

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**BELEDİYELERİN FİNANS KAYNAKLARI VE YENİ BİR YÖNTEM
OLARAK BELEDİYE TAHVİL İHRACI**

Uğur MEMİŞ

UZMANLIK TEZİ

HAZİRAN 2018



ILBANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**BELEDİYELERİN FİNANS KAYNAKLARI VE YENİ BİR YÖNTEM
OLARAK BELEDİYE TAHVİL İHRACI**

Uğur MEMİŞ

UZMANLIK TEZİ

Tez Danışmanı (Kurum)
Gökhan DOĞAN

Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Kadir GÜRDAL

Uğur MEMİŞ tarafından hazırlanan “Belediyelerin Finans Kaynakları ve Yeni Bir Yöntem Olarak Belediye Tahvil İhracı” adlı tez çalışması aşağıdaki Yeterlik Sınav Kurulu tarafından OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU ile UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan	Genel Müdür Yardımcısı	Salih YILMAZ	
Üye	Daire Başkanı	Hüseyin TÖREN	
Üye	Daire Başkanı	Hakkı ÇIRAK	
Üye	Daire Başkanı	Orhan IŞIK	
Üye	Daire Başkanı	Doç. Dr. Birol KAYRANLI	

Tez Savunma Tarihi: 19.06.2018

ETİK BEYAN

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhine doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

İmza

Uğur MEMİŞ

19 Haziran 2018

Belediyelerin Finans Kaynakları Ve Yeni Bir Yöntem Olarak Belediye Tahvil İhracı

(Uzmanlık Tezi)

Uğur MEMİŞ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

Haziran 2018

ÖZET

Yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik olarak altyapı ve üstyapı hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayan belediyeler, ülkemizdeki yerel hizmetlerin çok büyük bir kısmını üstlenmektedirler. Bununla birlikte belediyeler bu yerel hizmetleri yerine getirecek oranda bir gelir düzeyine sahip değildirler. Belediyelerin öz gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar özellikle büyük yatırım projelerinin finansmanında yetersiz kalmaktadır. Belediyeler bu projeler için gerekli sermayeyi sağlamak adına borçlanma yolunu seçebilmektedirler. Belediyelerin tahvil ihracı da borçlanma yoluyla finansman elde etme yöntemi olmasına rağmen ülkemizde tercih edilen bir yöntem olmamıştır. Belediyelerin borçlarını geri ödeme konusunda yaşadığı sıkıntılar sonucunda, tahvillerin yatırımcılar tarafından cazip bir yatırım aracı olarak görülmemesi buna sebep olarak gösterilebilir. Bu çalışmada belediye tahvillerinin yatırımcıların ilgisini çekebilecek bir yatırım aracı olması için yapılabilecek düzenlemeler ve tahvil ihracının ABD’de yerel yönetimlerin önemli bir finansman kaynağı olarak kullanılmasını sağlayan uygulamalar incelenmiştir. ABD’deki örnek yerel yönetim bankalarının gerçekleştirdiği gibi, ülkemizde de belediye tahvil ihracı konusunda İller Bankası A.Ş.’nin benzer şekilde bu hizmetleri yerine getirmesi önerilebilir.

Anahtar Kelimeler : Belediyelerin Finans Kaynakları, Belediye Tahvil İhracı,
Yerel Yönetim Tahvil Bankacılığı, İller Bankası A.Ş.

Sayfa Adedi : 93

Tez Danışmanı : Gökhan DOĞAN (Kurum)
Prof. Dr. Kadir GÜRDAL (Ankara Üniversitesi)

Financial Resources Of Municipalities And As A New Method Municipal Bond Issue

(Expertise Thesis)

Uğur MEMİŞ

İLLER BANKASI ANONİM SİRKETİ

June 2018

ABSTRACT

The municipalities that provide infrastructure and superstructure services for the needs of the local people undertake a large part of the local services in our country. However, municipalities do not have a level of income to fulfill these local services. The municipalities own income and share of the general budget tax revenues is inadequate, especially in the financing of large investment projects. The municipalities can choose the borrowing route in order to provide the capital needed for these projects. Even though bond issuance by municipalities is a method of obtaining financing through borrowing, it is not a preferred method in our country. As a result of the troubles experienced by the municipalities in repaying their debts, it can be shown that the fact that the treasuries are not considered as an attractive means of investment by investors. This study examined the arrangements that could be made in order for municipal treasury to be an investment vehicle that attracts investors and the applications that enable bond issuance to be used as an important source of funding by local authorities in the United States. It is suggested that İller Bankası A.Ş. fulfills these services similarly in the case of municipal bond issuance in our country, as the example of the local government banks in the USA.

Key Words :Municipal Finance Resources, Municipal Bond Issuance,
Municipal Bond Banking, İller Bankası A.Ş.

Page Number :93

Supervisor :Gökhan DOĞAN (Corporate),
Prof. Dr. Kadir GÜRDAL (Ankara University)

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasında, belediyelerin artan yerel hizmet sorumlulukları ile bazı yatırım projeleri için mevcut finansal kaynaklarının yetersizliği sonucunda alternatif bir finans kaynağı olarak belediye tahvil ihracının ülkemiz koşullarında kullanılabilirliği ve İller Bankası A.Ş.'nin bu süreçte ne şekilde yer alabileceği incelenmiştir.

Bu tezi hazırlamamda bana bilgi ve tecrübeleriyle yol gösteren akademik danışmanım Sn. Prof. Dr. Kadir GÜRDAL'a, ihtiyaç duyduğum her anda desteklerini esirgemeyen ve yanımda olan kurum danışmanım Sayın Gökhan DOĞAN'a ve hayatımın her anında olduğu gibi tez hazırlama sürecinde de başından sonuna kadar yanımda olan ve beni destekleyen eşim Cansu MEMİŞ'e teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	v
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR	vii
GİRİŞ.....	1
1. TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE FİNANS KAYNAKLARI.....	3
1.1. Belediyeler Hakkında.....	3
1.2. Belediyelerin Kuruluşu ve Görevleri	5
1.2.1. Büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerin görevleri.....	6
1.2.2. Büyükşehir belediyelerinin görevleri	7
1.3. Belediyelerin Mali Kaynakları	10
1.3.1. Belediyelerin öz gelir kaynakları.....	11
1.3.2. İdareler arası transfer gelirleri	24
1.3.3. Belediyelerin borçlanma yoluyla elde ettiği kaynaklar	25
2. BELEDİYELERİN FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK TAHVİL İHRACI	35
2.1. Belediye Tahvilleri ve Çeşitleri.....	35
2.1.1. Genel yükümlülük tahvilleri	36
2.1.2. Gelir katılım tahvilleri	38
2.2. Belediye Tahvil İhracının Gerçekleşmesinde Etkin Olarak Kredi Derecelendirme Sistemi.....	40
2.2.1. Kredi derecelendirilmesinin kapsamı	41
2.2.2. Kredi derecelendirme kriterleri	42
2.2.3. Kredi derecelendirmede önde gelen şirketler ve derecelendirme notları	47
2.2.4. Tahvil ihraç edilirken kredi notunu artırabilecek etkenler	50
2.3. Belediye Tahvil İhraç Süreci.....	58
2.3.1. Belediye tahvil ihracının gerçekleştiği piyasalar	58
2.3.2. Belediye tahvil ihracında görevli kesimler	60
2.3.3. Belediye tahvil ihraç aşamaları.....	65
2.4. Ülkemizde ve Diğer Ülkelerde Belediye Tahvil İhracı Örnekleri	70
2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) belediye tahvil ihracı uygulamaları.....	70
2.4.2. Türkiye’de belediye tahvil ihracına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar.....	74
SONUÇ VE ÖNERİLER	81
KAYNAKLAR	87
ÖZGEÇMİŞ	93

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1. 1. Belediye sayıları ve belediye nüfusunun yıllara göre değişimi	4
Çizelge 1. 2. Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı	5
Çizelge 2. 1. Belediye finansal durum analizi	45
Çizelge 2. 2. Uzun vadeli kredi notu göstergeleri.....	49
Çizelge 2. 3. Kısa vadeli kredi notu göstergeleri	49
Çizelge 2. 4. Finansal danışmanların sağladığı hizmetler ve faydaları.....	61
Çizelge 2. 5. Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen tahvil ihraçları	77

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1. 1. Belediyelerin iç borçlanma süreci	29
Şekil 1. 2. Belediyelerin dış borçlanma süreci.....	332
Şekil 2. 1. Yerel yönetim bankasının gelire endeksli tahvil ihracı	56
Şekil 2. 2. Yerel yönetim bankasının belediyelerin taleplerinden havuz oluşturarak borçlanma aracı ihraç etmesi.....	57
Şekil 2.3. Belediyelerin birincil piyasada tahvil ihracında gerçekleşen fon akımı.....	59

SİMGELER VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış olan simgeler ve kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Simgeler

%

Açıklamalar

Yüzde

Kısaltmalar

A.Ş.

Hazine

İlbank

ABD

İSKİ

AŞTİ

DM

S&P

BŞB

SPK

TL

İ.İ.B.F.

DPT

Anonim Şirketi

Hazine Müsteşarlığı

İller Bankası Anonim Şirketi

Amerika Birleşik Devletleri

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi

Ankara Şehirlerarası Terminal İşletmesi

Deutsche Mark

Standard& Poor's

Büyükşehir Belediyesi

Sermaye Piyasası Kurulu

Türk Lirası

İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

Devlet Planlama Teşkilatı

GİRİŞ

Ülkemizde yaşanan iktisadi gelişmelere bağlı olarak belediyeler de bir takım değişikliklere maruz kalmışlardır. Özellikle sanayi ve hizmet sektörlerinde yaşanan gelişmeler sonucu köylerden kentlere doğru yoğun bir göç hareketi başlamıştır. Kent merkezlerine gerçekleştirilen bu yoğun göçlere paralel olarak şehirlerde önlenemez bir nüfus artışı meydana gelmiştir. Yaşanan bu gelişmeler, altyapı ve üstyapı sektörlerinde bir takım ihtiyaçlar doğurmuş ve bunun sonucunda halka en yakın hizmet birimi olan belediyelerin hizmet ve sorumluluk alanları genişlemiştir. Ancak belediyelerin artan yerel hizmet taleplerine mevcut kaynaklarını kullanarak cevap verebilmesi gün geçtikçe zorlaşmaktadır.

Kent merkezlerine ek olarak küçük belediyeler için de durumun farklı olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Özellikle 1980 sonrasında belediye sayılarında meydana gelen artış belediyelerin en önemli gelir kaynaklarından olan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların azalmasına neden olmuştur. Teknolojik ilerlemelerle yerel halkın artan yatırım beklentisi karşısında belediyeler bu beklentilere cevap verme konusunda zorluk yaşamışlardır.

Belediyelerin mevcut gelirlerinin gerekli harcamalarını karşılayabilecek seviyede olmaması belediyelerde gelir-gider dengesizliğine neden olduğu söylenebilir. Belediyeler hizmet alanları içerisinde yerel halka karşı sorumlu oldukları altyapı ve üstyapı yatırımlarını gerçekleştirebilmek için alternatif bir finansman kaynağı olan borçlanma yolunu seçmişlerdir.

Belediyelerin borçlanma kaynakları ülkemizde genel olarak bankacılık sisteminden oluşmaktadır. Bu noktada belediyelerin ilk tercihi kurulduğu 1933 yılından günümüze kadar İbank olmuştur. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin borçlanması yönünde düzenlemeler yapılmış ve bir borçlanma çeşidi olarak tahvil ihraç edebilecekleri belirtilmiştir.

Ülkemizde belediyelerin borçlanma yolu olarak pek tercih etmediği tahvil ihracı, uygun koşullar sağlandığı takdirde bankacılık sistemine göre daha az maliyetli ve daha uzun vade imkanı sağlayan bir borçlanma türü olabilmektedir. Bu şekilde büyük yatırımlar,

uzun vadeli ve daha düşük faiz oranlarıyla karşılanabilir. Bunun için öncelikle bağımsız ve etkili bir kredi derecelendirme sisteminin mevcut olması gerekmektedir. Bu yüzden belediyelerin tahvil ihracı, her ülke ve her belediye için doğru bir tercih olmayabilir.

Bu bağlamda bu çalışmada belediyelerin borçlanma kaynakları içerisinde tahvil ihracının önemi vurgulanarak, belediyelerin hangi tür ve nasıl tahvil ihraç edebilecekleri, tahvil ihraç edebilmeleri için gerekli koşulları, tahvillerin ihraç edileceği piyasaların işleyişi ve düzenlenişi incelenerek özellikle ABD’de tahvil ihraç sürecinde görev alan yerel yönetim bankalarının bu konu hakkında tecrübelerinden yola çıkarak İller Bankası Anonim Şirketi’nin belediyelerin tahvil ihracında ne tür görevler alabileceği incelenmiştir.

Çalışma, “Türkiye’de Belediyeler ve Finans Kaynakları” ve “Belediyelerin Finansman Kaynağı Olarak Tahvil İhracı” olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, belediyeler hakkında genel bilgiler verildikten sonra belediye gelirlerinin hangi tür görev ve hizmetlerde kullanıldığının açıklanabilmesi için belediyelerin görev ve sorumlulukları, daha sonra belediyelerin ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hangi kaynaklardan ve nasıl finansman sağladığı incelenmiştir.

İkinci bölümde, belediye tahvillerinin türleri ve kullanım alanları açıklanmıştır. Ayrıca etkili bir tahvil piyasası için gerekli olan kredi derecelendirme sistemi ele alınarak kredi notunu artırmak ve dolayısıyla borçlanma maliyetini azaltmak için oluşturulabilecek yöntemler incelenmiştir. Bu kapsamda belediye tahvil bankaları, tahvil sigortaları ve teminat mektupları detaylıca ele alınmıştır. Daha sonra tahvil ihraç sürecinin hangi piyasalarda gerçekleşeceği, ihraç sürecinden sorumlu birimler ve ihraç aşamaları açıklanmıştır. Son olarak belediye tahvil ihracı uygulamalarını başarılı bir şekilde yerine getiren ABD örneği incelenerek ülkemizde daha önceden gerçekleştirilen belediye tahvil ihracı tecrübeleri incelenmiştir.

1. TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE FİNANS KAYNAKLARI

1.1. Belediyeler Hakkında

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Belediyeler, bir yerleşim yerinin ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan mahalli idarelerdir. Belediyelerin en önemli karar alıcı organlarının ve başkanlarının halk tarafından seçilmesi nedeniyle belediyeleri halka en yakın kuruluş olarak tanımlayabiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 243-244).

Ülkemizde belediyelerin kurulması için belirli nüfus kriterleri vardır. 1930 yılında kabul edilen ve 74 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye kurulabilmesi için 2 000 nüfus şartı aranmıştır. Günümüzde halen geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise bu şart 5 000’e yükseltilerek bir ölçü belirlenmiştir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediyelerin kurulması için nüfus şartı aranmamaktadır.

Geçmişten günümüze ülkemizde belediye sayılarında hızlı bir artış söz konusudur. Bunun en önemli nedenlerinden birisi merkezi yönetimden sağlanacak olan yardımların avantajlı görünmesidir. Ayrıca çok partili siyasi hayata geçtiğimizde belediye sayısındaki artışın demokrasi anlayışıyla bağdaştırılması ve geçmiş dönem politikacıların yeni kurulacak yerel yönetimlere ılımlı ve teşvik edici olması diğer önemli sebeplerdendir. Bütün bunların bir araya gelmesiyle ülkemizde zayıf ve küçük birçok belediye oluşmuştur (Keleş, 2016: 250-251).

Küçük belediyeler kıt olan kaynaklarının çoğunu cari harcamalarına ayırmış ve altyapı-üstyapı gibi temel belediye faaliyetleri ile yeteri kadar ilgilenememiştir. Belediyelerin içinde bulunduğu bu problemlerden kurtarılması için 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ülkemizdeki belediye sayısında %8,5’lik bir azalma meydana gelmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla da mevcut belediyelerin yarısından fazlası kapatılmıştır (Çizelge 1.1). Hem büyükşehir belediyesi içerisinde yer alan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesi, hem de 2011 yılı

adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarınca 2 000 altı nüfuslu belediyelerin kapatılması bu denli bir düşüşe neden olmuştur. Yapılan bu değişiklikler, küçük ve zayıf belediyelerin ekonomik ölçekleri açısından iyi bir gelişme olarak düşünülebilir ancak bölgede yaşayan insanların yönetime katılım imkânlarının kısıtlanması nedeniyle demokratik bir kayba neden olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 243-244).

Çizelge 1. 1. Belediye sayıları ve belediye nüfusunun yıllara göre değişimi. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2016)

SAYIM YILLARI	BELEDİYE SAYISI	GENEL NÜFUS	BELEDİYE NÜFUSU	BELEDİYE NÜFUSUNUN GENEL NÜFUSA ORANI (%)
1927	460	13 648 270	3 282 940	24,10
1935	505	16 158 018	4 174 542	25,80
1940	549	17 820 950	4 753 304	26,70
1945	583	18 790 188	5 145 020	27,40
1950	628	20 947 188	5 768 665	27,50
1955	809	24 064 763	7 804 354	32,40
1960	995	27 754 820	9 994 644	36,00
1965	1 062	31 391 421	12 787 663	40,70
1970	1 303	35 605 176	16 753 979	47,10
1975	1 654	40 347 719	20 500 442	50,80
1980	1 725	44 736 957	25 523 604	57,10
1985	1 715	50 664 458	31 223 447	61,60
1990	2 053	56 473.035	37 884 455	67,10
2000	3 228	67 803 927	53 403 386	78,80
2008	2 954	71 517 100	59 146 941	82,70
2009	2 951	72 561 312	60 282 199	83,10
2010	2 950	73 722 988	61 567 758	83,50
2011	2 950	74 724 269	62 678 751	83,90
2012	2 950	75 627 384	63 743 047	84,30
2013	1 394	76 667 864	71 251 022	92,93
2014	1 396	77 695 904	72 505 107	93,30
2015	1 397	78 741 053	73 739 101	94,63
2016	1 397	79 814 874	74 911 341	93,86

Çizelge 1.2.'de görüldüğü gibi ülkemizde çok sayıda küçük belediye vardır. Nüfusu 2 000 altında 98 adet, 10 000 altında ise 711 adet belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10 000 altı olan belediyeler ülkemizdeki toplam belediyelerin % 51'ini oluşturmaktadır. 530 adet belediye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun zorunlu kıldığı 5 000 nüfus şartını taşımamaktadır.

Çizelge 1. 2. Türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımı. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2016: 14)

	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2 000			2	42	54	98	166 499
2 001-5 000			11	119	302	432	1 298 633
5 001-10 000			40	103	38	181	1 221 031
10 001-20 000			78	63	2	143	2 059 821
20 001-50 000		6	141	55	1	203	6 346 519
50 001-75 000		6	48	12		66	4 034 860
75 001-100 000		8	26	3		37	3 220 306
100 001-250 000		27	91	3		121	18 671 032
250 001-500 000		4	60			64	22 772 206
500 001-750 000			14			14	8 458 828
750 001-1 000 000	9		8			17	14 249 576
1 000 001-2 000 000	14					14	20 282 578
2 000 001-3 000 000	4					4	9 592 924
3 000 001-5 000 000	1					1	4 223 545
5 000 001+	2					2	20 150 634
TOPLAM	30	51	519	400	397	1 397	

1.2. Belediyelerin Kuruluşu ve Görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde nüfusu 5 000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği belirtilmiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ise bu rakamı 2 000 olarak sınırlandırmıştır. Yeni kanunda en belirgin fark nüfus sınırlandırmasındaki değişiklik olduğunu söyleyebiliriz. Belediye kurulabilmesi için gereken nüfusun 2 000'den 5 000'e çıkarılmasındaki en büyük etkenlerden birisinin küçük ve mali olarak yetersiz birçok belediye kurulabilmesinin önüne geçebilmek olduğu söylenebilir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde de belediye kurulması zorunlu hale

getirilmiştir ve bu yerleşim yerleri için nüfus şartı aranmamıştır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 4).

Yine aynı maddede “içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5 000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde” belediye kurulamayacağı belirtilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 4).

Tek başına yeterli kriterlere sahip olmayan köylere de gerekli şartları sağlayarak belediye kurma imkânı verilmiştir. Bunun için köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek “meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5 000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5 000 ve üzerinde olması” gerektiği belirtilmiştir.

Bu şartları taşıyan köyler, “köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahallî seçim kurulları onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir”.

Daha sonra “işlem dosyası valinin görüşüyle beraber İçişleri Bakanlığına gönderilir ve Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye” kurulabilir. Son olarak “yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5 000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle” belediye kurulabileceği belirtilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 4).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. maddesinde de toplam nüfusu 750 000 üzerinde olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: Madde 4).

1.2.1. Büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerin görevleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri ve yetkileri ayrıntılı olarak yazılmamıştır. Kanun'un 14. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri, hizmet alanları belirtilerek tanımlanmıştır. 1580 sayılı Kanun'da bulunan zorunlu-isteğe bağlı görev ayrımı yeni kanunda açık bir şekilde yer almasa da; 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin a bendinde aktarılan hizmetler belediyelerin görevleri, aynı maddenin b bendinde yer alan hizmetler ise belediyelerin yetkileri olarak verilmiştir. Açık bir şekilde

belirtilmemiş de olsa yeni kanunda da zorunlu ve isteğe bağlı görev ayrımının devam ettiği görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 271).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Buna göre;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir” (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 4).

Belediyelerin görevleriyle alakalı olarak ayrıca dört önemli husus vardır. Birincisi; hizmetlerin yerine getirilirken belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği hesaba katılarak karar verilmelidir. İkincisi; hizmetlerin vatandaşa en yakın ve en uygun şekilde yerine getirilmesidir. Üçüncüsü belediyelerin görev ve yetki alanlarının belediye sınırları dahilinde olmasıdır. Dördüncü ve son olarak da; belediye meclisi kararıyla hizmetlerin komşu alanlara da götürülebileceği esasıdır (Keleş, 2016: 262).

1.2.2. Büyükşehir belediyelerinin görevleri

Büyükşehir belediyelerinin görevleri 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen görevlere ek olarak büyükşehir belediyelerinin görevleri teferruatlı bir şekilde belirtilmiştir. Bunun sebebi ise büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasının önüne geçmektir (Ulusoy ve Akdemir,

2017: 335). 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar islah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak. (69. maddede arsa ve konut, 73 maddede ise kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili düzenlemeler vardır.)

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları

düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirmek.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak” (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: Madde 7).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin b fıkrasında ise ilçe belediyelerinin görevlerinden bahsedilmiştir:

“İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen (Büyükşehir Belediyesi görevleri) hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.”

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak” (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: Madde 7).

Ayrıca il ve ilçe belediyelerinin yukarıda belirtilen görevlerine ek olarak; tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği Kanun'a eklenmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004: Madde 7).

1.3. Belediyelerin Mali Kaynakları

Belediyelerin yaşadığı en temel sorunlarından birisi gelir problemleridir. Yapılan bütün reform ve yeni düzenlemelerde belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması konusunda özellikle durulmuştur. Belediyelerin görev ve sorumlulukları zamanla artmasına rağmen gelirleri aynı seviyede artış göstermemiştir. 1980 sonrası dönemde belediyelerin mali kaynaklarının artırılması yönünde ciddi çalışmalar yapılmasına rağmen yine de bu düzenlemeler yeterli olamamıştır (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2014: 344-345).

Türkiye'de belediyelerin gelirleriyle ilgili düzenlemeler 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- “ a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
e) Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
f) Faiz ve ceza gelirleri.
g) Bağışlar.
h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
i) Diğer gelirler” (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 59).

Ayrıca “Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez” (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 59).

Mevcut düzenlemelere göre belediyelerin finans kaynaklarını aşağıdaki gibi üç başlık altında incelemek mümkündür:

- Öz gelir kaynakları
- İdareler arası transfer gelirleri
- Borçlanma.

1.3.1. Belediyelerin öz gelir kaynakları

Belediyelerin öz gelir kaynakları, kanunların belirlediği sınırlar içerisinde belediyelerin kontrol yetkisi dahilinde olan gelirlerdir. Bu yetkiler öz gelirin türüne veya içinde bulunduğu ülkenin idari, siyasi ve ekonomik yapısına göre değişebilmektedir. Örnek olarak bazı ülkelerde belediyelere vergi tarife ve oranlarının belirlenmesinde özgürlük tanınabilirken, merkezîyetçi bir yapıya sahip ülkelerde ise belediyelere bu konularda hiçbir özgürlük tanınmayabilir (Arıkboğa, 2016: 278).

Belediyeler, önemli kamu görevlerini yerine getiren birimlerdir. Kanunla belediyelere yüklenen bu görevlerin yerine getirebilmesi için belediyelerin yeterli harcamaları yapabilmesi ve bu harcamaları karşılayabilecek gelirlere sahip olması gerekmektedir. Bu durumun sağlanabilmesi için belediyelerin etkili bir öz gelir kaynağı olmalıdır. Belediyelerin öz gelir kaynaklarını; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları oluşturmaktadır (Çift, 2013: 65).

Belediye vergileri

Birçok ülkede belediyelerin en önemli gelir kaynaklarını vergiler oluşturmaktadır. Ülkemizde düşük miktarlarda kalan vergi gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar hariç tutulduğunda diğer kaynaklara göre daha düşük bir oranı oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 276-277).

Ülkemizde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye vergilerinin neler olduğu düzenlenmiştir. Kanunda belirtildiği üzere bu vergiler; Elektrik, Havagazı Tüketim Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi şeklinde sıralanabilir. Elektrik Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigortası Vergisi nispi vergilerdir. Bu vergi çeşitleri ekonomik gelişmelere endeksli olarak artan veya azalan bir yapıya sahiplerdir. Diğer vergi türleri maktu vergiler sınıflandırılmasına dahildir. Bu vergilerden Çevre ve Temizlik Vergisi maktu bir vergi olmasına rağmen her yıl Vergi Usul Kanunu'na belirlenen yeniden değerlendirme oranında arttırılmaktadır. Bu kanunda belirtilen vergilere ek olarak Emlak Vergisi gelirleri de belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 277).

