

**T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK VE FİNANS ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI BANKACILIK VE FİNANS YÜKSEK LİSANS
PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ AÇIDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ
VE TÜRKİYE EKONOMİSİ ÜZERİNE ETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Turgay TİRİBOLULU

0850Y75102

İstanbul, Mayıs 2011

**T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
BANKACILIK VE FİNANS ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI BANKACILIK VE FİNANS YÜKSEK LİSANS
PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ AÇIDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ
VE TÜRKİYE EKONOMİSİ ÜZERİNE ETKİLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Turgay TİRİBOLULU

0850Y75102

Danışman: Prof. Dr. Erdoğan ALKİN

İstanbul, Mayıs 2011

T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ONAY SAYFASI

Yüksek Lisans Öğrencisi Turgay Tiribolulu'nun "Yerel Yönetimlerin İktisadi Açıdan Değerlendirilmesi ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri" konulu tez çalışması jürimiz tarafından Uluslararası Bankacılık ve Finans Yüksek Lisans tezi olarak (oybirliği / oyçokluğu) ile başarılı bulunmuştur.

	Adı- Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	:
Jüri Üyesi	:
Jüri Üyesi	:

Hazırlamış olduğum tez özgün bir çalışma olup YÖK ve İTİCÜ Lisansüstü Yönetmeliklerine uygun olarak hazırlanmıştır. Ayrıca, bu çalışmayı yaparken bilimsel etik kurallarına tamamıyla uyduğumu; yararlandığım tüm kaynakları gösterdiğimi ve hiçbir kaynaktan yaptığım ayrıntılı alıntı olmadığını beyan ederim. Bu tezin ihtiva ettiği tüm hususlar şahsi görüşüm olup İstanbul Ticaret Üniversitesinin resmi görüşünü yansıtmamaktadır.

ÖZ

Çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin iktisadi açıdan değerlendirilmesi ve Türkiye ekonomisi üzerine etkilerinin ortaya konmasıdır. Bu amaç kapsamında yerel yönetimlerin idari yapıları ile mali yapıları incelenmiştir. İnceleme iki yöntemle gerçekleştirilmiştir. Bunlardan birinci yerel yönetimlerin ülke ekonomisine dolaylı etkileri incelemek açısından mali tablolarının analizi ile doğrudan etkisini görebilmek için yerel yönetimlere aktarılan payın GSYH'ya oranının analizidir. Yerel yönetimlerin mali yapıları içerisinde gelir-gider yapıları ile bütçe gerçekleşme yapıları üzerinde oran analizleri yapılmıştır. Çalışmada analiz edilen mali tabloların dönem aralığı Maliye Bakanlığı'nın yeniden düzenlemeleriyle yayınlamış oldukları dönem olan 2006-2009 yıllarını kapsamaktadır. Buna karşın yerel yönetimlere aktarılan pay analizi 2000-2010 dönemini kapsamaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Yerel Yönetimler, Yerel Yönetim Gelir-Giderleri, Yerel Yönetim Bütçeleri, Oran Analizi*

ABSTRACT

The purpose of present study is to evaluate economic condition of local administration and investigate their impact on Turkish economy. In this context, the administrative and financial structure of local administration are examined. The examination is carried out by two methods. The first method is to analyze the indirect impact on Turkish economy through investigating the financial statements of local administration and the second method is to evaluate the distribution of central government's financial fee delivered to local administration as a ratio of GDP. Ratio analyses are conducted on the structure of income-expenses distribution and budget realization. The time period of the analyses carried out within the study reflects the figures between 2006-2009 in which Ministry of Finance reports the statistics in a new framework. On the contrary, the time period of second method reveals the data in the period of 2000-2010.

Key Words: *Local Administrations, Local Administration Income-Expenses, Local Administration Budgets, Ratio Analysis.*

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
Özet (Abstract).....	iii
Tablolar Listesi.....	vi
Şekiller Listesi.....	vii
Kısaltmalar	viii
GİRİŞ	1

YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE EKONOMİSİ ÜZERİNE ETKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLER

1.1. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İdari Yapılanma.....	2
1.1.1. Merkezden Yönetim.....	4
1.1.2. Yerinden Yönetim	4
1.2. Yerel Yönetimler.....	5
1.2.1. Yerel Yönetim Kavramı.....	5
1.2.2. Yerel Kamusal Hizmetin Önemi ve Varlık Nedenleri.....	7
1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	10
1.3.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	11
1.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	14
1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim Çeşitleri.....	16
1.4.1. İl Özel İdareleri.....	17
1.4.2. Belediye İdareleri.....	19
1.4.3. Köy İdareleri.....	21

İKİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

2.1. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları.....	23
2.1.1. Öz Gelirler.....	23
2.1.2. Yönetimler Arası Mali Transferler.....	25
2.1.3. Borçlanma.....	27
2.1.4. Şerefiye Harç ve Harcamalara Katılım.....	28
2.1.5. İktisadi Teşebbüslerden Elde Edilen Gelirler.....	29
2.2. İl Özel İdaresinin Gelirleri.....	30
2.2.1. Öz Gelirler.....	30
2.2.2. Genel Bütçe Vergi Gelirleri.....	31
2.2.3. Devlet Yardımları.....	32

2.2.4. Diğer Gelirler.....	32
2.3. Belediyelerin Gelir Yapısı.....	33
2.3.1. Belediye Öz Gelirleri.....	35
2.3.2. Belediye Harçları.....	37
2.3.3. Merkezi Yönetimden Transferler.....	37
2.3.4. Borçlanma Gelirleri.....	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM YEREL YÖNETİM GİDERLERİ

3.1. Yerel Yönetim Giderlerinin Sınıflandırılması.....	41
3.2. İl Özel İdareleri.....	44
3.2.1. Giderler.....	44
3.2.2. Borçlanma.....	46
3.3. Belediyeler.....	47
3.3.1. Giderler.....	47
3.3.2. Borçlanma.....	47
3.3.2.1. İç Borçlanma.....	49
3.3.2.1.1. Tahvil İhraç Yoluyla Borçlanma.....	49
3.3.2.1.2. İller Bankasından Borçlanma.....	50
3.3.2.1.3. Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma.....	51
3.3.2.1.4. Belediyelerin Özel Kişilerden Borçlanması.....	52
3.3.2.2. Dış Borçlanma.....	52
3.3.2.2.1. Hazine Garantili Dış Borçlanma.....	53
3.3.2.2.2. Hazine Garantisiz Dış Borçlanma.....	54

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇELEME VE GELİR-GİDER YAPISININ ANALİZİ

4.1. Yerel Yönetimlerde Bütçeleme.....	56
4.1.1. İl Özel İdarelerinde Bütçeleme.....	57
4.1.2. Belediyelerde Bütçeleme.....	59
4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kısıtları.....	60
4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	61
4.4. Yerel Yönetim Gelir-Gider Yapısının Analizi.....	67
4.5. Yerel Yönetim Alacak-Borç Yapısının Analizi.....	69
4.6. Bütçe Gerçekleşmelerinin Analizi.....	74
4.7. Mahalli İdarelerin Türkiye Ekonomisine Yüğü.....	81
SONUÇ.....	83
EKLER.....	86
KAYNAKÇA.....	89

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Giderleri Açısından 3360 Sayılı Kanunla 5302 Sayılı Kanun'un Karşılaştırılması.....	44
Tablo 2: Oran Analizi.....	65
Tablo 3: 2006-2007-2008-2009 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin TL).....	68
Tablo 4: Borçlanma Gereği/GSYH (%).....	82

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1: Yerel Yönetimlerin Devlet Teşkilatındaki Yeri.....	17
Şekil 2: İl Özel İdaresi Teşkilat Şeması.....	18
Şekil 3: Türk Belediye Sisteminin Gelir ve Harcama Yapısı.....	34
Şekil 4: Dönen Varlıklar.....	62
Şekil 5: Varlık Kompozisyonu (bin TL)	63
Şekil 6: Kaynak Kompozisyonu (bin TL)	64
Şekil 7: Nakit ve Benzeri Varlıklar.....	67
Şekil 8: Mahalli İdarelerin Alacakları.....	69
Şekil 9: Belediyelerin Alacakları.....	70
Şekil 10: İl Özel İdarelerinin Alacakları.....	71
Şekil 11: Mahalli İdarelerin Borç Dağılımı.....	72
Şekil 12: Belediyelerin Borç Dağılımı.....	73
Şekil 13: İl Özel İdarelerinin Borç Dağılımı.....	74
Şekil 14: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri.....	75
Şekil 15: Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri.....	76
Şekil 16: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri.....	77
Şekil 17: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları.....	78
Şekil 18: Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları.....	79
Şekil 19: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşme Oranları.....	80
Şekil 20: Bütçe Dengesi.....	81

KISALTMALAR

iÖİ	:	İl Özel İdaresi
TUSIAD	:	Türk Sanayi ve İş Adamları Derneği
TUIK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
GSYH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri

GİRİŞ

Çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin iktisadi açıdan değerlendirilmesi ve Türkiye ekonomisi üzerine etkilerinin ortaya konmasıdır. Bu amaç temelde iki gösterge grubunun analiz edilmesiyle gerçekleşebilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin bilanço, gelir-gider yapısı ve bütçe gerçekleştirmelerinde görülen gelişmelerin analizleridir. Bu analizler iktisadi ve finansal açıdan yerel yönetimlerin ne kadar etkin kaynak kullandıkları, bütçe dengeleri içerisinde kendi gelir kalemlerinin ne derece etkin olduğu ortaya konarak, dolaylı bir yöntemle ülke ekonomisine etkileri ortaya konmaya çalışılmıştır. İkinci yöntem ise daha doğrudan bir göstergenin analizi ile mümkündür. Bu yapı içerisinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan payların GSYH'ya oranının analizi ilkinde göre daha doğrudan bir irdelemedir.

Bütün toplumlarda, devlet yapılanmasının altında, ülke sınırları içerisinde yaşayan insanların oluşturduğu çeşitli yerleşim birimleri vardır. Yerleşim birimlerinin sınıflandırmasında en önemli gösterge nüfustur. Bundan dolayı bu birimlerden bazıları köy gibi küçük bir şekilde oluşmuşken, bazıları ise nüfusu milyonlarla ifade edilen şehirler ve metropollerden oluşmuştur. Bütün sistemlerde devletin yapısına göre değişen yönetim politikasına bağlı olarak, bu hizmetlerin görülme şekli başlıca iki yapıda karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi anlamındaki merkezden yönetimdir. İkincisi ise, hizmetlerin çeşitli merkezler arasında paylaşılması ve ayrı idareler tarafından yürütülmesi esasına dayanan yerinden yönetimdir.

Çalışmanın yapısı dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimlerin genel yapılarının tahlili, varlık nedenleri, görev ve sorumlulukları, tarihsel gelişimleri ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde yerel yönetimlerin konsolide finansal tabloları üzerinden yerel yönetim gelir ve gider yapısı ile genel kalemleri açıklanacaktır. Yerel yönetim yapıları içerisinde de özel olarak belediyeler ve il özel idarelerinin giderleri detaylandırılacaktır. Çalışmanın dördüncü ve analiz bölümünde ise alınan kavramsal açıklamalar ışığında yerel yönetimlerin konsolide bilanço, gelir-gider yapıları ve bütçe gerçekleştirmeleri ülke ekonomisine etkileri bağlamında incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde İdari Yapılanma

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin varlık nedenleri, idari yapılanmaları, tarihsel gelişimi ile Türkiye’de ki yapılarına değinilecektir. Çalışmanın kapsamı içerisinde yerel yönetimlerden İl Özel İdareleri ile Belediyeler detaylı olarak analiz edilmekle beraber, yerel yönetim olarak sınıflandırılan tüm birimlerin konsolide yapıları üzerinden de detaylı analizler yapılacaktır. Bütün toplumlarda, devlet yapılanmasının altında, ülke sınırları içerisinde yaşayan insanların oluşturduğu çeşitli yerleşim birimleri vardır. Yerleşim birimlerinin sınıflandırmasında en önemli gösterge nüfustur. Bundan dolayı bu birimlerden bazıları köy gibi küçük bir şekilde oluşmuşken, bazıları ise nüfusu milyonlarla ifade edilen şehirler ve metropollerden oluşmuştur. Devletin rolü bu noktada ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak, genel menfaatlerini gözetmek, korumak ve temsil etmektir. İdari yapılanma açısından bakıldığında, devlet bu görevlerini merkezi idare adı verilen bir örgüt aracılığıyla yerine getirir. Merkezi idare ilke olarak devletin ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetleri amaç edinmişken, yerel yönetimler mahallindeki halkın ihtiyaçlarını gidermeyi hedeflemektedir.¹ Yerel yönetimler, merkezi yönetim anlayışının daha baskın olduğu üniter devlet yapılanmalarında daha az esneklik ile oluşturulmaktadır. Federal yapıdaki devletlerde karar alma seçenekleri ise daha fazladır.

Çağdaş devletin amacı kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin ya da öteki kamu tüzel kişilerinin ya da bunların yönetim ve denetimi altındaki kuruluşların toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü düzenli ve sürekli eylemlerdir.² Bütün sistemlerde devletin yapısına göre değişen yönetim politikasına bağlı olarak, bu hizmetlerin görülme şekli başlıca iki yapıda karşımıza çıkmaktadır.

¹ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 7. Baskı, İstanbul,: Beta Yayınevi, 2001, s.15.

² Eker Aytaç, **Kamu Maliyesi**, İzmir: Anadolu Matbaacılık 1997,s.5.

Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi anlamındaki merkezden yönetimdir. İkincisi ise, hizmetlerin çeşitli merkezler arasında paylaşılması ve ayrı idareler tarafından yürütülmesi esasına dayanan yerinden yönetimdir.

Tarihi gelişim içerisinde devletler, temel görevlerinin karşılığı olan kamu yönetimi sorumluluğunu merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere en az iki örgüt tipi arasında paylaşmışlardır.³ Merkezden yönetim yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin merkezi bir otoritede toplanması, yerel ve ülke düzeyinde tüm kamu hizmetlerinin devletin tüm tüzel kişiliğinde toplanıp merkez veya merkez hiyerarşisine dahil örgütler tarafından gerçekleştirilmesidir.⁴ Bu yapı, üniter devlet anlayışından gelmektedir. Yasama, yürütme ve yargı ilkelerinin merkezden yürütülmesi ve bütünlük göstermesi bu yapı içerisinde esastır. Federal yapıdaki devletlerde (ABD ve Almanya), bu ilkelerinin her eyalette farklı uygulamaları bulunabilir. Sözelimi bir eyalette idam cezası uygulanmazken bir diğer eyalette uygulanabilir. Üniter devlet yapısındaki oluşumlarda ise bu yapılanma görülmemektedir.

Yerel yönetimler açısından bakıldığında yerel yönetimler, yönetim biliminde “adem-i merkeziyet” (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır. Yerinden yönetim Fransız idare hukuku öğretisinden ortaya çıkan bir kavram olup; kamuya ait otorite, planlama, yönetim ve karar verme gibi fonksiyonların merkezi yönetimden taşra teşkilatlarına ve yerel yönetimlere farklı seviyelerde devri olarak tanımlanmaktadır.⁵ Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere verdiği görev ve sorumluklar kamu hizmetinin tüm vatandaşlara ulaşmasını sağlamak amacıyla oluşturulur. Yerinden yönetim sisteminin savunulmasındaki temel düşünce ise, demokratik bir devlet yapısı içinde, yerel yönetimlerin, demokrasinin faziletlerinden yararlanılarak, etkin bir hizmet üretmedeki başarı ve üstünlüğü olmaktadır.⁶ Bu etkinlik ülkenin demokratik gelişmişlik düzeyi ile yakından ilgilidir. Yüksek demokratik gelişmişlik düzeyi bu bağlamda etkin bir yerel yönetim anlayışının uygulanmasına katkıda bulunur.

³ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik (Sorunlar, Uygulama ve Politika)**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1973, s.535.

⁴ Cengiz Akın, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Y.69, 1997, s.112.

⁵ Ayşegül Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, der. Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.32.

⁶ Ziya Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1993, s.7.

1.1.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim toplumların ortak paydada yer alan işlevlerin yapılabilmesi için düzenlenen yönetim sistemi olarak ifade edilebilir. Bu açıdan bakıldığında devlet, topluca yaşama birimlerinin en geniş ve örgütlenmiş şekli olarak, yasama ve yürütme organları ile ulusal sınırlar içinde yaşayan toplumun bütününe kamu hizmetlerini sunan bir kuruluştur. Devlet bu hizmetlerini, merkezi idare adı verilen ve ülkenin her yerine yayılmış bulunan hiyerarşik bir düzen içinde kurulmuş geniş bir örgüt aracılığıyla yapar.⁷ Bu hiyerarşik düzen demokratik devlet yapılarında anayasa ile belirlenen görev ve sorumluluklar çerçevesinde gerçekleşir.

Merkezden yönetim, siyasi ve idari olmak üzere iki bölümde incelenmektedir. Siyasi olarak incelendiğinde merkezden yönetimin etkisi bölünmemekte, kamu hizmeti ve kamu gücü olarak tek elde toplanmaktadır. Yerel yönetimler, bu devlet biçiminin ayrılmaz unsuru olsalar dahi merkezden yönetimin egemenlik alanında hiçbir yetkileri yoktur. İdari olarak bakıldığında merkezden yönetim kamu egemenliği merkezîyetçiliğini istemektedir. Kamuya bağlı politikaların ve kararların alınması ve uygulamasına ilişkin öncelik merkez organlarındadır.⁸ Yerel yönetimler, merkezi yönetimce öngörülen sınırlar içerisinde kendine uygulama alanı bulur.

Her devlette var olması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, merkezi bir otoritede toplanır ve iş merkezden yönetilirse merkezîyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda, ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil olan örgütlerce gerçekleştirilir.⁹

1.1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, ülkenin değişik coğrafi alanlarında farklılık gösteren yerel ortak ihtiyaçların karşılanması, hizmetlerin sunulması ve sorunların çözülmesi için yerel

⁷ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, s.6.

⁸ Metin Meriç ve Mustafa Sakal, **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, 1. Baskı, İzmir: Anadolu Matbaası, 2001,s.10.

⁹ Nadaroğlu, **a.g.e.**,s.10.

özerkliğe sahip, karar organları seçimle oluşan, halkın yerel kararların oluşumuna katılımının ve denetimin öngörüldüğü bir yerel örgütsel yapıyı içeren yönetim anlayışıdır. Yerel yönetim birimi ise doğrudan yerel özerklik çerçevesinde çalışan yerel örgütsel yapıyı ifade eder.¹⁰

1.2. Yerel Yönetimler

İnsanlar hayatları boyunca başkaları ile topluca ve komşuca yaşamak, işbirliği yapmak zorundadır. Doğal olarak insanlar topluca ve komşuca yaşamak, belirli ortak amaçlarını gerçekleştirmekten doğan sorunlarının çözümü için, bir araya gelerek yaptıkları çalışmalarının, düzenli hizmet veren ve güçlü bir organizasyon veya yönetim tarafından görülmesine ihtiyaç duymuşlardır. Zaman içinde devletin gelişmesine bağlı olarak ortaya çıkan bu organizasyona yasal bir statü kazandırılmıştır. Böylece ortaya çıkan yerel yönetimler rasyonel bir organizasyon olarak toplum hayatındaki yerini bulmuştur.¹¹

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevleri ve yetkileri olan özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.¹²

1.2.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yönetim (idare), yaşamın birçok alanında ve bilimsel çevrede oldukça geniş kullanım alanına sahip bir kavramdır. Yönetim kelime anlamı olarak bir işi veya hizmeti

¹⁰ Hüseyin Gül, **Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri**, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Mart 2008,s.92.

¹¹ Öncel, **a.g.e.**, s.19.

¹² Eyüp Zengin, **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme**, Konya: Mimoza Yayınları, 1999, s.23.

düzenlemek ve yürütmek, bir topluluğun başında bulunmak veya bir kurumu sevk ve idare etmek, bir işi çekip çevirmek anlamında kullanılmaktadır.¹³

Yerinden yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır. Sözcük anlamı itibariyle, bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesini ifade eden yerinden yönetim kavramı, aynı zamanda merkezi yönetimin sakıncalarını gideren ve onu tamamlayıcı bir yönetim biçimini ifade etmektedir.¹⁴

Yerinden yönetim merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların, yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği (âdem-i merkeziyet) sistem şeklinde de tanımlanabilir. Bu sistemde yerel olma özelliği taşıyan kamusal ve toplumsal ihtiyaçlar, farklı tüzel kişiliği olan yerel birimlerce üretilen hizmetlerle karşılanmaktadır. Şu halde yerinden yönetimde kararlar, merkez teşkilatı dışında alınmakta olup hiyerarşik yönden merkeze bağlılık söz konusu değildir.¹⁵

Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi hiyerarşi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımlı birimlerdir. Bu nedenle merkezi yönetim, yerel yönetimi ast-üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla beraber, genel idare politikası merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Hizmet arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim vesayet yetkisine dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir.¹⁶

Yerel yönetimler, tarihi gelişim süreci içerisinde belli yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla devletle beraber ortaya çıkmış ve devletin bir parçası olarak hizmet yürütmeleri giderek gelenek haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin kendine has özelliklerinden dolayı merkezi yönetim karşısında bağımsız ve mali olarak da kendi kendine yeten idari bilimler olması gerektiği dile getirilmiştir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları kanuni çerçevelerle belirlenmiş olup, devletin belirli bir bölgesindeki görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi beklenir. Yerel yönetimlerin yöneticileri

¹³ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007.s.19.

¹⁴ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s.39.

¹⁵ **a.g.e.**

¹⁶ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s.11.

merkezden atama yoluyla değil de yapılan seçimlerle işbaşına geldikleri için belli derecede bağımsızlıkları vardır. Fakat yine de merkezi idareden tamamen bağımsız hareket edemezler. Yerel bağımsızlığın belli ölçüsü ve sınırları mevcuttur. Yerel idareler bağlı buldukları devletin hüküm ve tasarrufu altındadırlar fakat merkeze hiyerarşik olarak değil vesayet denetimi ile bağlıdırlar.¹⁷

Yerel yönetimlerin durumu merkezi yönetim karşısında iki temele dayanmaktadır:¹⁸

1. Yerel yönetim birimleri, merkezi idarenin bir temsilcisi gibi faaliyet göstermektedir. Bu modelde yerel yönetimlerin rolü, merkezi idare tarafından alınmış olan kararların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok takdir yetkisi bulunmaktadır.
2. Yerel yönetimler kamu hizmetlerinin hazırlanıp halka sunulmasında, merkezi idarenin bir ortağı gibi kabul edilmektedir.

1.2.2. Yerel Kamusal Hizmetin Önemi ve Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler, kamusal hizmet sunulmasında etkin bir role sahiptirler. Altyapı, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde, yerel yönetimlerin ileri düzeyde bir paya sahip oldukları söylenebilir. Günlük hayatta insanların gereksinim duyduğu pek çok kamu hizmeti bulunmaktadır. Bunların başında altyapı, kanalizasyon, sosyal kültürel etkinlik, çevre temizliği, konut gibi hizmetler gelmektedir. Bu hizmetler yerel yönetimler aracılığıyla halka sunulmaktadır. Kent yönetiminde, yerel yönetimler giderek genel yetkili birimler olmakta, kentsel alanda önemli yetkilerle donatılmaktadır. Adem-i Merkeziyet sürecinde yerel yönetimler çevre açısından da önemli görevler üstlenmektedir.¹⁹

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri, insanların yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması için bazı işlerin yapılmasının zorunluluğu, ayrıca iktisadi, siyasal ve toplumsal

¹⁷ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.22.

¹⁸ Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006, s.17.

¹⁹ R. J. Kentler Holton, **Kapitalizm ve Uygarlık**, (Çeviren R. Keleş) Ankara: İmge Yayınları, 1999, s.45.

örgütlenme gerekliliğidir. Yerel yönetimler, bu işlevlerini gerçekleştirirken kamu yararı ilkelerine ve kamu hizmeti anlayışına göre görev yapmaktadır. Yerel yönetimlerde, bu süreçte demokratik ve çoğulcu yöntemlerle yapılandırılmış organların ve işleyişlerin bulunması büyük önem arz etmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını, demokratik ve çoğulcu bir yapı içinde, karşılamak amacıyla oluşturulmuş kamu hizmet birimleridir.²⁰

Kamusal hizmetlerin görülmesinde merkezi idare yanında kamu ekonomi üretici birimlerinin yer alması çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini açıklayan idari, siyasal ve ekonomik nedenler vardır.

Kamu hizmetlerinin hepsi merkezi yönetim tarafından yeterince verimli ve etkili bir şekilde sunulamaz. İdari açıdan yerel yönetimler bu nedenden dolayı oluşturulmuştur. Günümüz ekonomisindeki gelişmeler kamusal hizmetlerinin çapını genişletirken hizmetlerinin tümünü, başkentten yürütmek ülkeler için neredeyse imkansız hale gelmiştir. Şöyle ki, devletin yükümlülük ve görevleri arttıkça bu fonksiyonları yerine getirmesi gereken birimlerin denetimi bir hayli zorlaşmıştır. Diğer taraftan, merkezi idarecilerin kamusal mal ve hizmet üretimi ile ilgili karar alırlarken alt kademelerden merkeze bilgi akışındaki bilgilerin dezenformasyonu gibi karşılaşılan bir takım sorunlar nedeniyle yerinde ve doğru kararlar almaları güçleşmiştir.²¹

Kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim haricindeki kamu tüzel kişileri tarafından, sunulması yerinden yönetimi oluşturmuştur. Yerinden yönetimin idari gerekçesi ise, siyasal bir kurum olan devletin yönetim şeklinde hukuki statü verilmesi gerekliliğidir.²²

²⁰ Proje Koordinatörü Prof.Dr. Figen Altuğ, Proje Ekibi : Doç. Dr. Murat Çak, Ar. Gör. Murat Şeker, Ar. Gör. Önder Bingöl, **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar** <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/yayinlar/kitaplar/121/1%20bolum.pdf> ,

²¹ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.44.

²² Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.22.

Yerel yönetimlerin varlığının siyasal nedenlerinin özünde demokrasi inancı durur. Bu nedenle yerel yönetimler öteden beri demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmiştir. Bu yaklaşımda tarihsel ve geleneksel unsurların büyük payı vardır.²³

Siyasi olarak yasama, yargı ve yürütme gibi, paylaşma ve derecelendirmelerine göre çeşitli devlet sistemlerinin var olduğu bilinir. Bu yetkilerin hepsini merkezde toplamış bulunan devletlerin birlik oluşturması, Konfederasyonlar olarak ifade edilmektedir.²⁴

Hizmetin verilmesi ile ilgili her şeyi merkezden yönetmek imkânsızdır, en azından ölçülü olmayacaktır. Bundan dolayı ister bölgesel, isterse de ulusal düzeyde olsun, merkezi yönetimin bütün kararların toplum bireylerinin isteklerine başka bir deyişle kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlere olan talebine tam olarak uyması her zaman için mümkün değildir. Ama toplum düzeyindeki kararların merkezi yönetim düzeyinde alınması zorunludur. Bölgesel seviyedeki kararların ise merkez yerine bölgelerden alınması mümkündür. Ancak, ister merkez yönetimden, ister bölgeden alınsın, demokratik teamüllere uygun olabilme açısından önemli olan kararların nereden alındığı değil, ne şekilde alındığıdır.

Günümüzde, siyasi yerinden idare örneğini oluşturan Federasyon'da uluslararası temsil yetkisi sadece Federal Devlete aittir ve üye ülkeler (Federeler) böyle bir yetkiye sahip değildir. Devletin Anayasa kanunlarınca belirli kısımlara bölünmesinden dolayı oluşan Federelerin yasama özgürlüğü ve belli bir sınır dâhilinde yargı bağımsızlığı vardır. Bu yetki çerçevesi Federal Anayasa tarafından belirlenmiştir.²⁵

20. yüzyılda serbest piyasa ekonomisi yaygın olarak iktisat politikalarının esasını oluşturmaya başlamış ve günümüzde halen buna koşut olarak katılımcı demokratik taleplerin sistem değişimlerini zorlamaktadır. Bu değişmelere göre dünya genelinde ülkelerin merkezi yönetimlerinin giderek sorumluluklarını daha geniş ölçüde alt yönetim düzeyleri ile paylaştığı görülmektedir. Bu gelişim, kamu yönetiminde yerinden yönetimin

²³ a.g.e.

²⁴ Meriç ve Sakal, a.g.e., s.50.

²⁵ Öncel, a.g.e., s.19.

özerklik unsurlarının güçlendirilmesine ve yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ve kaynakların kullanımında etkinliğinin artırılmasına yönelik tartışmaları kuvvetlendirmektedir.²⁶

Kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmeti, en etkin biçimde sunacak idari birim görev alanı içinde ve sorumluluğunda bırakacak şekilde hareket etmek optimum kaynak kullanımını gerçekleştirme yollarındandır. Böylece gerçekleştirilmiş olan idari teşkilatlanma, kıt kaynakların optimum kullanımına yardımcı olmaktadır. Belirtilen amaca ulaşabilmek için gerçekleştirilecek olan idari teşkilatlanmayı etkileyen, dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluşunun ekonomik nedenlerini açıklayan faktörler aşağıda belirtilmekte olan iki faktör yardımıyla incelenebilmektedir.²⁷

Bunlardan birinci faktör, hizmetin faydasının yayıldığı alanla ilgilidir. Eğer alan ulusal sınırlar ise hizmetin merkezi idare tarafından görülmesi doğaldır. Diğer bir deyişle kaynakların kullanımında optimum gerçekleşecektir. Hizmetin faydasının yayıldığı alan ile hizmeti sunacak idari birimin sorumluluk alanı eşitlendiği zaman optimum kullanım gerçekleşecektir. İkinci faktör ise, belirli bir yerel alan içinde yaşayan kişilerin, faydası sadece o alan içinde kalan ve topluca yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçları için tercihlerini yansıtabilme imkanındır. Yerel yönetimlerin ekonomik gerekçesini kamusal hizmet arzının halkın tercihlerine uygunluğunun sağlanmasının yanı sıra, bir kısım hizmetlerin yararının sınırlı bir bölgeye yönelik olması oluşturmaktadır.²⁸

1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetim kurumu, devletin organik bir parçasıdır ve bu parçanın tanımlayıcı özelliği belirleyen değil, belirlenen parça olmasıdır.²⁹ Bu bağlamda devletin benimsediği ekonomik ve siyasi anlayışın yerel yönetimler üzerinde doğrudan etkide bulunması kaçınılmazdır. 20. yüzyıl dönemleri itibariyle farklı ekonomik ve siyasi anlayışa sahne olmuştur. Ayrıca bu yüzyıl, farklı ekonomik sistemlerin, kapitalist ve sosyalist, bir arada bulunduğu bir sürece; son çeyreğinde ise sosyalist sistemin çöküşüne

²⁶ Meriç ve Sakal, **a.g.e.**, s.55.

