanılması önemlidir. Kamu borcunun kullanımının ülkelerin büyüme ve kalkınma süreçlerini ne yönde etkilediğini inceleyen teorik ve ampirik düzeyde çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalardan yola çıkarak kamu borçlanmasının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkilerinin saptanabilmesi olanaklıdır. Kamu borçlarının bir ülkenin kalkınma sürecinde olumlu yönde etki edebilmesinin ön koşulu, borçların verimli yatırım alanlarında kullanılmasıdır. Böylece çarpan etkisi ile milli gelirin artmasının yanında artan tüketim harcamaları ile de yatırımlar uyarılarak hızlandırılan etkisinin oluşması beklenmektedir<sup>73</sup>. Dolayısıyla kamu borçlanması ile elde edilen kaynakların verimliliği yüksek alanlardan ziyade tüketim harcamaları veya vadesi gelen borçların finansmanında kullanılması durumunda kalkınma sürecini olumsuz yönde etkileyeceği belirtilebilir<sup>74</sup>. Öte yandan borçlanma ile finanse edilen kamu yatırım alanlarının özel sektör yatırımlarının tamamlayıcısı olması da ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu etki yaratmaktadır<sup>75</sup>. Bu noktada özel kesimin faaliyetlerini daha az dışlayıcı nitelikte olan dış borçlanmanın kalkınmanın sağlanmasında olumlu etki doğurabileceğinin belirtilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu etkinin oluşabilmesi için dış borçların alınış amacı ile

---

<sup>71</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 270.

<sup>72</sup> Akdoğan, a.g.e., s. 472.

<sup>73</sup> Tokathoğlu, Selen, a.g.e., s. 338.

<sup>74</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 258.

<sup>75</sup> Pınar, a.g.e., s. 200.



uyumlu şekilde verimliliği yüksek yatırımlarda kullanılması önemlidir<sup>76</sup>. Kamu borçlanmasının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkilerini teorik yönden açıklayan çalışmaların yanında ampirik açıdan analiz eden çalışmalara yer vermek de gereklidir. Gomez-Puig & Sosvilla-Rivero (2017), Euro bölgesinde yer alan merkez ve çevre ülkelerde, kamu borçlarının ülkelerin büyüme performanslarını uzun dönemde negatif, kısa dönemde ise ülkeye bağlı olarak pozitif yönde etkilediğini saptamışlardır. Ayrıca yüksek kamu borcunun, gelecek yıllardaki vergi gelirlerinin belirsizliğini ve özel yatırımların dışlanmasını artırarak ve ülkenin şoklara karşı dayanıklılığını azaltarak ekonomik büyümeyi tehdit ettiği sonucuna ulaşmışlardır<sup>77</sup>. Fincke & Greiner (2015), aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmekte olan sekiz ülkedeki kamu borçlanması ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Bu kapsamda iki değişken arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir<sup>78</sup>. Yaraşır Tülümce & Yavuz (2017), Türkiye'de toplam borçlanmanın, iç ve dış borçlanmanın, kısa vadeli iç ve uzun vadeli dış borçlanmanın ekonomik büyümeyi negatif yönde, uzun vadeli iç borçlanmanın da pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşmışlardır<sup>79</sup>. Turan (2019), Türkiye'de kamu toplam borcunun uzun dönemde ekonomik büyümeyi etkilemediği, kısa dönemde ise negatif yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca kamu dış borcunun uzun dönemde büyümeyi olumlu, kısa dönemde ise olumsuz etkilediğini tespit etmiştir<sup>80</sup>.

Kamu borçlanması ile sosyal nitelikte bir gösterge olan gelir dağılımı üzerinde de etkiler yaratılabilmektedir. Bu etkilerden ilki, borcun alacaklısına ödenen anapara ve faizin finansmanında vergilerin kullanılması nedeniyle ortaya çıkmaktadır<sup>81</sup>. Çünkü vergiler, tahvil sahibi olmayan kimselerin de dâhil olduğu toplumun tüm kesimleri tarafından ödenmektedir. Bu yönüyle borç anapara ve faiz ödemeleri ile tahvil sahibi olmayan kesimden tahvil sahiplerine bir transfer yapılarak gelir dağılımının bozulduğu

---

<sup>76</sup> Tokatlıoğlu, Selen, a.g.e., s. 344.

<sup>77</sup> Marta Gomez-Puig, Simon Sosvilla-Rivero, *Public debt and economic growth: Further evidence for the Euro area*, Barcelona: Research Institute of Applied Economics, Working Paper: 2017/15, 2017, s. 23.

<sup>78</sup> Bettina Fincke, Alfred Greiner, "Public Debt and Economic Growth in Emerging Market Economies", *South African Journal of Economics*, Vol: 83, No: 3, 2015, ss. 365-366.

<sup>79</sup> Yaraşır Tülümce, Yavuz, a.g.m., s. 1045.

<sup>80</sup> Taner Turan, "Kamu Borcunun Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye İçin Eşbütünlük Analizi", *Maliye Dergisi*, Sayı: 177, Temmuz-Aralık 2019, s. 19.

<sup>81</sup> Cansel Seymen, "Türkiye'de İç Borçlanmanın Makro Ekonomik Etkileri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2001, s. 153.

düşünülmektedir<sup>82</sup>. Öte yandan vergilerin bileşiminde dolaylı vergilerin ağırlıkta olmasının da gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı belirtilmektedir. Dolaylı vergilerin, farklı gelir düzeylerine sahip bireylerin tükettikleri mallar ile hizmetlerinden aynı oranda alınması nedeniyle daha adaletsiz oldukları kabul edilmektedir. Çünkü bir birimlik (marj, pay) gelirin tüketilmesi ile tüketim eğilimi yüksek olan düşük gelir grubundaki bireylerin sağladıkları faydaların yüksek gelir grubuna kıyasla daha fazla olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla tüketimin aynı oranda vergilendirilmesi nedeniyle oluşan adaletsizliğin, vergi sisteminde dolaylı vergilerin ağırlıkta olması sonucu katlanabileceği belirtilebilir. Çünkü tasarruf eğilimi daha fazla olan yüksek gelir grubunun sahip olduğu tahvillerin anapara ve faiz ödemelerinin, çoğunlukla tüketim eğilimi yüksek olan düşük gelirli kesim tarafından finanse edileceği düşüncesi oluşmaktadır. Ayrıca tahvil sahiplerinin elde ettikleri faiz gelirlerinin vergilendirilmemesi sonucu oluşan gelir kaybının yeni vergiler konması veya mevcut vergi oranlarının artırılması ile finanse edilmesi durumunda da gelir dağılımının olumsuz yönde etkileneceği belirtilebilir<sup>83</sup>. Öte yandan kamu borçlarının, üretkenliği ve milli geliri artırma kapasitesi yüksek yatırım alanlarında kullanılması ile gelir dağılımı üzerinde olumlu etkilere yol açacağını da belirtmek gerekmektedir<sup>84</sup>.

## **B. MAHALLİ İDARELERDE FİNANSMAN KAYNAKLARI VE BORÇLANMA İLİŞKİSİ**

Önceki başlıkta kamu borçlanma teorisine ilişkin genel bir çerçeve sunulmuştur. Bu başlık ile birlikte kamu borçlanmasının önemli bileşenlerinden biri olarak kabul edilen mahalli idarelerin borçlanmasına ilişkin açıklamalar yapılmaktadır. Bu doğrultuda idarelerarası mali ilişkilerin teorik çerçevesi de dikkate alınarak mahalli idarelerin finansman kaynakları içerisinde yer alan borçlanmaya odaklanılmaktadır.

### ***1. Mahalli İdarelerde Gelir Bölüşümünün Teorik Çerçevesi***

Bu başlık kapsamında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkileri düzenleyen mali tevzin kavramından yola çıkarak mahalli idarelerin gelir ihtiyacı ve söz konusu ihtiyacın düşünsel temellerini oluşturan yaklaşımlar ele alınmaktadır.

---

<sup>82</sup> İnce, a.g.e., ss. 358-359.

<sup>83</sup> Akdoğan, a.g.e., s. 476.

<sup>84</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 272.

### a. Mali Tevzinin Unsuru Olarak Gelir Bölüşümü

Federal ve üniter yapıli devletlerin farklı veya aynı düzeyde yer alan idareler arasındaki mali ilişkileri tanımlayan mali tevzin kavramı, ilk olarak Alman yazar Albert Hansel tarafından yalnızca gelir bölüşümü ilişkileri esas alınarak kullanılmıştır. Ancak J. Popitz, kavramın içeriğinin yalnızca idareler arasındaki gelir bölüşümü ilişkilerinden oluşmadığını ifade ederek daha kapsamlı şekilde ele alınması gerektiğini savunmuştur<sup>85</sup>. Bu doğrultuda mali tevzin kavramının dar ve geniş olmak üzere iki farklı anlamının olduğu belirtilebilir. Dar anlamda mali tevzin ile idareler arasındaki gelir bölüşümü ilişkileri esas alınmaktadır. Geniş anlamda mali tevzinin ise kamu tüzel kişileri arasında gelir bölüşümünün yanında hizmetlerin ve yerine getirilmesi için gerekli olan giderlerin bölüşümünü de kapsamına alarak iki yönlü bir ilişkiyi yansıttığı kabul edilmektedir<sup>86</sup>.

Almanca “Finanzausgleich” deyiminin karşılığı olarak Türkçe’de kullanılan mali tevzin kavramına eş değer şekilde mali denkleştirme, mali uyuşma, mali uzlaşma, akçal denkleştirme ve gelir bölüşümü gibi terimlerin kullanımı da tercih edilmiştir. Ayrıca kavramın karşılığı olarak Fransızca’da “Compromis Fiscal”, İngilizce’de ise “Intergovernmental Fiscal Relations, Revenue Sharing veya Fiscal Federalism” terimlerinin kullanıldığı görülmektedir<sup>87</sup>.

Bir ülkede kamusal hizmetlerin sunumundan yalnızca merkezi idare sorumlu değildir. Siyasi, ekonomik, idari, tarihi, sosyal ve kültürel nedenlere dayalı olarak oluşturulan mahalli idarelerin de belirli gerekçelere dayanarak mahalli nitelikteki kamusal hizmetlerin sunumundan sorumlu tutulmaları kararlaştırılmıştır. Bu noktada kamunun sorumluluğunda olan hizmetlerin hangi idare düzeyinde gerçekleştirileceği ve bunun gerektirdiği finansman kaynaklarının nasıl paylaşılacağı önem kazanmıştır. Bu tür ilişkilerin düzenlenerek yasal temele dayandırılması da mali tevzin kavramının çizdiği çerçeve ile gerçekleşmiştir<sup>88</sup>. İdareler arasındaki mali ilişkilerin yasalar ile

<sup>85</sup> Halil Nadaroğlu, “Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 29, 1983, s. 72.

<sup>86</sup> Fazıl Tekin, “Mali Tevzin”, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1, 1977, s. 119.

<sup>87</sup> Halil Nadaroğlu, “Mali Tevzin: Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması”, *Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 9, 1963, s. 174; Akdoğan, a.g.e., s. 418.

<sup>88</sup> Tekin (1977) ile Nadaroğlu (1963)’nun çalışmalarında *Mali Tevzin Kanunu* başlığını taşıyan bir yasa tasarısının yasama organında bulunduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Nadaroğlu (1983), mali tevzin kavramının Türkçe’deki kullanımını, Almanya’da 1923 yılında ilk kez çıkarılan *Mali Uzlaşma (Finanzausgleich) Kanunu*’na dayandırmaktadır. Nitekim günümüzde de kanun başlığı doğrudan mali

düzenlenmesi özellikle iki açıdan önemlidir. İlki, merkezi idarenin mahalli idareleri baskı altına almasını engellemektir. Devleti temsil eden ve yerinden yönetim anlayışının güçlü olmadığı bir ülkede kanunların çıkarılmasında mutlak yetkili olan merkezi idare, ekonomik veya siyasi nedenlere dayanarak mahalli idarelerin gelirlerini kısımlayabileceği gibi tamamen de ortadan kaldıracaktır<sup>89</sup>. Her iki idarenin kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi için ortak gelir kaynağı niteliğindeki milli geliri paylaştığı düşünüldüğünde, idareler arasındaki kaynak tahsisinde keyfiyetin önlenmesi için belirli kuralların getirilmesine ihtiyaç duyulmuştur<sup>90</sup>. İkincisi de kamu hizmetini sunmakla yükümlü idarenin doğru şekilde belirlenerek kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasıdır<sup>91</sup>. Bu türden etkinsizlik, idareler arasındaki görevlerin ve sorumlulukların açık şekilde tanımlanmaması sonucunda oluşması olası yetki çatışması veya boşluğu ile ortaya çıkabilir<sup>92</sup>. Ayrıca kamusal hizmetlerin, yerel halkın ihtiyaçlarını ve önceliklerini halka en yakın idareler olmaları nedeniyle detaylı şekilde tespit etmeleri ve çözmeleri beklenen mahalli idareler tarafından sunulmaları yerine merkezi idareye bırakılması kaynakların etkin kullanılmamasına bir diğer örnek olarak verilebilir. Bu iki önemli gerekçenin yanında kaynak sapmalarının ve göçlerin önlenmesi, mahalli idareler arasında mali eşitlik sağlanması ve aşırı merkezileşmenin oluşturabileceği sorunların engellenmesi gibi nedenlere dayanarak da idareler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır<sup>93</sup>.

İdareler arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesinde ilk aşamayı görevlerin bölüşümü oluşturmaktadır. Bu bölüşüm, görevlerin yerine getirilmesi açısından harcamalara ihtiyaç duyulmasından dolayı gider bölüşümü olarak da ifade

---

tevzin kavramını içermese de ilgili hükümleri doğrultusunda mahalli idarelerin görev ve sorumluluk alanına giren hizmetleri ile aynı idarelerin gelirlerini yasal temele dayandıran kanunlar vardır. Bu kanunlardan bazıları 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu şeklinde sıralanabilir.

<sup>89</sup> Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 7. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2020, s. 26.

<sup>90</sup> Nadaroğlu, “Mali Tevzin: Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması”, a.g.m., s. 174.

<sup>91</sup> Ahmet Kesik, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 10, 2005, s. 77.

<sup>92</sup> İdareler arasında oluşan yetki çatışmasının güzel bir örneği, Türkiye’de 1997 yılında Türk Gıda Kodeksi’nde yapılan değişiklik ile ekmeğin poşette satılması kararıdır. Bu karar doğrultusunda fırıncıların ekmeği poşette satıp satmadığının denetimini Sağlık Bakanlığı ile Tarım Bakanlığı’nın yapması kararlaştırılmıştır. Ayrıca belediyeler de denetim sürecinde yer almak istemiştir. Bu yetkinin hangi idareye verileceği bir süre tartışılrsa da bir sonuca varılamamış ve uygulanması düşünülen poşetleme işleminden vazgeçilmiştir (Çetinkaya, 2020: 24).

<sup>93</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 77-81.

edilmektedir<sup>94</sup>. Bu tür bir bölüşümün amacı, merkezi idare ile mahalli idarelerin hangi kamusal hizmetlerin sunumundan sorumlu olacağına tespit edilebilmesidir<sup>95</sup>. Böylece kamu hizmetinin doğurduğu faydanın ve dışsallığın yayıldığı alan ve üretimin büyüklüğü gibi iktisadi ölçütler ile ülkelerin tarihi ve geleneksel yapıları dikkate alınarak rasyonel tercihlerin yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu tür ölçütlerin belirlenmesinin ardında yatan esas nedenin, hizmet sunumunda doğru idarenin tercih edilerek kamu kaynaklarının israf edilmesinin önlenmesi ve etkin şekilde kullanılmasının sağlanması olduğu ifade edilebilir<sup>96</sup>. Bu yönüyle görev bölüşümünün idarelerarası mali ilişkilerin diğer boyutu olan gelir bölüşümü ile ilişkisi kurulabilir. Çünkü kamu idareleri sorumlu oldukları hizmetleri gerçekleştirebilmek için gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Dolayısıyla mahalli idarelerin sorumluluk alanlarında olan hizmetleri eksiksiz biçimde gerçekleştirebilmeleri için yeterli düzeyde gelire sahip olmaları gerekmektedir. Mahalli idarelerin gelirleri ile hizmetleri arasında kurulan organik (güçlü) bağ düşünüldüğünde, gelir bölüşümü kavramının önemi daha iyi anlaşılmaktadır<sup>97</sup>. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde, mahalli idarelere anayasa ve kanunlar aracılığıyla belirlenen sorumlulukları ile orantılı mali kaynakların sağlanması gerektiği kararlaştırılmıştır<sup>98</sup>.

#### *b. Mali Özerklik Kavramı ve Mahiyeti*

Türk Dil Kurumu tarafından bir topluluğun veya kuruluşun bir kanuna dayanarak belirlenen sınırlar çerçevesinde kendi kendini yönetme hakkı şeklinde tanımlanan özerklik kavramı farklı alanlar ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Bu alanlardan biri, merkezi idarenin egemenlik alanında bulunan belirli yetkilerini ve sorumluluklarını alt birimlere devretmesi ile ortaya çıkan yerel özerkliktir<sup>99</sup>. Wolman ve Goldsmith (1990) yerel özerklik kavramını, mahalli idarelerin sınırları içerisinde

<sup>94</sup> Kesik, a.g.m., s. 81.

<sup>95</sup> Mehmet Akif Özer, Murat Akçakaya, *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2015, s. 51.

<sup>96</sup> Teresa Ter-Minassian, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, s. 4.

<sup>97</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 103.

<sup>98</sup> Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government (Article-9)*, 1985, <https://rm.coe.int/168007a088>, (01.10.2020).

<sup>99</sup> Lawrence Pratchett, "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies*, Vol: 52, 2004, s. 362.

yaşayan yerel halkın yaşam memnuniyeti üzerinde bağımsız şekilde karar alarak etkili olabilme serbestisi olarak tanımlamıştır<sup>100</sup>. Boyne (1996), merkezi idarenin hizmet kalitesinin ve miktarının artırılması açısından mahalli idareler arasındaki rekabetin teşvik edilmesini önemli görmüştür. Bu doğrultuda tanımı genişleterek kavramın, mahalli idarelere yeni politikalar üretebilme, kararlar alabilme ve araçlar kullanabilme serbestisinin sağlanması anlamına geldiğini ifade etmiştir<sup>101</sup>. Bu tanımlardan yola çıkarak kurulan ilişkiler açısından yerel özerkliğin iki farklı yönünün olduğu belirtilebilir. Bu ilişkiler, mahalli idareler ile merkezi idare arasında kurulduğu gibi mahalli idareler ile yerel halk arasında da oluşmaktadır. Yerel özerkliğin varlığı, mahalli idarelerin işlemlerinde merkezi idareden tamamen bağımsız olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kapsamda yerel özerklik, mahalli idarelerin yetki ve sorumluluk alanında yer alan faaliyetlerini merkezi idarenin bir müdahalesi ile karşılaşmadan olanakları doğrultusunda gerçekleştirmelerini içermektedir. Mahalli idarelerin yerel halk ile kurdukları ilişkilerin temelini de seçimle işbaşına gelen yerel organların belirli bir bölgede yaşayan vatandaşları temsil etmeleri oluşturmaktadır<sup>102</sup>. Mahalli idarelerin özerkliğinin ve yerel halkı temsil gücünün güçlendirilmesinin belirli faydalar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu faydalar, vatandaşların ihtiyaçlarının en yakın idare tarafından hızlıca tespit edilerek hizmet maliyetlerinin doğru şekilde saptanabilmesi, mahalli yöneticilerin sorumluluklarının artırılması, alınan kararlarda vatandaş katılımının sağlanarak demokratik kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi ve yeni politika stratejileri ile araçlarının geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir<sup>103</sup>.

Yerel özerkliğe ilişkin tanımlar kavramın siyasi, idari ve mali olmak üzere üç farklı boyutunun olduğunu göstermektedir<sup>104</sup>. Yerel özerkliğin siyasi boyutunu, yerel yöneticilerin yerel halk tarafından seçilerek göreve getirilmesi oluşturmaktadır. Böylece yerel halk taleplerini ileterek karşılığında yöneticilerden mahalli nitelikteki hizmetleri

---

<sup>100</sup> Harold Wolman, Michael Goldsmith, “Local Autonomy As A Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom”, *Urban Affairs Quarterly*, Vol: 26, No: 1, 1990, s. 24.

<sup>101</sup> George A. Boyne, “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, *Urban Studies*, Vol: 33, No: 4-5, 1996, s. 711.

<sup>102</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2016, s. 57.

<sup>103</sup> Krisztina Beer-Toth, *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*, (Doctorate Thesis), Fribourg: University of Fribourg Switzerland Faculty of Economics and Social Sciences, 2009, ss. 52-55.

<sup>104</sup> Jorge Martinez-Vazquez, Santiago Lago-Penas, Agnese Sacchi, “The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey”, *Journal of Economic Surveys*, Vol: 31, No: 4, 2016, s. 1096.

sunmalarını beklemektedir<sup>105</sup>. Yerel özerkliğin idari boyutunun, kamusal hizmetlerin sunumunda yetkilerin, görevlerin ve sorumlulukların merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşımından oluştuğu belirtilebilir. Son olarak yerel özerkliğin mali boyutunun da mahalli idarelerin sorumluluk alanlarında yer alan hizmetlerin gerçekleştirilmesi sürecinde yeterli düzeyde kaynağının olup olmamasının yanında söz konusu kaynakların kullanımında veya yeni kaynakların yaratılmasında bir sınırlama ile karşılaşılıp karşılaşmaması ile ilişkili olduğu ifade edilebilir<sup>106</sup>.

Yerel özerkliğin mali boyutunu oluşturan mali özerklik kavramı, mali konulara ilişkin karar alma yetkisinin merkezi yönetimden ayrı olarak örgütlenmiş alt birimlere aktarılması şeklinde tanımlanmaktadır<sup>107</sup>. Bu aktarım ile alt birimler, mahalli veya bölgesel nitelikteki hizmetlerin gerektirdiği harcamalara, gelirlere ve hatta borçlanmaya ilişkin ayarlamaları yapma serbestisine kavuşmaktadır<sup>108</sup>. Bu doğrultuda mali özerkliğin harcama, gelir ve bütçe özerkliği olmak üzere üç temel bileşenin olduğu söylenebilir. Harcama özerkliği, mahalli idarenin yerel halkın taleplerini dikkate alarak harcamaların yapısını, büyüklüğünü ve hizmetler arasındaki dağılımını belirleme hakkının ve serbestisinin bulunmasını ifade etmektedir. Gelir özerkliği, mahalli idarenin gelir büyüklüğünü ve yapısını, verginin tabanı ile oranını belirleme ve değiştirme serbestisini ve aynı zamanda vergilendirme yetkisinin olmasını içermektedir. Bütçe özerkliği de yöneticinin aldığı gelir ve harcama kararlarına karşı yerel halka karşı sorumluluğunu, ekonomik ve mali yapının durumunu dikkate alarak bütçede kısıntıya gitmesini veya açık vermesini, bütçe dengesini sağlaması veya nesiller arasındaki yükün adil dağılımını gerçekleştirilmesi için borçlanmaya başvurmasını kapsamına almaktadır<sup>109</sup>. Bu üç

---

<sup>105</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., s. 15.

<sup>106</sup> H. Hakan Yılmaz, M. Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: PYB Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık, 2017, s. 52.

<sup>107</sup> Nobuo Akai, Masayo Sakata, "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States", *Journal of Urban Economics*, Vol: 52, No: 1, 2002, s. 95.

<sup>108</sup> Johann Bröthaler, Michael Getzner, "Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-Study", *International Advances in Economic Research*, Vol: 17, No: 134, 2011, s. 136.

<sup>109</sup> Beer-Toth, a.g.e., s. 70; Bröthaler, Getzner, a.g.m., s. 137.

bileşene ilişkin kararların merkezi idarenin bir müdahalesi ile karşılaşmadan serbestçe alınması mali özerkliğin güçlü şekilde uygulandığını göstermektedir<sup>110</sup>.

Harcama, gelir ve bütçe özerkliğinden yola çıkarak ülkelerin mali özerklik düzeylerinin tespit edilerek karşılaştırılması için çeşitli mali göstergeler belirlenmiştir<sup>111</sup>. Finzgar ve Oplotnik (2013), IMF tarafından yayımlanan Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001) istatistiklerinden elde edilen mahalli idarelerin gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı ile harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı göstergelerinin, ülkelerin mali özerklik düzeylerinin ölçülmesi için yaygın şekilde kullanıldığını ifade etmiştir. Ancak bu iki göstergenin idarelerarası mali transferlere ilişkin verileri içermediği için mali özerklik düzeyini ölçme konusunda yetersiz kaldığını ileri sürmüştür<sup>112</sup>. Ebel ve Yılmaz (2002) da benzer yönde bir eleştiride bulunarak IMF'nin verilerinin mahalli nitelikteki gelirleri, vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, idarelerarası transferler ve diğer gelirler şeklinde sınıflandırmamasının önemli bir sorun olduğunu ifade etmiştir<sup>113</sup>. Bu doğrultuda mali özerkliğin ölçülmesine yönelik gelir, harcama, bütçe ve borçlanma göstergeleri detaylandırılarak uygulanmıştır. Bu uygulamada Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve idarelerarası transferler şeklinde tasarladığı sınıflandırma esas alınmıştır. Bu sınıflandırmada vergi gelirleri, öz vergi gelirleri ve merkezi idare ile paylaşılan gelirleri olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır. Vergi dışı gelirler, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, idari para cezaları ve harçlardan oluşturulmuştur. Ayrıca idarelerarası transferler de koşullu ve koşulsuz transferler olarak iki grupta ele alınmıştır. Öte yandan harcamalar, gönüllü (isteğe bağlı) görevler, kanunlar ile detaylı şekilde tanımlanan zorunlu görevler ve kanunlar ile daha esnek şekilde tanımlanan zorunlu görevler kapsamında gerçekleştirilmesi kararlaştırılan

---

<sup>110</sup> Pieter van Houten, "The Politics of Fiscal Autonomy Demands: Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany", *CASPIC MacArthur Scholars' Conference "Rescaling the State"*, Chicago, (May 1-2) 1999, s. 2.

<sup>111</sup> Ülkelerin ikili (üniter) veya üçlü (federal) yapıda olmaları, mahalli idarelerin ülkenin idari kademesindeki yerlerini farklılaştırabilmektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin mali özerklik düzeylerinin uluslararası karşılaştırmaları olanaklı kılacak şekilde tespit edilebilmesi zorlaşmaktadır. Bu yönüyle ülkeler arasındaki homojenliğin sağlanması için göstergelerin belirlenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir (Do Vale, 2015: 745).

<sup>112</sup> Mateja Finzgar, Zan Jan Oplotnik, "Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria", *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 11, No: 3, 2013, ss. 656-657.

<sup>113</sup> Robert D. Ebel, Serdar Yılmaz, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/2809, 2002, ss. 6-7.



harcamalar olarak üçe ayrılmıştır<sup>114</sup>. Gelir ve harcamalara ilişkin göstergelerin yanında mahalli idarelerin bütçe açığı ve borçlanma özerkliği göstergeleri de dikkate alınmıştır. Bu kapsamda mahalli idarelerde bütçe açığı düzeyinin belirlenmesine veya cari harcamalar ile yatırım harcamalarına ilişkin mali kuralların olup olmasının mali özerklik düzeyini etkileyeceği ifade edilmiştir<sup>115</sup>.

### c. Mali Yerelleşme Olgusu ve Bileşenleri

Kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin sorumlulukların merkezi idare ile mahalli idareler arasında nasıl ve ne ölçüde paylaşılacağı önemli bir tartışma konusudur. Aynı zamanda paylaşılan sorumluluklar doğrultusunda idarelere yeterli düzeyde mali kaynak tahsis edilmesi de önemlidir. Bu iki bölüşümü kapsamına alarak teorik çerçevesini oluşturan kavramlardan bir diğeri de mali yerelleşmedir<sup>116</sup>. Bu kavram, mali anlamda merkezileşmenin karşıt bir düşüncesi olarak yirminci yüzyılın ortalarından itibaren kamu maliyesi disiplini çerçevesinde tartışılmaktadır. Mali yerelleşme ile mahalli idarelere aktarılan vergileme, harcama, bütçeleme ve borçlanma alanlarındaki sorumlulukların artırılmasının kamu mali yönetiminde etkinliği sağlayacağı düşünülmektedir<sup>117</sup>. Ayrıca mahalli düzeyde yöneticilerin artan sorumluluklarının bir uzantısı olarak yerel halka hesap verme fikrine dayalı yönetim anlayışın güçlenmesinin yanında hizmetlerin ve kaynakların tüm ülkede dengeli dağılımını teşvik etmesi beklenmektedir<sup>118</sup>. Bu yönüyle kavramın mali özerklik ile benzerlik taşıdığı söylenebilir. Aslında her iki kavramın içeriklerinin yakın olması nedeniyle birbirlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir. Ancak mali özerklik çerçevesinde idareler arasındaki mali yetki aktarımı daha net ve radikal şekilde çizilmesine karşın mali

<sup>114</sup> Lasse Oulasvirta, Maciej Turala, “Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol: 75, No: 2, 2009, ss. 317-318.

<sup>115</sup> Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt, Serdar Yılmaz, *Decentralization of Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?*, World Bank Policy Research Working Paper: WP/3254, 2004, s. 6; Hansjörg Blöchliger, David King, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Paper: WP(2006)/2, 2006, s. 29; Oulasvirta, Turala, a.g.m., s. 318.

<sup>116</sup> Erdal Eroğlu, Halil Serbes, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments in Turkey”, *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar ve Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, s. 85.

<sup>117</sup> Birsen Nacar Karabacak, Yakup Karabacak, “Mali Yerelleşme Teorilerinin Temel Yerel Gelir Türlerine Bakışı”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, 2014, s. 252.

<sup>118</sup> Jamie Boex, Roy Kelly, “Fiscal Federalism and Intergovernmental Financial Relations”, *The International Handbook of Public Financial Management*, ed. Richard Allen, Richard Hemming ve Barry H. Potter, London: Palgrave Macmillan, 2013, s. 260.

yerelleşmenin bir süreç olarak düşünülmesi ve daha yumuşak bir yetki devrini içermesi nedenlerine dayanarak kavramlar arasında anlam farkı olduğu belirtilebilir<sup>119</sup>. Bu bağlamda mali yerelleşmenin kapsamının daha dar olduğu ve mali özerkliğin ilkeleri ile uyumlu olarak hareket etmenin bir uzantısı olarak sağlanabileceği ifade edilebilir<sup>120,121</sup>.

Mali yerelleşmenin temeli, sorumlulukların ve mali araçların idareler arasında en etkin şekilde nasıl dağıtılacağına sorgulanmasına dayanmaktadır. Bu dağılım ilk olarak federal yapılı ülkelerde idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin ilkelerin belirlenmesini kapsamına alan mali federalizm kavramı ile ele alınmıştır<sup>122</sup>. Bu kavram, kamu maliyesinin üç temel mali işlevi olarak kabul edilen kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrar ile söz konusu işlevlerin yerine getirilmesi için kullanılan mali araçların farklı idareler arasında etkin şekilde nasıl dağıtılacağı ile ilgilenmektedir<sup>123</sup>. Bu yönüyle mali federalizm teorisinin mali yerelleşmenin sistematik analizinin yapılmasına olanak sağladığı belirtilebilir<sup>124</sup>. Bu doğrultuda temeli mali federalizm tartışmalarına dayanarak dağılımın nasıl olması gerektiğini ve neden gerekli olduğunu açıklayan teoriler oluşturulmuştur. Kamu ekonomisinde mali yerelleşmenin genişletilmesi ile oluşması beklenen ekonomik faydalar birinci kuşak mali yerelleşme teorileri kapsamında ele alınmıştır<sup>125</sup>. Ardından ikinci kuşak mali yerelleşme teorilerinin savunucuları, kavramın yalnızca ekonomik yönleri ile ilişkilendirilmesinin yeterli olmadığı eleştirilerini getirerek politik ekonomi, davranışsal iktisat, oyun teorisi, kent

---

<sup>119</sup> Remy Prudhome, “Decentralization”, *7th Symposium on Public Finance in Turkey*, Marmaris: Marmara University, (May 23-25) 1991, s. 189; Önder Çalcalı, “Mali Yerelleşme ve Mali Özerklik Bakımından Türkiye’nin Durumu: OECD Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma”, *Maliye Araştırmaları-2*, ed. Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, ss. 4-5.

<sup>120</sup> Mehmet Fatih Aslantaş, *Yerinden Yönetim İlkesi Kapsamında Ekonomik Krizlerin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisinin Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020, s. 49.

<sup>121</sup> Mali özerklik kapsamında mahalli idarelerin vergi koyma, verginin tabanını, matrahını veya oranını belirleme şeklinde yetkileri olabilmektedir. Ancak mali yerelleşmenin varlığından bahsedebilmek için merkezi idare tarafından mahalli idarelere transferlerin yapılması veya bunların harcanması yeterli görülmektedir (Çalcalı, 2018: 5).

<sup>122</sup> Frits Bos, “Economic theory and four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 12, No: 2, 2013, s. 16.

<sup>123</sup> Wallace E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol: 37, No: 3, 1999, s. 1120.

<sup>124</sup> Duc Hong Vo, “The Economics of Fiscal Decentralization”, *Journal of Economic Surveys*, Vol: 24, No: 4, 2010, s. 658.

<sup>125</sup> Birsen Nacar Karabacak, “Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 163, Temmuz-Aralık 2012, s. 391.

ekonomisi ve yeni kamu yönetimi alanları çerçevesinde de değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir<sup>126</sup>.

Mali yerelleşmenin birinci kuşak teorisyenleri arasında yer alan Richard A. Musgrave, devletin kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrar olmak üzere üç temel mali işlevinin olduğunu ileri sürmüştür. Bu üç işlevin varlık nedeninin, devletin mali araçları kullanarak ekonomiye müdahale etmesi olduğu belirtilebilir. Bu müdahaleye, piyasa mekanizmasının işleyişinden kaynaklanan başarısızlıklara tek başına çözüm üretememesi nedeniyle ihtiyaç duyulmaktadır<sup>127</sup>. Bu noktada devletin ekonomiye müdahalesi kadar söz konusu işlevlerin yerine getirilmesine ilişkin sorumlulukların idareler arasında dağılımının nasıl sağlanacağına da önemli olduğu belirtilmektedir. Bu işlevlerden makroekonomik istikrar ile gelirin yeniden dağılımının merkezi idarenin, kaynak tahsisinin ise her iki idarenin sorumluluğuna bırakılmasının daha etkin olacağı ifade edilmiştir<sup>128,129</sup>.

Mali yerelleşmenin birinci kuşak teorisyenlerinden C. Tiebout (1956), vatandaşların kamusal mallara, harcamalara ve vergilere ilişkin tercihlerini en iyi karşılayan bölgelere hareket ederek (ayakları ile oylama) bir araya gelebileceklerini ileri sürmüştür. Bu doğrultuda türdeş tercihleri bulunan vatandaşların mahalli nitelikteki kamusal hizmetlere ilişkin toplam tercihlerinin tespit edilebilmesi olanaklı kılınmaktadır<sup>130</sup>. Vatandaşların bireysel tercihlerini yansıtmaması nedeniyle piyasa

---

<sup>126</sup> Helder Ferreira Do Vale, "Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents", *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 13, No: 3, 2015, s. 742; Bos, a.g.m., s. 19.

<sup>127</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *Public Finance In Theory and Practice*, Fifth Edition, United States: McGraw-Hill Book Company, 1989, s. 5.

<sup>128</sup> Vito Tanzi, "The future of fiscal federalism", *European Journal of Political Economy*, Vol: 24, No: 3, 2008, ss. 705-706.

<sup>129</sup> Mahalli idarelerin işsizlik, enflasyon veya ödemeler dengesi gibi ekonomik sorunların çözümüne ilişkin yeterli kapasitesinin ve mali araçlarının bulunmaması nedeniyle makroekonomik istikrarı sağlama işlevinin merkezi düzeye bırakılmasının daha etkin olacağı düşünülmüştür. Benzer şekilde bölgeler veya mahalli idareler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltma olanaklarının kısıtlı olması ve bireyler ile sermayenin hareketliliğini önleyememesi nedenlerine dayanarak gelirin yeniden dağılımı işlevinin de merkezi idarenin sorumluluğunda olmasının etkin olacağı kararlaştırılmıştır. Ancak ilk iki işlevin aksine, mahalli idarelerin vatandaşlara en yakın idareler olarak onların tercihleri doğrultusunda gereken maliyeti doğru şekilde belirleme olanağının kaynakların etkin kullanımını sağlayacağı düşünüldükçe kaynak tahsisi işlevinin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılabilmesi ifade edilmiştir. Ayrıca faydaları mahalli düzeyde sınırlı kalan kamusal hizmetlerin varlığı nedeniyle de işlevin her iki idare arasında paylaşılması gerektiği belirtilmiştir (Musgrave, Musgrave, 1989: 454-455; Vo, 2010: 660).

<sup>130</sup> Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol: 64, No: 5, 1956, s. 418; Vo, a.g.m., s. 660.

ekonomisini andıran bir mekanizmanın oluşacağı bölgede, hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanabileceği ifade edilmiştir<sup>131</sup>.

Birinci kuşak mali yerelleşme teorisyenlerinden bir diğeri olan Olson (1969), Pareto etkinliğin gerçekleşme koşulunun, kamusal malın faydasını elde edenler ile söz konusu malın maliyetine katlananların eşleştirilmesi ile sağlanabileceğini belirtmiştir. Böylece mali denkliğin (eş değerlik) gerçekleşebileceğini ileri sürmüştür. Ancak kamusal malların ve hizmetlerin ortak tüketiminden doğan faydaların coğrafi açıdan dağılımı farklıdır. Bu nedenle kamusal malların ve hizmetlerin sunumuna yerel halkın karar vermesinin yanında maliyetlerine de katlanmasının doğru olacağı belirtilmiştir<sup>132</sup>.

Birinci kuşak mali yerelleşme teorisyenleri arasında yer alan Wallace E. Oates, 1972 yılında ileri sürdüğü Yerelleşme Teoremi'nde (Decentralization Theorem), merkezi idarenin üstlendiği bir hizmetin sunumuna ilişkin maliyet avantajının (ölçek ekonomileri) oluşmaması durumunda, sunum yetkisinin mahalli idareye devredilmesinin daha fazla refah artırıcı etki doğuracağını ifade etmiştir. Çünkü merkezi idarenin mahalli nitelikli kamusal hizmet çıktıları ile vatandaşların tercihlerini eşleştirebilmesi için yeterli düzeyde bilgiye ulaşmasının maliyetli olduğunu ileri sürmüştür. Bu sorunun da vatandaşların tercihlerine doğrudan erişebilme olanağı daha güçlü olan mahalli idarelere yetki devri ile çözülebileceğini ifade etmiştir. Öte yandan merkezi idarenin politik gerekçelere dayanarak belirli bölgelere daha fazla hizmet sunma olasılığını da bir diğeri sorun olarak görmüştür. Bu nedenle mali yerelleşmenin, kamu kesiminde tercihlerin ve maliyetlerin doğru şekilde saptanarak kaynak dağılımını etkinleştirilmesi ve refah kazanımlarını artırması yönleriyle önemli olduğunu vurgulamıştır<sup>133</sup>.

Brennan ve Buchanan kamusal seçiş teorisi çerçevesinde devleti, vergi gelirlerini sürekli artırmanın yollarını arayan bir örgüt (Leviathan) olarak tanımlamışlardır. Bu örgütün aşırı şekilde büyümesini önlemek için politik ve mali yetkilerin anayasal düzenlemelere dayanarak yerleştirilmesini önermişlerdir. Böylece

---

<sup>131</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., s. 53.

<sup>132</sup> Mancur Olson, Jr., "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, Vol: 59, No: 2, 1969, s. 483; Nacar Karabacak, Karabacak, a.g.m., s. 254.

<sup>133</sup> Wallace E. Oates, "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, Vol: LXI, No: 2, 2008, ss. 314-315.

mahalli idareler arasındaki rekabetin güçlendirilmesi teşvik edilerek devletin büyüme gücünün azaltılabileceğini ifade etmişlerdir. Bu tür rekabetin varlığı, merkezi devletin hareket alanını kısıtlaması ve mahalli idareleri de sınırları içerisinde kamusal hizmet sunumunda etkinliğe teşvik etmesi yönleriyle önemli görülmüştür<sup>134,135</sup>.

Mali yerelleşme ile kamusal hizmetlerin sunumunda ekonomik etkinliğe ulaşılabileceğini savunan ve yöneticilerin de sosyal refahı artırmaya odaklandığını gösteren birinci kuşak teorisyenlerin<sup>136</sup> aksine ikinci kuşak mali yerelleşme teorisyenleri yöneticilerin sosyal refaktan ziyade kendi çıkarlarını önceliklendirerek hareket ettiklerini ileri sürmektedir. Bu yönüyle birinci kuşak teorisyenler tarafından ekonomi bilimleri açısından ele alınan mali yerelleşmenin teorik çerçevesini politik ekonomi ile asimetrik bilgiye ilişkin çalışmaları da katarak genişletmişlerdir<sup>137</sup>. Oates (2005), ikinci kuşak mali yerelleşme teorilerinin sözü geçen iki alana dayandıklarını belirtmiştir. Bu alanlardan ilkinde, mali yerelleşme kamu tercihi teorisinden de destek alınarak politik ekonomi çerçevesinde incelenmiş ve politik birimlerin siyasal karar alma süreçlerinde sergilediği davranışlara odaklanılmıştır. Bu doğrultuda siyasal sürece katılan seçmenlerin ve yöneticilerin yalnızca kendi çıkarlarını maksimize etmeyi gözettilerini ifade etmiştir. Süreç boyunca yöneticilerin gerçek niyetlerini saklayarak toplumun ortak çıkarları ve refahı doğrultusunda karar almadıkları ileri sürülmüştür. İkinci alan olarak da karar alma süreçlerinde asimetrik bilgi ortamının oluştuğu savunulmuştur. Bu ortamda yerel tercihler ile maliyet fonksiyonlarına ilişkin bilgiye sahip olma açısından bir grup katılımcının diğerlerine kıyasla daha avantajlı oldukları ifade edilmiştir. Bu nedenle mali yerelleşmenin analiz edilmesinde örgütsel iktisat ile mikroekonominin teorik çerçevesinden de yararlanılmıştır. Bu iki temel alanın mali yerelleşme ile

---

<sup>134</sup> Vo, a.g.m., s. 664.

<sup>135</sup> İlk dört teorisyenin yaklaşımları, birinci kuşak mali yerelleşmenin öz teorileri olarak ifade edilmektedir. Çünkü bu dört teori, ekonomik etkinliğin sağlanarak sosyal refahın artırılmasına odaklanmıştır. Ancak Brennan ve Buchanan'ın hipotezi, kamusal seçim teorisinden yola çıkarak devletin ve yöneticilerin kendi çıkarlarını artırmayı amaçladıklarını iddia etmektedir. Bu yönüyle son teori, öz teoriler arasına dâhil edilmemekte ve birinci kuşak teorilerin tamamlayıcısı olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan da birinci kuşak teoriler ile ikinci kuşak teoriler arasında bir geçiş niteliğini taşımaktadır (Vo, 2010: 665; Nacar Karabacak, Karabacak, 2014: 256).

<sup>136</sup> Qian ve Weingast (1997), birinci kuşak mali yerelleşme teorisyenlerini, yöneticilerin kendi çıkarlarından ziyade sosyal refahı artırmaya odaklanmaları için ne tür bir nedene sahip olduklarını yeterli ölçüde açıklamadıkları için eleştirmişlerdir (Qian, Weingast, 1997: 83).

<sup>137</sup> Nacar Karabacak, Karabacak, a.g.m., s. 252.

bütünleşik şekilde ele alınması, mali merkezileşme ve yerelleşme arasındaki dengenin sağlanması sorunu ile ilişkili olduğu için önemli görülmektedir<sup>138</sup>.

Qian ve Weingast (1997), yeni firma teorisinden yola çıkarak federal bir sistemde bilgi ve yetkiye ilişkin otoritenin idareler arasında paylaşılmasının, ekonomik hakları ve piyasayı koruma açısından daha güvenilir bir taahhüt sağlamanın yanında işlem maliyetlerini de azaltarak iki yönlü bir fayda sağlayacağını ileri sürmüştür<sup>139</sup>. Bu kapsamda yöneticilerin çıkarları ile vatandaşların refahını uyumlaştıran bir yönetim yapısının nasıl kurulabileceği sorgulanmıştır<sup>140</sup>. Bu doğrultuda federal sistemlerin karşılaştırmalı analizini yapan Weingast, piyasayı koruyucu federalizmin yerelleşmenin en ideal şekli olduğunu ifade etmiştir. Bu tür bir yapının başlıca özelliklerini de idareler arasındaki sorumlulukların açık ve net şekilde paylaşılması, yerel özerkliğin sağlanması için yerel idarelerin kamusal hizmetler üzerinde otoriteye sahip olması, devletin iç pazarı koruması ve her bir idarenin kararlarının mali sonuçlarına katlanması şeklinde sıralamıştır<sup>141</sup>. Seabright (1996), mali federalizme ve yerelleşmeye ilişkin tartışmalara eksik sözleşme kavramı ile katkı sağlamıştır. Seabright, belirli bilgilerin tam olarak doğrulanamaması nedeniyle seçimleri bir eksik sözleşme örneği olarak tanımlamıştır. Çünkü asil olan seçmenlerin vekil olarak seçtikleri yöneticilerin toplumun çıkarları doğrultusunda hareket edip edemeyeceklerini bilmelerinin olanaklı olmadığını öngörmüştür. Bu yönüyle siyasi hesap verebilirliğin yerelleşme için örgütsel bir motivasyon olabileceğini ifade etmiştir. Ancak yetki alanları arasındaki mali dışsallıkların içselleştirilebilmesi için merkezleşmenin tercih edilebileceğini de belirtmiştir. Bu noktada yerelleşme veya merkezileşme arasındaki tercihin, dışsallıkların içselleştirilmesi sonucu oluşan faydalar ile merkezileşme sonucu azalan hesap verebilirliğin doğurduğu maliyetlerin büyüklüğüne bağlı olduğunu ifade etmiştir<sup>142</sup>.

Merkezi idarenin vergileri daha kolay ve daha az maliyet ile toplaması ve yerel idarelerin gelir kaynaklarını önceden belirleyebilmesi nedeniyle dikey eşitsizliklerin;

---

<sup>138</sup> Wallace E. Oates, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Vol: 12, No: 4, 2005, s. 356; Vo, a.g.m., s. 673; Nacar Karabacak, a.g.m., s. 393.

<sup>139</sup> Yingyi Qian, Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol: 11, No: 4, Fall 1997, s. 85.

<sup>140</sup> Nacar Karabacak, a.g.m., s. 406.

<sup>141</sup> Anwar Shah, "Introduction: Principles of Fiscal Federalism", *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, ed. Anwar Shah ve John Kincaid, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007, s. 7.

<sup>142</sup> Nacar Karabacak, a.g.m., s. 403; Vo, a.g.m., s. 674.

gelir farklılıklarından dolayı bölgeler arasında kamusal hizmet sunumunun değişiklik göstermesi nedeniyle de yatay eşitsizliklerin doğduğunu belirtmiştir. Bu kapsamda geliri daha düşük olan bölgelere merkezi transferlerin aktarılması ile oluşan eşitsizliklerin azaltılabileceğini ifade etmiştir. Ancak ikinci kuşak mali yerelleşme temsilcileri, yerel birimlerin gelir yaratabilmelerinin önemine vurgu yapmışlardır. Çünkü yerel idarelerin gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payının artması ile vatandaşlarına karşı hesap verme sorumluluklarının da artacağını ve böylece kamu kaynaklarını israf etmeden kullanmayı gözeceklerini öngörmüşlerdir<sup>143</sup>. Aksine öz gelirlerin payının azalması ile mali transferlere bir bağımlılık oluşacağı ve böylece merkezi idarenin mahalli harcama kararlarına müdahalesinin kaçınılmaz olacağı ifade edilmiştir. Aynı zamanda mahalli idarelerin transferlere olan bağımlılıklarının artması ile yöneticilerin aldıkları kararlar sonucunda ortaya çıkması olası maliyetleri üstlenme sorumluluklarının zayıflayacağı düşünülmüştür<sup>144</sup>.

## ***2. Mahalli Finansman Kaynaklarının Türleri***

Gelir bölüşümüne ilişkin teorik çerçeveden de yararlanarak uygulamada mahalli idarelerin ne tür finansman kaynaklarının olduğunun açıklanması ikinci başlığın konusunu oluşturmaktadır. Bu doğrultuda vergiler, idarelerarası transferler ve diğer finansman kaynakları olmak üzere üçlü bir sınıflandırma kullanılmıştır.

### ***a. Vergi Gelirlerinin Paylaşımı ve Mahalli Vergi Türleri***

Farklı kaynaklardan elde edilen kamu gelirleri ortak bir havuzda toplanarak belirli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için harcanmaktadır. Çağdaş maliye sistemlerinde vergiler, kamu gelirlerinin büyük kısmını oluşturmanın yanında maliye politikası aracı olarak kullanılmalarından dolayı başlıca gelir kaynağı olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kamunun farklı kademeleri tarafından sunulan kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde çoğunlukla vergilerin kullanıldığı belirtilebilir. Bu

---

<sup>143</sup> Barry R. Weingast, "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Vol: 65, No: 3, 2009, s. 283; Önder Çalçalı, "Kamu Ekonomisi Teorisinde Yerelleşme Rasyoneli ve Kuşaklar Arası Mali Federalizm Teorilerinin Karşılaştırılması", *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2018, s. 36.

<sup>144</sup> Wallace E. Oates, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, Vol: 46, No: 2, June 1993, s. 241.

yönüyle vergilerin merkezi idare ile mahalli idarelerin sorumluluk alanlarında bulunan kamusal hizmetler ölçüsünde paylaşılması gereklidir<sup>145</sup>.

Vergilerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılmasında belirli ilkeler esas alınmıştır. Bu ilkelerden ilki ekonomik etkinliktir. Bu ilke çerçevesinde vergi konusu hareketli olan vergiler ile ticarete konu olan malların vergilendirilmesine ilişkin yetkinin merkezi idareye bırakılması vergileme yönetimi açısından etkin olacaktır. Çünkü mahalli idarelerin vergilendirme yetkisini kullanarak söz konusu faktörleri veya malları sınırları içerisine çekme çabalarının olumsuz sonuçları olacaktır. İkinci ilke olarak belirlenen eşitlik ilkesi doğrultusunda gelirin yeniden dağılımını sağlayıcı vergilerin merkezi idareye tahsis edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece mahalli idarelerin vergileri kullanarak düşük gelirli bireyleri sınırlarından uzaklaştırıp yerlerine yüksek gelir grubunda yer alan bireyleri çekme girişimlerinin engellenebileceği öngörülmüştür. İdari uygunluk ilkesi, idareler arasında vergilendirme yetkisinin paylaşımında üçüncü ilke olarak belirlenmiştir. Bu ilke kapsamında vergilendirmeye ilişkin süreçlerin tamamını etkin şekilde yönetebilme yetkinliği olan idare dikkate alınarak yetkinin tahsis edilmesi amaçlanmıştır. Bu ilkeye, emlağın veya değer artış kazancının vergilendirilmesine ilişkin yetkinin mahalli idarelere bırakılması iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Dördüncü ilke olarak mahalli idarelere sorumluluk alanlarında bulunan hizmetleri aksatmadan yerine getirebilmelerini sağlayacak ölçüde ve türde vergilerin tahsis edilmesini içeren yeterlilik ilkesi belirlenmiştir<sup>146</sup>. Son olarak vergilendirme yetkisinin tahsis edildiği idarenin açık ve anlaşılır olmasının yanında mükelleflerin vergiye ilişkin yükümlülüklerini yerine getireceği idareyi bilmelerini amaçlayan açıklık ilkesi de dikkate alınmıştır<sup>147</sup>.

Musgrave (1983), federal bir devlette kaynak tahsisi, gelirin yeniden dağılımı ve makroekonomik istikrar işlevlerinin idareler arasındaki dağılımını da kullanarak vergilerin paylaşımını esas alan ilkeleri açıklamıştır. Bu ilkeler ile ekonomik istikrar ve yeniden dağılım işlevlerini gerçekleştirmek için kullanılan artan oranlı kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergisinin merkezi idare tarafından kontrol edilmesi gerektiğini

<sup>145</sup> Harry Kitchen, Melville McMillan, Anwar Shah, *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, s. 60.

<sup>146</sup> Anwar Shah, Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2006, s. 11.

<sup>147</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 107.



ifade etmiştir. Ayrıca konuları yönüyle hareketli nitelik taşıyan vergi türlerinin de merkezi idareye bırakılmasının etkin olacağını belirtmiştir. Aksine konusu açısından hareketliliği olmayan veya sınırlı olan vergilerin kontrollerinin bölgesel yönetimlere veya mahalli idarelere bırakılmasının etkin olacağını da ileri sürmüştür. Son olarak yararlanma vergileri, kullanıcı ücretleri veya harçların her iki idareye de bırakılabileceğini ifade etmiştir<sup>148</sup>.

Teorik düzeyde ele alınan ilkeler, idareler arasında vergilerin paylaşımı açısından tek tip bir uygulamayı garanti etmemektedir. Ülkelerin vergi tahsisine yönelik uygulamaları incelendiğinde, mahalli idarelere bağımsız vergilendirme yetkisi verilmesinin yanında vergi kaynaklarının paylaşılması, pay verme (hisse esası), ek oran, ek vergi veya vergi torbası yöntemlerinin kullanıldığı görülmektedir<sup>149</sup>. Bağımsız vergilendirme yetkisi verilmesi yöntemi, merkezi idare tarafından mahalli idarelere sınırlarını oluşturan bölgede verginin matrahını ve oranını belirleyebilme, yeni vergi koyabilme veya verginin toplanmasına ilişkin işlemleri yürütebilme olanağının sağlanmasını kapsamaktadır. Bu yönüyle mahalli idarelerin tamamen bağımsız olmadığı, merkezi idarenin sağladığı yetkiler çerçevesinde işlemlerini yürütebildiği belirtilebilir<sup>150</sup>. Ayırma sistemi olarak da ifade edilen vergi kaynaklarının paylaşılması yönteminde, yetkinin vergilendirme sürecini etkin şekilde yöneteceği düşünülen idareye tahsis edilmesi ilke olarak benimsenmiştir. Bu tahsise emlak, motorlu taşıtlar veya çevre vergilerinin mahalli idarelere, gelir ve harcama vergilerinin de merkezi idareye bırakılması örnek olarak verilebilir. Hisse esası yönteminde vergiyi toplayan idarenin elde edilen gelirden diğer idareye pay vermesi söz konusudur. Ek oran yönteminde merkezi idare, mahalli idarelerin kendileri için belirledikleri ek oranı dikkate alarak vergilendirme işlemini gerçekleştirmektedir. Ek vergi yönteminde de

---

<sup>148</sup> Richard A. Musgrave, "Who Should Tax, Where, And What?", *Tax assignment in federal countries*, ed. Charles E. McLure, Jr., Canberra: ANU Press, 1983, s. 11.

<sup>149</sup> Selçuk İpek, "İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 39.

<sup>150</sup> Bağımsız vergilendirme yetkisinin aksine geçmişte bağımlılık sistemi adını taşıyan bir yöntem uygulama alanı bulmuştur. Bu yöntemde, merkezi idare bütçesi ile mahalli idare bütçeleri arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Büyük kısmı merkezi idare tarafından toplanan kamu gelirleri, mahalli nitelikteki kamusal hizmetlerin finansmanı için pay verme veya yardım şeklinde mahalli idarelere aktarılmaktadır. Bu yönüyle mahalli idarelerin özerkliklerinin oldukça düşük olduğu ve merkezin bir taşra teşkilatı gibi faaliyetlerini sürdürdüğü belirtilebilir. Geçmiş dönemlerde Doğu Bloku ülkeleri ile SSCB'de uygulanan söz konusu yöntemin günümüzde geçerliliğini yitirdiği söylenebilir (Ulusoy, Akdemir, 2019: 110).

merkezi idarenin mahalli idarelerin ihtiyaç duydukları vergi tutarı göz önünde bulundurularak belirlenen oran üzerinden vergilendirme işlemi yapılmaktadır. Son olarak vergi torbası yönteminde, tüm vergilerin bir hesapta (torba) toplanmasının ardından nüfus ve gelişmişlik düzeyi gibi ölçütler de dikkate alınarak merkezi idare tarafından belirlenen bir oran ile mahalli idarelere paylaştırılması söz konusudur<sup>151</sup>.

Vergi paylaşımına ilişkin ilkeler ile yöntemlerin ele alınmasının ardından tipik bir mahalli verginin özellikleri sıralanabilir. Bird (1993), matrahı hareketsiz, mahalli ihtiyaçları karşılamaya yeterli ve harcama artışına duyarlı, belirli bir zaman diliminde istikrarlı ve öngörülebilir, yönetimi etkin ve verimli, mükellefleri tarafından adil olarak algılanan ve vergi yükünü yerleşik bireyler ile sınırlayan verginin tipik bir mahalli vergi özelliklerini taşıdığını ifade etmiştir<sup>152</sup>. Bu doğrultuda ilkeler ile mahalli vergiyi tanımlayan özellikler dikkate alınarak teorik düzeyde vergilerin idareler arasında nasıl paylaşılacağı Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1. İdareler Arasındaki Vergi Paylaşımının Teorik Görünümü**

Vergi Türü	Vergilendirme Yetkisi		Tahsilat ve İdare
	Vergi Matrahı	Vergi Oranı	
Gümrük Vergisi	U	U	U
Kurumlar Vergisi	U	U	U
Kişisel Gelir Vergisi	U	U, B, M	U
Servet Vergisi	U	U, B	U
Katma Değer Vergisi	U	U	U
Satış Vergileri			
<i>Seçenek A</i>	B	B, M	B, M
<i>Seçenek B</i>	U	B	U
Günah Vergileri			
<i>Alkol ve Tütün Tüketimi Üze. Alı. Vergiler</i>	U, B	U, B	U, B
<i>Şans Oyunları ve Bahis Üze. Alı. Vergiler</i>	B, M	B, M	B, M
Kirletme Vergileri			
<i>Karbon Vergisi</i>	U	U	U
<i>Enerji, Atık, Akaryakıt, Trafik Yoğ. Üze. Alı. Vergiler</i>	U, B, M	U, B, M	U, B, M
<i>Otopark Vergisi</i>	M	M	M
Motorlu Taşıtlar Vergisi	B	B	B
İşletme Vergisi	B	B	B
Emlak Vergisi	B	M	M
(Bina, Arsa) Cephe ve Değer Artış Vergisi	B, M	M	M
Nüfus (Kişi Başı) Vergisi	U, B, M	U, B, M	U, B, M

**Kaynak:** Shah, Shah, 2006: 12-13.

U: Ulusal; B: Bölgesel; M: Mahalli

<sup>151</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998, ss. 89-92; Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., ss. 83-87; Ulusoy, Akdemir, a.g.e., ss. 109-113.

<sup>152</sup> Richard M. Bird, “Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol: 46, No:2, June 1993, s. 214.

Tablo 1’de yer alan ayırmadan yola çıkarak teorik düzeyde emlak, motorlu taşıtlar, işletme, cephe ve değer artış, otopark, bazı tüketim ve satış vergilerinin mahalli idarelerin kontrolüne bırakılabileceği ifade edilebilir. Nitekim Martinez-Vazquez (2013), fayda ilkesi doğrultusunda belirli bir bölgede sunulan bir dizi hizmetten doğrudan yararlanan mükelleflerin vergilendirilmesini hedeflediği için emlak vergisi ile değer artış vergisinin mahalli idarelerin kontrolüne bırakılmasının doğru olacağını ifade etmiştir. Ayrıca kullanıcısının özellikle altyapı hizmetlerinden yararlanması ve trafik yoğunluğu ile hava kirliliği açısından doğurduğu negatif dışsallıklar düşünüldüğünde, motorlu taşıtlar ve ulaşım vergilerinin de mahalli idarelere bırakılması gerektiğini belirtmiştir. Öte yandan yerel işletme vergisinin de gerek idari açıdan sağladığı kolaylık gerekse de işletme sahiplerinin sunulan altyapı hizmetlerinden yararlanmaları nedenlerine dayanarak mahalli idarelere bırakılabileceğini ileri sürmüştür<sup>153</sup>. Kim (2008), sağlık hizmetlerinde sorumlu oldukları ve yol yapımı ile bakımına katıldıkları ölçüde alkol ve akaryakıtla ilişkin tüketim ve satış vergilerinin mahalli idarelere bırakılabileceğini belirtmiştir<sup>154</sup>. Bu vergilerin dışında mükelleflerinin hareketliliği ve gelirin yeniden dağılımını sağlayıcı işlevi düşünülerek merkezi idarenin kontrolüne bırakılması gerektiği düşünülen kişisel gelir vergisinin de mahalli idarelere tahsis edilebileceğini ifade etmiştir. Bu verginin, merkezi idarenin yetkisinde bulunan kişisel gelir vergisine ek ve düz oranlı bir vergi getirilerek uygulanabileceğini ileri sürmüştür<sup>155,156</sup>.

#### *b. İdarelerarası Mali Transferlerin Kullanım Gerekçeleri ve Türleri*

İdarelerarası mali transferler, mahalli nitelikli kamusal hizmetlerin temel finansman kaynağı olması gereken vergi gelirlerinin harcamaları karşılayamaması

<sup>153</sup> Jorge Martinez-Vazquez, “Local Nonproperty Revenues”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, ss. 194-196.

<sup>154</sup> Aehyung Kim, *Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/4503, 2008, ss. 13-14.

<sup>155</sup> Richard M. Bird, *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/5450, 2010, s. 35; Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., s. 68.

<sup>156</sup> Kim (2008) tarafından getirilen öneri İsveç’te uygulanmaktadır. Söz konusu ülkede gelir vergisinden elde edilen kaynak mahalli idarelerin toplam gelirlerinin %60-70’ini oluşturmaktadır. Bu gelir türü içerisinde çalışanlardan kesilen gelir vergisinin önemli yer tuttuğu ifade edilmiştir (Çetinkaya, 2020: 148).

nedeniyle oluşan farkın giderilmesi için kullanılan önemli bir gelir türüdür<sup>157</sup>. Mali transferlerin özellikle gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomilerinde mahalli idarelerin harcamalarının yaklaşık üçte ikisini, OECD ülkelerinde de yaklaşık beşte birini finanse ettiği bilinmektedir<sup>158</sup>. Bu yönüyle söz konusu gelir türünün her tür ülkede mahalli harcamaların finansmanı için vergilerin yanında başlıca gelir kaynaklarından biri olduğu söylenebilir. Mali transferler, mahalli idarelerin öz gelirleri ile harcamaları arasındaki farkı karşılamamanın (dikey eşitsizlikler) yanında mahalli idareler arasında mali kapasite farklılıklarından dolayı oluşan yatay eşitsizlikler ile ulusal düzeyde öncelikli olarak belirlenen veya pozitif dışsallık yaratan projeleri finanse etmek gibi amaçlar doğrultusunda da kullanılmaktadır<sup>159</sup>. Mahalli hizmetlerin sunumunda etkinliğin ve eşitliğin sağlanması ve mahalli idarelerin mali yapılarında sürdürülebilirliğin korunması için idarelerarası mali transfer sisteminin belirli ilkeler dikkate alınarak tasarlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu ilkeler açıklık, özerklik, yeterlilik, esneklik, eşitlik, öngörülebilirlik, saydamlık, verimlilik, basitlik, teşvik edici olma, açıklanabilirlik, amaçlara duyarlılık, ödenebilirlik, amaca odaklılık ve hesap verebilirlik şeklinde sıralanmıştır<sup>160,161</sup>.

İdarelerarası mali transferler, gelir paylaşımı düzenlemeleri ve bağış ve yardımlar olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleşmektedir. Blöchliger ve King (2006),

<sup>157</sup> Blöchliger, King, a.g.e., s. 18.

<sup>158</sup> Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., s. 405.

<sup>159</sup> Teresa Ter-Minassian, *Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy*, IDB Discussion Paper: IDB-DP-748, 2020, s. 24.

<sup>160</sup> Anwar Shah, "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", *Revista de Economía y Estadística*, Vol: XLIV, No: 2, 2006, ss. 143-144.

<sup>161</sup> *Açıklık*, mali transferlerin net şekilde tasarlanabilmesi için hedeflerin açık şekilde belirlenmesini ifade eder. *Özerklik*, mahalli idarelerin belirledikleri öncelikleri doğrultusunda transfer gelirlerini serbestçe kullanabilmesidir. *Yeterlilik*, mahalli idarelere sorumlulukları ölçüsünde gelir sağlanmasıdır. *Esneklik*, mali koşullarda öngörülemez değişikliklere karşı duyarlı olmasıdır. *Eşitlik*, mali transferlerin mahalli idarelerin mali ihtiyaçları ile doğru orantılı; vergi kapasitesi ile de ters orantılı olmasıdır. *Öngörülebilirlik*, mahalli idarelerin elde edeceği transfer tutarlarını tahmin edebilmelerinin yanında yıllık taban ve tavan tutarlarının da belirlenmesidir. *Saydamlık*, programın işleyişi ve amaçları üzerinde fikir birliğinin sağlanması için yöntemin ve tahsislerin açıklanmasıdır. *Verimlilik*, mahalli idarelerin mali transferleri farklı sektörler veya faaliyetler arasında tahsisi konusunda tarafsız olunmasıdır. *Basitlik*, mali transferlerin dağılımının nesnel ölçütler dikkate alınarak yapılmasını ve tahsis yönteminin de kolaylıkla anlaşılabilmesini tanımlar. *Teşvik edici olma*, sistemin güçlü mali yönetimi cesaretlendirirken, zayıf yönetim için de caydırıcı olmasıdır. *Açıklanabilirlik*, mali transferler ile finanse edilen programların doğuracağı genel faydanın, yararlanıcılarının ve olumsuz etkilenmesi beklenenlerin tanımlanmasıdır. *Amaçlara duyarlılık*, merkezi idare tarafından sağlanan transferler ile beklenen sonuçların belirtilmesidir. *Ödenebilirlik*, merkezi idarenin bütçe kısıtlarının dikkate alınmasıdır. *Amaca odaklılık ilkesi*, her bir programın tek bir amaca odaklanmasıdır. *Hesap verebilirlik*, merkezi idarenin sistemin tasarımı ve işleyişi hakkında, mahalli idarelerin de elde edilen sonuçlar açısından merkezi idareye ve vatandaşlara karşı sorumlu olmasıdır.

iki farklı gelir kaynağının ayrıştırılabilmesi için beş farklı ölçüt geliştirmiştir. Bu ölçütleri mahalli idarelerin kendileri ile paylaşılan geliri serbestçe kullanıp kullanmadığı ve gelirin şartlı olup olmadığı, gelirin toplam vergi gelirlerinin bir payı olup olmadığı, gelirin önceden belirlenen bir oran dikkate alınarak aktarılıp aktarılmadığı ve mali yıl içerisinde değiştirilip değiştirilemeyeceği, gelirin toplandığı bölgeye iade edilip edilmediği ve son olarak paylaşımında nüfus, vergi kapasitesi veya gelişmişlik düzeyi gibi göstergelerin dikkate alınıp alınmadığı şeklinde sıralamıştır. Bu beş ölçüte olumlu yanıt verilmesi durumunda bir gelir paylaşımı düzenlemesinden bahsedilebileceğini belirtmiştir<sup>162,163</sup>.

Bağış ve yardımlar, idarelerarası mali transferlerin ikinci türünü oluşturmaktadır. Bu gelirler kendi içinde şartlı ve şartsız bağış ve yardımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ardından her iki tür de zorunlu ve isteğe bağlı bağış ve yardımlar alt başlıklarında ele alınmaktadır. Bu alt başlıklar da kendi içlerinde bağlı yardımlar ve bağlı olmayan yardımlar, yatırım ve cari harcamalara yönelik yardımlar, genel amaçlı yardımlar ve program yardımları olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmaya ilişkin genel görünüm aşağıdaki Şekil 1 ile sunulmuştur.

Şekil 1’de yer verilen sınıflandırma doğrultusunda bağış ve yardımların türleri tanımlanabilir. Ahmad ve Craig (1997), şartlı bağış ve yardımların belirli bir koşula bağlı olarak çoğunlukla bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik sağlanan tutarları içerdiğini belirtmiştir. Şartsız bağış ve yardımlar da mahalli idarelerin belirli bir koşula bağlı olmadan öz gelirleri gibi harcanabilmesini ifade etmektedir<sup>164</sup>. Ardından her iki tür bağış ve yardım zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki alt başlıkta incelenmiştir. Bu kapsamda zorunlu bağış ve yardımların, merkezi idare açısından yasal ve kurala dayalı yükümlülükler olduğu, yardımların büyüklüklerinin ve koşullarının hukuki metinlerde açıkça belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İsteğe bağlı bağış ve yardımların da geçici

---

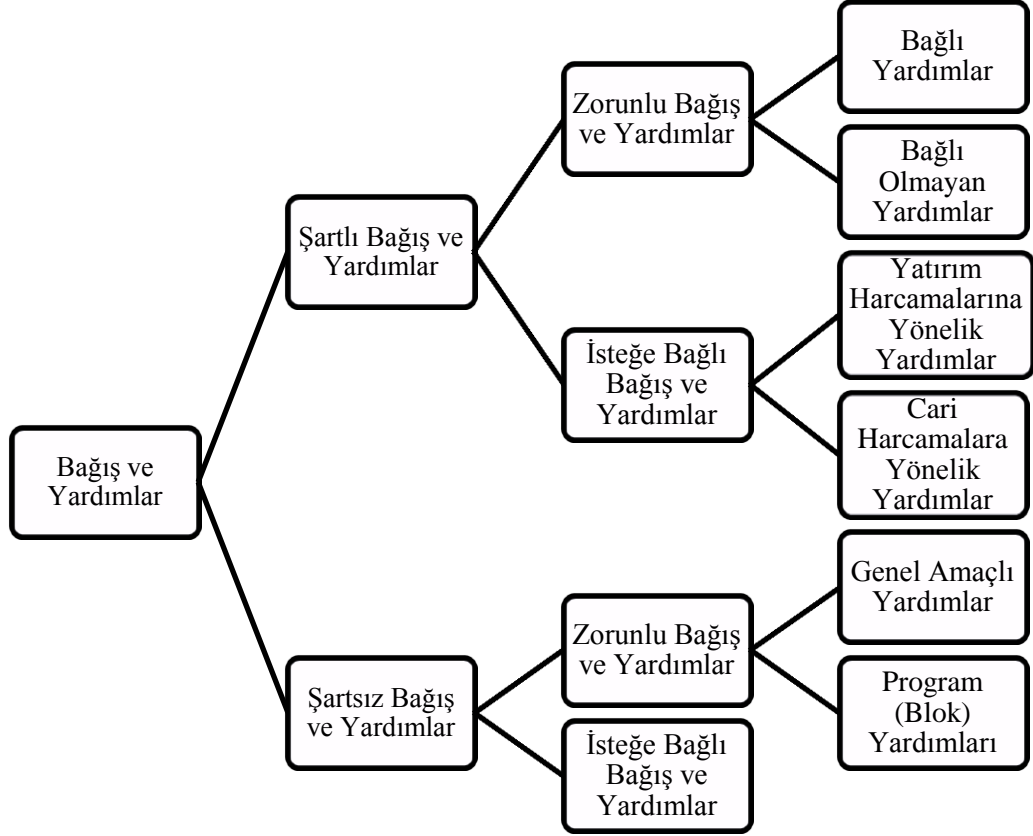
<sup>162</sup> Blöchliger, King, a.g.e., ss. 16-17.

<sup>163</sup> Beş ölçütten ilk üçü dikey eşitsizlikleri, son ikisi de yatay eşitsizlikleri konu edinmiştir. Bu yönüyle gelir paylaşımı düzenlemelerinin her iki şekilde ortaya çıkan eşitsizliklerin doğurduğu sorunları gidermek için kullanıldığı belirtilebilir (Blöchliger ve King, 2006: 17; Ulusoy ve Akdemir, 2019: 114).

<sup>164</sup> Ehtisham Ahmad, Jon Craig, “Intergovernmental Transfers”, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, s. 87.

nitelikte olduğu, belirli altyapı projeleri veya afet bölgesine yapılan yardımlar gibi acil durumlar için kullanıldığı belirtilmiştir<sup>165</sup>.

Şekil 1. İdarelerarası Bağış ve Yardımların Sınıflandırılması



**Kaynak:** Blöchliger, King, 2006: 21.

Şartlı ve zorunlu bağış ve yardımlar, bağlı ve bağlı olmayan yardımlar şeklinde iki alt başlıkta ele alınmıştır. Bağlı yardımların mahalli idarelerin birim hizmet maliyeti veya program bütçesi gibi göstergeleri dikkate alınarak tamamlayıcı nitelikte verildiği ve bu tür yardımlarda tamamlayıcı destek için belirli bir tavan belirlendiği de belirtilmiştir. Aksine mahalli idarelerin hizmet maliyetine tamamlayıcı nitelikte verilmeyen yardım türleri de bağlı olmayan yardımlar şeklinde tanımlanmıştır<sup>166</sup>. Bağış ve yardımların yatırım harcamaları için tahsis edilmesi durumunda yatırıma yönelik yardımlardan bahsedilebilir. Ancak herhangi bir tahsis işleminin olmaması durumunda cari harcama olarak kabul edilmektedirler. Genel amaçlı yardımlar da idareler arasında oluşan yatay ve dikey eşitsizlikleri gidermek için aktarılan ve mahalli idareler tarafından

<sup>165</sup> Daniel Bergvall vd., *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, OECD Working Paper: WP/3, 2006, s. 6.

<sup>166</sup> Stephan J. Bailey, *Local Government Economics: Principles and Practice*, London: Macmillan Press, 1999, s. 181; Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 117.

serbestçe kullanılabilen bağış ve yardım türüdür. Son olarak blok yardımları, belirli bir amaç doğrultusunda verilse de herhangi bir koşula bağlı olmayan bağış ve yardım türüdür. Bu açıdan merkezi idarenin aktarılan tutarların kullanımı için bir kontrolünün olmadığı belirtilmiştir. Ancak belirli bir çıktı düzeyine ulaşılması gibi göstergeler kullanılarak düzenlenebileceği ifade edilmiştir<sup>167</sup>.

### c. Diğer Finansman Kaynakları

Mahalli idarelerin harcamalarının büyük kısmı vergiler ve mali transferler ile finanse edilmektedir. Ancak bu iki tür finansman kaynağının dışında özel mal ve hizmet niteliklerini taşıyan hizmetlerin finansmanı için kullanıcı ücretleri olarak adlandırılan kaynak türleri de kullanılmaktadır<sup>168</sup>. Bu kaynakların kullanımı kamu sektörü fiyatlandırma teorisine dayanmaktadır. Bu teori çerçevesinde etkin kaynak dağılımına fiyatların uzun vadeli birim (marjinal) maliyetlere eşitlenmesi ile ulaşılabileceği öngörülmüştür. Böylece mevcut kaynaklar ile en yüksek çıktı düzeyine ulaşmanın yanında ekonomik refahın da maksimize edileceği düşünülmüştür<sup>169</sup>.

Mahalli idareler, su ve kanalizasyon sistemleri, yağmur suyu yönetimi, katı atık toplama ve yok etme, ulaşım, otopark ve elektrik gibi özel mal ve hizmet niteliklerini taşıyan hizmetlerin sunumunda kullanıcı ücretlerini kullanmaktadır<sup>170</sup>. Birim çıktı başına belirlenen kullanıcı ücretlerine, metreküp başına tüketilen su tarifesi, kilovat saatlik tüketim için elektrik faturası veya katı atığı toplanması için çöp kutusu veya kilogram başına belirlenen ücret örnek olarak verilebilir. Bu ücretlerin kullanımı ile mahalli idarelerin sunmaları gereken hizmet düzeylerini rasyonel şekilde belirleyerek etkinliğe ulaşabilecekleri ileri sürülmüştür. Aynı zamanda vatandaşların da hizmetlerin tüketimine ilişkin etkin kararlar alabilecekleri öngörülmüştür<sup>171</sup>. Ayrıca vatandaşların hizmet maliyetlerini bilmesi ve faydayı doğrudan hissetmesi, mahalli yöneticileri daha

<sup>167</sup> Bergvall vd., a.g.e., s. 8.

<sup>168</sup> Kullanıcı ücretleri kavramının İngilizce'deki karşılığı olarak "User Charges" veya "User Fees" kavramı kullanılabilir. Ancak özel mal ve hizmet niteliklerini taşıdığı ifade edilen hizmetlerin piyasa ekonomisinde olduğu gibi fiyatlandırılabilmesi ve dolayısıyla kavramın da "User Prices" olarak kullanılabilmesi düşünülebilir. Bailey (1999), fiyat (price) yerine ücret (charge, fee) kullanımının tercih edilmesini ödenecek tutarın idari yönünün olmasına bağlamıştır (Bailey, 1999: 125).

<sup>169</sup> Bailey, *Local Government Economics...*, a.g.e., s. 127.

<sup>170</sup> Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., s. 372.

<sup>171</sup> Maria Emilia Freire, Hernando Garzon, "Managing Local Revenues", *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi, Washington: The World Bank, 2014, s. 175; Kim, a.g.e., s. 14.

kaliteli hizmet sunmaya teşvik etmesi ve yöneticilerin israfı azaltıp halka karşı hesap verme sorumluluklarını artırması yönleriyle de yarar sağlayabileceği düşünülmüştür<sup>172</sup>. Öte yandan düşük gelirli vatandaşların kullanıcı ücretlerini ödemekte zorlanacağı, mahalli idarelerin de hizmet maliyetlerini ve fiyatlarını her zaman doğru şekilde belirleyemeyeceği ifade edilerek eleştirilmiştir<sup>173</sup>.

Kullanıcı ücretlerinin, mahalli idarelerin gelir yapıları için tamamlayıcı bir finansman kaynağı olarak önemli bir potansiyelinin olduğu düşünülse de henüz atıl düzeyde kaldığı ifade edilmiştir. Nitekim OECD ülkelerinin çoğunda toplam mahalli gelirleri içerisindeki payı %2 ile %5 arasında değişmektedir<sup>174</sup>.

Mahalli idarelerin sahip oldukları arsa, arazi ve binaları kiralamaları veya satmaları sonucunda elde ettikleri mülk gelirleri de diğer finansman kaynaklarının bileşenlerinden biridir. Bu finansman türünün, özellikle mali açıdan zor durumda bulunan mahalli idareler için önemli olduğu söylenebilir. Çünkü söz konusu idareler mülklerinin satışından elde ettiği gelirler aracılığıyla ilgili yılın bütçe gelirlerini artırmaktadırlar. Mahalli idarelerin mülklerini kiraya vermeleri sonucunda elde ettikleri gelirlerinin ise toplam bütçe gelirlerinin küçük bir kısmını oluşturduğu belirtilebilir<sup>175</sup>.

Mahalli idarelerin diğer finansman kaynakları içerisinde harçlar, izinler veya lisanslar için ödenen ücretler de yer almaktadır. Harçlar, dışsal fayda yaratan yarı kamusal nitelikteki hizmetlerden yararlanan kişiler tarafından ödenen bir bedel olarak tanımlanmaktadır<sup>176</sup>. İşletme ruhsatı veya inşaat izni ve ruhsatı alabilmek için mahalli idarelere yatırılan bedeller harç gelirlerine örnek olarak verilebilir. Bazı ülkeler için önemli bir gelir kaynağı olan işletme ruhsatı harcı, işletmelerin tanımlanması ve yasal olarak faaliyet gösterip göstermediklerinin tespit edilebilmesi nedenlerine dayanarak kullanılmaktadır. Ayrıca restoran, okul veya spor tesisi gibi mekânların kamu güvenliğine ve temizliğe ilişkin hukuki düzenlemelere uygunluklarının denetlenmesi

---

<sup>172</sup> Ter-Minassian *Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy*, a.g.e., s. 21.

<sup>173</sup> Freire, Garzon, a.g.m., s. 177.

<sup>174</sup> Richard M. Bird, Enid Slack, "Metropolitan Public Finance", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, s. 141; Ter-Minassian *Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy*, a.g.e., s. 21.

<sup>175</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., s. 94.

<sup>176</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 120.



için de kullanılmaktadır. Öte yandan evlilik veya doğum kaydı ile evcil hayvan kaydına ilişkin belge örneklerinin sağlanması için lisans ücretleri de vardır. Bu tür ücretler ile hizmetin veya belgenin sağlanması için yapılan masrafların karşılanması amaçlanmaktadır<sup>177</sup>.

Trafik ihlali, vergi ve diğer gelirleri vadesinde ödememe gibi mahalli idarelerin hukuki düzenlemelerine aykırı eylemler sergileyen bireylerin ödemekle yükümlü oldukları para ve vergi cezaları da diğer finansman kaynaklarının bileşenleri arasında yer almaktadır. Bu tür gelirlerin mahalli idare bütçesindeki payı, bireylerin hukuki düzenlemelere uygun hareket edip etmediklerine ve idarenin de kuralları sıkı sıkıya uygulayıp uygulamadığına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir<sup>178</sup>.

### **3. Mahalli Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma**

Mahalli idarelerde borçlanma konusu, görevlerin, harcamaların ve gelirlerin bölüşümü ile mali transferlere ilişkin sistemin kurulması kadar önemlidir<sup>179</sup>. Çünkü mahalli idarelerin operasyonel (cari) nitelikteki harcamalarının<sup>180</sup> yanında yol, köprü, alt geçit veya doğalgaz gibi alanlara yapılan yatırım harcamalarının finansmanında vergiler, mali transferler ve diğer gelir kaynakları yetersiz kalabilmektedir. Bu yetersizlik nedeniyle oluşan finansman açığının karşılanmasında borçlanmaya başvurulmaktadır<sup>181</sup>. Öte yandan borçlanma yalnızca oluşan açığın finanse edilmesi için değil, özellikle faydası uzun yıllara yayılan yatırımlar nedeniyle oluşan maliyetlerin gelecek nesiller ile paylaşılmasına olanak sağlaması yönüyle de tercih edilmektedir<sup>182</sup>. Dolayısıyla borçlanmanın, gerek bütçe açıkları ile altyapı yatırımlarını finanse ederek gerekse de yatırımlara ilişkin maliyetlerin nesiller arasında etkin ve adil şekilde dağılımını olanaklı kılarak fayda sağladığı belirtilebilir. Ayrıca borçlanmanın mahalli

<sup>177</sup> Freire, Garzon, a.g.m., s. 178.

<sup>178</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., ss. 94-95; Freire, Garzon, a.g.m., s. 179.

<sup>179</sup> Jorge Martinez-Vazquez, Yasin Civelek, *Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies*, International Center for Public Policy: WP/19-07, 2019, s. 1.

<sup>180</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına İlişkin Rehber’de, sosyal güvenlik dâhil olacak şekilde personel için yapılan ödemeler, mal ve hizmet alımları, faiz giderleri ve cari transferler toplam cari (operasyonel) giderler arasında sayılmışlardır. Araştırmanın izleyen kısımlarında gerekli olacağı için söz konusu harcamaların kapsamına ilişkin açıklama yapma ihtiyacı duyulmuştur.

<sup>181</sup> Enid Slack, “Municipal Borrowing and Access to the Capital Market”, *Guide to Municipal Finance*, Nairobi: United Nations, 2009, s. 65.

<sup>182</sup> Bird, Slack, a.g.m., s. 149.

idarelerde mali saydamlığı artırması ve finansal piyasaları derinleştirmesi ve yönetimleri geliştirmesi açısından da yararlı olduğu düşünülmektedir<sup>183</sup>.

Mahalli idarelerde borçlanmanın yararlı yönleri olduğu kadar aşırı borçlanmanın doğurabileceği zararlar da ortaya konmuştur. Mahalli yöneticilerin borçlanmayı cari harcamaların finansmanında kullanarak oluşan maliyeti ulusallaştırması olası zararlara bir örnek olarak verilebilir. Çünkü çalışanların maaşları, ücretleri ve sosyal güvenlik primlerini veya faaliyetlerin sürdürülmesi için gereken mal ve hizmet alımlarını kapsamına alan cari harcamaların finansmanında, öz gelirlerin ve mali transferlerin yetersiz kalmasının borçlanmayı sürekli kılabileceğini ve idarelerin temerrüde düşme tehlikesi ile karşı karşıya kalabileceğini göstermektedir. Bu durumda merkezi idare tarafından bir kurtarma paketi hazırlanabileceği gibi mahalli idareye sağlanan yardımlar artırılabilir. Her iki yöntemde de merkezi bütçenin gelirleri kullanılarak finansman sağlandığı için maliyetler tüm ülkeye yayılmaktadır<sup>184</sup>. Öte yandan çıkarlarını gözeten yöneticiler borçlanarak harcama olanaklarını genişletmenin yanında hizmete ilişkin ödemeleri de zamana yayıp erteleyebilmektedirler. Bu yönde bir kararda, hizmetlerin finansmanı için gereken gelirin mahalli halkın vergilendirilmesi sonucunda oluşması olası politik maliyetlerin önlenmek istenmesinin etkili olduğu belirtilebilir<sup>185</sup>. Bu şekilde ortaya çıkan aşırı borçlanma eğilimleri, mahalli idareleri mali disiplinsizliğe sürüklemenin yanında ulusal düzeyde makroekonomik istikrarı da tehdit edebilmektedir<sup>186</sup>. Ayrıca aşırı borçlanma nedeniyle artan borç yükü ve faiz ödemeleri mahalli idarelerin borçlarının sürdürülebilirliğini zedeleyerek borçlanma maliyetlerini de artırabilmektedir<sup>187</sup>.

Mahalli idarelerin aşırı borçlanmaya başvurması ile ortaya çıkması olası sorunlar dikkate alınarak borçlanma özerkliklerinin olup olmaması gerektiği tartışma konusu

---

<sup>183</sup> Violeta Vulovic, *The Effect of Sub-national Borrowing Control On Fiscal Sustainability: How To Regulate?*, The Barcelona Institute of Economics: IEB 2010/36, 2010, s. 3.

<sup>184</sup> Robert P. Inman, "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, ed. Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland ve Jennie Litvack, Cambridge: The MIT Press, 2003, s. 36.

<sup>185</sup> Martinez-Vazquez, Civelek, a.g.e., s. 2.

<sup>186</sup> Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War, Raju Singh, *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, IMF Working Paper: WP/05/108, 2005, s. 12.

<sup>187</sup> Slack, a.g.m., s. 66.

yapılmıştır<sup>188</sup>. Bu doğrultuda yumuşak ve katı bütçe sınırlamaları olmak üzere iki farklı yaklaşım benimsenmiştir. Yumuşak bütçe sınırlaması yaklaşımında, mahalli idarelerin belirli bir ölçüde borçlanma serbestisi olacağı ve olası bir temerrüde düşme durumunda da merkezi idare tarafından maliyetin yüklenileceği ifade etmiştir. Aksine katı bütçe sınırlamasında ise merkezi idare tarafından mahalli idarelere kurtarma politikasının uygulanmayacağı kararlaştırılmıştır<sup>189</sup>. Aynı zamanda mahalli idarelerin borçlanmasının piyasa disiplini, kurala dayalı düzenlemeler, idari kontroller ve idarelerarası işbirliği yöntemleri ile sınırlandırılması da kapsama alınmıştır<sup>190,191</sup>.

Mahalli idareler iç ve dış piyasalara tahvil ihracı, yurt içinde ve dışında faaliyet gösteren ticari bankalar, kamu bankaları, sermaye piyasaları veya uluslararası kuruluşlardan kredi temini ve ülkelerin yetkili organlarının sağladığı garantiler ile borçlanmalarını gerçekleştirebilmektedirler. Bu doğrultuda mahalli idarelerin borçlanması vadelerine göre kısa ve uzun, kaynaklarına göre de iç ve dış borçlanma şeklinde sınıflandırılabilir<sup>192</sup>. Ancak bu tür bir sınıflandırma borçlara ilişkin yükümlülüklerin tümünü yansıtmayabilmektedir. Borçların daha detaylı görünümü için mahalli idarelerin kamu idarelerine vergi ve sosyal güvenlik prim kesintisi, özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerden hizmet alımı karşılığı ödemeler ve vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş tutarlar gibi yükümlülüklerinin olduğunun bilinmesi gerekmektedir<sup>193</sup>.

## II. MAHALLİ İDARELERİ BORÇLANMAYA YÖNELTEN ETKENLER

Mahalli idarelerin borçlanmasında mali, iktisadi, politik, yönetsel (idari), sosyoekonomik, demografik etkenler ile kurumsal ve hukuki düzenlemeler etkili olmaktadır. Bu etkenlerin bir kısmına ilişkin kontrol doğrudan mahalli idarelerde

---

<sup>188</sup> Crasneac Alexandru Octavian, “Local Borrowing Autonomy As Part of fiscal Decentralization Process”, *Annals of Faculty of Economics*, Vol: 1, No: 2, 2012, s. 450.

<sup>189</sup> Vo, a.g.m., s. 672.

<sup>190</sup> Teresa Ter-Minassian, Jon Craig, “Control of Subnational Government Borrowing”, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, s. 157.

<sup>191</sup> Temeli Musgrave (1959)’e dayanan ve mahalli idarelerin yatırım harcamalarının dışında kalan harcamalarının finansmanı için borçlanmalarını yasaklayan altın kural uygulaması, sözü geçen sınırlamalara örnek olarak verilebilir (Swianiewicz, 2004: 9).

<sup>192</sup> Norio Usui, *Critical Issues of Fiscal Decentralization*, ERD Technical Note: No.21, 2007, ss. 17-18; Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s. 123.

<sup>193</sup> Halil Serbes, Özhan Çetinkaya, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Tabloları Temelinde Yabancı Kaynak Yapısının Analizi”, *International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2019, ss. 777-778.

bulunmaktadır. Ancak bazı etkenler de merkezi idarenin aldığı kararlar doğrultusunda şekillenmektedir. Dolayısıyla mahalli idarelerin borçlanması mahalli idareler ile merkezi idarenin birlikte belirleyici rolünün olduğu belirtilebilir. Bu bağlamda mahalli idarelerin borçlanmasına yol açan etkenler iki ana başlığa ayrılarak ele alınmıştır.

## **A. MAHALLİ İDARELERİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU ETKENLER**

Mahalli idarelerin borçlanmasında mahalli yöneticilerin aldıkları mali kararlar ile sergiledikleri politik davranışların ve yönetsel ilkelere sağladıkları uyumun doğrudan etkili olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda mahalli idarelerin borçlanma üzerinde belirleyici olduğu etkenler mali, politik ve yönetsel olmak üzere üç alt başlıkta açıklanmıştır.

### ***1. Mali Etkenler***

Mahalli idarelerin kontrolünde olup mali açıdan borçlanma ihtiyacını ortaya çıkaran farklı etkenler vardır. Bu etkenler, bütçe açığının ve yatırım harcamalarının finansmanı, yeterli düzeyde operasyonel fazlaya ulaşamaması, kamu kaynağının etkinlikten uzak ve israf doğuran biçimde kullanımı ve tahakkuk eden gelirler ile tahsil edilen gelirler farkının yüksek olması şeklinde sıralanabilir.

Mahalli idarelerde borçlanmanın başlıca gerekçesini bütçe açığının finansmanı oluşturmaktadır. Gelirlerin giderleri karşılamaması ile oluşan bütçe açığı, yeni vergilerin yürürlüğe girmesi, mevcut vergilerin oranlarının artırılması veya harcamaların kısılması ile azaltılabilir. Ancak söz konusu yöntemlerin tercih edilmesinin doğurabileceği politik maliyetleri düşünen yöneticiler borçlanma aracını kullanarak gelirler ile giderler arasındaki farkı dengeleyebilir<sup>194</sup>. Öte yandan mahalli idareler yatırım harcamalarının finansmanını sağlamak için de borçlanmaya başvurmaktadır. Swianiewicz (2004), mahalli idarelerin yatırımların finansmanında borçlanma kaynağına başvurma gerekçelerini altı başlıkta toplamıştır. İlk başlıkta, yatırım maliyetlerinin nesiller arasında eşit biçimde dağıtılabilmesi için borçlanmaya başvurulması gerektiğini ifade etmiştir. Bu şekilde yatırım projesinden yararlananlar ile söz konusu projenin maliyetine katlananlar arasındaki ilişkinin yakınlştırılarak optimal

---

<sup>194</sup> Leonardo E. Letelier S., "Theory and evidence of municipal borrowing in Chile", *Public Choice*, Vol: 146, No: 30, 2011, s. 395.

kaynak tahsisine ulaşılabileceğini belirtmiştir. Üçüncü gerekçe olarak mahalli halkın yaşam kalitesi ile bölgenin gelir yaratma potansiyelini artırma olasılığı yüksek olan yatırım projelerinin hızlı şekilde tamamlanması için de borçlanmaya başvurulabileceğini ileri sürmüştür. Ayrıca mahalli idarelerin hizmet sunumunda kullandığı eski araçların veya teknolojinin yenilenerek operasyonel maliyetlerin düşürülmesinde de borçlanmaya başvurulabileceğini belirtmiştir. Aynı zamanda altyapı gibi tamamlanması daha uzun süren yatırım projelerinin finansmanının cari gelirler ile sağlanmasının maliyetleri artıracığını düşünerek borçlanmanın kullanılması gerektiğini ifade etmiştir. Son olarak da mahalli bütçelerde yatırım harcamalarının hacminin yıldan yıla değişkenlik göstermesinden dolayı cari gelirlerde dalgalanmalar yaşanarak istikrarsızlıklar oluşabileceğini ileri sürmüştür<sup>195</sup>.

Mahalli idarelerin operasyonel açık vermesi veya operasyonel fazlasını artıramaması da borçlanmaya yol açan etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Operasyonel denge, operasyonel nitelikteki gelirler ile operasyonel harcamaların bir mali yılın sonunda denk olmasını ifade etmektedir<sup>196</sup>. Söz konusu dengenin sağlanması veya gelirlerin giderleri aşarak fazlaya ulaşılması ile yatırım harcamalarını ve borç ödemelerini finanse edecek kaynağın yaratılacağı düşünülmektedir<sup>197</sup>. Bu nedenle operasyonel denge ölçütü, mahalli idarelerin mali durumlarının ve sürdürülebilirliklerinin tespit edilebilmesi için kullanılmaktadır<sup>198,199</sup>. Aksine mahalli idarelerin giderlerinin cari gelirlerini aşması nedeniyle oluşan açığın mevcut gelirlerin artırılması veya yeni gelir kaynaklarının yaratılması ile finanse edilebileceği bilinmektedir. Bu açığın finansmanında başvuru tercihlerinden biri de borçlanmadır.

---

<sup>195</sup> Pawel Swianiewicz, “The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience”, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, ed. Pawel Swianiewicz, Budapest: Open Society Institute, 2004, ss. 5-7.

<sup>196</sup> Lance Morrell, Mihaly Kopanyi, “Managing Local Expenditures”, *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi, Washington: The World Bank, 2014, s. 217.

<sup>197</sup> Luc Eyraud vd., *How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer*, Washington: International Monetary Fund, 2020, s. 20.

<sup>198</sup> Chamber of Commerce and Industry of Western Australia, *Local Government Revenue Raising Capability*, Submission to the Productivity Commission, 2007, s. 18.

<sup>199</sup> Ken W. Brown (1993) tarafından mahalli idarelerin mali durumlarını değerlendirmek için belirlenen on farklı göstergeden biri operasyonel harcamaların toplam harcamalara oranıdır. Bu göstergeler, Maher ve Nollenberger (2009) tarafından güncellenmiş ve yeni gösterge operasyonel giderlerin operasyonel gelirlere oranı şeklinde belirlenmiştir (Brown, 1993: 22; Maher, Nollenberger, 2009: 62).

Bu bağlamda mahalli idarelerin operasyonel açık vermesine bağlı olarak borçlanma düzeylerinde artış yaşandığı ifade edilebilir<sup>200</sup>.

Mahalli idarelerde yöneticilerin kaynakları kullanım biçimine bağlı olarak da borçlanma ihtiyacı artabilmektedir. Mali özerklik ve yerelleşme ile kaynak kullanım yetkisinin mahalli idarelere devredilmesinin başlıca gerekçesini, idarelerin bölge halkının ihtiyaçları ile tercihlerini daha kolay tespit ederek maliyetleri doğru şekilde belirleme olanaklarının bulunması oluşturmaktadır. Böylece kaynakların verimli ve etkin şekilde kullanımının da gerçekleşeceği düşünülmektedir<sup>201</sup>. Nitekim mali yerelleşmenin birinci kuşak teorilerinde, yerelleşme arttıkça kaynakların etkin kullanımına bağlı olarak sosyal refahın artacağı varsayılsa da mahalli yöneticilerin her koşulda kamu kaynaklarını verimli ve etkin şekilde kullanmaya istekli olmadıkları da söylenmelidir<sup>202</sup>. Kamu kesiminin tamamında olduğu gibi mahalli yöneticilerin de kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, tutumluluk ve etkinlikten uzaklaşmaları ile israf oluşabilmektedir. Bu şekilde de mali yılın sonunda gerçekleşen harcama tutarları ödenek tahminlerini aşarak borçlanma ihtiyacını artırabilmektedir.

Mahalli idarelerde kaynakların verimli, tutumlu ve etkin kullanılmadığını gösteren farklı uygulamalardan bahsedilebilir. Harcama yönetim sisteminin kurulamaması veya etkin şekilde işletilememesi söz konusu uygulamaların ilk örneği olarak ifade edilebilir. Bu sistem, kamu kaynaklarının idarelerin amaçları, hedefleri ve bölge halkının öncelikleri ile eşleştirilerek harcanmasını öngörmektedir. Bu sistemde idarenin belirli bir plana bağlı kalarak kaynaklarını farklı harcama alanlarına tahsis etmesi ve kaynak kullanımı ile ulaşılan sonuçların beklentiler ile uyumlu olup olmadıklarının değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>203,204</sup>. Böylece kamu kaynaklarının belirlenen amaçlar ve öncelikler dışında harcanması engellenerek israfın ve harcama

---

<sup>200</sup> Bernardino Benito, Francisco Bastida, "The Determinants of the Municipal Debt Policy in Spain", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol: 16, No: 4, 2004, s. 497.

<sup>201</sup> Lorenzo Boetti, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati, "Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?", *Public Finance Analysis*, Vol: 68, No: 3, 2012, s. 270.

<sup>202</sup> Tanzi, a.g.m., s. 710.

<sup>203</sup> Morrell, Kopanyi, a.g.e., s. 216.

<sup>204</sup> Dünya Bankası tarafından 1998 yılında yayımlanan çalışmada, kamu kaynaklarının dağılımı ile kullanımını zayıflatan etkenler plana dayalı anlayışın gelişmemiş olması, planlama ile bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulamaması, harcama kontrollerinin zayıf olması ve raporlamaya ve denetime olanak sağlayan muhasebe sistemlerinin yetersiz olması şeklinde sıralanmıştır. Kamu kesiminin tümünde başarısız bir harcama yönetimini yansıtan söz konusu uygulamaların mahalli idareler için de geçerli olduğu söylenebilmektedir (The World Bank, 1998: 5).

artışı sonucunda oluşması olası borçlanma ihtiyacının önlenebileceği belirtilebilir<sup>205</sup>. Harcama yönetimi sisteminin etkin şekilde işletilememesinin bileşenlerinden biri olarak kabul edilen kamu alımlarında yapılan usulsüzlükler de idarelerin borçlanmaya başvurmasını artırabilmektedir. Mahalli yöneticilerin özel sektörden mal veya hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilen işlemlerde şeffaflık, hesap verebilirlik, rekabet, verimlilik veya etkinlik gibi ilkelere özen göstermemesi ile tahmin edilen maliyetin üzerinde ödeme ortaya çıkabilmektedir. Bu şekilde artan harcamaların mevcut gelirler ile finanse edilememesi durumunda borçlanma ihtiyacının da artması beklenmektedir<sup>206</sup>. Öte yandan kaynakların harcama türleri arasında dağılımının da borçlanma gerekliliğini artırdığı belirtilebilir. Bütçe gelirlerinin önemli kısmının, yöneticilerin büyüklüğü ile bileşenlerinde değişiklik yapma olanaklarını kısıtlayan harcamaların finansmanında kullanılması durumunda söz konusu gerekliliğin artacağı ifade edilebilir. Bu tür harcamaların başlıca özelliği, kurumsal ve yasal düzenlemelere dayanması veya sözleşmeye dayalı yükümlülüklerden doğmasıdır. Bu nedenle isteğe bağlı şekilde ayarlama olanakları kısıtlı olduğu gibi politik nedenlere dayanarak kısıtlanmaları yöneticiler tarafından tercih edilmemektedir<sup>207,208</sup>. Bu özelliklerinden yola çıkarak söz konusu harcamalar katı veya esnek olmayan harcama şeklinde nitelendirilmektedir. Merkezi yönetim kapsamında personel harcamaları, sosyal güvenlik prim ödemeleri, faiz harcamaları, sağlığa ilişkin mal ve hizmet harcamaları, mahalli idarelere aktarılan transferler ve kamu iktisadi işletmelerine yardımlar katı nitelikteki harcamalara örnek olarak verilebilir<sup>209</sup>. Görevlerine ve sorumluluklarına ilişkin kapsamın değişebileceği göz önünde bulundurularak sıralanan ilk dört harcama türü mahalli idareler açısından katı harcama olarak kabul edilebilir. Bu tür harcamaların bütçe harcamalarına oranının yüksek olması durumunda mali disiplinin ve sürdürülebilirliğin bozulabileceği, harcama

---

<sup>205</sup> C. Lowell Harriss, "Efficiency in State and Local Government Expenditures", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol: 379, 1968, s. 42.

<sup>206</sup> Özhan Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014, s. 50; Morrell, Kopanyi, a.g.m., ss. 242-243.

<sup>207</sup> Bu tür katılıklar veya kısıtlamalar yalnızca harcama yönüyle değil, aynı zamanda gelir yönüyle ve vergi harcamaları gibi diğer nedenler kapsamında oluşabilmektedir. Bu nedenle her üç türü de kapsamı için mali katılıklar veya kısıtlamalar kavramı kullanılmaktadır. Ayrıca bütçe büyüklükleri ile bileşenlerinde ayarlama yapma olanaklarını sınırlayan düzenlemeler için de bütçe katılığı kavramının kullanımı tercih edilebilmektedir. Dolayısıyla harcama katılığı kavramı, her iki kavramın bir bileşeni olarak düşünülebilir (Cetrangolo, Jimenez, Del Castillo, 2010: 11; IFS, 2017: 1-2).

<sup>208</sup> Ercio Munoz, Eduardo Olaberria, *Are Budget Rigidities a Source of Fiscal Distress and a Constraint for Fiscal Consolidation?*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/8957, 2019, s. 3.

<sup>209</sup> The World Bank, *Turkey in Transition: Time for a Fiscal Policy Pivot?*, Report No. 85104-TR, 2014, s. 11.

artışının süreklilik kazanması nedeniyle mali konsolidasyonun kalitesinin düşebileceği ve kaynak dağılımında ve kullanımında verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerine uyumun azalabileceği ifade edilmektedir. Bu nedenlere dayanarak borçlanma maliyetinin ve ihtiyacının artması beklenmektedir<sup>210</sup>.

Mahalli idarelerde kaynakların yöneticiler tarafından kullanımı ile harcama türleri açısından dağılımı kadar elde edilme şekillerinin de borçlanma üzerinde etkili olduğu belirtilmektedir. Mahalli idareler sundukları hizmetlerin finansmanında kullandıkları kaynakları, oranlarını ve matrahlarını belirleme konusunda yetkili oldukları öz gelirlerinden veya merkezi idare tarafından aktarılan mali transferlerden elde edebilmektedirler<sup>211</sup>. Bu iki gelir türünün mahalli idarelerin toplam gelirlerindeki ağırlıkları borçlanma ihtiyacını şekillendirmektedir. Bu ağırlığın mali transferler yönünde birikmesi ile mahalli yöneticilerin harcamalara ve öz gelirlere ilişkin yaklaşımlarının değiştiği ileri sürülmüştür. Bu göstergeler arasındaki ilişki sinek kâğıdı etkisi (flypaper effect) kavramı ile açıklanmıştır<sup>212</sup>. Bergvall vd. (2006) söz konusu etkiyi, Gramlich ve Galper tarafından 1973 yılında yayımlanan çalışma ile ulaşılan sonuçlardan da yararlanarak, mali transferlerin harcamaları artırıcı etkisinin öz gelirlerden daha fazla olması şeklinde tanımlamıştır<sup>213</sup>. Bu doğrultuda mali transferlerin tutarları büyüdükçe, mahalli yöneticilerin harcamaları artırma eğilimine girdikleri ifade edilmektedir. Bu eğilim, mali transferler ile artan gelirin mahalli düzeyde sunulan hizmetin göreceli fiyatını düşürmesi sonucunda ortaya çıkan fiyat etkisi çerçevesinde gerçekleşebilmektedir<sup>214</sup>. Aynı yönde eğilim, mali transferlerin doğurduğu uyarıcı etki çerçevesinde mahalli harcamaların artmasını teşvik ederek de oluşabilmektedir<sup>215</sup>. Öte yandan mali transferlerin artan payı ile birlikte öz gelirlerin yerine geçmesi ikame etkisi ile açıklanmaktadır. Bu etki, mükelleflerin mali transferlerin artan payı ile birlikte hizmetlerin vergi maliyetlerinin düştüğü yanılgısına kapılarak mahalli idarenin optimal

<sup>210</sup> Institute For Fiscal Studies (IFS), *Fiscal Rigidities and their Effects in Ghana*, Policy Brief No. 3, 2017, s. 2.

<sup>211</sup> Kim, a.g.e., s. 12.

<sup>212</sup> Hakan Yaş, Umut Akduğan, “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 168, Ocak-Haziran 2015, s. 53.

<sup>213</sup> Bergvall vd., a.g.e., s. 23.

<sup>214</sup> Bev Dahlby, “The marginal cost of public funds and the flypaper effect”, *International Tax Public Finance*, Vol: 18, No: 3, 2011, s. 305.

<sup>215</sup> Shama Gamkhar, Wallace Oates, “Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings”, *National Tax Journal*, Vol: 49, No: 4, 1996, s. 502.



olarak sunabileceği hizmet düzeyinin üzerinde talepte bulunmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda mükellefler tarafından algılanan bütçenin gerçek bütçeden ayrılmasına yol açan söz konusu yanlış mali yanılsama (fiscal illusion) kavramı ile ifade edilmektedir<sup>216</sup>. Bu doğrultuda ele alınan etkilerin doğurduğu harcama artışının mevcut gelirler ile finanse edilememesi durumunda yöneticileri borçlanmaya yöneltebileceği söylenebilir.

Mali transferlerin yöneticilerin harcamaları artırmasını teşvik ederek mahalli idarelerin finansman yapısını bozduğu düşünülerek öz gelirlerin harcamaların finansmanındaki önemi anlaşılabilir. Çünkü mahalli harcamaların finansmanında öz gelir paylarının arttığı ölçüde idarelerin mali kapasitelerinin güçlenerek yeni borçlanmaya başvurma ihtiyaçlarının azaldığı varsayılmaktadır<sup>217</sup>. Ayrıca idarelerin mali transferlere bağımlılıklarının azalması ile öz gelir yaratma çabalarının artacağı ve mali yönetimin etkinleşeceği beklenmektedir<sup>218</sup>. Öte yandan harcamaların finansmanının ağırlıklı olarak öz gelirler ile sağlanması, mükelleflerin vergi fiyatını doğru şekilde algılayarak hizmet ve harcama artış taleplerini idarenin kapasitesi ile sınırlamaları sonucunu da doğurabilir. Bu doğrultuda mali transferlerin payının artması ile oluşması olası mali yanılsamanın da azalabileceği belirtilebilir<sup>219</sup>.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler doğrultusunda gerçekleştirilen düzenlemeler ile harcamaların finansmanında öz gelirlerin ağırlığı artırılrsa da uygulamada söz konusu gelirlerin tahsil edilememesinden kaynaklı finansman sorunları oluşabilmektedir. Dolayısıyla mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığı söylenebilir. Bu düzenlemelerin yanında mahalli idarelerin yetkili ve sorumlu oldukları öz gelirlerinin tahakkuk ile tahsilat tutarları arasındaki farkın azaltılmasına yönelik altyapının oluşturulması da gereklidir<sup>220</sup>. Bu bağlamda mahalli yöneticilerin siyasi kaygılarını geri planda tutarak bir mali yılda tahakkuk eden gelirlerin tahsilata dönüşebilmesi için

---

<sup>216</sup> Bailey, *Local Government Economics...*, a.g.e., s. 111; Nacar, a.g.m., s. 229.

<sup>217</sup> Maria Teresa Balaguer-Coll, Diego Prior, Emili Tortosa-Ausina, "On the Determinants of Local Government Debt: Does One Size Fit All?", *International Public Management Journal*, Vol: 19, No: 4, 2016, s. 517.

<sup>218</sup> Usui, a.g.e., s. 8.

<sup>219</sup> Roy Bahl, Richard Bird, "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward", *Public Budgeting & Finance*, Vol: 28, No: 4, 2008, s. 5.

<sup>220</sup> Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, a.g.e., s. 255.

gereken takibi yapmaları önemlidir. Böylece gelirler ile harcamalar arasında öngörülen dengeden sapmalar önlenerek borçlanma ihtiyacı azaltılabilir<sup>221</sup>.

## ***2. Politik Etkenler***

Mali yerelleşmenin birinci kuşak teorisyenleri, mahalli yöneticileri, bölge halkının refahını artırma amacını çıkarlarının önünde tutarak karar alan iyiliksever bireyler olarak tanımlamaktadır. Bu doğrultuda yöneticilerin kamu kaynaklarını toplumun çıkarlarını gözeterek verimli, tutumlu ve etkin şekilde kullandıklarını varsayılmaktadır. Ancak mali yerelleşmenin ikinci kuşak teorisyenleri, yöneticilerin yetkili ve sorumlu oldukları mali araçları çıkarları doğrultusunda ve dolayısıyla toplumun çıkarlarından kopuk bir biçimde kullandıklarını ileri sürmektedirler<sup>222</sup>. Bu yönüyle karar alma yetkisini elinde bulundurarak politik kimliği ile hareket eden yöneticilerin kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin yaklaşımlarının idarelerin finansman yapıları üzerinde belirleyici olduğu ifade edilebilir.

Politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve çıkar gruplarından oluşan siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin davranışları kamu tercihi teorisyenleri tarafından incelenmiştir. Bu teori, her bir aktörün çıkarlarını gözetmesinden dolayı kamu kesiminin işleyişinde başarısızlıklar oluştuğu fikrine dayanmaktadır<sup>223</sup>. Bu başarısızlıkların da özellikle bölge halkı adına karar alarak gelir toplama, harcama yapma ve borçlanmaya başvurma yetkileri bulunan politikacıların davranışlarından kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Politikacıların, oylarını maksimize etmenin yanında gerçekleştirilen seçimleri kazanma sürekliliğini yakalama çabasında oldukları ifade edilmektedir. Bu doğrultuda seçim öncesi ve sonrası dönemlerde yetkili oldukları mali araçları çıkarları ile uyumlu şekilde kullanmaktan kaçınmadıkları belirtilmektedir. Böylece politikacıların

---

<sup>221</sup> Özhan Çetinkaya, Erdal Eroğlu, Uğur Bolaç, “Turizmin Belediyelerde Ortaya Çıkardığı Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, ed. Mehmet Mecek, Bekir Parlak, Emin Atasoy, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018, s. 1421.

<sup>222</sup> Nacar Karabacak, Karabacak, a.g.m., s. 252.

<sup>223</sup> Gordon Tullock, “The Theory of Public Choice”, *Government Failure: A Primer in Public Choice*, ed. Gordon Tullock, Arthur Seldon, Gordon L. Brady, Washington: Cato Institute, 2005, s. 10.

kamu kaynaklarının dağılımında ve kullanımında etkinliği bozarak finansman sorunlarının oluşumuna yol açtıkları kabul edilmektedir<sup>224</sup>.

Politikacıların seçim öncesi ve sonrası dönemlerde iktisadi ve mali araçların kullanımına ilişkin aldıkları kararların doğurduğu etkiler politik konjonktür ve bütçe teorileri çerçevesinde incelenmektedir. Bu teorinin temellerinin William D. Nordhaus tarafından 1975 yılında yayımlanan çalışmaya dayandığı ifade edilmektedir. Bu çalışmada, politikacıların seçim öncesinde genişletici iktisat politikalarını tercih ederek kısa vadeli düşünme eğiliminde olan seçmenlerde olumlu bir izlenim bırakmaya çalıştıkları belirtilmiştir. Bu politikalar ile seçim öncesinde istihdam oranında artış yaşanmasına karşın artan enflasyon oranını azaltmaya yönelik daraltıcı politikaların da seçim sonrası dönemin maliyetleri olarak ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Bu nedenle seçim öncesinde ve sonrasında başvurulan politikalar ile ekonomik dalgalanmaların yaratıldığı sonucuna ulaşılmıştır<sup>225</sup>. Bu çalışmada ele alınan makroekonomik göstergelerin doğal bir uzantısı olarak seçim dönemlerinin ekonomik değişkenler üzerinde oluşturduğu etkilerin çoğunlukla merkezi idare boyutu ile analiz edildiği belirtilebilir. Ardından Rogoff ve Sibert (1988), politikacıların kamusal hizmetlerin üretimine ve sunumuna ilişkin yetkinliklerinin anlaşılabilmesi için dayanarak seçmenlere işaretler gönderdiklerini varsaymıştır. Bu yönüyle seçmenlerin kamusal hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini değerlendirmeleri, çalışmanın ayırt edici niteliği olarak tanımlanmıştır<sup>226</sup>. Bu doğrultuda Rogoff ve Sibert, oluşturdukları modelin mahalli seçimler açısından da uygulanabileceğini ileri sürmüşlerdir. Çünkü seçmenlerin faydası ulusal düzeye yayılan kamusal hizmetlere kıyasla mahalli düzeyde fayda sağlayan hizmetlerin etkinliğinin ölçülmesinde daha yetkin oldukları öngörülmüştür<sup>227</sup>. Nitekim Geys (2007) de faydalarının belirli bir bölge ile sınırlı olmasından dolayı mahalli hizmetlerin sunulması ile ulaşılan sonuçların seçmenler tarafından kolayca

---

<sup>224</sup> Coşkun C. Aktan, Dilek Dileyici, “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası*, ed. Coşkun C. Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 104.

<sup>225</sup> William D. Nordhaus, “The Political Business Cycle”, *The Review of Economic Studies*, Vol: 42, No: 2, 1975, ss. 184-186; Lukasz W. Olejnik, “Local Political Business Cycles and Administration Spending in Polish Local Governments”, *Economic and Regional Studies*, Vol: 12, No: 2, 2019, ss. 188-189.

<sup>226</sup> Kenneth Rogoff, Anne Sibert, “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, Vol: 55, No: 1, 1988, s. 1.

<sup>227</sup> Linda G. Veiga, Francisco J. Veiga, “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, Vol: 131, No: 1/2, 2007, s. 47; Rogoff, Sibert, a.g.m., s. 13.

tespit edilebildiğini ve değerlendirilebildiğini vurgulamıştır. Böylece mahalli bütçenin politikacıların seçim olasılığını artırmak için kullanılması ile seçmenler üzerinde daha kısa sürede ve doğrudan etki yaratılabileceği düşünülmüştür<sup>228</sup>. Bu tür gelişmelerin bir uzantısı olarak mahalli idarelerin seçim öncesi ve sonrası dönemlerini inceleyen teorik ve ampirik çalışmaların sayısının da gittikçe arttığı belirtilebilir.

Mahalli seçim dönemlerinde politikacıların aldıkları kararlar ile mali değişkenler üzerinde oluşturdukları etkileri inceleyen Rosenberg (1992), seçim öncesinde özellikle yatırım harcamalarının artırılarak normal düzeyinden yaklaşık %20 oranında saptırıldığı sonucuna ulaşmıştır<sup>229</sup>. Benzer şekilde Blais ve Nadeau (1992) da seçim yıllarında harcamaların arttığını, özellikle sosyal hizmetler ile altyapı (yol) harcamalarında belirgin olan artışın yüksek bütçe açığına da yol açtığını tespit etmişlerdir<sup>230</sup>. Politikacılar seçim dönemlerinde harcamaların yanında vergi politikasını kullanarak da seçmenleri etkilemeye çalışmaktadırlar. Binet ve Pentecote (2004), mahalli yöneticilerin seçim yılında vergileri azaltmanın yanında finansmanı borç ile sağlanan yatırım harcamalarını da artırdıklarını tespit etmişlerdir<sup>231</sup>. Foremny ve Riedel (2012) de Almanya’da yerel işletme vergisi artışının seçim öncesinde azaldığını ve seçim sonrasında tekrardan artmaya başladığını ortaya koymuştur<sup>232</sup>. Garcia-Sanchez, Mordan ve Cuadrado-Ballesteros (2014) da politikacıların seçim dönemlerindeki söz konusu davranışlarının mahalli idarelerin mali yapısını, hizmet sunum kapasitesini ve toplumsal refahı zedelediğini ve idarelerin mali transferlere bağımlılıklarını artırdığını ileri sürmüşlerdir<sup>233</sup>. Dolayısıyla seçim dönemlerinde politikacıların harcamaları artırıcı ve vergileri azaltıcı kararlarının, mahalli idarelerin finansman yapısını bozarak borçlanmalarını artırdığı belirtilebilir. Bu bağlamda politikacıların seçim dönemlerinde aldıkları kararların borçlanma üzerinde doğurduğu etkiler de inceleme konusu

---

<sup>228</sup> Benny Geys, “Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities”, *Local Government Studies*, Vol: 33, No: 2, 2007, s. 247.

<sup>229</sup> Jacob Rosenberg, “Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government”, *Public Choice*, Vol: 73, No: 1, 1992, s. 79.

<sup>230</sup> Andre Blais, Richard Nadeau, “The Electoral Budget Cycle”, *Public Choice*, Vol: 74, No: 4, 1992, s. 399.

<sup>231</sup> Marie-Estelle Binet, Jean-Sebastien Pentecote, “The degression and the political budget cycle in French municipalities”, *Applied Economics Letters*, Vol: 11, Issue: 14, 2004, s. 908.

<sup>232</sup> Dirk Foremny, Nadine Riedel, *Business Taxes and the Electoral Cycle*, CESifo Working Paper: 3729, 2012, ss. 11-12.

<sup>233</sup> Isabel-Maria Garcia-Sanchez, Noemi Mordan, Beatriz Cuadrado-Ballesteros, “Do electoral cycles affect local financial health?”, *Policy Studies*, Vol: 35, No: 6, 2014, s. 551.

yapılmıştır. Baber ve Sen (1986), Amerika Birleşik Devletleri'nde eyalet seçimleri öncesinde borçlanma sorunlarının arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca söz konusu sorunların partiler arasındaki siyasi rekabetin yüksek olduğu eyaletlerde daha fazla gözlemlendiği sonucuna ulaşmışlardır<sup>234</sup>. Geys (2007) de Belçika'nın Flaman (Flemish) bölgesinde yer alan belediyelerde de seçim dönemlerinde borçlanma artışının hızlandığını ifade etmiştir<sup>235</sup>. Bastida, Beyaert ve Benito (2013), politikacıların seçim öncesinde borçlanmayı artırarak seçmenleri etkileme eğiliminin İspanya'daki belediyeler için de geçerli olduğu sonucuna ulaşmışlardır<sup>236</sup>.

Mahalli idareleri yöneten partilerin ideolojik yönlerinin de borçluluk düzeyi üzerinde belirleyici olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalarda partilerin ideolojik yönü sağ ve sol şeklinde ikiye ayrılarak ele alınmıştır. Benito ve Bastida (2004), politik teoride geleneksel bir varsayım olarak sol görüşlü partilerin kamu müdahalesini genişletme eğiliminde olduklarının ve dolayısıyla kamu kesiminin ekonomideki payının daha fazla olması gerektiğini savduklarının kabul edildiğini ifade etmişlerdir. Ayrıca sol eğilimli partilerin mali disiplinin sağlanması açısından daha ilgisiz davrandıklarının da ileri sürüldüğünü belirtmiştir<sup>237</sup>. Bu yönüyle söz konusu partilerin mahalli idarelerin borçluluğunu artırma olasılığının daha yüksek olduğu öngörülmüştür. Bu doğrultuda partinin ideolojisi ile borçluluk arasındaki ilişkiyi analiz eden çalışmalarda sol eğilimli partilerin mahalli idarelerin borçluluk düzeyini artırdığı tespit edildiği gibi sağ yönlü partilerin de aynı yönde etki doğurduğu sonucuna ulaşılmıştır<sup>238</sup>. Öte yandan ideoloji ile borçlanma arasında anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı da tespit edilmiştir<sup>239</sup>.

