

PAPER DETAILS

TITLE: Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin

Öneriler(Borrowing as a Municipal Revenues in Turkey and Suggestions About Debt Reduction)

AUTHORS: Mustafa ÖKMEN,Neslihan KOÇ

PAGES: 551-565

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/146215>

Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler

Mustafa ÖKMEN*

Neslihan KOÇ**

ÖZ

Ülkemizde belediye gelirleri merkezden aktarılan paylar ile kendi öz gelirlerinden oluşmaktadır. Tüm bu gelirler, belediyelerin herhangi bir takdir hakkı olmadan belirlenmektedir. Gelirlerinin yetmediği durumlarda belediyeler, borçlanmaya başvurmaktadır. Belediyelerin borçlanabilmesi ile ilgili olarak da merkezi yönetimin önemli bir etkisi olduğu görülmektedir. Gelirleri ve borçlanmaları ile ilgili çok fazla söz hakkı olmayan belediyelerin kaynaklarını arttıramıyorlarsa da etkin kullanarak daha az borçlanmaya başvurmaları mümkündür. Bu çalışmanın amacı, daha az borçlanmayı sağlayabilecek önerilerin neler olduğunu ortaya çıkarmaktır.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Belediye Gelirleri, Borçlanma.

Jel Sınıflandırması: H71, H72, H74.

Borrowing as a Municipal Revenues in Turkey and Suggestions About Debt Reduction

ABSTRACT

In our country, municipal revenues consist of shares transferred from the central government and their own revenues. All of these revenues are determined without any discretionary power of the municipalities. In cases of insufficient revenues, municipalities resort to borrowing. Central government is observed to have an important influence regarding the municipalities to be able to borrow. Although municipalities, which do not have too much voice about their revenues and debts, cannot increase their resources; it is possible for them to borrow less by using their resources efficiently. The purpose of this study is to put forward what the suggestions that can assure less borrowing are.

Key Words: Municipalities, Municipal Revenues, Borrowing.

Jel Classification: H71, H72, H74.

GİRİŞ

Belediyelerin temel borçlanma gerekçesi, halkın artan kentsel ihtiyaçları ve bu doğrultuda kanunen kendilerine verilen geniş yetkileri karşılayacak yeterli kaynağa sahip olmamalarıdır. Bu amaçla belediyenin gelirleri ele alınmış ve diğer gelirlerinden biri sayılabilecek borçlanmayla ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Belediyelerin yeterli kaynağa kavuşturulması için yeni vergi gelirlerinin sağlanması, merkezden daha fazla pay verilmesi ya da kendi bölgelerine uygun yerel vergileri uygulama kararı alabilmeleri önerilebilir. Fakat çalışmamızda merkezi düzeydeki önlemler dışında ve mevcut durumda da belediyelerin borçlanma düzeylerini azaltabileceklerinin altı çizilmeye çalışılmıştır.

* Prof. Dr. Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, mustafa.okmen@cbu.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr., Hitit Üniversitesi, İİBF, neslihan.koc@hitit.edu.tr

(Makale Gönderim Tarihi: 17.02.2015 / Yayına Kabul Tarihi: 05.10.2015)

I- TÜRKİYE'DE BELEDİYE GELİRLERİ

Çoğu ülkede, belediyelerin gelir kaynakları, vergiler, kullanım ücretleri ve yönetimler arası transferlerden oluşur. Başka gelirler olarak, yatırım, mülk satışı, lisans ve izinlerden elde edilen gelirler sayılabilir. Vergilerden emlak vergisi, çoğu ülkede yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Uygulanan diğer yerel vergiler, gelir vergileri, genel satış vergileri (örneğin tütün, alkol, petrol, otel/konaklama, araç tescili gibi) ve arazi satış vergileri (veya damga vergisi) gibi çeşitlilik göstermektedir (UN-Habitat, 2009: 21).

İyi bir yerel verginin, yerel ölçekte yönetimi kolay, sadece ya da çoğunlukla o yörenin sakinlerinden alınan, yerel idareler arasında ya da yerel idare ile merkezi idare arasında uyum ve rekabet sorunları yaratmayan vergi olduğu söylenebilir (Bird, 2001: 1). İyi bir yerel verginin diğer özellikleri şu şekilde belirtilebilir (UN-Habitat, 2009: 22);

-Vergi tabanları nispeten sabit olmalıdır. Böylece yerel yönetimler, vergi tabanının önemli bir kısmını kaybetmeden vergi oranlarını değiştirebilirler.

-Vergi getirisi, yerel ihtiyaçları karşılamada yeterli olmalı, harcamalar arttıkça artmalı ve öngörülebilir olmalıdır.

-Verginin, orada yerleşik olmayanlara ihracı kolay olmamalıdır.

-Vergi tabanı, hesap verebilirliği sağlayacak şekilde şeffaf olmalıdır.

-Mükellef algısında vergi, adil olmalıdır.

-Verginin yönetimi kolay olmalıdır.

Ülkemizde belediyelerin en önemli gelir kalemi, genel bütçe paylarıdır. 2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.

2464 sayılı Kanunda gösterilen vergi, harç ve katılma payları, 1319 sayılı Kanunda gösterilen emlak vergisi, 5393 sayılı Belediye Kanunun 59. maddesinde sayılan taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, belediyelerin öz gelirleri arasında yer alır. Görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler arasında yer almaz.

