

## **TÜRK YE'DE BELED YELER N BORÇ YAPISININ NCELENMES : 1980-2013**

**Doç.Dr.Serpil A ÇAKAYA<sup>1</sup>**  
**Ö r. Gör.Ferhan BERKAY<sup>2</sup>**

### **Özet**

Türkiye'de en önemli yerel yönetim birimlerinin başında belediyeler gelmektedir. Belediyelerin sorumlu oldukları görevleri yerine getirmek için yaptıkları harcamaları karşılamada en önemli sorun yeterli finansman kaynaklarına sahip olmamalarıdır. Belediyelerin kendi gelir kaynaklarının yetersiz olması, merkezi yönetim vergi gelirlerinin bir kısmının belediyelere transfer edilmesine yol açmış, ayrıca özellikle 1990'lı yıllardan itibaren dış borçlarının artışı ile birlikte Hazine üzerinde ciddi bir mali baskı oluşturmuştur. Küreselleşme sürecinin, yerelleşme ve yerel hizmetlerin yerinden görülmesi ve ilimi ile birlikte yerel yönetimleri iç ve dış para ve sermaye piyasalarına bağımlı hale getiren belediyelerin borçlanmasını önemli bir mali soruna dönüştürmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Belediye, İç Borçlanma, Dış Borçlanma.

## **THE STUDY ON THE DEBT STRUCTURE OF THE MUNICIPALITIES IN TURKEY:1980-2013**

### **Abstract**

The municipalities are the upper most important local governing units in Turkey. The most important problem faced by them in carrying out the duties within the range of their responsibilities and obligations is not to have sufficient financial sources to meet the expenditures made. Insufficient or inadequate income sources of municipalities caused allocation or rather transference of some tax incomes of central government which has caused considerably serious fiscal pressures upon the treasury along with the increased indebtedness to foreign sources particularly from 1990's on. The tendency of globalization processes on the localizations and the performances of local services and duties locally by the mentioned municipalities and so the effort connecting these local government to internal and foreign money and capital markets have eventually transformed the indebtedness of the municipalities into the fiscal problems.

**Keywords:** Local Government, Municipality, Internal Borrowing, External Borrowing.

---

\* Doç.Dr.Serpil A ÇAKAYA, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, [sagcakaya@hotmail.com](mailto:sagcakaya@hotmail.com)

\*\* Ö r. Gör.Ferhan BERKAY, Çivril Atasay Kemer Meslek Yüksekokulu, [fberkay@yahoo.com](mailto:fberkay@yahoo.com)

## G R

Borçlanma günümüzde sadece merkezi yönetimlerin de il yerel yönetim birimlerinin de sıklıkla başvurduğu önemli bir finansal kaynak haline dönüştürülmüştür. Türkiye’de en güçlü yerel yönetim birimi olan belediyeler ve özellikle büyük şehir belediyeleri borçlanmaya yoğun olarak başvurumaktadırlar. Hızlı kentleşmenin ve sanayinin bir sonucu olarak belediyelerin sunmak zorunda oldukları hizmetlerdeki artış beraberinde altyapı yatırımları gereksinimini de arttırmış fakat belediyelerin sahip oldukları finansman kaynakları aynı oranda artmamıştır. Belediyelerin yeterli öz gelirlere sahip olmamaları büyük ölçüde merkezi yönetim vergi gelirlerinden transfer edilen paylar ile finanse edilmelerine neden olmuştur.

1990’lı yıllardan itibaren hız kazanan küreselleşme süreci, küresel sermayenin alanını genişletmek amacıyla yerelleşme ve yerel hizmetlerin yerinden görülmesi ve merkezi idareden özerk bir yapıya kavuşturulmasını savunmuş, bu noktada belediyeler üzere yerel yönetim birimlerinin para ve sermaye piyasalarından borçlanmasını teşvik etmiştir. Türkiye’de belediyeler ve özellikle büyük şehir belediyeleri yüklü maliyeti olan altyapı yatırımları projelerini Hazine teminatlı dış borçlanma kanalıyla gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu durum, -gereken merkezi bütçeden vergi geliri transferi, gerekse Hazine teminatlı dış borçların geri ödemesinin genelde Hazine tarafından gerçekleştirilmesi- kamu mali dengesini olumsuz etkilemektedir. Çalınan madda, Türkiye’de belediyelerin borçlanma durumuna yönelik genel bir değerlendirilmeyi takiben konu ile ilgili alınması gereken tedbirler belirtilmiştir.

### 1. TÜRK YE’DE MAHALLE DARELERİNİN GENEL YAPISI

Yerel yönetimler, bir bölge ya da kentte yaşayan halkın yerel nitelikteki çeşitli ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş olan ve merkezi hükümete ya da eyalet hükümetine karşı özerkliği ve sahip oldukları hakları olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin ortak özelliği ise idari ve mali özerkliği ve sahip olmaları ve seçimiyle başına gelen organlar aracılığıyla yönetilmeleridir. (Pehlivan, 2013:192-193)

Türkiye’de yerel yönetimlerin idari yapısı Anayasanın 127. Maddesinde genel hatları ile açıklanmış ve düzenlenmiştir. “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müesseseleri ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulu esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliktir. Mahallî idarelerin kurulu ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” 127. Madde’ye 1995 yılında eklenen deklaratörlerle yerel yönetimlerin seçimleri, denetimi, vesayet yetkileri vb. özellikleri belirlenmiştir. (TBMM, 2014)

Türkiye’de mahallî idareler il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşmaktadır. Mahallî idareler içerisinde en dikkat çekici konumda olan belediyelerdir, nitekim il özel idarelerinde yönetici konumundaki kişileri olan valinin seçimi de il merkezi yönetim ataması ile göreve gelirken il özel idarelerini merkezi yönetim ile yerel yönetim niteliği arasında konumlandırmıştır, belediyeler ise sadece yerel halkın ortak ihtiyaçları amacıyla kurulmuş ve yöneticileri yerel halkın seçimi ile iktidar sahibi olmuşlardır. (Aydın, 2011:11) 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun, Büyük şehir belediyesi statüsüne sahip olan illere yönelik önemli bir değişiklik içermektedir. Bu Kanun çerçevesinde 13 ilde daha Büyük şehir belediyesi kurulmaktadır. Buna göre, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Van, ve

Van illerinde Büyük ehir belediyesi kurulması kararlaştırılmış ve böylece mevcut Büyük ehir belediyesi sayısı 29'a ulaşmıştır (Kanun No.6360, md.1). Son düzenleme kapsamında Bakanlar Kurulu'nun onayı ile Ordu il belediyesi de, büyük ehir statüsü kazanmıştır (Kanun No. 6447, md.1). Kanun çerçevesinde Büyük ehir belediyesi statüsünde olan 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılması kararlaştırılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, mahalli idareleri, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler olarak tanımlanmıştır. 5018 Sayılı Kanun, Anayasadan farklı olarak köyler ile köylerin oluşturduğu mahalli birlikleri kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin kapsamı dışında tutmuştur. (Kesik ve Karagöz, 2010:134)

