

YEREL YÖNETİM İFLASI VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

İsmail Orçun GÜNDÜZ *
Soner YAKAR **

ÖZET

Dünyada uygulaması sınırlı da olsa iflas, mali yükümlülüklerini yerine getiremeyen yerel yönetimler için mali zorluklarının çözümünde bir mekanizma olarak kullanılmaktadır. Yerel yönetim iflası, özel iflastan farklı olarak mali düzenleme ve borç yapılandırması işlevini üstlenmektedir. Uygulama, temelde yargısal ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır, ancak bu iki yöntemin karma bir uygulaması da vardır. Bu çalışmada öncelikle yerel yönetim iflasına neden olan faktörler ele alınmış ardından ise yerel yönetim iflasının düzenlenmesi ile seçilmiş ülke uygulamalarına yer verilmiştir. Türkiye’de ise yerel yönetimlerin iflasına ilişkin yasal bir düzenleme olmasa da yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu bağlamda söz konusu düzenlemeler mevzuat ve yargı kararları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler; Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim İflası, Yerel Yönetim İflas Türleri, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İflası

ABSTRACT

Although the practice of local government bankruptcy is rare in the World, it is being used as a mechanism to resolve the fiscal difficulties of local governments that cannot meet their fiscal obligations. Local government bankruptcy undertakes the functions of fiscal adjustment and debt restructuring which differs from private bankruptcy. While the implementation of local government bankruptcy is basically divided into two types, there is also a hybrid implementation. In this study, first of all the factors that lead local governments to bankruptcy is discussed and then the design of local government bankruptcy and selected country implementations are provided. Although there is no legal arrangement related to local government bankruptcy in Turkey, arrangements that could result in bankruptcy conditions do exist. In this sense, these arrangements are evaluated in the context of relevant legislation and judicial decisions.

Keywords: Local Governments, Local Government Bankruptcy, Local Government Bankruptcy Types, Local Government Bankruptcy in Turkey

* Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Bankacılık Bölümü,
orcungunduz@trakya.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF Mali Hukuk ABD, syakar@cu.edu.tr

Giriş

Yerel yönetimlerin mali açıdan güçlü olmaları çeşitli açılardan önem taşımaktadır. Mali güç, öncelikle, yerel yönetimlerin yeterli ve kesintisiz hizmet sunma kabiliyetinin bir göstergesidir. Bunun yanı sıra mali güç, vadesi gelen mali yükümlülükleri karşılayabilme kabiliyetini ifade etmektedir (Deal, 2007: 2-3). Ancak, birey ve kurumlar gibi yerel yönetim birimleri de mali zorluklarla karşı karşıya kalabilirler. Yerel yönetim birimlerinin yaşadığı mali zorluklar ekonomik ve sosyal nedenler, yönetsel hatalar gibi birçok nedenle ve çoğunlukla da bu nedenlerin bileşimiyle meydana gelir (Mikesell, 2002: 1).

İflas, bir ekonomik birimin vadesi gelen borçlarını geri ödemeyeceği kadar ağır mali sorunlar yaşaması durumudur ve genellikle yükümlülükler varlıkları yüksek bir düzeyde aşar (Deal, 2007: 85). İflasın eşğine gelmiş bir yerel yönetim birimi borç verenlere, tedarikçilerine, çalışanlarına karşı mali yükümlülüklerini yerine getiremez. Özel borç sorununu yönetmeye yönelik yasal bir müesseseler seti olan iflas, kamu borç sorununa çözüm bulmak amacıyla uzun süreden beri üzerinde tartışılan bir konudur. Günümüzde merkezi yönetimler için herhangi iflas rejimi yoktur, yerel yönetimler için ise uygulaması oldukça sınırlıdır (Gelpern, 2012: 890).

Dünyada sınırlı uygulama alanı bulan yerel yönetim iflası, Türkiye’de uygulanmamaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı yerel yönetim iflasının genel çerçevesini ve ülke uygulamalarını ortaya koyarak Türkiye’de yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek düzenlemeleri mevzuat ve yargı kararları çerçevesinde değerlendirmektir. Çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde yerel yönetim iflasına neden olan faktörler; ikinci bölümde yerel yönetim iflasının düzenlenmesi, iflas türleri ve seçilmiş ülke uygulamaları ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise belirlenen çerçevede Türkiye’deki durum ilgili yasal düzenlemeler ve yargı kararları bağlamında değerlendirilecektir. Sonuç bölümünde ise konu ile ilgili değerlendirmelerde bulunulacaktır.

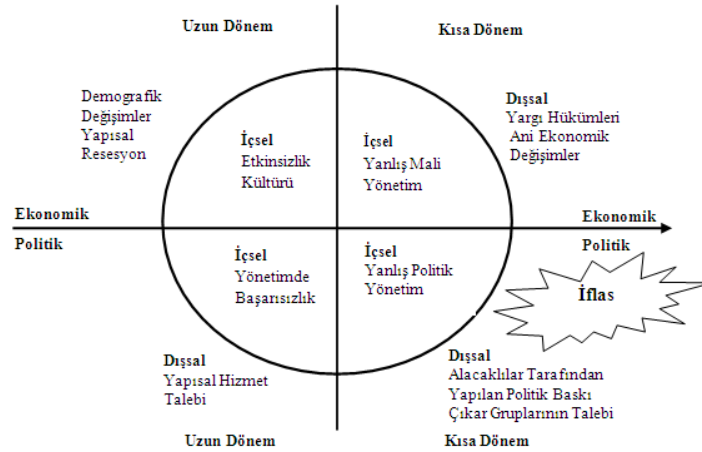
1. Yerel Yönetimlerin İflasına Neden Olan Faktörler

Mali zorluk içinde olan yerel yönetim birimleri iflas durumuna girmeden önceki aşamada normal olarak bir mali baskı (fiscal stress) içine girerler (Ghany, 2010: 21). Mali baskıyı ortaya çıkaran temel neden ise yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasıdır (Gillette, 2012: 300). Her türlü mali sorun doğrudan iflasa yol açmasa da, mali krizlerin yerel yönetim iflasında bir önceki aşama olduğu ifade edilebilir (Park, 2004: 240).

Yerel yönetimlerin yaşadığı mali sorunlar temelde iki başlıkta ele alınabilir. İlki, büyük ve olağandışı bir şekilde yaşanan ani bir mali şok; ikincisi ise, uzun süre devam eden, gelir artırımıyla ve harcama kesintileriyle kısa zamanda çözülemeyecek bir boyuta ulaşan operasyonel açıklardır. İlk durumda yaşanan mali baskıda, maliyetler uzun vadeli bir finansman yöntemi ile çözülebilir. İkinci durumda ise süregelen yapısal açıklar ve kaynak yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan mali baskı ile mücadele etmek daha zordur. Çünkü burada yapısal bir sorun söz konusudur ve borçlanma ile finansman

yönteminin bu sorun üzerinde etkisi çok az olacaktır. Hatta bu yöntemin kullanılması daha da olumsuz sonuçlar doğurur. Sonuçta ise sözleşmelerin ihlal edilmesi, gerekli düzeyde hizmet sunamama ve borçları ödeyememe gibi sorunlar ortaya çıkabilir (Knox ve Levinson, 2009: 3, 4, 5). Ancak, iflasa tipik olarak götüren gelişme borçların fiili olarak ödenmemesi veya böyle bir olasılığın ortaya çıkmasıdır (Gillette, 2012: 288). Bu borçlar sadece kredi türü borçlardan değil, ücretler, tedarikçilere olan borçlar gibi çeşitli borçlardan oluşmaktadır (ACIR, 1973: 75).