Gelir kalemlerine göre belediye gelirlerine bakacak olursak; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilâtlardan oluşmaktadır.

II- BELEDİYE GELİRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının azaltılması hedeflenmiş, 2006 yılında 3.225 olan belediye sayısı, 2012'de 2.950'ye düşmüştür. Yine 2012'de yayınlanan 6360 sayılı kanun ile nüfusu 2.000'in altındaki belediyeler köye dönüştürülmektedir. Yeni duruma göre 2014 yılındaki belediye sayısı 1.396'dır.

Tablo-1: Belediye Sayısı ve Nüfus (2006-2012)

	2006	2012
Belediye Sayısı	3.225	2.950
Belediye Nüfusu (Bin Kişi)	58.582	63.743

Kaynak: Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018.

Tablo 1’de görüldüğü üzere belediye sayısı, 2014 yılında 2012’ye göre yarıdan fazla azalmıştır. Onuncu Kalkınma Planında yer alan verilere göre; 2006 yılında belediye yönetiminde yaşayan nüfus yaklaşık 58,6 milyon ve bu nüfusun toplam nüfusa oranı % 83 iken, 2012 yılında nüfus, 63,7 milyon ve toplam nüfusa oranı % 84,3 olmuştur.

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının esas itibarıyla yerel topluluktan değil de merkezce sağlanması, halkın yerel yönetimlerin harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenen etkinliğe ulaşmasını engellemektedir (Topal, 2004: 122). Tablo-2, belediyelerin gelir kaynaklarını göstermektedir.

Tablo-2: 2013 Yılı Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (Bin TL)

BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	53.931.284
Vergi Gelirleri	8.196.251
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	4.231.567
Bina Vergisi	2.755.883
Arsa Vergisi	1.040.834
Arazi Vergisi	50.171
Çevre Temizlik Vergisi	384.679
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.612.182
Özel Tüketim Vergisi	1.134.227
Haberleşme Vergisi	34.149
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	1.100.078
Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	477.955
Eğlence Vergisi	161.697
Yangın Sigortası Vergisi	26.280
İlan ve Reklam Vergisi	289.978
Harçlar	2.333.840
Bina İnşaat Harcı	757.247
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	16.827
İşgal Harcı	325.559
İşyeri Açma İzni Harcı	60.733
Kaynak Suları Harcı	7.565
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.907
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	38.535
Tellallık Harcı	64.967
Toptancı Hali Resmi	82.553
Yapı Kullanma İzni Harcı	240.591
Diğer Harçlar	737.356
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.997.458
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	817.549
Faizler, Paylar ve Cezalar	31.879.490
Merkezi idare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	27.570.104
Kamu Harcamalarına Katılma Payları	799.340
Mahalli İdarelere Ait Paylar	283.792
Sermaye Gelirleri	4.954.769
Alacaklardan Tahsilat	85.767

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablo-2’ye göre 2013 yılı belediye gelirleri, 53,9 milyar TL’dir. Bunun yaklaşık yarısı olan 27,5 milyar TL, faizler, paylar, cezalar üst kaleminde yer alan merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. Görüldüğü gibi merkezden aktarılan paylar, belediyelerin en önemli gelir kaynağıdır.

Aktarılan paylar dışında belediyeler 2013 için sırasıyla en çok 8’er milyar TL vergi ile teşebbüs ve mülkiyet geliri, 5 milyar TL sermaye geliri elde etmişlerdir.

Vergiler açısından bir değerlendirmede bulunmak gerekirse, en çok gelirin 3,8 milyar TL ile emlak vergisinden elde edildiği görülmektedir. Emlak vergisinden elde edilen gelir, toplam belediye gelirlerinin % 7’sini

oluşturmaktadır. Emlak vergisinden elde edilen hâsılat, 2,3 milyar TL olan tüm harçlardan elde edilenden daha fazladır. Vergiler arasındaki önemli kalemlerden biri de 1,1 milyar TL ile elektrik ve havagazı tüketim vergisidir. Harçlar arasında bina inşaat harcından diğer harç kalemlerine göre daha fazla gelir elde edildiği görülmektedir.

Bu vergi ve harçlardan bazıları ekonominin o günkü koşullarıyla yakından ilgilidir. Örneğin ekonominin büyüdüğü bir dönemde inşaat sektörü gelişeceği için, yapı kullanma izin harcı, bina inşaat harcı; yeni işyerleri açılacağı için işyeri açma izin harcı gelirlerinde artış yaşanacaktır (Gündüzöz, 2012: 369). Ekonomide kayıt dışılığın yaygın olduğu bir durumda ise işyeri açma izin harcı, ilan ve reklam vergisi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı olumsuz etkilenecek; işportacılık dolayısıyla işgal harcı olumlu etkilenebilecektir (Gündüzöz, 2012: 463).

Belediyelere belli sınırlar içinde verilecek vergi yetkisi, belde halkına vergi-hizmet vadeden alternatif programlardan birini seçme imkânı sağlar. Böylece seçmenler, hangi fedakârlık karşısında hangi hizmetleri elde edeceklerinin bilincine vardıklarından kent yönetimi üzerindeki denetimleri ciddiyet kazanacaktır (Topal, 2004: 124). Ancak Türkiye’de belediyelerin yerel ekonomik koşullara uygun yeni vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır. Sadece mevcut vergilerde kanunun belirlediği alt ve üst limitler dâhilinde oran ve miktar belirleyebilmektedirler. Belediyeler, bir tek emlak vergisinde, arsa değerinin belirlenmesinde etkileri olduğu için dolaylı olarak vergi miktarını etkilemektedirler. Bu açıdan belediyelerin vergileri belirleme yetkileri olmasa da tahsil ettikleri vergi miktarını, çeşitli şekillerde arttırma olanakları vardır.

