

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE MALİ YAPININ
DEĞERLENDİRİLMESİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ

Yüksek Lisans Tezi

ARZU KIZILKAYA

İZMİR-2019

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE MALİ YAPININ
DEĞERLENDİRİLMESİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

ARZU KIZILKAYA

DANIŞMAN: DR.ÖĞR. ÜYESİ ELİF AYŞE ŞAHİN İPEK

İZMİR-2019

YEMİN METNİ

Yüksek Lisan Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Belediyelerde Mali Yapının Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.

16/09/2019

Arzu KIZILKAYA

İmza



TS EN ISO
9001:2015

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



TEZ SINAVI TUTANAK FORMU

Dok. No: FR/604/21

İlk Yayın Tar.: 03.10.2017

Rev. No/Tar.: 00/..

Sayfa 1 / 1

GÖNDEREN : Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanlığı
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalımız Yüksek Lisans Programı öğrencisi Arzu KIZILKAYA ile ilgili Tez Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih:
Sayı :

Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanı


İmza

SINAV TUTANAĞI

Tez Sınav Jürimiz tarafından incelenen “Türkiye’de Belediyelerde Mali Yapının Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri ” başlıklı tezli yüksek lisans tezi ile ilgili olarak jürimiz 16.09.2019 tarihinde toplanmış ve adı geçen öğrenciyi Tez Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında OYBİRLİĞİ/ÇOKLUĞU ile aşağıdaki karar verilmiştir.

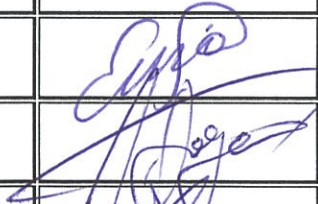
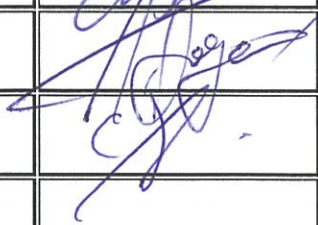
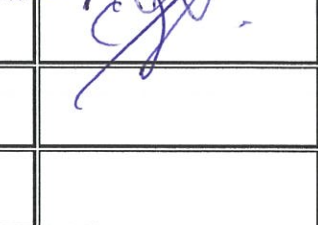
KABUL

Kabul Edilen Tezli Yüksek Lisans tezi:

- i) Bilime yenilik getirmiştir
ii)Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir
iii)Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır
iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisansta geçerlidir)

RED

DÜZELTME *

Tez Sınav Jürisi	Unvanı ve Adı Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Elif Ayşe ŞAHİN İPEK	
Üye	Doç. Dr. Alper DOĞAN	
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Ceyda ŞATAF	
Üye		
Üye		

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).

* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de Belediyelerde Mali Yapının Değerlendirilmesi:

Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Arzu KIZILKAYA

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin mali yapısının değerlendirilmesi ve bu değerlendirmeler sonucunda belediyelerin mali yapısında ortaya çıkan sorunların ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin sunulmasıdır.

Bu amaçla yerel yönetim ve yerel yönetimin en önemli birimi olan belediyeler ele alınmıştır. Belediyelerin kaynakları daha etkin ve verimli kullanımı, ekonomik büyümeye ve kalkınmaya olumlu katkı sağlamaktadır. Bunun yanında belediyelerin demokrasinin artırılmasına, hesap verebilirliğin sağlanmasına, şeffaf bir ortamın oluşturulmasına da katkıda bulunabileceği saptanmıştır. Refah devletinden sonra yerelleşme eğilimlerinin hız kazanması sonucunda kamusal hizmet arzında da artışlar yaşanmıştır. Bu artan hizmet taleplerinin karşılanması halka en yakın birimler olan belediyeler tarafından en verimli bir şekilde yerine getirileceği ifade edilmiştir. Bu hizmetlerin karşılanması için belediyelerin idari sisteminin doğru bir şekilde oluşturulması gerektiği ve yeterli mali kaynaklara sahip olması gerektiği ifade edilmiş ve Türkiye örneği üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

Yapılan tüm bu değerlendirmelerde literatür taraması ve tablo analizi yapılarak yol izlenmiştir. Neticede ise, Türkiye’de belediyelerin sürdürülebilir ve düzenli öz gelir kaynaklarının yetersiz olduğu, gelir-gider dengesizliklerinin bulunduğu ve bu dengesizliklerin merkezden yapılan transferlerle karşılanmaya çalışıldığı, belediyelerin mali özerklikten uzak ve gelir oluşturma konusunda merkeze bağlı olduğu saptanmıştır. Belediyelerin etkin ve verimli hizmet sunmaları için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve mali kaynakların artırılması gerektiği ön görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Mali Yapı, Mali Sorunlar, Türkiye.

ABSTRACT

Master Thesis

Assessment of Municipal Fiscal Structure in Turkey:

Problems and Suggestions

Arzu KIZILKAYA

İzmir Kâtip Çelebi University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance and Fiscal Management Program

The aim of this study was to evaluate the financial structure of the municipality, a local government unit in Turkey and this evaluation result of problems arising in the financial structure of municipalities and to present possible solutions to these problems.

For this purpose, local government and municipalities, which are the most important units of local government, are discussed. More efficient and efficient use of resources by municipalities contributes positively to economic growth and development. In addition, it was determined that municipalities can contribute to increasing democracy, ensuring accountability and creating a transparent environment. After the welfare state, localization tendencies accelerated and public service supply increased. It is stated that meeting these increasing service demands will be fulfilled in the most efficient way by the municipalities which are closest to the public. That the municipal administrative system fort he provision of these services must be created correctly and should have stated that sufficient financial resources are made and assessments the case of Turkey. All these evaluations were followed by literature review and table analysis.

As a result, it was determined that regular and sustainable source of self income in Turkey is inadequate, revenue-expenditure imbalances exist, tried to be covered by transfers from the center of this imbalances, is far from financial autonomy and is connected to the center on creating revenue. It is foreseen that necessary legal arrangements and financial resources should be increased in order to provide effective and efficient service to municipalities.

Keywords: Local Administrations, Municipalities, Financial Structure, Financial Problems, Turkey.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TEZ ONAY SAYFASI.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
TABLolar LİSTESİ	x
ÖNSÖZ	xii
GİRİŞ.....	1
1. BELEDİYELERİN ÖNEMİ VE MALİ YAPISI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRMELER.....	3
1.1. Belediye Kavramı ve Temel Özellikleri	4
1.2.Belediyelerin Tarihsel Süreç İçerisinde Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	5
1.3.Belediyelerin Önemi	7
1.3.1.Kentleşme ve Değişen Toplumsal İhtiyaçlar	8
1.3.2.Küresel Rekabet ve Kalkınma	10
1.3.3.Hesap Verebilirlik ve Demokratikleşme.....	11
1.4. Belediyelerin Mali Yapısı	13
1.4.1.Belediyelerin Gelirleri	14
1.4.1.1.Öz Gelirler	15
1.4.1.2.İdareler Arası Transferden Doğan Gelirler.....	18
1.4.2.Belediyelerin Giderleri	21
1.4.3.Belediyelerde Borçlanma.....	23
1.5.Belediyelerde Mali Yapının Etkinliğini Belirleyen Faktörler.....	25
1.5.1.Belediyelerde İdari ve Mali Özerklik Kavramı ve Etkinliği.....	25
1.5.1.1.Belediyelerde İdari Özerklik.....	27
1.5.1.2. Belediyelerde Mali Özerklik.....	27
1.5.2.Mali Tevzin Kavramı ve Gerekliliği.....	30
1.5.2.1.İdarelerarası Gelir Bölüşümü.....	32
1.5.2.2. İdarelerarası Giderlerin Bölüşümü.....	35

1.5.3.Mali Yönetim Kapasitesi	37
1.5.3.1.Gelir Yönetimi Kapasitesi	37
1.5.3.2. Harcama Yönetim Kapasitesi	38
2.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ YAPISI.....	41
2.1.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI HAKKINDA GENEL BİLGİLER	41
2.1.1.Türkiye’de Belediyeler Ve İdari Yapısı.....	41
2.1.1.1.Türkiye’de Belediye Kavramı ve Belediyelerin Özellikleri	42
2.1.1.2.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Tarihsel Gelişimi.....	43
2.1.1.2.1.Osmanlı Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişim Süreci.....	43
2.1.1.2.2.Cumhuriyet Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişim Süreci	45
2.1.1.3.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Tür ve Sayılarının Gelişimi	48
2.1.1.4.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Görevleri ve Sorumlulukları	50
2.1.1.5.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Organları	51
2.1.1.5.1.Belediye Başkanı	51
2.1.1.5.2.Belediye Meclisi	52
2.1.1.5.3.Belediye Encümeni	53
2.1.1.6.Türkiye’de Belediye Teşkilatı ve Personeli.....	54
2.2.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI HAKKINDA GENEL BİLGİLER	55
2.2.1.TÜRKİYE’DE BELEDİYE İDARELERİNİN GELİR YAPISI	55
2.2.1.1.Tarihsel Süreç İçerisinde Belediyelerin Gelirleri	55
2.2.1.2.Belediye Öz Gelirleri	58
2.2.1.2.1.Belediye Vergi Gelirleri.....	58
2.2.1.2.2.Belediye Harçları	72
2.2.1.2.3. Harcamalara Katılma Payları.....	78
2.2.1.2.4.Diğer Öz Gelirler	81
2.2.1.3.Merkezi Transferlerden Elde Edilen Gelirler.....	83
2.2.1.3.1.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar.....	86
2.2.1.3.2.Denkleştirme Ödeneği	90
2.2.1.3.3.Belediyelere Koşullu ve/veya Koşulsuz Yardımlar.....	90
2.2.1.4.Borçlanma	91
2.2.1.4.1.İç Borçlanma.....	93

2.2.1.4.2.Dış Borçlanma	95
2.2.2.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN GİDER YAPISI	96
2.2.2.1.Cari Nitelikli Harcamalar.....	98
2.2.2.2.Yatırım Niteliğindeki Harcamalar	99
2.2.2.3.Transfer Niteliğindeki Harcamalar	99
3.TÜRKİYEDE BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM	
ÖNERİLERİ	101
3.1.Belediyelerde Görev-Gelir Dengesizliğinden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	103
3.2.Belediye Gelirlerini Düzenleyen Temel Mevzuatın Güncel ve İstikrarlı Olmamasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	104
3.3.Belediyelere Sağlanan Öz Gelir Kaynaklarının Yetersiz Olmasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	106
3.4.Belediyelerin Vergi ve Harç Tarifelerini Belirleme Yetkisinin Olmamasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	110
3.5.Belediyelerin Vergi Denetim Yetkilerinin Sınırlı Olmasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	111
3.6.Mali Özerkliğe Uygun Olmayan Bir Yapılanmanın Olmasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	114
3.7. Belediye Sayılarının Sürekli Artış Göstermesinden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	118
3.8.Emlak Vergisi Uygulamasında Yaşanan Problemlerden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	119
3.9. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Dağıtım Usul ve Esaslarından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	120
3.10. Diğer Çeşitli Sorunlar ve Çözüm Önerileri	122
SONUÇ VE ÖNERİLER	124
KAYNAKÇA.....	126
ÖZGEÇMİŞ	143

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

A.Ş: Anonim Şirketi

BELDES: Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi

BGK: Belediye Gelirler Kanunu

BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

BŞB: Büyük Şehir Belediyesi

DAP: Doğu Anadolu Projesi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

DOKAP: Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

GSYİH: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla

İLBANK: İller Bankası Genel Müdürlüğü

KOP: Konya Ovası Projesi

KÖYDES: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi

Kr: Kuruş

ÖTV: Özel Tüketim Vergisi

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.C: Türkiye Cumhuriyeti

TL: Türk Lirası

VUK: Vergi Usul Kanunu

YTL: Yeni Türk Lirası

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Dünya’da Kentleşme Eğilimi (1900-2050).....	8
Tablo 2: Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Mali Özerklik Açısından Dizilişi.....	29
Tablo 3: Belediye Mevzuatının Tarihsel Gelişimi	46
Tablo 4: Büyükşehir Kanunlarının Kapsamına Göre Değerlendirilmesi	48
Tablo 5: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı.....	49
Tablo 6: Belediyelerin Bazı Görev ve Sorumlulukları.....	50
Tablo 7: Belediye ve Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri.....	51
Tablo 8: Belediye Meclisinin Üye Sayısı.....	52
Tablo 9: Belediye Vergilerinin Konusu, Mükellefi ve Tarife Yapısı	60
Tablo 10: 2006-2018 Dönemi İlan ve Reklam Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)	62
Tablo 11: 2006-2018 Dönemi Eğlence Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL).....	63
Tablo 12: 2006-2018 Dönemi Haberleşme Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL).....	64
Tablo 13: 2006-2018 Dönemi Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL).....	65
Tablo 14: 2006-2018 Dönemi Yangın Sigorta Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)	66
Tablo 15: Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelerde Uygulanacak Olan Çevre Temizlik Vergisi 801.01.2019 tarihi itibarıyla).....	67
Tablo 16: 2006-2018 Dönemi Çevre Temizlik Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)	69
Tablo 17: Emlak Vergisi Oranları (bin)	71
Tablo 18: 2006-2018 Dönemi Emlak Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL).....	71
Tablo 19: Belediye Vergilerinin Belediye Türlerine Göre Tahsil Yetkisi	72
Tablo 20: Belediye Harçları	73
Tablo 21: 2006-2018 Dönemi Tüm Belediye Harçlarının Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL).....	76
Tablo 22: 2006-2018 Dönemi Harcamalara Katılma Paylarının Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)	81
Tablo 23: 1981 Yılından Günümüze Belediyelerde GBVG Paylarına Yönelik Yasal Düzenlemeler	87
Tablo 24: GBVG’ den Belediyelere Aktarılan Paylarda 6360 Sayılı Kanunla Gelen Yenilikler (%).....	88
Tablo 25: 2006-2018 Dönemi Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Belediye Gelirleri İçindeki Yeri (Bin TL)	89
Tablo 26: Tüm Belediyelerin Borç Dağılımları (1.000 TL).....	93

Tablo 27: Cari Harcamaların Ekonomik Sınıflandırması	99
Tablo 28: 2006-2018* Yılları Belediyelerin Toplam Harcamaları (Bin TL).....	100
Tablo 29: Belediyelere Ait Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı (%).....	101
Tablo 30: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri	107
Tablo 31: 2006-2018 Yılı İtibariyle Belediyelerin Bütçe Dengesi	109
Tablo 32: 2006-2018* Yılları İtibariyle Belediye Gelirleri (1000 TL).....	116
Tablo 33: Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2006-2018 Yüzde).....	117
Tablo 34: Değişen Çeşitli Kanunlara Göre Belediye Oluşturulmasındaki Nüfus Ölçütleri.....	118
Tablo 35: Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları.....	120
Tablo 36: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları.....	121
Tablo 37: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları	121



ÖNSÖZ

Öncelikle, bu çalışmanın hazırlanma sürecinde değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren, sadece danışmanlık yapmaktan ziyade rehberlik ve kılavuzluk eden, her seferinde beni destekleyip bana güveniyle çalışma azmimi artıran ve hiçbir yardım ve emeğini esirgemeyen çok değerli ve kıymetli hocam Elif Ayşe ŞAHİN İPEK' e şükranlarımı sunarım. Ayrıca tez çalışması boyunca değerli fikirleri ile bana yön veren, beni destekleyen ve yardımlarını esirgemeyen değerli hocalarım Alper Doğan'a ve Ceyda Şataf'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışmam boyunca her konuda yanımda olan, elinden gelen tüm desteği benden esirgemeyen değerli dostum Emine AKBULUT' a ve bana motivasyon desteği sağlayan her zaman benimle arkadaş gibi olan kardeşim Derya KIZILKAYA' ya ve yine beni destekleyen arkadaşlarım Fatma ÖLÇER' e, ve Halide'ye sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, bugünlere gelmemde büyük emekleri olan, maddi ve manevi her türlü destekleriyle beni yalnız bırakmayan çok değerli annem, babam, sevgili ağabeyim ve kardeşim Sinan KIZILKAYA' ya desteklerinden dolayı teşekkür ederim.

GİRİŞ

Toplum ve toplumun içerisinde yaşamlarını sürdüren insanların maddi ve manevi her yönden refahını sağlamak amacıyla var olan devlet üstlenmiş olduğu görevleri en iyi şekilde yerine getirebilme adına çok geniş sınırlar içerisinde bu yönde birçok kararlar almaya ve uygulamaya mecburdur. Tabii ki bu kararların alınması kadar bu kararların uygulanması tek bir merkezden kolay değildir. Bürokrasinin uygulanması gereğinden kaynaklı gecikmelerin yaşanması, kırtasiyecilik sorunu ve beraberinde getirdiği maddi kayıp merkezi teşkilatın görevlerinden bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi zorunluluğunu doğurmuştur.

Merkezi yönetime bağlı olmak üzere faaliyete geçirilecek kararların ve hizmetlerin il özel idareleri, belediyeler ve köyler tarafından uygulamaya geçilmesini ifade eden yerel yönetimler, belirli bir coğrafyada yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren, karar alma organları yine halk tarafından seçilen ve demokrasinin temel yapı taşı olan bir sistemdir.

Küreselleşme süreci ile birlikte daha fazla önem kazanan yerelleşme ve yerel demokrasi, gerek kentleşme gerekse nüfus artışına bağlı olarak değişiklik gösteren devlet yapılarında farklı şekillerde gelişim göstermiştir. Bu gelişmeler sonucunda devletlerin yapı ve görevlerinde değişikliklere gitmesi kaçınılmaz olmuştur.

Yerelleşme gereği, demokrasinin temsilcisi konumunda olan topluma sunulan hizmetlerde etkinlik, verimlilik göz önünde tutulmuş ayrıca yerel yönetimin bütçelerinin kullanımında daha etkin, verimli harcamaların yapılması ve harcamalarda saydamlılık ile hesap verilebilirlik amaçlanmıştır (Tekdere, 2018: 1).

Ancak, yerel nitelikli hizmetlerin büyük bir bölümünün merkezi idareler tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında doğru bir planlamanın yapılamaması idari etkinliği olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin mali ve idari sorunlarının çözümü yapılamamakta ve merkeze bağlı kalınmaktadır. Sanayi Devrimi ile her alanda gelişmelerin yaşanması ve halkın bilinçlenmesi ülkelerde yerel hizmetlerin çeşitlerinde ve hizmetlerinde artışa sebep olmuş olsa da ülkemiz açısından çok hızlı değişim olmamıştır (Karadağ, 2018: 37).

Bu sebeple “Türkiye’de Belediyelerde Mali Yapının Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı bu çalışmamızda, Türkiye’de belediyelerin idari ve mali yapıları ve gelişimleri incelenmiş bu noktada değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu değerlendirmeler kapsamında, birinci bölümde genel teorik bilgiler verilip günümüzde her alanda etkisini gösteren küreselleşme sürecinde yerleşme eğilimlerine aynı zamanda kentleşme sürecine yer verilmiştir. Ve bu süreçlerde belediyelerin gelişimi ve önemi ifade edilip genel olarak belediyelerin mali yapılarından ve mali yapılarını etkileyen faktörlerden bahsedilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye özelinde belediyelerin idari ve mali yapısı ele alınmıştır. Bu bölümde belediyelerin gelir-gider, borçlanma yapıları 2006-2018 yılları itibari ile kalemlere ayrılarak ifade edilmiştir. Son bölümde ise belediyelerin özellikle mali yapılarına yönelik sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

1.BELEDİYELERİN ÖNEMİ VE MALİ YAPISI HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRMELER

İnsanların önemli faaliyetlerinden biri olan yönetim, belirli bir yerde yaşayan halkın bazı hedefleri gerçekleştirme amacıyla bir arada yaşamalarını, beraber çalışmalarını ve üretim yapmalarını mümkün kılan ortamın şekillendirilmesi ve ortama aktiflik sağlanması işlemidir. Bu işlemin yapılabilmesi için yönetimi üstlenen kişilere ise söz konusu mekânın en iyi şekilde dizayn edilmesi görevi düşmektedir (Kaplanhan, 2013: 1). Günümüzde bu yönetim ve dizayn işlemi ise en iyi şekilde halka en yakın birimler olan belediyeler tarafından sağlanmaktadır.

Belediyeler tüm yerine getirmekle yükümlü olduğu faaliyetlerinden ilk önce belde halkının ihtiyaçlarına yönelik etkin ve verimli mal ve hizmetler sunmak zorundadır. Temiz ve sağlıklı içme sularının sağlanması gibi öncelikli ve temel ihtiyaçları göz önünde bulundurup ve daha az ihtiyaç duyulan otopark ve çocuk parkları gibi hizmetler sonraya bırakıldığı takdirde belediye hizmetlerinde etkinlik sağlanmış olacaktır. Aynı zamanda daha az kaynak kullanımı ile daha hızlı, ucuz ve kaliteli hizmet sağlandığında ise belediyeler hizmette verimliliği yakalamış olacaktır (Bapbacı, 2017: 36) .

Belediyeler ve işlevlerini daha iyi anlayabilmek için çalışmamızın bu bölümünde ilk olarak teorik bilgilere yer verilecek olup belediye kavramından, belediyelerin tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışından ve gelişiminden bahsedilecektir. Daha sonra kentleşme ve değişen toplumsal ihtiyaçlar, küresel rekabet ve kalkınma, hesap verilebilirlik ve demokratikleşme gibi konular çerçevesinde belediyelerin pozisyonu ele alınıp bu aşamada belediyelerin önemi ifade edilecektir.

Ayrıca bu bölümde belediyelerin mali yapısı gelir, gider ve borçlanma yönünden ele alınıp her ülkede var olması gereken demokrasinin sağlanması adına bir temsil niteliğinde olan belediyelerin merkezi idare ile ilişkileri hizmet ve gelir bölüşümü açısından incelenecek ve son olarak idari ve mali özerklik kapsamında değerlendirmeler yapılacaktır.

1.1.Belediye Kavramı ve Temel Özellikleri

Belediyecilik anlayışının temel özellikleri Roma (municipi) ve Eski Yunan (cite) şehir sistemine dayandırılabilir. Roma şehrini ifade eden “Municipe” kavramı İngilizcede günümüz anlamıyla kullanılan “municipality” (belediye) teriminin kökenini oluşturmaktadır. Belediye kavramı köken olarak ise Arapça bir kelimedir ve belediyeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamına gelen “beled” kelimesinden türemiştir (Toprak, 2008: 148).

Belediyeler ve diğer yerel yönetimler, halkın refahı için kurulan ve onların ortak ihtiyaçlarını karşılayan, kendi kendine yetebilen, özgürlük ve eşitliği sağlamada en etkili araç olan, yerel düzeyde bugün ve gelecek için kişilerin ayrı ayrı demokrasiye katılımını sağlayan kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlardır (Yıldırım, 1993: 33).

Liberal anlayışlar tarafından yerel yönetimler tüzel kişiliği bulunan, bağımsız ve özerk bir şekilde varlığını sürdüren kendine ait bütçesi bulunan yönetsel kurumlar olarak tanımlanmıştır (Güler, 1998: 8). Belediyeler ise, halkın doğrudan kendilerini ilgilendiren yerel kamusal kararlara katılmasını sağlayan ve bu açıdan demokrasinin gerekli bir ögesi konumunda olan yönetim tekniğidir (Güzeler, 2008: 22).

Günday (1998: 325) belediye kavramını; *“Bir beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak amacıyla hizmet gören kamu tüzel kişisidir.”* şeklinde tanımlamıştır.

Nadaroğlu ve Varcan ise (2005: 177) belediye kavramını; *“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişisidir.”* şeklinde ifade etmiştir.

Yukarda ki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, belediye ve yerel yönetimler kendilerine ait tüzel kişiliklerinin bulunması açısından idari özerkliğe ve yine kendilerine ait bütçelerinin bulunması açısından ise mali özerkliğe sahiptirler. Fakat merkezden tamamen bağımsız olmamakla birlikte halkın ihtiyaçlarını karşılama

doğrultusunda birlikte hareket eden yani merkezin idari vesayet denetimine tabi olan kuruluşlardır (Nadaroğlu, 1994: 20).

1.2.Belediyelerin Tarihsel Süreç İçerisinde Ortaya ıkışı ve Gelişimi

Belediyelerin tarihsel olarak ortaya çıkış sürecine bakıldığında yerel yönetim şekline en yakın idari yönetim yapısının Eski Yunan site devletlerine ait olduğu ve Roma şehir idari yapılarının yerel yönetim tarzına en uygun tarzda gelişim gösterdiği görülmektedir (Uyar, 2004: 1). Antik Çağ'da Yunan site devletleri kendi kendilerini idare edebilen demokratik açıdan en eski ve en küçük çaplı yönetim birimlerine sahiptir ve bu site devletlerinde toplumsal açıdan örgütlenmiş olan yerel yönetimlerin ilk örneklerini "polis"ler oluşturmaktadır (Özer, 1999: 105). Daha sonra ise Avrupa'da merkezi idarenin zayıflaması sonucunda yönetim ilk olarak piskoposlar tarafından sonrasında ise halk arasından veya feodal beylerle gerçekleştirilen mücadeleler neticesinde ortaya çıkan birimler tarafından yürütülmüştür (Arslan, 2004: 20). Bu dönemde orta sınıfın feodal rejime karşı sürekli bir mücadele içinde olarak gerçekleştirmek istedikleri reform hareketleri kasabalarda belediyelerin oluşturulmasıyla neticelenmiştir (Turhan, 2018: 741).

Feodal baskılardan kurtulmuş kendi başına bir kent olan ve merkezi yönetime karşı yerel yönetimin özerkliğini mümkün kılan bir yönetim biçimi olan komünler¹ (elik ve Aykanat, 2007: 104), Avrupa'da burjuvazinin önemli bir güç kazanması, "mutlak monarşi"nin ortaya çıkışı ve merkeze dayalı yönetim sistemlerinin güçlenmesi ile özerkliklerini kaybetmiş ve idari etkinlikleri azalmıştır (Ertan, 2002: 23; Ertan, 2017: 90).

Orta Çağ Avrupa'sında ise belediye anlayışı ve yerel yönetim yapısı ticaretin gelişmesine bağlı olarak gelişim göstermiştir ve tüccarların kral ve derebeylere karşı gücünün artmasıyla şehir idaresi şekillenmeye başlamıştır ve tüccarlar yerel yönetim ve belediye anlayışının oturmasında katkı sağlamışlardır (Sakal, Meriç ve Demirhan, 2014: 3).

¹ Belirli bir yer üzerinde yaşamını devam ettiren bir insan topluluğunun bir arada bulunup yaşama gereksiniminden kaynaklı sorunları çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliktelikler "komün" olarak adlandırılmaktadır (Turhan, 2018: 739).

11.yüzyıldan beri gelişen ve 18.yüzyılın başlarında gelişimini tamamlayan ulus devletleri (merkezi yönetim) ortaya çıkmıştır (Sakal, Meriç ve Demirhan, 2014: 3). Ekonomik ve toplumsal açıdan değişim süreci yaşanan bu dönemde ulus devletlerinin ortaya çıkışı belediye ve yerel yönetim anlayışındaki gelişmeleri yavaşlatmıştır (Berk, 2003: 49).

Ortaçağ ve yeniçağ boyunca yaşanan bu gelişmeler belediyeleşmenin ilerlemesine katkı sağlamış olsa bile gerçek anlamda 19.yy başında Avrupa’da yaşanan Fransız ve Sanayi Devrim’leri ile tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş belediye anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır. 19.yy da kentlere yaşanan yoğun göç fazla nüfus artışına, hava kirliliğine, alt yapı yetersizliğine yol açmış ve Avrupa’da belediyeleşme anlayışına farklı bir bakış kazandırmıştır (Uyar, 2004: 1).

Fransız Devrimi ile belediye ve yerel yönetimler önemli ölçüde ilerleme göstermiş olsa da her ülke için belediye ve yerel yönetimlere özerklik tanınmasına aynı şekilde imkân verilmemiş ve uygulamalarda farklılıklar oluşmuştur (Koyuncu ve Çoşkun, 2003: 282).

20.yüzyılda ve günümüzde belediye ve yerel yönetimler bakımından bir yükseliş ve kurumlaşma dönemi yaşanmıştır ve artan nüfus yapısının gerektirdiği ihtiyaçların karşılanması adına özerk ve etkin olan belediye ve yerel yönetim örnekleri oluşturulmuştur (Karakılçık, 2016: 37).

Bu konuda Keleş, 20.yüzyılın ilk başlarında belediye ve yerel yönetimlerin “*altın çağı*” yaşadığını ve bu dönemde belediye ve yerel yönetimlerin hizmet sahalarının genişlemiş olduğunu, kentli nüfusun artmasıyla yerel idarelerin de kentleştiğini ve bu sürece katkı sağladığını son olarak ise belediye ve yerel idarelerin etkililiğinin ve verimliliğinin sağlanmasının kaçınılmaz bir mecburiyet olduğunu ifade etmiştir (Keleş, 2006: 37-40).

Günümüzde refah devleti anlayışının gelişmesi ve bu anlayışın devlete yüklemiş olduğu hizmet sorumluluklarının geniş bir alana yayılıyor olması merkezi yönetimin tek başına bu sorumlulukları yerine getiremeyecek duruma getirmiştir. Bu sebeple yerel yönetimlerin bilhassa belediyelerin önemi artmış ve refah

politikalarının halka indirgenmesinde belediyelere ciddi görevler yüklenmiştir(Şinik, 2012: 10-12).

Refah devleti sonrası yani 21.yy da ise hesap verilebilirlik, demokratikleşme, rekabet ve kalkınma, sunulacak olan hizmetlerde belde halkına yakınlık gibi ilkeler doğrultusunda ilerleyebilmek için kamu yönetimi anlayışında özellikle yerel yönetim birimi olan belediyelerde değişim yaşanmıştır (Taşcıer, 2018: 660).

Takip eden bölümde yerel hizmetlerin sunumu adına varlığı kaçınılmaz olan belediyelerin önemi ve öneminin belirlenmesinde etkili olan gelişmeler açıklanacaktır.

1.3.Belediyelerin Önemi

19. yüzyıldan sonra yasal olarak belediyelerin ve yerel yönetimlerin hukuki varlığı kesinleşmiş ve ortaya konulmuştur. Günümüz de büyük oranda idari ve mali olarak özerkliğe sahip olan yerel yönetimlerin ve belediyelerin önemi asla göz ardı edilemeyecek bir konumdadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 49).

Özellikle küreselleşmenin ilerlemesi ve her alanda etkisini göstermesiyle birlikte kentlerde yaşanan sorunlar çoğalmış ve merkezi yönetimde baş gösteren bu sorunlar ve başarısızlıklar belediye ve yerel yönetimlerin gerekliliğine katkı sağlamıştır (Sakal, Kesik, ve Akdemir, 2014: 27).

Şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, görevlerde verimlilik ve etkinlik gibi nedenlerin yanı sıra siyasi, ekonomik ve idari (yönetimsel) nedenlerden dolayı da hem belediye yönetimlerinin konumu pekişmiş hem de vazgeçilemezliği artmıştır (Sakal, Kesik, ve Akdemir, 2014: 27).

Hızla artan gereksinimler sonucu merkezi idarenin hizmeti yerine getirmede yeterli olmaması, halkın mal ve hizmetlerdeki süreklilik arz eden talebi, yerine getirilen görevlerde bölgesel uygunluğun aranması, kaynakların değerlendirilmesinde belediye ve yerel yönetimlerin daha etkin olması gibi sebepler bu idarelerin var olmasında etkili olmuştur. Aslında bu sebepler belediye ve yerel yönetimlerin

amaçlarını ve ortaya çıkış nedenlerini de açıklar niteliktedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 49).

19.yy ve 20.yy ve sonrasında yaşanan gelişmelerle birlikte ve bu dönemlerde küreselleşme olgusunun da önemli etkisiyle büyük sanayi alanlarına yapılan aşırı göç, kentler ve kentlerde nüfus artışı sorununu ortaya çıkarmıştır. Artan bu nüfus yoğunluğu beraberinde kentlerin idaresi sorununu doğurmuş ve dolayısıyla yerel yönetim ve özellikle belediyelerin gerekliliğine katkı sağlamıştır (Sakal, Meriç ve Demirhan, 2014: 4).

Bu açıdan belediye ve yerel yönetimlerin öneminin daha iyi anlaşılması adına takip eden bölümde kentleşme süreci ve değişen toplumsal ihtiyaçlardan, küresel rekabet ve kalkınma kavramlarından, hesap verilebilirlik ve demokratikleşmeden, kaynak tahsisi etkinliğinden bahsedilecektir.

1.3.1.Kentleşme ve Değişen Toplumsal İhtiyaçlar

19. yüzyıldan yani sanayi devriminden sonra kentlerin ve kentleşmenin önem kazanması ile kentlere yoğun bir nüfus akışı olmuş ve kentler ulusal devlet kavramından daha fazla ön plana çıkarak büyük idari merkez olma konumuna ulaşmıştır (Begel, 1997: 14).

Kentlerin ulaşım ve teknolojik imkânların artması ile gelişim göstermesi sonucu almış olduğu aşırı göç neticesinde (Ertürk ve Tosun, 2009: 37-38), kentlerde hava kirliliği, çevre ve su kirliliği, alt yapı sorunu ve çeşitli hem sosyal hem de ekonomik olumsuz dışsallıklar baş göstermiştir (Ulusoy ve Vural, 2001: 8). Bu olumsuz dışsallıkların ise artan nüfus sayısı ile özellikle kentlerde daha fazla artış göstereceği düşünülmektedir. Tablo 1’de dünyada kentleşme eğilimleri bölgeler baz alınarak gösterilmiştir.

Tablo 1: Dünya’da Kentleşme Eğilimi (1900-2050)

Bölge ve Ülkeler	Kent Nüfusu (1000)			Kır Nüfusu (1000)		
	1990	2014	2050	1990	2014	2050
Kuzey Amerika	212.935	291.860	390.070	69.351	66.376	56.130
L.Amerika ve Karayipler	313.876	495.857	673.631	131.327	127.565	107.935

Avrupa	505.991	545.382	581.113	217.257	197.431	127.954
Asya	1.036.247	2.064.211	3.313.424	2.176.877	2.278.044	1.850.638
Afrika	196.923	455.345	1.338.566	433.064	682.885	1.054.609
Okyanusya	19.059	27.473	41.807	7.911	11.356	15.067
Türkiye	31.966	55.279	79.189	22.028	20.559	15.418
Gelişmiş Ülkeler	830.952	980.403	1.113.500	317.326	275.828	189.610
Az Gelişmiş Ülkeler	1.454.079	2.899.725	5.225.111	2.718.460	3.087.828	3.022.723
Dünya	2.285.031	3.880.128	6.338.611	3.035.786	3.363.656	3.212.333

Kaynak: Word Urbanization Prospects (2014 Revision) United Nations, New York 2014'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bölgeler ve ülkelere göre belirtilen kent ve kırsal nüfuslarına bakıldığında endüstrileşme döneminden sonra kent nüfusu sürekli artmıştır. Bu artış az gelişmiş ülkelerde daha fazla meydana gelmiştir. 2050 yılı için az gelişmiş ülkelerin kentli nüfus oranı 5.225.111 olacağı belirtilmiş olup yine bu yıla ait kent nüfusunun kırsal nüfusundan 2.202.388 fazla olacağı tahmini olarak belirtilmiştir.

Tablo 1'den anlaşılacağı üzere kentlerin büyük bir hızla ve devamlı olarak büyümesi, hizmet alanlarında idarelerarası koordinasyon sorununu, hizmetlerin ne kadar ve nasıl sağlanacağı ve ayrıca finansman sorununu ön plana çıkarmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2001: 14).

21. yüzyılda etkisini her alanda daha çok hissettiren küreselleşme süreci dünya politikalarının şekillenmesine etki etmiş ve artan nüfus ile gelen hızlı kentleşme sorunlarına yönelik yerleşme politikaları izlenmeye başlanmıştır (Bayar, 2008: 25-27).

Bu açıdan kentleşme ile hem ekonomik hem toplumsal hem de sosyolojik bir durum ortaya çıkmış olup bu durumun getirmiş olduğu sorunlara en iyi çözümün ise belediyelerle sağlanacağı anlaşılmıştır. (Okur ve Çakıcı, 2007: 1).

Nüfus artışının yanı sıra küreselleşmenin de etkisiyle toplumsal beklentilerin artmasıyla değişen kamu yönetim anlayışı neticesinde kamu hizmeti sunumlarının verimli, hızlı, kaliteli, yerinde ve uygun yapılması gerektiği ve bu çerçevede merkezi idareler tarafından etkin bir şekilde hizmetlerin sunulmadığı sorunu ortaya çıkmıştır. Nüfusun hızla artması buna bağlı kentleşmenin hızla artması ve neticede küreselleşme ile izlenen politikalardaki değişiklikler kaynak kullanımının daha etkin

olmasını, daha verimli sonuçlar alınmasını mecbur kılmıştır. Bu aşamada halka en yakın birimler olan belediyeler ve yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevler önemlidir (Bolaç, 2018: 103-104).

1.3.2.Küresel Rekabet ve Kalkınma

Dünya yaşadığımız zaman dilimi içerisinde hem küreselleşmekte hem de gittikçe yerelleşmektedir. Bu küreselleşen dünyada kentler önem kazanmakta ve devletler yerlerini yavaş yavaş kentlere bırakmakta olup ekonomik ve sosyal hayatta pasifleşmektedir. Küreselleşme ile artan iletişim ağları ve artan teknolojik gelişmeler uluslar arası rekabetin artmasına sebep olmuştur. Daha sonra ise uluslar arası boyutta gerçekleşen rekabet kentler arasında gerçekleşmeye başlamış ve bu rekabetin etkisi şehirlere kadar inmiş artık şehirler yarışmaya başlamıştır (Ersöz, 2011: 86).

Fiziki sınırların ortadan kalktığı günümüzde kentler veya bölgelerin yönetimleri başka bir kent ve başka bir bölgedeki yöre, kurum veya firmalarla rekabet içerisine girebilmektedir. Küresel, bölgesel, ulusal ve yerel ilişkiler ağında en önemli konum belediyelere aittir. Belediyeler sorumlu oldukları klasik hizmetleri sunmanın yanında mali kapasitelerini zorlayarak rekabet ortamı içerisinde yerel kalkınma konusunda da kendini göstermektedir. Belediyeler kalkınma konusunda kentler arası rekabeti daha etkin yapabilmek için bütün üretkenlerin hareketliliğini sağlamakla görevlidir. Kalkınma bir bölgede sırf büyüme amaçlı yapıldığı takdirde rekabet tam olarak gerçekleştirilemez. Bu yüzden kalkınma hedefleri gerçekleştirilmeye çalışırken insan odaklı olmalı ve onların ihtiyaçları doğrultusunda yapılmalıdır. Eşitlikçi ve kapsayıcı bir kalkınma hedefi konmalı ve toplumun her katmanı dikkate alınarak yapılan kalkınma planları sonucunda nasıl bir etkinin olduğu gözlenmelidir. Kentlerle veya daha küçük şehirlerle rekabet edebilmek için yapılan kalkınma amaçları yerine getirilirken ilgili bölgelerin tüm kaynakları orada yaşayan insanların refahı artırılacak yönde harekete geçirilmelidir. Siyasi anlamda kalkınma hedefleri yapılacaksa eğer katılımcılık, hesap verebilirlik, demokratiklik tüm yurttaşlar için göz önünde tutulmalıdır. Kültürel açıdan bir kalkınma amaçlanmışsa ayrımcılık ile değil toplumu zenginleştirici, birleştirici bir politika izlenmelidir (Göymen, 2004: 1-6).

Saymış olduğumuz tüm bu uygun kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi için halka en yakın birimler olan ve yerel nitelikli ihtiyaçların neler olduğunu en iyi bilen belediyelere önemli görevler düşmektedir. Belediyeler ekonomik kalkınmayı sağlamak için gerekli olan alt yapı hizmetlerini en şekilde yaptığı zaman kentlerle rekabet edebilecektir. Belediyeler tarafından sürdürülebilir kalkınma ortamı sağlandığı zaman, yatırımcılar yeni iş imkânları oluşturmaları için desteklendiği zaman, bölgelerin sosyal sermayeleri artırılmaya çalışıldığı zaman tam anlamı ile rekabet ortamına hazırlanmış ve kalkınma amaçları gerçekleştirilmiş olacaktır. Görüldüğü üzere belediyelerin rekabet ve kalkınma konusunda üstlenmiş oldukları faaliyetler ciddi derecede önem arz etmektedir (Zengin, Başkurt ve Es, 2014: 95-102).

1.3.3.Hesap Verebilirlik ve Demokratikleşme

Kamu kuruluşlarının topluma karşı bazı sorumlulukları vardır. Bu sorumluluklardan en önemlileri gelirin belirlenen kurallar çerçevesinde harcamasının yapılıp yapılmadığı, kaynak kullanımının nasıl ve ne şekilde yapıldığı ve hedeflenen amaçlara ne derecede varıldığıdır. Bunun yanı sıra yöneticilerde uyguladıkları politikalar bakımından kamu örgütlerine karşı bir sorumluluk altındadır (Şahin, 2011: 65).

Küreselleşme ile birlikte gelişen refah devleti anlayışıyla gelen yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirlik ve saydamlık bunun neticesinde ise demokratikleşme olgusu önem kazanmıştır (Açıkgöz, 2007: 92).

