



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı Programı

**TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE
SORUNLARI; ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Funda HUMAR

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI;
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Funda HUMAR

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara

KABUL VE ONAY

Funda Humar tarafından hazırlanan "Türkiye'deki Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı bu çalışma, 06.02.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Doç. Dr. Pelin Varol İyidoğan (Başkan)



Doç. Dr. Başak Dalgıç (Danışman)



Doç. Dr. Eda Balıkçioğlu



Doç. Dr. Hale Akbulut



Doç. Dr. Burcu Fazlıoğlu

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

06.03.2019



Funda Humar

¹"*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*"

(1) *Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*

(2) *Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*

(3) *Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

** Tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** tarafından karar verilir.*

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Doç. Dr. Başak DALGIÇ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.



Funda HUMAR

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde, üniversite hayatım boyunca değerli bilgilerini benimle paylaşan, kullandığı her kelimenin hayatıma kattığı önemini asla unutmayacağım saygıdeğer danışman hocam Doç. Dr. Başak DALGIÇ'a gösterdiği özveri ve yaptığı tüm katkılar için teőekkürlerimi sunar, çalışmada yer alan hata ve eksiklikler ile ileri sürülen görüşlerin tüm sorumluluğunun bana ait olduğunu kaydetmek isterim. Son olarak her zaman ve her koşulda yanımda olduğunu bana hissettiren aileme őükran duygularımı sunarım.

Funda HUMAR

2019

Ankara

ÖZET

HUMAR, Funda. *Türkiye'deki Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019

Bu çalışma, Türkiye'deki belediyelerin gelir ve harcamalarını inceleyerek; belediyelerin mali problemlerine çözüm önerileri sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaca yönelik olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son beş yıl içerisindeki gelir ve giderleri analiz edilmekte ve mali yapıda tespit edilen problemlere Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinden faydalanılarak çözüm önerileri sunulmaktadır. Çalışmanın sonuçları, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin merkezi yönetime önemli ölçüde bağımlı olduğuna, öz gelirlerinin çok düşük olduğuna, belediyeye görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmadığına ve harcamalarının etkisiz ve israfa yol açacak şekilde gerçekleştirildiğine işaret etmektedir. Bu nedenle çalışma, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirlerinin artırılmasına ve merkezi yönetimle olan bağının azaltılmasına yönelik öneriler sunmaktadır.

Anahtar Kavramlar: Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler, Belediye, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Mali Yapı

ABSTRACT

HUMAR, Funda. *Financial structure and problems of the municipalities in Turkey; The Case of Ankara Metropolitan Municipality*, Master's Thesis, Ankara, 2019

This study aims to examine the income and expenses of the municipalities in Turkey and provide solution suggestions to the municipalities' financial problems. For this purpose, the income and expenses of the Ankara Metropolitan Municipality over the period of 2014-2018 are analyzed. The results of the analyses show that over the period in question, Ankara Metropolitan Municipality is highly dependent on central administration that its self-revenues are substantially low. The municipality does not have proportionate sources of income and the expenditures are realized in a way that leads to inefficiency. Accordingly, this study suggests solutions mainly about increasing the self-income of municipalities in order to decrease their connection with the central administration and increase their efficiency.

Key Words: Decentralization, Local Administrations, Municipality, Ankara Metropolitan Municipality, Financial Structure

İÇİNDEKİLER DİZİNİ

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN	iv
TEŞEKKÜR.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER DİZİNİ.....	viii
TABLolar DİZİNİ	x
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
BELEDİYELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ	4
1.1. MALİ YERELLEŞME VE MALİ ÖZERKLİK	4
1.2. BELEDİYELER HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR.....	7
1.3. BELEDİYELERİN YÖNETİM ORGANLARI	15
1.3.1. Belediye Meclisi	16
1.3.2. Belediye Encümeni.....	17
1.3.3. Belediye Başkanı	17
1.3.4. Belediye Teşkilatı	18
1.4. TÜRKİYE’DE BELEDİYE BÜTÇELERİ	19
1.4.1. Belediye Bütçesinin Yasal Çerçevesi	19
1.4.2. Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Kabulü	20
1.4.3. Belediye Bütçesinin Uygulama Elemanları.....	21
İKİNCİ BÖLÜM	23
BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI.....	23
2.1. BELEDİYELERİN GİDER YAPISI	23
2.1.1. Belediyelerin Görevleri	24
2.1.2. Belediyelerin Yetki Hak ve İmtiyazları	25
2.1.3. Belediyelerin Giderleri	26
2.1.4. Belediye Giderlerinin Analizi.....	27
2.2. BELEDİYELERİN GELİR YAPISI	30
2.2.1. Belediye Gelirlerinin Tarihsel Yapısı.....	30

2.2.2. Belediyelerin Gelirleri	31
2.2.3. Belediye Gelirlerinin Analizi.....	34
2.3. BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE NEDENLERİ.....	38
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	46
ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPI ANALİZİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	46
3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPI ANALİZİ	46
3.1. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GELİR KAYNAKLARI VE ANALİZİ.....	46
3.2. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GİDER KAYNAKLARI VE ANALİZİ.....	71
3.3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	82
3.3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Sorunları	82
3.3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Sorunlarına Yönelik Çözüm Önerileri.....	85
SONUÇ	91
KAYNAKÇA	93
EK-1. Orijinallik Raporu.....	98
EK-2. Etik Komisyon Muafiyeti Formu	99

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Kanun Değişikliklerinin Tarihsel Sıralaması

Tablo 2: Bütçe Sürecinde Görevli Organlar

Tablo 3: Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

Tablo 4: Vergi Gelirlerinin Ülkeler Bazında Karşılaştırılması

Tablo 5: Değişen Kanunlara Göre Belediye Oluşturulmasındaki Nüfus Ölçütleri

Tablo 6: Vergi Gelirleri Karşılaştırması

Tablo 7: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Vergi Gelirleri Karşılaştırması

Tablo 8: Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Payların ve Belediye Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payları(%)

Tablo 9: Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri Karşılaştırması

Tablo 10: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri Karşılaştırması

Tablo 11: Alınan Bağış ve Yardımlar Karşılaştırması

Tablo 12: Diğer Gelirler Karşılaştırması

Tablo 13: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Diğer Gelirler Karşılaştırması

Tablo 14: Sermaye Gelirleri Karşılaştırması

Tablo 15: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Sermaye Gelirleri Karşılaştırması

Tablo 16: Alacaklardan Tahsilatlar (Ret ve İadeler) Karşılaştırması

Tablo 17: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Karşılaştırması

Tablo 18: Haberleşme Vergisi Karşılaştırması

Tablo 19: Yangın Sigortası Vergisi Karşılaştırması

Tablo 20: Çevre ve Temizlik Vergisi Karşılaştırması

Tablo 21: Eğlence Vergisi Karşılaştırması

Tablo 22: İlan ve Reklam Vergisi Karşılaştırması

Tablo 23: Emlak Vergisi Karşılaştırması

Tablo 24: İşgal Harcı Karşılaştırması

Tablo 25: Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Karşılaştırması

Tablo 26: Kaynak Suları Harcı Karşılaştırması

Tablo 27: Tellallık Harcı Karşılaştırması

Tablo 28: Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı Karşılaştırması

Tablo 29: Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı Karşılaştırması

Tablo 30: Bina İnşaat Harcı Karşılaştırması

Tablo 31: İş Yeri Açma İzni Harcı Karşılaştırması

Tablo 32: Diğer Harçlar Karşılaştırması

Tablo 33: Yol Harcamalarına Katılma Payı Karşılaştırması

Tablo 34: Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Tablo 35: Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Tablo 36: Diğer Katılma Payları Karşılaştırması

Tablo 37: Tüm Gelirlerin Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 38: Tüm Harçların Beş yıllık Karşılaştırması

Tablo 39: Tüm Katılma Paylarının Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 40: Fonksiyonel Sınıflandırma Başlıklarının Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 41: Gelir Bütçesi ve Kesin Hesabının Karşılaştırması

Tablo 42: Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırmasının Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 43: Büyükşehir Belediyelerinin En Fazla Harcama Yapılan Kalemlerinin Karşılaştırılması

Tablo 44: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Cari Transfer Karşılaştırması

Tablo 45: Harcama Türlerinin Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 46: Gider Bütçesi ve Kesin Hesabının Beş Yıllık Karşılaştırması

Tablo 47: Büyükşehir Belediyelerinin Borçlarının Karşılaştırması

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 Yılında Elde Ettiği Gelirlerin Payları

Şekil 2: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Giderlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı

GİRİŞ

Mahalli idareler; ülke düzeyinde faaliyet gösteren idari birimlerdir. Bir mahalli idare birimi olan belediyeler; mahalli nitelikteki hizmetlerin yerine getirilebilmesi için çok önemli bir role sahiptir. Belediyelere gerçekleştirmek zorunda oldukları görevleriyle orantılı olarak gelir kaynağı sağlanması ve böylelikle belediyelerin mali yapılarının güçlü tutulması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak iki farklı yapı şeklinde oluşturulmasının nedenleri; devlet ile halk arasındaki iletişimin kesintisiz yürütülmesi ve halkın ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla sunulan mal ve hizmetlerin üretilmesinde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasıdır. Merkezi yönetim, bakanlıklardan ve bakanlıklara bağlı kuruluşlardan oluşurken; yerel yönetimler belediyeler, köyler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Kurulma amaçları ve görev tanımları ile merkezi yönetimler ve yerel yönetimler birbirini tamamlayan unsurlardır. Belirli coğrafi sınırlar dâhilinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, karar organları o sınırlar içerisindeki halk tarafından seçilen, yetkileri ve görevleri kanunlarla belirlenen, kendilerine özgü gelirleri ile bütçesi olan ve diğer kamu kuruluşlarından farklı örgüt yapısı ve personele sahip kamu tüzel kişilikleri şeklinde tarif edilebilir. Bu özellikleriyle mahalli idareler, demokratik yönetim sisteminin temel taşlarından birisi olmakta ve yerel özellikteki kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde etkinliği artırmak gayesiyle tüm yönetim sistemleri içerisinde yer almaktadır (Urhan, t.y., s. 85).