Mahalli idareler içerisinde il özel idareleri, merkezi yönetimin il bazındaki temsilcisi olarak kabul edilebilir. İllerin idari işlemlerini yürütmek üzere merkez tarafından görevlendirilen vali, il özel idaresi adındaki mahalli idari biriminin başkanı ve tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. (Çetinkaya, 2012:158) Temel görevleri il sınırları içerisinde gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi, ticaret, belediye sınırları dışında ilin çevre düzeni, planı, bayındırlık, iskan, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim bina yapımı, onarımı vb.dir. Belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri sunmaktadır. (Çetinkaya, 2012:160)

5018 sayılı Kanuna göre diğer bir mahalli idare birimi olarak kabul edilen belediyeler de beldenin ve belde halkının yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını kendi ilgili organları ile düzenleyen ve sağlayan özerk ve sahip kamu tüzel kişileri olarak belirtilmiştir. Yüklenilen hizmetleri gerçekleştirebilmek için yasalar çerçevesinde gelirler toplamakta ve harcamalar yapmaktadır yani kendilerine özgü gelir, gider ve bunları düzenleyen bütçelere sahiptir. (Meriç, 2007:173)

## **2.MAHALLİ İDARELERİN MALİ YAPISINA İLİŞKİN TEORİK YAKLAŞIM VE UYGULAMALAR**

Yerel yönetimler genel olarak, yetkilerin az ya da geniş, devletten ayrı topluluklara bırakıldığı ve seçilmiş organlarla yürütüldüğü kurumsal bir örgütlenme biçimidir. Nitelik itibarıyla, bu durum devlet ile bu örgütler arasında görev ve gelirlerin paylaşılmasını zorunlu kılar. Federal devletlerde bu paylaşım anayasaya bağlanarak güvence altına alınmakta, üniter devletlerde ise yerel yönetimlerle ilgili görevler ve mali paylaşım merkezi hükümet tarafından anayasa ve yasalarla belirlenmektedir. Mali kaynakların paylaşılması konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin rolü dinamik bir yapıdadır ve her dönemde her ülkede geçerli bir model bulunmamaktadır. (Tavancı, 2010:63)

Kamu hizmetlerinin ve gelir kaynaklarının “merkezi idare” ile “yerel yönetimler” arasında paylaşımı konusuna mali literatürde geniş yer verilmiştir. Modern maliye sistemlerinde kamu giderlerini karşılayan temel kaynak olan milli gelirin paylaşım sorununun idari ve mali yönünün bulunması “idari ve mali paylaşım” kavramını ortaya çıkarmıştır.<sup>1</sup> Mali

<sup>1</sup> idari ve mali paylaşım kavramını ifade etmek için Fransızlar “Compro Fiscal”, İngilizler “Intergovernment Fiscal Relations”, Almanlar “Finansausgleich” terimini kullanmaktadırlar. Türkiye’de akademisyenler arasında idari ve mali paylaşım kavramı deyimli ifadeler bulunmuştur. Örneğin Ruken Keleş, “Mali Denkleme”, Smail Hakkı Ülkümen “Mali Uyum”, Ali Alaybek “Mali Tevzin ve Uyum” deyimini kullanmaktadır.

tevzin olarak da ifade edilen idari ve mali paylaşım kavramı, ilk olarak Birinci Dünya Savaşı'nı takip eden süreçte (1922) Albert Hansel tarafından kullanılmıştır. 1923 yılında vergilerin devlet ile idareler arasında paylaşılmasına ilişkin kanuna "mali tevzin" kanunu adı verilmiştir. (Bülbul, 2000:72-73)

Mali tevzin kavramına ilişkin literatürde çeşitli tanımlar mevcuttur. Johannes Popitz'e göre mali tevzin "merkezi veya federatif karakterli bir devlette, mali il kilerin düzenlenmesini konu alan il kilerin tümüdür". Ernst Reuter ve Necmettin Ergin'e göre mali tevzin, "devletle mahalli idareler arasındaki mali il kilerin düzenlenmesidir." Wilhem Bickel'e göre mali tevzin, "mali tevzin sistemini oluşturan tabakalar arasında belirli sorunların ifası, bu sorunların gerektirdiği harcamaların yapılması ve ihtiyaç duyulan yükümlülük ve hakların paylaşılmasıdır". Nadarolu'na göre ise mali tevzin, kamu hizmetlerini görmek üzere ve kamu hukuku usulleri çerçevesinde oluşan kamu hükmi hakları arasında, hizmetlerin gerektirdiği harcamaların ve bu harcamaları karşılayan gelirlerin, muayyen esaslar dairesinde, sistematik tarzda bölümlenmesini ifade eden bir sistemdir. (Açıkgöz, 2007:25)

Mali tevzin iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmektedir. İlişkinin birinci boyutunu hizmet paylaşımı, ikinci boyutunu ise idareler arası gelir bölümü oluşturmaktadır. Maliye teorisyenlerinin bazıları mali tevzin konusunu sadece gelir bölümü sorunu olarak ele almaktadırlar. Nitekim mahalli idareler hizmetlerini gelir paylaşımı düzenlemeleri ve idareler arası transferlerle finanse ederlerse, merkezi yönetimin tabandaki bir birimi haline gelmektedirler. Gelir bölümü dar anlamda, idareler arasındaki eşitsizliği gidermek için yapılan düzenleyici ödemeleri ifade ederken, geniş anlamda denge sağlayıcı faaliyetler yanında vergi kaynak ve gelirlerinin de bu amaca uygun bölümlenmesini ifade etmektedir. (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 95-96)

Gelir bölümü konusunda belirleyici unsur vergilendirme ve vergilendirme yetkisidir. Nitekim yerel yönetimler kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi oranında mali özerkliğe sahip olmaktadır. Vergilendirme yetkisinin bölümü ile ilgili olarak en sık yapılan ayırım üçtür; (Tavancı, 2010:64)

- Geni mali özerklik; vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere belirli alanlarda devredildiği yapıdır. Devletin yerel yönetim üzerinde denetleme yetkisi bulunmakla birlikte, vergi konusu, matrahları, oranları vb. konular yönetim birimince belirlenmektedir,
- Sınırlı mali özerklik; devletin vergilendirme ile ilgili yasama yetkisini de il, bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devretmesidir. Ayrıca, yerel yönetimler bazı vergi oranlarını belirli sınırlar dahilinde belirleme yetkisine sahiptir,
- Merkezi devlete bağımlı; vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devredilmediği sadece devlet tarafından tahsil edilen vergilerden belli ölçütlere göre pay verildiği sistemdir

Mali özerkliğe ilişkin değerlendirilmelerde kullanılan önemli kriterlerden bir diğeri ise yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payıdır. Bu oran ile, kamusal kaynaklar toplamının yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ne ölçüde paylaşıldığı ve yerel yönetimin kullandığı kaynakların gelişimi izlenebilmektedir. Çeşitli OECD ülkelerinde (1998-2004 dönemi için) bu oran Hollanda'da %61,5, Danimarka'da %56,4, İsveç'te %39,2, Polonya'da %33,4 gibi yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. Yunanistan %5,6, Avustralya %6,68, Belçika %13,1 gibi ülkelerde ise nispeten düşük oranlarda

gerçekleşmiştir. Türkiye’de ise bu oran aynı dönem için %12,97’dir. OECD ortalamasının %25,3 olduğu göz önüne alındığında Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinin payının oldukça düşük olduğu belirtilebilir. (Akdemir, 2009:271-272)