III- BELEDİYELERDE BORÇLANMA

Günümüzde belediyeler hem rutin belediye hizmetlerini yerine getirmeye çalışmakta hem geçmişten gelen çarpık kentleşmenin neden olduğu sorunların maliyetlerine katlanmaktadır. Bunların yanı sıra alternatif yatırımlarla kentin kalkınması ve büyümesi hedeflenmekte; sosyal yönden dezavantajlı kesimlere yönelik yardımlar yapılmaktadır. Belediyelerin her alanda aktif olmaya çalışmaları kimi zaman gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetmemesi ve borçlanmaya başvurulması sonucunu doğurabilmektedir.

A- Belediye Borçlanmalarında Hukuki Durum

5393 sayılı Belediye Kanununun 15.maddesinde borç almak, belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Belediye meclisi, belediyelerde borçlanmaya karar veren organdır.

Aynı kanunun 68. Maddesine göre; belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

Belediyeler, artan hizmet taleplerini, gelirleriyle karşılayamadıklarında borçlanmaya başvurabilmektedirler. Ancak borçlanma, bazı sınırlamalara tabi tutulmaktadır. Anılan kanunun 68. maddesi ile belediyelerin dış borçlanması ve tahvil ihracı sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmaktadır.

Görüldüğü gibi personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri gibi cari giderlerin finansmanı için dış borçlanma yapılamamaktadır.

İç borçlanmaya karar verme yetkisi, bir önceki kesinleşmiş bütçe gelirine bağlanarak; belediye, bağlı kuruluşları ve sermayesinin % 50’den fazlasına sahip olunan şirketlerin bütçe gelirinin % 10’una kadar olan iç borçlanmaların meclis kararı, % 10’un üzerindeki borçlanmaların ise meclis kararı yanında İçişleri Bakanlığı onayı ile yapılması öngörülmektedir.

İller Bankası’ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası, hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı’nın görüşü alınır.

Belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında TCK’nın görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Kanunda borçlanma ve tahvil ihracı ayrı ayrı ele alınmıştır. Çünkü belediyeler, diğer belediyelerden, İller Bankası’ndan ve diğer kurumlardan faizli borçlanabilmektedir. Tahvil ihracı ise bir sermaye piyasası aracıdır.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4. Maddesine göre; genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Hazine Müsteşarlığı’nın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Yani belediyeler tarafından ihraç edilecek yurt içi tahviller, devlet tahvili sayılsa da devlet garantisi altında olmayacaktır. Bu durum, ihraç edilen tahvillerin piyasada fazla ilgi görmemesine neden olabilir.

Hazine garantisi olmaksızın dış kredi temin etmek isteyen belediyenin Hazine Müsteşarlığı’na müracaat etmesi zorunludur. Hazine Müsteşarlığı, söz konusu talebi, Kamu Kurum ve Kuruluşları’nın Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelikte yer alan ölçütlere göre değerlendirilir. Hazine Müsteşarlığı’ndan izin çıkmaması durumunda, krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemi’ne kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmamaktadır (Gül, 2009: 110).

Daha önce Ankara ve İstanbul Büyükşehirleri tarafından ihraç edilen yurtiçi tahvillere yeterince ilginin olmamasına karşın aynı dönemde devlet tahvillerine olan yoğun talep, belediye tahvillerinin başarılı bir finansman aracı olmadığını ortaya koymaktadır. Bunun için tahvillerden faiz gelirleri elde edecek taraflara yönelik gelir vergisi muafiyeti tanınması veya şu an % 10 olarak uygulanan oranda indirim yapılması ve belediye tahvillerinin belediyeler tarafından geri ödenmeme riskine karşılık bu riski azaltacak düzenlemelerin yapılması önerilmektedir (Yakar ve Kandır, 2012: 442).

Mali yapısı güçlü olsa dahi borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin geri ödemeyi aksatması muhtemeldir. Bu nedenle borçlanma

kapasitesi, belediyenin önemli mali göstergelerinden biridir (Doğan ve Baş, 2013: 295).

Belediyelerin borçlarını geri ödememeleri riskini azaltacak yöntemler, kredi derecelendirme kuruluşlarının belediyeleri derecelendirmeleri, tahvil sigortası uygulaması ve bankalar tarafından verilecek teminat mektupları olabilir (Yakar ve Kandır, 2012: 442-444).

B- Belediyelerin Borçlanma Türleri

Belediyelerin başvurabilecekleri borçlanma türleri, proje ve refinasman kredileri ve bağlı kredilerdir. Proje kredileri; kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarında yer alan çeşitli projelerin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan finansman ihtiyacının karşılanması için genelde yurtdışından temin edilen kredilerdir. Refinasman kredilerine daha önce alınan kredilerin vadesi geldiği halde geri ödeme sıkıntısı yaşanması durumlarında başvurulmaktadır. Bağlı krediler, kredi açan ülkelerden mal veya hizmet satın alınması şartıyla, mal veya hizmet satın almak isteyen ülke veya kuruluşa verilen kredilerin, krediyi veren kuruluş veya ülke tarafından kendi mallarının satın alınması şartına bağlanan kredilerdir (Doğan ve Baş, 2013: 297-298).