Türkiye’de 2000’li yıllarda mahalli idarelerin yapılanmalarına ilişkin önemli değişiklikler yapılmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve sorumlulukları büyük çapta artırılmıştır. Ancak, bu değişiklikler yapılırken belediyelerin gelir elde edebileceği kaynakların çoğaltılmasına ilişkin düzenlemeler eksik kalmış ve mahalli idarelerin öz gelirlerini düzenleyecek değişiklikler üzerinde durulmamıştır. Belediyelerin gelir elde etmesine imkân tanıyan kaynakları konu edinen temel kanun olan Belediye Gelirleri Kanunu, 1981 tarihinde yürürlüğe girmiş olup; 1981’den bu yana 35 yıldan fazla süre geçmiş

olmasına karşın, Belediye Gelirleri Kanunu'nda eksiklikleri giderecek bir çalışma yapılmamıştır.

Bu çalışma, Ankara Büyükşehir Belediyesi gibi büyük çaplı bir belediyenin gelirlerinin ve harcamalarının analiz edilmesi, belediyelerin mali yapılarının anlaşılması, belediyelerin etkin ve verimli çalışıyor olup olmaması ve büyükşehir belediyeleri ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin bilinmesi gibi konulara ışık tutacaktır. Aynı zamanda, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısındaki sorunların tespiti, belediyelerde kaynak sorununun çözülmesine, harcamaların etkin bir biçimde yapılabilmesine ışık tutması açısından önemlidir. Bu çalışma, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği tüm gelirleri ile fonksiyonel sınıflandırma bazında yaptığı tüm harcamaların analizine imkân tanıdığı için yazında var olan benzer çalışmalardan ayrılmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ilk olarak mali özerklik ve mali yerleşme üzerinde durulmuş, sonrasında belediyelerin genel özelliklerinden bahsedilmiş, belediye kavramı ve bunun anayasayla ilişkisi hakkında açıklamalar yapılmıştır. Daha sonra, belediyelerin tarihsel olarak mevzuatlarına ilişkin değişimler günümüze gelene kadar incelenmiş; büyükşehir kavramına ve büyükşehir belediyelerine ihtiyaç duyulma sebeplerine yer verilmiştir. Belediyelerin mali yapılarının nasıl oluştuğunu anlamak amacıyla, yönetim organları kısaca anlatılmış ve belediyelerin teşkilatı hakkında bilgi verilmiştir. Son olarak belediyelerin mali yapısının ilk aşaması olan bütçenin hazırlanma süreci ve bütçenin uygulama elemanları hakkında açıklamalar yapılmıştır.

İkinci bölümde; ilk olarak belediyelerin mali yapılarını analiz etmek amacıyla belediyelerin gelir ve giderleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Belediyelerin giderleri incelenirken; görevlerinden, yetki, hak ve imtiyazlarından bahsedilmiş, belediyelerin gelir yapısı incelenirken ise belediye gelirlerinin tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. Bu bölümde, ikinci olarak belediyelerin mali sorunlarına değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı ve sorunları ele alınmıştır. İlk olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapı analizini yapmak amacıyla belediyenin son beş yıl içerisinde elde ettiği gelirleri ve giderleri incelenmiştir. Yapılan bu analiz sonucunda, Ankara Büyükşehir

Belediyesi'nin mali yapısındaki sorunlar tespit edilmiş, bu sorunların nedenlerine değinilmiş ve bunlara ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur.

Analiz sonuçlarına göre, kanun değişiklikleri ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin görevleri ve harcamaları giderek artmasına rağmen söz konusu harcamaların finansmanını sağlayacak yeterli gelir kaynağı bulunmamaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi, gerek hizmet verdiği nüfusun büyüklüğü açısından gerekse siyasi olarak önemli ölçüde merkezi idareye bağımlı olmasından dolayı belediyenin mali özerkliğini sınırlanmaktadır. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin her ne kadar temel alınan beş yılın ikisinde azalmış olsa da yine de çok yüksek borcu olduğu görülmüştür. Görevlerinin günden güne artması ve gelir bütçesinin gerçekleşme oranının yüksek ama öz gelirleri sayesinde olmaması Ankara Büyükşehir Belediyesini borçlanmaya itmiştir. 2017 yılında toplam gelir bütçesinin 4.235.000.000,00 TL olduğu düşünüldüğünde borçlarının yaklaşık 3.000.000.000 olması durumun ciddiyetini göstermektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye’de belediyeler mahallin en çok ilişki içinde bulunduğu mahalli idare birimleridir. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde ilk olarak yerel yönetimler için sağlanması istenen mali özerklik ve yerelleşme üzerinde durulacak daha sonra il, ilçe ve büyükşehir belediyeleri hakkında öncelikle genel bir bilgi verilecek, büyükşehir belediyelerine neden gereksinim duyulduğunun sebepleri ile büyükşehir belediyelerinin nasıl kurulduğu açıklanacak, sonrasında; il, ilçe ve büyükşehir belediyeleri açısından örgüt yapısı, organları ve bütçeleriyle alakalı bilgilere değinilecektir.

1.1. MALİ YERELLEŞME VE MALİ ÖZERKLİK

Türkiye’nin idari yapısı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki farklı yapıdan oluşmuştur ve bu birimler devletin yönetiminde ayrılmaz unsurlardır.

İki yönetim biriminin de görevi kamusal hizmet sunmak olsa da merkezi yönetim genel, yerel yönetimler ise yerel nitelikli hizmet sundukları için bazı hizmet gerçekleştirmelerinde birimler karşı karşıya gelmektedir. Türkiye’de mahalli idareler olarak da adlandırılan yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak için bir yönetim biçimi olarak ortaya çıkarılan yerel yönetimler bütün ülkelerde devletin egemenliği altında olup üst birimler tarafından kendilerine görev, yetki ve sorumlulukların devredilmesiyle oluşmuştur. Üst birimler yerel yönetimlere yeni görev, yetki ve sorumluluk devredebileceği gibi aynı zamanda bunları yerel yönetimlerden alabilir (Arslan, 2008, ss. 273-274). Bu yerel yönetim birimlerinin mali anlamda büyüklükleri incelendiğinde kaynaklarını en çok harcayan birimler belediyeler olmuştur. Yerel anlamda çok gelir kaynağına sahip olan ve merkezden aktarılan payları da elde eden belediyeler bu kaynakların tamamını hizmetle sorumlu oldukları yerler için kullanmaktadır. Bu durum sonucunda önem arz eden konu ise harcamaların finansmanını kendileri

sağlayamamalarıdır. Bu sorunun çözümlenebilmesinin yolu yerel yönetimler özellikle belediyeler için mali özerkliğin sağlanmasıdır (Çetinkaya ve Korlu, 2015, s. 96).

Özerklik; kişi veya kurumların kendi kendini yönetebilmesi, kendi kurallarını oluşturabilmesi ya da kendi faaliyetlerini herhangi bir müdahale olmadan gerçekleştirebilmesidir. Yerel özerklik, tüm yerel yönetimlerin kendilerine özgü politika çıkarabilmesi ve yeni politikaları uygulamada takdir yetkisine sahip olabilmesi demektir.

Mali özerklik, merkezi yönetim müdahalesi olmadan yerel yönetimlerin harcamalarına ilişkin önceliklerini belirleme ve gelirlerini artırabilme yetkisi şeklinde ya da yerel vergi matrah ve oranlarını yine merkezi yönetimin etkisi olmadan belirleyebilmesi ve halkın tercihlerine uygun mal ve hizmet üretebilmeleri olarak açıklanabilir.

Mali özerklik ek olarak, yerel yönetimlerin sadece vergi toplamalarını ve vergi oran ve matrahlarını kendilerinin belirleyebilmelerini değil, aynı zamanda kendi topladığı harç ve ücretleri de kendisinin tespit edebilmesi ve bir diğer kamu kurumunun denetimi olmadan ve onayını almadan borçlanabilmesini de ifade eder. Ayrıca yerel yönetimin harcamalarının önceliklerini belirleyebilmesini ve kendi bütçesini merkezi yönetimden ayrı olarak düzenleyebilme yetkisi olarak açıklanabilir.

Mali özerklik üzerinde durulmasının nedeni merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de bir hükümet niteliği taşıyarak fonksiyonlarını gerçekleştiren kamu idareleri olmasıdır. Bu özellikleri dolayısıyla yerel yönetimler merkezi idare karşısında kendi kendine yetebilen idari birimler haline gelmelidir (Meriç ve Bülbül, 2013, s. 218).

Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynağına sahip olmaması bu idari birimlerin gerçekleştireceği görevlerin aksamasına ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmasına sebep olmuştur. Yerel yönetimlerin devam edebilmesi ve görevlerini gerçekleştirebilmesi için sürekli elde edeceği mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir fakat birçok ülkede merkezi yönetim, gelir kaynaklarının çoğunu kendi toplamaktadır. Yerel yönetimlere ise; toplanması zor olan, vergi matrahı oldukça dar olan ve yerel hizmetlerin maliyetlerini karşılamada yetersiz kalan vergileri tahsis etmiştir. Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağı olduğu durumda; yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artacak, etkin bir kaynak kullanımı sağlanacaktır. Yerel halka en yakın olan birimler yerel yönetimler olduğu için halkın ihtiyaçlarını bu birimlerin

karşılması ile kaynakların etkin kullanımı söz konusu olacaktır fakat bunun sağlanabilmesi için mali özerkliğin tam olarak sağlanması gerekmektedir.