Hesap verebilirlik kamu kaynaklarının kullanılmasından sorumlu olanların bu kaynakların ekonomik, hukuka uygun, verimli, etkin kullanmasından, sonuçların raporlanmasından ve hesapların muhasebeleştirilmesinden sorumlu olup bu sorumluluk neticesinde yetkili birimlere hesap verilmesi anlamına gelmektedir. Hesap verme sorumluluğunun net, açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmesine ise saydamlık denilmektedir (Açıkgöz, 2007: 92).

Hesap verebilirlik ve saydamlığın artması ile mali yapı daha sistematik çalışmakta, mali ve mali nitelikli olmayan raporlar hazırlanmakta ve bütçe kontrolleri

yapılmaktadır. Bu durumda kamu kaynakları daha etkin kullanılmakta, ekonomik büyüme ve kalkınmaya bu sayede katkı sağlanılmaktadır. Hesap verebilirlik açıklığı, katılımcılığı, tutarlılığı ve etkinliği ön planda tutmakta ve iyi bir yönetim sistemini amaçlamaktadır. Bu kavramları da kapsayan ve halka en hesap verebilir konumda olan yönetimler ise belediye ve yerel yönetimlerden başka bir birim değildir. Hesap verebilirlik bakımından önemli olan gelir ve harcamalar yapılırken kaynaklarda etkinliğin sağlanması belediye ve yerel yönetimler tarafından en iyi şekilde sağlanmaktadır (Hazman, 2014: 387).

Halka en yakın birimler olan belediye ve yerel idareler halkın yönetime katılımı ve demokrasinin sağlanması açısından önemli birimlerdir. Merkezi idareye göre daha köklü olan yerel yönetimlerin amacı halkın demokratik seçimlere katılımını sağlamaktır ve halkın oyu karşısında ise halkın yerel ihtiyaçlarına uygun cevaplar vermektir. Burada önemli olan ise tüm bunları sağlarken halkın güvenini kazanmakta ön plandadır. Siyasi açıdan uygulanan yönetimin meşruiyetine halkı inandırma aşamasında hesap veren, şeffaf ve saydam bir belediye ve yerel yönetimin varlığı daha ikna edici olacaktır (Kalkan ve Alparslan, 2009: 26-27).

Başka bir açıdan ise hesap verebilirlik ve saydamlık belediyelerin kaynaklarının finansman problemlerine çözüm sağlayacak bir araç niteliğindedir (Eroğlu ve Demirbaş, 2016: 293-296). Kentleşmeyle birlikte belediyelerin makro ekonomideki payı artmıştır. Bu sebeple belediyelerin hizmet çeşitliliğinin artması belediye harcamalarını da artırmıştır ve harcamalarda uygunluk önem kazanmıştır. Hesap verebilirliğin bu aşamada devreye girmesi ile paydaşlarca açık bir şekilde izlenen belediye harcamaları daha etkin yapılacak ve israftan kaçınılmış olunup mali sorunlar en aza indirilmiş olacaktır (Bolaç, 2018: 129).

Belediyeler aracılığı ile demokratikleşme ve sunulan performans gelişim gösterdikçe hesap verebilirlik ve saydamlık daha da artacak ve halkın güveni kazanılmış olacaktır. Bu açıdan hesap verebilirliğin tam olarak benimsenmesinde belediyelerin rolü kaçınılmazdır (Eryılmaz, 2011: 28).

1.4. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediye ve yerel yönetimler kamu yönetiminin genel yönetim bileşenlerinden biridir. Bu nedenle daha yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda bazen teknik ve iktisadi etkinliğin sağlanması yapılamamaktadır. Bu esnada devreye yerel ihtiyaçların sunulmasında daha etkili olan belediye ve yerel yönetimler girmektedir. Belediye ve yerel yönetimlere söz konusu olan yerel hizmetlerin bırakılması elbette finansman kaynağı da gerektirmektedir (Yüksel, 2016: 733).

Kaynakların dağılımında yönetimler arası paylaşım, daha sonraki bölümlerde de detaylı olarak ele alacağımız *mali eşitleme* veya *mali tevzin* kavramını ortaya çıkarmaktadır. Bu kavramlar ise esas olarak iki kavram üzerinde yoğunlaşmaktadır. Birincisi yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarıyla gelir oluşturma gücü arasındaki dengesizlik anlamına gelen dikey eşitsizliktir. Belediye ve yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları, yetkileri, görevleri ve gelir kaynakları merkezce belirlenmesinden dolayı bu ilişki dikey olarak ele alınmaktadır ve burada merkez-yerel arasında gelir veya kaynak dağılımı önemlidir (Bahl, 2000: 1).

İkicisi ise, aynı seviyede bulunan belediye ve yerel yönetimlerin üstlendikleri harcama sorumlulukları neticesinde elde ettikleri gelir düzeylerinde oluşan farklılaşmayı ifade eden yatay eşitsizliktir (Yılmaz ve Diğerleri, 2012: 79). Bu yatay eşitsizlik kavramı ise yerel idareler arasında kaynak tahsisini ortaya çıkarmaktadır ve kaynakların doğru tahsisi ile yatay eşitsizlik giderilecektir (Yüksel, 2016: 735).

Farklı seviye veya derecelerde olan birimler tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin nasıl ve hangi birimler tarafından gerçekleştirileceğinin ve bu faaliyetler için sınırlı kaynakların olduğu durumlarda birimlere nasıl kaynak ayrılacağı belirlenmesi kaynak tahsisi sorunu olarak tanımlanmaktadır (Moralı ve Çelikoğlu, 2001: 95).

Merkezi yönetim ile belediye ve yerel yönetimler arasında en uygun gelir dağılımının belirlenmesi oldukça önemlidir. Özellikle iyi bir idari sistem için son zamanda gündemde olan stratejik planlamanın sağlanabilmesi için kaynak tahsisi iyi ve doğru bir şekilde belirlenmelidir (Akman, 2015: 126).

Ülkelerde tüm bölgeler doğal kaynaklar bakımından aynı olmadığı gibi aynı iktisadi fırsatlara da sahip değildir. Bu nedenle kaynak tahsisi yapılırken tüm bölgeleri aynıymış gibi kabul ederek hareket etmek doğru değildir. Belediye ve yerel yönetimler arasında gelişmiş güzel kaynak tahsisi yapılması şeffaflığı da bozabilir ve ayrıca bu idareler arasında ki yanlış kaynak dağılımı yatay eşitsizlik sorununu ortaya çıkarabilir. Yatay eşitsizliğin ortadan kaldırılması kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ile mümkün olacaktır bu ise belediyeler tarafından sağlanacaktır (Yüksel, 2016: 735).

Kaynak tahsisi yapılırken mali ihtiyaç ve mali kapasite kavramları göz önünde bulundurularak planlama yapıldığında kaynak dağılımında etkinlik sağlanmış olacaktır. Bölgeler arası harcama ihtiyaçlarındaki farklılıklar dikkate alınırken aynı zamanda adil bir kaynak dağılımı için vergi artırmada eksik kalan ve vergi artırma kapasitesi az olan bölgeler yani kısacası bölgeler arası mali kapasite dikkate alınmalıdır. Bunların yanında mali ihtiyaçlar ile mali kapasite arasındaki farkı ifade eden mali açıklarda dikkate alınarak kaynak dağılımının yapılması hem yatay eşitsizliği önleyecek hem de kaynak tahsisinde etkinliği artıracaktır (Kesik, 2005: 79; Yüksel, 2016: 735).

Bu açıdan hangi bölgelerde mali kapasitenin az olduğu ve mali ihtiyaçların fazla olduğu veya hangi bölgelerde mali açıkların diğer bölgelere nazaran daha fazla olduğu merkezden ziyade belediyeler tarafından kesin bir şekilde belirlenecektir. Çünkü belediyeler gerekli olan harcamaları en uygun ve nitelikli olarak sağlayacak halka en yakın birimlerdir. Dolayısıyla belediyelerin kaynak tahsisinin etkin bir şekilde sağlanmasında ve sağlanan kaynaklar neticesinde verimli sonuçlar alınmasında önemli bir görevi bulunmaktadır (Yüksel, 2016: 736-737).

1.4.1.Belediyelerin Gelirleri

Belediye ve yerel yönetimlerin küreselleşme süreci ile birlikte artan hizmetlerini yerine getirebilmeleri için kendilerine ait mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Merkezi yönetim bu açıdan belediyelere ve yerel idarelere kaynak tahsisi sağlayabilmeleri konusunda kararlarını serbest bir şekilde alabilmelerine, vergi toplama yetkilerini kullanabilmelerine, hukuki sınırlar dâhilinde ayrı gelir

kaynaklarına sahip olmalarına ve harcama yapma yetkilerini kullanabilmelerine imkân tanınmalıdır (Sakal ve Demirhan, 2015: 410). Bu sebeple takip eden kısımda belediyelerin gelirlerinden, giderlerinden ve olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanmadan ayrı bir başlık altında bahsedilecektir.

1.4.1.1.Öz Gelirler

Kanunlarla belirtilen sınırlar doğrultusunda belediye ve yerel idarelerin kontrol yetkisinde bulunan gelir kaynaklarıdır. Bir gelirin gerçek anlamda öz gelir olarak kabul edilebilmesi tarh işleminin, tahakkuk işleminin ve tahsilat işleminin bizzat belediye ve yerel idarelerce yapılması gerekmektedir (Arıkboğa, 2016: 278).

Belediye ve yerel idarelerin genel anlamda; *“öz gelir kaynakları; yerel vergilerden, harçlardan, harcamalara katılım paylarından, ücret gelirlerinden, taşınmaz mal satış veya kiralanmasından elde edilen gelirlerden, ceza ve faiz gelirlerinden, kişi veya kurumlar tarafından yapılan yardımlardan vb.”* oluşmaktadır.

Vergiler genellikle dolaylı ve dolaysız vergiler şeklinde iki guruba ayrılmaktadır. Mükellefe bireysel olarak uygulanan konusu ve matrahı devamlı olan vergiler dolaysız vergiler olarak tanımlanmakta iken konusu ve mahrahı devamlı olmayan ve mükellefi önceden belli olmayan vergiler ise dolaylı vergiler olarak tanımlanmaktadır (Şen ve Sağbaş, 2015: 59). Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler dolaysız vergilere örnek gösterilebilir. Mal ve Hizmet Vergisi, Harçlar gibi vergiler dolaylı vergiler sınıfına dahil edilmektedir (Şen ve Sağbaş, 2015: 70). Konunun daha iyi anlaşılması adına yapılan bu vergi sınıflandırılmasından sonra genel belediye öz gelirlerinin açıklanmasına devam edilmiştir.

Belediye vergilerinin temelini 19.yy da hızlı kentleşmenin yaşanmasıyla birlikte alınmaya başlanan, ticari işletme ve ticarethanelerden alınan ticaret vergisi oluşturmaktadır. Verginin miktarı işletme ve ticarethaneye ait sermaye ve ciro göz önünde tutularak hesaplanmaktadır ve bu konuda belediyeler belirli sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını kendileri belirlemektedir. Bu şekilde belediyelere

vergilendirme yetkisinin tanınmış olması genel olarak, kentte ve kırdaki bulunan yerlerden farklı miktarların alınmasına yol açmıştır bu yüzden adil bir vergilendirme söz konusu olmamıştır (Zahn, 1994: 170-171).

Bazı ülkelerde yerel öz gelirler olarak kabul edilen ticari işletmeler vergisi, küresel rekabet ortamının etkisiyle çok düşük oranda ve ülke düzeyinde sadece merkezi idare tarafından alınmasının amaçlanmasından dolayı çok yararlı ve kullanışlı olmayan bir vergidir. Aksine kişisel gelir vergisi ise çeşitli ülkelerde merkezi idare tarafından tahsil edilen ve ulusal bir vergi olarak değerlendirilmesine rağmen belediye ve yerel idareler için kullanışlı bir vergidir (Şahin, 2011: 32). Kişisel gelir vergisi Batı Avrupada (özellikle İsviçre ve İskandinav ülkelerinde) yerel nitelikli bir vergi olarak tahsil edilmektedir. Fakat bu ülkelerdeki yerel idarelerin yüksek düzeyde mali özerkliğe sahip idareler oldukları gözardı edilmemelidir (Davey, 2006: 4).

Emlak vergisi, belediye ve yerel idarelerin en tipik en yaygın ve en eski yerel vergi örneğidir. Bu vergi süreklilik arz eden, görünür, fayda ilkesine dayalı ve bölgesel hizmetlerin sunumu ile ilişkili olan bir vergi türüdür. Emlak vergisi tüm ülkelerin büyük bir bölümünde uygulamaya devam edilmesine rağmen oran ve matrahın belirlenmesi gibi ana konularda farklılıklar göstermektedir (Tekdere, 2018: 162). Verginin matrahının belirlenmesi yerel sınırlar içerisinde gerçekleştirilmesinden dolayı en belirgin gelir kaynağıdır ve aynı zamanda kısa dönemli ekonomik dalgalanmalardan çok az etkilenmesinden dolayı da istikrarlı bir gelir kaynağıdır (Akbulut ve Tekeli, 2016: 359). Bina ve arazi vergilerinden oluşan emlak vergisinin değeri ile belediyelerin sunmuş olduğu alt yapı hizmetleri arasında yakın ilişki bulunmasından kaynaklı olarak yerel idarelere bırakılmış olan bu vergi hesap verilebilirlik kavramını da aktifleştirmektedir (Güner, 2006: 65).

Motorlu taşıtlar vergisi de çeşitli ülke uygulamalarında yerel bir gelir olarak değerlendirilmektedir. Bu vergi türünde ödenen bedel ile hizmetten sağlanmış olan fayda arasında bir ilişki mevcuttur. Bu vergi tamamen yerel nitelikli bir vergi olmasından dolayı daha şeffaftır ve bu nedenle hizmet sunumları daha etkin sonuçlar ortaya koymaktadır (İpek, 2010: 41). Yolların bakım ve onarım hizmetleri belediye ve yerel yönetimler tarafından yapıldığı için ve araç sayısındaki artışa bağlı olarak

yapılan hizmetlerin maliyet ve tutarında zorlayıcı artışlar meydana gelebildiği için bunu önleme adına vergiler alınmaktadır. Bu sayede hem kamu ulaşımına öncelik verileceği hemde gürültü, hava kirliliği gibi negatif dışsallıkların engelleneceği öngörülmektedir. Bu açıdan bakıldığında motorlu taşıtlar vergisinde ödenen bedelle yararlanılan hizmet arasında önemli bir bağın olduğu ve belediyelerin altyapı harcamalarını finanse etmede verimli bir gelir olduğu görülmektedir (Güner, 2006 : 66).

Belediyeler tarafından sağlanan bir diğer gelir vergisi ise kentsel rant vergisidir. Kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen bayındırlık, imar ve alt yapı hizmetlerinin neticesinde bireylerin sahip oldukları mal varlıklarında ortaya çıkan değer artışı (şerefiye) sonucunda bu kişilerin söz konusu mal varlıkları üzerinden alınan vergi türüdür. Kentsel rant sadece belediye ve yerel yönetimlerin yaptığı hizmetler sonucu ortaya çıkmamakta aynı zamanda hızlı kentleşme, yoğun nüfus artışı, enflasyon gibi etkenler sonucunda da ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle belediye ve yerel yönetimler vergi geliri elde ederken ödeme gücü esas ve vergide adalet ilkelerini de göz önünde bulundurarak vergi gelirlerini sağlamalıdır (Kaya, 2008: 5).

Konaklama vergisi belediye ve yerel yönetimlerin bir diğer gelir vergisi kaynağıdır. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin genelinde uygulanan bu vergi otel, motel, küçük tatil köyleri ve pansiyon gibi çeşitli konaklama yerlerinden talep edilen vergi türüdür (Bozdoğanoglu, 2013: 132). Bu vergilerin alınmasında bazı kriterlerin göz önüne alındığı görülmektedir. Örneğin bir otelin özellikleri, otelin yıldız sayısı ve otelde bulunan oda sayısı vb. kriterler mevcuttur ve bunlar vergi matrahı tesbitinde ve alınacak olan vergi tutarlarının belirlenmesinde önemli unsurlardır (Sakal ve Demirhan, 2015: 413).

Ayrıca bu vergiler kadar önemli bir niteliğe sahip olmasada elektronik ve otomatik oyun aletlerinden alınan eğlence vergisi, içkili yerlerden alınan izin vergisi, kara veya sulara avlanma vergisi belediyelerin öz gelirleri arasında bulunan vergi gelirlerine dahildir (Zahn, 1994: 171).

Belediye öz gelirlerinden olan harç gelirleri ise vergilerden farklı olarak daha özel nitelikli gelir kaynaklarıdır (Zahn, 1994: 171). Bu gelirler, yarı kamusal

hizmetlerden yararlanılması sonucu, alınan hizmet karşılığında ödenen bedellerdir. Bu harçlardan gelir sağlanması, fiyatlandırılması gereken hizmetlerin marjinal fiyatlarının doğru belirlenmesi ile ilişkilidir (Bird, 2001: 171). Hizmetten yararlananların ödedikleri harç bedelleri veya bir diğer ifade ile kamusal fiyat hizmetten yararlanan ilgili kişiler tarafından ödenmediği takdirde sağlanılacak olan faydadan yoksun bırakılabilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 98).

Belediyelere ait diğer bir öz gelir kaynağı olan harcamalara katılma payları belediyeler tarafından gerçekleştirilen yol, su ve kanalizasyon sistemlerinin bakım, onarım ve ıslah edilmesi sonucu ilgili bölgedeki gayrimenkul sahibi olan kişilerden alınan bir vergi türüdür. Bu vergileme türünde amaç alt yapı hizmetlerinin finansmanının sağlanmasının yanı sıra kısmen belediye tarafından gerçekleştirilmiş olan harcamaların tekrar belediye bütçesine aktarımını sağlamaktır (Parlar ve Hatipoğlu, 2009: 184).

Belediyelerin bu gelir kaynaklarının yanı sıra ücret gelirlerini, ceza ve faiz gelirlerini, özel kişi ve kurumlardan sağlamış oldukları yardım gelirlerini de öz gelirleri arasında saymak mümkündür (Şahin İpek, 2018: 7).

1.4.1.2.İdareler Arası Transferden Doğan Gelirler

Ulusal devlet gelirlerinden belediye idarelerine belli bir miktarda pay verilmesi dünya genelindeki çoğu ülkede uygulanan bir sistemdir (Kaplanhan, 2013: 52).

Merkezi idare tarafından yerel idarelere kaynak aktarımı anlamına gelen transferler gelişmekte olan ülkeler açısından en önemli gelir kaynağıdır ve bu toplanan gelir kaynaklarının merkezden illere, illerden ise ilçelere şeklinde dağılımı yapılmaktadır (Shah, 2006: 156).

Kentleşmenin ve nüfusun hızlı artışıyla yerel hizmetlere duyulan talebin artması yerel kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmakta ve mali kapasitenin talepler karşısında sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Bu yetersizlikler mali transfer yoluyla karşılanmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278). Ayrıca mali transferler harcama tahsisleri ile gelir arasındaki boşlukları doldurmak amacıyla yapılabildiği gibi bazen yerelde çalışan kamu personelinin harcamalarının belediye ve yerel idarelerin

gelirlerini aştığı için bu aşan kısmın telafisi için de yapılabilir (Bahl, Linn, ve Wetzel, 2013: 17-18).

Ülkenin genelinde sunulan kamusal hizmetlerin sunumunda etkinlik ve uygunluk göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmelidir. Bunun sağlanması adına yönetimler arası mali sistem en iyi şekilde organize edilmelidir aksi takdirde kaynak dağılımının yatay ve dikey açıdan olduğu gibi kabul etmek adaletsiz dağılımları doğuracak olup mali yapıda sorunlar ortaya çıkaracaktır. Bu sorunların önlenmesi için transferlerin dağılımında dikey ve yatay eşitsizlikler göz önünde bulundurulmalıdır (Kesik, 2005: 78).

Dikey mali eşitsizlik, farklı yönetim kademeleri arasında mevcut olan görev ve sorumluluk alanlarına göre kaynak kullanımında yaşanan farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Harcamaların yerel bazda yapılıp vergi toplama işi ise merkez tarafından gerçekleştirildiği zaman oluşan dikey eşitsizlikler mali transferlerle sağlanmak durumunda kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yine belediyelerin öz gelir yaratma gücü eksikliklerinden dikey eşitsizliklerin oluştuğunu söylemek kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra belediyelere sağlanan dikey mali transferler belirli kriterlere göre yapılmalıdır aksi takdirde belediyelerin kendi istekleri doğrultusunda hareket etmesi yani öz gelir oluşturma gayretinin olmaması ve harcamalarda verimliliğin gözetilmemesi nedeniyle de eşitsizlikler ortaya çıkacaktır (Yılmaz, 2012:78; Kesik, 2005: 78).

Yatay mali eşitsizlik ise, aynı düzeyde yer alan kademelerin ilişkileri sonucu ortaya çıkmaktadır. Gelir ve harcamalar açısından net bir paylaşım yapılmış olsa da bölgeler arası kaynak dağılımından kaynaklı ortaya çıkan eşitsizlikler nedeniyle yatay eşitsizlik oluşmaktadır. Örneğin zengin ve çeşitli doğal kaynaklara sahip olan veya iktisadi teşebbüslere daha fazla sahip olan bölgelerin gelir düzeyleri bu imkanlara sahip olmayan diğer bölgelere nazaran daha yüksektir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 76). Bu durumda kamusal hizmetleri sunmaya gücü yetmeyen mali kapasitesi düşük olan yerlere mali transferler yapılmaktadır. Kişi başına düşen harcama miktarı ile gelirler arasındaki eşitsizlik anlamına gelen yatay eşitsizlik giderilirken en önemli politika aracı merkezi yönetimce sağlanan özel veya genel amaçlı mali transferlerdir. Bu transferlerin dağılımında nüfus, gelişmişlik düzeyi,

hizmet alan ve sunumu, öz gelir oluşturabilme olanakları gibi kriterler göz önünde tutulmaktadır (Ergen, 2015: 402). Bu şekilde bölgeler arası eşitsizlikler transferler aracılığı ile giderilmektedir.

İdareler arası transferlerin sağlanma amaçlarına baktığımızda ise genel amaçlı (koşulsuz) ve özel amaçlı (koşullu) transferler şeklinde ayrıldığı görülmektedir.

- *Genel Amaçlı Transferler*; Bu transfer türüne şarta bağlı olamayan transferler de denilmektedir ve belirli bir şart olmaksızın kaynakların kullanım serbestliği söz konusudur (Kesik, 2015: 84). Bu transfer türü vergi paylaşımının idareler arası bölüştürülmesinin yanı sıra vergi iadelerinin de bölüştürülmesini kapsamaktadır. Genel amaçlı transferlerde öncelikli amaç idareler arasındaki yatay-dikey dengesizlikleri gidermektir (Shah, 2006: 156-157). Bir diğer amacı ise belediye ve yerel idarelerin özerkliğini korumak ve bu idarelerin yetkilerini merkezi otorite karşısında artırmaktır. Yasa ile istisnalar hariç zorunlu tutulan bu transferler ülke sistemindeki uygulamalara göre farklılık göstermektedir. Bu açıdan zorunlu ve ihtiyari transferler şeklinde kendi arasında ayrılmaktadır. Zorunlu transferler de vergiler toplanıp belirli bir kural veya formüle göre paylaştırılmakta ve mevzuat düzenlemelerine göre alt birimlere aktarımı düzenli olarak yapılmaktadır. İhtiyari transferler de ise bir mevzuata bağlı olmadan idari bir kararla geçici olarak aktarılmaktadır (Demirhan, 2013: 56-57; Arıkboğa, 2004: 42).

- *Özel Amaçlı Transferler*; Özel veya koşullu transferlerde aktarımın nereye yapılacağı önceden belirlenmektedir. Bu transfer türünde amaç yerel idarelerin gelirlerini artırmak olup karşılıklı veya karşılıksız sağlanmaktadır. Karşılıklı transfer sağlamada merkezi idare ile yerel idare birlikte belli bir miktar ortaya koyarak aktarım sağlanırken, karşılıksız transferde belediye veya yerel idarelerin paya katılımı söz konusu değildir. Genel amaçlı transferlerden farkı özel amaçlı transfer türünde, harcama yapılacak alanın önceden belirli olmasından kaynaklı kullanım kontrolünün yapıyor olmasıdır (Bergvali ve diğerleri, 2006: 117-118).

Genellikle şartlı-şartsız bağış ve yardımlar şeklinde yapılan bu transferlerde merkezi yönetim kendi istedikleri alanlara öncelik vermekte ve mahalli idarelerin

ihtiyaçları doğrultusunda harcama yapmasına imkan tanınmamaktadır (Shah ve Broadway, 2009: 308-309).

1.4.2.Belediyelerin Giderleri

Belediye giderleri veya harcamaları belediyelerin yükümlü oldukları görevleri yerine getirmek için yapmış oldukları harcamaları ve bu görevleri yerine getirmede sorumlu olan teşkilatlarına ve personellerine ödenen ödemelerinden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 286).

Kamu harcamaları, devletlerin ekonomilerinde önemli etki alanlarına ve fonksiyonlara sahiptir. Kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve bunların yanı sıra denetim sağlandığı takdirde bu harcamalardan sağlanılacak olan etki ve faydalarda artışlar sağlanmış olacaktır (Arslan, 2002: 6). Bu durumda belediyelerde yapılan harcamalarda da sayılmış olan verimliliğin, etkinliğin ve denetimin elde edilebilmesi için iyi bir belediye organizasyon yapısının bulunması, harcamaların önceden hazırlanmış plan ve programlar doğrultusunda yapılması önemlilik arz etmektedir (Çiçek, Dikmen ve Arslan, 2015: 62). Belediye harcamaları bu doğrultuda yapılmadığı sürece belediye giderleri belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın talepleri doğrultusunda sürekli artış göstereceğinden belediye gelirleri yapılan harcamaları karşılamada eksik kalacak ve finansal sorunlar yaşanması kaçınılmaz olacaktır (İnaç ve Ünal, 2007: s.y).

Sanayi devrimi sonrası kırdan kente yaşanan göç hareketleri hızlı nüfus artışını bunun sonucunda da alt yapı sorunlarını, kanalizasyon sorunlarını, eğitim, sağlık ve sosyal güvenliklik hizmetlerinin yeterli düzeyde sağlanması gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Refah devleti anlayışının gelişmesi ve refahın yükselmesi ile yerel nitelikli sayılmış olan bu hizmetler belediye ve yerel yönetimlere de bırakılmıştır. Belediyelerin bu hizmetleri sağlaması yerel nitelikli olan belediye harcamalarını artırmıştır (Koray ve Topoğlu, 1987: 16-18).

Belediye hizmetleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu görev ve hizmetlerin sunumunda genellik ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesi üzere üç ilke uygulanmaktadır. Bunlar (Keleş, 2014: 265);

1) *Genellik İlkesi*: Belediyeler, kanunlar tarafından engellenmeyen ve kanunlarla kendilerine verilen bütün görev ve hizmetleri yerine getirmekle yükümlüler. Bu ilke Almanya ve Hollanda'da ki uygulamalarda dikkate alınmaktadır.

2) *Yetki İlkesi*: Bu ilkeye göre belediyeler, kendilerine verilen yetkiler doğrultusunda gerçekleştirmek istedikleri bütün yeni hizmetler için yetki almak zorunda kalırlar. Bu ilke esneklikten uzak olmasına rağmen İngiltere'de uygulanmaktadır.

3) *Liste İlkesi*: Bu ilkeye göre ise belediyelerin yükümlü olduğu görev ve yetkileri kanunla sıralanmıştır. Türkiye'de bu ilke kullanılmakta olup kanunla belediye hizmetleri sayılmıştır.

Belediye ve yerel yönetimlerin mali açıdan ve harcamalar bakımından özerk bir yapıya sahip olması sayılan ilkeler doğrultusunda kendilerine düşen görev ve hizmetleri serbest bir şekilde yerine getirebilmelerinde rahatlık sağlamaktadır. Bu açıdan belediyelere ait olan başlıca görevler idare sistemlerinin farklılıklarından kaynaklı olarak ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de; (i) ulaşım hizmetlerinin sunumu (yol ve köprü, metro), (ii) çevre hizmetlerinin sunumu (su, kanalisasyon, katı atık toplama ve imha), (iii) güvenlik hizmetlerinin sunumu (polis, itfaiye ve asayiş), (iv) eğlence, park, kültür hizmetlerinin sunumu, (v) planlama ve kalkınmanın sağlanması için yapılan hizmetler, (vi) konut sağlama ve sağlık hizmetlerinin sunumu, (vii) ekonomik kalkınmanın sağlanması için sunulan hizmetler, (viii) sosyal hizmetler ve her ülkede uygulanmamak üzere eğitim hizmetlerinin sunumu şeklindedir (Şahin, 2011: 31).

Bu görevlerin yerine getirilmesi için belediye ve yerel idarelere ait mali kaynaklar mevcuttur ve bu mali kaynakları idarelere sağlama bakımından her ülkenin siyasi, ekonomik sistemi, gelenekleri ve yönetim şekilleri değişiklikler arz etsede başlıca belediye ve yerel yönetimlere ait harcamalar bu hizmetlerin sağlanması için fonksiyonel harcama olarak yapılmaktadır (Karadağ, 2018: 44-48).

1.4.3.Belediyelerde Borçlanma

Ekonomik politikaların özellikle ABD’de değişime girdiği 1980’li yıllar, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde küreselleşmenin etkisinin görüldüğü ve bu etkiyle birlikte serbest piyasa koşullarının oluştuğu neticede ise bu piyasa koşullarına uymak için belediyelerin borçlanma sürecine başvurduğu bir dönemin başlangıcına öncülük etmiştir (Olgun, 2006: 114).

Yerel idareler için borçlanma yoluyla gelir sağlama yöntemi merkezi idarelerde olduğu gibi mümkün kılınmıştır fakat tamamen bir serbestlik mümkün değildir. Belediye ve yerel idarelerin öz gelirleri ve transfer gelirleri gibi süreklilik arz etmeyen ve olağanüstü bir kaynak olan borçlanma, geri ödenmek üzere yani bir nevi geleceğe yüklenen yük niteliğinde olan bir gelir kaynağıdır (Arıkboğa, 2016: 279).

İçinde buldukları kentin kalkınma ve büyümesini hedefleyen belediyeler borçlanma konusunda tamamen bağımsız değildirler. Kamu denetiminin ve harcamalar konusunda hesapverilebilirlik derecesinin yüksek olduğu ülkelerin borçlanma konusunda sıkı politikalar izlemesine gerek olmadığı gibi aksine nüfusu fazla ve demokratik kontrol sisteminin tam anlamıyla oturmadığı ülkelerde ise borçlanma konusu sıkı kurallara bağlanmalıdır (Ökmen ve Koç, 2015: 155-157).

Merkezi hükümet belediyelere borçlanma imkanı sağlarken, aynı zamanda kendi hedeflerini de gerçekleştirmeyi gözardı etmemekte ve borçlanma alanlarını belirtmeye gitmektedir. Merkezi idarenin bu hedeflerini, farklı bölgelerdeki eşitsizliği giderme ve bu eşitsizliği giderirken bireylere sağlanan hizmetlerin niteliğindeki eşitsizliğide giderme, kaynakların verimli ve uzun vadeli alanlarda kullanımını sağlama, ulusal ekonomi için gerekli olan mali istikrar hedeflerine ulaşmayı amaçlama şeklinde sayabiliriz (Ahmad ve Craig, 1997: sy).

Bir gelir kaynağı olmaktan çok bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmesi gereken belediye ve yerel idarelerin borçlanması (Yaş ve Akduğan, 2015: 51), üstlenilmiş olan borçlanmanın yönetiminin makro ekonomik koşullar altında nasıl yürütüleceği konusunda belediye ve yerel idarelerin kendilerini eğitmesine katkı sağlamaktadır (Akman, 2015: 133). Bunun yanında borçlanma, ekonomide yaşanan dalgalanmalar sonucu oluşan gelir gider dengesizlikleri ve mali yapıda ortaya çıkan

uyumsuzlukları gidermek için belediyelere ve yerel idarelere kendilerini sorumlu hissettirmekte ve bu idareleri politik mali sorumluluk bilincinin geliştirmeleri yönünde teşvik etmektedir (Vo, 2010: 672).

Belediye ve yerel idareler, mal ve hizmet alımı için yapılan geçici cari harcamalardan ziyade faydası daha uzun soluklu olabilecek ve bölgeye sırf borç yükü olmaktansa aynı zamanda kalkınmasında katkı sağlayacak yatırım harcamalarına yönelik borçlanmaları seçmeleri daha isabetli bir seçimdir (Kesik, t.y: 87). Belediyeler idari vesayet altında iç-dış sermaye piyasalarından (Shah, 2006: 160), merkezi idarenin oluşturmuş olduğu fonlardan ve yerel idareler için kurulmuş olan bankalardan borçlanabilmektedirler (Arıkboğa, 2016: 279).

Belediye ve yerel yönetimlerin borçlanması konusu her ülkede aynı değildir ve makro ekonomik nedenlerden dolayı sınırlandırmalar getirilmektedir. Ülkeler borçlanma konusunun kontrolünde farklı yaklaşımlar seğılemektedir. Bu yaklaşımlar; borçlanma konusunda piyasada var olan kuralların geçerli olmasını savunan ve belediyeler arasında herhangi bir ayrımcılık tanınmaması gerektiğini savunan piyasa disiplinine güven duyma yaklaşımı, mali disiplinin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması için belediyelerin bilinçlenmesi adına idareler arası bilgi paylaşımında bulunup iletişim halinde ilerlemeyi savunan işbirliğı yaklaşımı, belediyelerin borçlanmaya gitme konusunun anayasa veya kanunlarla belirli kurallar çerçevesinde ilerlemesini hedefleyen kurala bağılı yaklaşım ve son olarak merkezi idare tarafından belediye borçlanmalarının doğrudan kontrolünde yetkili olunmasını savunan merkezi idarenin doğrudan kontrolü yaklaşımıdır (Minassian ve Craig, 1997: 157-169). Bu yaklaşımlara baktığımızda ülkeler borçlanma konusunda tamamen serbest olmadıkları gibi tamamen özerk bir yapıya da sahip değildir öngörüsünde bulunabiliriz.

Takip eden kısımda belediyelerin mali yapısı başlıklı bölümde anlatılmış olan mali yapının etkinliğini belirleyen faktörlerden ve bu faktörlerin ne olduğundan bahsedilecektir.

1.5.Belediyelerde Mali Yapının Etkinliğini Belirleyen Faktörler

Kamu idaresi sisteminin temel özelliklerinin belirleyicisi olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, tarihsel süreç içerisinde yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal olaylardan ve bu olayların ortaya çıkarmış olduğu yapılarıdaki değişimlerden etkilenerek şekillenmiştir. Devletler siyasi rejimleri kapsamında merkezden yönetim veya yerinden yönetim sistemlerinden herhangi birini tercih edip tercih edilen sisteme ağırlık vererek oluşturulmuşlardır. Ülkelerin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapılarında değişime sebep olan bu önemli tercihin en belirleyici özelliğini ise, devlet idaresinde uzun yıllar boyunca benimsenmiş olan yönetim geleneği, siyasal kültürleri, demokratik bilinç düzeyi ve devletin sosyo-ekonomik yapısal özellikleri oluşturmaktadır (Parlak, 2014: 9). Bu özellikler kapsamın da oluşturulan devlet yönetimi içerisinde günümüzde belediyeler ciddi bir yer tutmaktadır ve belediyelerin etkinliği ise yine oluşturulmuş olan devlet idaresi içerisinde tanınmış olan özerkliklere bağlıdır. Bu sebeple ilk olarak belediyelerin idari ve mali özerklikleri ele alınacaktır.

1.5.1.Belediyelerde İdari ve Mali Özerklik Kavramı ve Etkinliği

Avrupa Konseyince kabul gören *Yerel Özerklik Şartı*'nın 3.maddesinde özerklik; "*Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağıdır.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Tortop'a (1991: 18) göre yerel özerklik, "*Kurumların kendi öz sorumlulukları altında kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır.*"

Keleş'e (2014: 27) göre ise yerel özerklik, "*Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini sınırlı ölçüye indirmesi ve bu arada yerel yönetimlerin mali durumunu güçlendirme yönünde önlem alması yani yerel ile merkezin ayrı ayrı işlevlerde bulunmasıdır.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na bakıldığında yerel özerkliğin siyasi, idari ve mali açıdan olmak üzere üç farklı boyutta ele alınabildiği görülmektedir. Buna göre

siyasi özerklik, yerel halkın bizzat kendisini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisinin bulunmasını ve bu konuda bağımsız davranmasını mümkün kılan yapıyı ifade etmektedir. Siyasi özerkliği benimseyen ülkelerde eyalet yönetimleri yasa çıkarıp uygulama yetkisinin bulunmasının yanı sıra egemenlik yetkisi yine federal devletin elindedir. Sonraki bölümde ayrıntılı bahsedilecek olan idari özerklikte seçimle iş başına gelme ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları söz konusudur. Mali özerklikte ise merkezi yönetime bağımlı olmaksızın özerk kuruluşların ayrı mal ve gelir kaynaklarının bulunması ve kendi kararları doğrultusunda harcama yapabilme özgürlüklerinin bulunması gerektiği savunulmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263).

Üniter devletlerde idari ve mali özerklik ön plana çıkmaktadır ve federal devletlerde olduğu gibi üniter devletlerde siyasi özerklik söz konusu değildir. Fakat verimli, kaliteli ve hızlı hizmet sunumları ve demokrasinin sağlanması için siyasi özerklikleri bulunmayan ayrı bütçesi olan, ayrı karar organları ve tüzel kişiliği bulunan kuruluşlara da ihtiyaç vardır (Açıkgöz, 2007: 50).

Yerel özerklik genel olarak ise belediye ve yerel yönetimlerin kendilerine ait olan ihtiyaçlarını gidermek için yine kendi seçilmiş organları ile karar alabilme özgürlüğüne sahip olmayı, serbest bir şekilde karar organlarını belirleyebilmeyi ve mali olarak da merkezden bağımsız olmayı amaçlamaktadır. Bu şekilde sunulan hizmetlerde kalitenin yakalanması, hizmetlerin hızlı ve uygun olarak yapılması, gereksiz harcamaların ve personellerin kullanımının kısılması ile belediye ve yerel idarelerin mali sorunlarının daha aza indirileceği de hedeflenmiştir (Açıkgöz, 2007: 16).

Belediye ve yerel idarelerin sorumlu oldukları görevlerini yerine getirirken kendilerine özgü ayrı bir karar mekanizmasına ve bütçeye sahip olması da yerel özerklik olarak tanımlanmaktadır (Açıkgöz, 2007: 17) ve bu tanımdan anlaşılacağı üzere yerel özerkliği idari ve mali özerklik şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Kısa bir şekilde idari özerklik ele alındıktan sonra takip eden kısımda asıl konuyu oluşturan mali özerklik üzerinde durulacaktır.

1.5.1.1. Belediyelerde İdari Özerklik

Yerel özerkliğin ilk türü olan idari özerklik, belediye ve yerel yönetimlerin kendileri tarafından seçilmiş olan organlarıyla merkezi idarenin herhangi bir müdahalesi olmadan kararlar alıp alınan bu kararları uygulayabilmesidir (Özgür ve Kösecik, 2005: 281). Burada önemli olan husus idari özerkliğin belediye ve yerel yönetimlerin karar mekanizmalarının seçimle oluşturulmuş olması, bu mekanizmanın serbest bir şekilde karar alıp alınan kararları uygulamaya koyabiliyor olması, tüzel kişilik taşıyor olmaları koşullarının gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bir yönetimde bu koşullar yerine getirildiği takdirde idari özerklikten söz edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 39).

İdari özerkliğin sağlandığı bir belediye ve yerel yönetimde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde üstlenilmiş olan sorumluluk halka en yakın olan birimlere devredilecektir. Bu sayede hem halkın yerel nitelikli konularla daha ilgili olunması sağlanılacak hemde idarecilerin daha sorumlu bir şekilde davranmaları mecburiyeti oluşacaktır (Baytun, 2011: 15). Yalnız özerk kuruluşların görevlileri yetkilerini kötüye kullanması durumunda özerklikten beklenen faydalar elde edilemeyecektir bu yüzden idari özerklik kavramı merkezden tamamen bağımsız olma durumu şeklinde anlaşılmalıdır (Eryılmaz, 2011: 199).

1.5.1.2. Belediyelerde Mali Özerklik

Devlet ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel olarak çok yönlü bir organizasyon niteliğinde olmasından dolayı refah ve kalkınmayı sağlama, güvenliğini sağlama, adalet gereksinimini karşılama gibi çok yönlü faaliyetlere sahiptir. Bu faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirmek için ülke geneline etki eden merkezi yönetim teşkilatı ve aynı zamanda yerel faaliyetlerinde gerçekleştirilmesi adına özerk yerel yönetimler oluşturulmuştur (Musgrave, 1991: 120). Bu açıdan yerel yönetimler hem yönetim açısından hemde mali açıdan kendi harcamaları ve gelir yapıları ile üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirme adına yetkilendirilmiştir.

Egeli ve Diril'e göre mali özerklik, *“Merkezi yönetim tarafından vergi toplama yetkisinin ve mali kaynak sağlama konusundaki karar verme yetkisinin mahalli*

idarelere verilmesi “mali özerklik”dir.” şeklinde ifade edilmektedir (Egeli ve Diril, 2012: 27).

Özgür ve Kösecik’e göre mali özerklik, “Belediye ve yerel yönetimin ihtiyaçlarını karşılamada merkezi yönetime muhtaç olmadan, yapmakla yükümlü oldukları görevleri yerine getirirken serbest bir şekilde harcama yapabilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır.” şeklinde tanımlanmıştır (Özgür ve Kösecik, 2005:283).