Belediyelerin öz gelir kaynaklarını oluşturan bu vergi türleri aşağıda detaylıca açıklanmıştır.

Çevre temizlik vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 44. maddesinde; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan” binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Çevre ve Temizlik Vergisinden her ne olursa olsun binaları kullanan kişiler mükellef tutulmuştur (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 44).

Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesinin 2. fıkrasına göre aşağıda belirtilen kuruluşlar bu vergiye tabi değildir:

“Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, bunların kuracakları birlikler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar, Kızılay Genel Merkezi ile şubeleri ve kampları, Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları, korumalı işyerleri ile umuma açık ibadet yerleri, karşılıklı olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, milletlerarası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleri tarafından kullanılan binalar ile bunların müştemilatı” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 44).

Bu vergi su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanır ve su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Daha sonra tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeliyle beraber belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki Çevre Temizlik Vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerince kurulan su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 44).

İlan ve reklam vergisi

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12. maddesine göre; “belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam”, İlan ve Reklam Vergisine tabidir. Verginin mükellef ve sorumluları ise aynı Kanunun 13. maddesinde “yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir” şeklinde ifade edilmiştir. “İlan ve reklam işlerini

mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 12-13).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 14. maddesine göre aşağıda sayılan ilan ve reklamlardan vergi alınmaz:

1. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ve yapılan ilan ve reklamlar,
2. Her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar,
3. Gerçek kişilerin ikametgahlarının iç veya dış kapılarına konan ve kimliklerini gösteren levhalar,
4. İşletmelerin iştigal veya imal konusu maddelerinin ambalajları üzerinde bulunan ve kendi işlerine ait ilan ve reklamları ile ambalaj muhtevassından olan prospektüs ve tarifnameler,
5. Gerçek veya tüzel kişilere ait işyerlerinin içine veya dışına asılan iş sahibinin kimliği ile işin mahiyetini gösteren ve alanı 1/2 metrekaresi aşmayan ışsız levhalar, (Alanı 1/2 metrekaresi aşan levhalar, aşan kısım üzerinden vergiye tabidir.)
6. Genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin ve bunların kuracakları birliklerin ve Posta-Telgraf-Telefon ve T.C. Devlet Demiryolları İşletmelerinin yapacakları her türlü ilan ve reklamlar,
7. Siyasi Partiler Kanununa göre, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve reklamlar,
8. Altıncı bentte yazılı idarelerle, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ülke ürünlerinin ve turizminin reklamını yapmak ve herhangi bir ticari ve sınai kuruluşa ait olmamak üzere hazırlanan her türlü levha ve afişlerle, aynı kuruluşlar tarafından Türkiye'deki ticaret, sanayi, tarım ve mesleki müesseselerinin isim ve ticaret unvanları ile ad ve adreslerini intiva etmek üzere yayınlanacak kitap, broşür, katalog ve dergiler,
9. Umumi mahallere reklam amacı ile konulacak sıra, bank ve benzeri gereçler üzerindeki ilan ve reklamlar,
10. Sinema ve tiyatroların kendi programlarına ilişkin olarak gösterinin yapıldığı binanın içinde ve dış yüzünde yaptıkları ilan ve reklamlar” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 14).

Söz konusu verginin tarhı ve ödemesi aynı Kanun'un 16. maddesinde; “ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20' nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir” şeklinde belirtilmiştir. İlan ve Reklam Vergisi beyanname verme süresi içinde ödenir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 16).

Eğlence vergisi

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17. maddesinde; “Bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri” Eğlence Vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 21. maddesinde vergi

nispet ve miktarları belirtilen bu yerler; yerli ve yabancı film gösterimi yapan sinemalar, opera, tiyatro, operet, bale, karagöz, kukla, orta oyunları, at yarışları, spor müsabakaları, sirkler, konserler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerleri, müşterek bahisler ve girişlerde bilet zorunluluğu olmayan eğlence yerleridir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 104. maddesinde eğlence vergilerinin mücavir alanlarda alınabilmesi için belediye hizmetlerinin götürülmesinin şart olmadığı belirtilmiştir (Özyardımcı, 1998; 70).

Eğlence Vergisi mükellefleri, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir. Kanun'un 19. maddesinde bu vergiden istisna ve muaf olunan durumlar ve aşağıda belirtilen eğlence faaliyetlerinden vergi alınmayacağı belirtilmiştir:

“1. Ulusal bayramlar veya tarihi özellik taşıyan günler nedeniyle genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri, belediyeler, köyler ve bunların kurdukları birlikleri tarafından düzenlenen ve kazanç amacı gütmeyen tören, şenlik, müsabaka ve gösterilerle balo, temsil ve benzeri faaliyetler,

2. Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler tarafından kültürel, sosyal, turistik ve ekonomik amaçlarla düzenlenen kongre, konferans, fuar, festival, şenlik, sergi ve benzeri faaliyetler ile tertip edilen eğlenceler ve konserler.

3. Eğitim ve öğretim kuruluşları ile okul dernekleri, kamu yararına çalışan dernekler, orduvleri, askeri gazinolar ve askeri dinlenme tesislerinde tertiplenen eğlenceler.

4. Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahis oynanması.

5. Bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kıraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerler” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 19).

Eğlence Vergisinin ödenmesinde Belediye Gelirleri Kanunu'nun 22. maddesinde üç farklı usul belirlenmiştir. Buna göre;

“1. Vergi biletle girilen yerlerde bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir. Bu suretle alınan biletlerin kullanılmadan iadesi halinde peşin olarak ödenen vergi geri verilir. Genel ve Katma Bütçeli idarelerle İl Özel İdareleri ve köyler tarafından yürütülen spor müsabakaları, at yarışları ve benzeri faaliyetlerde bilet bedeli ile birlikte alınan vergi takip eden 20 gün içinde ilgili belediyeye ödenir.

2. Müşterek bahislerde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilir ve aynı sürede ödenir.

3. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 22).

Haberleşme vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 29. maddesinde; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç)” Haberleşme Vergisi'ne tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 30. maddesinde; “telefon, teleks,

faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta-Telgraf-Telefon İdaresi” Haberleşme Vergisi mükellefi olduğu vurgulanmıştır. Kanun’un 32. maddesine göre; “Haberleşme Vergisinin nispeti yüzde 1’dir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz”. Vergi beyan ve ödemeleri ilgili kanunun 33. maddesinde; “Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir. Beyannamelerin şekil ve muhtevası İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca tayin ve tespit olunur” şeklinde düzenlenmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 29-33).

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi

Belediye Gelirleri Kanunu’nun 34. maddesinde; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi”, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Elektrik ve havagazı tüketenler bu vergiyi ödemekle mükellefler (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 34-35).

“20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 35).

Kanun’un 36. maddesinde elektrik ve havagazı vergiden müstesna olan yerler belirtilmiştir:

1. Kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen; hastane, dispanser, klinik, sağlık ocağı ve merkezleri, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakımevleri, kreşler, sanatoryum, Prevantoryum gibi sağlık kuruluşları ile düşkünler evi, yetimhaneler, Çocuk Esirgeme Kurumu ve korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerine ait çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşlarında,
2. Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan cami, mescit, kilise ve havra gibi ibadethanelerde,
3. Milletlerarası panayır, sergi ve fuarlarda, bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlarda,
4. Doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve istihsal müesseseleri” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 36).

Verginin matrahı, ilgili Kanun'un 37. maddesinde; "elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç olmak üzere, elektrik enerjisi satış bedeli ile havagazının satış bedelidir. Matraha vergi, fon ve paylar dahil edilmez" şeklinde düzenlenmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 37).

İlgili Kanun'un 38. maddesine göre Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi aşağıda gösterilen nispetlerde alınır:

"a) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 1,

b) (a) bendi dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 5,

c) Havagazının satış bedelinden yüzde 5" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 38).

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 39. maddesinde beyan ve ödeme; "Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden müstesnadır" şeklinde belirtilmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 39).

Yangın sigortası vergisi

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40 ilâ 44. maddelerinde belirtildiği üzere; "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler" Yangın Sigortası Vergisi'nin konusunu oluşturmaktadır. Sigorta şirketleri bu vergiyi ödemekle mükelleflerdir. Verginin matrahını, "yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı" oluşturmaktadır. Yangın Sigortası Vergisi'nin nispeti yüzde 10'dur. "Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Beyannamelerin şekil ve muhtevası Maliye ve Ticaret Bakanlıklarının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca tayin ve tespit olunur" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 40-44).

Emlak vergisi

1972 yılına kadar Emlak Vergisi il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve tahsil edilen bu vergiden belediyelere %25 oranında pay aktarımı gerçekleşmiştir. 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen bu verginin %45'i belediyelere, %35'i il özel idarelerine olacak şekilde pay dağıtımı yapılmıştır. 1981 yılından sonra ise Emlak Vergisi merkezi idare geliri sayılmış ve yerel yönetimlere bu vergi türü üzerinden pay dağıtımı gerçekleşmemiştir. 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanunla Emlak Vergisi genel bütçe gelirleri kapsamı dışında tutulmuş ve belediyelerce tahsil edilmiştir. 1986 yılından sonra belediyelerce tahsil edilen bu vergi üzerinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Emlak Vergisi gelirlerinin tümü belediyelere bırakılmış, hem büyükşehir belediyelerine hem de il özel idarelerine pay verilme hususu ortadan kaldırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 284).

1319 sayılı Kanun'la tanzim edilen Emlak Vergisi ile bina, arazi ve arsa vergileri belediyelere bırakılarak mali sıkıntılarının giderilmesi için çalışılmıştır. Bu vergiler yerel özellik taşımaktadır ve yerel hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimlerce tahsil edilmektedir. Emlak Vergisi aslında tahsilat yerine göre belediyelere dağıtımı gerçekleştirilen merkezi bir vergi türü özelliği taşımaktadır. Bunun sebebi belediyelerin bu vergi türünün ne matrahını ne de oranını belirleyebilmesidir. Belediyeler sadece Emlak Vergisinin tahsilatını yapmaktadır (Ayvenli, 2008: 119).

Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesinde vergi değeri iki şekilde hesaplanmıştır. Buna göre vergi değeri;

“a) Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler (turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre,

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanılmak suretiyle, hesaplanan bedeldir” (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 1970: Madde 29).

Emlak Vergisinin mükellefleri ilgili Kanununun 3 ilâ 13. maddelerinde belirtildiği üzere; bina, arsa ve arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina veya arsa ve araziye malik gibi tasarruf edenlerdir. Paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükelleftirler. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 1970: Madde 3-13).

Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 ve 18. maddelerinde vergi oranları meskenlerde binde bir, diğer binalarda binde iki, arazilerde binde bir, arsalarda ise binde üç olacak şekilde düzenlenmiştir. Ancak yine aynı maddelerde 4736 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bina, arazi ve arsa vergi oranlarının büyükşehir belediye ve mücavir alanlarda %100 artırımlı olacak şekilde uygulanacağı hükmedilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte büyükşehirlerde Emlak Vergisi oranı meskenlerde binde iki, diğer binalarda binde dört, arazilerde binde iki ve arsalarda binde altı olacak şekilde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir. Ayrıca Kanun'un 30. maddesinde; Emlak Vergisinin birinci taksitinin Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksitinin ise Kasım ayı içerisinde olmak üzere iki taksitte ödeneceği belirtilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017:286).

Belediye harçları

Kişilerin kendi çıkarlarına yönelik olarak kamu kurumları ve hizmetlerinden yararlanmaları karşılığında yapılan ödemelerdir. Belediyelerin öz kaynakları içerisinde yer alan harçlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin gelirleri arasında yer almaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında harçlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kanun'da toplam 12 adet harç bulunmaktadır. Bunlar; İşgal Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Tellallık Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, Bina İnşaat Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, İmarla İlgili Harçlar ve Sağlık Belgesi Harcı olarak sıralanabilir (Çift, 2013: 73).

İşgal harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52. maddesine göre;

“Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 52).

İşgal Harcını, işgali harca tabi yerleri yukarıda yazılı maksatlarla işgal edenler ödemekle mükelleftirler. “İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 53-56).

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58. maddesinde belirtildiği üzere; “ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi” Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının konusunu oluşturmaktadır. Çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişiler bu harcın mükellefidir. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefiyet dönemi, ilgili Kanun'un 61. maddesinde; “çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreye inhisar eder. Mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır” şeklinde düzenlenmiştir. Harcın ödemesi, makbuz karşılığında peşin olarak yapılır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 58-61).

Kaynak suları harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63. maddesinde belirtildiği üzere; “özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması”, Kaynak Suları Harcının konusunu oluşturmaktadır. Bu harcı, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle yükümlüdür. Kaynak Suları Harcı

ödemesi, “bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak” gerçekleştirilir. “Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 63-66).

Tellallık harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 67 ilâ 71. maddelerinde belirtildiği üzere; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı,” Tellallık Harcına tabi olup, “mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler” bu harcı ödemekle mükelleftirler. “Gerçek veya tüzel kişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle ödevlidirler”. Tellallık Harcı, belediyelerce görevlendirilen yetkililer tarafından makbuz mukabili tahsil olunur (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 67-71).

Hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 72 ilâ 75. maddelerinde belirtildiği üzere; “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi” harcın konusunu oluşturmaktadır. 2678 sayılı Kanun’a göre kurulan resmi ve özel kombinalar bu harçtan muaftır. Hayvan veya et sahipleri bu harcı ödemekle yükümlüdür. Harç, makbuz mukabilinde peşin olarak alınır (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 72-75).

Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 76 ilâ 78. maddelerine göre; “ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması” bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu harç, ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında alınır ve damgalama

sırasında makbuz karşılığında ödenir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 76-78).

Bina inşaat harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer yedinci bölümünde belirtildiği üzere; "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınması Ek Madde 6'da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Ek Madde 1). "Bina inşaat harcını inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar öder. İnşaata ruhsatsız başlanılmasından mükellef, inşaat ruhsatı almak mecburiyetinde olanlardır. Binanın kullanım tarzının değiştirilmesi halinde mükellef, binanın sahipleridir" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Ek Madde 3). "Bina İnşaat Harcı, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir. İnşaatın kısmen yapılması veya hiç yapılmaması halinde inşaat ruhsatı kısmen veya tamamen iptal edilirse, daha önce ödenmiş olan harçta gerekli düzeltme ve iadeler yapılır" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Ek Madde 5).

Kayıt ve suret harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79. maddesine göre; "belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir" (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 79).

İmar ile ilgili harçlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesine göre; "İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçların belediyece tahsil olunacağı belirtilmiştir:

- a) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına" (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere),
- b) Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına",
- c) Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına",
- d) Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına",
- f) Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabidir.

Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında inşa edilen yapı ve tesisler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun Hükümleri

uyarınca yapılan yapı ve tesisler ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında inşa edilecek sera ve benzeri örtü altı tarım faaliyetinde kullanılmak üzere inşa edilen tesisler, ahır, samanlık, kümes ve hayvan barınakları ile yemlik gibi yapı ve tesisler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca alınacak ücretler ile Bina İnşaat Harcı dahil yukarıda sayılan Harçlardan müstesnadır” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 80).

İşyeri açma izni harcı

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin” açılmasının İşyeri Açma İzni Harcına tabi olduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 81. maddesinde belirtilmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 81).

Muayene, ruhsat ve rapor harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 82. maddesine göre; “mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler” bu harca tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 82).

Sağlık belgesi harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 83. maddesine göre; “yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri” bu harca tabi olduğu belirtilmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 83).

Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 3. kısmında düzenlenmiştir. Buna göre; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır (Güzeler, 2008: 71).

Yol Harcamalarına Katılma Payları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86. maddesine göre;

“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.

- a)Yeni yol açılması;
- b)Mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi;
- c)Kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi;
- d)Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 86).

“Yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere (15) metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmez. İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanır” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 86).

Kanalizasyon harcamalarına katılma payları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87. maddesine göre; belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, yeni kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 87).

“İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 87).

Su tesisleri harcamalarına katılma payları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 88. maddesinde; “belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden”, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınacağı belirtilmiştir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 88).

“Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır” (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1981: Madde 88).

1.3.2. İdareler arası transfer gelirleri

Belediyelerin idareler arası transfer gelirlerini iki başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan birincisi gelir paylaşımı düzenlemeleri için yapılan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paydır. İkincisi ise çeşitli kamu kurumları veya özel kişi ve kurumlardan belediyelere yapılan yardım ve bağışlardır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar

Mahalli idarelere aktarılacak payları düzenleyen 2380 sayılı Kanun, 2008 yılına kadar çeşitli değişiklikler yapılarak uygulanmaya devam etmiştir. 2008 yılına gelindiğinde 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile aktarılacak paylar yeniden düzenlenmiştir (Mutluer ve Öner, 2009; 181). Bu Kanunla, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir.

5779 sayılı Kanun’un 2. maddesine göre;

“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. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, TÜİK’den alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır” (5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2008: Madde 2).

Payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar ilgili Kanun’un 3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankasına aktarır. İller Bankası, payları 4 üncü ve 5 inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar

ilgili idarelere gönderir” (5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2008: Madde 3).

5779 sayılı Kanun’un 5. maddesinde; belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar ilgili Kanun’un “2. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere” dağıtılacağı belirtilmiştir (5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2008: Madde 5). Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır (Akce, 2014: 39). “Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90’lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10’luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır” (5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2008: Madde 5).

Bağış ve yardım gelirleri

Bağış ve yardımlar belediyelere yapılan transferlerin ikinci türünü oluşturmaktadırlar. Yardım ve bağış gelirleri merkezi yönetime bağlı kurumların bütçelerinde bulunan ödeneklerden veya kanunla kurulmuş olan fonlardan belirli bir amaç için ya da koşulsuz olacak şekilde belediyelere sağlanan yardımlardır.

1.3.3. Belediyelerin borçlanma yoluyla elde ettiği kaynaklar

Belediyeler görevli olduğu hizmetlerini yerine getirmeye çalışırken bir yandan da geçmişten gelen çarpık kentleşmenin neden olduğu sorunlarla başa çıkmaya çalışmaktadır. Bunlara ek olarak kentlerin kalkınma ve büyümesi için alternatif yatırımlar gerçekleştirmektedir. Belediyelerin tüm alanlarda aktif olmak için yaptığı çalışmalar bazen gelirlerin yetersizliğine ve borçlanma yoluna başvurmasına neden olmaktadır (Ökmen ve Koç, 2015: 555).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. maddesinde belediyelerin borçlanması ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre;

“Belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

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

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir...” (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 68).

Başta 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesi, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, ilgili yılın bütçe kanunu ve bu kanunlara istinaden hazırlanan yönetmelikler çerçevesinde belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak için çeşitli iç ve dış kaynaklardan borçlanma yoluna gidebilirler (Çift, 2013: 94).

İç borçlanma

Türkiye’de belediyelerin başlıca iç borçlanma araçları banka kredisi kullanımı ve yurt içi piyasalara yapılan tahvil ihracı şeklindedir. Tahvil ihracı ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Belediyelerin nakit yönetiminde gelir gider dalgalanmalarına göre hareket etmesi gerekir. Emlak Vergisi yılın belirli aylarında tahsil edildiğinden belediyelerin gelirleri dönemsel olarak artış gösterir. Kalan aylarda gelirler sınırlı kalabilmektedir. Ancak belediyelerin her ay personel harcamaları gibi yapılması mecbur olan bazı harcamaları vardır. Bu yüzden belediye bütçesi belirli dönemlerde açık verebilir. Bu gibi zamanlarda belediyeler kısa vadeli iç borçlanmaya giderek geçici açıklarını kapatabilirler (Eligül, 2008: 69).

Yetersiz gelir kaynakları nedeniyle belediyelerin yatırımlarına yönelik harcamaları kısıtlanmaktadır. Yerel halktan yeterli derecede vergi toplanamaması, kaynakların etkin bir şekilde kullanılmaması ve belediye gelirlerini azaltıcı bir takım düzenlemeler gibi birçok

mali ve siyasi etken belediyeleri borçlanmaya sevk etmektedir. Bu yüzden belediyelerin birçoğu dış borçlanmaya göre daha pratik ve kolay olmasından dolayı iç borçlanma yolunu tercih etmektedirler. İç borçlanma İller Bankası A.Ş. veya diğer kamu ve özel bankalarından yapılabilmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 299).

İller Bankasından borçlanma

İller Bankası A.Ş., Atatürk döneminde belediyelerin kısa zamanda bayındır hale getirilmesi ve mali kaynak ve imkanlardan yoksun idareleri kredi ile desteklemek amacıyla 11 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı Kanun ile “Belediyeler Bankası” olarak kurulmuştur. Kısa bir zaman içerisinde belediyelere başarılı bir şekilde gerçekleştirilen teknik ve mali destek neticesinde 1945 yılında 4759 sayılı İller Bankası Kanunu ile hem bankanın adı hem de görev yetki ve sorumlulukları genişletilmiştir. 2011 yılında çıkarılan 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile banka bir yatırım ve kalkınma bankası olarak yeniden kurgulanmıştır (İller Bankası, 2016: 6).

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un 3 maddesine göre Bankanın amacı;

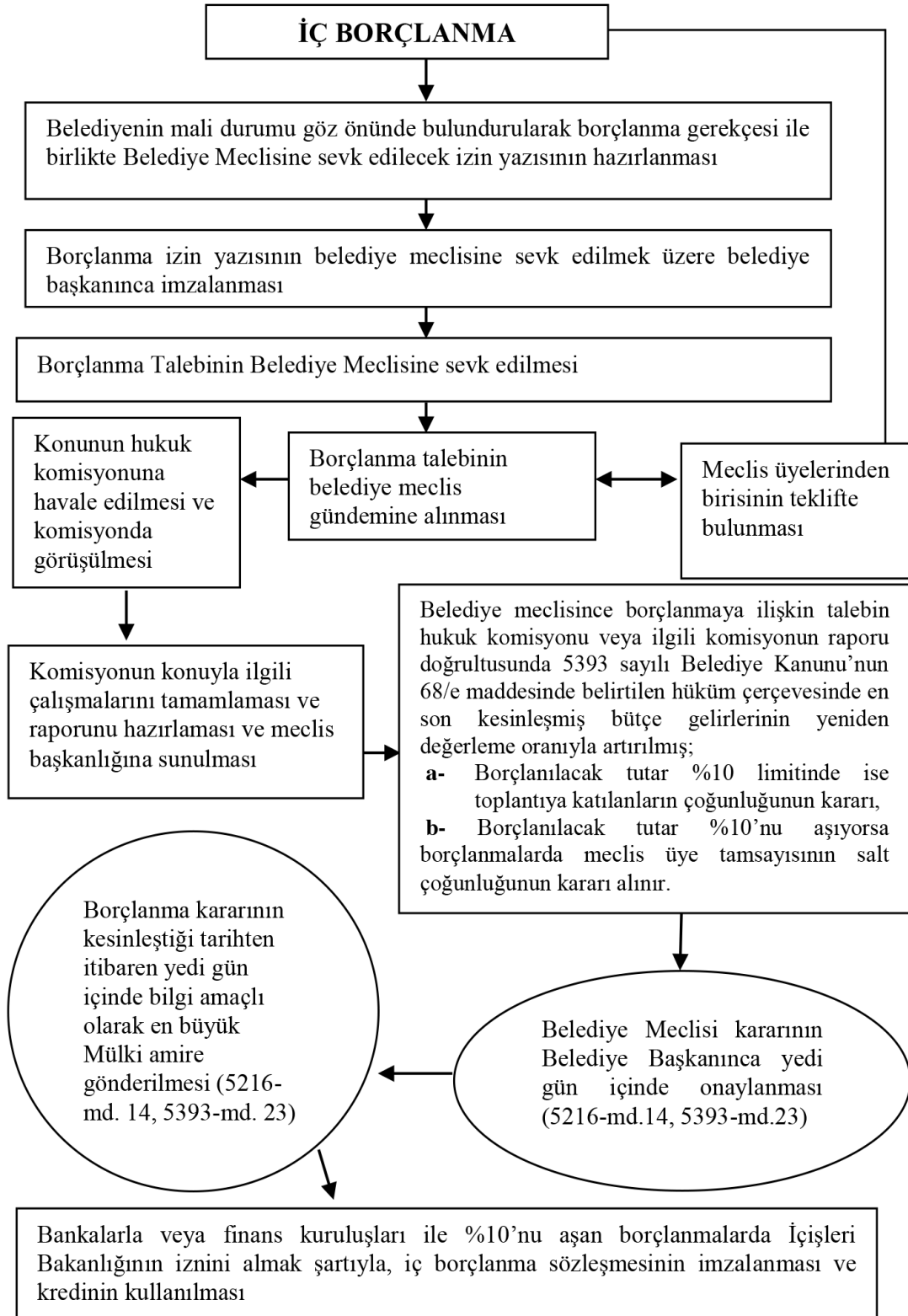
“İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

- a) Ortaklarına (il özel idareleri ve belediyeler) kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.
- b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.
- c) Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.
- ç) Sigorta acenteliği yapabilir.
- d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir.
- e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.
- f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.
- g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.
- ğ) Ana Sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.
- h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır.
- ı) Bankaya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır” (6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 2011: Madde 3).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde belirtildiği üzere; "İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder" (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 68).

Diğer bankalardan borçlanma

İller Bankası A.Ş.'den yapılan borçlanmalar dışında belediyeler görev ve hizmetleri için gerekli giderleri karşılayabilmek için kamu veya özel bankalardan borçlanabilirler. Bunun için öncelikle 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtildiği üzere belediye meclisinden izin alınması gerekmektedir. Aşağıdaki şekilde belediyelerin iç borçlanma süreci özetlenmiştir (Doğan ve Baş, 2013: 300-301).