İflas genellikle yanlış mali yönetimin bir göstergesidir. Mali açıdan başarısızlık sadece yönetsel bir başarısızlık değil politik başarısızlık anlamına da gelmektedir (Deal, 2007: 5). Çünkü yaşanan güçlü mali sıkıntılar çoğu yerel yönetim düzeyinde uygulanan başarısız politikaların bir sonucudur (Kaplan, 2012: 5). Sıkı bütçe kısıtına uyulmamasının mali açıdan sorumsuzluğa teşvik etmesi ve ihtiyatsız bir borçlanmaya neden olması bu kapsamda değerlendirilebilir (Liu ve Waibel, 2008a: 16). Ayrıca, yerel yönetimler makroekonomik dalgalanmalara, demografik değişimlere karşı büyük ölçüde hassasiyetleri olup çeşitli politik ve kurumsal sınırlamalara tabidirler (Kossis, 2012: 1141). Dolayısıyla, sistematik olarak birçok faktör yerel yönetim iflasına yol açmaktadır. Bu faktörler içsel ve dışsal, politik ve ekonomik, kısa ve uzun dönem olmak üzere birbirleriyle örtüşen ve ilişkili üç perspektiften ele alınabilir (Park, 2004: 241):



Şekil.1 Yerel Yönetim İflasına Neden Olan Faktörler

Kaynak: (Park, 2004: 242) Şekil 1'den uyarlanarak oluşturulmuştur.

İçsel faktörler genellikle yerel yönetimlerin iç işleriyle ilgili politik zafiyetlerle ilgilidir. Bürokratlar ve kamu çalışanları tarafından harcama artışı baskısı, etkin olmayan bürokratik işleyiş, kötü yönetilen bütçe ve muhasebe işlemleri içsel faktörleri oluşturmaktadır. *Dışsal faktörler* ise yerel yönetimin kontrolünde olmayan demografik ve sosyo-ekonomik değişim, enflasyon ve işsizlik gibi faktörlerdir. Sosyo-ekonomik

değişimler ve bürokratik kültür *uzun dönemli faktörlere*, geçici bürokratik etkinsizlik ve bütçelemede yetersizlik de *kısa dönemli faktörlere* örnek gösterilebilir. Ayrıca, çeşitli çıkar grupları tarafından yapılan hizmet talebi *politik faktörler*, durgunluk nedeniyle oluşan gelir düşüşü de *ekonomik faktörler* kapsamında değerlendirilebilir.

Ayrı ayrı ele alındığında söz konusu faktörler yerel yönetim iflasının önemli unsurlarını oluşturmaktadır. Ancak, burada her mali kriz yaşayan yerel yönetim biriminin iflas edeceği anlamı çıkamaz. Buradaki kilit unsur merkezi yönetimin rolüdür. Merkezi yönetimin acil mali yardımda bulunması veya krizden çıkması için borçlanmasına kefil olması gibi çeşitli müdahalelerde bulunup bulunmaması yerel yönetim iflasında genel olarak belirleyicidir (Park, 2004: 241-242).

Merkezi yönetimler, mali baskı içinde olan yerel yönetimlerin durumunun diğer ekonomik risklerle yüksek derecede korelasyon içinde olmaları nedeniyle müdahale etmeyi tercih edebilirler. Bu da, merkezi yönetimin her şart altında yerel yönetim yükümlülüklerine örtülü bir kefalet verdiği algısını oluşturur (Gillette, 2012: 286). Böylece, merkezi yönetimin bu müdahalesi ahlaki riziko sorununun ortaya çıkmasına neden olabilir. Çünkü bu tür beklenti içinde olan yerel yönetimlerin ekonomik anlamda daha ihtiyatlı davranmaları için gerekçeleri azalır ve aşırı derecede borçlanmaya gidebilirler. Borç verenler ise bu beklentiyle karşı taraf riskini göz önünde bulundurmayabilirler (Schwarcz, 2002: 1184-1185). Aşırı borçlanma ile beraber yüksek düzeyde harcama eğilimi ulusal düzeyde meydana gelebilecek makroekonomik istikrarsızlıklara neden olabilir.

Ahlaki riziko sorunu, yerel yönetim iflasıyla ilgili üzerinde en çok tartışılan konudur. Yerel yönetim iflasına karşı olan görüşe göre ahlaki riziko sorunu fazlasıyla üzerinde durulan bir konudur. Oysa yerel yönetimler yasal bir zorlama olmasa da borçlarını ödeme eğilimindedirler. Diğer taraftan, yerel yönetimlerle merkezi yönetim maliyesi birbirinden ayrı ele alınamaz ve bir bütün olarak değerlendirilir. Bu nedenle merkezi yönetimin yerel yönetimleri mali krizden kurtarmasının yerel yönetimleri “fırsatçı” davranmaya teşvik etmesi beklenemez. Kaldı ki, yerel yönetimlerin mali açıdan sağlıklı olmaları merkezi yönetimin almış olduğu mali kararlarla ilişkilidir. Bu nedenle merkezi yönetimin yerel yönetimi kurtarması yönündeki müdahalesi, bu etkileşimin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmelidir (Schragger, 2012: 877, 878).

İflas mekanizmasının yerel yönetimler için bir seçenek olarak sunulmasının temel gerekçesi, merkezi yönetimin yerel yönetimleri mali zorluklardan her durumda kurtaracak olma beklentisinin ve dolayısıyla ortaya çıkan ahlaki riziko sorununun azaltılmasıdır (Schragger, 2012: 877). Bu bağlamda, yerel yönetimlerin borcunun geri ödememesi durumunda iflasın mümkün olması, hem borç alan hem borç veren tarafların hak ve yükümlülüklerinin açıkça belirlenmesi açısından önemlidir. Ayrıca, yerel yönetim iflası merkezi yönetimin yerel yönetim borcuna örtülü olarak kefil olmayacağı beklentisinin pekişmesine de yardımcı olur (World Bank ve IMF: 342, 331-332).

Yerel yönetimler için iflasın bir mekanizma olarak kullanılması genel anlamda oldukça sınırlıdır (Serkin, 2011: 962). Hatta iflas mekanizmasının bilinçli olarak nadir şekilde uygulandığı da ifade edilebilir (Locke ve Locke, 2011: 134). Çünkü, iflas uzun dönemde ilgili yerel yönetim için borçlanmayı zorlaştırır ve maliyetleri artırır (Dollery vd. 2009: 284). Ayrıca siyasi kaygılar ve yargının bağımsız olmaması gibi nedenler de

birçok ülkede iflas mekanizmasının uygulanmasını sınırlandırmaktadır (World Bank ve IMF: 343). Özellikle bazı yerel yönetim birimlerinin “batmasına izin verilmeyecek kadar büyük” (too big to fail) olarak değerlendirilmesi de bir etkidir (Gelpern, 2012: 918). Bunun bir sonucu olarak da yerel yönetimlerde iflas, pratik uygulamasından daha çok teorik olarak ele alınmaktadır (Serkin, 2011: 962).

2.Yerel Yönetimlerde İflasın Genel Çerçevesi ve Uygulaması

“İflas” kelime olarak olumsuz bir anlam çağrıştırır. Ancak zaman içinde iflas, borçlunun yükümlülüklerini uygun olarak kapsamlı bir çerçevede düzenlenmesi, eğer varsa mevcut varlıklarının bir kısmının veya hepsinin alacaklıya tahsisi ve borçlunun tasfiyesini içerecek şekilde değişmiştir (Skeel, 2012: 680, 681). Burada, varlıkların alacaklılar arasında adaletli şekilde dağıtılması ve borçlu tarafın daha fazla yükümlülükten kurtarılması amaçlanmaktadır. Böylece borçlu tarafa bir soluklanma imkanı tanınmakta ve eğer mümkünse varlığını sürdürebilmesi için fırsat verilmektedir (Mikesell, 2002: 1). Bu anlamda iflas, yerel yönetimlere karşı alınan her türlü eylemi kendiliğinden durdurarak yeni bir mali plan geliştirilmesi amacıyla bir imkan sağlar (Mattoon, 2011: 3).