Politik bütçe ve ideoloji etkenlerinin yanında mahalli idarenin koalisyon hükümeti veya tek parti tarafından yönetilip yönetilmediğinin de borçlanma üzerinde belirleyici olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda Roubini ve Sachs (1989) tarafından

---

<sup>234</sup> William R. Baber, Pradyot K. Sen, "The political process and the use of debt financing by state governments", *Public Choice*, Vol: 48, No: 3, 1986, s. 206.

<sup>235</sup> Geys, a.g.m., ss. 245-246.

<sup>236</sup> Francisco Bastida, Arielle Beyaert, Bernardino Benito, "Electoral Cycles and Local Government Debt Management", *Local Governments Studies*, Vol: 39, No: 1, 2013, s. 125.

<sup>237</sup> Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, a.g.m., s. 521.

<sup>238</sup> Per Pettersson-Lidbom, "An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt", *Journal of Political Economy*, Vol: 109, No: 3, 2001, s. 579; Geys, a.g.m., s. 244; Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, a.g.m., s. 528, 532.

<sup>239</sup> Benito, Bastida, a.g.m., s. 516; Bastida, Beyaert, Benito, a.g.m., ss. 125-126.

yapılan çalışma öncü olarak kabul edilmektedir. OECD ülkelerindeki bütçe açıklarının ekonomik ve politik belirleyicilerini analiz eden söz konusu çalışma ile çok partili ve kısa süreli koalisyon hükümetlerinin açıkların azaltılmasında daha başarısız oldukları ileri sürülmüştür<sup>240</sup>. Bu bağlamda koalisyon hükümetlerinin daha fazla harcama yapma ve borç yaratma eğiliminde oldukları da ifade edilmiştir. Merkezi idare düzeyinde test edilen ve yazında Zayıf Hükümet Hipotezi (Weak Government Hypothesis) olarak tanımlanan söz konusu hipotez mahalli düzeyde de incelenmiştir<sup>241</sup>. Bu doğrultuda yapılan çalışmalarda da koalisyon hükümetlerinin sıkı mali politikaları uygulamayı daha az tercih etmelerinden dolayı daha fazla harcama, bütçe açığı ve borçlanma tutarlarına sahip oldukları tespit edilmiştir<sup>242</sup>. Öte yandan koalisyon hükümetlerinin bütçe gelirlerine ilişkin tahminlerinde tek partili hükümetlere kıyasla daha iyimser davranmaları nedeniyle öngörülen gelire ulaşamaması sonucunda bütçe açığının ve borçlanma ihtiyacının artabileceği de ifade edilmiştir. Bu tür davranışların koalisyonda yer alan partilerin gelecekteki seçimin kazanılmasına veya işbirliğinin sürmesine yönelik öngörülerinin kısıtlı olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu nedenle söz konusu hükümetlerin kısa vadeli hareket ederek mali araçları stratejik şekilde kullanma eğiliminde oldukları ileri sürülmüştür<sup>243</sup>. İktidarın partiler arasında paylaşıldığı koalisyon hükümetlerinin, mahalli idarelerin mali yapısını ve performansını olumsuz etkiledikleri ileri sürülse de özellikle seçim öncesinde gerçekleşen politik rekabetin olumlu yönde sonuçlar doğurabileceği de belirtilmiştir. Ölçülmesi konusunda tam anlamıyla bir uzlaşma olmasa da politik rekabet düzeyinin belirlenmesinde seçim süresinde yarışan parti sayısı, seçim sonunda partilerin oy dağılımları ve meclisteki vekil sayısının dağılımı gibi göstergelerin dikkate alındığı söylenebilir. Nitekim Ashworth vd. (2014), parti sayısı ile seçim sonuçlarının zaman içerisindeki değişkenliği ile ölçtüğü politik rekabetin, verimliliği artırdığını tespit etmişlerdir. Ayrıca söz konusu olumlu etkinin, iktidarın partiler arasında bölünmesinden kaynaklanan olumsuz

---

<sup>240</sup> Nouriel Roubini, Jeffrey D. Sachs, “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review*, Vol: 33, No: 5, 1989, s. 931.

<sup>241</sup> Bastida, Beyaert, Benito, a.g.m., s. 114.

<sup>242</sup> John Ashworth, Benny Geys, Bruno Heyndels, “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Finance*, Vol: 12, Issue: 4, 2005, s. 412; Letelier, a.g.m., s. 409.

<sup>243</sup> Stijn Goeminne, Benny Geys, Carine Smolders, “Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities”, *International Tax Public Finance*, Vol: 15, Issue: 3, 2008, s. 298, 302.

etkilerden daha büyük olduğu sonucuna da ulaşılmıştır<sup>244</sup>. Bu doğrultuda politik rekabetin mahalli idarelerin mali performansını olumlu yönde etkileyerek finansman sorunlarını azaltabileceği de belirtilebilir. Güçlü bir politik rekabetin varlığının, seçim sürecinde ve sonrasında tek bir partinin kaynakları keyfi şekilde kullanımını engelleyerek verimliliği ve tutumluluğu sağlaması yönüyle önemli olduğu söylenebilir. Ancak seçimde en yüksek oy oranına ulaşmak için çabalayan partilerin mali araçları çıkarları doğrultusunda verimsiz şekilde kullanmaları ile mali yapıyı bozucu etkiler yaratabileceklerinin de unutulmaması gerekmektedir.

### **3. Yönetmel Etkenler**

Son kırk yıllık dönemde kamu yönetimini hukuki, idari ve mali açıdan yeniden yapılandıran performans odaklılık, kaynak kullanımında ve hizmet sunumunda verimlilik, tutumluluk ve etkinlik, katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ilkelere mahalli yöneticilerin de uyum sağlamaları beklenmektedir. Yöneticilerin söz konusu ilkeleri göz önünde bulundurarak mali kararlar almaları ile kaynak israfının önlenilebileceği ve sürdürülebilir bir finansman yapısının oluşturulabileceği düşünülmektedir<sup>245</sup>. Aksi takdirde mahalli yöneticilerin belirlenen ilkelere uymamasından dolayı oluşturulan istikrarlı finansman yapısının zedelenebileceği belirtilebilir. Bu bağlamda yönetmel ilkelere uyumsuzluktan kaynaklanan etkenlerin de mahalli borçlanmanın açıklayıcısı olduğu söylenebilir.

Mahalli yöneticilerin performansa dayalı anlayışa uyum sağlayamaması veya bilerek sağlamamayı tercih etmesi nedeniyle finansman sorunlarının oluşmasına yol açabilecekleri ileri sürülebilir. Çünkü performans odaklı anlayışa geçişin bütçe sistemini de aynı yönde şekillendirerek kamu kaynaklarının kullanımında ve hizmet sunumunda verimliliğin sağlanmasına ilişkin mekanizmaların geliştirilmesini olanaklı kıldığı düşünülmektedir<sup>246</sup>. Nitekim yazında performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin verimlilik açısından sağladığı yararlar ampirik çalışmalar ile ispatlanmıştır. Wang (2000), performans esaslı bütçeleme sisteminin bir unsuru olan performans ölçümünün

<sup>244</sup> John Ashworth vd., "Competition in the political arena and local government performance", *Applied Economics*, Vol: 46, No: 19, 2014, s. 2266, 2273.

<sup>245</sup> Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti, Isabelle Joumard, "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 7, No: 1, 2007, ss. 19-21.

<sup>246</sup> Anwar Shah, Chunli Shen, "Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level", *Local Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2007, s. 152.

bütçe sürecinde kullanılması ile örgütsel verimliliğin, etkinliğin ve hesap verebilirliğin arttığını tespit etmiştir<sup>247</sup>. Crain ve O’Roark (2004), ABD’deki eyaletlerin performansa dayalı bütçeleme sistemi uygulamaları ile kişi başına kamu harcamalarını azaltabildikleri sonucuna ulaşmışlardır<sup>248</sup>. Öte yandan Melkers vd. (2002), bütçenin hazırlık ve uygulama sürecinde yer alan yöneticilere yapılan anket ile yöneticilerin, performans göstergelerinin kullanılmasının hizmet maliyetlerini azaltmanın yanında farklı hükümet programlarının verimliliğini ve etkinliğini artırdığı yönünde fikre sahip olduklarını tespit etmişlerdir<sup>249</sup>. Bu tespit yöneticilerin ve idare çalışanlarının performans odaklı anlayışa uyum sağlamalarının önemli olduğunu göstermektedir. Ancak yöneticilerin bütçeye ilişkin karar alma yetkilerinin belirli göstergeler çerçevesinde kısıtlanmasını istememeleri<sup>250</sup>, çalışanların da eğitim düzeylerinin veya performans kültürüne uyum düzeylerinin yetersiz olması ve yeniliklere açık olmamaları gibi nedenlere dayanarak anlayışın gelişimine direnç gösterebildikleri ifade edilmiştir<sup>251</sup>. Bu açıdan performansa dayalı sistemin verimliliği ve etkinliği güçlendirdiği ispatlansa da yöneticilerin ve çalışanların yeterli uyum sağlayamaması nedeniyle işleyişinin bozularak finansman sorunlarının ortaya çıkabileceği ifade edilebilir.

Mahalli idarelerde karar alma süreçlerine yöneticilerin yanında vatandaşların ve sivil toplum temsilcilerinin katılımını destekleyici mekanizmaların oluşturulmamasının da finansman yapısını bozabileceği kabul edilmektedir. Çünkü belirli bir yöreye ilişkin kararların oy maksimizasyonunu ve seçim kazanma olasılığını artırmak isteyen politikacılar veya bütçesini ve sağlayacağı bireysel kazançları genişletme eğiliminde olan bürokratlar tarafından alınmasının kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına yol açabileceği ifade edilmektedir. Bu nedenle katılımı artırıcı uygulamalar ile yöneticilerin aldıkları kararların denetlenerek kaynak kullanımında verimliliğin

---

<sup>247</sup> Xiaohu Wang, “Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 20, Issue: 3, 2000, s. 116.

<sup>248</sup> W. Mark Crain, J. Brian O’Roark, “The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance”, *Economics of Governance*, Vol: 5, No: 2, 2004, s. 182.

<sup>249</sup> Julia E. Melkers vd., *Performance Measurement at the State and Local Levels: A Summary of Survey Results*, 2002, <https://www.researchgate.net/publication/237383572>, ss. 21-23, (27.12.2020).

<sup>250</sup> Wang, a.g.m., s. 107.

<sup>251</sup> David N. Ammons, “Common Barriers to Productivity Improvement in Local Government”, *Public Productivity Review*, Vol: 9, No: 4, 1985, s. 306, 308.



artırılacağı ileri sürülmektedir<sup>252</sup>. Ayrıca bütçe hazırlık sürecine katılımın artması ile vatandaşların mahalli idarelerden beklentilerinin (önceliklerinin) daha kolay şekilde tespit edilebileceği ifade edilmektedir<sup>253</sup>. Böylece kamu kaynaklarının vatandaşların öncelikleri dikkate alınarak dağılımının hizmet sunumuna ilişkin maliyetleri azaltarak tahsis ve teknik (operasyonel) açıdan verimliliği artıracığı öngörülmektedir<sup>254</sup>. Nitekim Borge, Falch ve Tovmo (2008), Norveç'teki mahalli idarelerin verimliliği ile ilişkili olan değişkenlerden birinin demokratik katılım olduğunu tespit etmişlerdir<sup>255</sup>. Benzer şekilde Asatryan ve De Witte (2014), Almanya'nın Bavyera bölgesindeki mahalli idarelerde doğrudan demokrasi faaliyetlerinin artmasının, hizmet sunumunda verimliliği güçlendirdiğini ortaya koymuşlardır<sup>256</sup>. Tomal ve Nalepka (2020) da sosyal katılımın genişlemesinin mahalli yatırım harcamalarındaki etkinliği artırdığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>257</sup>. Oh, Jeong ve Shin (2019), Güney Kore'de katılımcı bütçe uygulaması ile verimlilik arasında anlamlı bir ilişki bulunmasa da söz konusu uygulamanın etkinliği arttığını tespit etmişlerdir. Aynı zamanda katılımcı bütçenin mahalli borçları ve yükümlülükleri azaltarak etkin bir borç yönetimine de katkı sağladığını belirlemişlerdir<sup>258</sup>. Bu yönüyle mahalli yöneticilerin karar alma süreçlerine vatandaşların ve diğer paydaşların katılımını genişletici uygulamalara uyum sağlamasının önemli olduğu ifade edilebilir. Aksi takdirde belirli bir yörede yaşayan farklı kesimlerin tercihlerini ve beklentilerini dikkate almayan karar alma sürecinin kaynakların verimsiz dağılımına ve kullanımına yol açarak maliyetleri artıracığı ve bu şekilde idarelerin finansman yapısını bozacağı söylenebilir.

Mahalli yöneticilerin kaynak kullanımına ve bütçenin yürütülmesine ilişkin aldıkları mali kararlar ile gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda elde ettikleri

---

<sup>252</sup> Mateusz Tomal, Adam Nalepka, "The impact of social participation on the efficiency of communal investment expenditure", *Economic Research*, Vol: 33, No: 1, 2020, s. 483.

<sup>253</sup> Carol Ebdon, Aimee L. Franklin, "Citizen Participation in Budgeting Theory", *Public Administration Review*, Vol: 66, Issue: 3, 2006, ss. 444-445.

<sup>254</sup> Richard Allen, Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure*, Paris: OECD, 2001, s. 20.

<sup>255</sup> Lars-Erik Borge, Torberg Falch, Per Tovmo, "Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation", *Public Choice*, Vol: 136, Issue: 3-4, 2008, s. 491.

<sup>256</sup> Zareh Asatryan, Kristof De Witte, *Direct Democracy and Local Government Efficiency*, Mannheim: Centre for European Economic Research, Discussion Paper: 14-017, 2014, s. 20.

<sup>257</sup> Tomal, Nalepka, a.g.m., ss. 496-497.

<sup>258</sup> Youngmin Oh, Seong-ho Jeong, Heontae Shin, "A Strategy for a Sustainable Local Government: Are Participatory Governments More Efficient, Effective, and Equitable in the Budget Process?", *Sustainability*, Vol: 11, Issue: 19, 2019, s. 12.

sonuçları, denetime ve değerlendirmeye olanak sağlayacak şekilde söz konusu kararlardan etkilenen paydaşlara açıklamamalarının da idarelerin finansman yapısını bozabileceği ifade edilmektedir. Çünkü mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile uyumlu şekilde idarelere ilişkin mali sonuçların tüm paydaşlara açıklanmasının, yöneticileri mali disiplinin sağlanması açısından daha sorumlu davranmaya yönelerek beklenmeyen bütçe açığının ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacının oluşumunu engelleyeceği düşünülmektedir. Öte yandan kamu mali yönetiminde söz konusu ilkeleri güçlendirici uygulamaların yaygınlaşması ile kamu kaynaklarının kötüye kullanılarak israf yaratılma olasılığının da azalacağı öngörülmektedir<sup>259</sup>. Nitekim Prud'homme (1995), artan mali yerleşme sonucunda karar almaya ilişkin yetki alanı genişleyen mahalli yöneticilerin çıkar gruplarının talepleri ile daha fazla karşılaşabileceğini ve böylece yolsuzluk fırsatlarının da artabileceğini ileri sürmüştür<sup>260</sup>. Tanzi (1994) de mahalli idarelerde mali saydamlığı güçlendirici uygulamaların yeterli olmamasının, kamu kaynaklarının kötüye kullanımına yol açacağını belirtmiştir<sup>261</sup>. Niskanen (1974) de mali saydamlığın yetersiz oluşu ile kamu kesiminde yöneticiler tarafından yaratılan verimsizliklerin gizlenebilmesi arasında ilişki kurmuş ve söz konusu ilişkiyi de bürokratik davranış modeli üzerinden açıklamıştır. Ayrıca yöneticilerin mali yanılısma ile bilgi asimetrisi yaratarak cari harcama politikalarının gelecekte doğurabileceği etkileri saklayabildiklerini de belirtmiştir<sup>262</sup>. Chen vd. (2016) de mali saydamlığı borçlanma maliyetleri üzerinde doğurduğu etki açısından ele almışlardır. Bu kapsamda Çin'deki eyaletlerde iki değişken arasında anlamlı ve negatif yönlü ilişki bulunduğunu tespit etmişlerdir. Bu yönüyle mali saydamlık arttıkça, faiz oranlarının düşerek borçlanma maliyetlerinin azalacağını ifade etmişlerdir<sup>263</sup>. Öte yandan mahalli idarelerin harcamalarının finansmanında ve bütçe dengelerinin kurulmasında başlıca kaynaklar olan vergiler ile mali transferlerin elde edilebilmesi için de yöneticilerin mali

---

<sup>259</sup> Farhan Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper: WP/05/225, 2005, s. 8.

<sup>260</sup> Remy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, Vol: 10, No: 2, 1995, s. 211.

<sup>261</sup> Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper: WP/94/99, 1994, s. 17.

<sup>262</sup> Francisco Bastida, Maria-Dolores Guillamon, Bernardino Benito, "Fiscal transparency and the cost of sovereign debt", *International Review of Administrative Sciences*, Vol: 83, No:1, 2017, s. 108.

<sup>263</sup> Zhibin Chen vd., "Disclosure of government financial information and the cost of local government's debt financing-Empirical evidence from provincial investment bonds for urban construction", *China Journal of Accounting Research*, Vol: 9, Issue: 3, 2016, s. 204.

saydamlığı güçlendirmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır<sup>264</sup>. Bu bağlamda mahalli yöneticilerin mali saydamlık ilkesine uyum sağlamamalarının bir uzantısı olarak idarelere olan güvenin azalarak hizmet maliyetlerinin artacağı ve elde edilmesi olası kaynakların azalacağı belirtilebilir. Bu tür olumsuz gelişmeler sonucunda da idarelerin finansman yapısının bozulması ile borçlanma ihtiyaçlarının artacağı söylenebilir.

Yöneticilerin söz konusu ilkelere uyum sağlamamalarından kaynaklanan finansman sorunları oluşabileceği gibi mahalli hizmetlerin sunum yöntemlerine ilişkin tercihleri de idarelerin borçlanma düzeylerinin artışında etkili olabilmektedir. Çünkü kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının bir yönünü de hizmet sunumunun piyasa kurallarının geçerli olduğu bir anlayış ile gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Bu anlayışın yaygınlaşması ile birlikte yöneticiler, mahalli hizmetlerin sunumunu geleneksel bürokratik süreç çerçevesinde sürdürmenin yanında kurdukları şirketler aracılığıyla da yerine getirmeyi tercih edebilmektedirler<sup>265</sup>. Kuruluş gerekçeleri mahalli hizmetlerin sunumunda verimliliğin sağlanarak kar elde edilmesine dayansa da şirketler bir mali yılı zarar ile kapatabilmektedirler. Ayrıca şirketlerin istihdam ve ihale işlemlerinden kaynaklı israf doğurabildikleri de belirtilmektedir<sup>266</sup>. Mahalli idarelerin karar organlarının şirket kurma yetkilerinin bulunduğu ve şirketlerin sermayelerinin çoğunluğuna sahip oldukları düşünüldüğünde<sup>267,268</sup>, yöneticilerin kaynakların verimsiz kullanımına neden olacak kararların alınmasından da sorumlu oldukları söylenebilir. Bu doğrultuda şirketleşme ile neden olunan verimsizliklerin mahalli idarelerin borçlanma yükümlülüklerini artırabileceği de ifade edilebilir.

---

<sup>264</sup> Maria-Dolores Guillamon, Francisco Bastida, Bernardino Benito, “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”, *Local Government Studies*, Vol: 37, No: 4, 2011, s. 401; Manuel P. R. Bolivar, Laura A. Munoz, Antonio M. L. Hernandez, “Determinants of Financial Transparency in Government”, *International Public Management Journal*, Vol: 16, No: 4, 2013, s. 593.

<sup>265</sup> Tolga Demirbaş vd., “Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, s. 146; Arkadiusz Babczuk, *Debt of Municipal Companies in Poland in the Light of Research*, Research Papers of Wrocław University of Economics: 397, 2015, s. 24.

<sup>266</sup> Demirbaş vd., a.g.m., ss. 162-163.

<sup>267</sup> Jacob Aars, Hans-Erik Ringkjøb, “Local Democracy Ltd”, *Public Management Review*, Vol: 13, No: 6, 2011, s. 826.

<sup>268</sup> Özçelik (2010), Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde, belediye şirketlerinin kurulmasına, devralınmasına, genişletilmesine veya kapatılmasına ilişkin karar alma yetkilerinin belediye meclislerinde bulunduğunu ve söz konusu yetkinin başka bir organa devredilemediğini ifade etmiştir (Özçelik, 2010: 67).

## B. MERKEZİ İDARENİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU ETKENLER

Merkezi idare aldığı kararlar ile idari, mali veya politik açıdan mahalli idarelerin görevlerini ve yetkilerini düzenleyebilmektedir. Bu tür düzenlemeler ile mahalli idarelerin söz konusu alanlara ilişkin görevleri ile yetkileri sınırlandırılabilirdiği gibi aynı zamanda genişletilebilmektedir<sup>269</sup>. Ayrıca merkezi düzeyde ortaya çıkan ekonomik krizler ile merkezi idare tarafından uygulanan maliye, para, kentleşme veya göç politikaları da mahalli idarelerin mali yapısı üzerinde belirleyici olabilmektedir. Bu doğrultuda merkezi idarenin belirleyici olduğu etkenler kurumsal ve hukuki, iktisadi, sosyoekonomik ve demografik etkenler olmak üzere üç alt başlıkta ele alınmıştır.

### 1. Kurumsal ve Hukuki Düzenlemeler

Bürokratik yapıdaki yoğunluk ve hantallık, kaynak kullanımında ve hizmet sunumunda verimsizlik gibi gerekçelerin yanında ekonomik anlayışta yaşanan değişimin uzantısı olarak kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması fikri ortaya çıkmıştır. Bu fikrin oluşumunda IMF ve Dünya Bankası (DB) başta olmak üzere Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği ve OECD gibi kurumlar etkili olmuştur<sup>270</sup>. Bu kurumlar, geleneksel devletin merkezîyetçi ve tek aktörlü karar alma yapısını eleştirerek söz konusu yapının aldığı kararların kamu kesiminde verimliliği ve etkinliği sağlama konusunda yetersiz kaldığını ileri sürmüşlerdir<sup>271</sup>. Bu doğrultuda karar alma sürecinin yalnızca devletin yer aldığı tek aktörlü bir yapı olmaktan çıkarılarak özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının da katılabildiği bir yapıya dönüştürülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu üç aktörün yer aldığı sürecin çerçevesini de yönetim kavramı ile açıklamışlardır<sup>272</sup>.

Yönetim kavramı, 1990'lı yıllarda Dünya Bankası'nın kullanımı ile yaygınlaşmış ve evrensel bir model olarak uygulamaya başlanmıştır. Kavramın yaygın kullanımına bağlı olarak disiplinler arasında farklı tanımları geliştirilmiştir<sup>273</sup>. Rhodes

<sup>269</sup> Kenneth Newton, Terence Karran, *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan Publishers, 1985, ss. 67-68.

<sup>270</sup> Nacar, a.g.m., ss. 229-230.

<sup>271</sup> Ümit Sönmez, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011, 124.

<sup>272</sup> Sonay Bayramoğlu Özüğurlu, "Türkiye'de Devletin Dönüşümü: Parlamenter Popülizmden Piyasa Despotizmine", *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 263.

<sup>273</sup> Sönmez, a.g.e., s. 123.

(1996), yönetişime ilişkin tanımları asgari (minimal) devlet, kurumsal yönetişim, yeni kamu yönetimi, iyi yönetişim ve öz yönetim ağları gibi farklı başlıklarda ele almıştır<sup>274</sup>. Her bir tanımın içeriği farklı olsa da dayandıkları ortak noktanın, karar alma sürecindeki aktör sayısının artırılması olduğu söylenebilir. Bu yönüyle yönetişim modelinin karar süreçlerine toplumun farklı kesimlerinin katılımını teşvik ettiği ifade edilebilir. Nitekim modelin altı temel ilkesinden birinin katılımcılık olduğu vurgulanmıştır<sup>275</sup>. Ancak kamu kesiminde katılımcılığın yalnızca farklı aktörlerin karar alma süreçlerinde bulunması olarak değil, aynı zamanda merkezi idarenin karar alma ve uygulama yetkisinin alt birimler ile paylaşımının güçlendirilmesi şeklinde de düşünülmesi gerekmektedir<sup>276</sup>. Bu bağlamda yönetişimin asgari devlet ve yeni kamu yönetimi tanımları ile uyumlu şekilde farklı yönetim düzeyleri arasında idari ve mali ilişkiler ile sorumluluklar paylaşılırak devlet yeniden ölçeklenmiştir<sup>277</sup>. Bu ölçeklenme ile birlikte kamu kesiminde yerleşme eğilimleri hızlanmış ve mahalli idarelerin genişleyen görevleri ve harcamaları ile orantılı şekilde kaynaklarının da artırılması gerektiği vurgulanmıştır<sup>278</sup>. Ancak idarelerin artan görevlerinin ve sorumluluklarının sürekli genişlemesine bağlı olarak artan harcamalara karşılık gelirlerinin aynı ölçüde artırılmaması, oluşan finansman sorunlarının ve borçlanma ihtiyacının temeli olarak kabul edilebilir<sup>279</sup>.

Mali yerleşmenin ve özerkliğin güçlendirilmesi gerektiği fikri yaygınlaşsa da merkezi idarenin getirdiği sınırlamalar doğrultusunda ülke uygulamaları farklılaşmıştır. Nitekim Kitchen, McMillan ve Shah (2019), özellikle İskandinav ülkelerinde mahalli idarelerin, harcamaların yapılması ve gelirlerin elde edilmesi açısından kamu kesiminde önemli bir role ve özerkliğe sahip olduklarını belirtmişlerdir. Aksine gelişmekte olan ülkelerde mahalli idarelerin kamusal hizmetlerin sunumundaki rollerinin ve özerklik

---

<sup>274</sup> R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol: 44, Issue: 4, 1996, s. 653.

<sup>275</sup> Simon P. J. Batterbury, Jude L. Fernando, “Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction”, *World Development*, Vol: 34, No: 11, 2006, s. 1853.

<sup>276</sup> Enrico Gualini, “The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales”, *European Planning Studies*, Vol: 14, No: 7, 2006, s. 887.

<sup>277</sup> Erdal Eroğlu, Gülçin Tunç, “Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi”, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, Cilt: 9, Sayı: 14, 2018, s. 26.

<sup>278</sup> Barry Goodchild, “Planning and the Modern/Postmodern Debate”, *The Town Planning Review*, Vol: 61, No: 2, 1990, ss. 123-124.

<sup>279</sup> Nacar, a.g.m., ss. 227-228.

düzeylerinin kısıtlı olduğunu ifade etmişlerdir<sup>280</sup>. Bu bağlamda mahalli idarelerin özerklik ve yerleşme düzeylerinin belirlenmesinde merkezi idarenin yaptığı kurumsal ve hukuki düzenlemelerin etkisi olduğu söylenebilir. Bu düzenlemelere bağlı olarak mahalli idarelerin finansman yapısı üzerinde etki yaratılması da olanaklıdır. Söz konusu düzenlemeler ile mahalli idarelerin harcama, gelir ve borçlanma alanlarında tümüyle özerk olmalarının kaynak kullanımında verimliliği sağlayacağı ve refahı artıracığı düşünülse de bazı finansal sorunların doğmasına yol açacak kararların alınmasını da beraberinde getirebilir. Mahalli yöneticilerin vergilemenin oluşturabileceği maliyetleri düşünerek borçlanmayı artırmaları ve elde edilen kaynakları yalnızca cari harcamaların finansmanı için kullanmaları söz konusu kararlara örnek olarak verilebilir<sup>281</sup>. Öte yandan gelir esnekliği (artan oranlı gelir vergisi) ile verimliliği (katma değer vergisi) yüksek vergilere ilişkin karar alma yetkilerinin merkezi idarede bulunmasının ve mahalli idarelerin sorumluluk alanlarını kendilerinin sınırlayamaması ve söz konusu alanların merkezi idare tarafından sürekli genişletilmesinin finansman sorunlarına yol açtığı belirtilmektedir<sup>282</sup>.

Merkezi idare, yaptığı düzenlemeler doğrultusunda mahalli idarelerin mali özerkliklerini güçlendirebileceği gibi harcama, gelir ve borçlanmaya ilişkin kuralla dayalı politikaları uygulamaya koyarak mali açıdan karar alma yetkilerini sınırlandırabilmektedir. Mahalli idarelere vergilendirme yetkisinin tanınmaması veya yetkinin sınırlandırılması, mali transferlerin belirli koşullara bağlı olarak harcanabilmesi, personel veya faiz harcamaları gibi harcama türlerinin, bütçe açığının veya borçlanmanın belirlenen oranları aşmayacağına ilişkin düzenlemeler yapılması söz konusu politikalara örnek olarak verilebilir<sup>283</sup>. Harcamalara ve borçlanmaya ilişkin kuralların finansman sorunlarını azalttığı düşünülse de idarelerin özellikle öz gelir yaratma olanaklarını sınırlayan düzenlemelerin sorunları artırabileceği belirtilebilir. Çünkü idarelerin öz gelirlerini belirleyebilme ve gerektiğinde artırabilme serbestisinin bulunması ile yöneticilerin gelirleri ve harcamaları uyumlaştırma ve vergi toplama

---

<sup>280</sup> Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., ss. 466-467.

<sup>281</sup> Jonathan Rodden, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World", *American Journal of Political Science*, Vol: 46, No: 3, 2002, s. 671.

<sup>282</sup> L. J. Sharpe, "Is There A Fiscal Crisis in Western European Local Government?", *International Political Science Review*, Vol: 1, No: 2, 1980, ss. 205-214; Nacar, a.g.m., s. 227.

<sup>283</sup> Fredrik Carlsen, "Central Regulation of Local Authorities", *Public Finance Review*, Vol: 26, Issue: 4, 1998, ss. 304-305.

isteklerinin artacağı düşünülmektedir<sup>284</sup>. Ancak gelir özerkliğinin sınırlandırılması ile idarelerin mali transferlere bağımlılığının artacağı ve böylece yöneticilerin de öz gelir elde etme gayretlerinin azalacağı öngörülmektedir. Bu doğrultuda idarelerin olası bir mali şok ile karşılaştıklarında gelir yaratma esnekliklerinin olmaması nedeniyle sundukları hizmetleri kısarak refahı azaltabilecekleri veya bütçe açıklarını ve dolayısıyla borçlanma ihtiyaçlarını artırabilecekleri belirtilmektedir<sup>285</sup>. Nitekim Köppl-Turyna ve Pitlik (2016), Avusturya'daki mahalli idarelerde transferlere olan bağımlılık arttıkça kişi başına düşen net borçlanmanın da arttığını tespit etmişlerdir<sup>286</sup>.

## 2. İktisadi Etkenler

II. Dünya Savaşı'nın bitimini izleyen süreçte özellikle merkez ülkelerin (ABD, Kanada, Japonya, İngiltere) yüksek büyüme ve karlılık oranları ile düşük işsizlik oranlarına ulaşmalarına olanak sağlayan Keynesyen iktisat anlayışı 1970'li yıllarda yaşanan krizler ile birlikte sorgulanmaya başlamıştır. Çünkü söz konusu yıllarda merkez ülkelerden başlayarak çevre ülkelere de uzanan büyüme oranlarının yavaşlaması, işsizlik ve enflasyon oranlarının artması gibi olumsuz gelişmelerin ortaya çıkması ile ülkelerin kamu kesimi dengeleri bozulmuştur<sup>287</sup>. Makroekonomik göstergelerdeki söz konusu bozulmanın devletin daha fazla kaynak kullanarak ekonomiye müdahalesi nedeniyle ortaya çıktığı ileri sürülmüştür<sup>288</sup>. Bu doğrultuda vergilerin ve devletin harcama yapma olanaklarının kısıtlanması, özelleştirmeler ile kamu paylarının azaltılması ve devletin üretime ve yatırım yapmaya odaklanan anlayışının sınırlandırılarak yalnızca piyasaları düzenleyici rol üstlenmesi gibi ilkelere dönüşen yeni iktisadi düzene geçilmiştir<sup>289</sup>. Neoliberalizm olarak tanımlanan söz konusu düzende devletin yalnızca ekonomik ve mali yapıdaki konumu değişmemiş, aynı

<sup>284</sup> Charles Hankla, William Downs, "Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform?", *Local Government Studies*, Vol: 36, No: 6, 2010, s. 762.

<sup>285</sup> Rodden, a.g.m., s. 672.

<sup>286</sup> Monika Köppl-Turyna, Hans Pitlik, *Do Equalisation Payments Affect Subnational Borrowing? Evidence From Regression Discontinuity*, Wien: Austrian Institute of Economic Research, Working Paper: 528, 2016, s. 27.

<sup>287</sup> Gerard Dumenil, Dominique Levy, "Neoliberal (Karşı) Devrim", *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, 2. Baskı, haz. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap, 2012, s. 25.

<sup>288</sup> Costas Lapavitsas, "Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı", *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, 2. Baskı, haz. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap, 2012, s. 65.

<sup>289</sup> Georg Fülberth, *Kapitalizmin Kısa Tarihi*, 2. Basım, çev. Sadık Usta, İstanbul: Yordam Kitap, 2011, s. 267.

zamanda bütüncül bir bakış açısı çerçevesinde yeni bir toplumsal düzen inşa edilmiştir<sup>290,291</sup>. Bu düzen, kamu yönetimi açısından hizmet sunumunda maliyetleri artırarak verimlilik kaybına yol açan merkezîyetçi yapının yerleşme eğilimleri ile azaltılmasını önermektedir<sup>292</sup>. Ancak yeni ekonomik düzenin yerleşmeden esas beklentisinin, merkezi idarenin sermayenin ulusal ve mahalli ölçekte hareket alanlarını kısıtlayıcı gücünün daraltılmasına ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olduğu ifade edilmektedir. Böylece sermayenin birikim krizinin önüne geçilerek ulusal ve mahalli düzeyde değerlendirilebileceği yeni alanların yaratılmasına olanak sağlanacağı düşünülmektedir<sup>293</sup>. Bu doğrultuda kamu kesimi, piyasanın işleyişine yönelik ilkeler ile yeniden yapılandırılmıştır. Mahalli hizmetlerin sunum yöntemleri ile finansman tercihlerini şekillendirmesi söz konusu yapılanmanın mahalli idareler açısından doğurduğu başlıca iki sonuç olarak kabul edilebilir. Mahalli hizmetlerin şirketleşme, kamu alımları, kamu-özel ortaklığı veya özelleştirme aracılığıyla geleneksel sunum modelinin dışına çıkarılması (dışsallaştırılması)<sup>294</sup>, sunum yöntemlerindeki değişime; finansmanın kamu bankaları yerine ulusal ve uluslararası özel finans kuruluşlarından elde edilmesine olanak sağlanması (finansal serbestleşme veya finansallaşma) da finansman tercihlerinin yeniden yapılandırılmasına örnek olarak verilebilir<sup>295,296</sup>.

<sup>290</sup> Hale Balseven, İzzettin Önder “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 81.

<sup>291</sup> Balseven ve Önder (2009), söz konusu düzenin, 1970’li yıllarda yaşanan krizler nedeniyle kesintiye uğrayan sermaye birikim ve değerlendirme sürecinin yeniden hızlandırılmasına odaklanan politikaları önerdiğini ifade etmişlerdir (Balseven ve Önder, 2009: 81). Bu sürecin kamu kesimi açısından hızlandırılmasının ön koşulu olarak da özel sektörün ilkelerinin ve kuruluşlarının kamu kesiminin karar alma süreçlerine katılımı ile sağlanabileceği belirtilmiştir.

<sup>292</sup> Faruk Ataay, Atilla Güney, “Yerleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 243, 2004, s. 132.

<sup>293</sup> Nacar, a.g.m., s. 204.

<sup>294</sup> Giuseppe Grossi, Christoph Reichard, “Municipal Corporatization in Germany and Italy”, *Public Management Review*, Vol: 10, Issue: 5, 2008, s. 598.

<sup>295</sup> Kamu kesiminde hizmet sunumuna ve finansmanına ilişkin dönüşüme hizmetin sunumundan görevli personelin statüsünde yaşanan dönüşüm de eklenebilir. Çünkü yeni iktisat anlayışının ilkeleri işgücü ilişkilerinin düzenlenip esnekleştirilmesini içermektedir (Fülberth, 2011: 267). Bu kapsamda kamusal hizmetlerin sunumunda devlet memurunun yanında sözleşmeli çalışanların sayısı hızla artmıştır. Bu bağlamda kamunun piyasa ilkeleri ile yeniden yapılandırılmasının çok boyutlu bir süreç olduğundan bahsedilebilir (Sönmez, 2011: 87).

<sup>296</sup> Nitekim Eroğlu ve Tunç (2018), finansallaşmanın 1970’li yıllarda sermayenin küreselleşmesi ile başlayan ve 1980’li yıllardan itibaren de küresel ölçekte mahalli idarelere (belediyelere) kadar genişlemesini sürdüren bir süreç olduğunu ifade etmişlerdir (Eroğlu, Tunç, 2018: 30). Bu süreçte sermayenin hareketliliğine yönelik sınırlamaların yapılan düzenlemeler doğrultusunda kaldırılması, mahalli idarelerin finansal piyasalar, hizmetler ve araçlar ile ilişkilerini yoğunlaştırmalarına yol açmıştır. Bu ilişkilerin yoğunlaşması ile mahalli idarelerin hizmetlerini finanse edebilecekleri sermaye olanaklarının genişlemesi olumlu bir gelişme olarak görülse de aslında finansal piyasalara olan



Nitekim Kirkpatrick (2016) tarafından mahalli düzeyde ortaya çıkan mali krizin geleneksel bakış açıları ile yalnızca ekonomik, politik veya demografik nedenlere dayandırılmasının yetersiz olduğu, krizin asıl kaynağının karmaşık, risk düzeyi yüksek işlemlerin yapıldığı ve mahalli idarelerin borçlanma olanaklarının artırıldığı finansal piyasalara dayandığının vurgulanması, finansallaşmanın oluşturduğu etkilerin tanımlanması açısından önemlidir<sup>297</sup>. Mahalli idarelerin piyasa işleyişi ve sermaye ile bütünleştiği söz konusu iki alandaki olanaklarının artırılması ile finansman yapılarının bozulabileceği ifade edilmiştir.

Merkezi devletin iktisadi açıdan piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının mahalli idarelere yansımalarının yanında ulusal düzeyde ekonomik, mali veya finansal nedenler ile ortaya çıkan krizlerin de idarelerin finansman sorunlarını artıracakları ileri sürülmüştür. Çünkü her iki idare arasındaki mali ilişkilerin varlığının krizin doğurduğu olumsuz etkilerin yayılımını kolaylaştıracağı kabul edilmektedir. Bu etkilerin özellikle mahalli idarelerin mali transferlere bağımlılıklarının yüksek olduğu ülkelerde ortaya çıktığı söylenebilir. Nitekim Paulais (2009), olası bir kriz döneminde mahalli idarelere aktarılan transferlerde keskin bir azalış yaşanabileceğini ifade etmiştir. Bu azalışın, kriz nedeniyle merkezi idarenin toplayabileceği gelirlerde yaşanan düşüşten kaynaklanacağı belirtilebilir<sup>298</sup>. Ayrıca olası bir kriz döneminde ekonomik faaliyetlerdeki yavaşlamanın vergi tabanını daraltması nedeniyle mahalli idarelerin öz gelir elde etme olanaklarını da kısıtlayarak idarelerin finansman yapısını bozabileceği ifade edilmiştir<sup>299</sup>. Aksine krizin yarattığı işsizlik, yoksulluk ve sosyal refah kayıplarını telafi etme amacı doğrultusunda harcama artışları da gündeme gelebilmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin gelirlerindeki azalmaya karşılık harcamalardaki artış bütçe açığının artmasını beraberinde getirebilir. Oluşan açığın düşürülmesi için gelir artırıcı veya harcama azaltıcı politikaların uygulamaya konulmasına karşı toplumun farklı

---

bağımlılıkları ve söz konusu piyasaların yarattıkları belirsizliklere karşı kırılganlıkları artmıştır (Weber, 2010: 252-253). Bu yönüyle merkezi idare düzeyinde başlayan finansallaşma sürecinin, özellikle borçlanma aracılığıyla mahalli idarelerin finansman yapısını bozduğu söylenebilir.

<sup>297</sup> L. Owen Kirkpatrick, "The New Urban Fiscal Crisis: Finance, Democracy, and Municipal Debt", *Politics&Society*, Vol: 44, No: 1, 2016, s. 46.

<sup>298</sup> Thierry Paulais, *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis*, Washington: The Cities Alliance, 2009, s. 11; Manuel Perlo Cohen, *Cities in Times of Crisis: The Response of Local Governments in Light of the Global Economic Crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning*, Institute of Urban and Regional Development Working Paper: 2011-01, 2011, s. 16.

<sup>299</sup> Paul Carmichael, Arthur Midwinter, "Glasgow: Anatomy of a Fiscal Crisis", *Local Government Studies*, Vol: 25, No: 1, s. 86.

kesimlerinin oluşturabileceği direnç dikkate alınarak krizin derinleşebileceği ifade edilebilir<sup>300</sup>. Bu doğrultuda harcamaların bütçe üzerine getirdiği yükün öz gelirler veya mali transferler yerine borçlanma ile finanse edilmesi gündeme gelebilir. Ancak kriz dönemlerinde finansal piyasaların borç verme olanaklarının daralması mahalli idarelerin borçlanma maliyetlerinin yükselmesi ile sonuçlanabilir<sup>301</sup>. Bu yönleri ile merkezi düzeyde ortaya çıkan krizin mahalli idarelerin finansman sorunlarını çok boyutlu şekilde artırabileceği belirtilebilir. Nitekim Aslantaş ve Korlu (2020), Avrupa borç krizinin PIIGS ülkelerindeki mahalli idarelerin öz gelirleri ile merkezden aldıkları mali transferlerin azaldığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>302</sup>. Ayrıca Aslantaş (2020), Avrupa’da borç krizine dönüşen küresel krizin mahalli idarelerin mali yapıları üzerinde doğurduğu etkileri incelediği çalışmasında, Almanya, Yunanistan, Fransa, İtalya ve İspanya’da krizin ortaya çıkışı ile birlikte idarelerin bütçe açığı ve borç stoku tutarlarının arttığı sonucuna ulaşmıştır<sup>303</sup>. Benzer şekilde Canuto ve Liu (2010) da özellikle 2008-2009 yılları arasında düşük veya negatif büyüme oranlarına bağlı olarak gelirlerin azalmasına karşın katı nitelikli harcamaların sürdürülmesi nedeniyle Çin, Hindistan ve Rusya’da mahalli idarelerin mali açıklarının arttığını tespit etmişlerdir<sup>304</sup>.

Merkezi idarenin uyguladığı iktisat politikaları çerçevesinde şekillenen makroekonomik göstergelerin de mahalli idarelerin mali yapısı üzerinde belirleyici olduğu ifade edilebilir. Bu doğrultuda Britanya’da yapılan çalışmada, merkezi idarenin kontrolünde yer alan dışsal faktörlerin, mahalli idare harcamalarının %83’ünün temel belirleyicisi olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda enflasyon, ücret veya faiz oranındaki bir artışın, harcamalarının artmasına ve gelirlerinin azalmasına yol açarak idarelerin finansman sorunlarını derinleştirdiği vurgulanmıştır<sup>305</sup>. Öte yandan Greytak ve Jump (1975), enflasyonun gelirleri ve harcamaları artırdığı varsayımından yola çıkarak her ikisi arasındaki net etkiyi ölçmeyi amaçladığı çalışmalarında, enflasyonun gelirlere kıyasla federe devletler ile mahalli idarelerin harcamalarını daha fazla artırarak

<sup>300</sup> James O’Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 4th Printing, New Brunswick: Transaction Publishers, 2009, s. 1; Nacar, a.g.m., s. 206.

<sup>301</sup> Paulais, a.g.e., ss. 11-12.

<sup>302</sup> Mehmet Fatih Aslantaş, Rükân Kutlu Korlu, “Avrupa Borç Krizi’nin Yerel Yönetim Maliyesine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkeleri 2010-2015 Dönemi Analizi”, *International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2020, s. 140.

<sup>303</sup> Aslantaş, a.g.e., ss. 136-164.

<sup>304</sup> Otaviano Canuto, Lili Liu, *Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis*, The World Bank Note: No.13, 2010, s. 2.

<sup>305</sup> Bailey, *Local Government Economics...*, a.g.e., s. 111; Nacar, a.g.m., s. 228.

idarelerin alım gücünü düşürdüğü sonucuna ulaşmışlardır<sup>306</sup>. Ayrıca Greytak, Gustely ve Dinkelmeyer (1974), New York'ta 1965-1972 yılları arasında enflasyonun mahalli idarelerin harcamalarındaki artışın temel belirleyicisi olduğunu ortaya koymuşlardır. Aynı zamanda harcamaların artan girdi miktarı ile reel maliyet artışına bağlı olarak arttığını da tespit etmişlerdir<sup>307</sup>.

### **3. Sosyoekonomik ve Demografik Etkenler**

Merkezi idarenin gerek temel belirleyicisi olduğu kentleşme ve göç politikaları gerekse söz konusu iki politika doğrultusunda şekillendirdiği nüfus ve istihdam oranı gibi göstergeler ile mahalli idarelerin mali yapıları üzerinde etki doğurabildiği düşünülmektedir<sup>308</sup>. Bu etkinin başlıca dayanağını merkezi idarenin kentleşme politikalarının oluşturduğu söylenebilir. Çünkü kentleşmeyi tanımlamaya olanak sağlayan unsurların oldukça kapsamlı olmalarından yola çıkarak idarelerin mali yapılarının çeşitli şekillerde etkilenebileceği belirtilebilir. Kentleşme kavramının dar anlamda ele alınması ile idarelerin mali yapısının demografik etkenlere bağlı olarak değişebileceği ifade edilebilir. Çünkü dar anlamda kentleşme kapsamında kent sayısının ve doğum oranları ile göçün tetiklediği kent nüfusunun artacağı belirtilmektedir<sup>309</sup>. Bu bağlamda artan nüfusun ihtiyaç duyduğu hizmet düzeyindeki değişimin, mahalli idarelerin maliyetlerini de artırması beklenmektedir. Belirli bir bölgede ortaya çıkan nüfus artışına bağlı olarak bireylerin azalması, olası yaşam memnuniyetlerinin telafi edilmesi için idarelerin daha fazla harcama yapmaları veya harcama alanlarını genişletmeleri gerekebilmektedir<sup>310</sup>. Altyapı başta olmak üzere kamu güvenliği, eğitim, sağlık veya sosyal refah mahalli düzeyde nüfus artışının bir uzantısı olarak genişleyen harcama alanları olarak ifade edilebilir<sup>311</sup>. Öte yandan kentleşmenin yalnızca demografik açıdan niceliksel değişimi yansıtan bir kavram olmadığı, aynı zamanda kentlerdeki nüfus artışının ekonomik, toplumsal, teknolojik, siyasal ve psikolojik gelişmeler ile tetiklendiği de kabul edilmektedir. Bu yönüyle geniş anlamda kentleşme

<sup>306</sup> Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *State-Local Finances in Recession and Inflation*, Washington, 1979, s. 33.

<sup>307</sup> David Greytak, Richard Gustely, Robert J. Dinkelmeyer, "The Effects of Inflation on Local Government Expenditures", *National Tax Journal*, Vol: 27, No: 4, 1974, s. 592.

<sup>308</sup> Nacar, a.g.m., s. 225.

<sup>309</sup> Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, Güncellenmiş 15. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2016, s. 37.

<sup>310</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., ss. 47-48.

<sup>311</sup> Nacar, a.g.m., s. 225.

kavramına vurgu yapılmaktadır<sup>312</sup>. Söz konusu gelişmelerin bir uzantısı olarak ihtiyaçları ve talepleri çeşitlenen, mahalli hizmetlere ilişkin kalite algıları artan ve beklentileri yükselen kent halkının varlığına dayanarak idarelerin harcamalarının da artabileceği ileri sürülmektedir<sup>313</sup>. Newton ve Karran (1985), II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde yüksek ekonomik büyüme oranları tarafından desteklenen ekonomik gelişme ile birlikte kamu kesiminin ölçeğinin genişlediğini ifade etmişlerdir. Mahalli idareler açısından söz konusu genişlemenin eğitim, ulaşım, sağlık, sosyal ve kültürel hizmetlere yapılan harcamalar ile bireylerin hizmet kalitesi taleplerini artırmalarından kaynaklandığını belirtmişlerdir<sup>314,315</sup>.

Tarihsel gelişim süreci boyunca kentler, ulusal ekonominin kontrol edildiği ve ülkelerin küresel ekonomi ile eklemlendiği mekânlar olarak görülmüştür. Bu doğrultuda iktisadi, politik veya sosyal dinamiklerin etkisi ile sürekli dönüşüme uğramışlardır. Özellikle küreselleşme sürecinde teknolojiye ilişkin ilerlemelerin sağladığı kolaylıklar ile hareketliliği oldukça hızlanan sermayenin ülkeye çekilebilmesi için kentlerin dönüşümü önemli görülmüştür. Bu bağlamda sermayenin belirli bir bölgeye yerleşerek faaliyetlerini sürdürebilmesini teşvik eden altyapı, ulaşım ve iletişim olanakları ile nitelikli işgücünün sağlanmasına ilişkin merkezi idare tarafından yapılan yatırımların da mahalli idarelerin finansman yapısı üzerinde etki doğurduğu ileri sürülebilir<sup>316</sup>. Bu etkinin yapılan yatırımların söz konusu bölgenin çekiciliğini artırması ile oluştuğu belirtilebilir. Bu çekiciliğin artmasında da istihdam olanaklarının çeşitlenmesi, teknolojik yeniliklere hızlıca ve kolaylıkla ulaşılması, eğitim, sağlık, kültür veya çevre alanlarında kamusal hizmetlerden yararlanma olanaklarının iyileşmesi veya bir bütün

---

<sup>312</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, a.g.e., ss. 37-38.

<sup>313</sup> Kentleşmenin dar ve geniş anlamda ele alınmasına bağlı olarak mahalli idarelerin harcamalarında yaşanan artışın, kamu harcamalarının görünüşte artış nedenleri arasında yer verilen ülke sınırlarının ve nüfusun büyümesi maddesi ile ilişkilendirilmesi olanaklıdır (Akdoğan, 2014: 79-80).

<sup>314</sup> Newton, Karran, a.g.e., ss. 56-64.

<sup>315</sup> Toplumun zenginleşmesini ve refah düzeyindeki artışı temsil eden iktisadi göstergelerin başında kişi başı milli gelir düzeyindeki gelişim gelmektedir. Bir ülkede kişi başına milli gelirin yıldan yıla değişimini gösteren söz konusu göstergenin belirlenmesinde merkezi idarenin uyguladığı iktisat politikalarının etkili olduğu bilinmektedir. Bu yönüyle artan refahın ve kalite beklentisinin göstergesi olan kişi başı milli gelir düzeyi ile mahalli idarelerin harcamaları ve borçluluk düzeyleri arasında ilişki kurulabilir. Bu doğrultuda yapılan çalışmaların bazılarında söz konusu ilişkinin yönünün pozitif olduğu saptanmıştır. Bir diğer ifade ile belirli bir bölgenin veya kentin kişi başı gelir düzeyi arttıkça, mahalli idarelerin harcamalarının ve borçlanmalarının da arttığı tespit edilmiştir (Mceachern, 1978: 133; Dzialo vd., 2019: 1048).

<sup>316</sup> Hasan Yaylı, "Küreselleşmenin Kentler Üzerine Etkisi: 'İstanbul Örneği'", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 24, 2012, s. 339.

olarak kentin bir parçası olmaktan dolayı hissedilen memnuniyet etkili olabilir<sup>317</sup>. Bu doğrultuda merkezi idare tarafından yapılan yatırımlar sonucunda söz konusu olanakların genişlemesi ile kente göçün hızlanabileceği ifade edilebilir. Bu kapsamda daha önce açıklanan talep edilen hizmet miktarındaki değişim ile kalabalıklaşmanın doğurduğu maliyetler nedeniyle mahalli idarelerin harcamaları artarak finansman yapıları bozulabilir. Öte yandan küreselleşme sürecinde kentler, sunduğu olanaklar yanında sınıf farklılıklarını belirginleştiren, gelir dengesizliği ile toplumsal eşitsizlikleri artıran mekânlar olarak da tanımlanmaktadır<sup>318</sup>. Söz konusu eşitsizliklerin yol açabileceği çatışmaların önlenmesi ve mahalli yönetimlerin toplumun farklı kesimlerinin taleplerini kontrol ederek meşruiyet kazanabilmesi için harcamaların kullanıldığı vurgulanmıştır. Kamusal düzenin sağlanmasına yönelik güvenlik harcamaları ile eşitsizliklerin azaltılmasını amaçlayan sosyal harcamalar söz konusu harcamalara örnek olarak verilebilir<sup>319</sup>. Nitekim Müller ve Rohr-Zanker (1989), kent nüfusunun barındırdığı farklı kesimlerin sosyoekonomik ve politik taleplerinin uzlaştırılmasına ilişkin kararların mahalli idarelerin harcamalarını artırdıklarını tespit etmişlerdir<sup>320</sup>. Nüfusun bileşenlerini oluşturan kesimlerin yanında yaş gruplarının farklılaşması da idarelerin harcamalarını artıran etkenler arasında ifade edilebilir. Newton ve Karran (1985), Britanya’da özellikle sağlık alanında kaydedilen ilerlemeler ile yaşam süresi uzadıkça, yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yükselmesinden dolayı evde bakım, yardım veya huzurevi hizmetlerinin genişletilerek mahalli idarelerin harcamalarının artırıldığını tespit etmişlerdir<sup>321</sup>. Diğer bir çalışmada Bellot, Selva ve Menendez (2017), Belçika ve Avusturya’da yaşlı nüfusun (64 yaş ve üzeri) oranı yükseldikçe, mahalli idarelerin harcamalarının ve borçlanma düzeylerinin arttığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>322</sup>.

Bir ülkede bazı kentler coğrafi konumları ile tarihi, kültürel, doğal veya sosyal özellikleri gereği ekonomik değer yaratma potansiyeli açısından öne çıkmaktadırlar. Bu

<sup>317</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, a.g.e., ss. 42-46.

<sup>318</sup> Pelin Pınar Özden, *Kentsel Yenileme: Yasal-Yönetimsel Boyut Planlama ve Uygulama*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2016, ss. 138-139.

<sup>319</sup> Tarık Şengül, “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, Sayı: 9, 2009, s. 191.

<sup>320</sup> Nacar, a.g.m., s. 225.

<sup>321</sup> Newton, Karran, a.g.e., s. 53.

<sup>322</sup> Nicolas Jannone Bellot, M. L. Marti Selva, Leandro Garcia Menendez, “Determinants of Sub-Central European Government Debt”, *The Spanish Review of Financial Economics*, Vol: 15, Issue: 2, 2017, s. 59.

tür kentler, ülkeler için küreselleşme sürecinde küresel piyasalar ile bütünleşme açısından birer araç olarak kabul edilmektedirler. Bu yönüyle merkezi idare de söz konusu potansiyeli değerlendirerek kentlerin gelişimini destekleyici şekilde bir kentleşme politikası takip etmektedir. Bu bağlamda merkezi idare, kentleri, kendilerine özgü niteliklerini öne çıkararak markalaştırmaya ve diğer kentler ile girecekleri rekabette güçlendirmeye çalışmaktadır<sup>323</sup>. Bu gelişmelerin özellikle turistik kentlerde öne çıktığı belirtilebilir. Bu kentlerde hizmetler sektörünün yaygın olması, söz konusu kentlerin istihdam olanaklarını artırıp göç almalarına yol açabilmektedir. Bu doğrultuda gerek göç nedeniyle gerekse dönemsel olarak turist sayısının yoğunlaşması ile artan nüfus, halkın hizmet taleplerini ve kalite beklentilerini artan yönde yeniden şekillendirmektedir. Bu kapsamda mahalli idareler de sundukları hizmet miktarını attırıp gereken kaynak ihtiyacını yeniden belirlemektedirler. Böylece idareler harcamalarını artırdıkları gibi öz gelirlerinin ve mali transferlerin yetersiz kalması durumunda borçlanmaya da başvurabilmektedirler<sup>324</sup>.

### **III. MAHALLİ İDARELERİN BORÇLANMA POLİTİKASININ BELİRLENMESİNDE ETKİLİ OLAN UNSURLAR**

Mahalli idarelerin optimal koşullarda borçlanmasını sağlamanın yanında borçlanarak elde ettikleri gelirlerini gerektiği şekilde kullanmalarını garanti altına almak için borçlanma politikası önemlidir. Çünkü belirlenen politika kapsamında idarelerin borçlanmasından beklenen amaçların neler olması gerektiği ve söz konusu amaçlara ulaşıp ulaşılamayacağı sorgulanmaktadır. Öte yandan idarelerin hangi araçları kullanarak borçlanabileceği ve söz konusu borçlanmanın etkin koşullarda gerçekleştirilebilmesi için hangi ilkelerin dikkate alınması gerektiği de borçlanma politikasının kapsamında yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu başlıkta da idarelerin borçlanmasına ilişkin amaçlara, araçlara ve etkin borçlanma koşullarına yer verilmiştir.

---

<sup>323</sup> Şafak Kaypak, “Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması ve ‘Marka Kentler’”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 2013, s. 343.

<sup>324</sup> Çetinkaya, Eroğlu, Bolaç, a.g.e., s. 1405; Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, a.g.m., s. 521.

## **A. BORÇLANMA POLİTİKASINI ŞEKİLLENDİREN AMAÇLAR VE ARAÇLAR**

Mahalli idarelerin borçlanma politikası ile başta gelirlerin yetersiz kaldığı koşullarda hizmetlerin finansmanı için destek sağlanması olmak üzere makroekonomik istikrarı tehdit edici mali risklerin azaltılması ve borçlanmadan kaynaklanan maliyetlerin olabildiğince düşürülmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda söz konusu amaçlara ilişkin açıklamalar ilk alt başlıkta ele alınmıştır. İkinci alt başlıkta da belirlenen amaçların gerçekleştirilebilmesi için idarelerin kullandıkları borçlanma araçlarına yer verilmiştir.

### ***1. Borçlanma Politikasından Beklenen Amaçlar***

Mahalli idarelerin borçlanma politikası kapsamında yer alan başlıca amaç, hizmet sunumunun devamlılığını sağlayıcı finansman desteğinin verilmesidir. Ayrıca idarelerin mali disiplin sorunlarının önlenerek mali sürdürülebilirliklerinin sağlanması da söz konusu amaçlar arasında yer almaktadır. Öte yandan borçlanma politikası kapsamında idarelerin mali açıdan şeffaflıklarının ve hesap verebilirliklerinin güçlendirilerek düşük maliyetli borçlanmaya erişmeleri de beklenen amaçlardan biri olarak kabul edilmektedir. İzleyen üç alt başlıkta söz konusu amaçlara ilişkin bilgiler verilmiştir.

#### ***a. Mahalli Hizmetlerin Finansmanının Desteklenmesi***

Yerleşme uygulamalarının yaygınlaşması ile mahalli idarelerin hizmet sunumuna ilişkin görevlerinin ve sorumluluklarının genişlediği bilinmektedir. Altyapı sistemlerinin inşası ve bakımı (ulaşım, su ve kanalizasyon vb.), kamu düzeninin sağlanmasına ilişkin güvenlik hizmetleri, atıkların toplanması ve yok edilmesi, ekonomik kalkınmanın desteklenmesi (turizm), yaşlılara, gençlere, çocuklara veya engellilere özgü faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, imara ve çeşitli işlere ilişkin düzenlemeler yapılması (taksi izinleri) gibi hizmetler söz konusu görevler ile sorumluluklar arasında sıranabilir<sup>325</sup>. Bu hizmetlerin kesintisiz ve kaliteli şekilde sunulabilmesi için idarelere yeterli düzeyde kaynağın veya gelir yaratma yetkisinin verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu kaynağın veya yetkinin

<sup>325</sup> Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., s. 158.

verilmemesi ve gelirlerin harcamaları karşılayamaması durumunda yükümlü oldukları hizmetlerin sürekliliği gereği mahalli idarelerin yeni finansman kaynakları arayışına girdikleri bilinmektedir. Bu doğrultuda idareler mahalli nitelikteki hizmetlerin finansmanı için borçlanmaya başvurumaktadırlar<sup>326</sup>. Dolayısıyla idarelerin borçlanmayı hizmetlerin sunumunda tamamlayıcı bir kaynak olarak kullandıkları belirtilebilir.

Mahalli hizmetlerin bir kısmının yapımı ve bakımı büyük maliyetler gerektirmektedir. Ayrıca söz konusu hizmetlerin tüketiminden veya kullanılmasından yalnızca belirli bir dönemde yaşayan bireyler değil, gelecek nesillerin de fayda sağladığı bilinmektedir. Bu tür hizmetler yol, su, kanalizasyon ve metro gibi altyapı ve üstyapıya ilişkin alanlar ile boş zaman etkinlikleri ve kültürel alanlarda gerçekleştirilmektedir. Bu hizmetlerin varlığı, yaşam kalitesinin geliştirilmesi, kalkınmaya katkı sağlaması ve uluslararası rekabet edebilirliği güçlendirmesi nedeniyle önemli görülmektedir<sup>327</sup>. Söz konusu hizmetlerin maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı hizmetlere ilişkin finansmanın tamamının bir yıllık bütçe gelirleri ile sağlanması rasyonel kabul edilmemektedir. Öte yandan gelecek nesillerin hizmetlerin kullanımından elde edecekleri faydalar da düşünülerek maliyetlerin yıllara yayılması gerektiği ifade edilmektedir<sup>328</sup>. Bu nedenlerden yola çıkarak söz konusu yatırımların borçlanma ile finanse edilmesinin daha etkin bir politika tercihi olacağı belirtilebilir.

*b. Makroekonomik İstikrarı Tehdit Edici Mali Disiplin Sorunlarının Belirlenmesi, Önlenmesi ve Sürdürülebilirliğin Sağlanması*

Mahalli idarelerde alınan mali kararlar doğrultusunda uygulanan politikalar idarelerin mali yapılarını bozmanın yanında makroekonomik istikrarı da tehdit edebilmektedir. Bu nedenle idarelerin mali disiplinini zedeleyici sorunlarının tespit edilerek doğurabilecekleri istikrarsızlıkların önlenmesi için ne tür düzenlemelerin yapılacağı ve sürdürülebilir bir mali yapının nasıl oluşturulacağı ele alınması

<sup>326</sup> Zeljko Sevic, "Managing Public Debt: A Central and/or Local Government Issue", *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*, ed. Zeljko Sevic, Bratislava: NISPAcee Press, 2007, s. 12.

<sup>327</sup> Gregory K. Ingram, Zhi Liu, Karin L. Brandt "Metropolitan Infrastructure and Capital Finance", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, s. 339; Kitchen, McMillan, Shah, a.g.e., s. 215.

<sup>328</sup> John Petersen, Mila Freire, "Policy Guidelines", *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, ed. Mila Freire vd., Washington: The World Bank, 2004, s. 205.



önemlidir. Bu başlık kapsamında da söz konusu sorunların dayanaklarına, sorunlara karşı alınan önlemlere ve sürdürülebilirliğin sağlanmasına ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

(1). *Mahalli idarelerde mali disiplinsizlik kaynakları*

Klasik iktisat teorisyenlerinin ileri sürdüğü denk bütçe kuralı ile borçlanmanın yalnızca yatırım harcamalarının finansmanında kullanılmasına ilişkin kural, devletin ekonomideki rolünün artması gerektiğini savunan Keynesyen iktisat anlayışının yükselişi ile birlikte terk edilmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşı'nın bitimini izleyen yıllarda ülkelerin büyüme sürecini hızlandırarak işsizlik ile enflasyon oranlarının azaltılmasına olanak sağlayan söz konusu iktisat anlayışı doğrultusunda bütçenin açık verebileceği ve dolayısıyla devletin borçlanmayı da bir mali araç olarak kullanabileceği kabul edilmiştir<sup>329</sup>. Ancak bütçe açıklarının ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacının süreklilik kazanmasına karşın politikacıların açıkların makroekonomik istikrar üzerinde doğurabileceği olumsuz etkileri tahmin edememesi veya çözüme ilişkin bir politika arayışına girmemesi nedeniyle ülkelerin borç yükü önemli düzeye ulaşmıştır<sup>330</sup>. Böylece bütçelerin gerek hazırlanma gerekse sonuçların alındığı uygulama aşamalarında gelirlerin harcamaları karşılayamaması sorununu ifade eden mali disiplinsizlik sorunu ortaya çıkmıştır<sup>331</sup>.

Merkezi idare düzeyinde ortaya çıkan sorunun çözümü için devletin hacminin küçültülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda mahalli idarelerin karar alma yetkileri ile finansman olanaklarının güçlendirilmesini öngören yerelleşme olgusu gündeme gelmiştir. Ülkelerde yerelleşme eğilimlerinin genişlemesi ile merkezi devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılarak kamu borç yükünün azaltılacağı ileri sürülmüştür<sup>332</sup>. Öte yandan birinci kuşak mali yerelleşme teorilerinde de ele alındığı gibi ülkelerde merkeziyetçi karar alma gücü parçalanıp mahalli idarelere devredildikçe, kamu kaynaklarının kullanımında ve hizmet sunumunda etkinliğin artacağı ve

<sup>329</sup> Alta Fölscher, "Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability", *Public Sector Governance and Accountability Series*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2007, ss. 80-81.

<sup>330</sup> Sakal, a.g.e., s. 6.

<sup>331</sup> Fölscher, a.g.e., s. 80.

<sup>332</sup> Markus Freitag, Adrian Vatter, "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from the Swiss Federal System", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol: 38, No: 2, 2008, s. 275.

makroekonomik istikrarın destekleneceği ifade edilmiştir<sup>333</sup>. Ülkelerin yerelleşme eğilimlerinin hızlanması ile yetkilerinin, sorumluluklarının ve olanaklarının genişlemesi açısından mahalli idarelerin kamu yönetimindeki payları ve önemleri gittikçe artmıştır<sup>334</sup>. Ancak kamusal karar alma yetkisinin mahalli idarelere devredilmesi sonucunda elde edileceği düşünülen faydalara tam olarak ulaşamadığı gibi mahalli düzeyde ortaya çıkan mali disiplinsizlik ve istikrarsızlık sorunları ile karşılaşmıştır.

Mahalli idareleri belirlenen ödeneklerin üzerinde harcama yapmaya, tahmin edilen tutarların altında gelir toplamaya ve aşırı borçlanmaya yönelerek mali disiplinsizlik yaratan bazı faktörler olduğu tespit edilmiştir<sup>335</sup>. Bu kapsamda ele alınan başlıca faktör, yumuşak bütçe kısıtlamalarının yol açtığı ahlaki tehlike sorunudur. Mahalli idarelerin aşırı harcama yapmaları veya borçlanmaları sonucunda oluşan finansman sorunlarının merkezi idare tarafından telafi edileceğini bilerek faaliyetlerini sürdürmeleri ahlaki tehlike olarak tanımlanmaktadır. Bu şekilde mahalli idarelerin oluşturdukları finansman sorunlarının çözümüne ilişkin sorumluluklarını azaltarak doğrudukları maliyetleri merkezi idareye aktarabildikleri ifade edilmektedir<sup>336</sup>. Öte yandan kentleşme ve yoğun göçe bağlı olarak artan hizmet talebi ile altyapının yenilenmesi dışında idarelerin cari harcamaların finansmanı için de borçlanmaya başvurmaları mali disiplinsizliğin dayanaklarından biri olarak kabul edilmektedir<sup>337</sup>. Ayrıca mahalli idareler arasında coğrafi, ekonomik veya sosyal açıdan oluşan farklılıkların adil bir dağılıma dayanan mali transfer sistemi ile çözülememesi sonucunda idarelerin gelir kaynaklarının yetersiz kalması nedeniyle bütçe açığına ve dolayısıyla borçlanmaya başvurmaları da mali disiplinsizlik yaratan faktörler arasında yer almaktadır<sup>338</sup>. Yerelleşme uygulamaları yaygınlaşsa da mahalli idarelerin vergi tabanlarının dar, vergilendirme yetkilerinin sınırlı ve dolayısıyla gelir yaratma

<sup>333</sup> Era Dabla-Norris, “The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries”, *Comparative Economic Studies*, Vol: 48, Issue: 1, 2006, s. 107.

<sup>334</sup> Lili Liu, Steven B. Webb, “Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience”, *Applied Economics and Finance*, Vol: 3, No: 1, 2016, s. 118.

<sup>335</sup> Teresa Ter-Minassian, “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 6, No: 3, 2007, s. 2.

<sup>336</sup> Hansjörg Blöchliger, Junghun Kim, *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Paris: OECD Publishing, 2016, s. 112.

<sup>337</sup> Lili Liu, Michael Waibel, *Managing Subnational Credit and Default Risks*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/5362, 2010, s. 2.

<sup>338</sup> Tolga Demirbaş, “Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi”, *U.U. International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 8, No: 2, 2015, s. 7; Ter-Minassian, “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, a.g.m., s. 7.

kapasitelerinin yetersiz olması da mali disiplinsizliğin dayanaklarından biri olarak görülmektedir. Çünkü idarelerin öz gelirlerinin harcamalarını karşılayamaması durumunda bütçe açıklarının ve borçlanmanın süreklilik kazanarak yeni finansman sorunları yaratabileceği öngörülmektedir<sup>339</sup>. Mahalli idarelerin finansman yapılarını bozarak bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarının artmasını tetikleyen ekonomik krizler de mali disiplinsizliğin oluşumuna yol açan faktörler arasında sayılmaktadır<sup>340</sup>. Bu tür faktörlerin merkezi düzeyde doğurabileceği istikrarsızlıklar veya oluşturabileceği mali riskler de göz önünde bulundurularak mahalli idarelerin izlenmesi ve karar alma yetkilerinin belirli düzenlemeler ile sınırlandırılması gerektiği ifade edilmiştir<sup>341</sup>.

*(2). Mali disiplini sağlayıcı ve istikrarsızlıkları önleyici mali düzenlemeler*

Mahalli idarelerin mali araçları kullanmaları ile oluşturdukları mali risklerin makro düzeyde doğurabilecekleri istikrarsızlıkları engelleme amacına dayanarak ülkelerin çoğunda mali kurallara başvurulmaktadır<sup>342</sup>. Bu kurallar, idarelerin belirli hukuki usulleri yerine getirmeleri ile ilişkili olabileceği gibi kullandıkları mali araçlara ilişkin hedefler konulmasından da kaynaklanabilmektedir. Belirli usullere uyulmasını içeren mali kurallar ile idarelerin mali saydamlık ve hesap verebilirlik düzeylerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu usullerin varlığı, idarelerin ve sahip oldukları şirketlerin mali hesaplarının denetimini kolaylaştırması ve kamuoyu ile düzenli şekilde paylaşılmasına olanak sağlaması açısından önemli görülmüştür. Belirlenen mali hedefler doğrultusunda da idarelerin kullandıkları başlıca dört mali araca (bütçe dengesi, harcama, vergi ve borçlanma) sınırlamalar getirilmektedir<sup>343,344</sup>. Çoğunlukla sayısal sınırlamalar içeren söz konusu hedeflerin mahalli idarelerin kontrolünde yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

<sup>339</sup> Blöchliger, Kim, a.g.e., s. 109.

<sup>340</sup> Liu, Waibel, a.g.e., ss. 3-4.

<sup>341</sup> Blöchliger, Kim, a.g.e., s. 108; Fölscher, a.g.e., ss. 82-84.

<sup>342</sup> Besim Bülent Bali, "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, der. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s. 160.

<sup>343</sup> Liu, Webb, a.g.m., s. 125; Ter-Minassian, "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", a.g.m., ss. 5-6.

<sup>344</sup> Her bir düzenleme veya kural türü mahalli idarelerin borçlanma düzeyini şekillendirmektedir. Bu nedenle esas odak noktası borçlanma olsa da diğer mali araçların borçlanmayı belirleyici niteliklerinden yola çıkarak mali kural türlerinin tümünün açıklanması tercih edilmiştir.

Bütçe denkliğine ilişkin kurallar, mahalli idarelerde yaygın olarak kullanılan düzenlemelerin başında yer almaktadır. Mahalli idarelerin çoğunlukla yıllık bütçe açıklarına bir üst sınır getirilmesi şeklinde uygulanan söz konusu kuralların farklı bileşenlerinin olduğu da bilinmektedir<sup>345</sup>. Bütçe harcamaları ile gelirleri arasında fark bulunmamasını temsil eden denk bütçe kuralı söz konusu bileşenlerden biridir<sup>346</sup>. Ayrıca izin verilen açığın azami (maksimum) tutarının istenen yatırımın büyüklüğüne karşılık geldiği bir bütçe dengesi kuralı da uygulanabilmektedir. Öte yandan cari harcamalar için yasaklanan borçlanmanın yalnızca yatırımların finansmanında kullanılmasını öngören ve anapara geri ödemelerine izin veren düzenleme de operasyonel denge kuralı olarak tanımlanmıştır<sup>347</sup>.

Bütçe açığının ve borçlanma ihtiyacının oluşumunda doğrudan belirleyici olan harcamalar ile gelirlere ilişkin mali kurallara da başvurulmaktadır. Harcama artışlarının gelir, enflasyon veya nüfus gibi göstergelere bağlanması harcamalara ilişkin mali kuralların bir yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca toplam harcama büyüklüklerine veya belirli harcama türlerine (personel harcamaları) yönelik üst sınırlar da konabilmektedir. Öte yandan belirlenen eşiği aşan harcama tutarları için halk oylaması (referandum) yapılması gerekliliği de harcamalara ilişkin mali kurallar arasında sayılmaktadır<sup>348</sup>. Gelirlere ilişkin mali kuralların da daha çok mahalli idarelerin vergilendirme yetkisi ile bağlantılı olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla söz konusu kuralların idarelerin vergi özerkliğinin kısıtlanması ile doğrudan ilişkili olduğu söylenebilir. Bu kurallar, idarelerin vergi oranlarını artırma yetkilerinin kısıtlanması veya aksine belirli vergi tabanından elde edilen gelirin artırılması şeklinde uygulanabilmektedir. Ayrıca idarelerin vergi özerkliğinin kapsamını oluşturan vergi oranlarını, istisnalarını ve indirimlerini belirleme veya merkezi idareden alacağı payların tespit edilmesinde söz sahibi olma yetkilerine ilişkin düzenlemeler de gelirlere ilişkin mali kurallar arasında ifade edilmektedir<sup>349</sup>.

---

<sup>345</sup> Camila Vammalle, Rudiger Ahrend, Claudia Hulbert, *A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth II-Creating Fiscal Space for Public Investment: The Role of Institutions*, OECD Regional Development Working Papers: 2014/06, 2014, s. 33.

<sup>346</sup> Demirbaş, "Mahalli İdare Düzeyinde...", a.g.m., s. 10.

<sup>347</sup> Eyraud vd., a.g.e., s. 9.

<sup>348</sup> Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard, *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, OECD Working Paper: WP(2006)/1, 2006, ss. 19-20.

<sup>349</sup> Demirbaş, "Mahalli İdare Düzeyinde...", a.g.m., ss. 16-18; Sutherland, Price, Joumard, a.g.e., s. 19.

İlk üç mali araç dışında merkezi idare tarafından mahalli idarelerin borçlanma olanaklarına da sınırlamalar getirilmektedir. Borçlanmaya ilişkin sınırlamalar öncül (ex-ante) ve ardıl (ex-post) düzenlemeler olmak üzere iki başlıkta ele alınmaktadır. İdarelerin borçlanmalarının ve mali performanslarının ön kontrolünü kapsamına alan öncül düzenlemeler ile borçlanmanın amacı, türleri ve işleyişi belirlenmektedir<sup>350</sup>. Borçlanmaya ilişkin öncül düzenlemelerin iki uç noktasını, merkezi idarenin gözetimde yer almadığı piyasa disiplinine güven ile merkezi idarenin doğrudan kontrolü oluşturmaktadır. Bu iki uç noktanın arasında da idarelerarası işbirliği yaklaşımı ile kurala dayalı düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda borçlanmaya ilişkin öncül düzenlemelerin dört ayrı başlıkta toplandığı söylenebilir<sup>351</sup>.

Piyasa disiplinine güven yaklaşımında, mahalli idarelerin borçlanması merkezi idare tarafından sınırlanmamaktadır. Mahalli idareler borcun kaynağı, koşulları ve borçlanma tutarlarına ilişkin kararları belirleme konusunda serbest bırakılmışlardır. Ancak yönetsel açıdan bir kontrol mekanizması kurulmasa da idarelerin borçlanmaya erişiminin düzenlenmesi veya gerektiğinde kısıtlanması finans piyasaları tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>352</sup>. Bu doğrultuda Lane (1993), mahalli idarelerin piyasadaki borçlanma sürecinin etkin şekilde işleyebilmesi için dört temel koşulun sağlanması gerektiğini ifade etmiştir. Finansal piyasaları mahalli idarelere kredi vermeye zorlayan veya ayrıcalık yaratan düzenlemelerin olmaması söz konusu koşullardan ilkinin oluşturmaktadır. Merkezi idarenin olası bir kriz durumunda mahalli idareleri kurtarma (bailout) garantisinin olmaması ikinci koşul olarak ifade edilmiştir. Ayrıca finansal piyasalarda faaliyet gösteren aktörlerin mahalli idarelerin borcu geri ödeme kapasitesini de tespit etmeye olanak sağlayan mali bilgilerine ulaşabilmeleri gerekmektedir. Dördüncü koşul da idarelerin piyasadaki gelişmeler ile uyumlu şekilde hareket etmelerini sağlayan kurumsal yapılarının bulunması olarak belirlenmiştir<sup>353</sup>. Ancak ülkelerde mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin verilerinin düzenli olmaması ve eksik yayımlanması nedenlerine dayanarak söz konusu koşulların yerine getirilemeyeceği ve

---

<sup>350</sup> Jorge Martinez-Vazquez, Violeta Vulovic, *How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?*, Asian Development Bank Institute Working Paper: 563, 2016, ss. 9-10.

<sup>351</sup> Blöchliger, Kim, a.g.e., s. 114.

<sup>352</sup> Martinez-Vazquez, Civelek, a.g.e., ss. 17-18.

<sup>353</sup> Timothy D. Lane, "Market Discipline", *IMF Staff Papers*, Vol: 40, No: 1, 1993, ss. 61-71; Ter-Minassian, Craig, a.g.e., ss. 157-162.

dolayısıyla piyasa disiplinine güven yaklaşımında sorunlar ile karşılaşılabilceği ifade edilmiştir<sup>354</sup>.

Piyasa disiplinine güven yaklaşımının koşullarının sağlanamaması durumunda idarelerarası işbirliği yönteminin kullanılabilceği belirtilmiştir. Bu yöntemde merkezi idare tarafından mahalli idarelerin borçlanmalarına sınırlama getirilmemektedir. Ancak borçlanma kararı, merkezi idare ile mahalli idareler arasında yapılan görüşmeler doğrultusunda şekillenmektedir. Böylece idareler arasındaki bilgi paylaşımının gelişeceği ve mahalli yöneticilerin aldıkları mali kararların doğurabilecekleri makroekonomik etkilere ilişkin farkındalıklarının artacağı düşünülmektedir<sup>355</sup>. Her iki yöntemin mali disiplini sağlamada yetersiz kalması durumunda kuralla dayalı düzenlemelerin tercih edilebileceği ifade edilmiştir. Bütçe dengesi, harcama ve gelir yönleri ile getirilen mali kurallara benzer olarak mahalli idarelerin borçlanma yetkileri de sınırlandırılabilir. Bu kurallar ile borçlanma, tutarı, kaynağı, türü veya amacı doğrultusunda düzenlenebildiği gibi oldukça katı bir yaklaşım sergilenerek tamamen yasaklanabilmektedir<sup>356</sup>.

Borçlanmaya ilişkin öncül düzenlemelerin sonuncusu olan merkezi idarenin doğrudan kontrolü kapsamında da mahalli idarelerin borçlanmalarına yıllık sınırlamalar getirilmesi, borçlanma faaliyetlerine önceden izin verilmesi veya borçlanmanın tamamen merkeziyetçi bir anlayış ile yürütülmesi şeklinde uygulamalar görülmektedir. Mahalli idarelerin borçlanmasının belirli bir bakanlık iznini gerektirmesi ve çoğunlukla dış borçlanmada aynı iznin aranması veya dış borçlanmanın yasaklanması yaygın olarak tercih edilen uygulamalardır<sup>357</sup>.

Mahalli idarelerin borçlanmasına getirilen sınırlamaların ikinci başlığını oluşturan ardıl düzenlemeler, daha önce sözü edilen öncül düzenlemelerin idarelerin borçlarını ödeyememe riskini tam anlamı ile yönetememeleri nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda idarelerin borçlarını geri ödeyememeleri durumunda hukuki ya da idari yaklaşımlardan birinin uygulanması öngörülmektedir. Hukuki yaklaşımda mahkemeler süreçte yer alarak idarelerin mali anlamda yeniden yapılandırılmasına rehberlik

---

<sup>354</sup> Bali, a.g.e., s. 161.

<sup>355</sup> Ter-Minassian, "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", a.g.m., s. 5.

<sup>356</sup> Sutherland, Price, Joumard, a.g.e., ss. 16-17.

<sup>357</sup> Blöchliger, Kim, a.g.e., ss. 116-117; Bali, a.g.e., s. 162.

edebilmektedir. Bu yaklaşımda siyasi baskı etkisizleştirilse bile mahkemelerin idarelerin mali yapılarına ilişkin düzenleme yapabilme becerilerinin sınırlı olduğu düşünülmektedir. İdari yaklaşım ise borçların geri ödenememe sorununun çözümünde merkezi idarenin müdahalesini olanaklı kılmaktadır. Ülkelerin tarihi, politik veya ekonomik faktörlere bağlı olarak her iki yaklaşımı da uygulayabildiği görülmektedir<sup>358</sup>.

### (3). Sürdürülebilir mali yapının ve borçlanma düzeyinin oluşturulması

Sürdürülebilirlik kavramının ilk kullanımı 18. yüzyıla uzanmaktadır. Bu dönemde tarım, ormancılık ve balıkçılık alanlarında kullanılan kavramın kapsamı zamanla genişletilerek çevreyi ve mevcut nesillerin gelecek nesiller üzerindeki sorumluluklarını da içerecek şekilde yeniden tanımlanmıştır. Bu doğrultuda sürdürülebilirlik kavramı, sahip olunan kaynakların, toplumun refahı ve gelecek nesillere karşı bulunan sorumluluklar da gözetilerek ekosistemde bir tahribat yaratmadan ekonomik çözümler üretilebilmesi şeklinde ifade edilmiştir<sup>359</sup>. Bu tanımdan yola çıkarak kavramın yalnızca çevreye ilişkin konuları içermediği, ekonomik ve mali boyutunun da bulunduğu belirtilebilir. Nitekim söz konusu tanımın başlıca bileşenleri arasında yer alan mali (finansal) sürdürülebilirlik kavramı, kamu kesiminin güçlendirilmesi ve toplumsal refah için ihtiyaç duyulan istikrarlı ekonomik büyümenin teşvik edilmesi açısından önemli görülmektedir. Mahalli düzeyde de idarelerin mali sorumluluklarını yerel halkın talep ettiği hizmet düzeyini de dikkate alarak yerine getirme becerisi anlamına gelmektedir<sup>360</sup>. Öte yandan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (World Commission on Environment and Development-WCED) ile Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (International Federation of Accountants-IFAC), mali sürdürülebilirliği, idarelerin hizmet sunumuna ilişkin sorumluluklarını ve mali yükümlülüklerini, borç yüklerinin sürekli artışına neden olmadan gerçekleştirebilmeleri şeklinde tanımlamışlardır. Bu kapsamda söz konusu tanımdan yola çıkarak idarelerin mali yapılarının sürdürülebilirliğinin hizmet, gelir ve borç olmak

<sup>358</sup> Martínez-Vazquez, Vulovic, a.g.e., s. 17.

<sup>359</sup> Ceray Aldemir, Tuğba Uçma Uysal, "The Potential Correlation Between Organizational Structure and Financial Sustainability in Turkish Local Government: The Case of Mugla Municipalities", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar, Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, ss. 226-227.

<sup>360</sup> Jeffrey I. Chapman, "State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges", *Public Administration Review*, Supplement to Vol: 68, 2008, s. S115.

üzere üç farklı boyutunun olduğu belirtilmiştir<sup>361</sup>. Hizmet boyutu ile idarenin sunduğu hizmet miktarını ve kalitesini belirleme, sürdürme ve değiştirme kapasitesinin olup olmadığına odaklanıldığı ifade edilmiştir. Gelir boyutunda idarenin mevcut vergi geliri düzeyi ile diğer gelir kaynaklarını değiştirme ve yeni gelir kaynakları sağlama kapasitesine odaklanmanın yanında vergi mükelleflerinin vergi düzeylerindeki artışı kabul etmemelerine karşı kırılğan olup olunmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır. Borç boyutunda da idarenin vadesi gelen mali yükümlülüklerini yerine getirip getiremediğine ve gerektiğinde borcu artırma kapasitesinin bulunup bulunmadığına odaklanılmıştır<sup>362</sup>.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlarının önemli boyutlara ulaşmasından dolayı ortaya çıkan krizler sonucunda devletlerin temel kamusal hizmetleri sunamamaları ve vadesi gelen yükümlülüklerini yerine getirememeleri, kamu kesiminde mali sürdürülebilirlik kavramının daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır. Çünkü söz konusu kavram, artan kamu borç yükünün doğurduğu yüksek risk ve faiz oranı, vergi yükünde artış, ekonomik krizlere karşı kırılğanlığın artması ve ekonomik büyüme oranında yavaşlama veya azalma gibi sorunların önlenmesi açısından önemli görülmüştür. Nitekim kamunun borçluluk düzeyinin düşük olduğu ülkelerde, ekonomik duraklama veya gerileme dönemlerinde iktisadi politikaların uygulanabilirliğinin kolaylaşarak daha istikrarlı sonuçların elde edilebildiği ve aynı zamanda krizlerin olumsuz etkilerinin de azaltılabildiği vurgulanmıştır<sup>363</sup>. Bu yönüyle mali sürdürülebilirliğin idarelerin borçluluk düzeyi ve borçlarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirebilme olanakları ile sıkı bir ilişkisinin olduğu belirtilebilir. Nitekim Burnside (2005), mali sürdürülebilirliği, idarelerin geçmişte elde ettikleri borçların anapara ve faiz ödemelerini temerrüde düşmeden vadesinde geri ödeyebilme kapasiteleri ile ilişkilendirmiştir. Diğer bir ifade ile idarelerin borçlarının geri ödemelerini aksatmadan sürekli olarak uygulayabilme becerilerinin de mali sürdürülebilirliği tanımladığını belirtmiştir. Bu bağlamda tercih edilen politika bileşimi,

---

<sup>361</sup> Andres Navarro-Galera vd., “Measuring the Financial Sustainability and Its Influential Factors in Local Governments”, *Applied Economics*, Vol: 48, No: 41, 2016, s. 3961.

<sup>362</sup> International Public Sector Accounting Standards Board, *Recommended Practice Guideline: Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*, New York: IFAC, 2013, ss. 8-9.

<sup>363</sup> Ahmad Zubaidi Baharumshah, Siew-Voon Soon, Evan Lau, “Fiscal Sustainability in an Emerging Market Economy: When Does Public Debt Turn Bad?”, *Journal of Policy Modeling*, Vol: 39, Issue: 1, 2017, ss. 99-100.



idarelerin borçlarını geri ödeyememelerine yol açarsa söz konusu politikaların sürdürülebilirliği sağlamaktan uzak olduğu ve değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>364</sup>.

Mali sürdürülebilirlik kavramı, artan yerelleşme uygulamalarının bir uzantısı olarak mahalli idareler düzeyinde de önem kazanmıştır. Çünkü yerelleşme süreci ile uyumlu şekilde idarelerin mali anlamda karar alma ve politika belirleyebilme yetkileri genişlemiştir. Ayrıca söz konusu süreçte idarelerin yetkileri kadar yerel halka sunacakları hizmetler de çeşitlenmiştir. Bu doğrultuda idarelerin gelir yaratma kapasiteleri genişlese de çeşitlenen görevlerinin gerektirdiği harcama artışı karşısında kısıtlı kalmıştır. Bu nedenle idarelerin artan bütçe açıklarına bağlı olarak borçlanma eğiliminde de artış yaşanmıştır<sup>365</sup>. Öte yandan ahlaki tehlike, makroekonomik şoklar, kriz ile mücadele politikaları veya sert olmayan bütçe kısıtlamalarının yarattığı mali riskler<sup>366</sup> ile demografik, sosyoekonomik ve politik faktörlerden kaynaklanan sorunların idarelerin mali yapılarını istikrarsızlığa sürüklemesi mahalli düzeyde mali sürdürülebilirlik çalışmalarını yaygınlaştırmıştır<sup>367</sup>. Bu doğrultuda merkezi idarenin mali sürdürülebilirliğinin analiz edilmesi için geliştirilen yaklaşımlar mahalli idarelerde de kullanılmaya başlanmıştır. Temel dayanağını dönemler arası bütçe kısıtı yaklaşımının oluşturduğu<sup>368</sup> söz konusu yaklaşımlar muhasebe yaklaşımı, vergi boşluğu göstergesi yaklaşımı, mali tutarlılık yaklaşımı, sürdürülebilirlik alanı yaklaşımı ve rasyo analiz yöntemleri şeklinde sıralanabilir<sup>369</sup>. Bu yaklaşımların her birinde oran veya tutar olarak kamu borcuna ilişkin göstergelere yer verildiği dikkate alınarak mali sürdürülebilirliğin sağlanması ile borçların sürdürülebilirliği arasında yakın bir ilişki olduğu belirtilebilir<sup>370</sup>.

---

<sup>364</sup> Craig Burnside, "Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis", *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, ed. Craig Burnside, Washington: The World Bank, 2005, s. 11; Recep Tekeli, Hakan Hotunluoğlu, "Türkiye'de Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimlerde Mali Sürdürülebilirlik Analizi", *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 5, Sayı: 3, 2014, s. 114.

<sup>365</sup> Peter Claeys, Raul Ramos, Jordi Surinach, "Fiscal Sustainability Across Government Tiers", *International Economics and Economic Policy*, Vol: 5, Issue: 1-2, 2008, s. 140.

<sup>366</sup> Peter J. Morgan, Long Q. Trinh, *Frameworks for Central-Local Government Relations and Fiscal Sustainability*, Asian Development Bank Institute Working Paper: 605, 2016, ss. 25-28.

<sup>367</sup> Silvia Gardini, Giuseppe Grossi, "What Is Known and What Should Be Known About Factors Affecting Financial Sustainability in the Public Sector: A Literature Review", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar, Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, s. 184.

<sup>368</sup> Burnside, a.g.e., s. 12.

<sup>369</sup> Bayraktar, a.g.e., ss. 73-112.

<sup>370</sup> Mali sürdürülebilirlik veya borçların sürdürülebilirliği alanlarında yapılan teorik ve uygulamalı çalışmalardan yola çıkarak geniş bir yazın olduğu belirtilebilir. Tez çalışmasının odak noktasını

### *c. Mali Durumun Tespiti ve Düşük Maliyetli Borçlanma Olanaklarının Geliştirilmesi*

Kaynak kullanan ve harcama yapan bir idarenin mali durumunun belirlenmesi ihtiyacı, ilk olarak 19. yüzyılda ABD’de özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerin yapılarındaki değişimin bir uzantısı olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde aile işletmelerinin, finansal hacmi büyüyen ve dolayısıyla daha fazla kaynağa ihtiyaç duyan şirketlere dönüşmeleri, söz konusu şirketlerin finansal işlemlerinin takibini gerekli kılmıştır. Çünkü şirketlerin finansman ihtiyaçlarının tümünü öz kaynakları ile karşılayamamalarından dolayı borçlanma tutarları artmıştır. Bu artış karşısında alacaklılar da borçlanmanın doğurduğu yükümlülüklerin borcu alanlar tarafından yerine getirilip getirilemeyeceğinin öngörülebilir olmasını talep etmişlerdir. Bu doğrultuda şirketlerin mali durumlarının analiz edilmesine yönelik yöntemler kullanılmaya başlanmıştır<sup>371</sup>.

Mali durumun analiz edilmesine olanak sağlayan yöntemler özel sektörde ortaya çıkıp yaygınlaşsa da güçlü merkeziyetçi yapının varlığına dayanarak saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gelişmemesi, nakit esaslı muhasebe sisteminin analize elverişli finansal bilgiler üretmede sınırlı kalması gibi nedenlerden dolayı kamu kesiminde kullanılamamıştır. Ancak kamu mali yönetiminde yaşanan dönüşüm ile birlikte tahakkuk esaslı muhasebe anlayışına geçilmesi ve mali saydamlık ilkesinin güçlendirilmesine yönelik önlemler alınması söz konusu analiz yöntemlerinin kamu kesiminde kullanılabilirliğini artırmıştır<sup>372</sup>. Özel sektör ile benzer şekilde kamu idarelerine finansman sağlayan paydaşların idarelerin mali bilgilerine ulaşma isteği de kamu kesiminde analiz yöntemlerinin kullanımını yaygınlaştırmıştır. Bu yöntemlerin kullanımı, özellikle gelir yaratma olanakları sınırlı olan mahalli idarelerin mali

---

sürdürülebilirlik alanı oluşturmadığı için söz konusu çalışmaların detaylarına yer verilmemiş, yalnızca mahalli idarelerde mali sürdürülebilirlik ve borçlanma arasındaki ilişkinin kurulması ile yetinilmesi tercih edilmiştir. Merkezi idare ve mahalli idareler düzeyinde sürdürülebilirliğe ilişkin yazına ve elde edilen sonuçlara Chalk, Hemming (2000), Burnside (2005), Bröthaler, Getzner, Haber (2015), Bolivar (2017), Tekeli, Hotunluoğlu (2014), Dağ, Kızılkaya, Kızılkaya (2018), Akdoğan, Agun (2018), Eroğlu, Maraş (2019), Al (2019) gibi çalışmalardan ulaşılabildiği görülmektedir.

<sup>371</sup> James O. Horrigan, “A Short History of Financial Ratio Analysis”, *The Accounting Review*, Vol: 43, No: 2, 1968, s. 284; Ali Kablan, “Financial Statement Analysis in Municipalities and An Application”, *International Journal of Research in Business and Social Science*, Vol: 2, No: 3, 2013, s. 77.

<sup>372</sup> Kablan, a.g.m., ss. 77-78.

durumlarının incelenebilmesi ve hatta idarelerin mali yapılarını olumsuz etkileyen faktörlerin tespit edilebilmesi için önemli görülmüştür<sup>373</sup>.

Kamu kesiminde önemi gittikçe artan mali durum kavramına ilişkin farklı tanımlar önerilmiştir. Kamu Muhasebe Standartları Kurulu (Governmental Accounting Standards Board-GASB), mali durumu, bir idarenin mevcut ve geleceğe ilişkin yükümlülüklerini sorumluluğunda bulunan hizmetleri aksatmadan yerine getirme kapasitesi olarak tanımlamıştır<sup>374,375</sup>. Yaygın olarak kullanılan ve kavramın farklı yönlerini içeren söz konusu tanımın dışında Rivenbark, Roenigk ve Allison (2010) tarafından mali durum, yıllık mali tablolarından yola çıkarak idarenin kaynak akışının ve stok durumunun mali, hizmet ve sermaye yükümlülüklerini karşılama becerisi şeklinde ifade edilmiştir<sup>376,377</sup>. Bu tanımlardan yola çıkarak idarelerin üstlendikleri yükümlülüklerini yerine getirip getiremediklerinin tespit edilebilmesi için çeşitli göstergeler geliştirilmiştir. Bu göstergeler idarelerin finansal yapılarının sağlıklı olup olmadıklarının ve yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için yeterli ödeme güçlerinin bulunup bulunmadıklarının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Groves, Godsey ve Shulman (1981) ödeme gücünün nakit, bütçesel, uzun vadeli ve hizmet düzeyinde olmak üzere dört farklı boyutunun bulunduğunu belirtmişlerdir<sup>378,379</sup>. Bu doğrultuda

---

<sup>373</sup> Rebecca Hendrick, "Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities", *Urban Affairs Review*, Vol: 40, No: 1, 2004, ss. 80-81.

<sup>374</sup> Governmental Accounting Standards Board, *Concepts Statement No. 1: Objectives of Financial Reporting*, Norwalk, 1987, s. 11.

<sup>375</sup> Söz konusu tanımın mali sürdürülebilirlik kavramının tanımını çağrıştırdığı da belirtilebilir. Mali durumun tespit edilmesine olanak sağlayan üç kavramdan biri olan sürdürülebilirlik, idarelerin borçluluk düzeylerini veya vergilerini artırmadan hizmetlerini sürdürmelerini kapsamına almaktadır (Cabaleiro, Buch, Vaamonde, 2012: 733). Bu yönüyle mali durumun içerik açısından daha kapsamlı bir kavram olduğu belirtilebilir.

<sup>376</sup> William C. Rivenbark, Dale J. Roenigk, Gregory S. Allison, "Conceptualizing Financial Condition in Local Government", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol: 22, No: 2, 2010, s. 155.

<sup>377</sup> Her birinin farklı içeriği bulursa da mali durum kavramı ile eş değer şekilde mali yük (fiscal strain), mali stres (fiscal stress), mali açıdan sağlıklı olma durumu (fiscal health) ve mali kriz (fiscal crisis) kavramları kullanılmaktadır. Honadle, Costa, Cigler (2004) ile Cabaleiro, Buch, Vaamonde (2012), söz konusu kavramların farklı ve benzer yönlerini detaylı şekilde açıklamışlardır (Honadle, Costa, Cigler, 2004: 17-22; Cabaleiro, Buch, Vaamonde, 2012: 730-732).

<sup>378</sup> Marco Bisogno vd., "Budgetary Solvency of Italian Local Governments: An Assessment", *International Journal of Public Sector Management*, Vol: 32, No: 2, 2019, s. 124.

<sup>379</sup> Nakit ödeme gücü, idarelerin kısa vadede yükümlülüklerini karşılayabilecekleri ölçüde kaynak yaratma kapasitesini ifade etmektedir. Sürdürülebilirlik, esneklik ve kırılabilirlik olmak üzere üç ayrı bileşeni bulunan bütçesel ödeme gücü, idarelerin açık oluşturmadan harcamalarını finanse edebilecekleri yeterlilikte gelir yaratma becerisini içermektedir. Uzun vadeli ödeme gücü de idarelerin uzun vadeli yükümlülüklerini yerine getirmesini kapsamaktadır. İdarelerin yerel halkın tamamının yaşam memnuniyetini yüksek tutacak şekilde sağlıklı ve güvenli hizmet sunma becerisi de hizmet

özellikle mahalli idareler için geliştirilen Uluslararası Kent Yönetimleri Birliği (International City Management Association-ICMA) Modeli, 10-Puan Test Modeli ve GASB Raporlama Modeli çerçevesinde gelirlere, harcamalara, bütçe veya nakit dengesine, borç yapısına ve varlıklara ilişkin farklı finansal göstergeler ile idarelerin mali durumları analiz edilmektedir<sup>380</sup>.

Mahalli idarelerin mali durumlarının analiz edilmesi ile vatandaşların, çıkar gruplarının, alacaklıların ve idare yöneticilerinin kullanabileceği mali ve finansal bilgiler üretilmektedir. İdarelerin borçlanma politikasını ve olanaklarını doğrudan şekillendirdiği düşünülerek söz konusu bilgilerin başlıca kullanıcısının alacaklılar olduğu belirtilebilir. Çünkü borç veren kişi, kurum veya kuruluşlar, idarelerin mali durumlarını bilmeyi ve aldıkları borçlara ilişkin yükümlülüklerini yerine getirme kapasitelerini öngörmeyi istemektedirler<sup>381</sup>. Söz konusu bilgilerden yola çıkarak idarelerin mali açıdan riskli durumda olduklarını tespit ederlerse tasarruflarını değerlendirmeye yönelik tercihlerini değiştirme veya borçlanma maliyetini yükselterek finansman sağlama yollarından birine yönelebilirler<sup>382</sup>. Bu yönüyle mali durum analizinin, idarelerin borçlanma politikalarını şekillendirme yönü ile ilişkili olduğu belirtilebilir. Çünkü idareler de ihtiyaç duydukları borçlanma kaynaklarından doğan yükümlülüklerini yerine getirebilme açısından alacaklıları, mali yapılarının güçlü olduğuna ikna etmeyi istemektedirler. Bu bağlamda idarelerin mali durumlarının analiz edilmesini ve söz konusu analizi kolaylaştıran mali saydamlık ile hesap verebilirlik uygulamalarının güçlendirilmesini önemsedikleri söylenebilir<sup>383</sup>.

## ***2. Mahalli İdarelerin Borçlanma Araçları***

Bir ülkede idarelerarası görev ve yetki dağılımını şekillendiren gelişmeler, iktisadi yapıda ve kamu mali yönetiminde yaşanan dönüşümler ve yerel, ulusal veya uluslararası düzeyde kurulan ilişkilere bağlı olarak mahalli idarelerin borçlanma araçları

---

düzeyinde ödeme gücünü ifade etmektedir (Cuadrado-Ballesteros, Mordan, Garcia-Sanchez, 2014: 566; Du Boys, Padovani, Orelli, 2014: 3).

<sup>380</sup> Her üç modele ilişkin bilgiler ve söz konusu modellerde kullanılan göstergeler Ulucan Özkul ve Alkan (2016) tarafından detaylı şekilde ele alınmıştır (Ulucan Özkul, Alkan, 2016: 612-625).

<sup>381</sup> Governmental Accounting Standards Board, a.g.e., ss. 11-12.

<sup>382</sup> Martinez-Vazquez, Vulovic, a.g.e., s. 4.

<sup>383</sup> Chen vd., a.g.m., ss. 193-194.

farklılaşabilmektedir<sup>384</sup>. Çünkü mahalli idarelerin finansmanı elde etmeye ilişkin yetkileri ve olanakları söz konusu değişimlere uyarlanmaktadır. Bu doğrultuda bazı ülkelerde mahalli idarelerin tahvil ihracı ile borçlanmalar, bazılarında da finansal piyasalarda faaliyet gösteren şirketlerden elde edilen krediler yaygın olarak kullanılmaktadır. Öte yandan finansal araçların kullanılması<sup>385</sup> ve uluslararası kuruluşlardan finansman sağlanması da mahalli idarelerin borçlanma araçları arasında kabul edilmektedir.

Mahalli idarelerin başlıca iki borçlanma aracından birini, kurumsal veya bireysel yatırımcılara ihraç ettikleri tahviller oluşturmaktadır. Tahvil ihracı için katlanılan idari maliyetler ile zaman maliyetlerinin yüksek olduğu düşünülse de özellikle ticari kredilere kıyasla tahvillerin faiz oranlarının düşük ve vadelerinin daha uzun olması, mahalli idarelerin büyük ölçekli yatırım projelerine finansman sağlanması açısından önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Mahalli idare tahvilleri yaygın olarak tahvil ihracı ile sağlanan finansmanın kullanım alanları dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır. Bu doğrultuda mahalli idare tahvilleri genel yükümlülük ve gelir tahvilleri olmak üzere iki başlıkta ele alınmaktadır<sup>386,387</sup>. Genel yükümlülük tahvilleri (general obligation bonds), yollar, köprüler, halka açık parklar veya alanlar ve kamu binaları gibi toplumun tümüne fayda sağlayan genel amaçlı yatırımların finansmanı için kullanılmaktadır. Bu tür yatırımların sağladığı faydaların topluma yayılmasından yola çıkarak borçlanmaya ilişkin yükümlülüklerin mahalli idarelerin gelirleri ile finanse edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Gelir tahvilleri (revenue bonds) de mahalli idarelerin sahipliğinde bulunan havaalanları, su ve kanalizasyon sistemleri, elektrik santralleri, spor tesisleri ve ücretli otoyollar gibi belirli kullanıcılara sunulduğu ve fiyatlandırıldığı için özel mal niteliği ağır basan yatırımların finansmanında kullanılmaktadır. Bu tür yatırımların taşıdıkları niteliklerden yola çıkarak başvuru borçlanmaya ilişkin yükümlülüklerin söz konusu

---

<sup>384</sup> John Petersen, Miguel Valadez, "Borrowing Instruments and Restrictions on Their Use", *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, ed. Mila Freire vd., Washington: The World Bank, 2004, s. 49.

<sup>385</sup> Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, Deborah L. Wetzel, "Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, s. 22.

<sup>386</sup> Morgan, Trinh, a.g.e., s. 21.

<sup>387</sup> ABD'de yaygın olarak kullanılan mahalli idare tahvilleri, kullanım alanlarının dışında vadeleri, vergiden muaf olup olmamaları, faiz yapıları ve faizin ödenme biçimleri açısından dört farklı şekilde sınıflandırılabilir (Yakar, Kandır, 2012: 433-435).

yatırımlardan sağlanan getiriler ile karşılanması gerektiği kabul edilmiştir<sup>388</sup>. Bu iki tahvil türü dışında Euro tahvilleri (Eurobonds) olarak tanımlanan araçlar da mahalli idarelerin borçlanmasında kullanılabilir. Tahvili ihraç eden ülke para biriminden farklı bir para birimi ile ihraç edilen söz konusu tahviller, uluslararası piyasalarda işlem gören ve idarelere uzun vadeli kaynak sağlayan borçlanma aracıdır. İdarelerin finansal açıdan şeffaf olup olmamaları veya borçlarını vadelerinde geri ödemelerine ilişkin risklerin bulunup bulunmaması gibi faktörlere bağlı olarak söz konusu tahvillerin faiz maliyetleri değişkenlik gösterebilmektedir<sup>389,390</sup>.

Mahalli idareler tahvil ihracı ile borçlanmayı doğrudan tahvil ihraç ederek yapabilecekleri gibi finansal araçlar kullanarak da gerçekleştirebilmektedirler. Bu araçların başında mahalli idare bankaları gelmektedir. 1970’li yılların başında ABD’deki eyaletlerde ilk örnekleri (Vermont ve Maine) kurulan söz konusu bankalar<sup>391</sup>, piyasaya vergiden muaf ihraç ettikleri senetlerden topladıkları gelirler ile mahalli idarelerin tahvillerini satın alarak idarelere kaynak yaratan ve finansal açıdan bağımsız olan kamu kuruluşları olarak tanımlanmışlardır<sup>392</sup>. Özellikle piyasaların borçlanma açısından riskli olarak gördükleri idarelere finansman sağlayıcı bir uygulama olarak değerlendirilebilecek mahalli idare bankacılığının bazı üstün yönlerinin olduğu ifade edilmiştir. İdarelerin tek tek borçlanmalarının aksine taleplerin toplanarak büyük bir tahvil ihracının gerçekleştirilmesinin doğurduğu ölçek ekonomilerinin işlem maliyetlerini düşürmesi, bankaların daha sık tahvil ihraç etmelerine bağlı olarak uzmanlaşmaları ve katılımcılar tarafından daha iyi bilinmelerinin doğurduğu güvenin faiz maliyetlerini düşürmesi, uzmanlaşmanın bir uzantısı olarak idarelere sağlanan teknik yardım ve idarelerin finansal durumlarının gözetiminin kolaylaşması söz konusu üstünlükler arasında sayılabilir<sup>393</sup>. Bu doğrultuda mahalli idarelere finansman

<sup>388</sup> Ermira Korra, Eliona Gremi, Faik Gjoleni, “Local Government Financing Instruments, the Case of Albania”, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol: 5, No: 3, 2016, s. 390.

<sup>389</sup> Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), *Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in NALAS Countries*, Skopje: NALAS, 2011, s. 45.

<sup>390</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin ulaşımına ilişkin yatırımlarda kullanmak üzere 2020 yılında 5 yıl vadeli ve 580 milyon dolar büyüklüğünde tahvili yurt dışına ihraç etmesi, mahalli idarelerin Eurobond kullanımına örnek olarak verilebilir (<https://www.ibb.istanbul/News/Detail/37475>).

<sup>391</sup> Lili Liu, Michael De Angelis, Sally Torbert, *Municipal Pooled Financing of Infrastructure in the United States*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/8212, 2017, s. 3.

<sup>392</sup> Michael G. Vogt, “Municipal Bond Banks and Their Effects on the Finances of Local Governments”, *Quarterly Journal of Business and Economics*, Vol: 23, No: 1, 1984, s. 38.

<sup>393</sup> Charles W. Cole, James A. Millar, “The Impact of Municipal Bond Banking on Municipal Interest Costs”, *Financial Management*, Vol: 11, No: 1, 1982, s. 71; Liu, De Angelis, Torbert, a.g.e., s. 3.

sağlanmasında bankaların üstlendikleri aracı rolün bir yönünü, idarelerden gelen taleplerin birleştirilerek mahalli idare bankaları tarafından yapılan tahvil ihracı ile elde edilen gelirlerin idarelerin borçlanma araçlarının satın alımında kullanılması veya idarelere doğrudan kredi sağlanması oluşturmaktadır. Diğer yönü de bankaların doğrudan gelire dayalı tahvil ihracı ile elde ettikleri kaynakları, idarelerin ihraç ettikleri genel yükümlülük tahvillerini satın almaları veya kredi olarak kullandırmaları ile ortaya çıkmaktadır<sup>394</sup>. Öte yandan mahalli idare bankalarının yanında idareler tarafından kurulan özel amaçlı kentsel yatırım şirketlerinin de borçlanma konusunda aracılık rolünü üstlendikleri belirtilmektedir<sup>395</sup>.

Mahalli idarelerin tahvil ihraç ederek doğrudan veya finansal aracıları kullanarak dolaylı şekilde borçlanmaları kamunun egemen olduğu bir anlayışa işaret etmektedir. Ancak 1980'li yılların başlarında iktisadi düşüncede yaşanan değişimin kamu mali yönetimine de yansması ile idarelerin borçlanmasında finans kuruluşlarının payları artmıştır. Bu artışta özellikle kamusal varlıkların özelleştirilmesine ve finansal piyasaların kuralsızlaştırılmasına ilişkin düzenlemeler etkili olmuştur<sup>396</sup>. Çünkü söz konusu düzenlemeler, özellikle sermaye hareketlerinin yoğunlaştığı ve kentleşme hızının yüksek olduğu küresel kentlerde gerçekleştirilen yatırımlarda ulusal veya uluslararası düzeyde örgütlenen finansal şirketler tarafından sağlanan kaynakların kullanılmasını olanaklı kılmıştır<sup>397</sup>. Böylece mahalli idarelerinin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında tahvil ihracının yanında krediler de başlıca araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ticari bankalar veya yatırım bankaları tarafından sağlanan kredilerin, mahalli idarelerin yatırım projelerinin finansmanındaki payları gittikçe artmaktadır. Tahvil ihracının tersine finansmanın elde edilmesine ilişkin işlemlerin daha basit olması ve koşullarının ve vadelerinin taraflar arasında yapılan görüşmeler ile belirlenebilmesi banka kredilerinin üstün yönlerini oluşturmaktadır. Ancak diğer borçlanma araçlarının aksine faiz oranlarının daha yüksek olması, daha katı teminat

---

<sup>394</sup> Mustafa Gümüş, Ahmet Burçin Yereli, “Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler”, *Sosyoekonomi*, Vol: 24, No: 28, 2016, s. 213; Mark D. Robbins, Daehwan Kim, “Do State Bond Banks Have Cost Advantages for Municipal Bond Issuance?”, *Public Budgeting&Finance*, Vol: 23, Issue: 3, 2003, s. 95.

<sup>395</sup> Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, Deborah L. Wetzel, a.g.e., s. 22.

<sup>396</sup> Benjamin Darche, *Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions*, The World Bank Infrastructure Notes: FM-9, 1997, s. 1.

<sup>397</sup> Tayfun Çınar, “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 4, 2005, s. 58.

koşullarının bulunması ve idarelerin büyük ölçekli yatırım projelerinin finansmanı için her zaman yeterli finansmanı sağlayamaması da zayıf yönlerini temsil etmektedir<sup>398</sup>. Söz konusu zayıf yönlerin yanında mahalli idarelerin aldıkları kredileri geri ödemekte zorluk yaşayacaklarının düşünülmesi de bankalardan finansman sağlama olanaklarını azaltmaktadır. Çünkü bankalar kredi sağlamadan önce idarelerin finansal yapılarını analiz etmektedirler<sup>399</sup>. Bu nedenle idarelerin finansal yapılarını güçlendirici düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi, idarelerin mali sonuçlarının denetimi, çok yıllık bütçeleme uygulamaları, mali kurallar ile mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi söz konusu düzenlemelere örnek olarak verilebilir<sup>400</sup>.

Mahalli idareler, uzun vadeli kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda uluslararası kalkınma bankalarından (Dünya Bankası, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası) da finansman sağlamaktadırlar. Bu bankalardan sağlanan finansman için gereken koşullar ticari bankalarda olduğu kadar katı değildir. Ayrıca dışlama etkisine yol açarak finansal piyasaların gelişimini yavaşlattığı düşünülse de söz konusu bankalar tarafından sunulan faiz oranlarının ticari bankaların belirlediği oranlardan daha düşük olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan sabit faiz oranlarının yaygın olarak kullanımını ve anapara geri ödemesini öteleyerek borç yükünü geleceğe kaydıran ödemesiz sürenin varlığı, uluslararası kalkınma bankalarından sağlanan finansmanın üstün yönleri arasında sayılmaktadır<sup>401</sup>.

### **C. ETKİN BORÇLANMA POLİTİKASININ KOŞULLARI**

Mahalli idarelerin borçlanma olanaklarının iyileştirilmesinin belirli koşulları yerine getirmelerine bağlı olduğu ifade edilmiştir. İdarelerde mali saydamlık ile hesap verme ilkelerinin güçlendirilmesi, bütçe yönetiminin başarı ile uygulanması ve borçlanma yükümlülüklerine uyulması söz konusu koşullar arasında sayılabilir. Bu başlıkta da sıralanan koşullara ilişkin açıklamalar yapılmaktadır.

---

<sup>398</sup> Korra, Gremi, Gjolena, a.g.m., ss. 388-389.

<sup>399</sup> Christine R. Martell, George M. Guess, "Development of Local Government Debt Financing Markets: Application of a Market-Based Framework", *Public Budgeting & Finance*, Vol: 26, Issue: 1, 2006, ss. 89-90.

<sup>400</sup> Darce, a.g.e., s. 4.

<sup>401</sup> Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, a.g.e., s. 39.



## ***1. Mali Saydamlığın ve Hesap Verme Sorumluluğunun Güçlendirilmesi***

Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin, ülkelerin kamu kesimi için her dönemde gerekli olduğu belirtilebilir. Çünkü vatandaşlar adına karar alma yetkileri bulunan yöneticilerden aldıkları kararlara ilişkin hesap vermeleri beklenmektedir. Yöneticiler, vatandaşlardan devraldıkları yetkiler doğrultusunda kamu kaynaklarını toplama ve harcama olanağına kavuşmaktadırlar. Dolayısıyla söz konusu yetkileri devreden vatandaşların da yöneticilerin kamu kaynaklarını kullanım tercihlerini sorgulama haklarının olduğu söylenebilir<sup>402</sup>. Nitekim mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin söz konusu hakların varlığına dayanarak ortaya çıktıkları ifade edilebilir. Ancak söz konusu iki ilkenin, özellikle 1970’li yıllarda ülkelerin artan kamu açıkları ile borç birikim sorunlarının yarattığı mali krizlerin bir uzantısı olarak kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinde önem kazandıkları belirtilebilir<sup>403</sup>.

Mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri, yeni kamu mali yönetimi anlayışının işleyişi için önemli görülmektedir. Çünkü söz konusu anlayışın uygulanması performansın ölçümünü, değerlendirilmesini ve raporlanmasını esas almaktadır<sup>404</sup>. Bu üç aşamanın başarılı şekilde yürütülebilmesi için de yöneticilerin aldıkları kararlar doğrultusunda gerçekleştirdikleri mali işlemlerin kapsamlı, güvenilir, zamanlı, anlaşılabilir ve karşılaştırılabilir bilgiler üretmeye olanak sağlaması gerekmektedir. Bu bilgilerin üretilmesi, vatandaşların yetki devrettikleri yöneticilere hesap sormaları için önemli olduğu kadar tasarruf fazlası bulunan kişi, kurum veya kuruluşların idarelerin mali durumlarını gerçekçi şekilde değerlendirebilmeleri açısından da değerli görülmektedir<sup>405</sup>. Bu yönüyle söz konusu iki ilke ile mahalli idarelerin borçlanma olanaklarının iyileştirilmesi arasında bir ilişki olduğundan bahsedilebilir. Çünkü iki ilkenin varlığı, mahalli borçların alacaklılarının ihtiyaç duydukları mali bilgilerin üretilmesine olanak sağlayan uygulamaların idareler tarafından dikkate alınmasını

<sup>402</sup> Ahmet Burçin Yereli, Mesut Ünal, “Yerel Yönetimlerde Bütçe Hakkına Dayalı Hesap Verebilirlik Sürecinde Denetim Mekanizmaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 356.

<sup>403</sup> Zuhul Ergen, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 97.

<sup>404</sup> Sarath Lakshman Athukorala, *Accrual Budgeting and Accounting in Government and Its Relevance for Developing Member Countries*, Manila: Asian Development Bank, 2003, s. 1.

<sup>405</sup> George Kopits, Jon Craig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper: 158, 1998, s. 1.

garanti etmektedir. Bu ilkeler, eksiksiz ve güvenilir mali bilgiler üretilmesini olanaklı kılan bir mali raporlama ve muhasebe sistemi ile uygulamaya yansımaktadır.

Mali raporlama, kamu kaynaklarının dağıtımına, uygulanan politikaların etkilerine, politikaların oluşturulmasına ve karar alınmasına ilişkin idarelerin mali durumlarını, belirlenen performans göstergelerine ulaşıp ulaşamadıklarını, nakit akışlarını ve yükümlülüklerini kapsamlı şekilde gösteren bir araçtır<sup>406</sup>. Bu tür bilgiler, özellikle mahalli idarelerin borçlanma araçlarına yatırım yapmayı düşünen tasarruf sahipleri veya gelen talepler doğrultusunda idarelere kredi sağlamayı değerlendiren finansal şirketler tarafından önemsenmektedir. Çünkü söz konusu aktörler üretilen mali bilgilerden yola çıkarak idarelerin geçmiş yıllardaki mali durumlarını ve güncel bütçe uygulama sonuçlarını analiz edip geleceğe yönelik doğru tahminler yapabileceğine kavuşmaktadırlar<sup>407</sup>. Ardından söz konusu tahminler doğrultusunda idarelerin aldıkları borçları geri ödeyip ödeyemeyeceklerini analiz ederek idarelere finansman sağlayıp sağlamayacaklarını kararlaştırmaktadırlar. Bu yönüyle eksiksiz ve güvenilir mali bilgiler üretilmesine olanak sağlayan mali raporlamanın uygulanarak mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesinin, mahalli idarelerin borçlanma koşullarının iyileştirilmesi açısından önemli olduğu belirtilebilir.

Mali raporlamadan beklenen eksiksiz ve doğru bilgilerin üretilmesi için kullanılan muhasebe sisteminin kapsayıcı, uluslararası standartlar ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri ile uyumlu olması gerektiği ifade edilmiştir<sup>408</sup>. Bu doğrultuda yalnızca nakit akımlarından doğan işlemlerin kaydedilmesini öngören ve idarelerin maddi duran varlıkları, tahakkuk eden gelir ve giderleri, borçları ve diğer yükümlülükleri ile ilgilenmeyen nakit esaslı muhasebe sistemi terk edilerek tahakkuk esaslı anlayışa geçilmiştir<sup>409</sup>. Böylece idarelerin mali işlemlerinin tümünün kayıt altına alınarak finansal yönetimin geliştirileceği ve detaylı şekilde üretilen bilgilerin farklı

---

<sup>406</sup> Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Madde-309, RG: 23.12.2014 / 29214.