Başvurulmak istenen borç türüne göre farklı mali kuruluşlar bulunmaktadır. Yerel yönetim kredileri, yerel yönetim bankaları, ticari bankalar, uluslararası mali kuruluşlar ve yerel yönetim kalkınma fonları tarafından verilmektedir. Tahviller, ticari/yatırım bankaları veya aracı şirketler aracılığıyla verilmektedir (Marmara Belediyeler Birliği, 2011: 11).

Belediyeler, farklı borçlanma araçlarını kullanarak farklı türlerdeki faaliyetlerinin finansmanı için dış kaynaklar elde edebilirler. Kısa vadeli borçlanma araçlarından işletme sermayesi kredi limitinde geçici gelir açığını finanse etmek için faiz ödenmekte ve kredi limitinden fon çekerek anapara uzatılmaktadır. Köprü kredileri bir sermaye yatırım projesi için finansmanın, uzun vadeli olarak ana finansman elde edilinceye kadar geçici bir süre için sağlandığı kısa vadeli kredilerin özel bir tipidir. Orta ve uzun vadeli borçlanma, sermaye yatırım projelerini finanse ederken yerel yönetimler tarafından tercih edilmelidir. Cari harcamaları karşılamak için uzun vadeli borçlanma, genellikle yasaklanmış olup her durumda kaçınılmalıdır (Marmara Belediyeler Birliği, 2011: 12).

Belediyelerde üç tür borçlanma sistemi vardır; bunlar, serbest borç sistemi, hafif gevşetilmiş sıkı borç sistemi ve sıkı borç sistemidir. Sıkı borç sistemi, borçlanmanın zorlaştırıldığı, merkezi hükümet ya da onun adına görev yapan birimlerin belediyeler üzerinde borçlanmaya karşı kontrol sistemi kurdukları, borçlanma için çeşitli eşik değer sınırlamalarının belirlendiği bir yapıyı ifade eder. Eşik değer, belediyelerin bir önceki gelirinin belli bir oranı, belediye borç stokunun belli bir oranı gibi objektif ölçütlerdir (Gündüzöz, 2012: 724). Diğer uygulamalar, sıkı sistemin kısmen ya da tamamen serbestleştirilmiş halleridir.

C- Türkiye’de Belediye Borçlarının Durumu

Türkiye, sıkı borç sistemini uygulayan ülkelerden biridir. Kamu denetiminin ve hesap verebilirliğin yüksek olduğu ülkelerde borçlanmanın sıkı

kurallara bağlanması gerekmeyebilir. Ancak Türkiye gibi nüfusu ve dolayısıyla belediye sayısı fazla olan ve demokratik kontrol mekanizmaları nispeten gelişmemiş ülkelerde borçlanmanın kurallara bağlanması daha faydalı olabilir. Daha önce yaşadığı krizlerdeki tecrübeleriyle Türkiye, borçların sürdürülebilirliğine, mali disipline ve Maastricht Kriterlerine yüksek uyum sağlamaktadır.

Tablo-3: Türkiye’de AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/ GSYH (2008-2012) (%)

Yıllar	2008	2009	2010	2011	2012
Bütçe Açığı	-2,8	-6,9	-2,6	-1,4	-1,6

Kaynak: Uluslararası Politika Akademisi.

Maastricht Kriterlerine göre, kamu borç düzeyi, GSYH’nın % 60’ını ve kamu bütçe açığı, GSYH’nın % 3’ünü geçmemelidir. Görüldüğü gibi bütçe açığının GSYH’ya oranı % 3 hedefinin altındadır.

Tablo-4: Türkiye’de AB Tanımlı Borç Stoku/ GSYH (2006-2011) (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku (Milyon TL)	352.835	336.595	380.390	439.338	465.858	510.553
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku / GSYH	% 46,5	% 39,9	% 40,0	% 46,1	% 42,4	% 39,4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2014.

2012 için genel hükümet borç stoku/GSYH oranı AB-27 için ortalama % 85 olduğu düşünülürse Türkiye, yaklaşık % 40’lık oranlarla bu açıdan da hayli iyi durumdadır (Hazine Müsteşarlığı, 2014). Merkezi açıdan borçlanmaya karşı gösterilen bu başarı, yerel düzeyde kısmen kendini göstermektedir.

Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya iten temel neden, artan kentleşme ve hizmet yükümlülüğü nedeniyle artan harcamalarını yeterli gelir kaynaklarıyla destekleyememesidir. Özellikle büyük altyapı harcamaları borçlanmaya neden olmuştur. Kentleşmenin aşırı ve düzensiz şekilde gelişmesi, sosyal sorunları da beraberinde getirmiş; belediyeler altyapı yanında üst yapıyla ilgili harcamalara da kaynak ayırmak durumunda kalmışlardır.