Ulusoy ve Akdemir’e göre mali özerklik ise “Yerel yönetimlerin kendi görevlerini yine kendilerine ait olan gelirleri ile karşılamasıdır.” şeklinde tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266).

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere mali özerklikte önemli olan ayrı bir mal varlığına sahip olup etkin ve verimli bir hizmet sunumu sağlayabilmek için özgürce harcama yapabilmektir. Bu şekilde merkezden herhangi bir parasal müdahale olmadığı takdirde belediye ve yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı azalacak daha demokratik bir ortam içerisinde belediyelerin etkinliği artacaktır.

Bu konu ile bağlantılı gelir paylaşımı ise, devlet gelirlerinin bir araya toplandığı ve bu gelirlerin toplandıktan sonra merkeze ve yerel yönetimlere dağılımının yapıldığı bir süreçtir . Bu süreçte yasalar dahilinde seçilen ve kendine ait öz kaynaklara sahip olan aynı zamanda halk tarafından demokratik olarak seçilmiş organları bulunan yönetimler mevcuttur. Bu yönetimlere “özerk mali yerel yönetimler” denilmektedir (Akbulut ve Tekeli, 2016: 353).

Mali özerklik mahalli idarelerin ve özellikle belediyelerin merkezden bağımsız karar almalarında gerekli olan şartlar var olduğu zaman önem kazanmakta ve asıl o zaman tam anlamıyla mali özerklikten bahsedilebilmektedir.


Bu koşullar;

- Yerel yönetim ve belediyeye ait mali kaynakların çoğunlukla öz gelirlerden oluşması,
- Öz gelirlerin uygulamadaki oranlarının yerel tarafından belirlenebilmesi,

- Koşulsuz merkezden belediye ve yerel yönetimlere yardımların yapılabilmesi,
- Belediye ve yerel yönetimlerin harcamalarını rahat yapabilmeleri şeklinde belirtilebilir (Egeli ve Diril, 2012: 27).

Mali yönden karar alma konusunda yeterli düzeyde olmayan ve bütçelerine ek kaynak yaratma konusunda eksik olan belediyeler ve yerel yönetimler merkezi idareye bağlı sayılmaktadır. Vergi gelirleri, vergi gelirlerinin matrah-oranlarının belirlenmesi özgürlüğü, borçlanma sisteminin düzenlenmesi ve borçlanma konusunda belirtilen sınırlamaların hepsi mali özerklik göstergesi olup aşağıdaki tabloda da gösterilmiştir.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Mali Özerklik Açısından Dizilişi

 <p>Düşük Yerel Özerklik Yüksek Yerel Özerklik</p>	Yerel vergiler	Verginin oran ve matrahının belirlenmesi belediye ve yerel yönetim elinde bulunmaktadır.
	Ek vergi ve oran yoluyla sağlanan gelirler	Verginin matrahı merkezi yönetimce belirlenirken, verginin oranının kontrolü belediye ve yerel idarenin elindedir.
	Vergi dışı gelirler	Hizmet karşılığında alınacak olan ücretin tutarı belediye ve yerel idareler tarafından belirlenmektedir.
	Paylaşılan vergiler	Verginin matrah ve oranı merkezi idare tarafından belirlenir. Fakat, paylaşım ortada konan yönetime dayanarak belediye ve yerel idareler mali kapasitelerini artırıp paylaşım sonrası alacakları payı etkileme imkanına sahiptirler.
	Genel amaçlı yardımlar	Genel amaçlı yardımlar, merkezi idareler tarafından koşulsuz yapılmaktadır. Bu tür yardımlarda belediye ve yerel yönetimler kısıtlama olmaksızın harcama yapabilmektedir.
	Özel amaçlı yardımlar	Merkezi yönetimlerce, belediye ve yerel idarelerin yapmış oldukları bir takım harcamalara orantılı olarak veya belirli amaçlar için verilmektedir. Bu yardımlarda, paranın harcama yapılacağı yer merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Kaynak: (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268)

Tablo 2’de görüldüğü üzere yerel vergiler ve vergi dışı gelirler yerel idare tarafından kontrol altında tutulurken; ek vergiler, genel ve özel amaçlı yardımlar ve paylaşılan vergiler merkezi idarenin kontrolündedir. Yine Tablo 2’yi analiz ettiğimizde belediye ve yerel idarelerin kontrolünde olan vergilerde yüksek yerel özerklik durumunun hakim olduğunu, merkezi idarenin kontrol ve kararında olan vergilerde ise düşük yerel özerklik durumunun söz konusu olduğunu görmekteyiz.

Belediye ve yerel yönetimlerin mali özerkliklerine yönelik değerlendirmeler yapılırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hükümleri göz önünde tutulmaktadır. Bu hükümler, anayasa ve kanunla ifade edilen sorumluluklarla

belediye ve yerel idarelere ait mali kaynakların orantılı olması gerektiğini ön görmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268-269).

1.5.2.Mali Tevzin Kavramı ve Gerekliliği

İlk olarak 1922 yılında Alman yazar Albert Hansel'in kullanımıyla yaygınlık kazanan ve idareler arası ilişkilerin tanımlanmasında kullanılan kavram (Bapbacı, 2017: 53), ülkemizde “*mali tevzin*” terimiyle ifade edilirken aynı kavram Almanya’da “*finanzausgleich*”, Fransa’da “*compromis fiscal*” terimleri ile tanımlanmaktadır (Sayar, 1970: 267).

Nadaroğlu’na göre mali tevzin; “*kamu hizmetlerini görmek üzere ve kamu hukuku usulleri dairesinde teşekkül etmiş olan kamu hükmi şahısları (devlet,vilayet,belediye gibi kamu idareleri) arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdiği masrafların, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirlerin, kararlaştırılmış esaslar dairesinde, sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden bir düzendir*” (Nadaroğlu, 1963: 175).

Gökçe ve Bayrakçı’ya göre denkleştirme anlamına da gelen mali tevzin; “*Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görevlerin yanısıra finansman kaynaklarının da bölüşülmesidir.*” şeklinde ifade edilmektedir (Gökçe ve Bayrakçı, 2003: 33).

Ulusoy ve Akdemir göre mali tevzin; “*Kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşımının yapılması aşamasında planlı ve sistemli bir anlaşmaya varılıp bu düzen içerisinde hareket etmeye mali tevzin denir.*” şeklinde bir tanımlama yaparken (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 46), Geray, mali tevzini; “*Merkezle yerel yönetimler arasındaki gelir ve görev bölüşümünün sağlanmasının yanı sıra yerel yönetimlerin kendi aralarında da hem görev hem de gelir bölüşümünün yapılmasıdır.*” şeklinde tanımlamaktadır (Geray, 1999: 32).

“*Mali denkleştirme veya mali uyuşma*” anlamına da gelen mali tevzinin düzenlenmesini gerektirecek çeşitli zorunlu nedenler mevcuttur (Şataf, 2015: 524; Kestane, 1996: 22-23; Çetinkaya, 2015: 22-25) ;

• **Kamu Düzeninin Sağlanması ve Kaynak İsrafını Önleme Gereği;** Ülkelerde hem ulusal hem de yerel düzeyde iki ayrı idari mercinin bulunmasından dolayı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında huzurun sağlanması ve hayatın devam ettirilmesi için gerekli olan düzenin oluşturulması adına bu idareler arasında yetkilerin yasalarla kesin bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde kamu düzenini bozan ve karmaşaya sebep olan yetki çatışması yaşanabilir ve hangi işin hangi idareye ait olduğunun belirsiz olması benzer işlerin birkaç defa farklı otoriteler tarafından habersiz yerine getirilmesine sebep olacağından kaynak israfına yol açabilir.

• **Bölgesel Farklılıktan Dolayı Kaynak Sapmasının ve Göçlerin Önlenmesi Gereği;** Bölgelere göre farklılık arz eden hizmet sunumu ve hizmetin kalitesinden kaynaklı ortaya çıkan farklılıklardan dolayı kaynak sapsmaları yaşanmakta ve ayrıca göç durumu ortaya çıkmaktadır. Kaynak açısından güce sahip olan bölgeler kendi alanlarında yaşayan halkın ihtiyaçlarına daha fazla harcama yapabilecekleri için göç gerçekleşmesi kesin bir durumdur. Ayrıca bölgeler arası kaynak miktarı (dışsal etkilerin oluşmadığı varsayımıyla) aynı olsa bile kaynaklar marjinal verimliliğin en çok olduğu yöne doğru kayacaktır ve hem iş gücü hem de sermaye bu alana doğal olarak yönelecektir. Diğer bölgelere nazaran daha zengin olan yerlere yapılan göç oluşturacağı negatif dışsallıkla marjinal verimliliğin azalmasına sebep olacak ve sonuçta sermayenin tekrar dışsallığın az olduğu daha fakir olan yerlere kaymasına sebep olacaktır. Bu sebeple merkezden yerele doğru kaynak dağılımı bölgeler arası farklılıkları kaldıracak şekilde yapıldığı takdirde kaynak sapsması ve göç engellenmiş olacaktır.

• **Bölgelerarası Mali Eşitsizlikleri Önleme Gereği;** Her devletin gerek coğrafi konumu gerekse tarihsel yapısı neticesinde bölgeler aynı gelişmişlik düzeyinde değildir ve bölgeler arası farklılıklar oluşmaktadır. Zengin bölgelerin yerel yönetimlerinin gelir düzeyleri, fakir ve gelişmemiş yerlerin gelir düzeylerine göre daha iyi durumda olacaktır. Belediye ve yerel yönetimlerin sorumlu olduğu hizmetler aynı olduğu için gelişmemiş bölgelerin bu hizmetleri sunmada geri kalması kaçınılmaz olacaktır. Bu durum da kaynakların dağılımında yatay ve dikey adaletin sağlanması ve adil bir yapılanmayı oluşturacak politikaların izlenmesi gerekmektedir.

• ***Yerel Yönetimlerin Merkezi İdarenin Gücü Karşısında Korunması Gereği;***

Kamu hukuku karşısında devlet ile var olan diğer kamu tüzel kişileri aynı konuma sahip değildir. Devletin egemenliğine karşın zayıf olan belediye ve yerel yönetimlere verilen görevleri yerine getirmeleri için mali araçlar sağlanmalı aksi takdirde bu idarelerden aşırı bir beklentiye girilmemelidir. İdari açıdan ve mali açıdan paylaşımlar yapıлып açık bir şekilde paylaşım sistemlerinin sınırları ifade edilmeli ayrıca merkezi yönetim ile ilişkileri açık bir şekilde düzenlenmelidir.

• ***İdarelerin İhtiyaç Duydukları Kaynakları Tek Kaynaktan Sağlama Zorunluluğu;***

Merkezi idare ile yerel yönetim arasında hizmet alanları belirlendikten sonra belediye ve yerel idarelerin bir gelir kaynağının olması gerekmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler sorumlu olduğu hizmetleri yerine getirebilmek için bir çok harcamalar yapmaktadırlar ve bu harcamaları karşılayan kamu gelirleri ise milli gelirden sağlanmaktadır. Ortak kaynaktan gelir elde etme mucburiyeti kaynak bölüşümünün ayrıntılı olarak düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu yüzden yerele ait görevlerin kaliteli bir şekilde ve aksamadan yerine getirilmesi için milli gelirden yerel idareye gelir kaynaklarının sağlanması zorunluluğunu doğurmaktadır.

“Denkleştirme veya mali tevzin,” idareler arasında kamu hizmetlerinin paylaşımını ve bununla birlikte gelir kaynaklarının da bölüşümünü gerekli kılması neticesinde mali tevzin kavramında iki unsurun önemli olduğu görülmektedir (Pehlivan, 2013: 193). Bu unsurlardan birincisi, idarelere ait görevlerin yani idareler tarafından sunulacak olan kamu hizmetlerinin bu idareler veya yönetimler arasında bölüşümü; ikinci ise, bu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi adına gerekli olan kaynaklarının veya kamu gelirlerinin bölüşümüdür (Açıkgöz, 2007: 26). Bu kısımda mali tevzinin unsurları olan idarelerarası gelir ve gider bölüşümü ele alınacaktır.

1.5.2.1.İdarelerarası Gelir Bölüşümü

Gelir bölüşümü, kamu hizmetlerinin sunumunun sağlanması için ortaya çıkan giderlerin karşılanması amacıyla kullanılacak kamu gelirlerinin veya mali kaynakların idareler arasında bölüşülmesidir (Nadaroğlu, 1963:179).

Var olan mali kaynakların sınırlı sayıda olması, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümü ve dağıtımının idareler arası ilişkilerde önemli

olması, merkezi idarenin yerel yönetim birimlerine mali kaynak sağlamada finansör olması, bu finansörlükten kaynaklı merkezi idarenin kaynak sağlayan, yerel birimlerin ise harcama yapan taraf olarak gözükmesi ve bundan ötürü belediye ve yerel yönetimlerin denetime tabi tutulması gibi nedenlerden dolayı yönetimler arasında mali kaynak sağlama en önemli konulardan biri olmuştur (Türkoğlu, 2012a: 57).

Yerel yönetimler özellikle belediyeler, yerel nitelikte olan hizmetlerin üretim ve sunumunu en verimli şekilde gerçekleştiren birimler olmaları nedeniyle sunulacak olan hizmetlerin tahsisinde kendilerine ait kaynaklara sahip olmak zorundadırlar (Ergen, 2015: 398) .

Fakat, belediyelere kaynak oluşturma konusunda sınırsız yetkilerin verilmesi, belediye idarelerinin seçim zamanı oy artırmak için vergilerde indirim gitmesine ve neticede merkezi yönetimin gelirlerinden yerele aktarılan payların miktarında artışa sebep olacaktır. Aynı zamanda tersi bir durumun yani sınırsız yetkilerin yerel idare tarafından kullanılarak halktan alınması gerekenden daha fazla vergi talep edilmesi ve belde sakinlerinin mağdur edilmesi de söz konusu olabilir. Böyle sorunların yaşanmaması adına merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında gelirlerin nasıl ve hangi oranlarla paylaşılacağı kurallarla kesin olarak önceden belirlenmelidir (Bapbacı, 2017: 55).

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin konusunu, bütçe uygulamaları ve usulleri, harcama yapma yetkisi ve gelir toplama, vergi koyma yetkisi, istihdam şartlarının oluşturulması, seçim süreci ve mali transferler gibi konular oluşturmaktadır (Sağbaş ve Kösecik, 2000: 519)

Mali yerelleşme sisteminin bir parçası olan ve gerekliliği olan gelir bölüşümü her bölgede aynı seviyede olmayacaktır. Bazı bölgelerde diğerlerine göre daha fazla özerklik tanınacaktır. Bu durum ise harcamaların eldeki mevcut gelirlerle finanse edilip edilmediğine, bölgenin borçlanma altından kalkıp kalkamayacağına ve gelişmişlik durumuna göre farklılaşabilmektedir (Bahl, 1999: 6).

Bu açıdan gelir bölüşümünün sağlanmasında bazı kullanılan ölçütler mevcuttur. Bu ölçütler (Falay, 2009: 59) ; (i) *Ekonomik Ölçütler*, (ii) *Yönetmel Ölçütler*, (iii) *Sosyal ve Siyasal Ölçütler* ve (iv) *Tarihsel Ölçütlerdir*.

“*Ekonomik ölçüt*” ülkenin “*milli gelir düzeyi ve vergileme kapasitesi*” ile ilişkili bir durumdur. *Milli gelir düzeyi* yüksek ülkelerde uygulanan vergi ve transfer politikaları *milli gelir düzeyi* düşük olan ülkelerde uygulanan politikalardan farklıdır. Düzeyi düşük olan ülkeler daha yetersiz ve az vergi ve transfer politikası izlerken düzeyi yüksek olanlar vergi tabanını yerel idare ile daha etkin paylaşmaktadır. Belediye ve yerel yönetimler daha bireysel nitelikli, fiyatlandırılabilir ve faydası bölünebilir hizmetler üstlenip sunma durumunda olduğundan harçlar, değer artış vergileri, harcamalara katılım payları, şerhfiye gibi gelirlerin belediye ve yerel idarelere bırakılması daha uygun olacaktır (Falay, 2009: 56).

“*Yönetmel ölçüt*”te gelir bölüşümü ülkenin yönetim biçiminin merkezi ağırlıklı veya güçlü bir yerel yönetim yapısının var olup olmadığına göre şekillenmektedir ve mali ilişkiler bu yapıya göre belirlenip gelir bölüşümü yapılmaktadır (Ergen, 2015: 399).

“*Sosyal ve siyasal ölçüt*”lere bakıldığında aynı zamanda mükellef olan vatandaşların vergi etiği de ön plana çıkmaktadır. Vergi etiğinin önemi merkezi yönetim tarafından sağlanan tam kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun finansmanında ortaya çıkmaktadır. Tüketiminden dışlanılamayan kişiler tam kamusal mal ve hizmetlerden yararlandığı takdirde bedavacılık oluşacaktır. Vergi etiği düşük olan yerlerde vergilerin belediye veya yerel yönetimlerce tahsil edilmesi faydalanma esasına dayalı olduğu için daha denetlenebilir bir ortam oluşacağından daha kolay olacaktır. Bu açıdan gaz, su, elektrik gibi hizmetlerden gelen vergilerin belediye ve yerel idarelere bırakılması daha yerinde bir karar olacaktır. *Siyasal ölçütte* ise merkezi yönetim kendi politikalarının belediye ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi adına teşvik amaçlı gelir sağlamaya gidebilmektedir. Gerçekte ise genel amaçlı transferlerin sağlanması daha adil olacaktır (Ergen, 2015: 399).

Son olarak “*tarihsel ölçütte*” belediye ve yerel idarelerin daha köklü bir geçmişe sahip olması belediye ve yerel idarelerin daha geniş yetkilere sahip olması

gerektiđi dūřuncesini desteklemekte ve gūnūmūzde Avrupa Birliđi gibi birlikler belediye ve yerel yōnetimlerin mali yetkilerinin geniřletilmesi gerektiđi yōnūnde bir politika sergilemektedirler (Falay, 2009: 59).

1.5.2.2. İdarelerarası Giderlerin Bōlūřmū

Merkezi idare ile yerel idareler arasında iliřkilerin dūzenlenmesinin birinci ařamasını gōrevlerin veya hizmetlerin bōlūřmū oluřturmaktadır. Bu ařamada önemli olan kamusal veya yarı kamusal nitelikli hizmetlerin hangi idare tarafından sunulacađının belirlenmesidir (Kestane, 1996: 24). Gōrev bōlūřmūnde etkili olan ve gōz ōnūnde bulundurulan önemli kriterler; “*ōlçek ekonomileri, dıřsallıkların etkisi, sunulacak olan hizmetin yayılma alanı ve yōnetim gelenekleri*”dir (řahin, 2011: 29).

Bu açıdan, hizmetlerin en ucuz ve hızlı sunulmasını sağlayan aynı zamanda sunulan hizmetlerin etkin ve verimliliğini sağlayan kurumlar seçilmeli ve bu kurumların seçimi en uygun biçimde yapılmalıdır. Bunların yanı sıra devlet de toplumsal ve sosyal yōnde oluşan değişimleri gōz ōnūnde bulundurarak şartlara gōre gelişen ihtiyaçlara en iyi şekilde cevap vermek için kendi yapısında ve hizmet sunma anlayışında değişikliklere gitmeye her zaman açık olmalıdır (Aydemir, 2002: 1-2).

Sanayi Devrimi ve I.Dūnya Savařı sonrasında yařanan teknolojik deđiřimler ve diđer alanlardaki geliřmelerle merkezi yōnetim anlayıřı bir sūre bir çok ūlkede hakim olmuř olsa da, 1970 ve sonraki yıllardan bu yana *desantralizasyon (yerelleřme)* kavramı önem kazanmıřtır. řuan ki hizmet sunumu açısından hakim olan anlayıř eđitim, bayındırlık, sađlık, gūvenliđin sađlanması gibi makro nitelikli hizmetlerin merkezi yōnetim tarafından sađlanması, daha yerel olan temizlik, itfaiye, eđlence, kūltür-sanat gibi hizmetlerin ise belediye ve yerel yōnetimler tarafından sađlanması yōnūndedir (Armađan ve Aktel, 2005: 129).

Burada önemli olan gōrev ve hizmet bōlūřmūnde kullanılan etkinlik ve verimlilik ōlçūtūnūn sađlanması ve hizmeti sađlayacak olan kuruluřun dođru seçimidir. Gūnūmūzde refah devleti anlayıřının yerleřmesi ve geliřmesiyle belediye ve yerel yōnetimlerin gōrevleri ūlkeden ūlkeye farklılık gōstermektedir. Őnemli olan ise gōrev ve hizmet dađılımının optimal řekilde yapılmasıdır (Ulusoy ve Akdemir,

2013: 78-79). Bu açıdan yerel yönetim şekline ve zihniyetine en uygun yönetim birimi niteliğinde olan ve buldukları yerlerdeki bölgesel bazlı sorunları ve ihtiyaçları en iyi bilen ve çözüm üretebilecek olan belediyeler, yerelleşme yönündeki eğilimler sonucu daha fazla hizmet sunumunu üstlenmek durumunda kalmışlardır (Sivrekli Demircan, 2007: 143).

Görev ve hizmet dağılımının yapılmasında devletin ekonomik rolünün önemli olduğunu söyleyen Musgrave'ye göre devlet; “*makro ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması*” gibi temel görevleri üstlenmektedir. Bu görevlerden bir ve ikincisi merkezi yönetim tarafından etkin bir şekilde sağlanırken kaynak dağılımında etkinlik belediye ve yerel yönetim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmektedir(Ulusoy ve Akdemir, 2013: 78-79).

Hizmet ve görev bölüşümünün sağlanmasında idareler arası ilişkileri belirleyen kriterler mevcuttur. Bu kriterleri “*iktisadi kriterler, siyasi ve geleneksel kriterler*” şeklinde ele almak mümkündür (Yereli ve Kızıltan, 2014: 156).

İktisadi kriterde sunulan hizmetlerin faydasının yayıldığı alan, hizmetlerin bölünebilirliği ve etkinliği gibi konular ön plana çıkmaktadır. Faydası belli bir alana dağılan hizmetlerin belediyeler ve yerel yönetimler tarafından sağlanması bu alanda yaşayan halka daha fazla nüfuz edecektir. Aksi takdirde merkezi idare bu tarz hizmetleri üstlendiği zaman bürokrasi nedeniyle giderler artacak ve bu artış hizmetlerin birim başına maliyetini artıracaktır. Yine faydası bölünebilir olan yerel kamusal malların belediyelerce, ulusal kamusal malların ise merkezi yönetimce sunulması diğer iktisadi kriter olan hizmetlerde etkinliği de sağlayacaktır (Nadaroğlu, 2001: 67-68; Yereli ve Kızıltan, 2014:156; Bahl, 1999: 4-7).

Siyasi ve geleneksel kriterler açısından ise ülkelerin siyasi durumu, coğrafi özellikleri ve yapısı, tarihsel süreci, yönetim şekli ve yapısı hizmetlerin ve görevlerin bölüşümünde etkindir (Mutluer ve Öner, 2009: 7-26). Hizmetleri sunacak olan kurumların yönetimi gerçekleştirme kapasiteleri ve bu kurumların hesap verilebilirlik unsurları yerelleşme konusunda siyasi açıdan önemli olup bu unsurlar doğrultusunda görevlendirme yapılmalıdır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 18).

1.5.3.Mali Yönetim Kapasitesi

Mali yönetim kapasitesi başlığı altında belediyelerin gelir yönetimi kapasitesinden ve harcama yönetimi kapasitesinden iki ayrı başlık halinde bahsedilecektir.

1.5.3.1.Gelir Yönetimi Kapasitesi

Küreselleşme ile yaşanan gelişmeler haberleşme ve iletişim alanında ciddi ve hızlı ilerlemelere yol açmıştır ve bu alanlardaki ileri düzeyde ki gelişim kaynaklarda merkezileşmenin artmasına sebep olmuştur. Ekonomik anlamda verimlilik artışı sağlanmış olsada kişilerin servet ve gelirlerinde gözle görülebilir bir eşitsizlik meydana gelmiş olup sadece kişilerde değil yakın bölgeler arasında bile hissedilmiştir. Verimliliğin daha fazla olduğu alanlarda yüksek düzeyde gelire sahip olan kişilerin yoğunlaşması kamu hizmetlerinin sunumunun kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi açısından etki oluşturmuş ve bu şekilde kapalı merkezileşmeler ortaya çıkmıştır (Açıkgöz, 2007: 26).

Belediye ve yerel yönetimlerde gelir kaynaklarının sağlanması her ülkede farklılıklar göstermekte ve ülkelerin siyasi, ekonomik ve idari yapılarına göre değişmektedir. Fakat bu değişiklikler ortaya çıkmış olsa da gelir yönetiminde uygunluk, etkinlik ve verimliliğin sağlanması ortak amaç niteliğindedir (Arıkboğa, 2016: 277).

Belediye ve yerel yönetimlere ait gelirlerin bu birimler tarafından iyi bir şekilde yönetilmesi ve demokratik anlamda amaçlanan hedefe ulaşılması gelir yapısında benimsenen temel ilkelere de bağlıdır. İyi bir gelir yapısında aşağıdaki ilkelerin gerektiği ifade edilmiştir (Güner, 2006: 61-62).

1) *Düşük Maliyet:* Belediye ve yerel yönetimlere ait gelirlerin yönetimi kolay ve tahsilat masrafları az ve sonuçta ise getirisi yüksek olan gelirler tahsis edilmelidir.

2) *Yeterlilik ve Esneklik:* Belediye ve yerel idarelerin gelirleri esnek nitelikte olmalıdır. Yerel ihtiyaçların karşılanması için belediyeler kendileri gerekli olan

gelirleri oluşturabilme yeteneğine sahip olmalıdır ve ihtiyaçları doğrultusunda gelirlerini yönlendirebilmelidir.

3) *Fayda Vergileme*: Belediye ve yerel yönetimlerin sahip olduğu gelirler şeffaf ve hesap verebilirlik özelliğine sahip olmalı ve alınan harç, vergi ve ücretlerde fayda-hizmet ilişkisi gözetilerek gelirin yönetimi yapılmalıdır.

4) *Mali Özerklik*: Daha önce de bahsedildiği gibi bu ilke, belediye ve yerel yönetimlerin gelirler üzerinde yetkisinin olması gerektiğini ve bu şekilde yerel halk denetimi sağlanılarak kaynak etkinliğinin elde edileceğini belirtmektedir.

Bu ilkeler doğrultusunda oluşturulan bir gelir yapısında belediye ve yerel idarelerinin rolü daha aktif olacağı gibi gelir kaynaklarının etkin yönetimi de sağlanmış olacaktır

1.5.3.2. Harcama Yönetim Kapasitesi

“*Yönetimsel Reform Çağı*”nın başlangıcı sayılan 1980 yıllarından sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ekonomik gelişmeler karşısında kamu yönetim sisteminin iyi olmadığı ve ihtiyaçlara cevap vermediği fikri etrafında buluşmuşlardır. Bu fikir neticesinde daha esnek, belediye ve yerel yönetimlerin ön planda olduğu, katılımcı ve rekabete açık bir yönetim biçiminin benimsenmesi gerektiği ön plana çıkmıştır (Ateş, 2001: 48). Bu şekilde belediye harcamalarının da yerinde ve etkin yapılabileceği ileri sürülmüştür.

Bu açıdan bazı modern yaklaşımlar benimsenmiştir. Bunlar (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 94); *Yeni Kamu Yönetimi, Stratejik Yönetim, Toplam Kalite Yönetimi, Yönetişim, Elektronik Devlet* şeklindedir.

• *Yeni Kamu Yönetimi*; İlk olarak ABD ve İngiltere belediyelerinde uygulanan bu yöntem kamu hizmetlerinin ucuz, etkili ve verimli sunulmasını hedeflemiştir. Ayrıca bu yönetim şekli daha az merkeze bağlı olmayı, hizmetlerin yerel nitelikli sunulmasını ve görevlerin yerine getirilmesinde performans esasına dayalı bir yol izlenmesini ilke edinmiştir (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 96).

•*Stratejik Yönetim*; Küreselleşmenin etkisiyle teknolojik yenilikler, devletten artan beklentiler stratejik planlamayı ve düşünmeyi mecbur kılmıştır. Bu yönetim şekli özel ve kamu sektörlerinde geleceğe yönelik yapılacak olan amaçlar ve hedefleri gerçekleştirmek için yapılması gereken işlemleri belirleyerek ilerleme yönünde bir yol izlemektedir (Aktan, 2002a: sy). Bu yönetim şeklinde amaç halka hizmet sunumunda ve görevlerin yerine getirilmesinde daha optimal sonuçlar elde etmektir (Çevik ve Göksu, 2000: 83).

•*Toplam Kalite Yönetimi*; İdare edilecek ve yönetilecek birimlerin kendi kendilerini kontrol etmelerinin sağlanması esasına dayanan bu yönetim şekli (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 99), maliyetleri azaltmayı, üretimi artırmayı ve israfı önlemeyi hedeflemektedir. Halkın talepleri, katılımları ve halkın memnuniyetinin yanında yerinden yönetimin etkinliği de önemlidir (Öztürk ve Çoşkun, 1998: 114). Bu açıdan yetki ve sorumlulukların olabildiğince belediye ve yerel yönetimlere bırakılması gerektiğini savunan bir yönetim şeklidir.

•*Yönetişim*; Bu yönetim şeklinde daha etkin, daha bağımsız daha şeffaf ve denetlenebilir bir yönetim amaçlanmaktadır (Göymen, 2000: 7). Katı bir hiyerarşi ile hizmet sunumundan ziyade daha karşılıklı bir etkileşim içerisinde verimli hizmet sunumunu yeğlemektedir. Devlet hizmetleri yapmaktan çok yönlendirmeyi ve her kesimin yönetime katılması gerektiğini vurgulamaktadır (TODAİE, 1998: 43).

•*Elektronik Devlet*; Kamu yönetiminin daha etkin ve hızlı sunulması adına tercih edilen ve teknoloji devri olan günümüzde hizmet sunumunda maliyetleri en aza indiren, bilgiye ulaşımı kolaylaştıran, şeffaf bir yönetim ortamı oluşturan yönetim şeklidir (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 105).

Bu hizmet yönetimleri dışında alternatif hizmet yöntemleri de mevcuttur. Bunlar (Acartürk, 2001: 47); *İhale Yöntemi, İmtiyaz Yöntemi, Yap-İşlet-Devret Yöntemi, Yönetimler Arası İş Birliği Yöntemi, Vergi Teşvikleri Yöntemi, Fiyatlandırma Yöntemi, Kendi Kendine Hizmet Yöntemi* vb. yöntemlerdir.

Bu yöntemlerden bazılarını ele alınacak olursa şu şekildedir:

•*İhale Yöntemi*; Sıklıkla belediye ve yerel yönetimler tarafından başvuru olan bu yöntemde hizmetler bir sözleşme yapılarak özelleştirmeye gidilmekte ve hizmetler özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Yapılan hizmetlerin finansmanı ise belediye

tarafından gerçekleştirilmektedir. Çöp toplama, park bakım hizmeti gibi uzmanlık gerektirmeyen bu işler ihale yöntemi ile özel sektöre bırakılabilir (Bozlağan, 1997: 52).

• *İmtiyaz Yöntemi*; Bu yöntemde ihale yönteminden farklı olarak kamu hizmetlerinin hem finansmanı hem de idaresi özel bir kuruma bırakılmaktadır. Su, kanalizasyon, doğal gaz, elektrik, metro gibi doğal tekel nitelikli hizmetler imtiyaz yöntemi ile sunulabilir (Eryılmaz, 1997: 171-172).

• *Yap-İşlet-Devret Yöntemi*; Yüksek oranda finansman gerektiren kamu hizmeti ve bayındırlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan bir yöntem olup tüm finansmanın özel sektöre ait olduğu ve yapımının tamamlanmasının ardından belli bir süre işletildikten sonra kamuya tekrar iadesinin bedelsiz bir şekilde yapılmasını ön gören bir yöntemdir. Nüfus yoğunluğuna bağlı olarak alt yapı hizmetlerinin karşılanamaması, belediye ve yerel idarelerde bazen ekonomik krize bağlı ortaya çıkan aşırı borçlanma gibi nedenlerden dolayı hizmet sunumunda bu yöntem tercih edilebilir (Akıllı, 2013: 95).

• *Yönetimlerarası İş Birliği Yöntemi*; Teknik donanım, fazla finansman ve uzman ekip gerektiren hizmetlerde yakın coğrafyada bulunan başka bir belediye ile iş birliği yaparak hizmet sunmayı amaçlayan bir yöntemdir (Azaklı, 1999: 35).

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde bakıldığında belediye ve yerel yönetimler kentleşme ile sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile fazlasıyla üstlenmiş oldukları görevleri, tüm gücü elinde bulundurmak isteyen merkeze rağmen çeşitli yöntemlerle yerine getirmeye çalışmaktadır. Sadece bu yöntemlerle etkin ve kaliteli hizmetlerin sağlanması ise mümkün değildir. Bu yüzden çağın şartlarını da göz önünde bulundurarak belediye ve yerel idarelere idari ve ayrıca mali özerklik kesinlikle sağlanmalıdır sonucuna varılmaktadır.

2.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ YAPISI

Çalışmamızın bu bölümünde ilk olarak Türkiye’de belediyelerin idari yapısı başlığı altında ülkemizde belediye kavramından ve belediyelerin özelliklerinden bahsedilmektedir. Daha sonra belediyelerin tarihsel süreç içerisindeki gelişimi, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin görevleri, sorumlulukları ve organları ele alınmaktadır.

Bu bölüme ait ikinci kısımda ise Türkiye’de belediyelerin mali yapısı başlığı altında belediyelerin gelir yapısından yani öz gelirlerinden, transferlerden elde edilen gelirlerden ve belediyelerin diğer bir gelir kaynağı olan borçlanma yapısından ayrıntılı olarak bahsedilmekte olup, 2006-2018 yılları kapsamında tüm belediye gelirleri veya giderleri içerisinde ilgili gelir veya gider kalemlerinin toplam miktarı ve yıllara göre değişimleri tablolar yardımı ile açıklanmaya çalışılmıştır . Son olarak ise Türkiye’de belediye idarelerinin gider yapısı ele alınmıştır.

2.1.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Türkiye’de belediye faaliyetleri belediyeler ve büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmektedir. Bu kısımda belediyeler ve büyükşehir belediyeleri hakkında ve idari yapılanmaları hakkında bilgiler verilecektir.

2.1.1.Türkiye’de Belediyeler Ve İdari Yapısı

Yerel yönetim birimlerinden birisi olan belediyeler kilit taşı niteliğinde olup yerel yönetim birimleri içerisinde ilk akla gelen en önemli kuruluşlardır (Nadaroğlu, 2001: 263). Yerel yönetim sistemi içerisinde en önemli yeri kapsayan ve demokrasinin en iyi sağlayıcısı olmakla birlikte hizmetlere en uygun ve yerinde cevap veren belediyelerin idari açıdan özellikleri, anayasa içerisindeki yeri ve gelişimi, görev ve sorumlulukları bu başlık altında ilerleyen kısımlarda ele alınacaktır.

2.1.1.1.Türkiye’de Belediye Kavramı ve Belediyelerin Özellikleri

Türkiye’de “Belediye” anlayışı Tanzimat ile birlikte gelişmeye başlamıştır ve Tanzimat sonrasında tam anlamıyla faaliyet alanı bulmuştur (Güzeler, 2008: 22). Tanzimat öncesi dönemde Türkiye’ye ait yerel yönetim sistemine dair yapılan düzenlemeler tam olarak bilinmemektedir. Batılı anlamda ise belediye ve yerel yönetimler Türkiye’de 20.yüzyılın başlarında değişen koşullara göre şekillenerek oluşturulmuştur (Bolaç, 2018: 3).

1924 ve 1961 Anayasalarında da ifade edildiği gibi 1982 Anayasası’nda da siyasi açıdan üniter bir devlet yapısına sahip olduğu ifade edilen ülkemizde yerel yönetimler ve buna bağlı olarak belediye birimleri 1982 Anayasası’nın 123 üncü ve 127’nci maddelerinde ele alınmıştır. İdarenin bütünlüğü ve kanunla değiştirilebileceği, idarenin kuruluş, yetki ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esasları doğrultusunda belirleneceği hükmü 123 üncü maddesinde hüküm altına alınırken yerel yönetim sisteminin genel yapısı 127 nci madde de belirtilmiştir.

Günümüzde ise belediye kuruluşlarına yürürlükte olan 5393 sayılı kanunda yer verilmiş olup bu kanuna göre belediye, *“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini”* ifade etmektedir.

Yerel yönetim birimlerinden birisi olan belediyeler diğer yerel yönetim niteliğinde ki il özel idareleri ve köylerden farklıdır. Bu farklılıklar, İl özel idarelerinin “alan yönetimi” amacı gütmesiyle, köylerin ise daha az sosyal ve ekonomik olarak gelişme göstermesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan kurumsal veya yönetsel açıdan farklılık gösteren belediyelerin ülkemiz açısından kısaca özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Bozlağan, 2009: 275-277);

- Belediyeler yerel özerkliğe sahip birimlerdir: Türkiye üniter yapılı bir devlettir ve belediyeler idari vesayetle merkeze bağlı olmakla birlikte idari ve mali özerkliğe sahiptir.

•Belediye bir kamu kurumudur: Belediyeler, oluşturmak istedikleri faaliyetlerini ilgili mevzuatlar ışığında yapmaktadır. Bu nedenle Türk Kamu Yönetim Sisteminin bir parçasını oluşturur.

•Belediye kar amacını ilke edinmemiş bir hizmet kurumudur: Belediye kendisine ait faaliyetleri yerine getirirken asıl amacı her zaman kamu yararını gözetmek olup faaliyet alanı içerisindeki herkese adil ve eşit hizmet sunmaktır.

•Belediye siyasi niteliği olan bir kurumdur: Belediyeler, yerel nedenlerden dolayı oluşturulmakta ve evrensel anlamda yerel düzeyde yapılan seçimlerle görevlendirilmektedir. Türkiye’de başkan ve meclis üyelerinin yerel düzeyde yapılan seçimlerle görevlendirilmesi örneği de belediyelerin siyasi nitelikli olduğunu göstermektedir.

•Belediye çok katmanlı bir hiyerarşik kurumdur: Geleneksel belediye sisteminde başkan, başkan yardımcısı, müdür, şef ve memurlar olmak üzere çok katmanlı bir hiyerarşik yapı mevcuttur.

•Belediye bürokratik kökenli bir kurumdur: Belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri, yetkileri, hak ve imtiyazları ayrıca resmi işlemleri de yasal düzenlemelerle ortaya konulmuştur. Bu sebeple belediye faaliyetleri ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirilmektedir.

2.1.1.2.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

Bu bölümde Türkiye’de belediyelerin tarihsel gelişim süreci, Osmanlı Döneminde ve Cumhuriyet Döneminde belediyelerin tarihsel gelişim süreçleri şeklinde iki farklı başlık altında ele alınacaktır.

2.1.1.2.1.Osmanlı Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişim Süreci

Osmanlı döneminde, günümüz modern anlamıyla belediye sistemi Tanzimat’tan sonra kurulmuştur. Osmanlı döneminde Kadılar hem şehri yönetmekle görevli hem de yargı, yönetim ve mali yetkilerinin yanı sıra yerel nitelikli işlerinde yürütülmesinde vazifeliydi. Kadının mahalle düzeyinde temsilcisi ise kontrolü ve asayiş sağlama adına mahalle imamlarıydı (Öner, 2006: 33).

Osmanlı döneminde yerel halk ihtiyaç duydukları yerel nitelikteki gereksinimlerini kendi çabaları ile karşılamaktaydılar ve kendi yerel idarelerini yine kendileri sağlamaktaydılar. Belediye teşkilatının kurulmasıyla bu uygulama son bulmuş ve belediyeye görevler yüklenilmiştir. Yerel halkın daha öncesinde ihtiyaçlarına cevap verecek kurumun bulunmamasından dolayı kurulan belediyelerden fazlasıyla beklenti içinde olunmuştur ama belediyeler bu noktada yetersiz kalmıştır (Öner, 2006: 33).

II. Mahmut zamanında kadı ve imamların işlevleri ve etkinliğine son verilmiş ve beledi hizmetlerin karşılanması adına İhtisap Nazırlığı kurulmuştur. Daha sonrasında Kırım Harbi'nin yaşanması ve bu harpten sonraki yıllarda yaşanan sorunlar yerel nitelikli hizmetlere duyulan ihtiyacı artırmıştır. Buna bağlı olarak 1854 tarihinde İstanbul'da ilk belediye teşkilatı olan "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur (Öner, 2006: 33). Kurulan bu belediyenin başına merkezden atanan ve görevlendirilen bir Şehremini'nin bulunmasına karar verilmiştir ve kısa sürede tayin edilmiştir (Coşkun ve Uzun, 1999: 33). Belediyeler konusunda ilk yenilik adımları atılarak oluşturulan İstanbul Şehremaneti İdaresi, Fransa idari yapısı örnek alınarak teşkil edilmiştir (Bapbacı, 2017: 39).