Şekil 1. 1. Belediyelerin iç borçlanma süreci (Doğan ve Baş, 2013:300)

Dış borçlanma

1980'li yıllardan itibaren küreselleşme süreci çerçevesinde Türkiye'de gerçekleşen yapısal dönüşümlerle beraber 1986 yılında kamu kuruluşları ölçeğinde kamu kredileri kısılmaya başlanmış ve belediyeler iç ve dış kaynaklardan borçlanmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda belediyeler büyük miktarlarda dış kredi kullanmış ve bu borçlanma 1991-1995 yılları arasında 3 milyar dolar gibi bir büyüklüğe ulaşmıştır (Doğanyığıt, 2001: 2).

1993 yılına kadar belediyelerin dış kredi kullanımları herhangi bir kurumun ön izin ve denetimine bağlı olmamıştır. Proje ve yatırım safhalarında İller Bankası tümüyle devre dışı bırakılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatının projeyi uygun görmesi ve öncelikli olarak yatırım programına alması, Hazine Müsteşarlığının ise dış kredileri temin ederken ve anlaşmalar yapılırken günü kurtarma hedefli siyasi baskılar altında kalması bilinen bir gerçektir (Esen, 2000: 75).

Dış borçları ödeme konusunda belediyelerin gösterdikleri sorumsuz tutum ve ortaya çıkan bu ağır bedeller sonucunda, hükümetler ve Hazine Müsteşarlığı harekete geçmiş aşağıdaki şekilde önlemler alınmıştır (Gül, 2009: 101-102):

a) 1998 ve 1999 yıllarında Bütçe Kanunu'na konulan sınırlayıcı maddelerle, belediyelerin Hazine garantili dış borçlanmalarına üst limit getirilmiştir,

b) 09.04.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile dış borç için Hazine Müsteşarlığına başvuru yapılması ve izin alınması gerektiği, ayrıca yerel yönetimlerin sadece yatırım programında bulunan projelerin finansmanı için dış kredi kullanabileceği belirtilmiştir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi belediyeler de tabi oldukları 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerince dış borçlanma yapabilmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 301). 4749 sayılı Kanun'un 2. maddesinde Kanun kapsam şu şekilde belirtilmiştir:

“Bu Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar” (4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2002: Madde 2).

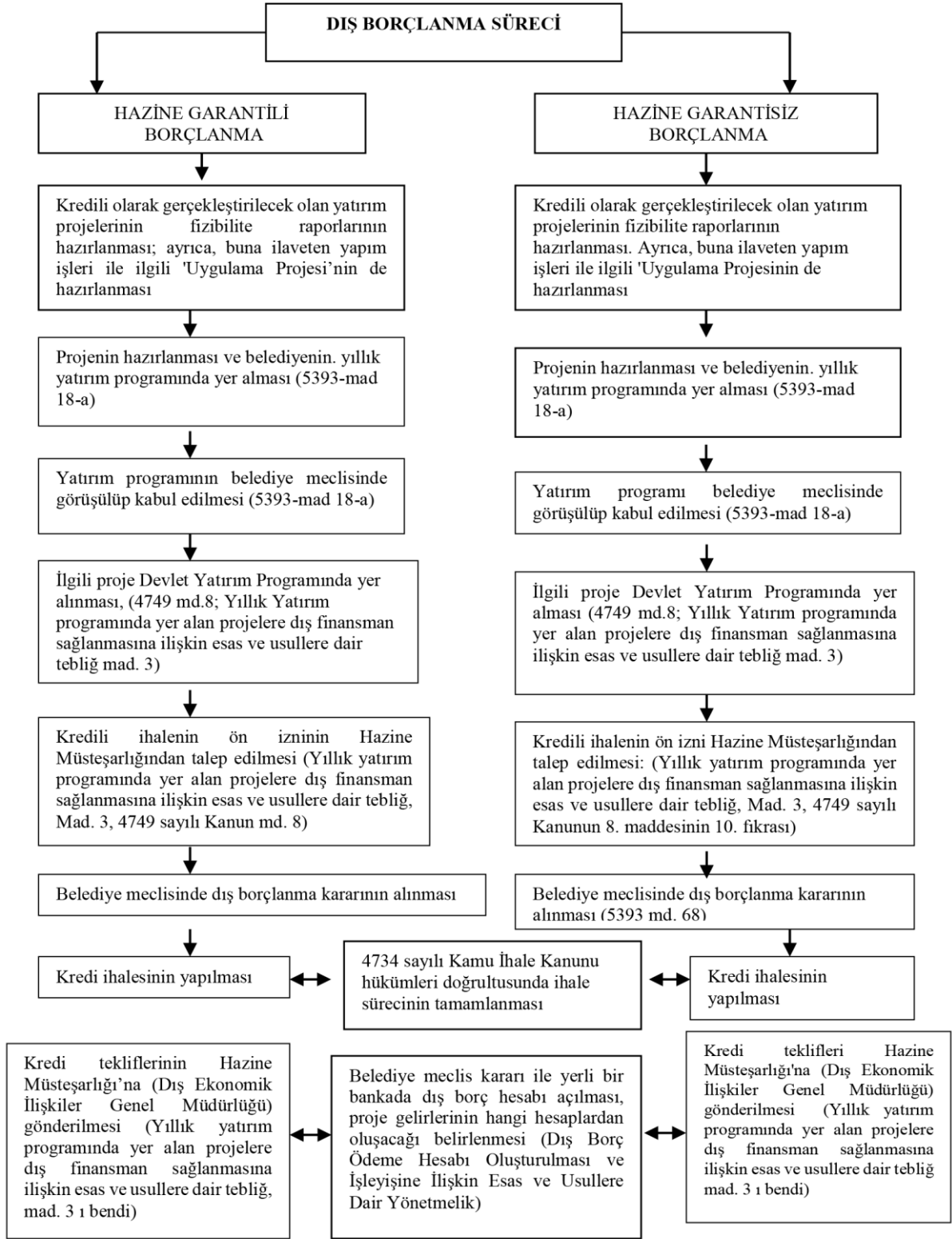
Bu hükme göre tüm belediyeler 4749 sayılı Kanun’a bağlı olarak dış borçlanma yapabilir. Dış borçlanma hususunda belediyelerin yerine getirmesi gereken temel ilkeler bu kanunda açıkça gösterilmiştir. Dış borçlanma yoluyla gerçekleştirilmesi düşünülen projelerin yalnızca belediyelerin yatırım programında olması yeterli değildir. Buna ek olarak bu projelerin dış borçlanma finansmanı ile yapılabilmesi için ihale sürecinden önce Hazine Müsteşarlığının ön izni alınması ve dış borç kredi sözleşmelerinin imzalanması gerekmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 302).

Geçmişte belediyelerin hazine garantisi ile almış oldukları borçları ödemeyip Hazine’ye garantör olarak ödettirmeleri, 4749 sayılı Kanun’un ve tamamlayıcı mevzuatının ne kadar gerekli olduğunu göstermiştir (Gül, 2009: 102).

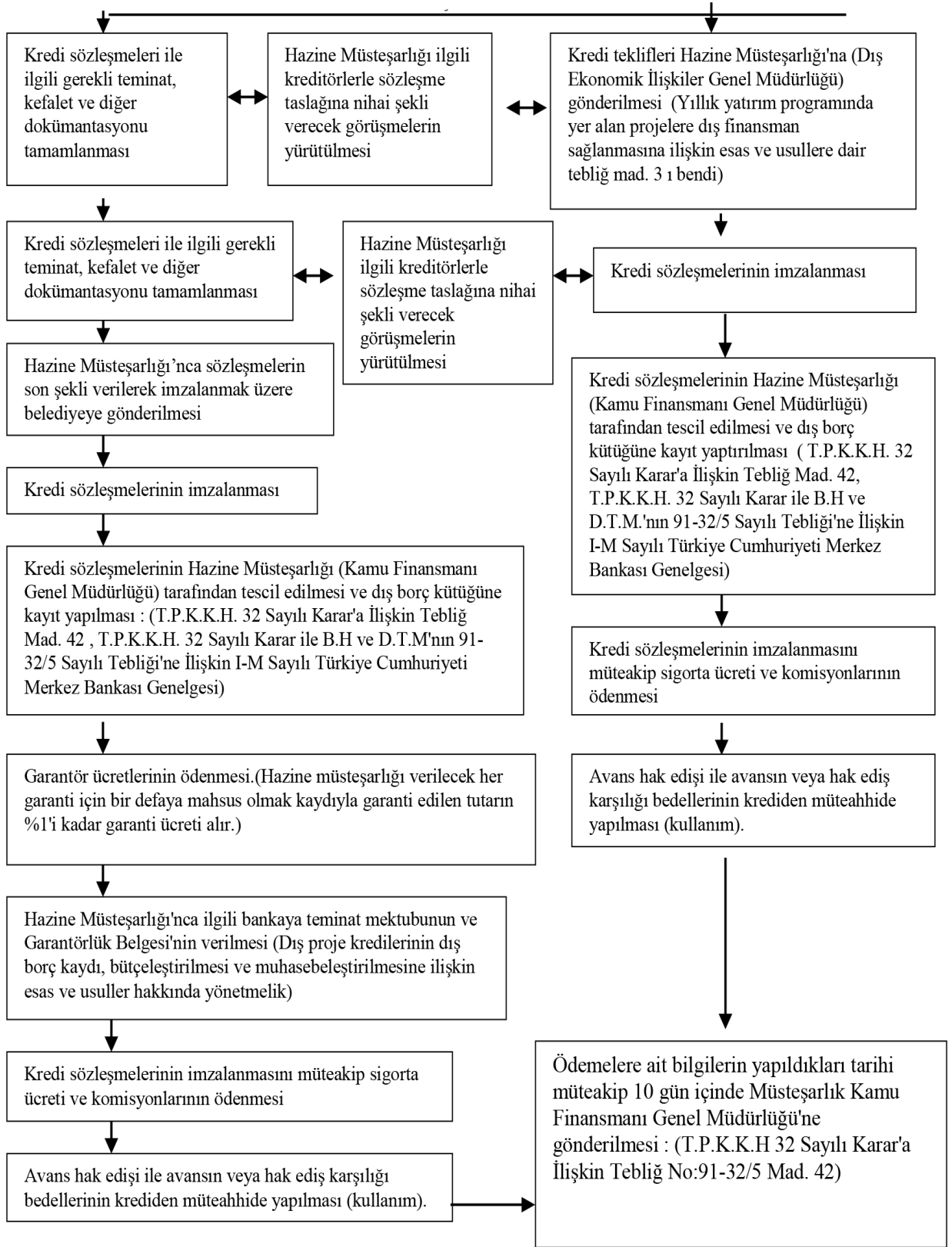
5393 sayılı Belediye Kanunu’nun borçlanma ile ilgili olan 68. maddesinde de dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde belediyelerin sadece yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddede dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınacağı vurgulanmıştır.

Dış borçlanmalarda gelecek nesillerin gelirleri ipotek altına alınıp bir kaynak olarak kullanımı söz konusudur. Ayrıca bu kaynak üzerinde sonraki yılların yöneticilerinin de bütçe hakkı bulunmaktadır. Bu sebeple belediyeler dış borçlanma yoluyla gelir elde ederken borcun itfa süresi açısından kendileri için uygun olacak bir denge durumu gözetilmelidir. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler geçici nitelikte ve sürekli olmayan gelirler olduğu için belediyenin öz gelirleri ve idareler arası pay transferlerinden farklı olarak düşünülmelidir. Borçlanılan bu miktarı ödeyebilmek için gelecekte yeni gelir kaynakları bulunması gerekecektir (Doğanyığıt, 1999: 81).

Aşağıdaki şekilde belediyelerin dış borçlanma süreci özetlenmiştir.



Şekil 1. 2. Belediyelerin dış borçlanma süreci (Doğan ve Baş, 2013: 305-306)



Şekil 1. 3. (devam) Belediyelerin dış borçlanma süreci (Doğan ve Baş, 2013: 305-306)

2. BELEDİYELERİN FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK TAHVİL İHRACI

2.1. Belediye Tahvilleri ve Çeşitleri

Belediye tahvilleri; belediyelerin veya belediyelere bağlı kuruluşların (ihraççıların), borç verenlere (yatırımcılara) borçlandıkları miktarı ve belirli bir oranda faiz geri ödemesini taahhüt ettiği menkul kıymetlerdir. Vadeleri 1 yıldan 40 yıla kadar değişebilen tahviller çeşitli projeleri finanse etmek için kullanılabilir. Örnek olarak aşağıdaki kullanım alanları sıralanabilir (O'hara, 2011: 1):

- Okul binalarının yapımı,
- Cadde ve yol yapımı inşaatları,
- Kamu hizmet binaları yapımı,
- Üniversite, araştırma laboratuvarları ve yurt yapımı,
- Elektrik üretim tesisleri ve dağıtımının yapılması,
- Otoban, havaalanı, köprüler gibi ulaşım ağlarının yapımı,
- Hastane ve sağlık ocağı yapımı,
- Su şebekesi inşaatı ve kanalizasyon altyapı hizmetlerinin sağlanması,
- Atık geri dönüşüm tesislerinin yapımı,
- Düşük ve orta gelirli aileler için konut sağlanması.

Verilen örnekler incelendiğinde belediye tahvillerinden elde edilen finans kaynaklarının kısa vadeli yatırımlardan çok uzun vadeli ve gelecek nesillere de aktarılacak yatırımların finansmanında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Belediye tahvilleri, yüksek maliyetli yatırımlarını yapmakta zorlanan belediyeler için önemli bir çözüm yolu olabilmektedir.

Belediye tahvilleri, tahvillerin ihracı yoluyla elde edilen kaynakların kullanıldığı alanlara göre sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre belediye tahvilleri, genel yükümlülük tahvilleri ve gelir tahvilleri olmak üzere ikiye ayrılır (Yakar ve Kandır, 2012: 433).

2.1.1. Genel yükümlülük tahvilleri

Genel yükümlülük tahvilleri, belediyelerin kredi ve vergilendirme gücüne göre çıkardıkları “tam güven (full faith)” (tam güven; hükümetin veya yerel yönetimin borcunu geri ödemek için vergilendirme gücünü garanti etmesi) esasına dayalı tahvillerdir (Lee-Lee, 2006: 131). Bu tahviller, tahvili ihraç eden belediyenin genel vergilendirme gücü ile desteklenir. Genel yükümlülük tahvilini ihraç eden belediyeler vergilendirme konusunda geniş yetkilere sahip olabileceği gibi, sınırlı şekilde vergilendirme yetkisine de sahip olabilir (Dinçsoy, 2001: 18).

Belediyelerin en önemli gelir kaynakları genel olarak emlak vergileridir. Bu nedenle belediyelerin sorumlu olduğu sınırlar içerisinde bulunan gayrimenkulün sayısı ve değerine göre ihraç ettiği genel yükümlülük tahvillerin ödemeleri şekillenir. Bu tahviller yardımıyla yerel halka okul, kütüphane, belediye hizmet binaları ve itfaiye hizmetleri gibi sosyal yatırımların finanse edildiği gözlemlenebilir. Ayrıca vergi gelirlerine ek olarak merkezi hükümetten sağlanan gelir transferleri de bu tahvillere karşılık olarak gösterilebilir (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 67-68).

Belediyelerin vergilendirme konusundaki yetki ve kapasitesi bu tahvillerin ihracında önemli bir husustur. Belediyeler vadesi gelen tahvillerin ödenmesinde yeterli kaynağa sahip değilse mevcut vergi oranlarını artırarak tahvillerin ifasını gerçekleştirebilirler. Bu durumda yatırımcıların sahip olduğu tahvillerin ödenmeme riski azaltmaktadır (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 68).

Genel yükümlülük tahvilleri ile sağlanan gelirler daha çok yerel düzeydeki kamu malları ile ilgili yatırımlarda kullanılır ve gelir getirici özellikleri yoktur. Bu sınırlandırılmalar göz önüne alındığında genel yükümlülük tahvillerini sınırlı ve sınırsız vergilendirme yetkisi bulunan belediyelerce ihraç edilmesi olarak ikiye ayırmak mümkündür (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 68).

Sınırsız vergilendirme yetkisine sahip belediyelerce ihraç edilen tahviller

Belediye tahvilleri, talep olduğu sürece ihraç edilebilen borçlanma araçlarıdır. Tahvillere olan talepleri belirleyen ise belediyelerin borçlarını ödeme gücüdür. Belediyelerin vergilendirme yetkisi finans kaynağı yaratma kabiliyetini doğrudan etkilediğinden belediyelerin vergilendirme üzerindeki esnekliği bu talebin oluşmasına neden olabilmektedir. Ayrıca belediyelerin bu tip tahvilleri ihraç kararı seçmenler ve vergi mükellefleri tarafından onaylanmalıdır. Çünkü ödemeler dolaylı olarak vergi mükelleflerince yapılacaktır (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 69). Belediyeler tahvil ihracından doğacak borçlarını ödeyebilmek için gerekli gördüğü miktarda vergi oranlarını artırabilecektir. Bu yüzden yerel halkın görüşünün, alınması belediye ile halk arasında yaşanabilecek sıkıntıların önüne geçilmesinde önemlidir.

Sınırlı vergilendirme yetkisine sahip belediyelerce ihraç edilen tahviller

Belediyelerin idari ve siyasi özerklikleri mali özerkliklerini doğrudan etkilemektedir. Merkezi yönetim sistemine sahip bir ülkede belediyelerin üzerindeki idari ve siyasi etki, mali düzenleme yetkisini de birlikte getirmektedir. Bu şekilde yönetilen ülkelerde belediyelerin vergileme yetkisi kısıtlıdır. Çünkü vergilendirmeler merkezi hükümetin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bazı vergilendirmelerde kararların merkezi hükümet tarafından alınmasına rağmen vergilerin oran ve matrahı belediyelere bırakılmıştır. Özellikle emlak vergilerinde bu durum söz konusu olabilmektedir. Bu şekilde belediyelere vergi konusunda kısmen esneklik tanınmıştır. Belediyelere tanınan bu esneklik ölçüsü ihraç edilen tahvil miktarının belirlenmesinde temel bir rol oynamaktadır. Bir belediyenin vergilendirme yetkisi ne kadar fazla ise tahvil ihraç hacmi o kadar fazladır (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 70).

Belediyeler için genel yükümlülük tahvillerinin avantajlarını ve dezavantajlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Spearman, 2013: 224):

Avantajlar:

- Düşük faiz maliyetlerini kullanarak vergilendirme yetkisi sayesinde geri ödeme taahhüdü verir.
- Diğer tahvil türlerine göre ihraç süreci daha basittir.
- Faizler ve doğacak maliyetler diğer tahvil türlerine göre daha düşüktür.
- Ticari bankaların bu tahvillere olan talebi kısa vadeli tahviller (2-5 yıl) için bir piyasa oluşturabilir.

Dezavantajlar:

- Birçok ülkede ikincil piyasaların olmayışı bu tahvillere olan talebi azaltarak daha kısa vadeli tahvil ihracına mecbur bırakabilir.
- Merkezi hükümet tarafından uygulanan yasal borçlanma sınırlamaları, belediyelerin uzun vadeli finansman elde etme kabiliyetini sınırlandırabilir ve devamında gelecekteki borçlanma kapasitesini düşürebilir.
- Yatırımın fayda ömrü yatırımın maliyetini karşılayamayabilir.
- Eğer tahvilin geri ödemesi vergi gelirlerinden yapılırsa beklenen fayda görülemeyebilir.

2.1.2. Gelir katılım tahvilleri

Gelir katılım tahvilleri genellikle “sınırlı sorumluluk” tahvilleri olarak da adlandırılır. Bu tahvillerin geri ödemesinde belediyeler; yerel halkın ödediği hizmet masrafları, giriş ücretleri ve kiralama gibi ücretlerden elde edilecek gelirleri taahhüt eder. Bu tahviller genel yükümlülük tahvilleri gibi belediyelerin vergilendirme gücünden etkilenmemektedir ve bunun bir sonucu olarak vergi destekli borç sınırlamalarına bağımlı değildir. Söz konusu gelirler borçların geri ödenmesinde yeterli değilse belediyeler ücretlerini artırarak taahhüt ettiği borçları ödeyebilirler (Spearman, 2013: 224).

Gelir katılım tahvilleri, belirli projelerle belirli tahviller arasında ilişkilendirilerek çıkarılabileceği gibi birden fazla projenin birleştirilmesiyle paket halinde bir yatırım portföyü oluşturularak da çıkarılabilir. Bu şekilde, geliri az olan projeler için ihraç edilecek tahvillere de bir talep oluşturulması söz konusu olabilmektedir (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 71).

Günümüzde toplam belediye tahvillerinin %70'inden fazlasını oluşturan gelir katılım tahvillerinin genel yükümlülük tahvillerinden farkı, bu tahvillerin gerçekleşen projenin gelirine bağlı olarak vergilendirme yetkisinden bağımsız hareket etmesidir. Örneğin; belediyenin baraj ve su dağıtım kanalları projelerini finanse etmek için çıkardığı tahvillerin geri ödemesi, yerel halktan alınacak temiz su kullanım ücretleri ile sağlanacaktır. Bu doğrultuda, gelir katılım tahvillerinin itfası ile belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin fiyatları arasında bir ilişki olduğundan söz edilebilir (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 71).

Belediyeler bazen gelir katılım tahvillerinin kredi derecesini artırabilmek için bu tahvillerin geri ödenmesinde vergi gelirlerini taahhüt edebilirler. Bu tahviller genelde kredi limitlerinin ve gelirlerin yeterli olmadığı projelerde kullanılır (Spearman, 2013: 224).

Belediyeler için genel yükümlülük tahvillerinin avantajlarını ve dezavantajlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Spearman, 2013: 225):

Avantajlar:

- Borçlanma maliyeti hizmetten yararlanan yerel halka daha adil bir şekilde dağıtılır.
- Gelecekteki borçlanma kapasitesini azaltmaz.
- Finansman giderleri projenin fayda ömrü boyunca ödenir.
- Kamusal taleplerin makul bir maliyette yapılması zorunluluğundan dolayı harcamaları belirli bir disipline sokar.

Dezavantajlar:

- Birçok ülkede ikincil piyasaların olmayışı bu tahvillere olan talebi azaltarak daha kısa vadeli tahvil ihracına mecbur bırakabilir.
- Vergilendirme yetkisi ile garanti edilmemiş olması kredi derecelendirme notunu düşürür ve yüksek faiz uygulanabilir.
- Karmaşık olmasından dolayı ihraç süreci daha maliyetli olabilir.
- Tahvillerin geri ödenmeme durumunda diğer tahvil çeşitlerinde de talepte azalma meydana gelebilir.

2.2. Belediye Tahvil İhracının Gerçekleşmesinde Etken Olarak Kredi Derecelendirme Sistemi

İyi işleyen bir tahvil piyasasına ek olarak belediyelerin tahvil ihraç edebilmelerini belirleyen diğer koşul belediyelerin kredi değerliliğidir. Kredi değerliliği, borcu geri ödeyebilme gücünü belirten bir kavramdır. Kredi değerliliğini oluşturan kavram ise kredi riskidir. Kredi riski, borç alan tarafın borcunu zamanında ve tam olarak ödeyememe durumudur. Belediyelerle ilgili kredi riski, belediyelerin mali yapılarında meydana gelebilecek bozulmalardan ve gerçekleşen yatırımlardan beklenen gelirlerin elde edilememesinden dolayı tahvil sahibi yatırımcılara tam ve zamanında geri ödeme yapılamaması durumunda ortaya çıkar (Gündüz, 2008: 72-73).

Kredi riskinin oluşması başlıca üç nedene dayanmaktadır. Bunlar ekonomik faktörler, belediyelerin bir takım politikalarından kaynaklı fiyatlandırma faktörleri ve seçimle oluşturulan belediye yönetimleri ile ilgili yönetsel faktörlerdir (Dinçsoy, 2001: 26-27).

i. Ekonomik Faktörler: Güncel ekonomik koşulların bozulmasıyla birlikte, belediyelerin giderlerinde olağanüstü bir artma veya gelirlerinde oluşabilecek bir azalmadan kaynaklı bütçenin açık vermesi, ihraç edilen tahvillerin geri ödemesi için vergilerin zamanında veya tam olarak tahsil edilememesi, tahvil ihracı ile finanse edilen projelerin zamanında bitirilememesi veya beklenen gelirlerin elde edilememesinden kaynaklanan olumsuz koşullardan dolayı belediyeler borçlarının anapara ve faiz ödemelerinde bir takım eksiklikler yaşayabilir veya bu borçları zamanında ödeyemeyebilirler.

ii. Fiyatlandırmadan Kaynaklı Faktörler: Belediyelerin temel kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla ihraç ettikleri tahvillerden elde edilen gelirlerle finanse ettiği projelerin hizmet fiyatlarını düşük tutması sonucunda ihraç ettiği tahvillerin anapara ve faiz ödemelerini gerçekleştirememesi durumu ortaya çıkabilir.

iii. Yönetsel Faktörler: Seçimle iş başına gelen belediye yürütme organı başkanının ve belediye yönetim kadrolarının finansman ve bütçe konularında yeterli bilgiye sahip olmamaları, tahvil ihracı yoluyla elde edilen kaynakların verimli kullanılmaması ve bir

takım sebeplerle yatırım maliyetlerinin yükselmesi tahvillerin ödemelerinde belediyeleri sıkıntıya sokabilmektedir.

Kredi riski genellikle karşılaştırmalı yöntemlerle ölçülebilir. Bir borcun kredi riski ölçülürken ülkedeki diğer belediyelerin borçlarına veya ihraç ettiği tahvillerin kredi risklerine göre bir değerlendirme yapılır. Belediyelerin ve merkezi hükümetin farklı şekillerdeki kredi borçlarının veya farklı ülkelerdeki belediye tahvil ihraçlarının kredi derecelendirilmesinde standartlaştırmaya yönelik çalışmalar uygulanır (Peterson, 1998: 3).