Türkiye’de belediye borçlarının GSYH içindeki oranı sürekli artış göstermiştir. 2006 yılında Belediye Borç/GSYH oranı % 5,27’dir. Gündüzöz, bu oranın, AB normlarının üstünde olmadığını ve borçlanmanın, belediyeler düzeyinde ciddi bir sorun yaratmadığını belirtmektedir (Gündüzöz, 2012: 730). Ancak Sayıştay’ın 2012 için yayınladığı genel faaliyet raporunda belediyelerin borç yükünün 2008 yılından 2012 yılına kadar önemli oranda arttığı ifade edilmektedir (Sayıştay, 2013: 14). Belediyelerin toplam borcu, 2008’de 30,9 milyar TL iken 2012’de % 50 artarak 45,3 milyar TL’ye ulaşmıştır (MİGM, 2013: 124).

Tablo-5: Belediyelerin Türlerine Göre Borç Dağılımları, TL

	2012	2013
Banka Kredileri	7.362.003,3	10.850.211,2
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	12.244.943,0	7.331.151,3
Dış Mali Borçlar	6.184.983,2	6.812.988,6
Bütçe Emanetleri	6.690.295,9	8.660.431,2
Vergi ve Sosyal Güvenlik	2.941.086,9	3.136.586,8
Diğer Yükümlülükler	9.908.457,3	14.003.001,7
Toplam Yükümlülük	45.331.769,6	50.794.370,9

Kaynak: MİGM, 2013.

Mahalli idarelerin borç yükümlülüğü içinde belediyelerin payı % 92'dir. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde 2012 için en çok borcun 12,2 milyar TL ile "kamu idarelerine mali borçlar" türünde olduğu görülmektedir. İkinci sırada 9,9 milyar TL ile "diğer yükümlülükler" kalemi yer almaktadır. Ancak "diğer yükümlülükler" ile ne kastedildiğinin detayı verilmemiştir. Zaten bu durum, Sayıştay raporunda da eleştirilmiştir. Diğer borç türleri ve rakamları sırasıyla; 7,3 milyar TL banka kredileri, 6,1 milyar TL dış borçlar, 6,6 milyar TL bütçe emanetleri, 2,9 milyar TL vergi ve sosyal güvenlik borçlarıdır. 2013 Faaliyet Raporu'na baktığımızda "diğer yükümlülükler" kaleminin azalmadığı aksine arttığı görülmektedir. Bu olumsuz yükselişe karşın "kamu idarelerine mali borçlar" kaleminin önemli miktarda azalması ve "banka kredileri" kaleminin artması belediyelerin diğer kamu kurumlarına yük olmaktansa kredibilitelerini arttırarak özel kesime yönelmesi anlamında olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Belediye bağlı idarelerinin borçlarıyla ilgili de benzer bir tablo bulunmaktadır. 2008'de 12,6 milyar TL olan toplam borç yaklaşık % 50 artışla 19,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. Ancak borçlanma artışlarının nedenleri ile ilgili resmi bir bilgilendirilmeye ulaşılamamıştır. Tablo-6'da görülebileceği gibi belediyelerin faiz harcamaları 2013'te düşerken bağlı idarelerinki artmıştır.

Tablo-6: Belediye ve Bağlı İdarelerin Faiz Harcamaları ve Toplam Harcamalar (Bin TL)

Türü	Belediyeler			Belediye Bağlı İdareleri		
	Faiz Harcamaları	Toplam Harcamalar	%	Faiz Harcamaları	Toplam Harcamalar	%
2012	1.189.199	46.988.113	2,53	220.289	9.527.802	2,31
2013	1.129.888	59.964.440	1,88	257.324	11.537.832	2,23

Kaynak: MİGM, 2013.

Tablo-6 ve Tablo-7'yi birlikte değerlendirdiğimizde yaptıkları harcamaya göre en yüksek faiz ödeyen belediyelerin büyükşehir belediyeleri olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ait bağlı idarelerin faiz harcamaları 2012 ve 2013 yıllarında il belediyelerinin faiz harcamalarının yaklaşık iki katını oluşturmaktadır. 2012 ve 2013 yılları için ilçe ve belde belediyelerinin ödedikleri faiz sırasıyla 330 ve 386 milyar TL'dir. İlçe ve belde belediyelerinin borçlanma kapasitelerinin düşüklüğü göz önüne alınırsa bu tutarların çoğunun büyükşehirlerle

bağlı ilçe belediyelerine ait olduğu tahmin edilebilir.¹ Belediyelerdeki borçlanmanın büyük bir kısmının büyükşehir belediye sınırları içinde kullanılmak üzere yapıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo-7: Belediye Türlerine Göre Faiz Harcamaları ve Toplam Harcamalar (Bin TL)

Türü		Büyükşehir Belediyeleri	İl Belediyeleri	İlçe ve Belde Belediyeleri	Toplam
2012	Faiz Harcamaları	746.285	112.416	330.498	1.189.199
	Toplam Harcamalar	16.837.380	5.607.952	24.663.322	47.108.654
	%	4,43	2,00	1,34	2,52
2013	Faiz Harcamaları	593.749	149.661	386.478	1.129.888
	Toplam Harcamalar	22.681.953	7.078.819	30.480.918	60.241.690
	%	2,62	2,11	1,27	1,88

Kaynak: MİGM, 2013.

Faiz harcamaları, ilgili mahalli idarenin kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz harcamalarını, diğer iç borç faiz harcamalarını, dış borç faiz harcamalarını ve iskonto harcamalarını kapsamaktadır.