²⁷ Öncel, **a.g.e.**, s.17.

²⁸ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.42.

²⁹ Güler, **a.g.e.**, s.92.

tanıklık etmiştir. Bu gelişim sürecinde, kapitalist ülkelerde Refah Devleti anlayışının uygulanma olanağı bulunduğu görülürken; gelişmekte olan ülkelerin devlet merkezli kalkınma stratejisini benimsemiş olduğu görülmektedir. Bu anlayışın ve stratejinin ağırlıklı olarak uygulandığı yıllar, II. Dünya Savaşı sonrası ile 1970'lerin sonlarına denk gelmektedir. Bunlardan, 1970'lerde başlayan geri çekiliş 1980'ler ve 1990'larda artan bir biçimde sürmüştür. Devlet mekanizması içinde belirlenen bir konumda bulunan yerel yönetimler bu oluşumların ışığında yüklenilen işlevler açısından farklılık göstermiş olduğu görülmektedir.

1.3.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yirminci yüzyılın başlarında, yerel yönetimlerin yerel halka merkezi yönetimden daha fazla hizmet sunabildiği ve bu hizmetleri karşılayacak yeterli kaynak bulabildiği belirtilmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin yazında, sosyalist ve liberal, belediyelerin yetkilerinin artırılması ve yerel yönetim örgütlerinin iyileştirilmesini savunan görüşler yer almıştır.³⁰

Yüzyılın ilk yarısında yaşanan iki dünya savaşı ve 1929 bunalımı, devletin 19. yüzyıldan farklı olarak ekonomik ve toplumsal yapıya müdahale etme anlayışını yerleştirmiştir. 1929 bunalımına çözüm olarak benimsenen Keynesyen iktisat politikası, devlet müdahalesini öngörmekteydi. Talep yetersizliğinden kaynaklı olduğu açıklanan³¹ 1929 bunalımına çözüm olarak sunulan Keynesyen düşünce, devlete talebi yaratacak politikalar üretmesini önermiştir: devlet tam istihdamı sağlayacak önlemler almalı; bunun yanında sağlık, eğitim, çevre sorunları, konut yapımı, işsizlik gibi alanlarda sorumluluk almalıdır.³² Devlet müdahalesi artan bir biçimde birçok alanda kendini göstermiştir. Kapitalist sistemde ikinci dünya savaşı sonrasına gelindiğinde refah devleti baskın bir anlayış olarak yerini almıştır.

³⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden yönetim ve Siyaset**, 4. basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s.36.

³¹ Nalan Ölmezogulları, **Ekonomik Sistemler ve Küresellenen Kapitalizm**, 3. Baskı, Bursa :Ezgi Kitabevi, 1999, s.87-88.

³² a.g.e.

Bu dönemde Yerel Yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı ve yerel hizmetleri gören kuruluşlar olmuştur. Hizmetler bu iki dizge arasında paylaşılmıştır.³³ Refah Devleti açısından kentler önemli mekânlar olmuşlardır. Refah devletini tanımlayan eğitim, sağlık, konut ve benzeri hizmetlerin büyük bir bölümü kent mekânında yerine getirilmektedir. Bu çerçevede kent önemli bir konumda bulunmaktadır. Yerel Yönetimler de söz konusu hizmetleri sağlayan kurumlar olarak ön plana çıkmıştır.³⁴ Yerel yönetimler bu çerçevede yerel hizmetleri sağlamada önemli rol üstlenmiştir. Merkezi yönetimce belirlenen birimler bağlamında “kamusal hizmetlerin” yerel birimlerce yerine getirilme yöntemine başvurulması çok gerilere gitmektedir.

Gelişmiş ülkelerde Keynesci refah devleti hakimken; gelişmekte ülkelerde ithal ikameci gelişme stratejisi hakimdi. Bu çerçevede dönemin belirgin özelliği devletin merkezi konumudur.³⁵ Gelişmiş ülkelerin söz konusu işlevleri yerine getirme sorumluluğunu büyük ölçüde yerel yönetimlere verdiğini; gelişmekte olan ülkelerde ise bu işlevleri merkezi yönetimin uzantılarınca yerine getirildiğini ifade etmektedir.

Günümüzde gerek gelişmiş ülkeler gerekse gelişmekte olan ülkeler ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal alanda yaşanan çok köklü bir değişim ve dönüşüm sürecine girmişlerdir. Bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade eden küreselleşme kavramı,³⁶ yerel yönetimlerin ulus devlet içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesi³⁷ demek olan yerelleşme kavramıyla birlikte anılmaktadır.³⁸ 1980’li yıllarla birlikte başlayan yeni kamu yönetimi tartışmaları, kamu kesiminde etkinliğin temellerini piyasa ve işletmecilik yönelimli uygulamalarda bulma arayışındadır. Bu çerçevede, kamu harcamalarının azaltılmasına dönük eğilimler, ilk başta yerel yönetimler üzerinde odaklanılmasına neden olmuştur. Yerel demokrasiyi somutlaştıracak biçimde, yerel topluluklara yerel hizmetlerin yönetime katılma ve etkili

³³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye** (Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı), Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s.36; Halis Yunus Ersöz, “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim”, **Sayıstay Dergisi**, Temmuz-Eylül, Sayı. 38, s:128-167.2000, s.140.

³⁴ Tarık Sengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdas Yerel Yönetimler**, Cilt:8, S.3, (Temmuz 1999), s.5.

³⁵ a.g.e. s.7

³⁶ Abdülkadir Mahmutoğlu, “Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Y.78, 452:29-52, 2006, s.30.

³⁷ DPT, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu”, **Yerel Yönetimler**, Ankara Yayını, 2001, s.10.

³⁸ M.Zahid Sobacı, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdas Yerel Yönetimler**, XIV, 4:31-50, 2005, s.31.

bir yönetim gerçekleştirilmesini sağlama bakımından olanaklar yaratılması düşüncesi öne çıkmaktadır.³⁹

Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin, devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesi için, bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesi amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eden yerinden yönetim ilkesinin öngördüğü kuruluşlar, yerel yönetimlerdir.⁴⁰ Dünyada kabul görmüş tanımı ile yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan bireylerin ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla oluşturulmuş, karar organları yerel toplulukça seçimle işbaşına gelen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetim ile ilişkilerinde özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.⁴¹

Yerel yönetimlerle birlikte gündeme gelen yerel özerklik ve mali özerklik ise uygulamada birbirini tamamlayan kavramlardır.⁴² Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkını ifade eder.⁴³ Yerel yönetimler açısından özerklik ise yerel yönetim birimlerinin hedefler belirleme ve kararlar oluşturmada yönetsel ve mali yetkilere sahip kılınmasıdır.⁴⁴ Yerel özerklik ilkesi, günümüzde, demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir "bağ", "ortak bir değer" olarak önem kazanmıştır. Bu nedenden dolayı; Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak ve açıklığa kavuşturmak için çaba harcamaktadır. Bu çabalar içinde, yerel halkın özgürlüğüne saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar olarak çalıştırılması, merkezi vesayetinin tümüyle kaldırılması ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi gibi ilkeler yer almaktadır.⁴⁵ Hizmette halka yakınlık ilkesi demek olan⁴⁶

³⁹ Arif Erençin, "Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XI, 4:25-40, 2002, s.37.

⁴⁰ Nadaroğlu, a.g.e., s.20.

⁴¹ TUSİAD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul,1992, s.21.

⁴² Selçuk Yalçındağ, "Çağdaş Belediye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**,1:7-14,1992, s.4.

⁴³ Bayram Coşkun, "Türkiye' de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, V, 3:35-47, 1996, s.39.

⁴⁴ Yusuf Karakılçık ve Ayşe Özcan, "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XIV, 4:5-30, 2005, s.9.

⁴⁵ Ruşen Keleş, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, I, 2:9-14, 1992, s.14.

yerellik ile ilgili kavramlardan biri olan özerklik; yerelleşmeyi, dağılmayı ve çevreye yayılmayı anlatan bir kavram olarak yerel yönetim olgusuyla özdeş bir nitelik taşır. Yönetim sistemi içerisinde kamusal kararların ve kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanmasını değil yönetsel birimler arasında paylaşılmasını anlatmaktadır. Özerk olmak, bağımsız karar almak ve bu kararları uygulayabilmek, yeterli miktarda mali kaynağa sahip olmakla yakından ilgilidir.⁴⁷

1.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de yerinden yönetim anlayışına uygun olarak yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri bulunmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimler olarak ifade edilmekte olup hukuki dayanağını Anayasa’dan almaktadır. Anayasa’nın 127. maddesinde yerel yönetimler, halkın yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş ve karar organları kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim sistemi üç kademelidir. Bölgesel yönetim biçimi olarak il özel yönetimi ilk kademeyi, kentsel yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak belediye ikinci kademeyi, kırsal yerel ölçeğin yönetim biçimi olarak köy son kademeyi oluşturur.⁴⁸ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin iki temel organını meydana getirirler. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmını bu organlar yürütür. Bu yüzden bu iki temel organ arasında idari, siyasi ve mali ilişkiler söz konusudur. Bu ilişkilerden çok yoğun olanı idari nitelikteki ilişkilerdir ki, bu da çoğunlukla idari vesayet biçiminde ortaya çıkmaktadır.⁴⁹ Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde vesayet yetkisine sahiptir.

⁴⁶ Karakılçık ve Özcan, **a.g.e.**, s.10.

⁴⁷ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Dördüncü Baskı, TODAİE Yayın No:237 Ankara 1991b, s.3

⁴⁸ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 3.Baskı, Ankara:İmge Dağıtım, 2006, s.269.

⁴⁹ Coşkun, **a.g.e.**, s.35.

Türkiye'deki yerel yönetim birimleri olan il özel idaresi, belediyeler ve köylerin her biri ayrı kanunlarla düzenlenmiştir. Türkiye'de nüfusun yüzde 70,75'i şehirlerde (il ve ilçe merkezleri) yaşamaktadır.⁵⁰ Çalışmamıza teşkil edecek olan belediyeler ise komün idaresinin gerçek ve klasik örneği olup diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de halka en yakın kuruluşlar olarak bilinirler.⁵¹ 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun birinci maddesinde belediyeler, bağlı buldukları belde halkının ortak, yerel ve uygar gereksinimlerini yerine getirmekle yükümlü tüzel kişilikler olarak tanımlanmıştır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyeler, belde sakinlerinin mahalli nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak ifade edilmektedir. Yerel yönetim birimi olarak belediyeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin çok önemli bir bölümünü yerine getirmekle görevli yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Belediyeler, bir yandan yerel halkın mal ve hizmetlerinin karşılanmasını, öte yandan da siyasal ve toplumsal katılımın ve bu yolla yerel demokrasinin gerçekleşmesini sağlayan birimler olarak sıfatlandırılırlar.

Türkiye, belediye yönetimini Fransa'nın komün idaresinden esinlenerek geliştirmiştir. Fransa'nın komün idaresi Türkiye'deki belediye ve köy idarelerini kapsamaktadır.⁵² Türkiye'de yerel yönetimler içinde, yerel yönetim niteliğine en fazla sahip yerel yönetim birimi olarak belediyelerin yönetimleri, uzun yıllar boyunca 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayı ile yürürlüğe girmesiyle Belediye Kanunu güncellenmiştir. Belediye tüzel kişiliği, 1960 yılından günümüze, üç temel koşula bağlıdır: Birincisi, nüfusun 2000'i aşmış olmasıdır. Nüfus şartı, 5393 sayılı kanun ile 5.000 olmuştur. İkincisi, o yerleşmede belediye kurulmasının sosyo-ekonomik kalkınma bakımından faydalı olması, üçüncüsü de yerel gelirlerin belediye hizmetlerini karşılamaya yeterli olmasıdır.⁵³

⁵⁰ Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2007 Nüfus Sayımı Sonuçları , <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.Do?id=3894>, Erişim Tarihi: 13.03.2011

⁵¹ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.195.

⁵² Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.91.

⁵³ Güler, **a.g.e.**, s.271.

1.4. Türkiye’de Yerel Yönetim Çeşitleri

Yerel yönetimlerin Türkiye tarihinde zengin bir geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek güçtür. Şehirlerin veya kırsal toplulukların idari-mali konularda özerk hareket etmeleri ve yönetim organlarını yerel topluluğun oluşturması gibi bir olgu; birçok ülkenin tarihinde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da ancak yakın zamanlarda başlamıştır.⁵⁴

Yerel yönetimler; kamu hizmetlerinin, merkez dışında teşkilatlanmış ve merkezin hiyerarşik astı olmayan kamu kuruluşlarınınca yürütülmesi olarak adlandırılmaktadır.⁵⁵ 1982 Anayasası, üç tür yerel yönetim biriminin varlığını hüküm altına almaktadır.⁵⁶ Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kurulumu olan köyler ve il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet veren il özel yönetimleridir.⁵⁷

1982 Anayasa’sının 127. maddesi; “Yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişileridir.” olarak tanımlamıştır. Bu maddeye açıklık getirmek gerekirse; köy halkının gereksinimlerine köy yönetimleri, kent ve kasaba halkının gereksinimlerine belediyeler, il halkının gereksinimlerine ise il özel yönetimleri karşılık vermek zorundadırlar. Dolayısı ile, köy ve belediyeler, kendi sınırları ile halkına karşı hizmet sorumluları iken il özel yönetimleri, tüm il sınırları dahilinde (belde sınırları dışında) bulunan yöre halkına karşı sorumludur.⁵⁸ Bu yerel yönetim birimlerinin örgüt ve görevleri farklılaşmasına rağmen, bazı ortak nitelikleri/özellikleri de vardır.⁵⁹

⁵⁴ İlber Ortaylı, “Devraldığımız Miras”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.4, (Mayıs 1995), s.553.

⁵⁵ Hatice Dayar, **Türkiye ve Almanya’ da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, s.7, 1998, s.8.

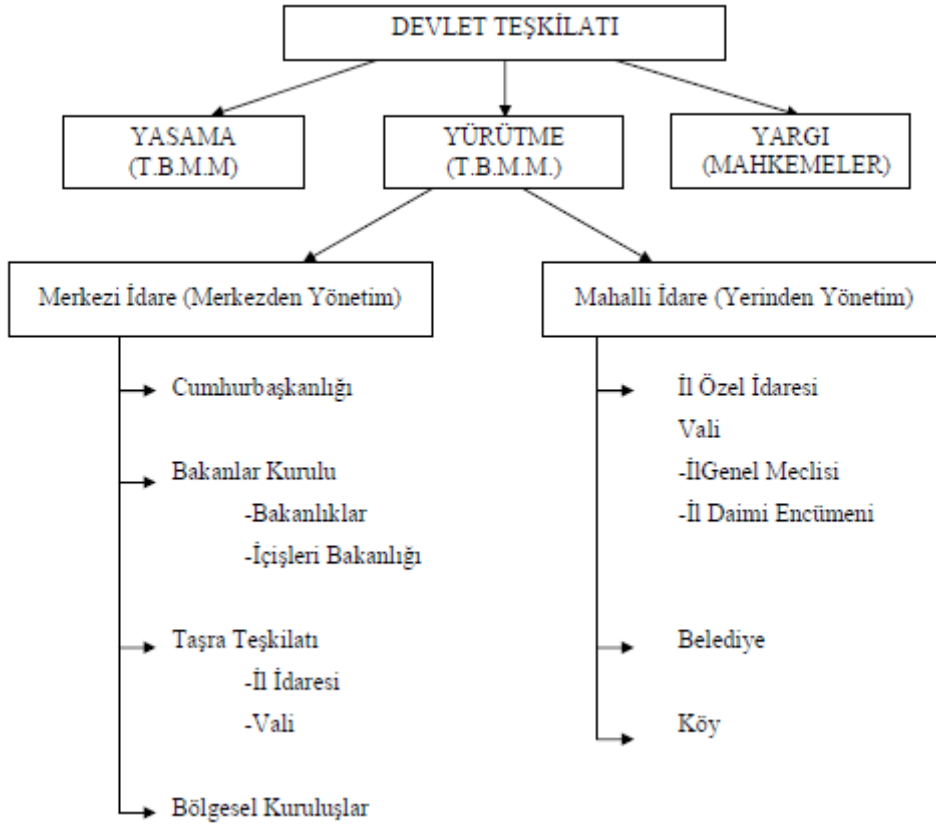
⁵⁶ Bayram Coskun ve Turgay Uzun, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla: Muğla Üniversitesi Yayını, 1999, s.32.

⁵⁷ TUSİAD, **a.g.e.**, s.19.

⁵⁸ Vedat Atacan,, “Yerel Yönetimlerde İl Planlamasının İşlevi, Türk İdare Sisteminde Yeniden Yapılanma”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Uludağ Üniversitesi, 1995, s.9.

⁵⁹ Coşkun ve Uzun, **a.g.e.**, s.32.

Yerel yönetimlerin Türkiye Devlet örgütlenmesindeki yeri Şekil 1’de gösterilmektedir.



Kaynak: Bünyamin Günel,,Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, Damla Ajans, İstanbul, 1998, s.10

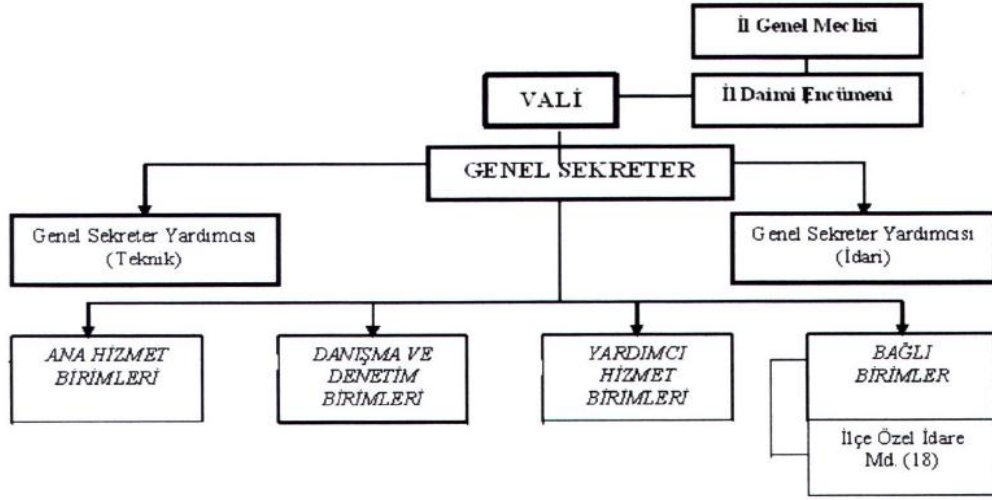
Şekil 1: Yerel Yönetimlerin Devlet Teşkilatındaki Yeri

1.4.1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri özellikle ülkemizde merkezi yönetimlerin, yerel yönetim kuruluşlarına pek güvenmemelerinden dolayı kurulan yarı merkezi yarı yerinden yönetim kurumlarıdır. İl özel idaresi “il” denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir (Fidan, 1999:5). İl özel idarelerinin bugünkü yapısı esas olarak, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-, Vilayet Kanun-u Muvakkatı’nın, İdare-i Hususiye-i Vilayet bölümüne dayanmaktadır.⁶⁰

⁶⁰ Coşkun ve Uzun, a.g.e., s.46.

İl özel idareleri bir Anayasa kuruluşudur. Kaldırılmaları Anayasada değişiklik yapılmasına bağlıdır. İllerin özel yönetimine ilişkin 74 üncü ve bu maddeyi izleyen maddeler ise bugüne kadar türlü değişikliklere uğramakla birlikte esas açısından hep yürürlükte kalmıştır. 1987 yılında 3369 sayılı kanun ile il özel idaresi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmiş, bunun yanında yasanın adı da “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.⁶¹ Cumhuriyet döneminde yapılan küçük değişikliklerden sonra, 1987 yılında yayınlanan 3360 sayılı yasa ile sistemde günün değişen koşullarına cevap vermesi beklenen değişiklikler yapılmamıştır.⁶²



Kaynak: Bünyamin Günel,, Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, Damla Ajans, İstanbul, 1998, s.13

Şekil 2: İl Özel İdaresi Teşkilat Şeması

İl Özel İdaresi Kanununun ilgili maddesinde belirtildiği üzere bu kanunun amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Bu kanunun kapsamı il özel idaresini kapsar. Bu kanunun uygulanmasında; a) İl Özel İdaresi; İl halkının müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek

⁶¹ Coşkun ve Uzun, a.g.e., s.46.

⁶² Atacan, a.g.e., s.15.

oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, b) İl Özel İdaresi organları; İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi ifade eder.⁶³

İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.⁶⁴

1.4.2. Belediye İdareleri

Yerel yönetimimizin önemli birimlerinden biride belediyelerdir. Yerel yönetimler içinde belediyeler, yerel toplulukların ihtiyaç duydukları temel ortak mal ve hizmet gereksinimlerinin karşılanması için oluşturulmuş ve bu gereksinimlerin yerinden sunulmasını sağlayan kuruluşlardır. Belediyeler yerel halkın yaşam tarzını ve kalitesini geliştirmek, aynı zamanda kolaylaştırmak üzere kurulmuş önemli etkilere sahip birimlerdir.⁶⁵ Bundan dolayı tarihimizde ve günümüzde çıkarılan yasalarımızın çoğu belediyeleri ilgilendirmektedir.

Bir yerel yönetim birimi olan belediyenin modern anlamıyla Türk yönetim tarihine girişi oldukça yenidir. 1855 yılında ilk olarak İstanbul'da "İstanbul Sehremaneti" kurulmuştur. Başlangıçta Vilayet Nizamnamesi içinde yer alan belediyelerin kuruluş ve çalışma esasları daha sonra 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir, aynı tarihte İstanbul dışındaki yerler için Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır⁶⁶.

⁶³ 5393 sayılı TC.Resmi Gazetesi, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm>, Erişim Tarihi:23.03.20011

⁶⁴ a.g.e.

⁶⁵ Şule Kasapoğluyıldız,, "Belediyelerin Finansal Sorunları ve Çözüm Önerileri, **Yaklaşım Dergisi**, S.31, (Subat 2006), s.1.

⁶⁶http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/bel_bascepreh_genelbilgiler.doc

1877’de kabul edilen “Dersaadet Vilayet ve Belediye Kanunu” bu dönemde önemli işlevler yerine getirmiştir. Bu kanunla ülkede ilk kez belediyeler tüzel kişilik kazanmış, yerel halkın yönetime katılmasına giden yol açılmıştır. Kanunun amacı halkın yönetime katılmasını ve yerel demokrasiyi sağlamasından çok, geri kalmış yöreleri gelişmiş hale getirmek için gerekli önlemleri almak olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı devletinin küçük ve geri kalmış şehirlerinde belediyeler önemli bir varlık gösterememiştir. Birçok şehirde belediye meclisleri oluşsa bile, mali kaynak ve personel eksikliği nedeniyle bir belediye örgütü kurulamamıştır. 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu bazı istisnalar dışında 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanununa kadar yürürlükte kalmıştır.⁶⁷ Cumhuriyetin ilanı ile birlikte belediyeler ve yerel yönetim alanında yeni bir döneme girilmiştir. 1923-1930 dönemi bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur. Fakat cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler doğrultusunda cumhuriyetin belediyeçilik anlayışı oluşmuştur.⁶⁸ Bu doğrultuda 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile esaslı bir düzenleme getirilmiştir.⁶⁹

1580 sayılı Belediye Yasasının birinci maddesinde belediye “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyet deki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tefsiye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir” şeklinde tanımlanmaktadır.⁷⁰ 1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı Belediyeçiliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeçiliği deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız belediyeçiliğinden etkilenmiştir. Bu çıkarılan kanun dönemin özelliklerini de yansıtmaktadır. Bu kanunla köy dışındaki tüm yerleşimler kanun kapsamına alınarak belediye yönetimi oluşturulmuştur.⁷¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu, nüfusu 2000’i aşan bütün yerleşim birimleri ile kaza ve Vilayet merkezlerinde belediye kurulmasını öngörmekte ve belediyenin belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organının olduğu belirtilmektedir. Kanuna göre, belediye meclisi dört senede bir doğrudan, seçme yeterliliğine sahip vatandaşlarca seçilen üyelere oluşmaktadır. 1930 yılında 1580

⁶⁷ Coşkun ve Uzun, **a.g.e.**, s.36.

⁶⁸ **a.g.e.**, s.37.

⁶⁹ (http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler.doc)

⁷⁰ Atacan, **a.g.e.**, s.10.

⁷¹ Coşkun ve Uzun, **a.g.e.**, s.40.

sayılı kanunun çıkarılmasından çok partili hayata geçiş tarihi olan 1945 yılına kadar belediyeçilik alanında birçok yasal düzenleme yapılmıştır. 1945 yılında belediyeçilik alanında önemli işlevler üstlenecek olan İller Bankasının kurulması bunlardan birisidir.

1.4.3. Köy İdareleri

Köy bir birim olarak eskiden beri var olmasına rağmen esas olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde yer almıştır. Buna göre, iller, livalar, ilçeler bulunmakta, ilçelerde köylere ayrılmaktadır. 1870 yılında bu örgütlenmeye bucaklarda eklenmiştir. Köylere de tüzel kişilik verilmiştir. 1913 yılında çıkarılan Umumi İdare Vilayet Kanunu 1864 ve 1870 tarihli Tüzükleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle köylerin 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkıncaya kadar hukuksal dayanakları bulunmamaktadır.⁷² Günümüzde yürürlükte olan köy yasası 19 Mart 1924 tarihini taşımaktadır. 442 sayılı Köy Yasası ile köy muhtarlıklarına tüzel kişilikler verilmiştir. Gerçekte, köy yasası, küçük yerleşme birimleri için çıkarımlı bir belediye yasası niteliğindedir. Köy yasasının ikinci maddesi “Camii, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” Şeklinde köyün tanımını yapmaya çalışmakta ise de, bu madde köyün ortak malları gibi bazı özelliklerine değinmektedir. Köyün nüfus baz alınarak yapılan tanımı köy yasasının birinci maddesinde görülmektedir. Buna göre, “nüfusu iki binden aşağı yurlara köy denilmektedir. İki bin ile beş bin arasındaki yerlere kasaba ve yirmi binden çok nüfuslu yerlere de şehir denilmektedir. Ancak, nüfusu iki binden aşağı olup belediye örgütü bulunan bucak, ilçe ve il merkezleri kasaba sayılır ve belediye kanununa tabidir.”⁷³

Köy Derneği: Köy muhtarını ve ihtiyar meclisini seçme hakkı olan köylülerin toplanmasıyla oluşan birime köy derneği denir. **Muhtar:** Hem devlet hem de köy işlerini yerine getiren muhtarın devlet adına gördüğü işler çok çeşitlidir. Köy muhtarı, ihtiyar meclisinin başıdır. **İhtiyar Meclisi:** İhtiyar meclisi, köy muhtarı ile birlikte köyün hizmetlerini yürütür. Belediyelerdeki encümen adlı organa benzer. Köy imamı ve

⁷² Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.5.

⁷³ Atacan, **a.g.e.**, s.20.

öğretmeni ise diğler seçilmiş üyelerle ihtiyar meclisini oluştururlar.⁷⁴ 442 sayılı yasanın 12 inci maddesine göre köy işleri, isteğe bağı görevler ve zorunlu görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İsteğe bağı görevler; köylünün isteğine bağı olup, isterlerse yaptıkları görevlerdir. İsteğe bağı görevler, köylünün isteğı ve köy derneğinin kararı ile vali veya kaymakamın onayı ile zorunlu görevler arasına alınması olasıdır. Zorunlu görevler ise; yasanın 14 üncü maddesinde belirtilen ve köylüler tarafından yerine getirilmeleri zorunlu olan görevlerdir. Zorunlu görevleri yerine getirmeyenler ceza görürler. Her ne kadar yasa, köylünün görevlerini isteğe bağı ve zorunlu olarak ikiye ayırmış ise de, bu görevler günümüz gerçeğı ile uyum sağlamamaktadır.⁷⁵ Köyler, en küçük mahalli idare birimleridir. Her köyde, bir köy derneğı, köy muhtarı, birde ihtiyar meclisi bulunur.⁷⁶

⁷⁴ Erkan Karaaslan, “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**,S.124, 2006, s.125.

⁷⁵ Atacan, **a.g.e.**, s.21.

⁷⁶ Karaaslan, **a.g.e.**, s.125.

İKİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

2.1.Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin konsolide finansal tabloları üzerinden yerel yönetim gelirlerinin yapısı ve genel kalemleri açıklanacaktır. Yerel yönetim yapıları içerisinde de özel olarak belediyeler ve il özel idarelerinin gelirleri detaylandırılacaktır. Kendi kendini idare eden etkin ve demokratik bir yerel yönetim oluşturmanın temel koşullarından birisi, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını geliştirebileceği bir yapıya sahip olmalarının sağlanmasıdır. Bunun temelinde ise yerel yönetimlerin vergilendirme ve kaynak yaratma konusunda daha geniş yetkilerle donatılmaları ve bu yetkilerin uygulanabilirliğinin sağlanması amacıyla yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının geliştirilmesi, gelir tabanının genişletilerek yeni gelir kaynaklarının yaratılmasının da sağlanması gerekmektedir.⁷⁷

Yerel yönetimlerin, hizmet sunabilmeleri ve yönetimde başarılı olabilmeleri için yeterli derecede mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Sağlanacak mali kaynakların belirlenmesinde, yerel yönetimin büyüklüğü, sunulan hizmetin içeriği gibi niteliklerin göz önünde bulundurulması esastır. Uygulamada yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik ve serbestlik dereceleri dolayısıyla harcamalarını karşılayacak gelirlerinin yeterli düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır.⁷⁸

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını öz gelirler, yönetimler arası mali transferler, borçlanma, şerefiye harç ve harcamalara katılım ve iktisadi teşebbüslerden elde edilen gelirler olmak üzere başlıca beş gelir kaynağı oluşturmaktadır.

2.1.1. Öz Gelirler

Yerel yönetimlerin öz gelirleri, yerel yönetimlerin mali bağımsızlık derecesi açısından önemli bir göstergedir. Yerel yönetimlerin gerçek manada mali özerkliğe sahip olabilmeleri

⁷⁷ Sadun Emrealp., **Belediyelerde Mali Yönetim, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME**, İstanbul: Kent Basımevi, 1993, s.35.

⁷⁸ Nuri Tortop, Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 449, Aralık 2005, s.15.

için, öz kaynaklara sahip olmaları ve bu kaynakları kullanabilir olmaları şarttır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri toplamı ve bu toplamın toplam gelirler içindeki payına göre yerel yönetimlerin özerklik dereceleri belirlenmiş olur. Ayrıca öz gelir kaynaklarının serbest bir şekilde belirleniyor olması, uygulanacak oranların belirlenmesindeki serbestlik derecesi de özerkliğe sahip olma konusunda önemli bir bilgi niteliği taşımaktadır.⁷⁹

Yerel yönetimler öz gelirlerini oluşturmada, vergilerin çeşitlendirilmesi suretiyle daha fazla mali kaynak yaratma imkanına sahip olabilmekteler. Merkezi yönetimce toplanan belirli vergilere belirli sınırlar içerisinde kesir ekleme yetkisi yerel yönetimlere bırakılabilir. Tarh, tahakkuk ve tahsili kendilerine bırakılan vergilerin oranını belirleme yetkisiyle de donatılabilirler.⁸⁰

Yerel yönetim vergileri, yerel yönetimlerin görev sınırları içerisinde ilgili yönetim tarafından tarh ve tahsili yapılan, yönetimlerin kendi bütçeleri içerisinde yer alan, merkezi yönetim ve kanunların kendilerine verdikleri sınırlar içerisinde kalmak şartıyla vergi matrahlarına uygulanacak oranlarda, istisna ve muafiyetlerde değişiklik yapma yetkisine sahip oldukları gelir kaynakları olarak tanımlanabilir. Çoğu ülkede yerel yönetimler tarafından tahsil edilen vergilerin, matrahları ve bu matrahlara uygulanacak olan oranlar merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Kimilerinde ise yerel yönetim vergileri merkezi yönetim tarafından belirlenip tahsil edilmekte, sonra yerel yönetimlerin bütçelerine aktarılmaktadır.⁸¹

Yerel vergi sistemi, yerel yönetimlerce mahallinde sunulan hizmetlerden yararlananlara, sunulan hizmetlerin bedelini yükleyen ve hizmetten faydalananların hizmetin finansmanına ortak olmasını sağlayan sistemdir. Yerel vergiler, yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları bütçe ihtiyacını karşılar nitelikte olmalıdır. Uzun vadeli bütçe tahmini yapabilmek için sağlam temellere oturtulması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, yükümlüsü tarafından kesin ödeneceği gözüyle baktıkları birkaç çeşit yerel vergi oranını belirlemeye yetkileri olmalıdır. Vergiyi ödeyen vergi sorumluları, ödedikleri vergilerin nerelere harcandığı hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Yerel vergiler, büyüyen ve gelişen şehirlerin ve beldelerin

⁷⁹ Ülkü Arıkboğa, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004, s.55.

⁸⁰ Emrealp, **a.g.e.**, s.41.

⁸¹ Nihat Falay, **Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları**, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Ayşe Güner Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006,s.63

ekonomik büyümesine paralel bir seyir izlemeli, esnekliği yüksek olmalı, ihtiyaç duyulan ilave giderlerle istikrarlı bir gelişme göstermelidir.⁸²

Yerel vergilerin, toplam yerel gelirler içerisinde önemsiz bir düzeyde olması sonucunda, yerel yöneticiler kendilerini göreve getirenlere karşı değil de kendilerini finansa eden merkezi yönetime karşı sorumlu hissedeceklerdir. Halk da aldığı yerel hizmetler ile merkezi yönetimi ilişkilendirecek ve sorumlusu tutacaktır. Bunun sonucunda yerel vergi sistemi yerelleşmeden beklenen mali bağlantıyı sağlayamamış olacaktır.⁸³

Yerel vergiler adaletli olmalıdır. İdareler arasında vergi paylaşımı bölgeler arası gelir dağılımını düzenleyici etki oluşturmali, olumsuz etki çıkarmamalıdır. Vergi konusunun esasını teşkil eden unsurlardan vergi alınırken oluşacak etki iyi hesaplanmalı, refah azaltıcı etkilerden sakınılmalıdır, aksi halde toplanan vergi gelirlerinde azalma oluşur.

Emlak vergisi, vergiyi meydana getiren olayın yerel yönetimin etkinlik sınırları içerisinde olması, değerlemelerin daha gerçekçi bir şekilde yapılması bu vergiyi ödeyenlerin karşılığında yerel hizmet almaları ve istikrarlı bir vergi çeşidi olması açısından yerel yönetimlerin önemli gelir kaynakları arasında sayılır. Motorlu taşıtlar vergisiyle de yerel yönetimler önemli gelir kaynağı elde ederler ve yol yapım, bakım ve onarım gibi çalışmalarla da bunu hizmete dönüştürme olanağına sahip olurlar.⁸⁴

2.1.2. Yönetimler Arası Mali Transferler

Yönetimler arası mali transfer sisteminin varlığının başlıca amaçları arasında, yerel yönetimlerin gelir yeterliğinin sağlanması, bölgeler arası dışsallıkların azaltılması sıralanabilir.⁸⁵

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı mali kaynak transferi sadece vergi gelirlerinden verdiği paylarla sınırlı değildir. Her yıl bütçe kanunlarında yer alan yerel

⁸² Tortop, a.g.e., s.51.

⁸³ İsa Sağdaş Kamu, Tercih Teorisi ve Türkiye’de Yerel Vergilerin Algılanması, **Amme İdaresi Dergisi** cilt 36, Sayı 1, Mart 2003, s.177

⁸⁴ Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s.93.

⁸⁵ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, **Yönetimler Arası Mali Transferler: Çerçeve Türkiye Uygulaması , Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ayşe Güner; Serdar Yılmaz (der), İstanbul Güncel Yayıncılık, 2006, s.98.

yönetimlere yardım koduna konulan ödeneklerden Maliye Bakanı tarafından ihtiyacı olan yerel yönetimlere yardım yapılabilmektedir. Ancak bunu yaparken ülke düzeyi ekonomik şartlarının da elverişli olması gerekmektedir. Bütçenin yüksek miktarda açık verdiği yıllarda veya konjoktürel daralmanın ekonomik krizlerin olduğu yıllarda yardımların miktarında azalma olmaktadır. Ayrılan ödeneklerin dağıtılmasında siyasi tercihlerin etkili olduğu ve kayırmacılığın yaşandığı da görülmektedir. Yapılan transferlerin vergi gelirlerinden pay verilmesindeki gibi objektif kriterlere dayandığını söylemek pek de mümkün değildir.⁸⁶

Yerel yönetimlere yapılan transferler, yerel yönetimlerin sahip olduğu göç gibi sosyal sorunları ve yapısal mali sorunları çözmeye tek başına çözüm aracı olmaz. Yerel yönetimlere tahsis edilen gelirlerin yerel yönetimlerden beklenen görevlere yetmemesi sonucu, yerel yönetimlerin gelir kompozisyonları içerisinde merkezi hükümetten yapılan gelir transferlerinin büyük bir pay tutması yerel yönetimlerin mali özerklik alanını daraltmaktadır. İdareler arasında uygun transfer ve bağışlar, etkinliği sağlanmış harcama ve vergi tahsisinin gerçekleştirilmesi, ekonomik etkinliği ve yerel düzeyde bütçede disiplinin sağlanmasına neden olacaktır.

İdareler arasında sorumlulukların ve mali kaynakların paylaşımı ile ilgili esaslar:

Anayasal düzenlemelerle, yerel yönetimlerin kuruluşları ile ilgili kendi yasalarıyla, bakanlar kurulu düzenlemeleriyle, bütçe kanunlarıyla hükümete verilen harcama yetkileriyle, vergi gelirleri ve fonlardan verilecek paylar ile ilgili özel kanunlarla düzenlenmektedir.

Yerel yöntemlere yapılan transferin düzenlenmesinde aşağıdaki kriterler benimsenmiştir⁸⁷:

- Nüfus büyüklüğü,
- Kalkınmışlık derecesi,
- Olağanüstü hal bölgelerinde bulunup bulunmaması,
- Turistik yöre olup olmaması.

⁸⁶ Baki Kerimoğlu ve Hakan Yılmaz, **Türkiye’de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulaması, Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul: Tesev Yayınları, 2005, s.37.

⁸⁷ a.g.e., s.122.

2.1.3. Borçlanma

Gerekli olduğunda yerel yönetimler borçlanma yöntemiyle gelir elde ederler. Dünya çapında yerleşme hareketine paralel olarak kentleşme ve nüfus artışı yerel yönetimlerin hizmetlerine olan talebin artmasına karşılık ülke yönetimlerinin uyguladığı maliye ve para politikalarının sonucunda yerel yönetimlerin gelirlerinin aynı çizgide gelişmemiş olması da, borçlanmayı yerel yönetimler de önemli bir gelir kaynağı yapmaktadır.⁸⁸

Borçlanma geleceğe dönük bir kaynak olarak gelecek nesilleri de kapsar. Bu nedenle borçlanmayla sağlanan finansman kaynağının cari dönem giderleri için değil köprü, yol, kanalizasyon..v.b, gelecek nesillerin de kullanabileceği altyapı yatırımlarında kullanılması gerekmektedir.⁸⁹

Yerel yönetimler ulusal ve uluslararası piyasalardan bono, tahvil ihracıyla borçlandığı gibi, özel bankalardan veya yerel idarelere finansal aracılık hizmeti sunan yerel idare bankalarından da borçlanabilir. Bundan başka Sosyal Kalkınma Fonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Yatırım Bankası, Asya Kalkınma Bankası, İslam Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi kurumların da yerel yönetimlerin altyapı çalışmalarının finansmanına yönelik uzun vadeli krediler verdiği bilinmektedir. Fakat merkezleşme eğiliminin sonucu olarak yerel yönetimler gelecek nesilleri de kapsayan yatırımlar dışında bütçe açıklarını kapatmak amacıyla da borçlanma yöntemine başvurmaktadır.⁹⁰

Hemen hemen hiçbir ülkede, yerel yönetimler borçlanma yoluyla kaynak sağlama konusunda özgür değildir. Ülkenin bütününün sorumlusu olan devlet, yerel yönetimlerin borçlanmasını idari vesayet makamının daha önceden izin vermesi şartına bağladığı gibi, ayrıca başka kısıtlamalar da getirmiştir. Örneğin borçlanma yoluyla sağlanan kaynağın, borcun alınışındaki amaç için kullanılmasının zorunlu kılınması gibi.⁹¹

Bir bütçe döneminde alınan borçların, gelecekteki bütçe dönemlerinde olağan gelirle ödenmesi gerekmektedir. Borçlanılan miktarı ödemek için gelecekte yeni ve zorunlu gelir kaynakları sağlanması gerekeceğinden, borçlanmayı bir gelir türü saymak yanlış bir iştir.

⁸⁸ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.122.

⁸⁹ Orhan Gökçe ve Erdal Bardakçı, **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**, Konya, 2002, s.62.

⁹⁰ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.106.

⁹¹ Gökçe ve Bardakçı, **a.g.e.**, s.62.

Kuşaklararası etik ve iflas etmeden en alt düzeyde sürdürülebilirliğe dayalı bir meşrulaştırma⁶ sistemiyle açıklanan borçlanma felsefesi, kendi içinde tutarlı görünse de, küreselleşme süreciyle birlikte pek çok çelişkiyi barındırır hale gelmiştir. Her şeyden önce borçlanma, günümüzde, yerel yönetimlerin salt içsel dinamikleriyle gerçekleştirdikleri bir süreç ve teknik bir yöntem sorunu değil, yerel düzeyden çok ulusal ve uluslararası politik ve ekonomik ilişkiler anlamında belirlenen bir olgudur. Borçlanma, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği sonucunda merkez tarafından yönlendirilerek başvurmak zorunda bırakıldıkları bir ilişki şeklidir. Borçlanma politikasının şekillendirilmesinde bu bağlamda yerel yönetimlerin sadece kendileri değil merkezi yönetim ve merkezi yönetimin de büyük ölçüde ilişkili olduğu küresel piyasalar rol oynamaktadırlar. Uygulamada, borçlanma ilişkisinin bir yerel birim yerine borç veren kuruluşlarca başlatıldığını gösteren çok sayıda örnek vardır. Buna karşın geleneksel maliye kuramında konu ısrarla borç alan perspektifinden tanımlanmakta, borç veren tarafın dinamiği tümüyle göz ardı edilmektedir.⁹²

2.1.4. Şerefiye Harç ve Harcamalara Katılım

Harcamalara katılım, harç ve şerefiyenin yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında sayılmasının varlık nedenlerini oluşturan üç önemli unsur bulunmaktadır. Birincisi; bu tip gelir kaynaklarının yerel yönetimler için önemli miktarda gelir yaratabilme özelliğine sahip olmasıdır. İkincisi ise bu tip gelirlerin verilen hizmetler karşılığında alınıyor olması nedeniyle ‘kullanan öder’ ilkesi ile bağdaşıyor olmasıdır. Bu yöntem, sağlanan gelir kaynağının adil olma özelliğini de sağlamış olmaktadır. Verilen hizmetlerden yararlanmayanların herhangi bir bedel ödemeleri söz konusu değildir. Hizmeti tüketen, hizmetin finansmanını da sağlar. Üçüncü kıstas ise kaynakların etkin kullanımı ile ilgilidir. İsrafın önlenmesi ve kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına yol açtığı için bu tip gelir kaynakları önem taşımaktadır.⁹³

Şerefiye; kamu kurum ve kuruluşlarının özellikle de belediyelerinin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve alt yapı faaliyetleri dolayısıyla, çevresine göre daha değerli hale gelen gayrimenkullere sahip kişilerden, yapılan hizmetin finansmanını sağlamak amacıyla alınan

⁹² Tayfun Çınar ve Birgül Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi No17, 2004, s.137.

⁹³ Nihat Falay, **a.g.e.**, s.68

bir çeşit değer artış vergisidir. Zorunlu olarak alınması şerefiyenin vergiyle benzerlik gösteren tarafıdır, fakat vergiler gibi karşılıksız değildir. Günümüzde genel bütçede şerefiye adı altında bir gelir kalemi bulunmamaktadır. Belediye bütçelerine konulan harcamalara katılım payı adı altında yer alan bir gelir kalemi olarak görünür. Belediyelerin gerçekleştirdikleri kanalizasyon, su şebekesi, yol gibi hizmetlerden yararlanan kişilerden şerefiye alınmaktadır.⁹⁴

Harçların mali sistemimizde geniş bir uygulaması vardır. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından uygulama alanları mevcuttur. Özellikle belediyeler sundukları çeşitli hizmetlerden dolayı harç alırlar. Bunlardan birkaçı; işgal harcı, tellallık harcı, kaynak suları harcı, bina inşaat harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı temizleme ve aydınlatma harcı şeklinde sayılabilir.⁹⁵

Vergiler karşılıksız olarak alınmakta iken harçların hizmet olarak bir karşılığı bulunmamaktadır. Harçlarda bedel sunulan hizmetin bedelinin tam karşılığı kadar değerlidir. Harçlarda vergiler gibi zorunlu olarak ödenirler.

Harcamalara katılım ise yapılan harcama bedellerinin bir kısmının hizmetten yararlanacak olanlara önceden ödettilmesidir. Böylece özellikle alt yapı hizmetleri ile değeri artacak olan gayrimenkullerin sahiplerinden hizmetin finansmanına önceden katılmaları sağlanmış olmaktadır.

2.1.5. İktisadi Teşebbüslerden Elde Edilen Gelirler

Yerel yönetimler, bölgelerinde yaşayan insanların ihtiyaç duydukları gereksinimleri karşılayabilmek için iktisadi işletmeler kurar ve bunları işletirler. Bu işletmelerde üretilen ürünlerin veya sunulan hizmetlerin karşılığında da bir bedel alınır. Ulaşım, su, havagazı, sağlık tesisleri gibi hizmetlerin belirli bir fiyatı vardır. Fiyatlar belirlenirken özel sektördeki gibi kar amacı gütmeyen daha çok sosyal amaç ön planda tutulur ve fiyatlar daha düşük seviyede belirlenebilir.⁹⁶

⁹⁴ Gülay Akgül Yılmaz, **Kamu Maliyesi**, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 2006.

⁹⁵ İsmail Türk, **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s.103

⁹⁶ Hikmet Kavruk, **Yerel Yönetim Şirketleri**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (drl), Ankara, Nobel Yayınevi, 2005, s.421

Günümüzde özellikle belediyeler tarafından kurulan ve anonim şirket olarak faaliyet gösteren birçok işletme bulunmaktadır. Sağlık, doğalgaz, su, deniz işletmeciliği, fidan, konut, ulaşım, spor, imar, çevre, temizliği, turizm, kültür, organizasyon, genel tüketim gibi birçok konuda şirketler kurulmakta veya ortaklıklar tanzim edilerek faaliyet gösterilmektedir.⁹⁷

2.2. İl Özel İdaresinin Gelirleri

İl özel idarelerinin gelirlerini öz gelirler, genel bütçe vergi gelirleri, devlet yardımlarından sağlanan gelirler ve diğer gelirler olarak ayırabiliriz.

2.2.1. Öz Gelirler

İl özel idarelerinin öz gelirleri Kanun ile oluşan ve diğer mevzuatla oluşan gelirler olarak ikiye ayrılmaktadır. İl özel idarelerinin paylaşımı 3360 sayılı kanunun 80. maddesinde getirilen yeni düzenleme ile 12 fıkra olarak sayılan gelirleri, 222 sayılı ilköğretim ve eğitim kanununun 76. maddesi ve diğer bazı kanunlar gereğince çeşitli vergi, resim, harç, faiz, fon ve ceza gibi gelirleri şeklinde paylaşım tamamlanmıştır.⁹⁸ Ancak 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesi ile il özel idaresinin gelirleri yeniden düzenlenmiştir.

Bunlar:

- Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,

⁹⁷ İstanbul Büyükşehir Belediyesi www.ibb.gov.tr

⁹⁸ Meriç ve Sakal, **a.g.e.**, s.202.

- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- Diğer gelirler.

2.2.2. Genel Bütçe Vergi Gelirleri

Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyeler ve il özel idarelerine genel bütçe vergi tahsilat toplamı üzerinden belirli oranlarda pay verilmesi esası getirilmiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine % 1,20 oranında pay verilmesi, 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı kanunla kabul edilmiştir. Bu oran kanunun ilk şeklinde % 1 iken, daha sonra % 2.30'a yükseltilmiştir. Bu oran 1985 yılında tekrar değiştirilerek % 1,70 'e indirilmiştir. İl özel idarelerinin aldığı bu paylar 1987 yılına kadar % 1 olarak uygulanmıştır. 1987 yılında bütçe kanununa konan bir hükümlerle % 1,20 olarak uygulanmıştır. 1991 yılında ise bu pay % 1,70'e indirilmiştir.⁹⁹ 2001 yılında yapılan bir değişiklikle il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay %1,12'ye düşürülmüştür. 2003 yılında bütçe kanunu 51. maddesine konulan bir hüküm ile 2003 yılı için %1 olarak uygulanmıştır. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 1,4'üne tekabül eden bölümün % 80'i banka tarafından, İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. % 20'si ise İller Bankasında il özel idareleri için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanmaktadır.¹⁰⁰ Ayrıca genel bütçe vergi tahsilatları üzerinden mahalli idarelerin vergi gelirleri içindeki pay yıllar itibariyle azalma göstermiştir. Örneğin 1986 yılında vergi gelirleri içindeki payı % 12,9 iken, 2004 yılında % 7,9, 2005 yılında ise nispi bir artış göstererek % 8,5 şeklinde gerçekleşmiştir.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların dağılımı 22.02.2001 tarihinde fonların kaldırılmasıyla genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdareler Fonu

⁹⁹ Ruşen Keleş, , **Yerinden yönetim ve Siyaset**, 4. basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s.149.

¹⁰⁰ Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2006, s.50.

ve Mahalli İdareler Fonuna aktarmasıyla son bulmuştur. Bu nedenle oluşacak gelir kaybını önlemek için, İçişleri Bakanlığı bütçesine il özel idarelerine yapılacak yardımlar ödeneği konulmuştur. İl özel idarelerine ayrıca 24.12.2004 tarihine kadar emlak vergisinden pay verilmiştir. Emlak Vergisi Kanunu'na, 3239 sayılı kanunla eklenen 88'inci maddesine göre, 1985 yılından bu yana belediyelerde toplanan emlak vergisinden % 15 il özel idarelerine pay olarak ayrılması ön görülmüştür. Ancak, 5272 sayılı Belediye kanunu ile il özel idarelerine pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir.¹⁰¹

2.2.3. Devlet Yardımları

Devlet bütçesinden yerel yönetimlere yapılan yardımların dağıtımı konusunda kanuni bir düzenleme mevcut değildir. İl Özel İdareleri Kanununda il özel idarelerinin hazineden bir yardım alacaklarına dair bir hüküm yoktur. Ancak 5302 sayılı il özel idaresi kanununun 42 maddesinin (b) fıkrasından genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardan (g) fıkrasında bağışlardan bahsedilmektedir. Bu her il özel idaresi için geçerli olup, gelir paylaşımı geri kalmış ve gelişmiş il özel idaresi ayrımı yapılmadan yapılmaktadır.

2.2.4. Diğer Gelirler

İl Özel İdareleri'nin diğer gelirlerini iktisadi girişimler sonucu elde edilen gelirler, para cezaları, borçlanma ve olağanüstü giderleri karşılamak üzere gerektiğinde bütçeden yapılacak yardımlar oluşturmaktadır. Ayrıca il özel idarelerine genel bütçenin olağanüstü fazla vermesi ile ek gelir aktarılabilmektedir.¹⁰²

İl özel idare gelirleri içinde en önemli pay vergi dışı gelirler kalemine aittir. Bunun en büyük sebebi özel idarelerin kendilerine ait öz gelirlerinin son derece kısıtlı olması ve bunun yanı sıra genel bütçe vergi gelirleri payının da düşük olmasıdır. İl özel idarelerinin gelirlerinin yapısında kuruluşundan sonra nitelik ve nicelik itibariyle büyük değişiklikler olmuştur. Ayrıca elde edilen toplam gelirlerde devamlı bir azalma

¹⁰¹ a.g.e., s.52.

¹⁰² Mustafa Dönmez, "Cumhuriyetin 75'inci Yılında İl Özel İdareleri", Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, T.C. İçişleri Bakanlığı, M.İ.G.M. Yayını, Yayın No:25, Ankara, Kasım 1998, s.20.

görülmektedir. İl özel idareleri görev ve hizmetlerinin merkezileşmesiyle, Türk idari sistemindeki önemini kaybetmiş ve adeta merkezin hiyerarşik astları haline dönüştüğü ifade edilebilmektedir. Bu gelişmeler sürecinde il özel idarelerinin mali yapıları da çok zayıflamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında il özel idare gelirlerinin genel bütçe içindeki payı % 15'in üzerindeyken, 1980 yılına kadar keskin düşüş gösteren bu oran; 1980 ortalarına doğru kısmi iyileşmelere rağmen %1 civarında kalmıştır. Gelirlerdeki bu düşüş, il özel idarelerinin sunduğu kamusal mal ve hizmetlerde yaşanan merkezileşmenin bir sonucu ve göstergesi olduğu ifade edilebilmektedir.¹⁰³

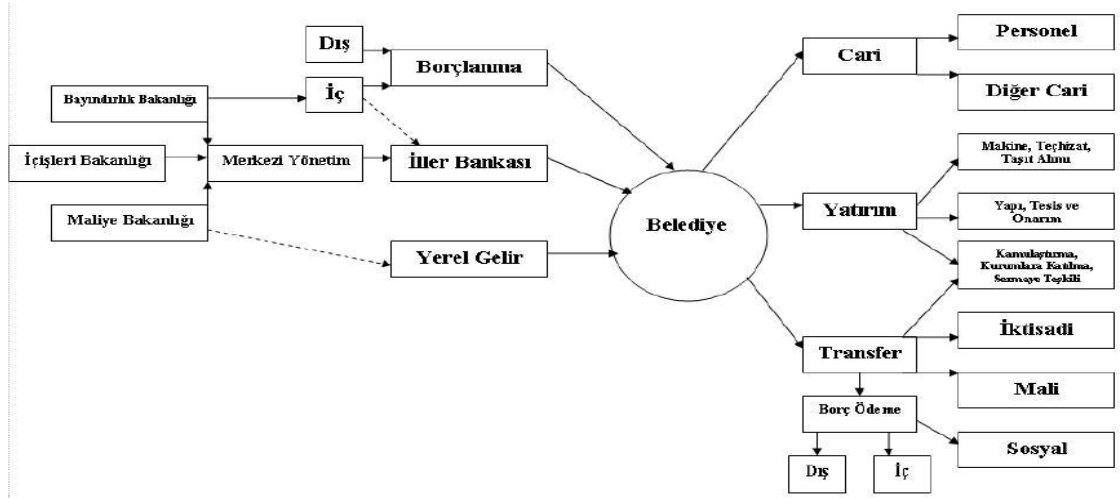
Ayrıca bu gelirin önemli bir kısmı büyük iller tarafından kullanılmaktadırlar. İl özel idarelerinin merkezi idare tarafından sağlanan payların düşüklüğünün yanı sıra öz gelir yapıları da çok zayıftır. Özel idarelerinin özel bir gelir kanunu ve toplayabileceği kendilerine tahsis edilmiş vergi türü yoktur. Ayrıca, il özel idareleri çeşitli yasalarla sağlanan harç ve resimleri tarifeleri belirlenmediğinden fiilen toplayamamaktadır. Öte yandan, çeşitli kesintilerle mevcut kaynaklarda azaltılmaktadır. Bunlar; muhtaç asker ailelerine yardım, iller bankası sermayesine katılım payı, emekli sandığına ödemeler, ilköğretim hizmetlerine katılım, sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumuna ödemeler, beden terbiyesi ve spor müdürlüğü payı, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfına yardım payı olarak belirtebiliriz.¹⁰⁴

2.3. Belediyelerin Gelir Yapısı

Yerel yönetim birimi olarak belediye oluşumunun amacı hizmet sunmaktır. Üstlenmiş olduğu görevler gereği hizmet sunarken finansman kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynağın sağlanması belediyelerin gelir yapısını, hizmet sunarken yapacağı harcamalarsa belediyelerin harcama yapısını oluşturmaktadır. Aşağıdaki şekilde Türk Belediye sisteminin Gelir ve Harcama yapısı gösterilmeye çalışılmıştır.

¹⁰³, Ertuğrul Acartürk ve Hüseyin Özgür, “ Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, **Kamu Yönetimi**, (Subat 2004), s.162.

¹⁰⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhuriyetimizin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz, (Editör: Hasan CANPOLAT) , Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 25,Ankara 1998, s. 23- 27.



Kaynak : Nihat Falay, Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Ayşe Güner Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.s.216

Şekil 3: Türk Belediye Sisteminin Gelir ve Harcama Yapısı

Türkiye’de belediyelerin gelirleri 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanun 59. Maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

- 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.

Büyükşehir Belediyelerinde büyük şehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından

alınır. Bunlardan Büyükşehir Belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez. 5393 sayılı Kanundan önce yukarıda da belirtildiği gibi Büyükşehir belediyelerine pay verilmekteydi. Kanunun yürürlüğe girmesiyle Emlak Vergisi gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılmıştır.

2.3.1. Belediye Öz Gelirleri

Belediyeler, kanunla kamu hizmeti sunmakla yükümlüdür. Bunun için harcama yapabilmeli ve bu harcamaları karşılamak için finansmanı, yani belediyelerin öz gelirleri olmalıdır. Belediyelerin Öz Gelirleri Belediye Vergileri, Belediye Harçları, Harcamalara Katılma Payları ve Diğer Gelirlerden oluşmaktadır.¹⁰⁵

Bazı kamu hizmetleri genel vergilendirme yoluyla sunulurken, bazıları ise tüketiciye yönelik hizmetler karşılığı alınan ücretler karşılığında finanse edilir. Vergilendirme yoluyla finansmanda yükümlüklerin hizmetten yararlanma koşullarına bakılmazken, ücretlendirme yoluyla yapılan finansmanda sunulan hizmetten yararlanma ölçüsü dikkate alınır.¹⁰⁶

Belediye vergilerini aşağıdakiler gibi sıralayabiliriz:

- Emlak Vergisi
- İlan ve Reklam Vergisi
- Eğlence Vergisi
- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigorta Vergisi
- Çevre Temizlik Vergisi

¹⁰⁵ Ersin Kaplan, Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci, **Türk İdare Dergisi**, sayı. 454, Mart 2007, s. 161.