İlerleyen süreç içerisinde İstanbul Şehremaneti İdaresi Osmanlı'nın yabancı nüfusunun çoğunlukta olduğu ve ticaret alanında daha etkin olduğu yerler olan liman şehirlerinde duyulan ihtiyacı karşılamak adına eksik kalmıştır. Bu sorunların giderilmesi adına liman kenti niteliğinde olan bölgelerde (Galata-Beyoğlu), Paris sistemi örnek alınarak 1858 tarihinde "Altıncı Daire-i Belediye" si kurulmuştur (Öner, 2006: 34).

Kurulan bu Daireye olağan dışı gelirler tahsil edilmiş ve bu bölgelerde hizmetler ayrıcalıklı bir bütçe ile yerine getirilmiştir. Bu ayrıcalıklı pozisyon Cumhuriyet dönemine kadar sürdürülmüştür (Ortaylı, 2012: 437).

1868 yılında ise Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur. Bu Nizamname ile belediye örgütü Galata ve Beyoğlu dışında tüm İstanbul'a yayılmıştır (Karakılçık, 2016: 161).

Sonrasında 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu kurulmuştur ve bu kanun Türkiye'nin ilk belediye teşkilat kanunudur. Bu kanun yapılan birçok değişikliklerle 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Türkoğlu, 2009: 81).

Fakat, 1913 yılında gelişmelere bağlı olarak var olan yapının daha iyi bir duruma getirilmesi adına ve yapının etkinliğinin artırılması amacıyla Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat adı altında yeni bir kanun yürürlüğe konulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 238).

Osmanlı belediyecilik anlayışı özerk ve yerel yönetimler sistemlerine tamamen geçişten ziyade sadece şehrin bayındırlık ve hizmetlerinin yerine getirilmesi yönünde olmuştur (Ünal, 2011: 244).

2.1.1.2.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyelerin Tarihsel Gelişim Süreci

Cumhuriyet dönemi içerisinde Türkiye'de yerel yönetimler konusunda ve özellikle belediyeler konusunda ciddi gelişmeler olmasına rağmen var olan düzen devamlılığını korumuştur.

1923 yılında Ankara'nın başkent ilan edilmesinden sonra 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Fakat 1930 yılında belediyeye yönelik önemli yasal düzenlemelere gidilmiş ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun oluşturulmasıyla var olan diğer kanunların hepsi kaldırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 238).

Bu dönemde Osmanlı devletinin savaştan yeni çıkmış olması nedeniyle öncelikle milli birliği sağlama ve merkeze bağlılığın devam ettirilmesinden ziyade yerel yönetim anlayışını oluşturma düşüncesi hakîm olmuştur (Bolaç, 2018: 11).

1580 sayılı Belediye Kanunu gerçek anlamda belediyecilik olgusunun hukuki ve kurumsal çerçevesini oluşturmuştur ve Türkiye'de belediyelerin kurucu yasası niteliğindedir (Ayman Güler, 2006: 196).

1950 yılından sonraki dönemlerde kırsal alanlarda yaşanan ekonomik problemler bu alanlarda ikamet eden kişilerin kentlere yoğun bir şekilde göç etmesine sebep olmuş ve belediyenin kesinlikle var olmasını gerektiren yerleşim

yerleri meydana çıkmıştır. Sonuçta bu yerleşim yerlerinin var oluşu 1950 yılında belediyeleşme sürecini hızlandırmıştır (Bapbacı, 2017: 41).

Tablo 3: Belediye Mevzuatının Tarihsel Gelişimi

Belediye Mevzuatının Tarihsel Gelişimi
1869 Tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi
1877 Tarihli Dersaadet Belediye Nizamnamesi
1877 Tarihli Vilayet Belediye Nizamnamesi
1912 Tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Kanunu Hakkındaki Kanun-u Mukavvat
1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu
9 Temmuz 1984 Tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerine Yönelik Kanun
2004 Tarih ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu
10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
03.07.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu
2014 Tarih ve 6360 sayılı Kanun

Kaynak: (Tortop, Aykaç, Yayman, ve Özer, 2014: 324 ve ilgili kanunlardan yararlanılarak hazırlanmıştır).

Türkiye’de son 50 yıllık bir süre zarfında kamu reformunun gerekliliği devamlı öne sürülmüş ve kamu sektöründe etkinliğin oluşturulması adına uygulanmak istenen Kamu Yönetimi Reformu gündeme gelmiştir. 2004 yılında bu reform ile yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda değişikliklere gidilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 240). Bu reform dâhilinde yapılan düzenlemelerden belediyelerde etkilenmiş ve belediyelerle ilgili son düzenleme niteliğinde olan 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin tarihsel olarak gelişimi ise belediyeler kadar eski değildir. 2.Dünya Savaşından sonra hızlı bir şekilde kentleşmeye başlayan ülkemizde kırsal alanların nüfus oranı azalmış ve büyük yerleşim yerlerinde nüfus bir hayli çoğalmıştır. Kentlerin ve kentlerde yaşayanların sayısının artması sonucu iç yapılanmalarda ve teşkilatlanmalarda değişikliklerin yapılması şart olmuştur (Keleş, 2014: 309). Kent boyutunu aşan büyükşehirler veya başka bir ifade ile metropollerde birbirinden bağımsız birçok yerel yönetimler baş göstermiştir (Örnek, 1992: 41).

Belediye sınırları dışında plansız ve çarpık yerleşmeler ön plana çıkmıştır.1970’li yıllarda büyük kentlerin imar düzeninin tekrar yapılandırılması

ihtiyacının doğması, hizmetlerin etkin bölüşülmesi ve kaynakların uygun dağıtılması konusunda sorunlar yaşanması sebebiyle Belediye Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarıya göre belediyeler büyüklüklerine göre ayrılmıştır ve 100 bin üzeri nüfuslu olan yerlere büyük kent belediyesi denilmiştir (Keleş, 2014: 326)

Daha sonra büyükşehirlere ait gelişen kent sorunlarını çözme amacıyla başlatılan faaliyetlere yönelik 1981 tarihinde büyükşehir sayılan şehirlerin etrafındaki belediyelerin ve köylerin büyükşehirlerle birleştirilmesine karar verilmiştir. Bu yüzden Ankara, İzmir ve İstanbul da idari yapılanmaları tekrar ele alınmıştır.

Ülkemizde tam anlamıyla büyükşehir belediye sistemi 9 Temmuz 1984 yılında yürürlüğe koyulan “3030 sayılı *Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” ile ortaya çıkmıştır. Bu Kanun’un amacı 1.maddesinde açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre Kanun’un amacı, “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.” şeklinde belirtilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2012: 124)

İlk olarak İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük metropollerde büyükşehir belediyeciliği uygulanmaya başlanmış, ikinci olarak Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri illerine büyükşehir niteliği kazandırılmıştır. 1993 yılında ise Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum büyükşehir belediye kapsamına dâhil edilmiştir (DDK, 1996: 52).

Yaklaşık olarak yirmi yıl gibi bir süre uygulamada olan 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun’un yerini yerel yönetim alanında yapılan yenilikler sonucu oluşturulan 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’u almıştır (Eryılmaz, 2013: 2004). Bu Kanun’la büyükşehir belediyelerine hukuksal bir boyut kazandırılmak istenmiştir ve bu yasa büyükşehir belediyesi ile aynı kapsamda yer alan ilk kademe ve ilçe belediyelerini de içermektedir.

Aralık 2012 de oluşturulan 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı Kanun da bazı değişiklikler yapılmıştır ve ilk olarak ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Sadece

ilçe belediyelerine yer verilip büyükşehir belediyelerinin etkinliği artırılmaya çalışılmıştır (Karakılçık, 2016: 187)

Son olarak 14 Ocak 2000 tarihli 593 sayılı K.H.K ile Sakarya büyükşehir belediyesi olduktan sonra, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinin yanı sıra en son Ordu'nun da eklenmesiyle büyükşehir belediyesi sayısında 30'a ulaşılmıştır.

Tablo 4: Büyükşehir Kanunlarının Kapsamına Göre Değerlendirilmesi

İçerik/Kanun	3030 Sayılı Kanun	5216 Sayılı Kanun	6360 Sayılı Kanun
R.G yayım tarihi	12.12.1984	23.07.2004	6.12.2012
Büyükşehir Tanımı	Belediye sınırları içinde (merkez ilçe dâhil olmak üzere) birden fazla ilçe bulunan şehirleri...	En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan yerler...	Sınırları il mülki sınırları olan...
Nüfus Şartı	-	Belediye sınırlarına en fazla 10.000 metre uzaklıkta ve nüfusu 750.000'den fazla	Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan
Sınır	Belediye sınırı	Belediye sınırı	İl sınırı

Kaynak: (Görgün ve Yörür, 2018: 14) ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

2.1.1.3. Türkiye'de Belediye İdarelerinin Tür ve Sayılarının Gelişimi

Belediyenin kuruluşuna yönelik şartlar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4.maddesinde ele alınmıştır. Kanun'a göre;

- Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir ve il-ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.
- İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.
- Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahaslarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.
- Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu yada

valinin kendiliğinden gerek görmesi durumunda, mahalli seçim kuralları, on beş gün içinde köyde kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

- İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.
- Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine belediye kurulabilir.

Artan nüfus karşısında etkin hizmet sunma amacıyla 12 Kasım 2012 tarihinde oluşturulan ancak 30 Mart 2014 seçimleri ile uygulamaya konulan 6360 sayılı “*On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu Kanun ile 14 büyükşehir belediyesi kurulmuş toplam BŞB sayısı 30’a yükselmiştir. Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına çekilerek 30 ilde bulunan il özel idareleri ve belde belediyeleri kaldırılmış ve sınırları içerisinde buldukları büyükşehir belediyesinin mahallesi sayılmıştır. Kanun ile son olarak bu 30 ilde yer alan köy idareleri mahalleye çevrilmiştir ve büyükşehir belediyeleri dışında bulunan ve nüfusu 2000’in altında olan belde belediyeleri ise köye dönüştürülmüştür. Tablo 5’de 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası belediye sayılarının değişimleri gösterilmiştir.

Tablo 5: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Belediye Türleri	Şubat 2013	Mayıs 2018
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	402
Belde Belediyesi	1.977	396 ²
Toplam Belediye	2.950	1.398

Kaynak: Mahalli İdareler, Genel Faaliyet Raporu, 2017’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 5’e bakıldığında 6360 sayılı kanun ile belediye sayılarında azalmalar meydana gelmiş ve bu azalma en çok belde belediyelerinde yaşanmıştır.

² 6360 Sayılı Kanun hükümleri uyarınca bazı belediyelerin katılım veya birleştirme yoluyla nüfusu 2.000’in üzerine yükselebileceğinden belediyelerin tüzel kişilikleri korunacak ve bu listede yer alan belediye sayıları artabilecektir.

2.1.1.4.Türkiye’de Belediye İdarelerinin Görevleri ve Sorumlulukları

Belediyeler, belediye sınırları içerisinde bulunan halkın genel ve ortak ihtiyaçlarını yerine getirme konusunda yükümlü kurumlardır.

Belediye hizmetleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu görev ve hizmetlerin sunumunda birinci bölümde de bahsetmiş olduğumuz *genellik ilkesi*, *yetki ilkesi* ve *liste ilkesi* olmak üzere üç ilke uygulanmaktadır. Ülkemizde ise liste ilkesi uygulanmakta olup bu ilkeye göre belediyelerin yükümlü olduğu görev ve yetkileri kanunla sıralanmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere ait görev ve yetkiler sayılmıştır (Keleş, 2014: 265). Tablo 6’da bu görevler ifade edilmiştir.

Tablo 6: Belediyelerin Bazı Görev ve Sorumlulukları³

<ul style="list-style-type: none">• İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetlerini sağlamak,• Çevre ve çevre sağlığını temin etmek,• Sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinde bulunmak,• Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak ve yaptırmak,• Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak,• Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açıp işletebilmek• Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vermek, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapmak ve gerekli desteği sağlamak,• Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül vermek• Gıda bankacılığı yapmak vb. gibi görevleri mevcuttur.

Kaynak: 5393 Sayılı Belediye Kanunu’ndan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları ise 5216 sayılı Kanun’un 7.maddesinde sayılmış olup Tablo 6’da sayılan görevlere ek olarak; (i) Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, (ii) Büyükşehir ulaşım ana planını yaparak toplu taşıma hizmetlerini sağlamak, (iii) Sağlanan toplu taşıma hizmetlerinin ücret ve tarifelerini belirlemek, (iv) Sürdürülebilir kalkınma ilkesi dahilinde çevre, tarım ve

³ Belediyelere ait görev ve sorumlulukların tamamı için 5393 Sayılı Kanun’un 14.maddesine bakınız.

su havzalarının korunmasını sağlamak, (v) Büyükşehirin tamamına hizmet eden büyük sosyal donatıları, büyük parkları ve müze gibi yerleri işlemek ve işletirmek gibi görevleri mevcuttur (5216 sayılı Kanun).

2.1.1.5. Türkiye’de Belediye İdarelerinin Organları

Ülkemizde belediye idarelerinin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni şeklinde üç organdan oluşur.

2.1.1.5.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve belediyelerin en üst amiridir. Belediye başkanı yürütme organı olarak 5 yıllığına halk tarafında seçilir (Nadaroğlu, 2001: 219). Büyükşehir belediye başkanı ise BŞB’ nin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve başıdır. İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir.

Tablo 7: Belediye ve Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri⁴

<p>Belediye Başkanının sahip olduğu görev ve yetkiler;</p> <ul style="list-style-type: none">• Belediye teşkilatını sevk ve idare etmek,• Belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,• Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek,• Belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak,• Stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,• Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,• Belediyelerin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,• Şartsız bağışları kabul etmek,• Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,• Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak. <p>Büyükşehir Belediye Başkanının sahip olduğu görev ve yetkiler;</p> <ul style="list-style-type: none">• Belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek,• Bütçeyi uygulamak ve belediye alacaklarını tahsil etmek gibi görevleri mevcuttur.

Kaynak: (Meriç ve Sakal, 2005: 253) ve İlgili Kanunlardan Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

⁴ Belediye başkanının görevleri 5393 sayılı Kanun’un 38. maddesinde, Büyükşehir belediye başkanının görevleri ise 5216 sayılı Kanun’un 17. maddesinde ifade edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız.

Yukarda saymış olduğumuz görevlere ek olarak belediye başkanı mahalli idareler genel seçimlerinden sonraki 6 aylık bir süre zarfında kalkınma plan ve programı ve varsa bulunulan bölge planına uygun olacak tarzda stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır (Karakılıçık, 2016: 173).

2.1.1.5.2.Belediye Meclisi

Belediye tüzel kişiliğin esas karar organı olan belediye meclisinin üye sayısı var olduğu yerdeki nüfus yoğunluğuna bağlı olarak değişiklik gösterir. Belediye meclis üyeleri nispi temsil (orantılı temsil) esasına göre seçilmektedir (Sayan, 2013: 13).

Belediye meclis üyelerinin seçimine yönelik usul ve esaslar ”2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda” ifade edilmiştir. Son genel nüfus sayımı sonuç verileri göz önünde bulundurularak belediye meclis üye sayısı aşağıdaki tablo 8’de belirtildiği şekilde yapılır:

Tablo 8: Belediye Meclisinin Üye Sayısı

Nüfusu 10 000’e kadar olan beldelerde	9
Nüfusu 10 001 ‘den 20 000’e kadar olan beldelerde	11
Nüfusu 20 001’den 50 000’e kadar olan beldelerde	15
Nüfusu 50 001’den 100 000’e kadar olan beldelerde	25
Nüfusu 100 001’den 250 000’e kadar olan beldelerde	31
Nüfusu 250 001’den 500 000’e kadar olan beldelerde	37
Nüfusu 500 001’den 1 000 000’a kadar olan beldelerde	45
Nüfusu 1 000 000’den fazla olan beldelerde	55

Kaynak: 2972 sayılı Kanunun 5.maddesi.

Belediye meclisinin görev ve yetkilerinden bazıları; ”belediye faaliyetlerini görüşmek ve kabul etmek, belediye personellerinin performans ölçütlerini görüşüp kabul etmek, belediye bütçe ve kesin hesaplarını kabul etmek, belediyenin borçlanmasına karar vermek, belediye faaliyetlerini görüşmek ve onaylamak, ücret

tarifelerini belirlemek, belediye ortaklıklarının kurulmasına karar vermek” şeklinde ifade edebiliriz (Sayan, 2013: 13).

Büyükşehir belediye meclisi ise büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve Büyükşehir belediye başkanı meclisin başkanlığını yürütür. Büyükşehir belediyesi içinde ki diğer ilçe belediye başkanları meclisin doğal üyesidir. Meclisin üyeleri beş yıllık bir süre için seçilirler.

Büyükşehir belediye meclisinin başlıca görevleri; *“belediyenin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, imar planını yapmak, hizmetlere yönelik ücret tarifelerini belirlemek, belediyenin borçlanmaları, şirket kurmaları hakkında karar vermek, meydan, cadde, sokak ve park alanları gibi yerlerin isimlerini belirlemek”* şeklinde ifade edilebilir (Sayan, 2013: 15)

2.1.1.5.3.Belediye Encümeni

Belediye encümeni ikinci karar organı olmasının yanı sıra aynı zamanda yürütme organıdır. Belediye encümeni bir yıl içerisinde üç kez toplantı yapan ve devamlılık arz eden bir organdır. Bu toplantıların yapılacağı zaman yine belediye encümeni tarafından karar verilerek belirlenir. Belediye encümenliğinde bulunan üyeler kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını gerçekleştirme konusunda belediye meclisine karşı sorumludurlar (Tortop, 1991: 107).

5393 sayılı kanununun 33.maddesinde belediye encümeninin seçilmesinde nasıl bir yol izleneceği ve hangi belediyelerde encümenin kaç üyeden oluşturulacağı belirtilmiştir⁵. Danışma ve aynı zamanda yürütme niteliğinde olan belediye encümeni bireysel olarak karar alamaz ve sadece başkanın kendisine yönelttiği görevleri yerine getirir.

Bu görevler kısaca şu şekildedir; stratejik plan ve yıllık çalışma programını kontrol etmek, bütçe ve kesin hesabı uygulamak, halka açık yerlerin açılış ve kapanışına karar vermek, kanunda ön görülen cezaları vermek (Azaklı ve Özgür, 2005: 297-319).

⁵ Ayrıntılı bilgi için, 5393 sayılı kanununun 33.maddesine bakınız.

Büyükşehir belediye encümeni ise belediye başkanlığının başkanlığında, belediye meclisinin mevcut üyeleri arasından bir yıllığına “gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amiri arasından seçeceği beş üyeden oluşur”.

Büyükşehir belediye encümeninin görevleri; Belediye Kanununa tabi olan belediye encümeni ile aynıdır.

2.1.1.6.Türkiye’de Belediye Teşkilatı ve Personeli

Belediyeler yasalar tarafından kendilerine verilmiş olan görevleri kendi bünyesindeki memur ve işçi statüsündeki bir kadroyla yerine getirmeye çalışmaktadır (Keleş, 2014: 294).

5393 sayılı kanunun 48.maddesine göre belediye teşkilat sistemi;

- *Yazı İşleri*
- *Mali Hizmetler*
- *Fen İşleri*
- *Zabıta İşleri’nden oluşmaktadır.*

5393 sayılı Kanun’un 49.maddesinde Norm kadro ilke ve standartlarının İç İşleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ortak belirleneceği ifade edilmiştir. Bu kanuna göre, belediye personeli belediye başkanı tarafından atanmaktadır.

Yasa norm kadroya uygun olmak şartı ile belediye ve kuruluşlarında çevre, sağlık, veterinerlik, hukuk, teknik, sosyal işler, mimar, mühendis, çözümleyici ve programlayıcı gibi alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkân tanınmıştır (Şinik, 2012: 96).

Ek olarak, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, bütçe giderlerinin %30’unu aşamaz. Küçük yani nüfusu 10.000 ve daha az olan belediyelerde ise bu miktar %40 olarak belirlenmiştir (Keleş, 2014: 295).

2.2.TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’deki belediyelerin mali yapısını oluşturan belediyelerin gelirleri ve belediyelerin giderleri üzerinde durulup belediyelerin borçlanma sistemi de ele alınacaktır.

2.2.1.TÜRKİYE’DE BELEDİYE İDARELERİNİN GELİR YAPISI

Son zamanlarda nüfus yoğunluğu fazla olan ve giderek kalabalık hale gelen belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için iki önemli nokta dikkat çekmektedir.

İlk önemli nokta bu hizmetlerin sağlanmasında belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olup olmadığıdır. İkinci önemli nokta ise belediyeye ait öz gelirlerin ne oranda yerel gelirler içerisinde yer aldığıdır. Ve ayrıca bu gelirleri belediyelerin kullanabilme özgürlüğünün sınırı önemlidir (Şahin İpek, 2018: 2).

Bu konular göz önünde bulundurularak, bu bölümde ilk olarak belediyelerin mali yapısının tarihsel süreç içerisinde nasıl şekillendiği ele alınmış daha sonra belediye gelirlerinden ve bu gelirlerin özelliklerinden bahsedilmiştir.

2.2.1.1.Tarihsel Süreç İçerisinde Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin gelirlerinin temelleri Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda, 1914 yılında uygulamaya konulan Rüşum-u Belediye Kanununa dayanmaktadır. Uygulamaya konulan bu yasa 1924 yılında 338 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Yine aynı yıl içerisinde belediyelere birkaç vergi ve resimlerin hem toplama yetkisini hem de bu vergilerin tutarlarını belirleme yetkisini tanıyan 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu faaliyete konulmuştur.

1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı Belediye Kanunu ile de bazı vergilerin tahsil yetkisi yine belediyelere tanınmıştır. Bu dönemler Dünya Ekonomik Buhranının da yaşandığı zaman dilimine rastlamasında dolayı kamu maliyesinde değişimlerinde yaşanması kaçınılmaz olmuştur (Öz, 2012: 69-70) .

1936 yılında bina, arazi-yol vergileri ile buhran vergileri mahalli idarelere devredilmiştir. Daha sonra 1948 tarihinde 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun uygulamaya konulmasıyla 423 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Öz, 2012: 69-70).

1960'lı yılların sonuna doğru İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Özel İdareler Maliyesi Reformu Kanunu, Mali Tevzin Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu tasarıları hazırlanmıştır. Fakat 1970 yılında yasallaştırılan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu hariç diğer tasarılar yasallaştırılamamıştır (Şahin İpek, 2018: 2).

Yaşanan ekonomik buhrandan sonra sanayileşme politikaları başlamış ve daha iyi imkânlar sağlama adına kırdan kente göçler artmıştır. Bu esnada meydana gelen gelişmelerden Türkiye'nin de ekonomik yapısı etkilenmiştir ve ekonomik koşullarında değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimler sonucu ise 5237 sayılı Kanun yetersiz kalmış yeni belediye gelirleri yasasına ihtiyaç duyulmuştur ve belediye gelirleri kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak 1978 yılında bu tasarıyı da kapsayan Vergi Paketi tasarısı mecliste kabul görmemiştir (Öz, 2012: 74). 1980 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe konmuştur (Nadaroğlu, 2001: 225).

1980 yılına gelinceye kadar düzenli bir yapıda olmayan belediye gelirleri bu yıldan sonra yapılan değişikliklerle daha düzenli bir yapıya oturtulmaya çalışılmıştır. 1980 yılında belediyelere yeni gelir kaynakları kazandırılmıştır ve sonra ki dönemlerde ise belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinde yararlanma imkânı sağlanmıştır. Bu amaçla 2380 sayılı kanun yürürlüğe konulmuş (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 258) ve ayrıca 5237 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu getirilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 225).

1985 yılında Emlak Vergisi genel bütçe vergi gelirlerinin kapsamından çıkartılarak yerel yönetimlere verilmiştir. 1993 yılında ise Çevre Temizlik Vergisi uygulamaya konulup belediye gelirleri kapsamına alınmıştır.

2008 yılında belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payı artıran 5779 sayılı kanun ilk olarak pozitif yönlü gözüke de belediyelerin öz gelirlerinde bir artış sağlamamıştır.

2014’de mahalli idare seçimleriyle yürürlüğe giren ama 2012’de kabul edilmiş olan 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları artırılmış olmasına rağmen belediyelere ayrılan paylar %2,85 den %1,5’e düşürülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 258)

Ülkemizde şuanda faaliyette olan belediye gelirlerinin kanuni olarak kökenleri özetle; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundan, 5393 sayılı Belediye Kanunundan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’ndan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’ndan, 5779 sayılı İl Özel İdaresi ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’dan, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ dan oluşmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59.maddesine göre belediye gelirleri;

- *“Kanunlarla gösterilen belediye vergi ,resim, harç ve katılma payları*
- *Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.*
- *Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.*
- *Taşınır ve taşınmaz malların kira,satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.*
- *Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.*
- *Faiz ve ceza gelirleri.*
- *Bağışlar.*
- *Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.*
- *Diğer gelirler”* den oluşmaktadır.

Bu çerçevede yasalarla belirtilen bu gelir kaynaklarını belediye öz gelirleri ve belediye transfer gelirleri şeklinde iki farklı grupta değerlendirebiliriz.

2.2.1.2.Belediye Öz Gelirleri

Belediyeler demokratik fonksiyonlara sahip birimlerdir ve yerel kamusal hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri idari ve mali özerkliklerinin oluşturulmasına bağlıdır. Bu amaçla gelir-gider düzenlemelerine ve özellikle gelir kaynaklarının artırılmasına önem verilmelidir (Toprak, 2008: 199). Bahsedilen bu gelir kaynaklarının en önemli dayanağı ise belediye öz gelirleridir.

Öz gelirler; Kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde belediyelerin kontrol yetkisinde olan gelir kaynaklarıdır. Bu gelir kaynakları üzerinde belediyelerin sahip olduğu kontrol yetkisi öz gelirlerin türlerine göre değişebileceği gibi, ülkelerin siyasi, idari, ekonomik yapısı ve geleneklerine göre de değişebilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde vergi oran ve tarifelerinin belirli sınırlar dâhilinde belediyeler tarafından belirlenmesine imkân tanınırken, merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde belediyelere bu imkân ya hiç sağlanmamakta ya da sınırlı derecede sağlanmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278).

Her ne kadar gelirin kapsamı, matrahı, oranı belirlenirken belediyelerin kontrol yetkilerinde farklılıklar olsa da bir gelirin belediye öz geliri olarak varsayılabilmesi için tarh, tahakkuk ve tahsilât işlemlerinin yerel yönetimlerin kendisi tarafından yapılması ve yine yerel yönetimlerin kendisi tarafından kullanılması mecburi bir koşul olarak görülmelidir (Arıkboğa, 2016: 278).

Ülkemizde belediye öz gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunda düzenlenmiştir. Bu belediye öz gelirlerini belediye vergileri, belediye harçları, harcamalara katılma payı ve diğer gelirler oluşturmaktadır.

2.2.1.2.1.Belediye Vergi Gelirleri

Belediye vergi gelirleri, belediye sınırları içerisinde yine belediyeler tarafından tarh ve tahsili yapılan, kendi bütçeleri içerisinde yer alan ve kanunların izin verdiği oranda verginin matrahında, oranında, istisna ve muafiyetinde değişikliklere gidebilmeleri mümkün olan gelir kaynaklarıdır. Ancak bu özelliklerin tamamına

sahip olan belediye vergileri hiç bir ülke uygulamasında mevcut değildir (Şahin İpek, 2018: 3).

Belediye öz gelir kaynaklarının en önemli kolu olan vergiler birçok ülkede yerel yönetimlerinde en önemli gelir kaynağıdır. Fakat ülkemizde ise belediye vergilerinden sağlanan gelir miktarı oldukça düşük miktarlarda kalmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar dikkate alınmadığında vergi gelirlerinin payı diğer gelir kalemlerine nispeten daha düşük kalmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 259).

Ülkemizde belediye vergileri 2464 sayılı Belediye Vergileri Kanununda yer almaktadır.

“Bu kanuna göre belediye gelirleri;

- *İlan ve Reklam Vergisi*
- *Eğlence Vergisi*
- *Haberleşme Vergisi*
- *Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi*
- *Yangın Sigortası Vergisi*
- *Emlak Vergisi*⁶
- *Çevre Temizlik Vergisi*” şeklinde sıralanmıştır.

Belediye gelirleri kanununun ilk uygulamaya konulduğu dönemlerde belediye öz gelirlerine Meslek Vergileri de dâhil edilmiştir. Fakat 01.01.1987 tarihinde ve 3365 sayılı Yasa’yla belediye öz gelirlerinden sağlanan kaynaklar arasından çıkarılmıştır (Turan, 2001: 77). Akaryakıt Tüketim Vergisi de aynı şekilde belediye öz gelirleri arasından 1984 yılında Belediye Gelirleri Kanunundan kaldırılarak merkezi yönetimin gelirlerinin bünyesine dâhil edilmiştir (Şener, 1998: 14).

Tablo 9’da belediyelerin öz kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturan vergilerin konusunu, mükellefini ve tarife yapısını gösteren bilgilere yer verilip bu vergilerle ilgili ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

⁶ Belediyelerin en önemli öz vergi gelirleri arasında yer alan Emlak Vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunundan ayrı olarak 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda belirtilmiştir.

Tablo 9: Belediye Vergilerinin Konusu, Mükellefi ve Tarife Yapısı

Vergi Türü	Konusu ve Mükellefi	Maktu	Nispi
İlan ve Reklam Vergisi	Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamdaki alınan vergidir. Verginin mükellefi; yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran kişidir.	✓	
Eğlence Vergisi	Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yer alan biletle girilen yerler, müşterek bahisler veya biletle girilmeyen eğlence işletmelerinin faaliyetlerinden alınan vergilerdir Verginin mükellefi; bu eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir.	✓	
Haberleşme Vergisi	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faks mili ve data ücretleri üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; bu ücretleri tahsil eden PTT idaresidir.		✓
Elektrik ve Havagazı Vergisi	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; elektrik ve havagazını tüketenlerdir.		✓
Yangın Sigorta Vergisi	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler üzerinden alınan vergidir. Verginin mükellefi; sigorta şirketleridir.		✓
Çevre Temizlik Vergisi	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaları kapsamına almaktadır. Çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanır. Verginin mükellefi binaları kullananlardır ve mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar. Boş bulunan binalar verginin kapsamı dışında bırakılır.	✓	
Emlak Vergisi	Bina vergisi ve arsa vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşan vergidir. Vergi; dört yılda bir bina, arsa ve arazilerin vergi değerini belirlemeye yönelik takdir işlemi yapılarak ya da vergi değerini değiştiren sebepler gerçekleştiğinde mükellefin yaptığı bildirimine dayalı olarak belediyeler tarafından yıllık olarak tarh edilir. Verginin mükellefi; bina, arsa ve arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina, arsa ve araziden malik gibi tasarruf edenlerdir. Bina, arsa ve araziye müşterek halde malik olanlar hisseleri oranında mükelleftir.		✓

Kaynak: (Şahin İpek, 2018: 4); Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu'ndan faydalanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıdaki Tablo 9'da ifade edilen vergi gelirlerinden Eğlence Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi maktu vergiler iken, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Yangın sigorta Vergisi ve Emlak Vergisi nispi yani ekonomik koşullara göre artış ve azalış gösteren vergilerdir.

Çevre Temizlik Vergisi maktu bir vergi yapısına sahip olmasına rağmen her yıl Vergi Usul Kanununu gereğince saptanan yeniden değerlendirme oranında artırılması esası getirilmiştir. Bu şekilde bu vergi türü kendisini enflasyon aşındırması etkilerinden korumayı amaçlamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 259).

Belediye Gelirleri Kanununa göre belediye vergileri sayılan Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi beyan usulüne dayanan vergilerdir. Ancak bu vergileri beyan etmekle yükümlü olan ve aynı zamanda bu vergileri ödeme yükümlülüğü bulunan, yine bu hizmetleri sunan kuruluşların kendileridir. Bu sebepten dolayı belediyeler bu vergilerin tahsil işlemini beyana dayalı gerçekleştirmek ve vergi inceleme yetkilerinin kısıtlı olması nedeniyle kendilerine sunulan beyanları doğru kabul etmek durumundadırlar (Şahin İpek, 2018: 4).

Belediye öz gelir kaynakları arasında önemli paya sahip olan vergilerle ilgili vermiş olduğumuz bu bilgilere ek olarak aşağıda detaylı açıklamalara başlıklar halinde yer verilmiştir.

• **İlan ve Reklam Vergisi;** Bu vergi türünün muafiyet ve istisnaları ise 10 bent halinde kanunda belirtilmiştir. Buna göre istisna kapsamında ki vergiler, TRTK tarafından yayınlanan ilan ve reklamlara ait olan vergiler, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içerisinde bulunan alanlarda yapmak istedikleri ilan ve reklama ait vergiler, gerçek kişilerin ikametgâh kayıtlarının bulunduğu alanlardaki iç ve dış kapılara konulan ve kimliklerini ibraz eden levhalara ait ilan ve reklama dair vergiler, sinema ve tiyatroların gösterimlerine yönelik bina iç ve dış alanlarına yapılan ilan ve reklamlara ait vergiler şeklindedir (Şengül, 2014: 185).

İlan ve reklam vergisi işi mükellefler tarafından sürekli bir meslek olarak yapıldığı takdirde ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20.günü akşamına kadar belediyelere tarh ve tahakkuk işlemleri yapılmalıdır. Aksi takdir de süreklilik arz eden bir iş olarak yapılmıyorsa vergi yükümlüsü tarafından peşin olarak tahsil işlemi gerçekleştirilir (Türkoğlu, 2009: 100).

Tablo 10: 2006-2018 Dönemi İlan ve Reklam Vergisi'nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	İlan Ve Reklam Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	0,51	104.918	20.372.864
2007	0,52	123.427	23.648.122
2008	0,54	140.887	25.736.012
2009	0,54	146.602	26.844.961
2010	0,55	189.977	34.233.863
2011	0,58	239.271	40.740.227
2012	0,59	266.988	45.131.525
2013	0,53	289.978	53.931.284
2014	0,46	291.078	62.544.796
2015	0,47	345.488	72.159.838
2016	0,52	423.648	80.994.408
2017	0,45	445.546	97.148.981
2018	0,50	396.818	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 yılı verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 10'da 2006-2018 dönemine ait belediyelerin toplam gelirleri içerisinde İlan ve Reklam Vergilerinden sağlanan gelir miktarının yıllar içerisindeki değişimi gösterilmiştir. 2006 yılından baz aldığımız son yıla kadar ilan ve reklam vergisi miktarı sürekli bir artış göstermiştir ama yüzdelik olarak fazla bir artış söz konusu değildir. Teknolojik gelişmelerin yaşanması, dijital ortamların gelişmesi, aşırı derecede kentleşmenin hızlanması ve tüketim çağının yaşanıyor olmasıyla reklamcılık kesimi de önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak vergileme konusunda değişikliğe gidilmesi gerekmektedir.

• **Eğlence Vergisi;** Eğlence vergisinin vergileme oranlarına ilişkin düzenlemeleri kanunun 21.maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre biletli girişlerde; yerli ve yabancı film gösteriminden %10 oranında, tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunlarında %0 oranında, konser, spor müsabakaları ve at yarışlarından %10 oranında, sirk, lunapark, çalgılı ve benzeri yerlerden %20 oranında, müşterek bahislerde ise %5 oranında hesaplama yapılmaktadır. Yine bu

maddeye göre biletsiz giriş yapılan yerlerde ise; eğlence vergisi 100 TL olarak kesinti yapılmaktadır.

Sayılmış olunan eğlence vergilerine dâhil olan eğlence yerleri ise 2559 sayılı Polis ve Salahiyet Kanunu'nun 7.maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre; kişilerin yalnız veya toplu bir şekilde eğlendiği alanlar, dinlenme veya konaklama amacıyla faaliyet gösteren oteller, moteller, kamp alanları ve pansiyonlar, gazino, kumarhane, bar gibi içkili mekânlar, sinema, kahve alanları, gelir sağlama amacı olmayan elektronik cihazların var olduğu internet kafe gibi benzeri alanlar eğlence yerleri kabul edilmiştir.

Yerli ve yabancı film gösterimlerinden elde edilen vergilerin %25'i ilgili belediyeye kalırken, %75'i ise Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına aktarılmaktadır.

Biletle girişi sağlanan eğlence yerlerinde hesaplanacak olan vergi bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanıp belediyeler tarafından özel damga konulduğu esnada ödenmektedir. Fakat biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise her aya ait olan vergi o ayı takip eden ayın 20.akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır.

Tablo 11: 2006-2018 Dönemi Eğlence Vergisi'nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Eğlence Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	0,30	61.571	20.372.864
2007	0,32	77.313	23.648.122
2008	0,35	90.834	25.736.012
2009	0,36	96.681	26.844.961
2010	0,30	104.420	34.233.863
2011	0,31	128.020	40.740.227
2012	0,30	135.621	45.131.525
2013	0,29	161.697	53.931.284
2014	0,26	163.767	62.544.796
2015	0,26	187.999	72.159.838
2016	0,25	208.684	80.994.408
2017	0,25	244.064	97.148.981
2018	0,25	199.790	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 11'de 2006-2018 dönemine ait toplam belediye gelirleri içerisinde eğlence vergi gelirlerine ait olan pay gösterilmiştir. 2006 yılından itibaren sürekli

artışta olan eğlence vergileri yüzde olarak 2018 yılında düşüş göstermiş ayrıca toplam gelir içerisinde ki yüzdelik payı da azalmıştır.

• **Haberleşme Vergisi;** Haberleşme vergisinin Tablo 9’da belirtilen bilgilerine ek olarak bu verginin matrahı, tesis, nakil ve devir ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücretten oluşmaktadır. Verginin oranı kanunda %6 olarak belirlenmesine rağmen 1989 yılında bu oran %1 olarak belirlenmiştir.

Bir ay içerisinde telefon, teleks, data ücretleri ve faksimili (aynı basım) hizmetlerinden toplanan Haberleşme Vergisinin beyan ve ödeme usulü ise ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bildirmek ve aynı süre içerisinde ödemede bulunmak şeklindedir.

Tablo 12: 2006-2018 Dönemi Haberleşme Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Haberleşme Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	0,27	55.515	20.372.864
2007	0,23	55.966	23.648.122
2008	0,23	59.981	25.736.012
2009	0,18	50.530	26.844.961
2010	0,14	50.397	34.233.863
2011	0,11	48.208	40.740.227
2012	0,098	44.345	45.131.525
2013	0,063	34.149	53.931.284
2014	0,061	38.725	62.544.796
2015	0,056	40.852	72.159.838
2016	0,048	39.522	80.994.408
2017	0,044	43.164	97.148.981
2018	0,045	35.298	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

• **Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi;** Belediye Gelirleri Kanunu’nun 34. ve 35.maddelerinde düzenlenen elektrik ve havagazı tüketim vergisinden istisna tutulan yerler Kanununun 36.maddesinde; kazanç amacı olmayan sağlık hizmetleri sunan kuruluşlar, çocuk esirgeme kurumu gibi faaliyet gösteren sosyal yardım kuruluşları, dini hizmetlerin sağlanması adına faaliyet gösteren ibadethaneler, uluslararası fuar alanları şeklinde belirtilmiştir.

Yine Kanuna göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazı dağıtımından sorumlu olan kuruluşlar bu vergiyi ilgili belediyelere tahsil etmekle yükümlüdürler ve bu tahsil edilen vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20.günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirip aynı süre içinde ödemekle de yükümlüdürler. Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini ise organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş ödemekle yükümlüdür.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi oranları kanunda; “(i) İmal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, (ii) Bunların dışında kalan maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5, (iii) Havagazının satış bedelinden %5 oranında belediyelerce alınan vergi” şeklindedir.

Tablo 13: 2006-2018 Dönemi Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	2,05	419.513	20.372.864
2007	1,82	431.816	23.648.122
2008	2,11	544.540	25.736.012
2009	0,030	8.243	26.844.961
2010	2,18	749.669	34.233.863
2011	1,81	741.310	40.740.227
2012	2,03	918.070	45.131.525
2013	2,03	1.100.078	53.931.284
2014	1,80	1.131.993	62.544.796
2015	1,81	1.306.997	72.159.838
2016	1,45	1.176.880	80.994.408
2017	1,30	1.265.883	97.148.981
2018	1,34	1.048.993	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 13’de 2006-2018 dönemine ait toplam belediye gelirleri içerisinde elektrik ve havagazı tüketim vergisinden sağlanan gelir miktarının yıllar itibari ile değişimi gösterilmiştir. Elektrik ve Havagazı Vergisi 2006 yılından 2018 yılına kadar sürekli ve büyük bir oranda artış sergilemiştir. Fakat 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 34. ve 39. maddelerinde düzenlenen Elektrik ve Havagazı Vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsili ilgili olan belediyelere bir beyanname ile yapılmakta iken, 2528 Sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 29.maddesinin 9 nolu

bendinde yapılan değişiklikle bu vergi, 1 Ocak 2009 tarihinden sonra Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar ile bağlı vergi dairelerinin yetkili olduğu belirtilmiştir. Ve mükellefiyetin kurumlar vergisine göre bağlı olunan vergi dairelerine yapılması ifade edilmiş olup verginin toplanma yetkisi ise belediyelerden alınıp vergi dairelerine bırakılmıştır.

Bu düzenleme ile tablo 13’de de görüldüğü üzere %0,030’a kadar 2009 yılında Elektrik ve Tüketim Vergisi’nden sağlanan gelirden ciddi bir azalış yaşanmıştır. Ancak Belediyeler Birliğinin görüşmeleri sonucu tekrar yapılan düzenleme ile bu verginin toplanması 2010 yılında belediyelere tekrar verilmiştir.