2.2.1. Kredi derecelendirilmesinin kapsamı

Kredi derecelendirme, bağımsız kuruluşlar tarafından borçlu olan tarafın gelecekte faiz ve anapara ile ilgili finansal yükümlülüklerini tam ve zamanında karşılayabilme yeteneği hakkında verilen görüştür. Diğer bir ifadeyle derecelendirme, borçlu olan tarafın vade sonuna kadar menkul kıymeti temerrüde düşürme ihtimalini belirtir (World Bank, 1999: Chapter 6,3).

Kredi derecelendirme kuruluşları yatırım için gerekli değerlendirmeleri yaparken yatırımı kâr-zarar çerçevesinde incelemeyiz; yatırımcılara alım veya satım yönünde tavsiyelerde bulunmaz ve yatırımın uygunluğu hakkında bilgi vermez (Standard & Poor's, 4). Bunun yerine borçlu tarafın borcu ödeme isteğini ve borcu tam ve zamanında ödeyebilme kabiliyetini değerlendirir (World Bank, 1999: Chapter 6,3).

Kredi derecelendirme kuruluşları, borçlunun anapara ve faiz ödemelerini tam ve zamanında yerine getirmesini dikkate alarak, belediyelerin ihraç edeceği tahvillerin güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirerek kredi değerliliğini uluslararası alanda kabul görmüş derecelendirme skalasına göre bir takım harf ve rakamsal ifadelerle belirler. Bu noktada önemli olan kredi derecelendirme kuruluşlarının güvenilirliği ve analiz için gerekli bilgilere ulaşabilmeleridir (Gündüz, 2008: 76).

Kredi derecelendirme hem yatırımcı hem de tahvil ihraç eden kurum açısından önemlidir. Kredi derecelendirmeleri sayesinde yatırımcılar yatırım hakkında bilgi sahibi olabilmektedirler. Tahvillerin fiyatlandırılmasında temel faktör olan ödenmeme riskini değerlendirdiği için, kredi derecelendirmelerinin tahvillerin alım-satım maliyetleri üzerinde etkisi vardır. Yüksek kredi derecesi olan tahvillerin ödenmeme riski düşük olduğu için

borçlanma maliyeti de düşük olacaktır. Tam tersi örneklere bakılacak olursa düşük kredi dereceli tahvillerin ödenmeme riski yüksek olacağından tahvillerin faiz maliyeti yüksek olacaktır. Kredi notları, yatırımcılara, tutarlı bir kredi ölçüm sistemi ile sermaye piyasası araçlarının güvenilir bir şekilde karşılaştırılması imkânı tanır. Genellikle derecelendirme notu ne kadar iyi olursa belediyeler ihraç edecekleri tahviller için o kadar az faiz ödeme imkânına erişeceklerdir. Ayrıca faiz oranlarını etkileyebilmesine ek olarak, kredi derecelendirmeleri, belediyelerin mevcut ve gelecekteki borçlanmalarının maliyetlerini de etkileyecektir (Vaillancourt, 2006: 52).

Kredi derecelendirmelerinin belediyelerin çalışmaları üzerinde pozitif etkileri vardır. Derecelendirme için verilerin hazırlanması belediyeleri ve çalışan kadroları bir disiplin altına sokar (Petersen ve Huertas, 2004: 142). Bunlara ek olarak kredi derecelendirmenin önemini ve faydalarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Vaillancourt, 2006: 52):

- Mevcut yatırımcı potansiyelini artırır ve tahvillerle ilgili risk faktörleri hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlar.
- Tahvilleri yerli ve yabancı yatırımcılar için cazip hale getirir.
- Belediyelerin mali performansları hakkında kamuoyuna bilgi verir ve belediye yetkililerinin gelecekte kredi derecelendirme notlarını yükseltmek için finans teknikleri geliştirmesini sağlar.
- Hükümetlerin, belediyelerin kredi derecelendirme notlarının düşürülmemesi yönünde politika geliştirmesini sağlar.

2.2.2. Kredi derecelendirme kriterleri

Amerika Birleşik Devletleri ve bazı gelişmiş ülkelerin haricindeki ülkelerde belediyelerin kredi dereceleri düşük seviyededir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde belediyelerin kredi dereceleri düşüktür. Birçok derecelendirme kuruluşu, etkili bir belediye tahvil piyasası oluşturulabilmesi için yerel yönetimlerde kredi derecelendirme kültürünün yerleşmiş olması gerektiğini ve birçok belediyenin kredi derecesini yükseltmek için arayış içerisinde olduğunu belirtir (Petersen ve Huertas, 2004: 144).

Her bir derecelendirme kuruluşunun kendine ait derecelendirme formülü vardır. Derecelendirme yapılırken büyük kuruluşlar farklı faktörleri farklı şekillerde değerlendirmelerine rağmen genel olarak şu kriterler değerlendirilmede esas alınır (Petersen ve Huertas, 2004: 144-146):

i. Merkezi yönetim derecelendirme notu: Merkezi yönetimin kredi notu, belediyelerin alabileceği maksimum kredi notunu belirler. Bu yüzden hiçbir belediyenin kredi notu merkezi yönetimin kredi notundan fazla olamaz ve merkezi hükümetin notu ne kadar yüksek ise belediyelerin de kredi derecelendirme notu o kadar yüksek olabilir (Gündüz, 2008: 77).

ii. Belediyelerin ekonomik yapısı: Belediyelerin mali yapıları genellikle ekonomik koşullarıyla yakından ilişkilidir. Belediyelerin ekonomik aktiviteleri ne kadar çeşitliyse mali performansları da o kadar etkili olur ve bu da derecelendirmede olumlu sonuçlar verir. Belirli sektörlerle olan yoğunlaşma, piyasalardaki dalgalanmalara karşı ekonomileri daha hassas hale getirir (Vaillancourt, 2006: 54). Ayrıca nüfus yaş ortalaması da önemlidir. Bağımlı nüfusun (yaşlı ve çocuk) fazla olması ve yüksek hızla büyüyen nüfusun varlığı yerel ekonomileri olumsuz etkilemektedir. İyi bir eğitim sistemi ve adaletli bir gelir dağılımı ekonomik yapıya ve derecelendirmelere pozitif etkide bulunur.

iii. Belediyelerin yapısı ve yönetimi: Belediyelerin sorumluluklarından ötürü yaptığı harcamaları, gelirleriyle orantılı bir şekilde yapması kredi derecelendirmelerinde pozitif etkiye sahiptir. Yönetimler arası para transferleri de belediyelerin ekonomik büyüklüğünün tahmin edilebilirliği açısından incelenir. Ayrıca ulusal hükümetin, belediyelerin yaşadığı mali sıkıntıları tespit etmesi ve bu sıkıntıların önüne geçmesi yönündeki istekliliği de derecelendirmede olumlu kriterlerinden biridir. Bütçe ve finans konularıyla ilgili yasaların sertliği ve uygulandığı zaman aralığı, belediyelere mali anlamda sağladığı serbestliğe göre olumlu ya da olumsuz yönde değerlendirmeye tabi tutulur. Ayrıca belediyelerin geçmişte bütçe dengesini oluşturabilme performansı ve finansal tabloların; hazırlanma periyodu, kapsamı ve tutarlı bir şekilde hazırlanması kredi derecelendirmelerinde önemli faktörlerdendir.

iv. Belediyelerin mali performansı: Belediye gelirlerinin bileşimi ve belediye gelirlerinin harcama eğilimleri derecelendirme kuruluşları tarafından değerlendirilen

unsurlardır. Belediyenin yerel halka yüklediği vergi yükünün komşu belediyelerle uyumlu olması gerektiği düşünülür. Vergi konusunda belediyenin vergilendirme yetkisine sahip olması olumlu bir derecelendirme faktörüdür. Harç ve ücretlerin etkin bir şekilde kullanılması olumlu bir faktörken, belediye tarafından kendisine bağlı girişimlere yüksek miktardaki fon transferleri olumsuz faktör olarak değerlendirilir. Harcamaları oluşturan faktörler ve bu harcamaların dağılımları incelendiğinde belediyelerin hizmet maliyetlerinin hızlı bir şekilde artması endişe edilmesi gereken bir durumdur. Bunun yerine hizmet maliyetlerinin yavaş bir şekilde artış göstermesi belediyelerin kredi derecelendirmesi açısından olumlu bir durumdur. Yatırım ve bakım-onarım amaçlı yapılan harcamalar pozitif, ücretler ve maaşlar ise negatif etkiye sahiptir. Bütçeyi oluşturabilmek, denkleştirebilmek, bütçenin fazla vermesi, yatırım harcamalarının belirli bir plan içinde yapılması ve bu harcamaların cari bütçeden karşılanabilmesi olumlu etkiye sahip diğer faktörlerdir.

v. Belediyelerin finansal durumu: Likit varlıkların ve pazarlanabilen gayrimenkullerin varlığı derecelendirmelerde olumlu etkenlerdir. Henüz ödenmemiş borçlar değerlendirme altına alınır. Kısa vadeli borçlar belirli bir periyotta ödenmiyorsa olumsuz bir faktördür. Uzun vadeli borçlar ise, kendi kendini finanse eden verimli projeler için kullanılmadıysa genelde olumsuz olarak değerlendirilir.

Belediyelerin finansal durumları analiz edilirken bir takım göstergeler kullanılır. Bu göstergeler, belediyelerin finansal durumunu yıllara göre ve diğer belediyelere göre kıyaslama imkânı tanır. Gelir ve giderlerle ilgili raporlardan sağlanan veriler ile oluşturulan bu göstergelerde; çalışan kişi sayısı ve belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus gibi mali bir özellik teşkil etmeyen kriterler de hesaplamaya katılabilir. Çizelge 2.1’de yer alan “Belediye Finansal Durum Analizi” bu göstergelere örnek olarak sunulmuştur. Söz konusu tablo belediyelerle ilgili geçerli bir standardı ifade etmemekte, belediyelerin idealde finansal durumunun nasıl olması gerektiğini göstermektedir (Gündüz, 2008: 80).

Çizelge 2. 1. Belediye finansal durum analizi (Gündüz, 2008: 80)

Gösterge	Ölçüt- Güçlü	Ölçüt- Zayıf
Gelirler		
Cari Gelir/ Toplam Gelir	> 65 %	<50 %
Öz Gelir/ Cari Gelir	>33 %	<25 %
Nakdi Sübvansiyonlar/ Cari Gelir	<33 %	>50 %
Varlık Satışından Elde Edilen Gelir/ Toplam Gelir	<2%	>5 %
Harcamalar		
Kişi Başına Düşen Toplam Harcama	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Kişi Başına Düşen İşletme Giderleri	Mevcut Değil	Mevcut Değil
İşletme Giderleri/ Toplam Harcamalar	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Yatırım Harcamaları/ Toplam Harcamalar	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Net Bilanço		
Toplam Harcamalar/ Toplam Gelir	<95 %	>100%
İşletme Giderleri/ Cari Gelir	<95 %	>100%
Gerçekleşen Bütçe Performansı		
Gerçekleşen Cari Gelir/ Bütçede Öngörülen Cari Gelir	< 110 %	> 125%
Gerçekleşen İşletme Giderleri/ Bütçeden Öngörülen Giderler	< 110 %	> 125%
Gerçekleşen Yatırım Harcamaları/ Bütçede Öngörülen Yatırım Harcamaları	< 110 %	> 125%
Görelî Büyüme		
Cari Gelirde Değişim/ Toplam Gelirde Değişim	> 100%	< 100%
İşletme Giderlerinde Değişim/ Cari Gelirde Değişim	> 100%	< 100%
Likidite		
Borç ve Ödemeler/ Cari Gelir	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Kısa Vadeli Varlıklar/ Kısa Vadeli Borçlar	> 100 %	< 100 %
Bütçe Fazlası/ Cari Gelir	> 5 %	< 0 %
Mevcut Borç		
Uzun Vadeli Borç/ Toplam Varlıklar	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Uzun Vadeli Borç/ Nüfus	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Yıllık Borç Servisi		
Yıllık Toplam Borç Servisi/ Cari Gelir	< 5 %	> 15 %
Faiz Ödemeleri/ Cari Gelir	< 5 %	> 10 %
Yıllık Toplam Borç Servisi/ Nakit ve Kısa Vadeli Finansal Varlıklar	< 60 %	> 75 %

vi. Belediyenin bağı olduğu yasal düzenleme: Belediyelerin bağı olduğu kanunların yeterince açıklayıcı olmaması, emsal kararların ve etkili bir adli sistemin olmaması özellikle kısıtlı gelir imkânları olan belediyeler adına derecelendirmelerde büyük bir engeldir. Belediyelerin geçmişte yaşadığı iflas ve ödeme ret kararları olumsuz faktörlerdir. Belediyelerin borçlanmalarında merkezi hükümetin onayının alınması ve hükümetin bir takım kısıtlamalar getirebilmesi gibi düzenlemelerin varlığı olumlu yönde değerlendirilir. Ancak bu sürecin karışık olmaması ve siyasetten arındırılmış olması gerekmektedir.

vii. Muhasebe ve finansal raporlama: Belediye finansal kayıtlarının kalitesi ve kaynağı inceleme altına alınır. Kayıtların hızlı bir şekilde hazırlanabilmesi, tutarlılığı, düzenli olarak bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi ve borçların ödenmesinde nakit varlığı ile ilgili güvenilir bilgi sağlayan yöntemlerin kullanılması olumlu kriterlerdir. Likit varlıklar ve alacak hesaplamaları da kredi derecelendirmede dikkate alınır, çünkü ödemesi gecikmiş borçların ortaya çıkması belediyelerin ihraç edeceği tahvillerde risk oluşturabilir.

Kredi derecelendirme faktörleri sabit değildir; zamanla değişim geçirebilir. Borçlanma ile doğrudan ilişkili olmayan ulusal politikalar kredi derecelendirme kriterlerini değiştirebilir. Örneğin, satın alma politikalarını düzenleyen yasalar, kamu çalışanlarının emeklilik maaşları veya gelir kaynaklarının farklı yerlere tahsis edilmesi gibi faktörler analizlerin odağını değiştirebilir (Petersen ve Huertas, 2004: 146).

Kredi derecelendirme kuruluşları, belediyelerin mali düzenlemelerinin bir parçası olan rol ve görev değişikliklerine karşı özellikle hassastırlar. Örneğin, belediyelerin altyapı yatırımlarıyla ilgili sorumlulukları özellikle geçiş ekonomilerinde önemli bir artış göstermiştir. Belediyeler, artan sorumluluklarını karşılayabilmek ve ihtiyacı olan gerekli yatırımları yapabilmek için daha fazla borçlanma eğiliminde bulunurlar ve bunun sonucunda düzenledikleri finansal durum tablolarını da bu eğilimlere uygun olarak değiştirirler. Belediyelerin artan borç seviyesi ve borç stoku, sorumluluklarının yerine getirilmesinin doğal bir sonucu olarak görülmüş ve derecelendirmede olumsuz bir gösterge olarak tanımlanmamıştır. Burada önemli olan borçlanmanın ne için yapıldığı, geri ödeme için kullanılacak gelirin kaynağı ve ödemenin nasıl yapılacağıdır (Petersen ve Huertas, 2004: 146).

2.2.3. Kredi derecelendirmede önde gelen şirketler ve derecelendirme notları

Kredi derecelendirmeleri, tahvil ihracıyla ilgili olabilecek riskleri bağımsız olarak denetleyen ve inceleyen derecelendirme kuruluşları tarafından yapılır. Serbest ekonomik piyasaların büyümesi ve devlete ait olan kuruluşların özelleşmesiyle birlikte derecelendirme kuruluşları uluslararası bir boyut kazanmıştır (World Bank, 1999: Chapter 6, 3). Birçok derecelendirme kuruluşu olmasına rağmen dünyada en çok bilinen üç kuruluş vardır. Bunlar: Moody's Investors Service, Standard&Poor's ve Fitch Ratings'tir (Schroeder, 2015: 10).

i. Moody's: New York Wall Street'te kurulan Moody's tüm dünyadaki piyasa katılımcıları tarafından değerlendirilmeleri dikkatle izlenen ve verdiği notların piyasalar üzerinde büyük etkileri olan bir kuruluştur (Karacaer, 2009: 143). Moody's tarafından derecelendirme; şirketler tarafından ihraç edilen menkul kıymetlerin anapara ve faiz ödemelerinin zamanında gerçekleştirilebilme konusunda verilen bir yargı olarak tanımlanmaktadır (Kargı, 2014: 357).

Moody's, demiryolları yatırımlarının üzerinde analiz yapan John Moody tarafından 1900 yılında kurulmuştur ve aynı yıl finansal kuruluşların, devlet dairelerinin, maden şirketlerinin ve gıda şirketlerinin hisse senetlerinin ve tahvillerinin istatistiki çalışmasını yapmış ve bununla ilgili bir kılavuz hazırlamıştır. Çok kısa bir sürede satışı yapılan bu kılavuz 1903 yılına gelindiğinde dünya çapında büyük yankı uyandırmıştır. 1913 yılında sanayi kuruluşlarının ve yan şirketlerinin analizlerini de değerlendirerek çalışma alanını genişletmiştir ve 1914 yılında yatırım servisi kurulmuştur (Moody's Investors Service). Aynı yıl ABD'nin diğer kent ve belediyelerinin tahvillerini inceleyerek faaliyet alanını daha da genişletmiştir. 1924 yılına gelindiğinde ise Moody's, ABD tahvil piyasalarının hemen hemen tamamının derecelendirmelerini yapar hale gelmiştir (Karagöl ve Mihçioğur, 2012: 11).

1970 yılından itibaren Moody's ve diğer büyük derecelendirme şirketleri, ihraççılara ek olarak yatırımcıların da değerlendirme sistemine entegre edilmesi için bir takım çalışmalar başlatmıştır. Yerel derecelendirme kuruluşları ile anlaşma ve ortak iş yapan Moody's bu şekilde tahvil piyasalarında daha geniş hizmet alanlarına ulaşmıştır. Diğer büyük derecelendirme kuruluşlarında olduğu gibi Moody's de derecelendirme

işlemleri için verilerin değişken olması ve bu değişkenlerin derecelendirmelerde sağlıklı sonuçlar vermeyeceği düşüncesiyle, analitik yöntemlere ek olarak nitel yöntemleri de incelemelerine dahil etmektedir (Karagöl ve Mihçioğur, 2012: 11).

2016 yılında 3,6 milyar dolar gelir elde eden kuruluşun bünyesinde yaklaşık 11 700 kişi çalışmakta ve dünya genelinde 41 ülkede ofisi bulunmaktadır (Moody's, 2017).

ii. S&P: Merkezi New York'ta bulunan ve uluslararası kredi derecelendirme kuruluşu olan Standard&Poor's, ABD'nin en büyük iki derecelendirme kuruluşundan birisidir. Finans kuruluşlarının piyasa değerlerini belirleme ve bu kuruluşlara görüş, analiz ve bilgi sağlamaya yardımcı olan, tarihi 1860 yılına kadar dayanan bir derecelendirme kuruluşudur (Karagöl ve Mihçioğur, 2012: 11-12). S&P derecelendirmeyi; borçlunun belirli bir finansal yükümlülüğünden ya da finansal programından kaynaklanan kredibilitésine ilişkin fikir olarak tanımlamaktadır (Kargı, 2014: 357).

2016 yılında 5,66 milyar dolar gelir elde eden kuruluşun bünyesinde yaklaşık 20 000 kişi çalışmakta ve dünya genelinde 31 ülkede ofisi bulunmaktadır (S&P Global, 2016). Kuruluşun bünyesinde önemli ekonomistler, gelecek tahmini yöntemleri kullanan tecrübeli analitik çalışma ekipleri ve istatistikçiler yer almaktadır (Karagöl ve Mihçioğur, 2012: 12).

iii. Fitch: John Knowles Fitch tarafından 1913 yılında New York'ta kurulan Fitch, ABD'de kabul gören ilk Avrupa kökenli derecelendirme şirkettir. 1975'te Moody's ve S&P ile birlikte ulusal kredi derecelendirme kuruluşlarından birisi olarak tanımlanmıştır. Uzmanlık alanı önceleri bankaların derecelendirmesi olmuştur. İlerleyen zamanlarda farklı sektörlerdeki işletmelerin derecelendirilmesi faaliyetlerini de gerçekleştirmiştir. 2000 yılında Duff and Phelps ve IBCA kuruluşlarıyla birleşen Fitch, 2002 yılında ismini Fitch Ratings olarak değiştirmiştir. Merkezi Londra ve New York olan kuruluşun Paris, Tokyo ve Barselona'da büyük şubeleri bulunmaktadır. Dünya genelinde 49 ofisi bulunan kuruluş; 5 500 finans kurumunu, 1 800 anonim şirketi, 700 sigorta şirketini derecelendirmiştir ve buna ek olarak halen 104 ülkenin derecelendirmesini yapmayı sürdürmektedir (Karagöl ve Mihçioğur, 2012: 12).

Aşağıdaki tablolarda yukarıda bahsedilen kredi derecelendirme kuruluşlarının uzun ve kısa vadeli kredi derecelendirme notları gösterilmektedir.

Çizelge 2.2. Uzun vadeli kredi notu göstergeleri (Schroeder, 2015: 14)

Açıklama	Moody's	Standard & Poor' s	Fitch
En Yüksek Kalite	Aaa	AAA	AAA
Yüksek Kalite	Aa1, Aa2, Aa3	AA+, AA, AA-	AA+, AA, AA-
Güçlü Ödeme Kapasitesi	A1, A2, A3	A+, A, A-	A+, A, A-
Yeterli Ödeme Kapasitesi	Baa1, Baa2, Baa3	BBB+, BBB, BBB-	BBB+, BBB, BBB-
Ödemede Belirsizlik	Ba1, Ba2, Ba3	BB+, BB, BB-	BB+, BB, BB-
Ödemede Yüksek Risk	B1,B2, B3	B+, B, B-	B+, B, B-
Ödemede Çok Yüksek Risk	Caa1, Caa2, Caa3	CCC+, CCC, CCC-	CCC
Ödememe Riski Çok Yüksek	Ca	CC, C	CC, C
Geri Ödememe	C	D, R, SC	RD, D

Çizelge 2.3. Kısa vadeli kredi notu göstergeleri (Schroeder, 2015: 14)

Açıklama	Moody's	Standard & Poor' s	Fitch
En Yüksek Kalite	P-1	A-1+	F1+
Yüksek Kalite	P-1	A-1+	F1+
Güçlü Ödeme Kapasitesi	P-1, P-2	A-1, A-2	F1, F2
Yeterli Ödeme Kapasitesi	P-2, P-3	A-2, A-3	F2, F3
Ödemede Belirsizlik	Yatırım Eşiği Altı	B	B
Ödemede Yüksek Risk	Yatırım Eşiği Altı	B	B
Ödemede Çok Yüksek Risk	Yatırım Eşiği Altı	C	C
Ödememe Riski Çok Yüksek	Yatırım Eşiği Altı	C	C
Geri Ödememe	Yatırım Eşiği Altı	D	RD, D

2.2.4. Tahvil ihraç edilirken kredi notunu artırabilecek etkenler

Belediyeler, kendileri için çeşitli finansal imkânlar yaratmak ve ihraç edecekleri tahvilleri güçlendirmek için derecelendirme kuruluşlarından daha yüksek kredi notu alacak ve kredi riskini azaltacak bazı tamamlayıcı teminatlar verebilirler. Bunların başında da banka teminatı ve tahvil sigortası gelmektedir (Gündüz, 2008: 86-87). İhraç edilen tahvillerin derecelendirme notlarını artırmak için belediyelerin alacağı önlemlere ek olarak merkezi hükümetler de tahvil bankaları kurarak tahvil ihracını güçlendirici önlemler alabilmektedir.

Tahvil sigortası uygulamaları

Tahvil sigortası ilk ortaya çıkış tarihi olan 1971'den bu yana büyük bir gelişim göstermiştir (Cirillo, 2008: 1085). Tahvil sigortası, belediyelerin tahvilleri geri ödeyememe durumunda anapara ve faiz ödemelerinin sigorta şirketi tarafından yapılmasını garanti eden bir sözleşmedir (Gianakis-McCue, 1999: 155). Sigortalanmış tahviller, tahvili ihraç eden kurumların geliri dışında, ticari sigorta şirketleri tarafından hazırlanmış poliçelerle garanti altına alınır ve vade süresi boyunca sigorta şirketi tarafından iptal edilemez (Fabozzi, 2006: 192).

İhraç edilecek tahvillere yaptırılacak sigortanın belediyelere en önemli faydası tahvilin maliyetini düşürmesidir. Tahvillerin sigortalanması sayesinde, ihraççı belediyeler tahvilin vadesi boyunca faiz tasarrufu sağlayabilir. Özellikle kredi notları düşük olan belediyeler için tahvil sigortasından sağlanan faiz tasarrufu çok önemlidir. Bir belediyenin, ihraç edeceği tahvilleri sigortalatma kararı alırken sigorta primi ve sigorta ile sağlanacak faiz tasarrufunu kıyaslaması gerekir. Buna göre tahvil sigortasından sağlanacak olan net fayda şu şekilde hesaplanmaktadır (Yakar ve Kandır, 2012: 438):

$$TSNF = FTBD - SPBD$$

TSNF= Tahvil Sigortasının Net Faydası

FTBD= Faiz Tasarruflarının Bugünkü Değeri

SPBD= Sigorta Primlerinin Bugünkü Değeri

Bir belediyenin ihraç edeceği tahvillerde eğer $TSNF \geq 0$ ise tahvilin sigortalı olarak, $TSNF < 0$ ise tahvilin sigortasız olarak ihraç edilmesi uygun olacaktır (Denison, 2003:98).

