

H. Hakan Yılmaz¹
Program Danışmanı

DEĞERLENDİRME NOTU

BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNU NASIL ÇÖZÜLÜR?
- I

Belediyelerin özellikle yüksek enflasyonla birlikte 2022'den itibaren reel olarak düşen öz gelirleri ile seçim atmosferi ve yapısal nedenlerle artan harcamaları, bütçe dengelerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. 2023 yıl sonunda belediyelerde bütçe açığı bir önceki yıla göre yüzde 250'ye, tutar olarak 86 milyar TL'ye çıkmıştır (GSYH'ye oran olarak 0,3). 2024 yılının ilk çeyreğinde mali dengedeki bozulma artarak devam etmiş ilk çeyrekte bütçe açığı yüzde 400'e yakın oranda artmıştır.²

Tablo 1. 2023 Sonu Yerel Yönetimlerin Bütçe Dengelerinde Gelişme (2022-2023)

(milyon TL)				% Dağılım		% GSYH	
	2022	2023	% Artış	2022	2023	2022	2023
BŞB	-13.721	-38.927	183,7	33,0	38,7	-0,09	-0,15
İl Belediyesi	-3.613	-7.242	100,5	8,7	7,2	-0,02	-0,03
İlçe Belediyesi	-7.344	-40.499	451,5	17,6	40,2	-0,05	-0,15
Belediyeler Toplamı	-24.740	-86.516	249,7	59,4	86,0	-0,16	-0,33
Bağlı İdareler	-18.353	-19.763	7,7	44,1	19,6	-0,12	-0,08
Toplam Bel. (Bağ. İd. Dahil)	-43.094	-106.278	146,6	103,5	105,6	-0,29	-0,40
İl Özel İd.	1.784	6.631	271,8	-4,3	-6,6	0,01	0,03
Mahalli id. Birlikleri	391	889	127,1	-0,9	-0,9	0,00	0,00
Toplam Yerel Yönetimler	-41.623	-100.643	141,8	100,0	100,0	-0,28	-0,38

Mali yapıdan kaynaklanan sorunun yapısal çözümü tek başına bütçe harcamalarında disiplin sağlanmasıyla değil özellikle belediyelerin öz gelirlerinin artırılması ile mümkün görülmektedir. Yine, izleyen çalışmalarımıza konu olacak olan, merkezle gelir paylaşım sisteminin belediye türlerine ve yerel harcama ihtiyaçlarına göre dinamik bir şekilde yeniden belirlenmesi ile bağlı idarelerde fiyat maliyet ilişkisinin güçlendirilmesi de mali performansın başarısını doğrudan etkilemeyecektir.

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

² Bu konudaki değerlendirme için "Yerel yönetim bütçe sonuçları: Finansal yönetim daha önemli hale geldi" başlıklı değerlendirme raporumuza bakılabilir. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10798>
Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

2464 sayılı kanun kapsamında elde edilen gelirlerin toplam belediye gelirleri içindeki payı maktu tutarların güncellenmemesi nedeniyle dönem başındaki %14'ler seviyesinden %10'lar seviyesine kadar düşmüştür. Yine emlak vergisinde emlak vergisi değerlerinin rayiç değerlerin altında olması ile tahakkuk tahsilat oranlarının düşüklüğü belediyelerin emlak vergisi tahsilatının da reel olarak düşmesine yol açmıştır. **Belediyelerin toplam emlak vergisi tahsilatının toplam gelirler içindeki payı 2014 yılında % 8'ler seviyesindeyken 2023 yılında yüzde 4,5 seviyesine kadar gerilemiştir.**

2022-2023 döneminde enflasyonun oldukça yüksek seviyelerde gerçekleşmiş olması, belediye gelirleri kanunundaki maktu tutarlarının güncellenmemesinden kaynaklı öz gelirlerdeki reel düşmeyi çok daha belirgin hale getirmiştir.