Mali özerklik tam olarak gerçekleştirildiğinde, yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği hizmetler merkezi yönetimin etkisi olmadan belirleneceğinden, halk da kendi isteğine uyacak hizmetleri gerçekleştiren ve daha fazla sorumluluk alan idarenin sınırları dâhilinde yaşamak isteyecektir. Bu noktada oluşacak yerel yönetimlerin birbirleriyle ve merkezi yönetimle olan rekabeti kaynakların etkin dağılımı sonucunu da ortaya çıkaracağından toplum refahında artış olacaktır.

Bu noktada yerel yönetimlerin mali özerklik seviyesini belirlemek için bazı göstergeler üretilmiştir (Korlu ve Çetinkaya, 2015, ss. 99-100);

Bu göstergelerden ilki tekrarlayan gelir oranı olup bu oran toplam gelir oranı içerisinde yerel yönetimlerin dış fonlara olan bağlılığını gösterirken oranın düşük olması yüksek derecede mali özerkliği belirtir.

Mali bağımlılık oranı ise yerel yönetimlerin gelirlerinin içerisindeki transferlerin ne kadar olduğunu ölçen bir göstergedir. Paylar, ceza gelirleri ve faizler içerisine kaydedilen genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar bu orana tekabül etmektedir.

Mali performans bir başka göstergedir. Yüksek seviyede mali özerklik sağlanması yerel yönetimlerde mali performansın başarılı olacağı anlamına gelmektedir. Mali performansın başarısı ise gerçekleşen ve tahakkuk eden bütçe arasındaki farkla ölçülmektedir.

Bir diğer gösterge olan vergi özerkliği; yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerinin ne kadar olduğuyula alakalı bir göstergedir. Eğer bu oran yüksekse mali özerklik yüksektir.

Son gösterge olan öz gelir oranı ise; yerel yönetim gelirlerine öz gelirlerin ne kadar etkisini olduğunu ölçen göstergedir.

Mali özerklik ile bağlantılı bir kavram olarak yerelleşme; yerel birimler olan yerel yönetimlere daha fazla özgürlük tanımayı, bireylerin özgürlüğü ve bazı kamu kuruluşlarının amaçları arasında bir denge kurmayı amaçlar. Bu ilke sadece üst düzey birimlerin yerel yönetimlerin işlerine karışması ve sınırlandırması anlamına gelmemekte

aynı zamanda, üst düzey birimlerin yerel yönetimlere kendisini geliştirebilecek araçları sağlaması sorumluluğunu da içermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s.41).

Mali yerelleşme ve yerelleşme birbirinden farklı olup aynı zamanda birbirleriyle ilişkili kavramlardır. Yerelleşmeyi kısaca görev ve sorumlulukların yerel yönetimlere devri olarak tanımlarsak, mali yerelleşme devredilmiş olan bu görev ve sorumlulukları gerçekleştirmeye yarayacak mali kaynakları elde etme yetkisinin yerel yönetimlere devridir.

Mali özerklik ve mali yerelleşme ile ilgili yapılmış olan tüm çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluklarına ilişkin konularda etkin ve verimli olmasını önerse de uygulamada ideal bir sonuca ulaşamamıştır. Şüphesiz bu durumun en önemli sebebi; yerel yönetimlerin görevleri gerçekleştirebilecek yeterli derecede gelire sahip olmamasıdır. Sonuçta yerel yönetimlere bakış açısı ne şekilde olursa olsun, eğer yerel yönetimler için mali özerkliğin sağlanması isteniyorsa bu birimlerin öz gelirlerinin yeterli düzeyde olması gerekmektedir. Aksi bir durumda bu yerel yönetim birimlerinin var olma sebepleri ortadan kalkmış olacaktır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, s.21). Bu yönetim birimlerine yerel düzeyde vergi koyma ve oranlarını belirleme şeklinde yetkiler verilmelidir. Eğer yerel yönetimler yerel vergi oranlarına ilişkin konularda kendileri herhangi bir karar alamazlarsa merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı olarak kalacaklardır.

1.2. BELEDİYELER HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR

Türkiye'nin idari yönetim şekli merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde iki farklı sistem olarak ayrılmaktadır ve bu iki yönetim şekli tamamen birbirinden ayrı sistemler şeklinde oluşturulsa da bir bütün oluşturmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler anayasal kurumlardır ve mahallin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuşlardır. Mahalli idareler şeklinde de adlandırılan yerel yönetimler; köyler, belediyeler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Yerel yönetimler, demokrasinin uygulanması için önemli bir araç olmakla beraber aynı zamanda halkın ihtiyaçlarını

gidermek amacıyla kamu hizmetlerini gerçekleştiren birimlerdir (Greenwood ve Wilson,1989, ss. 150-151)¹.

Mahalli idarelerle ilgili ilk düzenleme Anayasanın 127. maddesi ile yapılmıştır. Bu maddede;

“Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmıştır. Anayasa, belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçların neler olduğunu belirlememiş olup bu yetki yasama organına bırakılmıştır (Kurtuluş, Barış, Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı, 2006, syf: 57).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında mahalli idarelerle alakalı detaylı hükümler bulunmamasına rağmen birtakım gelişmiş ülkelerde durum farklıdır. Örneğin, İspanyol Anayasası mahalli idarelere ilişkin detaylı bilgiler içermektedir. İspanyol Anayasası dört tane geçici madde ve altı madde ile mahalli idareler hakkında detaylı hükümler oluşturmuş olup mahalli idareleri baz konularda sınırlamıştır. Bu Anayasanın ikinci maddesi; üniter devlet yapısı ve ülkenin bölünemeyeceği üzerinde önemle durulurken; bölgelerin ve birçok ulusun özerk olmasının önemi vurgulanmıştır (Bağlı, 2011, s. 81).

Belediyeler, uzun bir dönem 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çerçevesinde yönetilmiştir. Bu dönemi 7 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu sonlandırılmış olsa da hukuki problemler sebebiyle 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Kurtuluş, 2006, s. 58).

“Belediyeler belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir şeklinde tanımlanmıştır. (5393 sayılı Belediye Kanunu 3’üncü maddesi a bendi)”

Türkiye’de yüksek hızlı göç hareketi ile birlikte yoğun göç alan şehirlerin kentsel altyapı ihtiyacı da hızla artmış ve bu yerleşim birimlerinde yeni bir yerel yönetim birimi oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planları başta olmak üzere, birçok çalışmada büyük kentler için yeni bir örgütlenme biçimi savunulmuş hatta bazı yasa

¹ Örneğin Fransa’da Türkiye’dekinden farklı bir durum olarak en küçük yerel yönetim birimini kent ya da kırsal alan fark etmeksizin belediyeler oluşturmuştur. Fransa’da Türkiye’deki gibi bir yapılanma olmadığı için nüfusu Türkiye’deki bir köyün nüfusundan az olan belediyeler dahi vardır (Akçakaya, 2003, s.158).

taslakları hazırlanmış olsa da bu öneriler hayata geçirilememiştir. 1982 Anayasası yeni bir yaklaşımla merkezi çözümlerin yerine metropol kentlere yönelik yeni yerel yapılanma imkânı getirmiş ve büyük şehir belediyeleri oluşturulmuştur (Kurtuluş, 2006, s. 75).

Sosyal Devlet fikrinin daha fazla anlam kazanmasıyla birlikte merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin bazı görevleri merkezi idareye bırakılırken, merkezi idarenin bazı görevleri ise yerinden yönetime devredilmiştir. Bu görev paylaşımı dolayısıyla mahalli idarelerin görevlerini istenildiği gibi yerine getirememesi sonucunda yerel yönetimlerin yapısının değiştirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır. Büyük kentlerin büyük halk kitlelerinin ihtiyaçlarını karşılamak için hizmet sunmakta zorlanmaları ve bazı konularda eksik kalmalarıyla birlikte belediyelerin görevlerinin artması gibi nedenler de büyükşehir belediyelerinin oluşturulma fikrine zemin hazırlamıştır.

Avrupa Birliği'ne ilişkin örnekler incelendiğinde, Almanya'da merkezi yönetim yerel yönetime sosyal güvenlik gibi önemli konuları yönetme yetkisini dahi bırakmış ama bu konulara ilişkin yerel yönetimlerin yapacakları harcamaların maliyetini merkezi yönetim üstlenmiştir (Werner, 2006, s. 119). Fransa'da merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı önemli bir prensiple belirlenmiştir: Fransa'nın yerel yönetim birimleri olan belediyeler, iller ve bölgelerin yetki ve sorumlulukları ile merkezi yönetimin yetki ve sorumlulukları arasında kesin bir sınır bulunmaktadır ve bu bir kanun ilkesini oluşturmuştur (Bağlı, 2011, s.71).

İspanya'ya bakıldığında merkezi yönetim ve yerel yönetimler için görev paylaşımı çıkarın büyüklüğü ilkesine dayanmaktadır. Eğer bir faaliyetin hayata geçirilmesinde yerel halk, bölge halkından daha çok çıkar sağlayacaksa bu durumda o faaliyetin gerçekleştirilmesi görevi yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bu noktada o faaliyeti gerçekleştirme görevi ya tamamen yerel yönetime bırakılır ya da görevin gerçekleştirilmesi sorumluluğu yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında paylaşılır. İspanya yerel yönetimleri kendilerine verilmiş olan görevler bakımından özerk olarak yapılandırılmış olup bu noktada Türkiye'den farklılaşmaktadır (Bağlı, 2011, s. 93).

İtalya'da yukarıda bahsedilen ülkelerden daha farklı bir sistem mevcuttur ve merkezi yönetim görevlerinin önemli bir kısmı yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bununla birlikte

İtalya merkezi yönetimi iller ve bölgeler bazında temsilciler bulundurmaktadır (Afonso and Scaglioni, 2005).

