

Süleyman Demirel Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Yıl/Volume: 2, Sayı/Issue: 3, s. Bahar 2006

BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDE BORÇLANMANIN YERİ VE BÜTÇESEL ETKİLERİ: ISPARTA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Ceyda ŞATAF*, Murat DULUPÇU**, Ali YAVUZ***

Özet

Bu çalışmada, belediyelerin yeni dünya düzeninde, gelir ve giderlerini denkleştiremediği için borçlanmaya başvurmak zorunda kalmaları, ele alınmıştır. 1980'lerdeki liberalleşme sürecini takiben Avrupa Birliği ve IMF düzenlemeleri, devletin ekonomideki rolünü dönüştürmüş ve bu dönüşümden belediyeler doğrudan etkilenmişlerdir. Bu makale bu süreçle bütçe denkliliği sıkıntısı yaşayan Türk belediyeçiliğindeki borçlanma olgusunu Isparta belediyesi üzerinde incelemektedir. Türkiye'deki belediyelerin gelişim sürecinde, bu kurumların mali yapısı irdelenmiş ve 1990 sonrasında, belediyelerin artan borçlanması çerçevesinde, belediyelerin borçlanmayı nasıl kullandıkları tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Belediyelerin Finansmanı, Belediyelerin Borçlanması, Isparta Belediyesi.

Abstract

THE PLACE OF "BORROWING" WITHIN THE REVENUES OF MUNICIPALITIES AND ITS BUDGETARY EFFECTS: THE CASE OF ISPARTA MUNICIPALITY

In this study, we discuss the fact that the municipalities become obliged to resort to the borrowing, as they cannot equalize their revenues and expenses in the new world system. After the liberalization process in 1980s, the regulations of EU and IMF has changed the role of the government in the economy and the municipalities have been directly affected from this change. This study focuses on Isparta Municipality with this process which has encountered the difficulty of budgetary equilibrium in borrowing action likewise other Turkish municipalities. In this article, the financial structure of the municipalities in Turkey is analyzed and how they use the borrowing is studied within the framework of borrowing after the 1990s.

* Arş. Gör. Ceyda ŞATAF, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F.Maliye Bölümü Öğretim Elemanı, Isparta..

** Doç. Dr. Murat Ali DULUPÇU, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Öğretim Üyesi, Isparta.

*** Yrd.Doç.Dr. Ali YAVUZ, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, Isparta

Keywords: Municipalities, Finance of Municipalities, Borrowing of Municipalities, Isparta Municipality.

GİRİŞ

Türkiye'deki belediyelerin kendilerine özgü sorunları vardır. Bu sorunları giderecek ve kentlerdeki yeterli hizmet kalitesi ile kentlileri konfora kavuşturacak yatırımlara ihtiyaç vardır. Yatırımların gerçekleştirilmesi için kısıtlı finansal kaynaklar altında borçlanma bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada, belediyelerin borçlanmayı neden ve nasıl kullandıkları ele alınmıştır. Bu çerçevede Isparta Belediye'sinin borçlanmasıyla ilgili bir örnek uygulamaya yer verilmiştir.

1. BELEDİYELERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Bugün anladığımız anlamda belediyeler, Aydınlanma sonrası kapitalizmin kurumsallaşma süreci içinde oluşmuştur.¹

20. y.y. refah devleti konsepti çerçevesinde belediyeler için altın çağ olarak nitelendirilmekle birlikte, Batı ülkelerinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra kentleşme, demokratikleşme ve fordist üretim anlayışının yerleşmesi, devleti, yeni mal ve hizmetlerin üretimi ile karşı karşıya bıraktığı gibi, piyasa mekanizmasıyla üretilen bir kısım hizmetlerin de devletleşmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu sektöründe meydana gelen bu gelişmeler, belediyelerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut bakımından büyütmüş, bununla beraber örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finansal kaynaklarının yetersiz kalmasına neden olmuştur.² Ancak, burada dikkati çeken nokta şudur: Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel idarelerin konsolide edilmesi ve bu yolla daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur.³

Genel olarak değerlendirildiğinde bu süreç daha çok sivil ve kendi kendine yapılan düzenleme ve yardım stratejileri ile başlayıp, bunu yerel yönetimlerin örgütlenme biçimlerinin modernize edilmesi aşaması ve daha sonra da piyasa merkezli bir stratejinin benimsenmesi izlemiştir.⁴

¹ Gürsel GÜNDOĞDU, "Üniter Ve Federal Devlet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Açısından Karşılaştırılması", **İller Ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:668, Temmuz 2001, s. 350.

² Marleean BRANS, "Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation", **Public Administration**, Volume: 70, Autumn 1992, s. 430.

³ Martin DOLORES, T. MCKENZIE, Richard BURUNUE., Bureaucratic Profits Migration Costs, and the Consolidation of Local Government , **Public Choice**, Volume: 23, 1975, s.95.

⁴ H.Ömer KÖSE, " Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 52, s. 19, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m1.pdf>, Erişim Tarihi:17.02.2005.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta Belediyesi Örneği

Belediyeler, Batı toplumunda bir sivil toplum kurumu olarak gelişmiştir.⁵ Öte yandan Doğu şehirleri devletten sonra gelir; devlet sayesinde kurulur ve yaşarlar ve devletin bir unsuru konumdadırlar. Bu nedenle şehirlerin durumu, devletin gücü ve zaafıyla orantılı olarak gelişir.⁶ Azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimler siyasal, yönetsel ve mali yönden güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.⁷ Kısacası, yerel yönetimler her ülkede demokrasi, katılım, eşitlik gibi ortak ideallerin oluşması amacıyla kurulmamıştır.⁸

Türkiye'deki belediye sistemi, Fransız belediye modelinden esinlenerek geliştirilmiştir. 1982 Mart ayında yürürlüğe giren bir yasayla Fransız belediye sistemi adem-i merkezîyetçi bir yapıya yönelmiştir. Böylece merkezi hükümet karşısında yerel yönetimlerin yönetsel, mali yetki ve sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimler karşısında merkezi yönetimlerin “**Vesayet Denetimi**”⁹ hafiflemiştir.¹⁰

2. Belediyelerin Finansal Yapıları

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir bölüşümü sorunun makul, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi, idarelerin varlıklarını sürdürebilmelerinin vazgeçilmez temel mali koşuludur. Mahalli idareler yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirebilmeleri, görmekle yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.¹¹

2.1.1. Normal Gelirleri

-Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtından Verilen Pay

1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanunla; yerel yönetimlere merkezi idare vergi gelirlerinden pay verilmesi esası getirilmiştir. 2380 sayılı yasa ve sonradaki değişikliklerle Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve Özel İdare Fonu altında üç ayrı fon oluşturulmuştur. Belediyeler fonu, iller bankasından toplanarak, nüfusa bakılmaksızın bütün belediyelerin yıllık yatırım programlarında yer alan harita, imar planı ve diğer tesisleri ve bunlara ait projeler için belediyeler borçlandırılarak (düşük

⁵ İlhan TEKELİ, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:16, Sayı: 2, Haziran 1983, s. 6.