<sup>407</sup> Ergen, a.g.m. s. 105.

<sup>408</sup> Abdurrahman Üçbaş, “Kamu Mali Yönetim Sisteminde Muhasebenin Rolü ve Muhasebe Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, *Denetim*, Sayı: 11, 2013, s. 96.

<sup>409</sup> Tolga Demirbaş, “Yerel Yönetimlerde Mali Tabloların Hesap Verme Amacıyla Kullanılması: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 396.

kesimlerin ilgisine sunulabileceği düşünülmüştür<sup>410</sup>. Muhasebe sisteminde yaşanan değişim, idarelerin kamuoyu ile paylaştıkları mali tabloların çeşitlenmesine de olanak sağlamıştır. Belirli bir dönemdeki varlıklar, yabancı kaynaklar (borçlar), öz kaynaklar, varlık yönetimleri ile yükümlülüklerine ilişkin işlemlerden kaynaklanan gelirler ve giderler hakkında bilgiler sunan bilanço ve faaliyet sonuçları tabloları, idarelerin mali durumlarının analiz edilmesinde yaygın olarak kullanılan mali tablolar olmuşlardır<sup>411</sup>. Nitekim söz konusu tabloların düzenli olarak yayımlanması ile ele alınan iki ilkenin güçlendirilerek borçlanma olanaklarına erişimin iyileştirilmesinin amaçlandığı belirtilebilir.

## **2. Bütçe Yönetiminin Başarısı**

Devletin ekonomiye müdahalesini öngören iktisadi anlayışın önem kazanmasına bağlı olarak kamu harcamalarında yaşanan artışın hızlanması ve kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin verimlilik ve etkinlik arayışları, kamu bütçesini yalnızca gelirleri ve giderleri gösteren mali bir belge olmaktan çıkararak politika ve yönetim aracı olma niteliklerinin güçlenmesine zemin hazırlamıştır<sup>412</sup>. Söz konusu gelişmelerin bir uzantısı olarak kamu kesimini oluşturan idarelerin tümünde bütçe yönetimi kavramının önemi artmıştır. Bu kavram yerine aynı anlama geldiği düşünülerek harcama yönetimi kavramının kullanımı tercih edilmektedir. Ancak bütçenin gelir yönü de dikkate alınarak bütçe yönetimi kavramının daha geniş bir içeriğinin olduğu vurgulanmaktadır. Çünkü bütçenin yönetimi yalnızca kamusal ihtiyaçlar doğrultusunda harcamaların tahsisini değil, aynı zamanda söz konusu harcamaların finansmanının sağlanacağı kaynakların belirlenmesini de kapsamına almaktadır. Ayrıca harcamaların tümünün başlıca gelir kaynağı olan vergiler ile finanse edilememesi durumunda borçlanmaya başvurulduğu için borç yönetiminin de bütçe yönetimi ile ilişkisinin olduğu belirtilebilir<sup>413</sup>. Bu üç bileşenin doğru şekilde yönetilmesinin bütçe yönetiminde başarıya ulaşılmasını sağlayacağı ileri sürülebilir. Bütçe yönetiminde yakalanan

<sup>410</sup> M. Peter Van Der Hoek, "From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience", *Public Budgeting & Finance*, Vol: 25, Issue: 1, 2005, s. 38.

<sup>411</sup> Serbes, Çetinkaya, a.g.m., ss. 770-771.

<sup>412</sup> A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund, 1983, s. 36.

<sup>413</sup> Nur Belkıs Bektaş, *Bütçe Yönetiminde Bütçe Sistemlerinin Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020, ss. 26-27.

başarının da idarelerin borçlanma olanaklarının iyileştirilmesine katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Bütçe yönetiminin başarılı şekilde sürdürülmesi, merkezi idare tarafından yapılan düzenlemeler ile gelir yaratma kapasitesi kısıtlanmasına karşın yükledikleri hizmetleri gittikçe artan mahalli idareler açısından önemli görülmektedir. Bu nedenle söz konusu idarelerin öz gelir yaratma olanakları ile tahsis edilen kaynakları verimli, tutumlu ve etkin kullanmaya özen göstererek borçlanma ihtiyaçlarını asgariye indirmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerden bütçe yönetiminin başarısını artıran ilkelere ve uygulamalara uyum sağlamaları beklenmektedir. Honadle, Costa ve Cigler (2004), harcama ve gelir yönetimini birlikte ele alarak söz konusu ilkeleri ve uygulamaları kaynak kullanımında verimliliğe ve etkinliğe ulaşılması, harcama esnekliğinin artırılması, vergi tabanının genişletilmesi, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yeni kaynaklar yaratılması şeklinde sıralamıştır<sup>414</sup>. Altuğ ve Çetinkaya (2010), mahalli idarelerde harcama yönetiminin başarılı şekilde sürdürülmesi için yerel halkın önceliklerinin katılımcı bir anlayış ile belirlenmesi, kaynakların idarelerin amaçlarının ve halkın önceliklerinin dikkate alınarak dağıtılması ve hizmet maliyet ilişkisinin kurulmasını olanaklı kılan performans yönetiminin kullanılması gerektiğini ifade etmişlerdir<sup>415</sup>. Bu doğrultuda harcama yönetimi aracılığıyla bütçe yönetiminin başarısının desteklenebileceği belirtilebilir. Mahalli idarelerde bütçe yönetiminin başarısını artıran uygulamalar ile mali disiplinin sağlanarak özellikle cari nitelikteki harcamaların finansmanı için borçlanma ihtiyacının azaltılacağı ileri sürülebilir. Bu şekilde borç birikiminin artışı önlenebileceği gibi olası bir ihtiyaçta borçlanma maliyetleri düşürülebilir<sup>416</sup>.

### ***3. Borçlanma Yükümlülüklerine Uyularak Güven Kazanılması***

Bir borç ilişkisinin temelini, alacaklı konumunda bulunan tasarruf sahibinin borçlunun borçlanmadan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirebileceğine

---

<sup>414</sup> Beth Walter Honadle, James M. Costa, Beverly A. Cigler, *Fiscal Health For Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, California: Elsevire Academic Press, 2004, ss. 227-228.

<sup>415</sup> Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, “Mahalli İdarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin Değerlendirilmesi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 232.

<sup>416</sup> Yılmaz, Emil, Kerimoğlu, a.g.e., s. 125.

güvenmesi oluşturmaktadır. Böylece tasarruf fazlası bulunan kişi, kurum veya kuruluşlar tasarruf açığı bulunan kişilere anaparasını ve faizini vadesinde geri almak üzere finansman sağlamaya ikna olmaktadır. Basit bir borçlanma için geçerli olan söz konusu güven ilişkisi, mahalli idareler için de geçerlidir. Nitekim idarelerin borçlanma becerilerinin, alacaklılar tarafından algılanan geri ödeme kapasitesi ile doğru orantılı olduğu vurgulanmıştır<sup>417</sup>. Dolayısıyla mahalli idarelerin aldıkları borçlardan doğan yükümlülüklerini yerine getirerek yeni borçlanma işlemleri için borcu veren kesimlerde güven oluşturmaları gerekmektedir.

Mahalli idarelere finansman sağlamayı düşünen kişilere ve kuruluşlara güven vermenin başlıca yönteminin, idarelerin anapara ve faiz ödemelerini vadelerinde geri ödemeye özen göstermeleri olduğu belirtilebilir. İdarelerin söz konusu yaklaşımında, gelecek dönemlerde kullanabilecekleri borçlanma olanaklarından dışlanmama ve borç verenlere karşı itibar kazanma düşüncelerinin belirleyici olduğu ifade edilmiştir. Bu şekilde idarelerin, gelecekte borçlanmaya başvurma haklarını saklı tutmalarının yanında daha düşük maliyetler ile finansman sağlayacaklarını düşünmektedirler. Öte yandan idareler, ülkelerin uygulayabilecekleri ekonomik ve mali yaptırımları dikkate alarak da borçlanmaya ilişkin yükümlülüklerini yerine getirme konusunda istekli davranmaktadırlar<sup>418</sup>. Ayrıca anapara ve faiz ödemelerinin zamanında ödenmesinin, özellikle uluslararası finans kuruluşları tarafından dikkate alınan kredi derecelerinin belirlenmesinde de önemli olduğu düşünülmektedir. Çünkü kredi derecelendirme kuruluşları, idarelerin borçları geri ödeme kapasitesini değerlendirerek kredi notlarını belirlemektedir. Borçların geri ödenemeyeceğini düşünen söz konusu kuruluşlar, idarelerin kredi notlarını düşürerek faiz maliyetlerinin yükselmesinde etkili olabilmektedirler<sup>419</sup>. Bu nedenle mahalli idarelerin yükümlülüklerini yerine getirerek itibar kazanmalarının ve kredi notlarını yükseltmelerinin, etkin borçlanma koşullarının oluşumuna katkı sağlayacağı ileri sürülebilir.

Mahalli idarelerin yalnızca borçlanmadan doğan yükümlülüklerini vadesinde yerine getirmeye özen göstererek değil, borç vermeyi düşünen kişilerin veya

---

<sup>417</sup> R. Gaston Gelos, Ratna Sahay, Guido Sandleris, *Sovereign Borrowing by Developing Countries: What Determines Market Access?*, IMF Working Paper: WP/04/221, 2004, s. 4.

<sup>418</sup> Jonathan Eaton, Mark Gersovitz, "Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis", *The Review of Economic Studies*, Vol: 48, No: 2, 1981, ss. 289-290; Gelos, Sahay, Sandleris, a.g.e., s. 5.

<sup>419</sup> Slack, a.g.e., s. 68.

kuruluşların doğru değerlendirmeler yapabilmelerine olanak sağlayan mali bilgileri paylaşarak da güven oluşturabilecekleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu bilgilerin üretilebilmesine olanak sağlayan sistemin kurulmasının, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini güçlendirmesinin yanında idarelere olan güveni artıracığı da belirtilebilir. Çünkü kişiler veya kuruluşlar, paylaşılan mali bilgilerden yola çıkarak idarelerin aldıkları borçları ödeme kapasiteleri ve isteklilikleri ile karşılaşabilecekleri ekonomik, politik ve mali risklere ilişkin çıkarımlarda bulunup finansman sağlayıp sağlamamaya karar vermektedirler<sup>420</sup>.

---

<sup>420</sup> Daniel Scott, *A Model for the Determination of the Creditworthiness of Municipalities in South Africa*, (Doctoral Dissertation), University of South Africa, 2001, s. 56; Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, a.g.e., s. 46.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN BORÇLANMASI, FİNANSMAN SORUNLARI VE BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞİMİN İNCELENMESİ

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de belediyelerin borçlanmasına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Bu doğrultuda belirlenen üç ana başlıktan ilkinde, belediyelerin borçlanmasını yeniden yapılandıran iktisadi, hukuki ve mali düzenlemeler ele alınmıştır. İkinci ana başlıkta belediyelerin borçlanmasında etkili olan, yöneticilerinin tutumlarından ve merkezi idarenin aldığı kararlardan kaynaklanan faktörler açıklanmıştır. Son ana başlıkta da türleri dikkate alınarak belediyelerin borçlarının gelişimine yer verilmiştir.

#### I. BELEDİYELERİN BORÇLANMASINI YENİDEN YAPILANDIRAN DÜZENLEMELERE BAKIŞ

Türkiye’de kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran süreçte, görevleri, sorumlulukları ve kullandıkları kaynaklar açısından önemi artan başlıca mahalli idare türü belediyelerdir. Belediyelerin artan önemi, mali büyüklüklerinde (gelir ve harcama) yaşanan dönüşüme bağlı olarak borçlanma düzeyleri ile olanaklarını da şekillendirmiştir. Dolayısıyla söz konusu süreçte belediyelerin önemini artıran ve doğrudan veya dolaylı şekilde borçlanmalarını etkileyen düzenlemelerin açıklanması gerekli görülmüştür. Bu kapsamda iktisadi düşüncede yaşanan dönüşümün mali büyüklükler üzerinde yarattığı etkiler ile borçlanmanın kontrol edilmesini ve koşullarının iyileştirilmesini sağlamaya yönelik hukuki ve mali düzenlemeler ele alınmıştır.

#### A. BORÇLANMAYI ŞEKİLLENDİREN İKTİSADİ DÜŞÜNCENİN DEĞİŞİMİ VE MALİ BÜYÜKLÜKLERE YANSIMASI

İktisadi düşünce anlayışında yaşanan değişimin, kamu mali yönetiminin dönüşüm sürecinde belediyelerin önemini artıran gelişmelerin ve düzenlemelerin temellerini oluşturması bakımından dolaylı olarak da olsa belediyelerin borçlanmasını şekillendirdiği belirtilebilir. Özellikle söz konusu değişimin devletin küçültülmesi, yeniden ölçeklenmesi ve yerleşmenin güçlendirilmesi yönünde barındırdığı ilkelere

yola çıkararak belediyelerin gelirlerinde ve harcamalarında borçlanmaya zemin hazırlayan veya borçlanma ihtiyacını artıran gelişmeleri ortaya çıkardığı düşünülmektedir. Bu doğrultuda izleyen alt başlıklarda iktisadi düşüncedeki değişim ile borçlanma arasındaki bağlantıyı kurmaya yönelik açıklamalar yapılmaktadır.

### ***1. Ülkelerin Borç Birikim Sorunu ve Yapısal Uyumun Doğuşu***

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından başlayarak 1970'li yılların sonuna kadar süren dönem kapitalizmin altın çağı olarak nitelendirilmektedir. Hirsch (1997), söz konusu dönemi, kitle üretiminin ve tüketiminin geçerli olduğu, refah devletinin güçlendiği ve istikrarlı ekonomik büyüme ile tam istihdama müdahaleci devlet ile ulaşılabileceğini öngören Keynesyen iktisat anlayışının benimsendiği bir dönem olarak tanımlamıştır<sup>1</sup>. Bu dönemin altın çağ olarak nitelendirilmesinin başlıca nedeni de söz konusu iki temel amaca ilişkin önemli kazanımlar elde edilmesidir. Nitekim Glyn vd. (1998), özellikle gelişmiş ülkelerde geçmiş dönemlere kıyasla ekonomik büyüme oranlarının ikiye katlandığını, iş gücü verimliliğinin, karlılığın ve ihracatın milli gelire oranının arttığını ve işsizlik oranlarının yarı yarıya azaldığını ifade etmiştir<sup>2</sup>. Söz konusu dönemin bir diğer dikkat çekici özelliğinin, iş gücünün verimliliğinin artırılmasına ve refah devletinin bir uzantısı olarak eğitim ile sağlık gibi sosyal nitelikli hizmetlerin genişletilmesine bağlı olarak kamu harcamalarında yaşanan önemli artış olduğu söylenebilir. Aynı süreçte özellikle cari ve transfer harcamalarından kaynaklanan artışların, kamu kesiminin finansman açığını ve borçlanma ihtiyacını genişleterek mali disiplini zedelediği ifade edilmiştir. Ancak ulaşılan yüksek büyüme oranlarına bağlı olarak refah düzeyinin artması, kamu kesiminde ortaya çıkması olası mali disiplinsizlik sorunlarının dikkate alınmamasına yol açmıştır. Ülkelerde ortaya çıkan mali disiplinsizliğin başlıca göstergesi de kamu açıkları ile artan borç birikimidir<sup>3</sup>. Sözü geçen dönemde dikkate alınmasa da özellikle 1960'lı yılların ortalarından itibaren toplam talebin ve verimlilik artışlarının yavaşlamasına, artan reel ücretlerin ve kamu harcamalarının karlılığı düşürmesine bağlı olarak borç birikim sorunu önemsenmeye başlanmıştır. Çünkü kamu harcamalarındaki artış nedeniyle ortaya çıkan açıkların para

<sup>1</sup> Joachim Hirsch, "Globalization of Capital, Nation-States and Democracy", *Studies in Political Economy*, Vol: 54, Issue: 1, 1997, s. 40.

<sup>2</sup> Andrew Glyn vd., *The Rise and Fall of the Golden Age*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University Working Paper: WP43, 1998, ss. 5-7.

<sup>3</sup> Sakal, a.g.e., ss. 5-7.



arzu artırılarak veya borçlanılarak finanse edilmesi, ülkeleri ağır bir mali yük ile karşı karşıya bırakmıştır<sup>4</sup>. Ardından Arap-İsrail Savaşı'nda Batılı devletlerin İsrail'in yanında tutum sergilemesini cezalandırma isteğinden yola çıkarak Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC)'nün petrol fiyatlarını 1973 yılında dört kat, 1979 ve 1980 yıllarında da %150 oranında artırması ülkelerin karşı karşıya oldukları ekonomik ve mali yükleri derinleştirmiştir<sup>5</sup>. Söz konusu fiyat artışları gelişmiş ülkelerde ekonomik durgunluğa yol açsa da asıl olumsuz etkiler döviz kazançlarının azalmasına bağlı olarak uluslararası piyasalardan borçlanan ve böylece kamu borçları gittikçe artan gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmıştır<sup>6</sup>. Nitekim başta Meksika, Brezilya, Arjantin ve Peru gibi Latin Amerika ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkeler borçları ödeyememe sorunları ile karşı karşıya kalmışlardır. Mali kriz yalnızca merkezi idare düzeyinde değil, mahalli idare düzeyinde de olumsuz etkiler yaratmıştır. ABD'de New York ve Detroit'in iflası, Liverpool ve Britanya'nın diğer kentlerinde yaşanan mali sorunlar söz konusu etkilerin bir göstergesi olarak kabul edilebilir<sup>7</sup>.

Aynı dönemde Türkiye'de de fiyatlar genel düzeyi ile işsizliğin hızla artması ve dış ödemeler dengesine ilişkin sorunların derinleşmesi ekonomik açıdan istikrarsızlık yaratmıştır. Mali açıdan da özellikle personel harcamaları ile kamu iktisadi teşebbüslerine Hazine'den yapılan yardımların tetiklediği kamu harcama artışı, enerji maliyetlerinin yükselmesine ve döviz yetersizliğine bağlı olarak azalan sanayi üretiminin vergi gelirlerini azaltması, her iki göstergenin de etkisi ile artan bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası'na başvurulması gibi sorunlar ile karşılaşmıştır<sup>8</sup>. Bu doğrultuda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmekte olan ülkeler, özellikle dış ödemeler dengesi sorunlarına bağlı olarak artan döviz ihtiyaçlarını finanse etmeye yönelik IMF ve DB ile istikrar ve uyum anlaşmaları imzalamışlardır<sup>9</sup>.

Türkiye'nin ve diğer gelişmekte olan ülkelerin imzaladıkları anlaşmaların, makroekonomik istikrarı sağlama boyutunun ötesinde ekonomik ve mali yapılarını dönüştürmeye yönelik hükümler içerdiği bilinmektedir. Sözü geçen iki kuruluş,

---

<sup>4</sup> Nacar, a.g.m., s. 204.

<sup>5</sup> Gülten Kazgan, *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009): Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme*, Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013, ss. 120-121.

<sup>6</sup> Sakal, a.g.e., s. 37.

<sup>7</sup> Kazgan, a.g.e., s. 121; Nacar, a.g.m., s. 203.

<sup>8</sup> Ataç, a.g.e., ss. 264-265; Şen, Sağbaş, Keskin, a.g.e., s. 179.

<sup>9</sup> Kazgan, a.g.e., s. 121.

sağladıkları krediler karşılığında ülkelerden kamu sektörünün bütün unsurlarının (kamu maliyesi, personel ve kamu iktisadi teşebbüsleri gibi) piyasa işleyişi ile uyumlu şekilde dönüştürülmesini talep etmektedir<sup>10</sup>. Söz konusu dönüşüm de mali disiplin, kamu harcama önceliklerinin belirlenmesi, vergi reformu, ticaretin serbestleştirilmesi, rekabetçi döviz kuru, özelleştirme ve kuralsızlaştırma gibi kavramlar ile şekillendirilmiştir<sup>11</sup>. Bu doğrultuda özellikle özelleştirmeleri kullanarak kamu kesiminin ekonomideki payının daraltılmak istendiği açıktır. Bu şekilde karar alma sürecinde merkezi idarenin baskın olduğu, tek aktörlü yapının terk edilerek karar almaya ilişkin yetkinin idareler arasında paylaştırıldığı, katılımcı ve birden fazla aktörden oluşan bir yapının kurulması amaçlanmıştır. Bu tür bir yapılanmada mahalli idarelerin öneminin, yetkilerinin, görevlerinin, elde ettikleri ve kullandıkları kaynakların artacağı ileri sürülebilir. Belediyelerin kaynakları elde etme yöntemlerinden biri de borçlanmadır. Türkiye’de ekonomik ve mali anlamda dönüşümün yaşanmaya başladığı 1980’li yıllar öncesinde, kamusal finansmanın belediyelerin borçlanmasında ağırlıklı payının bulunduğu bilinmektedir. Ancak kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılmasına yönelik düzenlemeler ile belediyelerin yurt içi ve yurt dışı finans kuruluşlarından borçlanma olanakları da genişlemiştir<sup>12,13</sup>. Söz konusu olanaklarda yaşanan artış, iktisadi düşüncede yaşanan değişimin belediyelerin borçlanmaları açısından doğurduğu etkilere bir örnek olarak verilebilir.

## ***2. Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Yerelleşme Eğiliminde Artış***

Ülkelerin imzaladıkları yapısal uyum anlaşmalarında sağlanan kredilerin karşılığı olarak sıralanan başlıca koşullar arasında kamunun hacminin ve ekonomideki rolünün daraltılması ilkesi yer almaktadır. Söz konusu ilkeye bağlı olarak kredi verilen ülkeden, kamu kesimini yeniden yapılandırarak merkeziyetçi yapısını zayıflatmasının yanında mahalli idarelerin görevlerini, yetkilerini ve kaynaklarını artırması beklenmektedir. Böylece kamusal kararların halkın tercihlerini ve önceliklerini daha

<sup>10</sup> Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005, s. 42.

<sup>11</sup> John Williamson, “A Short History of the Washington Consensus”, *Law and Business Review of the Americas*, Vol: 15, No: 1, 2009, ss. 9-10.

<sup>12</sup> Tayfun Çınar, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yeni Belediye Yasasının Mali Hükümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı: 1, 2005, ss. 88-89.

<sup>13</sup> Söz konusu süreçte yaşanan dönüşüm ilerleyen başlıklarda detaylı şekilde ele alınacağı için yalnızca gerçekleşen duruma ilişkin bilgi verilmesi ile yetinilmiştir.

kolay tespit edeceği düşünülen idareler tarafından alınması sağlanarak kaynak kullanımında etkinliğe ulaşılacağı ve daha katılımcı bir yönetim anlayışına geçileceği ifade edilmiştir<sup>14</sup>. Bu doğrultuda mahalli idarelerin sorumluluk alanlarını genişleterek idari ve mali açıdan yerelleşmeyi de güçlendiren söz konusu yönetim anlayışına geçiş, devletin yeniden ölçeklendirilmesinin kurumsal boyutunu temsil etmektedir. Ancak söz konusu kurumsal dönüşümün iktisadi düşüncede yaşanan değişim de dikkate alınarak piyasanın işleyişi ile uyumlu ilkelerden ayrı tutulamayacağı ifade edilebilir. Çünkü söz konusu dönüşüm sürecinde mahalli idarelerin güçlendirilmesinin yanında piyasanın işleyişi ile uyumlu yeni kurumların ve örgütlerin oluşturulduğu ve kamusal hizmetlerin sunum ve finansman yöntemlerinin çeşitlendiği de bilinmektedir<sup>15</sup>. Türkiye’de de kamunun küçültülmesini öngören 24 Ocak Kararları’nın bir uzantısı olarak 1980’li yıllardan başlayarak belediye şirketlerinin kurulması, ihale yöntemleri kullanılarak piyasadan mal ve hizmet satın alımlarının yaygınlaşması, yurt içindeki veya yurt dışındaki özel finans kuruluşlarından borçlanma olanaklarının artması söz konusu dönüşümün belediyelere yansımalarına örnek olarak verilebilir<sup>16</sup>.

Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan kamuyu yeniden yapılandırma ve mahalli idareleri idari ve mali açıdan güçlendirme süreci 1990’lı yıllar ile birlikte hızlandırılmıştır. Çünkü söz konusu yıllarda Türkiye’nin yaşadığı makroekonomik istikrarsızlıklara bağlı olarak IMF ile iki ayrı anlaşma imzalanmıştır. Gerek söz konusu anlaşmaların kamunun küçültülmesine yönelik hükümleri gerekse Avrupa Birliği (AB), IMF ve DB gibi uluslararası kurum ve kuruluşların şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik yönündeki değerlendirmeleri Türkiye’de kamunun yeniden yapılandırılmasının zeminini hazırlamıştır<sup>17</sup>. Bu doğrultuda dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) ile sözü geçen değerlendirme alanlarının yanında yeniden yapılandırmanın bir parçasını oluşturan mahalli idarelerin idari ve mali anlamda güçlendirilmesine yönelik hükümlere yer verilmiştir. Mahalli idarelerin görevlerinin, yetkilerinin ve sorumluluklarının tüzük, yönetmelik veya benzeri düzenlemeler ile sınırlandırılmayacağı ve idarelere görevleri

---

<sup>14</sup> Doğan Bıçkı, M. Zahid Sobacı, “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:9, Sayı: 2, 2011, s. 228.

<sup>15</sup> Eroğlu, Tunç, a.g.m., s. 26.

<sup>16</sup> Demirbaş vd., a.g.m., s. 154; Eroğlu, Tunç, a.g.m., s. 32.

<sup>17</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2721-ÖİK 674, Ankara, 2007, s. 16.

ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı söz konusu hükümler arasında yer almaktadır<sup>18</sup>. Nitekim gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi gerekse 2000'li yılların başında yürürlüğe konan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda söz konusu hükümlere yer verilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye'de kamu kesimini idari ve mali anlamda yeniden yapılandıran düzenlemeler ile öngörülen düzeyde olmasa da yerelleşmenin güçlendirildiği belirtilebilir<sup>19</sup>. Bu yönde yapılan düzenlemelerin doğurduğu sonuçların belediyelere ilişkin göstergelere yansıdığı belirtilebilir. Belediyelerin borçlanması üzerinde doğrudan ve dolaylı yollardan etki doğurduğu için söz konusu göstergelere yer verilmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür. Bu kapsamda ilk olarak belediyelerin gelirlerinde ve harcamalarında yaşanan değişim ele alınmıştır.

Kurtuluş (2006), 1975-2005 yılları arasında özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların artmasına bağlı olarak borçlanma gelirleri de dâhil olmak üzere belediyelerin gelirlerinin %1060,5 oranında arttığını ifade etmiştir. Söz konusu artışta genel bütçeden aktarılan payların yanında yurt dışı borçlanma olanaklarının genişlemesi de etkili olmuştur. Öte yandan aynı dönemde harcamalarda %1005,3 oranında yaşanan artış da belediyelerin mali büyüklüğünün genişlemesine bir kanıt olarak sunulabilir. Ayrıca sözü edilen dönemde borçlanma ve borç ödemelerine ilişkin tutarların arındırılması ile belediyelerin harcamalarının %884,9, gelirlerinin de %1013,4 düzeyinde arttığı tespit edilmiştir. Öte yandan söz konusu dönemin sonunda belediye harcamalarının kamu kesimi içerisindeki payının da %7,9'a yükseldiği tespit edilmiştir<sup>20</sup>. Aslandoğan (2005)'in derlediği ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yayımladığı verilerin birleştirilmesi ile 1980-2005 yılları arasında ortalama enflasyon oranının yaklaşık %60 düzeyinde gerçekleştiği söylenebilir<sup>21</sup>. Bu doğrultuda mali büyüklüklerin reel olarak artıkları belirtilebilir.

---

<sup>18</sup> T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara, 2003, ss. 18-19.

<sup>19</sup> Mehmet Zahid Sobacı, "Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", *Yerel ve Kentsel Politikalar*, 2. Baskı, ed. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya: Çizgi Kitabevi, 2012, s. 310.

<sup>20</sup> Barış Kurtuluş, *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, ss. 3-4.

<sup>21</sup> Ayça Aslandoğan, *Türkiye'de 1980 Sonrası Enflasyonun Nedenleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 37.

Belediyelerde analitik bütçe sınıflandırmasına uygun verilerin üretilmeye başlandığı 2006 yılından başlayarak gelirlerin ve harcamaların artışını sürdürdüğü belirtilebilir. Söz konusu yılda yaklaşık 21,6 milyar TL olarak hesaplanan belediyelerin harcamalarının 2020 yılında 134,5 milyar TL'ye ulaşarak yaklaşık %522,6 düzeyinde arttığı tespit edilmiştir. Detayları izleyen başlıklarda ele alınan söz konusu artışta belediyelerin piyasadan satın aldıkları mallar ve hizmetler ile sermaye giderlerinin belirleyici olduğu söylenebilir. Harcamalarda olduğu gibi belediyelerin gelirlerinde de yaklaşık %573,3 düzeyinde (2006 yılında 20,3 milyar TL'den 2020 yılında 136,7 milyar TL'ye) artış yaşanmıştır. Sözü edilen dönemde ortalama enflasyon oranının yaklaşık %10 düzeyinde gerçekleşmesi büyüklüklerin reel olarak arttığını göstermektedir. Bu süreçte 2006 yılında 3225 olarak tespit edilen belediye sayısının izleyen yıllarda yarı yarıya azaltılarak 2020 yılında 1390'a düşürülmesine karşın harcamalara ve gelirlere ilişkin tutarlarda yaşanan artış dikkat çekicidir<sup>22</sup>. Ayrıca belediyelerin harcamalarının genel yönetim içerisindeki payı artışını sürdürerek 2020 yılında %8,2 düzeyine ulaşmış, aynı yılda harcamaların GSYH oranı da %2,6 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan 2006 yılında genel yönetim bütçe gelirlerinin %8,7'sini oluşturan belediye gelirlerinin de 2020 yılında %9,1'e ulaştığı tespit edilmiştir. Son olarak 2006 yılında GSYH'ye oranı %2,5 olarak hesaplanan belediye gelirleri 2020 yılında %2,7'ye yükselmiştir.

Türkiye'de belediyelerin yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki payının artması da devletin yeniden ölçeklenmesine bağlı olarak yerleşme eğilimlerindeki artışın bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yayımladığı verilerden yola çıkarak 1998-2020 yılları arasında belediyelerin yatırım harcamalarının kamu yatırım harcamalarına oranları hesaplanmıştır. Söz konusu hesaplama ile 1998 yılında %16,8 düzeyinde olduğu tespit edilen oran, izleyen dört yıl boyunca azaldıktan sonra 2002 yılında %17,3 düzeyine ulaşmıştır. Ardından artışını sürdürerek 2007 ve 2008 yıllarında yaklaşık %31 düzeyine ulaşsa da izleyen yedi yılın sonunda (2015) %25,9'a kadar gerilediği tespit edilmiştir. Ancak 2016 yılından başlayarak yeniden %30 düzeyine yükselen oranın 2017 yılında %32,8 ile başlangıç yılının yaklaşık iki katına çıktığı hesaplanmıştır. Söz konusu oran 2020 yılında %21,3 düzeyine gerilese de 1998 yılı için hesaplanan oranı

---

<sup>22</sup> Söz konusu sayılara 2006 ve 2020 yıllarına ilişkin Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları'ndan ulaşılmıştır.

aşmaktadır<sup>23</sup>. Bu doğrultuda belediyelerin özellikle altyapı ve üstyapının yapımı, bakımı, onarımı veya yenilenmesine ilişkin görevlerindeki genişlemenin yatırım harcamalarına yansıdığı belirtilebilir. Öte yandan değişen iktisat anlayışının bir uzantısı olarak piyasa ile ilişkileri artan belediyelerin mal ve hizmet alım tutarları ile ihale tutarlarının gelişimi de mali büyüklüklere yansımanın bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Belediyelerin üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, hizmet alımları ve menkul mal, gayrimaddi hak alım, bakım ve onarım giderleri hesaplarını içeren mal ve hizmet alımlarının bütçe harcamalarındaki artışı dikkat çekicidir. Söz konusu alanlara yönelik toplam harcama tutarları 2006 yılında yaklaşık 6 milyar TL'den 2020 yılında 58 milyar TL düzeyine ulaşarak yaklaşık on kat artmıştır. Oransal olarak da 2006 yılında bütçe harcamalarının %28,5'ini oluşturan mal ve hizmet alım tutarları 2020 yılında %43,4'e ulaşmıştır<sup>24</sup>. Söz konusu harcama türünün yanında ihale tutarları da yerleşme eğilimine bağlı olarak belediyelerin artan önemine ilişkin fikir sunmaktadır. Kamu İhale Kurumu istatistiklerinden yola çıkarak belediyelerin 2005 yılında ihale usulleri ile doğrudan temin ve istisna uygulamaları doğrultusunda yaklaşık 6 milyar TL tutarında kamu alımı yaptığı tespit edilmiştir. Bu alımlar toplam kamu alımlarının %20'sini oluşturmuştur. Söz konusu tutarın büyüklüğü 2020 yılında 44,4 milyar TL'ye, toplam kamu alımlarına oranı da %25,7'ye ulaşmıştır. Bu doğrultuda gerek mal ve hizmet alımına yönelen tutarların gerekse ihale tutarlarının artması, dönüşen iktisadi anlayışın doğal bir uzantısı olarak belediyelerin piyasa ile ilişkilerini sıkılaştırdığını göstermektedir. Söz konusu tutarların genişlemesinin belediyelerin borçlanmaları üzerinde doğurduğu etkilere ilişkin açıklamalara ilerleyen başlıklarda yer verilmiştir.

### ***3. Hizmetlerin Sunum Yöntemlerinin Değişimi***

Türkiye'de iktisadi düşüncede yaşanan değişime bağlı olarak kamunun yeniden yapılandırılma süreci yalnızca yerleşmeyi güçlendirerek mali büyüklüklere etki etmemiş, aynı zamanda belediye hizmetlerinin sunum yöntemlerinin de değişmesine yol açmıştır. Söz konusu değişim ile birlikte hizmetlerin sunum sürecine özel sektörün

---

<sup>23</sup> Söz konusu hesaplamaların yapılmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın verilerinden yararlanılmıştır.

<sup>24</sup> Söz konusu hesaplamalar, Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan elde edilen veriler doğrultusunda yapılmıştır.

katılacağı veya piyasa işleyişi ile ilkelerinin kullanılacağı yeni alanlar yaratılmıştır<sup>25</sup>. Hisselerinin büyük çoğunluğuna belediyelerin sahip olduğu şirketlerin sayısının artması ve söz konusu şirketlerin hizmet sunumunda üstlendikleri rollerin genişlemesi, belediyelerin düzenledikleri ihaleler ile doğrudan veya şirketleri ile dolaylı şekilde piyasa ile kurdukları ilişkilerin güçlenmesi ve hizmetlerin sürdürülmesi için gerekli olan personellerin istihdam şekillerinin esnekleştirilmesi özel sektör için yaratılan alanlara örnek olarak verilebilir. Bu örneklerden yola çıkarak geleneksel kamu (belediye) hizmeti tanımının niteliklerinin de değişime uğradığı ifade edilebilir. Geleneksel kamu hizmetinin kamu kurumu tarafından üstlenilmesi, devlet memuru tarafından üretilmesi ve sunulması, kamu yararı gözetilerek üretilmesine bağlı olarak fiyatlamada kar amacının olmaması ve vatandaşlar tarafından tüketilmesi beklenmektedir<sup>26</sup>. Ancak sıralanan örneklere ilişkin uygulamaların yaygınlaşması ile özellikle belediye hizmetinin üretiminde ve sunumunda görev alan çalışanların statülerinde, kamu yararı ile kar amacının algılanışında ve tüketicisinin tanımında değişim yaşanmıştır. Bu değişimin sonucu olarak hizmetlerin üretiminde görev alan personel için performans ölçütlerinin belirlendiği ve kadrolu devlet memuru dışında sözleşmeli personelin de istihdam edildiği bilinmektedir. Bu doğrultuda belediye hizmetinin üretim koşullarının değiştiği ve metalaştığı ifade edilmiştir<sup>27,28</sup>. Nitekim 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda yayımlanan verilerden yola çıkarak belediyelerde ve bağlı idarelerinde sözleşmeli personel ile geçici işçi statüsünde çalışan personel sayısının her iki tür idarede çalışan toplam personel sayısına oranı %14,1 olarak hesaplanmıştır. Söz konusu oranın 2008 yılında %9,8 düzeyinde gerçekleştiği dikkate alınarak geçen süreçte belediyelerin ve bağlı idarelerinin esnek istihdam yöntemlerine daha fazla başvurduğu söylenebilir. Ayrıca belediyelerin ve bağlı idarelerin kurdukları şirketlerde çalışan

<sup>25</sup> Şenol Adıgüzel, "Türkiye'de Belediyecilik Anlayışının Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak", *Yerel Yönetimlere Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik-Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, ed. İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 113.

<sup>26</sup> Ayşe Cebeci, "2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Cilt: XXXV, Sayı: II, 2013, s. 196.

<sup>27</sup> Meta sözcüğü Türk Dil Kurumu'nda mal, ticaret malı şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla sözlük anlamı ile piyasada alınıp satılabilen bir varlığa vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda metalaşma kavramı ile bir varlığın alım satım ilişkisine konu olacak şekilde dönüşmesine vurgu yapıldığı söylenebilir. Ancak hizmetin üretim koşullarının metalaşması ile istihdam edilen personelin özlük haklarının aşındırılması ve güvencesizleştirilmesi kastedilmektedir (Cebeci, 2013: 200). Ancak söz konusu anlamının ötesinde alım konu olan istihdam yönteminden bahsedilebilir. Belediyelerin mal ve hizmet alımına yönelik harcamaları içerisinde özel güvenlik hizmetine ilişkin yaptıkları giderler söz konusu yönetime bir örnek olarak verilebilir.

<sup>28</sup> Cebeci, a.g.m., ss. 199-200.

personel sayısının da 2020 yılında 494.329'a ulaştığı tespit edilmiştir. Bu sayının da 2010 yılına (137.939) kıyasla yaklaşık 3,5 kat arttığı sonucuna ulaşılmıştır<sup>29</sup>. Dolayısıyla sözü geçen oranlarda ve sayılarda yaşanan artıştan yola çıkarak belediyelerde ve bağlı idarelerinde esnek istihdam politikasına yönelik uygulamaların genişlediği belirtilebilir<sup>30</sup>.

Üretim koşullarının metalaşmasının yanında kamu yararı ve genel çıkarın algılanışı ile belediye hizmetinin tüketicisinin tanımlanmasında da değişim yaşanmıştır. Hizmetlerin üretim ve tüketim sürecinin piyasa mantığı ile bütünleştirilmesi söz konusu değişimde belirleyici olmuştur. Bu doğrultuda kamu yararı ve toplumun genel çıkarı yerine hizmetlerin üretiminde ve sunumunda karlılığın analiz edilmesi öncelik kazanmıştır. Dolayısıyla hizmetlere ilişkin fiyatlamada da karlılık ilkesi dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu mantığın bir uzantısı olarak hizmetlerin tüketiminde kullananın ödeyeceği bir anlayışa geçilmiştir. Söz konusu anlayışta da hizmeti tüketen birey vatandaş yerine müşteri şeklinde tanımlanmıştır. Karlılığın önceliklendirildiği ve vatandaşın müşteriye dönüştüğü söz konusu anlayış da ticarileşme olarak tanımlanmıştır. Ayrıca belediyelerin hizmetlerinin bir kısmını özel sektörden temin etmeleri veya işletmecilik ilkeleri doğrultusunda şirketler kurarak sunmaları da ticarileşme kapsamında değerlendirilmiştir<sup>31</sup>. Belediyelerin özellikle ulaşım, temizlik, güvenlik, çöp ve atık toplama ve otopark gibi alanlarda söz konusu uygulamalara başvurdukları bilinmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan verilerden yola çıkarak 2016 yılında yalnızca büyükşehir belediyelerinin kurdukları şirket sayısı 155 olarak tespit edilmiştir<sup>32</sup>.

Belediyelerin değişen iktisadi anlayışın uzantısı olarak düzenledikleri ihaleleri veya kurdukları şirketlerini kullanarak özel sektör ile kurdukları ilişkilerin borçlanma tutarları üzerinde etkiler doğurduğu düşünülmektedir. İlerleyen başlıklarda detayları ile açıklanacağı üzere belediyelerin düzenledikleri ihalelerde kanunlarda belirlenen ilkelere

<sup>29</sup> *Şirketlerde çalışan personel* ifadesi ilk olarak 2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda kullanılmıştır. Bu rapordan önce söz konusu personelin sayılarının tanımlanması için *hizmet satın alma yöntemiyle çalıştırılan* ifadesi kullanılmıştır. Söz konusu kullanımın, üretim koşullarının metalaşmasına ilişkin dipnotta yapılan açıklamalar ile uyumlu olduğu belirtilebilir. Diğer bir ifade ile belediyelerin ihtiyacı olan istihdamı hizmet satın alarak sağladıkları görülmektedir.

<sup>30</sup> Söz konusu hesaplamaların yapılmasında 2009, 2010 ve 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları'nda yayımlanan verilerden yararlanılmıştır.

<sup>31</sup> Cebeci, a.g.m., ss. 197-198; Eroğlu, Tunç, a.g.m., s. 32.

<sup>32</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Büyükşehir Belediyeleri Şirketlerinin 2016 Yılı Verileri*, 2018, ss. 2-6.



uymamalarından kaynaklanan usulsüzlükler nedeniyle harcama ve borçlanma ihtiyacının artışı tetikledikleri ifade edilmiştir. Öte yandan hisselerinin büyük kısmına sahip olmalarından dolayı kurdukları şirketleri rasyonel ve verimli çalıştıramadıkları ileri sürülmüştür. Belediyeler ile şirketleri arasında kurulan söz konusu güçlü sahiplik ilişkilerinin, yeterli denetimin olmadığı ortamda yönetsel sorunları artırarak finansman sorunlarının oluşmasına yol açtığı ifade edilmiştir<sup>33</sup>. Bu doğrultuda belediyelerin hizmetlerin üretim, sunum ve tüketim koşullarında yaşanan değişimlerin de borçlanmalarını şekillendirdiği belirtilebilir.

## **B. BORÇLANMANIN KONTROLÜNÜ VE KOŞULLARININ İYİLEŞTİRİLMESİNİ AMAÇLAYAN DÜZENLEMELER**

Türkiye’de belediyelerin yaşadıkları finansman sorunları dikkate alınarak özellikle 2000’li yılların başlarından itibaren bir dizi yasal ve kurumsal düzenleme yapılmıştır. Hukuki ve mali yönleri ile desteklenen söz konusu düzenlemeler arasında borçlanmanın kontrol edilmesi ve koşullarının iyileştirilmesi de yer almaktadır. Dolayısıyla izleyen iki alt başlıkta belediyelerin borçlanmalarına yönelik ve borçlanma ile ilişkili olduğu düşünülen gelir, harcama ve bütçe açığına ilişkin düzenlemeler açıklanmıştır.

### ***1. Hukuki Altyapının Oluşturulmasına Yönelik Düzenlemeler***

Çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de belediyelerin borçlanmalarını kontrol etmeye yönelik düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Belediyelerin yaşadıkları finansman sorunlarına bağlı olarak elde ettikleri borçlarını geri ödeyememeleri nedeniyle söz konusu borçların merkezi idare tarafından ertelenmesi veya üstlenilmesi ile Hazine üzerindeki yükün artması kontrole yönelik ihtiyacı doğurmuştur<sup>34</sup>. Ayrıca özellikle 1986 yılından başlayarak belediyelerin artan finansman açıklarının kamu açıklarının genişlemesinde etkili olduğu için de borçlanmanın kontrolüne yönelik düzenlemeler yapılmıştır<sup>35</sup>. Söz konusu düzenlemeler büyük ölçüde belediyelerin yurt dışından borçlanmasını sınırlandırmaya yöneliktir. Çünkü piyasanın

<sup>33</sup> Muhterem Dilbirligi, “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, s. 77.

<sup>34</sup> Nihat Falay, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 6, Sayı: 2, 1997, s. 8.

<sup>35</sup> Sakal, a.g.e., s. 128.

işleyişine dayanan yeni iktisadi anlayışın bir uzantısı olarak kamusal finansmanın verimsiz olduğu ileri sürülmüştür. Bu doğrultuda özellikle İller Bankası aracılığıyla belediyelere sağlanan kamusal kredi tekeli ortadan kaldırılmış ve söz konusu aracın yerine yurt içi ve yurt dışı finans kuruluşlarından borçlanmanın özendirildiği olanaklar yaratılmıştır<sup>36</sup>. Böylece yurt içi piyasadan borçlanma olanaklarının kısıtlı olmasından dolayı belediyelerin yurt dışı olanaklara yönelmesine bağlı olarak özellikle 1990'lı yıllarda dış borç stoku önemli ölçüde artmıştır<sup>37</sup>. Hazine garantisi taşıyan söz konusu dış borçların geri ödenmesinde belediyelerin sorumlu davranmamaları bazı yasal düzenlemeler ile borçlanmaya sınırlamalar getirilmesine yol açmıştır. Özellikle yurt dışı borçlanmaya yönelik getirilen sınırlamaların yasal dayanaklarını 32 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Karara İlişkin 92-32/7 sayılı Tebliğ, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 1998 ve 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunları oluşturmuştur. Sözü geçen tebliğde ve kanunda, belediyelerin yurt dışı kaynaklardan borçlanmalarını dönemin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan izin alarak yapabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca bütçe kanunlarında Hazine'nin garanti vereceği kredi hacmi için de üst sınırlar belirlenmiştir<sup>38</sup>.

Türkiye'de 1990'lı yıllarda yaşanan ve belediyelerin de bileşenini oluşturduğu kamu finansman sorunlarına yönelik esas düzenleme 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının söz konusu Kanun kapsamında değerlendirildiği 2. maddede belirtilmiştir<sup>39</sup>. Öte yandan kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinde belediyelerin borçlanmasına ilişkin hükümler içeren bir diğer yasal düzenleme 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu Kanun'un 68. maddesinde, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları karşılamak üzere borçlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak borçlanmanın belirlenen usullere ve esaslara uygun şekilde yapılması gerektiği

<sup>36</sup> Ayşegül Yakar Önal, "Türkiye'de Belediyelerin Borçlanma Süreci: 1960-2006", *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 39, 2008, s. 197.

<sup>37</sup> Zuhul Yıldırım, "Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 103; Yakar Önal, a.g.m., s. 198.

<sup>38</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2538-ÖİK 554, Ankara, 2001, ss. 56-57; Bali, a.g.e., s. 166.

<sup>39</sup> 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Madde-2, RG: 09.04.2002 / 24721.

de vurgulanmıştır. Söz konusu Kanun'un (a) bendinde 4749 sayılı Kanun'a atıf yapılmış ve belediyelerin yalnızca yatırım programında yer alan yer alan projelerine finansman sağlamak amacı doğrultusunda yurt dışı kaynaklardan borçlanabilecekleri hükme bağlanmıştır. Kanun'un (b) bendinde, belediyenin İller Bankası'ndan yatırım kredisi veya nakit kredi kullanması durumunda ödeme planını söz konusu Banka'ya sunmak zorunda olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Banka'nın geri ödeme planını yetersiz görmesi durumunda belediyenin kredi isteklerini reddedebileceği de belirtilmiştir. Kanun'un (c) bendinde de belediyelerin tahvil ihraçlarını, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümlerini dikkate alarak yapabileceği kararlaştırılmıştır. Kanun'un (d) bendinde, belediyelerin, bağlı kuruluşlarının ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stokuna ilişkin tutarının, en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu doğrultusunda belirlenecek yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı aşmayacağı ve söz konusu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Kanun'un (f) bendinde de belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilen projeleri için yapacakları borçlanmaların (d) bendinde belirlenen miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı ifade edilmiştir. Yurt içi kaynaklardan borçlanmayı düzenleyen Kanun'un (e) bendinde de belediyelerin, bağlı kuruluşlarının ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu doğrultusunda belirlenecek yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapacağı hükme bağlanmıştır. Ancak yüzde onunu aşan iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca belediye yetkililerinin sözü geçen usullere ve esaslara aykırı şekilde borçlanmaları durumunda, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmezse 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanma yönündeki hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Son olarak belediyelerin, varlıklarını ve yükümlülüklerini ayrıntılı şekilde gösteren mali tablolarını üçer aylık dönemler şeklinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gönderecekleri de hükme bağlanmıştır. Aslında her biri birer mali kural

niteliğini taşıyan söz konusu hükümlerden yola çıkarak belediyelerin borçlanmalarının merkezi idare tarafından sıkı şekilde kontrol edildiği söylenebilir<sup>40</sup>. Söz konusu düzenlemelerin yasal dayanakları ile içerikleri Tablo 2’de özet olarak gösterilmiştir.

**Tablo 2. Belediyelerin Borçlanmalarının Hukuki Altyapısına İlişkin Düzenlemeler**

DAYANAK	İÇERİK
92-32/7 sayılı Tebliğ Haz. ve Dış Tic. Müst. Teşk. ve Gör. Hak. Kanun	Belediyenin yurt dışı kaynaklardan yapacağı borçlanma için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın izni gerekir.
1998 ve 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunları	Hazine Müsteşarlığı’nın garantör olacağı tutar 1998 yılı için 700 milyon Dolar, 1999 yılı için de 500 milyon ABD Doları ile sınırlandırılmıştır.
5393 sayılı Kanun’un (a) bendi ile 4749 sayılı Kanun’a yapılan atıf	Belediye, yalnızca yatırım programında yer alan projelere finansman sağlamak için yurt dışı kaynaklardan borçlanabilir.
5393 sayılı Kanun’un (b) bendi	Belediye, İller Bankası’na ödeme planını sunar.
5393 sayılı Kanun’un (c) bendi	Belediye, tahvil ihracını yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapar.
5393 sayılı Kanun’un (d) bendi	Borç stoku, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarı aşamaz. Söz konusu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat uygulanmaktadır.
5393 sayılı Kanun’un (e) bendi	En son kesinleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılan miktarının yıl içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanma belediye meclisi kararı ile yapılır. Yüzde onu aşarsa meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın onayı gerekir.
5393 sayılı Kanun’un (f) bendi	Büyük çaplı yatırımlar için (d) bendinde belirlenen kurallar dikkate alınmaz.
5393 sayılı Kanun’un (f) bendi	Belediye, mali tablolarını üçer aylık dönemler şeklinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’na gönderir.

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

## 2. Mali Yapıya İlişkin Düzenlemeler

Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinde kamu kesiminin bir bütün olarak istikrarlı bir mali yapıya kavuşturulmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kamu kesiminin bir parçası olarak belediyelerin de söz konusu düzenlemelere uyum sağlamaları gerektiği bilinmektedir. Belediyelerin borçlanmasında doğrudan belirleyici olduğu düşünülen gelir, harcama ve bütçe açığına

<sup>40</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde-68, RG: 03.07.2005 / 25874; Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., ss. 195-196.

ilişkin sayısal mali kurallar, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesine yönelik işlemsel (prosedürel) veya sayısal olmayan kurallar<sup>41</sup> ile bütçe yönetiminin başarılı şekilde sürdürülmesine ilişkin kurallar söz konusu düzenlemeler arasında sayılabilir. Belediyelerin sözü geçen kurallara uyum sağlamaları ile istikrarlı bir mali yapıya kavuşarak finansman sorunlarını azaltacakları ve borçlanma koşullarını iyileştirecekleri düşünülmektedir. İzleyen üç alt başlıkta açıklamalara geçmeden önce Tablo 3’te söz konusu düzenlemelerin özetlerine yer verilmiştir.

**Tablo 3. Mali Açıdan Sayısal ve İşlemsel Düzenlemeler**

DAYANAK	İÇERİK
5393 sayılı Kanun’un 49. maddesi	Yıllık personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilme katsayısı ile çarpıldıktan sonra ulaşılan miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Bu oran nüfusu 10.000’i aşmayan belediyeler için yüzde kırk olarak uygulanır.
5018 sayılı Kanun’un 7. ve 8. maddeleri 5393 sayılı Kanun’un 56. maddesi	Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri
5018 sayılı Kanun’un 13. ve 50. maddeleri	Analitik bütçe sınıflandırmasına ve tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesi
Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 313. maddesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 485. maddesi	Temel mali tablolar
5018 sayılı Kanun’un 9. maddesi	Performans esaslı bütçeleme anlayışına geçiş
5018 sayılı Kanun’un 17. maddesi	Çok yıllık bütçeleme anlayışı
5393 sayılı Kanun’un 41., 56. ve 64. maddeleri	Stratejik plan, faaliyet raporu ve bütçe kesin hesabının hazırlanması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

#### *a. Mali Göstergelere Yönelik Sayısal Mali Kurallar*

Türkiye’de özellikle 1980’li yılların ortalarından başlayarak finansman sorunlarının derinleşmesi ve söz konusu sorunların üstlenilen veya ertelenen borçlar aracılığıyla Hazine’ye yansması, belediyelerin borçlanmalarının merkezi idare

<sup>41</sup> Allan Drazen, “Fiscal Rules from a Political Economy Perspective”, *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis, and Prospects*, ed. George Kopits, London: Palgrave Macmillan, 2004, s. 15; Birol Karakurt, Tekin Akdemir, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, 2010, s. 233.

tarafından düzenlenmesini gerekli kılmıştır<sup>42</sup>. Söz konusu düzenlemeler ile belediyelerin mali yapılarında disiplinin ve sürdürülebilirliğin sağlanarak yaşadıkları finansman sorunlarının makroekonomik istikrarsızlığa yol açmasının engellenmesi amaçlanmaktadır. Bu iki amacın yanında merkezi idare tarafından yapılan düzenlemeler ile belediyelerin borçlanmalarından doğan yükümlülüklerini zamanında yerine getirebilecekleri ve böylece güven kazanarak gelecekte yapacakları olası borçlanmalarının koşullarını iyileştirebilecekleri ifade edilebilir<sup>43</sup>. Bu doğrultuda belediyelerin doğrudan borçlanmalarına ve borçlanmaları üzerinde etki doğuran gelir, harcama ve bütçe dengesi göstergelerine sınırlamalar getirilmiştir.

Türkiye’de belediyelerde uygulanan başlıca mali kural türü olan borçlanmaya ilişkin düzenlemelerin detaylarına bir önceki başlıkta yer verilmiştir. Dolayısıyla bu başlıkta diğer üç tür mali gösterge kapsamında belirlenen kurallara yönelik açıklamalar yapılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak gelirlere ilişkin düzenlemelerden başlanabilir. Türkiye’de belediyelerin gelirlerine ilişkin doğrudan bir kuralın varlığından bahsedilememektedir. Ancak belediyelerin vergilendirme yetkisinin yanında genel bütçeden aldıkları payların belirlenmesinde etkilerinin bulunmaması merkezi idarenin gelirlere ilişkin yaptığı düzenlemeler olarak kabul edilebilir<sup>44</sup>.

Gelirlere yönelik düzenlemelerin yanında özellikle 2000’li yılların öncesinde belediye bütçeleri için önemli bir sorun oluşturan personel harcamalarının kontrolüne ilişkin bir kural belirlenmiştir. Söz konusu mali kuralın detayları 5393 sayılı Kanun’un 49. maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede yer alan hüküm doğrultusunda, belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpıldıktan sonra ulaşılan miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı ifade edilmiştir. Nüfusu 10.000’i aşmayan belediyeler için söz konusu oranın yüzde kırk olarak uygulanacağı kararlaştırılmıştır<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Bali, a.g.e., s. 168.

<sup>43</sup> Ter-Minassian, Craig, a.g.e., s. 162; Yıldırım, a.g.e., s. 101.

<sup>44</sup> Demirbaş, “Mahalli İdare Düzeyinde...”, a.g.m., ss. 24-25.

<sup>45</sup> Birol Karakurt, Tekin Akdemir, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, *Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim-Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 335; 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde-49.

İlk iki göstergenin ardından bütçe dengesine yönelik belirlenen mali kural kapsamında açıklamalar yapılabilir. Türkiye’de belediyelerin bütçe dengelerine ilişkin doğrudan bir oran veya tutar belirlenmemiştir. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13. maddesinde bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanmasının esas olduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 19. maddesinde de bütçe denkleğinin sağlanmasında bütçe gelirlerinin esas alınacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda gelirlerin harcamaları karşılamaması durumunda ilk olarak harcamaların kısılacağı veya yeni gelir kaynaklarının bulunacağı kararlaştırılmıştır. Ancak yine de denkleğin sağlanamaması durumunda belediyelerin borçlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda bütçenin denk olma zorunluluğuna veya verilebilecek bütçe açığına yönelik bağlayıcı bir sınırlamanın belirlenmediği ifade edilebilir<sup>46</sup>.

#### *b. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesine Yönelik Kurallar*

Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinin başlıca ilkelerinden ikisi mali saydamlık ile hesap verebilirlik ilkeleri olmuştur. Çünkü bütçenin kapsamının dar olması, onaylama, uygulama ve denetim süreçlerinde sorunların bulunması ve muhasebe sisteminin ve mali raporlamanın yetersiz olmasından dolayı kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanılmadığı ileri sürülmüştür<sup>47</sup>. Bu doğrultuda söz konusu sorunların azaltılmasına yönelik bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin, sözü geçen iki ilkeyi güçlendirmesinin yanında sayısal olarak belirlenen mali kuralları destekleyecekleri de ifade edilmiştir<sup>48</sup>.

Türkiye’de sayısal olmayan mali kuralların başlıca dayanağını, 5018 sayılı Kanun’un her iki ilke ile ilişkili hükümlerinin oluşturduğu belirtilebilir. Bu kapsamda ilk olarak söz konusu Kanun’un mali saydamlık ilkesini tanımlayan 7. maddesi ile hesap verme sorumluluğunu içeren 8. maddesinden bahsedilebilir. Bu iki maddede, kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi (mali saydamlık) ve söz konusu işlemlerden sorumlu olan yetkililerin de kaynağın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi,

<sup>46</sup> Demirbaş, “Mahalli İdare Düzeyinde...”, a.g.m., s. 22.

<sup>47</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2517-ÖİK 535, Ankara, 2000, ss. 84-85.

<sup>48</sup> Karakurt, Akdemir, *Kurallı Maliye Politikası...*, a.g.m., s. 233.

kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için önlem almaları ve yetkili mercilere hesap vermeleri (hesap verme sorumluluğu) gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca iki ilkedan beklenen amaçlara ulaşılması için uygulamada kullanılacak araçlar da 7. madde kapsamında açıklanmıştır. Üst politika belgeleri olarak ifade edilen hükümet politikaları, kalkınma planları ve yıllık programlar ile idarelerin sözü geçen belgeler ile uyumlu şekilde hazırlamaları gereken stratejik planlar, performans programları, bütçeleri ve uygulama sonuçlarını gösteren diğer tüm mali tabloları söz konusu araçlara örnek olarak verilebilir. Öte yandan kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun muhasebe sistemi ile genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun muhasebe düzeni de uygulamada kullanılan araçlar arasında sayılabilir<sup>49</sup>. Belediyelerde mali saydamlık ile hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesinde sözü geçen her bir aracın etkili olduğu bilinmektedir. Ancak gerek söz konusu ilkelerin güçlendirilmesi gerekse belediyelerin finansal durumlarını doğrudan yansıtılmalarından dolayı uluslararası standartlara uygun muhasebe sistemi ile bilanço, faaliyet sonuçları ve bütçe uygulama sonuçları gibi diğer mali belgelerin ve tabloların daha önemli oldukları düşünülmektedir.

Uluslararası standartlar ile uyumlu, güvenilir ve kullanışlı bir muhasebe sisteminin varlığı, belediyelerin bir mali yılın sonunda ulaştıkları sonuçlar ile belirli bir dönemi kapsayan finansal görünümünün raporlanarak kamuoyuna eksiksiz şekilde ve zamanında sunulabilmesinin ön koşulu olarak kabul edilmektedir. Çünkü belediyelerin finansal durumlarını, nakit akışlarını ve yükümlülüklerini içeren bilgilerin raporlanması ekonominin farklı kesimlerinde yer alan karar alıcılar tarafından önemsenmektedir<sup>50</sup>. Bu doğrultuda Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinde muhasebe sisteminin ve mali raporlamanın geliştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin yayımlanması, 5018 sayılı Kanun kapsamında analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmesi ve mali işlemlerin kayıt altına alınmasında nakit esasının terk edilerek tahakkuk esaslı anlayışın uygulamaya konması söz konusu düzenlemeler arasında sıralanabilir.

---

<sup>49</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 7-8, RG: 10.12.2003 / 25326.

<sup>50</sup> Serbes, Çetinkaya, a.g.m., s. 763; Üçbaş, a.g.m., s. 97.



Yalnızca nakit akımlarından doğan işlemleri kaydeden, bütçe gelir ve giderleri, nakit girişleri ve çıkışları ile nakit varlıkların dışında kalan tahakkuk eden gelir ve giderleri, borçları ve diğer yükümlülükleri, ertelenen ödemeleri ve Hazine garantileri gibi mali bilgileri kapsamına almayan ve raporlamayan nakit esaslı muhasebe sisteminin<sup>51</sup> yerine tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesi ile mali raporlamanın iyileştirilmesi amaçlanmıştır<sup>52</sup>. Böylece başta borçları ile diğer yükümlülükleri olmak üzere belediyelerin diğer tüm mali bilgilerini tespit etmeye olanak sağlayan mali tablolar üretilmeye başlanmıştır<sup>53</sup>. Söz konusu mali tabloların oluşturulması ve kamuoyu ile paylaşılması, belediyelerin varlıklarına, yükümlülüklerine ve özkaynaklarına ilişkin fikir sunmaları, orta ve uzun vadeli sürdürülebilirliklerini göstermeleri ve karar alıcıların eriştikleri mali bilgileri analiz etme kolaylığını sağlamaları açısından önemli görülmüştür<sup>54</sup>.

Belediyelerin hazırlamaları gereken tablolar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde sıralanmıştır. Söz konusu Yönetmelik'in 485. maddesinde, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu temel mali tablolar olarak sıralanmıştır. Ayrıca bütçe uygulama sonuçları tablosu ile analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak oluşturulan tablolara da diğer mali tablolar arasında yer verilmiştir<sup>55</sup>. Sözü geçen tabloların, gelecekteki olaylar ve sonuçları hakkında tahminlerin yapılmasını, doğrulanmasını veya değiştirilmesini olanaklı kılacak şekilde aylık, üç aylık ve yıllık olarak hazırlanmaları gerektiği kurala bağlanmıştır<sup>56,57</sup>. Bu tablolar, özellikle belediyelerin yurt içi veya yurt dışı borçlanma başvurularının değerlendirilmesinde borcu veren kurum veya kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle gerek mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulandığına yönelik olumlu izlenim sunulması gerekse de borçlanma koşullarının iyileştirilmesi açısından söz konusu mali

<sup>51</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin...*, a.g.r., s. 70.

<sup>52</sup> Van der Hoek, a.g.m., s. 38.

<sup>53</sup> Özhan Çetinkaya, "Devlet Muhasebesi Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Yapılan Çalışmaların Değerlendirilmesi", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 46, 2004, s. 88.

<sup>54</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin...*, a.g.r., s. 72.

<sup>55</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Madde-485, RG: 27.05.2016 / 29724.

<sup>56</sup> Can M. Türkyener, Abdullah Altıntaş, *Belediyelerde Mali Analiz: Yönetim ve Denetim Odaklı Yaklaşım*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2012, s. 71.

<sup>57</sup> Yabancı kaynaklar hesapları aracılığıyla belediyelerin borçlarını ve diğer yükümlülüklerini gösteren bilançoların son üç faaliyet dönemine ilişkin verilerini kapsayacak şekilde hazırlanmaları sözü geçen kurala bir örnek olarak verilebilir.

tabloların ve bütçeleme sürecinde kullanılan diğer belgelerin belirli dönemlerde yayımlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

### *c. Başarılı Bütçe Yönetimini Destekleyici Düzenlemeler*

Türkiye’de kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran sürecin bir boyutunu da kamu idarelerinin bütçelerinin başarılı şekilde yönetilmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemelerin dayanağını da kamu mali yönetiminin ilkelerini ve esaslarını belirleyen 5018 sayılı Kanun’un oluşturduğu ifade edilebilir. Bu Kanun’un ilgili maddelerine dayanarak çok yıllık bütçeleme, analitik bütçe sınıflandırması, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme<sup>58</sup> gibi uygulamaların bütçe yönetiminin başarısını desteklemek üzere yürürlüğe konduğu söylenebilir<sup>59</sup>. Bu uygulamaların her biri 5018 sayılı Kanun’da yapılan tanımdan yola çıkarak kamu kesiminin bir parçasını oluşturan belediyelerde de kullanılmaktadır.

Sözü geçen uygulamalardan analitik bütçe sınıflandırması ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden, uluslararası karşılaştırmalara uygun, kapsamlı, analiz yapmaya elverişli ve güvenilir mali bilgiler üreterek mali raporlamanın başarısını artırması beklenmektedir. Önceki başlıkta mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini güçlendirerek belediyelerin borçlanma koşullarını iyileştirdiğine ilişkin açıklamalardan yola çıkarak mali raporlamanın başarılı bir bütçe yönetimine de katkı sağladığı ifade edilebilir. Söz konusu iki uygulamanın dışında kalan diğer uygulamaların özellikle plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına katkı sağlayarak bütçe yönetiminin başarısını desteklediği belirtilebilir. Çok yıllık bütçeleme ile özellikle bütçenin hazırlık sürecinde öngörülebilirliğin artırılması amaçlanmaktadır. Söz konusu uygulama ile yerel halka sunulması planlanan hizmetlerin büyüklüğünü orta vadede elde edilebilecek kaynaklar çerçevesinde belirleyerek kaynak tahsisinde ve kullanımında verimliliğin, tutumluluğun

---

<sup>58</sup> Yaklaşık on yıllık hazırlık sürecinin ardından 2021 yılında performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiştir. Bu doğrultuda 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi yeni sisteme uygun olarak hazırlanmıştır. Ancak Strateji ve Bütçe Başkanlığı, söz konusu sistemin henüz yalnızca merkezi yönetim düzeyinde kullanılacağını, genel yönetim kapsamında yer alan diğer kamu idarelerinin ilerleyen yıllarda yeni sisteme geçeceğini açıklamıştır. Bu bağlamda belediyelerin performans esaslı bütçe sistemini kullanmaya devam ettikleri belirtilebilir.

<sup>59</sup> Bektaş, a.g.t., s. 29.

ve etkinliğin sağlanabileceği düşünülmektedir<sup>60</sup>. Ayrıca sözü edilen uygulamanın, elde edilmesi olası kaynaklar doğrultusunda yeni politikalara girilip girilmeyeceğine ilişkin kararların alınmasını kolaylaştıracağı da belirtilebilir. Çünkü söz konusu kaynakların sürdürülen politikalar için gereken tutardan fazla olmasına bağlı olarak yeni politikaların uygulamaya konulması için kaynak ayrılabilir. Aksine kaynakların yetersiz olması nedeniyle söz konusu politikaların ertelenmesi yönünde kararlar alınabilir. Dolayısıyla çok yıllık bütçelemenin her iki durumda da kaynak ve harcama dengesinin kurulmasına olanak sağlayarak mali disiplinin güçlendirilmesine de katkı sunacağı belirtilebilir<sup>61</sup>. Ancak bütçelerin çok yıllık hazırlanması sözü geçen amaçlara ulaşılmasında tek başına yeterli değildir. Gelirlerin ve giderlerin yanında belediyelerin orta vadeli amaçlarının ve önceliklerinin de kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Böylece belirlenen amaçlardan ve önceliklerden yola çıkarak bir mali yılda gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler için gereken finansmanın eşleştirilebileceği ifade edilmektedir. Türkiye’de belediyelerin orta vadeli amaçları ile öncelikleri beş yıl için hazırladıkları stratejik planlarında, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri de söz konusu planların yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarında yer almaktadır<sup>62</sup>. Belediyelerin bütçeleri de performans programlarında belirlenen faaliyetler için tahsis edilen ödenekleri göstermektedir. Dolayısıyla sözü geçen üç ayrı belgenin birbirlerini tamamlayıcı ilişkilerinin, plan-bütçe ilişkisini güçlendirerek kaynakların verimli, tutumlu ve etkin kullanımını destekleyeceği düşünülmektedir<sup>63</sup>. Öte yandan bir mali yılda amaçlar ve öncelikler ile uyumlu şekilde belirlenen faaliyetlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına ilişkin değerlendirmeler ile belediyelerin ilgili yılın sonunda gerçekleşen gelir, gider ve borçlanma tutarları ile güncel borç stokuna ilişkin bilgilere faaliyet raporlarında yer verilmektedir. Mali yılın tamamlanmasının ardından belediye başkanı tarafından hazırlanan raporlar belediye meclisine sunulmaktadır. Meclis de hesap verme

<sup>60</sup> Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, ed. Selami Sezgin vd., Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 2005, s. 52.

<sup>61</sup> Tolga Demirbaş, *Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 63.

<sup>62</sup> Altuğ, Çetinkaya, a.g.e., s. 240.

<sup>63</sup> Recep Emre Eriçok, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Hizmet Harcamalarına İlişkin Karar Alma Süreci”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 222.

sorumluluğunun bir gereği olarak sözü geçen değerlendirmelere ve mali bilgilere ilişkin yerel halk adına denetim yapmaktadır<sup>64</sup>. Söz konusu üç belgenin belirli dönemlerde hazırlanması ve yayımlanması ile mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirileceği<sup>65</sup> ve kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanımına bağlı olarak istikrarlı bir mali yapıya ulaşılabileceği belirtilebilir. Böylece başarılı bütçe yönetiminin desteklenerek karar alıcıların güveninin kazanılacağı ve borçlanma koşullarının iyileştirileceği söylenebilir.

Son olarak performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin de bütçe yönetiminin başarısını destekleyerek belediyelerin borçlanma koşullarını iyileştireceği ifade edilebilir. Aslında bütçe yönetiminin başarısını destekleyeceği belirtilen uygulamalar ile söz konusu bütçe sistemi arasında sıkı bir bağ bulunduğu söylenebilir. Çünkü performans esaslı bütçeleme sisteminin, kamu kaynaklarının belirlenen amaçlar, politikalar ve öncelikler doğrultusunda dağılımını ve kullanımını sağlamaya, performans ölçümü yaparak hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmeye ve elde edilen sonuçları raporlamaya odaklanan bir sistem olduğu ifade edilmiştir. Bu yönüyle stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu söz konusu sistemin üç temel unsuru olarak kabul edilmiştir<sup>66</sup>. Öte yandan tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin performans ölçümünün yapılmasına olanak sağlayan kamu hizmetlerinin maliyetlerine ilişkin bilgileri üreterek, analitik bütçe sınıflandırmasının da gelirlerin toplandıkları kaynakları ve harcamaların yapıldıkları alanları detaylı şekilde göstererek performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliğine katkı sunduğu ifade edilmiştir<sup>67</sup>. Dolayısıyla belediyelerin yöneticileri söz konusu uygulamalar aracılığıyla kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanımı ile istikrarlı ve güvenilir bir mali yapı oluşturarak

---

<sup>64</sup> Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., s. 207.

<sup>65</sup> Stratejik planın belediye başkanı tarafından mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, performans programını da ilgili olduğu mali yılbaşından önce hazırlaması, faaliyet raporunu her yılın Nisan ayı toplantısında belediye meclisine sunması, bütçe kesin hesabını faaliyet raporunda olduğu gibi Nisan ayında meclise sunması ve kesin hesabın Mayıs ayında mecliste görüşülerek karara bağlanması, belediyelerde sözü geçen belgeler için belirlenen süreleri tanımlamaktadır (5393 sayılı Kanun, Madde-41, 56, 64). Bu yönüyle söz konusu sürelerin aynı zamanda işlemsel veya sayısal olmayan kural niteliğini taşıdıkları ifade edilebilir.

<sup>66</sup> Elif Ayşe Şahin, “Türkiye’de Mahalli İdare Bütçeleri ve Sorunları”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 333.

<sup>67</sup> Tolga Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 101, 2016, ss. 18-19.

bütçe yönetiminin başarısını destekleyebilir. Bu şekilde de düşük maliyetler ile borçlanma olanaklarını çoğaltabilirler.

## **II. BELEDİYELERİ BORÇLANMAYA YÖNELTEN FİNANSMAN SORUNLARI**

Türkiye’de belediyelerin borçlanmasında yöneticilerinin aldıkları kararlar kadar merkezi idarenin de yaptığı düzenlemeler ve uyguladığı politikalar ile belirleyici olduğu ifade edilebilir. Söz konusu idarelerin aldıkları kararlar ve düzenlemeler aracılığıyla finansman sorunlarına yol açarak belediyeleri borçlanmaya yönelttikleri düşünülmektedir. Bu doğrultuda her iki idarenin belirleyici olduğu sorunlar ayrı ayrı ele alınarak belediyelerin borçlanma nedenleri açıklanmıştır.

### **A. BELEDİYELERİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU FİNANSMAN SORUNLARI**

Belediyelerin finansman sorunlarına bağlı olarak borçlanma ihtiyaçlarının artmasında yöneticilerin aldıkları kararların belirleyici olduğu düşünülmektedir. Teorik çerçeve ile uyumlu şekilde belediyelerin borçlanmalarına neden olan sorunların mali, politik ve yönetsel kararlardan kaynaklanabileceği söylenebilir. Bu doğrultuda izleyen alt başlıklarda söz konusu sınıflandırma dikkate alınarak Türkiye’deki belediyelerin borçlanma ihtiyacını şekillendiren etkenlere ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

#### ***1. Mali Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar***

Türkiye’de belediyelere ilişkin mali yapının finansman sorunlarına yol açarak borçlanma ihtiyaçlarının oluşumunda ve artışında belirleyici olduğu düşünülmektedir. Belediyelerin mali yapılarına özgü sorunların bütçe dengesizliğinden, yetersiz operasyonel fazladan, yatırımların finansmanından, bütçeden katı nitelikli harcamalara fazla pay ayrılmasından, ihalelerde yaşanan usulsüzlüklerden ve gelirlerin elde edilmiş biçiminden kaynaklandığı belirtilebilir. İzleyen alt başlıklarda söz konusu faktörlerin detaylarına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

##### ***a. Bütçe Açıklarının Süreklilik Kazanması***

Gelirlerin harcamaları karşılama yetersiz kalması nedeniyle bütçenin açık vermesi, belediyelerin borçlanmalarına yol açan finansman sorunlarının başında

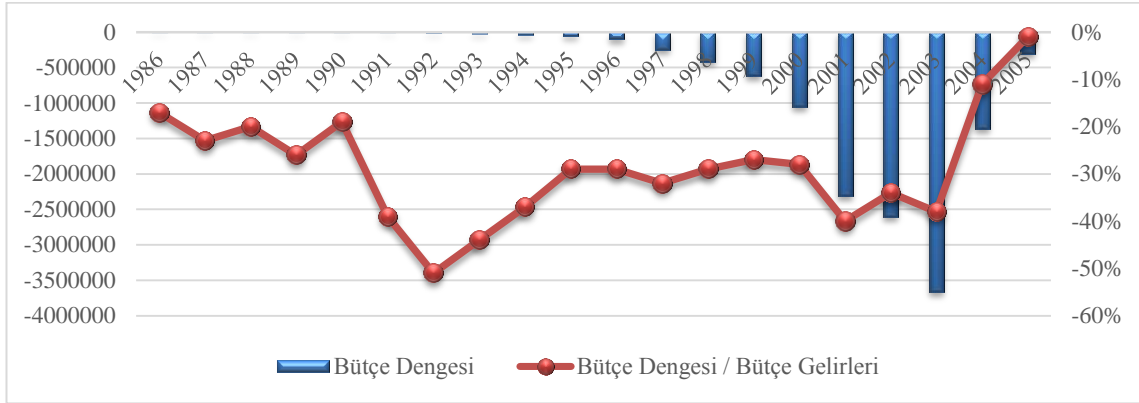
gelmektedir. Belediyelerin hizmetlerini aksatmadan sürdürebilmeleri için harcamalarının gelirlerini aştığı ölçüde ek finansmana ihtiyaç duymaktadırlar. Söz konusu finansman açığı da borçlanma gelirleri ile karşılanmaktadır. Bu açıkların finansmanı için başvuru borçlanma düzeyinin belediyelerin özellikle gelir kapasitesi ile uyumlu olması kabul edilebilir. Ancak söz konusu düzeyin sürdürülebilir olmaktan çıkarak her mali yılda artıp süreklilik kazanması belediyelerin finansman sorunlarının derinleşmesine neden olmaktadır. Nitekim Türkiye'deki belediyelerin bütçelerinin açık vermelerinden kaynaklanan finansman sorunları yıllar boyunca gündemden düşmemiştir. Söz konusu açıkların uzantısı olarak belediyelerin borçlanma ihtiyacındaki artışın önemli boyutlara ulaştığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda yapılan çalışmalarda, 1956-1970 yılları arasında belediyelerin bütçe açığı veya fazlası verdikleri yıl sayısının dengeli (yarı yarıya) olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca ele alınan dönemde bütçe açığının bütçe gelirlerine oranının yalnızca iki yılda (1957 ve 1970) %5'in üzerine çıktığı düşünülerek ve aynı zamanda fazla verilen yıllar da dikkate alınarak söz konusu açığın büyüklüğünün fazla olmadığı söylenebilir<sup>68</sup>. Belediyelerin bütçe açıklarına ilişkin büyüklüklerin 1980'li yılların ortalarına kadar ciddi düzeye ulaşmasa da 1986 yılından itibaren gerek tutar gerekse bütçe gelirlerine oranı açısından hızla artmaya başladığı ve süreklilik kazandığı tespit edilmiştir<sup>69</sup>. Söz konusu açıklara ilişkin tutarların detaylarına Grafik 1'de yer verilmiştir.

Grafik 1'deki veriler doğrultusunda Türkiye'deki belediyelerin bütçe açığı tutarlarının 1986 yılından başlayarak 2003 yılına kadar sürekli arttığı görülmektedir. Söz konusu tutarın, kriz sonrasında kamu kesiminde alınan tasarruf önlemlerinin etkisi ile 2004 ve 2005 yıllarında azaldığı düşünülmektedir. Benzer eğilim bütçe dengesi tutarlarının bütçe gelirlerine oranında da görülmektedir. Belediyelerin bir mali yıldaki borçlanma gereğini de yansıtan söz konusu oranın artarak 1992 yılında bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısına ulaştığı ifade edilebilir. Söz konusu oran, belediyelerin mevcut gelirlerinin yarısı kadar ek finansmana ihtiyaç duydukları anlamına gelmektedir. İzleyen yıllarda düşüşe geçen söz konusu oran 2001 yılında %40 düzeyine ulaşmıştır. Bu oran, 2005 yılında belediyelerin bütçe açığı tutarının önemli ölçüde azalmasına bağlı olarak yaklaşık %-1 düzeyine kadar gerilemiştir.

<sup>68</sup> Mustafa Şener, "Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 5, 1998, s. 9.

<sup>69</sup> Kurtuluş, a.g.e., ss. 154-155; Sakal, a.g.e., s. 128.

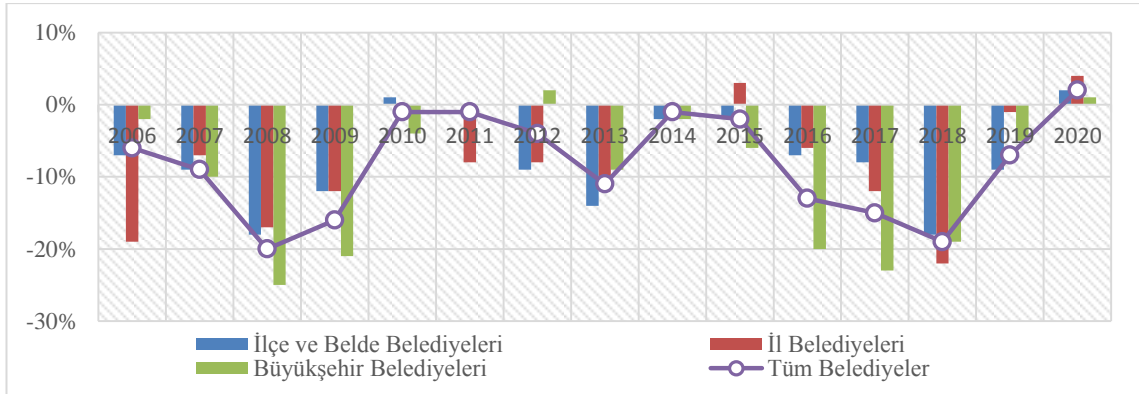
**Grafik 1. Belediyelerin Bütçe Dengeleri ve Bütçe Gelirlerine Oranları (1986-2005)**



**Kaynak:** Kurtuluş (2006: 154-155)'ün Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullandığı tablolardan yola çıkarak 1986-2004 dönemine, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan Kesin Hesaplar'dan da 2005 yılına ilişkin veriler derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur<sup>70</sup>.

İzleyen 2006-2020 döneminde bazı yıllarda sözü edilen oranlar artsa da genel eğilimin tersi yönde olduğu söylenebilir. Söz konusu döneme ilişkin oranlara Grafik 2'de yer verilmiştir<sup>71</sup>.

**Grafik 2. Belediyelerin Bütçe Dengelerinin Gelirlerine Oranı (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>70</sup> Türkiye'de son yirmi yılda para biriminin kullanımında iki önemli değişiklik olmuştur. İlk değişiklik, 01.01.2005 tarihinden başlamak üzere paradan altı sıfır atılması ve Yeni Türk Lirası (YTL)'nin kullanımına geçilmesidir. Ardından 01.01.2009 tarihinde de para biriminden yeni ifadesi kaldırılarak Türk Lirası (TL)'nin kullanımına dönülmüştür. Günümüzde para biriminde altı sıfır olmadan TL'nin kullanımı sürdürülmektedir. Bu nedenle Grafik 1'de 2005 yılı öncesi veriler yer aldığı için tutarların okunmasında altı sıfırlı uygulama ile uyumlu şekilde ifadelerin kullanılması tercih edilmiştir. Örneğin, 1986 yılında belediyelerin bütçesi 156 milyar TL açık vermiştir. Bu tutar günümüzde 156 bin TL olarak okunabilir. Ayrıca belediyelerin bütçe açığı ilk defa 1990 yılında 1 trilyon TL'nin (günümüzde 1 milyon TL), 2000 yılında da 1 katrilyon TL'nin (günümüzde 1 milyar TL) üzerine çıktığı örnek olarak verilebilir.

<sup>71</sup> Belediyelerin bütçe dengelerinin iki ayrı tabloda ele alınmasının üç temel gerekçesi vardır. Birinci gerekçeyi, 2006 yılından başlayarak analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesi oluşturmaktadır. İkincisi, para biriminde yapılan değişim nedeniyle oluşabilecek karışıklığın önlenmek istenmesidir. Üçüncüsü de belediye türlerine göre detaylı verilere ulaşılabilmesidir.

Grafik 2'deki oranların neredeyse tamamının negatif değer almaları, her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamında bütçe açığı verildiğini ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacının süreklilik kazandığını göstermektedir. Her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamına ilişkin verilerde 2008-2009, 2012-2013 ve 2016-2017-2018 yılları dikkat çekmektedir. Çünkü söz konusu yıllarda belediyelerin bütçe dengelerinin bütçe gelirlerine oranları artmıştır. Bu artışta 2009, 2014 ve 2019 yıllarında gerçekleştirilen mahalli seçimlerin etkili olduğu düşünülmektedir. 2007-2008 yıllarında yaşanan artışta, küresel krizin belediyelerin mali yapıları üzerinde doğurduğu olumsuz etkilerden de bahsedilebilir. Aslında belediyelerin bütçe açıklarında yaşanan artışın birçok etkene bağlı olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle belediyelerin yıllar itibariyle bütçe açığı vermeleri bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Bu sonucun ortaya çıkmasında merkezi idare düzeyinde yapılan ve belediyelerin mali yapısı üzerinde etki doğuran düzenlemelerin belirleyici olduğu gibi belediyelerin yöneticilerinin aldıkları kararların da etkili olduğu bilinmektedir<sup>72</sup>. Vergilendirme yetkisinin tanınmamasına bağlı olarak belediyelerin öz gelir yaratma kapasitelerinin sınırlandırılması, belediyelerin sayısını artırarak genel bütçe vergi geliri tahsilatından belediye başına düşen payların azaltılması, yöneticilerin kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerini gözetmemeleri, yeterli düzeyde gelir toplayamamaları veya gelirlerin toplanmasında isteksiz davranmaları bütçe açıklarının oluşmasında etkisi bulunan faktörler arasında sıralanabilir<sup>73</sup>. Ayrıca kent nüfusunda yaşanan hızlı artışa<sup>74</sup> bağlı olarak belediyelerin sorumluluğunda olan altyapı ve üstyapı hizmetlerine yönelik taleplerin artmasının da bütçe dengelerinin bozulmasına zemin hazırladığı belirtilebilir<sup>75</sup>. Bu tür faktörler bütçe gelirleri ile harcamaları üzerinde doğrudan etki yaratarak belediyelerin bütçe açığı vermelerine yol açmaktadırlar. Gelirlerin giderleri karşılayamaması nedeniyle oluşan açıkların kapatılarak hizmetlerin sürekliliğinin sağlanması için de borçlanma gelirlerine duyulan ihtiyaç artmaktadır. Bu yönüyle bütçe

<sup>72</sup> Söz konusu faktörlere ilişkin detaylara izleyen başlıklarda yer verilecek olsa da doğrudukları sonucun netleştirilebilmesi için kısa açıklamaların yapılması tercih edilmiştir.

<sup>73</sup> Falay, a.g.m., s. 5.

<sup>74</sup> TÜİK tarafından yapılan nüfus sayımları dikkate alınarak 1950 yılında toplam nüfusun %25'inin kentlerde yaşadığı tespit edilmiştir. Bu oranın yıllar ilerledikçe sürekli artarak 1970 yılında %38,5'e, 1980 yılında %44'e, 1990 yılında %59'a, 2000 yılında %65'e, 2010 yılında %76'ya ve 2020 yılında da %93 düzeyine ulaştığı tespit edilmiştir (TÜİK-Şehir-Köy Nüfus Oranı, 2021).

<sup>75</sup> Ahmet Kesik, Hakan Tokaç, Mustafa Burak Şener, "Borçlanma ve Mali Yönetim", *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye'ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 266; Şener, a.g.m., s. 8.



açıklarının bir sonuç olduğu kadar, belediyelerin borçlanma ihtiyacını artıran bir neden olduğu da belirtilebilir.

*b. Yatırımların Finansmanı İçin Yeterli Düzeyde Operasyonel Fazla Yaratılamaması*

Mahalli düzeyde gerçekleştirilen yatırımlara ilişkin harcamalar ülkelerin mahalli idarelerinin bütçelerinin önemli kısmını oluşturmaktadır. Süreleri ve faydaları birden fazla yıla yayılan yatırımların bir mali yıla sığdırılmaları rasyonel olmadığı gibi çoğu zaman olanaklı da görülmemektedir. Çünkü yatırımların finansmanının bir mali yılın bütçe ödenekleri ile karşılanmasının, diğer hizmetler için gereken ödeneklerin yetersiz kalmasına bağlı olarak kaynak tahsisi sorunlarının doğmasına neden olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin yatırımlarının finansmanında borçlanma gelirlerinin kullanılmasının akla daha uygun olduğu ifade edilmektedir<sup>76</sup>. Nitekim Türkiye’de de kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran süreçte yerleşmenin güçlendirilmesinin bir uzantısı olarak görevleri gittikçe artan belediyelerin bütçelerinde başlıca harcama türü olan yatırımların finansmanında büyük ölçüde borçlanmaya başvurulduğu bilinmektedir<sup>77</sup>.

Türkiye’de yerleşme eğilimlerinin güçlendirilmesi kadar kentsel nüfusta yaşanan hızlı artış da belediyelerin yatırımlarının artmasındaki başlıca etkenler arasında yer almaktadır. Söz konusu artışa bağlı olarak kentlerdeki kalabalıklaşmanın artması, altyapı ve üstyapı yatırımlarına ilişkin taleplerin genişlemesine yol açmıştır. Bu doğrultuda vatandaşlara sağlıklı ve geniş olanakları bulunan bir yaşam alanı sunulması ve vatandaşların kentlerde yaşamaktan dolayı hissettikleri memnuniyet düzeylerinin korunması ve artırılması için çeşitli alanlarda yatırımlar gerçekleştirilmektedir<sup>78</sup>. Şehir içi yolların, meydanların, su ve kanalizasyon şebekelerinin, parkların, köprülerin ve raylı sistemlerin yapımı, bakımı ve onarımına ilişkin temel kentsel altyapı yatırımları, nazım ve imar planlarının yapımına ilişkin projeler, hal ve pazar yerlerinin açılması gibi ekonomik nitelikteki ve kütüphane, sağlık tesisi veya spor alanı yapılması gibi sosyal ve

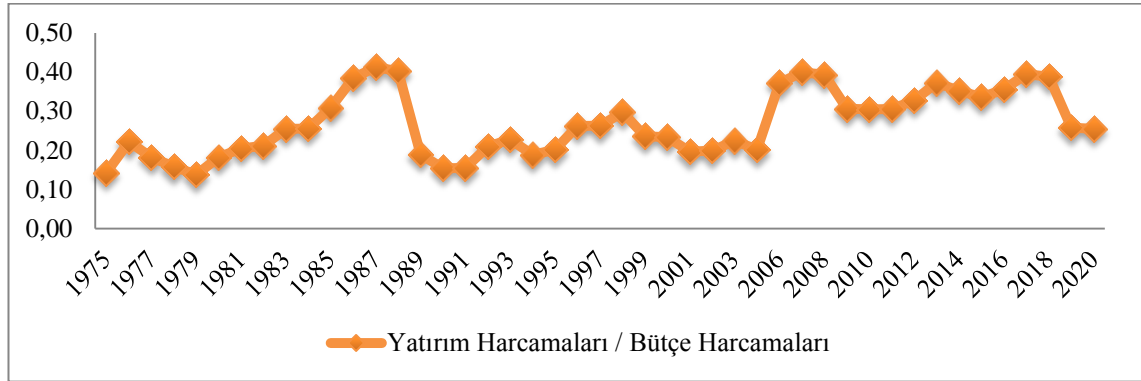
<sup>76</sup> Swianiewicz, a.g.e., ss. 6-7; Bali, a.g.e., ss. 151-152.

<sup>77</sup> Uğur Yıldırım, Yücel Ayriçay, “Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 2, 2007, s. 21.

<sup>78</sup> Kesik, Tokaç, Şener, a.g.e., s. 266; Bali, a.g.e., s. 149.

kültürel nitelikteki yatırımlar söz konusu alanlar arasında sıralanabilir<sup>79</sup>. Söz konusu yatırımların artışına ve kaliteli şekilde sürdürülmelerine ilişkin beklentilerin yükselmesine bağlı olarak belediyelerin yatırım maliyetlerinde artış yaşanmıştır. Bu artış da harcamalara yansiyarak belediyelerin bütçeleri içerisindeki paylarının artmasına yol açmıştır. Söz konusu artışa ilişkin verilere Grafik 3'te yer verilmiştir.

**Grafik 3. Belediyelerin Yatırım Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (1975-2020)**



**Kaynak:** Kurtuluş (2006: 154)'un Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullanarak oluşturduğu tablo ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan verilerden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 3'teki veriler dikkate alınarak belediyelerin yatırım harcamalarının bütçe harcamalarına oranlarının inişli çıkışlı bir seyri olduğu görülse de ele alınan zaman serisi sonunda arttığı tespit edilmiştir. Bu serinin ilk yılında %14 düzeyinde gerçekleşen söz konusu oran özellikle 1981 yılından başlayarak %20'nin üzerine çıkmıştır. Ardından 1987 ve 1988 yıllarında %40 düzeyine ulaşan oran 1990 ve 1991 yılında keskin düşüş göstererek %15 düzeyine inmiş ve izleyen yıllarda tekrar artarak %20 düzeyini aşmıştır. Söz konusu oran, kamu mali yönetimi reformunun yasal düzenlemeler doğrultusunda belirginleştiği ve kurumsallaştığı 2000'li yıllarda %20 düzeyinin altına düşmemiştir. Ayrıca 2006 yılından başlayarak on üç yıl boyunca %30 düzeyinin üzerinde kaldıktan sonra 2019 ve 2020 yıllarında %25 düzeyine gerilediği de vurgulanabilir. Dolayısıyla Türkiye'de belediyelerin yatırım harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki payının son kırk beş yıllık dönemde arttığı ve ele alınan sürecin son on beş yılında da harcamaların yaklaşık üçte birini oluşturduğu söylenebilir. Bu yönüyle yatırım harcamalarının ulaştığı büyüklük dikkate alınarak belediyelerin bütçe

<sup>79</sup> Belma Üstünişik, *Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1983, ss. 36-37.

açıklarının oluşumundan kaynaklanan borçlanma ihtiyacının başlıca etkenlerinden biri olduğu düşünülebilir. Ancak sözü edilen kentleşme ve nüfus artışına bağlı olarak kentlerde yatırımların ve borçlanma ihtiyacının artması bir sorunun aksine bir gerekliliktir. Dolayısıyla yatırımların finansmanında kullanılabilir yeterli düzeyde operasyonel fazla yaratılamamasının asıl sorun olduğu belirtilebilir.

Operasyonel denge tutarları, öz gelirler<sup>80</sup> ile genel bütçeden alınan payların toplanması ile elde edilen operasyonel gelirlerden, toplam cari harcamaları<sup>81</sup> ifade eden operasyonel harcamalar çıkarılarak hesaplanmaktadır. Belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının azaltılması için söz konusu tutarların, borçlarının yıllık anapara ve faiz ödemeleri ile yatırım harcamalarını olabildiğince karşılayacak şekilde aşması beklenmektedir. Böylece belediyelerin borçlara ilişkin yükümlülüklerini ve çoğunlukla borçlanma gelirleri ile finanse edilen yatırımları için yeni kaynak arayışına ihtiyaç duymayacakları düşünülmektedir<sup>82</sup>. Bu bağlamda belediyelerin operasyonel açık verdikleri kadar yıllık borçlanma yükümlülükleri ile yatırım harcamalarını finanse edebilecek ölçüde operasyonel fazla yaratamamalarının da borçlarının artmasına neden olabileceği söylenebilir. Kurtuluş (2006), bir belediyenin operasyonel denge tutarını hesaplayabilmek için şu formülü kullanmıştır:

$$OD = (ÖG - OH) + GBVP$$

Söz konusu formülde OD operasyonel dengeyi, ÖG öz gelirleri, OH operasyonel harcamaları ve GBVP de genel bütçe vergi paylarını temsil etmektedir. Bu doğrultuda Kurtuluş (2006), ilk olarak öz gelirlerden operasyonel harcamaları çıkararak birincil (operasyonel) denge tutarına ulaşmıştır. Ardından da söz konusu tutara, belediyelerin genel bütçeden aldıkları payları ekleyerek operasyonel dengeye ulaştığını

---

<sup>80</sup> 2020 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda belediyelerin öz gelirlerinin, analitik bütçe sınıflandırması bileşenlerinden biri olan ekonomik sınıflandırma ile uyumlu şekilde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile alınan her türlü yardım ve bağış dışında kalan gelirlerin tamamından oluştuğu ifade edilmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: 88). Bu kapsamda belediyelerin öz gelirlerinin, vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylardan merkezi idare vergi gelirlerinden çıkarılarak elde edilen gelirler, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilat kalemlerinin toplamından oluştuğu belirtilebilir.

<sup>81</sup> Daha önce de belirtildiği gibi toplam cari harcamalar, sosyal güvenlik dâhil olacak şekilde personel için yapılan ödemeler, mal ve hizmet alımları, faiz giderleri ve cari transferler hesaplarının toplamından oluşmaktadır.

<sup>82</sup> Benito, Bastida, a.g.m., ss. 495-496.

belirtmiştir<sup>83</sup>. Bu hesaplardan yola çıkarak belediyelerin operasyonel fazlalarının 1980'li yıllardan itibaren artmaya başladığını ifade etmiştir. Ancak yaratılan fazlanın tümünün belediyelerin borç ödemelerini ve yatırımlarını finanse etmek için yeterli olmadığını tespit etmiştir. Ayrıca söz konusu fazlanın artışında belediyelerin öz gelirlerinin artmasının etkili olduğunu düşünse de genel bütçeden aldıkları payların esas belirleyici olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu yönüyle operasyonel fazlanın oluşmasının, genel bütçe paylarına ilişkin oranların belirlenmesinde ve gerektiğinde söz konusu paylardan kesinti yapılmasında düzenleme yetkileri bulunan merkezi idare kararlarına veya merkezi bütçeyi etkileyen dış şoklara karşı duyarlılığının arttığı belirtilebilir<sup>84</sup>. Söz konusu çalışma kapsamında 2006 yılına kadar geçen süreç dikkate alınmıştır. Dolayısıyla kullanılan formüle bağlı kalarak 2006 yılında uygulamaya başlanan analitik bütçe sınıflandırması doğrultusunda belediyelerin operasyonel fazlalarının hesaplanması ve borçlanmalarına ilişkin çıkarımların yapılması olanaklıdır<sup>85</sup>. Aşağıda yer verilen tablo ve grafikler ile üç farklı belediye türü dikkate alınarak operasyonel dengeler hesaplanmış ve yatırım harcamaları ile karşılaştırılmıştır.

Belirtilen formül doğrultusunda hesaplanan büyükşehir belediyelerinin operasyonel dengeleri Tablo 4'te gösterilmiştir. Söz konusu tabloda ulaşılan tutarlar dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin her yılda fazla verdiği görülmektedir. Ayrıca verilen fazla tutarlarının yıllar itibarıyla genel eğiliminin artış yönünde olduğu söylenebilir. Aynı zamanda söz konusu tutarlar, operasyonel fazlaların oluşmasında özellikle büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların belirleyici olduğunu göstermektedir. Bu yönüyle 2006 yılı öncesi dönem için geçerli olan durumun sonrasında da sürdüğü belirtilebilir.

---

<sup>83</sup> Aslında operasyonel denge tanımında, gelirlerden harcamaların çıkarılacağı ifade edilmiştir. Ancak Kurtuluş (2006) tarafından kullanılan denklemde ilk olarak operasyonel gelirlerden operasyonel harcamaların çıkarıldığı, ardından da genel bütçeden aktarılan payların eklendiği görülmektedir. Her iki denklemde de sonuçlar aynı çıkmaktadır. Ancak Kurtuluş (2006)'un kullandığı tanımda, operasyonel fazlaların yaratılması için genel bütçeden aktarılan payların etkileri net şekilde görülmektedir. Bu nedenle söz konusu denklemin kullanılması tercih edilmiştir.

<sup>84</sup> Kurtuluş, a.g.e., ss. 16-22.

<sup>85</sup> Analitik bütçe sınıflandırmasında belediyelerin ödedikleri yıllık borç anapara tutarlarının yer almaması 2006 yılı sonrası için önemli bir kısıttır. Bu nedenle yalnızca operasyonel fazlanın yatırım harcamaları toplamını karşılayıp karşılayamadığı hesaplanmıştır.

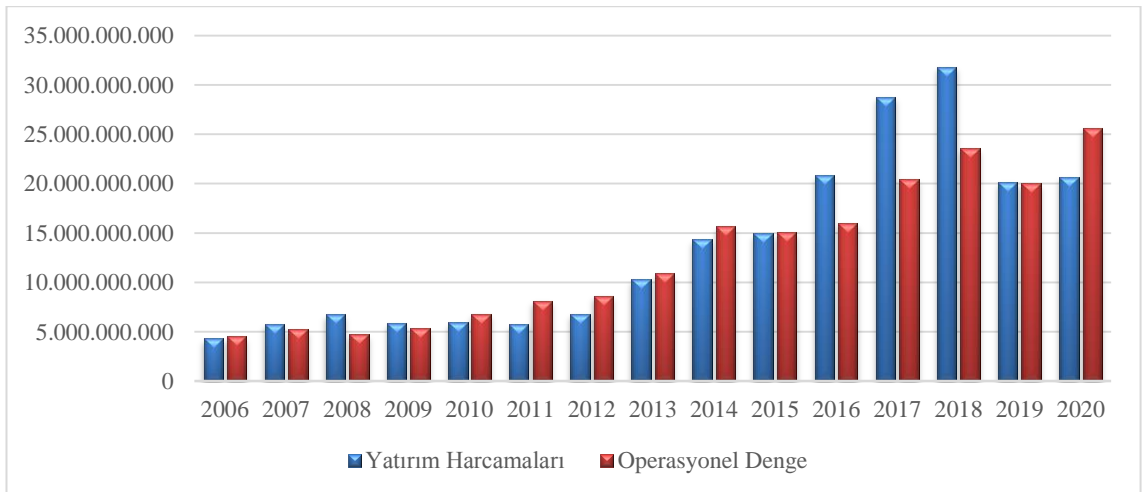
**Tablo 4. Büyükşehir Belediyelerinin Operasyonel Dengeleri (2006-2020)**

Yıllar	Öz Gelirler	Operasyonel Harcamalar	GBVP	Operasyonel Denge
2006	3.358.259.000	3.620.933.000	4.817.522.000	4.554.848.000
2007	4.025.624.000	4.145.125.000	5.384.422.000	5.264.921.000
2008	3.567.916.000	5.125.738.000	6.292.216.000	4.734.394.000
2009	4.838.110.000	5.986.113.000	6.473.072.000	5.325.069.000
2010	4.650.915.000	6.495.499.000	8.636.472.000	6.791.888.000
2011	5.224.550.000	7.328.068.000	10.256.767.000	8.153.249.000
2012	5.304.191.000	8.538.474.000	11.874.411.000	8.640.128.000
2013	6.629.655.000	9.679.850.000	13.952.531.000	10.902.336.000
2014	9.764.184.000	14.021.458.000	19.911.610.000	15.654.336.000
2015	8.004.780.000	17.825.237.000	24.894.872.000	15.074.415.000
2016	9.272.900.000	21.684.109.000	28.382.500.000	15.971.291.000
2017	12.624.482.000	25.469.227.000	33.309.105.000	20.464.360.000
2018	14.069.647.000	30.746.015.000	40.206.298.000	23.529.930.000
2019	13.493.668.000	35.943.811.000	42.497.886.000	20.047.743.000
2020	11.163.451.000	38.542.887.000	53.012.619.000	25.633.183.000

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları (2006-2020)'nda ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin operasyonel fazla vermeleri kadar söz konusu fazlanın belediyelerin yatırım harcamalarını finanse edip edemediği de önemlidir. Bu nedenle Grafik 4'ün oluşturulmasına ihtiyaç duyulmuştur.

**Grafik 4. Büyükşehir Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020)**



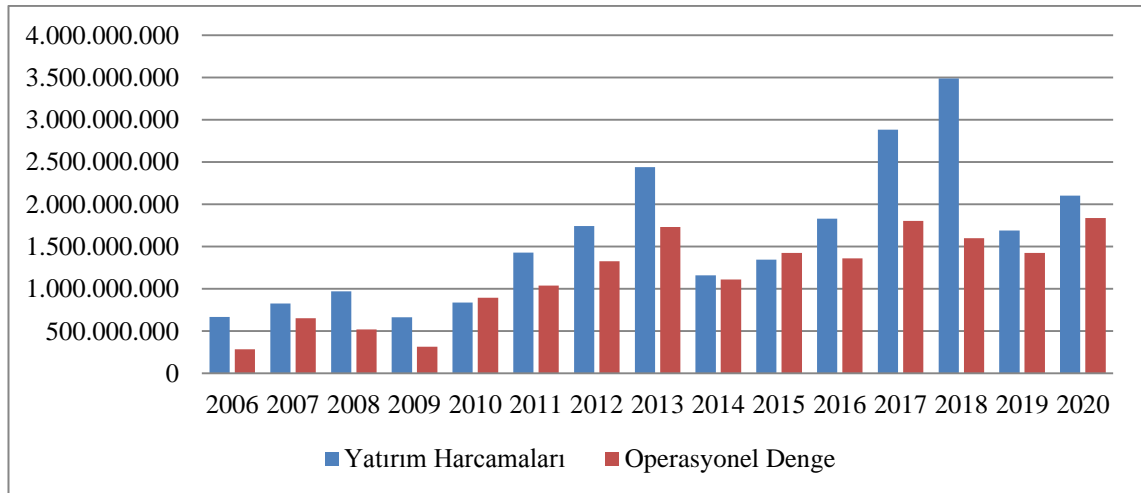
**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 4'teki veriler, ele alınan yılların yedisinde operasyonel fazlaların yatırım harcamalarını aşamadıklarını göstermektedir. Bu yönüyle söz konusu yıllarda büyükşehir belediyelerinin operasyonel fazla vermelerinin yeterli olmadığı, başlıca borçlanma gerekçelerinden olan yatırımlar için borçlanmayı sürdürdükleri belirtilebilir. Aksine geri kalan sekiz yılda operasyonel fazla tutarlarının yatırım harcamalarını aştığı saptanmıştır. Söz konusu yıllarda belediyelerin genel bütçeden aldıkları payların fazlanın oluşumunda belirleyici oldukları bilinmektedir. Dolayısıyla öz gelirlerin öncülük ettiği operasyonel fazla tutarlarından bahsedilememektedir. Ancak yine de operasyonel fazla verilmesi ile borçlanma ihtiyacının azaltılabileceği düşünülmektedir.

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin dışında kalan il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerine ilişkin operasyonel denge verilerine de Grafik 5'te ve Grafik 6'da yer verilmiştir.

Grafik 5'te büyükşehir belediyelerinde ulaşılan sonuçların aksine il belediyelerinde yalnızca iki yılın (2010 ve 2015) operasyonel fazla tutarlarının yatırım harcamalarını aştığı görülmektedir. Geri kalan on üç yılda ise il belediyelerinde yatırımların finansmanı için sözü edilen fazlaların yeterli olmamalarından dolayı belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının arttığı söylenebilir.

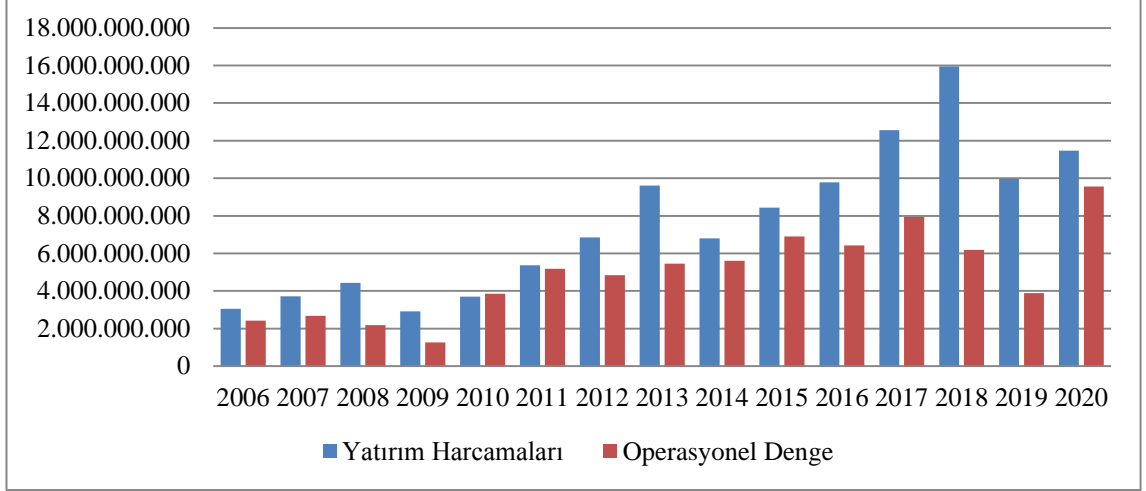
**Grafik 5. İl Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin dışında kalan ilçe ve belde belediyelerinin tutarlarının karşılaştırması da Grafik 6'da yapılmıştır.

**Grafik 6. İlçe ve Belde Belediyelerinin Operasyonel Dengelerinin Yatırım Harcamaları ile Karşılaştırılması (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 6'daki verilerden yola çıkarak 2010 yılının dışında kalan on dört yılda ilçe ve belde belediyelerinin operasyonel fazlalarının yatırım harcamalarını aşamadıkları tespit edilmiştir. Elde edilen sonucun il belediyeleri açısından yapılan tespite oldukça yakın olduğu belirtilebilir. Dolayısıyla ilçe ve belde belediyelerinin de yatırım harcamalarının finansmanının bir kısmını da olsa yarattıkları operasyonel fazla ile sağlayamadıkları ifade edilebilir. Bu doğrultuda söz konusu belediyelerin yatırımları için gereken borçlanma ihtiyaçlarının arttığı belirtilebilir.

Kullanılan verilerden yola çıkarak Türkiye'de belediyelerin yatırım harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki payının son kırk beş yıllık dönemde arttığı ve ele alınan sürecin son on beş yılında da harcamaların yaklaşık üçte birini oluşturduğu söylenebilir. Bu yönüyle yatırım harcamalarının ulaştığı büyüklük dikkate alınarak belediyelerin bütçe açıklarının oluşumundan kaynaklanan borçlanma ihtiyacının başlıca etkenlerinden biri olduğu düşünülebilir. Özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile desteklenen operasyonel fazlaların belediyelerin yatırım harcamalarının finansmanında yetersiz kalması, yatırımlardan kaynaklanan borçlanma ihtiyacının göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin teleferik, metro veya şehir içi raylı ulaşım sistemlerine ilişkin yatırım projelerinin finansmanının merkezi idare tarafından üstlenilmesi karşılığında söz konusu paylardan kesinti yapılması da bütçe gelirlerinin ve operasyonel fazlalarının azalmasına

neden olmaktadır<sup>86</sup>. Dolayısıyla belediyeler yeni yatırım projelerinin finansmanı için ihtiyaç duydukları kaynakları yeniden borçlanarak elde edebilmektedirler. Bu yönüyle de yatırımların belediyelerin borçlanmasına yol açtığı belirtilebilir.

### *c. Katı Harcama Yapısının Doğurduğu Tehditler*

Vergilendirme yetkilerinin bulunmamasından dolayı gelir yaratma olanakları kısıtlanan belediyelerden, sınırlı kaynaklarını harcama türleri arasında rasyonel şekilde dağıtmaları beklenmektedir. Böylece hizmetlerin sürdürülmesinde bütçe gelirlerinin yeterli olacağı veya borçlanma ihtiyacının düşük düzeyde kalacağı düşünülmektedir. Belediyeler açısından söz konusu dağılımın rasyonel olmasından anlaşılan da kaynakların önemli kısmının yöneticilerin ayarlama ve değişiklik yapma olanaklarının kısıtlı olduğu harcama türlerine tahsis edilmemesine özen gösterilmesidir. Personel harcamaları, sosyal güvenlik prim ödemeleri ve faiz harcamaları söz konusu harcama türleri arasında sıralanabilir. Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında sözü edilen üç harcama türüne de cari harcamalar grubunda yer verilmiştir. Dolayısıyla kaynakların çoğunluğunun cari harcamalara tahsis edilmesinin etkin dağılımı yansıtmayacağı kabul edilmiştir. Çünkü söz konusu dağılıma bağlı olarak makroekonomik ve yerel kalkınmayı destekleyici yatırımlara ayrılan kaynakların azalacağı ve mahalli sorunların artacağı düşünülmektedir<sup>87</sup>. Öte yandan belirtilen üç harcama türünün bütçe harcamaları içerisindeki paylarının yükselmesi ile olası şoklar (ekonomik kriz, pandemi, doğal afet gibi) karşısında yöneticilerin hareket alanlarının daralacağı ifade edilmektedir<sup>88</sup>. Çünkü daha önce de vurgulandığı gibi söz konusu harcamaların kurumsal veya yasal yükümlülüklerden doğmasından dolayı istenen her anda azaltılması olanaklı olmamaktadır. Bu nedenle söz konusu harcamalar yazında katı nitelikteki harcamalar şeklinde tanımlanmışlardır<sup>89</sup>.

Katı nitelikteki harcamaların bütçe harcamalarına oranlarının düşük olması gerektiği savunulsa da Türkiye'deki belediyelerin görünümünün tersi yönde olduğu

<sup>86</sup> İsmail Köksal, M. Burak Şener, Osman B. Bal, "Mahalli İdarelerin Genel Bütçe Vergi Gelir Paylarından Yapılan Kesintilerde Karşılaşılan Problemler ve Uygulama Önerileri", *Kamu Borç Yönetimi Raporu*, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, ss. 51-52.

<sup>87</sup> Özhan Çetinkaya, "Türkiye'deki Belediyelerin Nüfus Büyüklüğüne Göre Harcama ve Gelir Yapılarının İncelenmesi ve Bu Yapının Etkin Kaynak Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 59, Sayı: 4, 2004, s. 57.

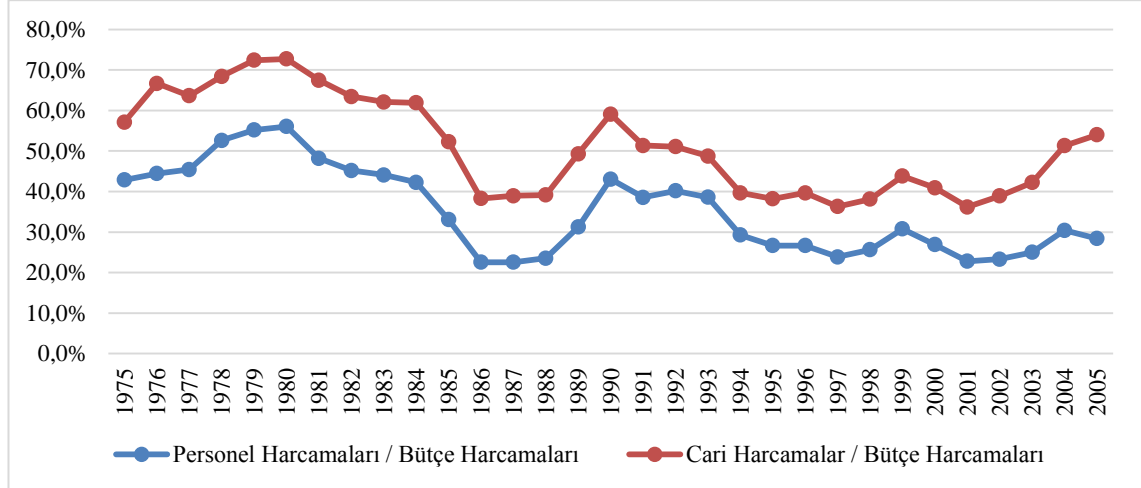
<sup>88</sup> Çebi, a.g.m., s. 4.

<sup>89</sup> Munoz, Olaberria, a.g.e., s. 3.



tespit edilmiştir. Söz konusu görünümün özellikle cari harcamaların önemli bileşeni olan personel harcamaları yönüyle öne çıktığı belirtilebilir. Bu görünüme ilişkin verilere Grafik 7’de yer verilmiştir.

**Grafik 7. Belediyelerin Cari ve Personel Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (1975-2005)**



**Kaynak:** Kurtuluş (2006: 154)'un Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullandığı tablodan yola çıkarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 7'deki verilerden yola çıkarak personel harcamalarının bütçe harcamalarına oranlarının ele alınan sürecin başında yüksek olduğu ifade edilebilir. Nitekim 1975 yılında yaklaşık %43 düzeyindeki söz konusu oran izleyen yıllarda artarak 1980 yılında %56 düzeyine yükselmiştir. Ardından 1980'li yıllar ile birlikte düşüşe geçerek 1988 yılında yaklaşık %23 düzeyine inmiştir. Söz konusu oran, hızlı şekilde artarak 1990 yılında %43 düzeyine ulaştıktan sonra 1990'lı yılların sonunda %31 düzeyine, 2000'li yılların başında da yaklaşık %23'e kadar gerilemiştir. Ardından son iki yılda tekrardan artarak %28 düzeyine ulaşmıştır. Personel harcamalarının bütçe harcamalarına oranlarını gösteren seri ile cari harcamaların bütçe harcamalarına oranlarını gösteren serinin iniş ve çıkış dönemlerinin birbirlerine oldukça benzediği belirtilebilir. Personel harcamalarının dışında başka bileşenlerinin de bulunmasından dolayı cari harcamalara ilişkin oranların daha fazla olduğu görülmektedir. Bu yönüyle her iki serinin görünümünü dikkate alarak personel harcamalarının cari harcamadaki değişimin esas belirleyicisi olduğu belirtilebilir. Nitekim Türkiye'de belediyeler, katı nitelikteki harcamalarının başlıca bileşenini oluşturan cari harcamaların bütçe harcamaları içerisindeki paylarının fazla olması yönüyle çeşitli çalışmalarda tartışma

konusu yapılmıştır. Şener (1998), cari harcamalarının bütçe harcamalarına oranlarının oldukça yüksek olmasını, belediyelerin bütçe açıklarının artmasına yol açan başlıca finansman sorunlarından biri olarak değerlendirmiştir. Ayrıca cari harcamalarının yaklaşık %60'ını da personele ödenen maaşların ve ücretlerin oluşturduğunu vurgulamıştır<sup>90</sup>. Kurtuluş (2006), cari harcamalara ilişkin oranların büyüklüğünün, operasyonel fazla tutarlarının artırılması için bir engel oluşturduğunu ifade etmiştir. Çünkü söz konusu oranların büyüklüğünün, yatırımcı idareler olarak tanımlanan belediyelerin yüksek maliyetler ile çalıştığı anlamına geldiğini belirtmiştir<sup>91</sup>. Çetinkaya (2004) da belediyelerin nüfus büyüklükleri doğrultusunda mali yapılarını incelediği çalışmasında, özellikle küçük belediyelerde ihtiyaç fazlası personel istihdamından dolayı cari harcamaların bütçe harcamaları içerisindeki paylarının oldukça yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca 1580 sayılı Belediye Yasası'nda personel harcamalarının gelir toplamının %30'unu aşamayacağına ilişkin hükme uyulmamasının da belediyelerin harcama yapıları açısından dikkat çekici olduğunu vurgulamıştır<sup>92</sup>. Bu yönüyle cari harcamaların oranlarının yüksek oluşunun, verimsiz ve etkinsiz çalışmanın göstergesi olmanın ötesinde bütçe açıklarının artmasına ve operasyonel fazla tutarlarının artırılamamasına yol açarak belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarını artırdıkları söylenebilir.

Belediyelerin cari harcamalarının bütçe harcamalarına oranlarının 2006 yılından başlayarak gösterdiği değişim de Grafik 8'deki verilerden yola çıkarak değerlendirilmiştir. Bu dönemde üç belediye türünün de verilerine ulaşılması cari harcamalara<sup>93</sup> ilişkin daha detaylı bir değerlendirme yapılmasını olanaklı kılmaktadır.

Grafik 8'deki verilerden yola çıkarak ele alınan dönemde belediyelerin tamamında cari harcamaların bütçe harcamalarına oranlarının artarak yaklaşık %70 düzeyine ulaştığı belirtilebilir. Söz konusu oranın, 2006 yılında yaklaşık %60 olarak gerçekleşmesinin ardından yalnızca 2020 yılında yaklaşık %70 düzeyine ulaşmıştır. Arada kalan yıllarda ortalama %62 düzeyinde kalmıştır. Bu yönüyle 2006 yılını izleyen süreçte belediyelerin cari harcamalarının bütçe harcamalarının yaklaşık üçte ikisini

---

<sup>90</sup> Şener, a.g.m., s. 10.