2.1. Yerel Yönetim İflasının Düzenlenmesi

Yerel yönetimlerde iflasın tesis edilmesinde her şeyden önce merkezi yönetimin kararı çok önemlidir. Aksi takdirde iflas yasasının amacına hizmet etmesi beklenemez. Buna karşın, iflas ile ilgili yasal düzenlemelerin de belli başlı fonksiyonlara sahip olması gerekir (Jokay vd., 2004: 597-598):

i) Yerel yönetimlere borç verenleri ve tedarikçileri korumak amacıyla iflas tehlikesini önceden tespit etmek: Yerel yönetimler iflas durumundan önce mali baskı aşamasına girdiği için özel kurumlar için uygulanan mali baskıyı öngörme modelleri, yerel yönetimlerin iflasının önlenmesinde doğru önlemleri almak amacıyla kullanılabilir. Bu doğrultuda birtakım gösterge ve rasyolar kullanılarak yerel yönetimlerin mali gücü değerlendirilebilir (Ghany, 2009: 38, 40).

ii) Alacaklıların izleyeceği açık bir yasal ve idari prosedürü sağlamak: Yerel yönetim iflasının yasal çerçevesinin iki temel amacı vardır. Bunlardan ilki, iflasla ilgili öngörülebilir ve şeffaf bir düzenleme oluşturmak; ikincisi ise çatışan menfaatleri koordine etmek. Bunları sağlamak için de kanunlar açık ve net olarak tesis edilmelidir (Liu ve Waibel, 2008a: 17).

iii) Yeniden yapılanma ve uzlaşma sürecini sağlamak: Borcun yeniden yapılandırılması, yerel yönetim iflas yasasının en önemli unsurudur. Aksi takdirde yerel yönetim ile alacaklılar arasında karşılıklı anlaşmaya ve plansız bir borç yeniden yapılandırmasına dayalı görüşmeler söz konusu olur (Liu ve Waibel, 2008a: 29). Bu durumda bir başarıya ve uzlaşmaya ulaşmak zordur. Bu süreç “birlikte davranma sorunu” (collective action problem) ile daha zor bir aşamaya girebilir. Çünkü alacaklı sayısı ve grubu arttıkça, koordinasyonun sağlanması daha zor hale gelir (Schwarcz, 2002: 1179). Bu nedenle,

borcun yeniden yapılandırılmasıyla ilgili yasal düzenlemeler adaletli ve öngörülebilir olmalıdır (Liu ve Waibel, 2008a: 5).

iv) *Merkezi yönetimin yerel yönetim borcuna kefil olmayacağını kesinleştirmek:* Ahlaki rizikonun azaltılması için yapılması gereken, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin borcuna karşılık verdiği gerek örtük gerekse açık kefalet kaldırılmalıdır (Petersen ve Freire, 2004: 24). Bunun için merkezi yönetimin yerel yönetim borcuna kefil olmayacağı hiçbir şüpheye yer bırakmayacak şekilde yasal olarak ortaya konulmalıdır.

v) *Yerel yönetimlerin kamu hizmet sunumunun devamlılığını sağlamak:* Yerel yönetimlerin iflası niteliksel olarak özel bir kurumun iflasından farklıdır. En önemli farklılık, yerel yönetimlerin kamusal mal ve hizmet sunmasıdır. Bu farklılık, alacaklıların haklarının korunmasıyla kamu hizmetlerinin devamının sağlanması arasında dengenin kurulmasını gerektirir. Bu anlamda, alacaklıların taleplerinin karşılanması yerel yönetimin temel işlevi olan kamu hizmeti sunmasıyla sınırlamaya tabi tutulur. Kaldı ki, birçok ülkede yerel yönetim mallarının haczedilmesi büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Bu kısmi muafiyetin başlıca nedeni de yerel yönetimlerin sunduğu temel kamu hizmetlerinin devamlılığının sağlanmasıdır. Dolayısıyla, yerel yönetimler özel bir kurum gibi tasfiye edilemezler ve bu özellikleri nedeniyle de yerel yönetimlerde iflas mekanizması bir yeniden yapılanma işlevini görür (Liu ve Waibel, 2008a: 14, 15, 16).

vi) *Yerel vergi ve diğer gelirler arttıkça borçlanma tutarında artışa izin vermek:* Gelir artışıyla borçlanma kabiliyeti arasında ilişki kurulması sıkı bütçe kısıtının uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü, sıkı bütçe kısıtı, yerel yönetimlerin faaliyetlerini kendi kaynaklarına dayanarak sürdürmesi; aşırı harcamaları nedeniyle açıklarını kapatmak veya aldığı borçları geri ödemek için merkezi yönetimin kefaletine güvenmemesidir (Bali, 2006: 155). İflas mekanizması sıkı bütçe kısıtı uygulamasının güçlenmesine yardımcı olur. Böylece yerel yönetimler kendi ayakları üzerinde durabilirler. Ancak, iflas mekanizması tek başına sıkı bütçe kısıtının uygulanmasında yeterli değildir. Çünkü, yönetimlerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi ve uygulanması yerel yönetimlerin mali davranışlarını etkiler. Bu anlamda öz gelir eksikliği ile bütçe açığını kapamaya yönelik yapılan ve harcama artışını teşvik eden mali transferler sıkı bütçe kısıtının uygulanması açısından önemli birer sorunu oluşturmaktadırlar (Liu ve Waibel, 2008a: 17).

2.2. Yerel Yönetim İflas Türleri ve Seçilmiş Ülke Uygulamaları

Yerel yönetim iflasında temelde *yargısal* ve *idari* iflas olmak üzere iki yaklaşım vardır. Bu iki yaklaşımın yanı sıra karma bir uygulama da söz konusudur. Yargısal iflas yaklaşımında, mahkemeler iflas sürecinde önemli bir yere sahiptirler. Mahkemeler, bir yerel yönetimin iflas sürecinin ne zaman ve nasıl başlayacağını ve bu süreçte alacaklılar arasında öncelikli bir yapının uygulanmasını da içeren yeniden yapılanma sürecini yönlendirecek anahtar kararları verir. Yargısal iflasın avantajı borcun ödenmesi ile ilgili oluşabilecek politik baskıların etkisini bertaraf etmektir. İdari yaklaşımda, bir üst yönetim birimi yerel yönetime müdahale eder. Bu müdahalede, finansal yönetimin birçok unsuru ile ilgili geçici olarak politik sorumluluk alınır ve

yerel yönetimin yükümlülükleri uzun vadeli borca dönüştürülerek yeniden yapılandırılır (Liu ve Waibel, 2008a: 21).

Yerel yönetim iflasıyla ilgili yaklaşımların seçimi, ülkelerin tarihsel, kültürel ve ekonomik yapılarına ve iflas mekanizması tesis etme kararlılıklarına bağlıdır. Örneğin, ABD’de hem yargısal hem de idari yaklaşım uygulanmaktadır. Büyük Buhran esnasında gerçekleşen belediye iflaslarına karşı, ABD Kongresi 1937 yılında bir belediye iflas yasası çıkarmıştır. Günümüzde de varlığını sürdüren bu kanunun uygulanmasında eyaletler baş aktördürler. Bunun iki temel nedeni vardır: İlki, belediyeler eyaletlerin alt birimleridir; ikincisi ise, belediyelerin iflas sürecinin başlaması eyaletlerin onayına bağlıdır. Güney Afrika’da karma bir uygulama söz konusu olup borcun yeniden yapılandırılması ve ödenmesinde idari müdahale ve mahkemeler rol oynamaktadır. Süreç, birbirini izleyen sırada üç aşamalı idari müdahaleden oluşur: Çeşitli göstergeleri içeren bir erken uyarı sisteminin tesis edilmesi, eyalet yönetimi tarafından müdahale edilmesi ve son olarak merkezi yönetim tarafından müdahale edilmesi. Aynı zamanda belediyeler, borçlarının yeniden yapılandırılması veya ödenmesi için mahkemeye başvurabilirler. Brezilya’da yerel yönetim iflasında idari yaklaşım benimsenmiştir. Merkezi yönetim mali ayarlama ve borç düzenlemesine doğrudan müdahale etmekte, iflasa temel nedenlerini ortadan kaldırmak için birtakım yapısal reformlar uygulamaktadır. Macaristan’da iflas eden yerel yönetimin kurtarılması yönünde oluşacak politik baskıyı bertaraf etmek amacıyla yargısal yaklaşım uygulanmaktadır. Kolombiya’da ise merkezi yönetim temsilcilerinin yerel yönetim birimi ile alacaklılar arasında müzakereleri yürüttüğü ve anlaşmaların uygulanmasının denetlendiği idari yaklaşım uygulanmaktadır (Liu ve Waibel, 2008b: 227, 228; Canuto ve Liu, 2013: 8).