⁶ H.Ömer KÖSE, **a.g.m.**, s.16-17.

⁷ B.Ayman GÜLER, **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998, s. 19.

⁸ Gürsel GÜNDOĞDU, **a.g.m.**, s. 350.

⁹ Vesayet Denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki yönetsel kuruluşlar tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesidir. Ayrıca idari vesayet, yönetsel denetim terimleri ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

¹⁰ Mehmet ÜVEZ, “Yerel Yönetimler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 674, Ocak 2002, s. 35.

¹¹ Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7.Baskı, Beta Yayıncılık, Ekim 2001, s. 79.

faiz) kullanılmaktadır. Mahalli idareler ise, bir bölümü Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca belediyelerin imar uygulamalarında diğer bölümü ise, İçişleri Bakanlığı'na aktarılmakta ve burada oluşan fonun %20'si il özel idarelerine ve köylere yardım olarak ayrıldıktan sonra, kalan kısmı nüfusu belli bir ölçütün altında olan belediyelerce kullanılmaktadır. Özel İdare Fonu ise, İçişleri Bakanlığı tarafından il özel idarelerine hibe olarak verilmektedir.¹²

Belediyelerin en önemli gelir kaynağı, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydır. Bu pay halen 2380 sayılı yasanın değişik metnine göre genel bütçe vergi gelirlerinin tahsil edilen kısmından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan kısmın %5'idir. Türkiye'de sayısı 16'ya varan ve metropol sayıları kentlerde ilçe belediyeleri sakinlerinin ortak belediye hizmetlerini üstlenen Büyükşehir belediyeleri de genel bütçe gelirlerinden ayrıca %4.1 pay almakta, bunun dışında genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılan paydan ek olarak % 35 pay almaktadır. İlçe belediyelerinin tahsil ettiği emlak vergisinin % 15'i de Büyükşehir belediyelerine aittir. Bu payların yerel yönetimlerin merkezi yönetimine olan borçları mahsup edilmektedir. Tablo 1'den belediyelerin aldığı ücret ve benzeri fiyat gelirlerinin belediye vergi ve harçlarının üstünde olduğu ve merkezi yönetimden aldıkları desteğe yaklaştığı anlaşılmaktadır. Bunun sebebi büyük ölçüde son yıllarda merkezi yönetimin yerel maktu vergilerde gerekli enflasyon ayarlaması yapmamasıdır. Bu durum belediyeleri mali vesayet ilkesine aykırı biçimde ve bir tür kanuna karşı hile yaparak aynı vergileri ücret namı ile almaya yöneltmiştir.¹³

¹² DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara 1991,s.30.

¹³ Birgül Ayman GÜLER, “ Belediye Gelirlerinin Yapısı, 1925-1989”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, Ocak 1994, s. 19-23.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

Tablo 1. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Öz gelirler	Devlet Yard.	Fon Gelirleri	Genel Bütçe Paylar	Diğer Gelirler
İlan ve reklâm vergisi	DPT Bütçe. Ödenekten Yardım	Geliş. ve Destekl. Fonu	2380 Sayılı kanun gereği dağıtılan pay	Borç
Eğlence Vergisi	Turizm Bak. Bütçe. Ödenekten ayrılan yardım	Belediye Fonu		Tahvil
Haberleşme Vergisi	Kültür Bak. Bütçe. Ödenekten ayrılan diğer yardımlar	Mahalli İdareler Fonu		Hisse Senedi Gelirleri
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	Spordan Sorumlu Devlet Bak. Yapılan yardımlar	Trafik Hizm. Geliştirme Fonu		Bazı Faaliyet Gelirleri
Yangın Sigorta Vergisi	Bayındırlık İskan Bakanlığı Bütçe. Ödenek yardım	Çevre kirliliğini Önleme Fonu		
Emlak Vergisi		Muhtaç asker ailelerine yardım fonu		
Çevre Temizlik Vergisi		Türk Sporunu Teşvik Fonu		
Belediye Harçları				
Yol, kanz. ve su tesisleri harc. kat pay				
Hizmet karş. alın. Ücretler				

Kaynak: Süreyya SAKINÇ, “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, 13. Türkiye Maliye Sempozyumu, Bodrum, 13–16 Mayıs 1998, s. 20.

-Belediyelerin Öz (Vergi) Gelirleri;

Türkiye’de belediyeler, 1925-1989 dönemleri arası genel bütçe gelir tahsilatının ortalama %8.81’ine sahip olmuşlardır. Belediye gelirlerinin hacminin genişlediği dönemlerde, yani belediye/toplam kamu geliri oranı belediyeler lehine değiştiğinde, kimi zaman paylar, kimi zaman yardımlar ve

borçlar öne çıkmakta, ama artışta öz gelir türünün herhangi bir katkısı gözlemlenmemektedir. 1925-1938 dönemini gelir türleri açısından değerlendirdiğimizde, belediye gelirlerinin ortalama %52 oranında yerel gelirlere, %36 oranında ulusal gelir paylarından ve %12 oranında merkezi yönetim yardım ve borçlardan oluştuğu göze çarpmaktadır. Dönemin özelliği, belediye toplam gelirlerinin yarıdan fazlasının öz gelirlere oluşmasıdır. Bu 1920'li liberal politika yıllarını gelecek yıllarda yaşanacak liberal dönemlerden de ayıran bir özelliktir. 1950-1980 döneminde, belediye öz gelirlerinin %20'lere kadar düştüğü dikkat çekmektedir. Belediye gelirleri yapısında değişme, 1970'li yıllarda başlamıştır. Elli yıl boyunca belediye toplam gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturan öz gelirlere, ilk kez bu yıllarda üçte bir düzeyine gerilemiştir.¹⁴

Türkiye'de özellikle 1985 yılından başlayarak belediye gelirlerinde önemli gelişmeler gözlemlense bile, bu gelirlereki gelişmeler önemli ölçüde merkezi vergi gelirlerinden ödenen paylar ile, belediyelerin artan borçlanma eğilimleri ile açıklanabilir. 1985 yılında yapılan borç silme ve erteleme işlemi nedeniyle, belediyelerin ödemeleri gereken borçları hibeye dönüştürerek gelir unsurları arasına sokulmuştur. Belediyelerin öz gelirlerinde, 1980-1993 dönemi ortalamasının altına düştüğü görülmektedir. Belediye gelirleri içinde vergilerden sağlanan gelirlerin %70 in üstüne çıkması öz gelirlereki gerçek artışlar olarak değerlendirilemez. Vergi gelirleri olarak hesaplanan gelirlerin önemli bir kısmı, merkezi vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylardır. Özellikle emlak vergisi tahsilâtında beyan dönemini izleyen yıllarda ciddi azalmalar söz konusudur.