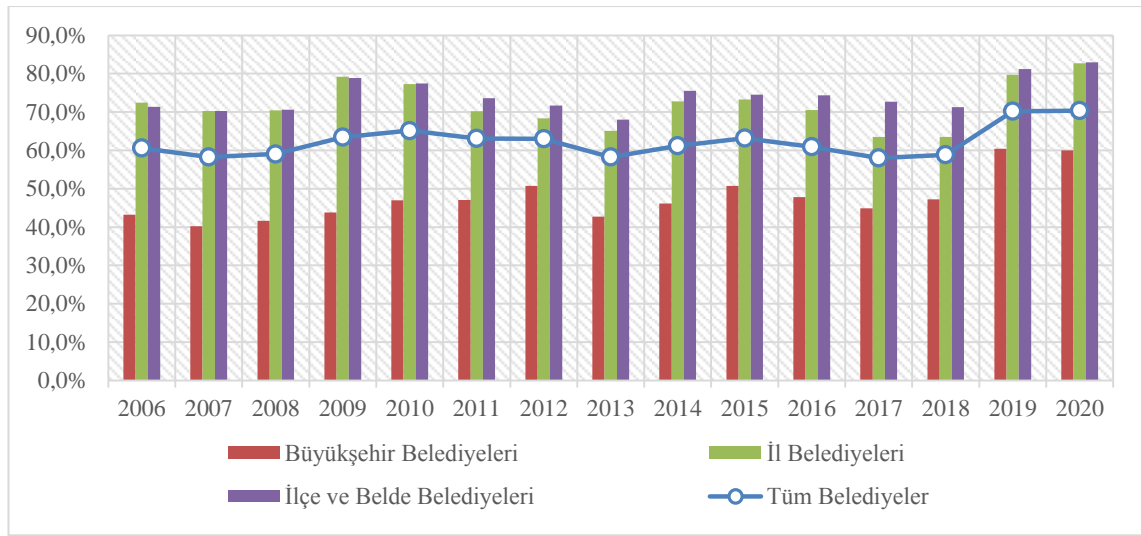
<sup>91</sup> Kurtuluş, a.g.e., s. 22.

<sup>92</sup> Çetinkaya, "Türkiye'deki Belediyelerin Nüfus Büyüklüğüne ...", a.g.m., ss. 74-75.

<sup>93</sup> Analitik bütçe sınıflandırması kapsamında personel harcamaları, SGK devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamalar, faiz harcamaları ve cari transferlere ilişkin tutarlar toplam cari harcamaları oluşturmaktadır.

oluşturduğu belirtilebilir. Belediyeleri üç gruba ayırarak bakıldığında, 2006 yılında büyükşehir belediyelerinin bütçe harcamalarının yaklaşık %43'ünü oluşturan cari harcamaların 2020 yılında %60 düzeyine ulaştığı saptanmıştır. İl belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri cari harcamaların bütçe harcamalarına oranları açısından birbirlerine yakın düzeydedirler. Ele alınan dönemin başında her iki belediye türünde de bütçe harcamalarının yaklaşık dörtte üçünü oluşturan cari harcamalar, 2020 yılında daha da artarak yaklaşık %83 düzeyine ulaşmıştır.

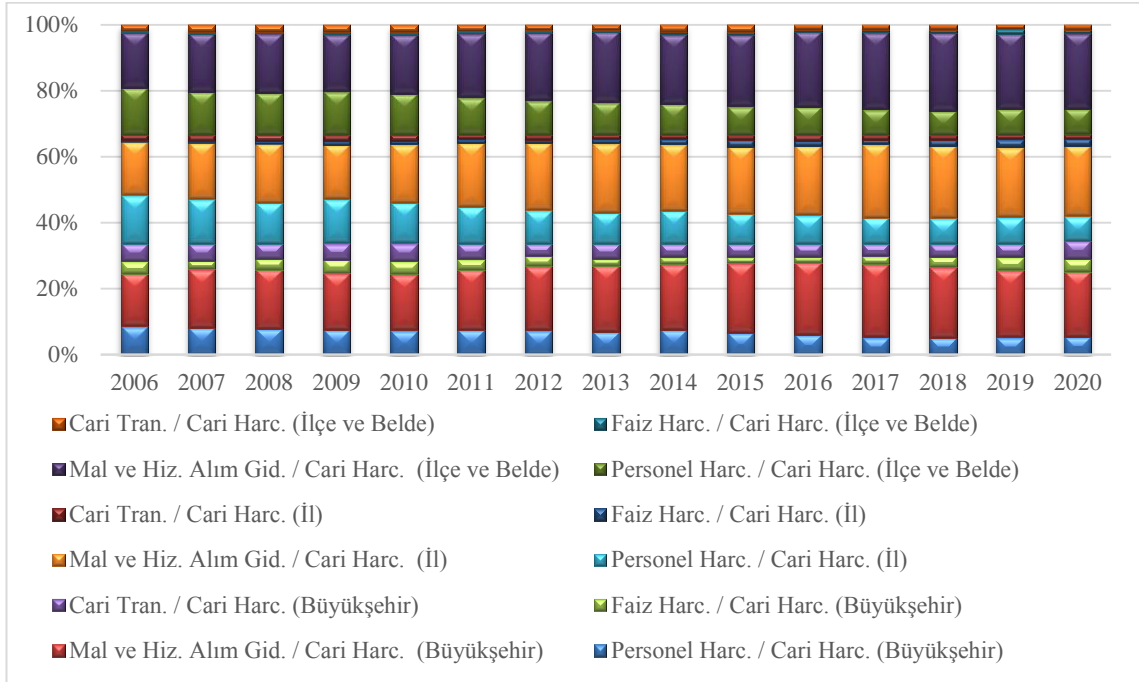
**Grafik 8. Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamalarının Bütçe Harcamalarına Oranı (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Cari harcamaların ulaştıkları büyüklüklerin önemli olduğu düşünülse de başlı başına bir anlam ifade etmediklerinin de vurgulanması gerekmektedir. Katı nitelikteki harcamaların borçlanma ihtiyacı ile ilişkisinin kurulmasına yönelik cari harcamaları bileşenlerine ayırarak değerlendirme yapılmasının daha doğru sonuçlar vereceği düşünülmektedir. Söz konusu değerlendirmenin yapılabilmesi için de Grafik 9'da yer alan verilerden yararlanılmıştır.

**Grafik 9. Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamaların Bileşenleri (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Her bir belediye türünün cari harcamalarının türlerine göre dağılımları Grafik 9'da gösterilmiştir. Söz konusu grafikte yer alan verilerden yola çıkarak her üç belediye türünde de mal ve hizmet alımı için yapılan giderlerin cari harcamaların başlıca bileşeni olduğu ifade edilebilir. Oranların büyüklüğü açısından söz konusu giderleri personel için yapılan ödemelerin izlediği belirtilebilir. Personel harcamalarına ilişkin oranların, ele alınan dönemin başında özellikle il, ilçe ve belde belediyelerinde mal ve hizmet alımına yönelik giderlere ilişkin oranlara yakın oldukları bilinse de ilerleyen yıllarda aralarındaki farkın açıldığı görülmektedir. Belediyelerin piyasa aktörleri ile kurdukları ilişkilerin artmasına bağlı olarak mal ve hizmet alımı için yapılan harcamaların cari harcamalar içerisindeki paylarının genişlemesine karşın kısıtlayıcı yönde getirilen düzenlemelerden dolayı personel harcamalarının azalmasının sözü edilen farkın ortaya çıkmasına neden olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda aynı zamanda katı harcamalarının azalmasını da sağladığı için personel harcamalarındaki azalışın belediyelerin harcama yapıları açısından olumlu olduğu ifade edilebilir. Böylece olası şoklar karşısında yöneticilerin hareket alanlarının genişlediği düşünülmektedir. Her bir belediye türünün personel harcamalarının azalışında, 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde

uygulanan mali kuralın etkili olduđu ifade edilebilir<sup>94</sup>. Ancak belediyelerin Őirket kurabilmelerine iliŐkin dűzenlemelerin sađladıkları kolaylıklar dođrultusunda esnek istihdam yűntemlerini kullanarak sűz konusu kuralı aŐabilecekleri ifade edilmiŐtir<sup>95</sup>. Nitekim MeŐe (2011), yűneticilerin űzellikle seŐim dűnemlerinde verdikleri iŐe alım sűzlerini belediye Őirketleri űzerinden yerine getirerek belediyelerin bűtçelerinde gűrűnmeyen personel maliyetlerini artırdıklarını ileri sűrmüŐtűr<sup>96</sup>. Karahanođulları (1998) da sűz konusu uygulamalar ile belediyelerin fiili istihdamının ve dolayısıyla personel harcamalarının ulaŐtıđı boyutun tam olarak tespit edilemediđini ifade etmiŐtir<sup>97</sup>.

Personel harcamaları ile mal ve hizmet alımına yűnelen giderleri dıŐında faiz harcamaları da belediyelerin cari harcamaları arasında kabul edilmektedir. Faiz harcamaları, belediyelerin katı nitelikli harcamalarından biri olarak kabul edilmektedir. Bir mali yılda űdenen faiz harcamaları katı nitelikte harcama grubunda yer almalarının yanında belediyelerin borçlanmalarına iliŐkin fikir sunmaları aŐısından da űnemlidir. Grafik 9'daki verilerden yola ııkarak her bir belediye tűründe faiz harcamalarının bűtçe harcamalarına oranlarının arttıđı saptanmıŐtır. Sűzű edilen harcamaların cari harcamalara oranları 2020 yılında bűyűkŐehir belediyelerinde yaklaŐık %11, il belediyelerinde yaklaŐık %6, ilçe ve belde belediyelerinde de yaklaŐık %3,5 dűzeyine ulaŐmıŐtır. Bu oranların bűyűkŐehir belediyelerinde daha yűksek olması, sűz konusu belediyelerin bűtçe aŐıklarının daha fazla olmasına veya daha fazla ve bűyűk űlçekli yatırımları űstlenmelerine bađlı olarak borçlanmalarını da yűksek tutarlarda gerçekteŐirmeleri ile aŐıklanabilir. Ancak ele alınan dűnemde oranların bűyűklűđű aŐısından bűyűkŐehir belediyeleri baŐta gelse de oranların en fazla artıŐ gűsterdiđi belediye tűrű il belediyeleri olmuŐtur. Bu sűreçte il belediyelerinin faiz harcamalarının bűtçe harcamalarına oranı yaklaŐık beŐ kat artmıŐtır. İlçe ve belde belediyelerinde de sűz konusu oranın yaklaŐık űç kat arttıđı saptanmıŐtır. Dolayısıyla borçlanmadan dođan mali bir yűkűmlűlűk Őeklinde ifade edilebilen faiz harcamalarındaki artıŐ, borçlanma

<sup>94</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2020, ss. 89-90.

<sup>95</sup> Kurtuluş, a.g.e., ss. 38-39.

<sup>96</sup> Mustafa MeŐe, "Belediye Őirketleri űzerine Bir Deđerlendirme", *DıŐ Denetim*, Nisan-Mayıs-Haziran, 2011, ss. 207-208.

<sup>97</sup> Onur Karahanođulları, "Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İliŐkin Gűzlemler", *Ankara Ŭniversitesi Hukuk Fakűltesi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 1, 1998, s. 317.

tutarlarının arttığını gösteren bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Ayrıca bir ölçüt olmanın yanında bütçe harcamalarının içerisindeki paylarının genişlemesine bağlı olarak belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının artmasına yol açan etkenlerden biri olarak da kabul edilebilir.

#### *d. İhale Süreçlerinde Yaşanan Usulsüzlüklerin Doğurduğu Maliyetler*

Yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği gibi kavramların şekillendirdiği kamu mali yönetimi reformunun bir uzantısı olarak kamu kesiminin mal ve hizmet üretimindeki payının azaltılması gerektiği ileri sürülmüştür. Kamu kesiminin üretimden çekilmesi ile oluşacak boşluğun da özel sektör tarafından doldurulacağı ifade edilmiştir. Böylece kamu kesiminin ekonomideki rolünün “küren çeken nitelikten dümen tutan niteliğe”<sup>98</sup> dönüşeceği ve özel sektör uygulamalarının kamu kesiminde yerleşmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında verimliliğe ve etkinliğe ulaşılacağı düşünülmüştür<sup>99</sup>. Dolayısıyla yeni anlayışta özel sektörün malları ve hizmetleri üreten, kamu kesiminin de söz konusu malları ve hizmetleri satın alarak ulusal veya mahalli düzeyde topluma ulaştıran taraf konumunda yer aldığı belirtilebilir<sup>100</sup>. Söz konusu dönüşüme bağlı olarak hizmetlerin sunumunda farklı yöntemlerin uygulama alanı bulduğu görülse de yaygın şekilde kullanılan ihale yöntemi olduğu ifade edilmiştir<sup>101</sup>.

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının hızlanmasına bağlı olarak kamu kesiminin tamamında olduğu gibi belediyelerde de mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihaleler aracılığıyla özel sektöre yaptırılması yaygınlaşmıştır. Nitekim Türkiye’de belediyelerin mevzuatını şekillendiren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun görevleri ve sorumluluklarını içeren maddelerinde “yaptırır, yaptırmak, kurdurmak veya işlettirmek” gibi ifadelerin varlığı, söz konusu idarelerin hizmetlerini üçüncü kişilere yaptırabileceğini göstermektedir. Söz konusu maddelerden yola çıkarak belediyeler çöp toplama, katı atık imhası, çevre

<sup>98</sup> Rhodes, a.g.m., s. 655.

<sup>99</sup> Burcu Z. Öcal Çiftçi, H. Hakan Yılmaz, “Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 74, No: 1, 2019, s. 111.

<sup>100</sup> Özhan Çetinkaya, “Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında Belediyelerdeki İhale İşlemlerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, s. 299.

<sup>101</sup> Zehra Şahin İlkorkor, “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt: 82, Sayı: 468, 2010, s. 65.

temizliği, ulaşım, asfaltlama, güvenlik veya yol yapımı gibi işlerde özel sektörden yararlanmaktadırlar<sup>102</sup>. Bu tür mal ve hizmet alımlarının veya yapım işlerinin karşılığı olarak belediyeler şirketlere bir bedel ödemektedirler. Ancak ihalelerde belediyelerin harcama yapmasına yol açan işler olabileceği gibi söz konusu idarelere kiralama, kullanım hakkının verilmesi, yap-işlet veya yap-işlet-devret yöntemleri aracılığıyla gelir getirici işlemler de gerçekleştirilebilmektedir. Her iki tür işleme ilişkin süreçler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan hükümler doğrultusunda düzenlenmiştir. Ancak söz konusu kanunun hükümlerinin yetersiz olduğunun tespit edilmesi ve Türkiye'den üyelik görüşmeleri kapsamında Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlamasının beklenmesi, ihale kanununun yenilenmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda 2002 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiş ve 2003 yılında yürürlüğe konmuştur. Bu kanun, kamunun mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini kapsamına almıştır. Kamuya gelir getirici işlemlere ilişkin hükümlerin de 2886 sayılı Kanun ile düzenlenmesine devam edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin alım veya yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun, gelir getirici işlemlerinin de 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yürütüldüğü belirtilebilir<sup>103</sup>.

Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini düzenleyen 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde belediyelerin gerçekleştirecekleri ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun koşullarda ve zamanında sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine dikkat etmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır<sup>104</sup>. Çünkü söz konusu ilkelerin varlığından, belediyelerin yöneticilerinin düzenledikleri ihale süreçlerinde usulsüz davranışlarını önleyici etki doğurması beklenmektedir. Bu yönüyle yasama organının görevini yaparak ihalelere ilişkin ilkeleri oluşturduğu söylenebilir. Söz konusu ilkelere uyulup uyulmayacağı doğrudan belediyelerin yöneticilerini ilgilendirmektedir<sup>105</sup>. Yöneticilerin, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin belediyelerin kaynakları ile finanse ettiklerini düşünerek karar almaları gerekmektedir. Aksine yöneticilerin ihale süreçlerini belirlenen ilkeler doğrultusunda yrtmemeyi tercih etmeleri, söz konusu alımlar ve

---

<sup>102</sup> Hakkı Yıldırım, Gökhan Geleşen, "Belediye Kaynaklarının Etkin ve Verimli Kullanılmasında İhale Yönetimi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 11, 2018, s. 118.

<sup>103</sup> etinkaya, "Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında...", a.g.e., s. 300.

<sup>104</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde-5, RG: 22.01.2002 / 24648.

<sup>105</sup> etinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, a.g.e., s. 95.

yapım işleri için yapılan harcamaları artırarak belediyelerin bütçe açıklarının genişlemesine ve borçlanma ihtiyacının artmasına neden olabilir.

Belediyelerin ihale yöntemlerini kullanarak üçüncü kişilerden aldıkları mallar ve hizmetler ile söz konusu kişilere yaptırdıkları işlere ilişkin harcamaların, ekonomik sınıflandırmadan yola çıkarak mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri hesaplarından tespit edilebilmesi olanaklıdır. Belediyelerin mal ve hizmet alımlarına yönelik 2020 yılında yaptığı toplam harcama tutarı 60,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutarın, belediyelerin toplam harcamalarının %45'ini oluşturması, bütçe içerisinde ulaştığı büyüklüğü ortaya koymaktadır. Söz konusu alımların detaylarına inerek üçüncü kişilere ödenen tutarlar belirlenebilir. Bu doğrultuda hizmet alımları alt hesabı için yapılan 39,8 milyar TL tutarındaki ödeme dikkat çekicidir. Bu tutarın yaklaşık %68'inin (27,1 milyar TL) ihaleler aracılığıyla üçüncü kişileri temsil eden müşavir firmalar ve kişilere ödendiği görülmektedir. Öte yandan üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları için de 12,6 milyar TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla yalnızca söz konusu iki alt hesap, üçüncü kişilere ödenen tutarların ulaştığı büyüklüğün gösterilmesi açısından yeterlidir. Benzer şekilde 31,7 milyar TL olarak gerçekleşen sermaye giderleri hesabının yaklaşık %64'ünü (20 milyar TL) müteahhitlik giderlerinin oluşturduğu tespit edilmiştir. Söz konusu büyüklüklere belediyelerin sundukları hizmetler doğrultusunda ulaşıldığı bilinse de ihale süreçlerinde yaşanan usulsüzlüklerin belirtilen tutarların ortaya çıkmasında etkili olduğu düşüncesinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Çetinkaya (2014), belediyelerin ihale işlemlerini inceleyerek kanunda hüküm altına alınan ilkelere uyulmamasından dolayı ortaya çıkan usulsüzlükleri açıklamıştır. Söz konusu usulsüzlükleri, ihalelerde rekabet ilkesine uyulmaması, ihale usullerinin özüne uygun şekilde hareket edilmemesi, belediye şirketlerinin kayırılması, kiralama işlemlerinde kayırmaların yapılması, yaklaşık maliyetlerin sağlıklı belirlenmemesi ve ihale süreçlerine ve edimin ifasına fesat karıştırma olmak üzere altı ayrı başlıkta ele almıştır<sup>106</sup>. Belediyelerin üstlendikleri maliyetleri yükseltmelerinden dolayı söz konusu usulsüzlüklerin ilk beşinin, bütçe harcamaları ve borçlanma ile doğrudan bağlantılı olduğu ifade edilebilir. Söz konusu bağlantıların açıklanmasına, belediyelerin şirketleri

---

<sup>106</sup> Çetinkaya, "Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında...", a.g.e., ss. 306-309.



ile kurdukları kayırmacı ilişkilerden başlanabilir. 4734 sayılı Kanun'da yer alan hükümler doğrultusunda belediye şirketleri belediye ihalelerine katılabilmektedirler. Nitekim belediyelerin temizlik, park ve bahçe, asfaltlama ve güvenlik hizmetlerine ilişkin ihalelerinin çoğunu şirketlerinin aldığı görülmektedir. Bu yönüyle ihalelerin şirketlere bir kaynak transferi işlevi gördüğü ifade edilebilir<sup>107</sup>. Dolayısıyla düzenlenen ihalelerin şirketleri tarafından alınması ile kaynakların belediyelerde kalarak tutumluluğun sağlandığı ileri sürülebilir. Ancak İlhan (2013), belediye şirketlerinin ihaleleri almalarının tutumluluğun sağlanıp sağlanmadığının değerlendirilmesinde ölçüt olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiştir. Söz konusu ihalelerin rekabet ilkesi gözetilerek belediye şirketi yerine bir özel şirkete verilmesi sonucunda maliyetin değişip değişmediğinin sorgulanması gerektiğini vurgulamıştır. Bu doğrultuda fiyat avantaj oranı ile şirketlerin dönem kar/zararı olarak tanımladığı iki araçtan yararlanmıştır. Fiyat avantaj oranı, ihale sonunda düzenlenen sözleşme bedelinin idare tarafından hesaplanan yaklaşık maliyetin ne kadar altında kaldığını göstermektedir. Bu doğrultuda yapılan hesaplama sonucunda, 2008 ve 2009 yıllarında ihale konusu hizmetlerin belediye şirketlerine kıyasla özel şirketler tarafından daha düşük maliyet ile gerçekleştirildiğini tespit etmiştir. Ayrıca ele alınan yıllarda belediye şirketlerinin zararları toplamının karları toplamından fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu doğrultuda ihalelerin belediye şirketlerine verilmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında tutumluluğun sağlanamadığı ifade edilebilir<sup>108</sup>.

Belediyelerin ihalelerinin çoğunlukla şirketleri tarafından kazanılmasının, rekabet ve eşit muamele ilkelerine uyulmamasından dolayı da maliyetleri artırdığı düşünülmektedir. Eroğlu (2020), Bursa Büyükşehir Belediyesi ile şirketleri arasındaki kamu alımlarının söz konusu ilkeler gözetilerek gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemiştir. Bu inceleme sonucunda her iki ilkeye de uyulmadığını tespit etmiştir. Açık ihale ve pazarlık usullerinde yalnızca belediye şirketlerinin teklif vererek ihaleleri kazanmalarını, özellikle son yıllarda beklenmeyen veya idare tarafından öngörülemeyen olayların gerçekleşmemesine rağmen pazarlık usulünün yaygınlaşmasını ve yaklaşık maliyetlerin şirketler tarafından önceden bilindiği izleniminin oluşması gibi bulguları

---

<sup>107</sup> Meşe, a.g.m., s. 209.

<sup>108</sup> İlhami İlhan, "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, 2013, ss. 18-22.

söz konusu ilkelere uyulmadığının dayanakları olarak ifade etmiştir<sup>109</sup>. Meşe (2011), belediye şirketlerinin katıldığı ihaleleri genel olarak incelediği çalışmasında, belediyeler ile şirketlerinin aralarındaki bağıntıya dikkat çekmiştir. Söz konusu bağıntının ihaleleri düzenleyen belediyelerin aynı zamanda şirketlerinin hisselerinin neredeyse tamamına sahip olduklarını ifade etmiştir. Bu doğrultuda ihaleleri düzenleyen idare ile alan şirketin sahibinin aynı olduğundan yola çıkarak söz konusu ilkelerin fiilen uygulanmadığını vurgulamıştır. Doğrudan temin veya pazarlık usulü ile ihalelerde firmaların ihalelere katılımını engelleyici unsurların kullanılarak söz konusu ihalelerin belediye şirketleri tarafından kazanılmasının sağlanmasını, açık ihale usulü ile yapılan ihalelerde idari ve teknik şartnamelerde yaklaşık maliyetlerin yüksek tutularak ihalelere yalnızca ekonomik ve mali yeterliliğe ilişkin belgeleri sunabilen belediye şirketlerinin katılımının sağlanmasını veya ivedi olarak tanımlanan işler için gerekli koşulların gerçekleşmeden (deprem olması veya salgın başlaması) pazarlık usulünün kullanılmasını söz konusu ilkelere uyulmadığını gösteren uygulamalar olarak sıralamıştır<sup>110</sup>. Öte yandan açık ihale usulünün tercih edilmesi gereken işlerin bölünerek doğrudan temin veya pazarlık uygulamaları ile gerçekleştirilmesinin de söz konusu ilkeleri zedelediği düşünülmektedir. Özellikle rekabet ilkesinin sağlanmamasından dolayı belediyelerin daha yüksek maliyete katlandıkları ifade edilmiştir. Her iki ilkeye ilişkin usulsüzlüklerin yalnızca kamu alımlarında yaşanmadığı, aynı zamanda belediyelerin kiralama işlemlerinden kaynaklanan kayırmaların da belirtilen ilkelere aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Belediyelerin karar alma organları tarafından büfe veya çay bahçesi gibi yerlerin işletilmesi için yapılan kiralama işlemlerinde rekabetçi koşulların oluşumuna özen gösterilmemesi de usulsüz uygulamalar arasında kabul edilmiştir<sup>111</sup>. Dolayısıyla kamu alımlarına ilişkin usulsüzlüklerden yola çıkarak bütçe harcamalarının artırıldığı, kiralama işlemlerinde yaşanan usulsüz uygulamalar nedeniyle de bütçe gelirlerinin azaldığı belirtilebilir. Bu bağlamda söz konusu usulsüzlüklerin bütçe açıklarını genişleterek borçlanma ihtiyacının artmasında etkili olduğu belirtilebilir.

---

<sup>109</sup> Erdal Eroğlu, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yerel Kamu Alımları İçerisindeki Payları ve Etkinliği: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 11, Sayı: 4, 2020, ss. 1044-1045.

<sup>110</sup> Meşe, a.g.m., ss. 210-211.

<sup>111</sup> Çetinkaya, “Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında...”, a.g.e., ss. 306-308.

*e. Zayıf Mali Özerklik Düzeyinin Yöneticilerin Tercihlerine Yansımından Kaynaklanan Sorunlar*

Merkezi idare tarafından mahalli idarelere gelirleri açısından sağlanan yetkiler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılıklara bağlı olarak idarelerin mali özerklik düzeyleri, gelirlerini elde etme biçimleri ve gelir türlerinin bütçelerindeki dağılımları değişebilmektedir. Mali özerkliğin güçlü olduğu ülkelerde söz konusu idarelerin mali anlamda geniş yetkilerinin bulunmasından dolayı öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payları önemli yer kaplamaktadır. Aksine idarelerin yöneticilerinin mali kararlara ilişkin yetkilerinin çeşitli düzenlemeler doğrultusunda sınırlandırıldığı ülkelerde, merkezi idarenin sağladığı mali transferlere bağımlılığının daha fazla, öz gelir yaratma olanaklarının da kısıtlı olduğu veya olmadığı bilinmektedir. Bu kapsamda idarelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki paylarının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. İki gelir türünün bütçe gelirleri arasındaki dağılımın, idarelerin yöneticilerinin harcama davranışlarını etkilediği düşünülmektedir. Söz konusu etkilerin teorik çerçevesinin sinek kâğıdı etkisi, mali yanılısma ve ahlaki tehlike kavramları ile ele alındığına daha önce yer verilmiştir. Bu teorik çerçeveden yola çıkarak Türkiye’deki belediyelerin gelir dağılımlarının harcamalar üzerinde yarattığı etki incelenmiştir.

Sağbaş ve Saruç (2004), Türkiye’deki belediyeler için sinek kâğıdı etkisinin geçerli olup olmadığını ve nüfus ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların söz konusu etkiyi doğurup doğurmadığını analiz etmişlerdir. Bu kapsamda sinek kâğıdı etkisinin varlığını kanıtlamışlardır. Bu kanıtla bağlı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların öz gelirlere kıyasla harcamaları daha fazla arttığını ifade etmişlerdir. Ayrıca nüfusun ve söz konusu paylardaki artışın daha fazla olduğu belediyelerde sinek kâğıdı etkisinin daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmışlardır<sup>112</sup>. Yaş ve Akdoğan (2015), yalnızca genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile öz gelirlerin Türkiye’deki belediyelerin harcamaları üzerindeki etkilerini analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz doğrultusunda her iki gelir türünün de harcamaları artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Ancak genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların harcamaları artırıcı etkisinin öz gelirlerin doğurduğu etkiden daha fazla olduğunu tespit

---

<sup>112</sup> İsa Sağbaş, Naci Tolga Saruç, “Intergovernmental Transfers and the Flypaper Effect in Turkey”, *Turkish Studies*, Vol: 5, No: 2, 2004, s. 87.

etmişlerdir<sup>113</sup>. Acar (2019) da il ve ilçe belediyelerinde sinek kâğıdı etkisinin varlığını ve söz konusu etkinin vergi toplama gayretini etkileyip etkilemediğini analiz etmiştir. Bu analiz doğrultusunda ele alınan belediyelerde sinek kâğıdı etkisinin geçerli olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların yöneticilerin vergi toplama gayretini düşürerek ikame etkisinin oluşumuna neden olduğunu tespit etmiştir<sup>114</sup>. Söz konusu analiz sonuçlarından yola çıkarak belediyelerin gelirleri elde etme şekillerinin harcamalarının artışı üzerinde etki doğurduğu ifade edilebilir. Aslında Türkiye’de gerek belediyelerin vergilendirme yetkisinin bulunmaması gerekse genel bütçeden aktarılan payların merkezi idarenin belirlediği oranlar doğrultusunda dağıtılması, belediyeleri gelirleri açısından merkezi idareye bağlı kılmaktadır<sup>115</sup>. Bu bağlamda gelirler ile borçlanma ilişkisinin kurulmasında belediyelerden ziyade merkezi idarenin belirleyici olduğu ileri sürülebilir. Ancak belediyelerin yöneticilerinin söz konusu gelirleri elde etmelerinin ardından harcama yapmaya ilişkin tercihlerinin ne yönde şekilleneceğine de dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü özellikle genel bütçeden aktarılan payların harcamaları artırdığı ispatlansa da yöneticilerin harcamaların verimli, tutumlu ve etkin kullanımına özen göstermeleri ile söz konusu artışın optimal ölçüde gerçekleşebileceği ifade edilebilir. Ancak genel bütçeden aktarılan paylara ilişkin ölçütlerin ve oranların belirli olması, yöneticilere gelirlerinin büyük kısmını oluşturan söz konusu türün tutarlarını tahmin etme kolaylığı sağlamaktadır. Böylece yöneticiler tahmin ettikleri tutarlar doğrultusunda harcamalarını artırmayı tercih etmektedirler<sup>116</sup>. Bu tercihe bağlı olarak harcama artışının süreklilik kazanması ile belediyelerin finansman yapılarının bozulduğu ve borçlanma ihtiyaçlarının arttığı belirtilebilir.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payları gelirlerinin büyük kısmını oluşturması düşük bir mali özerklik düzeyinin ve dolayısıyla güçlü merkezîyetçi yapının varlığını temsil etmektedir. Belediyelerin mali yapısına ilişkin söz konusu özelliğin bir uzantısı olarak da yöneticiler harcama ve borçlanma eğilimlerini artırmaktan çekinmemektedirler. Çünkü olası bir mali kriz ile karşılaştıklarında merkezi

---

<sup>113</sup> Yaş, Akduğan, a.g.m., s. 64.

<sup>114</sup> Yasin Acar, “Does Flypaper Effect Exist? New Evidence from Turkish Municipalities”, *Sosyoekonomi*, Vol: 27, No: 39, 2017, s. 66.

<sup>115</sup> Yaş, Akduğan, a.g.m., s. 52.

<sup>116</sup> Yaş, Akduğan, a.g.m., s. 64.

idarenin desteğini alarak krizi atlatacaklarını düşünmektedirler. Yöneticileri söz konusu düşünceye yönelten etkenlerin başında da gelirlerin elde ediliş biçiminin yer aldığı belirtilebilir. Türkiye’de 2019 yılında gerçekleştirilen mahalli idareler genel seçimlerinin öncesinde, belediyelerin kamu idarelerine mali borçlarının ödenmesine yönelik belirlenen kesinti oranlarının geçici olarak yüzde sıfır olarak uygulanacağını kararlaştırılması söz konusu düşünceye bir örnek olarak verilebilir<sup>117</sup>. Çünkü belirtilen kesintiler belediyelere aktarılan paylardan yapılmaktadır. Bir mali krizin varlığından bahsedilmese de söz konusu kesintilerin yapılmayarak belediyelerin harcama olanaklarının artırılması izleyen seçim dönemlerinde benzer beklentilerin oluşması sonucunu doğurabilir. Öte yandan 1965, 1971, 1975 ve 1992 yıllarında çıkarılan yasalar çerçevesinde belediyelerin borçlarının ertelenmesi veya Hazine tarafından üstlenilmesinin de söz konusu düşüncenin oluşumuna neden olduğu belirtilebilir<sup>118</sup>. Söz konusu uygulamalar olsa da yöneticiler sorumlu davranarak harcamalarını artırmamayı tercih ederek belediyelerin finansman yapılarının bozulmasını önleyebilirler. Ancak yöneticilerin beklentileri de dikkate alınarak tersi yönde davrandıkları ve borçlanma ihtiyaçlarını artırdıkları vurgulanabilir. Bu yönüyle yazında söz konusu beklentilerin ve davranışların açıklanmasında kullanılan ahlaki tehlike kavramının Türkiye’deki belediyelerin yöneticileri için de geçerli olduğu belirtilebilir.

Gelirlerin elde ediliş biçimi yalnızca yöneticilerin harcama tercihlerine yansımamaktadır. Bütçe gelirlerinin önemli kısmını genel bütçeden aktarılan paylardan elde eden yöneticilerin, belediyelerin öz gelirlerini toplama gayretlerinin düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün özellikle belediyelerin tahakkuk eden vergi gelirlerinin tahsil edilmesinde ortaya çıktığı belirtilebilir. Yılmaz ve Bağlı (2011), belediyelere ilişkin yaptıkları incelemede, kişi başına vergi tahsilatı açısından en yüksek il ile en düşük il arasında yaklaşık yirmi kat fark olduğu sonucuna ulaşmıştır<sup>119</sup>. Ökmen ve Koç (2015), söz konusu farkın belediyelerin vergi tabanlarındaki farklılıklar kadar tahsilatın

---

<sup>117</sup> 355 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı Madde-1, RG: 22.11.2018 / 30604.

<sup>118</sup> Falay, a.g.m., s. 8; Sakal, a.g.e., s. 127.

<sup>119</sup> H. Hakan Yılmaz, Mehmet Selim Bağlı, “Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Öz Gelir Yaratma Kapasitesi Üzerine Etkisi”, 4. Yerel Yönetimlerin Mali Forumu (Sunum), Ankara, 2011.

yapılmasına ilişkin sorunların varlığından da kaynaklanabileceğini ileri sürmüştür<sup>120</sup>. Öte yandan Sayıştay'ın kamu idarelerinin mali işlemlerini ve performanslarını incelediği ve görüş bildirdiği denetim raporlarında, tahakkuk eden gelirlerin tahsil edilmesi açısından belediyelerin yetersiz kaldıklarına ilişkin bulgular da yöneticilerin söz konusu tercihlerine birer dayanak olarak gösterilebilir. Dolayısıyla belediyelerin gelir yaratma olanaklarının kısıtlı olduğu düşünülse de tahakkuk eden gelirlerini toplamaya özen göstererek finansman sorunlarını azaltabilecekleri vurgulanabilir. Ancak yöneticilerin tersi yönde tercihte bulunarak finansman sorunlarını ve borçlanma ihtiyacını artırdığı belirtilebilir.

## ***2. Politik Etkenlerden Kaynaklanan Sorunlar***

Birinci bölümde açıklanan teorik çerçeve doğrultusunda politik konjonktür teorisi, ideoloji, koalisyon veya tek parti yönetiminin olup olmaması ve politik rekabet gibi politik etkenlerin belediyelerin borçlanmaları üzerinde belirleyici oldukları tespit edilmiştir. Bu teorik çerçeveden yola çıkarak Türkiye'deki belediyelerin borçlanmalarında etkili olduğu düşünülen politik etkenler incelenebilir. Söz konusu incelemenin yapılmasında belediyelere ilişkin toplu veriler dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda daha çok politik konjonktür teorisinin belediyelerin mali yapıları üzerinde doğurduğu etkiler açıklanmıştır.

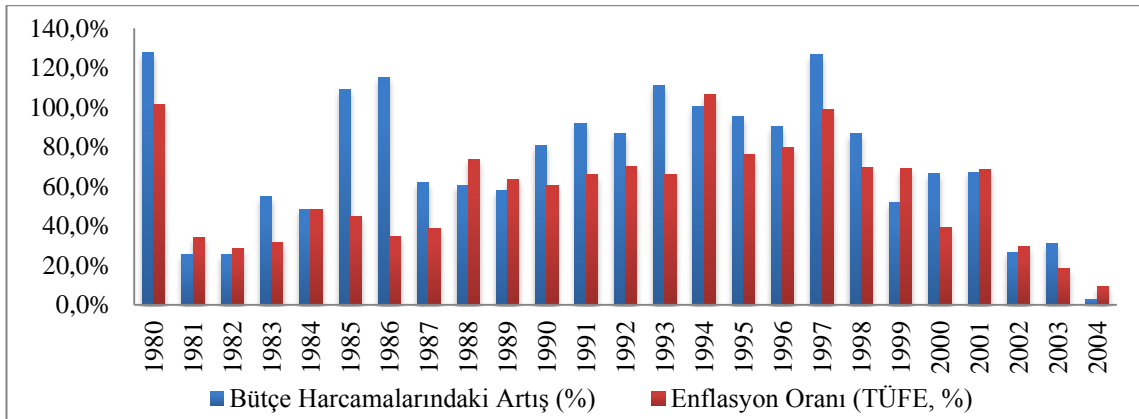
Politik konjonktür ve bütçe teorileri ile uyumlu şekilde Türkiye'de belediye yöneticilerinin tekrar seçilme olasılıklarını güçlendirmek için bütçe harcamalarını, gelirlerini ve ikisi arasındaki farkı tanımlayan bütçe açıklarını dikkat çekici şekilde kullandıkları görülmektedir. Türkiye'de belediyelerin gelirleri üzerindeki kontrollerinin oldukça sınırlı olmasından dolayı söz konusu teori doğrultusunda seçmenler üzerinde etki yaratılmasında harcamaların ve bütçe açıklarının belirleyici oldukları düşünülmektedir<sup>121</sup>. Nitekim seçim öncesi ve sonrası yıllarda uygulanan popülist politikaların bir uzantısı olarak yapılan gereksiz yatırımlar ve işe alımlar nedenleriyle yatırım harcamaları ile cari harcamaların arttığı tespit edilmiştir. Belediyelerin gelir yaratma olanaklarındaki yapısal kısıtlar düşünülerek harcamalarda yaşanan söz konusu

<sup>120</sup> Mustafa Ökmen, Neslihan Koç, "Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2015, s. 562.

<sup>121</sup> Fatih Savaşan, İbrahim Dursun, "Türkiye'de Yerel Düzeyde Politik Konjonktürel Devreler", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı: 2, 2006, ss. 196-197.

artışların bütçe açığına yol açacağı ve borçlanma ihtiyacını artıracacağı söylenebilir<sup>122</sup>. Böylece borçlanmadan doğan yükümlülüklerin bütçeye yansiyarak faiz harcamalarında da artış yaşanabileceği düşünülmektedir. Öte yandan belediyelerin yöneticilerinin seçim dönemlerindeki davranışlarının, harcamaların ve gelirlerin birlikte belirleyici olduğu operasyonel fazlalar üzerinden de açıklanması olanaklıdır. Bu doğrultuda ilk olarak harcamalardan başlanmış, ardından da bütçe gelirlerini, dengeleri ve operasyonel fazlaları içeren grafikler hazırlanmıştır. Söz konusu grafiklerin hazırlanmasında Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından Mahalli İdareler Genel Seçim Arşivi'nde yayımlanan son sekiz seçimin yılları dikkate alınmıştır. Mahalli seçimlerin beş yılda bir yapıldığı göz önünde bulundurularak söz konusu seçim yılları 1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 ve 2019 şeklinde sıralanabilir. Bu yıllar da dikkate alınarak belediyelerin mali araçlarına ilişkin verilerin toplu şekilde yansıtılması kararlaştırılmıştır. Böylece belediye yöneticilerinin seçime yakın yıllarda sergiledikleri tutumların, seçim ile doğrudan ilişkili olmayan yıllardaki yaklaşımlarından farklılık taşıyıp taşımadıklarının kolay şekilde tespit edilebileceği düşünülmüştür. Bu kapsamda Grafik 10'da 1980-2004 yılları, Grafik 11'de de 2006-2020 yılları arasında belediyelerin bütçe harcamalarındaki artışa ilişkin verilere yer verilerek değerlendirmeye başlanmıştır.

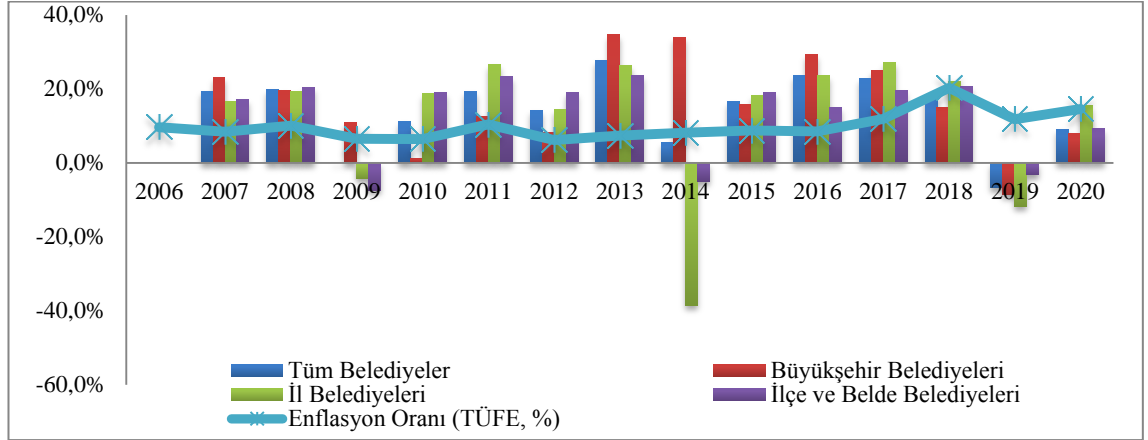
**Grafik 10. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Harcamalarındaki Değişimin Enflasyon Oranları ile Karşılaştırılması (1980-2004)**



**Kaynak:** Belediyelerin bütçe harcamalarındaki değişime ilişkin veriler, Kurtuluş (2006: 154)'un Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullanarak hazırladığı tablodan yararlanarak yazar tarafından hesaplanmıştır. Enflasyon oranlarına ilişkin verilerin elde edilmesinde de 1980-1995 yılları için Aslandoğan (2005: 37)'in eski adı ile Devlet İstatistik Enstitüsü verilerini kullanarak hazırladığı tablodan, 1996-2004 yılları için de Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Ekonomik ve Sosyal Göstergeleri'ndeki istatistiklerden yararlanılmıştır.

<sup>122</sup> Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, 2004, ss. 19-20.

**Grafik 11. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Harcamalarındaki Değişimin Enflasyon Oranları ile Karşılaştırılması (2006-2020)**



**Kaynak:** Belediyelerin bütçe harcamalarındaki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır. Enflasyon oranlarına ilişkin verilerin elde edilmesinde de TÜİK'in Enflasyon ve Fiyat başlıklı istatistiklerinde yer alan Tüketici Fiyat Endeksi (2003= 100)'nden yararlanılmıştır.

Grafik 10'da ilk beş seçim yılı ve her birinin öncesinde gelen dört yıl bulunmaktadır<sup>123</sup>. Seçim öncesinde geçen dört yıl boyunca yıldan yıla bütçe harcamalarındaki değişim ilgili yılda gerçekleşen enflasyon oranları ile karşılaştırılmıştır. Bu şekilde söz konusu artışın enflasyondan arındırılarak sürüp sürmediği tespit edilmeye çalışılmıştır. Harcamalardaki artışın enflasyon oranını aşması durumunda yöneticilerin aldıkları kararlar ile doğrudan belirleyici oldukları gerçek (reel) bir artıştan bahsedilebileceği düşünülmüştür. Bu doğrultuda ilk seçim dönemi incelendiğinde, 1980 yılında bir önceki yıla kıyasla yaklaşık %127 oranında arttığı tespit edilen bütçe harcamalarının izleyen iki yılda önemli düşüş göstererek %25 düzeyinde arttığı görülmektedir. Ayrıca 1980 yılında harcamalardaki artış enflasyon oranını aşıya da 1981 ve 1982 yıllarında söz konusu oranın altında kaldıkları tespit edilmiştir. Ancak seçim öncesi yılda harcamalardaki artış oranının yaklaşık iki katına çıktığı (%54,8) ve aynı zamanda enflasyon oranını (%31,4) önemli ölçüde aştığı görülmektedir. Seçim yılında da her iki oranın birbirine eşitlendiği (%48,4) ve dolayısıyla harcamalardaki artışın yavaşladığı tespit edilmiştir. Böylece ilk seçim döneminde seçim öncesi yılda yöneticilerin yeniden seçilme olasılıklarını güçlendirmek için bütçe harcamalarını artırmaya yönelik bir yaklaşım benimsedikleri söylenebilir.

<sup>123</sup> Söz konusu dört yıl ve sonrasında gelen seçim yılını tanımlamak için seçim dönemi kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Örneğin, ilk seçim dönemini 1980, 1981, 1982, 1983 ve 1984 yılları oluşturmaktadır. Bu dönemde ilk dört yıl seçim öncesi yıllarına, 1984 yılı da seçim yılına ilişkin verileri içermektedir.



İkinci seçim döneminin ilk iki yılında harcamalar %100'ün üzerinde artsa da seçim öncesi iki yılda düşüş göstererek %60 düzeyine gerilemiştir. Ayrıca 1988 yılında harcamalardaki artış oranı enflasyon oranını aşmamıştır. Bu nedenle ikinci seçim döneminde harcamaların artışı ile yöneticilerin seçimden beklentileri arasında doğrudan bir ilişki kurulamamıştır. Ancak üçüncü seçim döneminde harcamalardaki artışın yeniden hızlandığı tespit edilmiştir. Özellikle 1993 yılında bir önceki yıla kıyasla harcamaların yaklaşık %111 düzeyinde arttığı ve söz konusu artışın da gerçekleşen enflasyon oranının (%66,1) oldukça üzerinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu yönüyle üçüncü seçim dönemindeki yöneticilerin tutumlarına ilişkin birinci döneme benzer bir yorum yapılabilir. Ardından 1995 ve 1996 yıllarında harcamalardaki artış sürse de artış hızı yavaşlamıştır. Aksine 1997 yılında yeniden artışa geçerek yaklaşık %126 düzeyine ulaşmıştır. Ancak seçimden bir yıl önce artış hızı %86 düzeyine gerilemiştir. Söz konusu dört yıl boyunca harcamalardaki artış enflasyon oranlarını aşmıştır. Bu nedenle seçim öncesinde artış hızı yavaşlasa da 1997 yılında yaşanan önemli artıştan yola çıkarak yöneticilerin tercihlerinde seçimin etkili olduğu ifade edilebilir. Nitekim Savaşan ve Dursun (2006), 1983-1998 yılları arasında gerçekleştirilen üç seçimin (1989, 1994, 1999) belediyelerin harcama tutarlarına etkilerini analiz etmişlerdir. Bu analiz doğrultusunda yöneticilerin seçim dönemlerinde harcamaları artırarak seçilme olasılıklarını artırmaya çalıştıklarını tespit etmişlerdir. Öte yandan söz konusu dönemde parti ideolojisinin yanında mahalli yönetim ile genel yönetimin aynı partiden olmasının da harcama tutarlarının artırılmasında belirleyici olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Özellikle sağ eğilimli partilerin yatırım ve transfer harcamalarını kullanarak popülist davranışlarda bulduklarını ifade etmişlerdir. Ayrıca yönetimlerin aynı olması durumunda da merkezden yerele yapılan kaynak transferleri ile sağlanan gelir artışının sözü geçen harcama alanlarında kullanıldığını belirtmişlerdir<sup>124</sup>. Son seçim döneminde de 2002 yılında yaklaşık %26 düzeyine gerileyen artış hızı, 2003 yılında artarak %31 düzeyine ulaşmıştır. Söz konusu oranın gerçekleşen enflasyon oranını (%25,3) da aştığı düşünülerek yöneticileri seçilme olasılıklarını güçlendirmek için harcamaları bir araç olarak kullandıkları söylenebilir.

İlk beş seçim döneminin incelenmesinin ardından geri kalan üç seçim dönemine ilişkin verilere belediyelerin türleri de dikkate alınarak Grafik 11'de yer verilmiştir.

<sup>124</sup> Savaşan, Dursun, a.g.m., ss. 201-202.

Elde edilen veriler de belediyelerin yöneticilerinin seçim öncesi tutumlarına ilişkin dikkat çekici bilgiler sunmaktadır. Bu dönemde ele alınan ilk seçim yılı öncesinde hesaplanan iki yılda (2007, 2008) özellikle il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde yöneticilerin harcamaları artırdıkları tespit edilmiştir. Söz konusu iki yılda büyükşehir belediyelerinin harcamalarının artış hızı yavaşlasa da gerçekleşen enflasyon oranlarını aştığı için yöneticilerin yeniden seçilme olasılıklarını güçlendirmeye yönelik bir tutum içerisinde oldukları söylenebilir. Mahalli seçimlerin gerçekleştirildiği 2009 yılında tüm belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin harcamalarındaki artış hızının yavaşladığı görülmektedir. İl belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde ise harcamaların azaldığı tespit edilmiştir. Söz konusu azalışta, küresel krizin merkezi idare ile mahalli idarelerin üzerinde yarattığı olumsuz ekonomik ve mali etkilerin belirleyici olduğu söylenebileceği gibi seçim öncesi yaşanan genişletici politikaların seçim sonrasında telafi edilme amacının da etkili olduğu ifade edilebilir. İkinci seçim döneminin ilk yılında büyükşehir belediyelerinin dışındaki tüm belediyelerde harcama artışının hızlandığı sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu artış 2011 yılında daha da arttıktan sonra 2012 yılında artış hızı tekrar yavaşlamıştır. Ancak seçim öncesi yılda her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamında önemli ölçüde ve gerçekleşen enflasyon oranının da oldukça üzerinde harcama artışı gerçekleşmiştir. Bu yönüyle 2013 yılının belediyelerin yöneticilerinin harcamaları kullanarak seçmenler üzerinde olumlu bir etki yaratabilmeleri açısından belirgin nitelikler taşıdığı vurgulanabilir. Ardından seçim yılında belediyelerin toplu verilerinde ve büyükşehir belediyelerinde harcama hızının yavaşladığı, il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde de artışın aksine önemli ölçüde düşüş gösterdiği tespit edilmiştir. Üçüncü seçim döneminde de büyükşehir belediyelerinin dışında kalan belediyelerin harcamalarındaki artışın hızlandığı görülmektedir. İzleyen yılda büyükşehir belediyelerinin harcamalarındaki artış da hızlanmıştır. Ardından 2017 yılında il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde harcamalardaki artış hızı sürse de büyükşehir belediyeleri ile belediyelerin tamamında artış hızının yavaşladığı tespit edilmiştir. Söz konusu yavaşlamanın 2018 yılında ilçe ve belediyelerinin dışındaki belediyelerin tamamında devam ettiği görülmektedir. Ayrıca söz konusu yılda belediyelerin tamamına ilişkin seride ve büyükşehir belediyelerinde harcamalardaki artış gerçekleşen enflasyon oranının altında kalmıştır. Bu bağlamda üçüncü seçim

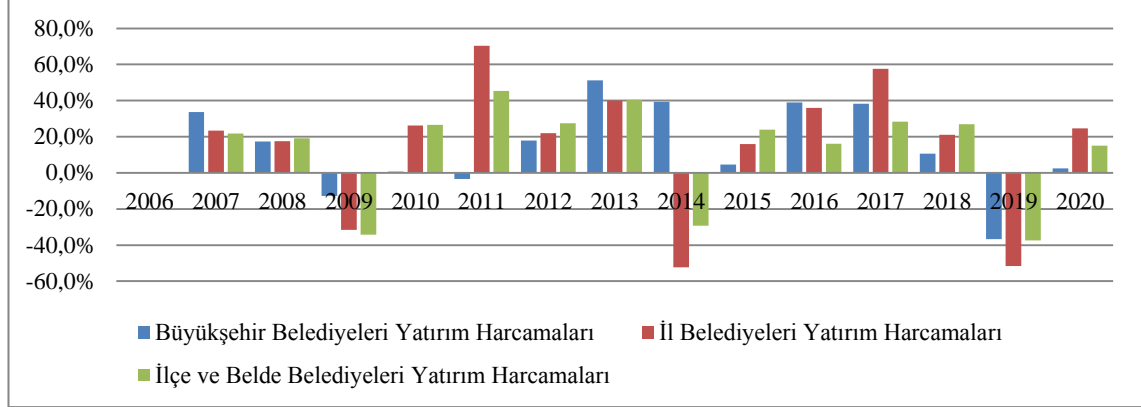
döneminin ilk üç yılında yöneticilerin genel yaklaşımının harcamaları artırma yönünde olduğu söylenebilse de aynı yaklaşımın özellikle büyükşehir belediyeleri açısından 2018 yılı için geçerli olduğunu ifade etmek zor görünmektedir. Üçüncü seçim döneminde diğer iki döneme benzer şekilde seçimin yapıldığı her bir belediye türünde harcama artışının aksine düşüş yaşanmıştır. Ancak yeni seçim döneminin başladığı 2020 yılında her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamında harcama artışı hızlanmıştır. Söz konusu artışın, seçim döneminde politikacıların sundukları vaatleri yerine getirmeleri ile ilişkili olabileceği gibi COVID-19 salgınının belediyelerin harcamalarında yarattığı etkilerden de kaynaklanabilir.

Türkiye’de mahalli idarelere ilişkin sekiz seçim döneminin incelenmesi sonucunda belediyelerin yöneticilerinin seçim öncesi yıllarda bütçe harcamalarını artırarak yeniden seçilme olasılıklarını güçlendirmeye yönelik bir yaklaşım benimsedikleri ifade edilebilir. İlk bakışta söz konusu yaklaşımın belediyelerin borçlanma ihtiyacının artması ile doğrudan bir ilişkisinin olmadığı düşünülebilir. Ancak harcamalardaki artışın finansmanında bütçe gelirlerinin yetersiz kalmasına bağlı olarak bütçe açıklarının genişlemesi ile borçlanma ihtiyacının arttığı da bilinmektedir. Dolayısıyla yöneticilerin seçim öncesindeki yaklaşımlarının özellikle harcamalar yoluyla borçlanmayı tetikleyebileceği ifade edilebilir. Öte yandan belediyelerin harcamalarının türlerine ayrılarak incelenmesinin de önemli bulgular sunacağı düşünülmektedir. Nitekim yazında belediyelerin özellikle yatırım harcamaları ile cari harcamaları kullanarak seçmenler üzerinde etki doğurabileceği vurgulanmıştır. Ayrıca faiz harcamalarının da seçim öncesinde seçmeni etkilemeye yönelik politikaların bir ölçütü olabileceği düşünülmüştür. Bu doğrultuda belediye türleri de dikkate alınarak yatırım harcamalarında yaşanan değişime Grafik 12’de, cari harcamalardaki değişime Grafik 13’te ve faiz harcamalarında yaşanan değişime de Grafik 14’te yer verilmiştir.

Grafik 12’deki verilerden yola çıkarak büyükşehir belediyelerinde yatırım harcamalarındaki artış hızı 2007 yılından 2008 yılına geçişte yavaşlamıştır. Ancak söz konusu yıllarda artışın sürdüğü ve artış oranlarının gerçekleşen enflasyon oranlarının üzerinde olduğu için politik konjonktür etkisinden bahsedilebilir. İkinci seçim döneminde 2012 ve 2013 yıllarında yatırım harcamalarında yaşanan artış oldukça belirgindir. Üçüncü dönemde 2017 yılından 2018 yılına geçişte harcama artış hızı yavaşlasa da özellikle büyükşehir belediyeleri dışında kalan il, ilçe ve belde

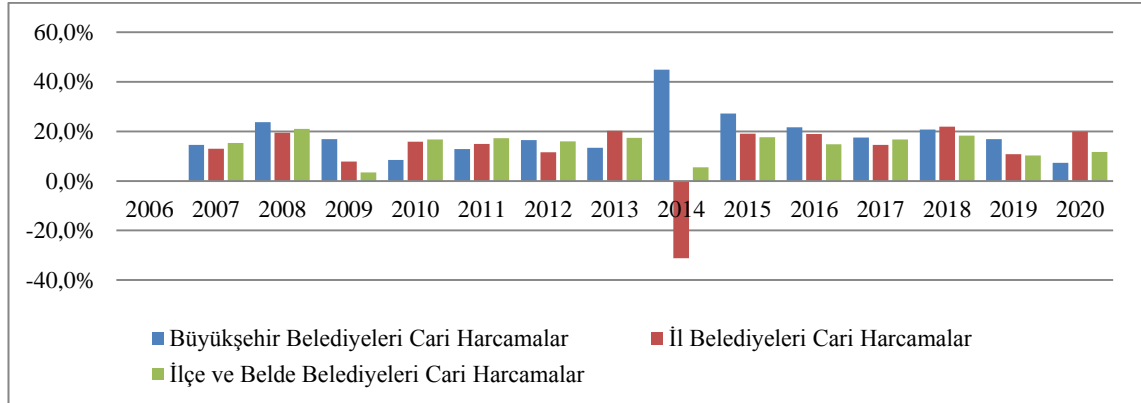
belediyelerinin artış hızı gerçekleşen enflasyon oranını (%20,3) aştıkları için sözü edilen etkiden bahsedilebilir.

**Grafik 12. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Yatırım Harcamalarındaki Değişim (2006-2020)**



**Kaynak:** Belediyelerin yatırım harcamalarındaki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

**Grafik 13. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Cari Harcamalarındaki Değişim (2006-2020)**

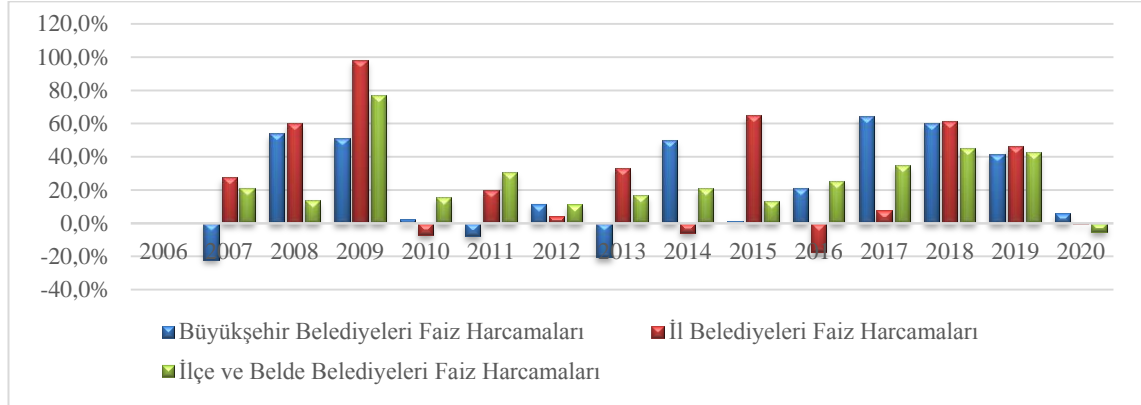


**Kaynak:** Belediyelerin cari harcamalarındaki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 13'teki verilerden yola çıkarak ilk seçim döneminde cari harcamalardaki artışın hızlanmasına bağlı olarak yaratılan politik konjonktür etkisinin belirgin olduğu söylenebilir. İlkinin aksine ikinci seçim döneminde cari harcamaların artış hızının büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerde arttığı saptanmıştır. Ancak 2013 yılında gerçekleşen enflasyon oranı (%7,4) da dikkate alınarak her bir belediye türünde yaşanan harcama artışının sözü edilen etkiyi yarattığı belirtilebilir. Ancak üçüncü seçim döneminde harcamaların arttıkları görünse de gerçekleşen enflasyon oranından yola çıkarak net bir politik konjonktür etkisinden bahsedilememektedir. Her iki harcama

türüne yönelik elde edilen sonuçlar, yöneticilerin seçim öncesi dönemlerde harcamaları artırarak seçmenleri etkilemeyi düşündüklerini göstermektedir. Sözü edilen iki harcamanın dışında faiz harcamalarında seçim öncesinde yaşanan değişimler de Grafik 14 aracılığıyla incelenmiştir.

**Grafik 14. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Türlerine Göre Faiz Harcamalarındaki Değişim (2006-2020)**



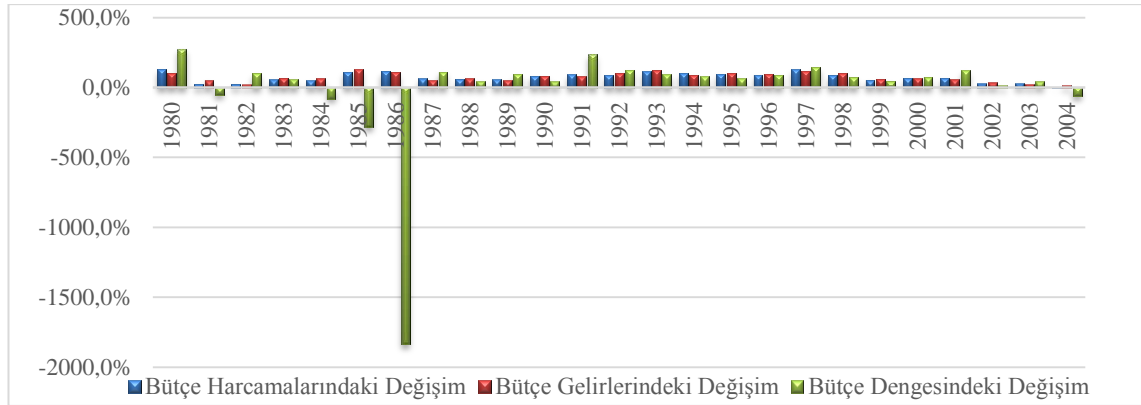
**Kaynak:** Belediyelerin faiz harcamalarındaki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 14'te yer verilen faiz harcamalarındaki değişimin, seçim dönemlerinde yöneticilerin borçlanmalarına ilişkin fikir sunması açısından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir. Çünkü söz konusu dönemlerde yöneticiler gerek siyasi gerekse mali nedenlere dayanarak borçlanma gelirlerini tercih edebilmektedirler. Diğer göstergelerin aksine faiz harcamalarının özellikle seçimin gerçekleştiği yılda ve sonrasında artacağı düşünülmektedir. Çünkü yöneticilerin seçim öncesinde borçlanacakları ve sonrasında da borçlanmanın doğurduğu maliyetleri bütçeden finanse edecekleri düşünülmektedir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinde 2008 ve 2009 yıllarında bir önceki yıla kıyasla faiz harcamalarındaki artışın %50 düzeyine ulaştığı görülmektedir. Söz konusu artışın ikinci seçimde daha çarpıcı olduğu söylenebilir. Çünkü 2013 yılında faiz harcamaları 2012 yılına kıyasla %20 oranında azalmıştır. Aksine seçimin yapıldığı 2014 yılında tekrardan %50 düzeyinde artmıştır. Üçüncü seçim döneminde de 2018 yılında %60 oranında artan faiz harcamaları, seçimin yapıldığı 2019 yılında %40'a yakın artış göstermiştir. İl belediyelerinde de 2009 yılında söz konusu harcamalarda yaklaşık %98 oranında artış gerçekleşmiştir. İkinci seçim yılında faiz harcamaları 2013 yılına kıyasla %5 düzeyinde azalmıştır. Ancak 2018 yılında %61 oranında, 2019 yılında da %46 düzeyinde artış yaşanmıştır. İlçe ve belde belediyeleri açısından ilk iki seçim yılında bir

önceki yıla kıyasla faiz harcamaları artmıştır. Üçüncü seçim döneminde de 2018 yılında %45 oranında, 2019 yılında %42'ye yakın düzeyde artış gerçekleşmiştir.

Belediyelerin yöneticilerinin seçim öncesindeki ve sonrasındaki yaklaşımlarının yalnızca bütçe harcamaları üzerinden yorumlanması yeterli sonuçlar vermeyebilir. Çünkü yöneticiler seçim dönemlerinde bütçe gelirlerinde yaptıkları ayarlamalar aracılığıyla da seçmenler üzerinde etki doğurmayı amaçlamaktadırlar. Politik konjonktür ve bütçe teorileri ile uyumlu şekilde seçim öncesinde gelirlerin düşmesi veya artış hızlarının yavaşlaması beklenmektedir. Bu doğrultuda seçim öncesinde harcamalardaki artışa gelirlerdeki azalışın eklenmesi ile bütçe açıklarının da artacağı düşünülmektedir. Seçim dönemlerinde söz konusu değişkenler arasındaki ilişkilerin yansıtılması için ilk olarak 1980-2004 yıllarına ilişkin verilerin yer aldığı Grafik 15 oluşturulmuştur.

**Grafik 15. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Gelirlerindeki ve Harcamalarındaki Değişimin Bütçe Dengesine Yansıması (1980-2004)**

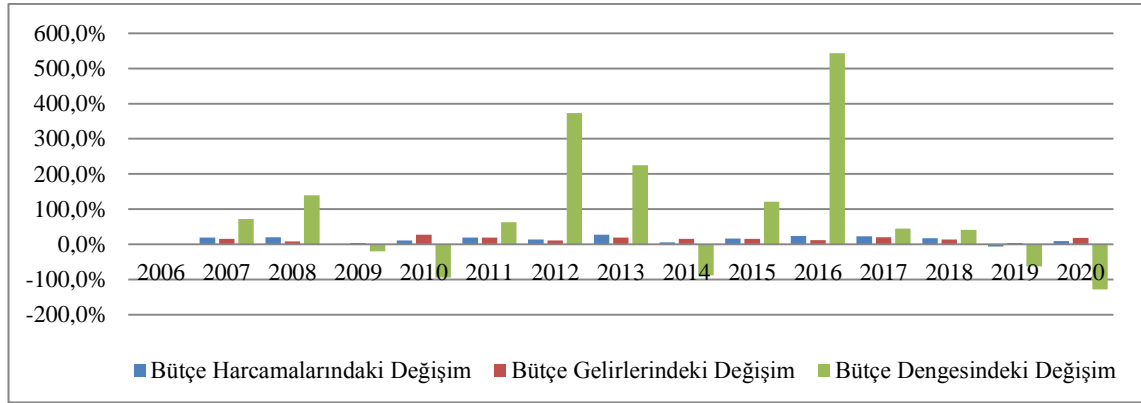


**Kaynak:** Belediyelerin bütçe gelirlerindeki, harcamalarındaki ve dengelerindeki değişime ilişkin veriler, Kurtuluş (2006: 154-155)'un Teşkilatı verilerini kullanarak hazırladığı tablodan yararlanarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 15'teki verilerden yola çıkarak ilk beş seçim döneminde yöneticilerin tutumlarının bütçe gelirlerine ve bütçe dengelerine yansımaları incelenmiştir. Söz konusu beş seçim döneminden yalnızca sonuncusunda (2000-2004) net olarak yöneticilerin yeniden seçilme olasılıklarını güçlendirmeye yönelik davrandıkları ifade edilebilir. Çünkü diğer dönemlerde seçimden bir yıl önce gelirlerdeki artışın hızlanmasının yanında harcamalardaki artışı aştığı da görülmektedir. Bu doğrultuda ilgili yıllarda belediyelerin bütçe açığı verdiği bilirse de söz konusu açığın hızının yavaşladığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bütçe açığının oluşması nedeniyle borçlanmaya

başvurulabileceği söylene de politik konjonktür ile doğrudan ilişkinin varlığından bahsedilememektedir. Ancak son seçim döneminde ilk dört dönemin aksine 2001 yılından başlayarak bütçe gelirlerindeki artış hızının yavaşladığı ve harcamalardaki artış hızının altında kaldığı görülmektedir. Bu doğrultuda bütçe açığındaki artışın hızlandığı tespit edilmiştir. Ayrıca seçimin yapıldığı 2004 yılında bütçe açığının yaklaşık üçte iki oranında düştüğü göz önünde bulunarak yöneticilerin seçim öncesinde tercih ettikleri genişletici politikaları telafi etme çabasında oldukları söylenebilir. Bu bağlamda seçim öncesinde ve seçimin tamamlandığı yılda mali araçlarda yaşanan değişimlerin, söz konusu teori kapsamında yöneticilerin tutumlarına ilişkin açıklanan çerçeve ile uyumlu oldukları görülmektedir. Aynı davranışların geri kalan üç seçim döneminde devam edip etmediğinin incelenmesi için de Grafik 16 oluşturulmuştur.

**Grafik 16. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Bütçe Gelirlerindeki ve Harcamalarındaki Değişimin Bütçe Dengesine Yansıması (2006-2020)**



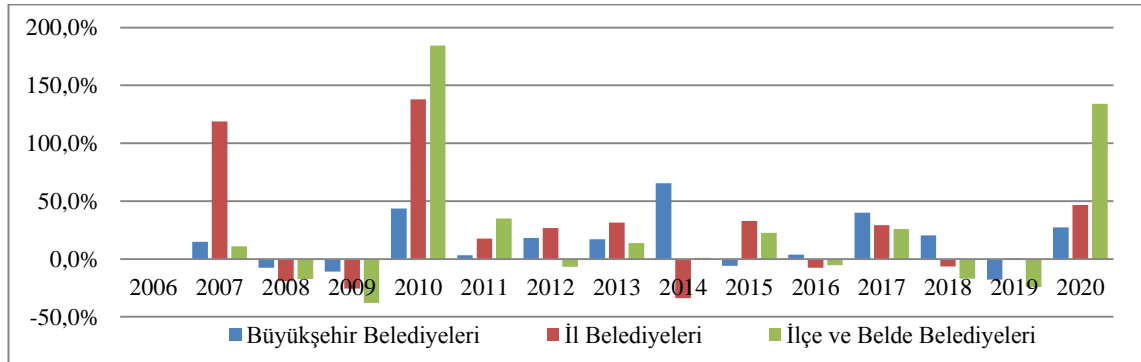
**Kaynak:** Belediyelerin bütçe gelirlerindeki, harcamalarındaki ve dengelerindeki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 16'daki verilerden yola çıkarak incelenen üç seçim döneminde de yöneticilerin bütçe gelirlerini ve harcamalarını seçmenleri etkilemeye yönelik bir araç olarak kullandıkları tespit edilmiştir. İlk seçim döneminde harcamalardaki artış hızı aynı oranda kalsa da gelir artış hızı 2007 yılına kıyasla 2008 yılında yarı yarıya azalmıştır. Bu doğrultuda bütçe açığının da artarak belediyelerin borçlanma ihtiyacını genişlettiği belirtilebilir. İkinci seçim döneminde 2013 yılında harcamalardaki ve gelirlerdeki artış hızlanmıştır. Ancak harcamalardaki artışın gelirlerdeki artışı aşması nedeniyle bütçe açığı da önemli ölçüde genişlemiştir. Son seçim döneminde de her iki değişkenin artış hızları yavaşlamıştır. Ancak harcamalardaki artış hızının gelirlerdeki artış hızını aşmasına bağlı olarak bütçe önceki yıllara kıyasla daha az da olsa açık vermiştir.

Belediyelerin verilerinin toplu şekilde incelenmesi ile elde edilen bulgulara türleri itibariyle de ulaşılmıştır. Her bir belediye türünde 2007 yılından 2008 yılına geçişte gelirlerin artış hızı yavaşlamıştır. Ayrıca söz konusu iki yılda gelirlere ilişkin artış hızı harcamaların artış hızının altında kalmıştır. Bu doğrultuda bütçe açıklarının artışı sürdürmesi ile borçlanma gelirlerine yönelik ihtiyacın artacağı düşünülmektedir. Öte yandan seçimin yapıldığı 2009 yılını takip eden 2010 yılında bütçe gelirlerindeki artış önemli ölçüde hızlanmıştır. Bu bağlamda gerek seçim öncesinde gelir artış hızının yavaşlaması gerekse seçimi izleyen yılda hızlanması yöneticilerin gelirleri bir seçim aracı olarak kullandıklarını düşündürmektedir. İkinci seçim döneminde her bir belediye türünde seçim öncesi yılda gelir artışı hızlanmıştır. Ancak gelirler açısından olmasa da harcamaların artışı hızlandığı için politik konjonktür etkilerinden bahsedilebilmektedir. Üçüncü dönemde de belediye türlerinin tamamında seçim öncesi son yılda gelir artışı yavaşlamıştır. Bu doğrultuda birinci seçim dönemi için yapılan değerlendirmelerin son seçim dönemi için de geçerli olduğu belirtilebilir.

Özellikle belediyelerin yatırım harcamalarının karşılanması açısından önemli bir ölçüt olarak kabul edilen operasyonel fazla düzeyindeki değişimlerin de yöneticilerin seçim dönemlerindeki tutumlarını yansıtabileceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda belediyeler türlerine ayrılarak Grafik 17 oluşturulmuştur.

**Grafik 17. Seçim Yılları Bağlamında Belediyelerin Operasyonel Fazlalarındaki Değişim (2006-2020)**



**Kaynak:** Belediyelerin operasyonel fazlalarındaki değişime ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 17'de belediyelerin borçlanmalarında mali anlamda belirleyici olduğu düşünülen operasyonel fazla düzeylerinin seçim dönemlerindeki değişimlerine odaklanılmıştır. Yöneticilerin seçmenleri etkilemeye yönelik bir bakış açılarının bulunduğu yorumunun yapılabilmesi için söz konusu fazlaların seçim öncesi yıllarda



azalması veya artış hızının yavaşlaması gerekmektedir. Nitekim il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinin ikinci seçim dönemi dışında kalan tüm seçim dönemlerinde operasyonel fazlaların azaldığı veya artış hızının yavaşladığı tespit edilmiştir. Söz konusu azalışta veya artış hızının yavaşlamasında seçim öncesinde özellikle belediyelerin öz gelirlerindeki düşüşün ve yatırım harcamaları ile cari harcamaların hızlandığı toplam harcama artışının belirleyici olduğu düşünülmektedir. Bu bileşenlerin operasyonel fazlaların hesaplanmasında kullanıldığı dikkate alınarak yaşadıkları değişimlerin söz konusu fazlalar üzerinde etki doğuracakları belirtilebilir. Dolayısıyla belirtilen bileşenlerden yola çıkarak operasyonel fazlalardaki değişimlerin de yöneticilerin fırsatçı davranışlarının bir göstergesi olarak kabul edilebileceği söylenebilir.

### ***3. Yönetmel İlkelere Uyumsuzluktan Kaynaklanan Sorunlar***

Türkiye’de kamu yönetiminin merkeziyetçi ve bürokratik işlemlerin yoğun bir yapısının bulunduğuna ve yeterince şeffaf olmadığına ilişkin tespitlerden yola çıkarak özellikle 1990’lı yıllardan itibaren bir dönüşüme ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda performans ve sonuç odaklılık, katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir yönetim anlayışına geçişi sağlayan yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır<sup>125</sup>. Söz konusu ilkelerin uygulamaya konmasında yöneticilerin kamu kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanmalarının sağlanması başlıca amaçlardan biri olarak kabul edilmektedir. Diğer bir ifade ile yöneticilerin sıralanan ilkeleri içselleştirerek uygulamalarına bağlı olarak kamu kaynaklarının tahsisinden ve kullanımından doğabilecek finansman sorunlarını asgari düzeye indirebilecekleri düşünülmektedir. Ancak çıkarlarını toplumun refahının önünde tutma eğilimi olan yöneticilerin teorik düzeyde belirlenen ilkelere uyum sağlamayı tercih etmedikleri ifade edilebilir. Söz konusu tercihe bağlı olarak belediyelerin finansman sorunlarının ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde doğrudan belirleyici oldukları ileri sürülebilir.

Türkiye’de belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar kadar öz gelirlerini belirleyebilme açısından da merkezi idareye olan bağılıklarının dikkate alınması, yöneticilerin elde edilen kaynakları verimli, etkin ve tutumlu kullanmalarının önemini ortaya çıkarmaktadır. Ancak belediyelerin yıllar boyunca süregelen finansman

<sup>125</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013*, a.g.r., s. 16.

sorunları, yöneticilerin söz konusu ilkelere uyum sağlamaları gerektiğinin bilincinde olmadıkları izlenimini uyandırmaktadır. Bu izlenimden yola çıkarak yöneticilerin tahsis edilen kaynakları etkin ve verimli şekilde kullanmaya özen göstermemeleri, belediyelerin mevcut gelirlerini artırmaları açısından yapısal bir kısıt olarak değerlendirilebilir<sup>126</sup>. Söz konusu kısıt, belediyelerde finansman sorunlarına yol açması açısından bir neden olduğu kadar yöneticilerin ilkelere uymamalarının doğurduğu bir sonuç olarak da nitelendirilebilir. Bu doğrultuda yöneticilerin söz konusu ilkeler çerçevesinde yaptıkları veya yapmadıkları ile doğrudan sorunların netleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ilk olarak performans odaklı yönetim anlayışına ilişkin uygulamalardan başlanabilir. Bu anlayışın, belediyelerin finansman yapıları üzerinde etki yaratabilecekleri düşünülen birçok bileşenin olduğundan bahsedilebilir. Performans esaslı bütçe sistemine geçişin<sup>127</sup> yanında kamu idareleri bazında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu adını taşıyan belgelerin hazırlanması ve yayımlanması, kaynak kullanımını doğrudan ilgilendiren bileşenler arasında sıralanabilir. Söz konusu bütçe sisteminin taşıdığı eksik yönler kadar yöneticilerin sistemin esaslarına uygun hareket etmemelerinden kaynaklanan sorunların olduğu belirtilebilir. Çetinkaya (2019), kamu kesimini bir bütün olarak ele alarak yöneticilerin bütçe sistemine karşı yaklaşımlarını değerlendirmiştir. Bu değerlendirme sonucunda kurumlarda bütçelerin hazırlanmasına ve kaynakların kullanılmasına ilişkin bir kültürün oluşmadığına ilişkin tespitten yola çıkarak yöneticilerin bütçelemeye yalnızca belirli bir ödeneye sahip olma ve söz konusu ödeneği harcama bakışı ile yaklaştıklarını ifade etmiştir<sup>128</sup>. Ancak performans esaslı bütçeleme anlayışının özünde yalnızca toplanan gelirlerin belirlenen hizmetler için harcanması yoktur. Aksine verimli ve etkili bir bütçe yönetimi için toplumun farklı kesimlerinin ihtiyaçlarını ve önceliklerini belediyelerin mali yapısı ile örtüştürerek dikkate alan ve katılımcı bir anlayış doğrultusunda hazırlanan planların oluşturulmasının da gerekli olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla yöneticilerin söz konusu bakış açısından uzak olmalarının ve bütçe sistemlerinde

<sup>126</sup> Erdal Eroğlu, “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, Sayı: 64, 2020, s. 44.

<sup>127</sup> Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemine, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile geçilmiştir. Ancak 2012 yılında program esaslı bir bütçeleme sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmaların sonucu olarak 2021 yılında Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB)’nin tüm unsurları ile program bütçe ile uyumlu hazırlanacağı kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda yeni bütçe sisteminin adı program bazlı performans bütçe veya kısaca program bütçe olarak ifade edilmiştir (Akbey, 2019: 83).

<sup>128</sup> Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 167.

yaşanan değişimi içselleştiremeyerek sisteme sahip çıkmamalarının etkin bir bütçe yönetiminin önündeki başlıca engel olduğu söylenebilir<sup>129</sup>. Ancak üst yönetici kimliği ile yöneticilerin belediyelerin mali politikalarının şekillendirmelerinde doğrudan belirleyici oldukları bilinse de belediyelerde çalışan personellerin de söz konusu değişime uyum sağlamaları beklenmektedir. Nitekim Yüksel, Çevik ve Ardıç (2008), belediye başkanlarının değerlendirmelerinden yola çıkarak personellerin teknik bilgi, beceri ve yaratıcılık açısından eksikliklerinin bulunduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca başkanların, belediyelerin etkin ve verimli işleyişini engelleyen yönetim anlayışı ile personelin niteliğini değiştirmek istediklerini tespit etmişlerdir<sup>130</sup>.

Yöneticilerin söz konusu bütçe sistemine uyum sağlayamamalarının yanında sistemin üç temel unsuru olarak kabul edilen stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu belgelerine ilişkin süreçleri belirlenen ilkeler doğrultusunda yürütmemelerinin de kaynakların kullanımını olumsuz yönde etkileyebileceği ifade edilebilir. Çünkü söz konusu üç belge ile belediye bütçesi arasında bir bağ kurulmaktadır. Belediye bütçesinin stratejik plan ile bağının bütçe-plan ilişkisinin kurulması yönüyle, performans programı ile olan bağının performans ölçütlerinin belirlenmesi ve hizmetlerin maliyetlendirilmesi yönüyle ve son olarak faaliyet raporu ile olan bağının da belirlenen amaçlara, hedeflere ve önceliklere ulaşıp ulaşılmadığının tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması yönleriyle oluşturulduğu belirtilebilir<sup>131</sup>. Dolayısıyla belediye bütçesinin söz konusu üç belge ile bağının kurulmasına ilişkin aksaklıklardan dolayı verimsiz ve etkinsiz kaynak kullanımı ortaya çıkabilir. Bu kapsamda söz konusu üç belgenin hazırlanması, uygulanması ve sonuçların raporlanması süreçlerinde karşılaşılan aksaklıkların belirlenmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Songür (2008) tarafından stratejik planlama sürecinde dikkat edilmesi gereken ilkelere belediyeler tarafından uyulup uyulmadığını inceleyen makale söz konusu çalışmalara örnek olarak verilebilir. Bu çalışmada belediyelerin çoğunlukla her üç belgeyi de hazırladıklarını tespit edilmiştir. Ancak söz konusu belgelerin hazırlanmasının yeterli olmadığı, aynı zamanda içeriklerinde kamuoyunun ihtiyaç

---

<sup>129</sup> Bal, a.g.m., s. 23.

<sup>130</sup> Fatik Yüksel, Osman Çevik, Kadir Ardıç, “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, 2008, s. 21.

<sup>131</sup> Asmin Kavas Bilgiç, “Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk İlkeleri Bağlamında Sayıştay’ın Büyükşehir Belediyeleri Üzerindeki Performans Denetimi”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: Ek-1, 2020, ss. 12-13.

duyduğu ve kaynak kullanımını açısından önemli olan bilgilerin bulunması gerektiği bilinmektedir. Bu açıdan belediyelerin eksik yönlerinin olduğunu vurgulamıştır. Söz konusu eksiklikler bütçe-plan ilişkisinin kurulmasına olanak sağlayan tabloların olmaması, özellikle stratejik planların hazırlık sürecinde paydaşların tercihlerini ve önceliklerini yansıtması açısından önemli olduğu düşünülen katılımın nasıl sağlandığına ilişkin açıklamanın yapılmaması ve performans göstergelerine yer verilmemesi şeklinde başlıklandırılabilir<sup>132</sup>. Söz konusu çalışmanın yapıldığı yıl ile Türkiye’de stratejik planlama anlayışının başladığı yıl dikkate alınarak belediyelerin eksikliklerinin olması kabul edilebilir. Bu nedenle yakın dönemde yapılan çalışmaların incelenmesi, yöneticilerin yaklaşımlarına ilişkin daha kesin yargılarda bulunulması açısından önemli görülmektedir. Bu doğrultuda Demirbaş ve Engin (2016)’in çalışması ele alınmıştır. Demirbaş ve Engin (2016), Sayıştay’ın yürüttüğü performans denetimlerinden yola çıkarak belirlenen altı ölçüt doğrultusunda (sunum, ölçülebilirlik, ilgililik, iyi tanımlanma, zamanlılık ve mevcudiyet) söz konusu üç belgeye ilişkin bulguları sıralamışlardır. Bu bulgular, belediyelerin stratejik planlarında maliyetlendirme ve kaynak tablolarına yer vermemeleri, performans programlarında temel tablolarını paylaşmamaları ve performans hedeflerini sonuç odaklı belirlememeleri, söz konusu planlarda ve programlarda amaçların, hedeflerin ve göstergelerin ölçülememeleri ve aralarında ilişki kurulamamaları, faaliyet raporlarında hedeflerden sapmaların nedenlerini açıklamamaları veya herhangi bir performans bilgisine yer vermemeleri ve veri kayıt sistemlerinin kurulmaması şeklinde özetlenebilir<sup>133</sup>.

Her üç belgeye ilişkin eksikliklerin yalnızca kaynak kullanımında verimliliğin ve etkinliğin sağlanması açısından bir tehdit oluşturmadıklarını, aynı zamanda mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereklerinin yerine getirilmemesi yönüyle de sorun oluşturabilecekleri belirtilebilir. Aslında yöneticiler söz konusu belgelere ilişkin süreçleri eksiksiz takip ederek ve belgelerin içeriklerini doğru şekilde oluşturarak mali anlamda yarar elde edeceklerinin bilincindedirler. Ancak yöneticiler yarar sağlayacaklarını bilseler de bir mali yılda gerçekleştirdikleri işlemlerin tamamının görünürlüklerinin artmasını da bir tehdit olarak algılayabilmektedirler. Çünkü mali

---

<sup>132</sup> Neşe Songür, “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 17, Sayı: 4, 2008, ss. 84-85.

<sup>133</sup> Tolga Demirbaş, Rıdvan Engin, “Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 100, 2016, s. 55.

anlamda veya diğ er faaliyet alanlarındaki performanslarına ilişkin yeterliliklerinin kamuoyu tarafından açık şekilde anlaşılabilceğini düşünebilmektedirler. Böylece olası başarısızlıklarının ortaya çıkmasına bağı lı olarak toplumun algısının da olumsuz olarak şekillenebileceğı kaygısını duyabilmektedirler. Ayrıca söz konusu bilgilerin özellikle seçim dönemlerinde aleyhlerine kullanılabilirliklerini de düşünmektedirler. Dolayısıyla söz konusu nedenlere dayanarak özellikle mali işlemlerin raporlanmasına olanak sağlayan belgeleri beklendiğı gibi hazırlamamayı tercih edebilmektedirler<sup>134</sup>. Bu doğrultuda Demirbaş (2010)'ın Türkiye'deki büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinin faaliyet raporlarını mali saydamlık açısından inceleyen çalışmasından yola çıkarak bir değerlendirme yapılabilir. Söz konusu çalışma ile belediyelerin ölçülebilir hedefler belirlemede zorlandıkları, mali bilgileri içeren tabloları detaylandırmadıkları veya hiç vermedikleri, performans esaslı bütçeleme sisteminin özünü oluşturan ve etkinliğ e ulaşılmasına katkı sağlayan faaliyet ve proje bilgilerinin amaçlar ve hedefler ile ilişkilendirilmediğı gibi sonuçlara ulaşılmıştır. Bu bağlamda belediyelerin faaliyet raporlarının kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadıklarına ilişkin yeterli düzeyde saydamlık sağlayamadıkları ifade edilmiştir<sup>135</sup>. Ayrıca Demirbaş (2014), belediyelerin tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ile üretim faaliyet raporlarında yer vermeleri gereken mali tablolarının söz konusu raporlarda bulunup bulunmadıklarını da incelemiştir. Söz konusu çalışma ile elde edilen bulguların yöneticilerin yaklaşımlarına ilişkin fikir sunabileceğı düşünülmektedir. Nitekim Gaziantep dışında kalan ilk on beş büyükşehir belediyesini inceleyen söz konusu çalışma ile belediyelerin mali tablolar aracılığıyla kamuoyuna hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmedikleri tespit edilmiştir<sup>136,137</sup>. Öte yandan Tümer (2020) de Türkiye'deki 81 belediyenin mali saydamlık düzeyleri ile saydamlığı belirleyen faktörleri analiz ettiği çalışmasında, belediyelerin mali saydamlık ortalamasını % 33 olarak hesaplamıştır. Bu yönüyle belediyelerin mali saydamlık açısından zayıf düzeyde olduklarını tespit etmiştir. Ayrıca belediyelerin yalnızca altısının iyi düzeyde saydamlığının olması ile mali açıdan çok iyi

---

<sup>134</sup> Bal, .a.g.m., ss. 22-23.

<sup>135</sup> Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları ile Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 305-311.

<sup>136</sup> Demirbaş, "Yerel Yönetimlerde Mali Tabloların...", a.g.e., s. 408.

<sup>137</sup> Bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, borç değişim tablosu, bütçe uygulama sonuçları tablosu gibi mali tablolar aracılığıyla belediyelerin hesap verme sorumlulukları analiz edilmiştir. Bu doğrultuda elde edilen bulguları detaylı şekilde inceleyebilmek için Demirbaş (2014: 405-408)'a bakılabilir.

düzeyde saydam olarak kabul edilebilecek belediyenin olmamasının da dikkat çekici bir diğer sonuç olduğu düşünülmektedir<sup>138</sup>. Dolayısıyla yıllar ilerlese de belediyelerin yöneticilerinin mali performanslarına ilişkin fikir sunabilecek başlıca iki ilkeye uyum sağlamadıkları veya sağlamayı tercih etmedikleri ifade edilebilir. Bu doğrultuda yöneticilerin kamuoyu tarafından katılımcı anlayışın da bir gereği olarak denetlenmesinin kısıtlandığı ve kaynakların keyfi şekilde kullanımına olanak sağlandığı belirtilebilir. Nitekim Engin (2021)'in vatandaşların, belediyelerde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmediği ve kamu kaynaklarının israf edildiği yönündeki algılarına ilişkin tespitlerin ileri sürülen düşünceyi desteklediği ifade edilebilir<sup>139</sup>.

Belediyelerin kaynaklarının şeffaflıktan uzak ve keyfi şekilde kullanımına olanak sağlayan uygulamaların başında yöneticilerin kamu alımlarına ilişkin yaklaşımlarının geldiği söylenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi kamu alımlarının veya gelir getirici işlemlerin rekabet ve şeffaflık ilkelerinin gözetildiği koşullarda gerçekleştirilmesi gerektiği ilgili kanunlarda hüküm altına alınmıştır. Ancak gerek yöneticilerin yaklaşımları gerekse ihale işlemlerine ilişkin kanunlarda istisna olarak tanımlanan ihalelerin varlığından dolayı söz konusu ilkelere uyulmayarak kaynakların kullanımında verimliliğin ve etkinliğin sağlanamadığı görülmektedir<sup>140</sup>. Bu verimsizliğin ve etkinsizliğin açıklanması için belirlenen yaklaşık maliyetler ile gerçekleşen sözleşme bedeli arasında oluşan farka bakılabilir. Türkiye’de 2020 yılında açık ihale, belirli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulleri kapsamında yapılan kamu alımlarında (mal ve hizmet alımı ile yapım işi) sözleşme bedeli toplamının yaklaşık 143 milyar TL olarak gerçekleştiği, yaklaşık maliyet tutarının da yaklaşık 178 milyar TL olarak hesaplandığı görülmektedir<sup>141</sup>. İhalelerin sonucunda sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetin altında olması beklense de usulsüzlük yapıldığına yönelik şüphenin doğmaması için her iki değişken arasındaki oran farkının ölçülü kalması

---

<sup>138</sup> Özlem Tümer, *Türkiye’de Belediyelerin Mali Saydamlık Düzeyi ve Belirleyen Faktörlerin Analizi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020, s. 130.

<sup>139</sup> Rıdvan Engin, *Vatandaşların Belediyelerin Mali Saydamlığına İlişkin Tutumları: Çanakkale Örneği*, (Doktora Tezi), Çanakkale: Çanakkale OnSekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021, s. 135, 138.

<sup>140</sup> Eroğlu, “Belediye Gelirlerinin Yapısının...”, a.g.m., ss. 44-45.

<sup>141</sup> Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu*, Ankara: Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 2020, s. 8.

gerekmektedir<sup>142</sup>. Ancak söz konusu tutarlardan yola çıkarak farkın yaklaşık %20 olarak hesaplanması yaklaşık maliyetlerin belirlenmesine yönelik sorunlar olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Öte yandan rekabetin ve şeffaflığın daha güçlü olduğunun kabul edildiği açık ihale usulünde söz konusu fark %21 olarak gerçekleşmiştir. Ancak ilana çıkılmayan ve belirli kişilerin çağrıldığı pazarlık usulünde farkın %14 düzeyine indiği görülmektedir. Bu doğrultuda yaklaşık maliyetin piyasa koşullarına göre olması gerekenin üzerinde hesaplanması, yöneticilerin kaynakların kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine dikkat etmediklerini düşündürmektedir<sup>143</sup>. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasının yanında doğrudan temin uygulamaları ile kanunda istisna kapsamında tanımlanan kamu alımlarına ilişkin tutarların artmasının da usulsüzlüklerin doğmasına yol açarak şeffaflık ilkesini zedelediği ifade edilmektedir<sup>144</sup>. Kamu alımlarına ilişkin 2020 yılı verilerini içeren rapordan yola çıkarak doğrudan temin uygulaması ile yaklaşık 9,4 milyar TL tutarında alım yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu uygulama ile belediyeler 2,1 milyar TL, belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) de 195 milyon TL tutarında alım yapmıştır. Öte yandan istisna kapsamında tanımlanan kamu alımlarına ilişkin de belediyelerin 574 milyon TL, BİT'lerin de 2,5 milyar TL harcadığı tespit edilmiştir. Özellikle BİT'lerde istisna kapsamında tanımlanan alımlara ilişkin tutarın 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usullerine göre yapılan alımların tutarına (3 milyar TL) oldukça yakın olması dikkat çekicidir. Bu tutarlardan yola çıkarak ilana çıkılmadan ve teminat alınmadan gerçekleştirilen kamu alımlarının toplam büyüklüğünün 2020 yılında yaklaşık 5,3 milyar TL'ye ulaştığı belirtilebilir. Söz konusu tutar, belediyelerin ve kurdukları şirketlerin toplam kamu alımları tutarının (50,1 milyar TL) %10,7'sini oluşturmaktadır<sup>145</sup>. Ancak söz konusu oranın pazarlık usulü ile yapılan alım tutarları da eklendiğinde, belediyelerin ve şirketlerinin rekabet ve şeffaflık ilkelerini gözetmeden yaptıkları kamu alımlarının boyutunun daha da artacağı düşünülmektedir. Bu yönüyle hukuki düzenlemelerden ve yöneticilerden kaynaklanan iki tür usulsüzlüğün olduğu belirtilebilir. Usulsüzlüklerin düzenlemelerden

---

<sup>142</sup> Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, a.g.e., s. 84.

<sup>143</sup> Belirtilen oranlar kamu kesiminin toplam alımları üzerinden hesaplanmıştır. Söz konusu oranların mahalli idarelerin kamu alımlarında önemli çoğunluğu bulunan belediyeler için de benzer düzeylerde olduğu belirtilebilir. Dolayısıyla belediyelerin de yaklaşık maliyetleri gerçekçi şekilde belirlemeyerek usulsüzlük doğurabileceği vurgulanabilir.

<sup>144</sup> Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, a.g.e., ss. 79-80.

<sup>145</sup> Kamu İhale Kurumu, a.g.r., s. 13.

kaynaklanan kısmını 4734 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde belirlenen sınırlar<sup>146</sup> ve yöneticilere sağlanan olanaklar oluşturmaktadır. Ancak yöneticilerin çeşitli yöntemleri kullanarak söz konusu sınırları aştıkları da bilinmektedir. Doğrudan temin uygulamasında alım tutarlarının belirlenen sınırlar dikkate alınarak parçalara bölünmesi yöneticilerden kaynaklanan usulsüzlüklere örnek verilebilir. Ayrıca belediyelerin düzenledikleri ihalelerini şirketlerinin kazanmasını sağlayıcı düzenlemeler yapması ve şirketlerin de düzenlenen istisnalardan yararlanarak işleri istedikleri kişilere veya firmalara vermesi de bir diğer örnek olarak kabul edilebilir<sup>147</sup>. Bu örnekler, yöneticilerin ilgili kanunlarda düzenlenen ilkeleri içselleştirmediklerini ve kaynakların kullanımında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu gözetmediklerini göstermektedir.

Türkiye'de belediyelerin mali açıdan etkin çalışıp çalışmadıkları ve etkinlik açısından belediyeler arasında farklılık oluşup oluşmadığı farklı yöntemler kullanılarak analiz edilmiştir. Girdileri ve çıktıları kullanarak bir karar biriminin (kurum, kuruluş, şirket) etkinliğinin analiz edildiği veri zarflama analizi söz konusu çalışmada yaygın yöntem olarak kullanılmıştır<sup>148</sup>. Bu doğrultuda Aydemir (2015) tarafından Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin etkinliklerinin analiz edildiği çalışmanın bulguları incelenebilir. On altı belediyenin analiz edildiği söz konusu çalışmada, iki farklı varsayımdan birinde sekiz, diğerinde de on bir belediyenin etkin çalıştığı tespit edilmiştir. Bu bulgulardan yola çıkarak etkin çalışmayan belediyelerin örnek alabileceği belediyelerin sıralandığı referans kümeleri oluşturulmuştur<sup>149</sup>. Benzer şekilde Kaygısız Ertuğ ve Girginer (2015), ilk olarak Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin mali hizmetlerindeki etkinliklerini belirlemiş, performans iyileştirme bulgularını sunmuş ve ardından da incelediği belediyeleri etkinliklerine göre sıralamıştır. Bu çalışma ile sekiz belediyenin etkin olduğunu tespit etmişlerdir. Ayrıca belediyelerin performansında

---

<sup>146</sup> Her yıl yenilenen parasal limitler ve tutarlara, 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi örnek gösterilebilir. Bu madde, büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunan idareler ile diğer idarelerin temsil ağırlama kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını düzenlemiştir. Bu alımlara yönelik üst sınırın, 2021 yılında büyükşehir belediyesi sınırlarında yer alan idareler için 121.405 TL olarak uygulanacağı kararlaştırılmıştır (2021/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği Madde-3, RG: 26.01.2021 / 31376).

<sup>147</sup> Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, a.g.e., s. 99.

<sup>148</sup> Necmiddin Bağdadioğlu, Hülya Bayır, "Türkiye'de Belediyelerin Görelî Etkinliği ve Mart 2004 Yerel Seçim Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2004, s. 226.

<sup>149</sup> Mine Aydemir, *Veri Zarflama Analizi ile Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Mali Etkinliğinin Ölçülmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, ss. 63-66.



sırasıyla transfer, yatırım ve cari harcamaların belirleyici oldukları sonucuna ulaşmışlardır<sup>150</sup>. Bu çalışmalarda elde edilen bulgular, aynı tür belediyeler arasında bir kısım belediyenin etkin çalıştığını, aksine geri kalan kısmının da mali anlamda etkinliğe ulaşamadığını göstermiştir. Dolayısıyla söz konusu bulgulardan yola çıkarak yöneticilerin kaynak kullanımında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlayacağı düşünülen ilkelere karşı yaklaşımlarının, aynı türdeki belediyelerin aralarında oluşan etkinlik farklarının temel açıklayıcılarından biri olabileceği söylenebilir.

## **B. MERKEZİ İDARENİN BELİRLEYİCİ OLDUĞU FİNANSMAN SORUNLARI**

Türkiye’de belediyelerin borçlanmasında yöneticilerin aldıkları kararlar ile yaklaşımları etkili olduğu kadar merkezi idare de yaptığı düzenlemeler ve uyguladığı politikalar ile belirleyici olmaktadır. Belediyelerin gelirlerine ilişkin düzenlemeler, belediye şirketlerinin yetersiz denetimi, uygulanan iktisat, kentleşme ve göç politikaları aracılığıyla doğurduğu sorunların belediyelerin borçlanmasında merkezi idarenin belirleyici olduğunu göstermektedir. İzleyen üç alt başlıkta söz konusu düzenlemelere ve politikalara ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

### ***1. Gelirlere Yönelik Düzenlemelerin Doğurduğu Yapısal Kısıtlar ve Sorunlar***

Türkiye’de belediyelerin gelir yaratma olanaklarını sınırlandıran, tahsis edilen gelirlerin aşınmasına neden olan ve mevcut gelirlerini törpüleyen yasal düzenlemelerin finansman sorunlarının ortaya çıkmasında ve derinleşmesinde etkilerinin bulunduğu belirtilebilir. Belediyelerin gelir yapılarını şekillendiren söz konusu düzenlemeler anayasalarda ve kanunlarda yer verilen hükümler doğrultusunda uygulamaya konmuştur. Türkiye’de kanunların konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasına ilişkin görev ve yetkilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’nde bulunduğunu hükme bağlayan 18/10/1982 kabul tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 87. maddesi gereği<sup>151</sup>, merkezi idarenin belediyelerin gelir yapıları üzerinde doğrudan belirleyici olduğu ifade edilebilir.

<sup>150</sup> Zeliha Kaygısız Ertuğ, Nuray Girginer, “Bütünleşik VZA ve GİA Yöntemleriyle Büyükşehir Belediyelerinin Mali Etkinlik Analizi: Türkiye Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Sayı: 15, 2015, s. 423.

<sup>151</sup> 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde-87, RG: 09.11.1982 / 17863.

Belediyelerin gelir yaratma olanaklarına ilişkin düzenlemeler, merkezi idarenin söz konusu idarelerin gelir yapılarını şekillendirici etkilerinin başlıca göstergesidir. Çünkü söz konusu düzenlemeler ile belediyelerin gelir yaratma olanaklarının sınırlandırıldığı bilinmektedir. Böylece artan harcamalarına karşın gelirlerini ayarlama olanakları sınırlandırılan belediyeler, genişleyen bütçe açıklarına bağlı olarak artan borçlanma ihtiyacı ile karşılaşmaktadırlar. Bu doğrultuda merkezi idarenin yaptığı hukuki düzenlemelerden kaynaklı şekilde belediyelerin gelirlerini ayarlayabilme olanaklarının sınırlandırılması, özellikle ihtiyaç duydukları dönemlerde gelirlerini artırmaları açısından yapısal bir kısıt olarak değerlendirilebilir<sup>152</sup>.

Merkezi idarenin belediyelerin gelirlerini şekillendiren düzenlemeleri, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'ne kadar götürülebilir. Bu dönemden başlayarak günümüze kadar geçen süreçte belediyelerin gelirlerini artırmaya yönelik anayasalar ve kanunlar düzeyinde bir dizi düzenleme yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeler ile gelirleri artırılrsa da belediyelerin karar organlarına vergi veya diğer kamu gelirlerini koyma, değiştirme ve kaldırma yetkilerinin verilmemesi yönünde bir eğilimin olduğundan bahsedilebilir. Bu tür bir yetkilendirme yerine belediyelere, alt ve üst sınırları merkezi idare tarafından kararlaştırılan gelirlerin miktarını belirleme ve bazı gelirleri tahsil etme yetkileri tanınmıştır<sup>153</sup>. Nitekim belediye gelirlerine ilişkin son kapsamlı düzenleme niteliği taşıyan ve günümüzde de geçerliliğini sürdüren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyelere bazı vergilerin ve harçların tutarları ile oranlarını belirleme yetkisi verilmiştir. Ancak söz konusu yetkilendirmenin mutlak anlamda bir vergilendirme yetkisi özelliğini taşımadığı ifade edilebilir. Belediyelere sağlanan söz konusu sınırlı vergilendirme yetkisi, 2464 sayılı Kanun'un 96. maddesinin B fıkrasına dayandırılmıştır. Bu fıkra ile vergilerin ve harçların maktu tarifelerinin söz konusu kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak koşulu ile mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar dikkate alınarak belediye meclisleri tarafından tespit edilebileceği hüküm altına alınmıştır<sup>154</sup>. Ancak söz konusu fıkranın,

<sup>152</sup> Eroğlu, "Belediye Gelirlerinin Yapısının...", a.g.m., s. 39.

<sup>153</sup> Osmanlı Devleti'nden başlayarak günümüze kadar gelinen süreçte belediyelerin gelirlerine ilişkin yapılan düzenlemelere, değişikliklere ve söz konusu idarelerin vergilendirme yetkisinin bulunup bulunmadığına yönelik değerlendirmelere Ersoy (1989), Öz (2012), Yakar ve Gündüz (2014) ile Bozdoğan ve Çataloluk (2017)'un çalışmalarından detaylı şekilde ulaşılabilir.

<sup>154</sup> Soner Yakar, İsmail Orçun Gündüz, "Türkiye'de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: 'Var' Mı 'Yok' Mu İşte Bütün Mesele Bu", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 92, 2014, s. 128.

1982 Anayasası'nın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesine aykırı bulunarak 19/5/2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi (AYM)'nin E: 2010/62, K: 2011/175 kararı ile iptal edilmesi belediyelere sağlanan yetkiyi ortadan kaldırmıştır. Ardından 11/6/2013 tarihinde 25674 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6487 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun doğrultusunda aynı maddenin A fıkrasında değişiklik yapılarak daha önce belediye meclisleri tarafından belirlenen yetkinin Bakanlar Kurulu'na<sup>155</sup> verilmesi kararlaştırılmıştır. Bozdoğan ve Çataloluk (2017), söz konusu iptal kararının 1982 Anayasası'nın 73. maddesinde yer alan hükümler düşünülerek yerinde olduğunu ifade etmişlerdir. Ancak AYM 10/4/2013 tarihli E: 2012/158, K: 2013/55 kararında öncekinin aksine belediyelere yasal sınırlar içerisinde kalarak vergi tutarını belirleyebilmelerine yönelik yetkinin verilebileceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla belirtilen çalışmada söz konusu kararın da 73. maddedeki hükümlere aykırı olduğunu vurgulamışlardır. Bu bağlamda 73. maddede belediyelerin oran ve tarife belirlemelerine olanak sağlayacak şekilde bir değişiklik yapılarak vergilendirme yetkilerinin genişletilebileceğini belirtmişlerdir<sup>156</sup>. Ancak 73. maddede değişiklik yapılmadığı gibi 2464 sayılı Kanun'un 96. maddesinin A fıkrasına eklenen paragraf ile sıralanan maddelerdeki (15, 21, 56, 60 ve 84) maktu vergi ve harç tarifelerinin belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanlığı tarafından tespit edileceği kararlaştırılmıştır<sup>157</sup>. Bu bağlamda 2464 sayılı Kanun'un 96. maddesindeki hükümler dikkate alınarak belirlenen alt ve üst sınırlar arasında dahi belediyelerin yetkili kılınmaması özellikle öz gelirlerinin artırılması açısından yapısal bir kısıt olarak değerlendirilebilir<sup>158</sup>.

Belediyelerin öz gelirlerini ayarlayabilme olanaklarını kısıtlayan düzenlemeler yalnızca vergilendirme yetkilerinin sınırlandırılması ile gerçekleşmemektedir. Bu tür bir sınırlandırmanın yanında idarelerarası mali ilişkilerden doğan gelir bölüşümü ile söz konusu bölüşümün bir uzantısı olarak belediyelere tahsis edilen gelirlerin nitelikleri de belediyelerin finansman sorunlarını tetikleyen yapısal bir kısıt olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>155</sup> Bakanlar Kurulu ibaresi 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 63 üncü maddesi ile Cumhurbaşkanı şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>156</sup> Doğan Bozdoğan, Cuma Çataloluk, "Belediyelerin Vergilendirme Yetkisinin Kanunilik İlkesi Açısından İncelenmesi", *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3, 2017, ss. 441-442.

<sup>157</sup> 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Madde-96/A, RG: 26.05.1981 / 17354.

<sup>158</sup> Eroğlu, "Belediye Gelirlerinin Yapısının...", a.g.m., s. 40.

Kurumsal ve hukuki düzenlemelerin mahalli idarelerin borçlanmaları üzerinde belirleyici olduğu teorik çerçevede, merkezi idarenin esnekliği ve verimliliği düşük olan gelirleri söz konusu idarelere bırakma eğiliminde olduğu ifade edilmiştir. Bu teorik çerçeveden yola çıkarak Türkiye'deki merkezi idare ile belediyelerin gelir bölüşüm ilişkileri değerlendirilebilir. Böylece belediyelere bırakılan veya bırakılmayan gelirler üzerinden merkezi idarenin düzenlemelerinin finansman sorunlarına yol açıp açmadığı tartışılabilir. Söz konusu tartışmaya ilk olarak belediyelerin gelirlerinin esneklik analizinden başlanabilir. Vergilerde veya diğer gelirlerde yaşanan nispi artışın söz konusu gelirin matrahını daraltmamasını ifade eden gelir esnekliği kavramı başlıca vergileme ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Gelir esnekliği, bir yıldan diğer yıla gelirlerde yaşanan artışın gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) artışına oranlanması ile hesaplanmaktadır<sup>159</sup>. Güner ve Yılmaz (2006), belediyelerin gelirlerinin, enflasyon, nüfus artışı veya yaşam standartlarındaki artışa bağlı olarak artan kamu harcamalarını karşılayabilecek niteliklere sahip olmalarını gelir esnekliği çerçevesinde değerlendirmişlerdir. Bu doğrultuda 1991-2002 dönemine ilişkin yaptıkları analizde, ekonomik kriz yıllarında (1994, 1995 ve 2002) katsayının 1'in altına kalmasına dayanarak gelir esnekliğinin azaldığını tespit etmişlerdir. Aksine geri kalan yıllarda katsayının 1'in üzerinde gerçekleşmesi nedeniyle esnekliğin arttığını ifade etmişlerdir. Bu bağlamda ele alınan dönemde gelirlerde yaşanan istikrarsızlıklara bağlı olarak belediyelerin gelirleri açısından kırılgan yapıda olduklarını belirtmişlerdir. Söz konusu kırılganlığın da genel bütçeden aktarılan transferlerin değişikliğe uğraması kadar belediyelerin öz gelirleri üzerinde kontrollerinin bulunmamasından dolayı oluştuğunu ileri sürmüşlerdir<sup>160</sup>. Her iki gelir türünün belirlenmesinde de merkezi idarenin kontrolü dikkate alınarak söz konusu idarenin belediyelerin gelirlerindeki istikrarsızlıklardan kaynaklanan finansman sorunlarının belirleyicisi olduğu söylenebilir. Öte yandan merkezi idarenin, belediyelere tahsis edilen vergilerin ve harçların tarifelerinde güncelleme yapmayarak gelirlerin esnekliğini düşürmenin yanında aşınmalarına ve değersizleşmelerine neden olduğu da ifade edilmektedir<sup>161</sup>. Bu kapsamda yapılan son

---

<sup>159</sup> Türk, a.g.e., s. 124.

<sup>160</sup> Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, "Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, der. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 83-87.

<sup>161</sup> Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993, s. 48; Adnan Gerçek, "Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi", *Mahalli İdareler*

güncellenen 18/2/2014 tarihli ve 28917 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 10/2/2014 tarihli ve 2014/5896 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapıldığı göz önünde bulundurularak merkezi idarenin belediyelerin gelirleri üzerinde doğurduğu etkilere ilişkin fikir yürütülebilir.

Merkezi idarenin, belediyelerin gelir esneklikleri ile tarife yapılarına ilişkin doğurduğu sorunların yanında gelir paylaşımına yönelik yaptığı düzenlemeler doğrultusunda da gelir kaynaklı finansman sorunlarını tetiklediği söylenebilir. Özellikle merkezi finansman ihtiyacının arttığı dönemlerde belediyelerin kullanımında bulunan vergilerin merkezi bütçeye çekilmesi söz konusu idarenin düzenleme gücüne yönelik bir fikir sunabilir. Benzer şekilde söz konusu gücü kullanarak farklı ülke uygulamalarında yaygın olarak mahalli nitelik taşıdığı için belediyelere bırakılan gelirleri merkezi bütçe geliri şeklinde düzenleyebilir. Bu doğrultuda merkezi idarenin yaptığı düzenlemeler ile belediyelerin mevcut gelirlerinin azalmasına neden olabileceği gibi gelirlerinin çeşitlenmesini de engelleyebilir. Bu kapsamda taşıdığı özellikler bakımından mahalli idare geliri olarak kabul edilen motorlu taşıtlar vergisinin (MTV) merkezi idarenin gelir kaynakları içerisinde yer alması başlıca örnek olarak verilebilir. İdarelerarası mali ilişkiler bağlamında söz konusu gelirin merkezi idarenin bütçe gelirleri arasında yer almasına ilişkin rasyonel bir gerekçe ileri sürülememektedir. Aksine motorlu taşıt kullanımı ile ilişkili olan hizmetlerin belediyeler tarafından finanse edilmesi veya yöre halkı üzerinde yaratılan negatif dışsallıkların (çevre, egzoz gazı, gürültü, yoğun trafik ve zaman kaybı) artması gibi gerekçeler, söz konusu gelirin belediyelere bırakılmasını ya da önemli ölçüde pay verilmesini haklı kılmaktadır<sup>162</sup>. Türkiye’de 1963 yılında kabul edilen 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu’nda merkezi idare geliri olarak tanımlansa da elde edilen gelirden belediyelere pay verilmesi kararlaştırılmıştır. MTV’den tahsil edilmesi öngörülen yıllık gelirin %11’i şeklinde hesaplanan söz konusu payın uygulanması, 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanun ile genel bütçe vergi tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %9,25 pay verileceği hüküm altına alınsa da söz konusu oran yapılan

---

*Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 15.

<sup>162</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyoekonomi*, Cilt: 19, Sayı: 19, 2013, ss. 89-90; Eroğlu, “Belediye Gelirlerinin Yapısının...”, a.g.m., s. 43.

düzenlemeler ile %6'ya kadar düşürülmüştür. Bu doğrultuda merkezi idarenin MTV'ye ilişkin yıllık gelir tahmini üzerinden doğrudan pay verme uygulamasının terk edilerek genel bütçe vergi gelirlerine karıştığı için görünürlüğü yitirilen MTV'den dolayı şekilde pay verme yöntemine geçilmiştir. Öte yandan mahalli idarelerin paylarının hesaplanmasında dikkate alınan genel bütçe vergi gelirleri torbası da daraltılmıştır<sup>163</sup>. Bu kapsamda yürürlükte olan son oranlar, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Belediyelere göre farklılaşan söz konusu oranların genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1,5'i ve %4,5'i şeklinde ayrılması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda doğrudan ve dolaylı olmak üzere her iki yöntem açısından da MTV'den belediyelere aktarılan payların azaltıldığı belirtilebilir. Ayrıca 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 9. maddesi ile 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun mülga başlıklı 34. maddesinin yeniden düzenlenmesi ile yürürlüğe konulan konaklama vergisinin de merkezi idare geliri olarak belirlenmesi bir diğer örnek olarak verilebilir. Eroğlu (2020), özellikle yaz aylarında turistik kentlerde nüfus yoğunluğu artışının gerektirdiği maliyetler ile yaratılan dışsallıklar düşünülerek söz konusu gelirin belediyelere bırakılmasının daha rasyonel olacağını ifade etmiştir. Çünkü yılın belli dönemlerinde artan harcamaların gelirleri aşarak belediyelerin finansman ihtiyaçlarını genişlettiğini belirtmiştir<sup>164</sup>.

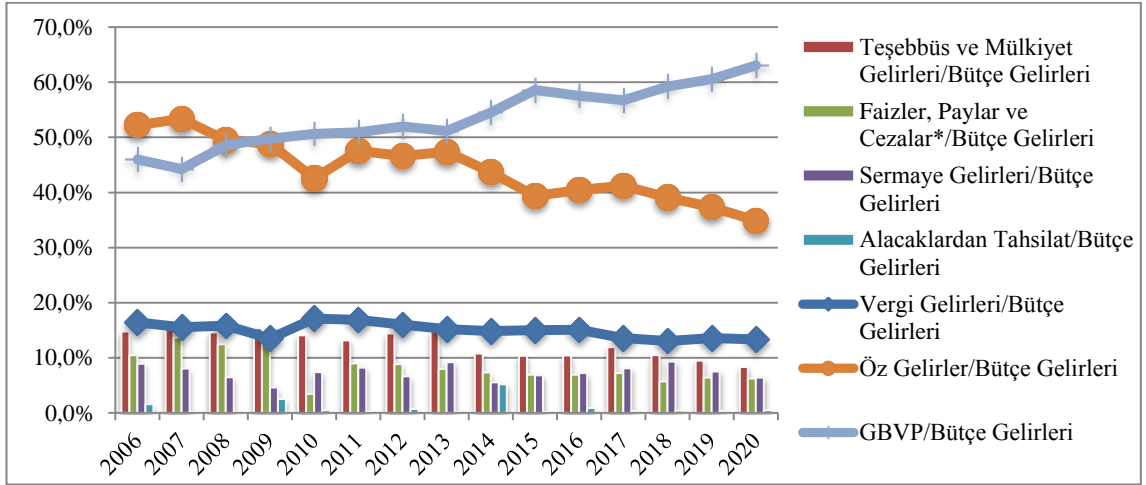
Merkezi idarenin belediyelerin öz gelir yaratma olanaklarını sınırlandırmaya yönelik düzenlemeleri gelir türlerinin dağılımına yansımıştır. Söz konusu düzenlemelerden dolayı belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranları düşük düzeyde kalmıştır. Bu gelirlerin payının düşük olmasının bir uzantısı olarak da belediyelerin mali anlamda merkezi idareye bağımlılıklarını temsil eden mali transferlerinin toplam gelirlerine oranları önemli boyuta ulaşmıştır. Belediyelerin gelir türlerinin toplam gelirler içerisindeki dağılımları Grafik 18 aracılığıyla incelenebilir.

---

<sup>163</sup> Tolga Demirbaş, Özhan Çetinkaya, "Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 120-121.

<sup>164</sup> Eroğlu, "Belediye Gelirlerinin Yapısının...", a.g.m., ss. 43-44.

**Grafik 18. Belediyelerin Gelirlerinin Türlerine Göre Dağılımları (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

\*: Faizler, paylar ve cezalar hesabında belediyelerin merkezi idare vergi gelirlerinden aldıkları paylar çıkarılmıştır.

Grafik 18'deki veriler, merkezi idarenin yaptığı düzenlemeler ile belediyelerin öz gelir yaratma olanaklarını sınırlandırdığına ilişkin açıklamaları doğrulamaktadır. Söz konusu düzenlemeler ile doğrudan ilişkisi bulunan gelir türleri, vergi gelirleri ile genel bütçeden belediyelere aktarılan paylardır. Bu iki gelir türünden vergi gelirleri, 2464 sayılı Kanun'da belediye geliri olarak tanımlanan vergilerden ve harçlardan oluşmaktadır. Belediyelerin söz konusu gelirleri ayarlama olanaklarının sınırlandırılmasına bağlı olarak vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı ortalama (2006-2020 dönemi boyunca) %15 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ayrıca vergi gelirlerini gösteren seriden yola çıkarak söz konusu gelirlerin belediye gelirlerindeki paylarının yıldan yıla gerilediği de söylenebilir. Aksine belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların bütçe gelirlerine oranının ele alınan dönemde ortalama %53,6 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Ayrıca 2006 yılında bütçe gelirlerinin %46'sını oluşturan söz konusu payların 2020 yılında %63 düzeyine ulaştığı görülmektedir. Bu yönüyle merkezi idarenin belediyelerin vergi gelirlerini artırmalarına olanak sağlayan düzenlemeler yapmak yerine genel bütçeden aldıkları payları artırmayı tercih ettiği belirtilebilir. Bu payların artışında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çerçevesinde 5779 sayılı Kanun'da yapılan

değişikliklerin etkili olduğu belirtilebilir<sup>165</sup>. Artan harcamaları ve finansman ihtiyaçları dikkate alınarak belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların artırılması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak söz konusu artışın, belediyelerin finansman sorunlarının ortaya çıkışına zemin hazırladığı düşünülmektedir. Belediyeleri mali anlamda kötü yönetseler de söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gelir aktarımının süreceğini düşünen yöneticilerin, kaynakları verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine özen göstermeden kullanmaları başlıca sorunlardan biri olarak sıralanabilir. Nitekim Türkiye’deki uygulama doğrultusunda koşulsuz şekilde harcama olanağı bulunan genel bütçe gelirlerinden aktarılan tutarların bütçe gelirlerindeki payları artıkça, yöneticilerin belediyelerin harcamalarını da artırma eğilimlerini güçlendirdiği tespit edilmiştir<sup>166</sup>. Söz konusu iki gelir türünün dışında kalan gelir kaynakları, belediyelerin öz gelirleri içerisinde sınıflandırılrsa da belediyelerin yöneticilerinin aldıkları kararlar ile yönetim anlayışları doğrultusunda şekillendiği için merkezi idarenin yaptığı düzenlemeler ile doğrudan bir etkisinin olduğundan bahsedilememektedir. Ancak geri kalan her bir gelir türünde yıllar ilerledikçe düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu gelirlerde yaşanan düşüş doğal olarak belediyelerin öz gelir toplamlarına da yansımıştır. Dolayısıyla vergi gelirleri ile diğer öz gelirlerde yaşanan azalışın, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların artırılması ile telafi edildiği belirtilebilir. Özellikle vergi gelirleri dışında kalan öz gelirlerin yönetsel anlayış ile ilişkili olduğu düşünülerek merkezi idarenin mali transferlerin artırılmasına yönelik yaptığı düzenlemenin yöneticilerin daha önce sözü geçen beklentileri ile uyumlu olduğu belirtilebilir.

Merkezi idarenin belediyelerin gelirlerine ilişkin yaptığı düzenlemeler gelir türlerinin dağılımını şekillendirdiği kadar söz konusu türlerin esnekliklerini de etkilemektedir. Belediyelerin gelir türleri itibariyle esneklik katsayılarına Tablo 5’te yer verilmiştir.