### **3.TÜRK YE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI**

Mahalli ihtiyaçların öneminin giderek artması ile birlikte mahalli idareler içinde en önemli konumda olan belediyelerin mali yapısı, sunulan hizmet miktar ve kalitesini belirleyen en önemli unsur haline gelmiştir. Türkiye’de son dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları kapsamında belediyelerin mali yapılarının ve bütçe sistemlerinin sağlıklı olması amacıyla yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Özel idarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği düzenlemeleri belediyelere ilişkin temel düzenlemelerdir. Türkiye’de belediyelerin mali yapısının incelenmesi ise, belediyelerin sahip olduğu gelirlerin, harcamalarının, bütçe sistemlerinin ve borçlanma yöntemlerinin bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. (Akta , 2011: 92)

#### **3.1.Belediyelerin Gelirleri**

Belediyelerin bütçe ve muhasebe idareleri 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümleri uyarınca yürütülmektedir. Yönetmelik uyarınca belediye gelirleri dört ana grupta toplanmıştır. Belediyelerin öz gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve ödenekler, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler ve son olarak borçlanma, banka ve diğer gelirler dört ana grubu oluşturmaktadır. (MGM, 2014)

Belediyelerin öz gelirleri, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda sayılan gelirler ve paylar, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsil edilen emlak vergisi, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış veya başka bir şekilde değerlendirilmesi sonucu elde edilen gelir ve her türlü girişim, işletme ve faaliyetler karlılığı sağlanacak gelirlerden oluşmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen gelir türlerini kendi içinde bir gruptandırmaya tabi tutarsak; (MGM, 2014)

- Vergiler; ilan ve reklam vergisi, emlak vergisi, emlak vergisi ve diğer çeşitli vergiler (haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi)
- Harçlar; işgal harcı, tatil günlerinde çalıştırma ruhsat harcı, kaynak suları harcı, telahat harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı,
- Harcamalara katılım payları; yol harcamalarına katılım payı, kanalizasyon harcamalarına katılım payı, su tesisleri harcamalarına katılım payı,
- Ücrete tabi hizmetler; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda harç veya katılım payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteği üzerine bağımlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclisleri tarafından düzenlenecek tarifler doğrultusunda ücret almaya yetkilidir,
- Diğer paylar; müze giriş ücretleri payı ve maden payıdır. Müze giriş ücretlerinin %5’i, maden işletmelerinin yıllık satış tutarının %0,2’si oranında belediyelere pay ayrılmaktadır.

Belediyelerin öz gelirleri dışında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar toplam gelirler içerisinde önemli bir orandadır. 2008 ve 2009 yıllarında bu oranlar %48,6 ve %49,7 olarak gerçekleşmiştir. 5779 sayılı Kanun'a göre merkezi idarenin topladığı vergi gelirlerinin toplamı üzerinden belediyelere her ay %2,85 pay ayrılmaktadır. Bu oran büyük şehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerinde %2,5 olarak uygulanmaktadır. Bu oranlar üzerinden ayrılan belediye paylarının %80'lik kısmı belediyelerin her yıl Ocak ayında TÜİK tarafından belirlenen nüfusuna ve %20'lik kısmı gelir mi lik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. (Çetinkaya, 2012:122)

Belediyeler tarafından işletilen kurum ve tesislerin hasılat ve karları, harcamalara katılma payları, belediyelere ödenen paylar, ücretler, cezalar, yardım ve fonlar, sahip olunan menkul ve gayrimenkullerden elde edilen gelirler vb. gelirler belediyelerin vergi dışı gelirlerini oluşturmaktadır. Özellikle belediyeler tarafından işletilen kurum ve tesislerin karları belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %13'ünü oluşturmaktadır. Ayrıca belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen yöntemlere göre şirket kurmuşlar ve bunlardan önemli gelirler elde etmişlerdir. Belediye şirketleri (Belko, Belpa, Halk Ekmek, stoç A.Ş., Beltur, Belbim vb.) bütçeleri belediye bütçesinden bağımsızdır ve özel tüzel kişilerdir. (Muhasebenet, 2014)

### 3.2.Belediyelerin Giderleri

Belediye giderleri Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları ve Transfer Harcamaları olmak üzere üç ana grupta toplanmaktadır. Belediye giderlerinin büyük bir kısmını cari harcamalar (%44) oluşturmaktadır. Harcamaların %21'i yatırım harcamalarından, %35'i ise transfer harcamalarından oluşturmaktadır. Cari harcamaların %57'sini personel harcamaları, transfer harcamalarının %70'ini borç geri ödemeleri oluşturmaktadır. Belediye giderleri 5393 sayılı Kanunu'nun 60. Maddesinde belirtilmiştir. (Akta, 2011:96)

Belediyelerin giderleri şunlardır; (darehukuku.net, 2014)

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin diğer harcamaları ile diğer giderler,
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karı ve alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşa katıldığı şirket, kuruluşa ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürsüzlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karlı olarak yapılacak ödemeler,

- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve ara tırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- artlı ba ı larla ilgili yapılacak harcamalar,
- mar düzenleme giderleri.

Belediye giderleri zorunlu giderler ve iste e ba lı giderler olarak ikiye ayrılabilir. Zorunlu giderler, her yıl belediye bütçesine konulmak zorunda olan giderlerdir, iste e ba lı giderler ise, gerçekte tirilmesi belediyelerin iste ine bırakılmı i leri kar ılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir. Günümüz küresel sisteminde neo-liberal politikalar çerçevesinde belediyelere verilen görev ve sorumluluklar ve dolayısıyla giderler artmaktadır. Neo-liberal politikalar yerel yönetimleri güçlendirerek uluslararası sermayenin önündeki engelleri a ma çabası içindedirler öyle ki merkezi yönetimin fonksiyonlarından bir kısmı yerel yönetimlere aktarılarak özel irketlerin yerel hizmetlerde yer alması sa lanmak istenmektedir. (Yücel, 2007:152)

### 3.3.Belediyelerin Bütçesi

Belediyeler ayrı bir tüzel ki ilik olması nedeniyle merkezi idareden ayrı bir bütçeye sahiptirler. Genel bütçeler kanun niteli inde olmasına kar ın belediye bütçeleri kararname niteli inde dir. Bu kararname, belediyelere 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasında, gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Belediye bütçelerinde merkezi bütçeden farklı olarak öncelikle gelirler belirlenmekte, giderler bu gelirlere uygun olarak hazırlanmaktadır. (Meriç, 2007:173)

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ikinci bölümü belediyelerin bütçe yapısını düzenlemektedir. Kanun'da yer alan 61. Madde, belediye bütçelerinin, belediyenin stratejik plan ve performans programına uygun olarak, mali yıl ve iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermesini ve gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasını ifade eder. Kanun uyarınca belediye bütçelerine ayrıntılı harcama programları ve finansman programları eklenmektedir ve bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Belediye bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından belediye ba kanı ve harcama yetkisi verilen görevliler sorumlu tutulmu tur. (TBMM, 2014)