1984'te yapılan Büyükşehir Belediyeleri reformuyla Büyükşehir belediyelerini mali bakımdan güçlenmiştir. Bu belediyelerin dışındaki belediyeler, hizmet sorumlulukları ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olamamıştır. 1993 yılında kabul edilen Çevre Temizlik Vergisi, belediyeler için önemli bir gelir artışı sağlamakla beraber, verginin tahsilâtında zorluklar bulunmaktadır. Bugünkü idareler arası mali ilişkiler esasen transfer tabanına oturtulmuştur. Yerel yönetimlerin mali özerkliği denildiğinde, merkezden daha fazla vergi payı verilmesini anlayan merkezi yönetim, vergilendirme yetkisini yerel yönetimlerle paylaşmak istememektedir.¹⁵

- Devletin Belediyelere Yardımları

Genel olarak devlet, hemen hemen her ülkede, belediyelere yardım yapmak zorundadır. Aynı yardımlar da söz konusu olmasına karşın, devlet yardımını, genel bütçeye konulan para olarak tanımlamak doğru olur. Kamu

¹⁴ Birgül Ayman GÜLER, "Belediye Gelirlerinin Yapısı, 1925-1989", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, Ocak 1994, s. 19-37.

¹⁵ Süreyya SAKINÇ, "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi Ve Türkiye Uygulaması", **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Bodrum, 13-16 Mayıs 1998, s.21.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

hizmeti kavramı genişledikçe, devletin belediyelere yardımları da önem kazanmıştır.¹⁶

Devlet yardımları genellikle iki başlık altında incelenmektedir. Bunlardan ilki, genel nitelikteki şartsız yardımlar, diğeri de belirli bir amaçla yapılan şarta bağlı yardımlardır. **Genel yardımlar**; kullanım ve denetim konusunda belirli kriterlere başvurmadan yapılan ve belediyelerin genel mali gücünü desteklemek, gelir yetersizliğini, gelirinde devlet müdahalesiyle meydana gelen eksiklikleri karşılamak veya onlar arasında mevcut bulunabilen vergi yükü eşitsizliğini gidermek amacıyla yapılan yardımlardır. Belediyeler, kanunlara uygun olmak şartıyla, bu yardımları diledikleri gibi harcama yetkisine sahiptirler. Belediyelerin özerkliğini azaltma ihtimali daha az olduğundan, bu yardımlar özel ve şartlı yardımlara tercih edilmektedir. **Özel yardımlar**; belirli bir hizmetin kurulması veya yerine getirilmesi için gerekli tesislerin inşası veya belediyelerin belirli bir görevi istenilen düzeyde yerine getirilmesi şartıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar hangi hizmet veya maksada tahsis edilmişse, onun dışında kullanılamaz.¹⁷

- Diğer Gelir Kaynakları

Harçlar, harcamalara katılma payları, ücretler, taşınır ve taşınmaz malların satış ya da başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, teşebbüs gelirleri, faiz gelirleri, ceza gelirleri, belediyelerin diğer öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır.¹⁸

2.1.2. Olağan Dışı Gelirler

Belediyelerin kendilerine verilen görevleri olağan gelirleri ile karşılayamamaları ve devletin de belediye görevleri ile orantılı bir gelir yapısına kavuşturamaması sonucunda bu idareler olağanüstü gelirlere başvurmaktadırlar. Belediyelerin olağanüstü gelirlerini İller Bankası ve diğer bankalardan borçlanarak elde ederlerken tahvil ve bono çıkararak da elde ederler. Belediyelere tahvil veya bono çıkararak gelir elde etmesi 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesinde yer almıştır.

2.2. Başlıca Giderleri

Belediyelerin görevlerine paralel olarak giderleri de, zorunlu ve isteğe bağlı giderler diye ikiye ayrılır. **Zorunlu giderler** Belediye Kanununun 17. maddesinde sayılan ve her yıl belediye bütçesine konması gereken

¹⁶ Ruşen KELEŞ, “ Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı’ya Armağan**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, No:7, 1988, s. 77.

¹⁷ Halil KALABALIK, “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:640, Şubat 1999, s. 103.

¹⁸ Ülkü ARIKBOĞA, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yayıncılık Matbaası, İstanbul 2004, s.186.

giderlerdir.¹⁹ Örneğin, belediye binası sağlanması ile bakım ve onarım giderleri, belediye personelinin maaşları, belediye zabıtası ve itfaiye giderleri, belediye gelirlerinin tahsil giderleri, çeşitli imar giderleri bu tür zorunlu giderlerdendir.²⁰ İsteğe bağlı giderler ise yapılması belediyelerin isteğine bırakılmış işler için ayrılması gereken ödeneklerdir. Kanununun 18. maddesinde, belediyeler zorunlu görevlerini yerine getirmeden isteğe bağlı görevler için bütçede kaynak ayıramazlar.²¹

Ayrıca belediye giderleri ekonomik fonksiyonlarına göre; Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları ve Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları olarak üçlü bir ayırma tabii tutulabilir.

Tablo 2. Belediye Giderleri

Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları
Personel Giderleri	Etüt Proje Giderleri	Kurumlara Katılma Payları ve sermaye teşkilleri
Yönetim Giderleri	Yapı Tesis ve Büyük Onarım Giderleri	Kamulaştırmalar ve taşınmaz mal satın almalar
Hizmet Giderleri	Makine teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları	İktisadi Transferler
Kurum Giderleri		Mali Transferler
Çeşitli Giderler		Sosyal Transferleri
		Borç Ödemeleri

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK; Enis YETER, a.g.e., s. 21.

¹⁹ Belma ÜSTÜNİŞİK, Enis YETER, Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması Ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, **Türk Belediyecilik Derneği**, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, Nisan 1998, s. 21.

²⁰ Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, **Kamu Maliyesi**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, Ocak 2003, s. 315.

²¹ Belma ÜSTÜNİŞİK; Enis YETER, a.g.e., s. 21.

3. Belediyelerin Finansal Sorunları ve Borçlanma

3.1. Belediyelerin Finansal Sorunları ve Nedenleri

Merkezi idare gibi mahalli idarelerde gerektiğinde borçlanma yolu ile gelir sağlama yoluna başvurulabilir.

İdarelerin borçlanmaya başvurmalarının **ana nedeni** gelirlerin giderlere yetmemesidir. Bu durumda merkezi idare, gelirleri yetmediğinde gerekirse vergi koyar, para basar veya borçlanır. Fakat yerel idarelerin vergi koyma ve para basma yetkileri olmadığından ancak borçlanma ile ek gelir elde etme imkanları vardır. Daha önceden söylediğimiz gibi yerel idarelerin borçlanmaları 1986 yılından itibaren başlamıştır. 1986 yılına kadar yerel idareler gelir-gider dengesi içindeyken bu yıldan itibaren sürekli artan bir çizgide açık vermeye başlamışlardır. Yerel idarelerin içinde önemli bir yere sahip olan belediyelerin bu borçlanma içinde de önemli yer tuttukları açıktır. Belediyelerin borçlanmaya başvurmalarını mali, siyasi, sosyal nedenlerini birleştirerek açıklamak konunun bütünlüğü açısından yararlı olacaktır.