Bu bölümün devamında yerel yönetim iflasında temel olarak ele alınan idari ve yargısal yaklaşımlarda ülke uygulamalarına örnek teşkil etmeleri ve ayrıca Türkiye gibi üniter devlet yapılarına sahip olmaları nedeniyle sırasıyla Kolombiya ve Macaristan daha detaylı bir çerçevede ele alınacaktır.

2.2.1. Kolombiya’da Yerel Yönetim İflası

Kolombiya, yönetim yapısı bölgeler, bölge statüsünde belediyeler ve belediyelerden oluşan üniter bir devlettir. Ülkede yerelleşme süreci, askeri yönetim iktidarı sonlandıktan yıllar sonra, 1983 yılında başlamıştır (Zaballa, 2004: 281-282). Özellikle 1991 Anayasası, birçok yönden mali yerelleşme ile ilgili önemli bir sürecin başlangıcı olmuştur (Kehew vd., 2005: 20). Ancak, 1990’lı yılların ortasından itibaren artan yerelleşme sürecinde birtakım sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. 1997-2003 yılları arasında yüksek düzeyde harcama ve borçlanmayı engellemek amacıyla birçok kanun çıkarılmıştır. 1999 yılında ise esas olarak kamu, özel ve kamu-özel sektör ortaklı kuruluşların iflasını konu alan, ancak yüksek borçlu yerel yönetim birimlerinin iflasıyla ilgili düzenlemeleri de içeren 550 sayılı Kanun (Law 550) çıkarılmıştır. 2000 yılında ise 617 sayılı Kanun (Law 617) ile 550 sayılı Kanun’un yerel yönetimlere yönelik uygulamasında bazı değişikliklere gidilmiştir. Ayrıca 2001 yılında borcun yeniden

yapılandırılması ve merkezi yönetimin kefaleti ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (del Villar vd., 2013: 180).

Kolombiya’da iflas prosedürü idari olarak yürütülmektedir. Bu süreç Kuruluşları Denetleme İdaresi (Superintendency of Corporations-Superintendencia de Sociadades, SOC) önderliğinde ve Maliye ve Kamu Kredisi Bakanlığı (Ministry of Finance and Public Credit – Ministerio de Hacienda y Credito Publico, MFPC) gibi diğer kurumlarla beraber koordineli olarak yürütülmektedir. Kuruluşları Denetleme İdaresi hem şirketlerin hem de yerel yönetim birimlerinin iflasını yönetme görevini üstlenmektedir. Yerel yönetim iflas süreci çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar aşağıda sırasıyla ele alınmaktadır (del Villar vd., 2013: 180, 199-204):

i) Kurumsal düzenleme, süreç, sürecin başlaması: Kolombiya’da bir takım kanunlarda çeşitli harcama ve borçlanma limitleri tesis edilmiştir. Söz konusu limitleri aşan yerel yönetim birimleri borcun yeniden yapılandırılması, finansman yardımı gibi belli bir mali düzenlemeye tabi tutulurlar. Ancak, mahkeme ödeme emirleri dahil olmak üzere borcun vadesinden en az 90 gün geçmiş ödemeleri bulunan yerel yönetimler iflas etmiş olarak tanımlanırlar.

İflas süreci başladıktan sonra yerel yönetim birimleri ödenmemiş borçlardan veya yeni ödeme yükümlülükleri ile ödeme emri içeren her türlü mahkeme kararına karşı korunurlar. Yeniden yapılanma anlaşmaları değerlendirme, uzlaşma ve yeniden yapılandırma üzerine odaklanır. İflas işlemleri, yeniden yapılandırma anlaşmasının bildirilmesi dahil olmak üzere sürecin her aşaması kamuya açıklanarak şeffaf olarak düzenlenmektedir. Bu süreçte taraflar borçlu, alacaklılar, temsilci ve Maliye ve Kamu Kredisi Bakanlığı’ndan oluşmaktadır. Alacaklılar da dört gruba ayrılmıştır, çalışanlar ve emekliler; kamu kurumları ve sosyal güvenlik kurumu; finansal kurumlar ve diğer birimler; tedarikçiler ve yükleniciler gibi diğer alacaklılar.

Bir yerel yönetim birimi, iki veya daha fazla ödeme yükümlülüğünü borcun vadesinden en az 90 gün geçirmişse veya mahkeme tarafından en az iki ödeme emri çıkartılmışsa, borç yapılandırmasını talep edebilir. Ödenmemiş yükümlülüklerinin toplam değeri, vadesine bir yıldan daha az kalmış toplam yükümlülüklerinin en az yüzde 5’ini oluşturmalıdır. Süreç, Mali İşler Dairesi’ne yapılan başvuru ile başlar. Mali İşler Dairesi söz konusu koşulların sağlandığını onaylarsa yeniden yapılandırma ile ilgili görüşmeler başlar ve yeniden yapılandırmaya yardımcı olacak ve süreci denetleyecek bir temsilci atar. Temsilci, mali tabloların ve projelerin doğruluğunu kontrol eder, bütün tarafları bilgilendirir ve görüşmeleri koordine eder. Temsilci ayrıca alacaklıların oylama hakkını hesaplar ve anlaşmanın icrasını yöneten komitenin de bir üyesi olarak görev yapar.

Görüşmeler başladığında geçici olarak durdurulan kamu hizmetlerinin sunumu tekrar başlatılır ve tüm mevcut veya yeni ödeme emirleri, yasal haklar ve varlıkların haczi askıya alınır. Ayrıca, yerel yönetim biriminin hizmet sunumu ile doğrudan ilişkisi olmayan ödemeler yapması veya yeni yükümlülükler altına girmesine izin verilmemektedir. Ancak, ücretler gibi idari giderler ödenmek zorundadır.

Temsilcinin bir diğer sorumluluğu her bir alacaklının oylama hakkını belirlemektir. Oy haklarının belirlenmesine dahil edilecek unsurlar alacaklılara göre değişir. İşçilerin, emeklilik fonunun ve vergi dairelerinin alacakları faiz ve cezaları da

içermektedir. Bu nedenle, örneğin; emeklilik fonunun alacaklarına ilaveten yüzde 25 daha artırılmış oy hakkı vardır.

Temsilcinin alacak envanterinin oluşturması ve böylece oy haklarının düzenlenmesi için kanunen 4 ay tanınmıştır. Eğer alacaklılar envanteri kabul ederlerse, alacaklılar ile yerel yönetim biriminin bir anlaşmaya varmaları ve imzalamaları için 4 ay daha süre tanınır. Görüşmeler esnasında yükümlülükler konusunda alacaklıların bir itirazı olursa Kuruluşları Denetleme İdaresi tarafından anlaşmazlıklar çözülmeye çalışılır. Bu süreç 6 ile 12 ay arasında bir zaman alır. Görüşmeler anlaşma üzerine yapılan oylama ile sonuçlanır ve en az yüzde 51 çoğunlukla kabul edilirse bağlayıcı olur. Oylamada en fazla alacağı olanın o oranda fazla oy hakkı olduğu için anlaşmanın belirlenmesinde etkisi de o oranda fazla olur.

ii) Öncelik sırasının oluşturulması: Anlaşmada ödemelerde göz önüne alınacak öncelik sırası da tesis edilir. Buna göre ödemeler ilkinden başlayarak; sosyal güvenlik kurumuna yapılan ödemeler, maaşlar, ücretler, genel harcamalar, diğer transferler, faiz ödemeleri, borcun ödenmesi, geçmiş yıllarda ortaya çıkan açıkların finansmanı, yatırım harcamaları ile ilgili yapılan sözleşmeler olmak üzere belli bir sıralamaya tabi tutulmuştur.

iii) Sürecin sona ermesi: Yeniden yapılandırma anlaşması, uzlaşılan tarih geldiğinde veya anlaşmada belirlenen yükümlülükler yerine getirildiğinde sona erer. Ancak, yerel yönetim biriminin anlaşmaya bağlı kalmaması veya önceden öngörülemez koşulların anlaşmayı imkansız kılması da anlaşmayı sona erdirir. Ayrıca, ödemelerin yapılmaması veya suiistimal edilmesi, alacaklıların çoğunluğunun onayı ile anlaşmanın askıya alınmasına neden olur. Anlaşmanın askıya alınması ile alacaklıların yargıya başvurmasına izin verilir ve yargı kararıyla yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan mali transferlere el konulabilmektedir.