---

<sup>165</sup> 6360 sayılı Kanun çerçevesinde 5779 sayılı Kanun’un Payların Hesaplanması ve Oranı başlıklı 2. maddesinde özellikle büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından %6 oranında pay verilmesinin kararlaştırılmasının yanında büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’unun da büyükşehir belediye payı olarak ayrılması sözü geçen artışta belirleyici olmuştur. Ayrıca pay ayrılmasında dikkate alınan genel bütçe vergi gelirlerinin belirlenmesinde yalnızca Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) Kanunu’na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisine ilişkin tutarların hariç bırakılmasının ayrılan payların artışını sağladığı ifade edilebilir (5779 sayılı Kanun, Madde-2; 6360 sayılı Kanun, Madde-25,26).

<sup>166</sup> Elif Ayşe Şahin İpek, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt: 20, Sayı: 2, 2018, ss. 11-12.



**Tablo 5. Belediyelerin Gelirlerinin Türlerine Göre Esneklikleri (2006-2020)**

Yıllar	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Faizler, Paylar ve Cezalar*	Sermaye Gelirleri	Öz Gelirler	GBVP
2006						
2007	0,86	2,11	4,48	0,37	1,61	1,00
2008	0,84	0,02	-0,07	-0,95	0,07	1,51
2009	-30,35	27,51	19,75	-70,21	8,30	18,84
2010	3,82	1,06	-4,08	6,48	0,69	1,86
2011	0,86	0,55	10,22	1,59	1,62	0,97
2012	0,41	1,69	0,75	-0,86	0,69	1,04
2013	0,87	1,50	0,51	4,30	1,40	1,15
2014	1,05	-1,24	0,52	-2,40	0,55	1,87
2015	1,16	0,76	0,65	2,94	0,28	1,66
2016	1,09	1,09	0,97	1,62	1,32	0,87
2017	0,42	1,94	1,33	1,81	1,15	0,95
2018	0,48	0,02	-0,48	1,58	0,41	0,96
2019	0,56	-0,40	1,06	-1,08	-0,03	0,43
2020	0,97	0,25	0,91	0,08	0,63	1,38

**Kaynak:** Gelirlerin esneklikleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan belediye gelirlerindeki yıllık değişimlerin, TÜİK tarafından üretim yöntemi kullanılarak hesaplanan GSYH tutarlarındaki yıllık değişimlere oranlanması ile elde edilmiştir.

\*: Faizler, paylar ve cezalar hesabında belediyelerin merkezi idare vergi gelirlerinden aldıkları paylar çıkarılmıştır.

Tablo 5'te esneklik katsayıları 1'in üzerinde olan gelirlerin artış hızının GSYH artışını aştığı, harcamaların finansmanında daha fazla tercih edildikleri ve ekonomik koşulların olumsuz yönde değişimine karşı daha dirençli oldukları söylenebilir. Merkezi idarenin doğrudan kontrolünün bulunduğu iki gelir türünden biri olan vergi gelirlerinin esneklik katsayısının ele alınan dönem boyunca yalnızca dört yılda 1'in üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Geri kalan on yılda vergi gelirlerine ilişkin esneklik katsayılarının 1'in altında gerçekleşmesinden yola çıkarak söz konusu gelir türünün kırılgan olduğu ve harcamaların finansmanında yeterince kullanılmadığı yorumu yapılabilir. Aksine merkezi idarenin düzenlemeleri ile şekillenen ikinci gelir türü olan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların esneklik katsayılarının çoğunlukla 1'in üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu doğrultuda merkezi idarenin belediyelerin vergilendirme yetkilerini genişletmek yerine belediyelere aktardığı payları artırmayı tercih ettiğine ilişkin düşüncenin esneklik boyutu ile desteklediği belirtilebilir. Belediyelerin öz geliri olarak sınıflandırılan ve yöneticilerinin kontrolünde bulunan diğer üç gelirin esneklik katsayılarının da istikrarlı bir görünüme sahip

olmadığı ifade edilebilir. Belediyelerin ikincil öz gelirleri olarak tanımlanan söz konusu gelirler işletme ve kiralama faaliyetlerinden, para ve vergi cezalarından veya varlık satışından elde edilmektedir. Bu yönüyle yöneticilerin tercihlerine bağlı olarak tutarları yıldan yıla değişebilen gelirlerin esneklik katsayılarının bazı yıllarda GSYH artışını oldukça aştığı bazılarında da aşamadığı ve hatta negatife döndüğü görülmektedir. Bu bağlamda söz konusu öz gelirlerin istikrarlı bir gelir kaynağı niteliği taşımadıkları ve merkezi idarenin kontrolü nedeniyle gelir yaratma olanaklarını sınırlandırılan yöneticilerin gelir arayışlarının bir parçası oldukları söylenebilir<sup>167</sup>. Dolayısıyla merkezi idarenin yaptığı düzenlemelerin belediye gelirlerinin esnekliklerini azaltması açısından da bir kısıt oluşturduğu ve finansman sorunlarını tetiklediği belirtilebilir.

Merkezi idarenin yaptığı düzenlemelerin, belediyelerin öz gelirlerini belirleme ve artırma açısından yapısal bir kısıt oluşturmasının yanında bir diğer müdahale aracı olan kesintiler de elde edilen toplam gelirleri azaltabilmektedir. Aslında söz konusu kesintiler belediyelerin kamu idarelerine olan borçları karşılığında yapılmaktadır. Bu yönüyle borçlarını ödemeyi değil de ötelemeyi tercih eden belediyelerden söz konusu borçların tahsil edilebilmesi için kullanışlı bir yöntem olarak değerlendirilebilir. Ancak sistemin karmaşık yapısı nedeniyle kesinti tutarlarının doğru şekilde hesaplanamamasının, belediyelerin gelir ve nakit uygulamalarında zorluklar ile karşılaşmalarına yol açtığı belirtilmektedir. Borçlarının unsurlarının ve alacaklı idare sayısının fazla olması veya her bir borç türü için farklı mevzuatın ve kesinti oranlarının düzenlenmesi sistemin karmaşık yapısından dolayı belediyelerin karşılaştıkları zorluklara örnek olarak verilebilir<sup>168</sup>. Bu doğrultuda gelirleri açısından merkezi idareye yüksek düzeyde bağımlılığı bulunan belediyelerin öz gelir yaratma olanaklarının sınırlı olduğu göz önünde bulundurularak merkezi idare tarafından aktarılan paylardan yapılan kesintilerin basit ve doğru şekilde hesaplanmasını olanaklı kılmayan sistem de yapısal bir kısıt olarak düşünülebilir.

## ***2. İktisadi ve Yönetmel Etkenlerden Kaynaklanan Sorunlar***

Türkiye’de belediyelerin borçlanmasında merkezi idarenin belirleyici olduğu iktisadi ve yönetmel etkenler iki başlıkta toplanabilir. Merkezi idare düzeyinde başlatılmasının ardından kamu kesiminin tamamına genişletilen piyasalaşmaya ve

<sup>167</sup> Güner, Yılmaz, a.g.e., s. 88.

<sup>168</sup> Köksal, Şener, Bal, a.g.r., s. 52.

şirketleşmeye yönelik düzenlemeler belediyelere de yansıtılmıştır. Söz konusu düzenlemelerin temelleri de iktisadi düşüncede yaşanan dönüşüme bağlanmaktadır. Türkiye’de özellikle belediye şirketlerinin uygulamalarına ilişkin tespit edilen sorunların, merkezi idarenin şirketleri yeterince denetlememesine bağlı olarak derinleştiği düşünülmektedir. Bu yönüyle söz konusu sorunların iktisadi ve yönetsel boyutları barındırdığı belirtilebilir. Öte yandan merkezi idarenin uygulamayı tercih ettiği iktisat politikalarının doğurduğu istikrarsızlıkların da belediyelerin borçlanması üzerinde belirleyici olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda izleyen iki alt başlıkta söz konusu etkenlere ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

#### *a. Belediye Şirketlerine İlişkin Yetersiz Denetimin Doğurduğu Sorunlar*

İktisadi yaşamın piyasa ilkeleri ve işleyişi doğrultusunda şekillenmesini öngören uygulamaların yaygınlaşmasına bağlı olarak kamu kesiminin ekonomideki rolünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle kamusal hizmetlerin üretiminde, sunumunda veya finansmanında kamunun üstlendiği rollerin daraltılmasını içeren söz konusu düzenlemeler ile özel sektörün faaliyette bulunabileceği yeni alanların yaratılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda kamu kesiminde etkinliği ve verimliliği sağlayacağı düşünülerek özelleştirme, ticarileşme veya piyasalaşma uygulamalarına yoğun şekilde başvurulmuştur. Nitekim Türkiye’de de kamunun ekonomideki rolünün azaltılmasına ve piyasa işleyişinin güçlendirilmesine yönelik bir ekonomik anlayışa 24 Ocak 1980 İstikrar Politikası ile geçilmiştir<sup>169</sup>. İzleyen yıllarda söz konusu anlayışın kurumsallaşmasına yönelik bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler yalnızca merkezi idare düzeyi ile sınırlı kalmayıp mahalli ölçekteki uygulamaları da dönüşüme uğratmıştır. Bu dönüşüme bağlı olarak belediyelerin hizmet sunum ve finansman yöntemleri de değişmiştir. Bu anlayış değişikliği ile birlikte ulaşım, atık toplama, temizlik veya güvenlik gibi hizmetler, ihaleler aracılığıyla özel sektörden satın alınarak veya belediyelerin hisselerinin önemli kısmına sahip oldukları şirketler oluşturularak sunulmaya başlanmıştır<sup>170</sup>. Belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 5393 sayılı Kanun’un 18. maddesinde, söz konusu şirketlerin meclis kararı ile kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak belediyelerde şirketleşmenin yasal dayanaklarından birini oluşturan 24/11/1994 kabul tarihli ve 4046

<sup>169</sup> Ataç, a.g.e., s. 266.

<sup>170</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., ss. 456-457.

sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesinde, belediyelerin ticari amaçlar doğrultusunda ticari kuruluşlar kurmaları, mevcut veya kurulması planlanan şirketlere sermaye katılımında bulunmaları Cumhurbaşkanlığı'nın iznine bağlanmıştır<sup>171</sup>. Meşe (2011), iki ayrı kanun hükmünün varlığından yola çıkarak şirket kurmaya ilişkin uygulamanın, ilk olarak Cumhurbaşkanlığı'nın izninin alınması, ardından da belediye meclisinin karar alması ile gerçekleştiğini belirtmiştir<sup>172</sup>. Bu doğrultuda şirketlerin kurulmasına ilişkin paylaşılan yetkide merkezi idarenin rolünün bulunduğu belirtilebilir. Merkezi idarenin belediye şirketleri ile ilişkisi yalnızca şirketlerin kuruluşu ile sınırlı değildir. Aksine şirketlerin aldıkları kararlardan, yürüttükleri faaliyetlerden veya belediyeler ile kurdukları idari ve mali ilişkilerden kaynaklanan sorunlarının ortadan kaldırılmasına yönelik denetimleri de yapması gerekmektedir. Çünkü ayrı tüzel kişiliğe sahip olmalarına ve özel hukuk hükümleri doğrultusunda yönetilmelerine rağmen, şirketlerin sermayeleri belediyeler tarafından konulduğu için kamu kaynağının kullanımı ortaya çıkmaktadır<sup>173</sup>. Dolayısıyla şirketlerin başarılı şekilde yönetilememesinden dolayı oluşması olası zararların belediyeler tarafından finanse edileceği söylenebilir<sup>174</sup>. Bu bağlamda merkezi idarenin kaynakların verimli, tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığına ilişkin yeterli denetimleri yapmamasından veya yapılsa da gerekli yaptırımların uygulanmamasından dolayı belediyelerin finansman yüklerinin artacağı ifade edilebilir.

Belediye şirketlerinin yönetiminden kaynaklanan ve kaynakların verimsiz, tutumsuz ve etkinsiz kullanımına yol açarak belediyelerin finansman yapılarını zedeleyen sorunlar, Meşe (2011), İlhan (2013), Çetinkaya (2014) ve Eroğlu (2020) tarafından yapılan çalışmaların bulguları doğrultusunda açıklanmıştır. Şirketlerin yönetiminden kaynaklanan söz konusu sorunların merkezi idarenin yetersiz denetimi nedeniyle sürdüğü belirtilebilir. Nitekim Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2001)'nin yerel yönetimlere ilişkin özel ihtisas komisyonu raporunda, şirketlerin yeterince

---

<sup>171</sup> 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, Madde-26, RG: 27.11.1994 / 22124; Demirbaş vd., a.g.m., ss. 155-156.

<sup>172</sup> Meşe, a.g.m., s. 204.

<sup>173</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler...*, a.g.r., s. 87.; Meşe, a.g.m., s. 223.

<sup>174</sup> Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 11, No: 21, 2011, s. 488.

denetlenmediği ve işlemlerinin kamu denetiminin dışında bırakıldığı vurgulanmıştır<sup>175</sup>. Ancak ilk olarak 5018 sayılı Kanun'un, ardından da 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile Sayıştay'ın denetim alanı genişletilmiş ve söz konusu şirketler de dış denetim yapılan idareler kapsamında değerlendirilmiştir<sup>176</sup>. Böylece yöneticilerin kamu kaynaklarını mevzuata uygun, verimli, tutumlu ve etkin kullanıp kullanmadıklarına yönelik hesap verme sorumluluklarının tespit edilebildiği ve yetersiz denetim sorununa çözüm üretilebildiği ileri sürülebilir. Ancak çözüm üretildiği düşünülse de Sayıştay tarafından yayımlanan denetim raporlarında, yöneticilerin kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin yaptıkları usulsüzlüklere yer verilmesi sorunların sürdüğü izlenimini uyandırmaktadır. Dolayısıyla şirketlerin dış denetim kapsamına alınması kadar oluşan usulsüzlüklere bağlı olarak yöneticilere yaptırım uygulanıp uygulanmadığı veya denetim sonucunda ortaya çıkan bulguların yöneticiler tarafından dikkate alınıp alınmadığı da önemli bir tartışma konusudur. BİT'lerin düzenledikleri ihalelerden bekledikleri sonuçları alamayanların, Kamu İhale Kurumu (KİK)'na itirazın şikâyet başvurularındaki artış, yöneticilerin söz konusu denetimler sonucunda ulaşılan bulguları dikkate almadıklarının basit bir göstergesi olarak düşünülebilir<sup>177</sup>. Öte yandan şirketlerin ayrı bir tüzel kişiliği ve yönetim kurulu olsa da idari ve mali açıdan belediyeler ile kurdukları ilişkilerden dolayı siyasallaştıkları bilinmektedir. Belediye yöneticilerinin şirketlerin yönetim kurullarında yer alarak yüksek ücret almaları veya özellikle seçim öncesinde oy kazanma kaygısının bir uzantısı olarak şirketleri istihdam olanağı olarak algılamaları siyasallaşmaya başlıca örnekler olarak verilebilir<sup>178</sup>. Nitekim Tekin Bilbil (2020) söz konusu siyasallaşmayı, İstanbul ve Ankara'da yıllar sonra yaşanan iktidar değişiminin, şirketlerin sunduğu operasyonel, siyasi ve finansal gücü kontrol etme isteği ile bağlantılı şekilde yarattığı çatışma ortamı açısından

---

<sup>175</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler...*, a.g.r., s. 89.

<sup>176</sup> Meşe, a.g.m., s. 213.

<sup>177</sup> BİT'lerin düzenledikleri ihalelere ilişkin itirazın şikâyet başvurularının sayısı 2020 yılında 43'e ulaşmıştır. Bu sayı 2019 yılında 24 olarak gerçekleşmiştir. Her bir başvuru, düzeltici işlem ve ihalenin iptali ile sonuçlanmasa da yalnızca sayıdaki artışın düşündürücü olduğu belirtilebilir (Kamu İhale Kurumu, 2019: 29; Kamu İhale Kurumu, 2021: 28).

<sup>178</sup> Eroğlu, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin...", a.g.m., 1047; Özdemir, a.g.m., s. 493; Demirbaş vd., a.g.m., s. 172.

incelemiştir<sup>179</sup>. Dolayısıyla belediye yönetimlerinin şirketler ile kurdukları siyasal ilişkiler üzerinden yaratılan çatışma ortamı dikkate alınarak oluşması olası finansal sorunların önlenmesi açısından denetimin önemine yönelik fikir yürütülebilir. Bu kapsamda 5393 sayılı Kanun'un 26. maddesine dayanarak söz konusu denetimin faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru araçlarını ile belediye meclisi tarafından kullanılabilmesi belirtilmiştir. Ancak şirketlerin denetimine ilişkin araçların kullanım süreçlerinin etkin şekilde işletilemediği ve kötü yönetimi tespit etme ve önleme açısından olumlu sonuç doğurmadığı ifade edilmiştir. Nitekim belediyeler ile şirketleri arasında kurulan ilişkiler de söz konusu denetimin etkinliğine yönelik soru işaretlerini artırmaktadır. Bu bağlamda Cilavdaroğlu (2019), şirketlerin kötü yönetiminin tespit edilebilmesi ve önlenmesi için dış denetimin önemini vurgulamıştır<sup>180</sup>. Ancak merkezi idarenin denetiminin önemi vurgulansa da söz konusu idarenin özellikle aynı ideolojik düşünceyi paylaştığı belediyeler ile benzer oy kaygılarının bulunduğu söylenebilir. Bu doğrultuda merkezi idarenin denetimleri yoğunlaştırmak yerine belediyeleri ve şirketleri ile kurdukları ilişkileri görmezden gelerek dolaylı da olsa destekleyebileceği ileri sürülebilir. Nitekim Tekin Bilbil (2020)'in çalışmasında vurguladığı çatışmanın merkezi idarenin söz konusu yaklaşımı ile ilişkili olduğu belirtilebilir. Dolayısıyla farklı idareler arasında kurulan siyasal ilişkilerin belediyelerin finansman sorunlarını artırmamaları için merkezi idarenin etkin denetiminin önemli olduğu vurgulanabilir.

*b. Makroekonomik İstikrarsızlıkların Belediyelerin Mali Yapısına Yansımalarından Kaynaklanan Sorunlar*

Merkezi idarenin uyguladığı iktisat politikalarına bağlı olarak belediyelerin mali yapılarını da etkileyen makroekonomik istikrarsızlıklar ortaya çıkabilir. Makroekonomik göstergelerdeki bozulmayı ifade eden ekonomik krizler, belediyelerin mali yapıları üzerinde etki doğuran söz konusu istikrarsızlıklara bir örnek olarak verilebilir. Bazı ekonomik krizlerin ülke dışında ortaya çıktığı ve küresel ölçüğe yayılarak ekonomik ve mali yapıyı olumsuz yönde etkilediği düşünülebilir. Bu açıdan

<sup>179</sup> Ebru Tekin Bilbil, "Yerel Yönetimlerde Şirketleşmenin Siyaseti: İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri", *İdealkent: Kent Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2020-Özel Sayı, 2020, s. 1113.

<sup>180</sup> Ahmet A. Cilavdaroğlu, "Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 113, 2019, ss. 199-200.

merkezi idarenin belediyelerin finansman sorunlarının oluşumu ile borçlanma ihtiyacının artışında doğrudan belirleyici olmadığı ifade edilebilir. Ancak kriz öncesinde merkezi idarenin uygulamayı tercih ettiği iktisat politikalarının ülke ekonomisinin krize direnç gösterebilme gücünü azaltabileceğinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda doğrudan veya dolaylı olarak merkezi idarenin belediyelerin finansman sorunlarının belirleyicisi olduğu söylenebilir. Benzer bir bakış açısı ile 2019 yılının Aralık ayında Çin’de ortaya çıktıktan sonra hızlı şekilde dünyaya yayılarak salgına dönüşen ve ülkeleri ekonomik ve mali anlamda zor durumda bırakan COVID-19 hastalığının belediyelerin finansman sorunlarını derinleştirdiği de ileri sürülebilir. Çünkü merkezi idarenin salgın öncesinde ve sürecinde izlediği iktisat politikasının belediyelerin karşılaştıkları sorunları artırabileceği düşünülmektedir. Söz konusu açıklamaların ardından ekonomik kriz dönemlerinden başlayarak Türkiye’de merkezi idarenin belediyelerin mali yapısı üzerinde doğurduğu etkilerin değerlendirmesine geçilebilir.

Ekonomik krizlerin mahalli idarelerin mali yapıları üzerinde doğurabileceği etkilere ilişkin teorik çerçeveden yola çıkarak Türkiye’deki belediyelerin gelir, harcama ve bütçe açığı göstergelerinde yaşanan değişim incelenebilir. Teorik kapsamda kriz dönemlerinde belediyelerin gelirlerinin azalacağı veya artış hızlarının yavaşlayacağı, aksine krizin yarattığı olumsuz etkilerin azaltılması için harcama artışının gerçekleşeceği ve bu ikisine bağlı olarak bütçe açığının genişleyeceği düşünülmüştür. Bu doğrultuda Türkiye’de 1994, 2000, 2001, 2009 ve 2018 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerin sözü geçen göstergeler üzerinde doğurduğu etkiler incelenebilir<sup>181</sup>. Dolayısıyla söz konusu yıllar dikkate alınarak belediyelerin gelir ve harcama türlerini de detaylandırılan farklı tablolar hazırlanmıştır. Bu kapsamda ilk olarak 1994 krizindeki değişimi yansıtan Tablo 6 oluşturulmuştur.

---

<sup>181</sup> Kibritçiöğlü (2001), ekonomik krizleri reel sektör krizleri ve finansal krizler olarak iki başlık altında toplamıştır. Reel sektör krizlerinin, mal ve hizmet piyasalarında enflasyon veya durgunluk krizi ya da iş gücü piyasalarında işsizlik krizi şeklinde ortaya çıktığını ifade etmiştir. Finansal krizleri de bankacılık, döviz veya borsa krizi olmak üzere üç alt başlığa ayırmıştır (Kibritçiöğlü, 2001: 2). Dolayısıyla her bir ekonomik krizin farklı alt nedenlere dayanarak farklı şekilde isimlendirildiği belirtilebilir. Bu doğrultuda Türkiye’de yaşanan 1994 krizi için kamu finansman sorunlarının tetiklediği bir finansal kriz, 2000 ve 2001 krizleri için bankacılık ve döviz kuru krizi, 2009 krizi için reel sektör krizi ve son olarak 2018 krizi için de döviz kuru krizi tanımlaması yapılabilir.

**Tablo 6. 1994 Krizinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansımaları (1990-1995)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Belediye Vergileri</b>	109,25%	24,37%	63,31%	69,71%	307,89%	58,89%
<b>Genel Bütçe Payları</b>	75,93%	81,26%	71,50%	97,89%	91,53%	101,85%
<b>Borçlanma Gelirleri</b>	21,87%	164,76%	245,83%	116,65%	30,30%	72,70%
<b>Yatırım Harcamaları</b>	47,53%	92,99%	153,09%	128,92%	66,23%	108,71%
<b>Transfer Harcamaları</b>	44,75%	149,78%	57,69%	115,53%	191,73%	96,44%
<b>Bütçe Dengesi</b>	41,32%	235,54%	122,57%	90,73%	77,05%	63,18%

**Kaynak:** Kurtuluş (2006: 154-155)'un Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullandığı tablolardan yola çıkarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'daki veriler, kriz öncesinde ve sırasında belediyelerin mali göstergelerindeki değişimi yansıtmaktadır. Belediyelerin gelirlerindeki değişim üç alt başlıkta incelenmiştir. Belediyelerin öz gelirleri arasında yer alan vergi gelirlerinin bazı yıllarda hızı yavaşlarsa da artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Söz konusu gelirlerde krizin ortaya çıktığı 1994 yılında %307 oranında gerçekleşen artış dikkat çekicidir. Bu artışta, bazı kanunların ilgili maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin 4/5/1994 kabul tarihli ve 3986 sayılı Kanun<sup>182</sup> kapsamında alınan kararların etkili olduğu düşünülmektedir. Söz konusu Kanun ile özellikle kamu finansman dengesinin desteklenmesine yönelik belirlenen vergi türlerinden bir defaya mahsus ek vergi alınması hükme bağlanmıştır. Bu hükümlerden biri de Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte emlak vergisi mükellefi olan kişilerden alınması kararlaştırılan ek gayrimenkul vergisidir. Söz konusu verginin belediyeler tarafından tahsil edildiği de düşünülerek vergi gelirlerinde yaşanan artışın doğal olduğu belirtilebilir. Nitekim Kurtuluş (2006)'un verilerinden yola çıkarak 1994 yılında emlak vergisinin bir önceki yıla kıyasla %755 oranında arttığı tespit edilmiştir. Aslında teorik çerçevede kriz dönemlerinde belediyelerin öz gelirlerinin azalacağı ileri sürülse de krize karşı alınan önlemler bağlamında gelirlerin artırılabilmesinin de unutulmaması gerekmektedir. Bu doğrultuda krizin ortaya çıktığı yılda belediyelerin vergi gelirlerinde yaşanan hızlı artışın 1995 yılında yavaşlayarak %58 düzeyine indiği görülmektedir. Öte yandan 3986 sayılı Kanun'un 10. maddesinde ek vergi olarak tahsil edilmesi kararlaştırılan vergilerden mahalli idarelere pay aktarılmayacağı ve 2380 sayılı Kanun kapsamında genel bütçe

<sup>182</sup> Söz konusu Kanun'un tam adı, *Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası ile 1.7.1964 Tarihli ve 488 Sayılı, 2.7.1964 Tarihli ve 492 Sayılı, 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı 25.10.1984 Tarihli ve 3065 Sayılı, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 21.7.1953 Tarihli ve 6183 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 15.7.1963 Tarihli ve 277 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* şeklinde belirlenmiştir.



vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere aktarılan %8,55 oranındaki payın 1994 yılı sonuna kadar %7,55 olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin öngördükleri genel bütçe paylarının altında gelir elde ettikleri ifade edilebilir. Nitekim 1994 yılında belediyelerin genel bütçe paylarındaki artış hızının yavaşlaması söz konusu önlemlerin bir sonucu olarak düşünülebilir. Özellikle vergi gelirlerinde yaşanan artışa bağlı olarak 1994 yılında borçlanma gelirlerine olan ihtiyaç azalsa da izleyen yılda artışın yeniden hızlandığı görülmektedir. Kriz döneminde bütçe gelirleri kadar harcamaların seyrinin incelenmesi önemlidir. Bu dönemde kamu kesiminde yatırım harcamalarının kısılmasına ilişkin alınan önlemlere<sup>183</sup> bağlı olarak belediyelerde söz konusu harcamaların artış hızının yavaşladığı görülmektedir. Ancak yatırımların aksine ekonomik kriz koşullarının belediyelerin transfer harcamalarının artmasında doğrudan etkili olduğu ifade edilebilir. Çünkü söz konusu harcamalar 1994 yılında %191 oranında artış göstermiştir. Bu artışta, sosyal nitelikli transferlerde yaşanan %131 düzeyindeki artışın yanında borç ödemelerinde %271 oranında yaşanan artışın başlıca rolü üstlendiği belirtilebilir<sup>184</sup>. Son olarak özellikle vergi gelirlerinde yaşanan artışın yanında yatırım harcamalarında sağlanan düşüşün bir uzantısı olarak hızı yavaşlarsa da 1994 yılında artışını sürdüren bütçe açığı da ekonomik krizin olumsuz etkilerinin yansıdığı bir diğer gösterge olarak kabul edilebilir. Bu doğrultuda 1994 yılında alınan önlemler ile olumsuz etkileri azaltılsa da krizin özellikle genel bütçe paylarına, transfer harcamalarına ve bütçe açığı tutarlarına yansiyarak belediyelerde finansman sorunlarını artırdığı söylenebilir.

Türkiye'nin 1990'lı yıllardan başlayarak 2000'li yılların başlarına kadar iç ve dış etkenlere bağlı olarak makroekonomik açıdan istikrarsız bir dönem geçirdiği belirtilebilir. Nitekim 1994 yılından sonra 2000 yılının Kasım ayında ve 2001 yılının Şubat ayında iki önemli kriz yaşandığı görülmektedir. Söz konusu krizlerin belediyelerin mali göstergeleri üzerinde doğrudan etkileri de Tablo 7 aracılığıyla sunulmuştur.

---

<sup>183</sup> Şen, Sağbaş, Keskin, a.g.e., s. 188.

<sup>184</sup> Kurtuluş, a.g.e., s. 154.

**Tablo 7. 2000 ve 2001 Krizlerinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansıması (1996-2002)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Belediye Vergileri</b>	58,77%	85,99%	185,47%	45,79%	65,30%	30,79%	48,09%
<b>Genel Bütçe Payları</b>	96,05%	115,91%	90,16%	58,13%	70,22%	57,45%	21,76%
<b>Borçlanma Gelirleri</b>	125,37%	84,36%	145,67%	86,85%	65,69%	65,31%	38,88%
<b>Yatırım Harcamaları</b>	147,52%	127,65%	111,21%	20,23%	64,92%	40,57%	28,67%
<b>Transfer Harcamaları</b>	55,76%	148,00%	60,61%	54,25%	82,31%	106,76%	18,05%
<b>Bütçe Dengesi</b>	24,25%	340,17%	-28,94%	-157,45%	-34,28%	1996,43%	-77,41%

**Kaynak:** Kurtuluş (2006: 154-155)'ün Devlet Planlama Teşkilatı verilerini kullandığı tablolardan yola çıkarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7'deki verilerden yola çıkarak iki ekonomik krizin belediyelerin mali göstergeleri üzerinde oluşturduğu olumsuz etkinin daha net şekilde görüldüğü belirtilebilir. Söz konusu krizlerin doğurduğu olumsuz etkilerin özellikle 2001 yılında göstergelere yansıdığı görülmektedir. Çünkü 2000 krizi yıl sonunda, 2001 krizi de yılın ikinci ayında ortaya çıkmıştır. Her iki krizin doğurduğu etkilere bağlı olarak belediyelerin vergi gelirleri ile genel bütçeden aldıkları payların artış hızı yavaşlamıştır. Söz konusu yavaşlamanın genel bütçeden aktarılan paylar açısından 2002 yılında da sürdüğü görülmektedir. Öte yandan belediyelerin borçlanarak elde ettiği gelirlerde artış hızında değişiklik olmamıştır. Bu açıdan diğer iki gelir türünün artış hızındaki yavaşlamanın borçlanma gelirleri ile telafi edildiği ileri sürülebilir. Öte yandan 1994 krizinin doğurduğu sonuca benzer şekilde 2000 ve 2001 krizlerinde de yatırım harcamalarının artış hızı yavaşlamıştır. Aksine transfer harcamalarında özellikle 2001 yılında gerçekleşen %106 oranındaki artış dikkat çekicidir. Bu artışta, %151 düzeyinde artan borç ödemeleri ile %102 oranında artan sosyal nitelikli transferler belirleyici olmuştur. Bütçe dengesi açısından özellikle 2001 yılı oldukça dikkat çekicidir. Belediyelerin toplam bütçesi 2000 yılında 27 milyon TL (eski para ile 27 trilyon) fazla verdikten sonra 2001 yılında 517 milyon TL açık vermiştir. Dolayısıyla bir yılda toplamda yaklaşık 550 milyon TL büyüklüğe ulaşan bir açıktan bahsedilebilir.

İlk üç kriz döneminin değerlendirilmesinin ardından 2008 ve 2018 yıllarında yaşanan krizlerin belediyelerin mali göstergelerinde doğurduğu etkiler de Tablo 8 aracılığıyla incelenmiştir.

**Tablo 8. 2008 ve 2018 Krizlerinin Belediyelerin Mali Göstergelerine Yansıması (2007-2020)**

	Vergi Gelirleri	GBVP	Yatırım Harcamaları	Mal ve Hizmet Alımı	Faiz Harcamaları	Hane Halkına Transferler	Bütçe Dengesi
2007	9,9%	11,6%	28,3%	21,9%	-12,4%	19,3%	72,4%
2008	10,8%	19,6%	18,0%	25,1%	45,3%	19,0%	139,1%
2009	-10,9%	6,8%	-22,0%	2,7%	59,2%	-6,6%	-20,2%
2010	61,2%	29,8%	10,5%	17,2%	3,8%	-6,6%	-94,2%
2011	17,5%	19,6%	19,7%	25,0%	3,0%	20,1%	62,8%
2012	5,2%	13,0%	22,5%	20,4%	10,7%	16,8%	373,0%
2013	13,3%	17,6%	45,1%	23,3%	-5,0%	27,4%	225,0%
2014	13,3%	23,7%	-0,2%	9,8%	32,5%	25,5%	-88,0%
2015	16,8%	23,9%	11,1%	26,8%	11,1%	27,0%	121,4%
2016	12,8%	10,2%	31,0%	22,2%	17,2%	14,5%	543,4%
2017	8,1%	18,3%	36,4%	20,0%	48,6%	7,8%	45,0%
2018	9,6%	19,2%	15,9%	18,8%	55,8%	26,9%	41,4%
2019	8,3%	6,5%	-37,9%	5,9%	42,0%	37,1%	-62,7%
2020	16,4%	23,3%	7,6%	8,4%	2,2%	49,9%	-128,1%

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 8'de belediyelerin iki gelir türü, dört harcama türü ve son olarak bütçe dengesi üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Küresel krizi temsil edecek şekilde 2008 yılı kullanılsa da Türkiye'de krizin olumsuz etkileri 2009 yılında hissedilmiştir. Söz konusu yılda belediyelerin vergi gelirlerinin azaldığı, genel bütçeden aldıkları payların da artış hızının yavaşladığı tespit edilmiştir. Ayrıca krizin olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik yatırımlar azaltılmış, mal ve hizmet alımına yönelik harcamaların da artış hızı önemli ölçüde yavaşlatılmıştır. Özellikle kriz sürecinde artan yoksulluğun finansmanında kullanılan hane halkına transferlerin de azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Aksine 2009 yılında faiz harcamalarındaki artışın hızlanması dikkat çekicidir. Söz konusu harcamalarda yaşanan artış, azalan gelirlerin telafi edilmesi için borçlanmaya başvurulduğu izlenimini uyandırmaktadır. Bütçe dengesi açısından bakıldığında da 2009 yılında belediyeler bütçe açığı verse de açık tutarının bir önceki yıla kıyasla özellikle harcamalarda yaşanan düşüşe bağlı olarak azaldığı düşünülmektedir.

İç talebi canlandırıcı maliye ve para politikası önlemlerinin yanında finansal sermaye bolluğunun sürmesinin sağladığı olanaklar ile küresel krizin yarattığı olumsuz etkileri atlatan Türkiye'nin 2013 yılının sonundan başlayarak yeniden krize sürüklendiği ifade edilmiştir. Akçay (2018), kriz koşullarının oluşumunun bir süreç içerisinde gerçekleştiğini ve söz konusu süreçte siyasi ve ekonomik açıdan doğru politikaların uygulanmamasına bağlı olarak krizin ortaya çıktığını belirtmiştir<sup>185</sup>. Öte yandan Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (MİSAM) de ülkenin yapısal ekonomik sorunlarının krizin ortamının oluşmasını hızlandırdığını ifade etmiştir. Söz konusu süreçte fiyatlar genel düzeyinin ve faiz oranlarının artmasının yanında döviz kurlarında yaşanan keskin dalgalanmalar kriz koşullarının başlıca göstergesi olarak kabul edilebilir. Özellikle döviz kurlarındaki dalgalanmaların sürmesine bağlı olarak 2018 yılında Türkiye'nin döviz krizi ile karşı karşıya kaldığı ifade edilmiştir<sup>186</sup>. Ancak krizin 2018 yılı ile sınırlı kalmadığı, 2019 yılında mahalli seçimlerin ve 2020 yılında da salgın koşullarının etkisi ile derinleştiği söylenebilir. Bu doğrultuda söz konusu kriz ile salgın koşullarının belediyelerin mali göstergelerine yansımaları incelenebilir. Krizin olumsuz etkileri ile 2018 yılında yatırımlara ve mal ve hizmet alımlarına yönelik harcamaların artış hızı yavaşlamıştır. İzleyen yılda mal ve hizmet alımlarına ilişkin yavaşlamanın sürmesi ile yatırım harcamaların önemli ölçüde azalması (%-37,9) dikkat çekicidir. Krizin sosyal etkilerinin azaltılmasına yönelik 2018 ve 2019 yıllarında hane halkına yapılan transferler artırılmıştır. Ayrıca söz konusu iki yılda faiz harcamalarının artmasının belediyelerin borçlanma düzeyini artırdığını düşündürmektedir. Belediyelerin vergi gelirleri ile genel bütçeden aldıkları paylar 2018 yılında artışını sürdürse de 2019 yılında söz konusu gelirlerin artış hızı yavaşlamıştır. Ancak söz konusu krizin bir süreç içerisinde geliştiği göz önünde bulundurularak her iki gelir türünde 2014 yılına kıyasla yaşanan azalma dikkat çekicidir. Son olarak bütçe açığının da 2018 yılında hızı yavaşlasa da artışını sürdürdüğü görülmektedir. Bu bağlamda gelişen sürecin bir uzantısı olarak 2018 yılında ortaya çıkan ve günümüzde de etkilerini sürdüren krizin belediyelerin mali göstergelerine olumsuz şekilde yansıdığı belirtilebilir.

<sup>185</sup> Ümit Akçay, "10 Soruda 2018 Ekonomik Krizi", *Gazete Duvar*, 05.06.2018, (<https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/06/05/10-soruda-2018-ekonomik-krizi>, 08.05.2021).

<sup>186</sup> Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, "2018 Yılı Döviz Kuru Krizine İlişkin Görüş", (<https://mulkiye.org.tr/2018-yili-doviz-kuru-krizine-iliskin-gorus/>, 08.05.2021); A. Fulya Şen, Hacer Taşdelen, "Haberde Söylem Üretimi: 2018 Döviz Kuru Krizinin Haber Medyasındaki Yansımaları", *Akdeniz İletişim Dergisi*, Sayı: 31, 2019, s. 255.

### **3. Sosyoekonomik ve Demografik Faktörlerden Kaynaklanan Sorunlar**

Nüfus artışı, kentin ortaya çıktığı dönemden günümüze gelinen süreçte kentsel gelişmenin başlıca ölçütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Çünkü toplumlar, bir yerleşim yerine, barındırdığı koşulları ve sunduğu olanakları dikkate alarak yerleşmeyi tercih etmişlerdir. İlk kentlerin ilkel tarıma uygun ve verimli toprakların bulunduğu bölgelerde ortaya çıktığı göz önünde bulundurularak toplumların çevresel koşulları ve gıda üretebilme olanaklarını dikkate aldıkları belirtilebilir. Ekonomik faaliyetlerin kapsamı genişleyip ticaret ve sanayi geliştikçe nüfus, ticaret yollarının üzerinde yer alan sahil bölgelerinde veya ham maddeye yakın bölgelerde yoğunlaşmıştır. Söz konusu tercihte ekonomik kazanç sağlamak kadar yaratılan istihdam olanaklarının ve kaliteli yaşam beklentisinin belirleyici olduğu düşünülmektedir<sup>187</sup>. Öte yandan küreselleşmenin hızlanmasına bağlı olarak kentler, ülkeler açısından ekonomik kalkınmanın ve dünyaya açılmanın mekânsal karşılığı oldukları kadar hareketliliği artan sermayenin çekim merkezleri olarak da nitelendirilmektedirler<sup>188</sup>. Bu doğrultuda kentler, ekonomik faaliyetlerin genişlediği ve çeşitlendiği, istihdam olanaklarının arttığı, teknolojik yeniliklerin gerçekleştiği ve hizmetlere erişimin kolaylaştığı mekânlara dönüşmüşlerdir<sup>189</sup>. Bu bağlamda sermayenin ülkeye çekilerek ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinde ihtiyaç duyulan birikimin elde edilebilmesi için merkezi idarenin yaptığı düzenlemelerin söz konusu dönüşüme zemin hazırladığı ifade edilebilir. Dolayısıyla küreselleşme döneminde, kentlerin sundukları olanakların yanında bireylerin sözü geçen ilerlemelerin bir parçası olarak hissetmek ve yeniliklere hızlı şekilde ulaşmak istemelerinin kent nüfusunun artışında etkili olduğu ileri sürülebilir<sup>190</sup>.

Küresel ölçekte yaşanan kentsel gelişim süreci Türkiye'ye de yansımıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından Türkiye'de kent nüfusunda hızlı artış yaşanmıştır. TÜİK verilerine göre, Türkiye'nin 1950 yılında 20.947.188 olarak sayılan toplam nüfusu, 2020 yılında 83.614.362'ye ulaşarak yaklaşık dört kat artmıştır.

---

<sup>187</sup> OECD, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and Its Consequences*, Paris: OECD Publishing, 2015, ss. 37-38.

<sup>188</sup> Peter Sunley, Ron Martin, Peter Tyler, "Cities in Transition: Problems, Processes and Policies", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol: 10, Issue: 3, 2017, s. 383.

<sup>189</sup> David C. Thorns, *The Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Life*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, s. 93.

<sup>190</sup> Patricia Clarke Annez, Robert M. Buckley, "Urbanization and Growth: Setting the Context", *Urbanization and Growth*, ed. Michael Spence, Patricia C. Annez, Robert M. Buckley, Washington: The World Bank, 2009, s. 14.

Aynı dönemde kent nüfusu 5.244.337'den 77.736.041'ye ulaşarak yaklaşık on dört kat artış yaşamıştır. Böylece 2020 yılında kent nüfusunun toplam nüfus içerisindeki payı %93'e yükselmiştir. Söz konusu verilerden yola çıkarak kentsel nüfusta yaşanan artış, Türkiye'de hızlı bir kentleşme sürecinin yaşandığını göstermektedir<sup>191</sup>. Günümüzde toplam nüfusun yaklaşık %78'inin büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yaşadığı bilinmektedir. Keleş (2016), Türkiye'de kentlere yönelen nüfus hareketini itici, iletici ve çekici güçlerin şekillendirdiğini ifade etmiştir. Tarımda verimin düşüklüğü, makineleşmenin artışı veya tarımsal gelirin azlığı itici güçlere örnek olarak verilebilir. Ulaşım ve haberleşme olanaklarının gelişmesi ve kullanımının yaygınlaşması da iletici güçler olarak sıralanmaktadır. Kentlerde sanayi ve hizmetler sektörünün genişlemesine bağlı olarak sağlanan istihdam olanakları da çekici güçler arasında sayılabilir<sup>192</sup>. Nitekim Türkiye'de de örnek olarak verilen her bir etkenin yaşanan kentleşme sürecinin bir parçası olduğu düşünülmektedir. Nitekim TÜİK'ten elde edilen veriler doğrultusunda nüfus artış hızı ile nüfus yoğunluğu fazla olan ve yoğun göç alan illerde, sanayi ve hizmetler sektörünün GSYH'ye katkılarının artmasının yanında kişi başına GSYH gelirlerinin de yükseldiği tespit edilmiştir. Söz konusu nitelikleri bulunan kentler de çoğunlukla büyükşehir belediyeleri tarafından yönetilmektedir<sup>193</sup>. Dolayısıyla söz konusu kentlerin barındırdıkları ekonomik potansiyele bağlı olarak sundukları istihdam olanaklarının, özellikle çekici etkileri çoğaltarak göçü artırdığı ve nüfus artışını hızlandırdığı belirtilebilir. Ancak söz konusu kentler yalnızca bireylerin yerleşimi açısından değil, ekonomik büyümeye ve kalkınmaya sağlayacakları katkılar dikkate alınarak merkezi idare açısından da oldukça önemlidir. Nitekim Türkiye'de merkezi idare coğrafi, lojistik, doğal, tarihi veya kültürel güzellik veya ham maddeye yakınlık gibi ölçütleri dikkate alarak kent yönetimlerini belirlemiştir. Bu doğrultuda ulusal ve uluslararası sermaye ile doğrudan ilişki kurabilme potansiyeli bulunan ekonomik kalkınma sürecine katkı sağlayabilecek kentlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yönetilmesi kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda bireylerin büyükşehirlerle göç ederek yerleşmeyi tercih etmeleri kendiliğinden gelişen bir süreç değil, aksine merkezi idarenin

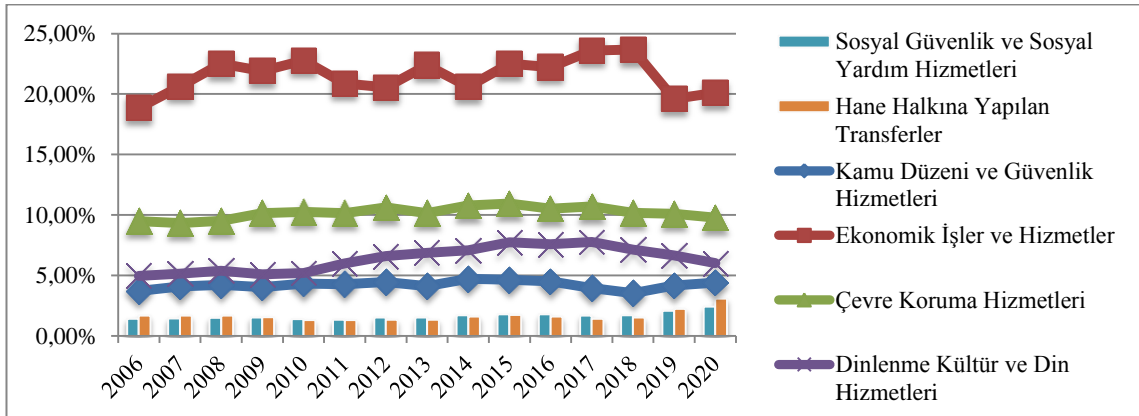
<sup>191</sup> Nuriye Garipağaoğlu, "Türkiye'de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı", *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 22, 2010, s. 26.

<sup>192</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, a.g.e., ss. 74-79.

<sup>193</sup> TÜİK tarafından yayımlanan *İl Bazında Kişi Başına GSYH (2004-2019), Yıllara Göre İllerin Yıllık Nüfus Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu (2007-2020), İktisadi Faaliyet Kollarına Göre İl Bazında GSYH (2004-2019) ve İllerin Aldığı Göç, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı (2008-2020)* veri setleri dikkate alınarak söz konusu çıkarım yapılmıştır.

uyguladığı politikaların belirleyici olduğu bir sonuç olarak değerlendirilmektedir<sup>194</sup>. Ancak merkezi idarenin uygulamayı tercih ettiği politikaların bir bütün olarak ülkenin kalkınma süreci, bireyler ve belediyeler için tümünden olumlu sonuçlar doğurmadığı bilinmektedir. Söz konusu kentlerde yaşanan hızlı nüfus artışına bağlı olarak trafik sıkışıklığı, çevre kirliliği, konut yetersizliği, gecekondulaşma veya suç oranlarında artış gibi yaşam kalitesini düşüren kalabalıklaşma maliyetlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak söz konusu maliyetler yalnızca toplumsal hayatı değil, kentin yönetiminde başlıca sorumluluğu bulunan belediyeleri de olumsuz yönde etkilemektedir. Belediyelerin gelir yaratma olanaklarının sınırlandırıldığı göz önünde bulundurularak söz konusu olumsuzlukların özellikle oluşan kalabalıklaşma maliyetlerinin azaltılmasına yönelik harcamalardan kaynaklandığı belirtilebilir. Ayrıca daha büyük ve farklı beklentileri ile tercihleri bulunan heterojen bir nüfusa hizmet sunacak örgütlenme için gereken idari maliyetlerin de artacağı düşünülmektedir<sup>195</sup>. Bu doğrultuda merkezi idarenin uyguladığı kentleşme ve göç politikalarının başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyelerin özellikle harcama yükünü artırarak finansman sorunlarının oluşumuna zemin hazırladıkları ifade edilebilir. Söz konusu sorunların tespitine dayanak oluşturması açısından belediyelerin mali göstergelerine ilişkin grafikler oluşturulmuştur.

**Grafik 19. Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Belediyelerin Harcama Türlerinin Bütçe Harcamalarına Oranları (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

<sup>194</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s. 307.

<sup>195</sup> Ulusoy, Akdemir, a.g.e., ss. 336-337.

Grafik 19’da harcamaların ekonomik olarak sınıflandırılmasında kullanılan hane halkına yapılan transferler dışındaki beş harcama türü fonksiyonel sınıflandırma kapsamında yer almaktadır. Söz konusu harcama türlerinin toplam bütçe harcamalarına oranlarında yıllar itibariyle gerçekleşen değişim incelenmiştir. Merkezi idarenin uyguladığı politikaların belediyelerin harcamalarında doğurduğu etkiler düşünülerek söz konusu harcama türleri tercih edilmiştir.

Merkezi idarenin uyguladığı politikaların yarattığı sonuçlar yalnızca nüfus artışı ile sınırlı kalmamaktadır. Aynı zamanda yaş, cinsiyet, gelir ve eğitim düzeyi, dil, din, ırk veya göçmen sayısı açısından nüfusun bileşimini de çeşitlendirmektedir. Suriye’de yaşanan iç savaşa ve karışıklıklara bağlı olarak Türkiye’ye sığınan geçici koruma kapsamındaki bireylerin sayısının artması, özellikle büyükşehir ve il belediyelerinde nüfusun bileşimindeki farklılaşmaya güncel bir örnek olarak verilebilir<sup>196,197</sup>. Öte yandan küreselleşme sürecinde kentlerin ekonomik faaliyetlerin merkezi olması nedeniyle farklı toplumsal kesimler de (sermayedar, ücretli kesim, baskı ve çıkar grupları gibi) bir arada yaşamaktadırlar. Birlikte çalışarak bir ekonomik değer yaratılsa da değer (gelirin) söz konusu gruplar arasında adil dağılmamasının kentsel çatışmaları artıracakları ileri sürülebilir. Bu doğrultuda gelir düzeyinde oluşan farklılaşmaya bağlı olarak mekânsal ayrışmanın görünürlüğünün artması beklenmektedir. Yüksek gelir grubunda yer alan kesimlerin aksine düşük gelir grubundaki bireylerin altyapı, ulaşım ve sosyal olanaklarının yetersiz olduğu veya henüz tamamlanamadığı kent bölgelerini tercih etmek zorunda bırakılmaları söz konusu ayrışmaya bir örnek olarak düşünülebilir<sup>198</sup>. Kentleşme ve göç politikalarının yanında gelirin yeniden dağılımına ilişkin politikaların da merkezi idare tarafından belirlendiği dikkate alınarak söz konusu

---

<sup>196</sup> Çetinkaya, Eroğlu, Bolaç, a.g.e., s. 1407.

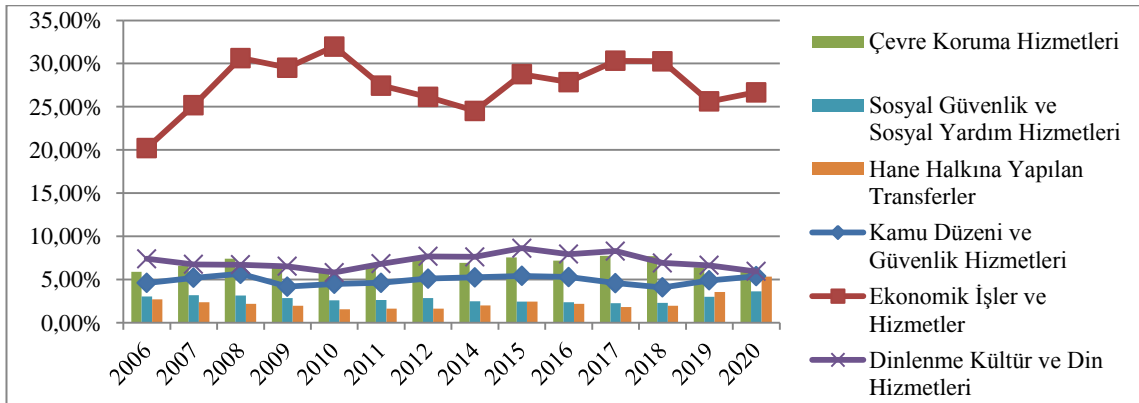
<sup>197</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün yayımladığı verilerden yola çıkarak Türkiye’de 05.05.2021 tarihi itibariyle geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin sayısının 3.671.761’e ulaştığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda bulunan bireylerin büyükşehir ve il belediyelerinin sınırlarına yerleştirilmelerine bağlı olarak kentlerde yeni bir çatışma alanının oluşabileceği ifade edilebilir. Nitekim söz konusu çatışmaların ve uyum sorunlarının varlığı kamuoyuna yansıdığı kadar yapılan bilimsel çalışmalar çerçevesinde de doğrulanmıştır. Erdoğan (2020: 54-124)’ın Türk toplumunun farklı konularda Suriyelilere karşı bakış açısını ölçen çalışması ile olumsuz bulgulara ulaşması olası çatışmalara ilişkin fikir verebilir. Bu çatışmaların da belediyelerin özellikle harcama yapısına yansıtacağı düşünülmektedir.

<sup>198</sup> Cem Ergun, Hüseyin Gül, “Toplumcu Belediyecilik ve Kent Kapılarını Sermayeye Açan Anahtar Olarak Kentsel Dönüşüm”, *Yerel Yönetimlere Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik-Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, ed. İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009, s. 301.



kesimlerin talepleri ve aralarında ortaya çıkan çatışmalar nedeniyle oluşan maliyetlerin bir kısmının belediyelerin harcamalarına yansydıkları söylenebilir. Bu bağlamda kentlerde oluşan güvenlik ihtiyacı kapsamında belediyelerin kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine ilişkin harcamalarının paylarında yaşanan artışın şaşkırtıcı olmadığı belirtilebilir. Aynı zamanda kentsel yoksulluğun azaltılmasına yönelik belediyelerin yaptıkları sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hane halkına transfer harcamalarının oranlarının da arttığı görülmektedir. Öte yandan nüfusun farklılaşması bireylerin boş zaman faaliyetlerine ilişkin tercihlerini de çeşitlendirerek belediyelerin harcamalarına yansiyabilmektedir. Genç nüfus grubunda yer alan bireylerin spor, konser, festival, müze veya eğitim hizmetlerini, yaşlı kesimin de parkları veya açık alanları tercih etme eğiliminde oldukları söylenebilir. Bu doğrultuda ortaya çıkan farklı tercihlerin uyumlaştırılma sürecinde belediyelerin harcamaları artabilir. Nitekim dinlenme, kültür ve din hizmetlerine bütçeden ayrılan payların yıllar ilerledikçe artması nüfusun bileşenlerindeki farklılaşmanın bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ayrıca artan nüfusun çevre açısından yarattığı tahribatın azaltılması için atık ve atık su yönetimini, kirliliğin azaltılmasını ve doğal ortam ile biyoçeşitliliğin korunmasını içeren çevre koruma hizmetlerine ilişkin harcamaların da arttığı sonucuna ulaşmıştır. Son olarak nüfus artışının beraberinde getirdiği kalabalıklaşma maliyetlerinin azaltılarak toplumun yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik başta ulaşım olmak üzere altyapı ve üstyapı hizmetlerini içeren ekonomik işler ve hizmetlere ayrılan payların da arttığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu harcama türlerinde yaşanan artışın, merkezi idarenin yönlendirdiği politikalar ile ilişkili olduğu belirtilebilir.

**Grafik 20. Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Büyükşehir Belediyelerinin Harcama Türlerinin Bütçe Harcamalarına Oranları (2006-2020)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 20’de Türkiye’deki belediyelerin tümünün harcamaları için ulaşılan sonuçların nüfusun esas olarak yoğunlaştığı büyükşehir belediyeleri açısından geçerli olup olmadığı incelenmiştir. Söz konusu inceleme ile nüfusun bileşenlerinin çeşitlenmesine bağlı olarak ortaya çıkması olası çatışmalara yönelik kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine yapılan harcamaların oransal olarak arttığı tespit edilmiştir. Ayrıca diğer belediye türlerine kıyasla kentsel yoksulluğun daha belirgin olduğu büyükşehirlerde sosyal harcama kapsamında değerlendirilen hane halkına yapılan transferlerin de arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan nüfusu oluşturan bileşenlerin taleplerinin ve tercihlerinin farklılaşmasının dinlenme, kültür ve din hizmetlerine ilişkin harcamalara artış yönünde yansıdağı belirtilebilir. Söz konusu harcama türlerinin yanında çevrenin korunmasına yönelik harcamaların yıllar ilerledikçe arttığı görülmektedir. Ayrıca merkezi yönetimin ekonomik kalkınma politikasını kentler üzerinden planlamasının büyükşehir belediyelerinin ekonomik işler ve hizmetlerine ilişkin harcamalarına da yansıdağı görülmektedir. Ekonomik faaliyetlerin büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri ile yönetilen kentlerde yürütülmeleri söz konusu kentlere yapılan iktisadi nitelikteki harcamaların artışını da beraberinde getirmektedir. Çünkü söz konusu faaliyetlerin sürdürülmesine bağlı olarak istihdam olanaklarının çoğalması büyükşehir belediyeleri tarafından yönetilen kentlerin nüfuslarının artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla oluşan kalabalıklaşma maliyetlerinin azaltılması için de yeni yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim 2020 yılında ekonomik işler ve hizmetler kapsamında yapılan harcamaların yaklaşık %60’ı yatırımlara ayrılmıştır. Öte yandan kentlerin coğrafı konumları nedeniyle gelir yaratma açısından taşıdıkları stnlkler de söz konusu harcamaların artışında belirleyici olabilmektedir. Doğal, tarihi veya kültürel açıdan barındırdığı özellikler nedeniyle ülke ekonomisine önemli katkı sağlayan turistik kentler yaşanan söz konusu artışa örnek olarak verilebilir. Ancak söz konusu kentlerde yaşam kalitesinin sağlanmasına yönelik yapılan yatırım harcamalarının yanında nüfusun belirli dönemlerde kalabalıklaşmasının da finansman sorunlarını artırdığı düşünülmektedir. Çetinkaya, Eroğlu ve Bolaç (2018), turistik kentlerde yılın belirli dönemlerinde yoğunlaşan nüfus nedeniyle harcamalar artsa da gelirlerin artırılamadığını tespit etmişlerdir. Böylece gerek turistlerin gerekse yerel halkın hizmetlerin kalitesi ve yeterliliği açısından sorunlar ile karşılaştıklarını ifade etmişlerdir. Bu doğrultuda finansman sorunlarının ortaya çıkmasında belediyelerin gelir yaratma olanaklarını

kısıtlayan ve genel bütçeden aktarılan payları yalnızca nüfus ve gelişmişlik ölçütleri ile sınırlandıran merkezi idarenin belirleyici olduğu ileri sürülebilir<sup>199</sup>.

### **III. BELEDİYELERİN BORÇLARININ GELİŞİMİ VE TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI**

Türkiye’de belediyelerin borçlarının gelişimi iki alt başlıkta ele alınmıştır. İlk alt başlıkta belediyelerin sahip oldukları olanaklardan yola çıkarak borçlarına yer verilmiştir. İç ve dış kaynaklara ilişkin bileşenlerden oluşan söz konusu borçlar sıklıkla kamuoyuna yansımaktadır. Ancak belediyelerin borçları yalnızca söz konusu borçlardan oluşmamaktadır. Bu tür borçların yanında belediyelerin bilançolarında yabancı kaynaklara ilişkin hesaplardan izlenebilen yükümlülük cinsinden borçları da bulunmaktadır. İkinci alt başlıkta da söz konusu borçların bileşenlerine yer verilmiştir. Her iki başlıkta da Türkiye’deki belediyelerin borçlanma tutarlarının ve oranlarının gelişimini yansıtan genel bir bakışın sunulması amaçlanmıştır. Söz konusu borçların gelişiminde, önceki başlıkta ele alınan belediyelerin finansman sorunlarının bir bütün olarak belirleyici olduğu düşünülmektedir.

#### **A. BELEDİYELERİN BORÇLANMA OLANAKLARINA GÖRE BORÇLARININ DAĞILIMI**

Türkiye’de belediyelerin borçlanmasını düzenleyen kanunlardan yola çıkarak farklı olanaklarının bulunduğu belirtilebilir. Söz konusu düzenlemeler doğrultusunda belediyelerin yurt içi ve yurt dışı kaynakları borçlanmak üzere kullanabilmelerine olanak sağlanmıştır. Belediyelerin yurt içi borçlanmayı tahvil ihraç ederek, İlbank AŞ’den veya ticari bankalardan yapabileceği olanakları vardır. Dış borçlanmayı da Hazine garantili, garantisiz veya borcun ikrazı şeklinde yapabildikleri gibi uluslararası kuruluşlardan da gerçekleştirebilmektedirler. Bu doğrultuda belediyelerin iç ve dış borçlanma olanaklarına ilişkin bir ayırım esas alınarak türleri açıklanmıştır.

##### ***1. Belediyelerin Yurt İçi Borçlanma Tutarlarının Türlerine Göre Dağılımı***

Belediyelerin sözü geçen yurt içi borçlanma türlerine ilişkin açıklamalara yer vermeden önce iç borçlarında yıllar itibariyle yaşanan değişimin izlenebilmesi için ilk

---

<sup>199</sup> Çetinkaya, Eroğlu, Bolaç, a.g.e., s. 1416.

alt başlık oluşturulmuştur. Ardından kaynaklarına ilişkin açıklamalar da yapılarak belediyelerin iç borçları ayrı ayrı incelenmiştir.

*a. Yurt İçi Borçlanma Tutarlarına Genel Bakış*

Belediyelerin yurt içi kaynaklara başvurarak yaptıkları borçlanma tutarlarına Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bilançolardan ulaşılabilmektedir. Söz konusu bilançolarda belediyelerin iç mali borçları kısa ve uzun vadeli şekilde gösterilmektedir. Belediyelerin bankalara veya kamu idarelerine olan borçları ile diğer borçlar hesabında yer alan tutarlar iç mali borçların bileşenlerini oluşturmaktadır. Söz konusu üç bileşenin oluşturduğu iç borçlanma tutarları vadeleri de dikkate alınarak Tablo 9’da gösterilmiştir.

**Tablo 9. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli İç Borçlanma Tutarları (2006-2015)**

	<b>30-Kısa Vadeli İç Mali Borçlar</b>	<b>40-Uzun Vadeli İç Mali Borçlar</b>	<b>30/KVYK</b>	<b>40/UVYK</b>	<b>(30+40)/(KVYK+UVYK)</b>
<b>2006</b>	3.521.182.000	7.657.918.000	30,65%	83,83%	54,21%
<b>2007</b>	3.839.341.000	11.742.239.000	28,60%	85,86%	57,50%
<b>2008</b>	5.489.711.000	9.489.923.000	30,42%	73,36%	48,35%
<b>2009</b>	5.895.646.000	10.665.460.000	30,00%	69,52%	47,33%
<b>2010</b>	6.643.521.000	14.971.370.000	30,20%	71,06%	50,19%
<b>2011</b>	6.519.578.000	12.209.955.000	29,45%	61,52%	44,61%
<b>2012</b>	8.065.019.000	12.167.131.000	32,42%	59,48%	44,63%
<b>2013</b>	4.976.382.000	13.279.299.000	18,72%	54,84%	35,94%
<b>2014</b>	3.483.533.000	17.066.962.000	13,37%	60,89%	38,00%
<b>2015</b>	4.242.835.000	18.214.452.000	13,77%	58,17%	36,15%

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur<sup>200</sup>.

Tablo 9’daki verilerden yola çıkarak belediyelerin yurt içi borçlanmasına ilişkin bir durum tespiti yapılmıştır. İlk iki sütunda belediyelerin kısa ve uzun vadeli iç borçlanma tutarlarına yer verilmiştir. Diğer üç sütunda da söz konusu tutarların kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklara oranları ele alınmıştır. Söz konusu ilk iki sütun, belediyelerin kısa ve uzun vadeli iç borçlarının tutar olarak arttığını göstermektedir. Ele alınan dönemde her iki tür borcun tutarlarında artış yaşandığı tespit edilse de

<sup>200</sup> Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde belediyelerin bilançolarının 2015 yılına kadar yayımlanması nedeniyle söz konusu dönem ele alınmıştır. İzleyen yıllara ilişkin mahalli idarelerin toplu şekilde bilançolarına ulaşılsa da belediyeler için ayrı bilançoların yayımlanmamasından dolayı borçlanma tutarları tahmin edilerek metinde açıklanmıştır. Bu tahminin yapılabilmesi için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları’ndaki verilerden yararlanılmıştır.

belediyelerin kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarındaki payları azalmıştır. Nitekim son sütunda da görüldüğü gibi kısa ve uzun vadeli borçlarda ayrı ayrı yaşanan azalış, iç borçlar toplamının belediyelerin toplam yükümlülüklerindeki oranlarına da yansımıştır.

Belediyelerin bilançolarının son kez yayımlandığı 2015 yılında kısa ve uzun vadeli iç borçların mahalli idarelerin toplam iç borçlarının neredeyse tamamını (%98,3) oluşturduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu orandan yola çıkarak 2015 yılını izleyen yıllar için belediyelerin iç borçlanma tutarları tahmin edilebilir. Yapılan tahminler sonucunda belediyelerin kısa ve uzun vadeli iç borçlarının 2016 yılında yaklaşık 27,5 milyar TL'ye, 2017 yılında 37,2 milyar TL'ye, 2018 yılında 53,8 milyar TL'ye, 2019 yılında 60,3 milyar TL ve 2020 yılında da 68,6 milyar TL'ye ulaştığı tespit edilmiştir. Tahmini yapılan beş yıl boyunca iç borçların belediyelerin toplam yükümlülüklerindeki payları azalışını sürdürerek 2020 yılında %33,6 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu yıllarda uzun vadeli iç borçların uzun vadeli yabancı kaynaklara oranındaki azalışa karşın kısa vadeli iç borçların kısa vadeli yabancı kaynaklara oranları artarak 2020 yılında %19,8 düzeyine ulaşmıştır. Son olarak 2020 yılında belediyelerin kısa vadeli iç borçlarının yaklaşık 18,1 milyar TL'ye, uzun vadeli iç borçlarının da 50,2 milyar TL'ye ulaşarak artışını sürdürdüğü tespit edilmiştir.

#### *b. Yurt İçi Borçlanmanın Bir Bileşeni Olarak Banka Kredileri*

Kısa ve uzun vadeli olmak üzere belediyelerin bankalardan, finans kuruluşlarından veya mahalli idare bankacılığını temsil eden İller Bankası (İlbank) AŞ'den sağladıkları krediler banka kredileri hesabında izlenmektedir<sup>201</sup>. İç borçlanma tutarlarının çoğunluğunu oluşturan söz konusu kredilerin, belediyeler açısından önemli birer borçlanma olanağı olduğu kabul edilmektedir. Türkiye'de merkezi düzeyde yaşanan ekonomik ve mali gelişmeler, belediyelerin kredileri elde ettikleri kaynakların dönemsel olarak değişmesine yol açmıştır. Söz konusu değişim, Cumhuriyet'in ilk yıllarında benimsenen devletçi politikaların bir uzantısı olan ve 1970'li yılların sonlarına kadar süren ulusal kalkınmacı dönem ile 1980'li yılların başında devletin ekonomiye müdahalesini sınırlayarak piyasa işleyişinin güçlendirilmesini amaçlayan dönem üzerinden incelenebilir. Bu iki dönemin içerdiği koşullar, belediyelerin

<sup>201</sup> Banka kredileri hesabının detayları için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın internet sayfasında paylaşılan Mahalli İdareler 2021 Yılı Detaylı Hesap Planı'na bakılabilir.

yatırımlarının ve diğer hizmetlerinin finansmanını kamu kesiminden veya piyasadan sağlamaları açısından doğrudan belirleyici olmuştur<sup>202</sup>.

Devletçi ve ulusal kalkınmaya dayanan politikaların uygulamaya başlandığı dönemde, belediye hizmetlerinin finansmanında yaygın olarak kamu kaynaklarının kullanımı tercih edilmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın yarattığı yıkım ile salgın hastalıklar, Osmanlı Devleti'nden devralınan gelişmemiş kentsel altyapı, yetersiz sermaye birikimi<sup>203</sup> ve ticari kredilerin maliyetlerinin yüksek oluşu söz konusu tercihte etkili olmuştur<sup>204</sup>. Bu doğrultuda savaşın doğurduğu sorunları ortadan kaldırarak belediyelerin ihtiyaç duydukları finansmanı sağlamak üzere 11/6/1933 tarihli ve 2301 sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bu banka ile belediyelere, özel bankalara başvurma ihtiyacını hissetmeyecekleri şekilde mali destek sağlanması kararlaştırılmıştır<sup>205</sup>. Ancak üzerinden çok zaman geçmeden belediyelerin teknik desteğe duydukları ihtiyaçların da artmasına bağlı olarak 1936 yılında Belediyeler İmar Heyeti kurulmuştur. Ardından 13/6/1945 tarihli ve 4759 sayılı Kanun çerçevesinde İller Bankası'nın kurulması ile söz konusu iki kurum ortadan kaldırılmıştır. Yeni kurulan bankanın, belediyelere mali destek sağlamanın ötesinde mahalli idarelerin imar faaliyetlerini desteklemesi kararlaştırılmıştır. Bu yönüyle belediyelere sağlanan mali ve teknik desteklerin tek bir çatı altında toplanmasının yanında İller Bankası'nın il özel idareleri ile köylerin faaliyetlerini de kapsamına alarak yatırımcı bir kurum şeklinde gelişmesine yönelik düzenleme yapıldığı görülmektedir<sup>206</sup>. Yaklaşık altmış yıllık uygulamanın ardından dünyada ve Türkiye'de yaşanan değişime uyum sağlanması amacı ile İller Bankası yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeniden yapılandırma 26/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Kanun'un adından da anlaşılacağı üzere banka anonim şirket statüsüne geçirilmiştir. Banka, günümüzde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu

---

<sup>202</sup> Yakar Önal, a.g.m., s. 188.

<sup>203</sup> Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, s. 3.

<sup>204</sup> Uğur Bolaç, *Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, s. 38.

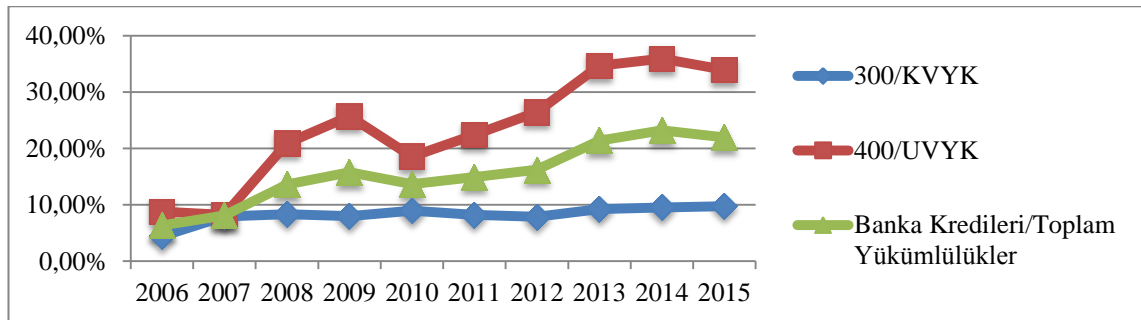
<sup>205</sup> Yakar Önal, a.g.m., s. 190.

<sup>206</sup> Birgül Ayman Güler, "Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası 1945-1995", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, 1997, ss. 44-45.

olarak köy dışında kalan mahalli idarelerin faaliyetlerini desteklemektedir<sup>207</sup>. Bankanın, söz konusu faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik proje geliştirme, danışmanlık hizmeti verme ve teknik anlamda destek sağlama yanında idarelere kısa, orta ve uzun vadeli kredi açabileceği kararlaştırılmıştır<sup>208</sup>.

İller Bankası'nın kurulduğu ilk yıllardan başlayarak Türkiye'de iktisadi anlayışın değiştiği 1980'li yıllara kadar mahalli altyapı yatırımları ve söz konusu yatırımların gerçekleştirilmesi için kullanılan krediler kamu kaynakları ile finanse edilmiştir. Ancak 1980'li yılların başından itibaren kamunun üretici ve finansman sağlayıcı rollerinin daraltılmasını içeren düzenlemeler İller Bankası'nın uygulamalarına da yansımıştır. Bu döneme kadar kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilen altyapı yatırımları söz konusu yıllardan başlayarak bedelini kullananların ödeyeceği, finansmanının iç ve dış mali piyasalar aracılığıyla karşılanacağı ve yatırımların da özel sektör tarafından gerçekleştirileceği özel mala dönüştürülmüştür<sup>209</sup>. Bu doğrultuda özellikle 1986 yılı ile birlikte İller Bankası tarafından sağlanan kamusal kredilerin yerini özel finans kuruluşlarından elde edilen krediler almaya başlamıştır. Bu dönüşümün nedeni olarak kamu kaynakları ile finansmanın verimsiz olduğu ifade edilse de izleyen yıllarda başta belediyeler olmak üzere mahalli idarelerin özel kuruluşlara olan borçları önemli düzeye ulaşmıştır<sup>210</sup>. Nitekim söz konusu dönüşümün doğurduğu sonuçlar günümüzde belediyelerin bilançolarında yer alan kısa ve uzun vadeli banka kredileri hesaplarından izlenebilmektedir. Bu hesaplarda yıllar ilerledikçe ortaya çıkan değişime Grafik 21'de yer verilmiştir.

**Grafik 21. Belediyelerin Banka Kredilerinde Yaşanan Değişim (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>207</sup> Bolaç, a.g.e., s. 42.

<sup>208</sup> 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Madde-3, RG: 08.02.2011 / 27840.

<sup>209</sup> Güler, a.g.m., s. 43.

<sup>210</sup> Yakar Önal, a.g.m., ss. 196-197; Güler, a.g.m., s. 44.

Grafik 21'deki veriler, belediyelerin kısa ve uzun vadeli banka kredilerinin toplam yükümlülükleri içerisindeki paylarının arttığını göstermektedir. Ele alınan on yıllık süreçte kısa vadeli banka kredilerinin toplam yükümlülüklerle oranı yaklaşık iki katına, uzun vadeli kredilerin de dört katına çıktığı tespit edilmiştir. Her ikisinin toplamı da %6,34'ten %21,95'e ulaşarak yaklaşık üç kat artmıştır. Belediyelerin banka kredilerine ilişkin tutarlara 2016 yılından başlayarak doğrudan ulaşamadığı için iç borçlardaki hesaplamanın benzeri yapılmıştır. Bu kapsamda 2015 yılında belediyelerin banka kredilerinin mahalli idarelerin banka kredilerinin yaklaşık %97'sini oluşturduğu tespit edilmiştir. Söz konusu oranın uygulanması ile belediyelerin banka kredisi türünden borçlarının 2016 yılında yaklaşık 17,3 milyar TL, 2017 yılında 24,6 milyar TL, 2018 yılında 42 milyar TL, 2019 yılında 47,3 milyar TL ve 2020 yılında da 48,8 milyar TL'ye ulaştığı tespit edilmiştir. Bu tutarların toplam yükümlülüklerle oranlanması ile belediyelerin banka kredisi cinsinden borçlarının 2020 yılında yaklaşık %24,1'e ulaştığı hesaplanmıştır. Belediyelerin toplam tutarlarında yaşanan artış, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere il, ilçe ve belde belediyelerine ilişkin tutarlarda ayrı ayrı tespit edilebilmektedir. Büyükşehir belediyeleri (2006 yılında %3'ten 2015 yılında %20'ye) ile ilçe ve belde belediyelerinde (2006 yılında %8'den 2015 yılında %22,5'e) yaklaşık yedi kata ulaşan artış dikkat çekicidir. İl belediyelerinde de artış yaşansa (2006 yılında %22'den 2015 yılında %34'e) diğer iki tür belediyeye kıyasla sınırlı düzeyde kalmıştır. Söz konusu oranlarda yaşanan artış, belediyelerin banka kredilerini yıllar ilerledikçe daha fazla tercih ettiklerini gösterdiği gibi özellikle yatırımların finansmanında özel kuruluşlar ile kurulan ilişkilerin yaygınlaştığına yönelik düşünceleri doğrulamaktadır<sup>211</sup>.

### *c. Tahvil İhraç Ederek Borçlanma*

Türkiye'de yaygın şekilde kullanılmasa da belediyelerin yurt içi piyasalara tahvil ihraç ederek borçlanmalarını olanaklı kılan hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Belediyeler söz konusu olanağa 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesine eklenen 10. fıkra ile kavuşmuşlardır. Bu fıkra ile belediyelerin onaylı imar planları kapsamında yapılması planlanan kamulaştırma bedellerinin ödenmesi ve söz konusu kamulaştırmanın amacı ile imar planına uygun olarak inşa edilmesi düşünülen tesisler

---

<sup>211</sup> Eroğlu, Tunç, a.g.m, s. 43.



için 20 yılı aşmayacak şekilde tahvil çıkarabilecekleri hükme bağlanmıştır. Belediye meclisinin tahvil ihracına ilişkin aldığı kararın, valinin görüşünün ardından Hazine Müsteşarlığı ve son aşamada da Başbakan tarafından onaylanması gerektiği kararlaştırılmıştır<sup>212</sup>. Ardından Türkiye’de kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran süreçte kamu kesiminin ve belediyelerin borçlanmasını düzenleyen kanunlarda değişiklik yapılmıştır. Bu doğrultuda belediyelerin borçlanmasına yönelik 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili hükümleri uygulanmaya başlanmıştır<sup>213</sup>. Borçlanmaya ilişkin hükümler içeren 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinde belediyelerin tahvil ihraç ederek borçlanabileceği ifade edilmiştir. Söz konusu ihracın, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılacağı kararlaştırılmıştır<sup>214</sup>. Ayrıca 4749 sayılı Kanun’un 4. maddesinde ve söz konusu yönetmelikteki hükümlerden yola çıkarak belediyenin tahvil ihraç edebilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın iznine bağlanmıştır. Aynı zamanda tahvilin ihraç gerekçesi, tahvil izin başvurusu formu ve belediyenin borç stokuna ilişkin bilgilerin de sunulması gerektiği ifade edilmiştir<sup>215</sup>.

Dünyada yaygın şekilde kullanılsa da Türkiye’de belediyelerin tahvil ihraç ederek borçlanma yöntemine başvurmadıkları bilinmektedir. Geçmişte yurt içi piyasaya yapılan tahvil ihraçlarının başarısızlık ile sonuçlanması söz konusu yöntemin tercih edilmemesinde etkili olduğu düşünülmektedir. Tahvil ihraçlarının başarısızlık ile sonuçlanmasında, sermaye piyasalarının yeterince gelişmemesi veya merkezi idarenin belediye tahvillerini cazip kılacak yeterli düzenlemeleri yapmamasının belirleyici olduğu ifade edilmiştir. Ancak söz konusu iki etkenin de ötesinde belediyelerin yaşadıkları finansman sorunları nedeniyle borçlarını geri ödeyemeyeceklerine ilişkin düşüncenin yeterince talebin toplanamamasının esas belirleyicisi olduğu belirtilmiştir. Nitekim yıllar ilerledikçe sermaye piyasaları gelişse de belediyelerin yurt içi tahvil

---

<sup>212</sup> Çetinkaya, Demirbaş, a.g.m., ss. 21-22.

<sup>213</sup> Kesik, Tokaç, Şener, a.g.e., s. 273.

<sup>214</sup> Belediyelerin tahvil ihracına yönelik detaylara 15/3/2012 tarihli ve 28324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan *Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler ile Bunların Bağlı Kuruluşları ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik* çerçevesinde ulaşılabilir.

<sup>215</sup> 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Madde-4; Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, a.g.e., s. 195.

ihracı yöntemini tercih etmedikleri görülmektedir<sup>216,217</sup>. Yurt içinde tahvil ihracının başarı ile sonuçlanmasına yönelik bir piyasanın oluşmamasına bağlı olarak belediyeler yurt dışına tahvil ihracına yönelmişlerdir. Bu doğrultuda 1990 ve 1991 yıllarında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Alman ve Tokyo sermaye piyasalarına tahvil ihracı ile<sup>218</sup> 2020 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Eurobond ihracı örnek olarak verilebilir.

## ***2. Belediyelerin Yurt Dışı Borçlanma Tutarlarının Türlerine Göre Dağılımı***

Belediyelerin borçlanma olanaklarının ve tutarlarının açıklandığı ikinci başlıkta da ilk olarak bilançolardan yararlanarak elde edilen dış borçlanma tutarları ele alınmıştır. Ardından da Hazine garantili, garantisiz ve borç ikrazı şeklinde ayrılarak belediyelerin dış borçlanma olanakları açıklanmış ve tutarlara yer verilmiştir.

### ***a. Yurt Dışı Borçlanma Tutarlarına Genel Bakış***

Belediyelerin yurt içi borçlarında olduğu gibi dış borçlanma tutarları da Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bilançolarda yer almaktadır. Yabancı para birimleri üzerinden program veya proje kredileri şeklinde gerçekleştirilen dış borçlanma tutarları söz konusu bilançolarda kısa ve uzun vadeli olarak görülebilmektedir. Belediyelerin dış borçlanma tutarlarına ilişkin veriler Tablo 10 aracılığıyla detaylandırılmıştır.

Tablo 10'daki verilerden yararlanılarak Türkiye'deki belediyelerin dış borçlanma tutarlarına ve oranlarına ilişkin bir durum tespiti yapılabilir. Tablonun ilk iki sütunundan yola çıkarak belediyelerin dış borçlanma tutarlarının arttığı tespit edilmiştir. Her iki vade türünde de yaşanan artış, dış borçların belediyelerin toplam yükümlülükleri içerisindeki paylarına da yansımıştır. Diğer üç sütundan da görülebileceği gibi belediyelerin kısa ve uzun vadeli dış borçlarının toplam yükümlülüklerine oranları

<sup>216</sup> Yakar, Kandır, a.g.m., s. 442; Yıldırım, Ayriçay, a.g.m., s. 33.

<sup>217</sup> Geçmişte Ankara Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin tahvil ihracı denemesi yeterli talep görmemesi nedeniyle başarısızlık ile sonuçlanmıştır. Son yıllarda (2017) da dönemin Antalya Büyükşehir Belediyesi başkanı Menderes Türel, yatırımlarda kullanmak üzere 300 milyon TL tutarında tahvil ihraç etmek istediklerini açıklamıştır. Ancak sonrasında söz konusu istekten vazgeçilerek düşünülen yatırımların banka kredileri kullanılarak finanse edileceği kararlaştırılmıştır (<https://ebelediye.antalya.bel.tr/webportal/index.php>).

<sup>218</sup> Vicdan Cevher Kılıç, Emine Kaya, "Yerel Yönetimlerin Borçlanma Araçlarından Biri: Belediye Tahvilleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 30, Sayı: 1, 2021, s. 58.

artmıştır. Ele alınan süreçte belediyelerin dış borçlarının toplam yükümlülükler içerisindeki payı yaklaşık üç kat artarak 2015 yılında %11,3 düzeyine ulaşmıştır. Aynı dönemde iç borçlanmaya ilişkin oranlarda yaşanan azalış da dikkate alınarak belediyelerin daha çok dış borçlanmaya yöneldiği söylenebilir. Daha önce yapılan benzer hesaplama yöntemi kullanılarak 2015 yılı sonrası dış borçlanma tutarlarına ilişkin tahmin yürütülebilir. Belediyelerin bilançolarının son kez yayımlandığı 2015 yılında belediyelerin dış borçlanma tutarlarının mahalli idarelerin toplam dış borçlanma tutarlarının neredeyse tamamını (%99,9) oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu doğrultuda söz konusu oran kullanılarak belediyelerin dış borçlanma tutarları 2016 yılı için 9,2 milyar TL, 2017 yılı için 11,2 milyar TL, 2018 yılı için 18,4 milyar TL, 2019 yılı için 21,7 milyar TL ve 2020 yılı için de 31,1 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Tahmini yapılan beş yılda dış borçların belediyelerin toplam yükümlülüklerine oranları artışını sürdürerek 2020 yılında %15,3 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 10. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli Dış Borçlanma Tutarları (2006-2015)**

	<b>31-Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar</b>	<b>41-Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar</b>	<b>31/KVYK</b>	<b>41/UVYK</b>	<b>(31+41)/(KVYK+UVYK)</b>
<b>2006</b>	59.366.000	869.366.000	0,52%	9,52%	4,50%
<b>2007</b>	101.531.000	1.129.126.000	0,76%	8,26%	4,54%
<b>2008</b>	164.293.000	2.535.669.000	0,91%	19,60%	8,71%
<b>2009</b>	163.840.000	3.545.971.000	0,83%	23,11%	10,60%
<b>2010</b>	231.216.000	4.806.611.000	1,05%	22,81%	11,70%
<b>2011</b>	396.621.000	5.899.311.000	1,79%	29,73%	15,00%
<b>2012</b>	527.166.000	5.657.816.000	2,12%	27,66%	13,64%
<b>2013</b>	852.721.000	5.960.267.000	3,21%	24,62%	13,41%
<b>2014</b>	788.321.000	5.496.437.000	3,03%	19,61%	11,62%
<b>2015</b>	1.039.600.000	6.016.418.000	3,37%	19,21%	11,36%

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyeler türlerine ayrılarak bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin dış borçlanma tutarlarında yaşanan artışın dikkat çekici olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu belediyelerde 2006 yılı itibariyle toplam yükümlülüklerin yaklaşık %6'sını oluşturan kısa ve uzun vadeli dış borçların oranı 2015 yılında %20,3 düzeyine ulaşmıştır. Bu dönemde büyükşehir belediyelerinin kısa vadeli dış borçları yaklaşık sekiz kat artarak 2015 yılında %8,3'e, uzun vadeli dış borçlar da üç kat artış ile %26,9'a ulaşmıştır. Türkiye'de ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun yoğunlaştığı büyükşehir belediyelerinde metro, büyük ölçekli içme suyu, yol veya kanalizasyon gibi altyapı ve üstyapıya ilişkin

projelerde dış kaynaklardan sağlanan finansmanın önemli boyuta ulaşmasının söz konusu artışta belirleyici olduğu düşünülmektedir<sup>219</sup>. Ayrıca 1980’li yıllarda iktisadi düşüncede yaşanan dönüşüme bağlı olarak belediyelerin dış borçlanmaya başvurma olanaklarının genişlemesinin de dış borçların artışında etkili olan bir diğer faktör olduğu ifade edilebilir<sup>220</sup>. Büyükşehir belediyelerine benzer şekilde il belediyelerinde de dış borçların toplam yükümlülükler oranının arttığı tespit edilmiştir. İl belediyelerinde 2006 yılında %0,06 düzeyinde olan söz konusu oran, 2012 yılında %3’e ulaştıktan sonra izleyen yıllarda azalarak %1,2 düzeyine inmiştir. Her iki belediye türünün aksine ilçe ve belde belediyelerinde dış borçların toplam yükümlülükler içerisindeki payları (2006 yılında %3,1’den 2015 yılında %0,22’ye) önemli ölçüde azalmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yayımladığı verilerden yola çıkarak yapılan hesaplamalar sonucunda ilçe ve belde belediyelerinin ele alınan dönemde iç borçlanmaya ağırlık verdikleri (2006 yılında %19,2’den 2015 yılında %23,8’e) söylenebilir.

#### *b. Hazine Garantili ve Garantisiz Borçlanma ile Dış Borcun İkrası*

Belediyelerin borçlanmasına konu olan Hazine garantilerinin türlerine ve söz konusu türlerin tanımlarına 4749 sayılı Kanun’un 3. maddesinde yer verilmiştir. Bu madde doğrultusunda Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi olmak üzere dört farklı türden bahsedilebilir<sup>221</sup>.

<sup>219</sup> Şengül, a.g.m., s. 201.

<sup>220</sup> Eroğlu, Tunç, a.g.m, s. 43.

<sup>221</sup> **Hazine geri ödeme garantisi**, “kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ve 5018 sayılı Kanunun II/B sayılı cetvelinde yer alan idareler lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantileri” ifade etmektedir. **Hazine yatırım garantisi**, “yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili kanun hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantileri” ifade etmektedir. **Hazine karşı garantisi**, “herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının borçlu sıfatıyla uluslararası piyasalardan temin edebilecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ile benzeri finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak, mevzuatta öngörülen Hazine garantileri ile sınırlı olmak ve şartları Müsteşarlık tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantileri” ifade etmektedir. **Hazine ülke garantisi**, “yabancı ülkelerin herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacakları finansmanın geri ödenmesi hususunda verilen garantileri” ifade etmektedir (4749 sayılı Kanun Madde-3).

Türkiye’deki uygulamada söz konusu dört garanti türünden ilk ikisinin kullanımının tercih edildiği belirtilmektedir<sup>222</sup>.

Hazine garantilerine ilişkin uygulamaların çerçevesi 12/4/2002 tarihli ve 24724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik ile çizilmiştir. Ardından söz konusu yönetmelikte, 20/9/2003 tarihli ve 25235 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yeni yönetmelik ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Her iki yönetmelikte de Türkiye’de uygulamada kullanılan Hazine geri ödeme garantisi ile yatırım garantisine ilişkin ölçütler belirlenmiştir. Hazine garantisinin verilmesine karar verilmeden önce belediyeden söz konusu ölçütleri sağlamaları beklenmektedir. Belediyenin, Hazine geri ödeme veya yatırım garantisi için başvurdukları tarihte, belirli bir ödeme planına bağlanan yükümlülüklerinin dışında vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş bir borcunun bulunmaması söz konusu ölçütlerden ilkidir. İkinci ölçüt de garantinin geri ödeme veya projenin işletme döneminde belediyenin nakit akışının borç servisini ve ödeme yükümlülüklerini karşılayacak düzeyde olmasıdır<sup>223</sup>. Öte yandan 25/12/2014 tarihli ve 29216 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4749 sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 15. maddesinde de belediyelerin başvurusunun değerlendirilmesinde dikkate alınacak ölçütler sıralanmıştır. Bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinde öngörülen borçlanma limitinin aşamayacağı ve tahvil ihracı ile dış finansman sağlanması durumunda Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)’nun da görüşünün alınacağı kararlaştırılmıştır<sup>224</sup>.

Hazine garantilerinin türlerine ve işleyişine ilişkin açıklamalar yapıldıktan sonra belediyelerin Hazine garantili dış borç stoku tutarlarının ve oranlarının yıllar itibariyle yaşadığı dönüşüme Tablo 11’de yer verilmiştir.

Tabloda aslına uygun şekilde mahalli idareler başlığının kullanımı tercih edilse de ele alınan her bir yılda dış borca ilişkin söz konusu tutarların neredeyse tamamının belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye iktisadi teşebbüsleri tarafından kullanıldığı

<sup>222</sup> Kesik, Tokaç, Şener, a.g.e., s. 273.

<sup>223</sup> Yıldırım, a.g.e., s. 107.

<sup>224</sup> 4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde-15, RG: 25.12.2014 / 29216.

bilinmektedir<sup>225</sup>. Büyükşehir belediyelerine sağlanan garantiler, mahalli idarelere verilen Hazine garantileri arasında başlıca payı oluşturmaktadır. İkinci sırada da bağlı kuruluşlar ile belediye iktisadi teşebbüslerine sağlanan garantiler yer almaktadır. Ele alınan dönemin başında (1996 yılı) %60,3 düzeyinde bulunan büyükşehir belediyelerinin payı 2009 yılında %72,8'e ulaşmıştır<sup>226</sup>. Söz konusu oran izleyen yıllarda da artışını sürdürerek 2020 yılında %76,4'e ulaşmıştır. Nitekim 2020 yılında Hazine garantili dış borcu bulunan toplam on iki mahalli idareden sekizi büyükşehir belediyesidir. Geri kalan dört mahalli idareden biri il belediyesinden, diğer üçü de belediyelerin bağlı kuruluşlarından oluşmaktadır.

**Tablo 11. Mahalli İdarelerin Hazine Garantili Dış Borç Stoku (1996-2020, Milyon ABD Doları)**

	Mahalli İdareler	Genel Toplam	Mahalli İdareler/Genel Toplam (%)
1996	2.034	7.468	27,24%
1997	2.180	6.847	31,84%
1998	2.292	6.651	34,46%
1999	2.161	6.593	32,78%
2000	2.075	6.731	30,83%
2001	1.665	6.110	27,25%
2002	1.421	6.279	22,63%
2003	1.250	5.845	21,39%
2004	1.087	5.291	20,54%
2005	833	4.314	19,31%
2006	775	4.303	18,01%
2007	818	4.871	16,79%
2008	1.079	5.712	18,89%
2009	1.199	6.507	18,43%
2011	1.206	8.365	14,42%
2012	1.161	9.751	11,91%
2013	1.113	10.807	10,30%
2014	939	11.157	8,41%
2015	789	11.608	6,80%
2016	687	12.561	5,47%
2017	676	14.152	4,77%
2018	559	13.867	4,03%
2019	481	14.517	3,31%
2020	470	14.770	3,19%

**Kaynak:** 1996-2009 dönemi için Yıldırım (2010: 111-112)'in Hazine Müsteşarlığı verilerini kullanarak oluşturduğu tablolardan yararlanılmıştır. Geri kalan 2011-2020 dönemi için de Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın verileri kullanılmıştır. Borç stokuna ilişkin tutarlar geçicidir.

<sup>225</sup> Sözü edilen belediyeler arasında Adana, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli ve Samsun büyükşehir belediyeleri, Zonguldak il belediyesi, Foça ilçe belediyesi, Antalya Su ve Atıksu İdaresi, Adana, Bursa, Gaziantep, Mersin ve Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi bağlı idare ve Çeşme ve Alaçatı Belediyeler Birliği de mahalli idare birliği olarak yer almaktadır.

<sup>226</sup> Çetinkaya, Demirbaş, a.g.m., s. 30; Yıldırım, a.g.e., s. 111.

Tablo 11'in üçüncü sütunundaki oranlardan yola çıkarak belediyelerin toplam Hazine garantileri içerisindeki paylarının 1999 yılına kadar artarak %32,7 düzeyine ulaştığı tespit edilmiştir. Söz konusu oranlar, takip eden yirmi yıllık dönemde önemli düzeyde azalarak 2020 yılında %3,1'e kadar gerilemiştir. Bu dönemde belediyelerin Hazine garantili dış borç stokunda yaşanan azalışta, 4749 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin yanında belediyelerin borçlarını geri ödeyememesine bağlı olarak Hazine'nin söz konusu yükümlülükleri üstlenmesinin etkili olduğu düşünülmektedir<sup>227</sup>.

Belediyelerin Hazine garantili borçlanmasının yanında garanti olmadan da herhangi bir yurt dışı finansman kaynağından kredi sağlayabileceği, 4749 sayılı Kanun ile 9/2/2009 tarihli ve 27136 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkan Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkanın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik çerçevesinde kararlaştırılmıştır<sup>228</sup>. Söz konusu Kanun'un 8. maddesinin son fıkrasında, istisnaların sıralanmasının ardından belediyelerin elde edeceği her türlü dış finansman olanağı için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın iznini alması gerektiği hükme bağlanmıştır. Ancak kamu yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanan bir yıl ve daha kısa vadeli dış olanaklar için söz konusu iznin aranmayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca iznin verilmesinin Hazine garantisinin sağlandığı anlamına gelmeyeceği de kararlaştırılmıştır<sup>229</sup>. Söz konusu iznin verilmesine ilişkin usul ve esaslar da sözü geçen Yönetmelik'in 5. maddesinde sıralanmıştır. Bu madde doğrultusunda belediyelerin yapım, mal ve hizmet satın alım projeleri ile işletme sermayesi ihtiyaçlarına yönelik elde etmeyi planladıkları dış finansman kaynağı için HMB'nin izninin gerektiği tekrarlanmıştır. Ayrıca izin talebinde, dış kredi tutarlarının, mali şartlarının, kullanım alanının ve bir proje finansmanı için sağlanması durumunda proje adının belirtilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Hazine garantisinin verilmesine benzer şekilde belediyelerin izin için başvurdukları tarihte HMB'ye vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş borçlarının bulunmaması gerektiğinin altı çizilmiştir. Son olarak da 5393 sayılı Kanun'da belediyelerin borçlanmasına ilişkin belirlenen limitlerin aşılmaması ve dış

---

<sup>227</sup> Yıldırım, a.g.e., s. 111.

<sup>228</sup> Kesik, Tokaç, Şener, a.g.e., ss. 274-275.

<sup>229</sup> 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Madde-8.

finansman izninin yatırım programında yer alan projeler için talep edilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır<sup>230</sup>.

İşleyişe ilişkin açıklamalar yapıldıktan sonra belediyelerin Hazine garantisiz dış borçlanma stokuna ilişkin tutarlarının ve oranlarının gelişimine de Tablo 12 aracılığıyla yer verilmiştir. Tablo 12’de de yayımlanan verinin aslına uygun şekilde mahalli idareler başlığı kullanılsa da her bir yılda dış borç stoku tutarlarının tamamı büyükşehir belediyeleri ile bağlı kuruluşlarından oluşmaktadır. Tablonun ilk sütununda belediyelerin Hazine garantisiz dış borç stokunun yıllar geçtikçe tutar olarak artsa da kamu kurum ve kuruluşlarına sağlanan toplam tutarlar içerisindeki oranlarının azaldığı görülmektedir. Ele alınan dönemin başlangıcında %71,8 düzeyindeki oran, izleyen yıllarda önemli ölçüde azalarak 2020 yılında %16’ya gerilemiştir. Elde edilen verilerden yola çıkarak 2020 yılı itibariyle Antalya, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir ve Manisa Büyükşehir Belediyeleri’nin Hazine garantisiz dış borç stokunun bulunduğu söylenebilir.

**Tablo 12. Mahalli İdarelerin Hazine Garantisiz Dış Kredi Stoku (2011-2020, Milyon ABD Doları)**

	<b>Mahalli İdareler</b>	<b>Genel Toplam</b>	<b>Mahalli İdareler/Genel Toplam (%)</b>
<b>2011</b>	2.583	3.598	71,80%
<b>2012</b>	2.606	5.727	45,51%
<b>2013</b>	2.547	6.724	37,89%
<b>2014</b>	2.111	8.478	24,90%
<b>2015</b>	1.919	10.558	18,17%
<b>2016</b>	2.225	13.809	16,11%
<b>2017</b>	2.558	15.150	16,89%
<b>2018</b>	2.720	17.384	15,65%
<b>2019</b>	2.829	24.811	11,40%
<b>2020</b>	3.943	24.540	16,07%

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur. Kredi stokuna ilişkin tutarlar geçicidir.

Hazine, garanti sağlama veya garantisiz borçlanmaya izin verme dışında ikraz (borç veya ödünç verme) yolunu kullanarak da belediyelerin dış borçlanmasında belirleyici olmaktadır. Bu tür borçlanmada Hazine, belediye ile finansman kaynağı arasında bir aracı rolü üstlenmektedir. Hazine’nin söz konusu rolü üstlenmesi, dış

<sup>230</sup> Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik Madde-5, RG: 09.02.2009 / 27136.



finansmana ulaşma olanakları bulunmayan veya sınırlı olan kurum ve kuruluşların borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi ve böylece kamusal malları ve hizmetleri daha ucuza sunmalarının sağlanması açısından önemli görülmektedir<sup>231</sup>. Bazı durumlarda da krediyi veren uluslararası finans kuruluşları Türkiye Cumhuriyeti'ni temsilen Hazine'yi borçlu olarak görmek istemektedirler. Bu doğrultuda Hazine, borçlu kimliği ile aldığı krediyi ikraz anlaşması ile ilgili kurum ve kuruluşlara devretmektedir. Dış borcun ikrazını tanımlayan 4749 sayılı Kanun'un 3. maddesinden yola çıkarak belediyelerin de söz konusu kurumlar arasında yer aldığı belirtilebilir<sup>232</sup>. Son yıllarda başvurulmadığı görülse de Hazine'nin belediyelerden ve bağlı kuruluşlarından devrettiği dış borçlardan doğan alacakları olmuştur. Söz konusu alacaklara ilişkin tutarlara ve oranlara Tablo 13'te yer verilmiştir. Tablonun başlığında mahalli idarelerin kullanımı tercih edilse de tutarların tamamı belediyelerden ve bağlı kuruluşlarından oluşmaktadır.

**Tablo 13. Hazine'nin Mahalli İdarelere İkrazdan Doğan Alacakları (2011-2018)**

	Mahalli İdareler	Genel Toplam	Mahalli İdareler/Genel Toplam (%)
<b>2011</b>	22.957.000	174.135.000	13,18%
<b>2012</b>	10.504.000	135.787.000	7,74%
<b>2013</b>	11.297.000	64.818.000	17,43%
<b>2014</b>	13.393.000	310.650.000	4,31%
<b>2015</b>	2.038.000	142.419.000	1,43%
<b>2016</b>	30.518.000	290.780.000	10,50%
<b>2017</b>	50.313.000	358.551.000	14,03%
<b>2018</b>	38.298.000	65.735.000	58,26%

**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur. Alacaklara ilişkin tutarlar geçicidir.

Tablo 13'teki verilerden yola çıkarak Hazine'nin belediyelere dış borç ikrazından doğan alacaklarının ikrazdan doğan toplam alacaklarına oranlarının değişken olduğu görülmektedir. Ele alınan dönemin başında %13,1 düzeyinde olan oranın 2018 yılında %58,2'ye ulaştığı tespit edilmiştir. Söz konusu sekiz yıllık dönemde Samsun Büyükşehir Belediyesi, Batman, Sivas ve Zonguldak Belediyeleri ile Bursa ve Samsun Su ve Kanalizasyon İdareleri ikrazdan doğan borçları kullanmışlardır. Nitekim 2018 yılında Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi'nden alacağın tahsil edilmesi ile belediyelerin Hazine'ye ikrazdan doğan alacakları kalmamıştır.

<sup>231</sup> Kesik, Tokaç, Şener, a.g.e., s. 276.

<sup>232</sup> Yıldırım, a.g.e., s. 109.

## **B. BELEDİYELERİN YÜKÜMLÜLÜK CİNSİNDEN BORÇLARININ DAĞILIMI**

Belediyelerin bilançolarından tespit edilebilen ve kısa ve uzun vadeli banka kredileri ile dış mali borçları dışında kalan borçları da bulunmaktadır. Söz konusu borçlar, belediyelerin toplam borç stokunun birer bileşeni olup yükümlülük olarak ifade edilmektedir. Belediyelerin kamu idarelerine mali borçları, faaliyet borçları, emanet yabancı kaynakları, vergi, fon veya sosyal güvenlik kesintileri gibi ödenecek diğer yükümlülükleri, vadesi geçmiş veya ertelenmiş diğer yükümlülükleri, kıdem tazminatı karşılıkları veya gelecek aylara ve yıllara ait gelir ve gider tahakkukları söz konusu yükümlülükler arasında yer almaktadır. Bu tür borçlar, doğrudan bir borç-alacak ilişkisinin kurulmasından ziyade yöneticilerin gereken ödemeleri yapmamaları veya ertelemelerine bağlı olarak ortaya çıktığı için yükümlülük olarak nitelendirilmektedirler. Ayrıca banka kredileri ile dış mali borçların aksine söz konusu yükümlülüklerin kamuoyuna çok fazla yansımadağı bilinmektedir. Bu nedenle belediyelerin yükümlülük cinsinden borçlarının ayrı bir başlık olarak incelenmesine ihtiyaç duyulmuştur.

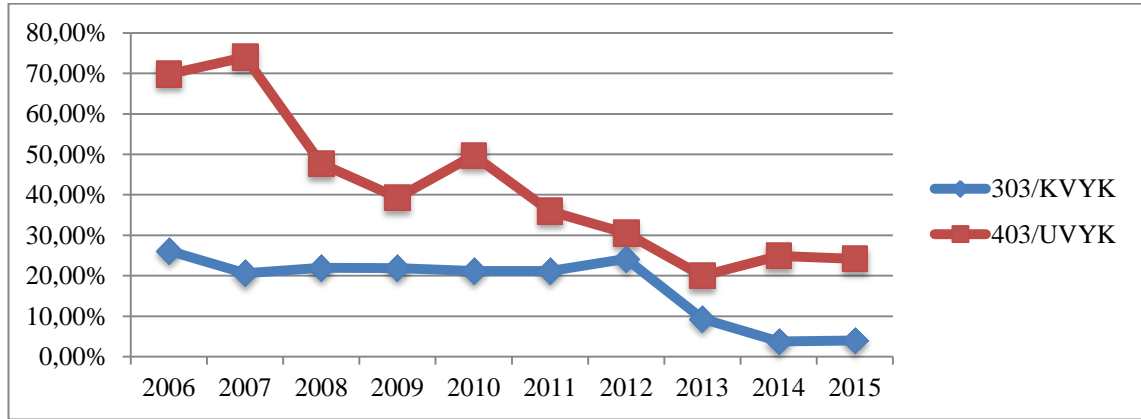
### ***1. Kamu İdarelerine Mali Borçlardaki Değişim***

Belediyelerin bilançolarınının 303 ve 403 numaralı hesaplarında kamu idarelerine olan mali borçları izlenmektedir. Mahalli İdareler 2021 Yılı Detaylı Hesap Planı'ndan yola çıkarak belediyelerin kamu idarelerine olan mali borçlarının ikrazen ve garantili kullanılan tutarlar ile kamu idarelerinden alınan nakdi kaynaklara ilişkin tutarlardan oluştuğı belirtilebilir. Bu kapsamda belediyelerin genel bütçeli ve özel bütçeli idarelere, düzenleyici ve denetleyici kurumlara veya sosyal güvenlik kurumlarına borçlanabilecekleri söylenebilir. Belediyelerin söz konusu borçlarının kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki paylarının gelişimi Grafik 22'de gösterilmiştir.

Grafik 22'deki veriler, belediyelerin kısa ve uzun vadeli kamu idarelerine mali borçlarının toplam yükümlülükleri içerisindeki paylarının yıllar ilerledikçe azaldığını göstermektedir. Ele alınan dönemin başında %26,1 düzeyinde olan kısa vadeli kamu idarelerine mali borçlar 2015 yılında %3,9'a inmiştir. Aynı süreçte uzun vadeli kamu idarelerine mali borçlar da %69,7'den %24,1'e gerilemiştir. Kısa ve uzun vadeli kamu idarelerine mali borçlar birlikte değerlendirildiğinde de oranların %45,4 düzeyinden

%14,1'e gerilediği tespit edilmiştir<sup>233</sup>. HMB'nin yayımladığı verilerden yola çıkarak aynı dönemde büyükşehir belediyelerinin kısa vadeli kamu idarelerine mali borçlarının %61,5'ten %9,5 düzeyine, uzun vadeli kamu idarelerine mali borçlarının da %80,2'den %32,6'ya gerilediği sonucuna ulaşılmıştır. Aynı şekilde il, ilçe ve belde belediyelerinde de azalış yaşanmıştır.

**Grafik 22. Belediyelerin Kısa ve Uzun Vadeli Kamu İdarelerine Mali Borçlarının Gelişimi (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Gerek toplu şekilde gerekse türleri itibariyle belediyelerin kamu idarelerine olan mali borçlarının azalmasında, Hazine'ye ikrazen ve garantili borçlar kapsamında yaptıkları ödemelerin etkili olduğu belirtilebilir. Söz konusu ödemelerin detaylarına iç ve dış mali borçlar kısmında yer verilmiştir. Bu ödemelerinin yanında belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paylardan yapılan kesintilerin de kamu idarelerine mali borçlarının azalmasında etkili olduğu düşünülmektedir. Söz konusu kesintilerin temel dayanağını 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesi oluşturmaktadır. Bu maddeye göre, belediyelerin, bağlı kuruluşlarının ve bunlara ait tüzel kişilerin aşağıda sıralanan borçlarına karşılık her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutarlardan HMB veya İller Bankası tarafından kesinti yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu borçlar;

- *21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları,*

<sup>233</sup> Belediyelerin mahalli idarelerin kamu idarelerine mali borçlarının ne kadarını oluşturduğu hesaplanmadığı için 2015 yılı sonrası için tahmin yürütülemediği.

- 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları,
- İller Bankası'na olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları,
- 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3 üncü, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Kanun'un geçici 5 inci maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçları ile bu maddeler kapsamındaki kuruluşlara olan ve 31/12/2006 tarihi itibariyle tahakkuk etmiş ve uzlaşma sağlanmamış olan borçları

şeklinde sıralanmaktadır<sup>234</sup>. Söz konusu borçlara karşılık yapılacak kesintilere ilişkin detaylar da 2010/238 sayılı Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Bu Karar'ın 4. maddesinde, 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sıralanan borçlara yer verilmiş, 5. maddesinde de söz konusu borçlardan yapılacak kesinti oranları belirlenmiştir. Bu oranların uygulanmasında 1/3/2010 tarihi esas alınmıştır. Söz konusu maddeye göre, 6183 sayılı Kanun kapsamında Devlete olan borçlar, İller Bankası'na ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'na olan borçlar ile 4749 sayılı Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçlar için sözü geçen tarihten sonra borcu bulunmayan kurum ve kuruluşlara kesinti oranının %25 olarak uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Sıralanan borçların tamamı için belirtilen tarihten sonra borcu doğan kurum ve kuruluşların gelirlerinden de %40 oranında kesinti yapılacağı hükme bağlanmıştır<sup>235</sup>. Ardından vergi ve diğer bazı alacakların yapılandırılmasına yönelik 6736, 7020 ve 7143 sayılı Kanunlar<sup>236</sup> kapsamında belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının borçlarının ödenmesinde %40 oranı yerine aktarılan paylardan aylık dönemler olarak azami yüz kırk dört eşit taksitte tahsil etme yolunun kullanılacağı kararlaştırılmıştır<sup>237</sup>. Ancak 2018/11897 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2010/238 sayılı Karar'ın 5. maddesi değiştirilerek belediyelere aktarılan paylar için belirlenen %40 oranına ek olarak %10 oranında kesinti

<sup>234</sup> 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Madde-7.

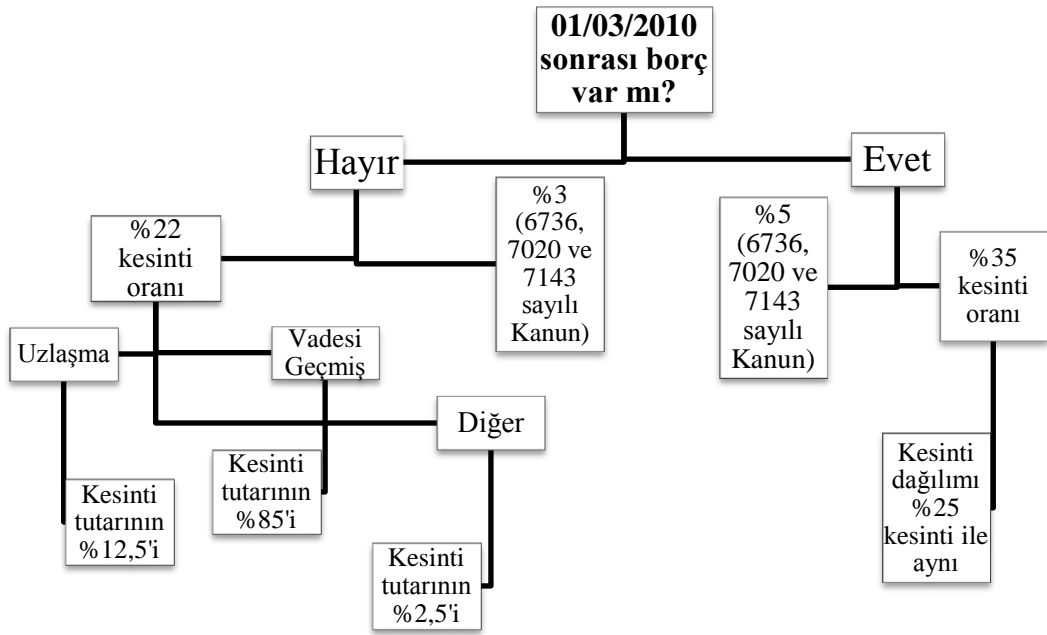
<sup>235</sup> Köksal, Şener, Bal, a.g.r., ss. 50-51.

<sup>236</sup> 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun, 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun söz konusu kanunların tam adlarını oluşturmaktadır.

<sup>237</sup> 6736 sayılı Kanun Madde-10; 7020 sayılı Kanun Madde-3; 7143 sayılı Kanun Madde-9.

yapılacağı hükme bağlanmıştır<sup>238</sup>. Sonrasında 23/11/2018 tarihli ve 30604 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 355 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı kapsamında SGK’ya olan borçların dışında kalan kamu idarelerine mali borçların ödenmesi için belirlenen oranların, 2018 yılının Kasım ve Aralık, 2019 yılının da Ocak, Şubat ve Mart aylarında yüzde sıfır olarak uygulanacağı kararlaştırılmıştır<sup>239</sup>. Söz konusu kesintilere ilişkin düzenlemeler Şekil 2’de detaylı şekilde görülebilir.

**Şekil 2.** Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintiler



**Kaynak:** Köksal, Şener, Bal, 2020: 51.

Son olarak söz konusu kesintilere ek olarak 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 15. maddesinde değişiklik yapılarak büyükşehir belediyelerinin teleferik, füniküler, metro veya şehir içi raylı ulaşım sistemlerine ilişkin merkezi yönetim bütçesinden karşılanan harcamaların da genel bütçeden belediyelere aktarılan paylardan kesileceği kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda 1/5/2019 tarihli ve 30761 sayılı

<sup>238</sup> 2018/11897 sayılı Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar Madde-2, RG: 25.06.2018 / 30459.

<sup>239</sup> 355 sayılı Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar Geçici Madde-1, RG: 22.11.2018 / 30604.

Resmi Gazete’de yayımlanan 1014 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı çerçevesinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından tamamlanıp teslim edilen şehir içi raylı ulaşım sistemlerine ilişkin projelerden kaynaklanan borçların büyükşehir belediyelerine aktarılan paylardan %5 oranında kesilerek tahsil edileceği hükme bağlanmıştır<sup>240</sup>.

## ***2. Faaliyet Borçlarından Bütçe Emanetlerinin Kullanımının Yaygınlaşması***

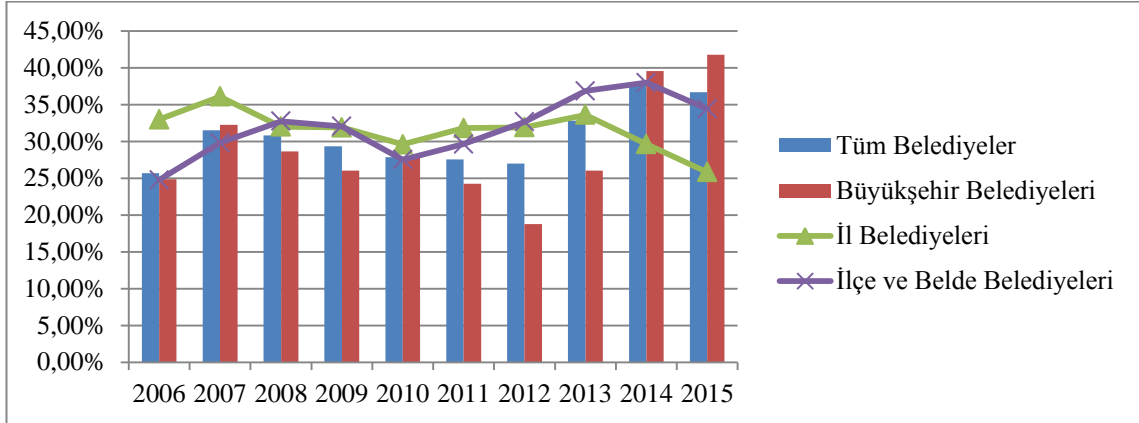
Belediyelerin bilançolarınının 32 numaralı hesap grubunda, ödeme emri belgesine bağlansa da hak sahiplerine ödenmeyen bütçe emanetleri ile mal alınmış, hizmet gördürülmüş ve gider gerçekleşmiş olsa da ödenek bulunamadığı için ödenemeyen bütçeleştirilecek borçların oluşturduğu faaliyet borçları izlenmektedir. Söz konusu yükümlülüklerden bütçe emanetleri toplam faaliyet borçlarının neredeyse tamamını (%99,5) oluşturmaktadır. Bu yönüyle bütçe emaneti olarak ayrılan yükümlülüklerin yıllar ilerledikçe yaşadığı değişimin incelenmesi önemlidir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (MİBMY)’nde yapılan tanıma göre, bir mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlanmasına karşın nakdin yetersiz olması veya hak sahiplerinin talep etmemesi gibi nedenler gerekçe gösterilerek ilgililere ödenemeyen tutarlar bütçe emaneti olarak ayrılmaktadır<sup>241</sup>. Söz konusu hesapta biriken tutarlar, belediyelerin piyasadan yaptıkları mal ve hizmet alımları ile mevcut hizmetlerinin istikrarlı şekilde sürdürülmesinde finansman sorunları yaşayıp yaşamadıklarını göstermesi açısından önemli görülmektedir. Ayrıca satın aldıkları malların ve hizmetlerin karşılıklarını ödemeyip bütçe emaneti olarak belediyelerin güvenilirliklerinin de sorgulanabileceği söylenebilir. Öte yandan belediyelerin ödemeleri gereken tutarları bütçe emaneti olarak göstererek 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinde borçlanmalarına ilişkin getirilen sınırlamayı aşarak yeni borçlanma olanakları yarattıkları düşünülmektedir<sup>242</sup>. Söz konusu açıklamaların ardından Grafik 23’ten yararlanarak belediyelerin faaliyet borçlarında yaşanan değişim incelenebilir.

<sup>240</sup> Köksal, Şener, Bal, a.g.r., s. 51-52.

<sup>241</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Madde-247.

<sup>242</sup> Serbes, Çetinkaya, a.g.m., ss. 784-785.

**Grafik 23. Belediyelerin Kısa Vadeli Faaliyet Borçlarının Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

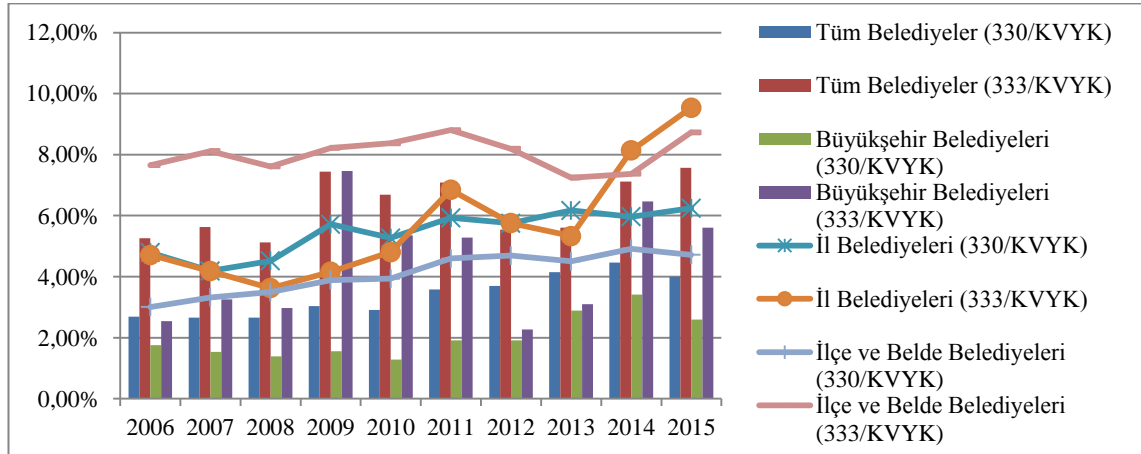
Grafik 23'teki veriler, ele alınan dönem boyunca il belediyeleri dışında kalan belediyelerin tamamında kısa vadeli faaliyet borçlarının kısa vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki paylarının arttığını göstermektedir. Tüm belediyelerin verilerinin yer aldığı grafikte 2006 yılında %25,6 düzeyinde gerçekleşen oran 2015 yılında %36,6'ya yükselmiştir. Daha önce yapılan hesaplama yöntemi kullanılarak 2015 yılı sonrasında belediyelerin faaliyet borçlarının gelişimine ilişkin tahmin yürütülebilir. Bu doğrultuda yapılan hesaplama ile 2015 yılında belediyelerin kısa vadeli faaliyet borçlarının mahalli idarelerin kısa vadeli faaliyet borçlarının neredeyse tamamını (%98,6) oluşturduğu tespit edilmiştir. Söz konusu oranın izleyen yıllara uygulanması ile belediyelerin kısa vadeli faaliyet borçları 2016 yılında 13 milyar TL, 2017 yılında 18,3 milyar TL, 2018 yılında 27,6 milyar TL, 2019 yılında 34,3 milyar TL ve 2020 yılında da 38,4 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Söz konusu tutarlardan yola çıkarak belediyelerin kısa vadeli faaliyet borçlarının kısa vadeli yabancı kaynaklara oranların artışını sürdürerek 2020 yılında %41,7 düzeyine ulaştığı tespit edilmiştir. Belediyelerin tamamına ilişkin verilerin yanında türlerine ayrılarak bakıldığında, büyükşehir belediyelerinde 2006 yılında %24,8 düzeyinde olan oranın 2015 yılında %41,7'ye ulaştığı görülmektedir. İlçe ve belde belediyelerinde de 2006 yılında %24,7 düzeyinde olan oran 2015 yılında %34,4'e yükselmiştir. Aksine ele alınan süreçte il belediyelerinin kısa vadeli faaliyet borçlarının %32,9 düzeyinden %25,8'e gerilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bütçe emaneti olarak ayırdıkları tutarların faaliyet borçlarının neredeyse tamamını oluşturduğu dikkate alınarak belediyelerin gittikçe artan önemli finansman sorunları ile karşı karşıya

oldukları belirtilebilir<sup>243</sup>. Ayrıca piyasadan satın aldıkları malların ve hizmetlerin bedellerini zamanında ödememelerinin, belediyelerin kamuoyunda finansal anlamda güvenilirliklerini zedelediği de vurgulanabilir.