Belediyelerin temel sorunları belediye birimlerinin hizmet gereksinimlerini karşılayacak yerel gelirlere sahip olamayışları, bu yüzden de temel alt yapı ve cari hizmet sunumlarının yetersizliğidir.

Belediyeler açısından, özellikle kırsal kesimden kentlere göç, kentin toplam nüfusunu daha da arttırmaktadır. Göç ile beraber artan kent nüfusu sonucunda kentin plansız ve çarpık yayılması ile alt yapı hizmet maliyetinin yükselmesi, buna rağmen belde gelirlerinin çarpık kentleşme sonucu belirlenip toplanamaması sebebiyle gelir yetersizliğinin ortaya çıkması belediyelerin borçlanmasına neden olmaktadır.²²

Belediyelerin borçlanmalarındaki temel sebebin gelir yetersizliği olduğundan daha önce bahsedilmişti. **Gelir yetersizliğinin temel nedeni** ise bu idarelerin sağlam gelir kaynaklarına sahip olmamaları ve kendi gelirlerini yasa çıkartarak artırma yetkilerinin olamamasıdır. Bu yüzden de belediyeler gittikçe artan mali vesayet ve zorluklar altında kalmışlardır.

Belediyelerin içinde buldukları bir sorun da bu idarelerin tabi oldukları 1580 sayılı Belediye Yasası'ndan kaynaklanmaktadır. 1580 Sayılı Kanun'a göre belediyelerin gelirlerine göre yapmak zorunda oldukları hizmetler vardır. Günümüzde de geçerli olan bu kanuna göre, geliri 50.000.-TL. ye kadar olan belediyelerin yapacakları hizmetler, geliri 200.000.-TL ye kadar olan belediyelerin ve geliri 500.000.-TL ve yukarısı olan belediyelerin yapacakları hizmetler belirlenmiştir. Bu rakamlara göre bütün belediyelerin gelirleri zaten 500.000.-TL yi geçmiştir. Bu durumda bütün belediyeler altından kalkamayacakları hizmetleri yapmak zorunda kalmaktadırlar. Sonuçta da gelirler yetmemekte, borçlanma çözüm olarak görülmektedir.

Belediyelerin borçlanmalarındaki nedenlerden biri de harcamalar arasındaki dengesizlikten kaynaklanmaktadır. 1580 sayılı Kanunun 117.

²² Nihat FALAY, "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu Ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 5, Eylül 1995, s.1.

maddesine göre belediyelerin personel giderleri gelir bütçesinin %30 unu aşmaması gerekirken, günümüzde bu oran %40-45'lere çıkmaktadır. Bu da yatırım ve sermaye teşkili harcamalarına ayrılan payların azalmasına ve sonuçta yatırımlar için borç aramasına neden olmaktadır.

Bir diğer neden de her geçen yıl belediye sayısında meydana gelen artışlardır. Belediye kurma sınırı olan 2000'lik nüfusu aşan her yerleşim biriminin belediye idaresi olması belediye paylarının artış göstermemesinden dolayı hem belediye başına düşen geliri azaltmakta hem de nüfus arttıkça kişi başına düşen harcama miktarını azaltmaktadır. (1988 de belediye sayısı 1925 iken 1995 de bu sayının 2700'lere çıkması genel bütçeden aktarılan % 6'lık payın 1925 yerine 2700 belediyeye dağıtılması belediye başına düşen payı azaltmaktadır)

Belediyelerin iç ve dış borçlanmalarının dolaylı bir nedeni de devletin belediyelere yaptıkları yardımlardır. İktidarda bulunan parti kendi belediyelerine koşulsuz ve nakdi yardımda bulunabilirken, diğer belediyelere koşullu veya hizmet sonucu yardımda bulunabilir. Bunun yanında verilen yardımların miktarları da iktidar ve muhalefet partileri açısından farklılıklar oluşturmaktadır. 1970'li yıllarda yardımların yarısı iktidar partisi belediyelerine geri kalan yarısı diğer belediyelere verilmiştir.²³

3.2. Belediyelerin Borçlanma Uygulamaları

Türkiye'de yerel yönetimler uzun yıllar boyunca altyapı yatırımlarını kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. Kredi sağlayan kaynak 1933–1945 yılları arasında Belediyeler Bankası, 1945'ten günümüze kadar ise İller Bankası olmuştur. Yerel yönetimlere İller Bankası'nca açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu kredisi borçları sık sık ertelenmiş ya da silinmiştir. Borç erteleme ve silme işlemleri, kamu kredilerini borç olmaktan çıkarmış, yardıma dönüştürmüştür. Bu uygulamalar sayesinde yerel altyapı yatırımları uzun yıllar kamu hizmeti olarak gerçekleştirilmiştir. Kamusal mekanizmaların esnekliği, iktisadi politikalara uygun olarak seçmelere olanak sağlamış, kaynaklar zaman zaman büyük yerleşmeler, zaman zaman küçük yerleşmelere kaydırılarak kullanılmıştır.

1980'li yıllarda, küreselleşme süreciyle birlikte İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, öncelikle kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır. Yerel yönetimler, 1986 yılında kamu kredilerinin kısılması ile yerli ticari bankalardan borçlanmaya başlamışlardır. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmıştır. 1986-1995 yılları arasında İller Bankası toplam 7.8 trilyon TL kamu kredisi açmışken, ticari bankalardan aynı dönemde toplam 14.2 trilyon TL kredi kullanılmıştır.²⁴

²³ Nihat FALAY, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Mali Sorunları*, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1980,s. 150.

²⁴ Birgül A.GÜLER, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara 1996,s. 175.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

Dünya’da, 1980 yılı, iktisat politikalarının ABD’den başlayarak dünya çapında değiştiği bir dönemdir. 1980 sonrası döneme damgasını vuran küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği bu eğilimler yerel yönetimlere de yansımıştır. Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin asli görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışardan gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür.