Belediyelerin tahvil ihracını sigortalı bir şekilde gerçekleştirmesinin diğer bir faydası ise belediyelerin, tahvili sigortalatacağı şirketin isminden ve daha yüksek olan kredi derecelendirme notundan faydalanacak olmasıdır. Belediyelerin yaptıracağı tahvil sigortası, tahvillerin geri ödenmeme riskini azaltacağından dolayı ihraç edilen tahvillerin daha yüksek derecelendirme notu almasını sağlar. Örneğin, S&P önceden belirlediği sigorta şirketleri tarafından sigortalanan belediye tahvillerine otomatik olarak en yüksek derecelendirme notu vermektedir. Bu şekilde belediyeler sigorta şirketlerinin kredi derecelendirme notundan yararlanmakta ve yeni derecelendirme arayışlarına girmemektedir (Yakar ve Kandır, 2012: 438).

Belediyeler sigorta şirketinin daha yüksek olan kredi derecelendirme notunu ve ismini kullanarak piyasaya erişim sağlayabilirler. Piyasalarda sınırlı bir geçmişi olan tahvil ihraççıların potansiyel yatırımcılar tarafından bilinmeme olasılığı vardır. Ancak piyasalarda iyi bilinen sigorta şirketlerinin olumlu imajı sayesinde bu belirsizlik ortadan kalkacaktır (Cirillo, 2008: 1089). Ayrıca yatırımcılar açısından düşünüldüğünde kredi riskinin azalmasından dolayı bu tahvillerin piyasalarda satışı ve pazarlanabilirliği artacaktır. Bu şekilde düşük derecelendirme notuna sahip küçük ve finansal piyasalarda pek bilinmeyen belediyelerin, tahvillerin sigortalanmasından en çok yararlanabilecek kesim olduğu söylenebilir.

Bireysel yatırımcılar ise kredi derecelendirme notlarına kurumsal yatırımcılardan daha fazla güvenmektedir. Çünkü bireysel yatırımcıların tahvilleri detaylı bir şekilde inceleme imkânı yoktur. Bu noktada sigortalanmış tahvillerin kredi notu yüksek olacağından bireysel yatırımcıların daha fazla ilgisini çekebilecektir (Bland, 1987: 209).

Tahvil sigortasının bahsedilen olumlu etkilerine rağmen, belediyeler tarafından ihraç edilecek tahvillerin fiyatlarının belirlenmesinde tek başına etkili olduğu söylenemez. Sigortalanmış bir belediye tahvilinin, aynı derecelendirme notuna sahip sigortalanmamış bir belediye tahviline göre daha düşük fiyatlandırıldığı gözlenmektedir. Bunun sebebi, sigortalanmış tahvilin ödenmeme riskinin sigortalanan tahvile göre daha yüksek algılanmasıdır. Sigorta şirketleri olası bir olumsuz durumda yatırımcılara anapara ve faiz

ödemelerini yapacağını garanti etse de yapacakları ödemelerin tahvilin başlangıçta belirtilen ödeme planına göre şekillenmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü belediyelerin olası bir ödeyememe durumunda sigorta şirketlerinin prosedürleri gereği yatırımcılar ödemelerini daha geç bir sürede alacaktır. Bu da yatırımcıyı yeniden bir yatırım riski ile karşı karşıya bırakacaktır. Yatırımcılar bu riskleri göz önünde bulundurarak sigortalanmış belediye tahvillerini emsallerine göre daha düşük fiyatlandırmışlardır (Yakar ve Kandır, 2012: 439).

Banka teminatı uygulamaları

1980’li yıllardan itibaren belediyelerin artan yükümlülükleri çeşitli kredi imkânları ile ticari bankalar tarafından desteklenmiştir. Bu destek, ihraççı belediyelerin nakit hesaplarına yapılacak yardımların ötesinde bir özellik taşımaktadır (Fabozzi, 2002: 243).

Belediyelerce ihraç edilen tahviller ticari bankaların sağladığı çeşitli teminat türleriyle desteklenmektedir. Bankaların sağlamış olduğu teminatlar, belediyelerce ihraç edilen tahvillerin pazarlanabilirliğini artıran bir etken olarak karşımıza çıkar. Bankaların sağlamış olduğu bu teminatların çeşitli türleri olup en çok kullanılan iki türü teminat mektupları ve şartlı teminat sözleşmeleridir.

Teminat mektupları

Teminat mektupları, tahvil ihraç eden belediyeler tarafından, belediye borçlanma senetlerinin kredibilitesini ve dolayısıyla pazarlanabilirliğini arttırmak için sıklıkla kullanılan bir yöntemdir. Teminat mektuplarıyla, bankalar veya diğer finansal kuruluşlar, tahvillerin belediye tarafından geri ödemesinin yapılamaması durumunda, hak sahiplerine anapara ve faiz ödemesini garanti eder (Zerega, 2008: 1015). Genellikle bir ile on yıl arası bir geçerlilik süreleri olan (Ortiz, 2015: 136) teminat mektupları, tahvillerin ihracı sürecinde belediyelerin yükümlülüklerini yerine getirme konusunda zaafi olduğuna dair piyasada bir beklentinin oluşması halinde, yatırımcıların gözünde tahvillere olan güveni artırmak ve duyulan bu güven çerçevesinde tahvillere ikincil piyasalarda daha çok likidite kaynak sağlamak için kullanılmaktadır (Dinçsoy, 2001: 30-31).

Belediyelerin tahvilleri teminat mektubu ile piyasaya sürmesi, yatırımcının risklerini ve ihraççı kuruluşun faiz giderlerini azaltarak tahvilin kredi derecelendirme notunu yükseltir. Derecelendirme notunun yükselmesinin diğer bir nedeni ise tahvillerini teminat mektubu ile piyasaya süren belediyenin kredi notunun, teminat mektubunu veren banka veya finans kuruluşları ile eşit olarak alınmasıdır. Bu yüzden teminat mektubu alınan bankanın derecelendirme notunun tahvil ihraççısı belediyenin derecelendirme notundan daha yüksek olması gerekir. Aksi halde verilen teminat, tahvillerin derecelendirme notu üzerinde bir etkiye sahip olamaz (Ortiz, 2015: 136).

ABD'deki uygulamalar incelendiğinde belediye tahvillerinin teminat mektupları ile desteklenmesinde üç taraf bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, teminat mektuplarını veren ulusal veya yerel bankalardır. İkincisi, tahvillerini başarılı bir şekilde ihraç etmek için teminat mektubu talep eden belediyelerdir. Üçüncü taraf ise teminat mektubuna konu olan riskli durum gerçekleştiğinde, teminat mektubunu veren kuruluşun ödeme yapacağı hak sahibidir. Teminat mektubunda bahsedilen risk gerçekleşir ve teminat mektubunu veren banka hak sahiplerine ödeme yaparsa, daha sonradan bankanın yapmış olduğu ödemeyi tahvili ihraç eden belediyeden talep edebilmesi yönünde bir madde taraflar arasında yapılan sözleşmeye eklenmektedir. Fakat yatırımcıların haklarının korunması için bağımsızlık ilkesi (independence principal) geçerli olur. Bu ilkeye göre teminat mektubunun belirttiği hak ve yükümlülükler ile tahvil ihracı yapan belediye ve teminat mektubu veren banka arasındaki hak ve yükümlülükler arasında bir ilişki söz konusu değildir. Teminat mektubunu veren banka ve tahvil ihraç eden belediye arasında doğabilecek anlaşmazlıklar yatırımcı haklarını etkilememektedir (Yakar ve Kandır, 2012: 439-440).

Belediye tahvillerini destekleme amaçlı kullanılan teminat mektuplarının doğrudan ödemeli (direct pay), yüklenimli (standby) ve teyitli (confirming) olmak üzere üç türü bulunmaktadır. Doğrudan ödemeli teminat mektupları, hak sahipleri için en faydalı olan teminat mektubu türüdür. Tahvillerde gerçekleştirilecek herhangi bir ödenme durumunda hak sahiplerine anapara ve faiz ödemelerinin yapılmasını sağlamaktadır. Hak sahipleri ödemelerini tahvil ihraç eden kuruluştan almak ve bu kuruluşlara başvuruda bulunmak zorunda değildirler. Yüklenimli teminat mektupları, sadece vadesi gelmiş anapara ve faiz ödemelerinin yerine getirilmemesi durumunda hak sahiplerinin yararlanabileceği bir teminat mektubu türüdür. Bu yüzden hak sahipleri öncelikle ödemeyi

yapmayan tahvil ihraççısına başvurup sonrasında ödeme yapılmazsa teminat mektubunu veren bankaya başvurabilmektedir. Üçüncü tür olan teyitli teminat mektupları ise teminat mektubu veren bankaların olası bir durumda ödemeleri yerine getirmemesi durumunda devreye girmektedir. Teyitli teminat mektupları büyük ulusal bankalar tarafından yerel bankaların verdiği teminat mektuplarının teyit edilmesi amacıyla çıkartılmaktadır (Zerega, 2008: 1019).

Belediye tahvillerini desteklemek amaçlı kullanılan teminat mektupları bankacılık sektöründe kullanılan teminat mektupları düşünüldüğünde daha yeni bir düzenlemedir ve bu konuda akademik olarak derinlemesine bir araştırma söz konusu değildir. 1980’li yılların başından itibaren kullanılan teminat mektupları belediye tahvil piyasaları için uygun olabilecek bir uygulamadır. Fakat belediye tahvil piyasalarında teminat mektubu kullanımı yıllar içerisinde bir düşüş sergilemiştir ve 2008 finansal kriz öncesindeki rakamlara tekrar ulaşması çok zor görünmektedir. Kredi derecelendirme kuruluşları tarafından bankalara düşük kredi notları verildikçe teminat mektupları, tahvil ihraç edecek belediyeler için cazip hale gelmeyecektir. Ayrıca bankaların yerel yönetimlere teminat mektubu verme konusundaki isteksizlikleri önümüzdeki yıllarda bu alanda olabilecek muhtemel bir artışın önündeki diğer engellerden biridir (Ortiz, 2015: 151).

Şartlı teminat sözleşmeleri

Şartlı teminat sözleşmeleri, bazı şartların yerine getirilmemesi veya koşulların mevcut olmaması halinde ihraççıya destek olarak fon sağlanacağını belirten banka taahhüt sözleşmesidir. Bu tarz teminatlar genellikle ihraççıya kısa vadeli menkul kıymetler için likidite sağlanması amacıyla kullanılır. Bu tarz sözleşmeleri teminat mektuplarından ayıran en önemli özellik, sözleşmede belirtilen bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda teminatın geçersiz sayılmasıdır. Bahsedilen bu koşullar, başka borçlar yüzünden ihraççının temerrüde düşmesi, ihraççının iflas etmesi veya kredi derecelendirme notunun değişmesidir (Dinçsoy, 2001: 30-31).

Yerel yönetim bankacılığı uygulamaları

Tahvil bankaları veya yerel yönetim bankacılığı aracılığıyla bankacılık sistemi, belediyelere önemli kaynak imkânları sunmaktadır (Gümüş ve Yereli, 2016: 211). Belediye tahvil bankaları, vergiden muaf menkul kıymet ihraç eden ve belediye

birimlerinin ihraç ettiği tahvilleri satın alan finansal özerkliğe sahip kamu kuruluşlarıdır. Genel olarak amacı belediyelerin tahvil ihraç maliyetlerini azaltarak ekonomilerine destek olmaktır (Vogt, 1984: 38).

Kanada'da, ABD'nin çeşitli eyaletlerinde ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerde geniş bir uygulama alanı olan yerel yönetim bankalarının, belediyelerin yatırımlarını daha düşük bir maliyet imkânı ile finanse edebilmelerinin 3 sebebi vardır. Bunlarda birincisi, yerel yönetim bankalarının genellikle belediyelerden daha yüksek kredibiliteye sahip olmasıdır. İkinci sebebi ise yapılan tahvil ihraçlarının daha büyük miktarlarda olması ve bu sayede ölçek ekonomilerinden yararlanmalarıdır. Büyük miktarlarda yapılacak olan tahvil ihracı ile finansal danışmanlık ücreti, derecelendirme notu alınması, pazarlama, reklam ve basım giderleri gibi maliyetlerin düşüşü sağlanır. Bir diğer sebebi ise yerel yönetim bankalarının daha fazla tecrübe ve bilgi birikimine sahip olduğu düşünülerek, belediyelere göre geniş bir alıcı kitlesine sahip olmasıdır (Gümüş ve Yereli, 2016: 211).

Küçük belediyeler için düşünüldüğünde yukarıda bahsedilen hususların hepsi geçerlidir. Yerel yönetim bankaları özellikle küçük belediyeler için borçlanma maliyetlerini düşürebilme yetisine sahip olduğundan çok önemlidir. Küçük ölçekli belediyeler tahvillerini ulusal veya bölgesel bazda pazarlarken büyük ölçekli belediyelere göre daha fazla zorluk çekerler. Küçük miktarlarda ihraç edilen tahvillerin pazarlama maliyeti, alıcı ve satıcıların kısıtlı bilgileri, kalite belgelerinin alınmasında yaşanan zorluklar nedeniyle maliyetler yükselmektedir. Büyük ölçekli belediyeler ise daha sık bir şekilde tahvil ihracı gerçekleştirmenin, borçlanma maliyetlerini düşürdüğünü kanıtlamışlardır. Büyük belediyeler küçük belediyelerin yetersiz kaldığı uzmanlık ve borç yönetim kapasitesine sahip olabilir. Ayrıca daha önce ihraç ettiği tahvillerden dolayı piyasalarda kurduğu bir takım ilişkiler sayesinde küçük belediyelere göre avantajlı durumda olmaktadır (Robbins ve Kim, 2003: 92-93).

Yerel yönetim bankaları kamu sermayeli bankalardır. Bu yüzden alıkoyma mekanizması (interceptmechanism) denilen bir yöntemi de gerektiği durumlarda kullanabilmektedir. Eğer belediyeler tahvil anapara ve faiz ödemelerinde temerrüde düşerse, yerel yönetim bankaları merkezi bütçelerden aktarılan yardımlardan veya transferlerden dağıtım esnasında söz konusu ödemeleri öncelikli olarak tahsil edebilmektedir (Gümüş ve Yereli, 2016: 211).

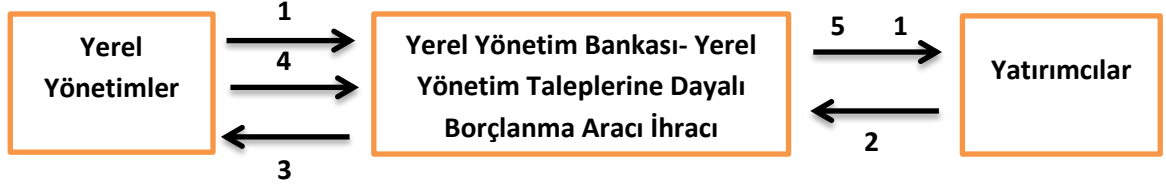
Yerel yönetim bankaları çeşitli şekillerde yapılandırılabilir. Genellikle bu bankalar, potansiyel kredi derecelendirme avantajlarını kullanarak veya belediyelerin borç büyüklüklerine odaklanarak çalışmalarına yön verirler. Bu nedenle belediyelerin tahvil ihracını desteklemek için oluşturulan yerel yönetim bankalarının hizmetleri temelde iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, yerel yönetim bankalarının piyasalara doğrudan kendi adına gelire dayalı tahviller ihraç etmek suretiyle borçlanarak ve elde edilen kaynaklarla belediyelerin ihraç ettiği genel yükümlülük tahvilleri satın alarak belediyelere finansman sağlaması şeklinde olmaktadır (Rhee & Stone, 2003: 7). İkinci yöntem ise yerel yönetim bankaları belediyelerin borçlanma ihtiyaçlarını tespit eder ve bu talepleri tek büyük bir havuzda toplayarak borçlanma aracı ihraç eder. Böylece borcun büyüklüğü ve borçlu sayısının fazla olması nedeniyle ödeyememe riskinin azalmasından dolayı borçlanma maliyetlerinde avantaj elde edilmiş olacaktır. Ayrıca yerel yönetim bankaları sürecin başlangıcında belediyeler tarafından ihraç edilen tahvilleri satın alarak bir havuz oluşturur ve bu tahvilleri teminat göstermek suretiyle borçlanma aracı ihraç edebilir. Bahsedilen süreç aşağıdaki şekillerde görüldüğü gibi açıklanabilir (Gümüş ve Yereli, 2016: 213).



Şekil 2.1. Yerel yönetim bankasının gelire endeksli tahvil ihracı

Yukarıdaki şekil çerçevesinde tahvil ihraç süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşir:

1. Yerel yönetim bankaları borçlanma aracı ihraç eder.
- 2.-3. Borçlanma yoluyla elde edilen gelir ile belediyelerden ihraç edilen tahviller satın alınır.
4. Belediyeler ihraç ettikleri tahviller nedeniyle ödemeleri gereken anapara ve faiz tutarlarını yerel yönetim bankalarına öder.
5. Yerel yönetim bankaları ihraç ettiği borçlanma araçlarından dolayı ödemek zorunda oldukları anapara ve faiz tutarlarını, belediyelerden tahsil ettiği kaynakları kullanarak öder.



Şekil 2.2 Yerel yönetim bankasının belediyelerin taleplerinden havuz oluşturarak borçlanma aracı ihraç etmesi

Yukarıdaki şekil çerçevesinde tahvil ihraç süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşir:

1. Belediyeler ihtiyacı olan borçlanmaları yerel yönetim bankalarına bildirirler. Yerel yönetim bankaları belediyelerden gelen talepleri kendi belirledikleri kriterlere göre değerlendirir ve gelen borçlanma taleplerinden bir havuz oluşturarak tahvil ihraç eder. Gerekli gördüğü borçlanma taleplerini reddeder. Tahvil ihraç edilmesi için belirli sayıda borçlanma taleplerinin toplanması veya belirli periyotlarla tahvil ihracı gerçekleştirilmesi yöntemlerinden birisi seçilir.

2-3. Borçlanma yoluyla elde edilen gelir ile belediyelerden ihraç edilen tahviller satın alınır. Bu şekilde borçlanma ile belediyelerden gelen borçlanma talep toplamlarının yaklaşık %10 üzerinde bir ihraç gerçekleştirilir ve bir rezerv fonu oluşturulur.

4. Belediyeler ihraç ettikleri tahviller nedeniyle ödemeleri gereken anapara ve faiz tutarlarını yerel yönetim bankalarına öder.

5. Yerel yönetim bankaları ihraç ettiği tahvillerden dolayı ödemek zorunda oldukları anapara ve faiz tutarlarını, belediyelerden tahsil ettiği kaynakları kullanarak öder.

Ayrıca yerel yönetim bankaları belediyelerin borçlanma taleplerini toplayarak bir havuz oluşturmak yerine, belediyelerin ihraç ettiği tahvilleri satın alabilir ve daha sonra bu tahvilleri teminat göstererek piyasalara kendi adına tahvil ihraç edebilir (Robbins & Kim, 2003: 95).

2.3. Belediye Tahvil İhraç Süreci

Belediyelerin tahvil ihracı yurt içi piyasaların yanı sıra uluslararası piyasalarda da yapılabilmektedir. Yurt içi tahvil ihracı, ihraççı belediye tarafından genellikle milli para üzerinden yapılır. Uluslararası tahvil ihraçları ise genellikle yabancı tahvil (foreign bond) veya eurotahvil (eurobond) ihracı olmak üzere iki şekilde yapılabilir. Yabancı tahviller hangi ülkelerin sermaye piyasalarına ihraç ediliyorsa o ülkenin para cinsinden bir ihraç gerçekleşir ve kayıt altına alınır. Yabancı tahvil ihraçlarında tahvillere bazı ülkelerde özel isimler verilir. Örneğin; ABD’de para birimi Amerikan Doları olarak ihraç edilen tahvillere Yankee Bonds, Japonya’da Japon Yeni olarak ihraç edilen tahvillere Samurai Bonds denmektedir. Euro tahviller ise eş zamanlı olarak birden çok ülkede ihraç edilebilirler ve kayda tabi değildirler. Euro tahviller ihraç edilen para biriminin kullanıldığı ülkenin kanunlarına tabi değildir (Gündüz, 2008: 111).

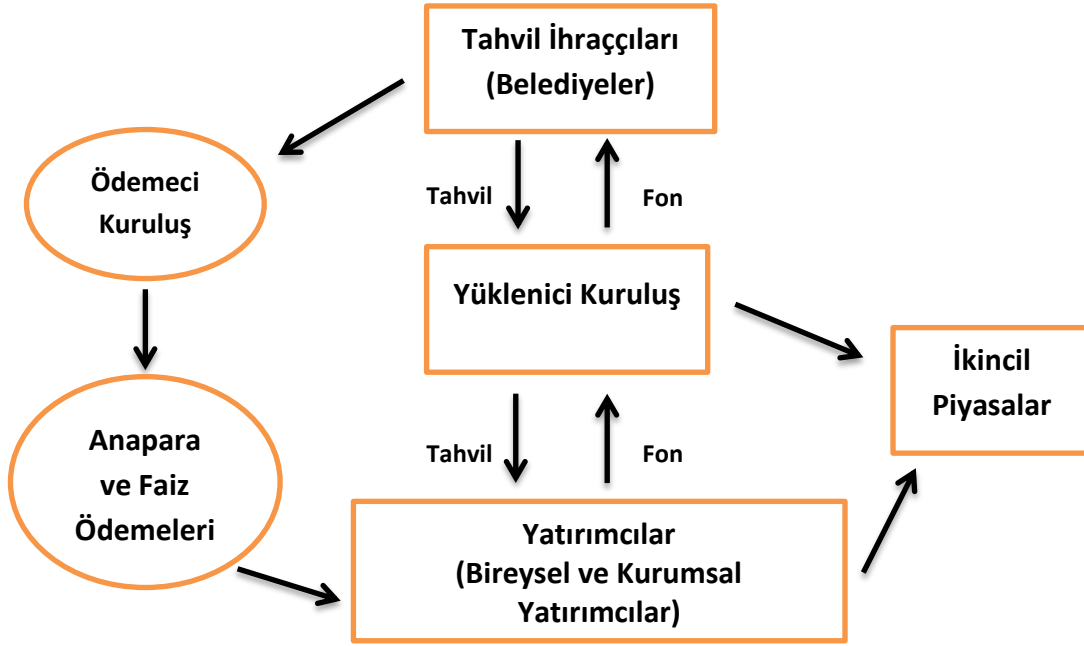
Hem yurtiçi hem de uluslararası piyasalarda tahvil ihracı birçok tarafın yer aldığı karmaşık bir süreçtir. Farklı özelliklerdeki tahviller mevcut olsa da genel olarak ihraç süreci benzer bir şekilde gerçekleşmektedir (World Bank, 1999: Chapter 4, 1).

2.3.1. Belediye tahvil ihracının gerçekleştiği piyasalar

Belediyeler tarafından ihraç edilen tahviller, yeni ihraçların gerçekleştiği birincil piyasalar ve önceden ihraç edilmiş tahvillerin alım-satım işlemlerinin gerçekleştiği ikincil piyasalarda işlem görmektedir (Dinçsoy, 2001: 20).

Birincil piyasalar

Birincil piyasalarda menkul kıymetler, belediyeler tarafından halka arz edilerek geniş bir yatırımcı kitlesine veya tahsisli satış yoluyla küçük sayıdaki yatırımcı gruplarına satılabilir. Belediyelerin yatırımları gerçekleştirmek veya nakit ihtiyaçlarının kapatılması için belirli miktarda fon ihtiyacı duyması ile birincil piyasalarda ihraç süreci başlamış olur ve tahvil ihracı için çeşitli aşamalar gerçekleştirilir. Süreç aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Dinçsoy, 2001: 20-21):



Şekil 2.3. Belediyelerin birincil piyasada tahvil ihracında gerçekleşen fon akımı (Dinçsoy, 2001: 21).

Birincil piyasalar ihraççıların ve tasarruf sahiplerinin doğrudan karşılaştıkları piyasalardır. Bu süreç içerisinde bir banka veya aracı kurum gibi kuruluşların aracılık işlemlerini yürütmesi bu piyasaların birincil piyasa olma özelliğini değiştirmez. Birincil piyasalarda işlem gören tahviller daha sonra ikincil piyasada işlem görürler (Gündüz,2008: 110).

İkincil piyasalar

Birincil piyasalarda belediyeler tarafından ihraç edilen tahviller ikincil piyasalarda işlem görmektedir. İkincil piyasalar iki şekilde organize edilebilir. Birincisi alıcıların ve satıcıların merkezi bir yerde bir araya gelerek teşkilatlanmış bir piyasa oluşturmasıyla meydana gelmesidir. İkincisi ise farklı yerlerde bulunan ve karşılıklı anlaşma ile işlemlerin yürüdüğü tezgah üstü piyasalarda işlem görmesidir (Mishkin, 2004; 27). Özellikle sermaye piyasaları gelişmiş olan ülkelerde teşkilatlanmış menkul kıymet piyasalarına ek olarak belli bir yapı altında olmayan, borsa dışı tezgah üstü piyasalar da mevcuttur (Gündüz, 2008: 110).

2.3.2. Belediye tahvil ihracında görevli kesimler

Tahvil ihraç sürecinin kapsamlı bir şekilde anlaşılabilmesi için süreçte yer alan tarafların detaylı olarak anlaşılması gerekmektedir. Bu süreçte görev alan kesimlerin sorumlulukları tahvillerin türlerine ve satış yöntemlerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Bu noktada görevler değişken olabilmektedir. Fakat genel olarak süreçte yer alan tarafların temel sorumluluk ve görevlerini aşağıdaki şekilde tanımlamak mümkündür (World Bank, 1999: Chapter 4, 4-20):¹

i. Finansal Danışman: Tahvil piyasalarında yeni olan belediyeler, tahvil piyasalarında kendilerine rehberlik edilmesi için finans danışmanlarından yardım alabilirler. Finansal danışmanlar sürecin başında belediyelerin süreç yönetimi, sermaye planlaması ve muhasebe uygulamalarının geliştirilmesi yönünde rehberlik edebilirler. Bu hizmetlerine ek olarak finansal danışmanların görevleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Borçlanma kapasitesinin değerlendirilmesi ve projelerden gelir tahminlerinin yapılması,
- Uzun vadeli borçlanma programlarının geliştirilmesi,
- Belediyelerin borç, nakit yönetimi ve kredi derecelendirme stratejilerinin geliştirilmesi,
- Belediyeler için uluslararası ve yerli sermaye piyasaları gelişmelerinin takip edilmesi ve değerlendirilmesi,
- Belediyelerin tahvil ihracı için düzenleyici çerçeve oluşturulması ve finanse edilecek özel yatırımlar için çeşitli teknik faktörlerin değerlendirilmesi.