### 3. Emanet Yabancı Kaynaklar Hesabındaki Değişim

Belediyelerin bilançolarınının 33 numaralı hesap grubunda emanet yabancı kaynak olarak ifade edilen tutarlar izlenmektedir. Söz konusu tutarlar, depozito, teminat veya emanet olarak yapılan tahsilatlardan oluşmaktadır. Belirli bir vadesi olmayan veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen ve alınması belirli bir mevzuata dayanan depozito ve teminatlar 330 numaralı hesapta, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar da 333 numaralı hesapta izlenmektedir. İhale teminatları, geçici veya kesin teminatlar, vergi teminatları ve döviz cinsinden alınan teminatlara ilişkin tutarlar 330 numaralı hesapta toplanmaktadır. Kurumlara, kişilere veya sendikalara ait emanetlere ilişkin tutarlar da 333 numaralı hesabı oluşturmaktadır<sup>244</sup>. Söz konusu hesapların kısa vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki gelişimi Grafik 24'te ayrı ayrı gösterilmiştir.

**Grafik 24. Belediyelerin Kısa Vadeli Emanet Yabancı Kaynaklarının Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>243</sup> Eroğlu, Tunç, a.g.m., s. 45.

<sup>244</sup> Hesap adlarında emanet kavramını taşıdıkları için 320-Bütçe Emanetleri ile 333-Emanetler Hesabı karıştırılabilir. Oluşabilecek karışıklığın ortadan kaldırılması için hesapların tanımlarına ve içeriklerine bakılması yeterlidir. Bu tanımlara göre, bütçe emanetlerinde ödeme emri belgesine bağlanan tutarların ödenmemesi söz konusudur. Emanet hesabında ise nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlardan bahsedilmektedir. Dolayısıyla benzer başlıklara sahip hesapların tahsil etme ve ödeme yönü ile birbirlerinden ayrıldıkları ifade edilebilir.

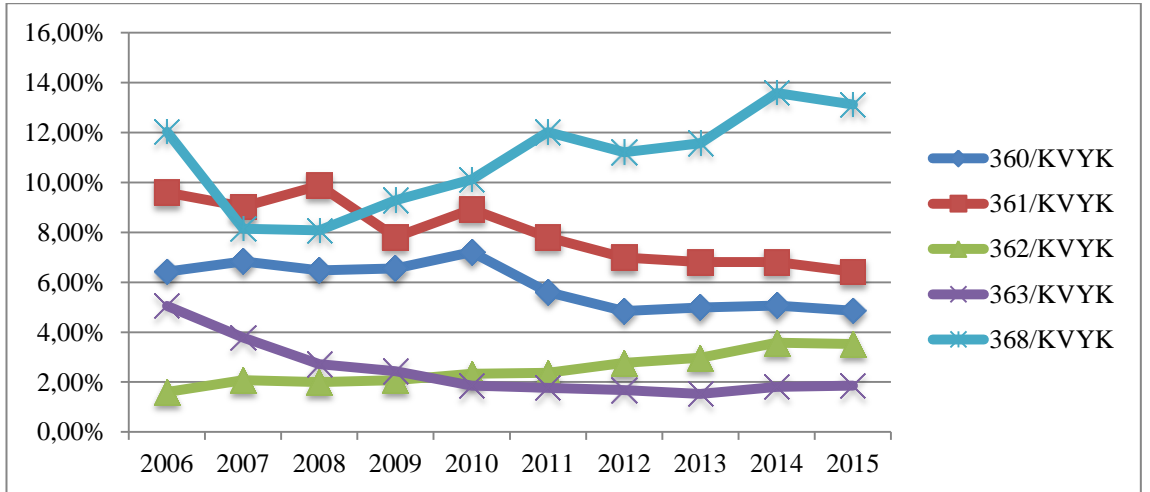


Grafik 24'te emanet yabancı kaynaklar ikiye ayrılarak belediyelerin tamamına ve türlerine ilişkin oranların gelişimine yer verilmiştir. Söz konusu grafikte yer alan sekiz serinin tamamında başlangıç yılına kıyasla artış yaşandığı görülmektedir. Alınan depozito ve teminatların izlendiği 330 numaralı hesaba ilişkin oranların tüm belediyeler için %2,6 düzeyinden %4'e çıktığı tespit edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde 2006 yılında kısa vadeli yabancı kaynakların %1,7'sini oluşturan depozito ve teminatlar 2015 yılında %2,6'ya, il belediyelerinde %4,7 düzeyinden %6,2'ye ve son olarak ilçe ve belde belediyelerinde de %3'ten %4,7'ye yükselmiştir. Kamu mali yönetiminde yaşanan dönüşüme bağlı olarak kamusal hizmetlerin sunumunda ihale işlemleri ile özel sektörden daha fazla yararlanılmasının belediyelerin aldıkları depozito ve teminatlara ilişkin tutarların artışında etkili olduğu düşünülmektedir. Benzer yönlü eğilim nakden ve mahsuben tahsil edilen 333 numaralı Emanetler hesabı için de geçerlidir. Belediyelerin tamamına ilişkin verilerde 2006 yılında %5,2 düzeyinde olan emanetler 2015 yılında %7,5'e ulaşmıştır. Söz konusu oranlar, büyükşehir belediyelerinde %2,5'ten %5,6'ya, il belediyelerinde %4,7 düzeyinden %9,5'e, ilçe ve belediyelerinde de %7,6'dan %8,7 düzeyine yükselmiştir. Ayrıca her iki alt hesabın toplanması ile elde edilen 33 numaralı Emanet Yabancı Kaynaklar hesabındaki tutarların kısa vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki paylarında da artış yaşanmıştır. Tüm belediyeler için 2006 yılında %7,9 düzeyinde olan oran 2015 yılında %11,5'e ulaşmıştır. Daha önce yapılan hesaplardan yola çıkarak 2015 yılında belediyelere ilişkin emanet yabancı kaynakların mahalli idarelerin yaklaşık %82,7'sini oluşturduğu tespit edilmiştir. Bu oranın uygulanması ile belediyelerin söz konusu kaynaklarının 2016 yılında 4,8 milyar TL, 2017 yılında 6,6 milyar TL, 2018 yılında 9,4 milyar TL, 2019 yılında 8,7 milyar TL ve 2020 yılında da 9,9 milyar TL olarak gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu tutarlardan yola çıkarak belediyelerin emanet yabancı kaynaklarının kısa vadeli yabancı kaynaklar toplamına oranının 2016, 2017 ve 2018 yıllarında %14 olarak gerçekleşmesinin ardından 2020 yılında %10,8'e indiği tespit edilmiştir. Söz konusu oranlar, büyükşehir belediyelerinin kısa vadeli yabancı kaynakları içerisinde yaklaşık iki katına (2006 yılında %4,2'den 2015 yılında %8,2'ye), il belediyelerinde %9,5'ten %15,7'ye ve ilçe ve belde belediyelerinde de %10,6'dan %13,4'e çıkmıştır.

#### 4. Ödenecek Diğer Yükümlülüklerin Gelişimi

Belediyelerin bilançolarında 36 numaralı hesapta izlenen Ödenecek Diğer Yükümlülükler'e ilişkin tutarlar, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar, 361-Sosyal Güvenlik Kesintileri, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilatlar, 363-Kamu İdare Payları ve 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler'den oluşmaktadır. Söz konusu hesaplardan ilk dördünde, belirli bir mevzuat gereği ilgili kurumlara ödenmesi gereken tutarlar izlenmektedir. Ödenecek Vergi ve Fonlar hesabında, mevzuat gereği kamu idarelerince sorumlu veya mükellef sıfatı ile vergi dairesine ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç ve benzeri borç tutarlarının izlenmesi söz konusu hesaplara bir örnek olarak verilebilir. İlk dört hesabın dışında kalan 368 numaralı hesapta da kanuni süreleri içerisinde ödenmeyen, ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülükler izlenmektedir<sup>245</sup>. Hesapların içeriklerine ilişkin açıklamalardan yola çıkarak her bir hesapta biriken tutarların artmasının, belediyelerin ilgili kurumlara ödemek zorunda oldukları tutarları ödemedikleri anlamına geldiği söylenebilir. Dolayısıyla söz konusu hesaplara ilişkin tutarlarda yıllar ilerledikçe yaşanan değişimin incelenmesi önemlidir. Bu doğrultuda belediyelerin tamamına ilişkin verileri yansıtan Grafik 25'ten yararlanılmıştır.

**Grafik 25. Belediyelerin Kısa Vadeli Ödenecek Diğer Yükümlülüklerinin Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>245</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Madde-269, 271, 274, 276, 278.

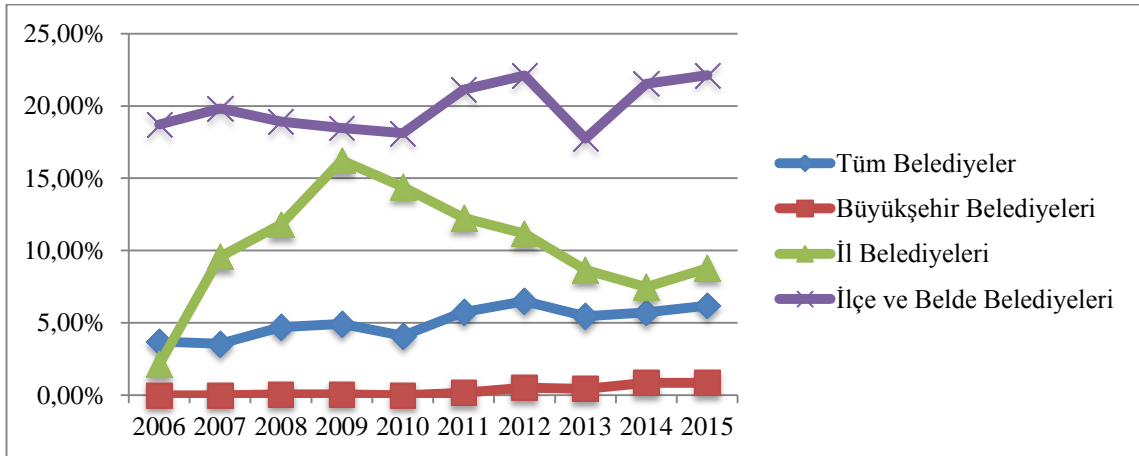
Grafik 25'teki verilerden yola çıkarak belediyelerin 360, 361 ve 363 numaralı hesaplarının kısa vadeli yabancı kaynaklara oranlarında azalışın aksine geri kalan diğer iki hesapta (361 ve 368) artış yaşandığı tespit edilmiştir. Belediyelerin 2006 yılında kısa vadeli yabancı kaynaklarının %6,4'ünü oluşturan Ödenecek Vergi ve Fonlar'a ilişkin oran 2015 yılında %4,8'e gerilemiştir. Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri'ne ilişkin oranların da %9,5 düzeyinden %6,4'e gerilediği görülmektedir. Kamu İdareleri Payları hesabına ilişkin oranların da %5'ten %1,8 düzeyine indiği tespit edilmiştir. Aksine Fonlar veya Diğer Kamu İdarelerine Yapılan Tahsilat hesabının payının %1,6 düzeyinden %3,5'e çıktığı görülmektedir. Belediyelerin 36 numaralı hesap grubunda vadesi geçen, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş olan vergi ve diğer yükümlülüklerine ilişkin oranlar gerek büyüklükleri gerekse yaşadıkları artış yönüyle dikkat çekmektedirler. Kısa vadeli yabancı kaynaklar içerisinde 2006 yılında %12 düzeyinde olan söz konusu oran 2015 yılında %13,1'e çıkmıştır. Dolayısıyla ele alınan dönem boyunca belediyelerin vadesi geçen, ertelenen veya taksitlendirilen yükümlülüklerinde artış yaşandığı belirtilebilir. Belediyelerin 36 numaralı hesaptaki toplam tutarların yaşadığı değişime bakıldığında, 2006 yılında %34,7 düzeyinde olan payının 2015 yılında %29,7'ye gerilediği tespit edilmiştir. Söz konusu tutarlar, 2015 yılında mahalli idarelerin ödenecek diğer yükümlülüklerle ilişkin tutarların neredeyse tamamını (%99,3) oluşturmaktadır. Bu oranın 2015 yılı sonrası için dikkate alınması ile belediyelerin Ödenecek Diğer Yükümlülükler hesabının 2016 yılında 7,7 milyar TL, 2017 yılında 8,2 milyar TL, 2018 yılında 11,1 milyar T, 2019 yılında 13,8 milyar TL ve 2020 yılında da 14,6 milyar TL olarak gerçekleştiği tahmin edilmiştir. Söz konusu tutarların kısa vadeli yabancı kaynaklara oranlarının azalışını sürdürerek 2020 yılında %15,9 düzeyine gerilediği tespit edilmiştir.

Belediye türleri açısından bakıldığında, ilçe ve belde belediyelerinde söz konusu hesabı oluşturan alt hesapların neredeyse tamamında (362 numaralı hesap dışında kalan) oranlar azalmıştır. İlçe ve belde belediyelerine ilişkin oranların aksine diğer iki belediye türünde artış yaşanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin ödeyecekleri vergi ve fonların 2006 yılında %1,7 düzeyinde olan payı 2015 yılında 2,8'e, sosyal güvenlik kesintilerine ilişkin oranlar %0,08'den %2,2'ye ulaşmıştır. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin fonlar ve diğer kamu idarelerine yönelik yaptıkları kesintiler az da olsa artış göstererek %0,39'dan %0,70'e, kamu idare payları da %0,05'ten %0,57'ye yükselmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde yaşanan esas çarpıcı artış 368 numaralı hesapta gerçekleşmiştir. Söz konusu hesapta izlenen vadesi geçmiş, ertelenmiş ve taksitlendirilmiş diğer vergi ve yükümlülüklerin 2006 yılında %0,72 düzeyinde olan payları 2015 yılında %7,1'e ulaşmıştır. Büyükşehir belediyelerinin 368 numaralı hesabında yaşanan dikkat çekici artış il belediyelerinde de gerçekleşmiştir. Ele alınan dönemin başında %12,3 düzeyinde olan vadesi geçmiş, ertelenmiş ve taksitlendirilmiş diğer vergi ve yükümlülüklerle ilişkin oran, 2015 yılında yaklaşık iki kat artarak %26,1'e ulaşmıştır. Ayrıca il belediyelerinin 362 ve 363 numaralı hesaplarında da artış yaşanmıştır. Aksine 360 ve 361 numaralı hesapları azalmıştır. Mali büyüklükleri göz önünde bulundurularak büyükşehir ve il belediyelerinin ödemeleri gereken, vadesi geçmiş veya ertelenmiş yükümlülüklerde yaşanan artışların, belediyelerin yaşadıkları finansman sorunlarını göstermeleri yönüyle önemli oldukları ifade edilebilir.

Belediyelerin vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş yükümlülükleri kısa vadeli olabileceği gibi uzun vadeli de olabilmektedir. Söz konusu yükümlülükler, uzun vadeli yabancı kaynaklar arasında 43 numaralı Diğer Borçlar hesabının bir bileşeni olarak 438 numaralı hesapta izlenmektedir. Bu yükümlülüklerin uzun vadeli yabancı kaynaklara oranlarının yıllar ilerledikçe yaşadıkları değişim, belediyelerin toplam verileri ile türleri ayrı ayrı ele alınarak Grafik 26'da gösterilmiştir.

**Grafik 26. Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülüklerin Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

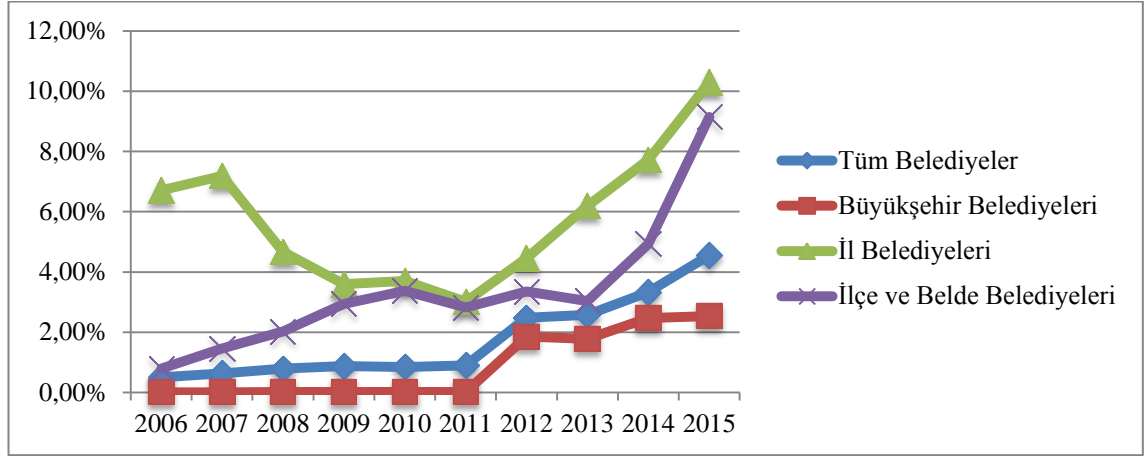
Grafik 26'daki verilerden yola çıkarak her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamında oranların yükseldiği belirtilebilir. Kısa vadeli vadesi geçmiş, ertelenmiş

veya taksitlendirilmiş yükümlülükleri dikkat çekici olan büyükşehir belediyelerinin uzun vadeli söz konusu yükümlülüklerinin oransal olarak oldukça düşük kaldıkları görülmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinde vadesi geçen, ertelenen veya taksitlendirilen yükümlülüklerin kısa vadeli şekilde biriktikleri ifade edilebilir. İl belediyeleri ile ilçe ve belde belediyeleri açısından durum farklıdır. Kısa vadeli yükümlülüklerde olduğu gibi uzun vadeli yükümlülüklerde de her iki belediye türünün oranları önemli boyuttadır. İl belediyelerinde uzun vadeli vadesi geçen, ertelenen veya taksitlendirilen yükümlülüklerin 2006 yılında %2,1 düzeyinde olan payı, 2009 yılında zirveye ulaştıktan sonra azalmaya başlasa da 2015 yılında %8,7 düzeyine gerilemiştir. İlçe ve belde belediyelerinde de 2006 yılında %18,7 olarak gerçekleşen söz konusu oran 2015 yılında %22,1'e ulaşmıştır. Belediye türlerinde yaşanan artışlar belediyelerin tamamına ilişkin verilere de yansiyarak 2006 yılında %3,7 düzeyinde gerçekleşen oranın 2015 yılında %6,1'e çıkmasına yol açmıştır. Yapılan hesaplama ile 2015 yılında mahalli idarelerin uzun vadeli vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş yükümlülüklerinin neredeyse tamamını (%99) oluşturan belediyelerin söz konusu yükümlülükleri 2016 yılında 5 milyar TL, 2017 yılında 5,7 milyar TL, 2018 ve 2019 yıllarında 6,5 milyar TL ve 2020 yılında da 7,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutarların belediyelerin uzun vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki paylarının, 2016 yılında %11,2 düzeyine ulaştıktan sonra gerileyerek 2020 yılında %6,7'ye indiği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla belediyelerin uzun vadeli vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş yükümlülükleri açısından da finansman sorunları yaşadıkları söylenebilir.

##### ***5. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Gelişimi***

Belediyelerin bilançolarının 372 ve 472 numaralı hesaplarında belirlenen esaslar doğrultusunda ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları izlenmektedir. Söz konusu karşılıkların kısa vadeli kısmı belediyelerin kısa vadeli yabancı kaynakları içerisinde önemli yer kaplamamaktadır. Ancak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarına ilişkin tutarların uzun vadeli yabancı kaynaklara oranları 2012 yılından başlayarak dikkat çekici şekilde artmıştır. Söz konusu yükümlülüklerde yaşanan artış, belediyelerin tamamına ve türlerine ilişkin oranlar ayrı ayrı dikkate alınarak Grafik 27'de gösterilmiştir.

**Grafik 27. Belediyelerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

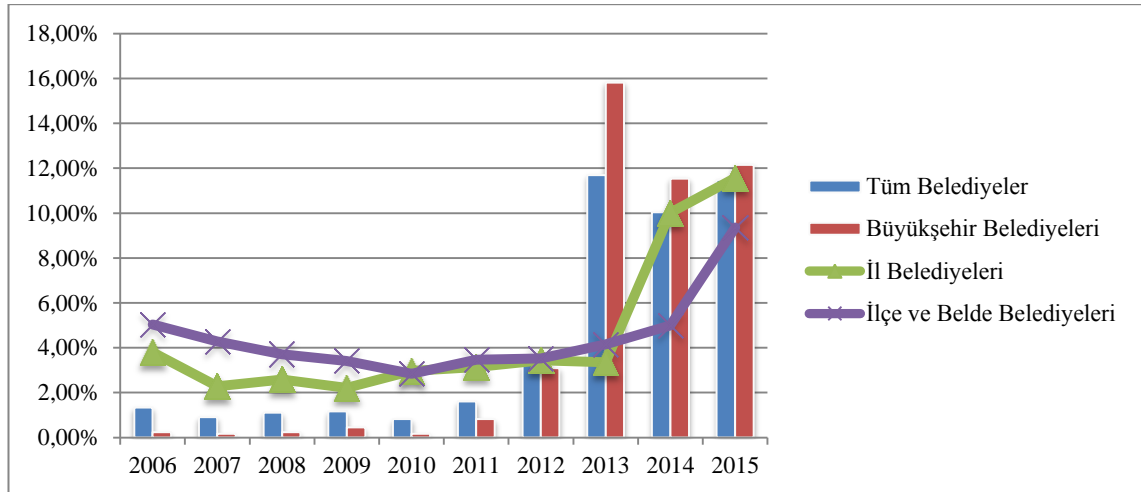
Belediyelerin kıdem tazminatı karşılıkları sürekli, geçici, taşeron işçilere ayırdıkları ile diğer kıdem tazminatı karşılıklarından oluşmaktadır. Grafik 27'de her bir belediye türünde ve belediyelerin tamamına ilişkin oranlarda artış yaşandığı tespit edilmiştir. Söz konusu artışın özellikle 2012 yılında belirginleştiği görülmektedir. Ele alınan dönemin başında tüm belediyelerin ayırdıkları karşılıklar uzun vadeli yabancı kaynakların yalnızca %0,5'ini oluşturmaktadır. Söz konusu oran, 2011 yılında %0,9 olarak gerçekleştiğinden sonra hızlı şekilde artarak 2012 yılında %2,4'e, 2015 yılında da %4,5 düzeyine ulaşmıştır. Belediyelerin uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıkları 2015 yılında mahalli idarelerin karşılıklarının neredeyse tamamını (%95,6) oluşturmaktadır. Bu oranın uygulanması ile söz konusu karşılıklara ilişkin tutarların 2016 yılında 3,2 milyar TL'ye, 2017 yılında 3,8 milyar TL'ye, 2018 yılında 5,6 milyar TL'ye, 2019 yılında 6,7 milyar TL'ye ve 2020 yılında da 8 milyar TL'ye ulaştığı tespit edilmiştir. Bu tutarlardan yola çıkarak belediyelerin uzun vadeli yabancı kaynakları içerisindeki kıdem karşılığı tazminatlar, izleyen dönemde de artışını sürdürerek 2020 yılında %7,2'ye ulaşmıştır. Benzer eğilimin 2006 yılında %0,01 düzeyinde olan oranın 2015 yılında %2,5'e ulaştığı büyükşehir belediyelerinde de yaşandığı belirtilebilir. İl belediyelerinde de 2006 yılında %6,7 düzeyinde olan karşılıklar 2015 yılında %10,2'ye yükselmiştir. Bu süreçte dikkat çekici artış ilçe ve belde belediyelerinde yaşanmıştır. Söz konusu belediyelerin ayırdıkları karşılıkların oranı 2006 yılında yalnızca %0,79 olarak

gerçekleşmiştir. İzleyen süreçte yaklaşık dokuz kat artarak 2015 yılında %9,1 düzeyine ulaşmıştır.

### 6. Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklarındaki Değişim

Belediyelerin yükümlülük cinsinden borçlarına ilişkin dikkat çekici hesaplardan sonuncusu uzun vadeli gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkuklarıdır. Bu hesap, içinde bulunulan mali yılda ortaya çıkıp gelecek yıllara ait olan gelirler ile ödemesi gelecek yıllarda yapılacak giderlere yönelik tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır. Söz konusu gelirler ile giderler birlikte izlense de esas artışın giderlerden kaynaklandığı söylenebilir. Kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz giderleri ile diğer iç borç faiz giderleri, dış borç faiz giderleri ve iskonto giderleri sözü geçen hesabın bileşenlerini oluşturmaktadır. Bu yönüyle söz konusu hesabın belediyelerin iç ve dış borçlanmalarından kaynaklanan faiz giderlerini gösterdiği ifade edilebilir<sup>246</sup>. Bu tür giderlerin uzun vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki paylarında yaşanan değişim Grafik 28’de ele alınmıştır.

**Grafik 28. Belediyelerin Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkuklarının Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara Oranları (2006-2015)**



**Kaynak:** Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nde yer alan veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 28’deki veriler belediyelerin tamamına ve her bir türüne ilişkin oranların arttığını göstermektedir. Söz konusu artışın boyutu gerek belediyelerin tamamına gerekse türlerine ilişkin verilerde dikkat çekicidir. Ele alınan dönemin başında

<sup>246</sup> Serbes, Çetinkaya, a.g.m., s. 790.

belediyelerin uzun vadeli yabancı kaynaklarının %1,3'ünü oluşturan gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkuklarının yaklaşık on bir kat artarak 2015 yılında %11,4 düzeyine ulaştığı tespit edilmiştir. Daha önce yapılan benzer hesaplardan yola çıkarak 2015 yılında belediyelerin söz konusu hesabının mahalli idarelerin toplamına ilişkin tutarların neredeyse tamamını (%99,7) oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu oranın kullanılması ile belediyelerin gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları tutarlarının 2016 yılında 5,3 milyar TL, 2017 yılında 9,6 milyar TL, 2018 yılında 14,5 milyar TL, 2019 yılında 14,7 milyar TL ve 2020 yılında da 12,8 milyar TL olarak gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Söz konusu tutarlardan yola çıkarak belediyelerin gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkuklarının uzun vadeli yabancı kaynaklar içerisindeki payının arttığı ve 2020 yılında %11,5'e ulaştığı tespit edilmiştir. Söz konusu çarpıcı artış büyükşehir belediyelerinde de yaşanmıştır. Bu belediyelerin 2006 yılında %0,2 düzeyinde olan oranı 2015 yılında %12,1'e ulaşmıştır. İl belediyelerinin gelir ve gider tahakkuklarında yaklaşık dört kat (2006'da %3,7'den 2015'te %11,5'e) artış yaşanmıştır. İlçe ve belde belediyelerinde de söz konusu oran ikiye katlanarak 2015 yılında %9,3 düzeyine ulaşmıştır. Özellikle gider tahakkuklarından kaynaklanan söz konusu artışlar, belediyelerin ele alınan dönem boyunca artan borçlanma düzeyini desteklemesi açısından önemlidir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BORÇLANMASINI AÇIKLAYAN DEĞİŞKENLERİN ANALİZİ

Üçüncü bölümün ilk başlığında uluslararası ve ulusal yazında mahalli idarelerin veya belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğuran faktörlerin analiz edildiği çalışmalarda ulaşılan bulgulara ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Ardından ikinci başlıkta araştırmada kullanılan yöntem, veri setine ve oluşturulan modellere yönelik bilgiler verilmiştir. Söz konusu bölümün üçüncü başlığında da değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistiklerin verilmesinin ardından oluşturulan modeller kapsamında elde edilen bulgular yazında ulaşılan sonuçlar da dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

#### I. BELEDİYELERİN BORÇLANMASINA İLİŞKİN YAZIN

Belediyelerin veya bir bütün olarak mahalli idarelerin borçlanmasını açıklamaya olanak sağlayan birçok çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmaların bir kısmında çeşitli ekonometrik ve istatistikî tahmin ve analiz yöntemleri kullanılarak belediyelerin borçlanmasını açıklayan faktörler tespit edilmeye çalışılmıştır. Öte yandan sözü geçen yöntemleri kullanmadan belediyelerin borçlanma gerekçeleri, türleri ve borçlarının gelişimi üzerinden değerlendirmelerin yapıldığı çalışmalar da vardır. Bu başlıkta söz konusu çalışmalarda kullanılan yöntemlerin ve elde edilen bulguların detaylarına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak yurt dışı yazında yapılan çalışmalar ele alınmıştır. Ardından da Türkiye'de belediyelerin borçlanmasına ilişkin yapılan çalışmaların detaylarına yer verilmiştir.

Derycke ve Gilbert (1985), Fransa'daki mahalli idarelerin borçlanması üzerinde etkili olan faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında idarelerin doğrudan belirleyici olduğu ve merkezi idarenin etkilerinin bulunduğu değişkenleri kullanmışlardır. Analiz sonucunda yatırım harcamaları arttıkça idarelerin borçlarının arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca 1972 yılında muhasebe döneminin uzamasına bağlı olarak borcun arttığını da saptamışlardır. Öte yandan merkezi idare tarafından mahalli idarelerin kullanabilecekleri kredilerin genişletilmesinin de borçlanmalarını artırdığını ifade etmişlerdir. Aksine faiz oranlarında yaşanan artışın idarelerin borçlanmasını

azalttığı sonucuna da ulaşmışlardır. Son olarak aldıkları bağış ve yardımlar arttıkça idarelerin borçlanmalarının azaldığını tespit etmişlerdir<sup>1</sup>.

Baber ve Sen (1986), panel veri analizi yöntemini kullanarak ABD'deki eyaletlerin borçlarında seçim öncesi ve sonrası yıllarda yaşanan değişimi politik rekabetin güçlü olup olmamasını da dikkate alarak analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz sonucunda seçim öncesi ile seçimin yapıldığı yıllarda borçların arttığını, seçimi izleyen yıllarda da düşüş gösterdiğini tespit etmişlerdir. Ayrıca borçta yaşanan söz konusu artışın partiler arasındaki politik rekabetin güçlü olduğu eyaletlerde daha fazla olduğu sonucuna da ulaşmışlardır<sup>2</sup>.

Sharp (1986), kentsel hizmetlerin finansman yöntemlerinden vergi gelirlerini, garanti sağlanan ve garanti sağlanmayan borçları<sup>3</sup> bağımlı değişkenler olarak belirleyerek söz konusu değişkenleri etkileyen faktörleri analiz etmiştir. Çoklu regresyon yöntemini kullanarak 1977 ve 1981 yıllarında söz konusu üç bağımlı değişkeni etkileyen bağımsız değişkenleri tespit etmeye çalışmıştır. Bu doğrultuda 1977 yılında garanti sağlanan borçlar ile nüfus, üstlenilen hizmet kapsamı ve mali baskı (stres) değişkenleri arasında pozitif ilişki, coğrafi bölge (Batı) değişkeni arasında da negatif ilişki olduğunu tespit etmiştir. Garanti sağlanmayan borçların da nüfus değişimi, mali baskı, coğrafi bölge (Güney) ve vergi sınırlamaları ile pozitif, coğrafi bölge (Kuzeydoğu) değişkeni ile de negatif ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ardından 1981 yılı için yapılan analizde de garanti sağlanan borçlar ile nüfus ve hizmet kapsamı değişkenlerinin pozitif ve anlamlı, coğrafi konum (Batı) değişkeninin de negatif ilişkiye sahip olduğunu tespit etmiştir. Garanti sağlanmayan borçlar ile yalnızca mali baskı değişkeni arasında pozitif ve anlamlı ilişki bulmuştur. Aksine söz konusu

---

<sup>1</sup> Pierre-Henri Derycke, Guy Gilbert, "The Public Debt of French Local Government", *Journal of Public Policy*, Vol: 5, No: 3, 1985, ss. 395-397.

<sup>2</sup> Baber, Sen, a.g.m., ss. 205-206.

<sup>3</sup> ABD'de belediyelerin borçlanma araçları arasında yer alan ve genel yükümlülük tahvilleri olarak da adlandırılan garanti sağlanan borçlarda yatırımcılara tahvilin anaparasının ve faizinin gelecekte geri ödeneceğine yönelik bir garanti verilmektedir. Aksine belirli bir gelir türü ile geri ödeneceği kararlaştırılan ve bu nedenle gelir tahvilleri olarak da ifade edilen garanti sağlanmayan borçların ise ekonomik kalkınmayı destekleyen projelere ve su sistemleri, havaalanları veya spor stadyumları gibi gelişme potansiyeli bulunan altyapı ve üstyapı tesislerinin inşa edilmesine yönelik kullanılacağı belirtilmiştir (Cropf, Wendel, 1998: 212-213).

borçların coğrafi bölge (Kuzeydoğu) değişkeni ile negatif ve anlamlı ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır<sup>4</sup>.

Bahl ve Duncombe (1993), en küçük kareler tahmincisini kullanarak 1988-1990 yılları arasında ABD'deki 147 eyalet ile mahalli idarenin borç yükünün belirleyicilerini incelemişlerdir. Söz konusu çalışmada borç yükünün mahalli hizmetlere olan talebin artmasına ve tercih edilen borçlanma türüne bağlı olarak arttığını, genişletici politikalar izleyen idarelerde daha yüksek olduğunu ve geçmiş yıllardan (1977) kalan borçların borç yükü ile yakın ilişkisinin bulunduğunu varsayımlardır. Bu varsayımlardan hizmet talebine ilişkin belirledikleri değişkenler arasında yer alan kişi başı kolej öğrencisi ve okul kayıt sayısının, enerji ve su tüketiminin borç yükü ile anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduklarını tespit etmişlerdir. Öte yandan nüfus yoğunluğu ile nüfus artışı değişkenlerinde yaşanan artışın da borç yükünü artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Aksine kişi başı reel gelir ile borç yükü arasında anlamlı ve negatif ilişki tespit etmişlerdir. Genişletici politikalara ilişkin varsayımlar kapsamında belirledikleri değişkenlerden idarelerin borçlanmasını sınırlandıran kuralların artışı ile borç yükünün azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak geçmiş yıllarda alınan borçlanma kararlarının güncel borç yükü üzerinde belirleyici olduğu sonucuna ulaşmışlardır<sup>5</sup>.

Clingermayer ve Wood (1995), birleştirilmiş zaman serisi analiz yöntemini kullanarak 1961-1989 yılları arasında 48 eyalette uzun vadeli borcu belirleyen ekonomik, politik ve kurumsal faktörleri analiz etmişlerdir. Ekonomik faktörler arasında yer alan eyaletin kişi başı gelir düzeyi, öz geliri ve mali transferleri ile borç arasında anlamlı ve pozitif ilişki bulmuşlardır. Söz konusu faktörlerin zaman içerisinde borç üzerinde yarattıkları etkileri görmek için dinamik analiz de yapmışlardır. Bu analiz ile geçen dokuz yılda ekonomik büyüme, öz gelirler ve mali transferler azaldıkça cari borcun arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca ekonomide yaşanan bir değişikliğin eyaletin borcunu etkilemesi için geçen ortalama sürenin yaklaşık 5,4 yıl, azalan öz gelirlerin doğurduğu etki için 4,2 yıl ve mali transferler için de 4,1 yıl olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan son altı yılda tahakkuk eden kısa vadeli borç ile eyaletin uzun vadeli cari borcunun da anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduğunu ve söz konusu kısa

<sup>4</sup> Elaine B. Sharp, "The Politics and Economics of the New City Debt", *The American Political Science Review*, Vol: 80, No: 4, 1986, ss. 1280-1284.

<sup>5</sup> Roy Bahl, William Duncombe, "State and Local Debt Burdens in the 1980s: A Study in Contrast", *Public Administration Review*, Vol: 53, No: 1, 1993, ss. 36-38.

vadeli borçların uzun vadeli borçlara dönüşmesi için ortalama gecikmenin yaklaşık 3 yıl olduğunu tespit etmişlerdir. Aynı zamanda eyaletlerin borçlanma olanaklarını sınırlayan vergi anlaşması aracılığıyla da yıllık borcun azaldığını belirlemişlerdir. Ekonomik faktörler dışında politik ve kurumsal faktörler ile uzun vadeli borçlar arasındaki ilişkileri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında merkezi idarenin borcu arttıkça eyaletlerin de borcunun arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca liberal ideolojinin ve partiler arası rekabetin güçlü olduğu eyaletlerde borçluluk düzeyinin arttığını tespit etmişlerdir. Son olarak vergilere ve harcamalara getirilen sınırlamalara bağlı olarak yöneticilerin borçlanmayı daha fazla artırdıklarını ifade etmişlerdir<sup>6</sup>.

Kiewiet ve Szakaly (1996), mali kuralların yanında demografik, sosyoekonomik ve politik faktörlerin ABD'deki eyaletlerin borçlanmaları üzerinde etki doğurup doğurmadıklarını analiz etmişlerdir. Analiz sonucunda referandum uygulamasının genel yükümlülük tahvilleri ile eyaletlerin toplam borcunu azalttığını tespit etmişlerdir. Aksine her bir borçlanma türünde (genel yükümlülük borçları, gelir borçları, eyaletlerin toplam borcu ve eyaletlerin ve mahalli idarelerin toplam borcu) nitelikli çoğunluk değişkeninin etkin olmadığını saptamışlardır. Ayrıca gelir temelli sınırlandırmanın borçların azaltılmasında etki doğurmadığı sonucuna da ulaşmışlardır. Öte yandan kişi başı milli gelir arttıkça genel yükümlülük borçları ile eyaletlerin ve mahalli idarelerin toplam borçlarının da arttığını ifade etmişlerdir. Suç oranlarında ve okul çağındaki nüfusun toplam nüfustaki payında yaşanan artışın da yalnızca eyaletler ile mahalli idarelerin toplam borcunu artırdığını tespit etmişlerdir. Son olarak korumacı (muhafazakâr) eğilimli yöneticilerin her bir borçlanma türünü daha az tercih ettiklerini saptamışlardır<sup>7</sup>.

Cropf ve Wendel (1998), belediyelerin borçlanmalarını ikiye ayırmış<sup>8</sup> ve söz konusu borçlanmayı açıklayan politik, sosyoekonomik ve mali değişkenleri analiz etmişlerdir. Birleştirilmiş zaman serisi analiz yöntemini kullandıkları çalışmalarında 1980-1990 yılları arasında ABD'de nüfusu 350.000 ve üzerinde olan 42 kenti incelemişlerdir. Bu doğrultuda gelir tahvilleri ile borçlanmanın, politik değişkenler

<sup>6</sup> James C. Clingmeyer, B. Dan Wood, "Disentangling Patterns of State Debt Financing", *The American Political Science Review*, Vol: 89, No: 1, 1995, ss. 112-115.

<sup>7</sup> D. Roderick Kiewiet, Kristin Szakaly, "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol: 12, No: 1, 1996, ss. 89-92.

<sup>8</sup> Söz konusu ikili ayırım daha önce tanımlanan garanti sağlanan borçlar ile gelir borçlarıdır.

olarak belirlenen vergi ve harcama sınırlamaları, sorumlu olunan hizmet türünün genişliği, yenilenen ve rasyonel kararlar alan yönetim anlayışı ve tahvil ihracında referandum değişkenleri ile anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca söz konusu borçlanma türü ile sosyoekonomik ve mali değişkenlerden kentin konumunun güneyde ve batıda olmasına ilişkin değişken arasında da anlamlı ve pozitif ilişki tespit etmişlerdir. Aksine eski altyapının yoğun olduğu bölgeler ile borçlanma araçlarını ve borçlanmayı sınırlamayı amaçlayan anlaşmaya ilişkin değişkenlerin gelir tahvilleri borçlanması ile anlamlı ve negatif ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan söz konusu borçlanma türü ile borçlanma sınırlamaları, federal mali transferler ve nüfus yoğunluğu değişkenleri arasında anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Genel yükümlülük tahvilleri ile borçlanmanın da vergi ve harcama sınırlamaları, sorumlu olunan hizmet türünün genişliği ve kentin konumuna ilişkin değişkenler ile anlamlı ve pozitif; federal mali transferler, rasyonel yönetim anlayışı, nüfus yoğunluğu ve borçlanmayı sınırlandırmayı amaçlayan anlaşma değişkenleri ile de anlamlı ve negatif ilişkiye sahip olduklarını tespit etmişlerdir. Ancak söz konusu borçlanma türü ile borçlanma sınırlamaları, eski altyapının yoğun olduğu bölgeler ve tahvil ihracında referandum değişkenlerinin anlamlı olmadığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>9</sup>.

Ellis ve Schansberg (1999), ABD'deki 50 eyaletin harcama başına borcu ile kişi başı borcu üzerinde etki doğuran ekonomik, politik, kurumsal ve yasal faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analizde 1966-1994 zaman aralığını esas almışlardır. Analiz kapsamında iki ayrı yöntem kullanmışlardır. Tek yönlü hata bileşen modeli yöntemini kullandıkları ilkinde, nüfus gençleştikçe her iki borç türünün de arttığı ve aksine yaşlandıkça her ikisinde de azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca kişi başı gelir ile her iki borç türünün anlamlı ilişkiye sahip olduğunu saptamışlardır. Ancak gelir arttıkça harcama başına borcun azaldığını, tersine kişi başı borcun da arttığını tespit etmişlerdir. Öte yandan yatırım harcamalarında yaşanan artışın yalnızca harcama başına borcu artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca yasama organlarının başında farklı partilerin yöneticilerinin bulunmasının harcama başına borcu artırdığını, senatodaki üye sayısının çoğunluğunun Cumhuriyetçiler'den oluşmasının da kişi başı borcu azalttığını tespit

---

<sup>9</sup> R. A. Cropf, G. D. Wendel, "The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol: 16, Issue: 2, 1998, ss. 219-221.

etmişlerdir. Aynı zamanda harcama başına borç tutarında seçim döneminde mali araçların kullanımına ilişkin kararların pozitif yönlü etki doğurduğunu saptamışlardır. Ayrıca federal devletin eyaletlere yaptığı mali yardımlar azaldıkça kişi başı borcun arttığını tespit etmişlerdir. Borçlanmayı sınırlandıran kurumsal değişkenleri de analize kattıkları ikinci modelde En Küçük Kareler Yöntemi (OLS regresyon) ile tahmin yapmışlardır. İlk yöntemde kullandıkları değişkenlerin borç ile ilişkilerinin ikinci modelde büyük ölçüde aynı kaldığını ifade etmişlerdir. Bu değişkenlere ek olarak borçlanmayı sınırlandırıcı düzenlemelerin etkin olduğunu tespit etmişlerdir. Diğer bir ifade ile eyaletlerde borçlanmanın sınırlandırılmasına yönelik farklı uygulamaların söz konusu borçlarını azalttıklarını belirtmişlerdir<sup>10</sup>.

De Mello (2000), 13'ü OECD ülkesi olmayan ve 17'si OECD ülkesi olmak üzere toplam 30 ülkede idarelerarası mali ilişkilerde yaşanan koordinasyon sorunlarının merkezi ve mahalli idareler düzeyinde oluşan bütçe dengesi üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında 1970-1975 zaman aralığını esas almıştır. Bu doğrultuda yaşanan koordinasyon sorunları ile mali yerleşmeyi temsil eden değişkenlerin yanında bazı kontrol değişkenlerini de analize katmıştır. Analiz kapsamında her bir ülkenin, yalnızca OECD ülkelerinin ve OECD dışı ülkelerin katıldığı üç ayrı model oluşturmuştur. Mahalli idarelerin vergi özerkliği genişledikçe her bir ülkenin ve OECD dışı ülkelerin katıldığı modellerde yalnızca mahalli düzeyde bütçe dengesini, OECD ülkelerinin katıldığı modelde de her iki idarenin de bütçe dengelerini kötüleştirdiğini saptamıştır. Ayrıca mahalli idarelerin aktarılan transferlere bağımlılıkları arttıkça, her bir ülkenin katıldığı modelde mahalli idarelerin bütçe dengelerinin ve yalnızca OECD dışı ülkelerin katıldığı modelde de yalnızca merkezi idarenin bütçe dengesinin bozulduğu sonucuna ulaşmıştır. Aksine bağımlılık arttıkça her bir ülkenin ve OECD ülkelerinin katıldığı modelde merkezi idarenin bütçe dengelerinin iyileştiğini tespit etmiştir. Öte yandan mali bağımlılık ile mahalli idarelerin harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranına ilişkin değişkenlerin ortaklaşa etkilerini yansıtan etkileşimli değişkende yaşanan artışın, her bir ülkenin ve OECD ülkelerinin merkezi idarelerinin bütçe açığını arttığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca para arzı arttıkça, her bir ülkenin ve OECD dışı ülkelerin katıldığı

---

<sup>10</sup> Michael A. Ellis, D. Eric Schansberg, "The Determinants of State Government Debt Financing", *Public Finance Review*, Vol: 27, No: 6, 1999, ss. 579-582.

modellerde merkezi idare bütçe açıklarının arttığını da saptamıştır. Son olarak 15 yaş altı ve 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı arttıkça, her bir ülkenin ve OECD ülkelerinin katıldığı modellerde her iki idarenin bütçe açıklarının arttığını tespit etmiştir<sup>11</sup>.

De Mello (2001), gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali yerleşmenin borçlanma maliyetleri üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında borçlanma maliyetini ve borç yükünü bağımlı değişkenler olarak belirlemiştir. Mali yerleşme ölçütleri olarak da mali bağımlılık oranı, mahalli idarelerin harcamalarının kamu harcamalarına oranı ve mahalli idarelerin nispi büyüklüğünü kullanmıştır. Söz konusu analizde yirmi altı yıllık (1970-1995) zaman aralığını esas almıştır. Analiz sonucunda mali yerleşmeye ilişkin her üç değişkende yaşanan artışın borçlanma maliyetini ve borç yükünü artırdığını tespit etmiştir. Öte yandan mahalli idarelerin merkezi idareden aldıkları bağış ve yardımlardaki artışın bütçe dengelerini iyileştirdiği sonucuna ulaşsa da borçlanma maliyetlerini azaltmadığını saptamıştır. Ayrıca mahalli idarelerin borçluluklarının borçlanma maliyetleri üzerinde etki doğurmadığını ifade etmiştir. Benzer şekilde idarelerin mali bağımlılıklarının bütçe dengelerini iyileştirdiğini tespit etse de borç yüklerini artırdığı sonucuna ulaşmıştır. Aynı zamanda mali bağımlılığın idarelerin borçlanmalarını ve söz konusu borçlanmanın da borç yükünü artırdığını saptamıştır<sup>12</sup>.

Feld ve Kirchgassner (2001), İsviçre’de nüfusu 3.000 ile 400.000 aralığında değişen 134 belediyenin bütçe açıklarının halk oylaması ile onaylanmasının borçlanma üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmişlerdir. Ancak söz konusu değişkenin yanında ekonomik, politik ve bütçe sürecine ilişkin bazı değişkenleri de analize katmışlardır. Bu doğrultuda altı farklı model oluşturmuş ve 1990 yılına ilişkin verileri esas almışlardır. Her bir modelden elde ettikleri başlıca bulgunun, doğrudan demokrasi uygulamalarının belirlenen sayısal olmayan kurallara kıyasla borcun azaltılmasında daha etkili olduğunu belirtmişlerdir. Nitekim bütçe açıklarına ilişkin halk oylaması değişkeni ile borçlanma arasında anlamlı ve negatif ilişki saptamışlardır. Öte yandan oluşturulan modellerin tamamında, işsizlik oranı ile nüfus arttıkça borçların da arttığını

<sup>11</sup> Luiz R. De Mello Jr, “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, Vol: 28, No: 2, 2000, ss. 375-376.

<sup>12</sup> Luiz R. De Mello Jr, “Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments”, *Public Finance Review*, Vol: 29, No: 2, 2001, ss. 120-126.

tespit etmişlerdir. Aksine vergi oranları ile öz gelirlerin toplam gelirlere oranlarında gerçekleşen azalışın borçlanmayı artıracacağı sonucuna ulaşmışlardır. Ancak iktidarda olan parti sayısı (koalisyon) ile sol eğilimli partilerin (ideoloji) borçlanma üzerinde etki doğurmadıklarını tespit etmişlerdir. Benzer şekilde yalnızca Maliye Bakanı'nın bütçe sürecindeki gücünün borçlanmayı azaltıcı rol oynaması dışında kalan söz konusu sürece ilişkin bilgilendirme, uzun vadeli planlama veya saydamlık gibi sayısal olmayan kuralların da borçlanma ile anlamlı ilişkisinin bulunmadığını ifade etmişlerdir<sup>13</sup>.

Benito ve Bastida (2004), İspanya'nın Valencia bölgesinde yer alan 130 belediyenin borçlanmalarını açıklayan finansal (mali), sosyoekonomik ve politik faktörleri tespit etmeye yönelik analiz yapmışlardır. Panel veri analiz yöntemini kullandıkları söz konusu çalışmada beş yıllık zaman dilimini içeren (1994-1998) veri seti kullanmışlardır. Bu analiz sonucunda belediyelerin borçları ile yatırım harcamaları arasında pozitif ilişki, sermaye gelirleri, finansal olmayan denge ve mali özerkliği temsil eden bağımsızlık oranı arasında da negatif ilişki olduğunu saptamışlardır. Öte yandan sahil kenarında yer almayan belediyelerin borçları daha fazla artırma eğiliminde olduklarını tespit etmişlerdir. Ancak ekonomik gelişmişlik düzeyi, nüfus ve politik ideoloji değişkenlerinin belediyelerin borçlarını açıklamadıkları sonucuna ulaşmışlardır. Dolayısıyla söz konusu çalışma kapsamında belediyelerin borçlarının açıklanması açısından mali değişkenlerin öne çıktığı belirtilebilir<sup>14</sup>.

Pettersson-Lidbom (2001), İsveç'teki 277 belediyede seçim öncesinde politikacıların yeniden seçilme olasılıklarını artırmaya yönelik davranışlarının söz konusu belediyelerin borçları üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmiştir. Ekonomik ve demografik değişkenleri de kattığı analiz kapsamında 1974-1994 zaman aralığını esas almıştır. Analiz sonucunda sağ görüşlü hükümetlerin seçimi kaybetme olasılığı arttıkça borçları daha fazla artırdıklarını tespit etmiştir. Aksine sol eğilimli hükümetlerin de borçlarını düşürdüklerini saptamıştır. Öte yandan bir önceki seçim döneminden kalan borcun da cari borcu artırdığı sonucuna ulaşmıştır. Son olarak genç

---

<sup>13</sup> Lars P. Feld, Gebhard Kirchgassner, "Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities", *Public Choice*, Vol: 109, No: 3/4, 2001, ss. 358-363.

<sup>14</sup> Benito, Bastida, a.g.m., ss. 513-516.



(0-15) ve yaşlı (65 ve üzeri) nüfus oranları ile toplam nüfus arttıkça borçların arttığını saptamıştır<sup>15</sup>.

Ashworth, Geys ve Heyndels (2005), Zayıf Hükümet Hipotezi'nin Belçika'nın Flaman bölgesindeki belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmişlerdir. Bu doğrultuda belirlenen değişkenlerin belediyelerin borçları üzerinde doğrudukları kısa ve uzun vadeli etkileri incelemişlerdir. Bu analiz kapsamında söz konusu bölgede yer alan 298 belediyenin 1977-2000 zaman aralığındaki verilerini kullanmışlardır. Söz konusu çalışmada ilk olarak Zayıf Hükümet Hipotezi'nin belediyelerin borçlanmaları üzerinde uzun vadeli etki yaratmamasına karşın kısa vadede etki doğurduğunu tespit etmişlerdir. Kısa vadede ortaya çıkan etkinin koalisyon hükümetinin iki partiden oluşmasının yanında söz konusu hükümetlerin ideolojik olarak farklılaşmasının da borçları artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca çalışmada borçların belirlenen ekonomik değişkenler ile ilişkisi de incelenmiştir. Bu doğrultuda kısa ve uzun dönemde belediyelerin borçlanması ile gelir düzeyi ve nüfus değişkenlerinin pozitif ve anlamlı ilişkiye sahip olduklarını tespit etmişlerdir. Faiz oranı değişkeninin uzun vadede beklendiği gibi pozitif, kısa vadede ise beklenenin aksine negatif olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca kısa dönemde seçim yılı yaklaştıkça belediyelerin borçlarının arttığını da ifade etmişlerdir<sup>16</sup>.

Bridges (2005), ABD'nin Kentucky eyaletindeki belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğuran faktörleri analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında belediyelerin vergi gelirleri arttıkça borçlarının azaldığını tespit etmiştir. Ayrıca yüksek nüfus yoğunluğu bulunan belediyelerin borçlarının daha fazla olduğunu saptamıştır. Öte yandan özerkliği bulunan ve özel amaçlı kurulan idareler ile borçlanma arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşmıştır<sup>17</sup>.

Hagen ve Vabo (2005), Norveç'teki 434 belediyenin mali performansı üzerinde etki doğuran mali, politik, demografik ve kurumsal faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 1991-1998 zaman aralığını esas almışlardır. Analiz sonucunda ilk olarak bütçe gelirlerinde yaşanan artışın belediyelerin mali performansını

<sup>15</sup> Pettersson-Lidbom, a.g.m., ss. 578-579.

<sup>16</sup> Ashworth, Geys, Heyndels, a.g.m., ss. 405-412.

<sup>17</sup> Derek J. Bridges, *Public Authorities and Determinants of Aggregate Debt: Kentucky's Municipal Governments*, MAP/MPP Capstone Projects-183, 2005, ss. 49-55.

temsil eden bütçe dengesini iyileştirdiği sonucuna ulaşmışlardır. Aksine kredi ve faiz ödemelerinin bütçe fazlasını azalttığını saptamışlardır. Öte yandan yaşlı nüfusta yaşanan artışın belediyelerin bütçe fazlalarını azalttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca politik rekabet azaldıkça belediyelerin mali performanslarının arttığını ifade etmişlerdir. Aynı zamanda idari açıdan merkezileşen bütçe işlemlerinin de belediyelerin mali performanslarını iyileştirdiklerini saptamışlardır. Ancak çocuk nüfus oranı, genç nüfus oranı ve ideoloji değişkenleri ile belediyelerin mali performansları arasında anlamlı ilişki bulamamışlardır<sup>18</sup>.

Cabases, Pascual ve Valles (2007), panel veri analiz yöntemini kullanarak İspanya'daki belediyelerin borçlanmalarını sınırlandıran düzenlemelerin etkin işleyip işlemediğini ve söz konusu borçlanmayı etkileyen faktörleri analiz etmişlerdir. Bu kapsamda on üç yıllık (1988-2000) zaman aralığını esas almışlardır. Söz konusu analiz ile ilk olarak belediyelerin borçlanmalarını sınırlayan kurumsal düzenlemelerin etkin olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan belediyelerin yatırımları, vergi gelirleri ve kişi başı milli gelir düzeyi arttıkça borçlarının da arttığını tespit etmişlerdir. Aksine gelirlerini artırarak veya harcamalarını kısarak tasarruflarını artırıcı düzenlemelere uyum sağlayan belediyelerin yatırımların finansmanı için gerekli olan borçlanma ihtiyacını azalttıklarını da saptamıştır. Son olarak borçlanma ihtiyacı açısından nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerin ilk sırada, 1.000-20.000 aralığındaki belediyelerin de ikinci sırada yer aldığını ifade etmişlerdir<sup>19</sup>.

Geys (2007), panel veri analiz yöntemini kullanarak Belçika'nın Flaman bölgesindeki 296 belediyenin borçlanmasında seçim dönemi ile politik gücün etki doğurup doğurmadığını analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında 1977-2000 dönemini esas almıştır. Analiz sonucunda belediyelerin borçlarının seçim yıllarında ve öncesinde arttığını tespit etmiştir. Ayrıca üç veya daha fazla partiden oluşan koalisyonlara kıyasla iki partiden oluşan koalisyonların daha fazla borçlanma eğiliminde olduklarını belirtmiştir. Aynı zamanda seçim öncesi yıllarda tek partili hükümetler ile iki partili koalisyonların üç veya daha fazla partiden oluşan koalisyonlara

---

<sup>18</sup> Terje P. Hagen, Signy I. Vabo, "Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998", *European Journal of Political Research*, Vol: 44, Issue: 1, 2005, ss. 57-60.

<sup>19</sup> Fermin Cabases, Pedro Pascual, Jaime Valles, "The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities", *Public Choice*, Vol: 131, No: 3/4, 2007, ss. 310-311.

kıyasla daha yüksek borç büyüme oranlarına sahip olduklarını tespit etmiştir. Ancak seçim yıllarında borcun büyüme oranının tek partili hükümetlerde büyük koalisyonlara karşı daha düşük olduğunu saptamıştır. Öte yandan nüfus, milli gelir düzeyi ve faiz oranı arttıkça borçların da arttığını tespit etmiştir. Aksine 1982 yılında uygulamaya konan mali kuralın belediyelerin borçlanmasını azalttığı sonucuna ulaşmıştır. Son olarak sağ görüşlü partilerin yönettiği belediyelerde borçlanmanın daha fazla olduğunu saptamıştır<sup>20</sup>.

Tovmo (2007), bütçe sürecine ilişkin sayısal olmayan kuralların merkezileşme düzeylerinin Norveç'teki belediyelerin bütçe açıkları üzerinde etkili olup olmadıklarını analiz etmiştir. Ayrıca belirledikleri bütçesel değişkenlerin yanında mali ve politik değişkenleri de analize katmıştır. OLS regresyon yöntemini kullandığı söz konusu analiz kapsamında 1991-1999 zaman aralığını esas almıştır. İlk olarak bütçe sürecine ilişkin kuralların varlığının belediyelerin bütçe açıklarını azalttıklarını tespit etmiştir. Öte yandan belediye başkanı ile yardımcısı farklı partilerden olduğunda belediyelerin bütçe açıklarının azaldığını saptamıştır. Ayrıca artan gelirlerin bütçe açığını azalttığı, aksine faiz ödemelerinde yaşanan artışın açığı artırdığı sonuçlarına ulaşmıştır. Aynı zamanda 80 yaş üzeri nüfusta yaşanan artışın da bütçe açığını artırdığını tespit etmiştir. Ancak politik güç ve ideoloji değişkenlerinin bütçe açığı üzerinde etki doğurmadığını ifade etmiştir. Son olarak karar alma açısından daha güçlü (politik güç) olan mahalli meclislerde, merkezileşmiş kuralların doğurduğu etkilerin daha fazla olduğunu saptamıştır<sup>21</sup>.

Veiga ve Veiga (2007), panel veri analiz yöntemini kullanarak Portekiz'deki 278 belediyenin yöneticilerinin seçim döneminde mali araçları yeniden seçilme olasılıklarını artırmaya yönelik kullanıp kullanmadıklarını analiz etmişlerdir. Bu doğrultuda bütçe dengesi, vergiler, harcamalar, sermaye harcamaları ve yatırım harcamaları olmak üzere beş ayrı bağımlı değişken belirlemişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında yirmi üç yıllık (1979-2001) zaman aralığını esas almışlardır. Yaptıkları analiz sonucunda ilk olarak seçim dönemlerinde yöneticilerin vergileri azalttıkları, aksine bütçe açıkları ile her bir harcama türünü artırdıkları sonucuna ulaşmışlardır. Bu bağlamda yöneticilerin mali

---

<sup>20</sup> Geys, a.g.m., ss. 244-246.

<sup>21</sup> Per Tovmo, "Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments", *Economics of Governance*, Vol: 8, Issue: 1, 2007, ss. 45-47.

araçları seçmenleri etkilemeye yönelik kullandıklarını ifade etmişlerdir. Öte yandan belediyelere aktarılan mali transferler arttıkça toplam harcamalarının da arttığını saptamışlardır. Benzer şekilde sermaye transferleri ile cari transferlerde yaşanan artışın belediyelerin sermaye harcamaları ile yatırım harcamalarını artırdığını tespit etmişlerdir. Ayrıca 15 yaş altı ve 65 üzeri nüfus değişkenlerinin vergiler ve toplam harcamalar ile negatif ve anlamlı, yalnızca 15 yaş altı nüfusun da yatırım harcamaları ile pozitif ve anlamlı ilişkiye sahip olduklarını belirtmişlerdir. Aynı zamanda sahil kıyısında bulunan belediyelerin bütçe dengesi dışında kalan bağımlı değişkenlerin tamamı ile pozitif ve anlamlı ilişkisinin olduğunu saptamışlardır. Ayrıca sağ eğilimli belediye başkanları ile yönetilen belediyelerde sermaye harcamalarının daha fazla olduğunu tespit etmişlerdir. Son olarak nüfus yoğunluğu ile hiçbir bağımlı değişken arasında anlamlı ilişki saptayamamışlardır<sup>22</sup>.

Goeminne, Geys ve Smolders (2008), panel veri analiz yöntemini kullanarak Belçika'nın Flaman bölgesinde yer alan 242 belediyede politik bölünmüşlüğü yöneticilerin vergi gelirlerini tahmin etmeleri üzerinde etki doğurup doğurmadığını analiz etmişlerdir. Mali ve demografik değişkenleri de kattıkları söz konusu analiz kapsamında 1992-2002 zaman aralığını esas almışlardır. Analiz sonucunda beklentilerinin aksine politik bölünmüşlüğü daha gerçekçi gelir tahminine yol açtığını tespit etmişlerdir. Ayrıca koalisyonda yer alan parti sayısının daha fazla olduğu belediyelerde daha gerçekçi gelir tahminlerinin yapıldığı sonucuna da ulaşmışlardır. Öte yandan geçmiş iki yılda vergi gelirlerinin gerçekçi olmayan (iyimser) tahminler büyüdükçe, cari yılda yapılan tahminlerin iyimserliğinin de arttığını saptamışlardır. Benzer şekilde belediyelerin vergi yapısı karmaşıklaştıkça (vergilerin sayısı arttıkça), yöneticilerin iyimser tahminlerinin arttığını ifade etmişlerdir. Ayrıca vergi tabanı ile ilişkili olarak firma sayısında yaşanan artışın, yöneticileri daha iyimser tahminlere yönettiğini belirtmişlerdir. Aksine vergi gelirleri arttıkça yöneticilerin daha gerçekçi tahminler yaptıkları sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak bir önceki yılın bütçe açığı, nüfus büyüklüğü ve nüfus artışı değişkenleri ile gelir tahminleri arasında anlamlı bir ilişki saptayamamışlardır<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Veiga, Veiga, a.g.m., ss. 55-57.

<sup>23</sup> Goeminne, Geys, Smolders, a.g.m., ss. 309-312.

Bastida, Benito ve Guillamon (2009), İspanya'daki 2729 belediyenin mali durumları üzerinde etki doğuran politik ve sosyoekonomik faktörleri analiz etmişlerdir. Belediyelerin harcamalarını ve vergilerini mali durumun bir göstergesi olarak seçerek iki ayrı model oluşturmuşlardır. Bağımlı değişkeni harcamalar olarak belirledikleri modelde politik güç arttıkça harcamaların da arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca nüfusun fazla olduğu ve gelişmişlik düzeyinin yüksek olduğu belediyelerin daha fazla harcadığını saptamışlardır. Aynı zamanda mali transferler arttıkça belediyelerin harcamalarını da artırdıkları sonucuna ulaşmışlardır. Aksine nüfus yoğunluğunun yüksek ve bölge yönetimi ile aynı partiden olan belediyelerin daha az harcadıklarını ifade etmişlerdir. İkinci modelde de politik güç ve nüfus yoğunluğu arttıkça vergilerin azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca bölge ile belediyenin aynı parti tarafından yönetilmesinin de vergileri azalttığını tespit etmişlerdir. Aksine nüfusun ve gelişmişlik düzeyinin yüksek olduğu belediyelerde toplanan vergilerin de daha fazla olduğunu saptamışlardır<sup>24</sup>. Söz konusu bulguların doğrudan borçlanma ile ilişkili olmadıkları görülse de harcamalarında ve vergilerinde yaşanan değişimlerin belediyelerin borçlarını etkileyeceği düşünüldüğü için söz konusu değişkenler arası ilişkilere yer verilmiştir.

Goeminne ve Smolders (2010), panel veri analiz yöntemini kullanarak Belçika'nın Flaman bölgesinde yer alan 307 belediyede yöneticilerin yatırım kararlarını etkileyen politik, mali ve sosyoekonomik faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında on dört yıllık (1996-2009) zaman aralığını esas almışlardır. Analiz sonucunda sol eğilimli partiler ile yatırım harcamaları arasında anlamlı ilişki tespit etmeseler de Liberal Parti'nin iktidarın bir parçası olması durumunda yatırımların azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca özellikle üç veya üzeri partiden oluşan koalisyonların yatırım harcamalarının daha fazla olduğunu saptamışlardır. Öte yandan belediyelerin yatırım harcamalarının artmasında komşu belediyelerde artan yatırım kararlarının da etkili olduğunu belirtmişlerdir. Söz konusu bulgu, belediyeler arasında mekânsal etkilerin var olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda yöneticilerin özellikle seçim yılından bir önceki yılda yatırım harcamalarını artırdıklarını ve seçim sonrasında da azalttıklarını tespit etmişlerdir. Ayrıca belediyelerin vergi tabanı genişledikçe, yatırım stokları, aldıkları mali bağış ve yardımları, borçları ve birikmiş karları ile

---

<sup>24</sup> Francisco Bastida, Bernardino Benito, Maria-Dolores Guillamon, "An Empirical Assessment of the Municipal Financial Situation in Spain", *International Public Management Journal*, Vol: 12, No: 4, 2009, ss. 492-495.

parasal kaynakları arttıkça yatırımlar harcamalarının da arttığını saptamışlardır. Aksine nüfusu daha küçük olan belediyelerde yatırım harcamalarının daha fazla olduğu sonucuna da ulaşmışlardır. Ancak yaşlı nüfus, işsiz sayısı, iki partiden oluşan koalisyon ve politik güç değişkenlerinin yatırım kararlarını etkilemediğini tespit etmişlerdir<sup>25</sup>.

Feld, Kirchgassner ve Schaltegger (2011), İsviçre'deki 137 belediyenin borçlanmasında belirleyici olan faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında dört farklı model oluşturmuş ve 2004 yılına ilişkin verileri kullanmışlardır. Her bir analizde kişi başına düşen gelir, işsizlik oranı, vergi oranı, ideoloji, politik güç, yeni kamu yönetimi ve harcama tavanına yönelik halk oylaması değişkenlerinin borçlanmanın belirleyicisi olmadıkları sonucuna ulaşmışlardır. Aksine nüfus arttıkça borçlanmanın da arttığını saptamışlardır. Öte yandan borçlanma ile öz gelirler arasında anlamlı ve negatif ilişki tespit etmişlerdir. Ayrıca 1990 ve 2001 yıllarında halk oylamasının yapıldığı belediyelerde borçların azaldığı sonucuna da ulaşmışlardır. Yaklaşık on beş yıl önce yapılan halk oylamasının borçlanma üzerinde doğurduğu azaltıcı etki dikkat çekicidir<sup>26</sup>.

Letelier (2011), dört yıllık (2004-2007) veri seti kullanarak Şili'deki 345 belediyenin borçları ile erteledikleri ödemelerin oluşturduğu toplam yükümlülükleri üzerinde etki doğuran politik ve sosyoekonomik faktörleri analiz etmiştir. Bu doğrultuda söz konusu analizi borçlara ve ertelenen ödemelere ilişkin iki ayrı model oluşturarak gerçekleştirmiştir. Borçların bağımlı değişken olarak belirlendiği modelde, her bir politik değişkenin anlamlı olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Yalnızca belediye başkanının maaşı ile borçlar arasında anlamlı ve pozitif yönlü ilişki tespit etmiştir. Ayrıca kişi başı gelir düzeyinin daha fazla olduğu belediyelerin daha fazla borçlandığını da tespit etmiştir. Bağımlı değişkenin ertelenen ödemelere ilişkin yükümlülükler şeklinde belirlendiği ikinci modelde ilkinden farklı sonuçlara ulaşmıştır. Politik değişkenlerden ideoloji ile yükümlülükler arasında anlamlı bir ilişki tespit etmese de diğer politik değişkenlerden "Concertacion" olarak ifade edilen koalisyonun belediye başkanlarının daha fazla borçlanma eğiliminde oldukları, seçim öncesinde (2007 yılı)

---

<sup>25</sup> Stijn Goeminne, Carine Smolders, "Politics and Public Infrastructure Investments in Local Governments: Empirical Evidence From Flemish Municipalities (1996-2009)", *Local Government Studies*, Vol: 40, Issue: 2, 2014, ss. 191-194.

<sup>26</sup> Lars P. Feld, Gebhard Kirchgassner, Christoph A. Schaltegger, "Municipal debt in Switzerland: new empirical results", *Public Choice*, Vol: 149, No: 1/2, 2011, ss. 60-62.

yükümlülükleri artırdıkları ve mecliste partilerin sayısı arttıkça yükümlülüklerin azaldığı sonuçlarına ulaşmıştır. Öte yandan eğitime katkı niteliğindeki ödemeler ile nüfustaki artışın da yükümlülükleri arttığını tespit etmiştir<sup>27</sup>.

Wang (2012), mali saydamlık düzeylerinin ABD’de 1986-2009 yılları arasında belediyelerin yaptıkları tahvil ihraçlarının etkinliği üzerinde etki doğurup doğurmadıklarını analiz etmiştir. Bu süreçte 535 tane tahvil ihracını incelemiştir. Söz konusu ihraçların etkinliğini borçlanma maliyeti ile ölçmüştür. Dolayısıyla faiz maliyetini bağımlı değişken olarak belirlemiştir. Analiz sonucunda internet sitelerinde bütçeye ilişkin raporlarını yayımlayan belediyelerin faiz maliyetlerini yayımlamayan belediyelere kıyasla daha düşük olduğunu tespit etmiştir. Öte yandan faiz maliyetinin ihraç miktarı, tahvilin sigortalı olması, nüfus, kişi başı milli gelir, güçlü kredi notu ve rekabetçi satış değişkenleri ile anlamlı negatif ilişkiye sahip olduğunu saptamıştır. Aksine borcun vadesi ve işsizlik oranı arttıkça faiz maliyetinin de arttığı sonucuna ulaşmıştır<sup>28</sup>.

Bastida, Beyaert ve Benito (2013), seçim dönemlerinde belediyelerin borçlarında yaşanan değişimi 1992-2005 zaman aralığını esas alarak panel veri analiz yöntemi ile incelemiştir. İspanya’da seçim dönemlerinin belediye borçlarını etkileyip etkilemediğini ilk kez inceleme niteliğini taşıyan çalışma kapsamında 238 belediyenin verileri kullanılmıştır. Yapılan analiz ile seçim öncesi iki yılda belediyelerin borçlarının arttığını ve meclisteki koltuk sayısının önemli kısmını oluşturan çoğunluk hükümetlerinin borcu azaltma konusunda daha başarılı olduklarını tespit etmişlerdir. Öte yandan daha yüksek kişi başı gelir düzeyine sahip olan belediyelerin borçlarının daha fazla olduğu, reel faiz oranlarında yaşanan artışa bağlı olarak belediyelerin borçlarını arttırmalarını önlediği ve 2003 yılında uygulamaya konan mali kuralın borçları azalttığı sonuçlarına da ulaşmışlardır<sup>29</sup>.

Bastida, Guillamon ve Benito (2014), panel veri analiz yöntemini kullanarak İspanya’daki 1752 belediyenin banka kredilerinin faiz oranlarını etkileyen mali, demografik, ekonomik ve kurumsal faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz

---

<sup>27</sup> Letelier, a.g.m., ss. 406-408.

<sup>28</sup> Tiankai Wang, “An Analysis of the Effects of Online Fiscal Disclosure on Municipal Bond Issuances”, *International Review of Public Administration*, Vol: 17, No: 2, 2012, ss. 11-12.

<sup>29</sup> Bastida, Beyaert, Benito, a.g.m., ss. 125-127.

kapsamında 2001-2008 dönemini esas almışlardır. Oluşturdukları iki modelden ilkinde, faiz harcamalarının borca oranını bağımlı değişken olarak belirlemişlerdir. Belediyelerin bir önceki yıl faiz harcamaları, kişi başı toplam harcamaları ile kişi başı borçları arttıkça faiz harcamalarının da arttığını tespit etmişlerdir. Aksine belediyelerin birincil fazla verdikçe ve mali tablolara ilişkin bilgilerini kapsamlı şekilde yayımladıkça ödedikleri faiz harcamalarını azalttıkları sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan belediyelerin vergi gelirleri ve kişi başı milli gelir değişkenleri ile söz konusu bağımlı değişken arasında anlamlı bir ilişki saptayamamışlardır. Yıllık faiz oranının bağımlı değişken olarak belirlendiği ikinci modelde elde ettikleri sonuçlar önemli ölçüde değişmiştir. Kişi başı milli gelirin, birincil fazlaların ve nüfusun fazla olduğu belediyelerin faiz oranlarının daha düşük olduğunu tespit etmişlerdir. Aksine bir önceki yılda faiz oranında yaşanan artışın cari yılın oranını artırdığını saptamışlardır. Ancak belediye gelirlerindeki yıllık değişim, kişi başı harcama, vergi geliri, kişi başı borç ve mali saydamlık değişkenleri ile söz konusu bağımlı değişken arasında anlamlı ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>30</sup>.

Gras, Hernandez ve Palacios (2014), OLS regresyon yöntemini kullanarak İspanya’da belediyelerde uygulanan iç kontrol sisteminin borçlanma üzerinde etki yaratıp yaratmadığını analiz etmişlerdir. Söz konusu analize mali ve sosyoekonomik değişkenleri de katmışlardır. İlk olarak güçlü bir iç kontrol sisteminin varlığının belediyelerin borçlarını azalttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca belediyelere aktarılan mali transferler arttıkça borçlarının azaldığını da saptamışlardır. Aksine vergi gelirleri ve nüfusu artan belediyelerin borçlarının da arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan sol görüşlü partilerin yönettiği belediyelerin daha fazla borçlandıklarını da tespit etmişlerdir. Ancak belediye başkanının cinsiyeti ile öz finansman kapasitesinin borçlanma üzerinde etki doğurmadığını da saptamışlardır<sup>31</sup>.

Prado-Lorenzo, Garcia-Sanchez ve Cuadrado-Ballesteros (2014), panel veri analiz yöntemini kullanarak İspanya’daki 148 belediyede yeniden seçilme riskini temsil eden politik faktörlerin borçlanma üzerinde etki doğurup doğurmadıklarını analiz

---

<sup>30</sup> Francisco Bastida, Maria-Dolores Guillamon, Bernardino Benito, “Explaining Interest Rates in Local Government Borrowing”, *International Public Management Journal*, Vol: 17, No:1, 2014, ss. 58-62.

<sup>31</sup> Ester Gras, Joaquin Hernandez, Mercedes Palacios, “An Explanation of Local Government Debt in Spain Based on Internal Control System”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 12, No: 4, 2014, ss. 786-788.



etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 1998-2008 zaman aralığını esas almışlardır. Oluşturdukları iki ayrı modelde bir önceki yılın borcu arttıkça cari yılın borcunun da arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca 2002 yılında getirilen mali kuralın ardından borcun azaldığını, sol görüşlü partilerin daha fazla borçlandığını ve yöneticilerin seçimden bir yıl önce borçları artırdığını saptamışlardır. Öte yandan yeniden seçilme riskini temsil eden değişkenlerden iktidarda kalma süresi uzayan ve merkezi iktidar ile farklı ideolojiye sahip olan belediyelerin borçlarının daha düşük olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Aksine nüfus, kişi başı milli gelir, seçim yılı ve seçimden iki önceki yıl, politik güç ve seçimde kullanılan protesto (boş) oyları değişkenlerinin borçlanma üzerinde etki doğurmadıklarını tespit etmişlerdir. Son olarak yöneticilerin yeniden seçilme ihtimali ile seçim dönemini ve sol görüşlü olmasını birlikte değerlendiren etkileşimli değişkenleri de test etmişlerdir. Bu doğrultuda yeniden seçilme ihtimali zayıflayan yöneticilerin seçimden bir yıl önce borcu artırdıklarını tespit etmişlerdir. Ancak seçilme riski ile parti ideolojisi arasında anlamlı bir ilişki saptayamamışlardır<sup>32</sup>.

Benito, Vicente ve Bastida (2015), panel veri analiz yöntemini kullanarak finansal krizin tetiklediği konut piyasasındaki çöküşün İspanya'daki 302 belediyenin borçları üzerinde doğurduğu etkileri analiz etmişlerdir. Ayrıca analize belediyelerin borçlanmasını etkileyen mali, demografik ve sosyoekonomik değişkenleri de katmışlardır. Söz konusu analiz kapsamında 2003-2011 zaman aralığını esas almışlardır. Yaptıkları analizde kişi başı uzun vadeli borcun yıllık değişimini bağımlı değişken olarak belirlemişlerdir. İlk olarak cari yılın borcunun geçmiş yıllarda alınan kararlar tarafından etkilendiğini tespit etmişlerdir. Öte yandan konut piyasasının genişleme sürecinde kentsel gelişmeden elde ettikleri gelirleri daha fazla olan belediyelerin daha düşük borçlanmaya sahip oldukları sonucuna ulaşmışlardır. Ancak konut piyasasının çöküşünün ardından söz konusu sonucun tersine döndüğünü ve kentsel gelişmeden daha fazla gelir elde eden belediyelerin borçlanmayı artırdıklarını ifade etmişlerdir. Benzer şekilde konut piyasasının çöküşünden önce net tasarrufları fazla olan belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının azaldığını saptamışlardır. Söz konusu etkinin çöküşünün ardından daha da güçlendiğini belirtmişlerdir. Her iki dönemde de daha fazla sermaye transferi alan belediyelerin borçlanma eğiliminin daha güçlü olduğunu, söz konusu eğilimin kriz

---

<sup>32</sup> Jose-Manuel Prado-Lorenzo, Isabel-Maria Garcia-Sanchez, Beatriz Cuadrado-Ballesteros, "Do Electoral Risks Moderate the Effect of Partisan and Electoral Cycles on Debt-Financed Local Spending?", *Local Government Studies*, Vol: 40, Issue: 5, 2014, ss. 758-760.

sonrasında daha da güçlendiğini saptamışlardır. Aksine her iki dönemde de vergi gelirlerinde yaşanan artışın borçlanma ihtiyacını azalttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca konut piyasasının genişlemesinden önce belediyelerin yatırım harcamalarının artışına bağlı olarak borçlanmalarının da arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan nüfusu daha fazla olan ve sağ eğilimli (muhafazakâr) partiler tarafından yönetilen belediyelerin borçlarının da daha fazla olduğunu tespit etmişlerdir. Son olarak nüfus yoğunluğu, ayrışık (heterojen) nüfus ve işsizlik oranı arttıkça belediyelerin borçlanma ihtiyacının azaldığı sonuçlarına da ulaşmışlardır<sup>33</sup>.

Borck vd. (2015), Almanya'daki iki eyalette yer alan 2452 belediyenin borçlarının oluşmasında etkili olan mekânsal etkileri analiz etmişlerdir. Mekânsal panel veri analiz yönteminin kullanıldığı çalışmada 1999-2006 zaman aralığını esas almışlardır. Söz konusu analiz ile ilk olarak komşu belediyelerin kişi başı borcunda yaşanan 100 Euro'luk artışın, North Rhine-Westphalia eyaletindeki belediyenin borcunu mekânsal etkilere bağlı olarak 16,3 Euro, Bavaria eyaletinde de 32,7 Euro tutarlarında artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Ardından ilk modelde kullanılan bağımlı değişkeni yalnızca belediyelere ait olan borç (çekirdek borç), kısa vadeli borç ve belediye şirketlerinin borcu olmak üzere üçe ayırarak da analiz etmişlerdir. Bu analiz sonucunda da North Rhine-Westphalia eyaletindeki belediyelerde mekânsal etkinin esas olarak kısa vadeli borçlar açısından oluştuğunu ve küçük de olsa şirketlerin borçlarının da benzer etki doğurduğunu tespit etmişlerdir. Ayrıca çekirdek borçlara ilişkin anlamlı bir ilişki bulunmadığını ifade etmişlerdir. Aksine Bavaria eyaletinde belediyelerin çekirdek borçlarının anlamlı olsa da etkilerinin düşük olduğunu, kısa vadeli borçların etkilerinin azaldığını ve şirketlerin borcunun doğurduğu mekânsal etkilerin diğer eyalete kıyasla değişim göstermediğini tespit etmişlerdir<sup>34</sup>.

Galinski (2015), Polonya'daki mahalli idarelerin borçlanması üzerinde belirleyici olan ekonomik, finansal ve mali faktörleri analiz etmiştir. Üç farklı model oluşturduğu söz konusu analiz kapsamında on dokuz yıllık (1995-2013) veri seti kullanmıştır. Her üç modelde de ekonomik büyüme, yatırım harcamaları ve mali

---

<sup>33</sup> Bernardino Benito, Cristina Vicente, Francisco Bastida, "The Impact of the Housing Bubble on the Growth of Municipal Debt: Evidence from Spain", *Local Government Studies*, Vol: 41, Issue: 6, 2015, ss. 1010-1012.

<sup>34</sup> Rainald Borck vd., "Race to the debt trap? – Spatial econometric evidence on debt in German municipalities", *Regional Science and Urban Economics*, Vol: 53, 2015, ss. 27-29.

yerelleşme sürecinin sözü geçen idarelerin borçlanmasını etkilemediği sonucuna ulaşmıştır. Aksine mahalli idarelerin borçlarının büyüme oranı ile borçlanma maliyetleri arasında anlamlı ve pozitif, operasyonel fazla ile de anlamlı ve negatif ilişki saptamıştır<sup>35</sup>.

Reingewertz (2015), OLS regresyon yöntemini kullanarak 2004 yılında İsrail'deki 184 belediyenin borçlanmasında iktidarın politik olarak bölünmesinin etkili olup olmadığını analiz etmiştir. Söz konusu analize sosyoekonomik ve demografik değişkenleri de katmıştır. Ulaştığı sonuçları üç ayrı tabloda raporlamıştır. Bu tablolardan ilkinde örneklemin tamamına, ikincisinde Yahudi belediyelere ve üçüncüsünde de Arap belediyelere ilişkin sonuçlara yer vermiştir. Söz konusu analiz kapsamında ilk tabloda, seçimlere katılan parti sayısı ile ölçülen politik bölünmenin borçlanma ile anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduğunu tespit etmiştir. Dolayısıyla parti sayısı arttıkça borcun arttığı belirtilebilir. Ayrıca Arap belediyelerinin daha fazla borçlanma eğiliminde olduklarını saptamıştır. Öte yandan belediyelerde yaşayanların ortalama geliri arttıkça borcun da arttığı sonucuna ulaşmıştır. Aksine nüfus ile Hristiyan belediyelerin borçlanmayı etkilemediklerini ifade etmiştir. İkinci tabloda Yahudi belediyelerine ilişkin sonuçlara yer vermiştir. Bu belediyelerde seçime katılan belediye sayısı ve ortalama gelir arttıkça borçların da arttığı, aksine nüfus, belediye başkanının partisinin meclisteki üye sayısı ve mecliste yer alan parti sayısı arttıkça borçların azaldığını tespit etmiştir. Üçüncü tabloda da Arap belediyelerine ilişkin sonuçlara yer vermiştir. Bu belediyelerde ortalama gelir, nüfus ve seçime katılan parti sayısı değişkenlerinin borçlanma üzerinde etki doğurmadığını saptamıştır. Aksine Arap belediyelerinde iktidarın politik bölünmesi arttıkça borcun azaldığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca iktidarın politik gücünde az da olsa yaşanan artışın borçlanmayı artırdığını ifade etmiştir<sup>36</sup>.

Ribeiro ve Jorge (2015), panel veri analiz yöntemini kullanarak Portekiz'deki belediyelerin politik ve ideolojik niteliklerinin borçları üzerinde etki doğurup doğurmadıklarını analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında on yıllık (2004-

---

<sup>35</sup> Pawel Galinski, "Determinants of debt limits in local governments: case of Poland", *20th International Scientific Conference "Economics and Management 2015 (ICEM-2015)" - Procedia-Social and Behavioral Sciences*, ed. Edita Gimzauskiene vd., Vol: 213, 2015, s. 381.

<sup>36</sup> Yaniv Reingewertz, "Political Fragmentation and Fiscal Status: Evidence from Municipalities in Israel", *Local Government Studies*, Vol: 45, No: 5, 2015, ss. 782-786.

2013) veri seti kullanmışlardır. Sözü geçen faktörlerin yanında 2008 krizinin belediyelerin borçlanmalarını etkileyip etkilemediğini de test etmişlerdir. Bu doğrultuda ilk olarak yöneticilerin, seçim dönemlerinde belediyelerin borçlarını artırdıkları sonucuna ulaşmışlardır. Söz konusu artışın özellikle harcamaların artışından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Öte yandan finansal kriz yıllarında (2008, 2009 ve 2010) belediyelerin borçlarını artırdığını saptamışlardır. Ancak parti ideolojisi, yürütme organında bir partinin çoğunluğunun bulunması, meclisteki çoğunluk ile yürütmenin aynı görüşte olması ve aynı zamanda merkezi idare ile belediye iktidarı arasında uyum olmasına ilişkin değişkenlerin borçlanmayı etkilemediklerini tespit etmişlerdir<sup>37</sup>.

Balaguer-Coll, Prior ve Tortosa-Ausina (2016), OLS regresyon ve kantil regresyon yöntemlerini kullanarak 2008 yılı için mali verilerine ulaşabildikleri İspanya'daki 1381 belediyenin borçlanmasını etkileyen mali, sosyoekonomik ve politik faktörleri analiz etmişlerdir. OLS regresyon yöntemi ile bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki anlamlı bir ilişkinin olup olmadığını ve söz konusu ilişkinin yönünü test etmişlerdir. Klasik regresyon yönteminin aksine belediyelerin borçlanma tutarları azaldıkça veya arttıkça borcu açıklayan değişkenleri tespit etmeye olanak sağlayan kantil regresyon yöntemi kapsamında daha detaylı sonuçlara ulaşmayı amaçlamışlardır. Bu kapsamda OLS regresyon yönteminde borç ile pozitif ve anlamlı ilişkisi bulunduğu tespit edilen yatırım harcamaları değişkeninin kantil regresyon yönteminde özellikle borçluluk düzeyi fazla olan belediyelerde doğurduğu etkinin güçlendiğini ifade etmişlerdir. Benzer şekilde harcamaların gelirlere oranını ifade eden bütçe değişkeninin de her iki yöntemde de borç ile pozitif ve anlamlı ilişkisinin bulunduğu ve özellikle borçluluk düzeyi fazla olan belediyelerde daha güçlü etki yarattığını tespit etmişlerdir. Ayrıca klasik regresyon yönteminde borç ile negatif ve anlamlı olduğunu tespit ettikleri net tasarruflar değişkeninin, kantil regresyon yönteminde de söz konusu etkiyi sürdürdüğünü ve özellikle borçluluk düzeyi yükseldikçe etkisinin güçlendiğini belirtmişlerdir. Ancak OLS regresyon kapsamında borç ile pozitif ve anlamlı ilişkisi olduğu belirlenen öz mali kapasite değişkeninin, kantil regresyon yönteminde borç üzerinde önemli ölçüde etki doğurmadığı sonucuna da ulaşmışlardır. Ayrıca OLS regresyon ile yaptıkları analizde borcu açıklama konusunda

---

<sup>37</sup> Nuno A. B. Ribeiro, Susana M. F. Jorge, "Political-Ideological Circumstances and Local Authorities' Debt: Evidence from Portuguese Municipalities", *Contemporary Economics*, Vol: 9, No: 2, 2015, ss. 163-165.

anlamsız buldukları katı harcama oranı değişkeninin, farklı borçlanma düzeylerine sahip olan belediyeler açısından önemli düzeyde etki doğurmadığını tespit etmişlerdir. Öte yandan turizm bölgesi ile ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgede yer alan belediyenin borcunun arttığını ve söz konusu etkinin özellikle borcu fazla olan belediyelerde daha belirgin olduğunu ifade etmişlerdir. Aksine nüfus yoğunluğunun her iki yöntemde de borcu açıklayan bir değişken olmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca ideoloji değişkeninin gerek klasik yöntemde gerekse en fazla borca sahip olan belediyelerin dışında kalan borçlanma düzeylerinin tamamında pozitif yönde açıklayıcı olduğu sonucuna ulaşmışlardır<sup>38</sup>.

Greer ve Denison (2016), yirmi beş yıllık (1987-2011) zaman aralığını kullanarak ABD'deki 50 eyaletin ihraç ettikleri borçları ile borç stoklarını açıklayan ekonomik ve mali, kurumsal ve politik faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında kişi başı gelir, işsizlik oranı ve mahalli idarelerin sayısı arttıkça eyaletlerin ihraç ettikleri borçların arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca liberal eyaletlerde ihraç edilen borcun daha fazla olduğunu da saptamışlardır. Öte yandan liberal eyaletlerde ve 18 yaş altı nüfus oranının yüksek olduğu eyaletlerde borç stokunun daha fazla olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak mahalli idarelerinin borç yönetiminde daha özerk olduğu eyaletlerde borca yönelik yatırım harcamalarının yerel tercihler ile daha iyi eşleştirildiğini tespit etmişlerdir<sup>39</sup>.

Bellot, Selva ve Menendez (2017), statik ve dinamik panel veri analiz yöntemlerini kullanarak Avrupa'da yer alan altı ülkenin (Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, İspanya ve İtalya) mahalli idarelerinin borçlanmasını etkileyen faktörleri analiz etmişlerdir. Verilerin ulaşılabilirliğine bağlı olarak her bir ülkede analiz edilen dönem farklılaşmıştır. Her iki yöntem kapsamında kurulan modellerde borçlanma ile ilişkisi analiz edilen değişken sayısı fazla olduğu ve söz konusu değişkenlerin açıklayıcılığı ile işaretleri ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği için bulguların özetlenmesi tercih edilmiştir. Bu doğrultuda sıralanan ülkelerde yer alan mahalli idarelerin nüfusu arttıkça borçlarının da arttığını, borçların yalnızca yatırımların finansmanında kullanılmasını savunan altın kuralın geçerli olduğunu, 64 yaş üstü kişi sayısının fazla olması ile

---

<sup>38</sup> Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, a.g.m., ss. 527-533.

<sup>39</sup> Robert A. Greer, Dwight V. Denison, "Determinants of Debt Concentration at the State Level", *Public Budgeting & Finance*, Vol: 36, Issue: 4, 2016, ss. 124-126.

vergilerin borç üzerinde doğurduğu etkilerin ülkeden ülkeye değiştiğini, borçlanmayı kısıtlayıcı vergi kuralları ile beklenen hedeflere ulaşılamadığını ve politik değişkenlerin borç üzerinde etki doğurmadığını tespit etmişlerdir<sup>40</sup>.

Ehalaiye, Botica-Redmayne ve Laswad (2017), panel veri analiz yöntemini kullanarak Yeni Zelanda'daki mahalli idarelerin borçlanmasını açıklayan mali ve finansal değişkenleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında on iki yıllık (2004-2015) zaman aralığını esas almışlardır. Bu doğrultuda bağımlı değişken olarak belirlenen kısa ve uzun vadeli yükümlülüklerin toplamından oluşan borç değişkeni ile idarelerin oranlarını belirleyebildikleri mülkiyet gelirleri değişkeni arasında anlamlı ve pozitif ilişki, yatırım harcamaları ile de anlamlı ve negatif ilişki tespit etmişlerdir. Öte yandan altyapı yatırımlarının dışında kalan varlıklara yapılan harcamalar arttıkça borcun arttığı sonucuna da ulaşmışlardır. Ayrıca idarelerin otopark ücretleri veya para cezaları gibi diğer gelirleri arttıkça borçlarının da arttığını ifade etmişlerdir. İdarelerin toplam gelirlerinden operasyonel harcamalarının çıkarılması ile elde edilen ve yatırımlarının finansmanı için gerekli görülen net denge değişkeninin yanında küresel krizin de borçlanma üzerinde etki doğurmadığını tespit etmişlerdir. Söz konusu analize ek olarak değişkenlerde yaşanan yıllık değişimlerin borçlanma üzerinde doğurduğu etkileri de incelemişlerdir. Bu kapsamda borçlanma ile mülkiyet gelirleri, varlıklara yapılan harcamalar ve diğer gelirleri arasındaki ilişkilerde bir değişim yaşanmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca net denge ile küresel kriz değişkenlerinin de idarelerin borçlanması üzerinde etki doğurmadığını ifade etmişlerdir. Aksine borçlanma ile yatırım harcamaları arasındaki ilişkinin pozitif döndüğünü tespit etmişlerdir. Öte yandan bağımlı değişken olarak yalnızca uzun vadeli yükümlülükleri esas aldıkları analizde, borçlanma ile mülkiyet gelirlerinin pozitif ve anlamlı, yatırım harcamaları ve net dengenin de negatif ve anlamlı ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak borçlanma ile küresel kriz öncesinde ve sonrasında yatırım harcamaları arasında anlamlı ve negatif yönlü, kriz sonrasında da anlamlı ve pozitif yönlü ilişki saptamışlardır. Söz konusu ilişkinin yönünün pozitif dönmelerini de düşük faiz

---

<sup>40</sup> Bellot, Selva, Menendez, a.g.m., ss. 59-62.

oranlarının borçlanma maliyetlerini azaltması ve yaşanan deprem felaketi olarak açıklamışlardır<sup>41</sup>.

Faulk ve Killian (2017), panel veri analiz yöntemini kullanarak ABD'deki beş eyalette bulunan özel bölgelerin sayısının mahalli borçlar üzerinde etki doğurup doğurmadığını demografik ve mali faktörleri de katarak analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 1992-2007 yıllarını içeren veri seti kullanmışlardır. Yaptıkları analiz sonucunda Illinois dışında kalan dört eyalette özel bölgelerin sayısı arttıkça mahalli borcun da arttığını tespit etmişlerdir. Aksine Indiana, Ohio ve Wisconsin eyaletlerinde genel amaçlı idarelerin (belediye, ilçe gibi) sayısı arttıkça borcun azaldığını saptamışlardır. Öte yandan Michigan eyaletinde okul bölgelerinin sayısı arttıkça borcun azaldığı, tersine Indiana'da arttığı sonucuna ulaşmıştır. Demografik değişkenlerden nüfus arttıkça Illinois ve Ohio eyaletlerinde borcun da arttığını, aksine Indiana eyaletinde azaldığını belirtmişlerdir. Ayrıca nüfus artışı hızlandıkça Indiana, Michigan ve Wisconsin eyaletlerinde borcun azaldığını saptamışlardır. Öte yandan nüfus yoğunluğunda yaşanan artışın Illinois ve Wisconsin eyaletlerinde borcu artırdığını, Ohio eyaletinde ise azalttığını tespit etmişlerdir. Aynı zamanda lisans veya daha yüksek dereceden mezun olan sayısının nüfusa oranı arttıkça Indiana, Michigan ve Ohio eyaletlerinde borcun da arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca borçlanma ile ortalama hane halkı geliri arasındaki ilişkinin Indiana ve Wisconsin eyaletlerinde pozitif, Ohio eyaletinde de negatif olduğunu saptamışlardır. İşsizlik oranının borçlanma ile ilişkisinin yalnızca iki eyalette (Ohio ve Wisconsin) anlamlı ve ilişkinin yönünün de pozitif olduğunu ifade etmişlerdir. Ayrıca 18 yaş altı çocuklu aile sayısı arttıkça Illinois ve Indiana eyaletlerinde borcun da arttığını, Michigan ve Wisconsin'de de azaldığını tespit etmişlerdir. Öte yandan 65 yaş üzeri nüfusun Michigan, Ohio ve Wisconsin eyaletlerinde borcu azalttığını, Illinois'te de artırdığını belirtmişlerdir. Mali değişkenlerden de federal düzeyde yapılan mali transferlerin yalnızca Wisconsin eyaletinde borcu azalttığını tespit etmişlerdir. Eyalet düzeyinde yapılan transferlerin de Indiana ve Michigan eyaletlerinde borcu azalttığı, tersine Wisconsin'de artırdığı

---

<sup>41</sup> Dimu Ehalaiye, Nives Botica-Redmayne, Fawzi Laswad, "Financial determinants of local government debt in New Zealand", *Pacific Accounting Review*, Vol: 29, No: 4, 2017, ss. 522-527.

sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak Indiana dışında kalan dört eyalette borçlanma maliyetini temsil eden faiz oranı arttıkça borcun azaldığını saptamışlardır<sup>42</sup>.

Liu, Moldogaziev ve Mikesell (2017), panel veri analiz yöntemini kullanarak ve 1997-2008 zaman aralığını esas alarak ABD'deki yolsuzluğun eyaletlerin ve mahalli idarelerin borçlanmaları üzerinde doğurduğu etkileri analiz etmişlerdir. Ayrıca söz konusu idarelerin borçlanmalarını açıklayan mali, ekonomik, demografik, politik, yönetsel ve kurumsal faktörleri de analize katmışlardır. Bu doğrultuda her birinde farklı bağımlı değişkenlerin yer aldığı altı ayrı model oluşturmuşlardır. Bağımlı değişkeni eyaletlerin ve mahalli idarelerin toplam borcu şeklinde belirledikleri ilk modelde yolsuzluğun söz konusu borç üzerinde doğurduğu etkileri incelemişlerdir. Yaptıkları analiz sonucunda her iki değişken arasındaki ilişkinin anlamlı ve pozitif olduğunu tespit etmişlerdir. İkinci modelde uzun vadeli toplam borcu bağımlı değişken olarak belirlemişlerdir. İlk modele benzer şekilde ikincisinde de yolsuzluk arttıkça borcun arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Üçüncü modelde de idarelerin ihraç ettikleri uzun vadeli borçların yolsuzluğun artışına bağlı olarak arttığını saptamışlardır. Dördüncü modelde toplam kısa vadeli borç ile yolsuzluk arasında anlamlı ilişki bulamamışlardır. Beşinci modelde, uzun vadeli borçların bir türü olan ve en fazla kazanç getiren alanların finansmanına yönelik borçları bağımlı değişken olarak belirlemişlerdir. Bu tür borçlar ile yolsuzluk arasında anlamlı ve pozitif ilişki saptamışlardır. Öte yandan bir önceki yılın borcu, yatırım harcamaları, kişi başı milli gelir ve işsizlik oranı arttıkça söz konusu toplam borcun arttığını da tespit etmişlerdir. Aksine mali anlamda merkezileşme ve nüfus arttıkça toplam borcun azaldığı sonucuna ulaşmışlardır. Söz konusu değişkenlerin dışında kalan politik, yönetsel ve kurumsal değişkenler ile borçlanma arasında anlamlı ilişki saptayamamışlardır. Son olarak altıncı modelde yolsuzluğun en düşük olduğu on eyalette harcamalara ve gelirlere yönelik uygulanan mali kuralların borcu azalttığını tespit etmişlerdir<sup>43</sup>.

Moreno-Enguix, Gras-Gill ve Hernandez-Fernandez (2017), OLS regresyon yöntemini kullanarak uygulanan iç kontrol sisteminin İspanya'daki mahalli idarelerin bütçe yönetimini iyileştirip iyileştirmediğini analiz etmişlerdir. Ayrıca mali ve

---

<sup>42</sup> Dagney Faulk, Larita Killian, "Special Districts and Local Government Debt: An Analysis of 'Old Northwest Territory' States", *Public Budgeting & Finance*, Vol: 37, Issue: 1, 2017, ss. 128-131.

<sup>43</sup> Cheol Liu, Tima T. Moldogaziev, John L. Mikesell, "Corruption and State and Local Government Debt Expansion", *Public Administration Review*, Vol: 77, Issue: 5, 2017, ss. 685-687.



sosyoekonomik faktörleri de analize katmışlardır. Bu kapsamda ilk olarak güçlü iç kontrol uygulamalarının bütçe yönetimini artırdığını tespit etmişlerdir. Öte yandan güçlü mali bağımsızlığa sahip olan idarelerde de bütçe yönetiminin arttığını saptamışlardır. Aynı zamanda sağ (muhafazakâr) partiler tarafından yönetilen idarelerin bütçe yönetiminin daha iyi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca turistik ve ekonomik faaliyetlerde yaşanan artışın da idarelerin bütçe yönetimlerini iyileştirdiğini ifade etmişlerdir. Ancak vergi gelirleri, mali transferler, nüfus yoğunluğu ve başkanın cinsiyeti değişkenlerinin bütçe yönetimi üzerinde etki doğurmadıklarını tespit etmişlerdir<sup>44</sup>.

Kim ve Lim (2018), panel veri analiz yöntemini kullanarak 1980-2014 yılları arasında ABD'deki eyaletlerin uzun vadeli borçlanmasını açıklayan faktörleri politik piyasa yaklaşımı bağlamında analiz etmişlerdir. Bu yaklaşım ile uyumlu şekilde mülkiyet hakları ve çıkar gruplarına, politik ve mali kurumlara (kurallara) ilişkin faktörler ile mali, sosyoekonomik ve etkileşimli faktörleri analize katmışlardır. Söz konusu analiz kapsamında mülkiyet hakları ve çıkar gruplarına ilişkin faktörler arasında yer alan 65 yaş üzeri nüfus ile kişi başı reel gelir arttıkça borçların arttığını tespit etmişlerdir. Ancak 18 yaş ile 65 yaş arası nüfus, nüfus yoğunluğu ve vatandaşların ideolojik tercihinin (liberalizm) borçlanma üzerinde etki doğurmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Politik faktörlerden partiler arası rekabet arttıkça borcun azaldığı, aksine yönetimde değişim, seçim yılı ve seçim rekabeti değişkenlerinin borçlanmayı açıklamadığını saptamışlardır. Öte yandan mali kurallara ilişkin değişkenlerden yalnızca harcamalar ve vergilere sınırlama getiren ve 1986 yılında uygulamaya konan kurala ilişkin değişkenlerin borçlanma ile anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduklarını ifade etmişlerdir. Ancak mali merkezileşme ve bütçe dengesi kurallarının anlamsız olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca mali ve sosyoekonomik faktörlerden bir önceki yılın borcu, faiz oranı ve işsizlik oranı arttıkça borçlanmanın arttığını, tersine kişi başı mali transferler ile “beyaz” olarak tanımlanan vatandaşların nüfustaki payı arttıkça borçlanmanın azaldığını tespit etmişlerdir. Son olarak belirledikleri iki değişkenin etkileşiminin borçlanmaya yansımaları da analiz etmişlerdir. Bu değişkenlerden yüksek gelir düzeyine sahip ve Demokrat vali ve meclis ile yönetilen eyaletlerin daha fazla borçlanma eğiliminde

---

<sup>44</sup> Maria del Rocio Moreno-Enguix, Ester Gras-Gill, Joaquin Hernandez-Fernandez, “An Explanation of Management of Local Governments in Spain Based on the Structure of the Internal Control System”, *Annals of Economics and Finance*, Vol: 18, No: 2, 2017, ss. 402-404.

olduklarını saptamışlardır. Ayrıca vatandaşların ideolojik tercihinin, Demokrat vali ve meclis ile Cumhuriyetçi vali ve Demokrat meclis yönetimleri ile birleştiğinde borcun azaldığını tespit etmişlerdir<sup>45</sup>.

Padovani, Rescigno ve Ceccatelli (2018), İtalya'daki mahalli idarelerin borçlanma maliyetleri üzerinde etki doğuran faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında organize suçlara ilişkin geçmişlerinin bulunmasını, merkezden aktarılan mali transferlere bağımlılıklarının yüksek olmasını ve mevcut borçlarının fazla olmasını idarelerin borçlanma maliyetlerini etkileyen başlıca değişkenler olarak tespit etmişlerdir. Her üç değişkenin de borçlanma maliyetleri ile pozitif ilişkiye sahip olduğunu ifade etmişlerdir. Aksine borçlanma maliyetleri ile idarelerin öz gelirleri ve mali transferlerinin toplamını oluşturan cari gelirleri arasında negatif yönlü ilişkinin bulunduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bu doğrultuda idarelerin gelirleri arttıkça yatırımcıların risk algılarının azalacağını ve böylece borçlanma maliyetlerinin düşeceğini belirtmişlerdir<sup>46</sup>.

Shi, Hendrick ve Park (2018), panel veri analiz yöntemini kullanarak mali yerelleşme ile ABD'deki eyaletlerin ve mahalli idarelerin borçlarını ödeyebilme kapasiteleri arasında anlamlı bir ilişki bulunup bulunmadığını analiz etmişlerdir. Söz konusu analize mali, kurumsal, sosyoekonomik ve politik faktörleri de katmışlardır. Yaptıkları analizde elli bir yıllık (1962-2012) veri seti kullanmışlardır. Uzun vadeli borç stoku ile uzun vadeli ihraç edilen borcun ödeme kapasitesini iki ayrı bağımlı değişken olarak belirlemişlerdir. Söz konusu değişkenlerin açıklayıcı değişkenler ile ilişkilerini mahalli idare, eyalet ve her ikisinin toplamı şeklinde test etmişlerdir. Bu kapsamda mali yerelleşme arttıkça mahalli idarelerin ve söz konusu idareler ile eyaletlerinin toplam borç stokunu ödeme kapasitesinin azaldığını tespit etmişlerdir. Ayrıca her bir idarenin uzun vadeli borçlarını ödeme kapasitesinin yatırım harcamalarının artışına bağlı olarak azaldığı sonucuna da ulaşmışlardır. Öte yandan mahalli idarelere federal düzeyden aktarılan mali transferlerin idarelerin borç ödeme kapasitesini artırdığını, aksine eyalet düzeyinde yapılan transferlerin ise azalttığını saptamışlardır. Benzer şekilde eyaletler düzeyinde harcamalara ve vergilere getirilen sınırlandırmaların söz konusu idarelerin

<sup>45</sup> Koomin Kim, Seunghoo Lim, "Determinants of state long-term debt: The political market framework", *The Social Science Journal*, Vol: 3, No: 3, 2018, ss. 365-367.

<sup>46</sup> Emanuele Padovani, Luca Rescigno, Jacopo Ceccatelli, "Municipal Bond Debt and Sustainability in a Non-Mature Financial Market: The Case of Italy", *Sustainability*, Vol: 10, Issue: 9, 2018, ss. 12-14.

borç ödeme kapasitesini azalttığını ifade etmişlerdir. Diğer sosyoekonomik ve politik değişkenlerinin tamamı ile her bir idarenin borç stokunu ödeme kapasitesi arasında anlamlı ilişki saptayamamışlardır. Bağımlı değişkenin uzun vadeli ihraç edilen borç olarak belirlendiği modelde, herhangi bir idarenin ödeme kapasitesi ile mali yerelleşme arasında anlamlı ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Bu borç türünde de yatırım harcamalarının her bir idarenin ödeme kapasitesini azaltıcı etkisinin sürdüğünü saptamışlardır. Aksine diğer değişkenler ile idarelerin ihraç edilen borcu ödeme kapasitesi arasında anlamlı ilişkinin bulunmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca analize etkileşimli değişken (mali yerelleşme ile mali kurallar) katmışlardır. Söz konusu değişkenin her iki borç türü için de yalnızca mahalli idarelerde anlamlı ve pozitif ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır<sup>47</sup>.

Vera (2018), panel veri analiz yöntemini kullanarak 2008-2014 döneminde İspanya'daki belediyelerin borçlanmasını açıklayan sosyoekonomik, politik ve mali değişkenleri analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında iki ayrı model kurmuştur. Mali istikrarı sağlamak üzere 2012 yılında yapılan düzenleme ile belediyelerin borçları arasında anlamlı ilişki tespit edememiştir. Aksine her iki modelde de belediyelerin incelenen yıla ilişkin borçları ile bir önceki yılın borçlanma tutarı arasında anlamlı ve pozitif ilişki saptamıştır. Ayrıca aldığı göç oranı, işsizlik oranı, dolaysız vergiler ve yatırım harcamaları arttıkça belediyelerin borçlarının artacağına ilişkin ulaştığı sonucun her iki model için geçerli olduğunu ifade etmiştir. Ancak her iki modelde de geçerli olmak üzere personel harcamaları ile borçlanma arasında anlamlı ve negatif yönlü ilişki tespit etmiştir. Öte yandan yalnızca ilk modelde nüfus değişkeni ile borçlanma arasında anlamlı ve pozitif ilişki saptamıştır. Son olarak bir partinin meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuna sahip olması durumunda da borcun artacağı sonucuna ulaşmıştır<sup>48</sup>.

Balaguer-Coll ve Ivanova-Toneva (2019), Valencia bölgesindeki 527 belediyenin borç stokunu etkileyen mali, sosyoekonomik ve politik değişkenleri söz konusu belediyeler arasında oluşması olası mekânsal etkileri de dikkate alarak analiz etmişlerdir. Bu analiz sonucunda ilk olarak bir belediyenin borç stokunda yaşanan artışın beş komşu belediyenin borcunda artışa yol açtığını tespit etmişlerdir. Öte yandan

<sup>47</sup> Yu Shi, Rebecca Hendrick, HyungGun Park, "Fiscal Decentralization and Capacity to Service Debt: Are They Tightly Linked?", *Public Finance and Management*, Vol: 18, No: 2, 2018, ss. 210-215.

<sup>48</sup> Jorge Olmo Vera, "Explanatory factors and limitations of Spanish local debt", *Academia Revista Latinoamericana de Administracion*, Vol: 31, No: 2, 2018, ss. 367-370.

belediyelerin borçları ile aldıkları mali transferler arasında negatif ve anlamlı ilişki bulunduğunu tespit etmişlerdir. Ayrıca mali transferlerde yaşanan bir değişimin mekânsal bir etki doğurmadığı sonucuna da ulaşmışlardır. Aynı şekilde belediyelerin cari harcamalarını cari gelirleri ile karşılama düzeyini ifade eden net tasarruf oranı değişkeni ile borçları arasında da negatif ilişki saptamışlardır. Ancak mali transferden farklı olarak söz konusu değişkenin mekânsal etki yarattığını da tespit etmişlerdir. Bu değişkenlerin yanında yatırım harcamaları ile nüfus yoğunluğu değişkenlerinin klasik regresyonda kullanılan OLS (ordinary least squares) yöntemi ile anlamlı olduklarını tespit etseler de mekânsal etkilerinin bulunmadıklarını da ifade etmişlerdir. Öte yandan ödemelerini otuz günü geçirmeden yapan belediyelerin borçlarının daha az olduğunu; ancak mekânsal açıdan bir etkinin oluşmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca kişi başı gelir düzeyi ile belediye borcunun pozitif ve anlamlı ilişkiye sahip olduğunu ve aynı zamanda mekânsal etki doğurduğunu da tespit etmişlerdir. Aksine 65 yaş üzeri nüfus değişkeni ile belediye borcu arasında negatif ilişki bulunduğuna ve mekânsal etkinin varlığına ilişkin sonuçlara da ulaşmışlardır. Ayrıca kadın belediye başkanlarının olduğu belediyelerde borç düzeyinin daha yüksek olduğunu tespit etmişlerdir. Son olarak politik güç arttıkça borcu azaltıcı yönde bir mekânsal etkinin ortaya çıktığını ifade etmişlerdir<sup>49</sup>.

Balaguer-Coll vd. (2019), İspanya'nın Valencia bölgesinde yer alan 524 belediyenin etkinliklerini belirleyen faktörleri oluşması olası mekânsal etkileri de dikkate alarak analiz etmişlerdir. Söz konusu çalışmada belediyelerin borçlanması üzerinde etki doğuran faktörler doğrudan analiz edilmese de etkinliğin kaynakların elde edilmesi ve kullanımı ile ilişkisi dikkate alınarak ulaşılan sonuçların borçlanma açısından da fikir sunduğu düşünülebilir. OLS regresyon yöntemini kullanarak yaptıkları analiz sonucunda ilk olarak sosyoekonomik değişkenlerin (nüfus yoğunluğu, işsizlik oranı, gelir düzeyi ve turizm bölgesi olup olmama) belediyelerin etkinlikleri üzerinde etkili olmadıklarını tespit etmişlerdir. Öte yandan politik değişkenlerden ideoloji ile etkinlik arasında anlamlı bir ilişki bulamamalarının aksine politik rekabet azaldıkça etkinliğin arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca beklentilerinin tersine seçimlere katılım oranı arttıkça etkinsizliğin de arttığını tespit etmişlerdir. Mali

---

<sup>49</sup> Maria T. Balaguer-Coll, Mariya Ivanova-Toneva, "The importance of spatial effects in municipal debt", *Spanish Accounting Review*, Vol: 22, No: 1, 2019, ss. 68-69.

değişkenlerden de borç değişkeni dışında kalan her bir değişken ile etkinlik arasında anlamlı ilişki olduğunu ifade etmişlerdir. Bu doğrultuda vergi gelirleri, mali transferler ve bütçe yönetimine ilişkin sorunları temsil eden bütçe beyanlarındaki hata sayısı arttıkça belediyelerin etkinsizliğinin de artacağı sonucuna ulaşmışlardır. Son olarak yaptıkları analiz doğrultusunda belediyelerde ortaya çıkan etkinsizliğin komşu belediyelere yansıdığını gösteren mekânsal etkilerin varlığını da ispatlamışlardır<sup>50</sup>.

Björkman ve Helgesson (2019), panel veri analiz yöntemini kullanarak iktidarın partiler arasında bölünmesinin İsveç'teki 289 belediyenin borçları üzerinde etki yaratıp yaratmadığını analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 1998-2017 zaman aralığını esas almışlardır. Ayrıca sosyoekonomik ve demografik değişkenleri de analize katmışlardır. Yaptıkları analiz sonucunda politik bölünmüşlük arttıkça borçlanmanın arttığını tespit etmişlerdir. Öte yandan sağ eğilimli parti ile yönetilen belediyelerde borçlanma eğiliminin daha düşük, aksine sol görüşlü parti ile yönetilenlerde de daha fazla olduğunu saptamışlardır. Aynı zamanda işsizlik oranı ve nüfus arttıkça belediyelerin borçlarının arttığı sonuçlarına da ulaşmışlardır. Ayrıca farklı ideolojilerden oluşan koalisyonların da (parti sayısı ve ideolojik olarak bölünmüşlük) belediyelerin borçlanmasını artırdıklarını tespit etmişlerdir<sup>51</sup>.

Chatterjee vd. (2019), Yeni Zelanda'daki partiler arasında yaşanan politik rekabetin belediyelerin borçlanmaları üzerinde etkili olup olmadığını analiz etmişlerdir. Söz konusu çalışma kapsamında yapay sinir ağı (artificial neural network) modelini kullanarak 721 belediyeye ilişkin dokuz yıllık (2006-2014) verileri incelemişlerdir. Yaptıkları analiz sonucunda kamusal seçiş teorisi ile uyumlu şekilde partiler arasında yaşanan politik rekabetin belediyelerin borçlarının artışında etkili olduğunu tespit etmişlerdir<sup>52</sup>.

Dzialis vd. (2019), panel veri analiz yöntemini kullanarak Polonya'daki 2479 belediyenin borçlanması üzerinde etki doğuran mali, sosyoekonomik ve politik faktörleri analiz etmişlerdir. Bu analiz kapsamında on beş yıllık (2002-2016) zaman

<sup>50</sup> Maria T. Balaguer-Coll vd., "Local government efficiency: determinants and spatial interdependence", *Applied Economics*, Vol: 51, No: 14, 2019, ss. 1488-1490.

<sup>51</sup> Adam Björkman, Gustav Helgesson, *Local Government Fragmentation and Debt Development in Swedish Municipalities*, (Master Thesis), Sweden: University of Gothenburg School of Business-Economics and Law, 2019, ss. 29-33.

<sup>52</sup> Bikram Chatterjee vd., "Political competition and debt: evidence from New Zealand local governments", *Accounting Research Journal*, Vol: 32, No: 3, 2019, s. 357.

aralığını esas almışlardır. Belediyelerin borçlanmasını temsil etmek üzere bağımlı değişken olarak kullandıkları bütçe dengesi ile öz gelirler arasında anlamlı ve pozitif ilişki saptamışlardır. Bu doğrultuda öz gelirler arttıkça bütçe fazlasının da artacağını ve böylece borçlanma ihtiyacının azalacağını ifade etmişlerdir. Aksine yatırım harcamaları arttıkça bütçe dengesinin azalacağını ve borçlanmanın artacağını tespit etmişlerdir. Ayrıca bütçe dengesi ile 65 yaş ve üzeri nüfus değişkeni arasında da anlamlı ve negatif ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Aynı zamanda kayıtlı şirket sayısında yaşanan artışın bütçe açığını artırdığını tespit etmişlerdir. Öte yandan bütçe dengesi ile seçim dönemi arasında anlamlı ve pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bu doğrultuda yöneticilerin seçim döneminde mali araçları seçmenleri etkilemek üzere kullandıklarını vurgulamışlardır. Ayrıca belediyelerin sınırlarının daralması ile bütçe fazlasının arttığını, aksine genişlemesine bağlı olarak da söz konusu fazlanın azaldığını tespit etmişlerdir. Son olarak bütçe dengesi ile belediyenin türü, çalışan sayısı, 0-14 yaş arası nüfus ve 2008 krizine ilişkin değişkenler arasında anlamlı bir ilişki saptayamamışlardır<sup>53</sup>.

Kioko ve Zhang (2019), ABD’de mahalli idarelerin (country) vergi destekli borçlarını açıklayan kurumsal, sosyoekonomik ve demografik faktörleri analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 1970-2004 zaman aralığını esas almışlardır. Analiz sonucunda ilk olarak harcamalara ve vergilere getirilen altı sınırlamanın toplam etkisinin söz konusu idarelerin vergi destekli borçlarını azaltıcı yönde olduğunu tespit etmişlerdir. Özellikle emlak vergisine getirilen sınırlamalar ile emlak vergisi oranını ve emlakın vergi değerini sınırlandırmaya yönelik kuralların borçlanmayı azalttıklarını ifade etmişlerdir. Ancak toplam gelirler ile harcamalara getirilen sınırlamaların borçlanma üzerinde etkili olmadıkları sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca borçlanmaya getirilen sınırlamalar ile referandum uygulamasının varlığının da söz konusu borçları azalttığını saptamışlardır. Öte yandan kişi başı milli gelir ve istihdam düzeyi arttıkça borçların arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Aynı zamanda nüfus artışının da borçların artışını tetiklediğini saptamışlardır. Aksine nüfus yoğunluğu ile vergi destekli borçlar arasında anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Afrika kökenli Amerikalılar’ın daha yoğun yaşadığı ve 19 yaş altı nüfusun payının yüksek olduğu idarelerde borçların daha fazla

---

<sup>53</sup> Joanna Dzialo vd., “Determinants of Local Government Deficit and Debt: Evidence from Polish Municipalities”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 17, No: 4, 2019, ss. 1047-1049.

olduğunu tespit etmişlerdir. Ancak 65 yaş üzeri nüfusun oranı arttıkça borçların azaldığı sonucuna da ulaşmışlardır<sup>54</sup>.