1980’li yılların başından itibaren Türkiye’de yerel yönetimler küreselleşme sürecinin zorladığı bu dönüşüme göre şekillenmeye başlamıştır. Yerel yönetimler, bir yandan hizmet üretiminde sermayeye yönelmişlerdir. Belediyeler giderek artan bir biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. Yani, sermayenin üretkenliğini ve kar oranlarını arttıran bu tür yatırımlarla belediyeler sermayeye dolaylı yoldan kaynak aktarımı gerçekleştirmektedir. Dolaylı kaynak aktarımının yanı sıra, mal, hizmet ve para (kredi/borç) alımına yönelik harcamalar aracılığıyla da belli toplumsal tabakalara ve sermayenin belli gruplarına doğrudan kaynak aktarılmaktadır. Doğrudan ve dolaylı kaynak aktarımının 1980 sonrası dönemde belediye harcamalarının baskın unsuru haline gelmesi sonucunda Türkiye’deki belediyeler sermaye birikimine katkı işlevini öne çıkarmıştır.²⁵

3.3. Belediyelerdeki İç ve Dış Borçlanmanın Yeni Düzenleme Çerçevesinde Oluşabilecek Etkileri

-Dış borçlanmanın 4749 sayılı kanunun hükümlerine tabi olarak kamu yatırım programında yer alan projeler için yapılması 4749 sayılı kanunun ve tamamlayıcı mevzuatının hükümleri incelendiğinde, şu andaki mahalli idarelerin dış borçlanmasının oldukça sıkı kurallara tabi olduğu denetim mekanizmaları ile somut kriterlere dayalı kredi izin müessesesi ile mahalli idare dış borçlanmasına sınırlar getirildiği söylenebilir.

-Kamu reformunun parçası olan yeni belediye yasasında, borçlanma sınır esasen stok borcun önceki yıl gelirlerinin belli miktarlarda arttırılması nedeniyle sınırlanması hesabına dayanmaktadır. Fakat anapara ve faiz şeklinde tanımlanan stok borcun uygulamada nasıl hesaplanacağı açık değildir. Mesela, dış borçlanma sözleşmesi imzalandığında imzalanan yükümlülüğün mü, yoksa yerel yönetime farklı tarihlerde girecek olan kaynağın mı borç stokunun hesabında dikkate alınacağı belirlenmemiştir.

-Yerel yönetimlerin borçlanmasında dış borçların ağırlıklı olduğu dikkate alınırsa, ani kur değişikliği gibi TL’nin değer kaybettiği durumlarda lira cinsinden borcun yükünün artması gibi durumlarda uygulamanın ne şekil alacağı ilgili maddelerde belirtilmemiştir.

-2004 yılı itibariyle yerel yönetimlerin yaklaşık olarak borçlanma üst sınırı 14–15 katrilyon lira olmaktadır.

²⁵ Ayşegül YAKAR ÖNAL, “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000”, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), Girne-Kıbrıs, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi, Yayın No:16, 12-16 Mayıs 2003, s. 574-575.

— İleri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz ibaresi bu hesaplama ilave edilmemiştir. (f) bendinde ise, Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere bu şekilde kaynak kullanan ve kullanacak olan belediyelerin borçlanma sınırını kaynakları oranında bir anlamda sınırsız hale getirmekte ve sürece olan politik riskini artırmaktadır.

— Borçlanmada 10'u aşan kısım için herhangi bir sınırlama yoktur. Borç stokunun belirleyen maddenin bir sınır getirdiği düşünülse de borçlanma düzeyi başta düşük olan belediye ve il özel idarelerinin yüksek düzeyde borç altına sokulacağı görülmektedir. Dolayısıyla %10'u aşan kısmın belli bir düzeyde sınırlandırılması daha uygun olabilirdi.

— Yapılacak borçlanmada cari harcama ve yatırım harcaması arasındaki ayrımı ortaya koyacak sınırlama sadece dış borçlar açısından kısmen getirilmiştir. Gelişmiş ülkelerde, borçlanmaların esasen yerel idarenin varlık yapısını artıran, geliştiren alanlar için yapılması gerekmektedir. Sadece çok sınırlı durumlarda, cari harcamalar için borçlanma imkânı getirilmelidir.

— 31.03.2006 verilerine göre yerel yönetimlerin toplam borcu (vadesi gelmiş alacaklar+vadesi gelmemiş alacaklar) 12.604.541 bin YTL'dir.²⁶

— Büyükşehir belediyelerinin talebi ile İçişleri Bakanlığı'nın sınırı %20'ye çıkarması durumunda yıllık borçlanma imkanı yaklaşık olarak 2,2 katrilyon (Sınır tam olarak kullanıldığında 2,8 katrilyona) çıkmaktadır. Bu yöntemle düşünülen borçlanma imkanı, 1-1,5 milyar dolar düzeyine çıkmaktadır.

— İçişleri bakanlığının gözetim yükümlülüğü çerçevesinde borçlanma konusunda tekbir izin merci olması ayrıca tartışma konusudur. Birincisi, Bakanlığın bu yeni görevi alması kendi içinde yeni uzmanlaşmış birimler kurulmasını gerektirecektir. İkincisi, bu yetkinin verilmesinde Hazinesinin de olması gerekmektedir. Ayrıca yeniden yapılandırma programı içinde ele alınan İller bankasının bu tür mali ve finansal nitelikli düzenlemeler kapsamında mutlaka dikkate alınması gerekmektedir.²⁷

²⁶ http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo01.htm, Erişim Tarihi: 12.06.2006.

²⁷ Hakkı Hakan YIMAZ, "Mali Desentralizasyon: Mevcut Yapının Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme", http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Hakan_Y_sunum1.ppt, Erişim Tarihi: 25.12.2004.

4. Isparta Belediyesinde Borçlanma Uygulamaları ve Sonuçları

4.1. Isparta Belediyesi Hakkında Kısa Bilgi

Isparta Belediyesi, 1876 Anayasasına göre, 1886 yılında kurulmuştur.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu ile, diğer bütün belediyeler gibi Isparta Belediyesinin de çalışma sistemi bu kanunla belirlenmiştir.²⁸

Şehrin artan ve gelişen ihtiyaçlarına oranla Belediye hizmetlerinin henüz özlenen düzeye ulaşamamasının temel nedenleri arasında mali imkânsızlıklar başta gelmektedir. İkinci bir neden olarak da teknik eleman sayısının azlığıdır.²⁹

Belediye tarafından 1994 yılında İller Bankasına yapılan müracaat sonucu 115 milyar keşif bedeliyle kanalizasyon ikmal ve kısmi yağmur suyu inşaatı 1995 yılında ihale edilerek yer teslimi yapılmıştır.³⁰

²⁸ Isparta İl Yıllığı, 60.yıl, 1923–1983,s. 339.

²⁹ Isparta İl Yıllığı, 1967, s. 224.

³⁰ Isparta İl Yıllığı, 1996,s. 40–41.

Tablo 3: Isparta Belediyesinin Gelir ve Gider Türüne Göre Yıllar İtibariyle Kesin Hesapları (TL.) (1998-2002).