¹ Bu bölümdeki bilgiler, aksi belirtilmedikçe (World Bank, 1999: Chapter 4, 4-20)'den faydalanılarak yazılmıştır.

Çizelge 2.4. Finansal danışmanların sağladığı hizmetler ve faydaları (World Bank, 1999: 4-5)

Finansal Planlama	
<i>Hizmetler</i>	<i>Faydalar</i>
Finansman ve borçlanma politikalarının geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Finansal kararların alınması için yazılı politika ve prosedürlerin düzenlenmesi • Karmaşık finansal yönetimin açıklanması
Mevcut borç stokunun incelenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Güncel borç bilgilerinin raporlanması • Gelecekteki tahvil ihraçları için borç yapısının güçlü ve zayıf yönlerinin tespit edilmesi • Gelir kaynaklarının tanımlanması
Gelecekteki borçlanma kapasitesinin analizi	<ul style="list-style-type: none"> • Gelecekteki borçlanma kapasitesinin artırılması için araştırma yapılması • Derecelendirme ile ilgili fırsat veya sorunların tanımlanması
Yatırım bütçelerinin incelenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Yatırım sermayelerinin gerekli olan altyapı yatırımlarını karşılayabilmesi
Uzun dönemli derecelendirme stratejileri belirlenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • İhraççı belediyenin kredi notunun artırılması
Finansal alternatiflerin tanımlanması	<ul style="list-style-type: none"> • İhraççıların dünyadaki finansman tekniklerinin iyi veya kötü yönleri hakkında aydınlatılması • Optimal olan finans stratejilerinin belirlenmesi
Borç yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Tahvillerin doğru zaman ve doğru maliyetle ihraç edilmesinin sağlanması
Borç Yönetimi	
<i>Hizmetler</i>	<i>Faydalar</i>
Finansman programının izlenmesi ve geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Finansman programının gözlemlenmesi ve geliştirilmesi
Borç yapısı hakkında alternatiflerin analiz edilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Borçlanma politikası ile uyumlu olan ve faiz maliyetini azaltarak gelecekte finansman esnekliği sağlayabilecek bir yapı oluşturulması
Müzakereci veya rekabetçi tahvil ihraç türleri hakkında tavsiyelerde bulunulması	<ul style="list-style-type: none"> • Yatırımcının faiz gelirini artıracak ve ihraççının faiz maliyetini azaltacak ihraç yönteminin belirlenmesi
Belediyelere, tahvil ihraç sürecinde kimlerle çalışması gerektiği hususunda yardımcı olunması	<ul style="list-style-type: none"> • Tahvil ihracını en verimli şekilde gerçekleştirebilecek bir ekibin oluşturulması
Finansman şartlarının geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Borçlanma kalitesinin ve kapasitesinin artırılarak yatırımcılara cazip gelecek vadelerin sunulması • İhraççıların esnekliklerinin artırılması
Finansman dokümanlarının geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • İhraç sözleşmesine ait hükümlerin belediyeler açısından incelenmesi ve güvence altına alınması
Pazarlama planlarının geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Tahvil getirisinin yüklenici ve yatırımcılar için maksimize edilmesi
Derecelendirme hizmetlerinin geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Tahvil ihracı için mümkün olan en yüksek kredi notunun elde edilmesi • Uzun dönemli derecelendirme planlarının uygulanması
Tahvillerin fiyatlandırılmasında yardımcı olunması	<ul style="list-style-type: none"> • Sermaye piyasalarında belediyeler için en düşük faizin sağlanması
Yatırım Danışmanlık Hizmetleri	
<i>Hizmetler</i>	<i>Faydalar</i>
Yatırım politikalarının geliştirilmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Sermayenin korunması • Tanımlanmış yeni yatırım stratejilerinin oluşturulması • Kabul edilebilir ve makul yatırımların belirlenmesi
Dokümanların kayıt altına alınması	<ul style="list-style-type: none"> • Denetleyici kurumlar için uygun olan dokümantasyonun hazırlanması
Nakit yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Yatırım stratejilerine ve yatırım yönetimlerine uygun portföy performanslarının geliştirilmesi • Kazancın maksimize edilmesi ve sermayenin korunması • Beklenmedik harcamaların karşılanabilmesi için likiditenin sağlanması

ii. Danışman: Gelire dayalı tahvillerin ihraç sürecinin başında belirlenen sayıda danışman ile anlaşarak hizmet alımı gerçekleştirilebilir. Bu danışmanların sorumlulukları tahvil ihraççısı kuruluşların isteklerine göre şekillenebilse de genel olarak görevleri tahvil ihraç yoluyla finanse edilecek belirli projelerin fizibilitesini oluşturmak ve teknik tavsiyeler vermektir. Örneğin, bir belediye kanalizasyon inşa etmek için borç almak istiyorsa çevresel faktörleri değerlendirerek kullanıcı taleplerini zaman içinde projelendirmek, maliyet tahminlerini yapmak ve projenin yeterliliğini belirlemek için danışman çalıştırabilir.

Bu hizmetin alınacağı danışmanların seçimi çok önemlidir çünkü ihraç öncesi gereken hazırlıkların yapılması, sürecin yönetilmesi ve sunulacak hizmetler büyük oranda danışman firma tarafından belirlenecektir. Danışman firma seçilmesinde yapılabilecek hatalar ihraç edilecek tahvillerin faiz maliyetlerinin artmasının yanı sıra sonraki tahvil ihraçlarını da etkileyecektir. Belediyelerin önceki tahvil ihraçları, yatırımcılar açısından bir referans oluşturmaktadır. Ayrıca hizmet satın alınması uygun görülen danışman firmasının piyasalarda bilinen ve kredibilitesi yüksek olan bir firma olması olağan bir durumdur. Maliyetleri daha ucuz bile olsa piyasalarda pek bilinmeyen firmalar ile anlaşılması ihraç sürecinde maliyetleri olumsuz etkileyebilir (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 117).

iii. Tahvil Konseyi: Tahvil konseyi, tahvillerin hukuki boyutunu araştırarak yatırımcılara belediyelerin tahvil ihraç için gerekli işlemlerin yapıldığı yönünde güvence verir (Gündüz, 2008: 112). Buna ek olarak tahvil konseyi, ihraççı belediye ve yüklenici kurum arasındaki anlaşmayı, potansiyel yatırımcılara ihraç işlemlerinin temel şartlarını ve belediyelerin finansal durum bilgilerini içeren arz sirkülerini, ihraççının yükümlülükleri ile yatırımcıların yasal hakları hakkında bilgileri içeren dokümanların incelenmesinden sorumludur (World Bank, 2001: 339). Yüklenici kuruluşlara karşı belediyelerin haklarının korunması, yatırımcı risklerinin azaltılması ve ihraççılara olan güvenin artırılması hususunda tahvil konseyi önemli bir yer tutar.

iv. Yüklenici Kuruluş: Yüklenici kuruluşlar ihraç edilen tahvilleri belediyelerden satın alır ve satın aldığı tahvilleri yatırımcılara satar. Bu gibi durumlarda genellikle yükleniciler tahvilleri satın alarak sermaye piyasalarında bu tahvillerin satılmama riskini de göze almış olur. Bu risk sonucunda yüklenici kuruluşlar tahvillerin fiyatlandırmasını dikkatli bir şekilde yapmak ve diğer firmalarla iş birliği yoluna gitmek zorunda kalırlar.

Özellikle büyük miktarlardaki tahvil ihraçlarında, yüklenici kuruluşlar tahvillerin yatırımcılara satılmaması riskini dağıtmak için kendi aralarında bir işbirliği yoluna gidebilir. Genellikle yüklenici kuruluşları yatırım bankaları, ticari bankalar ve aracı kuruluşlar oluşturmaktadır.

v. Yatırımcılar: Yatırımcılar, tahvil piyasalarının gelişiminde rol alan en önemli etkidir. Hem bireysel hem de kurumsal yatırımcılar belediye tahvillerine yatırım yaparlarken belirli riskleri göze alırlar. Bunlar; piyasa riski, geri çağırma riski (call risk) ve kredi riskidir.

Piyasa riski, piyasalardaki faiz oranlarının yükselerek yatırımcıların ellerindeki tahvillerin faiz getirisinin piyasalardaki oranlardan düşük olması durumudur. Bir yatırımcının %9'luk bir kupon oranıyla tahvil satın almış olduğunu varsayalım. Sonrasında piyasalarda faiz oranı yükseldiğinde, belediyeler yeni tahvillerini %10 kupon oranıyla piyasaya sürmeye hazır olursa yatırımcılar ellerindeki tahvilleri ancak satın aldığından daha ucuz fiyatlara satabilecek ve zarar edecektir. Eğer tahvillerin vadesi gelmiş ise yatırımcıların endişelenecek bir durumu yoktur.

Belediyeler tahvil piyasalarında piyasa riskini yok edemezler. Fakat tahvillerin üzerindeki kupon faiz oranı ile piyasalardaki faiz oranı arasındaki fark arttıkça yatırımcılar daha rahat bir şekilde yatırımlarını gerçekleştirebilir. Belediyelerin açısından bakıldığında ise yatırımcıları memnun etmek için uygulayacağı kupon faiz oranı belediyelerin mali durumu ile dengeli olmalıdır.

Geri çağırma riski (call risk); belediyelerin itfa tarihi gelmeden önce tahvilleri yatırımcılardan geri alması durumunda, yatırımcılara vereceği nakit miktarının o günkü piyasa şartlarında, tahvilden elde edilebilecek gelire oranla daha az kazanç sağlayabilecek alanlarda değerlendirilerek yatırımcıların zarar etmesidir (Dinçsoy, 2001: 25). Genellikle faiz oranları düştüğünde ve bunun sonucunda belediyelerin piyasalarda daha önceden ihraç ettiği tahvillere göre daha uygun maliyetli finansman elde edebildiğinde gerçekleşir. Tahvil belgelerine belirli şartların eklenmesiyle geri çağırma riski yatırımcılar açısından azaltılabilir. Örneğin on yıl vadeli bir tahvil ihracında belirli bir zaman diliminden önce veya belirli koşullar yerine getirilmeden önce tahvilin geri çağırılmaması belediyelerce taahhüt edilebilir.

Kredi riski ise tahvil ihraç eden belediyenin kredi notunun zaman içinde düşmesi riskini ifade eder. Eğer belediyenin piyasalardaki tahvillerden dolayı zorunlu olduğu ödemeleri gerçekleştirememesi riski artarsa tahvillerin fiyatları düşecek ve belediyelerin borçlanma maliyetleri artacaktır. Belediyeler bazı önlemler alarak bu riski minimize edebilirler. Bunlardan en önemlisi finansal yönetimi etkinleştirerek borç ödeme yükümlülüklerini yerine getirme konusunda piyasalarda itibar kazanmak ve yatırımcıların mağdur olmaması için gerekli önlemleri almaktır.

Belediyeler finansman temini için ihraç ettiği tahvillerin fiyatlarına karar verirken yatırımcıların endişelerini göz önünde bulundurmalı ve dengeli bir fiyatlandırma yoluna gitmelidir. Eğer kredi riski ve geri çağırma riski yüksek olursa yatırımcılar daha yüksek faiz getirili tahviller talep edeceklerdir. Belediyeler bazı güvenceler vererek tahvillerin maliyetlerini düşürmeye çalışabilir fakat piyasalarda yüksek faiz oranları hakim iken bu durum riskli olabilmektedir.

vi. Tahvil İhraç Mutemedi ve Ödeme Yetkilisi: Tahvil ihraç mutemedi yurt içi veya yurt dışı piyasalarda görev alabilmektedir. Yurt dışı piyasalara yapılan tahvil ihracında tahvil ihraç mutemedi olarak belediyeler tarafından bağımsız bir yatırım bankası seçilir. Mutemedin buradaki görevi yatırımcıların haklarını korumak ve ilgili sözleşmelerin kontrolünü sağlamaktır. Yurt içi piyasalarda ise görevleri yasal yetkilerine göre değişiklik göstermektedir. Tarafların yasal olarak belirtilen şartlara uygun davrandığına ve borçların ödeneceğine dair garanti verir (Gündüz, 2008: 113).

Ödeme yetkilisi ise, belediyelerin yatırım sahiplerine yaptığı ödemelerin dağıtımından ve bu ödemelerin kayıt altına alınmasından sorumludur. Ödeme yetkilileri genellikle bankalardır. Bazı durumlarda da ödeme yetkilisi ve tahvil ihraç mutemedi aynı kuruluştur.

vii. Tahvil Sigorta Şirketleri: Tahvil sigortası, belediyelerin tahvil sahibi yatırımcılara ödemek zorunda olduğu anapara ve faiz ödemelerini yerine getirememesi durumunda, sigorta şirketi tarafından ödemelerin yapılacağını garanti eden sözleşmelerdir. Tahvil sigorta şirketlerinin finansal açıdan değerlendirilmesi yatırımcılar açısından çok önemlidir. Belediyeler tahvillerini sigortalatacağı zaman şirketlerin güvenilirliğini ve geçmişini detaylı olarak incelemek zorundadır.

viii. Derecelendirme Kuruluşları: Derecelendirme kuruluşları ihraççıların borçlarını ödeyebilme yeterliliğini inceler. Bunu incelerken farklı tahvil çeşitlerinde farklı yöntemler kullanılır. Derecelendirmeler belediyelerin tahvil ihracını başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için hayati önem taşımaktadır. Özellikle ilk kez tahvil ihraç edecek belediyeler düşünüldüğünde, yatırımcıların verecekleri kararlarda derecelendirme raporları kilit rol oynamaktadır.

2.3.3. Belediye tahvil ihraç aşamaları

Belediyeler, tahvil ihraç sürecinde görev alacak taraflar hakkında bilgi sahibi olmalı ve ihraç sürecinin kilit aşamalarını iyi analiz etmelidir. Bu noktada tahvilin çeşidine veya ihraç edildiği piyasalara göre ihraç sürecinde bazı değişiklikler olabilir. Tüm bunlar göz önüne alındığında ihraç sürecinin tek bir şekilde olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bu farklılıklara rağmen genel olarak süreç aşağıdaki şekilde açıklanabilir (Vaillancourt, 2006: 49-50):²

i. Ön Karar Aşaması: Belediyeler tahvil ihraç etmeden önce etkili bir sermaye planlaması yapmalıdır. Belediyelerin bekleyen borçları ve gerçekleştirecek olan tahvil ihracı ile mevcut borç politikalarının nasıl etkileneceği detaylıca incelenmelidir. Eğer belediyeler tahvil ihraç etmeye karar verirse, bir finansal danışman yardımıyla ne tür tahviller ihraç edeceğine karar vermelidir.

ii. Teklif Sürecinin Yapılandırılması: Belediyeler tahvil ihracına karar verdiklerinde finansal danışmanlar teklif sürecine dahil olur. Danışmanların ilk görevi yüklenici kuruluşun seçilmesidir. Bu aşamada teklifleri toplayabilmek için “rekabet yöntemi ile satış” ve “müzakere yöntemi ile satış” olmak üzere temel olarak iki metot vardır.

Rekabetçi satış yönteminde belediyeler tahvilleri finansal danışman yardımıyla yapılandırır. Ardından tahvil ihraç edileceğini ilan eder ve yüklenici kuruluşların tahvil satışlarında başarılı olabilmek için yaptığı değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkan tekliflerden faiz oranı en düşük olan ihale teklifini seçer. Bu yöntemin en büyük avantajı

² Bu bölümdeki bilgiler, aksi belirtilmedikçe (Vaillancourt, 2006: 49-52)’den faydalanılarak yazılmıştır.

belediyelerin yüklenicilerden en düşük fiyatı alma şansını artırmasıdır. Ayrıca süreç kolay ve şeffaf bir şekilde ilerler.

Müzakere yöntemi ile satışta ise belediyeler yüklenici firmalarla doğrudan fiyatlandırma konusunda pazarlık eder. Bu müzakereler genellikle ihraç sürecinin başında gerçekleşir. Bu şekilde gerçekleşen satışlar sayesinde belediyeler piyasa koşullarının değişmesi durumunda hızlı bir şekilde avantaj sağlayabilirler. Bu satış yönteminde yüklenici kuruluş, sürece en başında dahil olur ve belediyelere ihracın yapılandırılmasında yardım eder. Ayrıca müzakere yöntemi, özellikle yeni ihraç gerçekleştirecek belediyeler için faydalı olabilir. Yüklenici kuruluşun sürece erken dahil olması finansal danışman maliyetlerinin bir kısmının azalması yönünde fayda sağlayabilir. Gelişmekte olan ülkelerde belediyeler için rekabetçi satış yönteminde yüklenici kuruluşların sürece dahil olması, özellikle uluslararası tahvil ihraçlarında zor olabilir. Yüklenici kuruluşlar tahvillerin yapılandırma sürecinde yer almazlarsa belediye tahvillerini satın almakta kararsız olabilirler.

Her iki yöntemin birlikte uygulandığı rekabetçi-müzakere satış yöntemi de kullanılabilir. Belediyeler rekabetçi yöntemle dayanarak yüklenici kuruluşu seçer. Ancak tahvillerin fiyatlandırılması ve yapılandırılmasında belediyeler yüklenici kuruluşlara esneklik sağlar. Eğer belediyeler uygun görürse tahvilleri blok halinde belirli bir yatırımcı grubuna satabilir. Böylelikle tahviller hakkında bilgilendirmeye gerek kalmayacağından ihraç maliyetleri azaltılabilir (Gündüz, 2008: 115).

iii. İhraç Yapılandırılması: İhale sürecinde verilen kararlar ihraç edilecek tahvillerin yapısını etkiler. Rekabetçi satış yönteminde yüklenici kuruluş sürece dahil olmadan finansal danışman yardımıyla temel yapının oluşturulması gerekir. Müzakere yöntemi ile satış işlemlerinde ise yüklenici kuruluş tahvilin yapılandırılmasında en önemli role sahiptir.

Bu süreçte bazen ihraççılar pazarlama amaçlı olarak tanıtımını yapmak ve yatırımcıların taleplerini ve endişelerini anlamak için tanıtım turlarına çıkabilirler. Bu şekilde yatırımcıların görüşleri tahvillerin yapılandırılmasında etkili olabilir. Finansal danışmanlar, rekabetçi veya müzakereye dayalı satış yöntemleri sürecine ilişkin taslak hazırlayabilir ve yüklenici kuruluşların bu planlamalar için iyileştirici öneriler

getirmelerine izin verebilir. Eğer belediyeler belirli bir derecelendirme notuna ulaşmak istiyorsa derecelendirme kuruluşları da tahvil yapılandırılmasında rol oynayabilir.

Tahviller yapılandırılırken çok sayıda karar alınması gerekir. Bunlardan en önemlilerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (World Bank, 1999: Chapter 4, 27-30):

-İhraç Edilecek Tahvil Türünün Belirlenmesi: Tahvil ihraç sürecinin kilit aşaması tahvil türüne karar vermektir. Alınacak kararlar birlikte piyasaların tahvil satın alma konusunda ne kadar istekli olduğu, derecelendirme kuruluşları için hangi bilgilerin gerekli olduğu ve yasal olarak gerekli olan dokümanların neler olduğu soruları ortaya çıkacaktır. Ayrıca proje gelirlerine dayalı olarak ihraç edilen tahvillerde danışmanların hazırladığı fizibilite raporları doğrultusunda beklenen gelir ve projeler için yapılacak tahmini harcamalar göz önünde bulundurularak ihraç kararları verilir.

-İhraç Edilecek Tahvil Büyüklüğünün Belirlenmesi: Belediye tahvillerinin yapılandırılmasında tahvil miktarının belirlenmesi ilk adım olarak düşünölmelidir. Belediyeler öncelikle ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak tahvil büyüklüğünü belirlemelidir. Eğer özel bir proje için tahvil ihracı gerçekleştiriliyorsa, ihraç edilecek tahvil miktarını belirleyebilmek için projenin maliyeti hesaplanmalıdır. Belediyeler var olan borçlarının finansmanı için tahvil ihraç edecekse, var olan borcun miktarı tahvil miktarını belirlemede belediyelere yardımcı olacaktır. Ayrıca tahvil ihraç sebebi ne olursa olsun; tahvil konseyi ve finansal danışman ücretleri, tahvil sigortası için yapılan ödemeler ve belediyelerin kredibilitesini arttırmak için yapılan harcamalar tahvil büyüklüğü belirlenirken göz önünde bulundurulmalıdır.

Tahvil ihraç miktarının belirlenmesi, belediyelerin ihraç konusundaki başarı beklentileriyle ilişkili olabilir. Eğer belediyeler tahvillerinin satışlarından sonra bu tahvillerin güçlü bir ikincil piyasa oluşturacağını düşünürlerse, oluşabilecek ikincil piyasalarda yatırımcıların isteklerini karşılayabilecek miktarda tahvil ihraç etmelidirler. Fakat bu miktar belediyelerin borçlanma kapasitelerinin üzerinde olmamalıdır. Gelişmiş bir ikincil piyasa, yatırımcıların tahvil konusunda belediyelere olan güvenini artırdığı gibi gelecekteki ihraçları da belediyeler açısından kolaylaştıracaktır. Tahvilin büyüklüğü

belediyelerin ödenmemiş borçlarıyla birlikte düşünüldüğünde borç yükünü oldukça artıracığı için kredi notlarını etkileyecektir.

-Kredibilite Artırımı: Belediyeler yatırımcıların tahvillerle ilgili endişelerini azaltmak için kredibilitelerini artırma yoluna başvurabilirler. Kredi derecelendirme notlarındaki bir artış, tahvillerin pazarlanabilirliğini artırmasına ek olarak belediyelerin tahvilleri daha düşük kupon oranıyla satmasına imkân vererek borçlanma maliyetlerini de azaltacaktır. Belediyelerin kredi notlarını artırmasının yollarından birisi önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi tahvil sigortasıdır. Diğer bir yöntem ise bankaların verdiği teminatlardır.

-Primli veya İndirimli Tahvil İhracı: Tahviller nominal değerlerinin altında veya üstünde satışa sunulabilir. Bu değerın altında satılan tahviller indirimli olarak ihraç edilir. Bu şekilde belediyeler nominal değer altındaki tahvillerle kaynak toplar ve yatırımcılara nominal değerde geri ödeme yapacağını taahhüt eder. Böylece belediyeler daha düşük faiz oranlarıyla borçlanmalarını gerçekleştirir.

Nominal değeri üzerinde ihraç edilen tahviller ise primli tahvillerdir. Bu şekilde gerçekleşen tahvillerin faiz oranı nominal değerlerle ihraç edilen tahvillere göre daha yüksek olacaktır. Tahvilin satış anındaki faiz oranları, tahvillerin primli veya indirimli bir şekilde ihraç edilip edilmeyeceğini belirler.

-Tahvil Vadesinin Belirlenmesi: Bir tahvilin vadesi öncelikle belediyelerin mali durumuna, piyasa koşullarına ve finanse edilen projenin türüne bağlıdır. Eğer tahviller altyapı projeleri için ihraç edilecekse, tahvilin vadesi tamamlanan projenin tahmini kullanım ömrüne göre belirlenmelidir. Örneğin; tahmini kullanım ömrü 40 yıl olarak belirlenen bir otoyol için ihraç edilen tahvilin vade tarihi 40 yıllık zaman dilimi içinde olabilir. Bir diğer örnek ise kullanım ömrü 7 yıl olarak düşünülen bir araç filosu satın alınacaksa, kullanılacak tahvillerin vadesi 7 yılı geçmemelidir. Çünkü yatırımcılar kullanımda olmayan projeler için yatırım yapmak istemezler. Ayrıca belediyeler de yapımı devam eden projelerden dolayı oluşabilecek eksiklikler için uzun vadeli tahvil ihraç etmekten kaçınmalıdırlar.

Belediyeler tahvillerinin vadelerine karar verirken yatırımcılarının taleplerini veya derecelendirme kuruluşlarının görüşlerini göz önünde bulundurmalıdır. Belediyeler tahvil

vade şartlarının kendileri ve yatırımcılar için uygun olacak şekilde yapılandırıp yapılandırılmadığını değerlendirmelidir. Tahvillerin vadesinden önce geri çağırılmayacağı yönünde verilen taahhütler yatırımcılar için cazip olabilir fakat belediyeler faiz oranları düştüğünde borçlarını yeniden finanse etmek için tahvillerini geri çağırma konusundaki kendi menfaatlerini ve yatırımcı kaygılarını dengelemek durumundadırlar.

-Ödeme Yükümlülükleri: İhraççılar genellikle tahvilleri vade tarihinden önce geri çağırma hakkını elinde bulundurmak ister. Eğer tahviller geri çağırılırsa ihraççılar yatırımcılara anapara ve o güne kadar hak edilmiş faiz miktarını ödemek zorundadır. Böylelikle ihraççılar borçlarını erken ödeme konusunda esnek olurlar ve ödeyecekleri faiz miktarında indirimde gidebilirler. Fakat yatırımcılar genellikle ihraççılar için bu hakkın sınırlandırılmasından yanadır.

-Değişken Faiz Oranları Yapılandırılması: Değişken faiz oranlı tahvil ihracında tahviller güncel faiz oranlarına göre belirli bir aralık içerisinde ve önceden tanımlanmış formüllere göre yeniden belirlenir. Bu şekilde gerçekleşen tahvil ihraçları sayesinde yatırımcılar değişken piyasa koşullarına karşı kendilerini garanti altına alabilirler. Eğer piyasalarda faiz oranları düşecek olursa, düzenlenmiş formüllere göre belediyeler borçlanma maliyetlerinde indirimde gidebilirler.