Belediyelerin toplam faaliyet giderleri içinde faiz giderlerinin payı %3,67’dir. Ödenen faizlerin %83’ü iç borç faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Bu doğrultuda belediyelerin çoğunlukla iç borçlanmaya başvurdıkları görülmektedir.

Tablo-8: 2013 Belediyelerin Faaliyet Giderleri İçinde Faiz Ödemeleri (Bin TL)

Faiz Giderleri	1.549.088,6
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	38.358,7
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	1.256.368,1103
Dış Borç Faiz Giderleri	254.354,2
İskonto Giderleri	7,6
Faaliyet Giderleri Toplamı (Tahakkuk Esası)	42.154.403,0
%	%3,67

Kaynak: MİGM, 2013.

Mahalli idarelerin borç yükümlülüğü içinde belediyelerin payı % 92’dir. 2013 yılı sonu itibarıyla 5 milyar TL vadesi geçmiş ve 14,9 milyar TL vadesi gelecek olmak üzere 19,9 milyar TL Hazine Alacak Stoku bulunmaktadır ve bu tutarın 13 milyar TL’si yerel yönetimlere aittir. 2012 yılı ile kıyaslandığında 2013 yılında vadesi geçmiş alacak stokunun 2,9 milyar TL azaldığı görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi’nden olan Hazine alacakları için gerçekleştirilen uzlaşma işlemleri ile Başkent Doğalgaz Dağıtım A.Ş.’nin özelleştirilme gelirlerinden EGO Genel Müdürlüğü’nden olan Hazine Alacaklarına karşılık

¹ 2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporundaki verilere göre 2014 için toplam 400 ilçe belediyesinin sadece 43’ünün nüfusu 25.000 ile 100.0000 arasındadır.

ödeme yapılması 2013 yılı içerisindeki bahse konu azalışın temel sebeplerini oluşturmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2014: 34).

Bu noktada esnek bütçe kısıtı kavramından söz etmek yerinde olacaktır. Yerel yönetim, maliyetin bir kısmını başkalarına yüklemesini sağlayacak güçlü bir merkezi mali kurtarma beklentisine sahipse, karşılayabileceğinden daha fazlasını harcar. Esnek bütçe kısıtı, kurtarıcının başlangıçta kurtarma yapma yönünde bir müdahalede bulunmayacağını bildirmesine rağmen, bu kararlılığını sürdürebilme yetersizliğinden kaynaklanır (Karabacak, 2013: 120-121).

Sıkı bütçe kısıtı altında, etkin bir harcama ve borçlanma düzeyi, ilave harcamanın ya da borçlanmanın marjinal faydası marjinal maliyetine eşit olduğunda sağlanır. Esnek bütçe kısıtı ile merkezi yönetimin, yerelin harcama ve borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi beklendiğinden, yerel açısından marjinal fayda marjinal maliyeti aşar. Böylece yerel yönetimler merkezden ilave kaynaklar çekip aldığı anda, maliyetlerin, ulusal mükelleflere kaydırıldığı bir ortak havuz sorununa yol açar. Dolayısıyla esnek bütçe kısıtı, yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma kararları aldıklarında ulusal vergi mükelleflerinin refahını hesaba katmadıkları bir negatif dışsallık oluşturur (Karabacak, 2013: 124).

Dış borçlanmanın sadece yatırım finansmanı projelerinde kullanılması ve iç borçlanmaya VUK yeniden değerlendirme oranında bir nevi üst sınırlama getirilmesi gibi düzenlemelerle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmayla ilgili önemli bir disiplin sağlaması, ülkemizde kurallı maliye politikasının uygulandığının birer göstergesidir.

IV-BELEDİYE BORÇLARININ AZALTILABİLMESİ İÇİN ÖNERİLER

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7. Maddesine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden, yerel yönetimler adına aylık olarak ayrılacak tutardan yapılacak kesintilerin toplamının, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının % 40'ını aşamayacağı belirtilir. Bu durum, esnek bütçe kısıtı çerçevesinde düşünülürse, belediyelerin ödemekle yükümlü oldukları borçların tahsilinin güçleşmesi imkânı yaratabilir. Ancak ortaya çıkabilecek diğer sonuç, yapılacak kesintilerin hizmetlerin sürdürülmesini sekteye uğratma olasılığıdır ki Türkiye'de uygulanmamasına rağmen yerel yönetim iflası ile aynı sonuçları doğurabilecek bir düzenlemedir (Gündüz ve Yakar, 2013: 146).

Yerel yönetimin borçlarını ödeyememesi durumunda merkezi yönetimin bu sorun karşısında nasıl hareket etmesi gerektiğiyle ilgili iki bakış açısı söz konusudur (Marmara Belediyeler Birliği, 2011: 22):

-İlki, ahlaki açıdan düzenlemeler, kurtarmalar için hükümler içermemelidir. Ancak, yerel yönetimlerin batmasına izin verilemeyecek kadar büyük (too big to fail) olmaları durumunda mali krizdeki bankalarda olduğu gibi devletlerin daha büyük bir sorumluluğunun bulunduğu ve bu durumlarda bir borçtan kurtarma veya devlet garantisinin muhtemelen gerekli olduğunu ileri sürer. Devlet garantilerinin, borç verenlerin detaylı bir proje gözden geçirmesini atlamalarını teşvik edeceği gözlemlenebilir.