¹⁰⁶ Emrealp, **a.g.e.**, s.41.

Türk Vergi Sistemi de dâhil olmak üzere günümüzde uygulanan vergi sistemleri genel olarak; gelir, tüketim ve servet üzerinden olmak üzere üç temel üzerine oluşturulmuştur. Emlak Vergisi de Türk Vergi Sistemi içerisinde servet ayağında bulunan vergilerdendir.¹⁰⁷

Emlak Vergisi, 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu'yla tanzim edilmiştir. Bina, arsa, arazi vergileri belediyelere bırakılarak belediyelerin mali sıkıntısı giderilmeye çalışılmıştır. Bu vergiler ilke olarak, yerel özellik taşır ve yerel yönetimlerce tahsil edilerek yerel hizmetlerin sunulması için harcanır. Emlak Vergisi aslında tahsilât yerlerine göre belediyelere dağıtılan merkezi bir vergi olma özelliği taşımaktadır. Çünkü belediyeler Emlak Vergisinin ne matrahını ne de oranını belirleyebilmektedirler. Sadece tahsilâtını gerçekleştirmektedirler.¹⁰⁸

Emlak Vergisi belediyeler tarafından tarh ve tahakkuk ettirilerek, tahsil edilen bir servet vergisi olup bina, arsa ve arazi olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu kanundaki bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada, gerekse su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar. Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz.¹⁰⁹

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisinin konusunu oluşturur. İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi; yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ya da tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işlerinin mutad meslek olarak ifade edenler, ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yaptırmaktan sorumludurlar. İlan ve reklamların büyüklüğünü esas alan bu vergi spesifik bir matraha sahiptir.¹¹⁰

2464 Sayılı Belediye Gelirler Kanununa göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından edilen telefon, teleks, faksimile ve data ücretleri Haberleşme Vergisinin konusunu oluşturur. Haberleşme Vergisinin matrahı, tesis, devir ve

¹⁰⁷ Ömer Faruk Batirel, **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, 2007,s.146.

¹⁰⁸ M.Cemal Özyardımcı, “ İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ile İlgili Düzenlemeler”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, (Ekim 2006), s.8.

¹⁰⁹ Emlak Vergisi Kanunu, <http://www.mevzuatbasbakanlik.gov.tr>

¹¹⁰ İsmail Tanrıöver, “İlan ve Reklam Vergisi Nerelerden Alınır”, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, S.10, (Ekim Kasım 2001), s.52.

nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergiler dâhil edilmez. Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimile ve data ücretlerini tahsil eden Posta – Telgraf – Telefon İdaresidir.¹¹¹

2.3.2. Belediye Harçları

Belediye Harçlarının konusuna İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellaklık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli Harçlar girmektedir. Belediye yönetimleri harç gelirlerinden yalnızca işgal harcı ile tatil günlerinde çalışma harcının tarifelerini kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içinde belirleyebilmekte, diğer harçların tarifelerinin belirlenmesi konusunda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.¹¹²

Şehirleşme ile birlikte gelişen bir belediye vergisi türü de Yangın Sigortası Vergisidir. Küçük yerleşim yerleri belediyelerinin bu vergi gelirleri oldukça düşük seviyede kalmaktadır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayri menkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler bu vergiye tabidir.¹¹³

2.3.3. Merkezi Yönetimden Transferler

Düzensiz ve yetersiz olmakla birlikte, merkezi idarece belediyelere birtakım yardımlarda bulunmaktadır. Devletin belediyelere yardımları, genel amaçlı ve özel amaçlı yardım olmak üzere başlıca iki gruba ayrılmaktadır. Genel amaçlı yardım; belediyelere, devletçe herhangi bir harcama alanı belirlenmeden yapılan yardımları anlatır. Bu tür yardımların amacı, belediyelerin mali gücünü arttırmak, gelir yetersizliklerini gidermek, devlet müdahalesi sonucunda yaratılan gelir azalmalarını telafi etmek ve belediyeler arasındaki vergi yükü eşitsizliklerini gidermektir.¹¹⁴

¹¹¹ Levent Gençyürek, "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısının Getirdiği Yenilikler", **Yaklaşım Dergisi**, S.167, (Kasım 2006), s.72.

¹¹² Ülkü Arıkoğa, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004, s.189.

¹¹³ Burhan Aytaç, **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayınları, 2006, s.176.

¹¹⁴ Keleş, **a.g.e.**, s.359.

Özel amaçlı yardım ise belli bir hizmetin ihdası ya da yerine getirilmesi için gerekli tesislerin yapımı ve ancak o işe harcanması şart koşulan yardımları anlatır. Merkezi yönetim belediyelere yetersiz ve düzensiz de olsa her zaman yardımda bulunmuştur.¹¹⁵ Maliye Bakanlığı bütçesinde transfer harcama kalemine konulan ödenekten belediyelere karşılıksız yapılan yardım, genel bütçe ödeneklerinden yapılan yardımlara örnektir. Transferlerin düzenlenmesinde benimsenen ölçüler nüfus büyüklüğü, kalkınmışlık derecesi ve turistik yöre belediyesi olup olmamasıdır.

Süreklilik ve genellik arz etmemesine rağmen, ihtiyaç ve şartlara göre genellikle tahsisi nitelikte arızı gelir sağlayan fon gelirleri de yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olmuştur.¹¹⁶ Ancak, kamu maliyesinde disiplini sağlamak amacıyla 1993 yılından itibaren bazı fonların gelirleri Merkez Bankası'nda Hazine Tek Hesabı altında toplanmaya, harcamaları ise bütçeye konulan ödeneklerle (bütçe içi fon uygulaması) yürütülmeye başlanmıştır. Uygulanan ekonomik program ile birlikte fonların tasfiyesi gündeme gelmiş ve 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile pek çok fonla birlikte yerel yönetim fonları da 01.01.2002 tarihinden geçerli olmak üzere tasfiye edilmiştir.

2.3.4. Borçlanma Gelirleri

Belediyelerin merkezden transfer ve yerel gelirlerinden ayrı ve farklı özellik taşıyan üçüncü gelir kalemi borçlanmadır. Diğer iki gelir (Öz gelirleri ve Merkezi Yönetim Transferler) türünün süreli ve görece olarak belli bir düzene sahip olmalarının yanında Borçlanma Gelirlerinin sürekliliği ve belli bir düzeni yoktur. Bu nedenle geleneksel belediye maliyesinde bu iki tür gelir olağan gelirler olarak tanımlanmasına karşın Borçlanma Gelirleri olağanüstü gelir kalemi olarak tanımlanmaktadır. Borçlanma Gelirleri diğer iki türden ayıran başka bir nokta, Borçlanma Gelirlerinin geri ödenmesidir. Borçlanma Gelirleri faizi ile birlikte geri ödendiği için bir harcama kalemi oluşturmaktadır. Geri ödeme için ihtiyaç duyulan kaynaklar genelde Vergi Gelirlerinden elde edildiği için “geciktirilmiş vergi gelirleri” olarak da adlandırılmaktadır. Borçlanma Gelirlerini diğer gelirlerden farklı

¹¹⁵ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.237.

¹¹⁶ Recep Demir,, “Bazı Fonların Tasfiye Edilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, VI, 4:31-37, 2001, s.31.

kılan başka bir husus da Borçlanma Gelirlerinin cari harcamalardan da başka yatırım harcamalarının yatırılması ve belli projelerde kullanılmasıdır.¹¹⁷

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla Belediye Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre Borçlanma Gelirleri sağlayabilir ve tahvil ihraç edebilir: Türkiye’de belediyelerin borçlanması 5393 sayılı belediye kanunun ön gördüğü şekilde yapılır. Kanunun 68. Maddesinde belediyelerin borçlanması ile ilgili düzenleme aşağıdaki gibidir.

— Dış Borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.

— İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını da bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını uygun görmediği takdirde kredi isteğini reddeder.

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

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

— Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma içinse meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.

— Belediyeleri ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca

¹¹⁷ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.106.

kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar yukarıda gösterilen miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı görüşü alınır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM YEREL YÖNETİM GİDERLERİ

3.1. Yerel Yönetim Giderlerinin Sınıflandırılması

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin konsolide finansal tabloları üzerinden yerel yönetim giderlerinin yapısı ve genel kalemleri açıklanacaktır. Yerel yönetim yapıları içerisinde de özel olarak belediyeler ve il özel idarelerinin giderleri detaylandırılacaktır. İl özel idarelerinin toplam devlet harcamalarına oranında sürekli bir azalma görülmektedir. Özel idare giderlerinden büyük kısmı gelirlerde olduğu gibi dört büyük ile aittir. Özel idare giderlerinin yapısına baktığımızda ise yatırım harcamalarının büyük pay aldığı görülmektedir. Özel idarelerdeki personel sayısının düşüklüğü ve buna paralel olarak personel giderlerinin düşüklüğü göz önüne alındığında bu normal bir gelişme olarak görülebilir.

İl Özel İdarelerinin giderleri 5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde sıralanmıştır.

Bunlar;

a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) İl özel idaresinin 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) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.

f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.

g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

- i) Dava takip ve icra giderleri.
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- o) Doğal afet giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinde genel olarak tanımlandıktan sonra, yetki ve imtiyazları 15. maddesinde belirtilmiştir. Belediyelerin görev ve sorumlulukları, yerel düzeyde ve ortak nitelikte olmak şartıyla kentsel altyapı, kent bilgi sistemleri, çevre, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, şehir içi trafik, mezarlık, yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm, spor, sosyal hizmet ve yardım, kadın ve çocuk koruma evi hizmetleridir. Ayrıca, devlete ait okul binaları, sağlık tesisleri, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunması, gıda bankacılığı ile ilgili hizmetleri gerçekleştirmektir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası; belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir. Belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması da temel alınmıştır.

Bunlar;

- 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 özürllülere 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.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri.

3.2. İl Özel İdareleri

İl özel idare harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Cari harcamalar; personel giderleri, ödenek giderleri, kurum giderleri ve diğer giderler şeklinde sınıflandırılır. Yatırım harcamaları; etüt ve proje giderleri, yapı tesis ve büyük onarım giderleri, kurum giderleri ve çeşitli giderler olarak sınıflandırılır. Transfer harcamaları ise; kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alımları, iktisadi ve malî transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri olarak sınıflandırılmaktadır.¹¹⁸

3.2.1. Giderler

İl Özel İdareleri için hazırlanmış olan iki kanunun karşılaştırılması sonucunda şu ödemelerde farklılar yapıldığı görülmektedir: yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

Tablo 1. İl Özel İdarelerinin Giderleri Açısından 3360 Sayılı Kanunla 5302 Sayılı Kanun'un Karşılaştırılması

3360 Sayılı Kanun'a Göre İl Özel İdareleri'nin Giderleri	5302 Sayılı Kanun'a Göre İl Özel İdareleri'nin Giderleri
1. Bu Kanun ve diğer kanunlarla verilen mahalli görevlerin ifası için yapılan harcamalar,	1. İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
2. Yönetim ve personel giderleri,	2. İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile

¹¹⁸ Mustafa Dönmez, a.g.e., s.47

	diğer giderler
3. İl genel meclisi il daimi encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları ile diğer görevlilerin yollukları	3. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
4. Özel kanun, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar, ödemeler ve borçlar,	4. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
5. Kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idarenin katılmayı uygun bulduğu, şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar,	5. İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
6. Özel idare gelirlerinin tahsil giderleri	6. İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
7. Özel idare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,	7. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
8. İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle esas ve usulleri belirlenecek temsil, ağırlama ve tören giderleri,	8. Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
9. 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 180 inci maddesi gereğince kesinleşmiş öz gelirin binde biri nispetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri,	9. Dava takip ve icra giderleri 10. 3194 sayılı İmar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası 10. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
11. özel idare hizmetleriyle ilgili diğer giderler	11. Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
	12. Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
	13. Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
	14. Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
	15. Doğal afet giderleri
	16. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için

	yapılan diğer giderler.
--	-------------------------

3.2.2. Borçlanma

İl özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

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

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

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

d) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine

Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.¹¹⁹

3.3.Belediyeler

3.3.1. Giderler

Belediyelerin, yaptığı harcamalar hizmet verebilmek ve üstlendikleri görevleri yerine getirebilmek, çalışan personele ödenen ücretleri karşılamak içindir. Belediye giderleri ekonomik fonksiyonlarına göre Cari Harcamalar, Yatırım harcamaları, Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları başlıkları olmak üzere üç ana başlıktan oluşmaktadır.¹²⁰

— Cari Harcamalar; personel, yolluk, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer giderlerden oluşmaktadır.

— Yatırım Harcamaları; etüt giderleri ve proje giderleri, yapı tesisleri ve büyük onarım giderleri, makine teçhizat ve taşıt alımları şeklinde yapılan giderlerdir.

— Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları; kamulaştırma ve bina satım alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır.

3.3.2. Borçlanma

Belediyeler 5393 sayılı 3/7/2005 tarihli kanunda belirtildiği üzere, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

¹¹⁹ Bu bent hükümlerinin 2009 Mali yılında uygulanması ile ilgili olarak, 31/12/2008 tarihli ve 27097 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 27/12/2008 tarihli ve 5828 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 29 uncu maddesine bakınız.

¹²⁰ Ulusoy ve Akdemir, **a.g.e.**, s.244.

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

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

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

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

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

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir.

3.3.2.1. İç Borçlanma

3.3.2.1.1. Tahvil İhraç Yoluyla Borçlanma

Belediye Kanunu'na göre, belediyelere tasdikli imar planlarının tatbiki dolayısıyla yapılacak istimlak bedellerinin ödenmesine, istimlakın amacına ve imar planına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine tahsis olunmak ve en çok 20 yılda itfa olunmak üzere tahvil çıkarma yetkisi vermiştir. Ancak, belediye meclisi tarafından alınacak tahvil çıkarma kararı valinin değerlendirmesi ile birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilmekte ve Hazine Müsteşarlığının da mütalaası alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Başbakanın tasdiki ile kesinleşmektedir.

Belediyeler, tahvil ihraç ederken, 1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerini de dikkate almak zorundadır. 2499 sayılı Kanunun 3.maddesinin (h) bendi; anonim ortaklıklar, mevzuata göre özelleştirme kapsamına alınanlar dahil kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler ile bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmeleri ihraççı olarak tanımlanmıştır. Kanunun 13. maddesi ise; mahalli idareler ve bunlarla ilgili özel mevzuatları uyarınca faaliyet gösteren kuruluş idare ve işletmeler, mevzuata göre özelleştirme kapsamına alınanlar dahil kamu iktisadi teşebbüslerinin tahvil ve sermaye piyasası aracı niteliğindeki diğer borçlanma senedi ihraç limitleri Bankalar Kurulu'na belirleneceğini ve bu durumda, özel kanunlarda belirlenen limitler uygulanmayacağını hüküm altına alınmıştır. Belediyelerin uluslararası sermaye piyasalarında satılmak üzere tahvil ihraç etmeleri için, belediyenin öncelikle uluslararası sermaye piyasalarında faaliyet gösteren bir aracı kurum ile anlaşması gerekir. Bu aracı kuruluş belediyenin ya da ilgili kuruluşlarının kurumsal yapısını mali ve idari olarak ayrıntılı inceler. Belediyenin gelir ve giderleri, hesapları, organizasyonu, yönetilme şekli, kurumsallığı ve prestiji dikkatle analiz edilir. Belediyenin ve uluslararası piyasanın gelecekteki durumlarına dair olası tüm senaryolar incelenir ve bu süreç sonunda karar verilen fiyattan miktarda tahvil çıkarılarak ihraç

edilir.¹²¹ Tahvil piyasaları, 1990-1997 yılları arasında ve yalnızca Ankara Büyükşehir Belediyesi uygulaması ile sınırlı kalmış kaynaklardan birisidir.¹²²

3.3.2.1.2. İller Bankasından Borçlanma

1933 yılında 2531 sayılı yasa ile kurulan Belediyeler Bankası, 1945 yılında yürürlüğe giren 13.06.1945 tarih, 4759 sayılı Kanunla İller Bankası'na dönüştürülmüş ve 1981 yılında da 1480 sayılı yasa ile devlet bankası olmuştur. Yapısı itibarıyla, bütün işlemlerinde kuruluş kanununa ve özel hukuk hükümlerine bağlı olup, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur.¹²³ Belediyeler, il özel idareleri ve köyler İller Bankası'nın ortaklarıdır. Banka, Devlet İhale Yasası hükümlerine bağlı değildir. 4759 sayılı Kanun çerçevesinde İller Bankası'nın görevleri,

- Yerel yönetimlere kredi sağlamak,
- Yerel yönetimlerin talepleri üzerine, yatırım programları dahilinde alt ve üst yapı yatırımlarını yapmak ya da yaptırmak,
- Yerel yönetimlere yatırımları için gerekli araç, gereç ve malzemeyi satmak veya kiralamak,
- Yerel yönetimlerin taşınır veya taşınmaz mallarını sigorta ettirmek,
- Yönetmeliğinde izin verilen bankacılık işlerini yapmak olarak belirlenmiştir.

Bankadan kredi alabilmek, yapılacak işin bankanın çalışma alanına girmesine ve planda yeri olmasına, kesin proje bulunmasına, bankanın kredi açmaya elverişli olmasına bağlıdır. Belediyeler, İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredisi kullanabilirler. İller Bankası'ndan yatırım ve nakit kredisi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

¹²¹ Mustafa Dönmez, Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, VII, 10, 2004,s.38.

¹²² Güler, **a.g.e.**, s.284.

¹²³ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, Dördüncü Baskı, TODAİE Yayın No:237 Ankara 1991b “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXIV, 4, 1991a, s.301

İller Bankası, çok yönlü mühendislik bilgisi gerektiren teknik konularda başlangıcından bugüne, hem altyapının finansmanını sağlamış, hem de belediyeler adına bunun uygulanmasını sağlayarak başarılı çalışmalar yapmıştır.¹²⁴ Ancak, 1980’li yıllarda, dünyada küreselleşme süreci ile birlikte var olan yapı hızla değişmeye başlamıştır. İller Bankası’nın belediyelerin yatırım ihtiyacını karşılayan kredi oranının sürekli azaltılması, belediyeleri özel bankalardan ticari faizle kısa vadeli borçlanmaya itmiştir.¹²⁵ İller Bankası kamu kredisi vermeyi sürdürmüşse de, kamu kredilerinin rakipsizliği sona ermiş ve kamu kredileri giderek daralmıştır. İller Bankası bu kredileri kullanan yerel yönetimler ile kredi veren mali sermaye kurumları arasında güvence sağlayan aracı kurum görüntüsü kazanmaya başlamıştır.¹²⁶

3.3.2.1.3. Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma

Belediyeler, kanunda belirtilen şartlara uymak suretiyle diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel bankalardan da borçlanabilirler. İller Bankası belediyelerin borç almalarına aracılık edebilir veya kefillik edebilir. Bankanın aracılık ya da kefillik yapabildiği kurumlar arasında Hazine Müsteşarlığı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve benzeri kuruluşlarca yurtiçinden de verilecek krediler yer almaktadır. Yine İller Bankası’nın belediyelerin kanuni payından borçlarından sonra kalan kısmı ile orantılı olarak aracılık ve kefillik işlerinde bulunduğu belirtilmektedir.¹²⁷ Belediyeler, bunların dışında çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal Güvenlik Kurumları, KİT’ler gibi) ve kendi aralarında birbirlerine olan mali yükümlülükleri yerine getirmemek suretiyle de bir anlamda borç kullanmaktadırlar.¹²⁸

¹²⁴ Ziya Çoker,, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, II, 4:3-10, 1993, s.37.

¹²⁵ Nihat Falay, **a.g.e.** s.213,

¹²⁶ Birgül Ayma n Güler, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, VI, 2:20-30, 1997b, s.20.

¹²⁷ Özhan Çetinkaya, ve Tolga Demirbaş, “Türkiye’ de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, IV, 8:18-37, 2004, s.24.

¹²⁸ Ferhat Emil, ve H.Hakan Yılmaz, “Mali Yeterleşme, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım”, **Yerel Yönetimlerde Borçlanma**, TESEV, İstanbul, 2005, s.73.

3.3.2.1.4. Belediyelerin Özel Kişilerden Borçlanması

Belediyelerin, ancak belediyeye ait bir hizmetin yerine getirilmesi şartına bağlı olarak, bu amaçla belediyelerin bazı hizmetlerin yerine getirilmesini teminen, o hizmetle sınırlı kalması kaydıyla, belediyelerde meclis, belediyeye bağlı kuruluşlarda ise yetkili organın kararı ile, süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere, özel kişilerden borç alabilmeleri mümkündür.¹²⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesinde belirtilen hizmet türleri, park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama; kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santral hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme işleri; altyapı ve asfalt yapım ve onarımı; trafik sinyalizasyon işleri; aydınlatma bakım hizmetleri; sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili hizmetlerdir.

3.3.2.2. Dış Borçlanma

1984-1986 yıllarında özel bankaların kredi artış hızı düşerken mevduat artış hızı artmıştır. Bu yıllar yüksek faiz politikası nedeniyle mevduatın arttığı, kredi hacmi artış hızının ise düştüğü yıllardır. 1986 yılından itibaren başlayarak Merkez Bankası kamu kesimine kredi verme uygulamasını daraltmış, kamu kuruluşlarının kalkınma ve yatırım bankaları da dahil olmak üzere kredi talebini özel kesimden karşılamaları karara bağlanmıştır.¹³⁰ 1211 sayılı ve 1970 tarihli Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 24393 sayılı ve 05 Mayıs 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4651 sayılı kanunda yapılan düzenlemeyle değiştirilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarına kredi verme uygulaması kaldırılmıştır. Kanununun 56. maddesinde yapılan değişikliğe göre; Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile

¹²⁹ Mustafa Dönmez, **a.g.e.** s.32.

¹³⁰ Güler, **a.g.e.**, s.281.

kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasalardan satın alamaz.

Türkiye’de belediyeler dış borçlanmayı dört önemli kaynaktan gerçekleştirmektedirler. İlki, Dünya Bankası ile Bölgesel Kalkınma Bankaları gibi uluslararası kuruluşlardır. İkincisi, ikili anlaşmalar çerçevesinde resmi kredi açan yabancı devletlerdir. 1980’li yıllara kadar dış borçların yüzde 90 ve daha fazlası bu kaynaktan alınmıştır. Üçüncüsü, ticari bankalar ya da uluslararası para piyasalarıdır. Uluslararası para piyasaları; bankalar ile bankacılık dışı mali kesim olarak adlandırılan özel finans kurumları, finansal kiralama şirketleri gibi kurumlardır. Bankalar ise; ticari bankalar, yatırım ve kalkınma bankaları ve kıyı bankalarını kapsamaktadır. Ticari bankalar, dış borç içindeki payları bakımından 1980’li yıllarda ön plana geçmiştir. Bunların önemi, asıl olarak kısa vadeli kredi kullanımlarına bağlı olarak artmıştır. Dördüncü kaynak ise, tahvil ihracı ile borçlanmadır.¹³¹ Genel olarak devletlerden ve uluslararası kuruluşlardan alınan krediler, ticari bankalardan ya da doğru deyişle uluslararası para piyasalarından alınan kredilere oranla daha uygun koşullarda sağlanmaktadır. Bunlar, uzun süreli, sabit faizli ya da değişken faizi olsa da düşük faiz oranlı borçlardır.¹³²

3.3.2.2.1. Hazine Garantili Dış Borçlanma

Kamu projelerinin hazine garantili dış borçlanma ile gerçekleştirilmesi Hazine Müsteşarlığı’nın iznine tabidir. Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar Hazine geri ödeme garantili olarak gerçekleştirecekleri projelerin finansmanı için izin almak amacıyla izin almak üzere Hazine Müsteşarlığı’na başvurur. Projeye ilişkin olarak 21.07.2001 tarihli “Yıllık Yatırım Programında yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ” esasları dahilinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na görüş sorulur. Bu kapsamda, DPT Müsteşarlığı, projenin;

- Fizibilite etüdünün bulunup bulunmadığı ve uygunluğu,
- Yıllık Yatırım Programındaki yeri ve önceliği

¹³¹ Güler, a.g.e.,1977b, s.22.

¹³² Güler, a.g.e, 2006, s.284

- Yatırım Programı ile öngörülen yıllık dış ve toplam ödeneği ile dış ve toplam proje tutarı,
- Yapım işlerinde uygulama projesinin bulunup bulunmadığı hususlarında görüş bildirir. Ayrıca, DPT Müsteşarlığı'nın söz konusu projelere ilişkin öncelik alanları aşağıdaki gibi belirlenmiştir¹³³:

- 1- Kent esenliğine ve güvenliğe yönelik hizmetler (itfaiye ve acil müdahale araçları),
- 2- İçmesuyu temini,
- 3- Kanalizasyon şebekesi ve arıtma tesisi,
- 4- Kentiçi raylı sistem projeleri,
- 5- Merkezi ısıtma projeleri (doğalgaz ve jeotermal kaynaklı),
- 6- Katı atık projeleri (düzenli depolama tesisleri).

3.3.2.2.2. Hazine Garantisiz Dış Borçlanma

4749 sayılı Kanunun 8.maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sağlanacak bir yıla kadar vadeli ve her türlü dış imkân hariç olmak üzere, 4749 sayılı Kanunda belirtilen kuruluşların (belediyelerin) Hazine garantileri olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış imkân ile sözkonusu kuruluşların diğer kamu ve kuruluşlar lehine verecekleri garantiler Hazine Müsteşarlığı'nın iznine tabidir. Hazine garantisiz dış finansman sağlanmasına ilişkin düzenlemeler 12.04.2002 tarih ve 24724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik"le yapılmıştır. Hazine garantisiz dış borçlanma için Hazine Müsteşarlığı'na müracaat eden belediyenin talebi; yatırım projelerinin Yıllık Yatırım Programında yer alması, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın uygun görüşü, belediyenin borçları ve kredi temin edilmesi öngörülen finans kuruluşuna ait bilgiler çerçevesinde değerlendirilir. DPT Müsteşarlığının izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma araç ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların

¹³³ DPT, a.g.e, s.58.

transferi yapılamamaktadır. Hazine garantisiz dış borçlanma taleplerinin daha çok büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı kuruluş ve iştiraklerinden geldiği ve genellikle mal ve ekipman alımı için yapıldığı gözlenmektedir. İşletme sermayesi için yapılacak borçlanmalardan Hazine Müsteşarlığı'nca kaçınılmaktadır.¹³⁴

¹³⁴ Aslı Özar, “Türkiye’ de Yerel Yönetimlerin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanın İlişkin Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Örnekler”, 2005. s.39.
<http://hazder2.google.pages.com/Tez-AslıOzar.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2011

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇELEME VE GELİR-GİDER YAPISININ ANALİZİ

4.1. Yerel Yönetimlerde Bütçeleme

Genel bir deyişle, “devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri birlikte gösteren ve yasama organından çıkan belge” olarak tanımlanabilecek olan bütçe, devletin kabul ettiği hedeflere ulaşmak için kullanabileceği en önemli mekanizmadır. Maliye politikası araçlarının hemen tümü, diğer araçlarınsa bir kısmı bütçe içinde biçimlenir. Uygulanan siyasal rejim ne olursa olsun, her devletin bütçe aracılığıyla çözmek zorunda olduğu iktisadi-mali nitelikli sorunları iki ana gruba ayırabiliriz¹³⁵:

i. Devlet üretiminin sınırlarının saptanması

Devlet, her şeyden önce, kendisi tarafından yalnız başına ya da özel kesimle birlikte gerçekleştirilecek üretimin çerçevesini çizmek zorundadır. Yani, ekonomi içerisinde hangi faaliyetlerin yalnız başına devlet tarafından, hangilerinin yalnızca özel kesim, hangilerinin iki kesimin birlikte çalışacağı bir düzen içinde gerçekleştirileceği kararlaştırılacaktır.

a) Bu konuda, dar anlamda kolektif hizmetlerin karşılanma biçimlerinin saptanması genellikle fazla sorun çıkarmaz. Bu hizmetler bölünemez ve pazarlanamaz niteliktedir. Bu hizmetler doğal olarak, piyasa mekanizması dışında, yaptırım gücüne dayanan bir örgütlenmeyi ve finansmanı zorunlu kıldığından uygulanan rejim ve ülkede egemen siyasal ideoloji ne olursa olsun devlet, her ülkede bu tür hizmetleri üstlenmek durumundadır.

b) Bölünüp pazarlanabilme niteliği taşıyan, bu nedenle dar anlamda kolektif hizmet sayılamayacak bazı üretim kollarının bir kısmı ise taşıdıkları yüksek dış maliyetler ya da sağladıkları yüksek dış yararlar nedeniyle devletçe yüklenilebileceğine göre, bu konuda da bu tür maliyetler ve yararlarla ilgili bir değerlendirme gerekir. Yani, hangi tür üretimlerin piyasa mekanizmasına bırakılması halinde bu maliyet ve faydalar nedeniyle en uygun miktarlardan fazla ya da eksik üretileceğini, idealden

¹³⁵, Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1978, s.28.

sapmanın bu üretim dallarından hangilerinde diğer politikalarla –vergileme, sübvansiyon, yasaklar v.b.- düzeltilmeyeceğini, dolayısıyla devletin bizzat üretimini gerekli kıldığı saptanacaktır.

c) Devlet bu iktisadi gerekler dışında toplumun gelenekleri, ideolojisi v.s nedeniyle de bazı alanlarda devlet üretiminin gerekli ya da yararlı olacağını kararlaştırabilir. Bir başka deyişle, belli faaliyetlerin devlet eliyle gerçekleştirilmesi için iktisadi bir zorunluluk bulunmadan da bu alanlardaki üretimi devlet üstlenebilir. Bu durumdaki üretim, ne dar ne de geniş anlamda, kolektif ihtiyaçları karşılamaya yönelmediği halde devletçe yüklenilmiştir. Sosyalist bir iktisat düzeni içinde üretim araçlarının çok büyük bir kısmının kamulaştırılması böyle bir uygulamanın en uç örneğini oluşturur.

ii. Devletin diğer iktisadi-mali amaçlarının gerçekleştirilmesi

Bütçe, devletin üretiminde bulunmasını sağlama dışında, gelir dağılımının değiştirilmesi, fiyat istikrarının sağlanması, iktisadi büyümenin hızlandırılması v.s gibi çok başka ve esas olarak iktisadi-mali nitelikte hedefin gerçekleştirilmesinde de temel araç olma durumundadır. Esasen, bütçenin yıllar içindeki gelişimi, kolektif ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgili kararları gösteren bir “liste” olmaktan öteye bu tür çeşitli görevleri yerine getirmeye yönelik bir araç haline gelmesi biçiminde olmuştur.