Belediyeler açısından bakılacak olursa faiz oranlarındaki ciddi bir yükseliş belediyelerin borçlanma maliyetlerini de ciddi oranda artıracaktır. Değişken faizli olarak gerçekleşen borçlanmaların toplam borçlanma miktarının maksimum %20'si olması genel bir kural olarak düşünülmelidir. Fakat gelişmekte olan ülkelerde ihraççılar sabit faiz oranlı bir şekilde borçlanamayıp değişken faiz oranlı bir şekilde borçlanmak zorunda kalabilirler. Bu nedenle değişken faiz oranlı borçlanmanın belediyeler açısından gerçekleşebilecek olumsuz etkilerini anlamak çok önemlidir.

iv. Kredi Derecelendirilmesi: Yüklenici kuruluşlar ve finansal danışmanlar derecelendirme sürecinde önemli bir yere sahiptir. Derecelendirme kuruluşları belediyelerin mali yapıları ile ilgili ayrıntılı bilgilere ihtiyaç duyarlar.

v. Doküman Hazırlanması: Tahvillerin yapısı ve ihale süreci ile ilgili verilen kararlar doküman hazırlanma sürecini şekillendirir. Bu süreçte finansal danışman, yüklenici kuruluş ve tahvil konseyi de rol oynar.

vi. Dağıtım ve Pazarlama: Bu aşamada yüklenici kuruluş yatırımcılara tahvil satış işlemlerini gerçekleştirir.

vii. Sürecin Tamamlanması: İhraç sürecinin tamamlanması, tahvillerin satışından sorumlu yüklenici kuruluşun belirtilen tarihte yatırımcılar için resmi olarak tahvil satışını tamamladığını ifade eder. İhraç tamamlandıktan sonra bile satılan tahvillerin faaliyetleri devam eder. Hem tahvil ihraç mutemedinin yatırımcıların haklarını koruma görevi hem de derecelendirme kuruluşlarının vade tarihine kadar derecelendirme faaliyetleri devam eder.

Aktif bir ikincil piyasanın olması durumunda ihraç süreci tamamlanan bu tahvillerin ticareti yıllarca devam edebilir. Etkili bir ikincil piyasada yeterli sayıda alım satım işlemi gerçekleştiren katılımcı bulunması ve elektronik satış gibi bazı organize araçların olması gereklidir (Glasser ve Diğerleri, 1998: 65).

2.4. Ülkemizde ve Diğer Ülkelerde Belediye Tahvil İhracı Örnekleri

Dünyanın birçok finansal sisteminde, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve Batı Avrupa'da bankacılık sisteminden borçlanmak geleneksel bir durumdur. Belediyelerin tahvil piyasalarından borçlanması ise özellikle ABD gibi sermayesi gelişmiş ve güçlü bir finansal sisteme sahip olan ülkelerde tercih edilen bir durumdur. Örnek olarak ABD ve Türkiye bu çerçevede incelenecektir.

2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) belediye tahvil ihracı uygulamaları

ABD'de yerel yönetimlerin kökeni 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Ülkede yerinden yönetim anlayışını tüm yönetim mekanizmalarına sahip kılan federal bir devlet yapısı vardır. Amerikan yerel yönetimleri tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan uzak olduğu için belediye birimleri, görevleri ve ekonomik yapısı gibi konularda çeşitli modeller vardır. Ülkedeki mahalli idare birimleri federal seviyede anayasada herhangi bir düzenlemeye konu edilmemiştir. Federal anayasa, mahalli idarelerle ilgili bütün kararları anayasal sınırlar çerçevesinde federe devletlere (eyalet) bırakmıştır. Bunun sonucunda mahalli idareler federal devletin değil eyaletlerin sorumluluğu altında olmuştur ve eyalet

kanunlarına göre görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 140-141).

ABD’de belediyeler en önemli kamu hizmetlerini yerine getirdikleri için mahalli idare birimleri içerisinde en önemli ve fonksiyonel olanıdır. Bu sebeple geniş yetkilerle donatılmış özerk bir yapıya sahiptir. Eyaletler tarafından kurulan belediyeler eyalet kanunlarıyla tüzel kişilik kazanırlar. Kurulabilme şartları eyaletten eyalete değişebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 143).

ABD’de belediyeler bankalardan veya bu sektörde uzman olan bazı kuruluşlardan borçlanmak yerine piyasalara doğrudan tahvil ihraç ederek borçlanabilmektedirler. Bu tahviller; finansal kuruluşlar, özel şirketler ve bireyler tarafından satın alınmaktadır. Belediye tahvilleri özel şirketler veya merkezi hükümet tarafından çıkarılan diğer borçlanma araçları ile rekabet halinde pazarlandığı için belediyeler tarafından ödenen faiz bahsedilen alıcılar için cazip hale gelebilecek kadar yüksek olmalıdır (Schroeder, 2006: 348-349).

ABD’de belediye tahvilleri eyaletler veya yerel yönetimlerce doğrudan kendi adlarına veya özel bir kuruluş aracılığıyla ihraç edilebilmektedir (Dinçsoy, 2001: 12). Tahvil bankalarının kurulması vasıtasıyla piyasalardan doğrudan borçlanamayan küçük belediyeler, özerk bir yapıya sahip olan bu bankaların ihraç ettiği vergiden muaf tahviller aracılığıyla borçlanabilmektedirler. Küçük miktardaki çok sayıda tahvilin bir araya gelmesiyle oluşturulan havuz ile eyaletlerin yüksek kredi notları kullanılarak düşük maliyet avantajıyla piyasalardan borçlanma gerçekleşir (Shah, 2006: 34).

ABD’de belediye tahvilleri sınıflandırılması

ABD’de belediyelerin ihraç ettiği tahviller incelendiğinde bunları beş farklı açıdan sınıflandırabilmek mümkündür. Bunlardan ilki tahvilin süresine göre değerlendirilmesidir. Buna göre tahviller kısa ve uzun vadeli olacak şekilde ikiye ayrılmaktadır. İkinci sınıflandırmada tahviller, kullanım amacına göre değerlendirilmektedir. Bu durumda belediye tahvilleri; genel yükümlülük tahvilleri ve gelir tahvilleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Üçüncü sınıflandırma kriterinde tahvilin faiz yapısı göz önünde bulundurulur. Buna göre tahviller sabit ve değişken faizli olmak üzere iki şekildedir. Dördüncü sınıflandırma, belediyelerin ihraç ettiği tahvillerin vergiden muaf olup olmadığı göz

önünde bulundurulurken özel ve genel amaçlı tahviller şeklinde ikiye ayrılmasıdır. Beşinci ve son sınıflandırmada ise tahvillerin faiz ödeme biçimleri dikkate alınmaktadır (Yakar ve Kandır, 2012: 433).

Belediye tahvilleri vade açısından değerlendirilecek olursa kısa ve uzun vadeli olmak üzere iki temel türü olduğu görülebilmektedir. Kısa vadeli bonolar belediyelerin harcamaları ve vergi gelirleri arasındaki geçici nakit dengesizliklerinin giderilmesi için ihraç edilmektedir. Uzun vadeli tahviller; yol, köprü, okul gibi uzun vadeli sermaye projelerinin finansmanı ve uzun dönemli bütçe açıklarının giderilmesi şeklinde iki amaç için kullanılır (Fabozzi, 2002: 235).

Belediye tahvilleri vergi muafiyeti özelliğine sahip olup olmamasına göre özel ve genel amaçlı olmak üzere ikiye ayrılır. Özellikle kamu yararına olan projelerin finansmanını kolaylaştırmak için bu tahvillere vergi muafiyeti özelliği tanınmıştır. Ancak, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren bu tahvillerin vergi avantajları nedeniyle sıkça ihraç edildiği gözlenmiş ve bu durum çeşitli kaygılara neden olmuştur. ABD Kongresi 1986 yılında gerçekleştirdiği vergi reformu ile bu tahvillerin ihraç edilmesine belirli kısıtlamalar getirmiştir. Bunlardan birincisi tahvil ihraç limitine ilişkindir. Buna göre eyaletlerin vergiden muaf özel amaçlı tahvil ihraç limitleri kişi başına 50 dolar veya toplamda 150 milyon dolar olacak şekilde sınırlandırılmıştır. Bu iki ölçekten hangisi önce gerçekleşirse ihraç limiti belirlenirken o kriter dikkate alınacaktır. İkinci kısıtlama ise tahvil ihracı ile elde edilen gelirlerin kullanım alanı ve ihraç sırasında verilen güvencelerle ilgilidir. Bu kısıtlamalar uygulanırken tahvilin özel-genel ayrımını yapabilmek için tahvil ihracına yönelik bir test uygulanmaktadır. Bu test iki aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada tahvil ihracı ile sağlanan kaynakların %10'undan fazlası bir kurum veya bir kişi tarafından kullanılırsa tahvil özel amaçlı olarak nitelendirilmektedir. İkinci aşamada ise tahvillerin anapara ve faiz ödemelerinin %10'undan fazlası kurumlar veya kişiler tarafından garanti altına alınırsa tahvil özel amaçlı olarak nitelendirilmektedir. Uygulanan bu testin her iki aşamasında da özel amaçlı olarak nitelendirilen tahvillerin vergi muafiyet özelliği kaldırılır (Yakar ve Kandır, 2012: 434).

Belediye tahvilleri, yatırımcılarına faiz ödeme türü yönünden incelendiğinde farklılık gösterebilmektedir. Devlet tahvillerine benzeyen kuponlu tahvil yapısına ek olarak vade tarihine kadar yatırımcılara ara ödeme yapmayan belediye tahvilleri de bulunmaktadır. Bu tahvillerin büyük bir çoğunluğu sabitlenmiş bir faiz oranıyla piyasalara sürülmektedir. Ancak bazı tahviller değişken faizli bir şekilde ihraç edilebilmektedir (Choudhry, 2001: 427).

ABD’de belediye tahvillerinin vergisel avantajları

ABD’de belediye tahvilleri özel şirket tahvillerine göre daha düşük kazançlı bir yatırım aracıdır. Bunun sebebi, şirket tahvillerinin belediye tahvillerine göre daha riskli bir yatırım aracı olmasıdır. Fakat özel şirket tahvillerine göre daha az kazanç sağlamasının asıl sebebi genel olarak tahvilden sağlanan gelirin vergiden muaf tutulmasıdır (Chorafas, 2005: 57).

ABD’de belediyeler tarafından ihraç edilen tahvillerin en önemli özelliklerinden biri tahvillerden sağlanan gelirlerin genel olarak vergilendirilmemesidir. Vergiden muaf tutulacak kısım sadece faiz gelirlerini kapsamaktadır. Ancak sermaye kazançları bu kısma dahil edilmez. Bazı tahvil çeşitlerinin de yasal sınırlandırılmalarından dolayı vergi muafiyeti özelliği taşımadığı görülmektedir. Gelir tahvilleri buna örnek gösterilebilir. Ayrıca belediyelerin vergiden muaf olarak ihraç edebilecekleri tahviller için bir tutar sınırlaması vardır. Bu sınır aşıldığında belediyeler vergiye tabi tahvil ihraç edebilirler. ABD’de belediye tahvillerinin vergilendirilmesine ilişkin üç farklı durum söz konusudur (Yakar ve Kandır, 2012: 435):

- Belediye tahvillerinden elde edilen faiz gelirleri bazı eyaletlerde tahvil ihracının eyalet içinden ya da dışından yapıldığına bakılmaksızın vergilendirilmektedir.
- Belediye tahvillerinden elde edilen faiz gelirleri bazı eyaletlerde tahvil ihracının eyalet içinden ya da dışından yapıldığına bakılmaksızın vergiden muaf tutulmaktadır.
- Belediye tahvillerinden elde edilen faiz gelirleri bazı eyaletlerde tahvil ihracının eyalet içinden olması halinde vergiden muaf tutulmakta, ihracın eyalet dışından olması durumunda vergilendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Kupon faiz oranlı belediye tahvillerinin sağladığı faiz gelirleri federal hükümet tarafından herhangi bir vergilendirilmeye tabi tutulmaz. Ancak yatırımcı, yaşadığı yer harici bir bölge tarafından ihraç edilen tahvili satın aldığı anda gelir vergisine tabi olabilir. Ayrıca belediye tahvilleri ikincil piyasalarda alınıp satıldığında elde edilen gelirler sermaye kazancı olarak değerlendirilir ve vergilendirilmeye tabi tutulur (Ang, Bhansali ve Xing, 2010: 5).

ABD belediye tahvil piyasası köklü ve gelişmiş bir piyasadır. Ülkede tahvil ihracına ilişkin ilk kayıt 1812 yılı New York şehrine ait genel yükümlülük tahvil ihracıdır. Bu dönemden itibaren ABD tahvil piyasası etkili bir gelişim göstermiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda kredi sisteminde ve ülke ekonomisinde yaşanan bazı durgunluklar tahvil piyasalarının gelişimini etkilemiştir. 200 yılı aşkın bir süredir belediyelerin ve yerel yönetimlerin yatırım projeleri için ihraç edilen tahviller (Gündüz, 2008: 124) ABD’de günümüzde yaklaşık 3,8 trilyon dolar piyasa büyüklüğüne ulaşmıştır (CNBC, 2017).

2.4.2. Türkiye’de belediye tahvil ihracına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar

Ülkemizde belediyeler, görev ve hizmetlerini yerine getirirken, gerekli olan giderleri karşılayabilmek için kanunla belirtilen sınırlar içerisinde tahvil ihracı dahil olmak üzere her türlü kaynaktan borçlanabilme yetkisine sahiptir (Gündüz,2008: 165).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’da belediyelerin tahvil ihraçlarıyla ilgili bir takım düzenlemeler mevcuttur.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. maddesinde belediyelerin borçlanmaya ilişkin düzenlemeleri içerisinde tahvil ihracından bahsedilmiştir. Belirtilen kanunun bu maddesine göre;

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

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

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

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir...” (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005: Madde 68).

Görüldüğü üzere bu maddede borçlanma ve tahvil ihracı birbirinden ayrı olarak değerlendirilmiştir. Bahsedilen maddenin c fıkrasında tahvil ihracının sadece yatırım programında yer alan projeler için gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Bu da belediyelerin ülkemizde yalnızca yatırım programında yer alan projeler için tahvil ihraç edebileceği anlamına gelmektedir. Kısa vadeli nakit açıkları veya yatırım programında yer almayan altyapı projeleri için tahvil ihraç edilmesi mümkün değildir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’un 4. maddesinde de mahalli idarelerin tahvil ihracına yönelik düzenlemelerden bahsedilmiştir. Kanun’un 4. maddesinde: “Genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ile bağlı kuruluşları ve iktisadi teşebbüslerinin yurtiçi piyasalarda yapacakları tahvil ihraçları Müsteşarlığın iznine tabidir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. Söz konusu izin sürecine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Sermaye piyasası mevzuatı hükümleri saklıdır” şeklinde belirtilmiştir (4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, 2002: Madde 4). Bu maddede açıkça belirtildiği üzere belediyelerin yurt içi piyasalarda tahvil ihraç edebilmeleri için öncelikle Hazine Müsteşarlığından izin alması gerekmektedir. Ancak Müsteşarlığın verdiği izin bu tahvillere hazine garantisi verildiği anlamına gelmemektedir. Ayrıca 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’in 4. maddesinde; “başvurunun yapılacağı tarih itibarıyla Müsteşarlığa vadesi gelmiş yükümlülüklerinden ödenmemiş borcu bulunan” ihraççının başvuruda bulunamayacağı belirtilmiştir (28234 sayılı Resmi Gazete, Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler İle Bunların Bağlı Kuruluşları Ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları

Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik, 2012: Madde 4).

4749 sayılı Kanun'un 8. maddesi incelendiğinde Hazine tarafından belediyelerin borçlarına verilen garantiler düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

“Hazine garantileri sağlanmasına ve sağlanan Hazine garantilerinin şartlarında değişiklik yapılmasına ilişkin her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.

Hazine garantilerine ilişkin anlaşmalar ve bunların şartlarında değişiklik yapılmasına ilişkin anlaşmalar aksine bir hüküm bulunmadığı sürece imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girer.

Hazine garantileri ile lehine garanti sağlanan taraftan verilecek her garanti için bir defaya mahsus olmak kaydıyla garanti edilen tutarın yüzde birine kadar garanti ücreti alınır. Bu oranı beş katına kadar artırmaya Bakan yetkilidir.

Hazine garantilerinin verilmesine ilişkin olarak garanti ücretinin belirlenmesi, garantinin değerlendirilmesi, bütçeleştirilmesi, riskin sınırlandırılması ve paylaşımı ile garantiye ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve garanti edilen tutarın tespit edilmesi de dâhil olmak üzere bu hususlara ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin ve/veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkânlarına ilişkin her türlü yükümlülüklerden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş olan ve doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar. Bu kapsamda akdedilen dış kredi anlaşmalarından ortaya çıkan her türlü geri ödeme yükümlülüğü tamamlanıncaya kadar borçlu kuruluş, borcun geri ödenmesi süresince meydana gelebilecek her türlü idari değişikliklere ve yeni görevlendirmelere bağlı olmaksızın, borcun geri ödenmesinden sorumludur.

Kredi borçlusu kuruluşlar, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde öncelikli olarak ayırmakla mükelleftirler.

Dış borçların ödenmesinde aksamaya sebebiyet verdiği tespit edilenlere bu aksamadan doğan zarar ölçüsünde rücu olunur.

Hazine, kamu ve/veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalarda garanti veya kefalet veremez.

Bu Kanununun 1 inci ve 2 nci Maddeleri çerçevesinde belirlenen esaslara uygun olarak Hazine garantileri kısmen veya tamamen verilebilir.

Kamu mevduat bankaları ile özel yatırım ve kalkınma bankaları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlarca sağlanacak her türlü dış imkân ile diğer kurum ve kuruluşlar lehine verilecek garantiler Müsteşarlığın iznine tabidir. Kamu yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıl ve daha kısa vadeli dış imkân bu izne tabi değildir. Bu iznin verilmesi Hazine garantisi sağlandığı anlamına gelmez. İzin verilmesine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir” (4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, 2002: Madde 8).

Kanun metninde belirtildiği üzere belediyelerin (bağlı kuruluşlar dahil) Hazine garantisi altında yurt dışı piyasalara tahvil ihraç edebilmeleri için Hazine Müsteşarlığının izni gereklidir ve bu iznin verilmesi için çeşitli koşullar ileri sürebilmektedir.

Belediyeler, bağlı kuruluşların Hazine garantili borçlarından müteselsilen sorumludurlar. Ayrıca belediyeler Hazine garantisi olmaksızın da yurt dışı piyasalara tahvil ihraç edebilmektedirler. Ancak garantisiz olsa bile Hazine Müsteşarlığının izni alınarak

borçların ulusal borç kütüğüne kaydı yapılmalıdır (Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F., 2009: 185).

İlgili mevzuat hükümleri incelendiğinde belediyelerin hem iç hem de dış piyasalara tahvil ihraç ederek borçlanabilmesi mümkündür. Ülkemizde belediye tahvili ihraç ederek finansman elde edilmesi İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Ancak bu tahviller için yeterli talep toplanamamış ve tahvil ihraç girişimi başarısız olmuştur. İç finans kaynaklarının yeterli dinamizme ulaşamaması, belediye tahvillerinin beklenen başarıyı gösterememesinin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 22). Diğer bir sebep olarak da tahvillerin hazine garantisi altında olmaması nedeniyle belediyelere tahvilleri geri ödeme konusunda duyulan güvensizliktir (Yıldırım ve Ayriçay, 2007: 33).

Ankara Büyükşehir Belediyesi 1990-1992 yılları arasında AŞTİ (Ankara Şehirlerarası Otobüs Terminali) ve Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme projeleri için Dünya Bankasının desteğini alarak uluslararası piyasalarda tahvil ihracı gerçekleştirmiştir. Hazine Müsteşarlığından teminat almadan Almanya’da bir, Japonya’da dört tane olmak üzere toplamda beş kez tahvil ihraç edilmiştir. Gerçekleştirilen tahvil ihraçları ile ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda verilmektedir (Dinçsoy, 2001: 37):

Çizelge 2.5. Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen tahvil ihraçları (Dinçsoy, 2001: 37).

İhraç Tarihi	Aracı Banka	Tutar (Milyon)	Vade	Faiz	Piyasa
09.10.1990	DG Bank	150 DM	5	10,25	EuroDM
05.06.1991	Nomura-Mitsui Bank	8 500 Yen	5	8,4	Shibosai
18.10.1991	Nomura Bank	5 000 Yen	1,9	Libor+1,05	Shibosai
17.03.1992	Nomura Bank	4 600 Yen	5	7,6	Shibosai
15.10.1992	Nomura Bank	50 000 Yen	5	6,8	Samurai

Sağlıklı bir mali yapısının olduğunu, tahvil ihracının söz konusu olduğu projelerin yapılabilir ve gerçekçi olduğunu kanıtlayabilmek için Ankara Büyükşehir Belediyesi S&P’ye derecelendirme yaptırmış ve “BBB” notu alarak tahvil ihraç etmiştir (Dinçsoy, 2001: 37). Ancak 1996 yılında İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri borçlarını geri

ödemede sıkıntıya düşmüş ve 400 milyon dolar değerindeki borç 1996 yılı Haziran ayında belediyeler tarafından ertelenmiştir. Yaşanan bu olumsuzlukların üzerine ülkenin dış piyasalardaki itibarı için Hazine Müsteşarlığı tarafından borçlar üstlenilmiştir (Peterson, 2000: 15).

1992-1999 yılları arasında Hazine tarafından üstlenilen Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ait 1 222 154 bin dolar borcun 787,5 milyon doları, garantisiz olarak Japon piyasalarına ihraç edilen tahvil borçlarının anapara ve borç ödemelerinden kaynaklanmaktadır (DPT, 2001: 57).

1993 yılında, vadesi 30 ay olan, 75 milyar TL nominal değerli, altı ayda bir faiz ödemeli ve değişken faizli, I. tertip anapara ve faiz ödemelerinin vadesinde ödeneceği Türkiye Emlak Bankası A.Ş. tarafından taahhüt edilerek halka arz edilecek tahvillerin kayda alınması için İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) SPK'ya başvuruda bulunulmuştur. Yapılan incelemeler neticesinde tahvillerin Kurul kaydına alınması kararı alınmıştır. Ancak gerekli bilgi ve belgelerin İSKİ tarafından Kurula gönderilmemesi nedeniyle başvuru dosyası işlemde kaldırılmıştır (Dinçsoy, 2001: 38).

Günümüzde ise Antalya Büyükşehir Belediyesi (BŞB) 300 milyon TL'lik tahvil çıkarmaya hazırlanmaktadır. 2017 yılı Mart ayı BŞB devam toplantısında belediyenin tahvil ihraç edebilmesine yetki veren 2. madde oy çokluğuyla kabul edilmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2017).

Belediyeler için tahvil piyasaları önemli bir kredi kaynağı olabilmektedir. Ülkemizde belediye tahvil piyasalarının gelişebilmesi için bazı temel koşullar gereklidir. Bu koşullar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Freire, Huertas ve Darce, 2001: 16):

- Belediyelerin iyi bir mali yönetimi ve güçlü bir gelir üretim kapasitesine sahip olması,
- Uzun vadeli fonların mevcut olması ve finansal piyasaların tasarruf arzını kolaylaştıracak derinliğinin olması,
- Makroekonomik istikrarsızlıkların uzun dönemli borçlanmalarda riski artırmasından dolayı makroekonomik istikrarın sürekli kılınması,

- Tahvillerin vadesinden önce satılabilmesi için ikincil piyasaların varlığı ve buna yönelik olarak yatırımcılar tarafından sistemin iyi bilinmesi,
- Tahvil sigorta şirketlerinin ve derecelendirme kuruluşlarının, oluşabilecek riskler konusunda halkı bilinçlendirmesi için teşvik edilmesi,
- Denetim çatısının oluşturulması ve gerekli saydamlığın sağlanması.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özellikle 1980’li yıllarda yaşanan küreselleşme süreci ve teknolojik ilerlemelerle birlikte yerel halkın beklenti ve isteklerinde bir artış olmuş ve Türkiye’de belediyeler bu beklentilere cevap verebilmek için hizmet alanlarını genişletmeye çalışmışlardır. Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce mali yönden zayıf birçok küçük belediye yerel halkın bu isteklerine cevap vermekte zorlanmış ve hali hazırda yetersiz olan gelirlerini cari harcamalarında kullandığı için temel görevlerini yerine getirmekte eksiklikler yaşamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerekli nüfus şartını sağlayamayan belediyeler kapanmış ve ülkemizdeki belediye sayısında ciddi bir oranda düşüş yaşanmıştır. Bu düşüş ile birlikte belediyelerin en büyük gelir kaynağı olan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar azalan belediye sayısı sonucunda daha dengeli ve adil bir şekilde belediyelere aktarılmıştır. Kapanan belediyeler il veya ilçe belediyelerine dahil olduğu için belediyelerin hizmet alanları genişlemiş ve küçük belediyelerin yerine getiremediği temel altyapı ve üstyapı yatırımlarını üstlendiğinden sorumlulukları artmıştır.

Belediyelerin yerel halka karşı sorumlu olduğu yatırımları gerçekleştirebilmesi için güçlü bir mali yapısının olması gerekmektedir. Yatırımlar gerçekleştirilirken belediyeler finansman kaynağı olarak öz gelirlerini ve merkezi bütçeden aktarılan payları kullanmaktadırlar. Merkezi bütçeden aktarılan paylarda söz sahibi olmaması ve vergilendirme konusunda sınırlı yetkilere sahip olması belediyelerin görevlerini yerine getirirken gelir darlığı yaşamasına sebep olmuştur. Bunun sonucunda belediyeler alternatif finansman kaynaklarına yönelmiş ve borçlanma ile yatırımlarını finanse etmeye çalışmışlardır.