-Diğer bir bakış açısı, borçtan kurtarma veya devlet garantilerinin daha iyi kredi notlarına ve faiz oranlarına dayanmasına ve böylece mali piyasalara daha iyi erişim sağlanacağına yöneliktir. Bazı ülkelerde, böyle düzenlemeler bulunmaktadır ancak ödeme aczine düşen yerel yönetimler için devlet garantileri ve merkezi hükümet kurtarmaları daha sonra büyük ölçüde ciddi yaptırımlar ile desteklenmektedir; örneğin mali ve/veya idari otonominin yitirilmesi ve merkezi hükümetin kontrolü altına verilmesi gibi.

Belediyelerle ilgili önemli sorunlardan biri, küçük belediye sayısının fazlalığının kaynakların aşırı bölünmesine neden olmasıdır. Küçük belediyelerin harcamalarının çoğu personel giderleri ve yönetim giderlerine aktarıldığından, diğer hizmetlere yeterli kaynak ayırmaları mümkün olmamaktadır. Örneğin nüfusu 2000’in altındaki belediyelerin 2008 yılı toplam giderlerinin % 41,42’sini personel giderleri oluştururken, % 10’unu yatırım harcamaları oluşturmaktadır (Gündüzöz, 2012: 732).

Personel harcamalarıyla ilgili Belediye Kanunu’nun 49. maddesinde belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı VUK’a göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30’unu aşamayacağı belirtilmiştir. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran % 40 olarak uygulanır. Bu kural, istihdam sağlama kaynağı olarak görülen belediyelerde personel sayısı ve ücretlerini dengelemeye, mali disiplini sağlamaya ve belediye kaynaklarının hizmetlere aktarılmasına yardımcı olabilecek bir düzenleme olarak değerlendirilmelidir.

Belediyelerin gelir yaratma kapasitesini geliştirmeye yönelik bir düzenleme getirmediği ve genel bütçe gelirlerinden aktarılan payları arttırarak merkezi bağımlılığı arttırdığı için eleştirilebilecek 6360 sayılı kanundaki belediye sayısının azalmasına neden olan düzenleme ile belediyelere daha dengeli bir kaynak dağıtımı yapılması mümkün olabilecek ve belediyeler daha az borçlanmaya başvurabileceklerdir.

En son 2012’ nin kesinleşmiş ve yayınlanmış verilerine göre; belediyelerin toplam gelirleri, 45,1 milyar TL (MİGM, 2013: 99) iken borçları, 45,3 milyar TL’dir. Buradan çıkan sonuç, belediyelerin gelirleri kadar daha ilave fon ihtiyaçlarının olduğudur.

Belediyeler, genellikle kaynak yetersizliğinden şikâyet etmektedirler; ancak gelir kaynaklarının tahakkuk ve tahsilâtlarını daha rasyonel hale getirmek ve bu kaynaklarını etkin ve ekonomik kullanmak gibi kendilerinin atabileceği adımlar da vardır. Yılmaz ve Bağlı’nın araştırma sonuçlarına göre, belediyelerin vergi gelirlerinin kişi başına dağılımında iller arasında 20 kata yakın bir fark bulunmaktadır (Yılmaz ve Bağlı, 2011). Bu durum, vergi tabanındaki farklılığı gösterdiği kadar tahsilât açısından önemli bir soruna da işaret etmektedir ve ek kaynak verilme bile belediyelerin gelirlerini arttırılabileceklerini de göstermektedir.

Belediyelerin daha az borçlanmak ve kaynaklarını daha etkin kullanabilmeleri için yapması gerekenler şu şekilde sıralanabilir;

- Öz gelirlerinde tahakkuk arttırıcı önlemlerin alınması,
- Matrahının belirlenmesinde dolaylı da olsa etkide bulunulabilen emlak vergisinde değerlemenin doğru yapılması,
- Alınması gerekirken hak etmeyerek muafiyet tanınalar dâhil ödenmeyen vergilerle ilgili tahsilât sürecinin iyileştirilmesi ve takibinin sağlanması,
- Harcamaların önceliğe göre sıralanması, fayda maliyet analizlerinin yapılarak verimliliğinin sağlanması,
- Bütçeleme sürecinin (planlama, muhasebeleştirme, raporlama, denetleme) etkin kullanılması,
- Zarar eden belediye şirketlerinin özelleştirilmesi, özelleştirilmeyenlerin piyasa mantığı çerçevesinde işletilmesi,
- Ölçek maliyeti nedeniyle katlanılan giderlerin çevre belediyelerle işbirliğine gidilerek azaltılması,
- İtfaiye, sosyal yardım, kültürel etkinlikler gibi gönüllü sunulabilecek hizmetler için sivil toplumla en üst seviyede işbirliği yapılması,
- Uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek düşük faizli kredi ve hibelerin takip edilerek bunlardan yararlanılması ve
- Özel şirketler tarafından daha az maliyetle üretilebilecek hizmetler için alternatif finansman yöntemlerine başvurulmasıdır.

Belediye sayısının azaltılması ve borçlanmada sınırlama getirilmesi doğru düzenlemelerdir. Bilindiği gibi 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu noktada diğer illerdeki il özel idarelerinin de kaldırılarak yerel yönetim birimlerinin sadece büyükşehir belediyesi, belediye ve köyler olarak düzenlenmesi düşünülebilir.