4.1.1. İl Özel İdarelerinde Bütçeleme

İl özel idaresi bütçesi 5302 sayılı il özel idareleri kanununun 44. ve 50. Maddelerin de belirtildiği üzere ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (Madde 44). Mahalli idareler içerisinde il özel idareleri Bütçesinin hazırlanması ve kabulü ise Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel

meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz (Madde 45).

Harcama yetkilisi kanunda tanımlandığı üzere İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz (Madde 46). Kesin hesap sürecinin ilgili kanunun 47. Maddesinde ifade edildiği üzere her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır (Madde 47).

Bütçe esas ve usulleri ise ilgili kanunun 48. Maddesine göre il özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (Madde 48). Geçmiş yıl bütçesinin devamı işlemi de ilgili kanunun 49. Maddesinde yer aldığı üzere herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri işlemleri de ilgili kanunun 50. Maddesinde belirtilmiştir Buna göre, il özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.

4.1.2. Belediyelerde Bütçeleme

Mahalli idareler içerisinde belediye bütçelerinin usul ve esasları 5393 sayılı kanunun 61. ve 67. Maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre belediye bütçeleri, belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (Madde 61).

Bütçenin hazırlanması ve kabulü süreci ise madde 62'de belirtildiği üzere belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encüme sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer (Madde 62).

Harcama yetkilisi ilgili belediye kanununun 63. Maddesine göre belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir (Madde 63). Kesin hesap dönemi ilgili kanunun 64. Maddesinde yer almaktadır. Buna göre, her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır (Madde 64). Belediye bütçelerinin usul ve esasları da il özel idarelerinde olduğu gibi kabul edilmektedir. İlgili belediye kanununun 65. Maddesinde belirtildiği üzere belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine

ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (Madde 65).

Geçmiş yıl bütçesinin devamı süreci ise ilgili kanunun 66. Maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır. İlgili belediye kanununun 67. Maddesinde gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri işlemleri tanımlanmıştır. Buna göre belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.

4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kısıtları

Çalışmanın bu bölümünde şimdiye kadar ele alınan kavramsal açıklamalar ışığında yerel yönetimlerin konsolide bilanço, gelir-gider yapıları ve bütçe gerçekleştirmeleri incelenecektir. Maliye Bakanlığının hazırlayıp yayınladığı veriler 2006-2009 yıllarını kapsayacak şekilde analize dahil edilmiştir. Bunun temel nedeni bakanlığın 2006 yılı ve sonrasında yayınladığı istatistiklerin belli bir sistematik içerisinde hazırlanması ve sunulmasıdır¹³⁶. 2010 yılı verilerin ilk dokuz aylık dönemi kapsadığından analize dahil

¹³⁶ Mahalli idarelerin hesap bilgilerinin derlenmesi faaliyetleri 2006 yılından bu tarafa yürütülmekte olup, merkezde ilgili şubenin, taşrada muhasebe ve malmüdürlükleri ile Maliye Bakanlığı denetim elemanlarının yaptığı kontroller ve verilen eğitimler sonucunda, mahalli idare verilerinin kalitesinde önemli oranda iyileşme sağlandığı iddia edilmektedir. Hesaplar il ve ilçe muhasebe birimlerinde görevlilerce muhasebe ve raporlama kurallarına göre açık hata noktasında kontrol edilmekte, varsa bu türden hataların ilgili mahalli idarelerce düzeltilmesi sağlanmaktadır. Aynı şekilde kısmi seviyedeki denetimlerde de aynı nitelikte kontroller yapılmakta olup, içeriğe yönelik bir sorgulama ve düzeltme işlemi yapılmamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009:4).

edilmemiştir. 2005 yılı ve öncesinin analize dahil edilmemesi araştırmanın kısıtlarından biridir.

Analizin temel araştırma yöntemi verilerin dönemsel değişimlerinin belirtilmesi ve oransal büyüklüklerin değerlendirilmesi şeklindedir. Bu açılardan değerlendirildiğinde genel olarak yerel yönetimlerin, özel olarak da çalışmanın kapsamı içerisinde olduklarından dolayı il özel idareleri ile belediyelerin mali yapıları, gelir-gider yapıları ve bütçe gerçekleştirmeleri incelenmiş olacaktır. Mahalli idarelerin hem gelir yapılarında hem de gider yapılarındaki değişimlerin temelde mali politikadaki değişimler çerçevesinde gerçekleştiği bilinmektedir. Bununla beraber bütçe denkleşmesinin yerel yönetimler düzeyinde nasıl bir yapı içerdiği ise bu çalışmayla ortaya konacaktır.

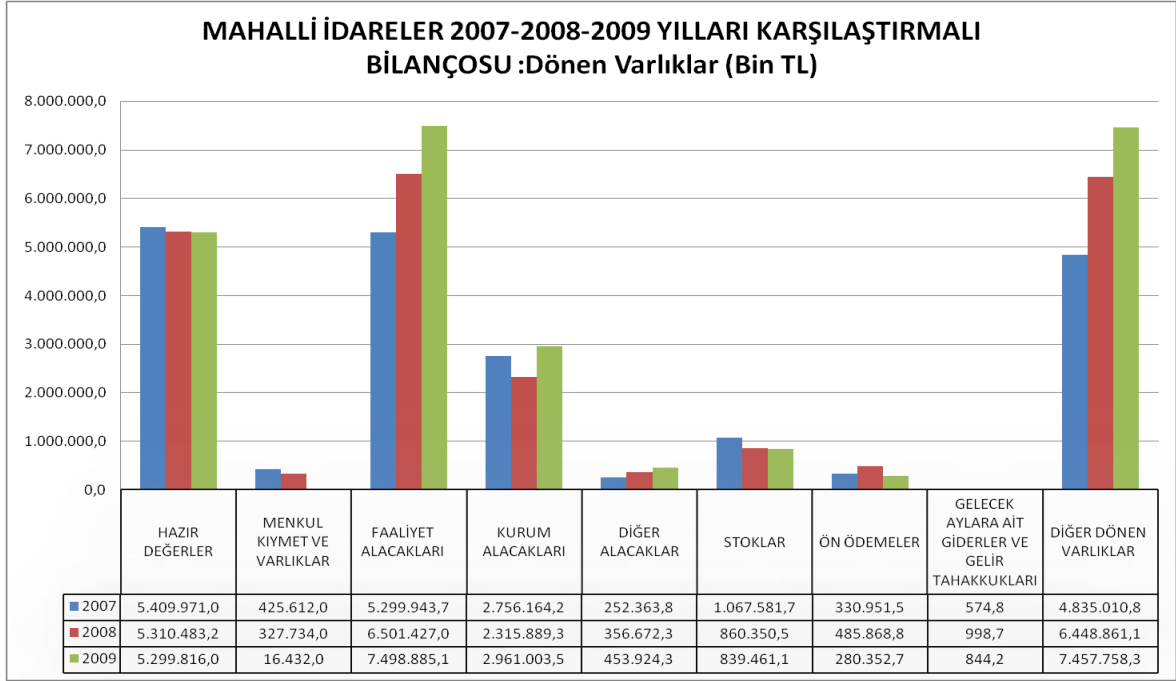
Mali yapı analizi çerçevesinde, mahalli idarelerin 2007-2008-2009 yıllarının karşılaştırmalı bilanço genel kalemleri, gelir-gider yapısının gelir-gider kalemleri ile bütçe gerçekleştirme genel istatistikleri değerlendirilecektir. Çalışmanın kapsamı gereği genel istatistikler üzerinden analizler yapılmasına karşın detaylı finansal tabloların da irdelenmesi mümkün olmuştur. Detaylı tabloların çalışmanın eklerinde yer verilmesine karşın bu tablolar üzerinden yapılan irdelenmeler genel yapıdan çok sapmadıkları sebebiyle burada yer verilmeyecektir.

4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Yerel Yönetimler olarak Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı istatistikler yerel yönetimleri genel olarak ele aldığı istatistikler, büyükşehir belediyeleri ile ilgili istatistikler, Belediyeler ile ilgili istatistikler, il özel idareleri ile ilgili istatistikler ve bağlı idareler ile ilgili istatistikler olmak üzere beş ayrı kategoride değerlendirilebilir. Bununla beraber çalışmanın kapsamı içerisinde mahalli idarelerin genel olarak ele alındığı, belediyelerin genel olarak ele alındığı ve il özel idarelerinin genel olarak ele alındığı istatistikler analize konu olacaklardır.

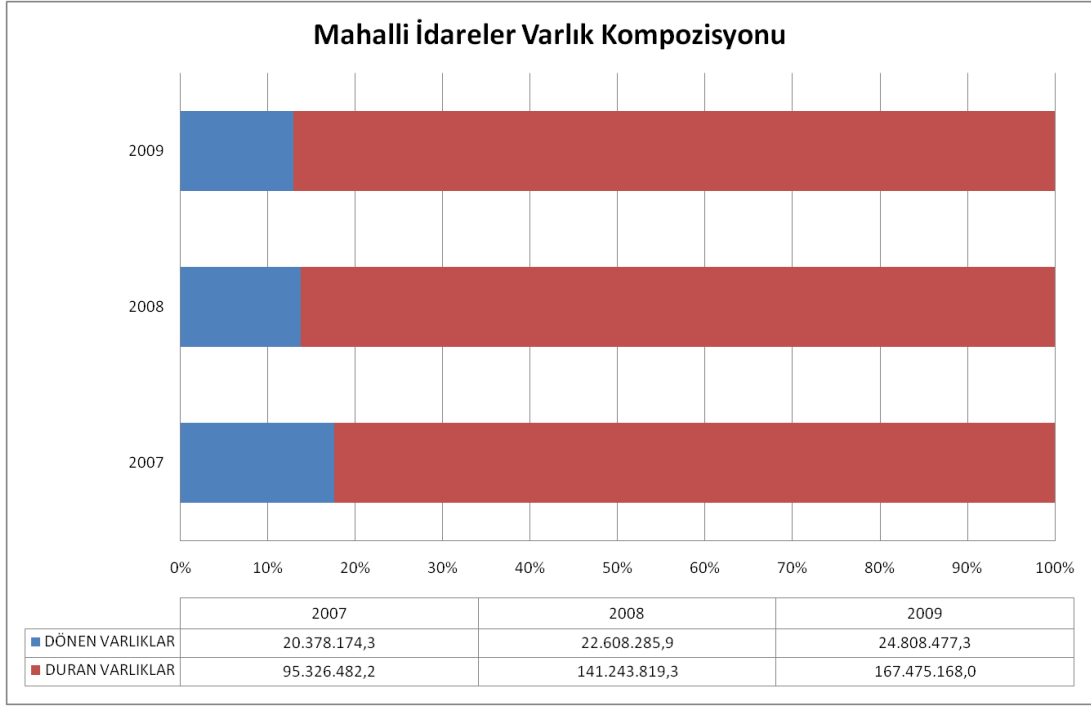
Mahalli idarelerin 2007-2008-2009 yıllarını kapsayan bilanço kalemlerinden dönen varlıkların kompozisyonu Şekil 4'de verilmektedir. Dönen varlıklar bilanço içerisinde bir yıldan kısa süreli varlıkları kapsar. Buna göre dönen varlıklar içerisinde Hazır

Değerler, Faaliyet Alacakları ve Diğer Dönen Varlıklar ile Kurum Alacakları diğer dönen varlık kalemleri içerisinde önemli yer tutan kalemlerdir. Hazır Değerler ile Kurum Alacakları'nın ilgili yıllarda önemli bir değişiklik göstermedikleri görülmektedir. Buna karşın Faaliyet Alacakları ile Diğer Dönen Varlıklar'da 2007'den 2009'a artan bir eğimde artış gözlenmektedir.



Şekil 4:Dönen Varlıklar

Mahalli idareler bilançosunun en genel kalemleri olan Varlık ve Kaynak Kompozisyonları sırası ile Şekil 4 ve Şekil 5'te verilmektedir. 2007-2008-2009 yıllarını kapsayan verilerde gözle görülür bir şekilde Duran Varlıkların –bir yıldan daha uzun ömürlü olan- Dönen Varlıklara oranla daha fazla oldukları görülmektedir. 2007 yılında Dönen Varlıklar'ın Duran Varlıklar'a oranının %18'lerde olmasına karşın bu oranının 2008 yılında %14'lere, 2009 yılında da %13'lere düştüğü görülmektedir. Bununla beraber 2007'den 2009'a doğru gelindiğinde bu oranın artan ama yavaş bir oranda geliştiği de önemli bir vurgudur.

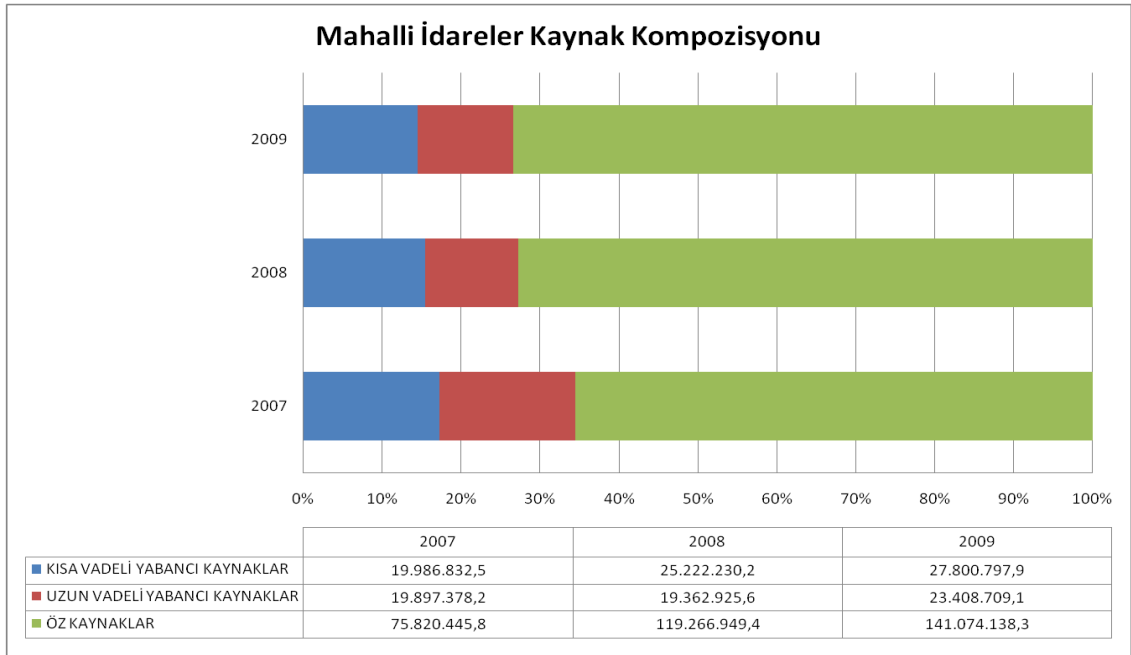


Şekil 5: Varlık Kompozisyonu (bin TL)

Maliye Bakanlığınca yayınlanan bu istatistiklerde enflasyon arındırmasının olmadığı ancak ilgili yıllarda enflasyon oranının enflasyon muhasebesi uygulaması gerektirmeyecek seviyelerde olması sebebiyle söz konusu artışların kısmen de olsa enflasyon etkisinde kaldıkları bilinmelidir.

Mahalli idareler bilançosunun pasif tarafını temsilen kullanılan teknik muhasebe terimi Kaynaklar'dır. Kaynaklar, mahalli idareler bilançosunda üç ana grupta gösterilmektedir. Bu gruplar, Özkaynaklar, Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar ve Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklardır. Bu yapı özel firma bilançoları ile karşılaştırıldığında aynı tarz gruplama ile yapılandırılmalarına karşın kısa ve uzun vadeli borçların Yabancı Kaynaklar olarak nitelendirilmeleri farklılık arz etmektedir. Kaynak kompozisyonu incelendiğinde iki temel bulgu öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi Özsermaye kaleminin Kısa ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara oranla önemli bir yer teşkil etmeleridir. İkinci önemli bulgu ise en az birinci kadar önemli olan Özsermaye kaleminin bu oranının 2007'den 2009'a kadar olan dönemde artan ancak yavaş bir eğimle olmasıdır. Bu bulguları önemli kılan nokta ise sermaye maliyetlerinin 2007-2009 yılları arasında düşmesine karşın genel borçlanma oranının da düşme eğiliminde olmasıdır. 2007-2009 yılları arasında faiz

haddelerinin düşmesi ile beraber sermaye maliyetlerinde önemli düşüşler görülmesi bu durumun önemini vurgulamaktadır. Bu kompozisyonun iki önemli açıklaması olabilir. Bunlardan birincisi, mahalli idarelerin optimum sermaye maliyeti ve yönetimi açısından zayıf olduklarıdır. İkincisi ise Özsermaye kalemindeki değişimlerin yeniden değerlendirilmesi noktasında olası bir muhasebe yanlışlığıdır. İlk açıklamanın ikincisine oranla daha mantıklı olduğu mahalli idarelerin borçlanma ile ilgili kısıtlarının olduğu gerçeği bu savı güçlendirmektedir.



Şekil 6:Kaynak Kompozisyonu (bin TL)

Çalışmanın bu bölümünde mahalli idareler bilançosu kalemlerinin ele alındığı oran analizine yer verilmektedir. Oran analizi finansal analiz türlerinden biridir ve üç farklı yöntemle irdelenir. Birinci irdeleme yöntemi hesaplanan bir oranın aynı kurumun farklı yılları karşılaştırılarak yapılan yöntemdir. Bu yöntemle kurum içerisindeki belli bir trendin olup olmadığı ortaya çıkarılır. İkinci irdeleme yöntemi ise hesaplanan bir oranın o kurum veya sektörün ortalaması karşılaştırılarak yapılan yöntemdir. Bu şekilde kurumun ya da firmanın ilgili faaliyet alanında rakipleriyle olan performansı karşılaştırılır. Üçüncü irdeleme yöntemi ise ikincisinde olduğu gibi sadece sektörün ileri gelen öncül firmalarının ortalamalarıyla karşılaştırılmasıdır. Bunun da amacı sektörde en iyilerle karşılaştırılan performans ölçümüdür.

Tablo 2’de sadece bilanço kalemlerinin kullanıldığı ve mahalli idareler bilanço yapısına uygun ve anlamlı bazı oranların hesaplandığı görülmektedir. İlk sütün oranın adını, ikinci sütün kullanılan oranın formülünü üçüncü, dördüncü ve beşinci sütün ise sırasıyla 2007-2008-2009 yılları için hesaplanan oranların değerini yansıtmaktadır. İlk dört oran temelde bilanço yapısının varlık kompozisyonunun eğilimini yansıtırken son dört oran kaynak kompozisyonunun yapısını yansıtmaktadır.

Tablo 2:Oran Analizi

Oranın adı	Oranın formülü	2007	2008	2009
Cari Oran	Dönen Varlıklar/Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	1,020	0,896	0,892
Asit-test Oranı	Hazır ve Menkul Kıymet Değerler/Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,292	0,224	0,191
Nakit Oranı	Hazır Değerler/Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,271	0,211	0,191
İşletme Sermayesi Oranı	(Kısa Vadeli Yabancı Varlıklar-Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar)/Toplam Varlıklar	0,003	-	-
			0,016	0,016
Toplam Borçluluk Oranı	Toplam Borçlar/Toplam Varlıklar	0,345	0,272	0,266
Borç-Özsermaye Oranı	Toplam Borçlar/ Özsermaye	0,526	0,374	0,363
Özsermaye Çarpanı	Toplam Varlıklar/ Özsermaye	1,526	1,374	1,363
Uzun Dönemli Borç Oranı	Uzun Vadeli Borçlar/Toplam Varlıklar	0,172	0,118	0,122

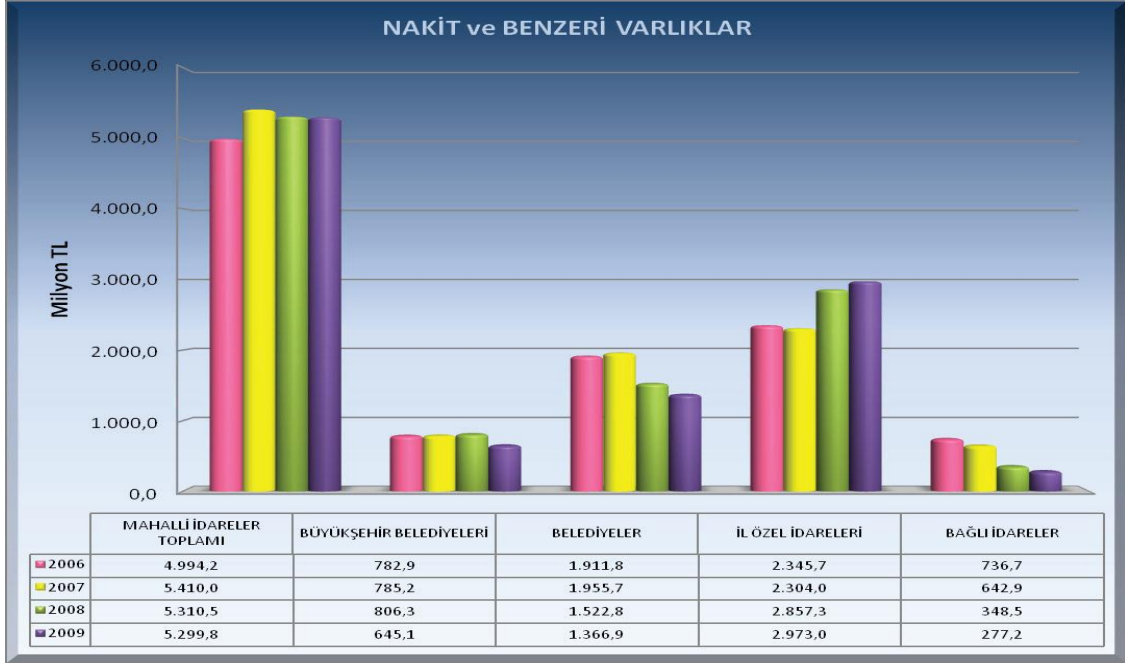
Kaynak: Maliye Bakanlığı

Bu oranların yorumlanma ışığında vurgulanması gereken en önemli nokta yapılan oran analizinin mahalli idareler açısından genel trend analizi olduğudur. Dolayısıyla performans ölçme anlamında kullanılmadıkları bilinmelidir. Performans ölçme anlamında kullanılabilmesi için kurumun belli bir oranın hedeflemesi veya sektör ortalaması gibi bir kıstasın belirli olması gerekmektedir. Her iki koşulunda sağlanamaması ve çalışmanın kapsamının performans ölçmeyi içermemesi sebebiyle burada hesaplanan oranların genel eğilimi gösterme amacı taşıdığı söylenebilir.

Cari oran, bir kurumun veya bir işletmenin kısa vadeli borçlarına karşın kısa vadeli varlıklarını gösteren bir göstergedir. 2007-2009 yılları arasında azalan bir eğilimde değer alan cari oranın yaklaşık olarak 1'den 0.90'lar düşmesi mahalli idarelerin kısa vadede her bir liralık borcuna karşılık 2007'de 1 liralık varlığının olduğunu, 2009'a gelindiğinde ise 0.90 liralık varlığının olduğunu göstermektedir. Bundan dolayı genel olarak kısa vadeli kredibiliteleri düşmüştür. Yine aynı mantıkla ancak daha etkin olduğu düşünülen bir oran da asit-test oranıdır. Bu oran kurumun ya da işletmenin kısa vadeli borçlarına karşılık hemen nakite dönüştürülebilecek varlıklarına oranını gösterir. Bu nedenle oranın pay kısmında dönen varlıklardan sadece Nakit Değerler ile Menkul Kıymet Değerleri yer almaktadır. Bu oranın ise yine cari oranda olduğu gibi 2007-2009 yılları arasındaki dönemde azalan bir eğilimde düştüğü görülmektedir. Bu düşüş mahalli idarelerin kısa dönemli borç stoklarının döndürülmesi ve sermaye maliyetlerini düşürmek adına kredibilitelerini artırmaları açısından tehlikelidir. Nakit oranı ise yine cari oran ve asit-test oranındaki mantıkla hesaplanan ve pay'da sadece ve sadece nakit değerlerin olduğu bir orandır. Bu oranın da 2007-2009 yılları arasında düşüş eğilimi gösterdiği görülmesine karşın olumlu olarak nitelendirilebilecek noktanın bu oranın asit-test oranına yakın değerlerde olduğudur. Bu bulgu ise çok önemli bir çıkarımla mahalli idarelerin hazır değerlerindeki bu yüksek miktarının etkin kullanılmadığını ortaya koymaktadır. Temel iktisadi yaklaşımla günümüz modern işletmeleri minimum düzeyde nakit benzeri varlıklar bulundurlar. Bunun nedeni ise fırsat maliyetlerini düşürmektir.

İşletme Sermayesi oranı ise mahalli idarelerin mali yapısı içerisinde hemen hemen sıfır veya sıfıra yakın negatif değerler alması kamu kuruluşları kimliklerini öne çıkarması açısından son derece belirgindir. Mahalli idarelerin toplam borçluluk oranına bakıldığında, 2007-2009 yılları arası dönemde düşme eğilimi gösterdikleri görülmektedir. Bu oranın düşme eğilimi göstermesi finansal açıdan olumlu bir gelişme olarak görülmesine karşın bu oranın paydasını oluşturan kalemlerden Özsermaye kalemindeki gözle görülür değer artışı bu olumlu gelişmeye gölge düşürmektedir. Özsermaye kaleminin 2007 yılında aldığı değer 75 Milyar TL iken 2009 yılında aldığı değer 167 Milyar TL'ye çıkmıştır. Bu artıştaki en önemli alt kalem ise Özsermaye net değerindeki artıştır ki bu düzeyde bir artışın ilgili yıllarda düşük enflasyon ortamında

meydana gelmesi beklenmemektedir. Bu değişimin daha detaylı analizi çalışmanın kapsamının dışındadır. Diğer oranlar olan Borç-Özsermaye Oranı, Özsermaye arpanı ve Uzun Dönemli Borç Oranları da burada ifade edildiği üzere Özsermaye değerindeki bu açıklanamayan değer artışından kaynaklı olarak son derece olumlu bir gidişat göstermektedir.



şekil 7: Nakit ve Benzeri Varlıklar

şekil 7’te Mahalli İdareler içerisinde sınıflanan alt idarelere göre nakit ve benzeri varlıkların kompozisyonu yer almaktadır. 2006-2007 yılları arasındaki dönemi kapsayan gösterimde İl zel İdarelerinin diğer alt idarelere oranla daha fazla nakit ve benzeri varlıklar bulduklarını görülebilir. 2006-2009 yılları arasındaki artış ve azalış eğilimleri bakıldığında ise genel olarak durağan bir görünüm serdikleri bir bulgu olarak çıkarılabilir.

4.4. Yerel Yönetim Gelir-Gider Yapısının Analizi

Mahalli İdarelerin konsolide bütçe yapısı içerisinde gerçekleşen gelir ve gider ana kalemlerin yapısı Tablo 3’de gösterilmektedir. 2006-2009 yılını kapsayan bu dönemde gelir ve giderlerin artış eğilimde oldukları görülmektedir. Harcama yapısı incelendiğinde en önemli üç kalem olan personel giderleri, mal ve hizmet alımları ile

sermaye giderlerinde artmaların gerçekleştiği ancak 2009 yılında bu artışın düştüğü görülmektedir. Sermaye giderlerinde ise 2009 yılı gerçekleşmesi 2008 yılına nazaran daha az olması bu düşüşün en belirgin göstergesidir. Sermaye giderlerindeki bu düşüşün kısmen düşen faiz oranlarından etkilendikleri söylenebilir. Mal ve hizmet alımlarındaki artışın ise ciddi boyutlarda artış eğilimi göstermesi üzerinde durulması gereken bir bulgudur. Oransal olarak artışın önemli düzeylerde olduğu bir diğer kalemden miktarsal olarak az olmasına karşın borç verme kalemidir.