Belediyelerin bütçeleme süreci u ekilde i lemektedir; belediye bütçesi belediye ba kanı tarafından hazırlanarak ilgili yılın eylül ayı ba nda belediye encümenine gönderilir ve encümence 2 ay içerisinde incelenen bütçe hazırlanan gerekçe ile birlikte kasım ayının ilk günü belediye meclisine sunulur. Mecliste kabul edilen, mahallin en büyük mülki amirinin onayından sonra yürürlü e girmektedir. Mülkiye amiri, bütçenin yasalara uygunlu unu incelemekte, oldu u gibi ya da de i ikliklerle birlikte onaylamaktadır. Mülkiye amiri, bütçe inceleme ve onaylamasını 1 hafta içinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu süre zarfında onaylanmayan bütçeler ise kendili inden onaylanmı sayılmakta ve uygulamaya geçilmektedir. (I ık vd., 2005:290-291)

Türkiye'de belediyeler 1990 yılına kadar klasik bütçe sistemini uygulamı , 1990 yılından sonra ise program bütçe sistemine geçmişlerdir. 5018 sayılı Kanun'un 12. Maddesi gere i mahalli idarelerin tümünde analitik bütçe sistemi ve buna ba lı alanlarda tahakkuk esaslı muhasebe planının uygulanmasına geçilmesi benimsenmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kanun ve

5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde belediye bütçeleri çok yıllık bütçeleme sisteminde işlemektedir. (Akta , 2011:99)

#### 4.TÜRK YE'DE BELED YELER N BORÇLANMASI

Belediyesi Kanunu"13 "4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Türkiye'de belediyeler; "5393 sayılı Belediye Kanunu"12 "5216 sayılı Büyük ehir Hakkında Kanun"14 ve bu kanunları ilkin ikincil mevzuat hükümlerine göre belediye meclisi kararı ile borçlanabilmektedirler.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlü e girmeden önce borçlanmayı 1580 sayılı Belediye Kanununa göre yapabilmekteydiler. 5393 sayılı Kanunun yürürlü e girmesiyle birlikte, her türlü borçlanma, bu Kanun hükümlerine göre yapılmaya başlandı.( Resmi Gazete, 2008).

Türkiye'de ehirlerle me oranındaki artı ile birlikte çe itli toplumsal ihtiyaçlar ve bunların kar ılanmasına ilkin sorunlar son yıllarda önemli ölçüde artmış tır. Belediyelerin hizmet vermekle yükümlü oldu u ehir nüfusları her geçen yıl artmasına kar ın mali kaynakları aynı ölçüde artmamı ve bu durum kaynak yetersizli ini ba ta belediyeler olmak üzere tüm belediyelerin en önemli sorunu haline getirmi tir. Pek çok belediye, yeterli öz kaynak gelirlerine sahip olmadığı için yapılacak temel yatırımların finansmanında merkezi hükümetin yardımına ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle özellikle büyük ehir belediyeleri, çevre, ula ım, su, kanalizasyon ve benzeri nitelikte hizmetlerde önemli sorunlar ya amaktadır. (Pehlivan,2013:194-195) Türkiye'de belediyeleri borçlanmaya iten nedenleri u ekilde sıralamak mümkündür; (Yıldırım, 2010;105-106)

- Belediyelerin nüfus büyüklüklerinin artı ı, çok sayıda küçük nüfuslu belediyenin varlı ı belediyelerin yüksek maliyetlerle çalı masına ve kıt kaynakların kötü kullanımına neden olmaktadır. Türkiye'de 1990'lı yıllarda siyasi kaygılarla pek çok köy belediyeye dönü türülmü ve küçük ölçekli belediye sayısı hızla artmış tır. Yerel yönetimlerin hizmet sundukları alanın optimal büyüklükte olmaması ba arı ve etkinli i olumsuz etkilemektedir,
- Belediyelerin gelir ve gider dengesizli i borçlanmaya neden olmaktadır. Köyden kente artan göçlerle birlikte ehirlerin büyümesi, su ve kanalizasyon altyapısı, toplu ta ıma gibi temel kentsel hizmetleri arttırarak belediye harcamalarını arttırmı , belediyelerin ola an gelirleri ise harcama artı ını kar ılayamamı tır,
- Belediye gelirlerinin harcamalara etkin bir ekilde da ıtılması borçlanmayı zorunlu kılmı tır. Belediyelerin, halkın sempatisini kazanmak amacıyla yaptı ı prestij amaçlı yatırımlar, siyasi kaygılarla yapılan a ırı istihdam sonucu hesapsız maa ödemeleri cari harcamaları arttırarak belediyelerin asli görevlerine yönelik harcamaları engelleme ve borçlanmaya neden olmu tur,
- Merkezi yönetimin kendi finansman sıkıntısını gidermek nedeniyle a ırı düzeyde borçlanması belediyelerin iç piyasalardan borçlanma imkanını kısıtlamakta ve borçlanma durumunda ise yüksek faizle borçlanmasına neden olmaktadır,
- 1980 sonrası dönemde ya anan küreselle me süreci merkezi devletin küçültülmesini destekleme ve birçok yerel hizmetin yerel yönetimlere devrine neden olmu tur. Ayrıca küreselle me süreciyle birlikte iç finansmana ve kamu kredilere dayalı yerel finans sistemi a ındırılmış , piyasa merkezli ve dı borçlanma temelli yerel kredi piyasası olu turularak özellikle büyük ehir belediyeleri dı finans piyasalarının önemli mü terileri haline getirilmi tir.



Belediyelerin borçlanmasının hukuki yönü incelendi inde, 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun çerçevesinde belediyelerin, belediye hizmetlerinin maliyetlerini karşılamak için kendi sorumlulukları altında borçlanmaya ve tahvil ihraç etmeye yetkili oldukları görülmektedir. Cari ve sermaye harcamaları için İller Bankası'na ve özel bankalara iç borçlanma yapabilmektedirler. Belediyelerin dış borçlanması ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre ancak yatırım programlarında yer alan projeler için mümkündür. Aynı şekilde tahvil yoluyla finansman için de geçerlidir. Belediye (yerel yönetimler) borçlanması için finansal sınırlamalar yasalarla şu şekilde sınırlandırılmıştır<sup>2</sup>; (Çiğdemli Bakanlık, 2011:78)

- Toplam borç stoku ve faiz belediyeler ve onların bağlı kuruluşlarının bütçe gelirlerinin toplam değerini geçemez,
- Büyük şehir belediyeleri için borç stoku artırımlı faiz sınırlaması yerel bütçe gelirlerinin %150'sidir,
- Belediyeler ve %50'si bu yerel yönetimlerde olan bağlı kuruluşların yeni kredileri, enflasyona göre düzeltilmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçemez, borçlanma yerel meclis tarafından onaylanmalıdır,
- Belirli bir yıla ait enflasyona göre düzeltilmiş gelirlerin %10'unu geçen borç finansmanına, yalnızca yerel parlamentonun oy çoğunluğu ve Çiğdemli Bakanlık'ın idari onayı ile izin verilmektedir,
- Dış borç finansmanı için Hazine'nin onayı gerekmektedir.