Çek Cumhuriyet’inde; yerel yönetimlerin kendine özel yetkileri ve merkezden yönetim tarafından devredilmiş yetkileri bulunmaktadır. Merkezi yönetimin sunması gereken hizmetleri kapasite, alan ve kapsam anlamında yerel yönetimlerin gerçekleştirmesi için bu konuya özgü yetkiler verilmiştir. 383 adet belediyeye yetkileri artırılmış belediye denmiş ve bunların dışında nüfusu 100.000 üstü belediyeler için merkezi yönetim daha farklı yetkiler sunmuştur (Parrado Díez, 2005).

Sanayi devriminden sonra Türkiye’de de olduğu gibi şehirlerin etrafında önemli nüfus artışları gerçekleşmiş bu artışlar sonucunda şehirler metropol gibi yeni isimler almışlardır. Bu kavram ilk olarak Londra, Paris, New York gibi sanayi ve ticaret merkezleri için kullanılmaya başlanmıştır. Büyükşehir kavramı da metropol kavramına yakın olarak kullanılmış ve ülkede sanayinin, ticaretin, ulaşımın, haberleşmenin geliştiği bölge olduğu belirtilmek istenmiştir. Türkiye’deki büyükşehir kavramıyla yukarıda bahsedilen metropol kavramının kullanıldığı şehirler birbirleriyle karşılaştırılmamalıdır çünkü metropol kavramı büyükşehir kavramından daha fazla bir büyüklüğü ifade etmektedir. Bu noktada metropol olma birbirine çok yakın alanlarda birden fazla belediye oluşması anlamına gelmekteyken; büyükşehir kavramı belli bir coğrafi sınır içerisinde tek belediye olması ama nüfus ve şehrin büyümesi anlamına gelmektedir. Bazı söylemlerde ise birbirlerinin yerine kullanılabilir.

Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına kadar tek tip belediye örneği görülmekteydi. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte eski sistem değişmiş ve normal belediye sistemi yanında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri de yer almaya başlamıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesinin kurulmasını gerektiren sebepler ise özetle şu şekildedir: Büyükşehir belediyelerinin kurulmasında temel etken kentleşmenin artması olmuştur. 1950 yılından itibaren günümüze kadar kent nüfusu dünya genelinde önemli artışlar göstermiştir. Tarımla uğraşan kesimde makineleşmeye gidilmesi bu kesimin buldukları bölgeleri terk etmelerine, miras sisteminden ötürü bütün toprakların paylaşılması halkın iş bulmak amacıyla şehirlere göç etmelerine neden olmuştur. Artan göçler sonucunda zaten var olan kentlerin etrafında da kentleşmeler ortaya çıkmaya başlamıştır. Yeni kentlerin oluşumu yeni belediyelerin oluşumuna sebebiyet vermiş fakat

oluşan yeni belediyelerin imkânları mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak için yeterli olmamıştır; yeterli ulaşım imkânı, sağlık ve eğitim imkânı, haberleşme ağları oluşmamıştır. Oluşan bu yeni yerleşim birimleri plansız bir şekilde ve herhangi bir alt yapı çalışması olmaksızın oluşmuştur ve bunların yetersizliklerini karşılayacak ve kendi ihtiyaçlarına çözüm üretecek güçleri de bulunmamaktadır. Bu nedenle çevrelerine kuruldukları kentler için bir külfet oluşturmaktadırlar. İhtiyaçların karşılanmamasına ek olarak var olan sorunlar artmış ve güvenlik, temizlik, hava kirliliği, su kirliliği, çarpık kentleşme gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bütün bunlar sadece ortaya çıkan yeni belediyelerin daha önceden kurulmuş olan belediyeleri etkilemesi anlamında bir olumsuzluk doğurmamış, aynı zamanda ülkenin ekonomik ve sosyal olarak sorunlar yol yaşamasına da sebep olmuştur.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasını sağlayan sebepleri özetlemek gerekirse bunlar:

- Hızlı kentleşme
- Nüfus artışı
- Gecekondulaşma
- Siyasi rant
- Kırsallığın azalması ve göçlerin artışı
- Daha yüksek refah düzeyi
- Kaliteli hizmet beklentisi
- Sanayileşmenin artmasıdır.

Yukarıda bahsedilen maddeler büyükşehir belediyelerin kurulmasını zorunlu kılan sebepler olsa da bu sebeplerin her biri diğerinin sonucu da olabilmektedir. Bu sorunlara ilişkin birçok tasarı şeklinde girişimler olsa da 1982 Anayasasına kadar resmen bir düzenleme olmamıştır. Daha sonra 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun torba bir kanun olmasıyla beraber büyükşehir belediyesi kurma şartlarını yumuşatmıştır ve ülkemizde büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir.

Ölçek bakımından da belediye çeşitleri farklı oldukları için öncelikle mevzuatlarının ayrılması gerektiği fikri doğmuştur çünkü bu noktada nüfusu bir milyondan fazla olan belediyelerle nüfusu on binin üzerinde olan belediyelerin aynı şekillerde yönetilemeyeceği düşünülmüştür. Daha önce de bahsedilen kirlilik, güvenlik, altyapı eksikliği, plansız kentleşme, gecekondulaşma sorunlarının önüne yasal düzenlemelerle geçileceği düşünülmüştür.

Öte yandan, siyasal coğrafyanın dolayısıyla seçim çevrelerinde yapılan değişikliklerle beraber temsil ve katılım sürecinin ne yönde ilerleyeceği kanunun siyasal alana yönelik düzenlemeleridir. Merkezi yönetim sınırları ile belediye sınırlarının kesiştirilmesi sonucunda hizmet bölgelerinin artması özellikle planlama ve imara ilişkin hizmetleri büyük ölçüde etkilemiştir. Siyasal ve politik sebeplerle ortaya çıkan bu yeni yapı oluşturma süreci, yerel yönetimlerin yetkilerini, görevlerini ve hizmet alanlarını önemli ölçüde farklılaştırmıştır. (İzci ve Turan, 2013, s. 120).

Bu yeni 6360 sayılı kanunla beraber idari sistemde, mali yapıda, siyasi sınırlarda, temsil ve katılımı, personelin örgütlenmesinde, hizmetlerin gerçekleştirilmesi ile imar ve planlama çalışmalarında farklılıklar söz konusu olmuştur.

Bazı tüzel kişiliklerin sonlandırılması, yeni tüzel kişiliklerin oluşturulması, mahalli idarelerin birleşmeleri veya katılmaları, sınırların değişmesi ve yetki paylaşımı 6360 sayılı kanun yönetsel düzene ilişkin değişiklikleridir. Mahalli idarelerin elde edeceği payların tekrar düzenlenmesi ve yeni yetki paylaşımı ilişkileri ise yasanın mali alana ilişkin düzenlemeleridir (İzci ve Turan, 2013, s. 119).

Çok fazla olumsuz eleştiriye maruz kalan ve yirmi yılı aşkın süredir yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında mahalli idareler kanunlarıyla beraber ve diğer kanunlarla bütünlük sağlayacak şekilde değiştirilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren yeni 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir belediyelerinin görev alanlarını önemli çapta genişletirken; tüm büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediye sayıları artırılmıştır. Bu değişiklikte birlikte, Büyükşehir belediyeleri raylı ulaşım sistemlerine, konutlara, katı atık toplama işlerine, amatör sporu teşvik etmeye daha çok önem vermeye başladı. 5216 sayılı kanun ile norm kadro, sözleşmeli personel, stratejik plan hazırlanması, bütçeleme, imar sistemleri gibi çok fazla konuda düzenleme

yapılmışken, ilçe belediyelerinin yetkilerinde yapılan çalışma sınırlı kalmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016, ss. 905-906).

Eski 3030 sayılı kanun ve yeni yürürlüğe girmiş 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu diğer mahalli idare yasalarına göre çok daha az maddeye sahiptir. 5126 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediyelerin yönetim sistemleriyle alakalı hüküm bulunmuyorsa bu hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu geçerlidir denilmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016, s. 914).

Tablo 1: Kanun Değişikliklerinin Tarihsel Sıralaması

KANUNUN ADI	KANUNUN TARİHİ	KANUNUN SAYISI
Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	1984	3030
Büyükşehir Belediye Kanunu	2004	5216
Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2005	5335
Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2005	5378
Büyükşehir Belediyelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2005	5390
Belediye Kanunu	2005	5393
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu,	2007	5594

İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun		
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2007	5675
Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	2008	5747
On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2012	6360

Kaynak: Kanun değişiklikleri dikkate alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehirdeki ilçe belediyelerine çok önemli görevler yüklememektedir. Bahsi geçen kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklar detaylı bir şekilde sayılmış olup 7. madde dışındaki bazı maddelerde ise birkaç farklı yetkisine değinilmiştir. Yetki ve görevlerde en çok sözü edilen konu ise imar planları olmaktadır çünkü büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerinin çoğunun imar planlarıyla ilişkisi bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanlarının genişlemesi, teşkilat yapısı ve personel seçimi gibi açılardan hukuki anlamda geniş fırsatlara sahip olmaları, büyükşehir belediyelerini il sınırlarında bölgesel kalkınmanın sorumluluğunu almak zorunda olan birimler olmaya zorlamıştır. Merkezi yönetim iş yapabilme kapasitesi çok olan büyükşehir belediyelerine, bölgesel kalkınma sorumluluğunu büyük ölçüde devretmeye yatkın gözükmektedir. Ancak,

havalimanı, illeri birbirine bağlayan karayolları, güvenlik, korunma gibi il belediyelerine ve büyükşehir belediyelerine devredilemeyen ancak kalkınmayı önemli ölçüde etkileyen hizmetlerin gerçekleştirilmesinin sorumluluğu merkezi yönetimdedir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016, s. 924).

1.3. BELEDİYELERİN YÖNETİM ORGANLARI

Belediyelerin yönetim organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır; bu üç organ belediyenin yönetiminden sorumludur. Üç yönetim organı büyükşehir belediyelerinde de aynı şekilde oluşturulmaktadır. Belediye encümeni ve meclisi belediyeleri karar ve danışma görevini, belediye başkanı ise belediyelerde yürütme görevini idame ettirmektedir.