Olejnik (2019), panel veri analiz yöntemini kullanarak Polonya'daki 16 voyvodanın ve 314 ilçenin idari harcamalarının politik konjonktür döngülerinden etkilenip etkilenmediklerini analiz etmiştir. Voyvodalık düzeyinde 1999-2018, ilçe düzeyinde de 2007-2018 dönemlerini esas almıştır. Söz konusu analiz kapsamında her iki idare için de iki ayrı model oluşturmuştur. İlk olarak voyvodalık düzeyinde belirlediği iki modelde bir önceki yılın idari harcamaları ve kişi başı yatırım harcamaları arttıkça kişi başı idari harcamaların (maaşların) da arttığını tespit etmiştir. Aksine işsizlik oranı arttıkça ve seçim yılı ile seçimin bitimini izleyen ilk yılda maaşların azaldığı sonucuna ulaşmıştır. Öte yandan seçimden önceki bir yılın harcamaları etkilemediğini saptamıştır. İlçeler düzeyinde oluşturduğu her iki modelde de bir önceki yılın idari harcamaları ile kişi başı yatırım harcamaları arttıkça, seçim yılında ve seçimi izleyen birinci yılda idari harcamaların arttığını tespit etmiştir. Ancak seçim öncesi bir yılın idari harcamalar üzerinde etki doğurmadığını ifade etmiştir<sup>55</sup>.

Suzuki ve Han (2019), vatandaşların seçim sürecine katılımlarının Japonya'daki 807 belediyenin mali performanslarını etkileyip etkilemediğini analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında 2006-2012 zaman aralığını esas almışlardır. Mali performans ölçütleri olarak mali özerklik ve mali kapasite değişkenlerini belirlemişlerdir. Analiz kapsamında seçmen katılımının olmamasının her iki bağımlı değişken ile pozitif ilişkiye sahip olduğunu saptamışlardır. Aynı şekilde kişi başı milli gelir ile her iki değişken arasında da pozitif yönlü ilişki tespit etmişlerdir. Ayrıca nüfusun daha kalabalık olduğu belediyelerde mali özerklik ile kapasitesinin daha güçlü olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Yüz ölçümü arttıkça mali özerkliğin arttığını, aksine mali kapasitesinin azaldığını ifade etmişlerdir. Benzer şekilde belediye harcamalarında yaşanan artışın mali özerkliği ve kapasiteyi azalttığını saptamışlardır. Belediyelerin birleştirilmesinin özellikle mali özerkliği azaltıcı etki doğurduğunu tespit etmişlerdir. Öte yandan muhafazakâr partilerin desteğini alan belediyelerin mali özerkliklerinin ve mali kapasitelerinin güçlendiğini belirtmişlerdir. Ayrıca belediye başkanının yeniden seçilme süresi ile özellikle mali

---

<sup>54</sup> Sharon N. Kioko, Pengju Zhang, "Impact of Tax and Expenditure Limits on Local Government Use of Tax-supported Debt", *Public Finance Review*, Vol: 47, Issue: 2, 2019, ss. 422-425.

<sup>55</sup> Olejnik, a.g.m., ss. 195-196.

kapasite değişkeni arasında negatif yönlü ilişki saptamışlardır. Son olarak analizde etkileşimli değişkenlerin her iki bağımlı değişken üzerinde doğurduğu etkileri de test etmişlerdir. Bu doğrultuda da muhafazakâr parti desteği daha fazla olduğunda, politik katılımın artmasının mali özerkliği güçlendirdiğini saptamışlardır. Ayrıca seçim yarışının olmadığı ve çoğu siyasi partinin tek bir belediye başkanını desteklediği belediyelerde de mali özerklik düzeyinin daha yüksek olacağını tespit etmişlerdir. Öte yandan destek veren parti sayısı fazla olduğunda, politik katılımın artırılmasının mali kapasiteyi güçlendirdiği sonucuna da ulaşmışlardır<sup>56</sup>.

Wichowska (2019), Polonya'nın Warminsko-Mazurskie voyvodaliğında yer alan kırsal belediyelerin borçlanması üzerinde etki doğuran sosyoekonomik, demografik ve mali faktörleri analiz etmiştir. Söz konusu analiz kapsamında 2010-2017 dönemini esas almıştır. Analizde toplam borcun yanında kısa vadeli ve uzun vadeli olmak üzere üç farklı bağımlı değişken belirlemiştir. Toplam borcu bağımlı değişken olarak belirledikleri ilk modelde, ilkokul sayısında yaşanan artışın söz konusu borcu azalttığını saptamıştır. İkinci modelde nüfus arttıkça uzun vadeli borcun azaldığını, üçüncü modelde de yaşlı nüfus arttıkça kısa vadeli borcun arttığı sonuçlarına ulaşmıştır. Diğer değişkenlerin toplam borç ile kısa veya uzun vadeli borçlar ile anlamlı ilişkisinin bulunmadığını ifade etmiştir<sup>57</sup>.

Zhegova (2019), OLS regresyon yöntemini kullanarak Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde mahalli düzeyde borçlanmayı etkileyen mali, ekonomik ve demografik faktörleri analiz etmiştir. Analiz kapsamında 2013-2016 zaman aralığını esas almıştır. Söz konusu analiz sonucunda yerel vergi gelirleri, yerel harcamalar ve bir ülkedeki belediye sayısı arttıkça mahalli düzeyde borçların da arttığını tespit etmiştir. Ancak yerel bütçe dengesi, belediyelerin nüfus ortalaması ve kişi başı milli gelir değişkenlerinin anlamsız olduğu sonucuna ulaşmıştır<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Kohei Suzuki, Yousueng Han, "Does citizen participation affect municipal performance? Electoral competition and fiscal performance in Japan", *Public Money & Management*, Vol: 39, Issue: 4, 2019, ss. 304-306.

<sup>57</sup> Anna Wichowska, "Determinants of Debt in Rural Municipalities on the Example of the Warminsko-Mazurskie Voivodeship", *Acta Scientiarum Polonorum-Oeconomia*, Vol: 18, No: 4, 2019, ss. 126-127.

<sup>58</sup> Katerina Zhegova, "Debt Financing of Local Authorities in the EU Member Countries", *Entrepreneurship*, Vol: VII, Issue: 1, 2019, ss. 60-61.



Delgado-Tellez ve Perez (2020), statik ve dinamik panel veri analiz yöntemlerini kullanarak İspanya'daki 17 bölgenin 1995-2017 döneminde borçlanması üzerinde belirleyici olan ekonomik, politik ve kurumsal faktörleri analiz etmişlerdir. Bu doğrultuda dört farklı model oluşturarak sıralanan faktörlerin borçlanma üzerinde doğurduğu etkileri ayrı ayrı tahmin etmişlerdir. Ekonomik değişkenler ile mali kuralların borçlanma üzerindeki etkilerini analiz ettikleri ilk modelde bir önceki yılın borcunda yaşanan artışın incelenen cari yılın borcunu azalttığını saptamışlardır. Ekonomide daralma ve genişleme şeklinde yaşanan konjonktürel hareketler ile borçlanma arasında anlamlı ve negatif ilişki tespit etmişlerdir. Ayrıca bölgelerin kişi başı milli gelirleri arttıkça borçlarının azaldığı sonucuna da ulaşmışlardır. Ancak tüketici ile emlak fiyatlarındaki değişimlerin borçlanma üzerinde etki yaratmadığını ifade etmişlerdir. Öte yandan bütçesel uyumsuzluğun yalnızca sabit etkiler yönteminde anlamlı çıktığını ve ilişkinin yönünün de negatif olduğunu belirtmişlerdir. Bu doğrultuda geçmişteki uyumsuzluğun bölge yönetimlerini sınırlandırmadığını vurgulamışlardır. Ekonomik büyüme yavaşladığında, borçlanma düzeyleri arttığında ve bütçe dengesi kötüleştiğinde mali kuralların daha etkin olduğu birinci modele ilişkin diğer sonuçlar olarak sıralanabilir. İkinci modelde politik faktörlerin borçlanma ile ilişkilerinin anlamlı olmadıklarını, aksine kurumsal değişkenlerin borçlanmayı açıklama gücünün daha fazla olduğunu tespit etmişlerdir. İlk olarak bölgelerin kontrolündeki gelirler arttıkça borçlanmanın azalmasına karşın bölgeler arası mali dengesizlikler ile sağlık harcamaları arttıkça borçların da arttığını saptamışlardır. Piyasa disiplinine ilişkin değişkenleri barındıran üçüncü modelde, faiz maliyetleri ile tahvil ihraç maliyetlerinde yaşanan artışın borcu da artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca menkul kıymetlerin kredilere oranı ile borçlanma arasında anlamlı ve negatif ilişki tespit etmişlerdir. Son olarak bölge idarelerinin şirketleri ile ticari borçlarının söz konusu idarelerin borçlanmasını etkileyip etkilemediklerini de analiz etmişlerdir. Bu değişkenlerden yalnızca ticari borçlar ile bölge idarelerinin borçları arasında anlamlı ve pozitif ilişki saptamışlardır<sup>59</sup>.

Fritz ve Feld (2020), panel veri analiz yöntemini kullanarak Almanya'nın Baden-Wuerttemberg eyaletinde belediyelerin birleştirilmesinin borçları üzerinde etki

---

<sup>59</sup> Mar Delgado-Tellez, Javier J. Perez, "Institutional and Economic Determinants of Regional Public Debt in Spain", *Public Finance Review*, Vol: 48, No: 2, 2020, ss. 237-238.

doğurup doğurmadığını analiz etmişlerdir. Söz konusu analiz kapsamında yirmi beş yıllık (1964-1988) zaman aralığını esas almışlardır. Analiz sonucunda ilk olarak birleştirilen belediye sayısı arttıkça borcun da arttığını tespit etmişlerdir. Ayrıca nüfusu 2.000 ile 8.000 arasında yer alan ve 8.000'in üzerinde olan belediyelerde borcun daha fazla olduğunu saptamışlardır. Aksine nüfusu 2.000'in altında olan belediyeler ile borçları arasında anlamlı ilişki bulamamışlardır. Öte yandan birleşmeye zorlanan belediyelerin borçlarının daha fazla olduğu sonucuna da ulaşmışlardır. Aynı zamanda birleşme yerine ekleme yapıldığında borçlanmaya olan etkinin iki katına çıktığını tespit etmişlerdir<sup>60</sup>.

Agnieszka, Aneta ve Marcin (2021), OLS regresyon yöntemini kullanarak Polonya'daki belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğuran mali faktörleri analiz etmişlerdir. Üç farklı model oluşturdukları söz konusu analiz kapsamında on üç yıllık (2005-2017) zaman aralığını esas almışlardır. Kent belediyelerinde kişisel gelir vergisi ile merkezi idareden aldıkları pay arttıkça borcun azaldığını, aksine mülkiyet vergisi ve personel harcamaları arttıkça borcun da arttığını tespit etmişlerdir. Kırsal belediyelerde kurumlar vergisi, mülkiyet vergisi ve borç servisine ilişkin ödemeler arttıkça borcun da arttığını, tersine kişisel gelir vergisi, emlak vergisi ve özel amaçlı mali transferler arttıkça borcun azaldığını saptamışlardır. Son olarak ilçe belediyelerinde de kurumlar vergisi, mülkiyet vergisi ve personel harcamalarında yaşanan artışların borcu artırdığını ifade etmişlerdir. Aksine genel ve özel amaçlı mali transferler, kişisel gelir vergisi, emlak vergisi, yatırım harcamaları ve borç servisine ilişkin harcamalarda yaşanan artışın da borcu azalttığı sonucuna ulaşmışlardır<sup>61</sup>.

Tiron-Tudor, Ştefanescu ve Dan (2021), çoklu doğrusal regresyon yöntemini kullanarak Romanya'daki 78 belediyenin tahvil ihracı miktarı ile söz konusu ihrac kapsamında belirlenen faiz oranı üzerinde etki doğuran mali, ekonomik, politik ve ihrac edenin niteliklerine ilişkin faktörleri analiz etmişlerdir. Bu doğrultuda iki ayrı model kurmuşlardır. Bağımlı değişkenin tahvil ihracı miktarı olarak belirlendiği modelde, gelirleri ile harcamaları daha fazla olan belediyelerin daha fazla tahvil ihrac etme

---

<sup>60</sup> Benedikt Fritz, Lars P. Feld, "Common poll effects and local public debt in amalgamated municipalities", *Public Choice*, Vol: 183, No: 1, 2020, s. 90.

<sup>61</sup> Alinska Agnieszka, Kosztowniak Aneta, Wajda Marcin, "Liabilities of Local Government Units in Poland: Identification and Analysis of Diversification Factors", *European Research Studies Journal*, Vol: XXIV, Issue: 2B, 2021, ss. 129-130.

eğiliminde olduklarını tespit etmişlerdir. Aksine ihraç miktarı ile ekonomik faktörler olarak belirledikleri milli gelir düzeyi, işsizlik ve enflasyon oranı arasında anlamlı bir ilişki saptayamamışlardır. Öte yandan nüfus arttıkça tahvil ihracının da arttığı ve belediyelerin kentlere kıyasla daha fazla tahvil ihraç etme eğiliminde olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca bağımsız başkan tarafından yönetilen belediyelerin sağ ve sol görüşlü başkanlara kıyasla daha fazla tahvil ihraç ettiğini de tespit etmişlerdir. Aynı zamanda vadenin uzunluğunun da ihraç edilen tahvil miktarını artıran bir diğer faktör olduğunu saptamışlardır. Ayrıca elde edilen kaynakların kullanım amacının su ve gaz dağıtımını ile kanalizasyon projeleri olarak belirlenmesinin ihraç miktarını azalttığını tespit etmişlerdir. Son olarak Romanya'nın kuzeybatı, kuzeydoğu, güney, güneybatı, güneydoğu ve batı bölgelerinde yer alan belediyelerin ülkenin merkezinde yer alan belediyelere kıyasla daha fazla tahvil ihraç etme eğiliminde oldukları sonucuna da ulaşmışlardır. Bağımlı değişkenin faiz oranı olarak belirlendiği modelde de işsizlik oranı ile enflasyon oranı arttıkça borçlanma maliyetinin de arttığını saptamışlardır. Aksine gelirler, harcamalar ve milli gelir düzeyi değişkenleri ile faiz oranı arasında anlamlı bir ilişki olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan vade uzunluğu ile faiz oranı arasında negatif yönlü ilişki tespit etmişlerdir. Ayrıca elde edilen kaynakların kullanım amacı eğlence ve turizm tesisleri olarak belirlendikçe faiz maliyetinin arttığını ifade etmişlerdir. Güneybatı bölgesinde yer alan belediyelerin ülkenin merkezinde bulunan belediyelere kıyasla daha düşük faiz oranları ile tahvil ihraç edebildiklerini de tespit etmişlerdir. Son olarak sağ ve sol görüşlü partilerin bağımsız partilere kıyasla daha düşük maliyetler ile borçlandıklarını saptamışlardır<sup>62</sup>.

Zambrano-Gutierrez ve Avellaneda (2021), Ekvador'daki 215 belediyenin borçlanmasını ve harcamalarını sınırlandıran mali kuralların etkinliğini analiz etmişlerdir. Panel veri analiz yöntemini kullandıkları söz konusu analiz kapsamında yedi yıllık (2007-2013) zaman dilimini esas almışlardır. Oluşturdukları ilk modelde, borçlanma limitlerine ilişkin değişimin belediyelerin borçlarını azalttığını tespit etmişlerdir. Ancak söz konusu değişimin yatırım harcamaları ile cari harcamaları azaltmak yerine artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Öte yandan yoksulluğun yüksek olduğu belediyelerin yatırım harcamalarının, yenilenemeyen doğal kaynakların

---

<sup>62</sup> Adriana Tiron-Tudor, Cristina A. Ștefanescu, Anamaria Dan, "The Determinants of the Municipal Bonds Market in Romania", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue: 63 E/J, 2021, ss. 185-189.

işletilmesi için imtiyaz hakkı alan belediyelerin de cari harcamalarının fazla olduğunu saptamışlardır. Aksine belediye başkanının eğitim düzeyi, yaşı, mali bağımlılık, ideoloji ve kişi başı milli gelir gibi değişkenlerin söz konusu bağımlı değişkenler üzerinde etki doğurmadıklarını tespit etmişlerdir. İkinci modelde de borçlanmaya yönelik sınırlamaların kentsel ve kırsal mahallelerin birlikte olduğu belediyelerde yalnızca kentsel belediyelere kıyasla borç ile finansmanın ve yatırım harcamalarının arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Aksine söz konusu bölgesel farklılıkların cari harcamalar üzerinde etki doğurmadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca ikinci modelde imtiyaz hakkı alan belediyelerde cari harcamaların, yoksulluğun yüksek olduğu belediyelerde de yatırım harcamalarının daha fazla olduğunu saptamışlardır. İlk modelde benzer şekilde geri kalan değişkenler ile söz konusu üç bağımlı değişken arasında anlamlı bir ilişkinin bulunmadığını belirtmişlerdir<sup>63</sup>.

Belediyelerin veya mahalli idarelerin borçlanmasını açıklayan faktörlere yönelik yurt dışında yapılan çalışmalara yer verilmesinin ardından Türkiye’de belediyelerin borçlanmasını doğrudan ve dolaylı olarak inceleyen çalışmalara ilişkin açıklamalar yapılabilir. Türkiye’de daha önce sözü geçen analiz yöntemlerini kullanarak belediyelerin harcamaları ile gelirleri arasındaki ilişkileri test edilse de borçlanmalarına ilişkin yazının daha çok tutarların gelişimine, türlerine veya getiren sınırlamalara (mali kurallara) odaklandığı ifade edilebilir. Bu kapsamda belediyelerin borçlanmasını şekillendiren faktörlerin büyük ölçüde gözlemlere ve çeşitli tablolar ile grafikler üzerinden yapılan değerlendirmelere dayandığı belirtilebilir. Bu tür çalışmalarda herhangi bir analiz yöntemi kullanılsa da belediyelerin borçlanmalarını açıklayan faktörlerin belirlenmesi olanaklıdır.

Aslında Türkiye’de belediyelerin karşılaştıkları finansman sorunlarına bağlı olarak borçlanmalarına ilişkin detaylı açıklamalar daha önce yapılmıştır. Dolayısıyla belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğuran faktörler söz konusu açıklamalar dikkate alınarak belirlenebilir. Bu doğrultuda özellikle vergilendirme yetkilerinin

---

<sup>63</sup> Julio C. Zambrano-Gutierrez, Claudia N. Avellaneda, “Municipal Response to Fiscal and Governance Reforms: Effects of Stricter Debt Limits across Jurisdictions”, *International Journal of Public Administration*, 2021, ss. 9-10.

bulunmamasına bağılı olarak vergi gelirlerini yönetme kapasitelerinin yetersiz olması<sup>64</sup>, aksine merkezi idareden aldıkları mali transferlere bağımlılıklarının fazla olması<sup>65</sup>, tahakkuk eden gelirlerin tümünü tahsil edememeleri<sup>66</sup>, elde ettikleri gelirleri etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri ile uyumlu şekilde harcamamaları<sup>67</sup>, bütçe açıklarının süreklilik kazanması ve yeterli tutarda operasyonel fazla yaratılamaması nedeniyle yatırımların finansmanının borçlanarak sağlanması<sup>68</sup> mali faktörler arasında sıralanabilir. Ayrıca belediyelerin yükümlülük cinsinden borçlarının ödemelerini erteleyerek gelir yaratmaları ve böylece borçlanma kapasitelerini artırmaları da borçlanma ihtiyaçlarını artıran mali faktörlerden biri olarak kabul edilebilir<sup>69</sup>. Öte yandan yöneticilerin siyasi kaygılarını gözeterek toplumun ihtiyaç duymadığı yatırımları yapmaları ve aşırı istihdama yönelmelerinin de belediyelerin borçlanma ihtiyacını artırdığı belirtilebilir. Bu kapsamda politik ve yönetsel faktörlerin de belediyelerin borçlanmalarını şekillendirdiği söylenebilir<sup>70</sup>. Mali, politik ve yönetsel faktörlerin yanında kentlerin nüfusunda yaşanan hızlı artış ve kalabalıklaşmanın doğurduğu iktisadi, mali ve sosyal maliyetler de belediyelerin borçlanması üzerinde etkiler yaratan faktörler arasında düşünülebilir. Bu bağlamda nüfus, nüfus yoğunluğu, nüfus artış hızı, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı, işsizlik, yoksulluk ve gelir dağılımı gibi demografik ve sosyoekonomik faktörlerden bahsedilebilir<sup>71</sup>. Son olarak olağanüstü koşulların doğurduğu sorunlar (ekonomik kriz veya salgın)<sup>72</sup>, devlet anlayışında ve iktisadi düşüncede yaşanan dönüşüm<sup>73</sup>, bölgenin ekonomik gelişmişlik

<sup>64</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, 2009, ss. 281-282; Yıldırım, Ayriçay, a.g.m., s. 26; Şahin İpek, a.g.m., ss. 12-14.

<sup>65</sup> Sağbaş, Saruç, a.g.m., ss. 89-90; Yaş, Akdoğan, a.g.m., ss. 64-65; Acar, a.g.m., s. 67.

<sup>66</sup> Falay, a.g.m. s. 5.

<sup>67</sup> İlhan, a.g.m., ss. 18-22; Çetinkaya, “Türkiye’deki Belediyelerin Nüfus Büyüklüğüne ...”, a.g.m, ss. 74-77; Eroğlu, “Belediye Gelirlerinin Yapısının...”, a.g.m., ss. 44-46.

<sup>68</sup> Kurtuluş, a.g.e., s. 23.

<sup>69</sup> Serbes, Çetinakaya, a.g.m., s. 775; Kurtuluş, a.g.e., s. 9.

<sup>70</sup> Savaşan, Dursun, a.g.m., ss. 201-202; Çetinkaya, Demirbaş, a.g.m., s. 20; Yıldırım, a.g.e., s. 106.

<sup>71</sup> Üstünişik, a.g.e., s. 43-45; Şener, a.g.m., s. 8; Keleş, a.g.e., ss. 301-304; Özden, a.g.e., ss. 138-139.

<sup>72</sup> Asmin Kavas Bilgiç, “COVID-19 ile Mücadele Sürecinde Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü”, *İdealkent*, Cilt: 11, Sayı: 31, 2020, ss. 2092-2103; Aslantaş, a.g.e., ss. 240-243.

<sup>73</sup> Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2013, ss. 278-287; Çınar, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler...”, a.g.m., ss. 101-102; Yakar Önal, a.g.m., s. 201.

düzeiy ve coğrafi konumu<sup>74</sup> gibi iktisadi faktörlerin de belediyelerin borçlanmalarını şekillendirdikleri ifade edilebilir.

## **II. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, VERİ SETİ VE OLUŞTURULAN MODELLER**

Analiz kapsamında kullanılan yöntemle ilişkin açıklamaların yapıldığı ve dikkate alınması gereken testlerin vurgulandığı ilk alt başlığın ardından ikinci alt başlıkta veri setinin kapsamı, değişkenler ve oluşturulan modellere yönelik bilgiler verilmiştir.

### **A. PANEL VERİ ANALİZİ YÖNTEMİNİN TANIMLANMASI**

Araştırmanın analiz kısmında veri setinin kapsamı ile uyumlu şekilde dinamik panel veri modellerinden Sistem Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi (Sistem GMM) kullanılmıştır. Dolayısıyla kullanılan üç alt başlıkta panel veri analiz yöntemi ile söz konusu tahminciye ilişkin teorik açıklamalar yapılmıştır. İlk alt başlıkta panel verilerin kapsamı ile üstünlüklerine ilişkin bilgiler verilmesinin ardından ikinci alt başlıkta dinamik panel veri modellerine yönelik açıklamalar yapılmıştır. Son alt başlıkta da dinamik panel veri modellerinde kullanılan testler ele alınmıştır.

#### ***1. Panel Verilerin Kapsamı ve Üstün Yönleri***

Ekonometrik analizlerde verilerin doğru ve güvenli oldukları bilinen kaynaklardan elde edilmelerinin yanında seçilen modeller ile uyumlu olmaları da gerekmektedir. Bu doğrultuda söz konusu analizlerde zaman serisi verisi, yatay kesit veri ve panel verisi olmak üzere üç tip veri kullanılmaktadır. Tek bir birimin (yatay kesitin) ve birden fazla zamanın bulunduğu zaman serisi verileri ile tek bir zamanın ve birden fazla birimin olduğu yatay kesit verilerinin aksine panel veriler her iki boyutu da (N sayıda birim, T sayıda zaman) barındırmaktadırlar<sup>75</sup>. Analizlerde kullanılan zaman serileri gün, ay, yıl veya mevsim gibi birimlerden, yatay kesitler de hane halkı, firma, belediye veya ülke gibi birimlerden oluşmaktadır<sup>76</sup>. Yatay kesitte yer alan birimlerin her bir zaman diliminde gözlenmesi durumunda dengeli panelden, aksine yatay kesit olarak

<sup>74</sup> Çetinkaya, Eroğlu, Bolaç, a.g.m., ss. 1413-1418.

<sup>75</sup> Ferda Yerdelen Tatoğlu, *Panel Veri Ekonometrisi*, Genişletilmiş 5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2020, ss. 1-2.

<sup>76</sup> Jeffrey M. Wooldridge, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge: The MIT Press, 2001, s. 6.

birimlerin bir kısmının zaman boyutlarının eksik olması durumunda da dengesiz panelden bahsedilmektedir<sup>77</sup>. Panel verilerde çoğunlukla yatay kesit sayısı zaman sayısından fazla olup (N>T) sözü geçen yatay kesitlerin belirli bir zaman diliminde bir araya getirilmesi ile oluşmaktadır. Bu doğrultuda panel veri modeline ilişkin denklem aşağıdaki şekilde yazılmaktadır:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_k X_{kit} + u_{it} \quad i=1, \dots, N; t=1, \dots, T$$

Söz konusu denklemde  $Y$  açıklanan değişkeni,  $X_k$  açıklayıcı değişkeni,  $\alpha$  sabit parametreyi,  $\beta$  eğim parametresini ve  $u$  da hata terimini ifade etmektedir. Denklemde kullanılan değişkenlerin, parametrelerin ve hata teriminin altında yer alan  $i$  indisi birimleri (firma, belediye ve ülke),  $t$  alt indisi de zamanı (gün, ay veya yıl) göstermektedir. İki indisin birlikte kullanılmasına bağlı olarak söz konusu değişkenlerin, parametrelerin ve hata teriminin birim ve zaman boyutunu içerdiklerini ve dolayısıyla panel veri seti niteliklerini taşıdıkları anlaşılmaktadır<sup>78</sup>.

Veri türlerine ilişkin kısa tanımlardan yola çıkarak analizde kullanılan gözlem sayısı, zaman serisi verilerinde belirlenen zaman kadar yatay kesit verilerinde de kullanılan birim kadar olmaktadır. Ancak panel verilerde sözü geçen iki veri türünün çarpımı (N\*T) sonucunda ortaya çıkan büyüklük kadar gözlem sayısına ulaşılmaktadır. Ekonometrik tahminlerin etkinliğini ve güvenilirliğini artırdığı için söz konusu sayının artırılması önemlidir. Dolayısıyla gözlem sayısının artırılmasına olanak sağlaması açısından panel verilerin sözü geçen diğer veri türlerine kıyasla daha üstün olduğu belirtilebilir<sup>79</sup>. Ayrıca her iki tür veriyi içermesine bağlı olarak ortaya çıkması olası çoklu doğrusal bağlantı sorunlarını azaltmaları da panel verilerin üstünlüklerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak panel verilerin üstün yönlerinin söz konusu sayıyı artırmaları ile sınırlı olmadıkları bilinmektedir. Zaman serisi ve yatay kesit verilerinin aksine her ikisini de barındıran panel verileri, birimler (birey, firma veya ülke) arasında bulunan farklılıkları (heterojenlikleri) dikkate alarak sapmalı sonuçların ortaya

<sup>77</sup> Cem Saatcioğlu, Orhan Karaca, "İktisadi Kalkınmanın Demokrasi Üzerindeki Etkisi: Panel Veri Analizi", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 4, 2015, s. 780.

<sup>78</sup> Yerdelen Tatoğlu, *Panel Veri Ekonometrisi*, a.g.e., ss. 4-5.

<sup>79</sup> Cheng Hsiao, *Analysis of Panel Data*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 3.

çıkmasını engellemektedirler<sup>80</sup>. Öte yandan dışlanan değişken, modelin dinamik yapısı ve eşanlılık nedenlerine dayanarak ortaya çıkan tahmin sapmalarının azaltılmasını sağlaması açısından da panel verilerin üstün oldukları ifade edilmektedir<sup>81</sup>.

## 2. Dinamik Panel Veri Modelleri

Panel verilerin statik modeller kullanılarak analiz edilmesi olanaklı olsa da özellikle çoğu iktisadi ve mali ilişkinin dinamik yapıda olmasına bağlı olarak dinamik modellerin kullanımı da oldukça yaygındır. Panel verilerin de söz konusu ilişkilerin dinamik yönünü yansıtması açısından önemli oldukları düşünülmektedir<sup>82</sup>. Nitekim her ikisinin birbiri ile örtüşen yararları dikkate alınarak panel veri modellerinde dinamik ilişkiler sıklıkla analiz edilmektedirler. Bir modelin dinamik olması ile içerisinde gecikmeli değişken veya değişkenler barındırması kastedilmektedir. Çünkü belirli bir iktisadi veya mali göstergenin mevcut durumunun, geçmiş davranışlardan veya kararlardan etkilendiği bilinmektedir. Dolayısıyla söz konusu etkileri dikkate aldığı için dinamik panel veri modellerinde gecikmeli değişkenlerin kullanılması kararlaştırılmıştır<sup>83</sup>.

Dinamik panel veri modelleri, dağıtılmış gecikmeli ve otoregresif panel veri modelleri olarak iki grupta incelense de yazında daha çok açıklanan değişkenin gecikmeli değerinin veya değerlerinin açıklayıcı değişken veya değişkenler olarak modele katıldığı otoregresif modeller ile karşılaşmaktadır<sup>84</sup>. Tek bir gecikmeli değişken içeren otoregresif panel veri modeline ilişkin denklem aşağıdaki şekilde yazılabilir:

$$Y_{it} = \delta Y_{it-1} + \beta X'_{it} + u_{it} \quad i=1, \dots, N; t=1, \dots, T$$

Söz konusu denklemde  $\delta$  skalar,  $X'_{it}$   $1 \times K$  vektörlü açıklayıcı değişkenleri ve  $u_{it}$  de hata terimini ifade etmektedir. Sözü geçen hata teriminin bileşenleri aşağıdaki denklem ile gösterilebilir:

$$u_{it} = \mu_{it} + v_{it}$$

<sup>80</sup> Badi H. Baltagi, *Econometric Analysis of Panel Data*, Third Edition, West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 2005, ss. 4-5.

<sup>81</sup> Yerdelen Tatoğlu, *Panel Veri Ekonometrisi*, a.g.e., ss. 11-12.

<sup>82</sup> Baltagi, a.g.e., s. 135.

<sup>83</sup> Ferda Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, Düzenlenmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2018, s. 113.

<sup>84</sup> Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., s. 113.



Dinamik panel veri modelinde açıklanan değişkenin gecikmeli değerinin açıklayıcı değişken olarak denklemin sağında yer almasından dolayı otokorelasyon sorunu ortaya çıkmaktadır<sup>85</sup>. Açıklanan değişkenin ( $Y_{it}$ ) hata teriminin ( $u_{it}$ ) fonksiyonu olmasının bir uzantısı olarak gecikmeli açıklanan değişken ( $Y_{it-1}$ ) de hata teriminin bir fonksiyonu olmaktadır. Bu nedenle gecikmeli açıklayıcı değişkenin hata terimi ile korelasyonlu olduğu bilinmektedir. Böylece katı dışsallık varsayımı bozularak tahminciler sapmalı ve tutarsız olmaktadır. Havuzlanmış en küçük kareler, sabit etkiler ve tesadüfi etkiler söz konusu tahminciler olarak sıralanabilir. Dolayısıyla elde edilen sapmalı ve tutarsız tahminlerin ortadan kaldırılmasına yönelik birim etkilerin ( $\mu_{it}$ ) modelden düşürüldüğü birinci farklar tahmincisinin kullanılması önerilmiştir. Anderson ve Hsiao (1981), ilk olarak dinamik panel veri modelinin birinci farklarının alınmasını ve ardından hata terimi ile korelasyonlu olan ( $\Delta Y_{it-1}=Y_{it-1}-Y_{it-2}$ ) açıklayıcı değişkenin yerine ( $\Delta Y_{it-2}=Y_{it-2}-Y_{it-3}$ ) veya daha basit şekilde  $Y_{it-2}$  değişkenlerinden birinin araç değişken olarak kullanılmasını önermişlerdir. Ancak moment koşullarının tümünü kullanmaması ve kalıntının farkı alınan yapısından kaynaklanan otokorelasyon sorununun dikkate alınmamasından dolayı söz konusu tahmincinin de etkin olmadığı ifade edilmiştir<sup>86</sup>.

Birinci fark modelinin doğurduğu sorunlardan yola çıkarak iki aşamalı araç değişkenler tahmincisi olarak da ifade edilen ve Arellano ve Bond (1991) tarafından önerilen Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi (GMM) kullanılmıştır. Söz konusu tahminci ile ilk olarak birinci fark modelinin araç değişken matrisi kullanılarak dönüştürülmesinin ardından elde edilen yeni model genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilmektedir. Ancak yatay kesit sayısının (N) zaman sayısından (T) küçük olduğu veya N'nin yeterince büyük olmadığı durumlarda, kullanılan araç değişken sayısının zamana bağlı olarak artmasından dolayı yatay kesit sayısını aşması, tahminlerin ve testlerin sapmalı sonuçlar vermesine yol açmaktadır<sup>87</sup>. Öte yandan GMM tahmincisinde birinci farkın alınması ile birimlere ilişkin verilerin bir kısmı veya açıklanan değişkene ilişkin eksik verinin bulunması durumunda da tamamı kaybolabilmektedir. Bu doğrultuda fark dönüşümü yerine Arellano ve Bover (1995) ve

<sup>85</sup> Badi H. Baltagi, Chihwa Kao, *Nonstationary Panels, Cointegration in Panels and Dynamic Panels: A Survey*, New York: Center for Policy Research, No: 136, 2000, s. 27.

<sup>86</sup> Baltagi, a.g.e., s. 136; Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., s. 125.

<sup>87</sup> Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., ss. 129-130.

Blundell ve Bond (1998) tarafından geliştirilen ve ileri ortogonal sapmaları esas alan Sistem Genelleştirilmiş Momentler Tahmincisi (Sistem GMM) kullanılmaya başlanmıştır. Söz konusu tahminci ile bir değişkenin gelecek değerlerinin ortalamasının farkı alınarak özellikle dengesiz panel verilerde ortaya çıkması olası veri kaybının en aza indirilebildiği ifade edilmiştir. Böylece Sistem GMM ile Fark GMM'ye kıyasla daha düşük sapmalı ve etkin sonuçlar elde edildiği belirtilmiştir. Ayrıca Blundell ve Bond (1998), Sistem GMM tahmincisinin, zaman boyutunun küçük olduğu panel veri modelleri için daha uygun olduğunu ifade etmişlerdir<sup>88</sup>. Bu nedenle araştırma kapsamında veri kaybını önlemek ve daha etkin sonuçlar elde edebilmek için Sistem GMM tahmincisinin kullanılması tercih edilmiştir.

### ***3. Dinamik Panel Veri Modellerinde Dikkate Alınması Gereken Testler***

Dinamik panel veri modellerinde ortaya çıkması olası sorunların yazında kullanılan testler ile tespit edilerek çözülmesinin sapmasız ve etkin sonuçlara ulaşılması açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Arellano ve Bond Otokorelasyon Testi ile Sargan, Dirençli Hansen ve Hansen Fark Testleri söz konusu testler arasında yer almaktadır. Sistem GMM tahmincisi ile her üç teste ilişkin sonuçlara aynı anda ulaşılabilir.

*Arellano ve Bond Otokorelasyon Testi (AR(1) ve AR(2))* ile modelde otokorelasyon olup olmadığı test edilmektedir. Genelleştirilmiş momentler tahmincisinin etkin çalışıp çalışmadığını göstermesi açısından söz konusu testin önemli olduğu ifade edilmiştir. Modelde birinci mertebeden otokorelasyon (AR(1)) olup olmadığı önemli olmasa da ikinci mertebeden otokorelasyonun (AR(2)) olmaması beklenmektedir. Modelde otokorelasyonun olup olmadığına ilişkin kararın verilmesinde aşağıdaki hipotezler esas alınmaktadır<sup>89</sup>:

$$H_0 = \text{Otokorelasyon yoktur.}$$

$$H_1 = \text{Otokorelasyon vardır.}$$

<sup>88</sup> Erdoğan Teyyare, "OECD Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomi ve Kurumsal Kalite İlişkisi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 2018, s. 59; Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., s. 136; Baltagi, a.g.e., s. 148.

<sup>89</sup> Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., ss. 149-150.

Analiz sonucunda  $H_0$  hipotezinin reddedilmemesi beklenmektedir. Söz konusu hipotezin reddedilmemesi elde edilen  $p$  değerinin 0.05'ten büyük olması ile olanaklıdır. Böylece modelde otokorelasyon sorununun bulunmadığı ifade edilebilecektir.

*Sargan ve Dirençli Hansen Testleri*, kullanılan araç değişkenlerin geçerli olup olmadıklarını tespit etmek için yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile aşırı kısıtlama tanımlamalarının geçerlilikleri test edilmektedir. Arellano ve Bond (1991), geçerliliği belirlemeye yönelik Sargan Testi'ni önerse de Dirençli Hansen Testi de söz konusu geçerliliğin tespit edilmesinde kullanılabilir. Ayrıca araç değişkenlerin alt setlerinin geçerliliği de *Hansen Fark Testleri* ile test edilmektedir<sup>90</sup>. Araç değişkenlerin geçerli olup olmadıklarını belirlemeye yönelik aşağıdaki hipotezler kullanılmaktadır:

$H_0 = \text{Aşırı tanımlama kısıtlamaları geçerlidir.}$

$H_1 = \text{Aşırı tanımlama kısıtlamaları geçerli değildir.}$

Kullanılan araç değişkenlerin geçerli olduklarını ifade edebilmek için analiz sonucunda elde edilen  $p$  değerlerinin  $H_0$  hipotezlerini reddetmemeleri gerekmektedir. Dolayısıyla ulaşılan değerlerin 0.05'ten büyük olması beklenmektedir. Böylece araç değişkenlerin veya diğer ifade ile aşırı kısıtlama tanımlamalarının geçerli oldukları belirtilebilecektir.

## **B. VERİ SETİNİN KAPSAMI VE OLUŞTURULAN MODELLER**

Ele alınan ilk alt başlıkta yatay kesit ve zaman boyutlarını içeren veri seti tanımlanmış ve söz konusu veri setinin seçilme gerekçeleri açıklanmıştır. İkinci alt başlıkta değişkenlerin adlarına, kısaltmalarına ve elde edildikleri kaynaklara ilişkin detaylı bilgiler verilmiştir. Son alt başlıkta da oluşturulan modellere ve açıklanan değişken ile açıklayıcı değişkenler arasında beklenen ilişkilere yönelik açıklamalar yapılmıştır.

### ***1. Veri Setinin Yatay Kesit ve Zaman Boyutları ile Tanıtımı***

Araştırma kapsamında yedi yıllık zaman aralığı (2014-2020, T=7) boyunca, yatay kesit (birim) boyutunu oluşturan otuz büyükşehir belediyesine (N=30) ilişkin veriler kullanılarak analiz gerçekleştirilmiştir. Bir değişkenin 2020 yılı verilerinin eksik olmasından dolayı kayıp gözlem olduğu için veri setinin dengesiz panel niteliğini taşıdığı belirtilebilir. Söz konusu belediyelere ve değişkenlerin tanımlanmasında

<sup>90</sup> Yerdelen Tatoğlu, *İleri Panel Veri Analizi*, a.g.e., s. 148; Teyyare, a.g.m., s. 62.

birimleri yansıtması açısından kullanılan plaka kodlarına ilişkin bilgiler Tablo 14’te yer almaktadır.

**Tablo 14. Araştırmada Verileri Kullanılan Büyükşehir Belediyeleri ve Kodları**

<b>Kod</b>	<b>Belediye</b>	<b>Kod</b>	<b>Belediye</b>	<b>Kod</b>	<b>Belediye</b>
1	ADANA	27	GAZİANTEP	46	KAHRAMANMARAŞ
6	ANKARA	31	HATAY	47	MARDİN
7	ANTALYA	33	MERSİN	48	MUĞLA
9	AYDIN	34	İSTANBUL	52	ORDU
10	BALIKESİR	35	İZMİR	54	SAKARYA
16	BURSA	38	KAYSERİ	55	SAMSUN
20	DENİZLİ	41	KOCAELİ	59	TEKİRDAĞ
21	DİYARBAKIR	42	KONYA	61	TRABZON
25	ERZURUM	44	MALATYA	63	ŞANLIURFA
26	ESKİŞEHİR	45	MANİSA	65	VAN

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğine ilişkin hükme dayanarak büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasına başlanmıştır. Söz konusu idarelerin oluşturulabilmesine yönelik hükümler ilk olarak bir kararname ile düzenlense de geçen kısa sürenin ardından 9/7/1984 tarihli ve 18453 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kapsamında yer alan hükümler geçerlilik kazanmıştır. Bu doğrultuda 1984 yılında ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ardından 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli ve Samsun, 2000 yılında da Sakarya kentlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Böylece yaklaşık yirmi yıllık süreçte Türkiye’de kurulan büyükşehir belediyesi sayısının on altıya ulaştığı belirtilebilir. Ardından 23/7/2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılrsa da büyükşehir belediyesi sayısında bir değişim yaşanmamıştır. Ancak 2012 yılında büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına genişleten 6360 sayılı Kanun kapsamında on dört ilde büyükşehir belediyesi (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa

ve Van) kurulması kararlaştırılmıştır. Böylece Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı otuza yükselmiştir<sup>91</sup>.

Özellikle sanayi ve hizmet sektörlerinin yaygınlığı, yoğun ve ayrışık nüfusun bir uzantısı olarak farklı toplumsal ilişkilerin varlığı ve ulusal ile uluslararası ölçekte ekonomik ve finansal ilişkilerin merkezi olma niteliklerini taşıyan büyükşehir belediyeleri<sup>92</sup>, 2020 yılında ülke nüfusunun yaklaşık %78'ini oluşturmaktadırlar. Ayrıca 2019 yılında Türkiye'de ulaşılan GSYH büyüklüğünün yaklaşık %85'i söz konusu otuz büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde gerçekleşmiştir. Öte yandan 2020 yılında Türkiye'deki belediyelerin tümünün bütçe harcamalarının yaklaşık %48'inin, bütçe gelirlerinin de yaklaşık %47'sinin büyükşehir belediyeleri tarafından yapıldığı ve toplandığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda gerek sınırları içerisinde ulaşılan ekonomik ve demografik büyüklük gerekse yaptıkları harcamalar ve topladıkları gelirleri açısından büyükşehir belediyelerinin mahalli düzeyde başlıca idare türü olduğu belirtilebilir. Dolayısıyla araştırma kapsamında söz konusu özellikleri de dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin borçlanmasını açıklayan faktörlerin analizinin yapılmasına karar verilmiştir. Ayrıca il ve ilçe belediyelerine kıyasla büyükşehir belediyelerinin verilerinin tamamına eksiksiz şekilde ulaşılabilmesi de tercih nedenlerinden diğerini oluşturmaktadır.

## ***2. Değişkenleri Tanımlayıcı Bilgiler***

Araştırmanın teorik kısımlarında belediyelerin borçlanmasının, mahalli idarelerin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları faktörler tarafından açıklandığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla analiz kapsamında kullanılması planlanan değişkenlerin de söz konusu ikili sınıflandırma dikkate alınarak tanımlanması tercih edilmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak açıklanan değişkenin tanımlanmasının ardından büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin kontrolünde bulunan açıklayıcı değişkenler tanımlanmıştır. Ayrıca her bir açıklayıcı değişkenin tanımlanmasının ardından sınanacak hipotez de belirtilmiştir.

---

<sup>91</sup> Ozan Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, 2014, s. 104; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s. 321.

<sup>92</sup> Zengin, a.g.m., s. 96.

*a. Açıklanan Değişken: Borç Stoku*

Analiz kapsamında “BS” şeklinde kısaltılarak kullanılan büyükşehir belediyelerinin yıllık borç stoku verileri açıklanan değişken olarak belirlenmiştir. Söz konusu belediyelerin borç stoku büyüklüklerine bilançolarından ulaşılabilmektedir. Belediyelerin bilançolarında yer alan kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarının toplamları borç stoklarını oluşturmaktadır. İç ve dış mali borçlar, faaliyet borçları, emanet yabancı kaynaklar, alınan avanslar, ödenecek diğer yükümlülükler, borç ve gider karşılıkları ve gelecek aylara ve yıllara ait gelir ve gider tahakkukları, belediyelerin kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarının bileşenlerini oluşturmaktadır<sup>93</sup>. Büyükşehir belediyelerinin borç stoklarına ilişkin verilere yayımladıkları yıllık faaliyet raporlarından (YFR) ulaşılmıştır. Ancak bazı belediyeler faaliyet raporlarını yayımlasalar da borç stoku veya bilanço bilgilerine yer vermemişlerdir. Bu nedenle söz konusu belediyelerin borç stoku tutarları, T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından yayımlanan Belediyelere ve Bağlı İdarelere İlişkin Kamu İdareleri Denetim Raporları (KİDR)’ndan elde edilmiştir.

*b. Büyükşehir Belediyelerinin Belirleyici Olduğu Değişkenler*

Mahalli idarelerin veya belediyelerin borçlanmalarına ilişkin yazın incelemesinden yola çıkarak büyükşehir belediyelerinin kontrolünde olup borç stokuna ilişkin tutarları üzerinde etki doğuran mali, politik ve yönetsel faktörlerden (değişkenlerden) bahsedilebilir. Söz konusu değişkenlere ilişkin detaylara izleyen paragraflarda yer verilmiştir.

*Yatırım harcamaları*, test edilen mali değişkenlerin ilki olup analizde “YH” şeklinde kısaltılarak kullanılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde yatırımlar için harcanan tutarlar, 06-Sermaye Giderleri ve 03/08-Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri hesaplarının toplanması ile elde edilmektedir<sup>94</sup>. Ancak büyükşehir belediyelerinin yayımladıkları faaliyet raporlarında veya Sayıştay tarafından yayımlanan raporlarda bakım ve onarım giderlerine ilişkin tutarlara ulaşamadığı için yalnızca 06-Sermaye Giderleri hesabında yer alan tutarlar yatırım harcamaları olarak kabul edilmiştir. Söz

<sup>93</sup> Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Madde 230-243.

<sup>94</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2021, s. 83.

konusu tutarlara öncelikli olarak faaliyet raporlarından veya gerekmesi durumunda Sayıştay tarafından yayımlanan raporlardan ulaşılmıştır.

*Öz gelirler*, test edilen mali değişkenlerden ikincisi olup analizde “ÖZ” şeklinde kısaltılarak kullanılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerinden, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile aldıkları her türlü yardım ve bağışların toplamalarının çıkarılması sonucunda öz gelirlerine ulaşılmaktadır<sup>95</sup>. Dolayısıyla vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilat tutarları belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Ancak söz konusu gelirlerden biri olsa da Türkiye’de belediyelerin vergilendirme yetkilerinin bulunmamasından dolayı vergi gelirlerine merkezi idarenin belirleyici olduğu değişkenler arasında yer verilmiştir. Öte yandan belediyelerin 05-Faizler, Paylar ve Cezalar hesabında izlenen faiz, para ve vergi cezalarına ilişkin gelirleri de öz gelirleri olarak kabul edilmektedir. Ancak her bir büyükşehir belediyesi belirtilen hesabı detaylandırmadığı için söz konusu gelirler analizde kullanılan öz gelirler toplamına katılamamışlardır. Bu doğrultuda yıllık faaliyet raporlarından elde edilen teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilat tutarlarının toplamı, büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları öz gelirler olarak kapsama alınmışlardır.

*Operasyonel denge*, test edilen üçüncü mali değişken olup analizde “OD” kısaltması ile kullanılmıştır. Söz konusu dengeye, öz gelirlerden operasyonel (cari) harcamaların çıkarılması ile elde edilen tutara büyükşehir belediyelerinin genel bütçeden aldıkları paylar eklenerek ulaşılmıştır. Her biri yıllık faaliyet raporlarından elde edilen üç mali göstergeden öz gelirlerin ve genel bütçeden alınan payların detaylarına ikinci mali değişkenin açıklanması sırasında değinilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin operasyonel harcamalarının da personel harcamaları, sosyal güvenlik prim ödemeleri, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları ve cari transferler hesaplarında yer alan tutarların toplamlarından oluştuğu belirtilebilir. Söz konusu üç gösterge kullanılarak elde edilen operasyonel denge tutarlarının, büyükşehir belediyelerinin yatırım harcamalarını ve borç ödemelerini karşılaması beklenmektedir. Böylece borçlanma ihtiyacında yaşanan azalışın borç stokuna da yansıtacağı düşünülmektedir.

---

<sup>95</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *2020 Yılı Mahalli İdareler...*, a.g.r., s. 88.

*Faiz harcamaları ve personel harcamaları*, test edilen dördüncü ve beşinci mali değişkenler olup analizde büyükşehir belediyelerinin katı harcamalarını temsil etmek üzere “*FH*” ve “*PH*” kısaltmaları ile kullanılmışlardır. Kurumsal veya yasal düzenlemelere dayanma, sözleşmeye dayalı yükümlülüklerden doğma ve siyasi nedenlere bağlı olarak yöneticiler tarafından sınırlandırılmama katı harcamaların başlıca nitelikleri olarak sıralanmaktadır<sup>96</sup>. Söz konusu harcamaların, gerek yasal dayanakları ve doğurduğu politik kısıtlar gerekse de olası ekonomik istikrarsızlık ve şok durumlarında yöneticilerin mali araçları ayarlama olanaklarını sınırladıkları için katı sıfatını aldıkları belirtilebilir<sup>97</sup>. Nitekim 5393 sayılı Kanun’un 49. maddesinde personel harcamalarının doğrudan ve 68. maddesinde de faiz harcamalarının borç stoku ile birlikte ele alınarak dolaylı şekilde düzenlenmesinin ardında yatan gerekçenin, söz konusu harcamaların bütçe harcamaları içerisinde ulaşacakları büyüklüklerin sınırlandırılmak istenmesi ile ilişkili olduğu ifade edilebilir. Bu doğrultuda söz konusu iki değişkenin büyükşehir belediyelerinin borç stokları üzerinde etki doğurup doğurmadıkları test edilmiştir.

*İdeoloji*, test edilen politik değişkenlerden ilki olup analizde “*İDEO*” kısaltması ile kullanılmıştır. Söz konusu değişken ile büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin politik görüşlerinin (ideolojilerinin) borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadığı test edilmiştir. Yapılan analizlerde kesin bir sonuca ulaşılamasa da teoride sol görüşlü iktidarların harcama yapma, bütçe açığı verme ve böylece borçlanma ihtiyacını artırma eğilimlerinin daha fazla olduğu ifade edilmiştir. Ancak yapılan analizlerde her iki görüşün de söz konusu sonuçların ortaya çıkışına yol açtığı tespit edilmiştir<sup>98</sup>. Analizde dikkate alınan yedi yıllık zaman aralığı boyunca Türkiye’de iki ayrı mahalli seçim (2014 ve 2019) gerçekleşmiştir. Söz konusu süreçte faaliyetlerini kesintisiz şekilde sürdüren siyasi partiler olduğu kadar kapanan veya yeni kurulan partiler de olmuştur. Siyasi partilerin tüzüklerinde yer verdikleri hükümler ile kamuoyuna yansıyan görüşlerinden yola çıkarak Adalet ve Kalkınma Partisi (AK PARTİ) ile Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)’nin sağ görüşlü, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Halkların

<sup>96</sup> Oscar Cetrangolo, Juan Pablo Jimenez, R. Ruiz del Castillo, *Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study*, Chile: CEPAL-Serie Macroeconomia del desarrollo, No: 97, 2010, s. 11.

<sup>97</sup> Çebi, a.g.m., s. 4.

<sup>98</sup> Pettersson-Lidbom, a.g.m., ss. 578-579; Geys, a.g.m., ss. 244-246; Gras, Hernandez, Palacios, a.g.m., ss. 786-788.



Demokratik Partisi (HDP) ile Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) de sol görüşlü partiler oldukları belirtilebilir<sup>99,100</sup>. Analiz kapsamında büyükşehir belediye başkanlığını sol görüşlü siyasi partinin kazanması durumunda “1”, aksine sağ görüşlü siyasi partinin kazanması durumunda da “0” değeri kullanılmıştır.

*Politik bütçe teorisi*, test edilen ikinci politik değişken olup analizde seçim yıllarını, öncesini ve sonrasını dikkate alacak şekilde kullanılmıştır. Oluşturulan değişkenler ile büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin seçim dönemlerinde borçlanmalarına ilişkin tercihleri test edilmiştir. Bu doğrultuda ele alınan dönemde yalnızca 2019 seçiminin yapıldığı yılları tanımlayacak şekilde “PBT2019” değişkenleri kullanılmıştır. Ayrıca seçim öncesi ve sonrası yıllar için de “PBT2015, PBT2016, PBT2017, PBT2018 ve PBT2020” değişkenleri oluşturulmuştur. Araştırmada kullanılan veri setine bağlı olarak 2014 yılında yapılan seçim için yalnızca seçimi izleyen iki yıl analiz edilse de 2019 yılında yapılan seçim için öncesi, seçim yılı ve sonrası dikkate alınmıştır.

### *c. Merkezi İdarenin Belirleyici Olduğu Değişkenler*

Belediyeler kadar merkezi idarenin kontrolünde bulunan faktörler de belediyelerin borç stokları üzerinde etki doğurabilmektedirler. Merkezi idarenin belirleyici olduğu faktörler kurumsal ve hukuki, politik, iktisadi, demografik, coğrafi ve sosyoekonomik faktörler şeklinde sınıflandırılabilir. Söz konusu faktörlere ilişkin detaylı açıklamalar izleyen paragraflarda ele alınmıştır.

*Vergi gelirleri*, test edilen kurumsal ve hukuki değişkenlerden ilki olup analizde “VG” kısaltması ile kullanılmıştır. Söz konusu değişken, büyükşehir belediyelerinin mali özerkliklerinin başlıca göstergelerinden biri olarak merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilere yönelik fikir vermektedir. Aslında öz gelir türlerinden biri olsa da Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin vergilendirme yetkilerinin bulunmamasından dolayı merkezi idarenin belirleyici olduğu değişkenler arasında yer verilmiştir. Çünkü belediyeler söz konusu gelirlerin yalnızca toplanmasından sorumlu

---

<sup>99</sup> Her iki seçime katılan siyasi parti sayısı daha fazla olsa da yalnızca büyükşehir belediye başkanlıklarını kazanan partilerin sıralanmasının yeterli olacağı düşünülmüştür. Söz konusu iki seçimde kazanan siyasi partilerin tespit edilebilmesi için Yüksek Seçim Kurulu (YSK)’nun yayımladığı verilerden yararlanılmıştır.

<sup>100</sup> Ele alınan dönemde bazı büyükşehir belediyelerinde yapılan kayyum atamaları analize katılmamıştır.

tutulmuşlardır. Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerine ilişkin tutarlara yayımladıkları yıllık faaliyet raporlarından ulaşılmıştır.

*Genel bütçe vergi gelirlerden aktarılan paylar*, test edilen ikinci kurumsal ve hukuki değişken olup analizde “GBVP” kısaltması ile kullanılmıştır. Yıllık faaliyet raporlarından elde edilen söz konusu değişkene ilişkin tutarlar, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkileri yansıtan ve büyükşehir belediyelerinin mali özerkliklerine ilişkin fikir sunan bir diğer ölçüt olarak kullanılmaktadır.

*Politik kayırma (logrolling)*, test edilen tek politik değişken olup analizde “PK” şeklinde kısaltılarak kullanılmıştır. Söz konusu değişken ile merkezi idare ve büyükşehir belediyelerinin aynı partiden olmalarının borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadığı test edilmiştir. Bu kapsamda AK PARTİ ile yönetilen büyükşehir belediyelerine “1” değeri, diğer siyasi partiler ile yönetilen belediyelere de “0” değeri verilmiştir.

*Nüfus*, test edilen demografik değişkenlerden ilki olup analizde “N” kısaltması ile kullanılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile yönetilen kentlerin nüfus büyüklükleri, TÜİK tarafından yayımlanan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerinden elde edilmiştir. Kalabalık ve ayrışik nüfusun, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerini demografik açıdan tanımlayıcı başlıca özelliklerden biri olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla söz konusu değişken belediyelerin mali yapılarını ve borçlanma düzeylerini etkileyebilir.

*Gayri safi yurt içi hasıla*, aslında iktisadi değişken olarak tanımlansa da belediyelerin borçlanmalarını açıklayan yazında sosyoekonomik değişkenler arasında kullanılmıştır<sup>101</sup>. Bu doğrultuda “GSYH” şeklinde kısaltılarak kullanılan söz konusu değişken, analizde test edilen birinci sosyoekonomik değişken olmuştur. Kentlerin yaratılan gayri safi yurt içi hasıla verileri, TÜİK tarafından yayımlanan istatistikler kullanılarak elde edilmiştir. Söz konusu değişkene ilişkin istatistiklerde 2020 yılı verileri yayımlanmamıştır. Bu yılın dışında kalan altı yılın verileri eksiksiz olarak analize katılmıştır.

*Turizm kenti olup olmama*, aslında coğrafi bir nitelik olsa da belediyelerin borçlanmalarını açıklayan yazında sosyoekonomik ve demografik değişkenler arasında

---

<sup>101</sup> Bastida, Benito, Guillamon, a.g.m., ss. 492-495; Letelier, a.g.m., ss. 406-408.

kullanılmıştır<sup>102</sup>. Bu doğrultuda analizde “TK” kısaltması ile kullanılan söz konusu değişken, test edilen ikinci sosyoekonomik ve demografik değişken olarak ifade edilebilir. Söz konusu değişken kapsamında turistik özellikleri öne çıkan her kente “1” değeri, diğer kentlere de “0” değeri verilmiştir. Turistik kent denilince akla ilk olarak yaz ve kış turizminin olduğu kentler gelse de araştırma kapsamında tarih ve inanç turizminin yaygın olduğu kentlere de “1” değeri verilmiştir<sup>103</sup>.

*Ekonomik kriz*, iktisadi bir değişken olarak bilinse de yazından yola çıkarak sosyoekonomik değişkenlerden sonuncusu olarak tanımlanmıştır. Analizde “EK” kısaltması ile kullanılan söz konusu krizler, Türkiye’deki iktisadi ve mali yapının durumundan kaynaklanarak ortaya çıkmaktadır. Analizde dikkate alınan zaman aralığı boyunca Türkiye’de döviz fiyatlarının hızlı şekilde arttığı 2018 yılında yaşanan makroekonomik istikrarsızlığın büyükşehir belediyelerinin borç stoklarını etkileyip etkilemedikleri test edilmiştir. Bu kapsamda “EK2018” değişkenleri kullanılmıştır.

### ***3. Oluşturulan Modeller, Hipotezler ve Beklenen Etkiler***

Araştırma kapsamında altı farklı model tahmin edilmiştir. Söz konusu altı modelin ilkinde, büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici olduğu mali, politik, yönetsel, kurumsal ve hukuki, demografik ve sosyoekonomik değişkenlerin tümü kullanılmıştır. İlk modelde elde edilen bulgular dikkate alınarak borç stokunu açıklama açısından anlamsız olduğu tespit edilen değişkenler çıkarılarak ikinci model oluşturulmuştur. Geri kalan dört modelde de kukla değişken olarak belirlenen değişkenler ikinci modelde kullanılan değişkenlere katılmıştır. Bu doğrultuda üçüncü modelde 2014 seçim yılını izleyen iki yılın (2015 ve 2016) borç stoku üzerinde doğurduğu etkiler test edilmiştir. Dördüncü modelde 2019 seçimi öncesi iki yılın (2017 ve 2018) borç stokuna etkileri analiz edilmiştir. Beşinci modelde 2019 seçim yılı ile izleyen yılın (2020) büyükşehir belediyelerinin borç stokları üzerinde doğurduğu etkiler tahmin edilmiştir. Son olarak altıncı modelde de ekonomik krizin (2018) borç stokuna

<sup>102</sup> Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina, a.g.m., ss. 527-533.

<sup>103</sup> Büyükşehir belediyelerinden on sekiz tanesinin turistik kent niteliklerini taşıdığı düşünülmektedir. Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Konya, Mardin, Muğla, Trabzon, Şanlıurfa ve Van sözü edilen kentlerdir. Bu kentlerin seçilmesinde Türkiye’de ve dünyada yaygın olarak bilinen turistik özelliklerin, mekânların veya değerlerin var olup olmadığı dikkate alınmıştır. Antalya veya Muğla’nın yaz turizm bölgesi olarak bilinmesi, Hatay’da farklı medeniyetlerin tarihi ve kültürel değerlerinin bulunması veya Trabzon’da Sümela Manastırı’nın bulunması seçimde dikkate alınan özelliklere örnek olarak verilebilir.

etkileri analiz edilmiştir. Kukla değişkenlerin (ideoloji, politik kayırma, turizm kenti olma, politik bütçe teorisi ve ekonomik kriz) dışında kalan tüm değişkenler logaritması alınarak modellere katılmışlardır. Bu nedenle modellerin tam logaritmik oldukları belirtilebilir. Bu doğrultuda araştırma kapsamında test edilen ana model (Model-1) aşağıda yer almaktadır<sup>104</sup>:

$$\begin{aligned} \ln BS_{it} = & \beta_1 L. \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln \ddot{O}Z_{it} + \beta_4 \ln OD_{it} + \beta_5 \ln FH_{it} + \beta_6 \ln PH_{it} \\ & + \beta_7 \ln VH_{it} + \beta_8 \ln GBVP_{it} + \beta_9 \ddot{I}DEO_{it} + \beta_{10} PK_{it} + \beta_{11} \ln N_{it} \\ & + \beta_{12} \ln GSYH_{it} + \beta_{13} TK_{it} + u_{it} \end{aligned}$$

Modelde yer alan değişkenlerin altında yer alan “i” işareti yatay kesit boyutunu temsil edip toplamda 30 büyükşehir belediyesini içermektedir. Söz konusu işaretin yanında yer alan “t” işareti de zaman boyutunu temsil edip 2014-2020 zaman aralığını kapsamaktadır. Açıklanan iki değişkenden farklı olarak değişkenlerin başına yazılan “β” işareti de açıklayıcı değişkenlerde yaşanan değişimlerin açıklanan değişken (borç stoku) üzerinde doğurduğu etkileri sayısal olarak gösteren katsayıyı ifade etmektedir. Modelin sonunda yer alan “ $u_{it}$ ” de hata terimini temsil etmektedir.

Açıklanan değişken olarak kullanılan borç stoku ( $\ln BS_{it}$ ) oluşturulan modelin solunda yer almaktadır. Dinamik panel veri modellerinin başlıca özelliği gereği, söz konusu değişkenin gecikmeli değeri ( $L. \ln BS_{it-1}$ ) modelin sağında ilk açıklayıcı değişken olarak kullanılmıştır. Söz konusu değişkenin cari dönem borç stokunu artırması beklenmektedir. Ardından Model-1’de kullanılan diğer açıklayıcı değişkenler de sıralanmıştır. İzleyen paragraflarda yazına da atıfta bulunarak kullanılan açıklayıcı değişkenler ile borç stoku arasında beklenen etkilerin yönü açıklanmıştır.

Yatırım harcamalarının borçlanma ile finansmanına yönelik teorik çerçevenin yanında belediyelerin borçlanmalarının açıklayıcısı olan değişkenlerin belirlendiği yazın taramasından yola çıkarak söz konusu değişken ile borçlanma arasında anlamlı ve pozitif ilişkinin olduğu saptanmıştır. Bu doğrultuda araştırma kapsamında test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>1</sub>: Yatırım harcamaları borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

<sup>104</sup> Araştırma kapsamında oluşturulan diğer modellere Ek-1’de yer verilmesi tercih edilmiştir.

Değişkenlere ilişkin yazın taramasında öz gelirlerde yaşanan artışa bağlı olarak büyükşehir belediyelerin bütçe gelirlerinin artacağı ve böylece bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı belirtilmiştir. Öte yandan söz konusu artışın bütçe gelirlerine yansması ile belediyelerinin mali açıdan güçlenecekleri ve borçlanma olanaklarını genişletecekleri de ileri sürülmüştür. Bu yönüyle belediyelerin borçlanmalarının artabileceği de ifade edilmiştir. Nitekim açıklayıcı değişkenlere ilişkin yazın taraması sonucunda her iki sonuca da ulaşılabileceği tespit edilmiştir. Ancak Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kontrollerinde bulundurdukları öz gelirlerini artırarak borç stoklarını azaltacakları düşünülmektedir. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>2</sub>: Öz gelirler borç stokunu anlamlı ve negatif şekilde açıklar.*

Belediyelerin borçlanmalarını açıklayan değişkenlere ilişkin yazından yola çıkarak özellikle yatırım harcamalarının borçlanma ile finansmanının olabildiğince azaltılması için operasyonel fazla vermeleri gerektiği vurgulanmıştır. Böylece belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının da azalacağı düşünülmüştür. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>3</sub>: Operasyonel denge borç stokunu anlamlı ve negatif şekilde açıklar.*

Büyükşehir belediyelerinin katı harcama türleri arasında yer alan faiz harcamaları ile personel harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki büyüklüklerinin artmalarına bağlı olarak yöneticilerin mali araçları ayarlama olanaklarının sınırlandığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla yazında ele alınan söz konusu görüş dikkate alınarak her iki tür harcamanın artışından dolayı belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının da artacağı belirtilebilir. Bu doğrultuda araştırma kapsamında test edilecek hipotezler belirlenmiştir:

*H<sub>4</sub>: Faiz harcamaları borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

*H<sub>5</sub>: Personel harcamaları borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

Öz gelirlere benzer şekilde vergi gelirlerinin büyükşehir belediyelerinin borç stokları üzerinde iki farklı etki doğurabilecekleri ifade edilmiştir. İlk olarak vergi gelirlerinde yaşanan artışa bağlı olarak belediyelerin mali kapasitelerinin güçleneceğini ve bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı düşünülmüştür. Aksine vergi gelirlerinde yaşanan artışın toplam bütçe gelirlerine yansiyarak belediyelerin borçlanma olanaklarını genişleteceği ve böylece borç stoklarını da artırabileceği belirtilmiştir.

Ancak söz konusu araştırma kapsamında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin artması ile borç stoklarının azalacağı öngörülmüştür. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>6</sub>: Vergi gelirleri borç stokunu anlamlı ve negatif şekilde açıklar.*

Büyükşehir belediyelerinin başlıca gelir türü olan genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların da borç stokları üzerinde gelirlere ilişkin değişkenlerde sözü edilen iki farklı etkiyi doğurabileceği düşünülmektedir. Nitekim yazında da söz konusu etkilerin oluştuğuna yönelik bulgulara ulaşılmıştır. Ayrıca yöneticilerin aktarılan payları bir güvence olarak görerek gelir toplama gayretlerini azaltabilecekleri veya daha fazla harcamaya yönelebilecekleri ileri sürülmüştür. Her iki durumda da belediyelerin bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarının artacakları ifade edilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin merkezi idareye bağımlılıkları da dikkate alınarak araştırma kapsamında yöneticilerin yaklaşımlarından kaynaklı söz konusu iki etkinin oluşup oluşmadığı test edilmiştir. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>7</sub>: Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

Belediyelerin borçlanmalarının açıklayıcılarının saptanmasına yönelik yazında kullanılan başlıca politik değişkenlerden ideoloji de araştırma kapsamında analize katılmıştır. Söz konusu değişkene ilişkin sol veya sağ görüşlü siyasi partilerin bütçe açıklarına yol açtıkları tespit edilse de yazında hipotezin çoğunlukla sol görüşlü siyasi partiler üzerinden belirlendiği görülmektedir. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>8</sub>: Sağ görüşlü siyasi partilere kıyasla sol görüşlü partilerin neden oldukları borç stoku büyüklükleri daha fazladır.*

Politik kayırma kavramına ilişkin yazından yola çıkarak merkezi idare ile büyükşehir belediyesinin aynı siyasi parti tarafından yönetilmesinin de borçlanma üzerinde etki doğurabileceği ifade edilmiştir. Yazından yola çıkarak her iki idareyi yöneten siyasi partilerin aynı olması durumunda, belediyelerin yöneticilerinin seçim olasılıklarının artacağı ve böylece seçim öncesinde oluşması olası bütçe açıklarının

azalacağı ifade edilmiştir<sup>105</sup>. Ancak aynı partilerinin iktidarda bulunmasını söz konusu yöneticilerin bir güvence olarak düşünerek harcamalarını ve bütçe açıklarını artıracakları da belirtilebilir. Bu nedenle belediyelerin borçlanma ihtiyaçları da artabilir. Her iki etkinin oluşabileceği düşünülse de araştırma kapsamında yazın ile uyumlu şekilde hipotez belirlenmiştir. Bu doğrultuda test edilecek hipotez ifade edilebilir:

*H<sub>9</sub>: Merkezi idare ile farklı siyasi parti tarafından yönetilenlere kıyasla aynı siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir belediyelerinin borç stoku büyüklükleri daha fazladır.*

Belediyelerin borçlanmaları üzerinde oluşması olası demografik etkilerin saptanmasına yönelik kullanılan başlıca değişkenlerden biri de nüfustur. Söz konusu değişkenin belediyelerin borçlanmaları üzerinde iki farklı etki doğurduğu tespit edilmiştir. İlk olarak nüfus arttıkça gelir artışı olanaklı kılacak vergi tabanının genişleyeceği ve böylece söz konusu kentleri yöneten belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı belirtilebilir. Nitekim Türkiye’de genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan paylara ilişkin tutarların nüfus ölçütü dikkate alınarak belirlenmesi, nüfusu fazla olan kentlerin belediyelerinin gelirlerinin de daha fazla olacağını düşündürmektedir. Bu kapsamda gelirleri artan belediyelerin bütçe açıklarının ve borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı ileri sürülebilir. Ancak gelirlerinin daha fazla olmasının bir uzantısı olarak belediyelerin genişleyen borçlanma olanaklarının borçlarını artırabileceği de söylenebilir. Öte yandan farklı toplumsal kesimlerin taleplerini barındıran kalabalık nüfusun, büyükşehir belediyelerinin farklı türdeki harcamalarını, bütçe açıklarını ve borçlanma ihtiyaçlarını da artırabileceği ileri sürülebilir. İki farklı etkinin doğabileceği düşünülse de yazından yola çıkarak test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>10</sub>: Nüfus borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri ile yönetilen kentlerde özellikle sanayi, turizm ve diğer hizmetler sektörlerinin yoğunlaştıkları görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu kentlerin sağladıkları istihdam olanaklarına bağlı olarak göç aldıkları ve kalabalık nüfusa sahip oldukları bilinmektedir. Bu nedenle yazından da yola çıkarak söz konusu kentlerde özellikle altyapı yatırımları için gereken borçlanma ile finansmanın

---

<sup>105</sup> Prado-Lorenzo, Garcia-Sanchez, Cuadrado-Ballesteros, a.g.m., s. 749.

büyükşehir belediyelerinin borç stoklarını artırabileceği öngörülmüştür. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>11</sub>: Büyükşehir belediyeleri ile yönetilen kentlerin gayri safi yurt içi hasılları borç stokunu anlamlı ve pozitif şekilde açıklar.*

Özellikle yılın belirli dönemlerinde turistik kentlerin kalabalıklaşmalarına bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artan hizmet taleplerini karşılama açısından yetersiz kalacağı ve böylece belediyelerin ihtiyaç duydukları yeni gelir kaynaklarını borçlanarak elde edebilecekleri belirtilebilir. Ayrıca söz konusu kalabalıklaşmanın doğuracağı yatırım ihtiyaçlarının borçlanma ile finanse edilmesinin de borç stokunu artırıcı etkisi ortaya çıkabilir. Bu doğrultuda yazından da yola çıkarak analiz kapsamında test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>12</sub>: Turistik özellikler taşımayan kentlere kıyasla turistik kentleri yöneten büyükşehir belediyelerinin borç stoku büyüklükleri daha fazladır.*

Ana modelde kullanılan değişkenlerin yanında üçüncü modelden başlayarak seçim dönemlerinde yöneticilerin tutumları ile yaşanan makroekonomik istikrarsızlıkların belediyelerin borç stokları üzerinde doğurdukları etkiler de analiz edilmiştir. Daha önce sözü edilen teorik çerçeve de dikkate alınarak yöneticilerin seçim öncesi yıllarda mali araçları yeniden seçilme olasılıklarını güçlendirmeye yönelik kullandıkları ve böylece bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyaçlarını artırdıkları bilinmektedir. Aksine seçim yılları ile seçimi izleyen yıllarda söz konusu açıkları ve ihtiyaçları azaltmaya yönelik tutumları tercih ettikleri ifade edilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak 2014 yılında yapılan seçimi izleyen iki yıl, ardından 2019 seçimi öncesi iki yıl, seçim yılı ve son olarak 2019 seçimini izleyen yıl test edilmiştir. Bu doğrultuda test edilecek hipotezler belirlenmiştir:

*H<sub>13</sub>: 2014 yılında yapılan seçimi izleyen ilk yılda büyükşehir belediyelerinin borçları azalır.*

*H<sub>14</sub>: 2014 yılında yapılan seçimi izleyen ikinci yılda büyükşehir belediyelerinin borçları azalır.*

*H<sub>15</sub>: 2019 yılında yapılan seçim öncesi ilk yılda büyükşehir belediyelerinin borçları artar.*

*H<sub>16</sub>: 2019 yılında yapılan seçim öncesi ikinci yılda büyükşehir belediyelerinin borçları artar.*

*H<sub>17</sub>: 2019 seçim yılında büyükşehir belediyelerinin borçları azalır.*

*H<sub>18</sub>: 2019 yılında yapılan seçimi izleyen ilk yılda büyükşehir belediyelerinin borçları artar.*



Son olarak Türkiye’de 2018 yılında döviz fiyatlarının hızlı şekilde artması ile belirginleşen makroekonomik istikrarsızlığın gerek öz gelirlerini gerekse merkezi idareden aldıkları payları azaltarak veya harcamalarını artırarak büyükşehir belediyelerinin borç stokları üzerinde etki doğurup doğurmadıkları analiz edilmiştir. Bu doğrultuda test edilecek hipotez belirlenmiştir:

*H<sub>19</sub>: 2018 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz büyükşehir belediyelerinin borçlarını artırır.*

Oluşturulan modellerde kullanılan her bir değişkene ilişkin özet bilgilerin yanında söz konusu değişkenler ile araştırma kapsamında açıklanan değişken olarak belirlenen borç stoku arasında beklenen ilişkilerin yönü Tablo 15’te ifade edilmiştir.

**Tablo 15. Modellerde Kullanılan Değişkenlere İlişkin Bilgiler ve Beklenen Etkiler**

Kısaltma	Değişkenin Adı	İdare	Kaynak	Etki
<b>AÇIKLANAN DEĞİŞKEN</b>				
BS	Borç Stoku	Büyükşehir Belediyesi	YFR, KİDR	
<b>AÇIKLAYICI DEĞİŞKENLER</b>				
BS (L1)	Gecikmeli Borç Stoku Değeri	---	---	+
YH	Yatırım Harcamaları	Büyükşehir Belediyesi	YFR, KİDR	+
ÖZ	Öz Gelirler	Büyükşehir Belediyesi	YFR	-
OD	Operasyonel Denge	Büyükşehir Belediyesi	YFR	-
FH	Faiz Harcamaları	Büyükşehir Belediyesi	YFR	+
PH	Personel Harcamaları	Büyükşehir Belediyesi	YFR	+
VG	Vergi Gelirleri	Merkezi İdare	YFR	-
GBVP	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar	Merkezi İdare	YFR	+
İDEO	İdeoloji	Büyükşehir Belediyesi	PARTİ TÜZÜĞÜ	+
PK	Politik Kayırma	Merkezi İdare	YSK	+
N	Nüfus	Merkezi İdare	TÜİK	+
GSYH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla	Merkezi İdare	TÜİK	+
TK	Turistik Kent Olup Olmama	Merkezi idare	---	+
PBT2015	Politik Bütçe Teorisi	Büyükşehir Belediyesi	---	-
PBT2016	(2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri Sonrası İki Yıl)	Büyükşehir Belediyesi	---	-
PBT2017	Politik Bütçe Teorisi	Büyükşehir Belediyesi	---	+
PBT2018	(2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri Öncesi İki Yıl)	Büyükşehir Belediyesi	---	+
PBT2019	Politik Bütçe Teorisi	Büyükşehir Belediyesi	---	-
PBT2020	(2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri ve İzleyen Yıl)	Büyükşehir Belediyesi	---	-
EK2018	Ekonomik Kriz	Merkezi İdare	---	+

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

### **III. DEĞİŞKENLERE İLİŞKİN İSTATİSTİKLER VE ULAŞILAN BULGULARIN YORUMLANMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ**

Her bir modelde kullanılan değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistiklerin açıklandığı ve analiz kapsamında elde edilen bulguların yorumlandığı ilk alt başlığın ardından ikinci alt başlık da uluslararası ve ulusal yazında elde edilen sonuçlar ile araştırmada ulaşılan bulguları birlikte değerlendirmeye ayrılmıştır.

#### **A. TANIMLAYICI İSTATİSTİKLER VE ULAŞILAN BULGULAR**

İlk olarak değişkenlerin tanımlanmasına ilişkin istatistiklerin açıklanmasının ardından ikinci alt başlıkta yapılan analiz sonucunda elde edilen bulgular raporlanmıştır.

##### ***1. Modellerde Kullanılan Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler***

Elde edilen bulguların yorumlanmasından önce modellerde kullanılan değişkenleri tanımlayıcı istatistiklerin açıklanması da önemlidir. Çünkü söz konusu istatistikler ile değişkenlerin gözlem sayılarına, minimum ve maksimum değerlerine yönelik fikir edinilebilmektedir. Bu doğrultuda değişkenleri tanımlayıcı istatistiklere Tablo 16'da yer verilmiştir.

Analizin yapıldığı dönemde 2020 yılı verileri yayımlanmadığı için 180 gözlem sayısı bulunan gayri safi yurt içi hasıla değişkeninin dışında kalan değişkenlerin tamamında 210 gözlem sayısı vardır. Politik konjonktür ile ekonomik krizin borçlanma üzerindeki etkilerini ölçen kukla değişkenlerin ortalama, standart sapma, minimum ve maksimum değerleri aynıdır. Söz konusu değişkenler dışında kalan her bir değişkende en büyük (maksimum) değerlerin yılları farklı olsa da İstanbul'da görüldüğü saptanmıştır. Borç stoku, faiz harcamaları, personel harcamaları, vergi gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar değişkenlerinde 2020 yılında, öz gelirler, nüfus ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenlerinde 2019 yılında, yatırım harcamaları ve operasyonel denge değişkenlerinde de 2018 yılında en büyük değere ulaşılmıştır. En büyük değerlerin aksine değişkenlerin en küçük (minimum) değerleri gerçekleştikleri yıllar ile belediyeler açısından farklılaşmaktadır. Belediyelerin en küçük borç stoku değeri 2015 yılında Muğla'da, yatırım harcamalarının ve öz gelirlerin 2014 yılında Mardin'de, operasyonel dengenin 2020 yılında Mersin'de gerçekleşmiştir. Van Büyükşehir Belediyesi'nin 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin faaliyet raporlarında faiz

harcamaları sıfır olarak gösterilmiştir. Bu nedenle en küçük değerin sıfır olduğu belirtilebilir. Personel harcamalarının ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların en küçük değeri 2014 yılında Tekirdağ'da, vergi gelirlerinin ve nüfusun 2014 yılında Ordu'da ve gayri safi yurt içi hasılanın da 2014 yılında Van'da gerçekleştiği saptanmıştır.

**Tablo 16. Değişkenlere İlişkin Tanımlayıcı İstatistikler**

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Minimum	Maksimum
<b>BS (TL)</b>	210	2085811745	4515729866	29703187	43402795785
<b>YH (TL)</b>	210	697124165	1614678895	3526133	12355109458
<b>ÖZ (TL)</b>	210	268701908	683077893	1113419	5311970379
<b>OD (TL)</b>	210	623736478	1393683631	-289293631	9227592330
<b>FH (TL)</b>	210	75941046	109075337	0	969109570
<b>PH (TL)</b>	210	147180525	209285592	7860659	1574176878
<b>VG (TL)</b>	210	20897880	27419247	995678	151497918
<b>GBVP (TL)</b>	210	1237744809	2261257632	15329581	17952536976
<b>İDEO</b>	210	.347619	.4773522	0	1
<b>PK</b>	210	.5809524	.4945822	0	1
<b>N (KİŞİ)</b>	210	2089557	2614742	724268	15519267
<b>GSYH (TL)</b>	180	41018588	82376629	5872361	500887959
<b>TK</b>	210	.6	.4910686	0	1
<b>PBT2015</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>PBT2016</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>PBT2017</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>PBT2018</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>PBT2019</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>PBT2020</b>	210	.1428571	.3507633	0	1
<b>EK2018</b>	210	.1428571	.3507633	0	1

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tanımlayıcı istatistiklerin yanında her bir modelde kullanılan değişkenlerin aralarındaki ilişkilerin korelasyon matrisi kullanılarak raporlanması da önemlidir. Matris çerçevesinde elde edilen katsayılar  $-1 < r < 1$  arasında bir değer almaktadırlar. Söz konusu değerin 0'a yaklaşması değişkenler arasında doğrusal ilişkinin zayıfladığını veya bulunmadığını, -1'e yaklaşması ters yönlü ve 1'e yaklaşması da aynı yönde ilişkiyi göstermektedir<sup>106</sup>. Bu doğrultuda yalnızca Model-1'de kullanılan değişkenlere ilişkin korelasyon katsayıları Tablo 17 aracılığıyla izlenebilir. Diğer modellerde kullanılan değişkenlerin aralarındaki korelasyon katsayılarına ilişkin tablolar Ek-1'de yer almaktadır.

<sup>106</sup> Erdal E. Kızılırmak, *Yenilenebilir Enerji ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Dinamik Panel Veri Analizi*, (Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021, s. 121.

**Tablo 17. Model-1’de Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi**

	<b>lnBS</b>	<b>lnYH</b>	<b>lnÖZ</b>	<b>lnOD</b>	<b>lnFH</b>	<b>lnPH</b>	<b>lnVG</b>	<b>lnGBVP</b>	<b>İDEO</b>	<b>PK</b>	<b>lnN</b>	<b>lnGSYH</b>	<b>TK</b>
<b>lnBS</b>	1.0000												
<b>lnYH</b>	0.7868	1.0000											
<b>lnÖZ</b>	0.8018	0.8447	1.0000										
<b>lnOD</b>	0.6592	0.8285	0.7714	1.0000									
<b>lnFH</b>	0.1531	0.0789	0.0808	-0.0139	1.0000								
<b>lnPH</b>	-0.3997	-0.2988	-0.3277	-0.2795	-0.1826	1.0000							
<b>lnVG</b>	0.6893	0.7273	0.7408	0.7015	0.0275	-0.3636	1.0000						
<b>lnGBVP</b>	0.7805	0.8704	0.8007	0.8974	-0.0074	-0.4045	0.8072	1.0000					
<b>İDEO</b>	-0.3811	-0.2604	-0.4112	-0.0673	-0.1860	0.1210	-0.2433	-0.0853	1.0000				
<b>PK</b>	0.3679	0.2465	0.4004	0.1203	0.1615	-0.0762	0.1951	0.0845	-0.8619	1.0000			
<b>lnN</b>	0.6713	0.7748	0.7569	0.8123	0.0096	-0.3936	0.8065	0.8876	-0.1063	0.0844	1.0000		
<b>lnGSYH</b>	0.3489	0.2018	0.1057	0.1330	-0.0604	-0.1838	0.0708	0.2206	0.0580	-0.1113	0.1354	1.0000	
<b>TK</b>	0.1016	0.1590	0.1635	0.2598	-0.0927	-0.1643	0.1803	0.2238	0.2338	-0.0471	0.2431	-0.0181	1.0000

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 17’de her bir değişkenin kendisi ile ilişkisini gösteren katsayının 1.0000 olduğu görülmektedir. Açıklanan değişken ile açıklayıcı değişkenler arasındaki ilişkiler ilk sütundan görülebilir. Söz konusu sütundan yola çıkararak borç stoku ile açıklayıcı değişkenler arasında çoğunlukla pozitif yönlü ilişkilerin olduğu söylenebilir. z gelirler ile borç stoku arasındaki ilişkiyi gösteren katsayının büyüklüğü sözü edilen sütunda ilk sırada gelmektedir. Yatırım harcamaları ile borç stoku ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile borç stoku aralarındaki katsayılar da büyüklükleri açısından ilk sırayı takip etmektedirler. Pozitif yönlü ilişkiye sahip olup en küçük katsayı büyüklüğü de turistik kent olma ile borç stoku arasındadır. Öte yandan personel harcamaları ve ideoloji değişkenlerinin borç stoku ile ters yönlü ilişkiye sahip oldukları da tablodan tespit edilebilir. Diğer açıklayıcı değişkenlerin aralarında bulunan ilişkilerinin yönleri ile katsayılarının büyüklükleri tablodan izlenebilir.

## ***2. Bulguların Yorumlanması***

Büyükşehir belediyelerinin borç stoklarını açıklayan değişkenlerin belirlenmesine yönelik yapılan analiz kapsamında elde edilen bulgular Tablo 18’de gösterilmiştir. Ayrıca söz konusu tablonun alt kısmında dinamik panel veri analizlerinde dikkat edilmesi gereken testlerin sonuçlarına da yer verilmiştir. Değişkenlerin anlamlı olup olmadıklarının da ötesinde sözü geçen testlerde beklenen sonuçların elde edilmesi önemlidir. Bu nedenle ilk olarak belirtilen testler kapsamında ulaşılan sonuçlar yorumlanmıştır. Ardından değişkenlerin anlamlı olup olmadıklarına ve söz konusu belediyelerin borç stokları üzerinde doğurdıkları etkilere yönelik açıklamalar yapılmıştır.

**Tablo 18. Sistem GMM Tahmin Sonuçları**

Değişkenler ve Testler	Sistem GMM					
	Model-1	Model-2	Model-3	Model-4	Model-5	Model-6
<b>lnBS (L1)</b>	.6100834 (.12467) [0.000]*	.6453733 (.0898942) [0.000]*	.5457513 (.1196797) [0.000]*	.6808103 (.0900299) [0.000]*	.629711 (.1951377) [0.001]**	.619659 (.0772321) [0.000]*
<b>lnYH</b>	.2890663 (.0788061) [0.000]*	.3087693 (.0727198) [0.000]*	.2695745 (.0870668) [0.002]**	.3188276 (.0559898) [0.000]*	.2501427 (.0974579) [0.010]***	.2927684 (.0729705) [0.000]*
<b>lnÖZ</b>	.042895 (.061145) [0.483]	---	---	---	---	---
<b>lnOD</b>	-.2134911 (.0703825) [0.002]**	-.1909492 (.0515704) [0.000]*	-.2478422 (.0711563) [0.000]*	-.2234065 (.0362527) [0.000]*	-.2031387 (.0973829) [0.037]***	-.1779647 (.0448255) [0.000]*
<b>lnFH</b>	.0344553 (.0149432) [0.021]***	.0297377 (.0130702) [0.023]***	.0327864 (.0155908) [0.035]***	.0263401 (.0163101) [0.106]	.0335947 (.0235111) [0.153]	.033285 (.0140496) [0.018]***
<b>lnPH</b>	.0143944 (.0198989) [0.469]	---	---	---	---	---
<b>lnVG</b>	.0279969 (.0581645) [0.630]	---	---	---	---	---
<b>lnGBVP</b>	.4622025 (.2244972) [0.040]***	.4241149 (.1923519) [0.027]***	.6117954 (.2382998) [0.010]***	.4072872 (.1910902) [0.033]***	.5314607 (.3020617) [0.079]***	.448845 (.1738457) [0.010]***
<b>İDEO</b>	-.24389998 (.0778885) [0.002]**	-.2543904 (.0941559) [0.007]**	-.4458219 (.1293057) [0.001]**	-.1938281 (.1019274) [0.057]****	-.2864663 (.1596457) [0.073]****	-.2425061 (.0925069) [0.009]**
<b>PK</b>	.0084356 (.1057111) [0.936]	---	---	---	---	---
<b>lnN</b>	-.3372572 (.1510867) [0.026]***	-.2910607 (.1067599) [0.006]**	-.294872 (.1443103) [0.041]***	-.2861503 (.1098803) [0.009]**	-.3231741 (.1727276) [0.061]****	-.2855025 (.1082481) [0.008]**
<b>lnGSYH</b>	.1322299 (.0465612) [0.005]**	.1129321 (.0285688) [0.000]*	.1559981 (.0467666) [0.001]**	.1080541 (.0403798) [0.007]**	.1228943 (.0471651) [0.009]**	.1143632 (.0312041) [0.000]*
<b>TK</b>	.1378989 (.0617999) [0.026]***	.1329051 (.0573612) [0.021]***	.1723185 (.0762491) [0.024]***	.0932705 (.0512413) [0.069]****	.0748384 (.0782783) [0.339]	.1117974 (.0625356) [0.074]****
<b>PBT2015</b>	---	---	-.1054483 (.0628504) [0.093]****	---	---	---
<b>PBT2016</b>	---	---	-.071711 (.040351) [0.076]****	---	---	---
<b>PBT2017</b>	---	---	---	.1024437 (.03122) [0.001]**	---	---
<b>PBT2018</b>	---	---	---	-.0072699 (.0317363) [0.819]	---	---
<b>PBT2019</b>	---	---	---	---	-.0392356 (.0966391) [0.685]	---
<b>EK2018</b>	---	---	---	---	---	-.0159473 (.0329289) [0.628]

<b>AR(1)</b>	0.064	0.052	0.074	0.079	0.101	0.057
<b>AR(2)</b>	0.386	0.529	0.264	0.622	0.549	0.549
<b>Sargan Testi</b>	0.220	0.215	0.497	0.916	0.204	0.261
<b>Dirençli Hansen Testi</b>	0.440	0.402	0.243	0.646	0.009	0.272
<b>Fark Hansen Testleri</b>	0.358	0.317	0.141	0.932	0.010	0.162
	0.468	0.479	0.979	0.152	0.140	0.914
<b>Gözlem Sayısı</b>	144	144	144	144	144	144
<b>Yatay Kesit Sayısı</b>	30	30	30	30	30	30
<b>Araç Değişken Sayısı</b>	17	13	15	15	14	14

**Not:** Değişkenlerin karşılarında yazan değerlerden ilki katsayıları, parantezlerde yer alan değerler düzeltilmiş standart hataları ve köşeli parantezlerde yer alan değerler de söz konusu değişkenlerin anlamlı olup olmadıklarını gösteren olasılık değerlerini (p değeri) ifade etmektedir. Öte yandan olasılık değerlerinin yanlarında değişkenlerin anlamlılık düzeylerini yansıtan “\*” işareti kullanılmıştır. Söz konusu işaretin “\*” şeklinde kullanılması değişkenin %01 (binde bir), “\*\*” şeklinde kullanılması %1 ve “\*\*\*” şeklinde kullanılması da %5 düzeyinde anlamlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca %90 güven aralığı (%10 anlamlılık düzeyi) bazı çalışmalarda kullanılmakta iken bazılarında da kabul edilmemektedir. Bu çalışmada kabul edilmemesi tercih edilse de %10 anlamlılık düzeyini ifade etmeye yönelik “\*\*\*\*\*” işareti kullanılmıştır. Ancak söz konusu değişkenler anlamsız olarak yorumlanmıştır. Ayrıca oluşturulan modeller Roodman (2009) tarafından geliştirilen “xtabond2” kodu ve Stata 17 programı kullanılarak tahmin edilmiştir. Modellerde ortogonal sapmalar dönüşümü uygulandığı için sabit kullanılmamıştır. Bu şekilde yazından da yola çıkarak sonuçların daha sapmasız olacağı düşünülmüştür.

Tablonun alt kısmında oluşturulan modellerde otokorelasyon sorunlarının bulunup bulunmadığını ve kullanılan araç değişkenlerin geçerli olup olmadıklarını gösteren testlerin sonuçlarına yer verilmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak Arellano ve Bond Testi ile modellerde otokorelasyon sorunlarının bulunup bulunmadığını raporlayan (AR(1) ve AR(2)) sonuçları incelenebilir. Oluşturulan modellerde özellikle ikinci mertebeden otokorelasyon sorununun (AR(2)) olmaması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile “*Otokorelasyon yoktur.*” şeklinde belirlenen  $H_0$  hipotezinin reddedilmemesi beklenmektedir. Nitekim oluşturulan altı modelde de AR(2) p değerlerinin 0.05’ten büyük olduğu görülmektedir. Bu bağlamda  $H_0$  hipotezi reddedilemediği için modellerde otokorelasyon sorununun bulunmadığı tespit edilmiştir. Öte yandan tablonun alt kısmında kullanılan araç değişkenlerin geçerli olup olmadıklarını gösteren Sargan ve Dirençli Hansen Testleri’ne ilişkin değerlere de yer verilmiştir. Söz konusu testlerden elde edilen değerlerin 0.05’ten büyük olmaları gerekmektedir. Böylece “*Aşırı tanımlama kısıtlamaları geçerlidir.*” şeklinde belirlenen  $H_0$  hipotezinin reddedilmemesi beklenmektedir. Nitekim testlerden elde edilen değerlerin neredeyse tamamının<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Yalnızca beşinci modelde Dirençli Hansen Testi’nde elde edilen değer (0.009) 0.05’ten küçük olmasından dolayı  $H_0$  hipotezinin reddedildiği ve kullanılan araç değişkenlerin geçerli olmadığı

0.05'ten büyük olduğu ve böylece  $H_0$  hipotezinin reddedilemediği görülmektedir. Bu doğrultuda modellerde kullanılan araç değişkenlerin geçerli oldukları belirtilebilir.

Dinamik panel veri modellerinde dikkate alınması gereken testlere ilişkin sonuçların yorumlanmasının ardından tablonun son üç satırında yer alan sayılara yönelik açıklamaların yapılmasının da gerekli olduğu düşünülmüştür. İlk olarak tabloda raporlanan altı modelde de 210 olması gereken gözlem sayısının 144'e düştüğü görülmektedir. Söz konusu düşüşün, Sistem GMM'de fark alınması ve veri setinin dengesiz panel niteliği taşıması ile ilişkili olduğu belirtilebilir. Oluşturulan modellerde yatay kesit sayısında bir değişim olmamıştır. Her bir modelde kullanılan araç değişken sayısının yatay kesit sayısını aşmaması da sapmasız ve tutarlı sonuçların elde edilmesine yönelik koşulun sağlandığını göstermektedir.

Otokorelasyon, dışsallık ve araç değişken sayısına ilişkin koşulların sağlandığının tespit edilmesinin ardından oluşturulan modellerde ulaşılan bulguların yorumlanmasına başlanabilir<sup>108</sup>. İlk olarak yazından da yola çıkarak Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin borç stoklarını açıklayabilecekleri düşünülen değişkenlerin yer aldığı Model-1 ile başlanmıştır. Söz konusu model kapsamında borç stokunun gecikmeli değeri (cari yıldan bir önceki dönem) ile cari dönem değeri arasında %01 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki olduğu tespit edilmiştir. Gecikmeli borç stokunda yaşanan %1'lik artış büyükşehir belediyelerinin cari dönem borç stokunda yaklaşık %0.61 düzeyinde artışa neden olmaktadır. Yatırım harcamaları, öz gelirler, operasyonel denge, faiz harcamaları ve personel harcamaları söz konusu modelde büyükşehir belediyelerinin belirleyici olduğu mali değişkenler arasında yer almaktadır. İki değişken (öz gelirler ve personel harcamaları) dışında kalan üç değişkenin borç stokunu açıkladıkları sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu üç değişkenden yatırım harcamaları ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ve pozitif, operasyonel denge ile borç stoku arasında %1 düzeyinde anlamlı ve negatif, faiz harcamaları ile borç stoku arasında da %5 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki saptanmıştır. Yatırım harcamalarında yaşanan

---

görülmektedir. Dinamik panel veri modellerinin varsayımlarından biri sağlanamadığı için söz konusu modelin yorumlanmaması tercih edilmiştir. Nitekim söz konusu varsayım sağlansa da seçim yılını temsil eden PBT2019 değişkeni ile borç stoku arasında anlamlı ilişki saptanamamıştır. Ayrıca seçimin yapıldığı yılı izleyen PBT2020 yılı da oluşan doğrusallık nedeniyle modelden düşerek tahmin edilememiştir.

<sup>108</sup> Elde edilen bulguların kısa dönemli etkileri gösterdiğini belirtmek gerekir. Araştırmanın kısıtları nedeniyle zaman aralığı genişletilememiştir. Ancak ilerleyen yıllarda elde edilecek verilere bağlı olarak uzun dönemli etkiler de test edilebilir.



%1'lik artış büyükşehir belediyelerinin borç stokunda yaklaşık %0.29, faiz harcamalarında aynı oranda yaşanan artış da borç stokunda yaklaşık %0.03 düzeyinde artışa yol açmıştır. Aksine operasyonel dengede (fazla) yaşanan %1'lik artışa bağlı olarak borç stoku yaklaşık %0.21 düzeyinde azalmıştır. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin kontrolünde olup politik nitelik taşıyan tek değişken de Model-1 kapsamında test edilmiştir. Söz konusu değişken belediyeleri yöneten siyasi partilerin ideolojileri olup borç stoku ile arasında %1 düzeyinde anlamlı ve negatif ilişki tespit edilmiştir. İdeoloji değişkeni ile borç stoku arasında saptanan negatif yönlü ilişki, yazın ile uyumlu şekilde belirlenen hipotezin aksine Türkiye'de sağ görüşlü siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir belediyelerinin daha fazla borçlu olduklarını göstermektedir. Nitekim sağ görüşlü belediyelerin borç stoklarının yaklaşık %0.24 daha fazla oldukları tespit edilmiştir. Modele büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları değişkenlerin yanında, merkezi idarenin kontrolünde bulunan değişkenler de katılmıştır. Söz konusu belediyelerin mali özerkliklerini ve merkezi idareye bağımlılıklarını temsil eden vergi gelirleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar merkezi idarenin belirleyici olduğu kurumsal ve hukuki değişkenlerdendir. Bu iki değişkenden vergi gelirleri ile borç stoku arasında anlamlı bir ilişki bulunmadığı, aksine genel bütçeden aktarılan paylar ile borç stoku arasında %5 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki olduğu saptanmıştır. Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda yaşanan %1'lik artış borç stokunda yaklaşık %0.46 düzeyinde artışa neden olmaktadır. Model-1'de merkezi idarenin belirleyici olduğu tek politik değişken olan politik kayırma ile borç stoku arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Son olarak söz konusu modelde merkezi idarenin kontrolünde bulunan tek demografik ve iki sosyoekonomik değişken test edilmiştir. Bu değişkenlerden nüfus ile borç stoku arasında %5 düzeyinde anlamlı ve negatif, aksine GSYH ile borç stoku arasında %1 düzeyinde ve turistik bölge olma ile borç stoku arasında %5 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki tespit edilmiştir. Bu doğrultuda nüfusta yaşanan %1'lik artış borç stokunda yaklaşık %0.31 düzeyinde azalışa, GSYH'de yaşanan %1'lik artış da borç stokunda yaklaşık %0.13 oranında artışa neden olmaktadır. Ayrıca turistik bölge olarak kabul edilen belediyelerde borç stokunun yaklaşık %0.13 oranında daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

İlkinde benzer şekilde Model-2'de de sözü edilen üç koşulun sağlandığı görülmektedir. İlk modelin anlamsız çıkan değişkenlerden arındırılması ile Model-2

oluşturulmuştur. Böylece ilk modelde anlamlı çıkan değişkenlere ilişkin daha sağlıklı anlamlılık değerleri ve katsayılar elde edileceği düşünülmüştür. Nitekim söz konusu düşüncenin analiz bulgularına yansıdığı görülebilir. Bu doğrultuda gecikmeli değer, yatırım harcamaları ve gayri safi yurt içi hasılanın borç stoku ile %01 düzeyinde anlamlı ve pozitif, operasyonel denge değişkeninin de %01 düzeyinde anlamlı ve negatif ilişkiye sahip oldukları saptanmıştır. Geri kalan değişkenlerden siyasi parti ideolojileri ile nüfus değişkenlerinin %1 düzeyinde anlamlı ve negatif oldukları tespit edilmiştir. Modelde kullanılan faiz harcamaları, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve turistik kent olma değişkenleri ile borç stoku arasında %5 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Gecikmeli borç stokunda yaşanan %1'lik artış büyükşehir belediyelerinin cari dönem borç stokunda yaklaşık %0.64 düzeyinde artışa neden olmaktadır. Yatırım harcamalarının %1 artmasına bağlı olarak borç stoku yaklaşık %0.30 düzeyinde artmaktadır. Gayri safi yurt içi hasılda aynı oranda yaşanan artış da borç stokunu yaklaşık %0.11 düzeyinde artırmaktadır. Aksine operasyonel dengedeki %1'lik iyileşme borç stokunu yaklaşık %0.19 düzeyinde azaltmaktadır. Ayrıca sağ görüşlü siyasi partiler tarafından yönetilen belediyelerin borçlarının yaklaşık %0.25 düzeyinde daha fazla olduğu saptanmıştır. Nüfusun %1 azalmasına bağlı olarak borç stoku yaklaşık %0.29 düzeyinde azalmaktadır. Öte yandan faiz harcamalarında yaşanan %1'lik artış borç stokunu yaklaşık %0.03 düzeyinde artırmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardaki %1'lik artışın da borç stokunu yaklaşık %0.42 artırdığı tespit edilmiştir. Turistik bölge olarak kabul edilen kentlerde de borç stoku yaklaşık %0.13 oranında daha fazladır.

Model-3'te ikinci modelde kullanılan değişkenlere ek olarak büyükşehir belediyelerinde politik bütçe teorisinin varlığını test eden değişkenlerden ikisi kullanılmıştır. Ele alınan dönemin başında yapılan seçimi (2014) izleyen iki yılda yöneticilerin borç stokunu artırıp artırmadıkları test edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda beklenti ile uyumlu şekilde yöneticilerin seçimi izleyen yıllarda borç stokunu azalttıkları tespit edilse de söz konusu değişkenlerin anlamlı olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan ikinci modelde kullanılan değişkenlerin tümünün anlamlılıklarını sürdürdükleri görülmektedir. Sözü edilen değişkenlerin borç stoku üzerinde doğrudukları etkilerin yönlerinde bir değişiklik olmasa da anlamlılık düzeyleri ile katsayılarında değişim olmuştur. Gecikmeli değer ile operasyonel denge %01

düzeyinde, ideoloji %1 düzeyinde, faiz harcamaları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve turistik kent olma değişkenleri de %5 düzeyinde anlamlılıklarını sürdürmüşlerdir. Model-3'te yatırım harcamaları ile gayri safi yurt içi hasılanın %1 düzeyinde anlamlılığa sahip oldukları saptanmıştır. Nüfus değişkeninin de %5 düzeyinde anlamlı olduğu tespit edilmiştir. Gecikmeli borç stokunda yaşanan %1'lik artış cari borç stokunu %0.54 düzeyinde artırmaktadır. Büyükşehir belediyelerin borç stokunun yatırım harcamalarında yaşanan %1'lik artışa bağlı olarak yaklaşık %0.26 düzeyinde, faiz harcamalarındaki artışa bağlı olarak yaklaşık %0.03 düzeyinde, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarında yaşanan artışa bağlı olarak yaklaşık %0.61 düzeyinde ve gayri safi yurt içi hasılda yaşanan artışa bağlı olarak da yaklaşık %0.15 düzeyinde arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca operasyonel fazlanın %1 artmasına bağlı olarak borç stokunun yaklaşık %0.24 düzeyinde, nüfusun %1 artmasına bağlı olarak da %0.29 düzeyinde azaldığı saptanmıştır. Son olarak sağ görüşlü siyasi partiler ile yönetilen büyükşehir belediyelerin yaklaşık %0.44 düzeyinde, turistik bölge olan kentlerin de yaklaşık %0.17 düzeyinde daha fazla borç stoklarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Model-4'te politik bütçe teorisi ile uyumlu şekilde 2019 seçimi öncesinde yöneticilerin borç stokunu artırıp artırmadıkları test edilmiştir. Bu doğrultuda 2017 ve 2018 yılları modele katılmıştır. Yapılan analiz sonucunda elde edilen bulgular, seçimden iki yıl önce büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının artırıldığı yönündedir. Nitekim seçimden iki yıl öncesini temsil eden PBT2017 değişkeni ile borç stoku arasında %1 düzeyinde anlamlı ve pozitif ilişki tespit edilmiştir. Söz konusu değişkene ilişkin katsayı da 0.1024437 olarak belirlenmiştir. Aksine seçimden bir yıl öncesini temsil eden PBT2018 değişkeni ile borç stoku arasında anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Modelde kullanılan diğer değişkenlerden gecikmeli değer, yatırım harcamaları ve operasyonel denge ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ilişki saptanmıştır. Ayrıca %1 anlamlılık düzeyinde nüfus ile borç stoku arasında negatif, gayri safi yurt içi hasıla ile borç stoku arasında da pozitif ilişki tespit edilmiştir. Öte yandan %5 düzeyinde anlamlılık yalnızca genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile borç stoku arasında vardır. Aksine geri kalan değişkenler borç stokunu açıklama açısından anlamlılıklarını yitirmişlerdir.

Daha önce de belirtildiği üzere Model-5'te istenen koşullardan birinin sağlanamaması nedeniyle yorumlanmaması tercih edilerek doğrudan Model-6'nın sonuçlarının raporlanmasına geçilmiştir. Bu modelde de Türkiye'de 2018 yılında döviz kurlarının hızlı şekilde artmasına bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik krizin borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadığını test eden EK2018 değişkeni kullanılmıştır. Söz konusu değişken ile borç stoku arasında anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Modelde kullanılan diğer değişkenlerden gecikmeli değer, yatırım harcamaları, operasyonel denge ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenleri ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ilişki saptanmıştır. Ayrıca ideoloji ve nüfus değişkenleri ile borç stoku arasında %1 düzeyinde, faiz harcamaları ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile borç stoku arasında da %5 düzeyinde anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Söz konusu değişkenlerin işaretlerinde değişim yaşanmamıştır. Ancak turistik kent olma ile borç stoku arasında anlamlı ilişki tespit edilememiştir.

Oluşturulan modeller kapsamında elde edilen bulgular, borç stokunu büyükşehir belediyeleri ile merkezi idarenin belirleyici olduğu değişkenlerin dengeli şekilde etkiledikleri ifade edilebilir. Söz konusu tespitin özellikle ilk iki model üzerinden yapıldığı belirtilebilir. İlk modelde gecikmeli değer dışında kalan 12 değişkenden 8'inin anlamlı olduğu saptanmıştır. Söz konusu değişkenlerin yarısının (yatırım harcamaları, operasyonel denge, faiz harcamaları ve ideoloji) büyükşehir belediyelerinin, diğer yarısının (genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, nüfus, gayri safi yurt içi hasıla ve turistik kent olma) da merkezi idarenin kontrolünde oldukları bilinmektedir. Model-3'te ana modelde kullanılan değişkenler anlamlılıklarını sürdürdükleri ve eklenen değişkenler de anlamsız oldukları için sözü edilen denge değişmemiştir. Ancak Model-4'te eklenen değişkenler ile birlikte ana modelde kullanılan bazı değişkenler anlamlılıklarını yitirmişlerdir. Bu doğrultuda söz konusu modelde büyükşehir belediyeleri ile merkezi idarenin belirleyici oldukları anlamlı değişken sayısı ayrı ayrı 3'e gerilemiştir. Model-6'da büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları anlamlı değişkenlerin sayısı aynı kalsa (4) da merkezi idarenin belirleyici olduğu anlamlı değişkenler 3'e gerilemiştir. Dolayısıyla ana modelde ulaşılan dengeli sonuçların eklenen değişkenler ile oluşturulan modellerde de sürdüğü belirtilebilir.

Oluşturulan modellerde test edilen hipotezlerin anlamlı olup olmadıklarına ilişkin elde edilen sonuçlar Tablo 19’da gösterilmiştir.

**Tablo 19. Hipotez Gerçekleşme Sonuçları**

Hipotez Numarası	Hipotez	Modeller											
		1		2		3		4		5		6	
		K	R	K	R	K	R	K	R	K	R	K	R
Büyükşehir Belediyelerinin Belirleyici Oldukları	H <sub>1</sub>	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
	H <sub>2</sub>		×										
	H <sub>3</sub>	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
	H <sub>4</sub>	✓		✓		✓		×		×		✓	
	H <sub>5</sub>		×										
	H <sub>8</sub>	✓		✓		✓		×		×		✓	
	H <sub>13</sub>						×						
	H <sub>14</sub>						×						
	H <sub>15</sub>							×					
	H <sub>16</sub>							×					
	H <sub>17</sub>									×			
Merkezi İdarenin Belirleyici Olduğu	H <sub>6</sub>		×										
	H <sub>7</sub>	✓		✓		✓		✓		×		✓	
	H <sub>9</sub>		×										
	H <sub>10</sub>	✓		✓		✓		✓		×		✓	
	H <sub>11</sub>	✓		✓		✓		✓		✓		✓	
	H <sub>12</sub>	✓		✓		✓		×		×		×	
	H <sub>19</sub>												×

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

**K:** Kabul, **R:** Red

## **B. YAZIN İLE KARŞILAŞTIRMALI ŞEKİLDE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Oluşturulan modeller kapsamında elde edilen bulguların belirlenen hipotezler ve yazında ulaşılan sonuçlar ile uyumlu olup olmadıklarının değerlendirilmesi önemlidir. Böylece özellikle uluslararası yazında mahalli idarelerin veya belediyelerin borçlanmaları üzerinde etki doğuran faktörlerin Türkiye’de geçerli olup olmadıkları tespit edilebilecektir. Bu doğrultuda ilk olarak dinamik panel veri modellerinin kullanıldığı her bir araştırmada borçlanmaya ilişkin gecikmeli değerlerin cari dönem borcunu pozitif yönde etkilediği ifade edilebilir. Aslında gecikmeli değerlerin kendisini etkilemesinden dolayı söz konusu modellerde elde edilen bulguların olağan nitelikte oldukları belirtilebilir.

Gecikmeli değerlerin borç stoku üzerinde yarattığı etkilerin değerlendirilmesinin ardından diğer açıklayıcı değişkenler ele alınabilir. Bu kapsamda ilk olarak büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları, sonrasında da merkezi idarenin kontrolünde bulunan değişkenler değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları değişkenlerden yatırım harcamaları ile değerlendirmeye başlanmıştır. Araştırma kapsamında test edilen hipotez ile uyumlu şekilde yatırım harcamaları ile borç stoku arasında anlamlı ve pozitif ilişki tespit edilmiştir. Söz konusu bulgunun, yazında yapılan ampirik çalışmalar kapsamında elde edilen sonuçlar ile örtüştüğü belirtilebilir. Aslında değişkenin kullanıldığı çalışmaların neredeyse tamamında pozitif ve anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Derycke ve Gilbert (1985), Ellis ve Schansberg (1999), Benito ve Bastida (2004), Cabases, Pascual ve Valles (2007), Balaguer-Coll, Prior ve Tortosa-Ausina (2016) ve Liu, Moldogaziev ve Mikesell (2017) söz konusu çalışmalara örnek olarak sıralanabilir. Dolayısıyla Swianiewicz (2004) tarafından yapılan teorik açıklamalardan yola çıkarak Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yatırımlarının maliyetlerinin tümünün bütçe harcamaları ile finanse edilmesinin rasyonel olmadığı, söz konusu maliyetleri nesiller arasında dağıtmak ve olası refah kaybının oluşmasını engellemek için hızlıca tamamlanmak istendiği belirtilebilir.

Büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları değişkenler arasında bulunup değerlendirmesi yapılan ikinci değişken operasyonel dengedir. Araştırma kapsamında

test edilen hipotez ile uyumlu şekilde söz konusu değişkenin borç stokunu negatif şekilde etkilediği saptanmıştır. Benito, Vicente ve Bastida (2015), Galinski (2015), Balaguer-Coll, Prior ve Tortosa-Ausina (2016) ile Balaguer-Coll ve Ivanova-Toneva (2019) yazında aynı bulgunun elde edildiği çalışmalara örnek olarak verilebilir. Bu doğrultuda Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin operasyonel fazla vererek yatırım harcamalarının finansmanı için kullanacakları borçlanma miktarını azaltabilecekleri ifade edilebilir. Özellikle yatırımlar için gereken borçlanma ihtiyacının azalmasına bağlı olarak borç stokunun da azalacağı düşünölmektedir.

Katı nitelikteki harcama türlerinden biri olarak modellere katılan faiz harcamaları değişkeninin de test edilen hipotez ile uyumlu şekilde borç stokunu pozitif yönde etkilediği tespit edilmiştir. Yazında mahalli idarelerin veya belediyelerin borçlanmalarının açıklayıcı değişkenlerinden biri olarak faiz harcamalarının doğrudan kullanıldığı çalışmaya rastlanmamıştır. Daha çok faiz oranlarının söz konusu idarelerin borçlanmaları üzerinde doğurdıkları etkiler test edilmiştir. Ancak Balaguer-Coll, Prior ve Tortosa-Ausina (2016), katı harcamaların bütçe harcamalarına oranını borçlanmayı etkileyen bir değişken olarak test etse de anlamlı sonuca ulaşamamışlardır. Bu nedenle Türkiye için elde edilen bulgunun söz konusu çalışmanın sonuçları ile örtüşmediği belirtilebilir. Ancak ulaşılan bulgunun, Kurtuluş (2006) tarafından ileri sürölen faiz harcamalarının artmasına bağlı olarak yaratılması olası operasyonel fazla tutarının azalacağı ve böylece belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarının artacağına ilişkin düşünceyi doğruladığı belirtilebilir. Ayrıca bütçe harcamalarından faize ayrılan payların arttığı dönemlerde ortaya çıkması olası istikrarsızlıkların, büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin mali araçları ayarlama olanaklarını sınırlayabileceği de ifade edilebilir.

Büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları ideoloji değişkeni ile borç stoku arasında test edilen hipotezin aksine negatif yönlü ilişki saptanmıştır. Aslında yazında gerek sol görüşlü gerekse sağ görüşlü partiler tarafından yönetilen idarelerin daha fazla borçlanabileceğine yönelik sonuçlar elde edilmiştir. Dolayısıyla elde edilen ters yönlü ilişki de dikkate alınarak Türkiye’de sağ görüşlü siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir belediyelerinin daha fazla borç stokuna sahip oldukları belirtilebilir. Araştırma kapsamında ideoloji değişkenine ilişkin elde edilen bulgunun, Petterson-Lidbom (2001), Geys (2007) ve Benito, Vicente ve Bastida (2015) tarafından elde edilen sonuçlar ile uyumlu olduğu ifade edilebilir. Türkiye’deki büyükşehir

belediyelerinin çoğunluğunu yaklaşık yirmi yıl boyunca aynı siyasi partinin (AK PARTİ) yönetmesi kadar söz konusu partinin kaynakları etkin, verimli ve tutumlu kullanmayarak mali disiplinsizliğe neden olması da elde edilen bulgunun gerekçeleri olarak sıralanabilir.

Büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları anlamlı değişkenlere ilişkin bulguların değerlendirilmesinin ardından merkezi idarenin kontrolünde bulunan değişkenler ile devam edilebilir. Bu doğrultuda ilk olarak büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylara ilişkin değişkenin değerlendirilmesi ile başlanmıştır. Söz konusu değişkenin araştırma kapsamında test edilen hipotez ile uyumlu şekilde borç stokunu pozitif yönde etkilediği söylenebilir. İdeoloji değişkenine benzer şekilde söz konusu değişkenin de idarelerin borçlanmaları üzerinde pozitif veya negatif etkiler doğurduğu saptanmıştır. Ancak Türkiye açısından elde edilen bulgunun yazında borçlanmayı pozitif etkilediğini tespit eden Clingermayer ve Wood (1995), De Mello (2000), De Mello (2001) ve Bastida, Benito ve Guillamon (2015)'un çalışmaları ile uyumlu olduğu ifade edilebilir. Ayrıca ulaşılan bulgu, büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin genel bütçeden aktarılan payları bir güvence olarak gördüklerini düşündürmektedir. Bu yönüyle Türkiye açısından elde edilen sonucun ahlaki tehlikeye ilişkin yazını desteklediği belirtilebilir. Öte yandan söz konusu sonucun büyükşehir belediyelerinin genel bütçeden aldıkları payların harcamalarını daha fazla artırdığını saptayan Sağbaş ve Saruç (2004), Yaş ve Akduğan (2015) ve Acar (2019)'ın çalışmalarının bir uzantısı olarak değerlendirilebileceği de ifade edilebilir. Bu doğrultuda Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinde borçlanmaya etkileri açısından sinek kağıdı etkisinin de geçerli olduğu söylenebilir.

Merkezi idarenin belirleyici olduğu nüfus değişkeni ile borç stoku arasında araştırma kapsamında test edilen hipotezin aksine negatif ilişki saptanmıştır. Yazında söz konusu değişkenler arasında her iki yönlü ilişki tespit edilse de Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri açısından vergi tabanının geniş olmasının öne çıkarak etkinin negatif olarak gerçekleşmesine neden olduğu belirtilebilir. Araştırma kapsamında elde edilen bulgunun Benito, Vicente ve Bastida (2015), Reingewertz (2015), Faulk ve Killian (2017) ve Wichowska (2019) tarafından ulaşılan sonuçlar ile uyumlu olduğu ifade edilebilir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların dağıtılmasında dikkate alınan başlıca ölçütlerden biri olan kentlerin nüfuslarıdır. Dolayısıyla nüfusu fazla olan



kenti yöneten büyükşehir belediyelerinin söz konusu gelirlerinin artmasına bağlı olarak mali kapasitelerinin de güçleneceği ve böylece borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı belirtilebilir.

Merkezi idarenin belirleyici olduğu gayri safi yurt içi hasıla değişkeni ile borç stoku arasında da test edilen hipotez ile uyumlu şekilde pozitif yönlü ilişki tespit edilmiştir. Araştırma kapsamında ulaşılan bulgunun, Kiewiet ve Szakaly (1996), Cabases, Pascual ve Valles (2007), Geys (2007), Liu, Moldogaziev ve Mikesell (2017) ve Kioko ve Zhang (2019) tarafından elde edilen sonuçlar ile aynı olduğu belirtilebilir. Bu doğrultuda merkezi idare tarafından kentlerin kalkındırılmasına yönelik politikaların büyükşehir belediyelerinin görevlerini, sorumluluklarını ve dolayısıyla finansman ihtiyaçlarını artırdıkları ifade edilebilir. Söz konusu finansman ihtiyacının özellikle büyükşehir belediyeleri tarafından üstlenilen büyük ölçekli yatırım harcamaları kapsamında ortaya çıktığı belirtilebilir.

Turistik kent olma değişkeni ile borç stoku arasında test edilen hipotez ile uyumlu şekilde pozitif yönlü ilişki saptanmıştır. Yazında yapılan çalışmaların bazılarında söz konusu iki değişken arasında anlamlı ilişki tespit edilemese de Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri açısından elde edilen bulgunun Veiga ve Veiga (2007) ile Balaguer-Coll, Prior ve Tortosa-Ausina (2016)'nın sonuçları ile uyumlu olduğu belirtilebilir. Bu doğrultuda yaz, kış, doğa, tarih veya inanç turizmi açısından uygun özellikler barındıran kentlerde yılın belirli dönemlerinde artan finansman ihtiyaçlarının borçlanarak karşılandığı ifade edilebilir. Ayrıca söz konusu kentlerde hizmet kalitesinin sürdürülmesi için gereken yatırımların finansmanının da borçlanma ile sağlandığı dikkate alınarak ulaşılan sonucun rasyonel olduğu söylenebilir.