• **Yangın Sigorta Vergisi;** Yangın sigorta vergisinin matrahı yapılmış olan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarlarından oluşmaktadır ve sigorta şirketlerinin ödemek durumunda oldukları bu verginin oranı %10 olarak tahsil edilir.

Bu vergiyi ödemekle yükümlü olan mükelleflerin bir ay içinde vergiye tabi tutulan işlemlerini bir sonraki ayın 20.günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyelere beyan etmeleri gerekmektedir ve aynı süre zarfında ödeme işlemlerini geręekleřtirmeleri mecburdur. Beyannamelere ait şekil ve esaslar Maliye ve Ticaret Bakanlığının da görüşü alınarak İç İşleri Bakanlığı tarafından tayin ve tespit edilmektedir.

Tablo 14: 2006-2018 Dönemi Yangın Sigorta Vergisi’nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Yangın Sigorta Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	0,089	18.184	20.372.864
2007	0,082	19.569	23.648.122
2008	0,083	21.379	25.736.012
2009	0,068	18.470	26.844.961
2010	0,055	18.925	34.233.863
2011	0,045	18.480	40.740.227
2012	0,046	20.819	45.131.525
2013	0,048	26.280	53.931.284
2014	0,044	27.858	62.544.796
2015	0,043	31.141	72.159.838
2016	0,039	31.864	80.994.408
2017	0,037	35.945	97.148.981
2018	0,037	28.839	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 14’de 2006-2018 dönemine ait toplam belediye gelirleri içerisinde yangın sigorta vergisinden sağlanan gelir miktarının yıllar itibari ile değişimi gösterilmiştir. 2006 yılından 2014 yılına kadar dalgalı ilerleyen vergi 2014 yılında artışa geçmiş bu artış 2015 yılında da devam etmiştir ve 2015 yılında yaşanan artıştan sonra düzensiz seyretmiştir.

• **Çevre Temizlik Vergisi;** 24.07.1993 tarihli 3914 sayılı Kanunla uygulamaya konulan bu vergi 2003 yılının sonuna kadar sıvı atıklar için ayrı katı katıklar için ayrı olmak üzere iki şekilde uygulama alanı buluyorken 01.01.2004 yapılan değişiklik ile Tablo 9’da ifade edildiği gibi su tüketim miktarı esas alınarak metreküp başına hesaplamaya geçilmiştir.

5035 Sayılı Kanun’un 41.Maddesi ile Değişen Mükerrer Madde hükümlerine göre konutlar ile iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi hesaplamalarında farklı yöntemler kullanılacağı ifade edilmiştir. Bu madde dikkate alınarak; 2013 yılından bu yana konutlara ait Çevre Temizlik Vergisi su tüketim bedeli esas alınmak üzere 2019 yılı için büyükşehirlerde 39 Kr, diğer belediyelerde ise 29 Kr olarak hesaplanmaktadır.

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılacak binalarda ise büyükşehir belediyeleri dışındaki yerlerde aşağıdaki Tablo 15’deki tarifelere göre vergi uygulamaları yapılacak olup, büyükşehir belediyeleri içerisinde bu oran %25 artırılarak uygulanacaktır.

Tablo 15: Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Belediyelerde Uygulanacak Olan Çevre Temizlik Vergisi (01.01.2019 tarihi itibarıyla)

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1.Derece	2.Derece	3.Derece	4.Derece	5.Derece
1.Grup	3.500	2.700	2.200	1.900	1.690
2.Grup	2.200	1.690	1.300	1.100	980
3.Grup	1.690	1.100	980	700	550
4.Grup	700	550	400	350	270
5.Grup	400	350	240	230	190
6.Grup	230	190	120	110	84
7.Grup	84	65	45	39	29

Kaynak: 31.12.2018 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, (Resmî Gazete İlan No:30642 3.Mükerrer)

Belediyeler tarafından sağlanan çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan ancak gerekli olan su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekeleri haricinden karşılayan konutlar için Çevre Temizlik Vergisi Tablo 15'deki tarifinin yedinci grubunun belediye meclisi tarafından belirlenecek derecesi üzerinden hesaplaması yapılmaktadır⁷.

Çevre temizlik vergisinden Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44.maddesine göre istisna tutulan yerler; Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, bunların kuracakları birlikler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar, Kızılay Genel Merkezi ile şubeleri ve kampları, Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları, korumalı iş yerleri ile umuma açık ibadet yerleri, karşılıklı olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, milletler arası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleri tarafından kullanılan binalar ile bunların müstemilatı şeklinde belirtilmiştir.

Su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanan Çevre Temizlik Vergisi, tahakkuk eden su faturalarında gösterilmek suretiyle alınır. Bu şekilde tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli de dâhil edilerek belediyeler tarafından tahsil edilmektedir.

İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, belediyeler tarafından binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibariyle tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defalık, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilmektedir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde⁸ ödenmektedir.

Belediye meclisleri buldukları alanların sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeylerindeki farklılıkları göz önünde bulundurarak binaların vergilemede hangi dereceye dâhil edileceğini belirleme konusunda yetkiye sahiptir. Yine aynı şekilde Bakanlar Kurulu' da vergileme tutarlarını belirleme konusunda belediyeler arası farklılıkları dikkate alarak ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkilidir (3914 Sayılı Kanun).

⁷Belirlenen bu tutarlar her yıl Bakanlar Kurulu tarafından yeniden değerlendirilmiştir.

⁸ Birinci taksiti her yılın Mart, Nisan, Mayıs aylarında, ikinci taksit ise Kasım ayı içerisinde.

Tablo 16: 2006-2018 Dönemi Çevre Temizlik Vergisi'nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Çevre Temizlik Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	1,13	231.292	20.372.864
2007	1,09	259.324	23.648.122
2008	1,03	265.725	25.736.012
2009	1,07	289.523	26.844.961
2010	0,90	309.274	34.233.863
2011	0,94	386.997	40.740.227
2012	0,84	383.329	45.131.525
2013	0,71	384.679	53.931.284
2014	0,57	361.814	62.544.796
2015	0,54	395.296	72.159.838
2016	0,58	474.733	80.994.408
2017	0,47	465.589	97.148.981
2018	0,51	399.029	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 16'da 2006-2018 dönemine ait toplam belediye gelirleri içerisinde çevre temizlik vergisinden sağlanan gelir miktarının yıllar itibari ile değişimi gösterilmiştir. Çevre temizlik vergisi yerel nitelikli bir gelir kaynağı olmasına rağmen toplam belediye gelirleri içerisinde ki payı çok düşüktür. 2018 yılında toplam gelir içerisinde çevre temizlik vergisinin oranı %0,51 seviyesinde (ekim-aralık ayları hariç), belediye toplam gelirlerinin en fazla olduğu 2017 yılında ise çevre temizlik vergisinin oranı %0,47 seviyesinde bir paya sahiptir.

- **Emlak Vergisi;** Emlak vergisi birçok ülkede uzun yıllar boyunca uygulanan eski bir vergi tipi olmasına rağmen ülkemizde ise yeni bir vergi uygulamasıdır. Bu vergi zaman içinde tüm ülkelerde yerel yönetimlere bırakılarak yerel bir vergi niteliğine dönüştürülmüştür. Bu dönüşümün sebebi emlak vergisinin vergi konusunun yerel sınırlar dâhilinde sabit olmasına ve sunulan belediye hizmetlerinin emlak değerini de etkileyen önemli bir faktör olmasına bağlanabilir (Türkoğlu, 2009: 107).

Konusu bina ve araziler olan emlak vergisi 1970 yılında 1319 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiştir (Çetinkaya, 2012: 125) ve 1971 yılına kadar il özel idarelerince yürütülmüş arkasından bu verginin yönetimi merkezi idarelere bırakılmıştır. Bu sistem 1981 yılına kadar devam etmiştir ve bu yıla kadar il özel idarelerine belli bir miktar pay verilirken 1981 yılından itibaren emlak vergisi tamamen merkezi idare

geliri olarak kabul edilip il özel idarelerine pay verme usulü sonlandırılmıştır (Öncel, 1998: 132).

1985 tarihinde 3239 sayılı Kanun ile emlak vergisinde değişikliklere gidilmiş ve bu verginin tahsili ve gelirleriyle birlikte yerel yönetimlere bırakılması kabul edilip izleyen tarihlerde tahsilinin tamamen belediyelere bırakılması kararlaştırılmıştır (Meriç ve Sakal, 2005: 235).

Emlak vergisi yasalar ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmektedir. Bu nedenle belediyelerin bu konu ile ilgili yetkisiz bırakılması taşınmazların reel değeri üzerinden vergilerin alınmasını engellemekte ve yerel düzenin değişmesiyle taşınmazlardaki rant artışlarının da vergilemede dikkate alınması engellenmektedir. Bu sebeple emlak vergilerinde ciddi vergi kayıpları yaşanmaktadır.

Bu vergi kayıplarından dolayı emlak vergisi özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde en önemli ve istikrarlı bir gelir kaynağı iken ülkemizde verimli ve istikrarlı bir kaynak olamamıştır. Gerçekte bunun sebebi, belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin %15'inin İl Özel İdareleri'ne, kalan miktar üzerinden %20'sinin BŞB olduğu kentlerde ki belediyelere aktarılması ve yine tahsil edilen emlak vergisi arasından %5 İller Bankası ortaklık payının, %1 Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü payının, %2 Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Fonu Payının ayrılması da gösterilebilir (Şener, 1998: 12-13).

Ancak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğü girmesi ile Emlak Vergisinden sağlanan gelirlerin tamamı belediyelere bırakılmıştır ve İl Özel İdareleri ile büyükşehir belediyelerine Emlak vergisi gelirinden pay verilmesi usulü kaldırılmıştır.

Tablo 9'da da ifade ettiğimiz gibi Emlak Vergisi bina ve arsa vergisi şeklinde iki türde tahsil edilen bir vergidir.

Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 18. maddelerinde yapılan değişikliklerle bina, arsa ve arazilerine ilişkin vergi oranlarının 01.01.2002 tarihinden itibaren Büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarında %100 artırımlı olarak uygulamaya

konulacağı ifade edilmiştir. Kanun dâhilinde verginin konularına göre uygulanacak vergi oranları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 17: Emlak Vergisi Oranları (bin)

Verginin Konusu	Büyükşehir Belediyelerinde	Diğer Belediyelerde
Binalar	4	2
Meskenler(Konutlar)	2	1
Araziler	2	1
Arsalar	6	3

Kaynak: 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'ndan bizzat hazırlanmıştır.

Emlak vergisi oranları; meskenlerde binde 1, mesken dışı binalarda binde 2, arazilerde binde 1 ve arsalarda binde 3 iken Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. ve 18. Maddelerinde 4736 sayılı kanunla yapılan değişiklikler doğrultusunda büyükşehir belediyelerinde %100 artırımla iki katına yükseltilmiştir. Bu şekilde BŞB' de meskenlerde binde 2, mesken dışı binalarda binde 4, arazilerde binde 2 ve arsalarda binde 6 şeklindedir.

Aşağıdaki Tablo 18'de ise belediye vergi gelirleri başlığının son kısmını oluşturan Emlak Vergisi gelirin'in toplam belediye gelirleri içerisindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 18: 2006-2018 Dönemi Emlak Vergisi'nin Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Emlak Vergisi	Toplam Belediye Gelirleri
2006	6,85	1.396.353	20.372.864
2007	6,19	1.464.249	23.648.122
2008	6,67	1.717.384	25.736.012
2009	6,79	1.824.097	26.844.961
2010	7,79	2.667.530	34.233.863
2011	8,50	3.463.012	40.740.227
2012	7,81	3.528.028	45.131.525
2013	7,13	3.846.888	53.931.284
2014	7,98	4.992.223	62.544.796
2015	8,15	5.881.119	72.159.838
2016	8,30	6.728.241	80.994.408
2017	7,00	6.808.519	97.148.981
2018	7,69	5.994.738	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 18'de 2006-2018 dönemine ait toplam belediye gelirleri içerisinde emlak vergisinden sağlanan gelir miktarının yıllar itibari ile değişimi gösterilmiştir. Emlak vergisi yıllar içerisinde miktar olarak sürekli bir artış içerisinde olmuştur fakat

yüzdeler olarak fazla bir değişiklik yaşanmamıştır. Bu vergi belediye vergi gelirleri arasında en yüksek paya sahiptir. Emlak vergisinin hesaplanmasında bina vergisi, arsa vergisi ve arazi vergisinin toplamı kullanılmıştır.

Yukarda bahsetmiş olduğumuz belediye vergi gelirlerinin tamamının belediye türlerine göre tahsilinin tablo şeklinde gösterimi ise şu şekildedir;

Tablo 19: Belediye Vergilerinin Belediye Türlerine Göre Tahsil Yetkisi

Belediye Vergileri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	✓		✓	
Çevre Temizlik Vergisi	✓	%20 Pay	✓	
Yangın Sigorta Vergisi	✓	✓		
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓	
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓	
Haberleşme Vergisi	✓		✓	
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓		✓	

Kaynak: (Arıkboğa, 2016:281)

Tablo 19’da büyükşehir belediyelerinin yanında il ve ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen vergiler gösterilmiştir. Tablo 19’ da görüleceği üzere BŞB, Kanunda belirtilen vergi gelirlerinden sadece Yangın Sigorta Vergisi’ni, Eğlence Vergisi’ni ve İlan ve Reklam Vergisi’ni tahsil etmekle yükümlüdür. İlçe Belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinden sadece %20 oranında pay büyükşehir belediyelerine verilmektedir. Ayrıca İtfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesinden dolayı Yangın Sigorta Vergisi büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmekte, ilçe belediyeleri bu vergiyi tahsil etmemektedir (Arıkboğa, 2016: 281).

2.2.1.2.2.Belediye Harçları

Kamu hizmetinden faydalanılması sonucu belirlenen miktarlarda, faydalanılan bu hizmetlerin maliyetlerine katılmak amacıyla bazı aşamalarda alınan ve zorunluluk esasına dayanan yükümlülüklerdir (Bapbacı, 2017: 71). Harçlar ve kullanıcı bedelleri ödemelerinde, ödenen bedel ile alınan hizmet ve fayda arasındaki ilişki çok açık bir şekilde görülebildiğinden dolayı bu bedellerde fayda ilkesi çok fazla uygulanma alanı bulur (Güner, 2006: 68).

Belediye öz gelir kaynakları arasında yer alan belediye harç gelirleri 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılmıştır. Buna göre; “İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar İle İlgili Harçlar, İş Yeri Açma İzni Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı” belediyelerin harç gelirlerini oluşturmaktadır.

Harçlar belirli bir kamu hizmetinden yararlanma sonucu alınması yönüyle vergilerden ayrılmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7). Ülkemizde belediyelerin öz gelirlerinden olan harç gelirleri vatandaşların belediyelerden belirli konularda izin veya ruhsat alması sırasında peşin olarak ödedikleri bedellerdir (Arıkboğa, 2016: 282). Bu ödenmesi gereken harç bedellerinin tamamı kanunda yazılı olan tutarlar üzerinden ödenmektedir ve kanunda ifade edilen ilgili harç tutarları son olarak 2004 ve 2005 yılında güncellendiği için zamanla değerini kaybetmiştir ve bu nedenle harç gelirleri belediyeler için çok hayati bir gelir kaynağı niteliği taşımamaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7).

Yine belediye vergi gelirlerinde olduğu gibi harç gelirlerinde de belediyelerin ödenecek tarifeleri belirleme gibi bir yetkisi mevcut değildir. Harç tarifeleri Kanunda sabit bir oran şeklinde gösterilebileceği gibi Kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar göz önünde tutularak Bakanlar Kurulu tarafından da belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016: 282).

Tablo 20:Belediye Harçları

Belediye Harçları	Konusu ve Mükellefi	Maktu	Nispi
İşgal Harcı	Pazar ve panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali; yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali; Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali için sıralanan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi durumunda ortaya çıkar.Mükellefi söz konusu yerleri işgal edenlerdir ve izinsiz işgaller mükellefiyeti ortadan kaldırmaz.	✓	
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	Konusunu ulusal bayram günlerinde ve hafta tatillerinde çalışmaları izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi oluşturur. Harcın mükellefi ise gerçek veya tüzel kişiliğe sahip olan ve	✓	

	kendisine çalışma ruhsatı verilen kişilerdir.		
Kaynak Suları Harcı	Konusunu özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dâhil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması oluşturur. Kaynak sularını özel işaretli kaplara koyup satanlar bu harcın mükellefidir.	✓	
Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, bu harca tabidir. Harcın mükellefi hayvan veya et sahipleridir.	✓	
Tellallık Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, bu harca tabidir. Mal ve mahsullerini satanlar bu harcın mükellefidir.		✓
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçüklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması bu harca tabidir.	✓	
Bina İnşaat Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlarda yapılan her türlü inşaat ve alınan inşaat ruhsatları bu harcın konusudur. Mükellefi inşaat ve tadilat amaçlı inşaat ruhsatı alan kimselerdir. Binalarda kullanım amaçlarına göre yapılan değişikliklerde mükellef bina sahipleri; ruhsatsız inşaata başlanılmasında ise mükellef inşaat ruhsatı almak zorunda olanlardır.	✓	
Kayıt ve Suret Harcı	Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita ve krokilerin sureti bu harca tabidir.	✓	
İş Yeri Açma İzni Harcı	Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılması bu harca tabidir.	✓	
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler bu harca tabidir.	✓	
Sağlık Belgesi Harcı	Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri bu harca tabidir.	✓	
İmar İle İlgili Harçlar	Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Harfıyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı imar ile ilgili harçlar arasında yer almaktadır.	✓	

Kaynak: (Şahin İpek, 2018: 6; Gelirler Vergisi Kanunu'dan yararlanılmıştır)

Tablo 20'de belediye gelirleri arasında yer alan belediye harçlarına yer verilmiş olup kanunda belirtilen kapsam dâhilin de konuları ve mükellefleri hakkında bilgiler verilmiştir. Bu harçlardan Tablo 20'de ifade edildiği gibi sadece Tellallık Harcı nispi olarak, diğer bütün harçlar ise maktu olarak belirlenmiştir.

Belediye öz gelirleri arasında yer alan belediye harçları hakkında Tablo 20'de ifade edilen bilgilere ek olarak bazı harçlarla ilgili kısa başlıklar halinde bilgiler verilmiştir.

• **İşgal harcı;** Bu harç türünde ödenecek olan matrah işgal edilen yerleri m² olarak alanı veya hayvan ve taşıt sayıları dikkate alınarak hesaplanır. Yine bu harç belediyeler tarafından görevlendirilen yetkili memur veya kişilerce tahsil edilir (Acar ve Aydın, 2013: 101-102).

• **Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı;** Bu harç belediye meclisi tarafından en az 20 TL en çok ise 800 TL olmak üzere belirlenmektedir ve bu harç makbuz karşılığında peşin olarak alınmaktadır. Mükellefiyet dönemi ise çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır.

• **Kaynak Suları Harcı;** Ödenecek olan bu harçlar peşin olmak üzere litre üzerinden TL olarak hesaplanmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7). 1 litreye kadar olan şişeler için en az 0,01 YTL en çok ise 0,03 YTL olarak ve 1 litreden büyük şişeler ve benzeri kaplar için en az 0,005 YTL en çok 0,015 YTL olarak tarifeler dikkate alınarak hesaplanır.

• **Tellallık Harcı;** Gerçek ve tüzel kişiler satmış oldukları mal ve mahsulleri için %2 oranında, bu harcın tahsili konusunda görevlendirilmiş olan belediye yetkililerinden makbuz alarak ödemelerini yaparlar. 100 YTL'yi aşan satışlar için Kanun bu oranı %1 olarak belirlemiştir ve satışlar için belediyeye haber verilmesi gerektiği aksi takdirde ise yapılan satışlarda %50 fazlasıyla ödeme alınacağı ifade edilmiştir.

• **Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı;** Ölçüm için kullanılacak olan tartı ağırlıkları, uzunluk ölçüleri, el terazileri, normal masa terazileri, otomatik teraziler, kantar ve basküllerin tarifeleri en az ve en çok kriterleri doğrultusunda belirlenerek tahsil edilir.

• **Bina ve İnşaat Harcı;** Konut ve iş yerlerinde kullanım şekillerinin değiştirilmesinden dolayı yapılan düzenlemeler tadilat işlemi olarak sayılmaktadır bu nedenle binalar ek harca tabi tutulmaktadır. Harcın tarifeleri, konut ve iş yeri inşaatlarında m² başına olmak üzere alınmaktadır ve konut inşaatlarında en az 0,50 YTL en çok 7,5 YTL olarak iş yeri inşaatlarında ise en az 2 YTL en çok 15 YTL olarak hesaplanmaktadır.

• **Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı;** Harca konu olan muayenenin yapılması, rapor ve gerekli belgelerin verilmesi esnasında belediyelere veya ilgili kuruluşlara makbuz karşılığında yapılan ödemelerdir. Bu ödemeler 13/04/2005 tarihli ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birinci grup belediyeler için 13 TL, ikinci grup belediyeler için 11 TL, üçüncü grup belediyeler için 9 TL, dördüncü grup belediyeler için 7 TL ve beşinci grup belediyeler için 5 TL olacak şekilde tarifeler belirlenmiştir.

• **İmar İle İlgili Harçlar;** Belediyelere imar ile ilgili, BGK ile beş adet harç tahsil etme yetkisi sağlanmıştır. Bunlar; (i) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen yer bölümlenme hizmetlerine yönelik Parselasyon Harcı, (ii) Bir gayri menkulün mevzuat çerçevesinde inşaata uygun parsellere ayrılması yani ifrazına ve birden fazla parselin üzerine bina yapılacak şekilde parsellerin birleştirilip tek bir parsel haline getirilmesi yani tevhitine yönelik verilen İfraz ve Tevhit Harcı, (iii) Proje tasdik işlemleri için Plan ve Proje Tasdik Harcı, (iv) Zemin, kanal ve yol açımına izin verilmesine ve yapım, yıkım artığı olan malzemelerin nereye taşınacağına belediyeler tarafından gösterilmesine yönelik hizmetler için Zemin Açma İzni ve Toprak Harfiyatı Harcı, (v) Yapı kullanma izni verilmesi gereken işler için verilen Yapı Kullanma İzni Harcı şeklindedir.

Aşağıdaki Tablo 21’de belediye öz gelirleri arasında sayılan belediye harçlarının tamamının belediye toplam gelirleri arasındaki payları ve toplam gelire oranları gösterilmektedir.

Tablo 21: 2006-2018 Dönemi Tüm Belediye Harçlarının Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	İşgal Harcı	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	Kaynak Suları Harcı	Hayvan Kesimi, Mua. ve Denetle. Harcı	Tellallık Harcı	Ölçü ve Tart. Aletleri Mua. Harcı	Bina İnşaat Harcı	İş yeri Açma İzni Harcı	Diğer Harçlar	Toplam Belediye Gelirleri		
2006	160.772	18.824	1.706	13.569	19.882	1.595	309.241	34.676	469.684	20.372.864		
2007	193.980	21.169	2.537	16.957	25.727	5.558	367.295	41.595	553.498	23.648.122		
2008	202.444	24.115	3.250	15.306	26.874	4.824	333.831	42.273	569.221	25.736.012		
2009	212.855	24.705	3.447	15.358	30.095	1.985	295.585	40.154	554.971	26.844.961		
2010	257.294	34.386	3.948	13.296	41.665	2.209	541.363	59.693	794.240	34.233.863		
2011	278.495	32.607	3.454	12.171	49.489	1.859	505.135	58.075	895.153	40.740.227		
2012	307.901	36.076	6.684	13.982	54.897	1.808	582.604	61.900	853.063	45.131.525		
2013	325.559	38.535	7.565	16.827	64.967	1.907	757.247	60.733	1.060.500	53.931.284		
2014	335.373	35.869	5.169	20.106	69.879	1.924	632.772	63.909	1.097.224	62.544.796		
2015	376.175	24.534	5.846	19.804	84.792	1.888	775.191	74.193	1.271.347	72.159.838		
2016	431.648	8.550	9.391	17.004	96.259	2.273	915.010	81.369	1.561.711	80.994.408		
2017	468.999	7.004	7.225	14.909	113.114	1.317	1.247.484	80.716	1.946.087	97.148.981		
2018	352.955	3.188	5.078	11.559	80.388	1.107	522.849	58.237	942.915	77.908.657		
Yıllara Göre Toplam Harçların Toplam Gelire Oranı (%)												
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5,05	5,19	4,74	4,39	5,10	4,50	4,25	4,32	3,61	3,64	3,85	4,00	2,53

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 21’de 2006-2018 dönemine ait belediye harçlarının toplam belediye gelirleri içerisinde yıllar itibari ile nasıl değişiklik gösterildiği rakamsal olarak ifade edilmiş ve toplam gelir içerisinde yüzdelik değişimleri gösterilmiştir.

Diğer harçlar başlığı altında Belediye Gelirleri Kanunu’nun Sekizinci Kısımında birlikte yer alan Kayıt ve Suret Harcının, İmar İle İlgili Harçların, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcının, Sağlık Belgesi Harcının, Esnaf Muafılığı Belgesi Harcının payları ortak gösterilmiştir. Ayrıca diğer harçların toplamına Toptancı Hali Resmi ve Yapı Kullanma İzni Harcı’ da dâhil edilmiştir.

Bu harçlar içerisinde en az paya sahip olan belediye harç gelirleri Kaynak Suları Harcı ve Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı olmuştur. Bu harçlar içerisinde Tellallık harcı sürekli artış halinde olmasına karşın toplam gelirler içinde yine düşük kalmıştır. Yine bu harçlar içerisinde Bina İnşaat Harcı, en yüksek paya sahip olan ve 2014 yılı hariç sürekli artış halinde olan gelir kaynağıdır. Genel olarak

yüzsdel ifadelere baktığımızda ise 2006 yılından günümüze doğru harçlar sürekli azalış içerisinde dir.

Her şekilde, Tablo 21’de görüleceği üzere, yıllar itibari ile belediye toplam gelirleri artış göstermiş olmasına rağmen harçlardan sağlanan gelirler çok düşük kalmıştır. Bu nedenle harçların belediyeler için verimli ve önemli bir kaynak niteliği taşımadığı sonucuna gidilebilir.

2.2.1.2.3. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payı, kanunda ifade edilen oranlar göz önünde bulundurularak idare tarafından gerçekleştirilen somut bir hizmetin harcamaları için bir defalık alınan ücrete denir (Rüzgaresen, 2012: 95). Başka bir ifade ile harcamalar katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol genişletilmesi veya tekrar düzeltilmesi, yeni içme suyu tesisi yapılması veya var olan şebekelerin onarılması, kanalizasyon tesisi yapılması veya onarılması karşılığında bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylardır (Kurtuluş, 2006: 55).

Belediyelerin faaliyetleri sonucu elde ettiği gelirlerden ve aynı zamanda belediye öz gelirlerinden olan harcamalara katılım payında amaç, ön görülmüş olan harcamayı finanse edebilmektir (Yılmaz, 2008: 80).

Bu belediye öz gelir türü 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 3.kısımında düzenlenmiş olup Kanun’a göre üç türe ayrılmaktadır. Bu türlere ait hizmetlerin ne şekilde ve hangi derecede yapılacağı ayrıca bu hizmetlerin tahsilât işlemlerinin nasıl gerçekleştirileceği yine kanunlarla ifade edilmiştir (Güner, 2006: 76).

Kanuna göre harcamalara katılım payları; *yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılım payı* şeklinde sıralanmaktadır.

•**Yol Harcamalarına Katılma Payı;** 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 86.maddesinde düzenlenmiş olan yol harcamalarına katılım payı, belediyeler veya bağlı müesseseleri tarafından (i) yeni yol açılması, (ii) mevcut

yolların %40 oranında veya daha fazla genişletilmesi, (iii) kaldırımsız veya bakımsız bulunan yolların kaldırım veya parke kaldırım şekline dönüştürülmesi veya asfalt yapılması, kaldırımlı yolların ise parke, beton veya asfalta çevrilmesi, (iv) mevcut parke ve kaldırımların sökülüp yeniden düzenlenmesi durumunda bu yoldan yararlanan gayrı menkul sahiplerinden tahsil edilebilmektedir.

Fakat, yolların kaldırımlar da dâhil olmak üzere 15 metreden fazla genişletilmesi neticesinde oluşan giderler belediyeye ait sayılmakta olup harç payına konu teşkil etmemektedir. İki yada daha fazla yol kenarında bulunan gayrı menkullerin asıl cephesi bulunan yoldan düşen payları tam olarak hesaplanmakta iken, diğer yollara ait paylar yarım olarak hesaplanmaktadır.

• **Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı;** Kanalizasyon harcamalarına katılım payı, belediyeler ve belediyelere bağlı müesseseler tarafından yani, (i) kanalizasyon tesisi yapılması, (ii) mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi durumunda, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden tahsil edilebilmektedir. İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise o yola ait giderler esas alınır hükmü belirtilmiştir.

• **Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı;** 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 88.maddesinde düzenlenmiş olan su tesisleri harcamalarına katılım payı, belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından (i) beldelerde yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, (ii) mevcut şebeke tesislerinin genişletilmesi veya ıslahı halinde dağıtımın yapıldığı alan içerisindeki gayrimenkul sahiplerinden alınmaktadır. Birden fazla yol kenarında bulunan gayrı menkullerde ödenecek payın hesaplanması yapılırken bu gayrimenkullerin suya bağlı oldukları yol üzerindeki uzunlukları dikkate alınmaktadır.

Harcamalara katılım payı ödemelerinde bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden tahsil edilen miktar bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemez (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 8). Bu durumda belediyelerin harcamalara katılım paylarından kâr amacı gütmeye gibi bir durumları yoktur.

Harcamalara katılma paylarının tahakkuku belediye ve bağılı müesseselerince yapılan hizmetin tamamlanıp halkın kullanımına sunulmasından sonra yapılmaktadır ve mükelleflerin ödemekle yükümlü oldukları tutar onlara ayrı olarak tebliğ edilmektedir. Tebliğ edilen bu paylar tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte alınmakta, peşin ödemeler de ise tahakkuk tarihinden itibaren izleyen bir ay içerisinde tahsili gerçekleştirilmektedir (Aslan, 2014: 129-130).

İstek üzerine doğrudan doğruya veya bir program dâhilinde yapılan işlerde bu hizmetler sonucunda yapılan giderlerin tamamı BGK' a göre harcamalarına katılım payı sayılmaktadır. Yapılacak olan giderlerin ödeme işlemi peşin olarak gerçekleştirilecekse bu paylar ilgililerden %25 eksiği ile alınmaktadır. Belediyelerce gerçekleştirilen bu hizmet giderleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz (Aslan, 2014: 129-130).

Bakanlar Kurulu, belediyelerin görüşünü almak suretiyle, harcamalara katılım paylarını $\frac{1}{2}$ 'ye (peşin ödeme söz konusu ise $\frac{1}{3}$ 'e) kadar indirmeye, harcamalara katılım payı türlerine göre farklılaştırma yapmaya, payların ödenecek miktarlarını beraber veya pay çeşitlerine göre ayrı ayrı olmak üzere İç İşleri Bakanlığı'na bildirilecek olan güncel genel nüfus sayım sonuçları göz önünde bulundurulmak kaydıyla ve belediyeler itibariyle tespit etmeye yetkilidir (İpek ve Engin, 2016: 472).

Büyükşehir ve iller dışındaki küçük yerleşim alanlarında harcamalara katılma payının vergi değerinin %2'si ile sınırlandırılması, emlak fiyatlarının düşük olması nedeniyle bu payların önemsiz kalmasına sebep olmaktadır (Yılmaz, 2008: 87).

1985 yılında Kanun'da yapılan değişiklikle belediyelerin yaptığı harcamalardan sadece $\frac{1}{3}$ 'ünü hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edebileceği belirtilmiştir fakat daha sonra yaptığı harcamaların tamamının tahsil edilebileceği yönünde hükme varılmıştır ancak aynı husus 2462 sayılı Belediye Gelirler Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte $\frac{1}{3}$ olarak kalmıştır. Uygulamada bazı belediyeler bu payları

uygulamaya koymamakta, uygulamaya konulsa dahi kanunda belirtildiği şekilde yürütülmemektedir (Şahin İpek, 2018: 7).

Tablo 22: 2006-2018 Dönemi Harcamalara Katılma Paylarının Tüm Belediyelerin Toplam Gelirleri İçindeki Payı (Bin TL)

Yıllar	Yol Harcamalarına Katılma Payı	Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	Su Tesisleri Harcamalarına Katılım Payı	Toplam Belediye Gelirleri								
2006	121.592	32.268	16.682	20.372.864								
2007	164.737	34.628	18.023	23.648.122								
2008	174.689	34.405	17.084	25.736.012								
2009	161.555	39.204	17.231	26.844.961								
2010	238.209	61.119	17.953	34.233.863								
2011	259.325	47.894	23.427	40.740.227								
2012	296.348	55.149	31.736	45.131.525								
2013	325.064	62.938	36.381	53.931.284								
2014	315.142	50.216	18.656	62.544.796								
2015	309.737	30.227	11.406	72.159.838								
2016	368.040	38.409	12.883	80.994.408								
2017	713.850	67.013	24.705	97.148.981								
2018	253.181	41.399	21.921	77.908.657								
Yıllara Göre Toplam Harcamalara Katılma Paylarının Toplam Gelire Oranı												
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0,83	0,91	0,87	0,81	0,92	0,81	0,84	0,78	0,61	0,48	0,51	0,82	0,40

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 22’de 2006-2018 dönemine ait belediye öz gelir kaynakları arasında yer alan harcamalara katılma paylarının türlerine göre toplam belediye gelirleri içerisinde yıllar itibari ile nasıl değişiklik gösterildiği rakamsal olarak ifade edilmiştir. 2017 yılında diğer yıllara nazaran bütün paylarda artış yaşanmıştır. Toplam gelir içerisinde paylar arasında en düşük orana sahip olan pay su tesisleri harcamalarına katılım paylarıdır. Yüzdesel oranlara bakıldığında ise 2006 ile 2017 yıllarını karşılaştırdığımızda fazla bir değişikliğin olmadığı söylenebilir.

2.2.1.2.4. Diğer Öz Gelirler

Belediye öz gelir kaynaklarından olan vergi gelirleri, harç gelirleri ve harcamalara katılma payı gelirlerine ilaveten birde diğer öz gelir kaynakları bulunmaktadır. Bu gelir kaynakları ücret gelirleri, müze giriş ücretleri payı, maden payı, ticari gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen satış ve kira gelirleri ile ceza ve faiz gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir kalemlerinin yanı sıra alacaklardan

tahsilât gelirleri, özel kişi ve kurumlardan elde ettikleri bağış ve yardımlar ve diğer çeşitli gelirleri de mevcuttur.

Belediyelere ait diğer öz gelir kaynakları vergi ve harçlardan sağlanan gelirlerden daha fazla kontrol edilebilir olmasına rağmen vergi, harç ve harcamalara katılım payından sağlanan gelirler gibi istikrarlı ve daimî bir yapıya sahip değildir (Şahin İpek, 2018: 7). Diğer öz gelir kaynaklarından bazıları aşağıda başlıklar halinde açıklanmıştır.

• **Ücret Gelirleri;** Kanunu'nun 97.maddesi ile ücrete tabi olan işler başlığı altında düzenlenmiş olan ücret gelirleri, harç ve harcamalara katılma payı konusu olmayan ve belediyenin sunduğu hizmetlerden kendi istekleri ile yararlanmak isteyenlerden her türlü hizmet için alınan bedellerdir. Bu ücretler yararlanan hizmetlere göre belediye meclisleri tarafından belirlenmektedir (Karaarslan, t.y: 1-13). Harçların 1992-2005 yılları arasında yenilenmemiş olması nedeniyle zaman içerisinde önemi azalmıştır ve bu sebeple belediyeler ücretlerden sağlanan gelirlere yönelmiştir (Güner, 2006: 77).

• **Müze Giriş Ücretleri İle Madenlerden Pay Alınması;** 2464 sayılı BGK' un Mükerrer 97.maddesinde düzenlenen bu pay, TBMM'ye bağlı milli saraylar hariç olmak üzere belediye ve mücavir alanlar içerisinde bulunan gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediyelere belediye payı olarak aktarılmaktadır. Belediyelere aktarılan bu miktarın, tahsilini takip eden ayın 15.günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yerin belediyesine ödenmesi zorunludur. Büyükşehir belediyelerince tahsili yapılan bu payların %75 ise İçişleri Bakanlığı tarafından bildirilecek son genel nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine aktarılmaktadır.

Ayrıca belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde faaliyet gösteren maden işletmeleri ise yıllık satış tutarlarının %2'sini belediye payı olarak aktarmaya mecburdur ve bu pay ilgili belediyeye ruhsat sahibi tarafından ödenmektedir.

• **Para Cezaları;** Belediyelerin diğer öz gelirleri arasında yer alan para cezaları gelir kalemi iki şekilde belediyelere gelir sağlamaktadır. İlk olarak yoğun yaşam alanları olan kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediyeler tarafından

konulan geçerli kuralları yürütmek ve halkın sağlığını koruyabilmek amacıyla konulan kurallara uyulmamasından kaynaklı alınan cezalardır. İkinci olarak sağlanan para cezaları ise tazminat niteliğinde olan cezaları kapsamaktadır. Bu cezalar belediyenin uğradığı veya uğraması mümkün olunan zararların telafisi için alınmaktadır.

Vergi, resim ve harçların yanı sıra diğer kamu alacaklarının yasal süreler içerisinde ödenmediği takdirde ilgililerden alınarak gelir sağlanan cezalar bahsettiğimiz ikinci gurup para cezasına örnek gösterilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 277).

• **Faiz Gelirleri;** Ağırlıklı olarak belediyelere merkezi yönetim tarafından sağlanan ve bu gelirlerin çoğu belediye öz geliri olarak nitelendirilemeyecek nitelikte olan faiz gelirleri; kurumlar tarafından verilen borçlardan alacakların faizleri, menkul kıymet faizleri, mevduat faizleri, gecikmiş ödeme faizleri, vergi, resim, harç ve diğer kamu alacaklarının gecikmesinden dolayı alınan faizler, takipteki kurum alacaklarından sağlanan faiz gelirleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 4).

• **Taşınmaz Malların Kiraya Verilmesi Ya da Satışı;** Bu gelir belediyeler için önem arz etmektedir fakat kira gelirleri belediye bütçeleri içerisinde fazla yer tutmamaktadır. Yalnız mülk satışlarının gerçekleştiği yıllarda belediye bütçelerine ciddi bir katkı sağlamakta ve bütçeyi önemli ölçüde rahatlatmaktadır (Çetinkaya, 2012: 128).

2.2.1.3.Merkezi Transferlerden Elde Edilen Gelirler

Merkezi idarenin kontrolünde olmak şartıyla bazı maddi kaynaklardan yerel yönetimlere yapılan mali aktarımlara merkezi transfer gelirleri denilmektedir (Uzun, 2012: 42). Gelir sağlayıcı kaynakların büyük bir kısmının ve gelir esnekliği yüksek olan bir takım kaynakların merkezi yönetimin idaresinde olması sebebiyle merkezi transferlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanında, günümüzde hızlı nüfus artışlarının yaşanması ve kentleşmenin artması sonucu yerel kamusal mallara olan taleplerde de artışlar meydana gelmiştir ve bu sebeple yine merkezi transferlerin yapılması gerekliliği önem kazanmıştır (Şahin İpek, 2018: 8).

Ayrıca yerel yönetimlerin sunduğu bazı hizmetlerin faydaları kendi sahalalarının dışına kadar yayılabilir yani dışsallık etkisi oluşabilir. Bu durumda yerel yönetimler kendi alanlarının dışındaki hizmetlerin maliyetlerini üstlenmek istemeyebilir. O yüzden bu noktada merkezden yapılacak olan transferlere ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi transferlere duyulan ihtiyacın ortaya çıkmasının bir başka nedeni ise yerel yönetimlerin coğrafi özelliklerinden, iklim farklılıklarından ve doğal kaynakların bölgeler arası farklı dağılımından kaynaklı oluşan gelir düzeylerindeki farklılıkların var olmasıdır (Nacar ve Karabacak, 2014: 261). Tüm bu sebeplerden dolayı merkezi transferler yerel yönetimler için önem arz etmekle birlikte ciddi bir gelir kaynağı niteliği taşımaktadır.

Ülkemizde merkezden belediyelere mali transferlerin gelişimi “1981 Öncesi Dönem, 1981-2008 Dönemi, 2008-2014 Dönemi ve 2014 Sonrası Dönem” şeklinde olmak üzere dört ayrı zaman dilimine ayrılmaktadır.

1981 öncesi dönemde belediyelere merkezden sağlanan mali transferler çeşitli merkezi vergilerden paylar verilmesi şeklinde olmuştur. Bu dönemde farklı zamanlarda gerçekleştirilen değişikliklerle beraber, emlak vergisinin %45’i, gümrük vergisinin %15’i, motorlu taşıtlar vergisi ve trafik cezalarının %11’i, akaryakıt tüketim vergisinin %8’i, kurumlar vergisi ve gelir vergisinin %5’lik kısımları, sigara, alkol ve çay üzerinden alınan vergilerin %2’si, reklama ait harçların %1’i menşe (kaynak) ilkesi dâhilinde belediyelere mali transfer kaynakları olarak aktarımı sağlanmıştır (Şahin İpek, 2018: 8).

2 Şubat 1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmesi ile mali transferlerin ikinci dönemi olan 1981-2008 Dönemi başlamıştır. Bu dönemde GBVG’ den belediyelere %9,25 oranında pay aktarımı yapılması planlanmıştır fakat zaman içerisinde uygulamaya konulan farklı kanunlar ve değişik hükümlerle %5 ile %9,25 arasında farklı oranlar uygulanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 302).