Fransa örneğine bakıldığında yerel yönetimler belediye, il ve bölgelerden oluşmaktayken belediyelerin yönetim organlarını başkan, karar organı olarak yerel meclis ve başkanın isteği üzerine yürütme görevini yerine getirecek bir encümen oluşturur (Bağlı, 2011, s.71). Türkiye’de büyükşehir, il veya ilçe fark etmeksizin belediye başkanları yürütme görevini, belediye meclisleri karar organı görevini alırken, belediye encümeni ise danışma organıdır. Fransa ile farklılık arz eden nokta Fransa yerel yönetimlerinde yürütme organının encümen oluşudur.

İspanya’da yerel yönetim birimleri arasında belediyeler farklı türlerden oluşmaktadır. Normal belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ülkemiz belediyeleriyle benzerlik teşkil ederken İspanya’da Türkiye’dekinden farklı olarak özel statülü belediyeler de bulunmaktadır. İspanya belediyelerin organları ise ülkemizle çok benzer olup meclis, belediye başkanları ve encümeninden oluşmaktadır ve belediye encümeni kurma zorunluluğu nüfusun 5000 olup olmama kriteriyle ilgilidir (Toksöz ve diğerleri, 2009, s. 86).

Hem büyükşehir belediyelerinin hem de il ve ilçe belediyelerinin sorunlarını anlamak, mali ve idari konulardaki kararların kimler tarafından verildiğinin açıklanması amacıyla bir sonraki bölümde belediye teşkilatı hakkında büyükşehir belediyelerinin yapısıyla karşılaştırmalar yapılarak bilgi verilecektir.

1.3.1. Belediye Meclisi

İlgili kanunlarında belirtilen şekillerde seçilen Belediye Meclisi belediyelerde karar organı olarak yer alır. Belediye meclisine kanunlarla verilmiş görev ve yetkiler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Çalışmamızın esas konusu üzerinde etkili olmayacağından belediye meclisinin görev ve yetkilerine detaylı bir şekilde yer verilmeyecek olup belediye meclisinin temel görevleri aşağıdaki gibidir:

- I. İmar planlarını onaylamak
- II. Bütçe ve kesin hesabı görüşmek ve onaylamak
- III. Hizmet tarifelerini belirlemek
- IV. Belediye imtiyazlarına ve özelleştirmelerine karar vermek
- V. Borçlanmaya karar vermek

Büyükşehir belediyelerinin meclisteki üye sayısı 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'a göre belirlenmektedir.

“Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 12. madde).”

“Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 13. madde).”

5393 sayılı Kanunun 20. maddesinde belediye meclisinin her ayın birinci haftası toplanacağı hükmü yer alır. 5216 sayılı Kanunla ve toplantıların birbiriyle uyum sağlaması adına büyükşehir belediye meclisleri ise her ayın ikinci haftası toplanmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda belediye meclisinin görevlerine ilişkin hüküm bulunmamasına rağmen 5393 sayılı Kanun 5216 sayılı Kanun'da yer almayan hükümleri tamamlamaktadır. Bu sayede 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde meclisin yetki ve görevlerini içeren hükümlere yer verilmiştir.

1.3.2. Belediye Encümeni

Belediyenin ikinci karar organı ve danışma organı belediye encümenidir. Belediye Encümenine kanunlarla verilmiş görev ve yetkiler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde yer almaktadır.

Encümenin kanunda sayılan görevlerinden başlıcaları; bütçe ve kesin hesabı inceleyip stratejik plan ile yıllık çalışma programları hakkında belediye meclisine görüş vermek, kanunlarda öngörülen cezaları uygulamak, bütçe aktarmalarını fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri bazında yapmaktır. (Kurtuluş, 2006, s. 63)

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 16. maddesinde encümen üyelerinin kimler olacağı belirtilmiştir. Bu maddede belediye encümenlerinden bazılarının seçilmiş üyeler olması belediyelerde katılımcılığı artıran bir uygulama olmuştur çünkü belediye encümeninde halkın bizzat seçtiği üyeler yer alması halkın belediye hizmetlerine olan ilgisini artıracaktır. Belediye encümeninin stratejik planı hazırlamak, kesin hesaba görüş vermek gibi görevlerinin olması encümenin yönetimde daha katılımcı olmasını sağlamıştır.

Yine bahsi geçen maddede encümene kimin başkanlık edeceği ve encümen üyelerine ne kadar ödenek verileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye encümeninin görevleri için 5216 sayılı kanunda hüküm bulunmamasına rağmen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na yapılan atfa göre bu Kanunun 34. maddesinde belediye encümeninin yetkileri ve görevlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu sayılan görev ve yetkiler büyükşehir belediyesi encümeninin görev ve yetkilerini de oluşturmaktadır.

1.3.3. Belediye Başkanı

İlgili kanunda belirtilen şekillerde belediyelerin sınırları içinde bulunan halk tarafından dolaysız olarak seçilen Belediye başkanı, belediye sisteminin başı olup merkezi idare ve mahalli idare arasında köprü görevi görmesiyle belediye idaresini temsil etmektedir. Büyükşehir Belediye Başkanı da belediyelerin yürütme organı olarak yer almaktadır. Belediye başkanları gücünü halk tarafından seçimle gelmelerinden almaktadır.

Belediye Başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinde yer almaktadır.

Çalışmamızın esas konusu üzerinde etkili olmayacağından belediye başkanının görev ve yetkilerine detaylı bir şekilde yer verilmeyecektir.

1.3.4. Belediye Teşkilatı

“Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur (5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesi).”

Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapısının daha düzenli hale gelmesi ve verimli ve etkin bir şekilde hizmetleri gerçekleştirmek amacıyla 22/11/2000 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar isimli Bakanlar Kurulu kararı yürürlüğe girmiştir.

Kamu kurumları için çıkarılan genel norm kadro yönetmeliğinden sonra ise belediyelerde hizmetlerin verimini, etkinliğini ve kalitesini artırmak, kaynak israfını önlemek, ihtiyaç duyulan sayı ve unvan kadar ve nitelikli personel almak, hizmetlerin belirli bölgelerde yoğunlaşmasını önleme gayesiyle Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22/2/2007 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Bu Yönetmeliğin kapsamında, isminde de söylendiği gibi belediyeler ve onların bağlı kuruluşları ile mahalli idareler tarafından oluşturulan birliklerde çalışan işçi, memur ve sözleşmeli personel vardır.

“Büyükşehir belediyeleri diğer belediyelerden daha farklı şekilde teşkilatlandırılmışlardır; Büyükşehir belediyesi teşkilâtı, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamakla birlikte hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanabilir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 21. Maddesi).”

1.4. TÜRKİYE’DE BELEDİYE BÜTÇELERİ

Belediyelerin temel görevi belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Söz konusu bu ihtiyaçları yerine getirmek için gelirler elde ederken, harcamalarda bulunmakta ve bu faaliyetlerin gerektirdiği bütün işlemleri yerine getirmektedir. Bu durumda her belediyenin muhasebe hizmeti ve bütçesi olmak zorundadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleriyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belediyelerin bütçeleri ve muhasebe sistemlerinin esas ve usulleri belirlenmektedir. Bu başlıkta öncelikle belediye bütçelerinin yasal yapısına değinilecek olup, daha sonra belediye bütçelerinin hangi aşamalardan geçerek hazırlandığı, nasıl uygulandığı, uygulayan kişilerin kim olduğu ve bu uygulanan bütçenin kesin hesabının nasıl çıkartıldığından bahsedilecektir.

1.4.1. Belediye Bütçesinin Yasal Çerçevesi

Belediye bütçesi, belediyenin bir takvim yılındaki harcama ve gelirlerini açıkça gösteren ve bu sürede belediye gelirlerinin elde edilmesine, hizmetlerin gerçekleştirilmesine ve harcamaların gerçekleştirilmesine yetki veren bir belediye meclisi kararıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin toplam bütçeleri merkezden yönetim ve yerel yönetimlerin tamamının yaklaşık %10’udur (World Bank Turkey, 2001, s. 19).

Belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemleri İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış olan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre yürütülmektedir.

“1992 yılından itibaren tüm belediyelerde program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Geleneksel klasik bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek üzere oluşturulan bütçe sistemlerinden biri program bütçedir. Program bütçe sistemi ile sınıflandırma; program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi şeklinde yapılmıştır. Ancak, bu sistem yeterli altyapının olmaması ve düzenli olarak gözden geçirilip geliştirilememesi nedenleriyle tam olarak uygulanamamış ve birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de program bütçeden beklenen sonuçlar elde edilememiştir.” (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, Aralık, 2018)

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Bu kanunla ülkemizde kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve ekonomik kullanımı, plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması gibi ilkeler ile çok yıllık bütçeleme anlayışı benimsenmiş olup, çıktı-sonuç odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi amacıyla performans esaslı bütçelemeye geçiş

çalışmaları başlatılmıştır.” (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, Aralık, 2018)

Büyükşehir belediyesi bütçesi açısından 5216 sayılı Kanun’un 25. maddesinde bütçenin hazırlanması ve kabulü ile daha fazla birden fazla detay içeren hükme yer verilmiştir.

Yine bu maddede;

“Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.” denilerek 5393 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuştur.

Büyükşehir belediyesi bütçesini belediye başkanı hazırlar, büyükşehir belediyesi encümenine büyükşehir belediye başkanı tarafından sunulur. Encümen görüş bildirdikten sonra ise büyükşehir belediyesi meclisine sunar. Büyükşehir belediyesi bütçesini kabul eden belediye organı büyükşehir belediyesi meclisidir.

Tablo 2: Bütçe Sürecinde Görevli Organlar

Bütçeyi Hazırlayan Organ	Bütçeye Görüş Veren Organ	Bütçeyi Kabul Eden Organ
Büyükşehir Belediye Başkanı	Büyükşehir Belediye Encümeni	Büyükşehir Belediye Meclisi

Kaynak: Bütçe sürecinin işleyişine uygun olarak yazar tarafından derlenmiştir.