2.2.2. Macaristan'da Yerel Yönetim İflası

Macaristan, üniter bir devlet olup yerel yönetimler il ve belediyelerden oluşmaktadır. Her köy, şehir, büyükşehir, Budapeşte bölgesi ve Budapeşte şehrinin kendisi belediye olarak kabul edilmektedir (Jokay, 2013: 267-268).

Macaristan, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında ekonomik ve politik liberalleşmeyi gerçekleştiren ilk sosyalist ülke ve aynı zamanda geçiş ülkeleri arasında yerel yönetim reformunu gerçekleştiren ilk ülkedir (Sood, 2004: 527; Kopanyi vd., 2004: 15). İlk olarak 1990 yılında Yerel Yönetimler Kanunu (Act on Local Government) yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile yerel yönetimlere mali yönetimde ve borçlanma faaliyetlerinde kontrolsüz bir serbesti verilmiştir. Ancak, mali konularda tanınan bu tam serbesti iflas riskini artırmıştır. 1995 yılında makroekonomik koşullarda yaşanan bozulma, yerel yönetimleri mali sıkıntı içine sokmuştur. Yaşanan bu duruma karşı alınabilecek birtakım seçenekler olmasına karşın Macaristan hükümeti yaratıcı bir iflas mekanizması tesis etmeyi tercih etmiş; 1996 yılında Belediye Borcunun Düzenlenmesi Yasasını (The Law on Municipal Debt Adjustment-Law XXV) çıkarmıştır (Liu ve Waibel, 2008a: 10, 11). Bu kanun ile yerel yönetimlere mali

durumlarını iyileştirmeleri için bir borç düzenleme süreci tanınırken, aynı zamanda borç verenlerin haklarının da korunması amaçlanmıştır (Sood, 2004: 536).

Macaristan'da mahkemelerin iflas prosedüründe önemli rolü vardır. Buna göre mahkeme gözetiminde ve bağımsız bir yediemin veya emanetçi tarafından yürütülen "iflas ve yeniden yapılanma" süreci başlar. Bu süreç 7 temel aşamadan oluşur(Jokay, 2013: 261, 280-286):

i) Borç düzenlemesinin başlatılması: Bir belediye herhangi bir mali yükümlülüğünü son ödeme tarihinden itibaren 60 gün içinde yerine getirmezse, belediye başkanı durumu belediye meclisine bildirmek ve 8 gün içinde yerel mahkemeye başvurmakla yükümlüdür. Mahkeme belediyenin gerçekten bir kriz durumunda olduğuna ve yükümlülüklerini karşılayamayacağına dair karar verirse borç düzenlemesinin başladığını deklare eder ve belediye başkanı, belediye meclisi belli yükümlülükleri üstlenir. Bunun yanısıra alacaklılar da borcun vadesinden 60 gün sonra belediye borcunu ödemediğinde mahkemeye başvurabilir. Mahkeme yükümlülüğün mevcut varlıklar ve nakit akışı ile karşılanacağına karar verirse, borç düzenleme talebini ret edebilir.³ Borç düzenleme süreci belediye başkanının bizzat kendisi dolayısıyla ertelenmişse, özel bir şahıs olarak birtakım mali yaptırımlara maruz kalır.

ii) Başvurunun mahkeme tarafından incelenmesi: Mahkeme iflas koşullarının karşılandığına karar verirse, borç düzenleme prosedürünün başlamasına dair hüküm verir. Mahkemenin borç düzenleme sürecinin başladığına dair deklarasyonu İşletme Sicil Dairesine (Enterprise Registry) gönderilir ve belli gazetelerde ilan edilerek ve elektronik olarak yayınlanarak kamuya ilan edilir.

iii) Borç düzenleme komitesinin oluşturulması: Kamuoyuna duyurulmasıyla eşzamanlı olarak mahkeme bir yediemin (uluslararası çerçevede emanetçi olarak adlandırılır) atar ve belediyenin kamuoyuna duyurulmasından sonra bir kriz komitesi oluşturulması için 8 günü vardır. Komite belediye başkanı, noter, finansal komite başkanı ve bir belediye meclis üyesinden oluşur. Yediemin, komitenin başkanı olarak görev yapar. Yediemin mahkeme tarafından İçişleri Bakanlığınca sunulan yetkili iflas memurları veya tasfiye memurları listesinden seçilir. Yediemin, sözleşme ve işlemlerin belediye için yüksek derecede dezavantajlı olduğuna dair görüş belirtirse, söz konusu sözleşme ve işlemleri geçersiz sayma yetkisine sahiptir.

iv) Olağanüstü bütçenin uygulanması: Borç düzenlemesinin başlangıç tarihinden itibaren 30 gün içinde, belediye yasasının yerine getirilmesi zorunlu hizmetler olarak saydığı hizmetlerin sunumu için olağanüstü bir bütçenin hazırlanması zorunludur. Bu arada yediemin mali krize yol açan bütün kararların yasallığını ve meşruluğunu inceler ve ihtiyaç duyulursa adli kovuşturma için mahkemeye tavsiyelerde bulunur. Yediemin bu dönemde belediye tarafından yapılan tüm ödemeleri müştereken imzalar ve Sicil Gazetesi'nde yayınlanarak tüm alacaklılara bildirilir. Noter ise bütçe tasarısını kanunen bütçe düzenlemesi prosedürü başlangıcından itibaren 30 içinde hazırlamak zorundadır.

³ Mahkemenin iflas ile ilgili karar sürecinin amacı hileli iflasların önlenmesidir (Bali, 2007: 326).

v) *Mali planının düzenlenmesi ve önerilen anlaşmanın formüle edilmesi*: Belediye meclisi olağanüstü bütçeyi onaylar ve komite yeniden düzenlenmiş bir mali plan hazırlar ve alacaklılarla uzlaşma için bir anlaşma tasarlar. Mali plan, belediyenin detaylı mali durumunu, borç düzenlenmesine dahil edilebilecek varlıkların kullanımıyla ilgili önerileri ve borcun ödenmesiyle ilgili gayreti hızlandıracak çeşitli önlemlerin alınmasıyla ilgili önerileri içerir.

vi) *Borç anlaşması ile ilgili görüşmeler*: Yediemin yeniden düzenlenmiş mali planı ve onaylanmış uzlaşma önerisini tüm alacaklılara gönderir ve uzlaşmanın müzakere edilmesi için davette bulunur. Eğer alacaklıların yarısından çoğu öneriyi kabul ederse, uzlaşma sonuçlandırılabilir. Ancak, alacaklılar uzlaşma önerisi konusunda çeşitli gruplara ayrılmışlarsa, o zaman alacaklıların çoğunluğu iflas konusunda uzlaşmaya varmalıdır.

vii) *Varlık Satışı*: Borcun düzenlenmesi ile ilgili görüşmeler başarısız olursa veya belediye meclisi olağanüstü bütçeyi 60 gün içinde onaylamazsa, mahkeme borç ödenmesi ile ilgili prosedüre devam eder ve varlık satışı başlar. Böyle bir karara karşı temyiz imkanı yoktur. Ödemelerde öncelik kıdem tazminatı dahil maaş ve ücretlerdedir. Ardından ise ipotekli borçlar; devletin iflas sürecinde belediyeye destek amacıyla yapmış olduğu harcamalar; sosyal güvenlik borçları, vergi borçları; kredi ve tahvil benzeri borçlar ile tedarikçilere borçlar ve son olarak sosyal güvenlik borçları, vergi borcu ile ilgili faiz, ceza ve ücretler gelmektedir.