Belediyelere mali transferlerde 2008-2014 döneminde, belediye kaynak sorunlarını çözmek ve belediyelere aktarılacak pay artışını sağlayabilmek amaçlı 15 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe*

Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur ve bu yeni düzenleme ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak paylara ek olarak denkleştirme ödeneği de değiştirilmiştir (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 158).

2008 öncesi dönemde bütçe vergi gelirlerinin hesaplanmasına vergi iadeleri, petrol ürünleri, ÖTV, özel işlem vergisi, şans oyunları vergisi ve özel iletişim vergisinin tamamı, motorlu taşıtlar özel tüketim vergisinin %28'i, alkollü gazlı içecek özel tüketim vergisinin %60'ı genel bütçe vergi gelirleri toplamından çıkarılıp kalanın %6'sı belediye payı olarak ayrılıp hesaplaması yapılıyor iken 2008 sonrası dönemde ise gerçekleştirilen düzenlemeler neticesinde belediyelere ayrılacak olan pay, sadece vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan miktar üzerinden hesaplanmaktadır ve yine bu düzenleme ile denkleştirme ödeneğine siyasi çerçevenin dışında nesnel bir özellik kazandırılmıştır (Şahin İpek, 2018: 8).

Belediyelere sağlanacak olan mali transferin gelişim aşamalarından dördüncü ve son olan döneme, 12 Kasım 2012 tarihinde yürürlüğe giren “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile girilmiştir.

Buna göre, Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak olan payın hangi tutarda olacağı ve paylaşım esaslarının nasıl gerçekleştirileceği 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve son olarak uygulamada ki son halini ise 6360 sayılı Kanun (Resmi Gazete, 6 Aralık 2012) ile yapılan değişikliklerle almıştır. 6360 sayılı Kanunun hükümleri 30 Mart 2014 yılında yapılmış olan yerel seçimlerden sonra uygulamaya konulmuştur ve hâlen uygulamaya devam edilmektedir (Arıkboğa, 2016: 283).

Büyükşehir belediyelerinde ise, yine 6360 sayılı Kanununun 25.maddesi ile büyükşehirlere aktarılacak pay oranı ve pay havuzlarında değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklik ile BŞB' in genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylarından belli bir oranda (%30) almalarına ve 4760 sayılı *Özel Tüketim Vergisi Kanunu*'na ekli (I) sayılı listede yer alan malların tahsilâtından elde edilen ÖTV hariç tutulmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilâtı toplamının belli bir yüzdesinden

(%6) pay almalarına karar verilmiştir. ÖTV Kanununun (I) listesinde yer alan ürünler petrol ve doğalgaza aittir (Akçe, 2014: 43).

Ülkemizde yönetimler arası mali transfer sistemi, belediye gelirleri içinde önemli bir yere sahip olan ve belediye gelirlerinin tamamına yakınına yakınına oluşturan “*Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar ile Koşullu ve Koşulsuz Yardımlar*” şeklinde düzenlenmektedir (Uzun, 2012: 42). Ayrıca denkleştirme ödeneği de mali transferler içerisinde değerlendirilmektedir.

2.2.1.3.1.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar

Türkiye’de 1981 yılına kadar, merkezi idare vergilerinin bazılarının üzerinden ayrı bir fonda toplanıp nüfus esasına göre bölüştürülmesi sistemine dayalı bir uygulamaya gidilmiştir ancak 2 Şubat 1981 tarihli ve 2380 sayılı yasanın çıkartılmasıyla bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Bu Kanun ile farklı devlet vergilerin farklı oranlarda sağlanan paylara son verilerek belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden belli oranlarda pay aktarımının sağlanması yöntemi kabul edilmiştir (Aydınlı, 2003: 78).

2380 sayılı Kanun GBVG’ den ayrılan payların belirlenmesi konusunda çeşitli değişikliklerle uygulamada kalmıştır fakat İl Özel İdareleri ve Belediyeler için 2008 yılında yeni bir tasarının oluşturulmaya karar verilmesi ile vergi kaynakları ve gelir vergilerinin paylaşım usulleri tekrar düzenlenmiştir. Böylece 2008 tarihli ve 5779 sayılı “*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*” ile 2380 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra 2012 yılına kadar genel bütçe vergi gelirleri tahsilat oranlarında 5779 sayılı Kanun baz alınarak hesaplanmış, 2012 yılından sonra 6360 sayılı Kanunla, 5779 sayılı Kanun’un 2.maddesinde değişikliğe gidilerek yeni oranlar belirlenmiştir.

Bu bilgiler doğrultusunda aşağıda yer verilen Tablo 23’de ülkemiz belediyelerine mali transfer sağlamaya yönelik yapılan 2380 sayılı Kanun, 5779 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanunlar dâhilinde ki değişikliklere daha kapsamlı bir şekilde (belediye türlerine göre) yer verilmiştir.

Tablo 23: 1981 Yılından Günümüze Belediyelerde GBVG Paylarına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları		
2380 sayılı Kanuna Göre	5779 sayılı Kanuna Göre	6360 sayılı Kanuna Göre
Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde toplanan GBVG' in (pay dağıtım havuzuna dâhil edilenler) n%5'inin %75'i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, %25'i ise nüfusa göre dağıtılmaktaydı.	İl sınırları içindeki vergi gelirinin %5'inin %70'ini doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, %30'unu nüfusa göre dağıtmaktadır.	İl sınırları içindeki vergi gelirinin %6'sının %60'ını doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, kalan %40'ının ise %70'ini nüfus esasına göre, %30'unu yüzölçümüne göre dağıtmaktadır.
Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG' den (pay dağıtım havuzuna dâhil edilenler) aldığı payın %35'i büyükşehir belediyelerine aktarılmaktaydı.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilât toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilât toplamından nüfus ve yüz ölçümlerine göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.
Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payı		
2380 sayılı Kanuna Göre	6360 sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
GBVG 'in (pay dağıtım havuzuna dâhil edilenler) %2,47'si ilçe belediyeleri arasında belediye nüfusuna göre dağıtılmaktaydı.	Türkiye genelindeki GBVG' in %2,50'si büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.%2,5 oranında ki bu pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyeleri ne aktarılmaktadır. Hesaplanan miktarın %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İbank A.Ş tarafından aktarılır.	Türkiye genelindeki GBVG' in %4.50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. %4,50 oranında olan bu payın %90'ı nüfus esasına göre kalan %10'u yüzölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyeleri- ne aktarılmaktadır. Hesaplanan tutarın %30'u büyükşehir belediye payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İbank A.Ş tarafından aktarılmaktadır.
Büyükşehir Dışındaki Belediyeleri GBVG Payı		
2380 sayılı Kanuna Göre	6360 sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
GBVG 'in (pay dağıtım havuzuna dâhil edilenler) %6'sı büyükşehir dışındaki belediyeler için nüfus esasına göre dağıtılmıştır.	Türkiye genelindeki GBVG 'in %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; %80'i nüfus esasına göre,%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	Türkiye genelindeki GBVG 'in %1,5'i büyükşehir dışında olan belediyeler için ayrılmaktadır. . Bu payın; %80'i nüfus esasına göre,%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Kaynak: (Yaş ve Akduğan, 2015: 52; Şahin İpek, 2018: 9 ;Ulusoy ve Akdemir, 2013:178-179)

Yukarıda vermiş olduğumuz Tablo 23'de görüleceği üzere, 6360 sayılı kanun ile merkezi idare vergi gelirlerinden, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir içerisindeki ilçe belediyelerine ve büyükşehir dışındaki belediyelere olmak üzere üç ayrı grupta pay ayırma işlemi yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde merkezi idare tarafından tahsil edilen vergi gelirinin %6'sı verilmektedir. Bu %6'lık kısmın %60'ı doğrudan büyükşehir belediyelerine verilmekte olup kalan %40'lık kısmı bir havuzda toplanmakta ve daha sonra bu toplanan miktarın %70'i BŞB' in nüfusuna, kalan %30'u ise BŞB' in yüzölçümüne göre tekrar dağıtılmaktadır.

Yine Tablo 23'e bakıldığında, Büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın kanun öncesi %2,50'den kanun sonrası %4,50'ye olmak üzere ciddi bir artış göstermiş olduğunu görüyoruz. Büyükşehir ilçe belediyeleri payının; %90'lık bölümü ilçelerin nüfusu esas alınarak, %10'luk bölümü ise ilçelerin mevcut yüz ölçümü esas alınarak dağıtımı yapılmaktadır. Fakat bu gelirin sadece %60'lık kısmı ilçe belediyelerinin kendisine, %30'u bağlı olduğu büyükşehir belediyesine verilirken ilgili kanun gereği %10'luk kısmı da su idarelerine verilmektedir.

Son olarak Büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılan paylar için yine Tablo 23'e bakıldığında, 6360 sayılı Kanun öncesi ayrılan payların %2,85 oranında olduğunu ve 6360 sayılı Kanun sonrası ise yaklaşık %50'yi bulan bir azalış ile %1,5 oranında olduğunu görmekteyiz. Bu payın %80'i beldenin nüfusuna göre, %20'si ise sosyal ve ekonomik gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

Tablo 24: GBVG' den Belediyelere Aktarılan Paylarda 6360 Sayılı Kanunla Gelen Yenilikler (%)

Aktarım Yapılan İdareler	5779 Sayılı Kanun	6360 Sayılı Kanun
Büyükşehir Dışındaki Belediyelere	GBVG'nin % 2,85'i	GBVG'nin % 1,50'si
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	GBVG'nin %2,50'si	GBVG'nin % 4,50'si
Büyükşehir Belediyelerine	GBVG'nin (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 5'i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30'u	GBVG'nin ⁹ (Büyükşehir belediye sınırlarındaki) % 6'sı + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30'u

Kaynak: 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere GBVG' den Pay Verilmesi Hakkında Kanun'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

⁹ 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 1 sayılı listesindeki mallar (petrol ve doğalgaza ilişkin mallar) hariçtir.

Tablo 24’te görüleceği üzere, 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikle birlikte ve büyükşehir belediyeleri sayısının artmasıyla büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılan paylarda %50’ye varan ciddi bir azalma yaşanırken, büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan paylarda ise yaklaşık %80 oranında önemli bir artış yaşanmıştır. Fakat büyükşehir ilçe belediyeleri alacakları bu paylardan %30’unu büyükşehir belediye payı olarak aktaracaklardır.

Ülkemizde belediyelere sağlanan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların kullanım alanlarının belirtilerek daraltmaya gidilmemiş olması ve kullanım konusu sınırlandırılmamış olması nedeniyle bu paylardan elde edilen gelirler hem koşulsuz transferler niteliğinde hem de serbest harcamalar kapsamındadır (Uzun, 2012: 44). Bu açıdan ülkemizde uygulamada olan 6360 sayılı Kanununa göre merkezi transferlerden gelir sağlama sisteminin, gelirlerin harcanması konusunda sınırlamaya gitmemesi belediyelere (bu konuda) mali özerklik tanıdığı anlamına gelebilir.

Tablo 25: 2006-2018 Dönemi Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Belediye Gelirleri İçindeki Yeri (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelire Oranı (%)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Toplamı	Belediyelerin Toplam Gelirleri
2006	45,98	9.368.846	20.372.864
2007	44,21	10.456.549	23.648.122
2008	48,60	12.508.740	25.736.012
2009	49,76	13.358.440	26.844.961
2010	50,63	17.333.265	34.233.863
2011	50,91	20.738.988	40.740.227
2012	51,94	23.440.051	45.131.525
2013	51,12	27.570.104	53.931.284
2014	54,54	34.112.951	62.544.796
2015	58,62	42.297.007	72.159.838
2016	57,51	46.578.135	80.994.408
2017	56,73	55.107.809	97.148.981
2018	61,78	48.129.115	77.908.657

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 25’de genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların toplam gelir içerisinde yeri gösterilmiştir. Bu verilere baktığımızda, payların toplam gelire oranında yıllar itibari ile bir artış olduğu gözükmemektedir. 2006 yılında %45’lik bir orandan 2018 yılında ise son üç ay dâhil edilmemiş olmasına rağmen %60’lara yükselmiştir. Genel olarak baktığımızda belediyelerin merkezi idarelere olan bağımlılığının yıllar içerisinde giderek artmış olduğunu söyleyebiliriz.

2.2.1.3.2.Denkleştirme Ödeneği

Genel bütçe vergi gelirleri haricinde Maliye Bakanlığı tarafından Bakan onayı ile belediyelere 2008 yılı öncesinde koşulsuz yardımlar sağlanmaktaydı. Ancak 5779 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığınca verilen bu yardımlar denkleştirme ödeneği adı altında tekrar düzenlenmiştir (Arıkboğa, 2016: 283).

5779 sayılı Kanun'un 6.maddesine göre, *“kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur”*.

Bu şekilde, daha önce belli bir yasal çerçevede olmayan ve *“Mahalli İdarelere Yardım Ödeneği”* adı altında isteğe bağlı olarak uygulama alanı bulan bu ödenek, 5779 sayılı Kanun ile yasal bir platforma dayandırılmıştır (Arıkboğa, 2016: 283)

6360 sayılı Kanuna göre denkleştirme ödeneği, Maliye Bakanlığı tarafından Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktarılmaktadır. İller Bankası hesabına aktarılan ödeneğin %65'i eşit şekilde, %35'i nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

2.2.1.3.3.Belediyelere Koşullu ve/veya Koşulsuz Yardımlar

Merkezi transferler yoluyla belediyelere gelir sağlamanın bir diğer yolu olan koşullu ve koşulsuz yardımlar, devletin yasalarla kurmuş olduğu tüm kurum ve kuruluşların bütçelerinde yer alan ödeneklerden ve fonlardan belediyelere verilen paylardır (Erasa, 2012: 75).

Belediyelere yapılan bu yardımlar genel amaçlı yapılan ve özel amaçlı yapılan yardımlar şeklinde iki kısma ayrılmaktadır. Devlet yaptığı yardımlar için belirli bir harcama sahası belirterek belediyelere harcamalar konusunda bir sınırlama getiriyorsa bu yardımlar genel yardımlar olarak adlandırılmakta iken belli bir işin yapılması veya hizmetin gerçekleştirilmesi için yapılan yardımlar ise özel yardımlar olarak adlandırılmaktadır (Akdiş, 1998: 75).

Türkiye'de 2380 sayılı yasanın yürürlükte olduğu zaman diliminde (1981-2008), genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılan paylar ve denkleştirme ödeneğinin yanı sıra belediyelere Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân

Bakanlığı ile DPT Müsteşarlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlıkların bütçelerinden yardımlar yapılmaktaydı.

Fakat, 5779 sayılı “*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*” ile mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlık ile ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden pay, fon ve özel hesap gibi adlar altında belediyelere bağış ve yardım yapılamayacağı belirtilmiştir ve bu uygulamaya son verilmiştir.

Ülkemizde belediyelere sağlanan şartlı bağış ve yardımlara; “*KÖYDES ve BELDES Projeleri çerçevesinde kullanılan ödenekler, Kalkınma Bakanlığı bütçesinden kullanılan ödenekler (Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ve Sosyal Destek Projesi kapsamında), GAP, KOP, DAP ve DOKAP gibi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının bütçelerinden kullanılan ödenekler, sokak aydınlatma bedellerinin Hazine'den ödenmesi, belediyelerin katı atık tesisi yapımına sağlanan destekler, atık su arıtma tesisi yapımına sağlanan destekler, atık su arıtma tesislerine enerji desteği*” örnek gösterilebilir.

Şuanda, kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra bakanlıkların bütçelerinde bağış ve yardım amaçlı bir ödenek konulmamış olsa bile hâlâ genel ve özel bütçeli idareler belediyelere bağış ve yardım sağlamaktadır. Bunlar; genel ve özel bütçeden alınan proje yardımları, alt yapı için genel bütçeden alınan yardımlar, Dünya Bankası ve AB gibi uluslar arası kuruluşlardan alınan yardımlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 306).

Merkezi transferlerden sağlanan GBVG’ inden belediyelere verilen paylar ile belediyelere transfer gelirleri adı altında verilen bağış ve yardımlar arasında, payların sürekli ve kanunda bir değişiklik olmadığı sürece mecburi olması, yardımların ise merkezi yönetimin takdirinde olması açısından farklılıklar mevcuttur (Armağan ve Aktel, 2005: 138).

2.2.1.4.Borçlanma

Borçlanma, kişi, kurum, şirket yada hükümetin ödünç olmak koşuluyla finansman kaynağı sağlaması şeklinde tanımlanmaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 295).

Küreselleşmenin zirve de yaşandığı dönemler olan 1980'li yıllarda, batı ülkelerinin uzun süredir kullanmış olduğu borçlanma yöntemini Türkiye de kullanmaya başlamıştır (Olgun, 2006: 114). Bu yıllarda borçlanmanın kullanılmaya başlanmasının nedeni belediye sayılarında artış olmasıyla birlikte genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların azalması bunun sonucunda ise yapılan harcamaların öz gelirlerle karşılanamamış olmasıdır (Erasa, 2012: 68).

Borçlanma; gerçekleştirilmesi gereken görev ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi için giderlerin mevcut gelirler ile karşılanamaması durumunda gerekli olan finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılmaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 295).

Başka bir ifade ile yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını karşılama adına onları ilgilendiren konularla ilgili hizmetleri en iyi şekilde yerine getirmek zorundadır. Bu hizmetlerin verimli sunulması seçmen olan halka güven vermekle birlikte bir sonraki yöneticilerin seçilmesine de etkisi büyük olacaktır. Bu yüzden yerel yönetimler bütçe açığı vermeden en iyi şekilde hizmet sunumu yapmak durumundadır ve bunu sağlayabilmek için finansman araçlarından olan borçlanmaya çok sık başvurumaktadırlar (Çağırın ve diğerleri, 2015: 121).

Ülkemizde belediyelerin borçlanma yöntemine başvurmasının temel nedenleri arasında belediyelerin nüfus miktarında yaşanan fazla artışları gösterebiliriz. Bu artışlar belediyeleri daha az kaynakla daha çok ihtiyaca cevap vermeye itmekte ve bunun sonucunda ek kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Yine bunun yanında küreselleşmenin bir sonucu olarak sunulan hizmetlerde yerleşmeye gidilmesi ve yerel yönetimlerin hizmet sunma alanının genişletilmesi belediye giderlerini artırmıştır (Bapbacı, 2017: 93). Kısacası yaşanan gelir-gider dengesizliği, gelirlerde yaşanan azalış ve giderlerde meydana gelen sürekli artış borçlanmaya gidilmesini zorunlu hale getirmiştir (Yayman, 2013: 13). Ayrıca borçlanmaya uzun dönemli alt yapı yatırımlarının finansmanı amacıyla da başvurulmaktadır ve bu alanda yapılacak olan harcamalar cari harcamaların önünde tutulduğu takdirde borçlanma etkin bir kaynak niteliği kazanacaktır (Armağan ve Aktel, 2005: 138).

Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanmasına imkân tanınmıştır fakat bu konuda tamamen serbestlik sağlanmamıştır. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin borçlanmasını kendi kontrolü altında tutmuş ve borçlanmaya yönelik kanun ve yasalarla düzenlenmiş bazı kurallara dayalı anlayış benimsemiştir (Karpuz, 2008: 42).

Bu açıdan, belediyeler, kendilerine verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için gereken giderleri finanse edebilmek amacıyla 5393 Sayılı Belediye Kanununun 68.maddesinde ifade edilen usul ve esaslar dâhilinde borçlanma yapabilmektedir.

Tablo 26: Tüm Belediyelerin Borç Dağılımları (1.000 TL)

Yıllar	Banka Kredileri	Kamu İdarelerine Mali Borçlar	Dış Mali Borçlar	Bütçe Emanetleri	Vergi ve Sosyal Güvenlik	Diğer Yükümlülükler	Toplam Yükümlülük
2016	17.848.187,3	10.225.725,5	9.213.519,7	13.165.621,3	2.752.071,8	27.444.414,16	80.649.539,800
2017	25.373.317,1	11.561.703,3	11.253.449,5	18.544.551,8	2.847.191,3	38.046.938,5	107.627.151,500

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2018)

Tablo 26’da 2016 ve 2017 yılına ait tüm belediyelerin borç dağılımı gösterilmiştir. Görüldüğü üzere bir yıl içerisinde borç stoğu 80.649.539.800 TL’ den 107.627.151.500 TL’ye yükselerek %33’lük bir artış göstermiştir.

Borçlanma gelirleri, iç borçlanma ve dış borçlanma şekilde iki yöntemle yapılabilmektedir.

2.2.1.4.1.İç Borçlanma

Yurt içinde bulunan banka ve finans kuruluşlarından ve bunlara ait piyasalardan yapılan borçlanmalara iç borçlanma denilmektedir. İç borçlanma, dış borçlanma gibi yalnız yatırım harcamaları için değil aynı zamanda cari harcamalar içinde yapılabilmektedir (Güngör, 2008 :11). Belediyeler ihtiyaç duyulması durumunda ülke içerisindeki ticari bankalardan, kurum ve kuruluşlardan, İller Bankasından, diğer belediyelerden borçlanabilmektedir ve ayrıca tahvil ihraç etme yöntemi ile borçlanma gereksinimini karşılayabilmektedir (Kırbaş, 2010 :37).

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yıl içerisinde alınacak olan iç borçlanma en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının %10'nu geçmeyen kısmı için belediye meclisinin kararı ile yapılırken bütçe gelirinin %10'unu aşan durumda ise iç borçlanma belediye meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilmektedir.

• **Tahvil İhracı İle Borçlanma;** Belediyeler finansman sağlama adına tahvil çıkarma yöntemi ile borçlanmaya gidebilirler ancak bu yolla borçlanma sadece yatırım programlarında yer alan projeler için kullanılmakta olup cari harcamaların finansmanı için ise tahvil ihraç edilerek borçlanmaya gidilemez (Güngör, 2008: 12-13). Yatırım programlarında yer alan projelere yönelik ilgili mevzuat hükümleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68/c maddesinde belirtilmiştir ve bu madde uyarınca tahvil ihracı gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir.

• **İller Bankasından Borçlanma;** 11 Haziran 1933 yılında sadece belediyelere yönelik kredi sağlamak ve mali kaynaklık etmek amacıyla kurulan Belediyeler Bankası (Şimşek, 2007: 8-9), 1945 yılında sorumluluk alanı genişletilerek belediyeler dışında diğer idareleri de kapsayan, sadece kredi sağlayan bir kurum olmaktan ziyade aynı zamanda doğrudan veya dolaylı yatırım kaynağı niteliğinde olan İller Bankasına yerini bırakmıştır (Güler, 1996: 90).

2011 yılında 6107 sayılı "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun"un 1.maddesi ile İller Bankası'nın adı "*İLBANK*" olarak değiştirilmiş ve hizmetlerini kalkınma ve yatırım bankası niteliğinde sürdüreceği şekilde yeniden kurgulanmıştır. Yine Kanunla ifade edilen bankanın amacı ve faaliyetleri ise, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin gerekli olan finansman ihtiyacını karşılamak, yerel sınırlar içerisinde yaşamlarını ikame ettiren yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik projeleri desteklemek, bu idarelere danışmanlık hizmeti sunmak, kentsel projeler ve altyapı- üst yapı projelerinin yapılmasına destek vermek şeklinde belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'a göre, belediyeler İller Bankası'ndan geri ödeme planlarını sunmak şartı ile borçlanmalarını yatırım kredisi ve nakit kredi şeklinde

gerçekleştirmektedirler. İller Bankası'na sunulan bu ödeme planı yeterli görülmediği takdirde belediyelerin kredi talepleri iptal edilebilmektedir.

•**Diğer Belediyelerden Borçlanma;** 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesinde, belediyelerin birbirlerinden borçlanması konusunda herhangi bir kısıtlama mevcut değildir.

Büyükşehir belediyeleri ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile aralarında nakit borç sağlamaya gidebilirler ve bu borçlanmada faiz uygulanmaz. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine de mali ve aynı yardımda bulunabilmektedir ve bu BŞB'ni kapsayan bir düzenleme olmuş olsada belediyelerinde kendi aralarında borçlanmaya gidebilecekleri yönünde hukuki dayanak oluşturmaktadır (Güdük, 2007: 144).

•**Ticari Banka, Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma;** Belediyeler 5393 sayılı Kanun'da yer alan 68.maddesindeki şartlara uymak koşuluyla özel ticari bankalardan ve kamu kurum ve kuruluşlarından kısa vadeli borçlanmaya gidebilmektedir (Erasa, 2012: 73).

2.2.1.4.2.Dış Borçlanma

Dış borçlanma, dış kaynak sağlayan yabancı ülkeler ve bu ülkeler tarafından oluşturulan birliklerden, resmi finansman fonlarından,uluslar arası kuruluşlar ve bölgesel nitelikli kuruluşlardan, uluslararası sermaye ve piyasalarda etkin olan bankalardan, alıcı-satıcı sıfatıyla faaliyet gösteren firma ve/veya kuruluşlardan yapılan borçlanmalardır (Güngör, 2008: 11).

Dış borçlanma belediyelerin devamlı olarak başvurabileceği mali kaynaktan ziyade daha çok zorunlu ve gerekli durumlarda alternatif olarak başvuru olan bir mali kaynaktır. Fakat, uygulamaya geçirilmek istenen hizmetlerin fayda-maliyet analizleri yapıldıktan ve kamu yararına olumlu katkı sağlayacağı yönünde kanaate varıldıktan sonra bu hizmetlere öncelik verilip dış borçlanma yöntemine başvurulabilir (Gül, 2009: 98).

Dış borçlanmaya belediyeler yatırım programları dahilinde finanse edilebilecek olan projelerine mali kaynak sağlayabilmek amacıyla başvurabilmektedirler. Bu konuda belediye meclisinin kararı ve Hazine Müsteşarının izni gerekmektedir (Gölçek, 2016: 66).

Günümüze bakıldığında ise belediyelerin faaliyet alanları bir hayli genişlemiş ve sundukları hizmet çeşitliliği artmıştır. Bazı belediyeler, ulaşım, metro, hafif metro hizmetlerinden çevre ve atık yönetimini sağlamaya kadar ve ayrıca gemi-itfaiye araçlarının alımı gibi ileri teknolojiye sahip hizmetleri sağlamadan büyük mali kaynak gerektiren yatırım ve hizmetleri sağlamaya kadar hizmet sunmaktadırlar ve bu noktada kendilerine finansör bulmaya mecbur kaldıkları için dış borçlanma yöntemini tercih etmektedirler (Doğan ve Baş, 2013: 301).

2.2.2.TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN GİDER YAPISI

Belediye harcamaları,belediyelerin üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı harcamaları ve bu görevleri yerine getiren teşkilat ve personeline belediye bütçesinin izin verdiği sınırlar dahilinde yaptığı giderleri ifade eden miktardır (Çiçek, Dikmen, ve Arslan, 2015: 61).

1980'li yıllardan sonra küreselleşmenin de etkisiyle birlikte kentlerde nüfus sayılarında artışlar yaşanmıştır ve bu artış belediye sayılarında da artışa sebep olmuştur. Sonuç olarak, kentlerde ki yaşam döngüsünün sağlanabilmesi adına ulaşım, sağlık, temizlik ve alt yapı çalışmaları gibi hizmetlere duyulan fazla gereksinimler belediye harcamaları miktarında ki artışıda beraberinde getirmiştir (Üstünişik ve Yeter, 1998: 21).

Bu şekilde belediyelerin kentleşme hızı ve nüfus artışından kaynaklanan iradi nedenlerden dolayı harcamalarında artış meydana gelebileceği gibi belediyelerin iradeleri dışında alınan kararlar sonucuda harcamalarda artışlar yaşanabilmektedir. Örneğin devlet memuru maaşlarında yaşanan artışlarda, belediye personelinin bir kısmı devlet personeli rejimine dahil olmasından dolayı, belediye personeli maaşlarında da artışa gidilmektedir (Üstünişik ve Yeter, 1998: 21).

Belediye giderlerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60.maddesinde yer verilmiş olup şu şekilde sıralanmıştır;

- a) *“Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.*
- b) *Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş , ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.*
- c) *Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.*
- d) *Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.*
- e) *Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.*
- f) *Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.*
- g) *Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.*
- h) *Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.*
- i) *Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.*
- j) *Dava takip ve icra giderleri.*
- k) *Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.*
- l) *Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.*
- m) *Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.*
- n) *Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.*
- o) *Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.*
- p) *Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.*
- q) *Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.*
- r) *İmar düzenleme giderleri*
- s) *Her türlü proje giderleri”.*

Sayılmış olunan belediye harcamaları daha önce ifade edildiği gibi belediye öz gelirleri, GBVG payları ve borç stokları gibi zaman içerisinde artış eğilimli olmuş ve bu şekilde devam etmiştir (Yaş ve Akduğan, 2015: 58).

Belediye harcamaları ekonomik yapılarına göre *cari harcamalar*, *yatırım harcamaları* ve *transfer harcamaları* olmak üzere üç ana başlıktan oluşmaktadır.

Ülkemizde belediyeye ait giderlerin yaklaşık %44'ü cari harcamalar için, %21'i yatırım harcamaları için, %35'i ise transfer harcamaları için yapılmaktadır. Yapılan cari harcamalar miktarının %57'si personel harcamalarına yapılırken transfer harcamalarının ise %70'i borç geri ödemelerine yapılmaktadır (Aktaş, 2011: 96). Büyükşehir belediyeleri'nin giderleri ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24'üncü maddesinde sayılmıştır.

2.2.2.1.Cari Nitelikli Harcamalar

Cari harcamalar, esas alınan dönem içerisinde gayri safi milli hasılaya katkı sağlayan ve yine esas alınan dönem içerisinde tüketilen harcamalar şeklinde tanımlanmaktadır (Bapbacı, 2017: 97). Bu harcamalar, belediyelerin genel işleyişini sağlayan, günlük ve devamlı yapılan, mevcut üretim kapasitesinden yararlanmak için gerekli olan mal ve hizmetlerin alınması için kullanılan harcamalardır (Çift, 2013: 103-104).

“Cari Harcamalar;

- *Personel Giderleri*
- *Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*
- *Mal ve Hizmet Alım Giderleri*
- *Faiz Giderleri*
- *Cari Transferler*
- *Sermaye Giderleri*
- *Sermaye Transferleri*
- *Yedek Ödenekler”* şeklinde gruplandırılmıştır.

Tablo 27: Cari Harcamaların Ekonomik Sınıflandırması

<ul style="list-style-type: none">• Personel giderleri; çalışanlara (memur, sözleşmeli personel, işçi, geçici personel) ödenen aylıklar, zamlar ve tazminatlar, ödenekler, ek çalışma karşılıkları, sosyal yardımlar (aile yardımı, doğum-ölüm yardımı vb.), ödül ve ikramiyeler ve diğer giderleri kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri; emekli sandığına ödenmesi gereken kurum karşılıkları ve SGK'ya ödenmesi gereken primlerin giderlerini kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Mal Ve Hizmet Alım Giderleri; üretim ve tüketimi sağlama amaçlı yapılan mal ve malzeme alımları, yolluklar, temsil ve tanıtım için sağlanan giderler, tedavi ve cenaze giderleri, menkul mal gayri maddi hak alım bakım ve onarım giderlerini kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Faiz Giderleri; kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz giderleri, dış borç faiz giderleri, iskonto giderleri, kısa vadeli yapılan nakit işlemlere ait faiz giderlerini kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Cari Transferler; mahalli idare yardımları, görev zararları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar için yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurt dışına sağlanan transferler ve gelirlere ayrılan payları kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Sermaye Giderleri; mamul mal alımları, menkul sermaye üretim giderleri, gayrimenkul alımları ve kamulaştırma giderleri, gayrimenkul sermaye üretim giderleri, menkul ve gayrimenkul malların büyük onarım giderleri ve savunma hariç gayrimenkul stok alımları giderlerini kapsamaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Sermaye Transferleri;yurt içi ve yurt dışı sermaye transferlerinden oluşmaktadır.
<ul style="list-style-type: none">• Yedek Ödenekler; personel giderlerini karşılama ve kur farklarını karşılama ödeneği, yatırımları hızlandırma ödeneği, tahmin edilemeyen giderler ödeneği, deprem giderlerini karşılama ödeneği, mülteci ve göçmen giderleri ödeneği ve diğer yedek ödenekler için ayrılan giderleri kapsamaktadır.

Kaynak: BÜMKO (2014), Analitik Bütçe Sınıflandırmasından yararlanılarak oluşturulmuştur.

2.2.2.2.Yatırım Niteliğindeki Harcamalar

Yatırım harcamaları, üretim faktörlerinin verimliliğine ve üretim miktarının artışına katkı da bulunan,kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan, dayanıklı mal niteliğinde olan ve faydası uzun yıllara yayılan mallara yapılan harcamalardır (Özbaran, 2004: 118).

Yatırım harcamaları, etüt ve proje giderlerini, yapı tesisleri ve büyük onarım giderlerini, makine, teçhizat ve taşıt alım giderlerini kapsamaktadır (Çiçek, Dikmen, ve Arslan, 2015: 61). Yatırım harcamaları faydası uzun döneme yaygın harcamalar niteliğinde olduğu için yollar, barajlar, tesisler, büyük onarım işleri, kamulaştırma gibi giderler ve uzun dönemli diğer benzer giderler yatırım niteliğindeki harcamalar kısmında değerlendirilmektedir (Özbaran, 2004: 118).

2.2.2.3.Transfer Niteliğindeki Harcamalar

Transfer harcamaları, devletin hiç bir üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirin yerini değiştirip yerel idarelere özellikle belediyelere yapmış olduğu destek

veya yardıma denir (Meriç, 2003: 173). Bu harcamalar mal ve hizmet alımı amacıyla yapılmaktan ziyade toplumun sosyal açıdan güçlü kalmasını sağlamak için yardım niteliğinde yapılmaktadır (Ayyıldız, 2005: 94).

1930’lu yıllardan itibaren önemi giderek artan transfer harcamaları toplum arasında dengeyi sağlama adına kaynak dağılımını yeniden oluşturmayı mümkün kılmaktadır ve bu harcamaların en önemli özelliği ise karşılığında devlete herhangi bir mal, hizmet yada üretim faktörü verme zorunluluğunun bulunmamasıdır (Özbaran, 2004: 118-119). Transfer harcamaları, iktisadi transferler ve yardımlar, mali ve sosyal amaçlı transferler, kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, devlet borçlarının faiz ödemeleri, merkezi idareler tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımlar gibi harcama kalemlerinden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 288).

Tablo 28: 2006-2018* Yılları Belediyelerin Toplam Harcamaları (Bin TL)

Yıllar	Belediyelere Ait Harcamalar								
	Personel Giderleri	Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcam.	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Toplam
2006	4.769.213	627.262	6.705.399	495.978	1.067.966	7.494.824	211.713	267.849	21.640.204
2007	5.072.880	748.204	8.239.236	434.574	1.294.659	9.587.781	137.925	317.294	25.832.553
2008	5.944.940	831.219	10.565.757	631.434	1.493.257	11.000.982	136.729	354.766	30.959.084
2009	6.429.912	978.137	10.486.169	1.004.952	1.619.737	8.650.100	519.968	1.323.157	31.012.132
2010	6.961.389	1.191.385	12.247.627	1.043.586	1.967.553	9.548.125	115.196	1.400.074	34.474.935
2011	7.579.178	1.289.262	15.296.432	1.074.701	1.887.236	11.398.589	849.903	1.757.454	41.132.755
2012	8.212.752	1.329.199	18.552.457	1.189.199	1.861.478	13.849.438	527.250	1.466.340	46.988.113
2013	9.083.774	1.465.719	22.969.162	1.129.888	2.269.259	20.346.776	671.802	2.028.060	59.964.440
2014	9.895.429	1.611.617	24.852.967	1.497.643	2.650.298	20.478.879	849.497	1.429.890	63.266.220
2015	10.879.060	1.742.152	31.665.780	1.663.875	3.118.339	22.299.065	1.012.287	1.376.399	73.756.957
2016	12.290.220	1.970.590	38.479.212	1.949.798	3.721.403	29.635.313	933.785	2.289.640	91.269.961
2017	12.917.332	2.076.175	46.216.373	2.896.520	4.249.003	40.858.656	1.121.681	1.712.338	112.048.078
2018	11.002.515	1.739.405	36.978.346	3.012.590	3.598.876	32.350.680	686.457	1.670.262	91.039.131

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. *2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 28’de 2006-2018 yıllarına ait tüm belediyelerin toplam giderleri ve harcama kalemlerine göre ayrı ayrı giderleri gösterilmiştir. Tüm giderler, bazı yıllar da azalışlar ve artışlar halinde dalgalı oranlara sahip olsa da genel olarak günümüze doğru belediye sayılarındaki artışa da bağlı olarak tüm harcamaların bir yükseliş içerisinde olduğu görülmektedir.

2008 yılına kadar toplam harcama miktarı içerisinde en yüksek paya sermaye giderleri sahipken 2008 yılından sonra en yüksek payın mal ve hizmet alımları harcamalarına ait olduğu tablomuzda görülmektedir.

Tablo 29: Belediyelere Ait Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı (%)

Yıllar* ¹⁰	Belediyelere Ait Harcamaların Toplam Harcamalara Oranı (%)							
	Personel Giderleri	Sosyal Gv. Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcam.	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme
2006	22,03	2,89	30,98	2,29	4,93	34,63	0,97	1,23
2009	20,73	3,15	33,81	3,24	5,22	27,89	1,67	4,26
2012	17,47	2,82	39,48	2,53	3,96	29,47	1,12	3,12
2014	15,64	2,54	39,28	2,36	4,18	32,36	1,34	2,26
2018	12,08	1,91	40,61	3,30	3,95	35,53	0,75	1,83

Kaynak: Tablo 28'deki verilerden yararlanılarak bizzat hazırlanmıştır.

Tablo 29' da belediyelere ait toplam harcama miktarlarının yıllara göre toplam harcamalara oranı gösterilmiştir. Personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primleri harcamaları toplam harcamalar içerisinde düşüş göstermiştir. 2008 Krizinden sonra mal ve hizmet alımına yönelik harcamalarda artış yaşanmıştır. Bu açıdan belediyelerin iyileştirme politikası izlediği yönünde bir çıkarımda bulunabiliriz. Yine 2008 Krizinden sonra %34 olan sermaye giderleri %27'ye düşmüştür. 2009 yılında ekonominin krizden dolayı kötü olması nedeniyle borç vermenin de arttığı görülmektedir. Neticede, toplumda veya idari sistemde yaşanılan değişikliklerin belediye harcamalarına etki ettiği söylenebilir.

¹⁰ 2006-2009 yılı, 2008 krizi öncesi ve sonrası krize bağlı harcama değişikliklerini ifade etmek için, 2012-2014 yılı yapılan Kanun değişikliklerinin harcamalar üzerindeki etkisini göstermek için 2018 yılı ise güncel verileri ifade etmek için seçilmiştir.

3.TÜRKİYEDE BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarına ve yönetim yapılarına göre finansman kaynakları farklılık gösteren ve yerel nitelikli hizmetlerin en iyi şekilde sunumunu sağlayan yerel yönetimler birimi olan belediyelerin, üstlenmiş oldukları hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için güçlü bir mali yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu kapsamda, belediyelere yerine getirmekle sorumlu oldukları görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekmektedir. Belediyelerin bu gelir yapılanması ise birinci bölümde de bahsedildiği gibi mali özerklik ve esneklik kavramlarının göz önünde bulundurularak oluşturulması gerekmektedir. Belediyelere ait mali sorunlar sadece belediye yapılanmasından kaynaklı olmadığı gibi ülkenin içerisinde bulunduğu o anki ekonomik ve sosyal şartlardan da kaynaklı olabilmektedir. Yine birinci bölümde bahsetmiş olduğumuz bölgeler arası küreselleşmenin sebep olduğu farklılıklardan dolayı meydana gelen göç olgusu, hızlı nüfus artışı ve bu nüfusun büyük bir kısmının belediyeler içerisinde ikametgâh ediyor olması ve milli gelirin düşük olması belediyelerin mali sorunlarını artırıcı niteliktedir. Birinci bölümümüzde de bahsi geçen kent yönetimlerinde zaman içerisinde yaşanan aşamalarla insanların ihtiyaç duyduğu hizmet alanları değişmeye başlamıştır (Şahin, 1999: 55).

Küreselleşme süreci ve sürekli nüfus artışının yaşanması ile birlikte belediyelerin sorumlu oldukları hizmet alanları çeşitlenmiş, hızlı gelişen teknolojik imkânlar ve sosyo-kültürel faaliyetler neticesinde yerel halkın yönetimden beklentileri artmış ve sonuç olarak *“gelişen ve çeşitlenen kentsel talep”*(Baytun, 2011: 135) başlıca belediyelerin finansman sorunları olarak ön plana çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin kilit taşı olan belediyeler, sundukları hizmetler açısından devlet ile halkın en yakın noktada bulunduğu birimlerdir. Aynı zamanda seçmen olan halk belediyeleri belediye hizmetleri ile tanımaktadır ve bu hizmetlerin gerçekleşme düzeyi halk ile idareyi birbirine yakınlaştırmaktadır. Bu açıdan yerel düzeydeki sorunların çözümü konusunda da yine belediyeler ciddi sorumluluklara sahiptir. Fakat, 1950 yılından sonra artan kentleşme eğilimi ile hızlı nüfus artışı, mekânların

sürekli büyümesi ve bu alanların denetiminin zorlaşması, daha çok insana daha hızlı ve etkili çözümler üretilmesi gerekliliği ihtiyacı, sorunların anında ve yerinde tespitinin gerekliliği belediyelerin eksik kalmasına sebep olmuştur. Belediyelerin eksikliği hizmetlerin kaliteli sunumuna etki ettiği gibi yaşanan aksaklıklara bağlı olarak ve yeterli kaynak olmamasından kaynaklı mali sorunlarında yaşanması kaçınılmaz olmuştur (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 169-170).