1.4.2. Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Kabulü

Bütçe sürecinin etkin bir şekilde işlemesi gerçekleşen hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini etkileyecek önemli bir unsurdur. Dolayısıyla belediyelerin bütçe süreçlerinin iyi bir şekilde planlanması gerekmektedir. Belediye bütçesi ne kadar iyi hazırlanırsa hizmetlerin ve yatırımların iyileştirilmesi için o kadar iyi olacaktır.

Belediye bütçesinin hazırlanmasından belediye başkanı sorumludur. Belediyelerde bütçe hazırlık süreci bütçe çağrısıyla başlamaktadır. Belediye başkanı her yıl haziran ayının son gününe kadar gider bütçelerinin stratejik planları ile performans programlarına uyumlu bir şekilde hazırlanması için birimlere çağrıda bulunur (Doğan, 2009, s. 25).

Bütçe teklifleri, ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyi açıkça görülecek şekilde hazırlanır ve bu teklifler hazırlanırken merkezi yönetimin ekonomik verilerinden ve gelecek yıla ilişkin tahminlerinden de yararlanır. Mali Hizmetler Birimleri diğer birimler tarafından gönderilen gider tekliflerini birleştirip izleyen iki yılın gelir

tahminleriyle gelir bütçesini hazırlayarak kurum hazırlık bütçesini bütçe ilkeleri ve hedefleri doğrultusunda oluşturur (Doğan, 2009, s. 26).

Belediye encümeninin bütçe taslağına görüşünü vermesiyle birlikte eylül ayının son haftası taslak belediye başkanına verilir. Belediye başkanı büyükşehir belediyelerinde ekim ayının sonunda, büyükşehir dışındaki belediyelerde ise eylül ayının sonunda bütçe tasarısını meclise sunar. Belediye meclisi ekim ayının ilk oturumunda Plan Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısını havale eder. Plan Bütçe Komisyonu ilk oturumu izleyen beşinci günde Plan Bütçe Komisyon raporunu yayımlar. Plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dâhil edilerek hesaplandığında Meclisin bütçe görüşmelerine denk gelen toplantı süresi üzere en fazla yirmi gündür. Büyükşehir belediyelerinde kasım ayındaki birinci oturumu takip eden 20 günde, diğer belediyelerde ekim ayındaki birinci oturumu takip eden 20 günde bütçe tasarısı mecliste görüşülür.

Bütçe de belediyenin alınmış diğer meclis kararları gibi kesinleşip yürürlüğe girmektedir. Bütçe kabul edildikten sonra ilde vali; ilçede kaymakama gönderilir. Gönderildikten sonra mülki amirin bir hafta içinde değiştirmesi ya da aynen onaylanmasıyla kesinleşir. Kesinleşen bütçe İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Yeni mali yıl başladıktan sonra da herhangi bir nedenle bütçe kesinleşmezse belediyelerin geçici bütçe yapma yetkisi olmadığı için geçmiş yıl bütçesi hazırlanan bütçe yürürlüğe girene kadar uygulanır.

1.4.3. Belediye Bütçesinin Uygulama Elemanları

Belediye başkanı bütçenin uygulama sürecinin bütçenin amacına aykırı olmadan yürütülmesi için en başta sorumludur. Belediye başkanları belediye bütçelerinin stratejik plan ve yıllık programlara uygunluğunu sağlamaktan, belediyenin kaynaklarındaki ekonomikliğı ve verimliliğı artırmaktan, sorumluluğı altında bulunan yerlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan sorumludur. Belediye başkanları bu sorumluluğunu harcama yetkilisi, mali hizmetler birimi ve iç denetçilerin yardımıyla gerçekleştirir.

Harcama yetkilileri bütçeye çeşitli hizmetler için konulan ödenekleri kullanırlar. Belediyede harcama yetkilisi olan birimlerin amirleri kendilerine verilen ödeneğı kullanmak için harcamanın gereklerine uygun harcama talimatı verirler ve verilen bu

harcama talimatının bütçenin ilke ve esaslarına uygun olması zorunludur. Ayrıca harcama yetkilileri ödeneklerin etkili, verimli, ekonomik kullanılmasından da sorumludur.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI

Mahalli idare sisteminin en değerli parçası olan belediyelerin mali yapısı, belediye sınırları içerisindeki halka sunulan hizmetlerin kalitesini etkileyen önemli bir unsurdur. Belediyelerin öz gelirleri, merkezi idare tarafından aktarılan ve borçlanma sayesinde, elde edilen kaynakların büyüklüğü kadar harcamaların etkin ve verimli olması da mali yapının oluşturulmasında büyük paya sahiptir. Kentleşme hızının çok fazla olması belediye bütçelerinde harcama bazında baskı yaratmış olup bu baskı yıllar geçtikçe daha çok hissedilmektedir. Hali hazırdaki harcama yapısıyla yatırımcı kuruluşlara benzeyen belediyelerin, şehirleşmeyle beraber büyük bir hızda artan altyapı yatırımları talebi için kaynak oluşturmada karşı karşıya kaldıkları problemlerle ve kötü mali yönetimle beraber belediyelerin mali açıdan bozulma yaşamaları ve borç stoklarında artış olması kaçınılmazdır (Kurtuluş, 2006, s. 3).

Bu bölümde il, ilçe ve büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarına, bu belediyelerin faaliyetlerini gerçekleştirmek için yaptıkları harcamalara yer verilip, mali yapıları karşılaştırmalı olarak analiz edilerek edilecek ve mali sorunları tespit edilerek ve bu sorunlara yönelik temel çözüm önerileri sunulacaktır.

2.1. BELEDİYELERİN GİDER YAPISI

Belediyeler yerinden yönetim için gerekli hizmetleri yerine getirmekle sorumlu oldukları için bu bölümde buna ilişkin hizmetleri (görevleri) yerine getirirken ne tür yetki, hak ve imtiyazları olduğuna, hangi harcamaları yaptıklarına değinilecek ve görev yapıları incelenecektir.

Belediyelerin harcamalarını, kanunla verilen görevleri yerine getirmek için yapılan giderler ve teşkilatlarındaki personele yapılan ödemeler oluşturmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2012, s. 277).

5393 sayılı Kanun'un 60. maddesinde il belediyelerinin giderlerinden bahsedilirken 5216 sayılı Kanun'un 24. maddesinde ise büyükşehir belediyelerinin giderlerinden söz edilmiştir.

2.1.1. Belediyelerin Görevleri

Belediye; illerde, ilçelerde yer alan ve devlete tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği olsa dahi bağlı bir örgütlenme şeklidir. Belediyeler, belde ve belde halkının yerel ve ortak olan ihtiyaçlarını karşılama gayesiyle oluşturulmaktadır.

Toplumsal refahın sağlanmasında yerel yönetimlerin çok önemli etkileri olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimlerin toplumsal refaha sağlayacağı katkı her şeyden önce yerel hizmetlerin yerine getirilmesiyle mümkündür. Bu anlamda büyük nüfus yoğunluğuna sahip yerleşim alanlarında büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda birçok görevi sıralanmıştır. 3030 sayılı kanunda ilçe belediyelerini ilgilendiren konularda, ilçe ve belde belediyelerinin sınırları tam olarak belirlenmediğinden belediyeler görev ve yetki konusunda sıkıntılar yaşamışlardır. 5216 sayılı kanunda ise ilçe belediyelerinin görev alanındaki birçok konuda yetki açıkça büyükşehir belediyesine verilmiş durumdadır (Karakaya, 2012, s. 62).

Eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı'nın (Kalkınma Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı) yapmış olduğu istatistikler sonucunda belediyelerin sunduğu hizmetlerden yararlanan insan sayısının oldukça az olması büyükşehir belediyelerine önemli görevlerin düşmesine sebep olmuştur. 5216 sayılı Kanun ile ise daha önce ilçe belediyelerinde olan bazı görev ve yetkiler büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Türkiye'deki duruma benzer olarak Almanya yerel yönetimleri de hem kanunların verdiği görevleri hem de merkezi yönetimden devredilen görevleri yerine getirmek zorundadır. Bu noktada yerel yönetimlerin asıl görevleri de yapmak zorunda oldukları ve isteğe bağlı görevler olarak ikiye ayrılmıştır. Türkiye'de merkezi yönetimden devredilen görevler tüm belediyeler için geçerli olurken Almanya'da devredilecek görevlerden bazılarının belirli belediyelere aktarılması mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2002; s. 84). Merkezi idareden yerel

yönetimlere görev ve sorumlulukların devredilmesinin nedeni ise yerelleşmeyi sağlamaktır.

Türkiye’de belediyelerin görevlerinin ne olduğu ve hangi hizmetleri gerçekleştireceği Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görevleri ve sorumlulukları ise Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7. maddesinde yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun’un 10. maddesinde;

“Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.” diyerek yetki ve imtiyazlarına bu kanunda tekrar yer vermemiş ve başka diğer kanunlara atıf yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin genel başlıklar halinde görevleri; imar ve şehir düzenleme ile ilgili görevler, alt yapı ve ulaşım hizmetleri ile ilgili görevler, sağlık ve çevre bilincine ilişkin görevleri, sosyal yaşam ve kültürel etkinlikler ile ilgili görevleri, tesis, işletme kurma ve işletme ile ilgili görevleri ve diğer görevlerdir.

2.1.2. Belediyelerin Yetki Hak ve İmtiyazları

Belediyelere verilmiş yetkiler ile tanınmış imtiyazlar 5393 sayılı Kanun’un 15. maddesinde belirtilmiştir.