Yukarıda belirtilen sürecin yanı sıra en kötü senaryo göz önünde bulundurularak bazı düzenlemeler de yapılmıştır. Buna göre mahkeme, borç düzenleme hükmünün yayınlanmasından itibaren 210 gün geçtikten sonra veya borcun ödenmemiş olduğu tarihten itibaren 270 gün geçtikten sonra, borçlu ve alacaklılar arasında bir anlaşmaya varılmazsa; varlıkların açık artırma ile satışı için gerekli olan zamanı da göz önüne alarak, parlamentodan belediye meclisini feshetmesini ve yeni bir seçim çağrısında bulunmasını talep edebilir.

3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İflası Üzerine Bir Değerlendirme

Yukarıda açıklandığı üzere yerel yönetimlerin iflası temelde idari ve yargısal olmak üzere iki şekilde mümkün olmaktadır. Bu iki durumda da yerel yönetimlerin iflasını düzenleyen ayrı bir yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yargısal veya idari anlamda iflasına ilişkin yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Her ne kadar doğrudan yerel yönetimlerin iflasına ilişkin yasal bir düzenleme olmasa da, mevzuatımızda yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, idari ve yargısal anlamda bir iflastan ziyade, teorik olarak açıkladığımız iflas eden bir yerel yönetim biriminde ortaya çıkabilecek sonuçlara neden olabilirler. Bu nedenle bu düzenlemelerin neler olduğunu kapsamlı bir şekilde inceleyeceğiz.

1982 Anayasasınının 127.Maddesinde belirtildiği üzere, Türkiye’de yerel yönetim birimleri belediye, il özel idaresi ve köylerdir. Türkiye’de kentsel bölgeler ile beldelere belediye yönetimleri hizmet verirken, kırsal yörelerde yaşayan topluluklara köy yönetimleri, il sınırları içerisindeki yerel topluluklara ise il özel idaresi yönetimleri

tarafından hizmet verilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010a: 56). 1984 yılında kabul edilen Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun ile diğer belediyelerin yanında büyükşehir belediyeleri de uygulamada yerini almıştır. Bir anlamda Türkiye’de 1984 yılında itibaren belediye kavramı ikili bir yapıda varlığını sürdürmektedir (Edizdoğan vd., 2011: 577). Dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek işlemler, bu yerel yönetim birimleri hakkında mevzuatında yer alan düzenlemeler açısından ele alınacaktır. Ancak burada belirtilen “iflas” hukuki anlamda bir iflas değil, yerel yönetimler açısından iflas sonucunu doğurabilecek düzenlemelerdir.

3.1. İflas Sonucunu Doğurabilecek Düzenleme: Yerel Yönetim Mallarının⁴ Haczi

Türkiye’de yerel yönetimlerin iflas etmesi sonucunu doğurabilecek en önemli düzenleme yerel yönetim mallarının haczine ilişkin düzenlemedir. Çünkü yerel yönetimler hakkında haciz kararı alınması, yerel yönetimlerin borçlarını ödeyemeyecek düzeye gelmiş olduğunu göstermektedir. Kaldı ki bazı ülkelerde iflas sonucunu doğurabilecek olan yerel yönetim mallarının haczi özel olarak düzenlemiş ve sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetim mallarının haczedilebilmesine ilişkin düzenlemelerin iflas sonucunu doğurabilecek olması nedeniyle kapsamlı bir şekilde ele alınması gereklidir.

Yerel yönetimlere yönelik haciz uygulaması Türkiye’de yerel yönetim malları için sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır. Kanunlarla getirilmiş olan bu sınırlamanın Türkiye’de nasıl uygulandığı ve bu uygulamanın yerel yönetim iflası sonucunu doğurabilecek kadar olumsuz bir etki ortaya çıkarıp çıkarmayacağını tartışılması gerekmektedir. Bu tartışma da öncelikle yerel yönetim birimlerinin mevzuatında yer alan düzenlemelerin, daha sonra diğer kanunlardaki düzenlemelerin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin görevi yerel kamu hizmetlerini sunumunu sağlamak olduğundan, yerel yönetimler hakkında alınacak haciz kararı ile yerel yönetimlerin kendilerine kanun ile verilen kamu hizmetlerinin sunumunu sağlaması mümkün olmayabilir. Böyle bir durum ise teorik olarak iflas eden bir yerel yönetim biriminde ortaya çıkabilecek bir sonuçtur.

2004 Sayılı İcra ve İflas Kanununun 82/1. Maddesinin birinci bendine göre "Devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar" haczedilemez. Hangi malların devlet malı sayılacağı ve haczedilemeyeceği ise 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu esas alınarak belirlenebilir. Bu kanunda sayılan kamu idareleri arasında yer alan mahalli idarelerin malları devlet malı kapsamında değildir. Bu malların haczedilip haczedilemeyeceğini belirlemek için özel kanunlarına bakılması gerekir (Yargıtay 12.H.D.,01.06.2010, E.2010/1139, K.2010/13422).

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunun da malların haczine ilişkin düzenleme bulunmaktadır. 442 Sayılı Köy Kanununda ise böyle

⁴ Yerel yönetim malları; maddi ve maddi olmayan mal varlığını kapsamaktadır.

bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Köy Kanunu'nun 8.maddesinde “köy orta mallarının kanun karşısında Devlet malı gibi korunacağı” hükmü nedeniyle “devlet malları” nasıl kanuni korumaya tabi ise köy orta mallarının da aynı himayeden faydalanacakları belirtilmiştir. Dolayısıyla köy orta malları da devlet mallarının hacize karşı olan korumasından faydalanılacaktır (Yargıtay 12.H.D., 23.06.2011, E.2010/30940,K.2011/13007,<http://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=45&t=14104,17.09.2013>). 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesinin son fıkrasına göre; “Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez” denilmektedir. Aynı düzenleme 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 7.Maddesinin son fıkrasında da bulunmaktadır. Dolayısıyla kanun hükmünde belirtilenler dışında kalan belediye ve il özel idaresine ait mallar ve gelirler haczedilebilir. Yalnız, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7/1.Maddesine göre; bu kanunda il özel idareleri ve belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtundan ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir. Bu hükme göre, genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar ile diğer kanunlar çerçevesinde aktarılan paylar da vergi hükmünde olduğundan, bu gelirlerin de haczedilmesi mümkün olmayacaktır. Ancak, Yargıtay son dönemlerde vermiş olduğu kararlarda belediye mallarının haczedilemezliğini düzenleyen 5393 Sayılı Kanunun 15.Maddesinin dar bir şekilde yorumlanması gerektiğini, bunun nedenini ise bu uygulamanın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 1 Nolu Protokol'ün 1. Maddesine belirtilen mülkiyet hakkına müdahale olduğu gerekçesine dayandırmaktadır (Yargıtay 12. H.D.,29.12.2011, E.2011/12638, K. 2011 / 31476, Yargıtay 12. H.D., 20.03.2012, E.2011/22082, K.2012/8629, Erişim Adresi; www.hukukturk.com, 12.09.2013). Diğer taraftan 5393 Sayılı Kanunun 15.Maddesinin son fıkrasında belediye mallarının haczedilemeyeceğine ilişkin düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunmamıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararı şu gerekçeye dayandırmıştır; “Belediyelere ait bazı aynı ve nakdi varlıklara haciz yasağı getirilmesindeki amaç da, belediyelerce yerine getirilen kamu hizmetlerinin bazılarının, toplumsal yaşamın gerektirdiği zorunluluklara bağlı olarak sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi gereğidir. Yani toplum yararının üstün tutulmasıdır. Yine belirtmek gerekir ki, belediyelerin devamlılık gösteren kamu hizmetlerinin görülmesine ayrılmış olan tüm kaynaklarının hacze konu olabilmemesinin, bu hizmetlerin ifa araçlarını tamamen ortadan kaldırmak gibi bir sonuç doğurabileceği de kuşkusuzdur. İtiraz konusu kuralla getirilen sınırlamadaki amaç da belirtilen nitelikteki istenilmeyen sonucun ortaya çıkmasını engellemektir” (Anayasa Mahkemesi, 16.12.2010, E.2007/37, K.2010/114, Resmi Gazete 06.07.2011, Sayı:27986, Erişim Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110706-17.htm>, 12.09.2013). Anayasa Mahkemesi de kararında belirttiği üzere, belediye varlıklarına yönelik haciz yasağının kalkması durumunda belediyelerin kamu hizmetlerini sürdürmesi mümkün olmayacaktır. Böyle bir durum ise, yukarıda açıkladığımız üzere, belediyelerin iflas neticesini doğurabilecek sonuçlar ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Çünkü haciz işlemi birlikte, hizmet sunumu aksayabileceği gibi hiç yapılmayabilir.