Türkiye’de belediyelerin mali sorunları; belediyelerin görevleri ile gelirleri arasında bir dengesizliğin mevcut olması yani vergilendirme yetkilerine sahip olmamaları, vergi oranlarının belirlenmesin de kısıtlanmaları ve çok fazla görev alanlarının olup finansman yönünden çok desteklenmemeleri, vergi ve vergi dışı öz gelir kaynaklarının yetersiz olması gibi sebeplerden, gelire ilişkin yasal düzenlemelerin güncelliğini kaybetmesi ve istikrarsız olması, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından aktarılan paylara aşırı derecede bağımlılık ve yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması, bu konuda merkeze bağlı karar alınması ve bu açıdan mali özerkliğe uygun olmayan bir mali yapılanmanın oluşturulması, mali kaynakların rasyonel ve yerinde kullanılmayıp gereksiz harcamaların yapılması, belediyelerin vergi denetimi konusunda denetim yetkisinin sınırlı olması, yine belediyelerin gelir tahsilâtı konusunda sınırlı olması ve harç tarifelerinin belirlenmesi konusunda sınırlı yetkiye sahip olması, borçlanma konusunda rahat hareket edilememesi ve İller Bankası’ndan borçlanmaya gitmenin zorluğu gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır. Takip eden bölümde maddeler halinde belediyelerin yaşamış oldukları mali sorunlardan ve bu mali sorunlara ait çözüm önerilerinden bahsedilecektir.

Başka bir açıdan ise, belediyelerin mali sorunları sadece mali yapısından kaynaklanmamakta Türk idari yapısının merkeziyetçi bir oluşum içerisinde olmasından da kaynaklanmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 429). Bu açıdan merkeziyetçi yapı yönetsel açıdan da sorunlar teşkil ettiği için mali sorunlardan bahsedilirken yönetsel sorunlara da yer vermek durumunda kalınacaktır.

3.1.Belediyelerde Görev-Gelir Dengesizliğinden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türkiye’de belediyelerin üstlenmiş oldukları hizmetleri etkin ve verimli düzeyde karşılamalarında yeteri kadar gelir kaynaklarına sahip değillerdir. Anayasa’nın 127.maddesin de “*Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.*”ifadesi yer almaktadır. Fakat Türkiye’de 2000’li yıllarda yerel yönetim alanına yönelik yenilik çalışmaları başlatılmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 sayılı Kanun ile belediyelere ait görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir. Bu değişikliklere paralel olarak belediyelerin gelir kaynaklarında herhangi bir düzenleme yapılmamış ve belediyelerin öz gelir kaynaklarının artırılmasına gidilmeyip bu konuda eksik kalınmıştır (Bayrak, 2015 :2)

Cumhuriyet döneminden bu yana sosyal, ekonomik, politik yönden sürekli gelişen ve hızlı değişim içerisinde olan toplum yapısına belediyeler ayak uyduramamış bu hızlı yenilikler içerisinde belediye için yapılan düzenlemeler eski kalmıştır. 1930’lu yıllarda belediyelerden beklenen her alanda etkin olunması anlayışı mevcuttur fakat günümüz belediyelerinden de aynı şekilde her alanda faaliyet göstermesini beklemek imkansız olmuştur. Bu nedenle optimum hizmet sunma alanı belirlenip belediyelere yönelik yeni kanunlar çıkartılmalıdır. Gerekli görüldüğü takdirde ise bazı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için belediyelerin eksik kaldığı noktada “*özel bölgeler*” oluşturulmalıdır. Bu şekilde hızla artan kentleşme karşısında belediyelerin eksik kaldığı hizmetlerin sunumu daha kolay sağlanacaktır (Nadaroğlu, 2001: 263).

Belediyelerin görev-gelir dengesi göz önünde bulundurulduğunda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların dağıtım kriterleride gözden geçirildiği takdirde belediyeler tarafından sunulacak olan hizmetlerin kaliteside artacaktır. Payların dağıtımında yüz ölçüm ve nüfus unsurlarının yanı sıra belediyelerin öz gelir ve harcama ihtiyaçları da ön planda tutulup görevlerde aksaklık yaşanmaması adına düzenlemeler yapılmalıdır (Bayrak, 2015: 2).

İdareler arasında doğru hizmet alanlarının belirlenememesi, bir yerel idarenin görev alanının nerede başlayıp nerede son bulması gerektiğinin açıkça ifade

edilmemesi halk tarafından talep edilen sonsuz ihtiyaçlara cevap vermede sorunlar oluşturacaktır. Bu sebeple sınırlı olan üretim faktörlerinin en az maliyetle en çok faydayı sağlayabilmesi adına görev-gelir dengesi net bir şekilde belirlenmelidir (Yemen, 2017: 148).

3.2.Belediye Gelirlerini Düzenleyen Temel Mevzuatın Güncel ve İstikrarlı Olmamasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyelere ait öz gelir kaynaklarını düzenleyen ve bu konuda esas kanun niteliğinde olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 1981 yılında yürürlüğe girmiş ve o tarihten bu yana ufak değişikliklere gidilsede gelirler konusunda ciddi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Örneğin ikinci bölümde de bahsedildiği gibi Haberleşme Vergisi 2464 sayılı Kanun'un 29. ve 33. Maddelerinde düzenlenmektedir. Bu verginin konusu ilgili kanunda "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telefon Telgraf işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili, ve data ücretleri*"dir. Görüldüğü üzere Kanun telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini vergilendirme konusunda dahil ederken günümüzde ev telefonlarından daha çok kullanılan cep telefonlarını konuya dahil etmemiş ve Haberleşme Vergisi'nin dışında bırakılmıştır (BGK).

Başka bir örnek ise *Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi* konusundadır. 2464 sayılı kanunun 34-39. Maddelerinde düzenlenen bu verginin konusu "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir.*" Buna göre Kanun havagazı tüketimini dikkate almış ve konuya dahil etmiştir fakat günümüzde havagazından daha fazla hemen hemen her il de kullanılan doğalgaz tüketim unsurunu göz ardı etmiştir ve bu sebepten vergi konusuna dahil edilmemesi vergi sağlama açısından sorunlar ortaya çıkarmıştır (BGK).

Yine belediye kanunlarının kapsamlı olarak güncelleştirilmemesinden kaynaklı mali sorunlar yaşamasına sebep olan bir başka konu ise vergi ve harç tarifelerinin günümüz koşullarına göre tekrar düzenlenmemesinden kaynaklanmaktadır (Bayrak, 2015: 5).

Bu konudada örnek verecek olursak ilk olarak *İlan ve Reklam Vergisini* ele alabiliriz. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12-16.maddelerinde düzenlenen bu verginin konusu "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamlardır.*" şeklinde belirtilmiş olup tarifelerine yönelik alt ve üst sınırlar ise 15.maddesinde ele alınmıştır. Fakat, 1981 den beri günümüz koşullarıyla birlikte teknolojik değişimler yaşanmış ve bu bağlı olarak reklam verme şekilleride değişmiştir. Geçici dijital reklamlar, led ekran, lazer reklamları konusunda tarife eksikliği bulunmasından dolayı her belediyenin farklı tarife uygulaması söz konusu olabilmektedir. Bu durum ise belediyelere mali sorunlar oluşturmakta ve vergi gelir kaybına sebep olabilmektedir (Bayrak, 2015: 5-6).

Vergi dışında harçlar açısından bakılacak olursa örneğin İşgal Harcı tarifesinde yine bir belirsizlik ve adaletsizliğin olduğu görülecektir. Bu harcın tarifesine baktığımızda pazar, panayır, meydan, mezar yerleri ve iskele, köprü, meydan yol gibi kamuya ait yerlerin işgalinde m2 başına tarife uygulanmakta olup işgalin niteliği dikkate alınmamaktadır. Örneğin bir su satıcısı ile büyük bir firmanın tanıtım standı aynı tarifeye dahil olup m2 başına vergi vermektedirler. Görüldüğü üzere farklı mükellef guruplarına aynı tarifelerin uygulanması vergilemede adaletsizliğe yol açmaktadır (Bayrak, 2015: 5).

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi ve harçların çoğu için tarifeler maktu nitelikli belirlenmiş ve tarifelerin belirlenme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Ancak vergi harç ve tarifeleri 1992 yılından 2004 yılına kadar ve 2004 yılından günümüze kadar vergi tarifelerinde bir güncellemeye gidilmemesi belediyelerin gelir kaybına uğramasına sebep olmuştur (Arıkboğa, 2016: 292). Bu durumun bir istisnası olarak ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamında düzenlenmiş olan Emlak Vergisi'dir.

Vergiye ilişkin bir başka güncellenmesi gereken problem ise beyan ve ödeme şeklinde yapılması gereken düzenlemelerdir. Örneğin daha öncede ele aldığımız Eğlence Vergilerinin usul ve esaslarına göre, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi'nin bilet bedeline eklenmek suretiyle hesaplanması ve belediye tarafından biletlere özel damga vurulması sırasında peşin olarak ödenmesi gerekmektedir. Fakat

günümüzde eğlence yerlerine yönelik bilet satışları elektronik ortamda da satılmakta veya önceden basılmayıp satış esnasında basılmakta ve müşterilere verilmektedir. Bu durumda özel damga verularak satışının yapılması mümkün olmamaktadır (Bayrak, 2015: 5).

Yine bir başka ödeme usul ve esaslarının güncellenmesi gereken gelir ise Kaynak Suları Harcı konusundadır. 2464 sayılı Kanun'un 63-66.maddelerinde düzenlenen harcın *"Bu suların satışa arzı için kaplara doldurulması müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir."* şeklinde beyanının nasıl gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Fakat, kaynak suları tahsili sırasında her kaba işaret koymak teknik olarak bazen mümkün olmadığı gibi bu uygulama maliyetli de olabilmektedir. Büyük fabrikalar açısından düşünüldüğü zaman bu harcın kontrolü için makine tedarik etmek belediyelere maliyetli olacağı gibi bu makinaların kontrolünü sağlamak amaçlı personelde çalıştırmak artı bir gider ve yine mali bir yük olacaktır (BGK).

Sonuç olarak Kanunlara yönelik beyan şekilleri, ödeme usul ve esasları ve ödenecek olan miktarı belirleyen tarifelerin güncelliği yapıp günümüz koşullarına uygun düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. Bu düzenlemeler kapsamlı olarak gözden geçirilip düzeltildiği takdirde ve istikrarlı olarak uygulandığı takdirde belediye öz gelir eksikliği en aza indirilmiş olacaktır.

3.3.Belediyelere Sağlanan Öz Gelir Kaynaklarının Yetersiz Olmasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda sunmakla görevli oldukları hizmetleri yerine getirirken bazı yasal ve idari sınırlamaların yanı sıra *"bütçe imkânları"* olarak da ifade edebileceğimiz mali sınırlamalarla karşılaşmaktadırlar. Halkın yerel ihtiyaçları bu bütçe imkanlarından yararlanılarak karşılanmaya çalışılmaktadır. Ancak yerleşim birimlerinin gelişmişlik düzeyleri, nüfus yapısı, gerçekleştirilmek istenen faaliyetlerin niteliği, bölgelerin göç alması veya göç vermesi durumu, bölgenin coğrafi yapısı ve konumu gibi unsurlar taleplerin artmasına ve ihtiyaçların bütçe imkanlarından karşılanmasının zorlaşmasına sebep olabilmektedir (Kurtuluş, 2006: 81).

Çalışmamızın ikinci bölümünde bahsedildiği gibi belediyelerin öz gelir kaynakları genel olarak genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluştuğu görülmektedir ve belediyelerin gelir kaynaklarının yaklaşık olarak yarısı bu kaynağa bağlıdır. Bu durum belediye öz gelirlerinin yetersiz ve verimsiz olduklarını göstermektedir.

BGK ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan görevlere yönelik düzenlemelerin öz kaynaklara yönelik yapılmaması az kaynakla çok iş yapılmasını mecbur kılmıştır. Belediyelerin mali kaynak yetersizliği sorunu belediyelerin planlamış oldukları amaçlarına ulaşmasına engel oluşturduğu gibi belediyelere bağlı bir çok birlik ve kuruluşların hizmetlerinde de problemler oluşacaktır ve ilgili bölgelerin kalkınma ve yatırım hedefleri gerçekleştirilemeyecektir (Köseoğlu, 2010: 93).

Diğer belediyelere oranla öz gelir eksikliği konusunda en kötü durumda bulunan ise BŞB'i olmuştur. Yine çalışmamızın ikinci bölümünde de eklemiş olduğumuz tablomuza tekrar baktığımızda Büyükşehir Belediyelerin öz kaynak yetersizliği daha net anlaşılmaktadır.

Tablo 30: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergi Gelirleri

Vergiler	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Emlak Vergisi	✓		✓
Çevre Temizlik Vergisi	✓	%20 Pay	✓
Yangın Sigorta Vergisi	✓	✓	
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	✓		✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓		✓

Kaynak : (Bayrak, 2015: 8; Arıkboğa, 2016: 281'den yararlanılarak oluşturulmuştur.)

Yukardaki Tablo 30'da görüldüğü üzere Büyükşehir Belediyeleri İlan ve Reklam Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Eğlence Vergisi'ne sahip olup belediyeler için önemli bir vergi kaynağı olan ÇTV'nin ise %20 lik bir payına sahiptir. Büyükşehir belediyeleri Emlak Vergisi gibi önemli verginin tahsilini

yapamamaktadır. Sonuç olarak Büyükşehir Belediyeleri yüklenmiş oldukları görevleri yerine getirmekte öz kaynak yetersizliğinden dolayı mali sorunlar yaşayabilmektedir.

Belediye gelirleri yapısında çok fazla verimsiz vergi (Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi dışında) ve harçlar mevcuttur. Belediyelerin bu verimsiz harçlar ve vergilerin takibinde ve toplanmasında yaptığı harcamaları elde edilen geliri bazen aşan boyuttadır ve mali sorunlara katkı sağlamaktadır. Bu nedenle belediyelerin gelir sağlamaktan çok artı bir yük getiren bu vergi ve harçların tahsili konusunda çok ısrarcı olmamaları belediyelerin yararına olacaktır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 173).

Ayrıca belediyelere otel, motel, tatil köyü, pansiyon, tesis gibi yerlerden Konaklama Vergisi yada Turizm Vergisi gibi isimler altında ve artan alt yapı maliyetleriyle birlikte sorumluluk alanlarının, görevlerin ve harcamaların da artması nedeniyle Motorlu Taşıtlar Vergisinin %50'sinin belediyelere verilmesi gibi yeni vergi alanları oluşturulması verimsiz vergilerden daha fazla kazanç sağlayacaktır (Arıkboğa, 2016: 294; Bayrak, 2015: 11).

Bununla birlikte Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan maktu vergilerin ve harç tarifelerinin yaşanan ekonomik gelişmelere bağlı olarak artan ve azalan bir yapıya sahip olmamasından dolayı özellikle ekonominin enflasyonist dönemlerinde vergilerin düzenli bir şekilde artış göstermemesi bu vergilerden sağlanan gelirlerde azalmaya sebep olmaktadır. Bu nedenle yaşanan ve içinde bulunulan ekonomik gelişmeler dikkate alınarak maktu vergi ve harç tarifelerinde alt ve üst sınırları belirleme yetkisi belediyelere tanınmalıdır. Bu şekilde ekonominin olumsuz bir durum içerisinde bulunduğu zaman dilimlerinde belediyeler daha az gelir kaybına uğramış olacaktır (Yüksel, 2010: 2).

Belediyelerin yıllar itibari ile harcama alanlarının artması buna karşın gelirlerinin artırılmasına yönelik herhangi bir iyileştirmelerin yapılmaması yine belediyelerin hangi harcamalara öncelik vereceği konusunda problemler ortaya çıkarmıştır. Bu yüzden belediyeler de var olan gelirlerini hangi kaynağa tahsis edeceği sorunu yaşanmaktadır. Fayda-maliyet analizlerinin iyi yapılamamış olması ise kaynakların verimsiz ve etkin olmayan kullanımını ortaya çıkarmaktadır. Sonuç

olarak ise sosyal hizmete daha fazla ihtiyaç duyan belediyelerde kısıtlı kaynakların yanlış kullanımı öz gelir yetersizliklerinden dolayı mali sorunları ortaya çıkarmaktadır (Humar, 2019: 39).

Tablo 31’de yıllar itibari ile belediye harcamalarında ki artışlar ve oluşan bütçe dengesizliği ve yüzdeler oranı gösterilmek suretiyle gelirlerin yetersizliği ifade edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 31: 2006-2018 Yılı İtibariyle Belediyelerin Bütçe Dengesi

Yıllar	Toplam Harcamaların Toplam Gelire Oranı(%)	Toplam Harcama	Toplam Gelir	Bütçe Dengesi
2006	106,22	21.640.204	20.372.864	-1.267.340
2007	109,23	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
2008	120,29	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	115,52	31.012.132	26.844.961	-4.167.171
2010	100,70	34.474.935	34.233.863	-241.072
2011	100,96	41.132.755	40.740.227	-392.528
2012	104,11	46.988.113	45.131.525	-1.856.588
2013	111,18	59.964.440	53.931.284	-6.033.156
2014	101,15	63.266.220	62.544.796	-721.424
2015	102,21	73.756.957	72.159.838	-1.597.119
2016	112,68	91.269.961	80.994.408	-10.275.553
2017	115,33	112.048.078	97.148.981	-14.899.097
2018	116,85	91.039.131	77.908.657	-13.130.474

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Yukarıdaki Tablo 31’de 2006 yılından 2018 yılına kadar belediyelerin toplam gelir ve toplam harcamaları arasındaki fark alınarak bütçe dengesi ve toplam harcamaların toplam gelir içerisindeki yüzdesel oranı gösterilmiştir. Birinci bölümdede bahsetmiş olduğumuz küreselleşme süreci ile gelen gelişmeler ve yenilikler sonucu belediyelerin önem kazanmasına bağlı olarak yerel nitelikli harcamalarda yaşanan artış, ülkemizde de (2006 yılından 2018 yılına kadar baktığımızda) bu harcamaların sürekli bir artış içerisinde olduğu görülmektedir. 2006 yılında -1.267.340 olan bütçe dengesi, 2018 yılında ekim ve aralık ayları bu verilere dâhil olmamasına rağmen -13.130.474’tür ve bütçe dengesi negatif yönde 11.863.134 miktarında bir artış yaşanmıştır. Sonuç olarak baktığımızda yıllar

içerisinde belediye harcamalarındaki sürekli artış belediyelerin gelirleri ile finanse edilememiştir ve belediyelerin kaynaklarındaki yetersizlik, bütçe dengesi rakamlarında ve yüzdesel oranlarda da görüldüğü üzere belediyelerde mali sorunlara neden olmuştur.

Bir başka açıdan yine belediyeler yerine getirmekle sorumlu oldukları görevleri en iyi şekilde topluma sağlayabilmek için öz gelirlerden yoksun oldukça borçlanma yöntemine başvurumaktadırlar. Belediyelerin sorumluluğunda olan bu borç ödenemediği durumda hazine bu yükü üstlenmekte ve gelir yetersizliğinden kaynaklı bir mali sorun ortaya çıkmaktadır (Bali, 2006 :155). Belediyelerin devamlı olarak borçlanmaya gidip ödeme yapamaması durumu kaynak israfına yol açacağı gibi belediyelerin öz gelir oluşturma konusunda aktiflikleri de kaybolacaktır (Tekdere, 2018 :108).

Yine belediyelerin gelir yetersizliği nedeniyle merkezi idare tarafından yapılan yardımların siyasi amaçla sağlanması, gerekli olan proje finansmanını sağlamak amaçlı yapılan şartlı yardımlar sonucu belediyeler merkeze karşı kendisini sorumlu hissetmekte gelir eksikliği hem idari vesayete hemde mali vesayete sebep olmaktadır (Şener, 1998 :15).

Bu bilgiler kapsamında belediyelere daha fazla kaynak ayrılması ve genel bütçe vergi gelirlerinden ziyade öz gelirlerinde bir artışa gidilmesi ve bunların yanı sıra belediyelere kendi kaynaklarını oluşturma alanı sağlanması imkanı verilebilir. Belediyelerin ise var olan kaynaklarını fayda-maliyet analizi yaparak ve performans ölçümlerine yer vererek daha verimli alanlara harcama yapmaları, öncelikli alanlar gözetilerek kaynak finansmanını daha etkin ve yerinde kullanmaları önerilmektedir.

3.4.Belediyelerin Vergi ve Harç Tarifelerini Belirleme Yetkisinin Olmamasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyelerin Belediye Gelirleri Kanunu'nda maktu vergiler ve harç gelirleri tarifelerini kanun çerçevesinde alt ve üst sınırları belirlemek koşuluyla bile olsa bu konuda bir yetkisi bulunmamaktadır.

Belediyelerin öz gelirlerinden olan vergilerin oran ve tarifelerine yönelik değişiklik yapma yetkisi, kanunda ifade edilen sınırlar doğrultusunda Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'nda daha önce 96.maddesi ve B bendi kapsamında, belediye meclislerinin bazı vergi ve harçlara ait tarifeleri (*İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ve İşyeri Açma İzin Harcı*) Kanun'da belirtilen en üst ve en az sınırlar çerçevesinde belirleme yetkisi tanınmıştı. Fakat Kanun'un bu hükmü Anayasa'nın 73.maddesine aykırı olduğu gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir (Resmi Gazete 19 Mayıs, 2012).

Başka bir yönden ise, 10.04.2013 tarihli 2013/55 sayılı kararında Kanun'da ifade edilen sınırlar kapsamında vergi ve harçlara yönelik belediye meclislerinin tarife belirleme yetkisinin bulunmasının Anayasa'ya aykırı bir durumunun bulunmadığı belirtilmiştir (Resmi Gazete 18 Ocak, 2014).

Bu kararlara ve ifadelere baktığımızda BGK'da yer alan belediyelerin tarife belirleme yetkisi konusu belirsiz kalmış ve iki ayrı karar çelişmiştir. Bu açıdan belediyelerin tarife belirleme yetkisi konusu tekrar gözden geçirilip kesin bir sonuca bağlanması ve bu sonucun belediyelerin lehine olması mali sorunlar yaşayan belediyelere yararlı olacaktır.

Gerekli görüldüğü takdirde ise Anayasa'nın "*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak Bakanlar Kurulu'na verilebilir.*" şeklindeki 73.maddesinde değişikliğe gidilmesi ile belediyelere tarife belirleme yetkisi tanınabilir.

3.5.Belediyelerin Vergi Denetim Yetkilerinin Sınırlı Olmasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102.maddesinde belediyelerde gelir tahsilat işlemlerini yürütmekle görevli olan gelir şube müdürü veya mali hizmetler

müdürü gibi görevlilerin, VUK'un hükümlerinin uygulanması konusunda vergi dairesi müdürünün yetkilerine sahip oldukları belirtilmiş fakat bu yetkinin sınırları çizilerek “*vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere*” ifadesi kullanılmıştır. Kanun'un bu maddesinden de anlaşıldığı üzere belediyelere vergi denetleme yetkisi verilmemiş ve belediye vergi mükelleflerinin kayıtlarının incelenmesi kısıtlanmıştır (Bayrak, 2015: 13) .

Dolayısıyla belediyeler vergi mükellefiyetine dair durumun tespit edilmesiyle, yoklama fişi düzenleme yoluyla denetim görevlerini yerine getirmektedirler. Sonuçta ise belediyeler bazı vergilerin tam belirlenmesinde ve doğruluğunun denetlenmesinde eksik kalmaktadırlar (Bayrak, 2015: 13).

İkinci bölüm öz gelirler başlığı altında da bahsedildiği gibi Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Haberleşme Vergisi ve Yangın Sigorta Vergisi bu vergiye tabi olan kuruluşlar tarafından bir ay içerisinde kazanılmış olan hasılatı göre belediyelere aylık olarak beyan edilmesi gerekmektedir. Belediyelerin vergi inceleme konusunda yetkilerinin kısıtlı olmasından dolayı beyan edilen bu hasılatın doğruluğunun kontrol edilmesi mümkün olmamaktadır. Bu sebeple belediyeler kuruluşların beyanlarına güvenmek zorunda kalmaktadır. Yanlış beyanda bulunduğu takdirde ise belediyelerin gelirlerinde bir azalma olacağından dolayı bunun belediyelere mali sorun olarak tekrar yansması kaçınılmazdır. Bu sebepten dolayı bu tarz sorunlarla karşılaşılması adına Kanun'un 102.maddesinde değişikliğe gidilebilir ve belediyelerin denetim yetkisinin yolu açılabilir (BGK).

Bunun yanında merkezi yönetimin belediyeleri aşırı derecede denetim altında tutması da bir mali sorun teşkil etmektedir. Belediyelerin gelirlerini serbestçe harcayamaması, kendi karar organları ile harcama yapacakları alanları bağımsız bir şekilde belirleyememesi, harcama yapılması gereken öncelikli alanları belediyelerin kendisinin karar verememesi, yapılan harcamaların ihtiyaçlara değil hukuka uygunluğunun denetlenmesinin ön planda tutulması gibi problemlerin hepsi idari vesayetin yoğun uygulandığını göstermektedir. Ve idari vesayet sorununu ise belediyelere mali sorun olarak yansıtmaktadır. Ülkemizde Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin yalnızca hukuka uygunluğunun göz önünde bulundurulup yapılması denetimde etkinlik ölçütünün sekteye uğradığını göstermektedir (Yüksel, 2010: 3).

Ülkemizde sürekli üzerinde durulan bir konu olan idari vesayet uygulamasına yönelik 2004-2005 yıllarında iyileştirilmeye gidilmiş ve belediyelere yönelik idari vesayetin azaltılıp olumlu kararların alınması yönünde adımlar atılmıştır. Nitekim 6360 sayılı Kanun ile merkezi yönetimin adli ve askeri nitelikli teşkilatı hariç olmak üzere taşrada bulunan birimlerinin hepsinin gerçekleştirmiş olduğu hizmetlerin ve faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik denetiminin ve stratejik planı sağlamaya ve performansı artırmaya yönelik yapılan programlara uygunluk denetiminin “*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları*”na verilmesi idari vesayet konusundaki atılmış olan olumlu adımın geri çekildiğini göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 436) .

Bu açıdan belediyelerin vesayet denetiminin hafifletilmesi, sadece mevzuatlara uygunluğun yerine getirilip sırf görevin yerine getirilmiş olması amacı bir kenara bırakılıp ihtiyaçlar doğrultusunda harcamalarda etkinliğin sağlanması ve yerinde harcamaların yapılıp yapılmadığının denetlenmesi yönünde bir uygulama izlenilmelidir.

Bunun yanında halka hizmet sunumunda verimli ve etkin olmak zorunda olan belediyeler için performans denetimlerinde önem verilmelidir. Sunulacak olan hizmetlerin daha az maliyetle sunulması anlamına gelen hizmette verimlilik ve yine sunulacak olan hizmetlerin iyi ve daha geniş alanlara yapılması anlamına gelen hizmette etkinlik belediyelerin halka karşı üstlenmiş oldukları en önemli sorumluluklardandır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 77).

Bu sorumluluğun en iyi bir şekilde yerine getirilip getirilmesi adına performans denetiminin de yapılması mali sorunları azaltıcı olma yönünde büyük yarar sağlayacaktır. Ayrıca performans denetimi ve stratejik plan belediyelerin kaynak yetersizliği sorununda tamamen olmasada kısmen azalmasını sağlayacaktır. Çünkü bu tarz yöntemlerin izlenmesi kaynak israfında önüne geçebilecek ve gereksiz harcamaların kısılmasına ve bu sayede daha yerinde harcamaların yapılmasına imkan tanıyacaktır. Ayrıca performans denetimi ile belediye çalışanlarının etkinliği, üretkenliği ve verimlilikleride ölçülmüş olacak daha motive edici çözümlerin olması ve daha sağlıklı ve iyi çalışma ortamlarının oluşturulması sağlanacaktır.

3.6.Mali Özerkliğe Uygun Olmayan Bir Yapılanmanın Olmasından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Çalışmamızın ikinci bölümünde ele aldığımız belediye gelir yapısına baktığımızda öz gelirleri yeterince olmayan ve genel olarak mali özerklikten uzak bir şekilde merkezi yönetime bağlı olan bir sistem şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde belediyelerin merkeze bağlı bir gelir yapılarının olması kendilerine ait yeterli öz gelirlere sahip olamamalarından kaynaklanmaktadır. Koşulsuz transferler özelliğinde olan merkezden sağlanan genel bütçe vergi gelirlerindeki paylar belediyelerin asıl gelir kaynağı pozisyonundadır ve bir belediyenin transferlerden elde etmiş olduğu gelir miktarı ne kadar ise belediyelerde merkezi yönetime o kadar bağlıdır (Arıkboğa, 2016: 292).

Belediyelerin merkezi yönetime bağlı bir yapıya sahip olması merkezi yönetimde meydana gelebilecek olan konjonktürel mali problemlerden anında negatif etkilenmesine sebep olmaktadır (Yontar ve Dağ, 2014: 156). Örneğin ikinci bölümde belediyelerin toplam harcamaları içerisinde elektrik ve havagazı tüketim vergisinin miktarını gösteren tabloda da ifade edildiği gibi 2009 yılında yaşanan küresel kriz nedeniyle bu vergilerin finansman işlemi merkezi idare bırakılmıştır. Önemli bir öz gelir kaynağı olan bu vergilerden sağlanan gelirin düşüşü belediyeleri mali sorunlara itmiştir. Ayrıca belediyelerin mali kaynaklar açısından merkezi idareye bağlılığı belediyeleri etkin hizmet sunan kuruluşlar olmaktan bazen uzaklaştırıp merkezi idarenin siyasi menfaatleri doğrultusunda hareket eden birer aracı birimler haline getirebilmektedir. Merkezi idare ile belediyeler farklı siyasi ideolojilere sahip olduğu zaman ise merkezi idareye bağlılık belediyelerin aleyhine sonuçlara bilmekte merkezi idareler belediyelere sağlamış oldukları fonlardan kesintiye gidebilmekte veya sağlanan koşulsuz transfer niteliğindeki genel bütçe vergilerinden sağlanan payları belediyelere ulaştırılmasında geçikmeye gidebilmektedir. Bu ise belediyelerin hali hazırda mali özerkliğe sahip olmamadan kaynaklanan mali sorunlarına ilave bir sorun olarak eklenmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 171-172).

Birinci bölümde de bahsetmiş olduğumuz *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'nda mali içerikli konularla ilgili, “*yerel yönetim ve belediyelere ulusal*

ekonomik politika çerçevesinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır” şeklinde bir ifade sunulmuş olsada belediyelerinin mali kaynaklarının yaklaşık %80’i merkezi idare tarafından sağlanan ülkemizde bu şartın sağlanmadığı ve kaynaklarında bu noktada yetersiz olduğu görülmektedir (Sakinç ve Kayalidere, 2003: 207).

Belediyelerin mali transfere olan bağımlılığı yerel özerklik şartını zedelediği gibi yerel vergi oluşturma ve yerel gelir elde etme yönündeki gayretleri de olumsuz etkileyecektir. Bu durum sonucunda belediye harcamaları ile belediye öz gelirleri arasında ki bağlantıların kopması ve ilişki kurulamaması hesap verilebilirliği negatif etkileyecektir. Litaratürde “*Flypaper Effect (Sinek Kâğıdı Etkisi)*” kavramı ile ifade edilen bu durum neticesinde merkezi idare tarafından yerel idarelere verilen koşulsuz mali transferlerin yapılan harcamalar üzerinde oluşturmuş olduğu etki öz gelirlerdeki artıştan daha fazla olacaktır. Neticede belediyelere koşulsuz sağlanmış olan mali transferler Flypaper etkisiyle merkeze bağımlılığı artırmakta ve belediyelerin öz gelir oluşturma çabalarını olumsuz etkilemektedir (Yaş ve Akdoğan, 2013: 53; Şahin, 2018: 12) .

Aşağıdaki Tablo 32’de ülkemizdeki tüm belediyelerin 2006-2018 yılları arasındaki gelirleri gösterilmiştir. Bu tablomuzun gösterilmesindeki amaç tüm belediyelerin gelirleri arasında sayılan transfer gelirlerinin öz gelirler karşısındaki durumunu göstermek ve ülkemizin merkeze bağımlılığının ne derecede olduğunu ifade etmektir.

Bu sebeple Tablo 32’ de tüm belediyelere ait öz gelirleri oluşturan alt gelir kalemleri ve öz gelirler toplamı ayrıca transfer gelirlerini oluşturan alt gelir kalemleri ve transfer gelirlerinin toplamı baz aldığımız yıllar itibari ile gösterilmiştir. Daha sonra Tablo 30’da ise bu belediye gelirleri içerisindeki öz gelirlerin ve transfer gelirlerinin payları yüzdesel olarak gösterilmiştir.

Tablo 32: 2006-2018* Yılları İtibariyle Belediye Gelirleri (1000 TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Öz Gelirler	10.791.673	12.817.564	12.895.061	13.270.610	16.678.629	19.656.862	21.406.572	26.001.274	27.658.054	28.910.789	33.378.719	40.871.701	29.042.611
Vergi Gelirleri	3.347.587	3.678.464	4.077.274	3.631.028	5.854.566	6.878.140	7.232.437	8.196.251	9.283.644	10.839.017	12.225.548	13.217.357	10.092.243
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.008.719	3.742.518	3.751.749	4.123.985	4.824.058	5.365.883	6.505.295	7.997.458	6.739.057	7.474.956	8.426.757	11.585.675	8.139.916
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	3.371	5.223	11.382	7.783	8.593	4.056	1.487	55.036	2.318	6.413	4.375	3.423	4.754
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar	153.618	199.663	153.278	151.426	214.035	278.280	359.273	402.607	333.443	499.467	579.162	808.948	556.429
Faizler,Cezalar,Paylar ve Çeşitli Gelirler	2.129.252	3.230.673	3.200.673	3.428.673	3.075.067	3.652.228	3.996.985	4.309.386	4.596.198	5.023.383	5.594.865	7.036.382	4.124.522
Semaye Gelirleri	1.819.114	1.897.844	1.664.835	1.243.331	2.533.815	3.351.272	2.988.174	4.954.769	3.448.302	4.908.445	5.838.798	7.879.786	5.675.179
Alacaklardan Tahsilat	330.012	63.179	35.870	684.384	168.495	127.003	322.921	85.767	3.255.092	159.108	709.214	340.130	449.568
Transferler	9.581.191	10.830.558	12.840.951	13.574.351	17.555.234	21.083.365	23.724.953	27.930.010	34.886.742	43.249.049	47.615.689	56.277.280	48.866.046
Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	9.368.846	10.456.549	12.508.740	13.358.440	17.333.265	20.738.988	23.440.051	27.570.104	34.112.951	42.279.007	46.578.135	55.107.809	48.129.115
Merkezi Yön.Büt. Dahil İd.Alınan Bağış ve Yardımlar	122.986	236.155	189.638	118.950	122.015	142.609	111.541	135.150	113.034	262.329	194.354	332.527	159.281
Proje Yardımları	68.826	101.152	122.308	74.233	78.283	176.937	151.809	202.251	586.692	578.888	687.805	665.437	466.279
Diğer İdareden Alınan Bağışve Yard.	20.533	36.702	20.265	22.728	21.671	24.831	21.552	22.505	74.065	128.825	155.395	171.507	111.371
Toplam Gelirler	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284	62.544.796	72.159.838	80.994.408	97.148.981	77.908.657

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir

Tablo 33: Belediye Gelirlerinin Bileşimi (2006-2018 Yüzde)

Gelir Türü/Yıllar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Öz Gelirler	53	54	50	49	49	48	47	48	44	40	41	42	37
Transferler	47	46	50	51	51	52	53	52	56	60	59	58	63

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.*2018 verilerine Ekim-Aralık ayları dâhil değildir.

Tablo 32’de göstermiş olduğumuz belediye öz gelirleri ve transfer gelirlerinin yüzdesel olarak tüm belediye gelirleri içerisindeki gösterimi Tablo 33’de ifade edilmiştir. Tablo 33’e baktığımızda belediyelerin öz gelirlerinde sürekli azalışın olduğu görmekteyiz. Aksine transfer gelirleri ise günümüze yaklaştıkça artmaktadır. Bu artışa bakarak belediyelerin mali özerklikten uzak ve merkeze bağlı bir sistem içerisinde olduğunu ve sürekli merkeze bağlı hale geldiğini söyleyebiliriz. 2006-2018 dönemi belediyelerin gelirlerine baktığımızda %54 ortalama ile yaklaşık yarısının transfer gelirlerden sağlandığını görmekteyiz. Borçlanma gelirleri de bu gelirlere dâhil edildiğinde öz gelirlerinin payının belediye gelirleri içerisinde daha az bir orana düşeceğini söyleyebiliriz.

Kendi öz gelir kaynaklarını oluşturamayan ve merkezden sağlanan transfer gelirlerine yarı yarıya bağlı olan belediyelerin mali kaynakları yönetme ve kullanma konusunda mali özerkliğe sahip olmaması mali sorunlara sebep olacaktır. Ayrıca belediyelerin öz kaynaklarını sağlaması yönünden yarı yarıya merkezi idareye bağlı olması, belediyeleri ekonomik etkinliği bulunan birer idari birim niteliğine sahip hizmet kuruluşları olmaktan ziyade daha çok merkezi idarenin istediği alanlara hizmet sağlayan bir araç yapmaktadır. Belediyeler merkezi idarelerin siyasi çıkarlarına göre hizmet etmeye başladığında ise merkeze bağlı taşra birimlerine dönüşecektir (Tekdere, 2018 : 107).

Belediyelere mali özerklik şartına uygun bir şekilde kendi öz kaynaklarını belirleme imkânı verildiği takdirde ve bu imkânlar uygulamaya koyulduğu takdirde mali özerklik sorunu ve bu sorundan kaynaklı mali sorunlar çözülecektir.

Ayrıca yerel mali reform çalışmalarının amacını veya bu reformların genel bütçe vergilerinden daha fazla pay sağlamak için yapılmış gibi bırakmış olduğu izlenimlerini değiştirmek belediyelerin öz gelir oluşturma yönündeki çabalarına etki edecektir. Belediyelerin merkezden sağlanan gelirler için herhangi bir çalışma göstermemesi sorunu da

yapılacak olan reformların hedeflerinin değiştirilmesi ile çözüme kavuşturulacak ve belediyelerin çabası, gereksiz ve verimsiz harcamalarından oluşan mali sorunlara tamamen olmasa da kısmen çözüm sağlanmış olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 133; Çalcalı, 2018: 477).

3.7. Belediye Sayılarının Sürekli Artış Göstermesinden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

2008 yılı itibari ile belde belediyelerinin sadece bir belediye altında toplanarak birleştirilmesi bu belediyelerde nüfus artışına da sebep olmuştur. Bunun sonucunda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylarda artışlar yaşanmıştır. Bu paylardan yararlanmak için nüfus sayısı az olan yerler de belediye olma adına çeşitli gayri resmi işlemlere başvurup hileli yollarla belediye olma şartını sağlamaya çalışmıştır. Sonuçta çok küçük ölçekli fakat nüfusun fazla gösterilmesi ile belediye kabul edilmiştir. Bu şekilde merkezi yönetim tarafından sağlanan paylardan pay elde etmeye çalışılmıştır. Sonuçta ise hem merkezi yönetime hem de asıl öncelik verilmesi gereken belediyelere ekstra bir mali yük olarak yansıtılmıştır (Humar, 2019: 40).

Tablo 34: Değişen Çeşitli Kanunlara Göre Belediye Oluşturulmasındaki Nüfus Ölçütleri

1580 sayılı Kanun	5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun
Yerleşimin en son nüfus sayımına göre 2000'den fazla olması gerekmektedir.	Belediye tüzel kişiliğini hak etmek isteyen ilgili yerleşim yerlerinin nüfusunun 5000 ve üzerinde olması gerekmektedir.	Kanunda belediye nüfus ölçütlerine yönelik bir hüküm yer almamıştır.	Toplam nüfusu 750,000'den fazla olan il belediyelerinin, bulunduğu fiziki yerleşim yerlerinin durumları ile ekonomik gelişmişlik düzeyleri de göz önünde bulundurularak kanunla büyükşehir belediyelerine dönüştürüleceği ifade edilmiştir.	Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler, ilk genel mahalli idare seçiminden itibaren sayılmak şartıyla köye dönüştürülmektedir.

Kaynak: (Humar, 2019: 41; Tabloda bulunan Kanunlardan yararlanılarak hazırlanmıştır)

Ülkemizde il sayılarının artmasının yanı sıra ilçe sayılarında da artışlar yaşanıyor olması ve ayrıca il merkezlerinde olduğu gibi ilçelerde de belediye kurulması gerektiği zorunluluğu belediye sayılarında artışa neden olmuştur.