Bu değerlendirme çalışması, aşağıda sıralanan üç gelişme eğer hayata geçmiş olsaydı 2013 sonrası belediyelerin toplam gelirleri reel olarak ne seviyede artardı ve dolayısıyla bütçe açıkları ne seviyede düşerdi konusunu ele almaktadır. Modelde hesaplamaya dahil edilen üç gelişme (senaryolarımız):

- 2464 sayılı belediye gelirleri kanununun 84. maddesi çerçevesinde maktu harçların hükümet tarafından yeniden değerlendirilme oranları kadar artırılması,³
- Emlak vergisinin aşamalı olarak rayiç değere yaklaştırılması (eğer rayiç bedele aşamalı yaklaşırsa oranların yarı yarıya düşürülmesi de önerilebilir)
- Son olarak belediye vergi gelirlerinde tahakkuk tahsilat oranlarında 10 puan seviyesinde bir iyileşme sağlanması (kısa dönem için makul bir kabul)

Buna göre; üç senaryonun da gerçekleşmiş olması durumunda belediyeler **2023 yılı verilerinde 153,6 milyar TL seviyesinde bir ilave öz gelir elde etmektedir (GSYH'ye oran olarak 0,56 seviyesinde). Bunun anlamı ise belediye bütçe dengesinin 2023 yılında 86,5 milyar TL açıktan 67,1 milyar TL fazlaya geçmesidir.**

Tablo 2. 2023 Yılı Belediye Öz Gelirleri Artışı

	milyon TL
	2023
Belediyeler Konsolide Bütçe Dengesi	-86.516
İlave Gelir	153.608
2464 Sayılı Kanun'da Maktu Tutarların Güncellenmesi	89.437
Emlak Vergisinin Rayiç Bedele Yaklaştırılması	55.446
Tahakkuk Tahsilat Oranlarında %10 Performans	8.725

Kaynak: TEPAV hesaplaması

³ Belediyelerin öz gelirleri 2464 sayılı belediye gelirleri kanununun da harçlar için yer alan maktu tutarlarının ağırlıklı olarak 2013 yılı seviyesinde kalması nedeniyle reel olarak düşmektedir. Belediyeler bu kaybı gidermek için aynı kanunun 97 maddesi başta olmak üzere çeşitli ücret tarifeleri uygulamaya çalışsa da enflasyondan kaynaklı aşınmayı gidirememişlerdir.

2014-2023 arasında 2023 yılı fiyatlarıyla birikimli bütçe fazlası toplamda 908,8 milyar TL olmaktadır. Bu ise 2023 sonunda belediyelerin toplam borcu olan 591 milyar TL'nin üstünde bir tutara karşılık gelmektedir.

Tablo 3'den açıkça görüleceği üzere enflasyonun arttığı 2022 ve 2023 yıllarında senaryoların mali etkisi fiyat düzeltilmesi nedeniyle (yeniden değerlendirme oranı üzerinden) belirgin şekilde yüksek çıkmaktadır.

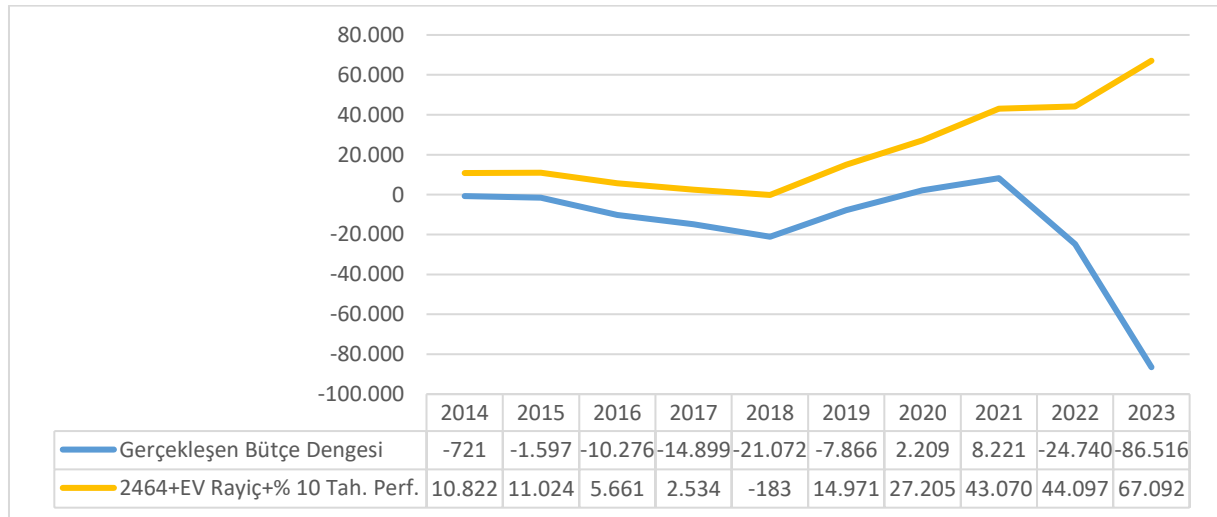
Tablo 3. Öngörülen Üç Kabul Sonucunda Belediye Öz Gelirlerinin Artışı