Gelir ve gider türleri	1998	1999	2000	2001	2002
Gelirler Toplamı	9 220 633 719	11242923119	18183639	29971714	42 887 930
Vergi Gelirleri	4 223 793 573	5710108967	10206346	16060821	21 586 913
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtından Alman Pay	3 450 127 261	4519608666	8 444 855	12757841	17 806 851
Belediye Vergileri	544 195 142	816 652 738	1 165 552	2 408 158	2 691 199
Emlak vergisi	232 091 984	250 403 994	279 589	323 365	658 967
Çevre temizlik vergisi	137 697 553	226 063 275	300 337	1 021 610	747 398
Diğer belediye vergileri	174 405 605	340 185 469	585 626	1 063 138	1 284 834
Belediye harçları	229 471 170	373 847 563	595 939	894 822	1 088 863
VERGİ DIŞI GELİRLER	4 617 469 448	4864830931	6 934 953	12480890	17 076 764
Harcamalara katılma payları	128 647 665	205 392 205	240 328	219 417	2 986 736
Belediyece yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hâsılatı	886 217 005	1724758559	4 685	89 191	7 925
İşletme karları	144 271 760	248 180 179	2 638 372	5 183 398	5 382 055
Belediye Malları Gelirleri	2 954 762 624	1755631503	399 089	549 110	1 245 747
Ücretler	96 880 082	260 190 671	2 211 557	4 370 126	4 541 605
Cezalar	83 719 855	142 987 354	281 558	455 820	639 157
Çeşitli Gelirler	320 154 256	408 033 341	198 177	276 969	494 224
İç Borçlanmalar	22 810 164	36 037 259	107 465	67 515	59 275
Dış Borçlanmalar	-	-	-	-	-
Diğer Çeşitli Gelirler	297 344 092	371 995 982	853 722	1 269 614	1 720 040
Özel Yardım Ve Fonlar	379 370 698	667 983 221	961 187	1 430 003	1 779 215
Özel Yardımlar	358 350 081	558 545 721	1 042 340	1 342 091	4 224 253
Özel Fonlar	21 020 617	109 437 500	-	87 912	1 651 686

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

GİDERLER	1998	1999	2000	2001	2002
TOPLAMI	10 540 118 019	13 87 169 997	20 999 453	30 323507	45 689980
Cari Harc.	5 865 458 884	9 452 055 769	13 499 823	19 328165	28 489534
Personel Giderleri	3 071 844 167	5 390 948 219	7 050 283	10 310020	15 353806
Yolluklar	19 145 087	26 988 093	37 591	52 939	93 930
Hizmet Alımları	1 221 258 950	1 569 395 990	2 897 710	3 793 829	5 287 759
Tüketim Malları ve Malzeme Alımları	1 471 067 269	2 161 172 627	3 205 104	4 979 399	7254179
Demirbaş Alımları	53 947 453	57 986 501	100 953	103 871	200 906
Diğer Alımlar	28 195 958	245 564 339	208 182	88 107	298 954
Yatırım Harcamaları	3 450 113 154	2 750 054 800	5 169 513	7 364 513	12 856291
Makine Teçhizat ve Taşıt Alımları	730 511 882	496 398 191	1 053 031	1045823	1 638 114
Yapı Tesis ve Büyük Onarım Giderleri	2 719 601 272	2 253 656 609	4 116 482	6318690	11218177
Transfer Harcamaları	1 224 545 981	1 685 059 428	2 330 117	3 630 829	4 344 155
Kamulaştı. ve Taşınmaz Mal Satın Alımları	226 460 837	142 770 051	298 883	470 878	1 011 069
Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkili	11 758 708	41 225 664	30 545	19 174	108 464
İkti.Transferler	30 250 000	74 121 367	10 720	114 197	168 613
Mali Transferler	264 654 447	300 467 207	468 848	855 401	904 873
Sosyal Transferler	206 857 545	441 338 121	545 299	778 719	717 405
Borç Ödemeleri	484 564 444	685 137 018	975 822	1 392 460	1 433 731
İstikraz Ödemeleri	233 777 076	410 183 022	482 629	562 380	1 028 091
—İç borç anapara ödemeleri	233 777 076	410 183 022	482 629	541 305	1 028 091
—Dış borç anapara ödemeleri	-	-	-	21 075	-
Diğer Borç Ödemeleri	250 787 368	274 953 996	493 193	830 080	405 640

Kaynak : DİE Yayınları Belediye Kesin Hesapları ,Ankara, 2004,s. 58-65.

4.2.Isparta Belediyesinin Finansal Yapısı ve Bütçe Verileri

Türkiye’deki tüm belediyelerde olduğu gibi Isparta Belediyesinde de gelir kalemleri içinde en önemli pay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından aldığı paydır. Bunun nedeni yeterli ölçüde vergi geliri sağlanmayan belediyelere gelir yetersizliğini gidermeye yönelik bir araç olarak düşünülmüştür. Ancak genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından belediyelere dağıtılan pay yeterli değildir. Bu fon ülkemizde yerel yönetim sisteminin yapısal parçalarından biridir Belediyeler fonu 1992 yılından bu yana sürekli daraltılmaktadır. Bu durum belediye finansmanı bakımından negatif etkiler yaratmaktadır.

— Yerel yönetimler genel bütçeden ayrılan paylar dışında doğrudan topladıkları gelirlere sahiptirler. Türkiye’de belediyelerde uygulanan bütçe sistemi içerisinde vergi gelirleri olarak belediye vergileri ile belediye harçları; vergi dışı gelirler olarak da “harcamalara katılma payları”, “ kurumlar

tahsilâtı”, “ işletme karları”, “ belediye malları gelirleri”, “ ücretler”, “cezalar”, ve “çeşitli gelirler(borçlar)” bulunmaktadır.

Belediyenin vergi gelirleri arasında “Emlak vergisinin” payı oldukça düşüktür. Sadece 1998 yılında diğer vergi gelirleri kalemine göre daha yüksektir. Çevre temizlik vergisinin payı da oldukça düşüktür. Hatta 2001 de 1 021 610 000 000 TL iken 2002 de 747 398 000 000 TL. sına düşmüştür. Bunun nedeni olarak vergilerin tahsil edilemediğini söyleyebiliriz

Belediye harçları sürekli olarak artış göstermektedir.

Belediyenin yıllar itibariyle vergi dışı gelirlerine baktığımızda en önemli gelir kalemlerini kurumlar hâsılatı, belediye malları gelirleri ve işletme karları oluşturmaktadır. Belediye malları gelirlerinin oldukça yüksek çıkmış olması, emlak ve mal satışının belediyenin önemli bir gerçeği olduğunu ortaya koymaktadır. İşletme ve kurumların karlarının yüksek olması belediyenin kendi bünyesindeki işletmelerden iyi bir gelir elde ettiğini göstermektedir.

Çeşitli gelirler arasında yer alan iç ve dış borçlanma ayırımına 1996 yılında başlamıştır. Isparta Belediyesi dış borcu sadece 1996 ve 1997 yıllarında almıştır. Bu dış borcu Kanalizasyon projesi Arıtma Tesisi ve Katı Atık Yönetimi etüt+ yapım işleri için almıştır.