Tablo 3:2006-2007-2008-2009 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin TL)

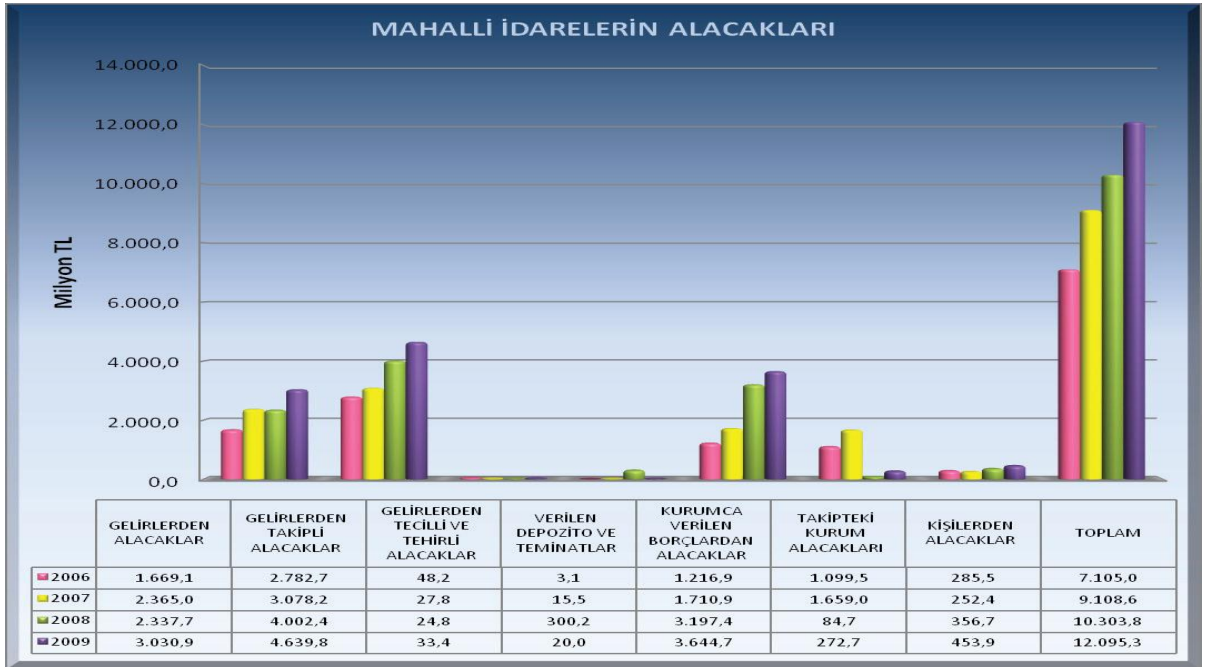
	2006	2007	2008	2009
HARCAMALAR	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.227.119
Personel Giderleri	7.096.245	7.515.642	9.043.538	9.531.236
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	995.683	1.147.260	1.257.345	1.483.466
Mal ve Hizmet Alımları	9.915.305	11.784.732	14.343.058	15.468.201
Faiz Harcamaları	607.456	634.478	937.501	1.453.888
Cari Transferler	1.355.632	1.684.930	2.124.730	2.572.886
Sermaye Giderleri	12.255.992	15.771.294	17.390.963	15.331.530
Sermaye Transferleri	425.704	312.515	241.127	733.087
Borç Verme	356.780	532.547	603.293	1.652.825
GELİRLER	31.724.905	35.474.232	38.841.851	42.477.177
Vergi Gelirleri	3.377.516	3.690.832	4.190.482	3.776.080
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.060.244	8.992.899	9.187.821	10.558.298
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.304.960	4.589.299	5.208.655	5.860.460
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.621.545	16.012.989	18.404.010	19.885.113
Sermaye Gelirleri	2.002.846	1.948.766	1.731.648	1.333.119
Alacaklardan Tahsilatlar	357.794	239.447	119.235	1.064.107
BÜTÇE DENGESİ	-1.283.892	-3.909.166	-7.099.704	-5.749.942

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Mahalli İdareler gelir yapısı incelendiğinde ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faizler, paylar ve cezalar en önemli gelir kalemlerinden ikisini oluşturmaktadır. Bu iki kalemden de 2006-2009 yıllarında artma eğilimi görülmüştür. Vergi gelirlerindeki düşük artış miktarı ise mahalli idarelerin vergiler üzerindeki kısıtlayıcı kamu politikalarından kaynaklı olduğu bilinmektedir. Gelir yapısındaki en göze batan bulgulardan biri de sermaye gelirlerinin düşme eğiliminde olmasıdır.

4.5. Yerel Yönetim Alacak-Borç Yapısının Analizi

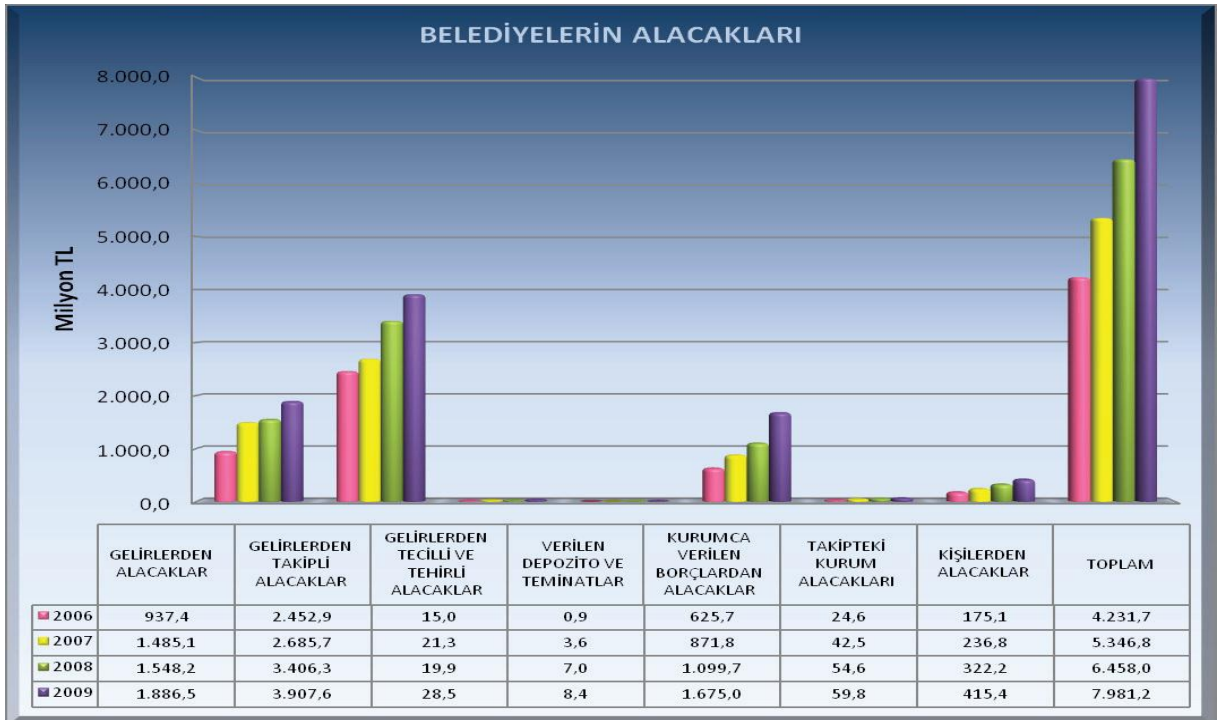
Mahalli İdarelerin alacak-borç yapısının ele alınacağı bu bölümde 2006-2009 döneminin alacak-borç kalemleri irdelenecektir. Şekil 8 mahalli idarelerin alacaklarını göstermektedir. Buna göre genel alacak hesabının 2006'dan 2009'a değin artan bir eğimli artış gösterdiği görülebilir. 2006 yılında yaklaşık 7 milyar TL olan alacaklar hesabının 2009 yılında yaklaşık %70 artışla 12 milyar TL'ye çıkmıştır. Mahalli idarelerin alacakları alt kalemler düzeyinde incelendiğinde, Gelirlerden Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar, Verilen Depozito ve Teminatlar, Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar, Takipli Kurum Alacaklar ile Kişilerden Alacaklar şeklinde sınıflanmaktadır. Bu sınıflama içerisinde Gelirlerden Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar ve Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar en önemli alacak kalemleri oluşturmaktadır. Bu kalemlerde 2006-2009 döneminde artan eğimli bir artış görülmektedir.



Şekil 8: Mahalli İdarelerin Alacakları

Mahalli idarelerin içerisinde kabul edilen belediyelerdeki alacak durumu ise Şekil 9'da gösterilmektedir. Buna göre genel alacak hesabının 2006'dan 2009'a değin artan bir eğimli artış gösterdiği görülebilir. 2006 yılında yaklaşık 4.2 milyar TL olan alacaklar

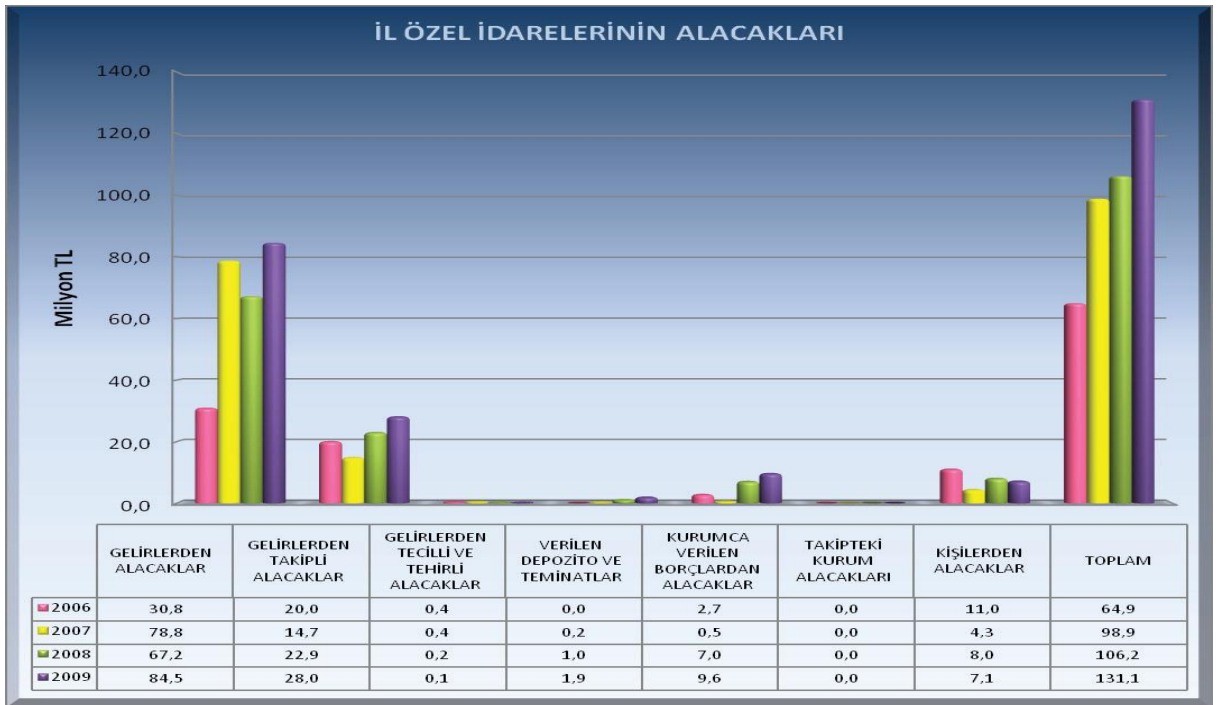
hesabının 2009 yılında yaklaşık %75 artışla 7.9 milyar TL'ye çıkmıştır. Belediye alacakları alt kalemler düzeyinde incelendiğinde, Gelirlerden Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar, Verilen Depozito ve Teminatlar, Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar, Takipli Kurum Alacaklar ile Kişilerden Alacaklar şeklinde sınıflanmaktadır. Bu sınıflama içerisinde Gelirlerden Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar ve Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar en önemli alacak kalemleri oluşturmaktadır. Bu kalemlerde 2006-2009 döneminde artan eğilimli bir artış görülmektedir. Gelirlerden takipli alacak hesabındaki artış oranı ise önemli bir düzeydedir. 2006 yılında 2.4 milyar TL olan gelirlerden takipli alacak kaleminin 2009 yılına gelindiğinde yaklaşık %60 oranında artış göstererek 3.9 milyar TL olması olumsuz bir gelişme olarak görülebilir. Buna karşın kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabı da aynı şekilde artış eğilimi göstermiştir. 2006 yılında sadece 625 milyon TL olan bu hesap 2009 yılına gelindiğinde 1.6 milyar TL düzeyine çıkmıştır.



Şekil 9: Belediyelerin Alacakları

Mahalli idarelerin içerisinde kabul edilen İl Özel İdarelerinin alacak durumu ise Şekil 10'da gösterilmektedir. Buna göre genel alacak hesabının 2006'dan 2009'a değin artan bir eğilimli artış gösterdiği görülebilir. 2006 yılında yaklaşık 64 milyon TL olan alacaklar

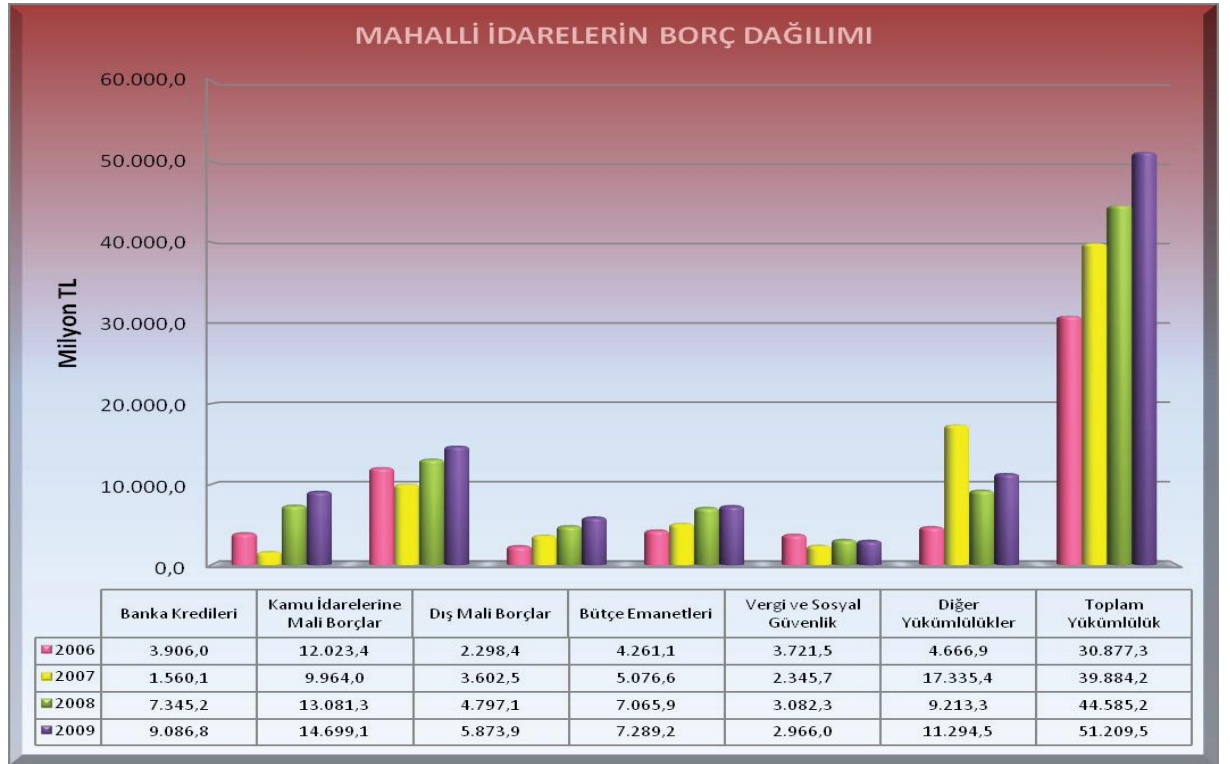
hesabının 2009 yılında yaklaşık %110 artışla 131 milyon TL'ye çıkmıştır. İl Özel İdarelerinin alacakları alt kalemler düzeyinde incelendiğinde, Gelirlerden Alacaklar, Gelirlerden Takipli Alacaklar, Verilen Depozito ve Teminatlar, Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar, Takipli Kurum Alacaklar ile Kişilerden Alacaklar şeklinde sınıflanmaktadır. Bu sınıflama içerisinde Gelirlerden Alacaklar ve Gelirlerden Takipli Alacaklar en önemli alacak kalemleri oluşturmaktadır. Bu kalemlerde 2006-2009 döneminde artan eğilimli bir artış görülmektedir. Bu kalemlerden Gelirlerden Alacaklar hesabındaki artış genel alacak artış oranının tetikleyen en önemli kalem olarak karşımıza çıkmaktadır. 2006 yılında 30 milyon TL olan bu kalem 2009 yılına gelindiğinde 84 milyon TL tutarına erişmiştir. Buna karşın kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabı da aynı şekilde artış eğilimi göstermiştir. 2006 yılında sadece 2.7 milyon TL olan bu hesap 2009 yılına gelindiğinde 9.6 milyon TL düzeyine çıkmıştır.



Şekil 10: İl Özel İdarelerinin Alacakları

Çalışmanın bu bölümünde mahalli idare mali yapısı içerisinde mahalli idarelerin borç yapısı irdelenecektir. Mahalli İdarelerin borç dağılımı, Banka Kredileri, Kamu İdarelerine Mali Borçlar, Dış Mali Borçlar, Bütçe Emanetleri, Vergi ve Sosyal Güvenlik ve Diğer Yükümlülükler şeklinde sınıflanmaktadır. Bu yapı içerisinde mahalli idarelerin

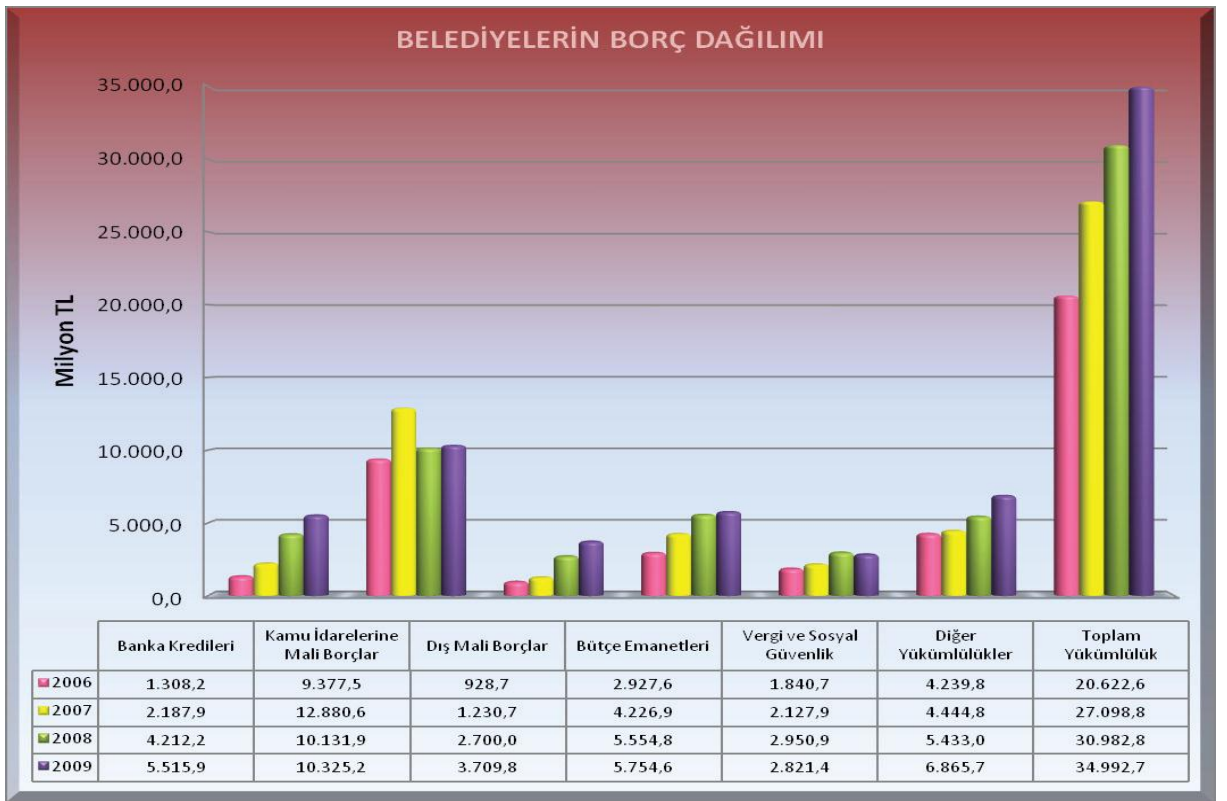
genel borç kümelenmesi 2006-2009 yılları arasında artan bir eğimle artış göstermiştir. 2006 yılında 30 milyar TL olan toplam borç 2009 yılına gelindiğinde %70'lik artışla 51 milyar TL'ye çıkmıştır. Borç miktarının en önemli alt kalemleri ise Kamu İdarelerine Mali Borçlar ile Diğer Yükümlülükler kalemleri oluşturmaktadır. 2006 yılında mahalli idarelerin kamu idarelerine olan borç miktarı 12 milyar TL düzeyindeyken 2009 yılında bu rakamın 14 milyar TL'ye çıkmış olduğu görülmektedir. Oransal ve miktarsal olarak en önemli artış gösteren alt kalem ise mahalli idarelerin bankalara olan Banka Kredileri kalemidir. 2006 yılında mahalli idarelerin banka kredileri miktarı 3.9 milyar TL düzeyindeyken 2009 yılına gelindiğinde bu tutarın yaklaşık %130 oranında artarak 9 milyar TL düzeyine çıkmıştır. Banka kredilerindeki bu artışın faiz hadlerindeki azalmayla açıklanabilir.



Şekil 11: Mahalli İdarelerin Borç Dağılımı

Mahalli İdarelerden belediyelerin borç dağılımı, Banka Kredileri, Kamu İdarelerine Mali Borçlar, Dış Mali Borçlar, Bütçe Emanetleri, Vergi ve Sosyal Güvenlik ve Diğer Yükümlülükler şeklinde sınıflanmaktadır. Bu yapı içerisinde belediyelerin genel borç kümelenmesi 2006-2009 yılları arasında artan bir eğimle artış göstermiştir. 2006 yılında 20 milyar TL olan toplam borç 2009 yılına gelindiğinde %70'lik artışla 34 milyar TL'ye

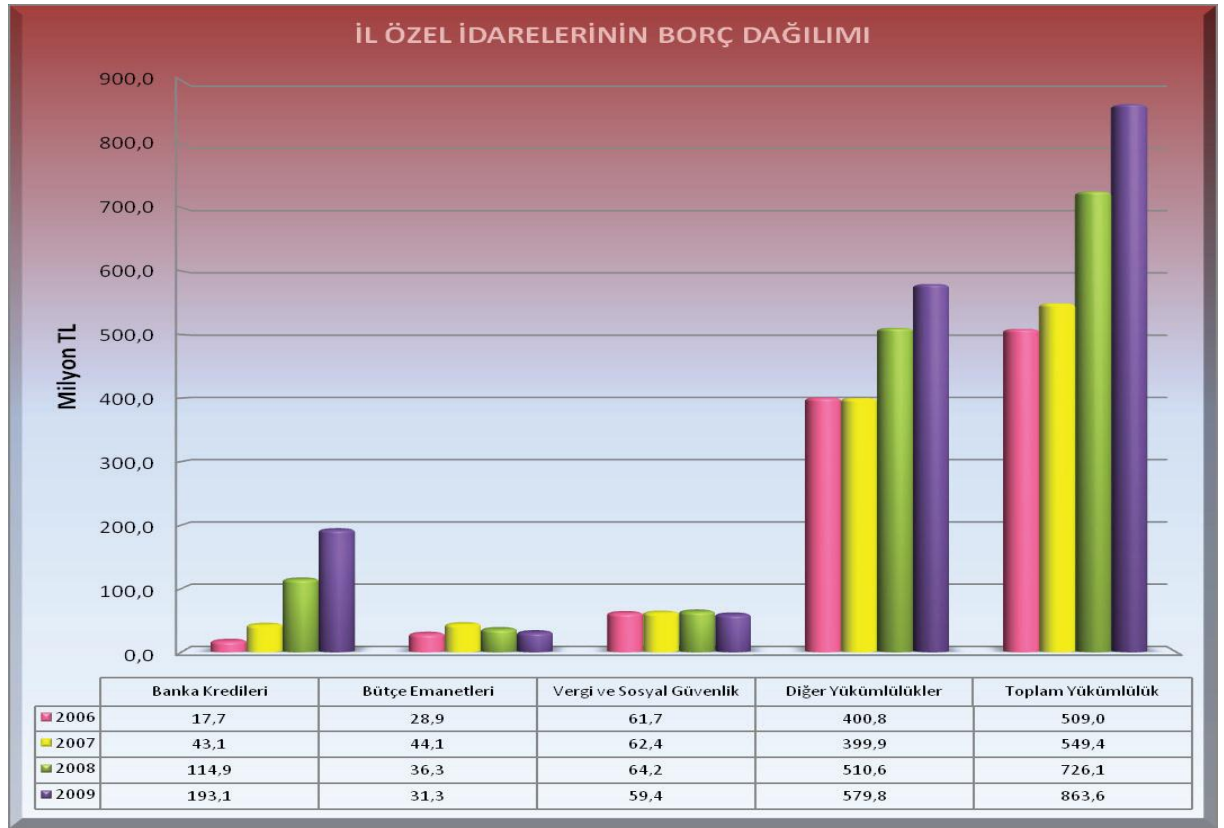
çıkmiştir. Borç miktarının en önemli alt kalemleri ise Kamu İdarelerine Mali Borçlar ile Diğer Yükümlülükler kalemleri oluşturmaktadır. 2006 yılında mahalli idarelerin kamu idarelerine olan borç miktarı yaklaşık 9 milyar TL düzeyindeyken 2009 yılında bu rakamın yaklaşık 10 milyar TL'ye çıkmış olduğu görülmektedir. Oransal ve miktarsal olarak en önemli artış gösteren alt kalem ise mahalli idarelerin bankalara olan Banka Kredileri kalemidir. 2006 yılında mahalli idarelerin banka kredileri miktarı 1.3 milyar TL düzeyindeyken 2009 yılına gelindiğinde bu tutarın yaklaşık %300 oranında artarak 5.5 milyar TL düzeyine çıkmıştır.



Şekil 12: Belediyelerin Borç Dağılımı

Mahalli İdarelerden İl Özel İdarelerinin borç dağılımı, Banka Kredileri, Bütçe Emanetleri, Vergi ve Sosyal Güvenlik ve Diğer Yükümlülükler şeklinde sınıflanmaktadır. Bu yapı içerisinde İl Özel İdareleri'nin genel borç kümelenmesi 2006-2009 yılları arasında artan bir eğimle artış göstermiştir. 2006 yılında 509 milyon TL olan toplam borç 2009 yılına gelindiğinde %60'lık artışla 863 milyon TL'ye çıkmıştır. Borç miktarının en önemli alt kalemleri ise Banka Kredileri ile Diğer Yükümlülükler kalemleri oluşturmaktadır. 2006 yılında mahalli idarelerin bankalara olan borç miktarı

yaklaşık 17 milyon TL düzeyindeyken 2009 yılında bu rakamın yaklaşık 193 milyon TL'ye çıkmış olduğu görülmektedir. 2006 yılında diğer yükümlülükler kaleminde yer alan borç miktarı yaklaşık 400 milyon TL düzeyindeyken 2009 yılına gelindiğinde bu miktarın 579 milyon TL düzeyine çıktığını görmekteyiz.