Büyükşehir sınırları dâhilindeki belediyeler arasında görev ve yetkilerin paylaşımını hükme bağlayan 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinde, büyükşehir belediyesinin stratejik planı, yıllara bölünmüş hedefleri, yatırımların yer aldığı programı ile bütçeyi hazırlarken, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin fikirlerini alması gerektiği belirtilmiştir. Ek olarak, Büyükşehir belediyeleri kendilerine kanun ile verilmiş görevlerden bazılarını, büyükşehir belediye meclisinin alacağı karar ve büyükşehir belediye başkanının uygun görüşüyle ilçe ve ilk kademe belediyelerine bırakabilmekte veya onlarla beraber bu görevleri gerçekleştirebilmektedirler. İlk kademe belediyeleri ve ilçe belediyeleri ise, kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş olan görev ve yetkiler dışındaki görevleri yapıp bu yetkileri kullanabilmektedir (Erençin, 2005, s. 125).

2.1.3. Belediyelerin Giderleri

Belediyenin giderleri Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde sıralanmış olup aşağıdaki gibidir:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesi)"

2.1.4. Belediye Giderlerinin Analizi

Belediye giderleri belediyelerin görevlerindeki, belediyelerin nüfusundaki ve teknolojik gelişmelerdeki artışa paralel olarak günden güne artmaktadır. Her ne kadar gelirlerde de artış olsa da harcamalardaki artış gelirlerden daha fazla olmaktadır. Bunlara ek olarak belediyenin görevleri arttıkça belediye personeline duyulan ihtiyaç da artmakta ve bu da personel harcamalarının önemli bir yük olması anlamına gelmektedir. Bu sebeplerle belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarındaki payı da yükselmiştir.

Belediye harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye harcamaları şeklinde üçe ayrılmaktadır. Cari harcamalar, belediye harcamalarından en büyük payı almaktadır. Belediyelerin memur personeline yapılan harcamaların artması cari harcamaların artmasına neden olmaktadır çünkü belediye personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabiidir. 657 sayılı kanuna tabi olması ise belediye personelinin 657 sayılı kanunla verilen bütün ek ödemelerden faydalanacağı anlamına gelmektedir. 657 sayılı kanundaki değişiklikler belediyelerin elinde olmayan değişikliklerdir. Kanun koyucunun bu kanuna eklediği hükümler sonucunda belediyeler bu hükümleri uygulamak zorunda kalmakta ve dolayısıyla personel harcamalarını artırmaktadır. 2000'li yıllardan önceki bir dönemde cari harcamalar toplam harcamaların %50'sinden fazlasını oluşturmaktayken; bazı yıllarda %60'ın üzerinde olmuş fakat diğer yıllarda ise %30'lar seviyesinde olmuştur. Tekrar etmek gerekir ki cari harcamalar içinde personel harcamaları en büyük paya sahiptir. Üstelik 2000'li yılların öncesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde sözü edilen;

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.” sınırlamalara uyulmamış olup %30'luk bu sınır geçilmiştir.

Personel harcamalarında bu denli artışların yaşanmasının belediyeye olan zararlarından biri personel harcamalarının fazla olması nedeniyle belediyelerin yatırım harcamalarına ayıracak ödeneklerinin azalmasıdır.

Türkiye'de yıllar itibariyle bütçe büyüklükleri içinde cari harcamaların oranları azalmış olsa da bunun sebebi cari harcamaların azalması değil bütçe büyüklüklerinin artmasıdır. Cari harcamalar reel olarak artış göstermiştir.

Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin de gelirlerindeki artışa rağmen harcamalarını karşılayamaması sonucunda yaptıkları borçlanmalar giderek artmaktadır. Borçlanmalarda yapılanmalar gerçekleşse de bu borçların önemli bir bölümünde azalışa sebep olmamıştır. Son yıllarda ise belediye bütçeleri incelendiğinde borç geri ödemelerinin belediye bütçelerine ne kadar büyük etkisi olduğu açığa çıkmıştır. Bunun sebebi gelirlerin azlığı ve harcamaların çokluğu nedeniyle belediyelerin sürekli borç almak zorunda kalmalarıdır. Belediyelerin borçlanmaya başvurma nedenlerine ilerleyen bölümlerde yer verilmiştir.

Öte yandan, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin gelecek yıl bütçesinden her yıl artan oranlarda pay almak amacıyla özellikle yılın son ayında harcamalarını önemli ölçüde artırdıkları, dolayısıyla gider bütçesi için yapılan tahminlerle gerçekleştirmelerin birbirlerine yakın olduğu gözlemlenmektedir. Dolayısıyla gider gerçekleştirme oranlarındaki dalgalanmalar gelir gerçekleşmesindeki kadar büyük olmamaktadır.

Tablo 3: Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (%)

2014	TÜRKİYE	ALMANYA	İSVİÇRE	İTALYA	FRANSA
GENEL KAMU HİZMETLERİ	24,8	18,1	14,8	12,98	19,08
SAVUNMA HİZMETLERİ	0,10	0,00	0,50	0,01	0,00
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	5,30	3,30	6,00	1,74	2,93
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	24,50	14,50	13,30	13,48	18,36

ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	6,90	4,30	7,00	5,87	7,46
İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	26,40	3,60	2,20	3,94	8,61
SAĞLIK HİZMETLERİ	1,40	2,10	4,00	47,71	0,73
DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	7,60	6,20	7,00	2,39	9,86
EĞİTİM HİZMETLERİ	0,50	15,20	26,50	6,71	14,49
SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	2,50	32,80	18,70	5,19	18,48

Kaynak: (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012)

Türkiye, Almanya, İsviçre, İtalya ve Fransa'nın harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasına ilişkin karşılaştırması yapıldığında Türkiye'nin en fazla iskan ve toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile genel kamu hizmetlerine harcama yaptığı görülmüştür. Türkiye ve İtalya dışında diğer ülkelerde özellikle Almanya'da sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine önemli harcamalar yapıldığı görülürken bu harcama türünde en az harcamayı Türkiye yapmaktadır. Eğitim harcamalarına bakıldığında Türkiye'nin yaptığı harcamaların etkin olmadığı görülmüştür; gelişmiş Avrupa ülkelerinde eğitim harcamalarına büyük oranlarda harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Türkiye'de sağlık, eğitim, sosyal güvenlik hizmetlerine diğer

gelişmiş ülkelerden daha az harcama yapmakta olup bu durumun etkinsiz olduğu düşünülmektedir.

2.2. BELEDİYELERİN GELİR YAPISI

Belediyelerle ilişkili olan tüm kanun değişikliklerini kapsayan süreçte belediyelerin görevleri ve belediyelerin gelir yapısı konularında sık sık değişimler yaşanmıştır. Bu sebeple bu bölümde, öncelikle belediyelerin gelirlerinin tarihsel gelişimine daha sonra belediye gelirlerinin çeşitlerine ayrıntılı olarak yer verilecek ve büyükşehir belediyeleriyle de karşılaştırmalar yapılacaktır.

2.2.1. Belediye Gelirlerinin Tarihsel Yapısı

Dünyada yaşanan kentleşme hareketi sanayileşmeyle birlikte, 21. yüzyıla yaklaşıkça çok büyük boyutlara ulaşmış ve 21. yy başlarında Türkiye’de nüfusun büyük bir çoğunluğu kentlerde yaşamaya başlamıştır. Bu kentleşme hareketine bağlı olarak insanların hizmet beklentilerinde de önemli değişiklikler olmuştur. Örneğin, havuzlar, parklar, tenis kortları gibi sosyal tesislere daha önce ihtiyacı olmamış olan halk; gelir seviyesinin ve hayat standardının yükselmesiyle günden güne bu gibi tesislere ihtiyaç duyar hale gelmiştir.

Şehirlerde yaşanan bu önemli değişim hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan yerel yönetimleri de büyük ölçüde etkilemiş, yerel yönetimler için 2000’li yıllarda önemli reformlar gerçekleştirilmiş; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görevleri artmıştır. Bu durumla beraber artan görevler sonucunda belediyelerin gelirleri yetersiz kalmıştır. Belediye Gelirleri Kanunu eski tarihli bir kanun olması dolayısıyla belediyelerin gelir kaynaklarında verimsizliğe yol açmıştır.

Yerel yönetimlerin merkezi otoriteden bağımsız olarak vergi ve benzeri gelirleri toplaması mümkün olmadığından, merkezi otoriteden yardım almadan kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri mümkün değildir. Bu yüzden büyükşehir belediyelerinin de, yapmakla yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek için kendilerine kanunla belirlenen gelirlerinden başka gelir kalemleri yoktur. Ancak, kamu tüzel kişiliğine haiz büyükşehir belediyelerinin hizmet yüküne bağlı olarak gelir kalemlerinin

de yeterli düzeyde olması gerekir (Karakaya, 2012, s. 78)². Aksi takdirde yerelleşme sonucunda merkezi idareden yerel yönetimlere bırakılan görev ve sorumluluklar ve yerel yönetimlerin ortaya çıkma sebepleri gerçekleştirilemeyecektir. Ayrıca yerel yönetimlere vergi ve benzeri gelirleri toplama yetkisi verilmediği durumda merkezi idareye bağımlılığı artacak hem mali özerklik sağlanamayacak hem de mali yerelleşme başarılı olmayacaktır.

2.2.2. Belediyelerin Gelirleri

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerin öz gelirleri temel başlık olarak vergiler, harçlar ve harcamalara katılım payı olmak üzere üçe ayrılır.

Yukarıda bahsi geçen Kanuna göre belediyelerin vergi gelirleri;

- “İlan ve Reklam Vergisi
- Eğlence Vergisi
- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigortası Vergisi
- Çevre ve Temizlik Vergisi
- Emlak Vergisi”

Emlak vergisini toplama yetkisi belediyelere 1985 yılında verilmiştir. Arazilerden alınan emlak vergisinin oranı binde bir, arsalardan alınan emlak vergisinin oranı ise binde üç, emlak vergileri binalarda binde 2 olarak uygulanır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda emlak vergisine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır çünkü emlak vergisinin kendine has kanunu bulunmaktadır fakat burada belediyenin vergi geliri içerisinde yer aldığı için sayılmıştır.