Özel yardım ve fonlar, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerle karşılaştırdığımızda payı oldukça düşük kalmıştır.

Giderler

— Isparta Belediyesinin giderlerinin yarsından fazlası cari harcamalardır. Ve cari harcamalarının büyük bir bölümü personel giderleridir. Personel giderleri zaman içerisinde sürekli artış göstermiştir. Bu durum, belediyelerdeki aşırı istihdamın bir göstergesidir. Ayrıca belediye yasasında yer alan “ Maaş ve ücretler toplamı belediye gelirlerinin % 30'unu aşamaz” hükmünün ihlal edildiğinin bir göstergesidir. Personel harcamalarındaki artışlar doğal olarak yatırım harcamalarının aleyhine işlemektedir.

— Belediye yatırım harcamalarının en büyük kısmı inşaat sektörü kapsamında kalan etkinlikler için kullanılmaktadır. İkinci büyük kısım makine-teçhizat alımlarına yönlendirilmektedir. En küçük pay ise, etüt-proje harcamalarına ayrılmaktadır. Bütçe sisteminde etüt- proje giderlerinin ayrıca gösterilmesine son verildiği için, bu kalem ilişkin rakamlar 1990 yılından sonra kesilmektedir. Etüd- proje giderleri, belediyelerin mühendislik – mimarlık serbest meslek alanları ile ticari ilişkilerinin mali boyutlarını göstermektedir. Bu kalem yatırım harcamaları içinde %5 oranını aşmamaktadır.

Teknolojik gelişmeler, küreselleşme ve bunlara bağlı olarak artan talepler belediyeleri yeni yatırımlara zorlamakta ve giderleri artmaktadır. Bundan dolayı, hizmet üretebilmek için de Isparta Belediyesi “ borçlanmaya” başvurmak zorundadır.

— Transfer harcamaları, belediyelerin hem iktisadi- mali sektörler ile ilişkilerini hem de kamu yönetimi dünyası içindeki ilişkilerini gösterir. Transfer harcamaları içinde ağırlık taşıyan alt kalemler “ mali transferler” ile “borç

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

anapara ve faiz ödemeleri”dir. Borç ödemeleri, hem kredi hem de kişi ve kurumlara yapılmaktadır.

— Kurumlara katılma payları”, “ sosyal transferler” ve “ kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları” görece önemsiz paylar almaktadır.

Kurumlara katılma payları; ortaklıklara, birliklere, diğer kurumlara katılma payları ile sermaye teşkili alt başlıklarından oluşur. Belediye nüfusu arttıkça önem kazana bir kalemdir. Bu kalemin hacmi, belediyenin toplam giderleri içinde yüzde 5 ‘tir.

İktisadi Transferler, Büyükşehir Belediyeleri tarafından bağlı belediyelere yapılan yardımlar ile belediye işletmelerine yapılan yardımları kapsamaktadır. Küçük belediyelerde mesela Isparta Belediyesinde çok önemsiz olan bu kalem, belediye nüfusu büyüklüğü ile birlikte artar. Bu pay Isparta Belediyesi için % 5 düzeyinde seyretmektedir.

Sosyal transferler, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumuna ödemeler, ödül, ikramiye, yardım; dernek, sendika, vb. kuruluşlara yardımlardan oluşmaktadır. Bunun da oranı %5 civarındadır.

4.3. Isparta Belediyesinde Borçlanma Uygulamaları ve Sonuçları

- Isparta Belediyesi sadece 1995 yılında Kanalizasyon Projesi Arıtma Tesisi işi iki trilyon yüzelli milyar TL. ve katı atık yönetimi etüt+ yapım işi için iki yüz milyar TL. Proje tutarı belirlenmiştir. Bu işlerin finansmanı dış krediden karşılanmıştır. Belediye dış kredi kullanımına olumlu bakmaktadır.

— Isparta Belediyesinin iç borç ve dış borç alırken özellikle proje bazlı kredi almayı tercih etmektedir. Proje bazlı kredi alındığı için alınan iç borçların etkin ve verimli kullanıldığıının bir göstergesidir.

— Verilen bilgilerden de anlaşıldığı üzere, Isparta Belediyesi Yap-İşlet-Devret modelini her alanda kullanmayı istemektedir. Bu modelin kendilerine iyi bir gelir kaynağı olacağı düşünülmektedir.

— Borcun yönetimiyle ilgili herhangi bir birim oluşturulmamıştır. Ve şimdilik Hesap İşleri Müdürlüğünün yeterli olduğu düşünülmektedir. Bunun için bu konuda herhangi bir girişim yoktur.

— Alınan borç, gelir getiren projeler ve gelir getirmeyen projeler şeklinde iki ayrı dala dağıtılmaktadır. Ve bu borcun geri ödemesi gelir getirecek projeler için beş yıl, gelir getirmeyecek projeler için on yıldır.

— Belediye gelirleri içinde borçlanmanın payı %45’dir.Bu durum borçlanmanın da Isparta Belediyesi için olağan bir gelir türü olduğunu göstermektedir.

— Isparta Belediyesinin borç dağılımını şöyle özetleyebiliriz: Sosyal Sigortalar Kurumuna 7,5 trilyon lira, İller Bankası’na 9.625 milyar lira, vergi dairelerine 3 trilyon lira, sivil esnafa ve müteahhite 2 trilyon 875 milyar borcu bulunmaktadır.

— Belediye, İller Bankasında borçlanmaktadır. Çok cüzi miktarlarda Ziraat Bankasından, Halk ve Vakıflar Bankasından da borç alınabilmektedir. Ama alınan bu borçlar vadesi düşüktür, geri ödeme süresi de kısadır. Bu nedenle, belediyeler, bu kurumları pek tercih etmezler.

— Belediye aldığı borçları geri ödemede herhangi bir sıkıntı yaşamamaktadır.

— Belediye, yaşadığımız küreselleşme süreci ve teknoloji devrimin getirdiği gereksinimleri karşılamak zorunda kaldığı için “ borçlanma” yapmak zorundadır.