	cari fiyatlarla milyon TL										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Belediyeler Konsolide Bütçe Dengesi	-721	-1.597	-10.276	-14.899	-21.072	-7.866	2.209	8.221	-24.740	-86.516	
2464 Sayılı Kanunda Maktu Tutarların Güncellenmesi	1.355	1.714	2.208	3.407	3.337	3.367	2.461	7.271	30.310	89.437	
Emlak Vergisinin Rayiç Bedele Yaklaştırılması	8.862	9.359	11.983	12.138	15.483	17.227	19.924	24.240	33.067	55.446	
Tahakkuk Tahsilat Or. % 10 Performans	1.326	1.548	1.746	1.888	2.069	2.242	2.610	3.338	5.460	8.725	
2023 Fiyatlarıyla (milyon TL)											
Belediyeler Konsolide Bütçe Dengesi	-4.438	-9.126	-54.476	-71.068	-86.400	-28.002	7.004	21.794	-38.065	-86.516	
2464 Sayılı Kanunda Maktu Tutarların Güncellenmesi	8.334	9.794	11.703	16.251	13.682	11.988	7.804	19.277	46.634	89.437	
Emlak Vergisinin Rayiç Bedele Yaklaştırılması	54.520	53.474	63.530	57.899	63.484	61.328	63.173	64.262	50.877	55.446	
Tahakkuk Tahsilat Or. % 10 Performans	8.160	8.846	9.257	9.004	8.482	7.982	8.276	8.851	8.401	8.725	

Kaynak: TEPAV hesaplaması

İzleyen grafiğimizde ise 2464 sayılı kanun değişiklikleri ve emlak vergisinin rayiç tutarlara yaklaştırılması ile vergi tahsilatındaki yüzde 10'luk iyileşmenin 2013-2023 arasında bütçe dengesinde ortaya çıkardığı iyileşme verilmektedir.

Grafik 1. Farklı Senaryolarda Belediye Harçlarının Güncellenmesi ve Emlak Vergisinin Rayiç Bedele Yaklaştırılmasının Sonucu Bütçe Dengesi (milyon TL, (2014-2023))



İzleyen dönemde yukarıda önerdiğimiz ve hesaba kitaba döndürdüğümüz üç iyileşmenin yanında;

- TV Reklamlarına İlişkin İstisnanın Kaldırılması,
- Doğalgaz Tüketiminin Kapsama Alınması (istisnalar dahil),
- Elektronik Haberleşmenin Kapsama Alınması,

- Spor Toto Teşkilatı Müşterek Bahis Eğlence Vergisi İstisnası gibi istisnaların yeniden düzenlenmesi,
- Yerel vergilerdeki kayıp ve kaçakların azaltılması,
- Değerli konut vergisinden pay verilmesi,
- Konaklama vergisinin belediyeler devredilmesi gibi

ilave politika kararları ile yerel yönetimlerin gelirleri reel olarak artacaktır. Bu **artışın öz gelirlerden kaynaklanması hem belediyelerin finansal yapılarının iyileşmesine hem de mali özerkliklerinin artmasına başka bir ifadeyle merkeze olan bağımlılıklarının azalmasına yol açacaktır.**

Sonraki değerlendirme notlarımızda hem belediyelerin iyi bir yönetim açısından neler yapması gerektiği (belediye ev ödevleri) hem de merkezle gelir paylaşım sistemleri üzerine olan çalışmalarımızı paylaşacağız. Çünkü **meselenin çözümü için iyi bir kurumsal yönetimin etkin bir mali yönetim ve kontrol sistemiyle el ele vermesi gerekmektedir.**

Sonuç olarak belediye öz gelirlerindeki reel düşme sonucunda 2023 yılında belediye gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı yüzde 17'lerden yüzde 9'a kadar düşmüştür. Ama yaptığımız hesaplamanın da gösterdiği, aslında belediyelerin öz gelirlerine yönelik düzenlemeler belediyelerin özellikle il ve ilçe belediyelerinin mali yapılarını önemli derecede iyileştirmekte, bu da sunulan yerel hizmetin kalitesinin artması anlamına gelmektedir.