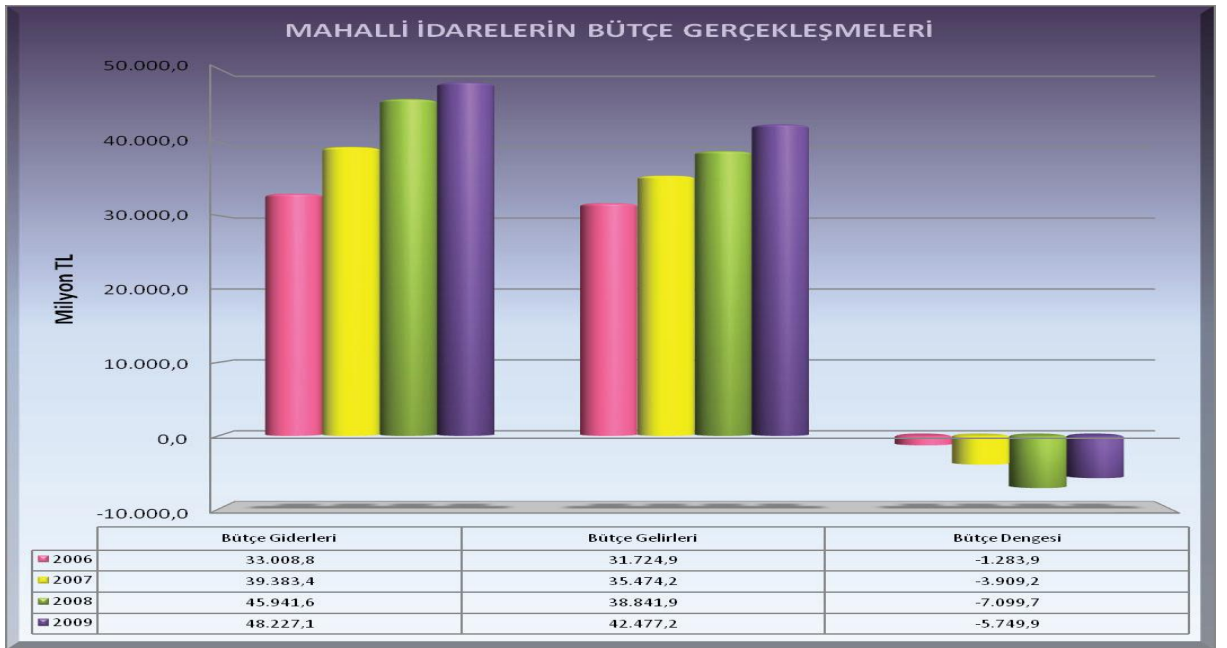


Şekil 13: İl Özel İdarelerinin Borç Dağılımı

4.6. Bütçe Gerçekleşmelerinin Analizi

Çalışmanın bu bölümünde genel olarak mahalli idarelerin özel olarak da belediyeler ve il özel idarelerinin bütçe gerçekleşme oranlarının irdelenmesi yer alacaktır. Mahalli idarelerin genel olarak bütçe gerçekleşme oranları, bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasındaki fark üzerinden bakılır. Şekil 14 mahalli idarelerin 2006-2009 yılları arasında gerçekleşen bütçe gelirleri, bütçe giderleri ile bütçe dengesi istatistiklerini göstermektedir. Bütçe gerçekleşmeleri istatistiklerinde yer alan bu üç kaleminde de artan eğimli bir artış görülmektedir. 2006 yılında gerçekleşen bütçe gideri 33 milyar TL düzeyindeyken, 2007 yılında 39 milyar TL, 2008 yılında 45 milyar TL ve 2009 yılında

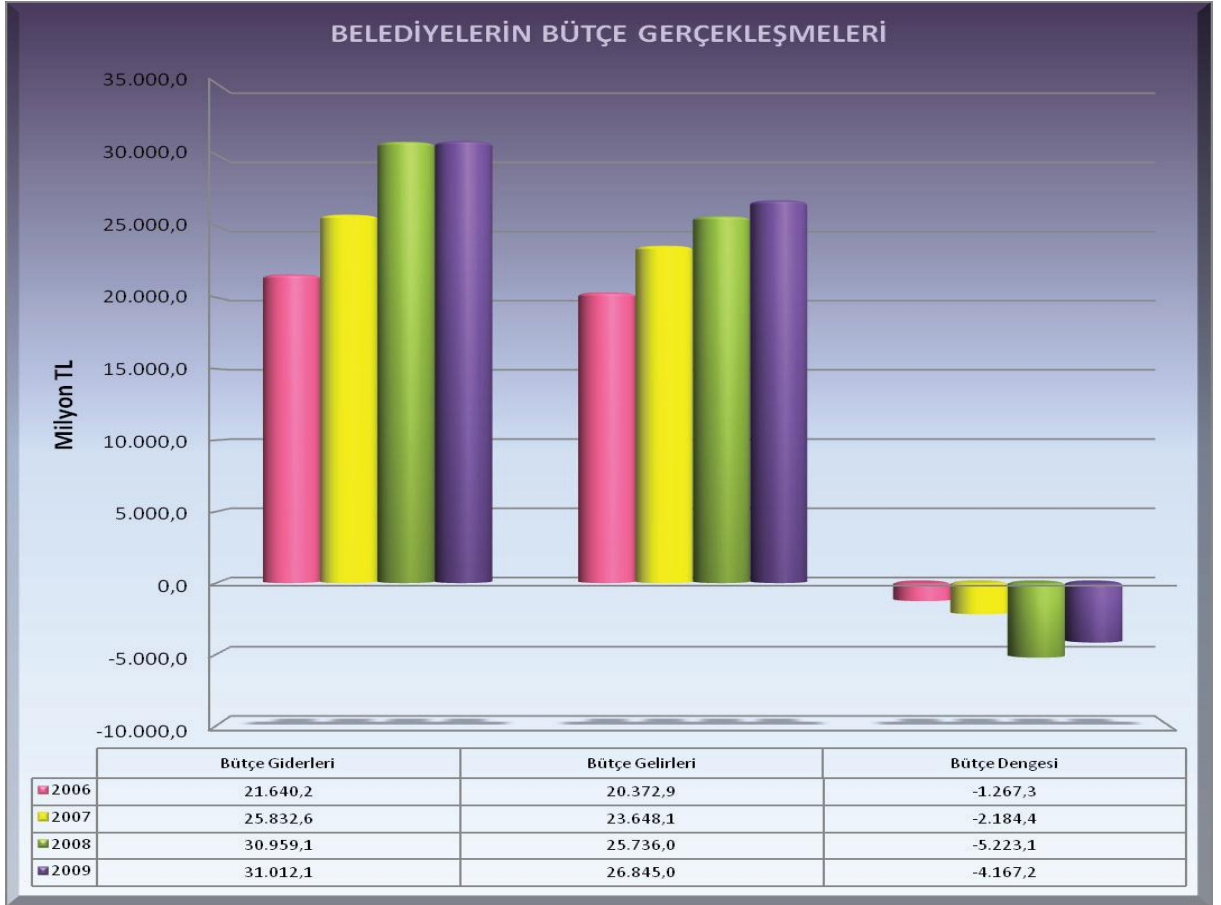
48 milyar TL düzeylerinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde de görülen bu artan eğilim 2006 yılında gerçekleşen 31 milyar TL'lik bütçe gelirinin 2007 yılında 35 milyar TL, 2008 yılında 38 milyar TL ve 2009 yılında 42 milyar TL düzeyine çıkmasıyla kendini göstermektedir. Mahalli idareler bütçe dengesi istatistiğine bakıldığında ise 2006 yılında gerçekleşen mahalli idareler konsolide bütçe açığının 1.3 milyar TL düzeyinde gerçekleştiğini buna karşın ilerleyen yıllarda 2007'de 3.9 milyar TL, 2008 yılında 7 milyar TL ve 2009 yılında 5.7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı 2008 yılında analiz dönemi içerisinde zirve yaptığı yıl olarak öne çıkmıştır.



Şekil 14: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri

Şekil 15 belediyelerin 2006-2009 yılları arasında gerçekleşen bütçe gelirleri, bütçe giderleri ile bütçe dengesi istatistiklerini göstermektedir. Bütçe gerçekleştirmeleri istatistiklerinde yer alan bu üç kalemden de artan eğimli bir artış görülmektedir. 2006 yılında gerçekleşen bütçe gideri 21 milyar TL düzeyindeyken, 2007 yılında 25 milyar TL, 2008 yılında 30 milyar TL ve 2009 yılında 31 milyar TL düzeylerinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde de görülen bu artan eğilim 2006 yılında gerçekleşen 20 milyar TL'lik bütçe gelirinin 2007 yılında 23 milyar TL, 2008 yılında 25 milyar TL ve 2009 yılında 26 milyar TL düzeyine çıkmasıyla kendini göstermektedir. Mahalli idareler içerisinde belediyelerin bütçe dengesi istatistiğine bakıldığında ise 2006 yılında gerçekleşen belediye konsolide bütçe açığının 1.3 milyar TL düzeyinde gerçekleştiğini

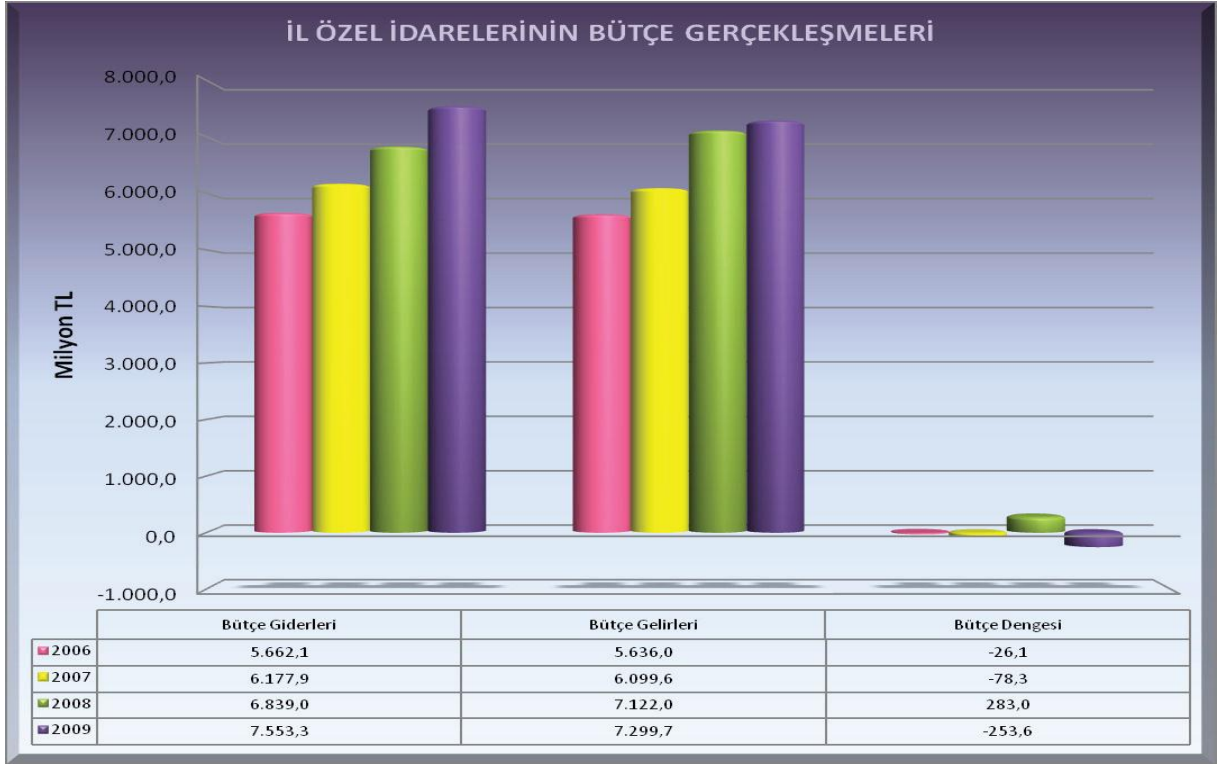
buna karşın ilerleyen yıllarda 2007’de 2.2 milyar TL, 2008 yılında 5.2 milyar TL ve 2009 yılında 4.2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı 2008 yılında analiz dönemi içerisinde zirve yaptığı yıl olarak öne çıkmıştır.



Şekil 15: Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri

Şekil 16 il özel idarelerinin 2006-2009 yılları arasında gerçekleşen bütçe gelirleri, bütçe giderleri ile bütçe dengesi istatistiklerini göstermektedir. Bütçe gerçekleştirmeleri istatistiklerinde yer alan bu üç kalemden de artan eğimli bir artış görülmektedir. 2006 yılında gerçekleşen bütçe gideri 5.6 milyar TL düzeyindeyken, 2007 yılında 6.2 milyar TL, 2008 yılında 6.8 milyar TL ve 2009 yılında 7.5 milyar TL düzeylerinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde de görülen bu artan eğilim 2006 yılında gerçekleşen 5.6 milyar TL’lik bütçe gelirinin 2007 yılında 6.1 milyar TL, 2008 yılında 7.1 milyar TL ve 2009 yılında 7.3 milyar TL düzeyine çıkmasıyla kendini göstermektedir. Mahalli idareler içerisinde il özel idarelerinin bütçe dengesi istatistiğine bakıldığında ise 2006 yılında gerçekleşen il özel idareleri konsolide bütçe açığının 26 milyon TL düzeyinde

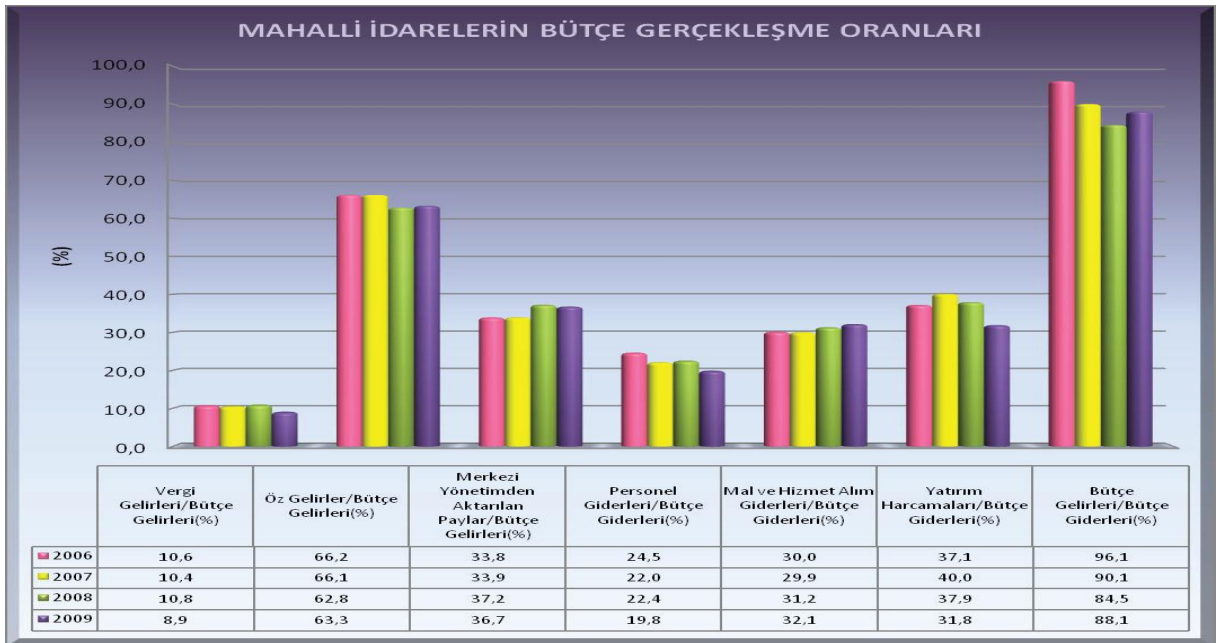
gerçekleştiğini buna karşın ilerleyen yıllarda 2007’de 78 milyon TL, 2008 yılında 283 milyon TL ve 2009 yılında 253 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı 2008 yılında analiz dönemi içerisinde zirve yaptığı yıl olarak öne çıkmıştır.



Şekil 16: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri

Çalışmanın bu bölümünde mahalli idarelerin bütçe gerçekleşme oranlarının analizi yer alacaktır. Bu oranlar temel gelir kalemlerin (vergi gelirleri, öz gelirler, merkezi yönetimden aktarılan gelirler) bütçe gelirlerine oranı; temel gider kalemlerinin (personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, yatırım harcamaları) bütçe giderlerine oranı ile bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı şeklinde yer almaktadır. Vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 2006-2007-2008 yıllarında durağan bir seyirle %10 oranında gerçekleşmesine karşın 2009 yılında %9 seviyelerine düştüğü görülmektedir. Öz gelirlerin bütçe gelirleri oranında da ciddi bir dalgalanmanın yaşanmamasına karşın 2006-2007 yıllarında %66 düzeyinde olan oranın 2008-2009 yıllarında %62 düzeylerine düştüğü görülmektedir. Merkezi yönetimden mahalli idarelere aktarılan payların genel bütçe gelirleri içerisindeki payının ise 2006-2009 yılları arasında %33’ten %36 düzeylerine çıkmıştır. Personel giderlerinin genel bütçe giderlerine oranı ise 2006

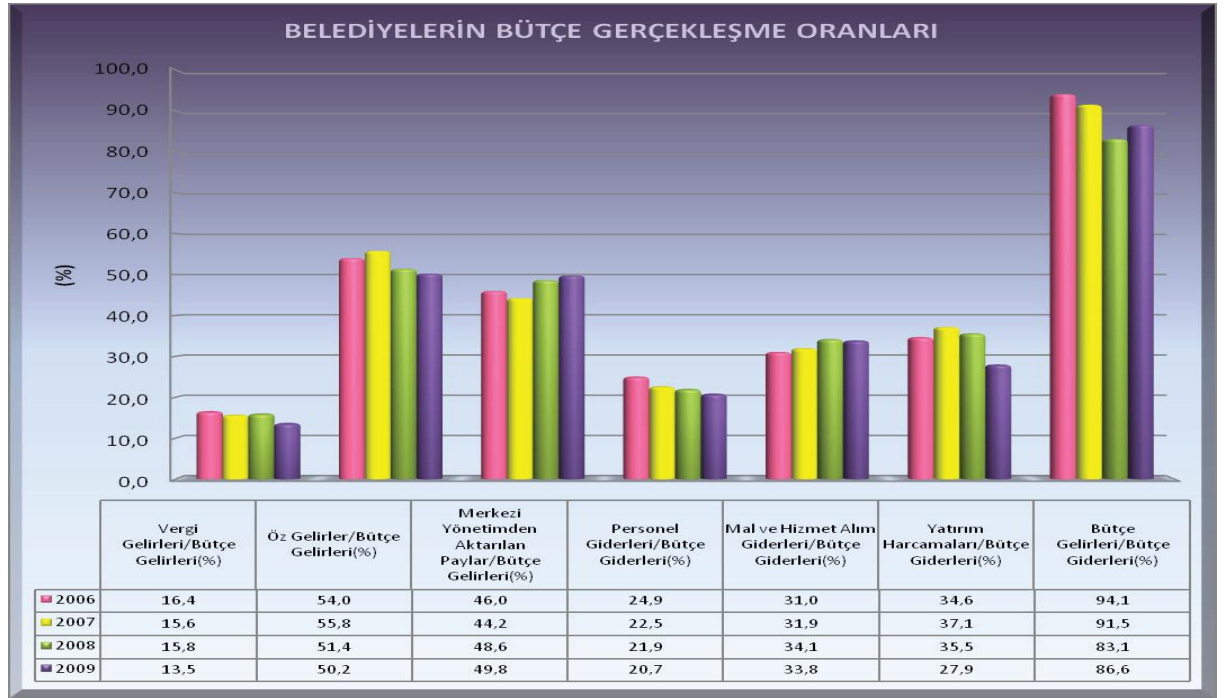
yılında %24 düzeyindeyken 2009 yılında bu oranının %20'lere düşmüştür. Mal ve hizmet alımlarının genel bütçe giderlerine oranında ise düşük bir artışla 2006 yılında %30'larda iken 2009 yılında bu oranın %32'lere çıktığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payında ise ciddi bir gerilemenin olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında %40 düzeylerine çıkan bu oranın 2009 yılında gerçekleşen oranı %31'dir. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranına bakıldığında ise 2006-2009 yılları arasında kapsayan dönemde %96 düzeylerinden %88 düzeylerine düşmesi olumsuz bir görüntü olarak karşımıza çıkmaktadır.



Şekil 17: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları

Mahalli idareler içerisinde belediyelerin bütçe gerçekleşme oranlarına bakıldığında, vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 2006-2007-2008 yıllarında durağan bir seyirle %15 oranında gerçekleşmesine karşın 2009 yılında %13 seviyelerine düştüğü görülmektedir. Öz gelirlerin bütçe gelirleri oranında da ciddi bir dalgalanmanın yaşanmamasına karşın 2006-2007 yıllarında %55 düzeyinde olan oranın 2008-2009 yıllarında %50 düzeylerine düştüğü görülmektedir. Merkezi yönetimden belediyelere aktarılan payların genel bütçe gelirleri içerisindeki payının ise 2006-2009 yılları arasında %46'ten %50 düzeylerine çıkmıştır. Personel giderlerinin genel bütçe giderlerine oranı ise 2006 yılında %25 düzeyindeyken 2009 yılında bu oranının %20'lere düşmüştür. Mal ve hizmet alımlarının genel bütçe giderlerine oranında ise

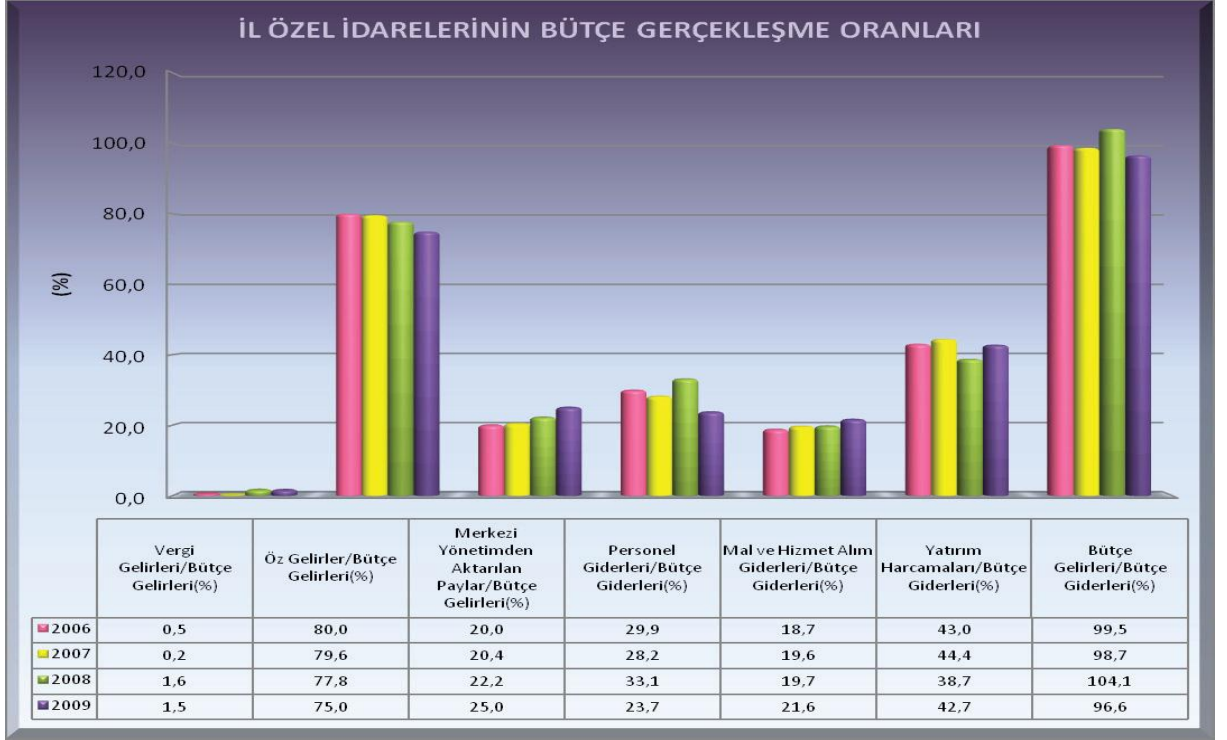
düşük bir artışla 2006 yılında %31'lerde iken 2009 yılında bu oranın %34'lere çıktığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payında ise ciddi bir gerilemenin olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında %37 düzeylerine çıkan bu oranın 2009 yılında gerçekleşen oranı %28'dir. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranına bakıldığında ise 2006-2009 yılları arasında kapsayan dönemde %94 düzeylerinden %86 düzeylerine düşmesi olumsuz bir görüntü olarak karşımıza çıkmaktadır.



Şekil 18: Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları

Mahalli idareler içerisinde il özel idareleri bütçe gerçekleşme oranlarına bakıldığında, vergi gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 2006 yılında %16,4 düzeylerinde iken bu oranın 2009 yılında %13,5 düzeylerine çıktığı görülmektedir. Öz gelirlerin bütçe gelirleri oranında da ciddi bir dalgalanmanın yaşanmamasına karşın 2006-2007 yıllarında %80 düzeyinde olan oranın 2008-2009 yıllarında %76 düzeylerine düştüğü görülmektedir. Merkezi yönetimden il özel idarelerine aktarılan payların genel bütçe gelirleri içerisindeki payının ise 2006-2009 yılları arasında %46'dan %49,8 düzeylerine çıkmıştır. Personel giderlerinin genel bütçe giderlerine oranı ise 2006 yılında %24,9 düzeylerindeyken 2009 yılında bu oranının %20,7'lere düşmüştür. Mal ve hizmet alımlarının genel bütçe giderlerine oranında ise düşük bir artışla 2006 yılında %31'larda

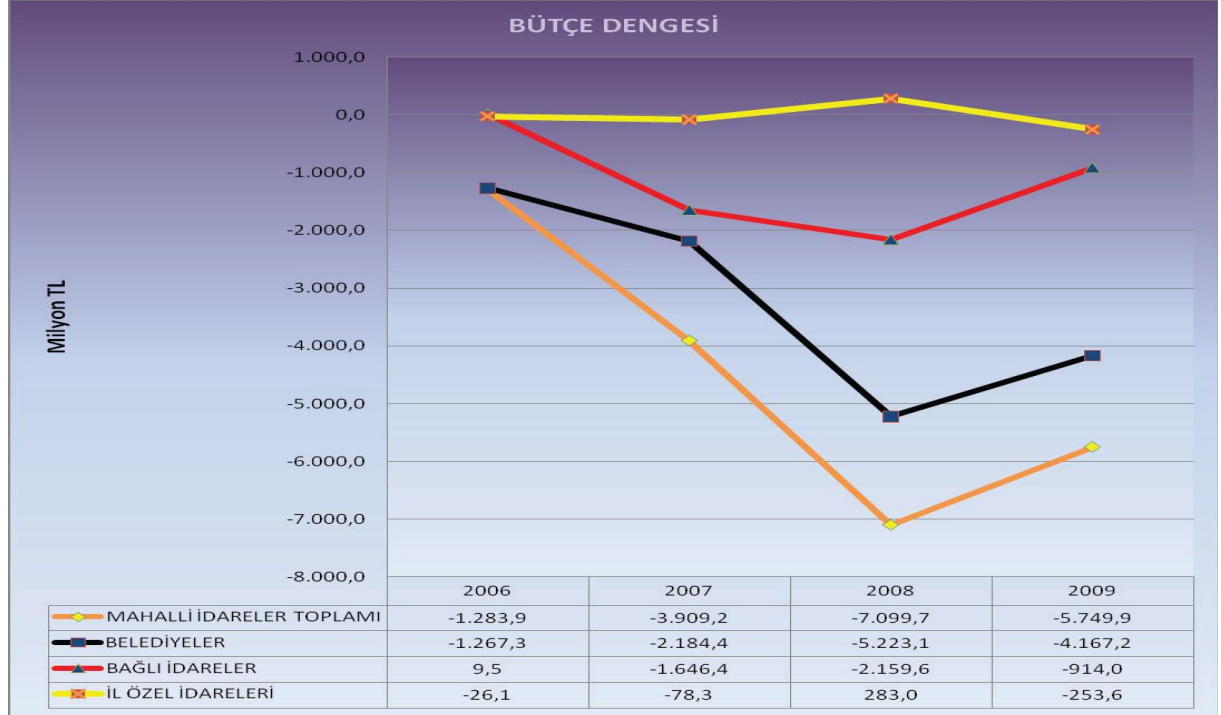
iken 2009 yılında bu oranın %22'lere çıktığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının bütçe içerisindeki payında ise ciddi bir gerilemenin olduğunu görmekteyiz. 2007 yılında %44 düzeylerine çıkan bu oranın 2009 yılında gerçekleşen oranı %43'tür. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranına bakıldığında ise 2006-2009 yılları arasında kapsayan dönemde %99 düzeylerinden %96 düzeylerine düşmüştür.



Şekil 19: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşme Oranları

Çalışmanın bu bölümünde mahalli idarelerin bütçe dengesinin 2006-2009 yılları arasında aldıkları görünüm yer almaktadır. Genel olarak mahalli idarelerin bütçe açığı 2006-2007-2008 yıllarında artış göstererek, 2006 yılında 1.3 milyar TL, 2007 yılında 3.9 milyar TL, 2008 yılında ise 7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında bütçe açığı ise 5.7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durumun belediyeler açısından kompozisyonuna bakıldığında, 2006-2007-2008 yıllarında artış göstererek, 2006 yılında 1.3 milyar TL, 2007 yılında 2.2 milyar TL, 2008 yılında ise 5.2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında bütçe açığı ise 4.2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Mahalli idareleri içerisinde il özel idarelerinin durumuna bakıldığında ise 2006-2007-2008 yıllarında artış göstererek, 2006 yılında 26 milyon TL, 2007 yılında 78 milyon TL,

2008 yılında ise 283 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında bütçe açığı ise 253 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.



Şekil 20: Bütçe Dengesi

4.7. Mahalli İdarelerin Türkiye Ekonomisine Yüğü

Mahalli idarelerin genel olarak Türkiye ekonomisi üzerindeki etkisinin görülebileceği iki temel kalemden biri olan mahalli idareler gelir-gider analizi, borçlanma analizi ve bütçe dengesi analizi şu ana kadar yapılmıştır. Mahalli idarelerin ülke ekonomisine yükünün görülebileceği bir diğer nokta ise mahalli idarelere merkezi yönetimden aktarılan payların Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'ya oranıdır. Tablo 4 genel kamu borçlanma gereklerinin GSYH oranını 2000-2010 yılları arasındaki gerçekleştirmelerini göstermekle beraber 2011 programını da yansıtmaktadır. Buna göre, mahalli idarelere yapılan yardımların GSYH oranı 2000-2010 yılları arasında %1'e hiç ulaşamadığı gibi 2008 yılında zirve yaparak %0.63 oranında gerçekleşmiştir. 2008-2009-2010 yılları arasındaki dönemde ise düşen bir oran göstermiştir. Buna karşın bu dönemlerde GSYH miktarsal olarak artması etkili olmuştur (Ek 2'ye bakınız). Önceki bölümlerde vurguladığımız üzere kamu yardımlarının oranını 2007-2008-2009 yılları arasında düşük

bir artış hızı göstermektedir. Ancak bu yardımların Milli Gelir'e oranı düşmektedir. 2011 Programında da mahalli idareler için oluşacağı tahmin edilen oransal büyüklük de %0.10'luk bir orana denk gelmektedir ki bu oranın düşük olması miktarsal olarak gerçekleşecek milli gelir beklentisine göre önceki yıllarda gerçekleşen değerlerden daha yüksek bir miktar olarak gerçekleşeceği beklenmektedir. Mahalli idarelerin bu kompozisyonu ile ülke ekonomisine diğer borç gerekleri karşılaştırılınca önemli düzeylerde zarar vermedikleri söylenebilir. Buna karşın mahalli idarelerdeki bütçe açıklarındaki artış 2011 programında öngörülen oranın daha da yukarıya çıkmasına sebep olabilir.