#### **4.1.Belediyelerin Borçlanma Yöntemleri**

Belediyelerin borçlanması kaynak, vade, borçlanan kuruluşun statüsü, geri ödeme şekli gibi farklı ölçütlere göre sınıflandırılabilir. Birlikte temelde iç ve dış borçlanma olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç borçlanma genelde İller Bankası ve diğer kamu ve özel bankalardan yapılmaktadır. Dış borçlanma ise genellikle büyük finansman ve ileri teknoloji gerektiren hizmet ve yatırımlar için gerçekleştirilir. Bunun yanı sıra belediyeler refinansman ve proje kredisi şeklinde, kısa, orta ve uzun vadeli borçlanabilmektedir. Belediyeler program kredisi, serbest kredi gibi kredi türlerini ise genellikle kullanamamaktadırlar. Nitekim bu tür krediler herhangi bir projeye bağlı olmaksızın genel finansman açığına yönelik kredilerdir. (Doğan ve Baş, 2009: 299-301)

##### **4.1.1.Belediyelerin İç Borçlanması**

Belediyelerin büyük bir kısmı daha kolay ve pratik olması nedeniyle dış borçlanma yerine iç borçlanmayı tercih etmektedirler. Belediyelerde iç borçlanma süreci belediye başkanının gerekçeli borçlanma izin yazısı belediye meclisine sunulmakta, meclisin kabul kararı belediye başkanı tarafından onaylandıktan sonra bilgi için mülki amire gönderilmekte ve borçlanma işlemi başlanmaktadır. (Doğan ve Baş, 2009:300)

Türkiye'de belediyelerin finansmanı amacıyla başvurdukları birincil kurum olan İller Bankası 1933 yılında "Belediyeler Bankası" adıyla kurulmuş olan bir bankadır. Kuruluşundan iki yıl sonra kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak üzere oluşturulan "Belediyeler İmar Heyeti" ile 1945 yılında birleşmeye giderek "İller Bankası" adını almıştır. Banka, 2011 yılında kabul edilen "6107 sayılı İller Bankası

<sup>2</sup> Borç finansmanına ilişkin söz konusu yasal sınırlamalar, büyük ölçekli yatırımlar ve DPT tarafından teklif edilerek Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan ileri teknoloji yatırımları için uygulanmamaktadır.

A. Hakkında Kanun”la özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip A statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası şeklinde yeniden yapılandırılmış ve kısa adı LBANK olarak belirlenmiştir. İller Bankası, il özel idareleri, belediyeler ve baskı kurulları ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idare sınırlarında ikamet eden halkın mütekerrek ihtiyaçlarına ilişkin projeler geliştirmek, danışmanlık hizmeti vermek ve teknik nitelikli kentsel projeler ile alt-üstyapı hizmetlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı fonksiyonunu yerine getirmek üzere kurulan bir bankadır. (Çetinkaya, 2012:189-190) Belediyeler LLERBANK dında özel veya kamu bankalarından iç borçlanma yapabilmektedirler.

#### 4.1.2.Belediyelerin Dı Borçlanması

Belediyeler (yerel yönetimler) borçlanma alanında iki ana enstrümana sahiptirler. Krediler ve tahviller. Belediyeler açısından finansal kuruluştan (örn; ticari banka) doğrudan kredi alımı tahvil çıkartmak için gerekli prosedürden çok daha az karlıdır. Bundan dolayı, krediler, dış finansman arayan küçük ve orta ölçekli belediyeler için çok daha avantajlıdır. (Marmara Belediyeler Birliği ve NALAS, 2011:10)

Türkiye’de belediyeler, 2000’li yıllara kadar yaşanan ekonomik krizler sonucu yükselen faizlerden dolayı yurt içi bankacılık sisteminden borçlanma gerçekleştirilememi, genelde Hazine güvencesinde dış borçlanmaya başvurulmuştur. Yasal çerçevede (4749 sayılı Kanun) sadece belediyelerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için başvurulmuş dış finansmanda kullanılan üç yöntem sıklıkla kullanılmaktadır; (Gül, 2009:105-110)

- *Hazine geri ödeme garantili dış kredi temini*; büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara baskı kurulların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçların geri ödenmesi konusunda verilen garantilerdir. 4797 sayılı Kanuna istinaden 12.4.2002 tarihli “Hazine Garantileri Verilmesi, Zelenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” ve 20.09.2003 tarihli ilgili yönetmelikte de değişiklik yapılmasına dair çıkartılan yönetmelikle Hazine geri ödeme garantisi ile ilgili konular ayrıntılı şekilde yasal düzenlemeye başlanmıştır.
- *Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen dış kredi kullanması suretiyle kredi temini*; ile ilgili bir mevzuat bulunmamasına karşın günümüzde bu yöntemi zorunlu kılan nedenler bulunmaktadır. Birincisi, hükümetler arası mali ve işbirliği protokolleri kapsamında sağlanan krediler ile uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler çerçevesinde kreditorlerin borçlu sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni temsilen Hazine Müsteşarlığı’nı görmek istemeleri, ikincisi ise hazine geri ödeme garantisi ile ilgili mevzuatlar kapsamında garanti sağlanması mümkün olmayan kuruluşların projelerinin gerçekleştirilmesinin önem taşıması durumunda finansmanın Hazine Müsteşarlığı’nın borçlu sıfatıyla krediyi ilgili kuruluşlara vermesidir,
- *Hazine garantisi olmaksızın dış kredi temini*; belediyeler Hazine garantisi olmadan Hazine Müsteşarlığı’nın izni ile dış finansman kaynaklarından kredi sağlayabilirler. Hazine garantisiz kredi sağlanması talepleri genellikle büyük şehir belediyeleri ile baskı kurulu ve i tiraklerinden gelmekte ve büyük kısmının mal ve ekipman alımı için kullanıldığı görülmektedir. Yöntem ile ilgili yasal düzenleme 09.02.2009 tarihli “Kamu Kurum ve Kurullarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış Finansman Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış Finansmanın Zelenmesine İlişkin Yönetmelik” ve 4749 sayılı Kanun’un ilgili maddeleridir.

Belediyelerin dış borçlanmasına ilişkin yukarıda belirtilen yöntemlerin yanı sıra alternatif finansman yöntemleri de mevcuttur. “Kamu Özel Sektör Birliği” (public private partnership- PPP), hibeler, arazi satışı ya da kiralama, kalkınma fonları uygulamada görülen alternatif finansman yöntemleridir. (Gül, 2009:110)

#### 4.2.Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansmanı (1980-2013)

1980’li yıllarda başladığı kabul edilen 1990’lı yıllarda hız kazanan küreselleşme hareketleri ekonomik alanda ön planda olmasına karşın siyasi ve sosyal yapılarda da köklü değişimlere neden olmaktadır. Bu değişimler kamu yönetimi alanında da kendini hissettirmiş ve reform sayılabilecek uygulamalar gündeme gelmiştir.