Son olarak belirleyicisi büyükşehir belediyeleri olsa da ana modele sonradan eklenip anlamlı sonuç elde edilen değişken değerlendirilebilir. Politik bütçe teorisine ilişkin yazından yola çıkarak seçim öncesinde yöneticilerin borç stokunu attırıp artırmadıkları analiz edilmiştir. Söz konusu analiz sonucunda test edilen hipotez ile uyumlu şekilde seçimden iki yıl önce borç stokunun arttığını gösteren pozitif yönlü ilişki saptanmıştır. Araştırma kapsamında ulaşılan bulgunun, Baber ve Sen (1986), Letelier (2011) ve Bastida, Beyaert ve Benito (2013) tarafından elde edilen sonuçlar ile aynı olduğu ifade edilebilir. Bu doğrultuda Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin

yöneticilerinin seçim öncesinde mali araçları borçlanma ihtiyacını artırıcı şekilde kullandıkları söylenebilir. Yöneticilerin borçlanma ile finanse ettikleri yatırımları artırmaları borç stokunu artırabilir. Ayrıca harcamaları artırmalarına karşın gelirlerin toplanmasından vazgeçmeleri sonucunda da bütçe açığını ve dolayısıyla borçlanma ihtiyacını artırabilirler.

## SONUÇ

Türkiye’de görevlerinin kapsamı, yönettikleri nüfus ile gelir ve harcama olanaklarının büyüklükleri açısından büyükşehir belediyelerinin mahalli düzeyde başlıca aktör oldukları bilinmektedir. Dolayısıyla merkezi idare, vatandaşlar, sivil toplum örgütleri ve piyasa ile kurdukları ilişkiler ve söz konusu ilişkilerin doğurdukları idari, mali, politik ve toplumsal sonuçlar sürekli tartışma konusu yapılmaktadır. Türkiye’de yakın dönemde yaşanan ekonomik krizlere ve kurumsal dönüşüme bağlı olarak söz konusu tartışmaların mali boyutuna yoğunlaşıldığı belirtilebilir. Çünkü kurulmaya başladıkları yıllardan bugüne kadar geçen süreçte sürekli düzenlemeler yapılsa da büyükşehir belediyelerinin çözülemeyen mali sorunları bulunmaktadır. Vergilendirme yetkilerinin olmamasından kaynaklanan vergi gelirlerinin yetersizliği, genel bütçeden aktarılan paylara bağımlı olmaları, kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılamaması ile özetlenen bütçe ve harcama yönetiminde başarısızlıklar ve ihale süreçlerinde yaşanan usulsüzlükler söz konusu mali sorunlara örnek olarak sıralanabilir. Sözü edilen sorunların her biri büyükşehir belediyelerinin finansman sorunlarının derinleşmesine ve borçlanma ihtiyaçlarının artmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin gerek banka kredileri gerekse yükümlülük cinsinden borçları sözü edilen diğer mali sorunlara benzer şekilde sürekli gündeme getirilip tartışılmaktadır. Dolayısıyla ulaştıkları büyüklükler de dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarının incelenmesi, yaşadıkları finansman sorunlarına çözümler üretilebilmesi açısından önemlidir. Olası çözümlerin üretilebilmesinin ön koşulu, büyükşehir belediyelerini borçlanmaya yönelten etkenlerin saptanmasıdır. Nitekim araştırmanın çıkış noktasını söz konusu etkenlerin belirlenmesi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda araştırma kapsamında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin borçlanmalarını açıklayan faktörlerin tespit edilmesinin amaçlandığı belirtilebilir. Aslında Türkiye’de belediyelerin finansman sorunları ve nedenlerini inceleyen çalışmaların olduğu bilinmektedir. Ancak söz konusu çalışmalarda daha çok belediyelere ilişkin mali veriler ile borçlanma tutarlarının karşılaştırılarak değerlendirmeye odaklanıldığı ifade edilebilir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerini borçlanmaya yönelten etkenlerin bütüncül bir bakış açısı ile incelendiğini belirtmek güçtür. Bu doğrultuda araştırma kapsamında sözü edilen çalışmalardan farklı olarak borçlanmayı etkileyen faktörlerin bir arada analiz edilmesini olanaklı kılan panel veri

yöntemi kullanılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları faktörlerin ayrı ayrı sınıflandırılması ile de yazına katkı sağlandığı düşünülmektedir.

Belirlenen amaç doğrultusunda panel veri analiz yöntemi kullanılarak 2012 yılında yapılan düzenleme ile sayıları otuza yükselen büyükşehir belediyelerinin ele alınan yedi yıllık dönemde (2014-2020) borçlanmalarını açıklayan faktörler analiz edilmiştir. Söz konusu faktörler öncelikle büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları olmak üzere ikiye ayrılmışlardır. Ardından da büyükşehir belediyelerinin kontrolünde bulunan faktörler mali ve politik olmak üzere iki, merkezi idarenin kontrolünde olan faktörler de kurumsal ve hukuki, politik ve demografik ve sosyoekonomik olmak üzere üç alt başlıkta sınıflandırılmıştır. Bu doğrultuda araştırmanın ana modeli olma niteliğini taşıyan Model-1’de söz konusu faktörler kapsamında belirlenen değişkenlerin tümünün büyükşehir belediyelerinin borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadıkları test edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda dördü büyükşehir belediyelerinin, dördü de merkezi idarenin belirleyici oldukları toplam sekiz değişkenin borç stokunu açıkladıkları saptanmıştır. Yatırım harcamaları, operasyonel denge, faiz harcamaları ve ideoloji değişkenlerinin büyükşehir belediyelerinin kontrolünde bulunan, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, nüfus, gayri safi yurt içi hasıla ve turistik kent olma değişkenlerinin de merkezi idarenin kontrolünde bulunan anlamlı değişkenler oldukları tespit edilmiştir. Bu bağlamda borç stokunu etkileyen değişkenlerin her iki idare arasında sayısal olarak eşit dağıldıkları belirtilebilir. Söz konusu anlamlı sekiz değişken kullanılarak da Model-2 oluşturulmuştur. Anlamlı değişkenlerin katsayıları ile anlamlılık değerleri daha doğru tespit edilebileceği için ikinci modelin oluşturulmasının gerekli olduğu düşünülmüştür. Ardından oluşturulan dört modelin her birinde Model-2’de kullanılan değişkenlere, politik bütçe teorisi ile ekonomik krizin borç stoku üzerindeki etkilerini test eden kukla değişkenler katılmışlardır.

Araştırma kapsamında ana model olarak kabul edilen Model-1’de, açıklayıcı değişken olarak belirlenen borç stokunun gecikmeli değeri ile yatırım harcamalarının %01 düzeyinde anlamlı oldukları tespit edilmiştir. Dolayısıyla sözü edilen iki değişkenin borç stokunu oldukça güçlü bir şekilde açıkladıkları belirtilebilir. Operasyonel denge, ideoloji ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenlerinin de %1

düzeyinde anlamlı oldukları saptanmıştır. İlk iki değişken kadar olmasa da söz konusu üç değişkenin borç stokunu güçlü şekilde açıkladıkları ifade edilebilir. Anlamlı oldukları tespit edilen beş değişkenin dışında kalan faiz harcamaları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, nüfus ve turistik kent olma değişkenlerinin de %5 düzeyinde anlamlı oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Sözü edilen değişkenlerden operasyonel denge, ideoloji ve nüfus değişkenlerinin borç stoku ile ilişkilerinin negatif, geri kalan değişkenlerin tümünün pozitif ilişkilere sahip oldukları saptanmıştır.

Anlamsız değişkenlerin ayrıştırıldığı Model-2’de sözü edilen değişkenler ile borç stoku arasında tespit edilen ilişkinin yönünde bir değişiklik olmamıştır. Ancak söz konusu modelin yalnızca anlamlı değişkenlerden oluşturulmasına bağlı olarak değişkenlerin katsayıları ile anlamlılık değerleri farklılaşmıştır. Bu doğrultuda borç stokunun gecikmeli değeri, yatırım harcamaları, operasyonel denge ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenlerinin %01 düzeyinde anlamlı oldukları saptanmıştır. Belirlenen değerden yola çıkarak söz konusu değişkenlerin borç stokunu açıklayıcılıklarının oldukça güçlü olduğu söylenebilir. Model-2 kapsamında ideoloji ve nüfus değişkenlerinin %1 düzeyinde, geri kalan faiz harcamaları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile turistik kent olma değişkenlerinin de %5 düzeyinde anlamlı oldukları tespit edilmiştir.

Kukla değişkenlerin test edilmeye başlandığı Model-3’te de ikinci modelde kullanılan değişkenler ile borç stoku arasındaki ilişkilerin yönü değişmemiştir. Ancak değişkenlerin katsayıları ve anlamlılık değerleri değişmiştir. Bu doğrultuda borç stokunun gecikmeli değeri ve operasyonel denge değişkenleri ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ilişki saptanmıştır. Yatırım harcamaları, ideoloji ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenleri ile borç stoku arasında %1, faiz harcamaları, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, nüfus ve turistik kent olma değişkenleri ile borç stoku arasında da %5 düzeyinde anlamlı ilişkinin bulunduğu tespit edilmiştir. Öte yandan 2014 yılında yapılan seçim sonrası iki yılın borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadıklarını test eden kukla değişkenlerin anlamsız oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda analiz kapsamında test edilen ilk seçim yılı sonrasında politik bütçe teorisi ile uyumlu sonuçların oluşmadığı belirtilebilir.

Model-4 kapsamında da 2019 yılında yapılan seçim öncesi iki yılda politik bütçe teorisini test eden iki kukla değişken kullanılmıştır. Yazında ortaya çıkan yaygın bulguların aksine seçimden bir önceki yıl ile borç stoku arasında anlamlı ilişki saptanamamıştır. Ancak seçim öncesi ikinci yıla ilişkin bulgunun %1 düzeyinde anlamlı ve ilişkinin yönünün de pozitif olduğu tespit edilmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin seçim öncesinde borçlanmayı artırdıkları belirtilebilir. Öte yandan söz konusu modelde, gecikmeli değer, yatırım harcamaları ve operasyonel denge değişkenleri ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Ayrıca nüfus ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenleri ile borç stoku arasında %1 düzeyinde, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile borç stoku arasında da %5 düzeyinde anlamlı ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Aksine faiz harcamaları, ideoloji ve turistik kent olma değişkenlerinin borç stokunun açıklayıcıları olmadıkları saptanmıştır.

Son olarak Türkiye’de 2018 yılında döviz kurlarının hızlı artışına bağlı olarak ortaya çıkan krizin büyükşehir belediyelerinin borç stoku üzerinde etki doğurup doğurmadığını test eden kukla değişkenin kullanıldığı Model-6’da, gecikmeli değer, yatırım harcamaları, operasyonel denge ve gayri safi yurt içi hasıla değişkenleri ile borç stoku arasında %01 düzeyinde anlamlı ilişki saptanmıştır. Sözü edilen değişkenlerin dışında kalan ideoloji ve nüfus değişkenleri ile borç stoku arasında %1, faiz harcamaları ve genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile borç stoku arasında da %5 düzeyinde anlamlı ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak turistik kent olma değişkeni ve sözü edilen kukla değişken ile borç stoku arasında anlamlı ilişki tespit edilememiştir.

Elde edilen bulgulardan yola çıkarak büyükşehir belediyelerinin ve merkezi idarenin belirleyici oldukları faktörlerin borç stoku üzerinde etki doğurdukları ifade edilebilir. Dolayısıyla söz konusu faktörlere ilişkin yapılacak düzenlemeler ile Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin borç stoku büyüklüklerinin azaltılabileceği belirtilebilir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin kontrolünde bulunup anlamlı oldukları tespit edilen değişkenlerden başlayarak çözüm önerileri sıralanabilir.

Analiz kapsamında oluşturulan modellerin her birinde yatırım harcamaları ile operasyonel denge değişkenlerinin borç stokunu oldukça güçlü şekilde etkiledikleri

tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu iki değişken kapsamında alınacak önlemlerin büyükşehir belediyelerinin borçlanma ihtiyaçlarını ve borç stoku tutarlarını önemli ölçüde azaltacakları düşünülmektedir. Yatırım harcamalarının, borç stokunun başlıca açıklayıcılarından biri olmasının doğal bir bulgu olduğu belirtilebilir. Çünkü nesiller boyunca sağladıkları yararlar ile cari yıl bütçe gelirlerinin büyüklükleri dikkate alınarak yatırımların maliyetlerinin zamana yayılmasının daha rasyonel olduğu bilinmektedir. Bu nedenle yerel halkın refahını ve yaşam kalitesini artıracak yatırımların borçlanma ile finanse edilmesi olağandır. Ancak söz konusu yöntem olağan karşılanırsa da yöneticilerin keyfi uygulamaları sonucunda oluşması olası mali disiplinsizlikleri sınırlandırmaya yönelik 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesi ile 4749 sayılı Kanun'un 8. maddesinde büyükşehir belediyelerinin borçlanmaları kurallara bağlanmıştır. Sözü edilen düzenlemelerin genel olarak kapsamlı ve yeterli oldukları düşünülse de büyükşehir belediyelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımları için sağlanan esnekliğin tartışılması gerekmektedir. Aslında söz konusu esnekliğin sınırlandırılmasına yönelik Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilen yatırımların borçlanma ile finanse edilebileceği kural olarak belirlenmiştir. Ancak söz konusu kuralın yeterince işlevsel olmadığı ve siyasi kararlara açık olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla sözü edilen yatırımlar için ayrılacak yıllık tutarlara ilişkin bir üst sınır belirlenebilir. Ayrıca söz konusu tutarların genel bütçeden aktarılan paylardan kesinti yapılarak ödenmesi de bir çözüm olabilir. Aynı zamanda merkezi idare mali transferlerin kapsamını genişleterek söz konusu yatırımların maliyetlerine katılım sağlayabilir. Öte yandan borçlanma maliyetlerini düşürmeye ve vadelerini uzatmaya olanak sağlayan tahvil ihraç ederek borçlanma uygulamalarını yaygınlaştırıcı düzenlemeler yapılabilir. Sözü edilen öneriler tek tek uygulanabileceği gibi birlikte de uygulamaya konabilir. Böylece sözü edilen esnekliğin nesnel ölçütler ile düzenlenerek büyükşehir belediyelerinin borç stokları azaltılabilir.

Yatırımların gerektirdikleri borçlanma tutarlarını azaltmanın başlıca koşullarından biri de büyükşehir belediyelerinin verdikleri operasyonel fazla tutarlarını artırmalarıdır. Böylece büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri operasyonel fazla tutarı kadar borçlanmadan vazgeçebilecekleri düşünülmektedir. Nitekim operasyonel denge değişkeni ile borç stoku arasında tespit edilen güçlü düzeyde anlamlı ve ters yönlü ilişki söz konusu görüşü doğrulamaktadır. Ancak Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin

yeterli düzeyde operasyonel fazla verememeleri mali yapıları açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin harcama yönetimindeki başarısızlıkları ile gelir yapılarından kaynaklanan sorunları söz konusu fazlaya ilişkin tutarların yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Aslında yapılan analiz kapsamında kullanılan verilerden yola çıkarak belediyelerin operasyonel fazla verdikleri tespit edilmiştir. Ancak söz konusu fazlaların çoğunlukla yatırım harcamalarını karşılamadıkları da saptanmıştır. Söz konusu harcamaların bir kısmını karşılayarak borçlanma ihtiyaçlarını düşüremedikleri için büyükşehir belediyelerinin operasyonel fazla vermelerinin pek bir anlamı olmadığı izlenimi doğmaktadır. Aksine harcamalara ve gelirlere ilişkin sorunlara getirilecek çözümler ile operasyonel fazla tutarlarının yatırımların bir kısmını da olsa finanse edecek düzeye çıkarılması olanaklıdır.

İlk olarak harcama yönetiminde karşılaşılan sorunlara ilişkin çözüm önerileri ile başlanabilir. Operasyonel fazla tutarlarını artırmanın ilk koşulu operasyonel nitelikteki harcamaların kısılmasıdır. Analitik bütçe sınıflandırmasından yola çıkarak belirlenen beş hesabın toplamalarının operasyonel harcamaları oluşturdukları bilinmektedir. Mal ve hizmet alım giderleri de sözü edilen harcamalar içerisinde en fazla paya sahiptir. Dolayısıyla söz konusu harcamaların azaltılması ile operasyonel fazla tutarlarının artırılması açısından önemli bir etki yaratılabilir. Sözü edilen hesaptan harcanan tutarlar, büyükşehir belediyelerinin piyasadan satın aldıkları malların veya hizmetlerin maliyetlerini yansıtmaktadırlar. Diğer bir ifade ile belediyelerin kamu alımları için harcadıkları tutarları ifade etmektedirler. Dolayısıyla kamu alımlarına ilişkin süreçlerde karşılaşılan usulsüzlüklerin düzeltilmesi ile operasyonel harcamaların azaltılmasına katkı sağlanabilir. Sözü edilen usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için de kamu alımlarını düzenleyen kanunun hükümlerinin kararlı şekilde uygulanması yeterlidir. Bu doğrultuda ihalelerin olabildiğince açık ihale usulü kullanılarak yapılması ile başlanabilir. Ayrıca söz konusu ihalelerin, özellikle sosyal medya araçları kullanılarak kamuoyuna canlı olarak yayımlanmasına ilişkin uygulama yaygınlaştırılabilir. Böylece 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sıralanan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılması gibi ilkelerinin de yerine getirileceği ifade edilebilir. Söz konusu ilkelere bağlı kalınması ile yapılan harcamalardan tasarruf edilerek operasyonel harcamaların azaltılmasına katkı sağlanabilir.



İkinci olarak personel harcamalarına ilişkin düzenlemeler yaparak da operasyonel harcamalar azaltılabilir. Türkiye’de özellikle 2000’li yıllara kadar belediyelerin bütçelerinde personel harcamalarının önemli yer kapladıkları bilinmektedir. Ancak uygulanmaya başlanan düzenlemeler ile söz konusu harcamaların büyüklükleri önemli ölçüde azaltılmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin bütçelerinde kapladıkları yer açısından bir sorun kalmadığı düşünülse de belediye şirketlerinde biriken istihdama ilişkin verilere şeffaf ve eksiksiz şekilde ulaşılamaması nedeniyle yayımlanan personel harcamalarının ulaştığı gerçek boyutun saptanması zorlaşmaktadır. Bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun’un 49. maddesinde personel harcamalarına üst sınır getiren düzenlemenin kullanışlı olduğu düşünülse de şirketlerin kullanılması ile yaratılan gereksiz istihdamın sınırlandırılmasının da önemli olduğu belirtilebilir. Bu doğrultuda siyasi kaygılardan arındırılan merkezi idare denetiminin veya söz konusu idarenin yapacağı sayısal düzenlemelerin etkili olacağı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde faiz harcamaları azaltılarak da operasyonel harcama tutarlarında düşüş sağlanabilir. Belirli bir sözleşmeye dayandıkları için ödenmeleri zorunluluk olan faiz harcamaları katı nitelik taşıyan harcamalar arasında sayılmaktadır. Nitekim analiz kapsamında katı nitelikli harcamaları temsil eden iki harcama türünden biri olarak büyükşehir belediyelerinin borç stokları üzerinde etki doğurup doğurmadıkları da test edilmiştir. Analiz sonucunda faiz harcamalarında yaşanan artışın borç stokunda artışa neden olduğuna ilişkin tespitten yola çıkarak sözü edilen harcamaların azaltılması ile iki farklı şekilde etki yaratılabileceği ifade edilebilir. Söz konusu etkilerin operasyonel harcamaların azaltılması ile dolaylı, borç stokunu azaltması açısından da doğrudan ortaya çıkacakları belirtilebilir. Faiz harcamalarının azaltılması ile büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının azaltılabileceği bilinse de sözü edilen azalışın sağlanması için yapılması gerekenlerin belirlenip uygulamaya konulması esas kısmı oluşturmaktadır. Bu doğrultuda daha önce sözü geçen tahvil ihracı ile borçlanma yararlı bir uygulama olabilir. Çünkü söz konusu uygulamanın başarıya ulaşması için belediyelerin tahvilleri satın alan yatırımcıların taleplerini dikkate almaları gerekmektedir. Belediyelerin mali durumlarını yansıtan bilgi ve belgelerini yayımlamaları sözü edilen talepler arasında sayılabilir. Kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu kullanıp kullanmadıkları söz konusu belgelerden tespit edilebildiği için

yöneticilerin yaptıkları harcamalarda daha dikkatli olacakları ileri sürülebilir. Dolayısıyla tahvil ile borçlanmanın yaygınlaştırılmasının yanında büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığı ve şeffaflığı artırıcı uygulamalara ilişkin düzenlemelerin yapılması da faiz maliyetlerinin azaltılması açısından gerekli görülmektedir. Mali saydamlığın ve şeffaflığın güçlendirilmesi açısından Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ile aşama kaydedilse de yapılan düzenlemelerin yeterli olmadıkları düşünülmektedir. Faaliyet raporlarını yayımlayan büyükşehir belediyelerinin borçlarını gösteren bilançolarına ilişkin sayfaları söz konusu raporlardan çıkarmaları mali saydamlık açısından bulunan eksiklere basit bir örnektir. Bu tür eksiklerin giderilmesi ile büyükşehir belediyelerinin mali saydamlık açısından güçlenerek yatırımcılar için ilgi çekici olacakları belirtilebilir. Bu şekilde de borçlanma maliyetlerini ve dolayısıyla faiz harcamalarını azaltacakları söylenebilir.

Operasyonel fazla tutarları yalnızca harcamaların azaltılması ile değil, büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ilişkin düzenlemeler yaparak da artırılabilir. Ancak söz konusu düzenlemelerin, büyükşehir belediyelerinin başta vergi gelirleri olmak üzere öz gelirlerini artırıcı yönde yapılması tercih edilmektedir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri operasyonel harcamalarını karşılayamamaktadır. Bu doğrultuda sözü edilen belediyelerin operasyonel fazla vermelerinde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların belirleyici oldukları belirtilebilir. Ancak gerek operasyonel fazlanın kalitesinin bozulmasından gerekse genel bütçeden aktarılan payların büyüklüğünün büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin mali araçlara yaklaşımlarını etkilemesi açısından oluşan sorunlardan dolayı söz konusu payların belirleyici olmamaları gerekmektedir. Bu bağlamda ilk olarak farklı ülke uygulamalarından da yola çıkarak motorlu taşıtlar vergisi, konaklama vergisi, şehir vergisi veya işletme vergisi gibi türler büyükşehir belediyelerinin gelir sistemine katılabilir. Bu tür vergilerin yanında oluşan kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler kapsamında da öz gelirler artırılabilir. Gelirlerini çeşitlendirmenin yanında büyükşehir belediyelerinin vergi özerklikleri de güçlendirilebilir. Ayrıca vergilere ve harçlara ilişkin tarifeler güncellenerek büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin aşınmaları önlenebilir. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri yalnızca vergi gelirlerinin türlerini artırarak veya vergi özerklikleri güçlendirilerek değil, tahakkuk eden vergilerinin tahsilata dönüşme oranları artırılarak da

genişletilebilir. Çünkü belediyelerin yayımladıkları faaliyet raporlarında, vergi gelirlerine ilişkin tahakkuk tahsilat oranlarının düşük olduğu dikkat çekmektedir. Söz konusu orana ilişkin bir ölçüt belirlenebilir. Bu ölçütü aşamayan belediyelere yaptırım uygulanabilir.

Mali değişkenlere ilişkin çözüm önerilerinin sunulması kolay olsa da büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları politik değişkenlerin kontrol edilmesinin aynı ölçüde kolay olmadığı düşünölmektedir. Analize katılan ideoloji değişkeninden yola çıkarak Türkiye’de sağ görüşlü siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının daha fazla oldukları tespit edilse de ulaşılan bulgu sol görüşlü partilerin borçlanmak istemedikleri anlamına gelmemektedir. Çünkü araştırmanın teorik kısımlarında belirtildiği üzere vatandaşların ek bir yük olarak hissetmemeleri veya daha az tepki göstermelerinden dolayı yöneticilerin borçlanmayı tercih ettikleri bilinmektedir. Ancak yine de Türkiye’de borç stokunun büyüklüğü açısından sağ ve sol görüşlü siyasi partiler arasında oluşan fark açıklanabilir. Bu doğrultuda sözü edilen farkın bir yönetim başarısızlığının sonucu olarak ortaya çıktığı düşünölmektedir. Söz konusu başarısızlığın ortadan kaldırılmasına yönelik mali değişkenlerde sözü geçen sayısal ve sayısal olmayan kurallar uygulamaya konulmuştur. Ancak söz konusu kuralların belirlenmesi yönetsel başarıyı garanti etmemektedir. Yöneticilerin belirtilen kuralları önemsemeleri ve kamunun kaynaklarını kullandıklarının bilincinde olmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda yöneticilerin liyakatli ve alanında uzman kişilerden oluşması kadar vatandaşların hesap sorma bilincine ulaşmalarının da önemli olduğu düşünölmektedir. İdeoloji değişkeninin aksine seçim öncesi yıllarda yöneticilerin seçmenleri etkilemeye yönelik tutumlarının sınırlanması daha kolaydır. Sözü edilen yıllarda yöneticilerin harcamaları artırıp gelirlerin toplanmasından vazgeçerek bütçe açıklarını genişlettikleri bilinmektedir. Nitekim analiz kapsamında mali disiplinsizlik yaratması olası sorunun Türkiye’de de yaşandığı saptanmıştır. Bu doğrultuda bir düzenleme yapılarak seçim öncesi yıllarda büyükşehir belediyelerinde oluşması olası bütçe açıklarına ilişkin bir üst sınır getirilebilir. Ayrıca yıldan yıla yapılacak harcama artışları için de bir sınır belirlenebilir. Seçimin 2019 yılında yapılmasından yola çıkarak özellikle 2017 ve 2018 yıllarında harcamaların artışı yeniden değerleme oranı veya az da olsa üzerinde bir oran ile sınırlandırılması örnek

olarak verilebilir. Benzer sınırlar özellikle büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplanması açısından da konulabilir.

Büyükşehir belediyelerinin belirleyici oldukları değişkenlere ilişkin çözüm önerilerinin sıralanmasının ardından merkezi idarenin kontrolünde bulunan değişkenlere yönelik çözümler de ele alınabilir. Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, merkezi idarenin kontrolünde olup anlamlı çıkan değişkenlerden ilki olarak ele alınmıştır. Yazında merkezden aktarılan paylar arttıkça belediyelerin harcamaları ile borçlanmalarını daha fazla arttırdıkları tespit edilmiştir. Türkiye’de sözü edilen gelirlerin artışı öz gelirlere kıyasla belediyelerin harcamalarını daha fazla arttırdıkları saptanmıştır. Nitekim araştırma kapsamında da genel bütçeden aktarılan payların büyükşehir belediyelerinin borç stoklarını arttırdıkları sonucuna ulaşılmıştır. Bu doğrultuda ahlaki tehlikeye ilişkin yazından yola çıkarak Türkiye’de sözü edilen gelirlerin yöneticiler için bir güvence oluşturdukları belirtilebilir. Böylece yöneticilerin kamu kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu kullanma kaygılarını taşımadan ve öz gelirleri toplama sorumluluklarını hissetmeden kararlar aldıkları söylenebilir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik daha önce sözü edilen düzenlemeler yapılabilir. Bu şekilde operasyonel fazlanın elde edilmesinde genel bütçeden aktarılan payların belirleyici rolünün azaltılacağı ve söz konusu fazlanın kalitesinin artacağı da ifade edilebilir.

Merkezi idarenin belirleyici olduğu değişkenlerden nüfus arttıkça büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının azaldıkları tespit edilmiştir. Bu doğrultuda artan nüfusun genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları artırarak belediyelerin borç stoklarını azalttıkları düşünülmektedir. Öte yandan sözü edilen etkinin, daha büyük nüfusa sunulmalarından dolayı hizmet maliyetlerinin düşmelerine bağlı olarak ortaya çıktığı da belirtilebilir. Ancak nüfusu fazla olan büyükşehir belediyelerinde borç stoklarının azalması, söz konusu belediyelerin daha da kalabalıklaşmasına yönelik politikaların izlenmesini gerektirmemektedir. Çünkü yazında da tartışıldığı üzere bir kent için olması gereken uygun (optimum) nüfus büyüklüğünün aşılması ile ek maliyetlerin doğabileceği de bilinmektedir. Bu nedenle kentlerin nüfuslarını şekillendiren politikaların ortaya çıkması olası maliyetler dikkate alınarak belirlenmeleri önemlidir.

Merkezi idarenin kontrolünde bulunan değişkenlerden olan kentlerde yaratılan gayri safi yurt içi hasıla tutarları arttıkça büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının da arttığı tespit edilmiştir. Özellikle gelişmiş sanayi, hizmet veya turizm sektörleri söz konusu kentlerin başlıca nitelikleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda söz konusu kentlerin sermayenin ve piyasa ilişkilerinin yoğunlaştığı mekânlar oldukları söylenebilir. Dolayısıyla sözü edilen mekânları sermaye açısından cazip kılmak veya kurulan ilişkileri aksaklık yaşamadan sürdürmek için gereken yatırımların bir kısmını büyükşehir belediyelerinin üstlenmeleri beklenmektedir. Ayrıca ülkenin kalkınmasına katkı sağlamak için merkezi idarenin aldığı kararların büyükşehir belediyelerinin mali yapıları üzerinde etkiler doğurmaları da olasıdır. Bu doğrultuda gerek üstlendikleri görevler gerekse merkezi idare tarafından alınan kararlara bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının artacağı belirtilebilir. Bu kapsamda ülkenin kalkınması açısından ortak mekânlar olarak kullanılan kentlere ilişkin yatırımların finansmanına merkezi idarenin katılımının önemli olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan daha önce mali transferlerin kapsamlarının genişletilmesine ilişkin öneri tekrarlanabilir. Ayrıca sözü edilen kentlere ilişkin büyük ölçekli yatırım kararlarının merkezi idare ve büyükşehir belediyelerinin yöneticilerinin yanında farklı toplumsal kesimlerin de yer alacağı katılımcı bir anlayış ile alınması gerekmektedir. Çünkü ülke kalkınmasına katkı sağlayacakları düşünülse de söz konusu yatırımların kentlerde yaratacakları tahribatın boyutu yalnızca merkezi idare tarafından eksiksiz şekilde hesaplanamamaktadır. Aynı zamanda yatırımların tamamlanmasının ardından büyükşehir belediyelerinin harcamalarının genişlemesine neden olan ek maliyetlerin de ortaya çıkması olasıdır. Bu nedenle söz konusu kararların alınmasında katılımcı bir anlayışın benimsenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Merkezi idarenin kontrolünde olup borç stokunu pozitif yönde etkilediği tespit edilen turistik kent olma değişkenine ilişkin de öneriler sunulabilir. Çünkü yılın belirli dönemlerinde sözü edilen kentlerin harcamalarının ve hizmet maliyetlerinin artmasına karşın gelirlerinin sabit kalmaları finansman açıklarının oluşumuna yol açmaktadır. Ayrıca söz konusu kentlerde gerek yerleşik olarak yaşayanların gerekse turistlerin yaşam kalitesinin azalmaması için ulaşım, su ve kanalizasyon, temizlik ve sosyal alanlara ilişkin yatırımların kesintisiz şekilde sürdürülmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda sözü edilen yatırımların finansmanı ve oluşan açıkların kapatılması için

turistik nitelikleri öne çıkan kentleri yöneten büyükşehir belediyelerinin borç stoklarının daha fazla olmalarının olağan bir sonuç olduğu belirtilebilir. Bu bağlamda genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların dağılımında kullanılan ölçütler, kentlerin turistik özellikler taşıyıp taşımadıkları da dikkate alınarak genişletilebilir. Öte yandan Türkiye’de 2019 yılında merkezi idarenin gelir türü olarak düzenlenen konaklama vergisinin büyükşehir belediyelerine tahsis edilmesi de diğer bir öneri olarak sunulabilir. Böylece söz konusu belediyelerin öz gelirlerinin artırılacağı ve mali kapasitelerinin güçlendirileceği belirtilebilir.

Sunulan öneriler doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının güçleneceği ve borçlanma ihtiyaçlarının azalacağı düşünülmektedir. Söz konusu azalışın da borç stoklarına olumlu şekilde yansması beklenmektedir. Bu doğrultuda vatandaşların, ilişkiler kurdukları şirketlerin ve yatırımcıların büyükşehir belediyelerine güvenleri artacaktır. Çünkü sözü edilen belediyelerin borçlarının düşük olmalarına bağlı olarak hizmet sunumlarını kaliteli ve kesintisiz şekilde sürdürebileceklerine ilişkin inancın güçleneceği belirtilebilir. Ayrıca piyasadan satın aldıkları mal, hizmet veya yapım işlerine ilişkin hak edişleri ertelemek zorunda kalmayıp zamanında ödeyebileceklerdir. Böylece söz konusu işleri tamamlayan şirketlerin belediyelere olan güvenlerinin artacağı düşünülmektedir. Belediyeler ile kurdukları güven ilişkisine bağlı olarak ödemelerini zamanında alacaklarını düşünmeleri, şirketlerin yapacakları işlerin fiyatlarını piyasa koşullarında belirlemelerine yol açacaktır. Bu şekilde belediyelerin ödeyecekleri tutarlarda yaşanması olası artışların engellenebileceği belirtilebilir. Öte yandan mali durumlarının güçlü olduğunu tespit eden kişilerin, kurumların veya kuruluşların belediyelere borç verme konusunda istekli olacakları düşünülmektedir. Böylece belediyelerin daha düşük maliyetler ile borçlanacakları ifade edilebilir. Belirtilen önlemlerin yalnızca büyükşehir belediyeleri açısından değil, sözü edilen belediyelerin aldıkları kararların etkiledikleri ve ilişkiler kurdukları kesimler için de yararlı sonuçlar doğuracakları ifade edilebilir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin aldıkları kararların yarattığı sonuçları doğrudan hisseden vatandaşların yarar sağlayacakları belirtilebilir. Vatandaşların hizmetlere düşük maliyetli, kesintisiz ve kaliteli şekilde ulaşmaları söz konusu yararları örnek olarak verilebilir. Öte yandan belediyelerden mal, hizmet veya yapım işi alan şirketlerin hak edişlerini ve söz konusu belediyelere borç veren yatırımcıların anapara ile bekledikleri faiz kazançlarını

zamanında elde edecekleri belirtilebilir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin mali durumlarının güçlü olmaları, makroekonomik istikrarın sürdürülmesine katkı sağlayacaktır. Böylece önemli boyuta ulaşan borç stokları nedeniyle hizmetlerini sunamayan belediyelerin borçlarını silme veya erteleme gibi söz konusu belediyeler arasında adaletsizlik yaratmaları olası kararların alınması baştan önlenebilir. Bu anlamda söz konusu kararları alma yetkisine sahip olan merkezi idarenin de rahatlayacağı belirtilebilir.

Ulaşılan bulguların, çözüm önerilerinin ve elde edilmesi olası yararların belirtilmesinin ardından araştırmanın kısıtlarından da bahsedilebilir. Türkiye’de her bir mahalli idare türüne ilişkin verilerin standart şekilde yayımlanmalarının söz konusu araştırmanın başlıca kısıtı olduğu belirtilebilir. Aslında büyükşehir belediyelerinin mali verilerini detaylı şekilde yıllık faaliyet raporlarında yayımlamaları zorunludur. Ancak söz konusu verileri eksik yayımladıkları gibi bazı belediyelerin faaliyet raporlarını yayımlamadıkları görülmektedir. Bu doğrultuda karşılaşılan eksiklik Sayıştay tarafından yayımlanan Kamu İdareleri Denetim Raporları’ndan elde edilen veriler ile giderilse de belediyelerin tutumlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerini zedeledikleri ifade edilebilir. Ayrıca söz konusu soruna bağlı olarak gelecekte yapılması olası araştırmaların kapsamlarını daraltıp daha kesin çözümlerin ortaya konulmasını engelleyebilir. Öte yandan analiz kapsamında dikkate alınan yedi yıllık zaman aralığının da bir kısıt olduğu belirtilebilir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kuruluşu 1980’li yıllara dayansa da sayının otuza çıkması 2012 yılında yapılan ve 2014 yılından başlayarak geçerli olan düzenleme ile gerçekleşmiştir. Dolayısıyla her bir belediye için standart olması istendiği için yedi yıllık zaman aralığı kullanılmıştır. Bu bağlamda analiz edilen zaman aralığı genişletilerek daha uzun dönemli etkiler belirlenebilir. Son olarak özellikle yönetsel, politik ve iktisadi faktörlere ilişkin detaylı verilerin bulunmaması nedeniyle analizde bazı değişkenlerin kullanılmadığı ifade edilebilir. Her bir belediyenin yıllar itibarıyla şirket sayılarına ulaşamaması söz konusu değişkenlere bir örnek olarak verilebilir. Dolayısıyla sözü edilen kısıtların ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ile daha kapsamlı çalışmalar yapılabilir. Ayrıca yalnızca büyükşehir belediyelerinin değil, sayıca daha fazla olan il, ilçe ve belde belediyelerinin borç stoklarını açıklayıcı faktörlerin saptanmasına yönelik çalışmalar da yapılabilir.

Böylece Türkiye'deki belediyelerin borçlanma sorunlarının bir bütün olarak ele alınacağı ve çözümler üretilebileceği düşünülmektedir.



## KAYNAKÇA

- AARS Jacob, Hans-Erik RINGKJOB, “Local Democracy Ltd”, *Public Management Review*, Vol: 13, No: 6, 2011, ss. 825-844.
- ACAR Yasin, “Does Flypaper Effect Exist? New Evidence from Turkish Municipalities”, *Sosyoekonomi*, Vol: 27, No: 39, 2017, s. 55-68.
- ADIGÜZEL Şenol, “Türkiye’de Belediyecilik Anlayışının Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak”, *Yerel Yönetimlere Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik-Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, ed. İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009, ss. 99-124.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *State-Local Finances in Recession and Inflation*, Washington, 1979.
- AGNIESZKA Alinska, Kosztowniak ANETA, Wajda MARCIN, “Liabilities of Local Government Units in Poland: Identification and Analysis of Diversification Factors”, *European Research Studies Journal*, Vol: XXIV, Issue: 2B, 2021, ss. 113-134.
- AHMAD Ehtisham, Jon CRAIG, “Intergovernmental Transfers”, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, ss. 73-107.
- AHMAD Ehtisham, Maria ALBINO-WAR, Raju SINGH, *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, IMF Working Paper: WP/05/108, 2005.
- AKAI Nobuo, Masayo SAKATA, “Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, Vol: 52, No: 1, 2002, ss. 93-108.
- AKBEY Ferhat, “Türkiye’de ‘Program Bazlı Performans Bütçe’ Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 2019, ss. 77-98.
- AKÇAY Ümit, “10 Soruda 2018 Ekonomik Krizi”, *Gazete Duvar*, 05.06.2018, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/06/05/10-soruda-2018-ekonomik-krizi>, (08.05.2021).
- AKDEMİR Tekin, Şahin YEŞİLYURT, “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Temelleri”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 16, 2018, ss. 279-305.
- AKDOĞAN Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2014.
- AKDUĞAN Umut, Bilge H. AGUN, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Sürdürülebilirliği: Birincil Denge Yaklaşımı”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, ss. 207-222.
- AKTAN Coşkun C., Dilek DİLEYİCİ, “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası*, ed. Coşkun C. Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, ss. 103-134.

- ALDEMİR Ceray, Tuğba UÇMA UYSAL, “The Potential Correlation Between Organizational Structure and Financial Sustainability in Turkish Local Government: The Case of Mugla Municipalities”, *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar, Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, ss. 224-247.
- ALLEN Richard, Daniel TOMMASI, *Managing Public Expenditure*, Paris: OECD, 2001.
- ALTUĞ Figen, Özhan ÇETİNKAYA, “Mahalli İdarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin Değerlendirilmesi”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 231-246.
- AMMONS David N., “Common Barriers to Productivity Improvement in Local Government”, *Public Productivity Review*, Vol: 9, No: 4, 1985, ss. 293-310.
- ANDREADES A. M., *A History of Greek Public Finance*, Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- ANNEZ Patricia Clarke, Robert M. BUCKLEY, “Urbanization and Growth: Setting the Context”, *Urbanization and Growth*, ed. Michael Spence, Patricia C. Annez, Robert M. Buckley, Washington: The World Bank, 2009, ss. 1-45.
- ASATRYAN Zareh, Kristof De WITTE, *Direct Democracy and Local Government Efficiency*, Mannheim: Centre for European Economic Research, Discussion Paper: 14-017, 2014.
- ASCAH Robert L., *Politics and Public Debt: The Dominion, The Banks and Alberta's Social Credit*, Canada: The University of Alberta Press, 1999.
- ASHWORTH John, Benny GEYS, Bruno HEYNDELS, “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Finance*, Vol: 12, Issue: 4, 2005, ss. 395-422.
- ASHWORTH John, Benny GEYS, Bruno HEYNDELS, Fanny WILLE, “Competition in the political arena and local government performance”, *Applied Economics*, Vol: 46, No: 19, 2014, ss. 2264-2276.
- ASLANDOĞAN Ayça, *Türkiye’de 1980 Sonrası Enflasyonun Nedenleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- ASLANTAŞ Mehmet Fatih, *Yerinden Yönetim İlkesi Kapsamında Ekonomik Krizlerin Yerel Yönetimler Maliyesine Etkisinin Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.
- ASLANTAŞ Mehmet Fatih, Rükân Kutlu KORLU, “Avrupa Borç Krizi’nin Yerel Yönetim Maliyesine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkeleri 2010-2015 Dönemi Analizi”, *International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 13, Sayı: 1, 2020, ss. 113-146.
- ATAAY Faruk, Atilla GÜNEY, “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 243, 2004, ss. 131-146.

- ATAÇ Beyhan, *Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- ATHUKORALA Sarath Lakshman, *Accrual Budgeting and Accounting in Government and Its Relevance for Developing Member Countries*, Manila: Asian Development Bank, 2003.
- AYBARÇ Sibel, “Theory of Public Debt and Current Reflections”, *Public Economics and Finance*, ed. Bernur Açıkgoz, 2019, <https://www.intechopen.com/books/public-economics-and-finance>, (17.07.2020).
- AYDEMİR Mine, *Veri Zarflama Analizi ile Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Mali Etkinliğinin Ölçülmesi*, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.
- AYMAN GÜLER Birgül, “Yerel Altyapı Yatırımı ve Finansmanı: İller Bankası 1945-1995”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, 1997, ss. 43-67.
- AYMAN GÜLER Birgül, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2013.
- BABCZUK Arkadiusz, *Debt of Municipal Companies in Poland in the Light of Research*, Research Papers of Wrocław University of Economics: 397, 2015.
- BABER William R., Pradyot K. SEN, “The political process and the use of debt financing by state governments”, *Public Choice*, Vol: 48, No: 3, 1986, ss. 201-215.
- BAĞDADIÖĞLU Necmiddin, Hülya BAYIR, “Türkiye’de Belediyelerin Görelî Etkinliği ve Mart 2004 Yerel Seçim Sonuçlarına İlişkin Bir Değerlendirme”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2004, ss. 223-242.
- BAHARUMSHAH Ahmad Zubaidi, Siew-Voon SOON, Evan LAU, “Fiscal Sustainability in an Emerging Market Economy: When Does Public Debt Turn Bad?”, *Journal of Policy Modeling*, Vol: 39, Issue: 1, 2017, ss. 99-113.
- BAHL Roy, William DUNCOMBE, “State and Local Debt Burdens in the 1980s: A Study in Contrast”, *Public Administration Review*, Vol: 53, No: 1, 1993, ss. 31-40.
- BAHL Roy, Richard BIRD, “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 28, No: 4, 2008, ss. 1-25.
- BAHL Roy W., Johannes F. LINN, Deborah L. WETZEL, “Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, s. 1-30.
- BAILEY Stephan J., *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, London: Macmillan Press, 1995.
- BAILEY Stephan J., *Local Government Economics: Principles and Practice*, London: Macmillan Press, 1999.
- BAL Tolga, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 101, 2016, ss. 1-29.

- BALAGUER-COLL Maria T., Diego PRIOR, Emili TORTOSA-AUSINA, “On the Determinants of Local Government Debt: Does One Size Fit All?”, *International Public Management Journal*, Vol: 19, No: 4, 2016, ss. 513-542.
- BALAGUER-COLL Maria T., Mariya IVANOVA-TONEVA, “The importance of spatial effects in municipal debt”, *Spanish Accounting Review*, Vol: 22, No: 1, 2019, ss. 61-72.
- BALAGUER-COLL Maria T., Maria Isabel BRUN-MARTOS, Laura MARQUEZ-RAMOS, Diego PRIOR, “Local government efficiency: determinants and spatial interdependence”, *Applied Economics*, Vol: 51, No: 14, 2019, ss. 1478-1494.
- BALÍ Besim Bülent, “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, der. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 149-177.
- BALSEVEN Hale, İzzettin ÖNDER “Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, ss. 77-128.
- BALTAGI Badi H., *Econometric Analysis of Panel Data*, Third Edition, West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 2005.
- BALTAGI Badi H., Chihwa KAO, *Nonstationary Panels, Cointegration in Panels and Dynamic Panels: A Survey*, New York: Center for Policy Research, No: 136, 2000.
- BARRO Robert J., “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, Vol: 82, No: 6, 1974, ss. 1095-1117.
- BASTIDA Francisco, Bernardino BENITO, Maria-Dolores GUILLAMON, “An Empirical Assessment of the Municipal Financial Situation in Spain”, *International Public Management Journal*, Vol: 12, No: 4, 2009, ss. 484-499.
- BASTIDA Francisco, Arielle BEYAERT, Bernardino BENITO, “Electoral Cycles and Local Government Debt Management”, *Local Governments Studies*, Vol: 39, No: 1, 2013, ss. 107-132.
- BASTIDA Francisco, Maria-Dolores GUILLAMON, Bernardino BENITO, “Explaining Interest Rates in Local Government Borrowing”, *International Public Management Journal*, Vol: 17, No:1, 2014, ss. 45-73.
- BASTIDA Francisco, Maria-Dolores GUILLAMON, Bernardino BENITO, “Fiscal transparency and the cost of sovereign debt”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol: 83, No:1, 2017, ss. 106-128.
- BATTERBURY Simon P. J., Jude L. FERNANDO, “Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction”, *World Development*, Vol: 34, No: 11, 2006, ss. 1851-1863.
- BAYRAKTAR Yüksel, *Türkiye’de Kamu Borçları ve Sürdürülebilirlik Açmazı*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018.

- BAYRAMOĞLU Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.
- BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU Sonay, “Türkiye’de Devletin Dönüşümü: Parlamenter Popülizmden Piyasa Despotizmine”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, der. Nergis Mütevellioğlu, Sinan Sönmez, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, ss. 261-302.
- BEAUGRAND Philippe, Boileau LOKO, Montfort MLACHILA, *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*, IMF Working Paper: WP/02/79, 2002.
- BEER-TOTH Krisztina, *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*, (Doctorate Thesis), Fribourg: University of Fribourg Switzerland Faculty of Economics and Social Sciences, 2009.
- BEKTAŞ Nur Belkıs, *Bütçe Yönetiminde Bütçe Sistemlerinin Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.
- BELLOT Nicolas Jannone, M. L. Marti SELVA, Leandro Garcia MENENDEZ, “Determinants of Sub-Central European Government Debt”, *The Spanish Review of Financial Economics*, Vol: 15, Issue: 2, 2017, ss. 52-62.
- BENITO Bernardino, Francisco BASTIDA, “The Determinants of the Municipal Debt Policy in Spain”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol: 16, No: 4, 2004, ss. 492-525.
- BENITO Bernardino, Cristina VICENTE, Francisco BASTIDA, “The Impact of the Housing Bubble on the Growth of Municipal Debt: Evidence from Spain”, *Local Government Studies*, Vol: 41, Issue: 6, 2015, ss. 997-1016.
- BERGVALL Daniel, Claire CHARBIT, Dirk-Jan KRAAN, Olaf MERK, *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, OECD Working Paper: WP/3, 2006.
- BIÇKI Doğan, M. Zahid SOBACI, “Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:9, Sayı: 2, 2011, ss. 215-233.
- BINET Marie-Estelle, Jean-Sebastien PENTECOTE, “The degression and the political budget cycle in French municipalities”, *Applied Economics Letters*, Vol: 11, Issue: 14, 2004, ss. 905-908.
- BIRD Richard M., “Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol: 46, No:2, June 1993, ss. 207-227.
- BIRD Richard M., *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/5450, 2010.
- BIRD Richard M., Enid SLACK, “Metropolitan Public Finance”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, ss. 135-158.

- BISOGNO Marco, “Budgetary Solvency of Italian Local Governments: An Assessment”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol: 32, No: 2, 2019, ss. 122-141.
- BJORKMAN Adam, Gustav HELGESSON, *Local Government Fragmentation and Debt Development in Swedish Municipalities*, (Master Thesis), Sweden: University of Gothenburg School of Business-Economics and Law, 2019.
- BLAIS Andre, Richard NADEAU, “The Electoral Budget Cycle”, *Public Choice*, Vol: 74, No: 4, 1992, ss. 389-403.
- BLOCHLIGER Hansjörg, David KING, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Paper: WP(2006)/2, 2006.
- BLOCHLIGER Hansjörg, Junghun KIM, *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Paris: OECD Publishing, 2016.
- BOETTI Lorenzo, Massimiliano PIACENZA, Gilberto TURATI, “Decentralization and Local Governments’ Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?”, *Public Finance Analysis*, Vol: 68, No: 3, 2012, ss. 269-302.
- BOEX Jamie, Roy KELLY, “Fiscal Federalism and Intergovernmental Financial Relations”, *The International Handbook of Public Financial Management*, ed. Richard Allen, Richard Hemming ve Barry H. Potter, London: Palgrave Macmillan, 2013, ss. 259-280.
- BOLAÇ Uğur, *Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.’nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- BOLIVAR Manuel P. R., Laura A. MUNOZ, Antonio M. L. HERNANDEZ, “Determinants of Financial Transparency in Government”, *International Public Management Journal*, Vol: 16, No: 4, 2013, ss. 557-602.
- BOLIVAR Manuel P. R., *Financial Sustainability in Public Administration: Exploring the Concept of Financial Health*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
- BORCK Rainald, Frank M. FOSSEN, Ronny FREIER, Thorsten MARTIN, “Race to the debt trap? – Spatial econometric evidence on debt in German municipalities”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol: 53, 2015, ss. 20-37.
- BORGE Lars-Erik, Torberg FALCH, Per TOVMO, “Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation”, *Public Choice*, Vol: 136, Issue: 3-4, 2008, ss. 475-495.
- BOS Frits, “Economic theory and four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 12, No: 2, 2013, ss. 9-60.
- BOYNE George A., “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, *Urban Studies*, Vol: 33, No: 4-5, 1996, ss. 703-721.
- BOZDOĞAN Doğan, Cuma ÇATALOLUK, “Belediyelerin Vergilendirme Yetkisinin Kanunilik İlkesi Açısından İncelenmesi”, *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3, 2017, ss. 433-444.

- BRIDGES Derek J., *Public Authorities and Determinants of Aggregate Debt: Kentucky's Municipal Governments*, MAP/MPP Capstone Projects-183, 2005.
- BROTHALER Johann, Michael GETZNER, "Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-Study", *International Advances in Economic Research*, Vol: 17, No: 134, 2011, ss. 134-156.
- BROTHALER Johann, Michael GETZNER, Gottfried HABER, "Sustainability of local government debt: a case study of Austrian municipalities", *Empirica*, Vol: 42, Issue: 3, 2015, ss. 521-546.
- BROWN Ken W., "The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities", *Government Finance Review*, December, 1993, ss. 21-26.
- BUCHANAN James, Richard E. WAGNER, *Public Debt In A Democratic Society*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1967.
- BUCHANAN James M., "Barro on the Ricardian Equivalence Theorem", *Journal of Political Economy*, Vol: 84, No: 2, 1976, ss. 337-342.
- BUHUR Sami, "Türkiye'nin Kamu Sektörü Borç Trendinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 38, 2017, ss. 163-177.
- BULUTOĞLU Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003.
- BURNSIDE Craig, "Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis", *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*, ed. Craig Burnside, Washington: The World Bank, 2005.
- BURNSIDE Craig, *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, Washington D.C.: The World Bank, 2005.
- CABALEIRO Roberto, Enrique BUCH, Antonio VAAMONDE, "Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health", *American Review of Public Administration*, Vol: 43, No: 6, 2012, ss. 729-751.
- CABASES Fermin, Pedro PASCUAL, Jaime VALLES, "The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities", *Public Choice*, Vol: 131, No: 3/4, 2007, ss. 293-313.
- CANUTO Otaviano, Lili LIU, *Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis*, The World Bank Note: No.13, 2010.
- CARMICHAEL Paul, Arthur MIDWINTER, "Glasgow: Anatomy of a Fiscal Crisis", *Local Government Studies*, Vol: 25, No: 1, ss. 84-98.
- CARLSEN Fredrik, "Central Regulation of Local Authorities", *Public Finance Review*, Vol: 26, Issue: 4, 1998, ss. 304-326.
- CEBECİ Ayşe, "2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Cilt: XXXV, Sayı: II, 2013, ss. 175-206.
- CECCHETTI Stephen G., Kermit L. SCHOENHOLTZ, *Money, Banking, and Financial Markets*, Fifth Edition, United States: McGraw-Hill Education, 2017.

- CETRANGOLO Oscar, Juan Pablo JIMENEZ, R. Ruiz DEL CASTILLO, *Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study*, Chile: CEPAL-Serie Macroeconomia del desarrollo, No: 97, 2010.
- CEYLAN Reşat, “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Göstergeleri İstikrarlı Mı?”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010, ss. 388-397.
- CHALK Nigel, Richard HEMMING, *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, IMF Working Paper: WP/00/81, 2000.
- CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF WESTERN AUSTRALIA, *Local Government Revenue Raising Capability*, Submission to the Productivity Commission, 2007.
- CHAPMAN Jeffrey I., “State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges”, *Public Administration Review*, Supplement to Vol: 68, 2008, ss. S115-S131.
- CHATTERJEE Bikram, Sukanto BHATTACHARYA, Grantley TAYLOR, Brian WEST, “Political competition and debt: evidence from New Zealand local governments”, *Accounting Research Journal*, Vol: 32, No: 3, 2019, ss. 344-361.
- CHEN Zhibin, Jun PAN, Liangliang WANG, Xiaofeng SHEN, “Disclosure of government financial information and the cost of local government’s debt financing-Empirical evidence from provincial investment bonds for urban construction”, *China Journal of Accounting Research*, Vol: 9, Issue: 3, 2016, ss. 191-206.
- CHURCHMAN Nancy, *David Ricardo on Public Debt*, New York: Palgrave Publishers, 2001.
- ÇİLAVDAROĞLU Ahmet A., “Personel Hizmeti Sunan Belediye Şirketleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 113, 2019, ss. 181-205.
- CLAEYS Peter, Raul RAMOS, Jordi SURINACH, “Fiscal Sustainability Across Government Tiers”, *International Economics and Economic Policy*, Vol: 5, Issue: 1-2, 2008, ss. 139-163.
- CLINGERMAYER James C., B. Dan WOOD, “Disentangling Patterns of State Debt Financing”, *The American Political Science Review*, Vol: 89, No: 1, 1995, ss. 108-120.
- COHEN Manuel Perlo, *Cities in Times of Crisis: The Response of Local Governments in Light of the Global Economic Crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning*, Institute of Urban and Regional Development Working Paper: 2011-01, 2011.
- COLE Charles W., James A. MILLAR, “The Impact of Municipal Bond Banking on Municipal Interest Costs”, *Financial Management*, Vol: 11, No: 1, 1982, ss. 70-76.
- COUNCIL OF EUROPE, *European Charter of Local Self-Government (Article-9)*, 1985, <https://rm.coe.int/168007a088>, (01.10.2020).
- CRAIN W. Mark, J. Brian O’ROARK, “The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance”, *Economics of Governance*, Vol: 5, No: 2, 2004, ss. 167-186.



- CROPF R. A., G. D. WENDEL, “The determinants of municipal debt policy: a pooled time-series analysis”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol: 16, Issue: 2, 1998, ss. 211-224.
- CUADRADO-BALLESTEROS Beatriz, Noemi MORDAN, Isabel-Maria GARCIA-SANCHEZ, “Is Local Financial Health Associated with Citizens’ Quality of Life?”, *Social Indicators Research*, Vol: 119, No:2, 2014, ss. 559-580.
- CURRISTINE Teresa, Zsuzsanna LONTI, Isabelle JOUMARD, “Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 7, No: 1, 2007, ss. 1-41.
- ÇAKMAN Kemal, “Türkiye’nin Kamu Maliyesi Sorunu: Kökenleri, Uzantıları, Oluşumunda Vergi Kaçakçılığının Oynadığı Rol ve Bunların Ekonomik-Sosyal ve Politik İmlemleri”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 7, Sayı: 20, 1996, ss. 5-36.
- ÇALCALI Önder, “Mali Yerelleşme ve Mali Özerklik Bakımından Türkiye’nin Durumu: OECD Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma”, *Maliye Araştırmaları-2*, ed. Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, ss. 1-22.
- ÇALCALI Önder, “Kamu Ekonomisi Teorisinde Yerelleşme Rasyoneli ve Kuşaklar Arası Mali Federalizm Teorilerinin Karşılaştırılması”, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 2018, ss. 21-42.
- ÇATALOLUK Cuma, “Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri (Teorik Bir Yaklaşım, Türkiye Örneği)”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, 2009, ss. 240-258.
- ÇEBİ Cem, “Bütçe Harcama Katılığı”, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi Notları*, Sayı: 2015-23, 2015, ss. 1-13.
- ÇETİNKAYA Özhan, “Türkiye’deki Belediyelerin Nüfus Büyüklüğüne Göre Harcama ve Gelir Yapılarının İncelenmesi ve Bu Yapının Etkin Kaynak Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 59, Sayı: 4, 2004, ss. 55-87.
- ÇETİNKAYA Özhan, “Devlet Muhasebesi Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye’de Yapılan Çalışmaların Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 46, 2004, ss. 83-98.
- ÇETİNKAYA Özhan, Tolga DEMİRBAŞ, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, 2004, ss. 18-37.
- ÇETİNKAYA Özhan, “Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında Belediyelerdeki İhale İşlemlerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, ss. 299-310.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.
- ÇETİNKAYA Özhan, Erdal EROĞLU, Uğur BOLAÇ, “Turizmin Belediyelerde Ortaya Çıkardığı Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Kent Yönetiminde Yeni*

- Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, ed. Mehmet Mecek, Bekir Parlak, Emin Atasoy, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2018, ss. 1404-1424.
- ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 7. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2020.
- ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI, *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2020.
- ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI, *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, 2021.
- ÇINAR Tayfun, “Kentsel Altyapı Finansman Modeli Olarak Yerel Kredi Piyasası Sistemi: Türkiye Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 4, 2005, ss. 57-74.
- ÇINAR Tayfun, “Türkiye’de Neoliberal Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yeni Belediye Yasasının Mali Hükümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı: 1, 2005, ss. 85-103.
- ÇOBAN Orhan, Nihat DOĞANALP, Doğan UYSAL, “Türkiye’de Kamu İç Borçlanmasının Makroekonomik Etkileri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 20, 2008, ss. 245-255.
- DABLA-NORRIS Era, “The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries”, *Comparative Economic Studies*, Vol: 48, Issue: 1, 2006, ss. 100-131.
- DAĞ Mehmet, Oktay KIZILKAYA, Fatma KIZILKAYA, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Uygulama”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt: 55, Sayı: 635, 2018, ss. 65-72.
- DAHLBY Bev, “The marginal cost of public funds and the flypaper effect”, *International Tax Public Finance*, Vol: 18, No: 3, 2011, ss. 304-321.
- DARCHE Benjamin, *Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets Borrowings and Privatizations/Concessions*, The World Bank Infrastructure Notes: FM-9, 1997.
- DELGADO-TELLEZ Mar, Javier J. PEREZ, “Institutional and Economic Determinants of Regional Public Debt in Spain”, *Public Finance Review*, Vol: 48, No: 2, 2020, ss. 212-249.
- DE MELLO JR Luiz R., “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, Vol: 28, No: 2, 2000, ss. 365-380.
- DE MELLO JR Luiz R., “Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments”, *Public Finance Review*, Vol: 29, No: 2, 2001, ss. 108-138.
- DEMİR Murat, Savaş ÇEVİK, M. Kemal BEŞER, “Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Ekonomik Etkileri: Türkiye Üzerinden Bir İnceleme”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: XX, Sayı: 1, 2005, ss. 24-267.
- DEMİRBAŞ Tolga, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları İle Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 287-316.

- DEMİRBAŞ Tolga, Özhan ÇETİNKAYA, “Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 117-130.
- DEMİRBAŞ Tolga, “Yerel Yönetimlerde Mali Tabloların Hesap Verme Amacıyla Kullanılması: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, ss. 395-411.
- DEMİRBAŞ Tolga, “Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi”, *U.U. International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 8, No: 2, 2015, ss. 1-32.
- DEMİRBAŞ Tolga, Rıdvan ENGİN, “Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 100, 2016, ss. 27-60.
- DEMİRBAŞ Tolga, Özhan ÇETİNKAYA, Vuslat GÜNEŞ, Nur B. BEKTAŞ, “Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, ss. 145-175.
- DERYCKE Pierre-Henri, Guy GILBERT, “The Public Debt of French Local Government”, *Journal of Public Policy*, Vol: 5, No: 3, 1985, ss. 387-399.
- DİLBİRLİĞİ Muhterem, “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 2, 1995, ss. 65-80.
- DO VALE, Helder F., “Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 13, No: 3, 2015, ss. 741-164.
- DRAZEN Allan, “Fiscal Rules from a Political Economy Perspective”, *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis, and Prospects*, ed. George Kopits, London: Palgrave Macmillan, 2004, ss. 15-29.
- DU BOYS Celine, Emanuele PADOVANI, Rebecca ORELLI, *Assessing Financial Health of Local Governments: Going Beyond Accounting Standards*, European Group for Public Administration Annual Meeting, Speyer, 2014.
- DUMENIL Gerard, Dominique LEVY, “Neoliberal (Karşı) Devrim”, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, 2. Baskı, haz. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap, 2012, ss. 25-41.
- DZIALO, Joanna, Beata GUZIEJEWSKA, Anna MAJDZINSKA, Agata ZOLTASZEK, “Determinants of Local Government Deficit and Debt: Evidence from Polish Municipalities”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 17, No: 4, 2019, ss. 1033-1056.
- EATON Jonathan, Mark GERSOVITZ, “Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis”, *The Review of Economic Studies*, Vol: 48, No: 2, 1981, ss. 289-309.
- EBDON Carol, Aimee L. FRANKLIN, “Citizen Participation in Budgeting Theory”, *Public Administration Review*, Vol: 66, Issue: 3, 2006, ss. 437-447.

- EBEL Robert D., Serdar YILMAZ, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/2809, 2002.
- EDİZDOĞAN Nihat, Özhan ÇETİNKAYA, *Kamu Bütçesi*, Güncellenmiş 9. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- EĞİLMEZ Mahfi, *Hazine*, 5. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2006.
- EHALAIYE Dimu, Nives BOTICA-REDMAYNE, Fawzi LASWAD, “Financial determinants of local government debt in New Zealand”, *Pacific Accounting Review*, Vol: 29, No: 4, 2017, ss. 512-533.
- ELLIS Michael A., D. Eric SCHANSBERG, “The Determinants of State Government Debt Financing”, *Public Finance Review*, Vol: 27, No: 6, 1999, ss. 577-587.
- ENGİN Rıdvan, *Vatandaşların Belediyelerin Mali Saydamlığına İlişkin Tutumları: Çanakkale Örneği*, (Doktora Tezi), Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021.
- ERDOĞAN Murat, *Suriyeliler Barometresi 2019: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi*, Ankara: Orion Kitabevi, 2020.
- ERGEN Zuhal, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 93-115.
- ERGÜN Cem, Hüseyin GÜL, “Toplumcu Belediyecilik ve Kent Kapılarını Sermayeye Açan Anahtar Olarak Kentsel Dönüşüm”, *Yerel Yönetimlere Sosyal Demokrasi: Toplumcu Belediyecilik-Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*, ed. İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2009, ss. 295-332.
- ERİÇOK Recep Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Hizmet Harcamalarına İlişkin Karar Alma Süreci”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 203-230.
- EROĞLU Erdal, Gülçin TUNÇ, “Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Finansallaşma: Yerel Yönetimlerin Mali Etkinliklerinin Değerlendirilmesi”, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, Cilt: 9, Sayı: 14, 2018, ss. 23-49.
- EROĞLU Erdal, Halil SERBES, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments in Turkey”, *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar ve Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, ss. 83-100.
- EROĞLU Erdal, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Yerel Kamu Alımları İçerisindeki Payları ve Etkinliği: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 11, Sayı: 4, 2020, ss. 1035-1048.
- EROĞLU Erdal, “Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi”, *Maliye Çalışmaları Dergisi*, Sayı: 64, 2020, ss. 31-49.
- EROĞLU Erman, Gökçe MARAŞ, “Mali Alan ve Mali Sürdürülebilirlik İlişkisinin Düşük ve Yüksek Gelirli Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 176, 2019, ss. 172-200.

- ERSOY Melih, “Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *ODTÜ MFD*, Cilt: 9, Sayı: 1, 1989, ss. 45-66.
- ESENER S. Çağrı, *Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de İktisadi ve Mali Yapı Üzerindeki Etkileri Çerçevesinde Dış Borçlanmanın Belirleyicilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi: 1980-2010*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- EYRAUD Luc, Andrew HODGE, John RALTEA, Julien REYNAUD, *How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer*, Washington: International Monetary Fund, 2020.
- FALAY Nihat, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 6, Sayı: 2, 1997, ss. 3-13.
- FAULK Dagny, Larita KILLIAN, “Special Districts and Local Government Debt: An Analysis of ‘Old Northwest Territory’ States”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 37, Issue: 1, 2017, ss. 112-134.
- FELD Lars P., Gebhard KIRCHGASSNER, “Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities”, *Public Choice*, Vol: 109, No: 3/4, 2001, ss. 347-370.
- FELD Lars P., Gebhard KIRCHGASSNER, Christoph A. SCHALTEGGER, “Municipal debt in Switzerland: new empirical results”, *Public Choice*, Vol: 149, No: 1/2, 2011, ss. 49-64.
- FINCKE Bettina, Alfred GREINER, “Public Debt and Economic Growth in Emerging Market Economies”, *South African Journal of Economics*, Vol: 83, No: 3, 2015, ss. 357-370.
- FINZGAR Mateja, Zan Jan OPLOTRNIK, “Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 11, No: 3, 2013, ss. 651-672.
- FOLSCHER Alta, “Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability”, *Local Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2007, ss. 79-103.
- FOREMNY Dirk, Nadine RIEDEL, *Business Taxes and the Electoral Cycle*, CESifo Working Paper: 3729, 2012.
- FREIRE Maria Emilia, Hernando GARZON, “Managing Local Revenues”, *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi, Washington: The World Bank, 2014, ss. 147-215.
- FREITAG Markus, Adrian VATTER, “Decentralization and Fiscal Discipline in Subnational Governments: Evidence from the Swiss Federal System”, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol: 38, No: 2, 2008, ss. 272-294.
- FRITZ Benedikt, Lars P. FELD, “Common poll effects and local public debt in amalgamated municipalities”, *Public Choice*, Vol: 183, No: 1, 2020, ss. 69-99.
- FULBERTH Georg, *Kapitalizmin Kısa Tarihi*, 2. Basım, çev. Sadık Usta, İstanbul: Yordam Kitap, 2011.

- GALINSKI Pawel, "Determinants of debt limits in local governments: case of Poland", *20th International Scientific Conference "Economics and Management 2015 (ICEM-2015)"- Procedia-Social and Behavioral Sciences*, ed. Edita Gimzauskiene vd., Vol: 213, 2015, ss. 376-382.
- GAMKHAR Shama, Wallace OATES, "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, Vol: 49, No: 4, 1996, ss. 501-512.
- GARCIA-SANCHEZ Isabel-Maria, Noemi MORDAN, Beatriz CUADRADO-BALLESTEROS, "Do electoral cycles affect local financial health?", *Policy Studies*, Vol: 35, No: 6, 2014, ss. 533-556.
- GARDINI Silvia, Giuseppe GROSSI, "What Is Known and What Should Be Known About Factors Affecting Financial Sustainability in the Public Sector: A Literature Review", *Financial Sustainability and Intergenerational Equity in Local Governments*, ed. Manuel P. R. Bolivar, Maria D. L. Subires, Hershey: IGI Global, 2018, ss. 179-205.
- GARİPAĞAOĞLU Nuriye, "Türkiye'de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı", *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 22, 2010, ss. 1-42.
- GELOS R. Gaston, Ratna SAHAY, Guido SANDLERIS, *Sovereign Borrowing by Developing Countries: What Determines Market Access?*, IMF Working Paper: WP/04/221, 2004.
- GENEL YÖNETİM KAPSAMINDAKİ MAHALLİ İDARELER İLE BUNLARIN BAĞLI KURULUŞLARI VE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YURTIÇİ PİYASALARDA YAPACAKLARI TAHVİL İHRAÇLARININ İZİN SÜRECİNE İLİŞKİN USUL VE ESASLARA DAİR YÖNETMELİK, RG: 15.32.2012 / 28324.
- GERÇEK Adnan, "Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 7-30.
- GEYS Benny, "Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities", *Local Government Studies*, Vol: 33, No: 2, 2007, ss. 237-251.
- GLYN Andrew, Alan HUGHES, Alan LIPIETZ, Ajit SINGH, *The Rise and Fall of the Golden Age*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University Working Paper: WP43, 1998.
- GOEMINNE Stijn, Benny GEYS, Carine SMOLDERS, "Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities", *International Tax Public Finance*, Vol: 15, Issue: 3, 2008, ss. 297-315.
- GOMEZ-PUIG Marta, Simon SOSVILLA-RIVERO, *Public debt and economic growth: Further evidence for the Euro area*, Barcelona: Research Institute of Applied Economics, Working Paper: 2017/15, 2017.
- GOODCHILD Barry, "Planning and the Modern/Postmodern Debate", *The Town Planning Review*, Vol: 61, No: 2, 1990, ss. 119-137.

- GOEMINNE Stijn, Carine SMOLDERS, “Politics and Public Infrastructure Investments in Local Governments: Empirical Evidence From Flemish Municipalities (1996-2009)”, *Local Government Studies*, Vol: 40, Issue: 2, 2014, ss. 182-202.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *Concepts Statement No. 1: Objectives of Financial Reporting*, Norwalk, 1987.
- GÖYMEN Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, ss. 3-13.
- GRAS Ester, Joaquin HERNANDEZ, Mercedes PALACIOS, “An Explanation of Local Government Debt in Spain Based on Internal Control System”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol: 12, No: 4, 2014, ss. 775-792.
- GREER Robert A., Dwight V. DENISON, “Determinants of Debt Concentration at the State Level”, *Public Budgeting & Finance*, vol: 36, Issue: 4, 2016, ss. 111-130.
- GREYTAK David, Richard GUSTELY, Robert J. DINKELMEYER, “The Effects of Inflation on Local Government Expenditures”, *National Tax Journal*, Vol: 27, No: 4, 1974, ss. 583-598.
- GROSSI Giuseppe, Christoph REICHARD, “Municipal Corporatization in Germany and Italy”, *Public Management Review*, Vol: 10, Issue: 5, 2008, ss. 597-617.
- GUALINI Enrico, “The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales”, *European Planning Studies*, Vol: 14, No: 7, 2006, ss. 881-904.
- GUILLAMON Maria-Dolores, Francisco BASTIDA, Bernardino BENITO, “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”, *Local Government Studies*, Vol: 37, No: 4, 2011, s. 391-406.
- GÜMÜŞ Mustafa, Ahmet Burçin YERELİ, “Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler”, *Sosyoekonomi*, Vol: 24, No: 28, 2016, ss. 209-234.
- GÜNER Ayşe, Serdar YILMAZ, “Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi”, *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, der. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, ss. 83-92.
- GÜNGÖR Bener, Ceyda YERDELEN KAYGIN, “Dinamik Panel Veri Analizi ile Hisse senedi Fiyatını Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 9, 2015, ss. 149-168.
- GÜRLER A. Sema, *Devlet İç Borç Yönetimi OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması (Uzmanlık Tezi)*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, 1998.
- HAGEN Terje P., Signy I. VABO, “Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998”, *European Journal of Political Research*, Vol: 44, Issue: 1, 2005, ss. 43-64.

- HAMEED Farhan, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper: WP/05/225, 2005.
- HANKLA Charles, William DOWNS, “Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform?”, *Local Government Studies*, Vol: 36, No: 6, 2010, ss. 759-783.
- HARRISS C. Lowell, “Efficiency in State and Local Government Expenditures”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol: 379, 1968, ss. 39-52.
- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, *Büyükşehir Belediyeleri Şirketlerinin 2016 Yılı Verileri*, 2018.
- HENDRICK Rebecca, “Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities”, *Urban Affairs Review*, Vol: 40, No: 1, 2004, ss. 78-114.
- HIRSCH Joachim, “Globalization of Capital, Nation-States and Democracy”, *Studies in Political Economy*, Vol: 54, Issue: 1, 1997, ss. 39-58.
- HOMER Sidney, Richard SYLLA, *A History of Interest Rates*, Fourth Edition, New Jersey: John Wiley & Sons, 2005.
- HONADLE Beth Walter, James M. COSTA, Beverly A. CIGLER, *Fiscal Health For Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, California: Elsevier Academic Press, 2004.
- HORRIGAN James O., “A Short History of Financial Ratio Analysis”, *The Accounting Review*, Vol: 43, No: 2, 1968, ss. 284-294.
- HSIAO Cheng, *Analysis of Panel Data*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- INGRAM Gregory K., Zhi LIU, Karin L. BRANDT “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, ss. 339-365.
- INMAN Robert P., “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism”, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, ed. Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland ve Jennie Litvack, Cambridge: The MIT Press, 2003, ss. 35-83.
- INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (IFS), *Fiscal Rigidities and their Effects in Ghana*, Policy Brief No. 3, 2017.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Turkey in Transition: Time for a Fiscal Policy Pivot?*, Report No: 85104-TR, 2014.
- INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *Recommended Practice Guideline: Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*, New York: IFAC, 2013.
- İLHAN İlhami, “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, 2013, ss. 5-25.



- İLKORKOR Zehra Şahin, “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt: 82, Sayı: 468, 2010, ss. 63-84.
- İNCE Macit, *Devlet Borçları ve Türkiye*, 6. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2001.
- İPEK Selçuk, “İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 31-61.
- KABLAN Ali, “Financial Statement Analysis in Municipalities and An Application”, *International Journal of Research in Business and Social Science*, Vol: 2, No: 3, 2013, ss. 75-86.
- KAMU İHALE KURUMU, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2018*, Ankara: Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 2019.
- KAMU İHALE KURUMU, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2019*, Ankara: Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 2020.
- KAMU İHALE KURUMU, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2020*, Ankara: Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 2021.
- KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ HAZİNE GARANTİSİ OLMAKSIZIN HİBE HARİÇ DIŞ İMKÂN SAĞLAMASINA İZİN VERİLMESİNE VE SAĞLANAN DIŞ İMKÂNIN İZLENMESİNE İLİŞKİN YÖNETMELİK, RG: 09.02.2009 / 27136.
- KARAHANOGULLARI Onur, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 1, 1998, ss. 279-318.
- KARAKURT Birol, Tekin AKDEMİR, “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, 2010, ss. 226-261.
- KARAKURT Birol, Tekin AKDEMİR, “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, *Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim-Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, ss. 320-346.
- KAVAS BİLGİÇ Asmin, “Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk İlkeleri Bağlamında Sayıştay’ın Büyükşehir Belediyeleri Üzerindeki Performans Denetimi”, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: Ek-1, 2020, ss. 1-29.
- KAVAS BİLGİÇ Asmin, “COVID-19 ile Mücadele Sürecinde Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü”, *İdealkent*, Cilt: 11, Sayı: 31, 2020, ss. 2084-2112.
- KAYGISIZ ERTUĞ Zeliha, Nuray GİRGİNER, “Bütünleşik VZA ve GİA Yöntemleriyle Büyükşehir Belediyelerinin Mali Etkinlik Analizi: Türkiye Örneği”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Sayı: 15, 2015, ss. 411-428.
- KAYPAK Şafak, “Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Markalaşması ve ‘Marka Kentler’”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 2013, ss. 335-355.

- KAZGAN Gülten, *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009): Ekonomi Politik Açısından Bir İrdeleme*, Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2013.
- KELEŞ Ruşen, *Kentleşme Politikası*, Güncellenmiş 15. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2016.
- KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2016.
- KESİK Ahmet, “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 10, 2005, ss. 75-103.
- KESİK Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, ed. Selami Sezgin vd., Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 2005, ss. 45-60.
- KESİK Ahmet, Hakan TOKAÇ, Mustafa Burak ŞENER, “Borçlanma ve Mali Yönetim”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, ss. 265-280.
- KIEWIET D. Roderick, Kristin SZAKALY, “Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol: 12, No: 1, 1996, ss. 62-97.
- KILIÇ Vicdan Cevher, Emine KAYA, “Yerel Yönetimlerin Borçlanma Araçlarından Biri: Belediye Tahvilleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 30, Sayı: 1, 2021, ss. 47-69.
- KIM Aehyung, *Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/4503, 2008.
- KIM Koomin, Seunghoo LIM, “Determinants of state long-term debt: The political market framework”, *The Social Science Journal*, Vol: 3, No: 3, 2018, ss. 359-368.
- KIOKO Sharon N., Pengju ZHANG, “Impact of Tax and Expenditure Limits on Local Government Use of Tax-supported Debt”, *Public Finance Review*, Vol: 47, Issue: 2, 2019, ss. 409-432.
- KIRKPATRICK L. Owen, “The New Urban Fiscal Crisis: Finance, Democracy, and Municipal Debt”, *Politics&Society*, Vol: 44, No: 1, 2016, ss. 45-80.
- KITCHEN Harry, Melville MCMILLAN, Anwar SHAH, *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.
- KIZILIRMAK Erdal E., *Yenilenebilir Enerji ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Dinamik Panel Veri Analizi*, (Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.
- KİBRİTÇİOĞLU Aykut, “Türkiye’de Ekonomik Krizler ve Hükümetler”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/kibritciytdkibritcioglu.pdf>, (07.05.2021).
- KİRMANOĞLU Hülya, *Kamu Ekonomisi Analizi*, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2019.

- KOPITS George, Jon CRAIG, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper: 158, 1998.
- KOPPL-TURYNA Monika, Hans PITLIK, *Do Equalisation Payments Affect Subnational Borrowing? Evidence From Regression Discontinuity*, Wien: Austrian Institute of Economic Research, Working Paper: 528, 2016.
- KORRA Ermira, Eliona GREMI, Faik GJOLENA, “Local Government Financing Instruments, the Case of Albania”, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol: 5, No: 3, 2016, ss. 387-392.
- KÖKSAL İsmail, M. Burak ŞENER, Osman B. BAL, “Mahalli İdarelerin Genel Bütçe Vergi Gelir Paylarından Yapılan Kesintilerde Karşılaşılan Problemler ve Uygulama Önerileri”, *Kamu Borç Yönetimi Raporu*, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, ss. 49-53.
- KURTULUŞ Barış, *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006.
- LANE Timothy D., “Market Discipline”, *IMF Staff Papers*, Vol: 40, No: 1, 1993, ss. 53-88.
- LAPAVITSAS Costas, “Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı”, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, 2. Baskı, haz. Alfredo Saad-Filho, Deborah Johnston, çev. Şeyda Başlı, Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap, 2012, ss. 59-75.
- LETELIER S. Leonardo E., “Theory and evidence of municipal borrowing in Chile”, *Public Choice*, Vol: 146, No: 30, 2011, ss. 395-411.
- LIU Lili, Michael WAIBEL, *Managing Subnational Credit and Default Risks*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/5362, 2010.
- LIU Lili, Steven B. WEBB, “Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: International Experience”, *Applied Economics and Finance*, Vol: 3, No: 1, 2016, ss. 118-137.
- LIU Lili, Michael DE ANGELIS, Sally TORBERT, *Municipal Pooled Financing of Infrastructure in the United States*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/8212, 2017.
- LIU Cheol, Tima T. MOLDOGAZIEV, John L. MIKESELL, “Corruption and State and Local Government Debt Expansion”, *Public Administration Review*, Vol: 77, Issue: 5, 2017, ss. 681-690.
- MAHALLİ İDARELER BÜTÇE VE MUHASEBE YÖNETMELİĞİ Madde-485, RG: 27.05.2016 / 29724.
- MAHER Craig S., NOLLENBERGER Karl, “Revisiting Kenneth Brown’s “10-Point Test””, *Government Finance Review*, October, 2009, ss. 61-66.
- MARTELL Christine R., George M. GUESS, “Development of Local Government Debt Financing Markets: Application of a Market-Based Framework”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 26, Issue: 1, 2006, ss. 88-119.
- MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge, “Local Nonproperty Revenues”, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, ed. Roy W. Bahl, Johannes

- F. Linn ve Deborah L. Wetzel, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013, ss. 183-211.
- MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge, Santiago LAGO-PENAS, Agnese SACCHI, “The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey”, *Journal of Economic Surveys*, Vol: 31, No: 4, 2016, ss. 1095-1129.
- MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge, Violeta VULOVIC, *How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?*, Asian Development Bank Institute Working Paper: 563, 2016.
- MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge, Yasin CİVELEK, *Subnational Government Debt Governance: Lessons from Non-Asian Emerging Economies*, International Center for Public Policy: WP/19-07, 2019.
- MCEACHRN, William A., “Collective Decision Rules and Local Debt Choice: A Test of the Median-Voter Hypothesis”, *National Tax Journal*, Vol: 31, No: 2, 1978, ss. 129-136.
- MELKERS Julia E., Katherine G. WILLOUGHBY, Brian JAMES, Jay FOUNTAIN, Wilson CAMPBELL, *Performance Measurement at the State and Local Levels: A Summary of Survey Results*, 2002, <https://www.researchgate.net/publication/237383572>, ss. 21-23, (27.12.2020).
- MELOCHE Jean-Philippe, François VAILLANCOURT, Serdar YILMAZ, *Decentralization of Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?*, World Bank Policy Research Working Paper: WP/3254, 2004.
- MEŞE Mustafa, “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dış Denetim*, Nisan-Mayıs-Haziran, 2011, ss. 203-215.
- MORENO-ENGUIX Maria del Rocio, Ester GRAS-GILL, Joaquin HERNANDEZ-FERNANDEZ, “An Explanation of Management of Local Governments in Spain Based on the Structure of the Internal Control System”, *Annals of Economics and Finance*, Vol: 18, No: 2, 2017, ss. 393-410.
- MORGAN Peter J., Long Q. TRINH, *Frameworks for Central-Local Government Relations and Fiscal Sustainability*, Asian Development Bank Institute Working Paper: 605, 2016.
- MORRELL Lance, Mihaly KOPANYI, “Managing Local Expenditures”, *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, ed. Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi, Washington: The World Bank, 2014, ss. 215-274.
- MUNOZ Ercio, Eduardo OLABERRIA, *Are Budget Rigidities a Source of Fiscal Distress and a Constraint for Fiscal Consolidation?*, The World Bank Policy Research Working Paper: WP/8957, 2019.
- MUSGRAVE Richard A., “Who Should Tax, Where, And What?”, *Tax assignment in federal countries*, ed. Charles E. McLure, Jr., Canberra: ANU Press, 1983, ss. 1-25.
- MUSGRAVE Richard A., Peggy B. MUSGRAVE, *Public Finance In Theory and Practice*, Fifth Edition, United States: McGraw-Hill Book Company, 1989.

- MÜLKİYE İKTİSADİ VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ, “2018 Yılı Döviz Kuru Krizine İlişkin Görüş”, <https://mulkiye.org.tr/2018-yili-doviz-kuru-krizine-iliskin-gorus/>, (08.05.2021).
- NACAR Birsen, “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 9, 2005, ss. 202-247.
- NACAR KARABACAK Birsen, “Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 163, Temmuz-Aralık 2012, ss. 389-415.
- NACAR KARABACAK Birsen, Yakup KARABACAK, “Mali Yerelleşme Teorilerinin Temel Yerel Gelir Türlerine Bakışı”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, 2014, ss. 251-266.
- NADAROĞLU Halil, “Mali Tevzin: Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması”, *Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 9, 1963, ss. 171-184.
- NADAROĞLU Halil, “Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları*, Cilt: 0, Sayı: 29, 1983, ss. 71-92.
- NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Yenilenmiş 6. Baskı*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998.
- NETWORK OF ASSOCIATIONS OF LOCAL AUTHORITIES OF SOUTH-EAST EUROPE (NALAS), *Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in NALAS Countries*, Skopje: NALAS, 2011.
- NAVARRO-GALERA Andres, Manuel P. RODRIGUEZ-BOLIVAR, Laura ALCAIDE-MUNOZ, Maria D. LOPEZ-SUBIRES, “Measuring the Financial Sustainability and Its Influential Factors in Local Governments”, *Applied Economics*, Vol: 48, No: 41, 2016, ss. 3961-3975.
- NEWTON Kenneth, Terence KARRAN, *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan Publishers, 1985.
- NORDHAUS William D., “The Political Business Cycle”, *The Review of Economic Studies*, Vol: 42, No: 2, 1975, ss. 169-190.
- OATES Wallace E., “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, Vol: 46, No: 2, June 1993, ss. 237-243.
- OATES Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol: 37, No: 3, 1999, ss. 1120-1149.
- OATES Wallace E., “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol: 12, No: 4, 2005, ss. 349-373.
- OATES Wallace E., “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, Vol: LXI, No: 2, 2008, ss. 313-334.
- O’CONNOR James, *The Fiscal Crisis of the State*, 4th Printing, New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.

- OCTAVIAN Crasneac Alexandru, "Local Borrowing Autonomy As Part of fiscal Decentralization Process", *Annals of Faculty of Economics*, Vol: 1, No: 2, 2012, ss. 449-453.
- OECD, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and Its Consequences*, Paris: OECD Publishing, 2015.
- OH Youngmin, Seong-ho JEONG, Heontae SHIN, "A Strategy for a Sustainable Local Government: Are Participatory Governments More Efficient, Effective, and Equitable in the Budget Process?", *Sustainability*, Vol: 11, Issue: 19, 2019, ss. 1-16.
- OLEJNIK Lukasz W., "Local Political Business Cycles and Administration Spending in Polish Local Governments", *Economic and Regional Studies*, Vol: 12, No: 2, 2019, ss. 187-199.
- OLSON Mancur, Jr., "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, Vol: 59, No: 2, 1969, ss. 479-487.
- OULASVIRTA Lasse, Maciej TURALA, "Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments", *International Review of Administrative Sciences*, Vol: 75, No: 2, 2009, ss. 311-332.
- ÖCAL ÇİFTÇİ Burcu Z., H. Hakan YILMAZ, "Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 74, No: 1, 2019, ss. 109-133.
- ÖKMEN Mustafa, Neslihan KOÇ, "Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, 2015, ss. 551-565.
- ÖZ Semih, "Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 67, No: 4, 2012, ss. 63-88.
- ÖZÇELİK, Hasan, *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme*, (Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- ÖZÇELİK Cansu, "Devlet Borçlarının Etkileri", *Devlet Borçları ve Kamu Borç Yönetimi*, ed. Bernur Açıkgöz, Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım, 2020, ss. 135-158.
- ÖZDEMİR Gürbüz, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 11, No: 21, 2011, ss. 473-497.
- ÖZDEN Pelin Pınar, *Kentsel Yenileme: Yasal-Yönetimsel Boyut Planlama ve Uygulama*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2016.
- ÖZER Mehmet Akif, Murat AKÇAKAYA, *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2015.

- PADOVANI Emanuele, Luca RESCIGNO, Jacopo CECCATELLI, “Municipal Bond Debt and Sustainability in a Non-Mature Financial Market: The Case of Italy”, *Sustainability*, Vol: 10, Issue: 9, 2018, ss. 1-25.
- PAULAIS Thierry, *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis*, Washington: The Cities Alliance, 2009.
- PETERSEN John, Miguel VALADEZ, “Borrowing Instruments and Restrictions on Their Use”, *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, ed. Mila Freire vd., Washington: The World Bank, 2004, s. 49-87.
- PETERSEN John, Mila FREIRE, “Policy Guidelines”, *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, ed. Mila Freire vd., Washington: The World Bank, 2004, ss. 205-215.
- PETTERSSON-LIDBOM Per, “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol: 109, No: 3, 2001, ss. 570-583.
- PINAR Abuzer, *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, 8. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- PRADO-LORENZO Jose-Manuel, Isabel-Maria GARCIA-SANCHEZ, Beatriz CUADRADO-BALLESTEROS, “Do Electoral Risks Moderate the Effect of Partisan and Electoral Cycles on Debt-Financed Local Spending?”, *Local Government Studies*, Vol: 40, Issue: 5, 2014, ss. 745-765.
- PRATCHETT Lawrence, “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’”, *Political Studies*, Vol: 52, 2004, ss. 358-375.
- PREMCHAND A., *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund, 1983.
- PRUDHOME Remy, “Decentralization”, *7th Symposium on Public Finance in Turkey*, Marmaris: Marmara University, (May 23-25) 1991, ss. 186-206.
- PRUD’HOMME Remy, “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, Vol: 10, No: 2, 1995, ss. 201-220.
- QIAN Yingyi, Barry R. WEINGAST, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol: 11, No: 4, Fall 1997, ss. 83-92.
- REINGEWERTZ Yaniv, “Political Fragmentation and Fiscal Status: Evidence from Municipalities in Israel”, *Local Government Studies*, Vol: 45, No: 5, 2015, ss. 774-793.
- RHODES R. A. W., “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol: 44, Issue: 4, 1996, ss. 652-667.
- RIBEIRO Nuno A. B., Susana M. F. JORGE, “Political-Ideological Circumstances and Local Authorities’ Debt: Evidence from Portuguese Municipalities”, *Contemporary Economics*, Vol: 9, No: 2, 2015, ss. 155-170.
- RIVENBARK William C., Dale J. ROENIGK, Gregory S. ALLISON, “Conceptualizing Financial Condition in Local Government”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol: 22, No: 2, 2010, ss. 149-177.

- ROBBINS Mark D., Daehwan KIM, “Do State Bond Banks Have Cost Advantages for Municipal Bond Issuance?”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 23, Issue: 3, 2003, ss. 92-108.
- RODDEN Jonathan, “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol: 46, No: 3, 2002, ss. 670-687.
- ROGOFF Kenneth, Anne SIBERT, “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, Vol: 55, No: 1, 1988, ss. 1-16.
- ROODMAN David, “How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata”, *The Stata Journal*, Vol: 9, No: 1, 2009, ss. 86-136.
- ROSENBERG Jacob, “Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government”, *Public Choice*, Vol: 73, No: 1, 1992, ss. 71-81.
- ROUBINI Nouriel, Jeffrey D. SACHS, “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review*, Vol: 33, No: 5, 1989, ss. 903-938.
- SAATCIOĞLU Cem, Orhan KARACA, “İktisadi Kalkınmanın Demokrasi Üzerindeki Etkisi: Panel Veri Analizi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 4, 2015, ss. 775-796.
- SAĞBAŞ İsa, Naci Tolga SARUÇ, “Intergovernmental Transfers and the Flypaper Effect in Turkey”, *Turkish Studies*, Vol: 5, No: 2, 2004, ss. 79-92.
- SAKAL Mustafa, *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.
- SALSMAN Richard M., *The Political Economy of Public Debt*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017.
- SAVAŞAN Fatih, İbrahim DURSUN, “Türkiye’de Yerel Düzeyde Politik Konjonktürel Devreler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı: 2, 2006, ss. 191-208.
- SCOTT Daniel, *A Model for the Determination of the Creditworthiness of Municipalities in South Africa*, (Doctoral Dissertation), University of South Africa, 2001.
- SERBES Halil, Özhan ÇETİNKAYA, “Türkiye’de Belediyelerin Mali Tablolar Temelinde Yabancı Kaynak Yapısının Analizi”, *International Journal of Social Inquiry*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2019, ss. 757-800.
- SEVIC Zeljko, “Managing Public Debt: A Central and/or Local Government Issue”, *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*, ed. Zeljko Sevic, Bratislava: NISPACEE Press, 2007, ss. 11-22.
- SEYMEN Cansel, “Türkiye’de İç Borçlanmanın Makro Ekonomik Etkileri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2001, ss. 147-155.
- SHAH Anwar, “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, *Revista de Economia y Estadística*, Vol: XLIV, No: 2, 2006, ss. 127-186.



- SHAH Anwar, Sana SHAH, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2006, ss. 1-46.
- SHAH Anwar, “Introduction: Principles of Fiscal Federalism”, *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, ed. Anwar Shah ve John Kincaid, Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2007, ss. 3-42.
- SHAH Anwar, Chunli SHEN, “Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level”, *Local Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington: The World Bank, 2007, ss. 151-178.
- SHARPE L. J., “Is There A Fiscal Crisis in Western European Local Government”, *International Political Science Review*, Vol: 1, No: 2, 1980, ss. 203-226.
- SHARP Elaine B., “The Politics and Economics of the New City Debt”, *The American Political Science Review*, Vol: 80, No: 4, 1986, ss. 1271-1288.
- SHI Yu, Rebecca HENDRICK, HyungGun PARK, “Fiscal Decentralization and Capacity to Service Debt: Are They Tightly Linked?”, *Public Finance and Management*, Vol: 18, No: 2, 2018, ss. 192-223.
- SLACK Enid, “Municipal Borrowing and Access to the Capital Market”, *Guide to Municipal Finance*, Nairobi: United Nations, 2009.
- SOBACI Mehmet Zahid, “Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, 2. Baskı, ed. M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya: Çizgi Kitabevi, 2012, ss. 297-326.
- SOKOLOV Boris, Yana SOKOLOVA, “The History of Government Debt Justification”, *Economics and Management*, Vol: 17, No: 3, 2012, ss. 922-928.
- SONGÜR Neşe, “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 17, Sayı: 4, 2008, ss. 63-86.
- SÖNMEZ Ümit, *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.
- SUNLEY Peter, Ron MARTIN, Peter TYLER, “Cities in Transition: Problems, Processes and Policies”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol: 10, Issue: 3, 2017, ss. 383-390.
- SUTHERLAND Douglas, Robert PRICE, Isabelle Joumard, *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, OECD Working Paper: WP(2006)/1, 2006.
- SUZUKI Kohei, Yousueng HAN, “Does citizen participation affect municipal performance? Electoral competition and fiscal performance in Japan”, *Public Money & Management*, Vol: 39, Issue: 4, 2019, ss. 300-309.
- SWIANIEWICZ Pawel, “The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience”, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, ed. Pawel Swianiewicz, Budapest: Open Society Institute, 2004, ss. 5-23.

- ŞAHİN Elif Ayşe, “Türkiye’de Mahalli İdare Bütçeleri ve Sorunları”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, ss. 332-354.
- ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt: 20, Sayı: 2, 2018, ss. 1-19.
- ŞEKER Murat, “Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri”, *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 2006-1, ss. 73-92.
- ŞEN Hüseyin, İsa SAĞBAŞ, Abdullah KESKİN, *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası: Teori ve Türkiye Uygulaması*, 2. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi, 2007.
- ŞEN A. Fulya, Hacer TAŞDELEN, “Haberde Söylem Üretimi: 2018 Döviz Kuru Krizinin Haber Medyasındaki Yansımaları”, *Akdeniz İletişim Dergisi*, Sayı: 31, 2019, ss. 254-275.
- ŞENER Mustafa, “Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 5, 1998, ss. 7-24.
- ŞENGÜL Tarık, “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, Sayı: 9, 2009, ss. 183-220.
- TANZI Vito, Mario I. BLEJER, “Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries”, *The Economics of Public Debt*, ed. Kenneth J. Arrow ve Michael J. Boskin, London: Palgrave Macmillan, 1988, ss. 230-263.
- TANZI Vito, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper: WP/94/99, 1994.
- TANZI Vito, “The future of fiscal federalism”, *European Journal of Political Economy*, Vol: 24, No: 3, 2008, ss. 705-712.
- T.C. BAŞBAKANLIK, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara, 2003.
- T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2517-ÖİK 535, Ankara, 2000.
- T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2538-ÖİK 554, Ankara, 2001.
- T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT 2721-ÖİK 674, Ankara, 2007.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2018.

- TEKELİ Recep, Hakan HOTUNLUOĞLU, “Türkiye’de Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimlerde Mali Sürdürülebilirlik Analizi”, *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 5, Sayı: 3, 2014, ss. 113-127.
- TEKİN Fazıl, “Mali Tevzin”, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1, 1977, ss. 116-163.
- TEKİN BİLBİL Ebru, “Yerel Yönetimlerde Şirketleşmenin Siyaseti: İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri”, *İdealkent: Kent Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2020-Özel Sayı, 2020, ss. 1101-1125.
- TER-MINASSIAN Teresa, “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, ss. 3-24.
- TER-MINASSIAN Teresa, Jon CRAIG, “Control of Subnational Government Borrowing”, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. Teresa Ter-Minassian, Washington: International Monetary Fund, 1997, ss. 156-172.
- TER-MINASSIAN Teresa, “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol: 6, No: 3, 2007, ss. 1-11.
- TER-MINASSIAN Teresa, *Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy*, IDB Discussion Paper: IDB-DP-748, 2020.
- TEYYARE Erdoğan, “OECD Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomi ve Kurumsal Kalite İlişkisi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 2018, ss. 51-65.
- THE WORLD BANK, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C., 1998.
- THE WORLD BANK, *Turkey in Transition: Time for a Fiscal Policy Pivot?*, Report No. 85104-TR, 2014.
- THORNS David C., *The Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Life*, New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- TIEBOUT Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol: 64, No: 5, 1956, ss. 416-424.
- TIRON-TUDOR Adriana, Cristina A. ŞTEFANESCU, Anamaria DAN, “The Determinants of the Municipal Bonds Market in Romania”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue: 63 E/J, 2021, ss. 175-192.
- TOKATLIOĞLU Mircan, Ufuk SELEN, *Maliye Politikası*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2017.
- TOKATLIOĞLU Mircan, Semih ŞEN, “Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye”, *International Journal of Public Finance*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2019, ss. 205-235.
- TOMAL Mateusz, Adam NALEPKA, “The impact of social participation on the efficiency of communal investment expenditure”, *Economic Research*, Vol: 33, No: 1, 2020, ss. 477-500.

- TORUN Osman N., “Devletlerarası Borçlar”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Sayı: 4, 1958, ss. 121-146.
- TOVMO Per, “Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments”, *Economics of Governance*, Vol: 8, Issue: 1, 2007, ss. 37-49.
- TULLOCK Gordon, “The Theory of Public Choice”, *Government Failure: A Primer in Public Choice*, ed. Gordon Tullock, Arthur Seldon, Gordon L. Brady, Washington: Cato Institute, 2005, ss. 3-79.
- TURAN Nilüfer, “Kamu Borcunun Tanımı: Borç İstatistikleri Açısından Önemi, Mevcut Durum, Sorunlar ve Türkiye Uygulaması”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 164, Ocak-Haziran 2013, ss. 166-182.
- TURAN Taner, “Kamu Borcunun Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye İçin Eşbütünleşme Analizi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 177, Temmuz-Aralık 2019, ss. 1-27.
- TÜMER Özlem, *Türkiye’de Belediyelerin Mali Saydamlık Düzeyi ve Belirleyen Faktörlerin Analizi*, (Doktora Tezi), Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.
- TÜRK İsmail, *Kamu Maliyesi*, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2011.
- TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI (TCMB), *Merkez Bankası Bağımsızlığı: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık*, Ankara, 2012.
- TÜRKYENER Can M., Abdullah Altıntaş, *Belediyelerde Mali Analiz: Yönetim ve Denetim Odaklı Yaklaşım*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2012.
- ULUCAN ÖZKUL Fatma, Betül Şeyma ALKAN, “The Applicability of Financial Condition Analysis Methods Developed for United States Local Governments to Turkish Local Governments”, *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, 2016, ss. 605-629.
- ULUSOY Ahmet, *Devlet Borçlanması*, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2018.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, 2009, ss. 259-287.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi”, *Sosyoekonomi*, Cilt: 19, Sayı: 19, 2013, ss. 87-116.
- ULUSOY Ahmet, Tekin AKDEMİR, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Mahalli İdareler*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- USUI Norio, *Critical Issues of Fiscal Decentralization*, ERD Technical Note: No.21, 2007.
- ÜÇBAŞ Abdurrahman, “Kamu Mali Yönetim Sisteminde Muhasebenin Rolü ve Muhasebe Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, *Denetim*, Sayı: 11, 2013, ss. 92-100.

- ÜSTÜNİŞİK Belma, *Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli*, (Uzmanlık Tezi), Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1983.
- VAMMALLE Camila, Rudiger AHREND, Claudia HULBERT, *A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth II-Creating Fiscal Space for Public Investment: The Role of Institutions*, OECD Regional Development Working Papers: 2014/06, 2014.
- VAN DER HOEK M. Peter, “From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience”, *Public Budgeting&Finance*, Vol: 25, Issue: 1, 2005, ss. 32-45.
- VAN HOUTEN Pieter, “The Politics of Fiscal Autonomy Demands: Regional Assertiveness and Intergovernmental Financial Relations in Belgium and Germany”, *CASPIC MacArthur Scholars’ Conference “Rescaling the State”*, Chicago, (May 1-2) 1999.
- VEIGA Linda G., Francisco J. VEIGA, “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, Vol: 131, No: 1/2, 2007, ss. 45-64.
- VERA Jorge Olmo, “Explanatory factors and limitations of Spanish local debt”, *Academia Revista Latinoamericana de Administracion*, Vol: 31, No: 2, 2018, ss. 360-377.
- VO Duc Hong, “The Economics of Fiscal Decentralization”, *Journal of Economic Surveys*, Vol: 24, No: 4, 2010, ss. 657-679.
- VOGT Michael G., “Municipal Bond Banks and Their Effects on the Finances of Local Governments”, *Quarterly Journal of Business and Economics*, Vol: 23, No: 1, 1984, ss. 38-50.
- VULOVIC Violeta, *The Effect of Sub-national Borrowing Control On Fiscal Sustainability: How To Regulate?*, The Barcelona Institute of Economics: IEB 2010/36, 2010.
- WANG Tiankai, “An Analysis of the Effects of Online Fiscal Disclosure on Municipal Bond Issuances”, *International Review of Public Administration*, Vol: 17, No: 2, 2012, ss. 1-18.
- WANG Xiaohu, “Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments”, *Public Budgeting & Finance*, Vol: 20, Issue: 3, 2000, ss. 102-118.
- WEBER, Rachel, “Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy”, *Economic Geography*, Vol: 86, No: 3, 2010, ss. 251-274.
- WEINGAST Barry R., “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, Vol: 65, No: 3, 2009, ss. 279-293.
- WICHOWSKA Anna, “Determinants of Debt in Rural Municipalities on the Example of the Warminsko-Mazurskie Voivodeship”, *Acta Scientiarum Polonorum-Oeconomia*, Vol: 18, No: 4, 2019, ss. 121-130.
- WILLIAMSON John, “A Short History of the Washington Consensus”, *Law and Business Review of the Americas*, Vol: 15, No: 1, 2009, ss. 7-23.

- WOLMAN Harold, Michael GOLDSMITH, “Local Autonomy As A Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom”, *Urban Affairs Quarterly*, Vol: 26, No: 1, 1990, ss. 3-27.
- WOOLDRIDGE Jeffrey M., *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge: The MIT Press, 2001.
- YAKAR Soner, Serkan Yılmaz KANDIR, “Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 162, 2012, ss. 430-447.
- YAKAR Soner, İsmail Orçun GÜNDÜZ, “Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: ‘Var’ Mı ‘Yok’ Mu İşte Bütün Mesele Bu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 92, 2014, ss. 117-141.
- YAKAR ÖNAL Ayşegül, “Türkiye’de Belediyelerin Borçlanma Süreci: 1960-2006”, *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 39, 2008, ss. 187-206.
- YALÇINDAĞ Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993, ss. 43-69.
- YARAŞIR TULUMCE Sevinç, Ersin YAVUZ, “Türkiye’de Borçlanma ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, ICMEB17 Özel Sayısı, 2017, ss. 1034-1048.
- YAŞ Hakan, Umut AKDUĞAN, “Türkiye’de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 168, Ocak-Haziran 2015, ss. 49-68.
- YAYLI Hasan, “Küreselleşmenin Kentler Üzerine Etkisi: ‘İstanbul Örneği’”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 24, 2012, ss. 331-355.
- YERDELEN TATOĞLU Ferda, *İleri Panel Veri Analizi*, Düzenlenmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2018.
- YERDELEN TATOĞLU Ferda, *Panel Veri Ekonometrisi*, Genişletilmiş 5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2020.
- YERELİ Ahmet Burçin, Mesut ÜNAL, “Yerel Yönetimlerde Bütçe Hakkına Dayalı Hesap Verebilirlik Sürecinde Denetim Mekanizmaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mali Yerinden Yönetim: Teori, Kavramsal Açıklamalar ve Türkiye’ye İlişkin Değerlendirmeler*, ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014, ss. 355-376.
- YILDIRIM Uğur, Yücel AYRIÇAY, “Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 2, 2007, ss. 21-44.
- YILDIRIM Zuhale, “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, ed. Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, ss. 97-116.
- YILDIRIM Hakkı, Gökhan GELİŞEN, “Belediye Kaynaklarının Etkin ve Verimli Kullanılmasında İhale Yönetimi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 11, 2018, ss. 113-144.

- YILMAZ H. Hakan, Mehmet Selim BAĞLI, “Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Öz Gelir Yaratma Kapasitesi Üzerine Etkisi”, 4. Yerel Yönetimlerin Mali Forumu (Sunum), Ankara, 2011.
- YILMAZ H. Hakan, M. Ferhat EMİL, Baki KERİMOĞLU, *Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: PYB Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık, 2017.
- YUSUFOĞLU Arkan, “Kamu Özel Ortaklığı Projelerinde Koşullu Yükümlülükler ve Mali Riskler: Avrasya Tüneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim Köprüleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, 2017, ss. 156-174.
- YÜKSEL Fatik, Osman ÇEVİK, Kadir ARDIÇ, “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sounları”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, 2008, ss. 1-26.
- ZAMBRANO-GUTIERREZ Julio C., Claudia N. AVELLANEDA, “Municipal Response to Fiscal and Governance Reforms: Effects of Stricter Debt Limits across Jurisdictions”, *International Journal of Public Administration*, 2021, ss. 1-14.
- ZENGİN Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, 2014, ss. 91-116.
- ZHEGOVA Katerina, “Debt Financing of Local Authorities in the EU Member Countries”, *Entrepreneurship*, Vol: VII, Issue: 1, 2019, ss. 57-63.
- 2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNU, RG: 26.05.1981 / 17354.
- 2709 SAYILI TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI, RG: 09.11.1982 / 17863.
- 4046 SAYILI ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI HAKKINDA KANUN, RG: 27.11.1994 / 22124.
- 3986 SAYILI EKONOMİK DENGE İÇİN YENİ VERGİLER İHDASI İLE 1.7.1964 TARİHLİ VE 488 SAYILI, 2.7.1964 TARİHLİ VE 492 SAYILI, 7.11.1984 TARİHLİ VE 3074 SAYILI 25.10.1984 TARİHLİ VE 3065 SAYILI, 31.12.1960 TARİHLİ VE 193 SAYILI, 21.7.1953 TARİHLİ VE 6183 SAYILI, 2.2.1981 TARİHLİ VE 2380 SAYILI, 15.7.1963 TARİHLİ VE 277 SAYILI KANUNLARIN BAZI MADDELERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN, RG: 07.05.1994 / 21927.
- 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU, RG: 22.01.2002 / 24648.
- 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN, RG: 09.04.2002 / 24721.
- 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU, RG: 10.12.2003 / 25326.
- 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU, RG: 03.07.2005 / 25874.
- 5779 SAYILI İL ÖZEL İDARELERİNE VE BELEDİYELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUN, RG: 15.07.2008 / 26937.

- 6107 SAYILI İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ HAKKINDA KANUN, RG: 08.02.2011 / 27840.
- 6360 SAYILI ÖN DÖRT İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ YEDİ İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN, RG: 06.12.2012 / 28489.
- 4749 SAYILI KANUN KAPSAMINDA DIŞ FİNANSMAN SAĞLANMASINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK, RG: 25.12.2014 / 29216.
- 6736 SAYILI BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA İLİŞKİN KANUN, RG: 19.08.2016 / 29806.
- 7020 SAYILI BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE BAZI KANUNLARDA VE BİR KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN, RG: 27.05.2017 / 30078.
- 7143 SAYILI VERGİ VE DİĞER BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN, RG: 18.05.2018 / 30425.
- 355 SAYILI CUMHURBAŞKANLIĞI KARARI, RG: 22.11.2018 / 30604.
- 355 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ, İL ÖZEL İDARELERİ, BELEDİYELER VE BUNLARIN BAĞLI KURULUŞLARININ BORÇLARINA KARŞILIK GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLAT TOPLAMI ÜZERİNDEN AYRILACAK PAYLARDAN YAPILACAK KESİNTİLERE İLİŞKİN ESASLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR ESASLAR, RG: 22.11.2018 / 30604.
- 2018/11897 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ, İL ÖZEL İDARELERİ, BELEDİYELER VE BUNLARIN BAĞLI KURULUŞLARININ BORÇLARINA KARŞILIK GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLAT TOPLAMI ÜZERİNDEN AYRILACAK PAYLARDAN YAPILACAK KESİNTİLERE İLİŞKİN ESASLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR ESASLAR, RG: 25.06.2018 / 30459.
- 2021/1 NO.'LU KAMU İHALE TEBLİĞİ, RG: 26.01.2021 / 31376.



## EKLER

### EK-1:

#### MODEL-2

$$\ln BS_{it} = \beta_1 L \cdot \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln OD_{it} + \beta_4 \ln FH_{it} + \beta_5 \ln GBVP_{it} \\ + \beta_6 \dot{I}DEO_{it} + \beta_7 \ln N_{it} + \beta_8 \ln GSYH_{it} + \beta_9 TK_{it} + u_{it}$$

#### MODEL-3

$$\ln BS_{it} = \beta_1 L \cdot \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln OD_{it} + \beta_4 \ln FH_{it} + \beta_5 \ln GBVP_{it} \\ + \beta_6 \dot{I}DEO_{it} + \beta_7 \ln N_{it} + \beta_8 \ln GSYH_{it} + \beta_9 TK_{it} + \beta_{10} PBT2015_{it} \\ + \beta_{11} PBT2016_{it} + u_{it}$$

#### MODEL-4

$$\ln BS_{it} = \beta_1 L \cdot \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln OD_{it} + \beta_4 \ln FH_{it} + \beta_5 \ln GBVP_{it} \\ + \beta_6 \dot{I}DEO_{it} + \beta_7 \ln N_{it} + \beta_8 \ln GSYH_{it} + \beta_9 TK_{it} + \beta_{10} PBT2017_{it} \\ + \beta_{11} PBT2018_{it} + u_{it}$$

#### MODEL-5

$$\ln BS_{it} = \beta_1 L \cdot \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln OD_{it} + \beta_4 \ln FH_{it} + \beta_5 \ln GBVP_{it} \\ + \beta_6 \dot{I}DEO_{it} + \beta_7 \ln N_{it} + \beta_8 \ln GSYH_{it} + \beta_9 TK_{it} + \beta_{10} PBT2019_{it} \\ + \beta_{11} PBT2020_{it} + u_{it}$$

#### MODEL-6

$$\ln BS_{it} = \beta_1 L \cdot \ln BS_{it-1} + \beta_2 \ln YH_{it} + \beta_3 \ln OD_{it} + \beta_4 \ln FH_{it} + \beta_5 \ln GBVP_{it} \\ + \beta_6 \dot{I}DEO_{it} + \beta_7 \ln N_{it} + \beta_8 \ln GSYH_{it} + \beta_9 TK_{it} + \beta_{10} EK2018_{it} + u_{it}$$

**EK-2:****Model-2’de Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi**

	lnBS	lnYH	lnOD	lnFH	lnGBVP	İDEO	lnN	lnGSYH	TK
lnBS	1.0000								
lnYH	0.7868	1.0000							
lnOD	0.6592	0.8285	1.0000						
lnFH	0.1531	0.0789	-0.0139	1.0000					
lnGBVP	0.7805	0.8704	0.8974	-0.0074	1.0000				
İDEO	-0.3811	-0.2604	-0.0673	-0.1860	-0.0853	1.0000			
lnN	0.6713	0.7748	0.8123	0.0096	0.8876	-0.1063	1.0000		
lnGSYH	0.3489	0.2018	0.1330	-0.0604	0.2206	0.0580	0.1354	1.0000	
TK	0.1016	0.1590	0.2598	-0.0927	0.2238	0.2338	0.2431	-0.0181	1.0000

**Model-3’te Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi**

	lnBS	lnYH	lnOD	lnFH	lnGBVP	İDEO	lnN	lnGSYH	TK	PBT2015	PBT2016
lnBS	1.0000										
lnYH	0.7868	1.0000									
lnOD	0.6592	0.8285	1.0000								
lnFH	0.1531	0.0789	-0.0139	1.0000							
lnGBVP	0.7805	0.8704	0.8974	-0.0074	1.0000						
İDEO	-0.3811	-0.2604	-0.0673	-0.1860	-0.0853	1.0000					
lnN	0.6713	0.7748	0.8123	0.0096	0.8876	-0.1063	1.0000				
lnGSYH	0.3489	0.2018	0.1330	-0.0604	0.2206	0.0580	0.1354	1.0000			
TK	0.1016	0.1590	0.2598	-0.0927	0.2238	0.2338	0.2431	-0.0181	1.0000		
PBT2015	-0.1425	-0.0429	-0.0058	-0.0282	-0.0579	-0.0111	0.0176	-0.1064	-0.0070	1.0000	
PBT2016	-0.0603	0.0579	-0.0455	-0.0526	-0.0269	-0.0218	-0.0128	-0.0242	0.0053	-0.1958	1.0000

**Model-4’te Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi**

	lnBS	lnYH	lnOD	lnFH	lnGBVP	İDEO	lnN	lnGSYH	TK	PBT2017	PBT2018
lnBS	1.0000										
lnYH	0.7868	1.0000									
lnOD	0.6592	0.8285	1.0000								
lnFH	0.1531	0.0789	-0.0139	1.0000							
lnGBVP	0.7805	0.8704	0.8974	-0.0074	1.0000						
İDEO	-0.3811	-0.2604	-0.0673	-0.1860	-0.0853	1.0000					
lnN	0.6713	0.7748	0.8123	0.0096	0.8876	-0.1063	1.0000				
lnGSYH	0.3489	0.2018	0.1330	-0.0604	0.2206	0.0580	0.1354	1.0000			
TK	0.1016	0.1590	0.2598	-0.0927	0.2238	0.2338	0.2431	-0.0181	1.0000		
PBT2017	0.0756	0.1421	0.0762	-0.0223	0.0552	-0.0218	-0.0039	0.0428	0.0053	1.0000	
PBT2018	0.1815	0.2246	0.1099	0.0774	0.1393	-0.0218	0.0076	0.0739	0.0053	-0.2000	1.0000

### Model-5'te Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi

	lnBS	lnYH	lnOD	lnFH	lnGBVP	İDEO	lnN	lnGSYH	TK	PBT2019	PBT2020
lnBS	1.0000										
lnYH	0.7868	1.0000									
lnOD	0.6592	0.8285	1.0000								
lnFH	0.1531	0.0789	-0.0139	1.0000							
lnGBVP	0.7805	0.8704	0.8974	-0.0074	1.0000						
İDEO	-0.3811	-0.2604	-0.0673	-0.1860	-0.0853	1.0000					
lnN	0.6713	0.7748	0.8123	0.0096	0.8876	-0.1063	1.0000				
lnGSYH	0.3489	0.2018	0.1330	-0.0604	0.2206	0.0580	0.1354	1.0000			
TK	0.1016	0.1590	0.2598	-0.0927	0.2238	0.2338	0.2431	-0.0181	1.0000		
PBT2019	0.1906	-0.0118	0.0772	0.0267	0.1705	0.1090	0.0163	0.0912	0.0053	1.0000	
PBT2020	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

### Model-6'da Kullanılan Değişkenlere İlişkin Korelasyon Matrisi

	lnBS	lnYH	lnOD	lnFH	lnGBVP	İDEO	lnN	lnGSYH	TK	PBT2018
lnBS	1.0000									
lnYH	0.7868	1.0000								
lnOD	0.6592	0.8285	1.0000							
lnFH	0.1531	0.0789	-0.0139	1.0000						
lnGBVP	0.7805	0.8704	0.8974	-0.0074	1.0000					
İDEO	-0.3811	-0.2604	-0.0673	-0.1860	-0.0853	1.0000				
lnN	0.6713	0.7748	0.8123	0.0096	0.8876	-0.1063	1.0000			
lnGSYH	0.3489	0.2018	0.1330	-0.0604	0.2206	0.0580	0.1354	1.0000		
TK	0.1016	0.1590	0.2598	-0.0927	0.2238	0.2338	0.2431	-0.0181	1.0000	
PBT2018	0.1815	0.2246	0.1099	0.0774	0.1393	-0.0218	0.0076	0.0739	0.0053	1.0000

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Adı-Soyadı</b>	HALİL	SERBES	
<b>Bildiği Yabancı Diller</b>	İNGİLİZCE		
<b>Eğitim Durumu</b>	<b>Başlama Yılı</b>	<b>Bitirme Yılı</b>	<b>Kurum Adı</b>
Lise	2004	2008	Süleyman Çelebi Lisesi (Yabancı Dil Ağırlıklı)
Lisans	2008	2012	Bursa Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
Yüksek Lisans	2012	2015	Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı
Doktora	2015	2021	Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı
<b>Çalıştığı Kurum(lar)</b>	<b>Başlama Yılı</b>	<b>Bitirme Yılı</b>	<b>Çalışılan Kurumun Adı</b>
1. Bursa Uludağ Üniversitesi	2013	Devam ediyor.	Bursa Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
<b>Üye olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar</b>	---		
<b>Katıldığı Proje ve Toplantılar</b>	<p style="text-align: center;"><b>Proje</b></p> <p>1. “220K065” proje numaralı ve “Türkiye’de Vergi Okuryazarlığının Ölçülmesi ve Vergi Uyumu Üzerindeki Etkisinin Analizi” başlıklı TÜBİTAK Projesi’nde Bursiyer.</p>		
<b>Yayımlar:</b>	<p style="text-align: center;"><b>Makaleler</b></p> <p>1. SERBES Halil, ÇETİNKAYA Özhan (2019). “Türkiye’de Belediyelerin Mali Tablolar Temelinde Yabancı Kaynak Yapısının Analizi”. International Journal of Social Inquiry, 12(2), 757-800.</p> <p>2. SERBES Halil, TOKATLIOĞLU Mircan (2019). “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye ve Batı Balkan Ülkelerinin Ekonomik ve Mali Performansı: Küresel Kriz Sonrası Bir Değerlendirme”. Journal of Life Economics, 6(2), 163-196.</p> <p style="text-align: center;"><b>Bildiriler</b></p> <p>1. SERBES Halil (2019). <i>The Contagion of European Debt Crisis to the Western Balkans in the Process Accession in line with Europeanization, Neoliberalism, and Financialization</i>. III. International Applied Social Sciences Congress (C-IASOS) (Özet Bildiri/Sözlü Sunum)</p> <p>2. SERBES Halil, ÇETİNKAYA Özhan (2018). <i>An Analysis of Short and Long Term Debt Changes of Metropolitan Municipalities Based on Balance-Sheets (The Period of 2006-2015)</i>. 33th International Public Finance Conference/TR (Özet Bildiri/Sözlü Sunum)</p> <p>3. SERBES Halil, TOKATLIOĞLU Mircan (2018). <i>Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye ve Balkan Ülkelerinin Ekonomik ve Mali Performansı: Küresel Kriz Sonrası Bir Değerlendirme</i>. 4th SCF International Conference on “Economic and Social Impacts of Globalization” and “Future of Turkey-EU Relations” (Özet Bildiri/Sözlü Sunum)</p>		
<b>Diğer:</b>	---		
<b>İletişim (e-posta):</b>			
<b>Tarih</b>	: 10.12.2021		
<b>İmza</b>	:		
<b>Adı-Soyadı</b>	: Halil SERBES		