Tablo 4: Borçlanma Gereği/GSYH (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 G.T.	2011 Program
1. TOPLAM KAMU	8,91	12,08	9,99	7,33	3,64	-0,31	-1,88	0,07	1,62	5,09	3,36	2,05
2. TOPLAM KAMU (Bütçe Faiz Öd. Hariç)	-4,23	-5,94	-5,51	-6,10	-6,80	-7,54	-8,09	-5,92	-3,91	-0,72	-1,34	-2,07
3. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ (*)	8,24	12,82	11,63	8,84	5,42	1,25	0,61	1,63	1,83	5,54	4,02	2,76
4. KİT	1,57	0,00	-0,79	-0,58	-0,44	-0,13	-0,49	-0,12	-0,03	-0,36	-0,31	-0,08
5. MAHALLİ İDARELER	0,30	0,24	0,07	0,30	-0,05	-0,07	0,13	0,46	0,63	0,44	0,23	0,10
6. SOSYAL GÜVENLİK KUR.	-0,01	-0,06	0,03	0,03	0,04	0,02	-0,12	-0,09	0,01	-0,08	0,00	0,00
7. FONLAR	-0,89	-0,34	0,00	-0,14	-0,35	-0,48	-1,21	-0,86	0,05	0,03	-0,07	-0,06
8. ÖZELLEŞTİRME KAPS. KİT'LER	0,33	0,27	0,07	-0,30	-0,13	-0,03	-0,32	0,06	0,04	0,08	-0,01	-0,02

Kaynak: Makiye Bakanlığı

SONUÇ

Çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin iktisadi açıdan değerlendirilmesi ve Türkiye ekonomisi üzerine etkilerinin ortaya konmasıdır. Bu amaç temelde iki gösterge grubunun analiz edilmesiyle gerçekleşebilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin bilanço, gelir-gider yapısı ve bütçe gerçekleştirmelerinde görülen gelişmelerin analizleridir. Bu analizler iktisadi ve finansal açıdan yerel yönetimlerin ne kadar etkin kaynak kullandıkları, bütçe dengeleri içerisinde kendi gelir kalemlerinin ne derece etkin olduğu ortaya konarak, dolaylı bir yöntemle ülke ekonomisine etkileri ortaya konmaya çalışılmıştır. İkinci yöntem ise daha doğrudan bir göstergenin analizi ile mümkündür. Bu yapı içerisinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan payların GSYH'ya oranının analizi ilkinin göre daha doğrudan bir irdelemedir.

Bu çalışmanın kapsamında ele alındıktan sonra yerel yönetimlerin idari yapısı ile birlikte, bu yönetimlerin iktisadi açıdan değerlendirilebilmesi adına finansal tabloları analiz edilmiştir. Kavramsal açıklamalar ışığında yerel yönetimlerin konsolide bilanço, gelir-gider yapıları ve bütçe gerçekleştirmeleri incelenmiştir. Bu analizin temel kısıtları ise analiz dönemlerinin birinci analiz yöntemi için 2006-2009 yıllarının baz alınmasıdır. Bunun temel nedeni Maliye Bakanlığı'nın 2006 yılı ve sonrasında yayınladığı istatistiklerin belli bir sistematik içerisinde hazırlanması ve sunulmasıdır. 2010 yılı verilerin ilk dokuz aylık dönemi kapsadığından ve 2005 yılı ile öncesinin analize dahil edilmemesi araştırmanın kısıtlarından birisidir. Mali yapı analizi çerçevesinde, mahalli idarelerin 2007-2008-2009 yıllarının karşılaştırmalı bilanço genel kalemleri, gelir-gider yapısının gelir-gider kalemleri ile bütçe gerçekleştirme genel istatistikleri analiz edilmiş ve yorumlanmıştır. Çalışmanın kapsamı gereği genel istatistikler üzerinden analizler yapılmasına karşın detaylı finansal tabloların da irdelenmesi mümkün olmuştur. Detaylı tabloların bir kısmının çalışmanın eklerinde yer verilmesine karşın bu tablolar üzerinden yapılan ve daha detaylı alt kalemler üzerindeki irdemeler genel yapıdan çok sapsadıkları sebebiyle çalışmanın bir kısmı olarak burada yer verilmemiştir.

Yerel yönetimlerin mali yapısı içerisinde kaynak kompozisyonu incelendiğinde iki temel bulgu öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi Özsermaye kaleminin Kısa ve Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklara oranla önemli bir yer teşkil etmeleridir. İkinci önemli bulgu

ise en az birinci kadar önemli olan Özsermaye kaleminin bu oranının 2007'den 2009'a kadar olan dönemde artan ancak yavaş bir eğimle olmasıdır. Bu bulguları önemli kılan nokta ise sermaye maliyetlerinin 2007-2009 yılları arasında düşmesine karşın genel borçlanma oranının düşme eğiliminde olmasıdır. 2007-2009 yılları arasında faiz haddelerinin düşmesi ile beraber sermaye maliyetlerinde önemli düşüşler görülmesi bu durumun önemi vurgulamaktadır. Bu kompozisyonun iki önemli açıklaması olabilir. Bunlardan birincisi, mahalli idarelerin optimum sermaye maliyeti ve yönetimi açısından zayıf olduklarıdır. İkincisi ise Özsermaye kalemindeki değişimlerin yeniden değerlendirilmesi noktasında olası bir muhasebe yanlışlığıdır. İlk açıklamanın ikincisine oranla daha mantıklı olduğu mahalli idarelerin borçlanma ile ilgili kısıtlarının olduğu gerçeği bu savı güçlendirmektedir.

Oran analizi kapsamında değerlendirilen nakit oranı ise yine cari oran ve asit-test oranındaki mantıklı hesaplanan ve pay'da sadece ve sadece nakit değerlerin olduğu bir orandır. Bu oranın da 2007-2009 yılları arasında düşüş eğilimi gösterdiği görülmesine karşın olumlu olarak nitelendirilebilecek noktanın bu oranın asit-test oranına yakın değerlerde olduğudur. Bu bulgu ise çok önemli bir çıkarımla mahalli idarelerin hazır değerlerindeki bu yüksek miktarının etkin kullanılmadığını ortaya koymaktadır. Temel iktisadi yaklaşımla günümüz modern işletmeleri minimum düzeyde nakit benzeri varlıklar bulundurlar. Bunun nedeni ise fırsat maliyetlerini düşürmektir. 2006-2007 yılları arasındaki dönemi kapsayan dönemde, İl Özel İdarelerinin diğer alt idarelere oranla daha fazla nakit ve benzeri varlıklar buldukları görülebilir. 2006-2009 yılları arasındaki artış ve azalış eğilimleri bakıldığında ise genel olarak durağan bir görünüm serdikleri bir bulgu olarak çıkarılabilir.

Sermaye giderlerinde ise 2009 yılı gerçekleşmesinin 2008 yılına nazaran daha az olması bu düşüşün en belirgin göstergesidir. Sermaye giderlerindeki bu düşüşün kısmen düşen faiz oranlarından etkilendikleri söylenebilir. Mal ve hizmet alımlarındaki artışın ise ciddi boyutlarda artış eğilimi göstermesi üzerinde durulması gereken bir bulgudur.

Mahalli İdareler gelir yapısı incelendiğinde ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faizler, paylar ve cezalar en önemli gelir kalemlerinden ikisini oluşturmaktadır. Bu iki kalemden de 2006-2009 yıllarında artma eğilimi görülmüştür. Vergi gelirlerindeki düşük artış miktarı ise mahalli idarelerin vergiler üzerindeki kısıtlayıcı kamu politikalarından kaynaklı olduğu bilinmektedir. Gelir yapısındaki en göze batan bulgulardan biri de sermaye gelirlerinin düşme eğiliminde olmasıdır. Yerel yönetimlerin alacak hesabının 2006'dan 2009'a değin artan bir eğimli artış gösterdiği görülmüştür. 2006 yılında yaklaşık 7 milyar TL olan alacaklar hesabının 2009 yılında yaklaşık %70 artışla 12 milyar TL'ye çıkmıştır.

Yapılan araştırmalar sonucunda görülmüştür ki Yerel Yönetimler ile ilgili veriler 2006 yılından önce neredeyse hiç var olmamakla birlikte bu yıldan sonra Maliye Bakanlığı'nca yayınlanan veriler de aslında ülke gerçeğini yansıtmamaktadır. Yerel Yönetimlerin asıl harcama alanlarının alt-yapı çalışmaları olduğu düşünüldüğünde Merkezi Yönetim'in bu harcama kalemini birçok ilde – özellikle de büyükşehirlerde- kendi üzerine alması bu gerçeği yansıtmama durumunu açıklamaktadır. Dolayısıyla istatistikî veriler tam anlamıyla alt-yapı harcamalarına aktarılan mali transferleri göstermemektedir. Burada yapılması gereken daha şeffaf bir veri aktarımı ve bütçe yapılarının özellikle de harcamaların daha açık bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmasıdır.

Yerel Yönetimler halka hizmet sunmak için varoluşlarının yanında aynı zamanda bir "ticari işletme"dirlir. Gelir ve gider yapıları ve bir bütçeleri vardır. Dolayısıyla burada bütçe yönetimi sorunu ortaya çıkmaktadır. Hernekadar bütçeler bir meclis tarafından konsensus ile yapılıyor gibi görünse de, Yerel Yöneticiler'in kararları ağır basmaktadır. Bunun sonucunda da ortaya "tek kişi"nin karar verdiği bir mekanizma çıkmaktadır.

Bu çalışmanın sonucunda görülmüştür ki, Yerel Yönetimlere Merkezi Yönetim tarafından aktarılan paylar yetersizdir. Bu payların yetersiz olduğu ölçüde Yerel Yönetimlere verilen yetkiler de bu anlamda kısıtlıdır. Yerel Yönetimlere daha fazla mali özerklik verildiği noktada bu birimlerin ülke ekonomisine katkısının çok daha fazla olacağı öngörülmektedir.

EKLER

Ek 1: MAHALLİ İDARELER 2007-2008-2009 YILLARI KARŞILAŞTIRMALI BİLANÇOSU (Bin TL)

AKTİF (VARLIKLAR)		2007	2008	2009
1	DÖNEN VARLIKLAR	20.378.174,3	22.608.285,9	24.808.477,3
10	HAZIR DEĞERLER	5.409.971,0	5.310.483,2	5.299.816,0
11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	425.612,0	327.734,0	16.432,0
12	FAALİYET ALACAKLARI	5.299.943,7	6.501.427,0	7.498.885,1
13	KURUM ALACAKLARI	2.756.164,2	2.315.889,3	2.961.003,5
14	DİĞER ALACAKLAR	252.363,8	356.672,3	453.924,3
15	STOKLAR	1.067.581,7	860.350,5	839.461,1
16	ÖN ÖDEMELER	330.951,5	485.868,8	280.352,7
18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	574,8	998,7	844,2
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	4.835.010,8	6.448.861,1	7.457.758,3
2	DURAN VARLIKLAR	95.326.482,2	141.243.819,3	167.475.168,0
21	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	96,2	97,5	60,3
22	FAALİYET ALACAKLARI	186.443,1	163.587,2	225.049,6
23	KURUM ALACAKLARI	613.699,1	966.233,5	956.393,6
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	3.841.145,4	4.481.960,2	5.175.394,1
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	90.371.546,5	135.449.749,7	160.480.917,4
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	166.428,3	51.500,9	63.327,6
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	121.084,3	123.440,8	170.228,2
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	26.039,2	7.249,6	403.797,2
AKTİF TOPLAMI		115.704.656,5	163.852.105,2	192.283.645,2
9- BORÇLU NAZIM HESAPLAR		9.440.980,0	6.692.147,8	9.440.980,0
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER	3.069.752,0	2.480.779,0	3.069.752,0
92	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	6.371.228,0	4.211.368,8	6.371.228,0
GENEL TOPLAM		125.145.636,5	170.544.252,9	201.724.625,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Ek 1:MAHALLİ İDARELER 2007-2008-2009 YILLARI KARŞILAŞTIRMALI BİLANÇOSU (Bin TL)(devam)

PASİF (KAYNAKLAR)		2007	2008	2009
3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	19.986.832,5	25.222.230,2	27.800.797,9
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	7.386.133,9	8.377.400,0	9.353.471,7
31	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	984.998,5	386.729,5	433.468,2
32	FAALİYET BORÇLARI	5.082.334,8	7.095.276,4	7.298.590,4
33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	1.932.033,1	3.335.808,9	4.157.827,6
34	ALINAN AVANSLAR	4.570,2	38.759,3	38.809,6
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.276.016,1	5.704.714,7	6.198.751,7
37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	37.799,1	46.462,9	55.100,5
38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	277.992,1	226.017,7	247.685,2
39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	4.954,7	11.060,7	17.092,9
4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	19.897.378,2	19.362.925,6	23.408.709,1
40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	16.193.304,5	13.290.497,6	15.829.905,9
41	UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	2.617.484,4	4.410.368,4	5.440.436,3
42	DİĞER BORÇLAR	0,0	0,0	0,7
43	DİĞER BORÇLAR	573.904,3	747.368,8	984.956,3
44	ALINAN AVANSLAR	82.535,8	30.291,2	38.179,6
47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	267.270,7	679.214,7	908.058,1
48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	162.141,5	204.357,1	206.209,5
49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	737,0	827,7	962,7
5	ÖZ KAYNAKLAR	75.820.445,8	119.266.949,4	141.074.138,3
50	NET DEĞER	69.559.478,8	109.028.511,7	121.028.852,7
51	DEĞER HAREKETLERİ	-164.052,9	-100.550,4	-80.372,2
52	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	227,2	57,7	4.243.509,2
57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	0,0	7.575.245,1	11.489.382,9
58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.150.452,5	-1.150.452,5	-1.150.452,5
59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	7.575.245,1	3.914.137,7	5.543.218,2
PASİF TOPLAMI		115.704.656,5	163.852.105,2	192.283.645,2
9- ALACAKLI NAZİM HESAPLAR		9.440.980,0	6.692.147,8	9.440.980,0
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER	3.069.752,0	2.480.779,0	3.069.752,0
92	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	6.371.228,0	4.211.368,8	6.371.228,0
GENEL TOPLAM		125.145.636,5	170.544.252,9	201.724.625,3

TEMEL EKONOMİK BÜYÜKLÜKLER												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 G.T.	2011 Program
BÜYÜME												
1. GSYH (Cari Fiy. 1998 bazlı) (Milyon TL)	166.658	240.224	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	952.635	1.098.807	1.214.852
2. GSYH (Cari Fiy. 1998 bazlı)(Milyon \$)	265.384	196.736	230.494	304.901	390.387	481.497	526.429	648.754	742.094	615.755	730.104	780.803
3. GSYH (1998 Bazlı) (%)	6,8	-5,7	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9	4,7	0,7	-4,7	6,8	4,5
FİYAT (Yüzde Değişme)												
1. GSYH DEFLATÖRÜ				23,3	12,4	7,1	9,3	6,2	12,0	5,2	8,0	5,8
2. ÜFE YILLIK ORTALAMA	51,4	61,6	50,1	25,6	11,1	5,9	9,3	6,3	12,7	1,2	8,5	6,7
3. ÜFE YIL SONU	32,7	88,6	30,8	13,9	13,8	2,7	11,6	5,9	8,1	5,9	8,9	6,4
4. TÜFE YILLIK ORTALAMA	54,9	54,4	45,0	25,3	10,6	8,2	9,6	8,8	10,4	6,3	8,6	5,7
5. TÜFE YIL SONU	39,0	68,5	29,7	18,4	9,4	7,7	9,7	8,4	10,1	6,5	6,4	5,3
ÖDEMELER DENGESİ (MİLYON \$)												
1. İHRACAT (FOB) (Bavul Ticareti Hariç)	27.775	31.334	36.059	47.253	63.167	73.476	85.535	107.272	132.028	102.143	113.930	127.000
2. İTHALAT (CIF)	54.503	41.399	51.554	69.340	97.540	116.774	139.576	170.063	201.964	140.929	185.493	199.500
3. DIŞ TİCARET DENGESİ	-26.728	-10.065	-15.495	-22.087	-34.373	-43.298	-54.041	-62.791	-69.936	-38.786	-71.563	-72.500
4. CARİ İŞLEMLER DENGESİ	-9.920	3.760	-626	-7.515	-14.431	-22.309	-32.249	-38.434	-41.959	-13.991	-39.300	-42.200
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ (MİLYON TL)												
1. BÜTÇE GİDERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	227.031	268.219	293.628	312.573
2. BÜTÇE GELİRİ	38.229	58.416	79.420	101.040	122.964	152.784	173.483	190.360	209.598	215.458	254.028	279.026
3. BÜTÇE AÇIĞI	13.115	28.556	40.184	40.208	29.128	6.903	4.643	13.708	17.432	52.761	39.600	-33.547
4. FAİZ DIŞI DENGİ	7.309	12.482	11.544	18.319	27.363	38.777	41.320	35.045	33.229	440	8.697	13.954
5. BÜTÇE AÇIĞI / GSYH (%)	7,87	11,89	11,47	8,84	5,21	1,06	0,61	1,63	1,83	5,54	3,60	-2,76
6. FAİZ DIŞI DENGİ / GSYH (%)	4,39	5,20	3,29	4,03	4,89	5,98	5,45	4,16	3,50	0,05	0,79	1,15
BORÇLANMA GEREĞİ / GSYH (%)												
1. TOPLAM KAMU	8,91	12,08	9,99	7,33	3,64	-0,31	-1,88	0,07	1,62	5,09	3,36	2,05
2. TOPLAM KAMU (Bütçe Faiz Öd. Hariç)	-4,23	-5,94	-5,51	-6,10	-6,80	-7,54	-8,09	-5,92	-3,91	-0,72	-1,34	-2,07
3. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ (*)	8,24	12,82	11,63	8,84	5,42	1,25	0,61	1,63	1,83	5,54	4,02	2,76
4. KİT	1,57	0,00	-0,79	-0,58	-0,44	-0,13	-0,49	-0,12	-0,03	-0,36	-0,31	-0,08
5. MAHALLİ İDARELER	0,30	0,24	0,07	0,30	-0,05	-0,07	0,13	0,46	0,63	0,44	0,23	0,10
6. SOSYAL GÜVENLİK KUR.	-0,01	-0,06	0,03	0,03	0,04	0,02	-0,12	-0,09	0,01	-0,08	0,00	0,00
7. FONLAR	-0,89	-0,34	0,00	-0,14	-0,35	-0,48	-1,21	-0,86	0,05	0,03	-0,07	-0,06
8. ÖZELLEŞTİRME KAPS. KİTLER	0,33	0,27	0,07	-0,30	-0,13	-0,03	-0,32	0,06	0,04	0,08	-0,01	-0,02
MERKEZİ YÖNETİM İÇ VE DIŞ BORÇ STOKLARI												
1. İÇ BORÇLAR (MİLYON TL)	36.421	122.157	149.870	194.387	224.483	244.782	251.470	255.310	274.827	330.005		
2. İÇ BORÇLAR (MİLYON \$)	58.395	99.720	99.526	167.262	167.262	182.428	178.906	219.207	181.728	219.170		
3. DIŞ BORÇLAR (MİLYON TL)	27.216	55.754	92.795	88.420	92.046	86.738	93.580	78.175	105.493	111.368		
3. DIŞ BORÇLAR (MİLYON \$)	43.636	45.513	61.623	68.583	64.714	64.643	66.576	67.120	69.757	73.964		
4. İÇ BORÇLAR / GSYH	21,9	50,9	42,8	42,7	40,2	37,7	33,2	30,3	28,9	34,6		
5. DIŞ BORÇLAR / GSYH	16,3	23,2	26,5	19,4	16,5	13,4	12,3	9,3	11,1	11,7		
DÖVİZ KURLARI												
1. ORTALAMA DOLAR KURU	0,624	1,225	1,506	1,493	1,422	1,341	1,431	1,302	1,293	1,547	1,500	1,556
2. YIL SONU DOLAR KURU	0,672	1,440	1,635	1,396	1,342	1,343	1,413	1,165	1,512	1,506	1,546	1,582
İŞSİZLİK												
1. İŞSİZLİK ORANI (%)	6,5	8,4	10,3	10,5	10,8	10,6	10,2	10,3	11,0	14,0	12,2	12,0
<small>(Not 1) 2006 yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi kullanılmıştır. (Not 2) 2011 yılı için Merkezi yönetim bütçe rakamları Bütçe Kanunu rakamlarıdır. (Not 3) 2010 yılı enflasyon, ödemeler dengesi, dolar kuru, merkezi yönetim bütçe rakamları gerçekleşme değerleridir.</small>												

KAYNAKÇA

- ACARTÜRK, Ertuğrul ve ÖZGÜR, Hüseyin. “ Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Fersa Matbaacılık, Subat, 2004, s. 162.
- AKIN, Cengiz. “Türkiye’ de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, 414 :111-124, 1997.
- ARIKBOĞA, Ülkü. **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004.
- ATACAN, Vedat, “Yerel Yönetimlerde İl Planlamasının İşlevi, (Türk İdare Sisteminde Yeniden Yapılanma)” , Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. Uludağ Üniversitesi,SBE, 1995.
- AYTAÇ, Eker. **Kamu Maliyesi**, İzmir, Anadolu Matbaacılık 1997.
- AYTAÇ, Burhan. **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayınları 2006, s.176.
- BATIREL, Ömer Faruk. **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007,
- BÜLBÜL, Duran. **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2006.
- ÇETİNKAYA, Özhan ve Demirbaş, Tolga. “Türkiye’ de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, IV, 8:18-37, 2004.
- ÇINAR, Tayfun ve GÜLER Birgül A. **Yerel Maliye Sistemi**, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi No17, Şubat 2004.
- COŞKUN, Bayram. “Türkiye’ de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, V, 3:35-47, 1996.
- COSKUN, Bayram ve UZUN, Turgay. Türkiye’ de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla 1999.
- ÇOKER, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, II, 4:3-10, 1993.

DAYAR, Hatice, **Türkiye ve Almanya’ da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi**, (Bursa-Münih Örneği,1991 Sonrası), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları-No:7, Ankara 1998.

DEMİR, Recep, “Bazı Fonların Tasfiye Edilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, VI, 4:31-37, 2001.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

2000 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Programı (2001-2005) 2002 Yılı Programı, Ankara, DPT Yayını

2001 Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, DPT Yayını

DÖNMEZ, Mustafa,

“Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, VII, 10:30-41, 2004.

“**Cumhuriyetin 75’inci Yılında İl Özel İdareleri**”, Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, T.C. İçişleri Bakanlığı, M.İ.G.M. Yayını, Yayın No:25, Ankara, Kasım 1998, s.20.

EMİL, Ferhat ve YILMAZ, H.Hakan, “**Mali Yerelleşme, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**”, *Yerel Yönetimlerde Borçlanma*, TESEV, İstanbul, 2005.

EMREALP, Sadun, *Belediyelerde Mali Yönetim*” , *Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi*, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

EMREALP, Sadun. **Belediyelerde Mali Yönetim**, İstanbul, Kent Basımevi, 1993,

ERENÇİN, Arif. “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XI, 4:25-40, 2002.

ERSÖZ, Halis Yunus “Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Degisim”, *Sayıstay Dergisi*, Temmuz-Eylül , Sayı. 38, s:128-167.2000.

FALAY, Nihat,
“Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları” Kamu Kesimi Finansman Açıkları,
X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İktisat
Fakültesi Yayın No:554, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:80,
İstanbul, 205-227, 1996.
Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları, **Mali Yerelleşme
Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ayşe Güner Serdar Yılmaz (drl.),
İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.

FİDAN, Ahmet, “Belediyeler ile İl Özel İdaresi Arasındaki Yönetim Hizmet ve İdari
Vesayet İlişkileri” , 1999, <http://www.ekitapyayin.com/id/006/01.htm>.(10.04.2007).

GENÇYÜREK, Levent. İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısının Getirdiği
Yenilikler, **Yaklaşım Dergisi**, sayı. 167, Kasım s.72, 2006.

GÜL, Hüseyin .Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri,
Recep Bozlağan; Yüksel Demirkaya, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel
Yayın Dağıtım, Mart 2008.

GÜLER, Birgül “ Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**,
Cilt:26, Sayı:1, s: 87-96, 1993.

GÜLER, Birgül Ayman
1997a “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, VI, 3:62-77
1997b “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, VI,
2:20-30
2006 **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 3.Baskı,
İmge Dağıtım, Ankara

GÖKÇE, Orhan ve BARDAKÇI, Erdal. **Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları**,
Konya 2002, s. 62.

GÜNAL, Bünyamin, **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı**, Damla Ajans, İstanbul,
1998

GÖRMEZ, Kemal. **Yerel Demokrasi ve Türkiye** (Gözden Geçirilmiş İkinci
Baskı),Ankara: Vadi Yayınları, 1997.

HOLTON R. J. **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık**, (Çeviren R. Keleş) Ankara, İmge Yayınları, 1999.

KAMU, İsa Sağdaş. Tercih Teorisi ve Türkiye’de Yerel Vergilerin Algılanması, **Amme İdaresi Dergisi** cilt 36, Sayı 1, Mart 2003, s.177

KALABALIK, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

KAPLAN, Ersin. Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci, **Türk İdare Dergisi**, sayı. 454, s. 161. Mart 2007.

KARAKILÇIK, Yusuf ve ÖZCAN, Ayşe. “Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XIV, 4:5-30, 2005.

KARAASLAN, Erkan. “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ed. Coşkun Can AKTAN) , Seçkin Yayıncılık, Ankara, , s. 124, 2006

KASAPOĞLUYILDIZ, Şule, “Belediyelerin Finansal Sorunları ve Çözüm Önerileri, **Yaklaşım Dergisi**, sayı :31, Subat 2006.

KAVRUK, Hikmet. Yerel Yönetim Şirketleri, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (drl), Ankara, Nobel Yayınevi, 2005, s.421

KELEŞ, Ruşen

1992 “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, I, 2:9-14

2000, **Yerinden yönetim ve Siyaset**, 4. basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

2006 **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Beşinci Basım, Cem Yayınevi, İstanbul

KERİMOĞLU, Baki ve YILMAZ. Hakan. Türkiye’de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulaması, **Mali Yerelleşme: Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım**, İstanbul, Tesev Yayınları, (Ağustos 2005), s.37

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir. “Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 78, 452:29-52, 2006

MERİÇ , Metin ve SAKAL, Mustafa. **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, 1. Baskı, İzmir, Anadolu Matbaası, 2001.

MUTLU, Ayşegül. “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Derleyenler: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006

NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler**, 7. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2001

ORTAYLI, İlber, “Devraldığımız Miras” , Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:4, Ankara, Mayıs-1995.

ÖLMEZOGULLARI, Nalan. **Ekonomik Sistemler ve Küresellenen Kapitalizm**, 3. baskı, Bursa :Ezgi Kitabevi. 1999.

ÖNCEL, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.

ÖZAR, Aslı, “Türkiye’ de Yerel Yönetimlerin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanın İlişkin Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Örnekler”, 2005

<http://hazder2.google.pages.com/Tez-AsliOzar.pdf>,

Erişim Tarihi: 23.02.2011

ÖZYARDIMCI, M.Cemal. İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ile İlgili Düzenlemeler, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Ekim, s. 8. 2006

Proje Koordinatörü Prof.Dr. Figen Altuğ, Proje Ekibi : Doç. Dr. Murat Çak, Ar. Gör. Murat Şeker, Ar. Gör. Önder Bingöl, **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar**

<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/yayinlar/kitaplar/121/1%20bolum.pdf> , (Çevrimiçi), 29.03.2011

SENGÜL, Tarık (1999), “ Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*”, Cilt:8, Sayı:3, Temmuz, s:3-19.

SOBACI, M.Zahid. “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XIV, 4:31-50, 2005

TANRIÖVER, İsmail, İlan ve Reklam Vergisi Nerelerden Alınır, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, sayı. 10, Ekim Kasım 2001.

TOPRAK, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Kasım 2006.

TORTOP, Nuri.

Mahalli İdareler, Dördüncü Baskı, TODAİE Yayın No:237 Ankara 1991b

“Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi**

Dergisi, XXIV, 4:3-9, 1991a

Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara,1994
Mahalli İdareler, 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999.
Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 449, Aralık 2005, s.15.

TUSİAD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul,1992

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2007 Nüfus Sayımı Sonuçları , <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.Do?id=3894>, Erişim Tarihi:13.03.2011

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetimizin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz**, (Editör: Hasan CANPOLAT) , Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 25,Ankara 1998, s. 23- 27.

TÜRK, İsmail **Kamu Maliyesi**, 4. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.

ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin. **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

ULUATAM, Özhan. **Kamu Maliyesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:413, 1978.

YALÇINDAĞ, Selçuk. “Çağdaş Belediye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 1:7-14,1992

YAVUZ, Fehmi; KELEŞ Ruşen ve GERAY, Cevat. **Şehircilik (Sorunlar, Uygulama ve Politika)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1973

YILMAZ, Serdar ve BERİŞ, Yakup Yönetimler Arası Mali Taransferler: Çerçeve Türkiye Uygulaması , **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ayşe Güner; Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul Güncel Yayıncılık, 2006 s.98

YILMAZ, Gülay Akgül. **Kamu Maliyesi**, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 2006.

ZİYA, ÇOKER. “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, VI, 2:34-45, 1997

ZENGİN, Eyüp. **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme**, Konya, Mimoza Yayınları, 1999.
MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Mali İstatistikler Bülteni**, 2006.

MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Mali İstatistikler Bülteni**, 2007.

MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Mali İstatistikler Bülteni**, 2008.

MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Mali İstatistikler Bülteni**, 2009.

MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdareler Mali İstatistikler Bülteni**, 2010.

İL ÖZEL İDARELERİ 5302 SAYILI KANUN:

<http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

İL ÖZEL İDARELERİ 3360 SAYILI KANUN:

<http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

1580 SAYILI BELEDİYE KANUNU: <http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

5272 SAYILI BELEDİYE KANUNU: <http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU: <http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

EMLAK VERGİSİ KANUNU, <http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr>. Erişim Tarihi:13.03.2011

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI,

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler.doc Erişim Tarihi:13.03.2011

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ www.ibb.gov.tr Erişim Tarihi:13.03.2011

TÜRKİYE CUMHURİYETİ RESMİ GAZETESİ 2005 5393 sayılı TC.Resmi Gazetesi, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm>, Erişim Tarihi:23.03.2011