Küreselleşme süreci yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde ise, yerel yönetimler için daha fazla olanaklar ve birlikteliği yarattığı görülmektedir. Bu çerçevede temel değişimler şunlardır; (Çukurçayır, 2009: 24)

- Devletin küçültülerek, özel sektör ve sivil toplumla birlikteliği yapması,
- Katılımcı ve vatandaş odaklı yönetimin güçlendirilmesi için yöntem geliştirme,
- Bürokrasinin azaltılması için, yerindenlik ilkesi gerektiren merkezi yönetimlerin güçlendirilmesi,
- Yerel yönetimlerin yeniden örgütlenerek esnek, saydam, denetlenebilir ve hesap verebilir bir yapıya geçiş,
- Bu vizyonun gerçekleştirilebilmesi için özel sektör yöntemlerinden de faydalanarak akılcı bir insan kaynakları sistemi geliştirilmesi

1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin asli görevi yerel sermaye ile birlikteliği içinde kendi bölgesini yabancı sermaye için çekici hale getirmek olmuştur. 1980’li yılların başından itibaren Türkiye’de yerel yönetimler bu çerçevede eğillenmeye başlamıştır. 1980’li yıllara kadar kredi ihtiyacını İller Bankası’ndan karşılayan yerel yönetimler, 1980’li yılların ortalarından itibaren yerli ve yabancı özel sermaye kredilerinin devreye sokulması ile birlikte İller Bankası’nın kredi tekelinin kırılmalarıdır. Önal’a göre (2003), 1980-2000 döneminde belediyelerin transfer harcamaları kapsamında gösterilen borç ödemelerinin asli devlet mali sermayeye doğrudan kaynak aktarımı yoluyla özel sermaye birikiminin hızlandırılmasıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimler yerel yönetimlerini sermayenin yatırım alanına dönüştürmüşler, artan biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. (Önal,2003:576-577)

**Tablo 1. Belediyelerin Borç Ödemeleri Göstergeleri (1980-2000)**

Yıllar	Reel Borç Ödemeleri (Milyon TL)	Reel Borç Ödemeleri SEI (1980-100)	Reel Borç Ödemeleri % Değişim	Borç Ödemeleri/ Gelirler (%)	Borç Ödemeleri/Vergiler (%)	Borç Ödemeleri/Giderler (%)
1980	2.528	100		3	12	5
1981	3.184	126	26	6	10	6
1982	4.189	166	32	9	15	7
1983	4.015	159	-4	6	12	6
1984	3.870	153	-4	6	10	6
1985	5.176	205	34	5	9	5
1986	8.428	333	62	5	9	6
1987	11.721	464	39	7	13	6
1988	14.513	574	24	9	17	9
1989	16.331	646	13	13	21	12
1990	14.744	583	-10	10	16	10

1991	17.104	677	16	11	17	10
1992	18.312	724	7	10	17	8
1993	26.108	1033	43	11	21	9
1994	26.392	1044	1	11	20	11
1995	23.229	919	-12	10	17	9
1996	20.620	816	-11	8	13	7
1997	20.223	800	-2	6	11	6
1998	26.085	1032	29	7	13	7
1999	31.183	1233	19	6	10	6
2000	33.265	1316	7	6	11	6

**Kaynak:** Önal, A.Y. (2003). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000", XVIII. Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de Kamu Borçlanması" (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), Kıbrıs, Mayıs, 2003, T.C Marmara Üniversitesi Maliye Ara tırma Uygulama Merkezi, Yayın No: 16, s.578

Tablo 1, Türkiye'de belediyelerin 1980-2000 yılları arasında borç profilini göstermektedir. Tablodan da anlaşılabildiği üzere belediyelerin reel borç ödemeleri 1980'li yılların ortalarından itibaren (özellikle 1985 ve sonrası) ciddi bir artış göstermiştir. Oransal olarak incelendiğinde ise borçların gelirlere oranının üç kate kadar çıktığı görülmektedir. 1980 yılında %3 olan bu oran özellikle 1990'lı yıllarda katlanı ve %11'ler seviyesine kadar yükselmiştir.

Türkiye, 2002 yılından itibaren oldukça kapsamlı bir kamu yönetim reformu çalışması başlatmış, idari yapı yeni yönetim anlayışına göre şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, merkezi idare tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin kaynaklarıyla birlikte mahalli idarelere devredilmesi ve merkezi idarenin denetim yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulması temel ilkeler olarak benimsenmiştir. Reform kapsamında mahalli idareler ile ilgili temel mevzuat tamamen yenilenerek sistem çar da normlara ve özellikle Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik artına uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca ilk defa mahalli idari birlikleri ile ilgili müstakil bir kanun çıkarılarak belediyelerin kendi başlarına yapamayacakları ya da yüksek maliyetle yapabilecekleri bazı hizmetleri birlik kurarak, daha düşük maliyetle yürütmeleri imkanı sağlanmıştır. (TC İçişleri Bakanlığı MİGM, 2013:2)

Küreselleşmenin yerel yönetimler ile ilgili operasyonel faaliyetler yanı sıra yerel özerklikleri ön plana çıkaran ve yönetim kapasitelerini geliştirmeyi amaç edinen sistematiği mevcuttur. 2008 yılında ABD'de başlayan küresel kriz ile birlikte süreç tersine dönmeye başlamış, yerel yönetimler artan hizmet maliyetlerini azalan gelirleriyle finanse etmeye çalışmışlardır. Küresel krizin etkilerini hafifletmek amacıyla yerel yönetimlerin gelir kaynaklarında kısıtlayıcı uygulamalara gidilmiş ve belediyeler arası işbirlikleri yolu ile yerel yönetim ölçeği büyütülmeye çalışılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin kaynak tahsisi ve kullanımında etkinliği önne çıkaran uygulamalar yapılmıştır. Kamu sektöründe yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde mali merkezileşme ile eş zamanlı olarak yerinden yönetimin önem kazanması ikili bir yapı oluşturmuştur. Türkiye'de bu duruma ilişkin gelişmeler şunlardır; (Ulusoy ve Akdemir,2012:5)

- Mart 2008'de kabul edilen 5747 sayılı Kanunla nüfusu 2000'in altında olan 250'nin üzerinde belediye tasfiye edilerek küçük ölçekli belediye etkisizliği kısmen tasfiye edilmiş ve nüfusu 750.000'i geçen illerde büyük şehir belediyeleri kurulmuştur,
- Mahalli idarelerin gelirlerini arttırmak amacıyla 5779 sayılı kanun kapsamında genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar artırılmıştır ancak bu artış mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile orantılı olmamıştır,

- Mahalli idarelerin mali yapısını olumsuz yönde etkileyecek uygulamalar yürürlü e girmi tir. Örne in, mahalli idari yatırımlarına tanınan vergi muafiyeti kaldırılmı , hal yasası ile belediyelerin aldığı resimlerin oranı dü ürülmü , 2009 bütçe kanunuyla Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi merkezi idare tarafından tahsil edilmi tir.

Söz konusu düzenlemeleri takip eden süreçte belediyelerin mali yapısındaki de i iklikler (bütçe dengeleri) tablo 2.de gösterilmektedir.