— Isparta Ticaret ve Kültür Merkezi Projesi, Kavşak Düzenleme Alt Ve Üst Geçitleri Projesi, Çay boyu Projesi ve Ayazmana borç kullanarak yapılan projelerdir.*

5. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’deki belediyeler gelişme içinde oldukları için daha fazla gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Dolayısıyla, belediyelerin gelir ve gider arasındaki dengesizliklerle mücadelede son yıllarda ortaya çıkan borçlanma unsurunun belediye maliyesinde mali disiplini bozacak hale gelmesi bu konunun ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur. Çünkü belediyeler, gelirleri nispetinde harcama yapmak zorunda oldukları için, belediye harcamalarında rasyonel davranılmasının alternatif maliyeti olarak, vatandaşa verilen hizmetin daha az, eksik veya kalitesiz verilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda belediyelerin borç kullanması sonucunda bu durumdan etkilenen kesim o kent sınırlarında yaşayan halktır. Çünkü belediye borçlarını belediyenin vergi aldığı yükümlüler ödemektedir. Vergi yükünden kurtulmuş fakat borçlanma ile yapılan hizmetten yararlanmış olan belde halkı kazançlı durumdadır. Buna karşın, hizmet almadan eski borçları ödeyen gelecek nesil vergi yükümlüleri zarardadır. Bunun yaratacağı haksızlığı önlemek için belediyeler yararı gelecek nesillerde de devam edecek olan eserlerin (Köprü, Meydan, Alt ve Üst Geçitler, Park, gibi) maliyetini vergi yerine tahvil çıkararak ödemeyi tercih edebilirler. Belediyenin borçlanması bir bütün olarak topluma herhangi bir kazanç sağlamaz, vergiden kurtulan kent halkı belediyenin aldığı borçların faiz ve itfa yükü altına girerler. Bu yükün bugünkü değeri ödemekten kurtuldukları vergi değerine eşittir. Yükümlüler vergi ödemeyi, bir faiz yüküne katlanarak sadece ertelemiş olurlar.

Belediyelerin borçlanmasının en önemli sonucu, yukarıda da belirttiğimiz gibi gelecek kuşakların kullanacakları kaynakların şimdiden ipotek altına alınmasıdır. Eğer, kullanılan kaynaklar gelecek kuşaklara yararlı olacak şekilde ilgili hizmetler için kullanılırsa o zaman sonuç değişecektir. Yani borç bir yüküdür, fakat şimdiki ve gelecek kuşakları birlikte düşünerek kullanılırsa etkisi azdır.

* Isparta Belediyesiyle ilgili tablolardan elde edemediğimiz bilgileri Isparta Belediye Başkan Yardımcısı Ahmet Aydemir’le yapılan görüşme sonucu elde edilmiştir.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

Belediye hizmetlerinin finansmanında borçlanma üzerine yapılan bu çalışmada belediyelerin zamanla gelirlerinin giderlerini karşılamaya yetmediği, merkezi idarenin belediyelere yeteri kadar finansman sağlamadığı ve bunun üzerine de belediyelerin iç ve dış kaynaklardan borçlanmaya gittiği ortaya çıkmıştır. Belediye borçlanmalarının ülkemizde özellikle dış borçlanmaların, 1986 yılına kadar hemen hemen olmadığı fakat büyük miktarlarda kaynak isteyen yatırımların zamanla nüfusa bağlı olarak artmasıyla yapılması; dış kaynak ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Örnek çalışmamızda gördüğümüz gibi, Isparta Belediyesi de küçük ölçekli bir belediye olduğu için daha çok iç borçlanmaya başvurmaktadır. Dış borcu sadece Devlet Planlama Teşkilatınca 1995 yılı yatırım programında Isparta Belediyesi Kanalizasyon Projesi arıtma Tesisi için kullanmıştır.

Belediyelerin iç kaynaklardan borçlanmalarında kamu kredisinin payının düşmesi, özel kredilerinin payının artması, belediyelerin kamu kredisinden uzaklaşmalarının bir göstergesi olmuştur. Belediyelerin hizmet sunmadaki kaynak ihtiyaçlarını iç kaynaklardan sağlamaları konusunda yapılabilecek düzenlemelerin önemli olduğunu, bu konuda İller bankası'nın rolünün ve işleyişinin yeniden ele alınması faydalı olacaktır.

Belediyelerin borçlanması konusunda yapılan ve yapılacak olan düzenlemeler hassasiyetle devam etmeli, bu konuda özellikle borçların affi şeklinde tavizler verilememeli, böylece de belediyeler arasında hem eşitsizlik yaratılmamalı, hem de kolay borçlanmanın yolu açılmamalı, belediye kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ARIKBOĞA Ü., **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yaylacık Matbaası, İstanbul 2004.

ÇOŞKUN B., ve UZUN T., **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği Ve Muğla İli Yerel Yönetimlerin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, 1. Baskı, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla 1999.

ERDEM M., ŞENYÜZ D., TATLIOĞLU İ. **Kamu Maliyesi**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, Ocak 2003.

GÜLER, B.A. ,**Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998.

GÜLER, B.A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara 1996.

NADAROĞLU H, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7.Baskı, Beta Yayıncılık, Ekim, 2001.

ÜSTÜNİŞİK B., YETER E., Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması Ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, **Türk Belediyecilik Derneği**, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, Nisan 1998.

MAKALELER

BRANS M. Teories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation”, **Public Administration**, Volume: 70, Autumn 1992.

DOLORES M., MCKENZİE R.B. , Bureaucratic Profits Migration Cots, and the Consolidation of Local Government , **Public Choice**, Volume: 23, 1975.

FALAY N., “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu Ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 5, Eylül 1995.

GÜLER B.A., “ Belediye Gelirlerinin Yapısı, 1925-1989”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, Ocak 1994.

GÜNDOĞDU G., “Üniter Ve Federal Devlet Sistemlerinin Yerel Yönetimler Açısından Karşılaştırılması”, **İller Ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:668, Temmuz 2001.

KALABALIK H., “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı:640, Şubat 1999.

KELEŞ R., “ Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı'ya Armağan**, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, No:7, 1988.

TEKELİ İ., “ Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:16, Sayı: 2, Haziran 1983.

ÜVEZ M.,“Yerel Yönetimler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 674, Ocak 2002.

Diğer

DİE Yayınları, **Belediye Kesin Hesapları**, Ankara, 2004.

DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılınması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara ,1991.

FALAY N., **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Mali Sorunları**, (Yayınlanmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1980.

KÖSE H.Ö., “ Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”,**Sayıştay Dergisi**, Sayı: 52, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m1.pdf>, Erişim Tarihi:17.02.2005.

SAKINÇ S. , “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi Ve Türkiye Uygulaması”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Bodrum, 13–16 Mayıs 1998.

Belediye Gelirleri İçindeki Borçlanmanın Yeri ve Bütçesel Etkileri : Isparta
Belediyesi Örneği

YAKAR ÖNAL A., “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000”, **XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**,Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), 12-16 Mayıs 2003, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi, Yayın No:16,Girne- Kıbrıs, s. 574-575.

YILMAZ H.H., “Mali Desentralizasyon: Mevcut Yapının Belirleyiciliğinde Bir değerlendirme”, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Hakan_Y_sunum1.ppt, Erişim Tarihi: 25.12.2004.

http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo01.htm, Erişim Tarihi: 12.06.2006.

Isparta İl Yıllığı, 60.yıl, 1923–1983.

Isparta İl Yıllığı, 1967.

Isparta İl Yıllığı, 1996.