Yerel yönetim birimlerinin mevzuatlarında yer alan, malların haczedilemeyeceğine ilişkin düzenlemelerde de belirtildiği üzere, yerel yönetim birimlerinin mallarının haczedilebilmesi kanun koyucu tarafından oldukça sınırlandırılmıştır. Yasalardaki bu sınırlamaya rağmen uygulamada yerel yönetim birimleri hakkında haciz kararı alınabilmektedir. Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği tarafından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna gönderilen bir yazıda da; 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanununun, 82. Maddesindeki yasal korumaya rağmen, uygulamada ilgili yasal hükümlere yeterince uyulmadığı bu kapsamda belediyelerin banka hesaplarına haciz işlemi uygulandığını belirtmiştir. http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/hukuki_destek/Dig_Mal_Haczi.pdf, 12.09.2013). Uygulamadaki bu sorunun temel sebebi haciz uygulanırken hangi malların haczedilebilir, hangi malların haczedilemez olduğunun anlaşılmasının zorluğundan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla öncelikle haciz işlemi yapılmakta, ilgili malın haczedilemeyeceğine ilişkin ispat yükünün borçluya düşmesi nedeni ile haczedilen paraların vergi, resim, harç geliri olduğunu ya da fiilen kamu hizmetinde kullanıldığını borçlu yerel yönetim biriminin ispatlaması gerektirir (Yargıtay 12. H.D.,29.12.2011, E.2011/12638, K. 2011 / 31476, Yargıtay 12. H.D., 20.03.2012, E.2011/22082, K.2012/8629, Erişim Adresi; www.hukukturk.com, 12.09.2013). Diğer bir ifadeyle, önce yerel yönetim malları haczedilmekte, daha sonra ilgili yerel yönetim birimi haciz işleminin iptali için dava açarak, hacze konu olan malların kanunda belirtilen haczedilemeyen mallardan olduğunu ispat etmek zorundadır. Bu durumun ispatı da her zaman çok kolay olmadığından haciz kararı Yargıtay tarafından da onanmaktadır. Yargıtay da bu yönde vermiş olduğu bir kararda; “5302 s.k.7/son fıkrası uyarınca haczedilen hesaplar üzerinde gerektiğinde bilirkişi incelemesi yaptırılarak, proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelir, vergi, resim ve harç, şartlı bağış olup olmadıkları ve hesaplardaki paralar ile haczedilen kiralardan kamu hizmetinde fiilen kullanılıp kullanılmadığı belirlenerek oluşacak sonuca göre bir karar verilmesi gerekirken..” Yargıtay 12H.D., 27.03.2007, E.2007/3536, K.2007/5800, Erişim Adresi; www.yargitay.gov.tr, 18.09.2013) şeklinde görüş belirtmiştir.

İlgili yerel yönetim birimlerinin kanunları dışında da yerel yönetimlere yönelik haciz işlemi düzenleyen yasal düzenlemeler bulunmaktadır. 6183 sayılı Amme Alacaklarını Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun’un Haczedilemeyecek Mallar başlıklı 70’inci maddesinin 1’inci fıkrasını “233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları, iştirakleri ve **mahalli idarelerin malları hariç olmak üzere** Devlet malları ile hususi kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar” şeklindedir. Bu hükme göre 6183 Sayılı Kanun kapsamındaki kamu alacakları için yerel yönetimlerin malları haczedilebilir. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun geçici 6.Maddesine göre kamulaştırmaz el atmalarda “Bu madde uyarınca ödenecek olan bedelin tahsili sebebiyle idarelerin mal, hak ve alacakları haczedilemez” hükmü ile yerel yönetim birimlerinin kamulaştırmaz el atmalarda yerel yönetim birimlerinin malları haczedilemeyecektir.

3.2. İflas Sonucunu Doğurabilecek Düzenleme: Yerel Yönetim Gelirlerinden Kesinti

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunun 7.Maddesinde; bu kanuna göre il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek paylar üzerinden yapılacak kesintiler düzenlenmiştir. Bu kesintiler 5779 sayılı Kanunun 7.Maddesinde şöyle düzenlenmiştir; “İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 3 üncü, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5 inci maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçları ile bu maddeler kapsamındaki kuruluşlara olan ve 31/12/2006 tarihi itibarıyla tahakkuk etmiş ve uzlaşma sağlanmamış olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

Bu maddenin ikinci fıkrası kapsamındaki borçlardan 1/3/2010 tarihinden önce doğmuş olanlar ile bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullanılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları için yapılacak kesintilerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranı, yüzde 40’ı aşamaz.

Yapılacak kesintilerin oranlarını; alacakların nev’ine, alacaklı kuruluşlara, belirlenecek kriterler çerçevesinde borçlu kuruluşları borç ödeme kapasitelerine göre gruplandırmak suretiyle ayrı ayrı veya topluca tespit etmeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

İl özel İdarelerinin ve belediyelerin önemli kaynaklarından birisi de genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardır⁵ (Ulusoy ve Akdemir, 2010b, s.126). Örneğin 2010 için belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldığı payların toplam gelirleri içerisindeki payı %50,63 iken, 2011 de bu pay % 50,91’dir. İl özel idareler için ise bu pay 2010 yılı için % 24,01, 2011 için ise %23,78’dir (Erişim Adresi; <https://portal.muhasabat.gov.tr>, 05.10.2013). Yerel idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile kanun ile kendilerine verilen görevleri yerine getirirken kullanmaktadırlar. Eğer il özel idareleri ve belediyeler kanunda belirtilen idarelere borçlanırsa ve bu borçlarını ödeyemez ise Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından

⁵ 2000 yılında Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin %9.25’i belediyelere, %1.12’si İl Özel İdarelerine aktarılırken, 2005 yılında bu oran Belediyeler için % 6, İl Özel İdareleri için % 1.12 olmuş, 2012 yılında ise Belediyelere % 5.35’iken, İl Özel İdarelerine aktarılan miktar %1.15 olmuştur. Erişim Adresi:http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm, 04.10.2013.

genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların %40'a kadarında kesinti yapılabilecektir. Bu durumda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden yapılacak kesintiler yerel idarelerin yerel hizmetlerin sürdürülebilirliğini tehlikeye atacağından, bu uygulama yerel yönetimler açısından iflasın sonucunu doğurabilecek bir düzenleme olabilir.

Sonuç

Yerel yönetimlerin iflasına doğrudan ve dolaylı yoldan neden olan birçok faktör vardır. Bu faktörler ekonomik, sosyal, kurumsal, yapısal, hukuki ve mali olmak üzere çeşitli başlıklar altında ele alınabilir. Ancak bunlar arasında en önemlisi yanlış mali yönetimdir. Bu bağlamda sıkı bütçe kısıtına uyulmaması mali açıdan sorumsuzluğa teşvik ederek yüksek düzeyde harcamaya ve aşırı bir borçlanmaya neden olur. Bu sürece neden olan en önemli faktör merkezi yönetimin her durumda yerel yönetim yükümlülüklerine kefil olacağı beklentisidir. Bu ise ahlaki riziko sorununa neden olur. Çünkü, bu tür beklenti içinde olan yerel yönetimlerin ekonomik anlamda daha ihtiyatlı davranmaları için gerekçeleri azalır ve aşırı derecede borçlanmaya gidebilirler ve ayrıca borç verenler yine bu beklentiyle karşı taraf riskini göz önünde bulundurmayabilirler. Yerel yönetimlerde iflasın mekanizmasının kullanılmasının temel gerekçesi de ahlaki riziko sorununun azaltılmasıdır. Böylece her iki taraf yapacakları işlemlerin maliyetlerini kendileri üstlenecekleri için daha ihtiyatlı davranmak zorunda kalacaklardır.