Belediyeler, iç borçlanma ve dış borçlanma olmak üzere iki şekilde finans kaynağı oluşturabilirler. Dış borçlanmada geçmiş yıllarda belediyelerin borçlarını geri ödememesi ve piyasalarda ülke itibarının zedelenmemesi için bu borçların Hazine tarafından ödenmesi sonrasında, bu durumun tekrarlanmaması için bir takım kısıtlamalar ve düzenlemeler getirilmiştir. Belediyelerin en büyük borçlanma kaynağı ise iç borçlanmadır. Bu noktada belediyeler özel ve kamu bankalarından borçlanabileceği gibi bir yerel yönetim bankası olan İller Bankası A.Ş.’den de borçlanabilmektedir.

Kurulduğu 1933 yılından günümüze kadar İller Bankası A.Ş., belediyelerin hem finansal açıdan hem de proje danışmanlığı bakımından en önemli destekçisi olmuştur. Belediyeler özellikle 1980'li yıllardan itibaren özel bankalardan borçlanmaya başlasalar da İller Bankası A.Ş. özellikle iç borçlanma sürecinde en önemli rol sahibi olmuştur.

6107 sayılı Kanun ile İller Bankası A.Ş. anonim şirket statüsüne kavuşmuştur. Bir kalkınma ve yatırım bankası olarak İller Bankası, ortakları olan belediyelere proje danışmanlık hizmetleri sağlayabilmektedir. Ayrıca yurtiçi ve yurt dışı finansal kuruluşlarla işbirliği yaparak belediyelere finansal açıdan destek olabilmektedir.

Belediyelerin borçlanma yolu ile gelir elde edebilecekleri yöntemlerden bir diğeri ise ülkemizde pek örneği olmayan belediye tahvil ihracıdır. Belediyeler ve bağlı kuruluşları Hazine Müsteşarlığının izni ile yurt içi piyasalarda yatırım programında yer alan projeler için tahvil ihraç edebilmektedirler.

Tahvil ihracı belediyelere diğer borçlanmalara göre daha düşük faiz oranlı ve daha uzun vadede bir borçlanma imkânı sunabilir. Bu şekilde belediyeler büyük maliyet gerektiren ve zaman alacak projelerini uzun vadeli finans kaynakları ile karşılayabilirler. Ancak yatırım projelerinin bu şekilde finanse edilmesi her belediye için uygun olmayabilir. Belediyelerin tahvil ihraç edebilmeleri için başlangıçta belirli bir maliyeti göz önüne alması ve ayrıca belediyelerin belirli bir seviyede gelir üretme kapasitesine sahip olması gerekmektedir.

Küçük ve orta ölçekli belediyelerin kendi adına tahvil ihraç etmesi oldukça zordur çünkü mevcut sabit gelirleri yetersiz olduğu için alternatif bir finans kaynağı arayışı içerisinde olan belediyelerin tahvil ihraç ettikten sonra bu borçlarını ekstra gelirleri olmadan ödeyebilmeleri pek mümkün görünmemektedir. Ayrıca belediyelerin borçlarını geri ödeme konusunda sahip olduğu olumsuz izlenim ihraç etmek istedikleri tahvillere olan talebi azaltacak ve bu da belediyelere borçlanma maliyetini artırıcı bir etki olarak yansıtacaktır. Bu yüzden belediyeler için tahvil ihraç etmenin her şart altında borçlanma adına izlenilebilecek en uygun yol olduğu söylenemez.

Rekabetçi ve etkin bir yapıda olan tahvil piyasalarının varlığı belediyelerin tahvil ihraç ederek borçlanabilmeleri için en önemli husustur. Ülkemizde mevcut piyasalarda çoğunluk olarak devlet iç borçlanma araçları işlem görmektedir. Belediyelerin tahvil ihracı için bu piyasalar yeterli dinamizme ve derinliğe ulaşamadığı daha önce gerçekleşen başarısız denemelerden de anlaşılmaktadır. Ancak bu noktada alınabilecek bazı önlemlerle uygun koşulların sağlanabileceği düşünülmektedir.

Ülkemizde belediye tahvillerinin uygun maliyetli bir borçlanma aracı olarak işlem görebilmesi için öncelikli olarak yatırımcıların ilgisini çekebilmek gerekmektedir. Daha önce gerçekleşmiş olan tahvil ihraçlarının istenilen seviyede başarıya ulaşamamasının en önemli sebebinin vadesi geldiğinde borçların geri ödenip ödenmeyeceği konusunda belediyelere şüpheyle yaklaşılması olduğu düşünülmektedir. O halde öncelikli olarak belediyelerin tahvil ihraç yoluyla borçlanması sonrasında yatırımcılara borcun geri ödenebileceği yönünde güven tesis edilmesi gerekmektedir. Bunun için ülkemizde bağımsız ve etkili bir kredi derecelendirme kültürünün oluşması gerekmektedir.

Bağımsız bir kredi derecelendirme kuruluşu belediyelerin tahvil ihracından kaynaklı borçlarını geri ödeyebilme kapasitesini değerlendirerek borcun ödenmeme riskini ortaya çıkarır. Düşük riskli belediyeler daha az maliyetle borçlanabilirken yüksek riske sahip belediyeler ise yatırımcının ilgisini çekmek için yüksek faiz oranlı tahvil ihraç ederek daha yüksek maliyetli borçlanabilirler. Bu şekilde yatırımcılar belediyelerin ekonomik durumları hakkında fikir sahibi olurlar. Bu noktada yatırımcılar açısından iki seçenek vardır. Birincisi kredi notu yüksek ve ödenmeme riski düşük olan belediye tahvillerine yatırım yaparak nispeten daha az kazançlı ama garanti olarak düşünülen tahvilleri satın almaktır. İkincisi ise kredi notu düşük ve ödenmeme riski yüksek olan belediye tahvillerine yatırım yaparak daha fazla kazançlı ama riskli olabilecek tahvilleri satın almaktır.

Belediyelerin tahvil ihraç ederek borçlanma yolunu seçmeleri için diğer borçlanma türlerine göre tahvil ihracının daha düşük maliyetli bir seçenek olması gerekmektedir. Tahvil ihraç maliyetini düşürebilmek adına yapılabilecek en önemli şey ise etkili bir derecelendirme sistemi kurulduktan sonra kredi derecelendirme notunu artıracak ve Türkiye'deki belediyelerin tahvil ihracını kolaylaştıracak bir takım işlemler yapılmasıdır. Tahvil bankaları, belediyelerin ihraç edeceği tahvillerin sigortalanması ve tahvillerin ihracı sonrasında tahvili satın alan yatırımcı haklarının korunması için verilebilecek teminat

mektupları kredi notunu artırabilecek etkiye sahip işlemlerdir. Bu şekilde yatırımcıların gelirleri garanti altına alınarak tahvillere olan ilgi artırılabilir ve borçlanma maliyetleri belediyeler açısından daha uygun hale getirilebilir. Bu noktada İller Bankası A.Ş.'nin gerekli düzenlemelerle birlikte bahsedilen önemli görevleri yerine getirebileceği düşünülmektedir.

1970'li yıllarda ABD'nin farklı eyaletlerinde kurulan ve göreve başlayan tahvil bankaları sayesinde kısıtlı imkânlar yüzünden tahvil ihraç edemeyen belediyelerin tahvil piyasalarına erişim imkânı olmuştur. Kısıtlı imkânlarıyla tahvil ihraç etmek isteyen belediyeler tahvil bankalarının sahip olduğu yüksek derecelendirme notu, bilgi birikimi ve geniş hizmet ağından faydalanarak bu işlemleri gerçekleştirebilirler. Özellikle 1969 yılında ABD'nin Vermont eyaletinde kurulan Vermont Yerel Yönetim Tahvil Bankasının ülkemizde yerel yönetim bankacılığı hizmetlerini üstlenen ve bu alanda tek olan İller Bankası A.Ş. açısından bir rol model olabileceği düşünülmektedir.

Bir yerel yönetim bankası olarak İller Bankası A.Ş.'nin belediyeler adına tahvil ihraç süreci iki şekilde gerçekleşebilir. Bunlardan ilki; İller Bankası A.Ş.'nin doğrudan piyasalara kendi adına ve gelirine endeksli olarak ulusal veya uluslararası piyasalara tahvil ihraç ederek borçlanmasıdır. Bu yöntemle İller Bankası A.Ş. iç veya dış piyasalardan tahvil ihraç ederek borçlanır. Sonrasında tahvil ihracından elde edilen gelirlerle belediyelere kredi verir veya belediyeler tarafından ihraç edilen tahvilleri satın alır. Belediyeler elde ettiği gelirlerle yatırımlarını gerçekleştirir ve tahvil ihracından veya aldıkları krediden dolayı ödemek zorunda oldukları anapara ve faizi İller Bankası A.Ş.'ye öderler. Son olarak da İller Bankası A.Ş. iç ve dış piyasalara ihraç ettiği tahvillerin geri ödemelerini belediyelerden tahsil ettiği gelirleri kullanarak yapar.

İkinci yöntemde ise İller Bankası A.Ş., kendisine iletilen belediyelerin borçlanma taleplerini bir araya getirerek bir havuz oluşturur ve oluşturulan bu talep havuzuna ilişkin olarak kendi adına tahvil ihraç eder. Bankanın tahvil ihracından elde ettiği gelirlerle belediyelerin ihraç ettiği tahviller satın alınır veya belediyelere kredi verilir. Belediyeler elde ettiği gelirlerle yatırımlarını gerçekleştirir ve tahvil ihracından veya aldıkları krediden dolayı ödemek zorunda oldukları anapara ve faizi İller Bankası A.Ş.'ye öderler. Son olarak İller Bankası A.Ş. kendi ihraç ettiği tahvillerden dolayı ödemek zorunda olduğu tutarı belediyelerden tahsil ettiği gelirleri kullanarak karşılar. Bu süreçte İller Bankası A.Ş.,

talepleri bir araya getirip havuz oluşturmak yerine Vermont Yerel Yönetim Bankası gibi belediyelerin ihraç ettiği tahvilleri doğrudan satın alıp daha sonrasında bunları teminat göstererek kendi adına tahvil ihraç edebilir.

Her iki yöntemde de belediyeler İller Bankası A.Ş. adı altında tahvil piyasalarına erişme imkânı elde edebilirler. Bankanın sermaye piyasalarında belediyelerden daha tecrübeli olması ve piyasalarda bilinirliği sayesinde daha geniş bir kitleye hitap etmesi tahvillerin pazarlanabilirliğini artıracaktır. Büyük miktarlarda yapılacak olan tahvil ihracı ile finansal danışmanlık ücreti, derecelendirme notu alınması, pazarlama, reklam ve basım giderleri gibi maliyetlerin düşüşü sağlanabilir. Ayrıca İller Bankası A.Ş.'nin belediyelerin projelerine sağladığı danışmanlık hizmetlerinden dolayı tahvil ihracına konu olabilecek projelerin maliyetleri hakkında bilgi sahibi olması daha yüksek miktardaki tahvil ihraçlarının engellenerek bu alanda oluşabilecek istismarların önüne geçilmesini sağlayacaktır. Ayrıca İller Bankası A.Ş. tahvil ihraçlarında aracı rolü üstlenerek elde edeceği faiz ve komisyon gelirleri sayesinde kendisi için bir kazanç elde edebileceği düşünülmektedir. Bankanın belediyelere öz kaynaklarını kullanmadan fon temin edebilmesi sayesinde beklenmedik durumlarda yaşanabilecek nakit sıkıntısının önüne geçilebilir.

Belediyelerin ihraç edeceği tahvillerin kredi notunun artırılması yönünde yapılabilecek çalışmalardan bir diğeri ise belediye tahvillerinin sigortalıdır. Bu noktada İller Bankası A.Ş.'nin belediyelerin ihraç etmek istediği tahvilleri sigortalatarak bu görevi yerine getirebileceği düşünülmektedir. İller Bankası A.Ş. ve ihraççı belediye arasında yapılacak bir anlaşma ile belediyelerin tahvillerini geri ödeyememe durumu söz konusu olduğunda İller Bankası A.Ş. yatırımcılara faiz ve anapara ödemelerini gerçekleştirmeyi garanti eder. Bu şekilde tahvil ihracı konusunda kısıtlı imkânlara sahip belediyeler için hem piyasalara erişim imkânı gerçekleşmiş olur hem de kredi notu daha yüksek bir kuruluş olan İller Bankası A.Ş. sayesinde tahvillerin ödenmeme riski minimum seviyelere çekilerek ihraç maliyetlerinde ve vade boyunca yapılacak olan faiz ödemelerinde ciddi bir avantaj elde edilmiş olur. Ayrıca belediyeler ekstra olarak tahvilleri için derecelendirme arayışına girmeyerek bu yönden de tasarruf edebilirler. Ancak belediyeler tarafından ihraç edilecek tahvillerin her durumda sigortalatılmasını söylemek yanlış olur. Belediyelerin sigorta yaptırdıklarında ödemek zorunda oldukları sigorta primlerini ve tahvillerin sigortalatıldığında tasarruf edebileceği faiz miktarını hesap ederek

kendileri için minimum maliyetli ihraç sürecini seçmeleri gerekmektedir. İller Bankası A.Ş. bu noktada kendi adına tahvil ihraç etmeden belediyelerin ödeyeceği tahvil sigorta primleri ile farklı bir finansman kaynağı sağlamış olacaktır.

İller Bankası A.Ş.'nin belediye tahvil ihracı sürecinde üstlenebileceği bir diğer rol ise tahvil ihraç edecek belediyelere teminat mektubu verilmesidir. Belediye tahvilleri için verilen teminat mektupları, yatırımcılara tahvillerin geri ödemesinin yapılmaması durumunda anapara ve faiz ödemelerinin yapılacağını garanti etmektedir. İller Bankası A.Ş. tarafından verilecek olan teminat mektupları sayesinde tahvil ihracından kaynaklı borçların geri ödenmeme riski ortadan kalkacaktır. Bu şekilde tahvillerin kredi derecelendirme notu yükselecek ve tahvillerin İller Bankası A.Ş. tarafından bir nevi garanti altına alındığını düşünecek olan yatırımcıların tahvili satın alma konusunda taleplerinde bir artış söz konusu olabilecektir. Belediye tahvillerinin sigortalanması sürecinde olduğu gibi belediyeler kredi notu daha yüksek olan kurumların adını kullanarak piyasalara daha kolay bir şekilde erişim ve daha uygun maliyetli bir borçlanma imkânı elde edeceklerdir. İller Bankası A.Ş. üstlenebileceği bu rolde teminat mektuplarından sağlayacağı komisyon gelirleriyle farklı bir gelir kaynağı elde edebilir.

İller Bankası A.Ş. bu rollerde genel olarak belediye tahvillerinin geri ödenmemesi durumunda yatırımcılara anapara ve faiz ödemelerinin yapılması yönünde garanti veren bir görevi üstlenmiştir. Ancak İller Bankası A.Ş. kamu sermayesi ile kurulan bir banka olduğu için gerekli durumlarda kendini garanti altına almak adına alıkoyma mekanizmasını kullanabilmelidir. Belediyeler ihraç ettikleri tahvillerden kaynaklı olan borçlarını ödemezlerse İller Bankası A.Ş.'nin belediyelerin tahvil kaynaklı ödenmemiş borçlarına karşılık merkezi bütçeden aktarılan paylardan kesinti yapabilmesi söz konusu olmalıdır.

Sonuç olarak bir yerel yönetim bankası olarak İller Bankası A.Ş., belediyelerin tahvil ihraç sürecinde sağlayabileceği maliyet avantajı ile bu alanda belediyelere önemli hizmetlerde bulunabilir. İller Bankası A.Ş.'nin bu süreçte görev alması, belediyelerin sermaye piyasalarında işlem yapmasını kolaylaştıracağı gibi yatırımcılar için belediye tahvillerinin güvenli bir yatırım aracı izleniminin oluşması yönünde atılmış büyük bir adım olacaktır. İller Bankası A.Ş.'nin üstleneceği bu görevler sayesinde ülkemizde bir belediye tahvil piyasası tesis edilebilir ve gelişim gösterebilir.

KAYNAKLAR

- Akce, T. (2014). Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 94, 29-51.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 13, Sayı 33, 276-297.
- Ayvenli, O. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetim Vergi Çeşitleri Üzerine Bir İnceleme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Bland, R.L. (1987). The Interest Cost Savings from Municipal Bond Insurance: The Implications for Privatization. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(2), 207-219.
- Cirillo, D.K. (2008). How to Analyze the Municipal Bond Insurers and the Bonds They Insure. In S.G. Feldstein and F.J. Fabozzi (Eds.), *The Handbook of Municipal Bonds*, John Wiley&Sons, Inc., USA.
- Choudhry, M. (2001). *The Bond and Money Markets: Strategy, Trading, Analysis*, Butterworth-Heinemann, UK.
- Chorafas, D.N. (2005). *The Management of Bond Investments and Trading of Debt* (1st Edition), Elsevier Butterworth-Heinemann, UK.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2004), Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi* (8), 18-37
- Çift, D, Y. (2013). *Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları: Hatay Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Denison, D.V. (2003). An Empirical Examination of the Determinants of Insured Municipal Bond Issues, *Public Budgeting&Finance*, 23(1), 96–114.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*; DPT:2538 –ÖİK:554, Ankara.
- Dinçsoy, S. (2001). Belediye Tahvilleri (Municipal Bonds) Kavramı ve Mahalli İdareler Tarafından İhraç Edilebilecek Sermaye Piyasası Araçları Üzerine Öneriler, Yeterlilik Etüdü, Sermaye Piyasası Kurulu Ortaklıklar Finansman Dairesi.
- Doğan, M, Baş, A.İ. (2013). Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, C: XXXIV, S. I, 293-315.
- Doğanyığıt, S. (2001). Belediyelerde dış borçlanmaya dayalı finans modeli, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 40.
- Doğanyığıt, S. (1999). Belediyelerin dış borçlanmaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8 (2), 75-81.

- Eligül, M. (2008). *Türkiye’de Belediyeleri Mali Yapısı ve Denetimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi.
- Esen, H. (2000). Yerel yönetimlerde dış kredi kullanımı ve geri ödeme sorunu. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 38, 74-102.
- Fabozzi, F.J. (2002). *The Handbook of Financial Instruments*, John Wiley&Sons, Inc., USA.
- Fabozzi, F.J. (2006). *Bond Markets, Analysis and Strategies* (Sixth Edition). USA: Prentice Hall.
- Freire, M. E. ve Huertas, M. and Darche, B. (2001). Subnational Access to the Capital Markets: The Latin American Experience, Worldbank Institute Fiscal Policy Training Program 200 Fiscal Decentralization Course, July 23- August 3 2001, Atlanta, Georgia.
- Gianakis, G. A. and McCue, P. C. (1999). *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*. USA: Quorum Books
- Glasser, M. D., Thomas H. C., Michael D. ve Marlane, H.(1998). Formulation of a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in South Africa.
- Gül, M. (2009). Türkiye’de belediyelerin dış borçlanması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 74-75, 97-115.
- Gümüş, M. ve Yereli, A.B. (2016). Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yerel Yönetim Bankacılığı Uygulaması, İller Bankası Örneği ve Türkiye İçin Öneriler. *Sosyoekonomi*, Vol. 24(28), 209-234.
- Güzeler, A. (2008). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi.
- İller Bankası Anonim Şirketi. 2016 Yılı Faaliyet Raporu.
- İnternet: Ang, A., Bhansali, V. and Xing, Y.,(2008). Taxes on tax-exempt bonds. Web: <http://www.nber.org/papers/w14496.pdf> adresinden 14 Ocak 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2017).“Antalya Büyükşehir Belediyesi’nden Türkiye’de bir ilk daha” Web: <https://www.antalya.bel.tr/haberler/antalya-buyuksehir-belediyesinden-turkiyede-bir-ilk-daha> adresinden 20 Şubat 2018 tarihinden alınmıştır.
- İnternet: CNBC. (2017). “US municipal bond market ticks up to \$3.8337 trillion in Q4, Fed says”. Web: <https://www.cnbc.com/2017/03/09/us-municipal-bond-market-ticks-up-to-38337-trillion-in-q4-fed-says.html> adresinden 17 Ocak 2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Moody’s. (2017). Web: <https://www.moodys.com/Pages/atc.aspx> adresinden 21 Ekim 2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: Standard & Poor's. Guide to Credit Rating Essentials, What are credit ratings and how do they work? Web: <https://jpn.up.pt/pdf//rating.pdf> adresinden 21 Ekim 2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: S&P Global 2016 Faaliyet Raporu. Web: <https://www.spglobal.com/annual-report-2016>

İnternet: 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> adresinden 17.10.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> adresinden 21.10.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.pdf> adresinden 24.10.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (1970). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.1319&sourceXmlSearch&MevzuatIliski=0> adresinden 29.10.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (2008). Web: İnternet: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf> adresinden 03.11.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun. (2011). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6107.pdf> adresinden 10.11.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (2002). Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4749&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> adresinden 10.11.2017 tarihinde alınmıştır.

İnternet: 15 Mart 2012 tarih ve 28234 sayılı Resmi Gazete, Genel Yönetim Kapsamındaki Mahalli İdareler İle Bunların Bağlı Kuruluşları Ve İktisadi Teşebbüslerinin Yurtiçi Piyasalarda Yapacakları Tahvil İhraçlarının İzin Sürecine İlişkin Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik. Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120315-2.htm> adresinden 18.12.2017 tarihinde alınmıştır.

Karacaer, B. (2009). *Uluslararası Tahvil Piyasalar ve Türkiye'nin Tahvil İhraç Performansı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Karagöl, E. T. ve Mihçioğur, Ü. İ. (2012). Kredi Derecelendirme Kuruluşları: Alternatif Arayışlar; SETA Rapor. Ankara.
- Kargı, B. (2014). A Study on International Credit Rating Agencies and Turkey's Credit Rate (1998-2013), Munich Personal RePEcArchive,
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi.
- Lee, C. and Lee, A. (2006). Encyclopedia of Finance, Springer Publication.
- Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi. (2009). Yerel Yönetim Altyapı Yatırım Finansman Aracı Olarak Belediye Tahvilleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Tahvil İhraç Edebilirliği Üzerine Bir İnceleme, Araştırma Projesi.
- Mishkin, F. S. (2004). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, (Seventh Edition). USA: Addison-Wesley.
- Mutluer, K. Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- O'hara, N. (2011). The Fundamentals Of Municipal Bonds Securities Industry & Financial Markets Association (Sixth Edition). Sifma.
- Özyardımcı, M. C. (1998). Eğlence Vergisi ve Belediyelerimiz. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, 69-84.
- Ökmen, M., Koç, N. (2015). Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, 551-565.
- Ortiz, R. S. (2015). The Use Of Letters Of Credit As Credit Enhancers For Municipal Bonds And The Commonwealth Of Puerto Rico's Bonds Case Study, *Revista Jurídica Upr*, 135-151.
- Petersen, J. ve Marcela, H. (2004). Evaluating, Monitoring, and Assisting Subnational Governments, Mía Freire, John Petersen, Marcela Huertas ve Miguel Valadez (Ed.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practice*, Washington: World Bank ve Oxford University Press, 139-203.
- Peterson, G. (1998). Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness, World Bank.
- Peterson, G. (2000). Building Local Credit System, World Bank Municipal Finance Background Series, No. 3.
- Rhee, S. G. and Stone, G. R. (2003). The Asian Bond Bank: A Good Idea to Explore for Credit Enhancements, Background Reference Material for the Second Annual Conference of the PECC Finance Forum on Issue and Challenges for Regional Financial Cooperation in the Asia-Pacific.
- Robbins, M. D. And Kim, D. (2003). *Do State Banks Have Cost Advantages for Municipal Bond Issuance?*, Public Budgeting & Finance, Fall, 1-24.

- Schroeder, L. (2006). Local Government Organization and Finance: United States, Anwar Shah (Ed.), Local Governance in Industrial Countries, Washington: World Bank, 313-358.
- Shah, A. (2006). A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance, Anwar Shah (Ed.), Local Governance in Industrial Countries, Washington: World Bank, 1-40.
- Spearman, K. (2013). Managing Capital Investments, Financial Management for Local Government (Vol 3), Routledge.
- Schroeder, S. K. (2015). Public Credit Rating Agencies Increasing Capital Investment and Lending Stability in Volatile Markets, Palgrave Macmillan.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2014). *Mahalli İdareler*. Nobel Akademik Yayıncılık
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayın.
- Vaillancourt, F. (2006). Budgeting, Financial Management, and Financial Markets in an Intergovernmental Context, Richard Bird ve François Vaillancourt (Ed.), Perspectives on Fiscal Federalism, Washington: World Bank, 35-57.
- Vogt, M. G. (1984). Municipal Bond Banks and Their Effects on the Finances of Local Governments. Vol. 23, no. 1, 38–50.
- World Bank. (1999). Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level, Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank ve International Monetary Fund. (2001). Developing Government Bond Markets. Washington: World Bank.
- Yakar, S. ve Kandır, S.Y. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Tahvil İhracı ve Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması. *Maliye Dergisi*, Sayı:162, Ocak-Haziran, 430-447.
- Yıldırım, U. ve Ayrıçay, Y. (2007). Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 21-44.
- Zerega, T.P. (2008). The Use of Letters-of-Credit in Connection with Municipal Securities. In S.G. Feldstein and F.J. Fabozzi (Eds.), *The Handbook of Municipal Bonds*, John Wiley&Sons, Inc., USA.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı :MEMİŞ, Uğur
Uyruğu :T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 24.08.1989 Üsküdar
Medeni hali : Evli
Telefon : 0(312) 508 78 14
Faks : 0(312) 508 78 49
e-mail : umemis@ilbank.gov.tr

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Lisans	Anadolu Üniversitesi İşletme Bölümü	2013
Lise	Cumhuriyet Anadolu Lisesi	2007

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-	İller Bankası A.Ş.	Uzman Yardımcısı
2013-2014	Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu	Ürün Denetmen Yardımcısı

Yabancı Dil

İngilizce

Hobiler

Seyahat etmek, spor yapmak, film izlemek, kitap okumak



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