Merkezi düzeyde atılması gereken temel adım, mali özerliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin merkezden yapılan transfer gelirleri, gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Buradaki temel sorun, belediyelerin bu geliri elde etmek için hiçbir çaba göstermeleri gerekmediğinden; kaynakları etkin kullanmak gibi bir motivasyonları da olmamaktadır.

Yerel vergilerin önemsiz tutarlarda olması nedeniyle vergileri çok fazla hissetmeyen seçmenlerin şeffaflık beklentisi ve hesap sorma gibi eğilimleri yeterince oluşmamaktadır. Mali özerklik çerçevesinde yapılabilecek düzenleme elbette yerel ihtiyaçlara uygun yerel vergileme yetkisinin belediyelere verilmesidir.

SONUÇ

Mali özerklik açısından düşünüldüğünde belediyelerin borçlanma kararı vermelerinde daha serbest olması istenmektedir. Türkiye’de belediyelerin borçlanması ise kanunen sıkı denilebilecek belirli kurallara bağlanmıştır. Aslında ek gelir yaratma kapasitesi sınırlı olan belediyelerin borçlanmalarına sınır getirilmesi doğal karşılanabilir. Borçlanmanın sınırlanması, belediyelerin halka istedikleri ölçüde hizmet sunmalarını sınırlayan ancak aynı zamanda aşırı borçlanma nedeniyle belediyelerin hiçbir hizmeti üretemeyecek noktaya gelmelerini engelleyen de bir uygulamadır. Bu açıdan borçlanma düzeyinin belirlenmesinde farklı bakış açılarından farklı sonuçlara ulaşmak mümkündür.

Daha az borçlanma için daha fazla kaynak tahsisi yapılması önerilebilir; hatta verilen görevlerle birlikte düşünüldüğünde gereklidir de. Fakat bu durum, kaynakların popülist amaçlarla savurgan şekilde harcanmayacağını ve yine borçlanmaya başvurulmayacağını garanti etmez. Mali disiplinin sağlanabilmesi her şeyden önce hesap verebilirlik ve şeffaflıkla ilgili bir durumdur. Seçmenlerin hesap sorma eğilimleri ise yerel vergi yükünü ne kadar ağır hissettikleriyle orantılıdır. Bu da bizi yine mali özerklik konusuna götürmektedir. Kısaca belediyelerin kaynak yetersizliği sorununun ve büyük ölçüde bu sorunun yarattığı borçlanma olgusunun hafifletilmesinde mali özerklik önemli bir adım olacaktır. Fakat mali özerliğin sağlanabilmesi için büyük bir sistem ve mevzuat değişimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Mevcut durum devam ettiğine göre belediyeler, kendilerine bırakılan gelirlerin tahsilâtı, harcamaların doğru planlanması ve hem özel hem de sivil toplumla işbirliğine gidilerek maliyetlerin düşürülmesi şeklinde özetlenebilecek bir mantık çerçevesinde kaynaklarını daha etkin kullanabilirler. Ülkemizdeki belediyelerin sürdürülemez bir borç seviyesinde olduklarının düşünülmemesi gerektiğinin altı çizilmelidir. Ancak toplamda gelirleri kadar borcu olan belediyelerin bu miktarı azaltmaları, faiz olarak ödedikleri tutarların bir kısmını daha kaliteli hizmetlere aktarmalarına vesile olacaktır.

KAYNAKÇA

- Bird, R. M. (2001). *Subnational Revenues: Realities and Prospects*, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128825/Bird%201999%20Subnational%20Revenues%20Realities%20and%20Prospects.PDF>
- Doğan, M, Baş, A.İ. (2013). Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, C: XXXIV, S. I, 293-315.
- Gül, M. (2009). Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması. *Sayıştay Dergisi*, S. 74-75, Temmuz-Aralık.
- Gündüz, İ.O., Yakar, S. (2013). Yerel Yönetim İflası ve Türkiye Değerlendirmesi. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2.
- Gündüzöz, İ. (2012). *Belediye Ekonomisi*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Hazine Müsteşarlığı (2014). *Kamu Borç Yönetimi Raporu*. Ankara.
- Karabacak, B. N. (2013).Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 90/ Temmuz-Eylül.
- MİGM (2013). *2013 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf
- Marmara Belediyeler Birliği (2011). *Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güney-Doğu Avrupa Ülkelerinde Son Gelişmeler*. İstanbul: Marki.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. *2013 Yılı Tüm Belediyelerin Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması*. <http://www.muhasabat.gov.tr>
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc>
- Sayıştay (2013). *2012 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu*. http://www.sayistay.gov.tr/rapor/genel/2012_Faaliyet%20Genel%20De%20C4%9Ferdendirme%20Raporu.pdf
- Topal, A.K. (2004). Belediyelerin Özgelirlerinin Artırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma. *İktisadi ve idari Bilimler Dergisi*, Sayı: 3-4.

- Uluslararası Politika Akademisi, *Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirmesi*. <http://politikaakademisi.org/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/>
- UN-Habitat (2009). *Guide to Municipal Finance*. Nairobi.
- Yakar, S, Kandır, S.Y. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması. *Maliye Dergisi*, Sayı 162, Ocak -Haziran.
- Yılmaz, H, Bağlı, M.S. (2011). Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye’de Mali Yerelleşme Düzeyi ve Belediyelerde Özgeliir Yaratma Kapasitesi Üzerinde Etkisi. *4.Yerel Yönetimlerin Mali Forumu* (Sunum), 27 Kasım Ankara.