Yerel yönetim iflas yasasının tesis edilmesi ülkelerin spesifik özellikleri dolayısıyla farklılık gösterebilir. Ancak, yerel yönetimlerde iflas düzenlenirken belli başlı unsurlar göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlar, proaktif davranmak amacıyla iflas tehlikesini öngörmeye birtakım gösterge ve rasyoları içeren modelleri oluşturmak; açık bir yasal ve idari prosedürü sağlamak; yeniden yapılanma ve uzlaşma sürecini sağlamak; merkezi yönetimin kefaletini kaldırmak; kamusal hizmet sunumunun devamlılığını sağlamak; gelir artışıyla beraber borçlanma tutarında artışa izin vermek olarak özetlenebilir. Temel olarak yerel yönetimlerde iflasın yargısal ve idari olmak üzere iki türü olup ayrıca karma bir uygulaması söz konusudur. Bu farklılıklara karşın yerel yönetim iflasının başlıca fonksiyonu mali düzenleme ve borç yapılandırmasıdır.

Türkiye'de ise yerel yönetimlerin iflasına ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin idari ve yargısal olarak iflas etmesi söz konusu değildir. Ancak, mevzuatta yer alan bazı düzenlemeler teorik olarak açıkladığımız yerel yönetimlerin iflas etmesi ile aynı sonucunu doğurabilecektir. Bu düzenlemeler, yerel yönetim mallarının haczi ve yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar üzerinden yapılacak kesintilerdir. Yalnız bu iki uygulama her zaman iflas sonucunu doğuracak etki yapmayabilir. Ancak teorik olarak açıkladığımız iflas eden bir yerel yönetim biriminde ortaya çıkacak sonuçlara neden olduğunda bu iki düzenleme iflas sonucunu doğurabilecek bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut düzenlemeler göz önüne alındığında, Türkiye'deki uygulamanın yapı olarak idari iflasa daha yakın olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, bu noktada söz konusu

düzenlemelerin bir bütün olarak tasarlanarak yerel yönetimler için idari iflas mekanizmasının tesis edilmesi önerilebilir. Böylece, açık bir yasal ve idari prosedür tesis edilerek ahlaki riziko sorunun azaltılması, harcamaların ve borçlanmanın disipline edilmesi konularında birtakım gelişmelerin sağlanması mümkün olabilir.

Kaynakça

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), 1973, *City Financial Emergencies: The Intergovernmental Dimension*, US Government Printing Office, Washington.
- Bali, B.B., 2006, *Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi*, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Ed.), *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar*, Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, İstanbul, 149-177.
- Bali, B.B., 2007, *Macaristan'da Yerel Yönetimler İflas Yasası*, *Legal Mali Hukuk Dergisi*, 3(4), 321-332.
- Canuto, O., Liu, L., 2013, *An Overview*, Otaviano Canuto ve Lili Liu (Ed.), *Until Debt Do Us Part*, World Bank, Washington, 1-30.
- Deal, K.H., 2007, *An Examination of Municipal Finance Reform Regarding Municipal Bankruptcies in the United States*, Unpublished Doctoral Dissertation, Auburn University, August.
- del Villar, A., Liu, L., Mosqueira, E., Schmid, J.P. ve Webb, S.B., 2013, *Colombia: Subnational Insolvency Framework*, Otaviano Canuto ve Lili Liu (Ed.), *Until Debt Do Us Part*, World Bank, Washington, 179-219.
- Dollery, B., Keefe, S., Crase, L., 2009, *State Oversight Models for Australian Local Government*, *Economic Papers*, 28(4), 279-290.
- Edizdoğan N., Çetinkaya Ö., Gümüş E., 2011, *Kamu Maliyesi*, 3.Bası, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gelpern, A., 2012, *Bankruptcy, Backwards: The Problem of Quasi-Sovereign Debt*, *The Yale Law Journal*, 121 (4), 888-942.
- Ghany, K.A., 2009, *Measuring Financial Stress On State and Local Governments*, *CPA Journal*, 79(10), 38-40.
- Ghany, K.A., 2010, *A Prediction Model for Chapter 9 Bankruptcies*, *Commercial Lending Review*, 25(2), 21-47.
- Gillette, C.P., *Fiscal Federalism, 2012, Political Will, and Strategic Use of Municipal Bankruptcy*, *The University of Chicago Law Review*, 79(1), 281-330.
- Jokay, C., Szepesi, G., Szmetana, G., 2004, *Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996-2000*, Mihaly Kopanyi, Deborah Wetzel, Samir El Daher (Ed.), *Intergovernmental Finance in Hungary - A Decade of Experience 1990-2000*, World Bank, *Local Government and Public Service Reform Initiative: Budapest, Hungary*, 593-616.
- Jokay, C., 2013, *Hungary: Subnational Insolvency Framework*, Otaviano Canuto ve Lili Liu (Ed.), *Until Debt Do Us Part*, World Bank, Washington, 261-309.

- Kaplan, D., 2012, It's High Time to End Bankrupt Policies and Save Bankrupt Localities, *Bond Buyer*, 379 (33681).
- Kehew, R., Matsukawa, T., Petersen, J., 2005, Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques, *World Bank Discussion Paper No1*, 1-57.
- Knox, J., Levinson, M., 2009, *Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress*, Orrick, Herrington&Sutcliffe LLP, San Francisco.
- Kossis, L., 2012, Examining the Conflict Between Municipal Receivership and Local Autonomy, *Virginia Law Review*, 98, 1109-1148.
- Liu, L., Waibel, M., 2008a, Subnational Insolvency: Cross-Country Experiences and Lessons, *World Bank Policy Research Working Paper*, 4496, 1-41.
- Liu, L., Waibel, M., 2008b, Subnational Borrowing, Insolvency, and Regulation, Anwar Shah (Ed.), *Macro Federalism and Local Finance*, World Bank, Washington, 215-241.
- Locke, L.G., Locke, V.R., 2011, Who's Afraid of Municipal Defaults, *International Journal of Business, Accounting,&Finance*, Vol.5(2), 129-143.
- Mattoon, R., 2011, Local Governments on the Brink, *Chicago FED Letter, Essays on Issues*, 286a, 1-5.
- Park, K., 2004, To File or Not to File: The Causes of Municipal Bankruptcy in the United States, *Journal of Public Budgeting, Accounting&Financial Management*, 16(2), 228-256.
- Petersen, J., Freire, M., 2004, Political, Legal and Financial Framework, Mia Freire vd.(Ed.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries from Theory to Practice*, World Bank ve Oxford University Press, Washington, 9-47.
- Serkin, C., 2011, Public Entrenchment Through Private Law: Binding Local Governments, *University of Chicago Law Review*, 78(879), 879-964.
- Skeel Jr., D.A., 2012, States of Bankruptcy, *University of Chicago Law Review*, 79 (2), 677-735.
- Schragger, R.C., 2012, Democracy and Debt, *The Yale Law Journal*, 121(4), 860-886.
- Schwarz, S.L., 2002, Global Decentralization and the Subnational Debt Problem, *Duke Law Journal*, 51(4), 1179-1250.
- Ulusoy A., Akdemir T., 2010a, *Mahalli idareler*, 6.Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy A., Akdemir T., 2010b, *Yönetimler Arası Transferler; Teori ve Türkiye Uygulaması*, Editörler; Nihat Falay vd., *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, 2.Baskı,Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010.
- World Bank ve IMF, 2001, *Developing Government Bond Markets*, World Bank, Washington.
- Zaballa, T.Z., 2004, Latin America and the Caribbean, Colombia, Mia Freire vd. (Ed.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries from Theory to Practice*, World Bank ve Oxford University Press, Washington, 279-298.
- Resmi Gazete 06.07.2011, Sayı:27986, Erişim Adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110706-17.htm>, 12.09.2013.
- <http://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=45&t=14104>, 17.09.2013.

Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 22, Sayı 2, 2013, Sayfa 145-164

http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/hukuki_destek/Dig_Bel_Mal_Haczi.pdf,
12.09.2013.

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm, 04.10.2013

<https://portal.muhasibat.gov.tr>, 05.10.2013

www.hukukturk.com, 12.09.2013.

www.yargitay.gov.tr, 18.09.2013.