**Tablo 2. Belediyelerin Bütçe Gerçekle meleri (2008-2013) 1000 TL**

Yıl	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2008	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	31.048.589	26.844.961	-4.203.628
2010	34.474.935	34.233.863	-241.072
2011	41.132.755	40.740.227	-392.528
2012	46.988.113	45.131.525	-1.856.588

Kaynak: T.C İ ç i ler i Bakanlı ı Mahalli d areler Genel Müdürlü ü, (2013). “2012 Yılı Mahalli d areler Genel Faaliyet Raporu”,s.55

Belediyelerin bütçe gerçekle meleri incelendi inde, 2008 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini kar ılama oranı %83,1, 2009 yılında %86,5, 2010 yılında %99,3, 2011 yılında %99, 2012 yılında %96’sını kar ıladı ı görülmektedir.

Türkiye’de belediyelerin mali yapılarındaki en önemli sorunların ba nda finansman yetersizli i gelmektedir. Belediye gelirlerinin en büyük payını genel bütçe vergi gelirlerinden transfer edilen paylar olu turmaktadır. Anayasa’da mahalli idarelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olacakları belirtilmesine kar ın yeterli gelir kaynakları ile donatılmamı , açıkların kapatılması için ise borçları çe itli yıllarda tahkim (erteleme) ve terkin (silme) i lemne tabi olmu tur. Bu i lemler, belediyelerin aldığı borçların hibe haline gelmesine ve kamu bütçesine ilave yük haline dönü mesine neden olmu tur. (Ulusoy ve Akdemir, 2012:275-276)

**Tablo 3. Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Kaynakları (1995-2010)**

Gelir Türü	Belediye Gelirleri çindeki Payı (%)			
	1995	2000	2005	2010
Genel bütçe vergi gelirlerinden transfer edilen pay	47,4	53,1	53,6	50,6
Belediye vergileri	10,8	8,6	11,2	12,0
Belediye harçları	3,4	2,7	4,6	5,1
Harcamalara katılma payları	1,3	1,1	1,2	1,6
Te ebbüs ve mülkiyet gelirleri	16,1	16	15,3	14,1

Cezalar	2,3	2	2,1	1,8
Özel yardımlar ve fonlar	4,1	3	1,3	1,3
Diğer gelirler	14,6	13,5	10	13,5
Toplam	100	100	100	100

Kaynak: Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012). Mahalli idareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.277

Tablo 3, Türkiye’de belediyelerin gelir kaynaklarının kaynak paylarını göstermektedir. Belediye gelirleri içerisindeki genel bütçe veri payları her zaman yarıya yakın hatta bazen yarıdan fazla bir oranda gerçekleşmektedir. Özel fonlar ve yardımlar da hesaba katıldığında bu oran daha da yüksektir. Belediye gelirlerinin geriye kalan kısmının %10’a yakını borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır.

Finansal küreselleşme dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin finansal yapılarında değişikliklere neden olmuştur. Artan mali açıklar dolayısıyla merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere tahsis edebileceği kaynaklar azalmış, uyum programlarında ve demokratikleşme süreçlerinde yerelleşme ve yerel hizmetlerin yerinden görülmesi daha önemli bir hal almıştır. Bu bağlamda özellikle Dünya Bankası geliştirmekte olan ülkelerde, yüksek boyutlardaki altyapı açığının giderilmesi için küresel sermayenin finanse edeceği altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yatırımlarının ulusal vergi ve borçlanma ile karşılanması durdurulması, bu hizmetlerin sermaye ve yerel borç finansmanı ile karşılanmasını temel alan desantralize bir sisteme geçilmesi öngörülmektedir. Bir diğer deyişle, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı finansman yapısı kaldırılarak, mali açıdan iç ve dış para ve sermaye piyasalarına bağımlanması istenmektedir. (Aydın, 2010:252-253)

Türkiye’de belediyelerin borç yapısı incelendiğinde il, ilçe belediyeleri ve belediye birliklerinin borçlarının önemli düzeyde olmadığı, hazine garantili dış borç stokunun önemli bir kısmının büyük şehir belediyeleri ve B T’e ait olduğu görülmektedir. Özellikle 1990’lı yıllarda yerel yönetimlerin kontrolsüz dış borçlanmaları ve dış borçları ödeme konusundaki isteksizlikleri Hazine’yi zor durumda bırakmış ve kamu mali yönetiminin dengelessizliğini artırmıştır. (Yıldırım, 2010:113)

**Tablo 4. Borçlu Belediyeler Bazında Hazine Garantili Dış Borç Stoku (Milyon \$)**

Yıllar	Yerel Yönetimler (1)	Büyük şehir Belediyeleri (2)	İl Belediyeleri (3)	İlçe Belediyeleri (4)	Belediye Birlikleri (5)	Yerel Yönetim Birlikleri (6)	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6
1996	2.034	1227	31	4	772	0	60.32	1.52	0.19	37.9	0
2000	2.075	1149	10	137	700	79	55.3	0.48	6.60	33.7	3.80
2003	1.250	718	2	69	438	23	57.4	0.16	5.52	35.04	1.84
2005	833	467	0	33	322	10	56.0	0	3.96	38.6	1.20
2009	1.199	873	54	8	261	4	72.8	4.50	0.66	21.7	0.33

Kaynak: Hazine Müsteferi, Public Finance Statistics

[http://www.treasury.gov.tr/portal/anonymous/ExternalDebt/?guest\\_user=treasury](http://www.treasury.gov.tr/portal/anonymous/ExternalDebt/?guest_user=treasury) akt. Yıldırım, Z.(2010),

“Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, (Ed.) Altun F., Çetinkaya Ö., ve Bek S., Mahalli idareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa, s.112

Tablo 4, verileri incelendi inde Hazine garantili dı borçların yarıdan ço unun büyük ehir belediyelerine ait oldu u görölmektedir. Büyük ehir belediyelerine ait dı borçların yerel yönetimlerin dı borcuna oranı ise 1996 yılında %60,3 oranında iken 2009 yılında %72,8'e yükselmiştir. Bu yükseli te ku kusuz büyük ehir belediyelerinin alt yapı yatırımları artı ın önemli bir payı mevcuttur.