2018 yılı itibariyle İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine baktığımızda Türkiye'de 30 tane büyükşehir belediyesi, 51 tane il belediyesi, 519 tane

büyükşehir ilçe belediyesi, 402 tane ilçe belediyesi, 396 tane belde belediyesi olmak üzere toplam 1398 tane belediye bulunmaktadır. Bu belediyeler içerisinde yaklaşık olarak %70'inin nüfusu 5.000'in altında; %81'inin nüfusu ise 10.000'in altında kalmaktadır ve toplam belediyelerin %5,32'sinin nüfusu ise 100.000 ve üzerinde bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2018).

Görüldüğü üzere belediye sayılarındaki artış, merkezi idarenin GBVG' den ayırması gereken payların miktarını artırmakta ve ulusal mali kaynakların daha verimsiz ve daha küçük oranlara ayrılarak kullanılmasına sebep olmaktadır. Ayrıca büyük ölçekli yatırımlar büyük belediyeler tarafından karşılanabilmektedir ve nüfusu 5000'in altında bulunan küçük belediyeler bu yatırımların altından kalkamamakta ve normalden daha fazla bir harcama yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Küçük belediyelerde bulunan örgütsel ve idari yapının fazla gelişmemiş olması belediyelerde ki mali sorunları artırmaktadır (Humar, 2019: 42) . Bu nedenle belediye sayılarının belirlenmesinde kesin hükümlerin olması, belediye olma şartlarının iyi analiz edilmesi mali sorunları azaltıcı olacaktır.

3.8.Emlak Vergisi Uygulamasında Yaşanan Problemlerden Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyelere ait öz gelirlerin en önemli kaynağı olan emlak vergisi (Can ve Gündüzöz, 2011: 24), vergi değeri asgari değerlerin minimum tutulmasından ve maliyet esasına göre bir yaklaşım izlenmesinden dolayı taşınmazların piyasadaki reel alım ve satım değerlerini yansıtmamaktadır. Taşınmazlara ait tapu ve kadastro işlemleri için alınan harçların mükellefler tarafından karşılanamaması nedeniyle reel alım-satım miktarları beyan edilmemektedir (Güngör, 2015: 14; Öztürk, 2015: 64). Sonuçta ise emlak değerleri piyasa rayiç bedellerinde belirlenememekte ve bu vergi konusunda belediyeler sadece takdir komisyonlarına katılmakla yetkilidirler. Belediyeler belediye hizmetlerine bağlı olarak taşınmazlardaki artan rantları elde edememektedir oysaki artan kentleşme ile birlikte artan sorunların tamamına belediyeler katlanıp tüm sorumlulukların üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Emlak Vergisinde vergi değerinin reel piyasa değerini yansıtmıyor olması sorunu dolaylı bir şekilde harcamalara katılım paylarına da etki etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 89.maddesinde "harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemez" şeklinde ifade edilmektedir. Bu sebeple harcamalara katılma payı gelirlerinde, Emlak Vergisi matrahı üzerinden dolaylı bir sınırlama oluşmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2019: 173). Bu konuda Emlak Vergisinin belirlenme usulünde

değişikliğe gidilmesi ve Emlak Vergi matrahlarının reel değerler üzerinden belirlenip belediyelere bu vergilerin sağlanması mali sorunların azalmasına katkı sağlayacaktır. Belediyelerin yapmış olduğu hizmetler karşılığında değer kazanan bina ve arsaların gerçek değerleri bu hizmetlerle doğru orantılı olarak tekrar belediyelere pozitif dönüş sağlayacaktır (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 18).

3.9.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Dağıtım Usul ve Esaslarından Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyelerin önemli bir öz gelir kaynağı olan hatta belediyelerin gelir kaynaklarının yarısından fazlasını karşılayan genel bütçe vergi gelirlerinin nüfus esasına göre dağıtılması belediyeler arasında eşitsizliğe sebep olmaktadır. Mahalli idareler için ana gelir kaynağı niteliğinde olan merkezi idarece sağlanan bu gelirler günümüzde belediye gelirlerinin %58'inin oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2004: sy).

Belediyelerin gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturan bu gelir kaynağının nasıl ve ne şekilde paylaşılacağı 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve son olarak 6360 sayılı Kanunla uygulanacak olan usul ve esaslarda değişikliğe gidilmiştir (Resmi Gazete 6 Aralık, 2012).

Tablo 35, 36 ve 37'de büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir sınırları dışında kalan belediyelerin 6360 sayılı Kanun Öncesi ve sonrasında genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım usulleri gösterilmiştir.

Tablo 35: Büyükşehir Belediyelerinin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
1.İl Vergi Gelirlerinden Alınan Pay	1.İl Vergi Gelirlerinden Alınan Pay
İl sınırları içerisinde bulunan vergi gelirinin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u ise nüfusa göre dağıtılmaktadır.	İl sınırları içerisindeki vergi gelirlerinin %6'sının %60'ı doğrudan, kalan %40'ının ise; %70'i nüfus esasına göre, %30'u yüz ölçümüne göre dağıtılmaktadır.
2.İlçe Belediyelerinden Alınan Pay	2.İlçe Belediyelerinden Alınan Pay
İlçe Belediyelerinin GBVG tahsilât toplamından nüfus esasına göre aldıkları payın %30'u ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.	İlçe belediyelerinin GBVG tahsilât toplamından nüfus ve yüz ölçümü esasına

Kaynak: (Bayrak, 2015: 24; İlgili Kanunlardan Yararlanılarak hazırlanmıştır).

Tablo 36: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki GBVG' nin %2.50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.	Türkiye genelindeki GBVG' nin %4.50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır.
%2.50 pay nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payların;	%4.50 payın; %90'ı nüfus esasına göre %10'u ise yüz ölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu payın;
%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı	%60'ı doğrudan ilçe belediyesi payı
%30'u büyükşehir belediye payı	%30'u büyükşehir belediye payı
%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.	%10'u Su ve Kanalizasyon İdareleri Payı olarak dağıtılmaktadır.

Kaynak: (Bayrak, 2015: 24; İlgili Kanunlardan Yararlanılarak hazırlanmıştır).

Tablo 37: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin GBVG Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki GBVG' nin %2.85'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın;	Türkiye genelindeki GBVG' nin %1.50'si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın;
%80'i nüfus	%80'i nüfus
%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	%20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Kaynak: (Bayrak, 2015: 24; İlgili Kanunlardan Yararlanılarak hazırlanmıştır).

Tablo 35, 36 ve 37'de görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sayısının 16'dan 30'a yükselmesiyle birlikte belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları payların dağıtım ve pay oranlarında da değişikliklere gidilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerine ayrılan payların dağıtımında nüfusun dikkate alınarak dağıtılmasına ek olarak yüz ölçümün de göz önünde bulundurulması kararlaştırılmıştır. Bu karar bir kısım belediyeler için pozitif bir durum olmuş olsa da diğer bazı belediyelerin bu karara itirazları kaçınılmaz olmuştur (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 24) .

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların dağıtımı konusunda göz önünde bulundurulmuş esaslara bölgeler arası farklılıklar gözetilerek, gelir kapasitesindeki değişiklikler, kentleşme oranı, nüfusun niteliği ve yoğunluğu, turizme elverişlilik, okul çağında olan nüfus sayısı, mevsimsel göç ve özellikler, işsiz ve yardıma muhtaç insanların sayısı, konut artış oranları gibi kriterler eklenmediği sürece paylardaki dağıtım hem istikrarsız hem de merkezi idarenin tek taraflı kararına bağlı olacağından mali sorunlara çözüm sağlanamayacaktır (Kaplanhan ve Korkut, 2014: 3; Tekdere, 2018: 110).

6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemden büyükşehir belediyeleri içerisinde bulunan ilçe belediyeleri en olumsuz etkilenen idari birimlerdir. Bu sisteme göre ilçe

belediyeleri GBVG' den aldıkları payın %30 oranında büyükşehir belediyelerine, %10 oranında ise su ve kanalizasyon idarelerine ayırmak durumunda kalmıştır ve daha önce İller Bankası payını doğrudan alan ilçe belediyelerini mali açıdan ve kaynak sağlama yönünden olumsuz etkilemiştir (Bayrak, 2015: 25). Bu ilçe belediyelerinin yeni düzene göre kendilerine bağlanmış olan köylere de hizmet sunma durumlarının olması ayrıca bir mali sorun olarak etki etmektedir.

Bu açıdan baktığımızda belediyelerin pay dağıtım esasları tekrar revize edilip sadece yüz ölçüm veya nüfus kriterlerine göre değil belediyelerin harcama ihtiyaçlarına, yüklenilmiş olan görevlere, mevsimlik nüfus değişikliklerine ve öz gelir kapasitelerine göre genel bütçe vergi gelirlerindeki payların dağıtımını yapılmalıdır sonucuna varmaktayız.

3.10. Diğer Çeşitli Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Belediyeler için gerekli olan gelir ve kaynakların sınırlı olmasından dolayı e-belediye için önemli ve gerekli olan *TAKBİS*, *MERNİS* ve *POLNET* gibi alt yapı yazılım uygulamalarının kullanılamıyor olması veya kullanımının eksik kalması belediye için ve ilgili kurumlar için yazışma yoğunluğuna sebep olmaktadır. Bu yoğunluk hem çalışanlar için zaman ve emek kaybı olacağı gibi belediyeler için alacakların tahsilâtının gecikmesine ve takip işlemlerinin uzamasına dolayısıyla kaynak israflarının yaşanmasına neden olacaktır (Tekdere, 2018: 111). Bu nedenle belediyeler için önemli olan bu uygulamaların kontrollerinin sağlanıp iyileştirmeler yapılmalı veya alternatif çözümler bulunmalıdır.

Bir diğer belediyeler açısından mali sorunlar ise belediyelerin negatif dışsallıklarla karşılaşmaları ve zaten az olan öz gelirlerinden dışsallıklarla mücadele etmek için belli bir miktar ayırmak durumunda kalmalarıdır. Örneğin küçük ölçekli olan belediyelerin hiçbir bedel ödemedi büyük ölçekli belediyelerin yapmış oldukları harcamalardan faydalanması büyük ölçekli belediyelere ekstra bir harcama yükü getirilmesine ve bu belediyelerin sömürülmesine neden olmaktadır (Humar, 2019: 40).

Başka bir mali sorun ise 6183 Sayılı Kanun uyarınca zamanaşımına uğramak durumunda kalan gelirlere yönelik sorunlardır. Borçlar Kanunu'nda 10 yıllık bir zamanaşımı süresi belirtilmesine rağmen 6183 Sayılı Kanun'a tabi tutulan alacaklarda ise 5 yıllık bir zamanaşımı süresi tanınmıştır. Belediyelerin sorumlu mükelleflerin mal varlıklarına erişim problemi yaşandığında haciz işlemleri yapılamamaktadır. Bu durumda hem haczedilecek mal varlıklarının haczi yapılamamakta hem de bu esnada devam eden 5 yıllık zaman aşımı süresi

kesintiye uğramamaktadır. Dolayısıyla belediyeler zamanaşımı sorunu nedeniyle gelir kaybına maruz kalmaktadırlar (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 16)

Zamanaşımının sebep olduğu başka bir sorun ise zamanaşımına uğramış olan ve haczedilemeyen gelirlerin muhasebe kayıtlarından çıkarılıp silinmesi yönündeki usullerin nasıl yapılacağı ve belediyelerin hangi organı tarafından yapılacağının belirsiz bırakılmasıdır. 5018 Sayılı Kanun öncesi “*Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü*” ile zamanaşımına uğramış olan belediye gelirleri ve kişi borçlarının silinmesi belediye meclisine verilmiştir. Fakat, 5018 Sayılı Kanun yürürlüğe konulduktan sonra 2006 yılından itibaren bu Tüzük kaldırılmış ve yerine *Mahalli İdareler Bütçe ve Yönetmeliği* getirilmiştir. Getirilen bu yönetmelikte de açık bir şekilde zamanaşımına uğramış olan gelirlerin konusu ile hangi belediye organlarının ilgileneceği net bir şekilde ortaya konulmadığı için boşluklar oluşmuştur. Bu boşluklar neticesinde belediyeler arasında farklı uygulamalar ortaya çıkmıştır ve bazı zamanaşımına uğrayan gelir kayıtları çıkarılmamıştır. Bu konuda *Mahalli İdareler Bütçe ve Yönetmeliği*’ne hüküm eklenip bu sorun ortadan kaldırılmalıdır ve 6183 sayılı Kanun’un 102.maddesindeki zamanaşımı süresi 5 yıldan 10 yıla çıkarılmalıdır (Bayrak, 2015: 16).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde il özel idareleri, köyler ve yerel yönetim birliklerinin toplamından oluşan yerel yönetim sistemi içerisinde halka en yakın olan ve demokrasiyi en iyi temsil edecek olan idari sistem belediyelerdir. Merkezi idarenin yerel düzeyde yönetimini şekillendirmek için kullanmış olduğu belediyeler Cumhuriyetin ilanından sonra günümüze kadar sayıca sürekli artmıştır.

1950 yılından sonra tüm dünyada teknolojik ilerlemelerin yaşanması, makineleşmenin başlaması ve nüfus artış hızı daha iyi refah sağlama ve daha iyi yaşam koşulları altında yaşama adına büyük kentlere göç başlamıştır. Büyük kentlere aşırı göçlerin yaşanması idari yapılanmayı güçleştirmiş ve halkı ihtiyaç duyduğu alanlar yeterince hizmet sunamaz hale gelmiştir. Gelişmiş büyük kent nüfusları ve buna bağlı olarak belediye nüfusları artmıştır.

1980 yılından sonra egemenliği elinde bulunduran neoliberal politikalar hizmetlerin refahını sağlamak için sunumunun yapılması gerektiğini, yerelleşme, desantralizasyon, globalleşme ve küre-yerelleşme kavramının toplumlar için vazgeçilmez olduğunu ileri sürmüşlerdir.

İlerleyen süreçte yerelleşme faaliyetlerinin toplumlarda başlamasıyla idari ve mali özerklik çalışmaları da başlamıştır. Bu noktada yerelleşmeyi ve yerel halkı en iyi temsil edecek olan idare yine belediyelerdir. Bu yüzden belediyelere zaman içerisinde fazlasıyla görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Çoğu zaman bu hizmetlerin yerine getirilmesinde eksik kalan belediyelerin bu sorunu genel olarak yeterli mali kaynaklara sahip olmamasından kaynaklanmaktadır.

1990 sonrası belediyelerin mali sorunlarına yönelik çözümler ve iyileştirmeler aranmış olsa da o zaman da yaşanmış olan ve yüksek seviyede hissedilen kriz belediyelerin mali sorunlarının çözümüne olanak sağlamamıştır. Bu nedenle belediyelerin mali sorunlarının çözümü için geniş çaplı düşünülmesi, ülke çapında bir iyileştirme yapılması ve belediyelerin görevleri ile orantılı mali kaynak tahsis edilmesi, belli bölgelere sürekli göç olaylarının yaşanmasının engellenmesi önemlidir.

Belediye gelirlerinin %54'ünü transfer gelirlerinin oluşturduğu ülkemizde belediye öz gelirlerinin artırılması, belediyelerin merkeze bağımlılığını azaltacak, kendi hizmet alanlarında harcamalar yapma imkanı tanıyarak uzun vadeli hizmet sunmalarına ortam

hazırlayacaktır. Belediyelerin öz gelirlerini artırmak için ve mali sorunlarına çözüm üretmek için vergi koyma yetkisi, mevcut vergilerin ve harçların oran ve miktarlarını belirleme yetkisi kendi öz kaynaklarını oluşturma yetkisi, vergileri denetleme yetkisi belediyelere verilmelidir. Ayrıca bunların yanı sıra belediye harcamalarına ve aynı zamanda belediye yönetimine yerel halkın dahil edilmesi belediye harcamalarında daha dikkatli davranılmasına, harcamaların disiplinli yapılmasına ve harcamalarda fayda-maliyet analizi yapılarak hareket edilmesine katkıda bulunacaktır.

Yerel yönetimlerin merkezi idareye olan bağımlılığının azaltılması yönünde GBVG' den ayrılan payların dağıtımında sadece nüfus kriteri dikkate alınmamalıdır. Bölgelerin gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak dağıtım yapılmalı en azından bu şekilde belediyelerin mali sorunlarına çözüm sağlanmalıdır.

Büyükşehir belediyeleri, hasılat ve tahsil konusunda Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi gibi önemli vergi türlerini tahsil edememekte ve bu konuda yetkilendirilmemektedirler. Büyükşehir belediyeleri içerisindeki İl Özel idarelerinin faaliyetlerine son verilmiş olması zaten az bir kaynağa sahip olan büyükşehir belediyelerinin yükünü artırmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerine kendi öz gelirlerini yaratma olanaklarını sağlama imkanı verilmesi belediyelerin mali kaynakları sorununa kısmen çözüm sağlayacaktır. Şuan da literatürde sürekli tartışma konusu olan MTV tahsilatının da yerel yönetimlere devredilmesi yine mali sorunlara çözüm olabilir.

Bu şekilde hem idari sistemden kaynaklı hem de mali yapıdan kaynaklı mali sorunlar çözüme kavuşturulduğu takdirde demokrasinin kilit kaynağı sayılan belediyelerin etkinliği sağlanmış olacaktır. Ayrıca hem ulusal boyutta hem de daha yerel çerçevede diğer kuruluşlar ile mücadele etmek ve istenilen gelişmişlik düzeyine ulaşmak daha hızlı ve mümkün olacaktır. Bu sayede ise küreselleştikçe büyüyen ve aynı zamanda gittikçe yerleşen ekonomiler ile mücadele ve rekabet etme belediyelerin etkinliğinin sağlanması ile daha mümkün olacaktır.

Sonuç olarak, etkin, verimli, üretken, hesap verebilirliği yüksek ve aynı zamanda sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmede faydalı olan bir belediyenin varlığı, hem idari sistemin hem de mali yapısının güçlendirilmesine ve iyi bir şekilde organize edilip yönetilmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, F., ve Aydın, F. (2013). Tüm Yönleri İle Belediye Gelirleri. *Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği*.
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:6, Aralık, 46-60.
- Açıkgöz, E. (2007). Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Isparta.
- Ahmad, E., ve Craig, J. (1997). Intergovernmental Transfers. T. Ed: Ter, & Minassian içinde, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (s. 73-107). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Akbulut, A., ve Tekeli, R. (2016). Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40 (1), 351-369.
- Akçe, T. (2014). Türkiye'de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi. *Sayıştay Dergisi* (94), 29-51.
- Akdiş, M. (1998). Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (2), 71-82.
- Akıllı, H. (2013). Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet Devret Yönetimine: Yasal Serüven. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 89, Nisan 2013, 91-114.
- Akman, Ç. (2015). Türkiye'de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Teorik, Yasal ve Algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme (Doktora Tezi). *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Isparta.
- Aktan, Çoşkun C. (2002a). Geleceği Kazanmanın Yolu :Stratejik Yönetim. <http://www.canaktan.org>, Erişim: (05.06.2018).
- Aktaş, A. (2011). Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci. *Dış Denetim Dergisi* (4), 92-103.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (33), 276-297.

- Armağan, R., ve Aktel, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansman Sorunlarına Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (1), 127-156.
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. *Maliye Dergisi*, 140 (2), 1-14.
- Arslan, Ö. (2004). Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Haziran.
- Aslan, M. (2014). Kentsel Rantların Vergilendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 116-134.
- Ateş, H. (2001). İşletmeci ve Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:25, (45-60)
- Aydemir, S. R. (2002). Türk Yerel Yönetimlerine Yeniden Bir Bakış (2). *Mevzuat Dergisi* (50), 1-9.
- Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (1), 73-86.
- Ayman Güler, B. (2006). *Yerel Yönetimler Liberal Yaklaşımlara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitapevi Yayınları, 3. Basım.
- Ayyıldız, E. (2005). Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004). *Sayıştay Dergisi* (59), 89-118.
- Azaklı, S. (1999). Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji ve Geliştirme Süreci Ege Bölgesi Örneği. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). *Bandırma On Yedi Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Balıkesir.
- Azaklı, S., ve Özgür, H. (2005). *Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis, Encümen*. İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (Ed). Ankara: Nobel Yayınları.
- Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. *International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University*, Atlanta, Georgia, January, 99-1.

- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, Urban and Local Government Background Series, No:2, Washington, The World Bank.
- Bahl, R. W., Linn, J. F., ve Wetzel, D. L. (2013). *Governing and financing Metropolitan Areas in the Developing World*. Ed.: R. W. Bahl, J. F. Linn, & D. L. Wetzel içinde, *FINANCING METROPOLİTAN GOVERNMENTS in DEVELOPING COUNTRIES* (s. 1-31). Cambridge: The Lincoln Institute Of Land Policy.
- Bali, B. B. (2006). *Mali Desentralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması*. Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar (Güner, A. ve Yılmaz, S., ed). 1.Basım İstanbul: Güncel Yayıncılık, 149-177.
- Bapbacı, Ö. (2017). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları: Burdur Belediyesi Örneği (Yüksek Lisans Tezi). *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Isparta.
- Bayar, F. (2008). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi* (32), 25-34.
- Bayrak, S. (2015). *Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği.
- Baytun, U. (2011). Türkiye'de Belediyelerin Mali Sorunları: Ege Belediyeler Birliği'ne Bağlı Belediyelerde Bir Alan Çalışması (Doktora Tezi). *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Manisa.
- Begel, E. E. (1997). Kentlerin Doğuşu (Çev: Özden Arıkan). *Cogito Üç Aylık Düşünce Dergisi* (8), 7-16.
- Bergvali, D. Ve Diğerleri (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. *OECD Journal on Budgeting, Vol 5, No. (4)*, 111-159.
- Berk, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49.
- Bird, Richard. M. (2001). User Charges in Local Government Finance. içinde, *The Challenge of Urban Government*, (ed.) M. Freire, R. Stren , World Bank Institute Development Studies, USA: Washington D.C, 171-182

- Bolaç, U. (2018). Belediyelerin Finansmanında İller Bankası A.Ş.'nin Rolü ve Banka Hizmetlerine Yönelik Belediyelerin Memnuniyet Analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü Örneği. *Doktora Tezi*. Bursa.
- Bozdoğanoglu, B. (2013). Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi* 8164), 131-149, Erişim: (12.11.2017).
- Bozlağan, R. (1997). *Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları*, İstanbul.
- Bozlağan, R. (2009). Örgütsel Yurttaşlık Davranışı ve Belediyelerde Yönetim Sorunu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:56, 262-285.
- Can, H. H. ve Gündüzöz, İ. (2011). *Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı: Gelir ve Giderlere Analitik Yaklaşım, Borçlanma Sistemlerinin AB Ülkeleri ile Mukayesesi*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Coşkun, B., ve Uzun, T. (1999). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*. Muğla: Muğla Üniversitesi Yayını.
- Çağırın Kendirli, H., Başaran, M. Ş., ve Turan, H. (2015). 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4 (1), 119-127.
- Çalçalı, Ö. (2018). Yönetimler Arası Transferlerin Yerel Vergileme Gayreti Üzerine Etkisi: Doğu Karadeniz Bölge Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama. *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran, 455-483.
- Çelik, A., ve Aykanat, Ş. (2007). Komünlerin(Belediyelerin) Ortaya Çıkışı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (22), 101-115.
- Çetinkaya, Ö. (2012). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Ekin Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö. (2015). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Çetinkaya, Ö., ve Demirbaş, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53.Seri*, (s. 1-18).

- Çevik, H., ve Göksu, T. (2000). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi. *Türk İdare Dergisi* 70(428), 79-94.
- Çiçek, Ş. E., Dikmen, S., ve Arslan, P. (2015). Türkiye'de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi. *Int.Journal of Management Economics and Business*, 11 (24), 59-74.
- Çift, D. Y. (2013). Belediyelerin Mali Yapısı Ve Sorunları: Hatay Örneği (Yüksek Lisans Tezi). *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Hatay.
- Çukurçayır, M. A., ve Eroğlu, H. T. (2004). Yerel Yönetimlerde yeniden yapılanmaya farklı bir yaklaşım: Verimlilik ve başarı karnesi (Balanced Scorecard). *Sayıştay Dergisi*, 53, 41-67.
- Çukurçayır, M. Akif., ve Eşki, H. (2001). Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler. Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 1-2, 89-109.
- Davey, K. (2006). *A Handbook on Finance at Local and Regional Level A Set of Council of Europe Legal Instruments*. Council of Europe Committee on Local and Regional Democracy.
- DDK. (1996). *Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri*. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Demirhan, H. (2013). Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin;Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları(Yüksek Lisans Tezi). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. İzmir.
- Doğan, M., ve Baş, A. İ. (2013). Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, XXXIV (I), 293-315.
- Ebel, R.D., Yılmaz, S. (2002). Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. *World Bank Istitute Washington, D.C.*
- Egeli, H., ve Diril, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi* (84), 25-44.
- Erasa, İ. (2012). Belediye Bütçelerinde Etkinlik Sorunu: Kütahya ve Denizli Belediyesi Bütçelerinin Karşılaştırmalı Analizi (Yüksek Lisans Tezi), *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Denizli.

- Ergen, Z. (2015). *Teori ve Uygulamada Yerel Yönetimler Maliyesi*. İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler, (ed) Mecek, M., Doğan, M. ve Parlak, B., Bekad Yayınları, Şubat 2015, 387-403.
- Eroğlu, E., Demirbaş, T. (2016). Mali Saydamlığın Önemi Ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(1), 293-296
- Ersöz, H. Yunus. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2010-99, İstanbul.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak.
- Ertan, B. (2017). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. M. Güler, ve M. Turan içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yaklaşımlar* (s. 86-95). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, Yayın No:106
- Ertürk, H., ve Karakurt Tosun, E. (2009). Küreselleşme Sürecinde Kentlerde Mekânsal, Sosyal ve Kültürel Değişim: Bursa Örneği. *U.Ü.Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* (16), 37-53
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayıncılık, Eylül, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi (Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar)*, 6. Basım. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Geray, C. (1999). Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 8, Sayı: 2.
- Gökçe, O., ve Bayrakçı, E. (2003). Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları, Konya.
- Gölçek, A. G. (2016). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *İller ve Belediyeler Dergisi* (814), 62-68.

- Görgün, K., E., ve Yörür, N. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek-İzmir Örneği. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, 11-27.
- Göymen, K. (2004). *Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler*, içinde Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü, Uluslar Arası Sempozyum Kitabı, Pendik Belediyesi Kültür Yayınları, No: 21.
- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 9, Sayı: 2, 3-11.
- Güdük, M. (2007). Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği (Yüksek Lisans Tezi). *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Ankara.
- Gül, M. (2009). Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması. *Sayıştay Dergisi* (775), 97-115.
- Güler, B. A. (1996). Kentsel Altyapı Finansmanı Belediyeler Bankası:1933-1945. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (1), 87-105.
- Güler, B. A. (1998). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No:280
- Günday, M. (1998). *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 3.Baskı-Ankara
- Güner, A. (2006). Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar. (Der: Ayşe Güner ve S. Yılmaz). Mali Yerelleşme: teori ve uygulamalar üzerine yazılar. *Güncel Yayıncılık*, 61-82.
- Güngör, H. (2008). Belediyelerde Borç Yönetimi. *İller ve Belediyeler Dergisi* (726), 11-20.
- Güngör, H. (2015). Belediye Öz Gelirlerinin Tahsilatı ve Denetimi. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (811), 10-20.
- Güzeler, A. (2008). Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Finansal Sorunları: Konak Belediyesi Örneği (Yüksek Lisans Tezi). Manisa.
- Hazman, G., G. (2014). *Yerel Yönetimlerde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik*. Mali Yerinden Yönetim (ed: Sakal, M., Kesik, A. Ve Akdemir, T.), Nobel Akademi Yayıncılık, Yayın No:869,1. Basım, Nisan, 1-23.

- Humar, F. (2019). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği (Yüksek Lisans Tezi). *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Ankara.
- İnaç, H. Ve Ünal, F. (2007). Avrupa'da Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17.
- İpek, S. (2010). İdarelerarası Vergi Paylaşımına Farklı Bir Yaklaşım: Yerel Vergiler ve Vergi Uyumu. F. Ed:Altuğ, Ö. Çetinkaya, ve S. İpek içinde, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s. 31-62). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- İpek, S., ve Engin, R. (2016). Belediye Gelirleri İçerisinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14 (28), 467-481.
- Kalkan, A. ve Alparşlan, A. (2009). Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 25-40.
- Kaplanhan, F. (2013). Türkiye'de "Katma Değer Vergisi" Özelinde Belediyelerin Finansman Sorununa Bir Çözüm Önerisi(Doktora Tezi). *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü* . Denizli.
- Kaplanhan, F. ve Korkut C. (2014). Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinin Yerel Yönetimlere Dağıtımı: Küreyerelleşme, *International Conference on Eurasian Economies*, 1-9.
- Karaarslan, E. (tarih yok). Erişim: (03 06, 2019)[http://www.bekad.org/imgs/files/T %C3%BCm% 20Y%C3%B6nleleriyle%20Belediye%20Gelirleri.pdf](http://www.bekad.org/imgs/files/T%C3%BCm%20Y%C3%B6nleleriyle%20Belediye%20Gelirleri.pdf)
- Karadağ, Y. (2018). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamalar: Seçilmiş Büyükşehir Belediyeleri Kapsamında Bir Değerlendirme (Yüksek Lisans Tezi). *İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, İzmir.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3.Baskı.
- Karpuz, N. B. (2008). Belediyelerin Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma ve Tekirdağ Belediyesi (1996-2006). *Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi*. Çanakkale: Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kaya, E. (2008). Metropolitan Kent Yönetimi. *Yerel Siyaset Dergisi*, (30), 11-13.

- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. Selçuk Üniversitesi, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*,75-103
- Kesik, A. (2015). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 75-103.
- Kesik, A. (y.y). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* , 75-103.
- Kestane, D. (1996). *İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri*. T.C.Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Kırbaş, D. (2010). İdare/Belediyelerde Alt Yapı Yatırımlarının Dış Kredi İle Finansmanının İdare/Belediyeler ve Proje Yönetim Birimleri Üzerine Etkileri: Belediye Hizmetleri Projesi Örneği (Yüksek Lisans Tezi) . *Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Ankara.
- Kızıler, N., ve Çetinkaya, Ö. (2015). Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 3 (1), 135-165.
- Koray, M. ve Topçuoğlu, A. (1987). *Sosyal Politika*. Karınca Matbaacılık, İzmir.
- Korlu, R. K., ve Çetinkaya, Ö. (2015). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3 (4), 95-111.
- Koyuncu, B., ve Çoşkun, B. (2003). *Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik*. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed: Asım Balcı ve Diğerleri), Ankara Seçkin Yayıncılık.
- Köseçik, M. ve Özgür, Hüseyin. (2005). Yerel Yönetimler Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I Reform, Nobel Ankara.

- Köseoğlu, M. (2010). Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi* (468), 85-102.
- Kurtuluş, B. (2006). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı. Ankara: DPT Yayını.
- Meriç, M. (2003). Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (2), 171-191.
- Meriç, M., ve Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve Finansmanı*. İzmir: Birleşik Yayıncılık.
- Moralı, N., Çelikoğlu, C.Cengiz. (2001). Proje Seçimi ve Kaynak Planlaması İçin Bir Algoritma. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı: 2, 94-99.
- Musgrave, P. B. (1991). İdare Arası Mali İlişkilerin Prensipleri, Çev: Ömer Faruk Batirel, İçinde: Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler. *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayınları*. Marmaris Altinyunus.
- Mutluer, M. Kamil, ve Öner, E. (2009). Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi. *İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları*, İstanbul.
- Nacar Karabacak, B., ve Karabacak, Y. (2014). Mali Yerelleşme Teorilerinin Temel Yerel Gelir Türlerine Bakışı. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 (1), 251-266.
- Nadaroğlu, H. (1963). Mali Tevzin Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*. 0. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*. Beta Basım Yayın Dağıtım
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık, Eylül 2001
- Nadaroğlu, H., ve Varcan, N. (2005). Yerel Yönetimler. *Anadolu Üniversitesi Yayını*, No:1650 1. Baskı
- Okur, F., ve Çakıcı, A. B. (2007). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Akademik Bakış Dergisi* (11).

- Olgun, H. (2006). Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri. *Sosyo Ekonomi*, 110-128.
- Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ökmen, M., ve Koç, N. (2015). Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*, 22 (2).
- Öncel, S. (1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Filiz Kitapevi 3.Baskı.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Örnek, A. (1992). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.
- Öz, S. (2012). Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 67 (4), 63-88.
- Özbaran, M. H. (2004). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Son Beş Yılına Harcama Türlerine Göre İncelenmesi. *Sayıştay Dergisi* (53), 115-138.
- Özer, M. A. (1999). Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci. *Türkiye İdare Dergisi*, Sayı: 425, Aralık.
- Öztürk, N. Kemal., ve Çoşkun, B. (1998). Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 7(4), 113-125.
- Öztürk, S. (2015). Belediyelerde Vergi Tahsilatı ve Sorunları, Türkiye Belediyeler Birliği. *İller ve Belediyeler Dergisi*,58-64.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi* (1), 7-40.
- Parlak, B., ve Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetim Teori ve Pratik*. MKM Yayınları.
- Parlar, A., ve Hatipoğlu, M. (2009). İdari- Hukuki Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı. TBB Yayını, Ankara.
- Pehlivan, O. (2013). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.

- Rüzgaresen, C. (2012). Su ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Alınan Harcamalara Katılım Payları ve Bu Paylar Nedeniyle Tüketici Mahkemelerinde Açılan Paylar. *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 89-122.
- Sağbaşı, İ., ve Kösecik, M. (2000). Mali Denkleştirme: Ekonometrik Bir Yaklaşım. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kısım, Ankara: TODAİE Yayın No:304, 519-532
- Sakal, M., Kesik, A., ve Akdemir, T. (2014). *Mali Yerinden Yönetim*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Sakal, M., Meriç, M. ve Demirhan, H. (2014).Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri (Prensipleri). Mali Yerinden Yönetim (ed: Sakal, M., Kesik, A. Ve Akdemir, T.), *Nobel Akademi Yayıncılık*, Yayın No:869,1. Basım, Nisan, 1-23.
- Sakal, M., ve Demirhan, H. (2015). *Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finans Sorunları ve Yeni Kaynak Arayışları*. İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, (ed) Mecek, M., Doğan, M. ve Parlak, B.,Bekad Yayınları, Şubat 2015, 405-416.
- Sakınç, S., ve Kayalıdere, G. (2003). Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10 (1), 205-221.
- Sayan, İ. Ö. (2013). 12 11, 2018 tarihinde https://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937
- Sayar, N. S. (1970). *Kamu Maliyesi* (Cilt I). İstanbul: Sermet Matbaası.
- Shah, A. (2006). Local Governance In Developing Countries. *Public Sektor Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C* .
- Shah, A., ve Broadway, R. (2009). *Fiscal Federalism:Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Sivrekli Demircan, E. (2007). Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* (29), 135-159.

- Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye'de Belediye Giderlerinin Değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1-19.
- Şahin, E. A. (2011). Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi:Büyükşehir Belediyeleri Örneği (Doktora Tezi). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü* . İzmir.
- Şahin, N. (1999). *Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayın No:11.
- Şataf, C. (2015). *Teori ve Uygulamada Yönetimler Arası Görev Ve Harcama Tahsisi: Türkiye Örneği*. İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler (ed)., Mecek, M., Doğan, M. ve Parlak, B. Bekad Yayınları, 523-533
- Şen, H., ve Sağbaş, İ. (2015). Vergi Teorisi ve Politikası, *Türkiye Cumhuriyeti Kültür Bakanlığı*, Ankara- Eylül 2015
- Şener, M. (1998). Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5 (5), 7-24.
- Şengül, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınevi.
- Şimşek, A. A. (2007). Yerel Yönetim Bankacılığı İller Bankasının Değişim Süreci Üzerine Bir İnceleme (Yüksek Lisans Tezi). *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü*. Ankara.
- Şinik, B. (2012). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli*. İstanbul: Türkmen Kitapevi.
- Taşcier, M. Ali. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme- Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 14, 650-662
- Tekdere, M. (2018). Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi. Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü* (Doktora Tezi), Kasım 2018, Trabzon.
- TODAİE (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü. TODAİE Yayınları Ankara.
- Toprak, Z. (2008). *Yerel Yönetimler*. İzmir: Birleşik Matbaa Yayınları
- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. Ankara: Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:237.

- Tortop, N. (1996). Yerel Yönetimler Maliyesi. *TODAİE Yayını*, Yayın No: 263, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, Burhan., Yayman, H., ve Özer, M. Akif. (2014). Mahalli İdareler, *Nobel Yayınları*, Ankara.
- Turan, D. (2001). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı,mali Sorunları ve Çözüm Önerileri ,Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği, (Tezli Yüksek Lisans Tez), *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Bursa.
- Turhan, T. (2018). Ortaçağ Avrupa Kentlerinin Kentsel Dönüşümü ve Komünlerin Ortaya Çıkışı. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* (82), 726-746.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389.
- Türkoğlu, İ. (2012a). Yerel yönetimlerin Mali Özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 17-18 (26-27-28-29), 41-70.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2009). Local Government and Fiscal Autonomy:Comperative Analysis of Turkey and OECD Countries. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 12 (21), 259-287.
- Ulusoy, A., ve Vural, T. (2001). Kentleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri. *Belediye Dergisi* , 8-14.
- Ulusoy, A., ve Akdemir T. (2012). Mahalli İdareler. Teori-Uygulama-Maliye Güncelleştirilmiş 7.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2002). Mahalli İdareler Maliyesi. Seçkin Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler Mali Özerklik Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *BAÜ. S.B.E. Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 21, Haziran, (259-287).
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2010). Mahalli İdareler: Teori- Uygulama- Maliye, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2013). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık,10 Baskı.

- Ulusoy, A., ve Tekdere, M. (2019). Türkiye'deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD)*, 4 (2), 167-182.
- Uyar, H. (2004). Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler:Kısa bir Tarihçe. *Aydınlanma 1923,Yıl:8* (51), 1-8.
- Uzun, A. (2012). Türkiye'de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payların Değerlendirilmesi. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 1 (2), 41-58.
- Ünal, F. (2011). Tazminattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı:30 Ağustos* , 241-248.
- Üstünışık, B., ve Yeter, E. (1998). *Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği.
- Vo, D. H. (2010). The Economics of Fiscal Decentralization. *Journal of Economic Surveys* , 24 (4), 657-679.
- Yaş, H., ve Akduğan, U. (2015). Türkiye'de Belediyelere Yapılan Mali Transferlerin Flypaper Effect Çerçevesinde İncelenmesi. *Maliye Dergisi* (168), 49-68.
- Yayman, D. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı. *Akademik Bakış Dergisi* (34), 1-18.
- Yemen, A. (2017). Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme. *Marmara Belediyeler Birliği Yayınları*, 143-164
- Yereli, A. Burçin., ve Kızıltan, M. (2014).Merkezi İdare Yerel İdareler Arasında Görev Paylaşımı. Mali Yerinden Yönetim,(ed.) Sakal, M., Kesik, A., Akdemir, T., *Nobel Akademik Yayıncılık*, (145-167).
- Yıldırım, S. (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi, *IULA-EMME Yayıncılık*, İstanbul
- Yılmaz, H., M. Ferhat Emil ve Kerimoğlu, B. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi. *Mali Hizmetler Derneği*, Yayın No:10, Ankara.
- Yılmaz, N. (2008). Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı. *Sayıştay Dergisi*,71, 75-90.

- Yontar, İbrahim G. ve Dağ, M.(2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye’de Mali Özerklik. *Uluslar arası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 21, 147-162.
- Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* ,Cilt: 71, No: 3, 731-756.
- Yüksel, F. (2010). Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler. *Mevzuat Dergisi* (73),1-5.
- Zahn, K. C. (1994). Almanya'da Mahalli Otoritelerin Mali Yönetimi . *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri* . Ankara.
- Zengin, E., Başkurt, M., ve Es, M. (2014). Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2. 95-124
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (RG Tarihi: 29/05/1981, RG Sayısı; 17354)
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG Tarihi: 23/04/2017, RG Sayısı; 25531).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (RG Tarihi: 13/07/2013, RG Sayısı; 25874).
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisindeki İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG Tarihi: 22/03/2008, RG Sayısı: 26824)
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (K.T: 02/07/2008, RG Tarihi: 15/07/2008, RG Sayısı: 26937).
- 6360 Sayılı On Dört Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG Tarihi: 06/12/2012, RG Sayısı:28489).
- 19 Mayıs Resmi Gazete Kararı (2012),6 Aralık Resmi Gazete Kararı (2012),18 Ocak Resmi Gazete Kararı (2014)
- T.C Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Belediye Bütçe İstatistikleri <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=10> (Erişim Tarihi:25.02.2019)
- Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2017-2018

ÖZGEÇMİŞ

1.Adı Soyadı:Arzu KIZILKAYA

2.Doğum Tarihi ve Yeri:01.01.1991-Sorgun/YOZGAT

3.Unvanı : Öğrenci

4.Öğrenim Durumu: Tezli Yüksek Lisans

5.Email:kizilkayaarzu3@gmail.com

Eğitim Bilgileri

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	Maliye	Adnan Menderes Üniversitesi	2009-2013
Y.Lisans	Maliye ve Mali Yönetim ABD	İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi	2015-2019

Belgeler

1.Nazilli Özel Gül-Bim Amerikan Kültür Bilgisayar İşletmeciliği Programlar Sertifikası

2.Bemar Kariyer BritihsTown Dil Okulu İngilizce Sertifikası

3.Mükellef Hakları Ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan Kariyer İmkanları Sempozyumu Katılım Belgesi

İş Deneyimi

1.Yapı Kredi Bankası Arama Tahsilât Birim Elemanı