**Tablo 5. Hazine Garantileri Nedeniyle Üstlenilen Dı Borç Ödemeleri (Milyon \$)**

Yıllar	Yerel Yönetimler (1)	Garantili Dı Borç Toplamı (2)	½ (%)
1992-1999	3.092	5.357	57.72
2000	418	862	48.49
2003	308	478	64.43
2005	194	213	91.08
2008	54	137	39.42

Kaynak: Hazine Müste arlı 1, 2008 Kamu Borç Yönetimi Raporu, akt. Yıldırım, Z.(2010)., "Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma", (Ed.) Altu F., Çetinkaya Ö., ve pek S., Mahalli dareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa , s.112

Tablo 5, yerel yönetimlerce ödenmesi gerekti i halde ödenmeyen ve garanti kapsamında Hazine Müste arlı ı'nca üstlenilen borç miktarı içinde yerel yönetimlerin payını göstermektedir. Bu pay ortalama %60 civarındadır. Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler bu durumda Hazine kar ısında borçlu konuma geçmekte ve fakat ileride bu borçlarını ödememektedirler. (Yıldırım;2010:111)

## SONUÇ

Türkiye'de belediyelerin mali yapılarındaki sorunların en belirgin yansımalarından biri ku kusuz borçlanmalarındaki artı tır. Yerel hizmet gereksinimindeki artı aynı hız ve oranda belediye öz gelirlerine yansımamı , sonuç olarak merkezi yönetim transferleri ve borçlanma ile finanse edilmeye çalı ılan bir yerel yönetim maliyesi söz konusu olmu tur. Belediyelerin borçlanma sorunu ile ilgili alınması gereken önlemler dizisi unlar olabilir;

- Belediyelerin öz gelirlerinin yeterli düzeye ula tırılacak ekilde vergilendirme yetkilerinin yeniden yapılandırılması. Bu yapılandırmada vergilendirmede ödeme gücü ilkesinin yanı sıra fayda ilkesi de göz önünde bulundurulmalıdır,
- Öz gelirlerde sa lanacak artı a paralel olarak merkezi yönetim vergi gelirleri transfer paylarının dü ürlerek bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi,
- İler Bankası'nın etkinli i artırılmalı, finansal kaynak ve altyapı projelerine destek olma ba lamında yeterlili i sa lanmalı,
- Belediyelerin Hazine teminatı altında dı borçlanmaya gitmesi ile ilgili yasal düzenlemeler gözden geçirilmeli ve sınırlandırmalar arttırılmalıdır,
- Belediye hizmetlerinde kamu özel sektör ortaklıklarına etkinlik ve verimlilik ilkeleri esas alınmak kaydıyla ba vurulmalıdır.

## KAYNAKÇA

AÇIKGÖZ, E. (2007). Yeni Düzenlemelerin E li inde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

AKDEM R, T. (2009). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Kar ıla tırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21): 259-287.

AKTA , A. (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dı Denetim Dergisi, 4

AYDIN, Y. (2011). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geli im Süreci”, Dı Denetim Dergisi, 4

BÜLBÜL, D. (2000).”Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim li kilerinde dari ve Mali Payla ım”, Sayı tay Dergisi, 39, 67-76

<http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der39m4.pdf> (25.04.2014)

ÇET NKAYA, Ö. (2012). Mahalli dareler Maliyesi, Ekin Kitabevi, Bursa.

DO AN, M. ve BA A. . (2013). “Bir Finansman Kayna ı Olarak Belediyelerde Borçlanma”, Marmara Üniversitesi B Dergisi, 34(1):293-315.

GÜL, M. (2009). “Türkiye’de Belediyelerin Dı Borçlanması”, Sayı tay Dergisi 74-75:97-115

I IK A., KARAYILMAZLAR, E., ORGAN, ., ve I IK, H. (2005). Kamu Maliyesi, Ekin Kitabevi, Bursa.

KES K A. ve KARAGÖZ N. (2010) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama”, (Ed.) ALTU F., ÇET NKAYA Ö. ve PEK S., Mahalli dareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa,

KOYUNCU, E. (2012). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve 1 Özel darelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Kar ıla tırmalı Analizi”, TEPAV Politika Notu, Kasım 2012.

[http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen\\_Yerel\\_Yonetim\\_Sistemi\\_Kar\\_silastirmali\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Kar_silastirmali_Analizi.pdf) (19.04.2014)

MER Ç, M. (2007). Türkiye’nin Mali Yapısı, Dokuz Eylöl Üniversitesi BF Yayınları, zmir.

ÖNAL, A.Y. (2003). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000”, XVIII. Maliye Sempozyumu, “Türkiye’de Kamu Borçlanması” (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), Kıbrıs, Mayıs, 2003, T.C Marmara Üniversitesi Maliye Ara tırma Uygulama Merkezi, Yayın No: 16.



PEHL VAN, O. (2013). Kamu Maliyesi, Murathan Yayınevi, Trabzon.

AH N, M. (2010). “Yerel Hizmetlerin Sunumunda Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, (Ed.) ALTU F., ÇET NKAYA Ö., ve PEK S., Mahalli dareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa.

TAV ANCI, A. (2010). “Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi”, (Ed.) ALTU F., ÇET NKAYA Ö., ve PEK S., Mahalli dareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa.

ULUSOY, A. ve AKDEM R T. (2012). Mahalli dareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

YILDIRIM, Z. (2010). “Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma”, (Ed.) ALTU F., ÇET NKAYA Ö., ve PEK S., Mahalli dareler Maliyesi Üzerine Yazılar, Ekin Kitabevi, Bursa.

YÜCEL, F.N. (2007). Maliye Teorisi Ba lamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birli i ve Türkiye Uygulamaları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TBMM (2014). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm> (10.04.2014)

TBMM (2014). “Belediye Kanunu”, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> (10.04.2014)

Mahalli dareler Genel Müdürlü ü, “1. İç ve Belde Belediyeleri”, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=10> (19.04.2014)

Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine, [www.muhasabenet/makale\\_abdullah\\_ekinci\\_belediyelerin%20mali%...](http://www.muhasabenet/makale_abdullah_ekinci_belediyelerin%20mali%...) (13.04.2014)

Belediye Giderleri, <http://www.idarehukuku.net/baslik/Idari-Yargi/Belediye/Belediye-giderleri.html> (20.04.2014)

çi leri Bakanlığı ı, (2011). “Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir ve Giderleri: Kar ıla tırmalı De erlendirme ve Öneriler”, Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II.A ama,

<http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/9ce38e3abc764ebd38625aaa6e6e2cc3.pdf> (26.04.2014)

Marmara Belediyeler Birli i ve NALAS (2011). “Yerel Yönetimlerde Borçlanma ve Güneydo u Avrupa Ülkelerinde Son Geli meler”, T.C Marmara Belediyeler Birli i Yayını: 2011, <http://www.marmara.gov.tr/document/kitap/Yerel-Yonetimler-Borclanma-Esaslari.pdf> (28.04.2014)

ÇUKURÇAYIR, M. A, (2009). “Küreselle me ve Türkiye’de Yerel Yönetimler”, [http://www.tbb.gov.tr/online/vayinlar/kuresellesme\\_ve\\_turkiye\\_de\\_yerel\\_yonetimler/](http://www.tbb.gov.tr/online/vayinlar/kuresellesme_ve_turkiye_de_yerel_yonetimler/) (29.04.2014)

T.C. İçeri Bakanlı ı Mahalli dareler Genel Müdürlü , (2013). “2012 Yılı Mahalli dareler Genel Faaliyet Raporu”, <http://www.facebook.com/l.php?u=http%3A%2F%2Fwww.migm.gov.tr%2FDokumanlar%2F2012MAHALLIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf&h=3AQEq6itC> (29.04.2014)

“6360 Sayılı On üç ilde Büyük ehir Belediyesi ve 27 İe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde De i iklik Yapılmasına Dair Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>.

“Büyük ehir Belediyesi Sınırları erisinde İe Kurulması ve Bazı Kanunlarda De i iklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kanun No:5747, Kabul Tarihi:06.03.2008, **Resmi Gazete**, Sayı:26824, Madde:2, Tarih:22.03.2008.