Belediyelerin harç gelirleri;

- “İşgal harcı
- Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı
- Kaynak suları harcı
- Tellallık harcı

² Örneğin, Almanya yerel yönetimlerine vergi gelirlerinin ne seviyede aktarılacağını anayasal olarak belirlemiş olsa da yerel yönetim birimleri arasında kurumlar, gelir ve değer artışlarının paylaşımı hakkında sorunlar yaşanmaktadır (Türkoğlu, 2009, ss. 48-49).

- Hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı
- Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı
- Bina inşaat harcı
- Kayıt ve suret harcı
- Altyapı kazı izni harcı
- İmar ile ilgili harçlar
- İşyeri açma izni harcı
- Muayene, ruhsat ve rapor harcı
- Sağlık belgesi harcı
- Esnaf muafılığı belgesi harcı”

Belediyelerin harcamalara katılma paylarıyla elde ettiği gelirler;

- “Yol harcamalarına katılma payı
- Kanalizasyon harcamalarına katılma payı
- Su tesisleri harcamalarına katılma payı”

Türkiye’de nüfusun önemli bir bölümün yaşamını sürdürdüğü mahalli idare çeşidi olan belediyelerin hizmetleriyle doğru orantılı olarak kendilerine gelir kaynakları sağlamaları ve bu gelir kaynaklarının önemli bir oranının ise öz gelirlerine ait olması değişen kamu yönetimi çerçevesinde önem arz etmektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2015, ss. 109-110).

Belediyelerin diğer gelirleri;

- Borçlanma Gelirleri

Belediyeler hizmetlerini ve görevlerini gerçekleştirmek için yaptığı giderleri karşılamak gayesiyle 5393 sayılı Kanun’un 68. maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde borç alma imkânına sahiptir. Mezkûr maddede aynı zamanda belediyelerin bu borçlanmaları yaparken izin alması gereken kurumlar da belirlenmiştir. Belediyeler iç ve dış borçlanma imkânına sahiptir. Belediyelerin iç borçlanmaları tahvil çıkararak borçlanma, İller Bankasından borçlanma, diğer kurum ve kuruluşlarından borçlanma şeklinde olurken; dış borçlanma çeşitleri ise hazine garantili dış borçlanma ve hazine garantisi olmaksızın dış borçlanma şeklindedir.

Almanya yerel yönetim birimleri sadece yatırım harcamaları için borçlanabilmektedir ve yerel yönetim birimlerinin borçlanma limitleri eyaletlere göre farklılık göstermektedir. Örneğin, Almanya’nın doğusundaki belediyelerin borçlanma oranlarının, batısındaki belediyelerin borçlanma oranlarından yüksek olduğu görülmüştür (Türkoğlu, 2009, ss. 48-49).

Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya iten nedenler şunlardır:

- 1) İlk neden elbette belediyelerdeki gelir-gider dengesizliği olacaktır. Önceki başlıklarda da bahsedildiği gibi belediyelerin büyümesi sonucunda yaptıkları harcamalar artmasına rağmen belediye gelirlerinin bu harcamaları karşılamaması nedeniyle belediyeler de olağanüstü bir durum olan borçlanmaya başvurmaktadır.
- 2) Diğer bir neden belediyelerin elde ettikleri gelirleri dağıtma konusundaki düzensizliğidir. Belediyeler siyasi yapılardır ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak temel amacı olduğu için elde ettiği gelirleri bu harcamalara ayırmaktadırlar. Seçmeninden oy kaybına uğramamak için yaptıkları yatırımlar sonucunda belediyelerin harcamaları olması gerekenden fazla boyutlara ulaşabilmektedir.
- 3) Belediyelerin sayılarının artmasıyla beraber genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda büyük oranda azalışlar olmuştur.
- 4) Üzerinde durulması gereken bir diğer neden ise; belediyelerin –muhtemelen siyasi kaygılarla- takip etmesi ve toplaması gereken gelirleri toplama konusunda özenli davranmamasıdır. Bu durum belediyelerin zaten az olan öz gelirlerini daha da azaltmıştır.
- 5) Belediyelerin aldıkları borçların sürekli yapılandırılması ise belediyeleri borçlanma yapmaya teşvik etmektedir.

Bu noktada bahsedilmesi gereken bir diğer husus, devlet muhasebesinde belediyelerin aldıkları borçları öderken anaparaları bütçe gideri hesabında göstermemeleridir. Bir başka deyişle, borçlanma giderleri bütçe hesaplarıyla ilişkilendirilmez fakat borçların faiz ödemeleri yapıldıkça bütçe gideri hesabında gösterilmek zorundadır. Aynı zamanda alınan bu borçlanma kredileri adı geçen kanunda belediye gelirleri arasında sayılmadığı için bütçe gelirleri içerisinde yer almamaktadır.

- Para cezaları
- Ücretler

“Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir. (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu; 97. maddesi)”

Belediyelerin ücret geliri elde ettiği hizmetlerden bazıları; Nikâh Hizmetleri, İlan ve Reklam Tabelalarına Yer Tahsis Ücreti, Reklam ve Tanıtım Amaçlı Yer Kullanma İzin Ücretleri, Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulmasına İlişkin Belge Hizmet Ücretleri, Belge Hizmet Ücretleri, Sabit Ve Mobil Haberleşme Altyapı veya Şebekeleri Geçiş Hakkı

Ücret Tarifesi, Yol ve Meydanlarda Ulaşım Üst Yapı Tesisleri Tahribat Ücretleri, İnşaat Ruhsatı Başvuru İnceleme Ücretleri, Proje Kontrol Ücretleri, Yapı Ruhsatı Düzenleme ve Onay Ücreti, Yapı Kullanma İzin Belgesi, Yanan-Yıkılan Binalar Ruhsatı Onay Ücreti, Asansör İşletme Ruhsatı Ücreti, Yapı Ruhsatına Esas İmar Otopark Ücretleri, İçme suyu Ücret Tarifesi, Abone Hizmetleri Ücretleri, İlaçlama Ücreti, Çöplerin Toplanması ve Taşınması Ücretleri, Pazar Yerleri Ücretleri'dir.

İspanya örneğinde belediyelerin gelirleri gelir ve kurumlar vergisi ile katma değer vergisinden oluşmaktayken, katma değer vergisinin merkezi yönetimle paylaşıldığı görülmüştür fakat bazı durumlarda, örneğin, Madrid ve Barselona gibi büyük şehirler için özel durumlar söz konusu olabilmektedir (Toksöz ve diğerleri, 2009, s. 93).

2.2.3. Belediye Gelirlerinin Analizi

Türkiye'deki belediye gelirleri 1985'ten itibaren öz gelirler, borçlanma gelirleri ve merkezi idareden ayrılan paylar olarak şekil almıştır. 1985 öncesinde ise borçlanma bir gelir çeşidi olarak sayılmamaktadır. Daha eski yıllarda öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki payı çok yüksekken, yıllar itibariyle belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı merkezi idareden ayrılan paylardan daha düşük olmaya başlamıştır. 2005 yılına kadar belediyelere merkezi idare vergi gelirlerinden ayrılan paylar belediye gelirlerinin yarısını oluşturmaktaydı. Bazı bakanlıkların gelirlerinden aktarılan paylarla birlikte bu oran yüzde elliye çok kolay bir şekilde geçmekteydi. Bu oranların yüksek oluşu belediyeler için iyi gözükse de gelirlerinin çoğunu merkezi idareden sağlamak belediyeleri merkezi idareye bağımlı kılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri için ise durum daha farklı işlemektedir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde büyükşehirlere, büyükşehir ilçe belediyelerine ve diğer belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek payın oranı belirtilmiştir.

Vergi gelirleri olmadığında belediyelerin öz gelirlerinin daha düşük olacağı söylenebilir çünkü belediyelerin öz gelirleri içinde vergi gelirlerinin oranı yaklaşık %11'dir. Vergi gelirleri her zaman belediye gelirleri içinde en büyük payı oluşturmuştur. 2000'li yıllardan önce vergi gelirlerinin belediyenin öz gelirleri içindeki payı %50 civarında iken

5779 sayılı Kanun ile vergi gelirlerinin payı önemli ölçüde artmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar da belediye vergi gelirlerinin çoğunu oluşturmaktadır, bunu ise emlak vergilerinin beyan edildiği yıllarda emlak vergisi takip etmektedir. Emlak vergisinden sonra ise belediyelerin diğer vergi gelirleri gelmektedir. Diğer vergi gelirlerinden sonra ise en büyük tutar borçlanmaya aittir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin durumunu değerlendirmenin iyi bir yolu benzer ülkelerle karşılaştırma yapmaktır. Son dönemlerde yerel yönetimler için öz gelirlerini artırma amacı güdüldüğü için bu karşılaştırma, daha çok yerel yönetimlerin öz gelirleri açısından mevcut durumunun ne olduğuyla alakalı olmalıdır. Örneğin, Türkiye gibi üniter bir devlet olan Finlandiya'daki yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri 1990'ların sonunda tüm gelirlerinin yaklaşık %76'sını oluşturmuştur. Finlandiya yerel yönetimleri yerel vergi oranlarını kendileri belirleyebilmekle birlikte emlak vergisinden elde ettikleri gelir ise Türkiye'ye göre daha düşüktür. Ülkede elde edilen harçlar daha çok enerji üzerinden alınmakta olup oranı tüm vergi gelirlerinin %25'idir. Finlandiya belediyelerinin merkezi yönetimden gelen payları toplam gelirlerinin %5'ini oluşturmaktayken Türkiye'de bu oran yaklaşık %10'dur (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010, ss. 12-13).

Almanya belediyelerinin 2000 yılı verilerine bakıldığında vergi gelirlerinin tüm gelirler içerisindeki payı %35,1 olmuştur (Friedrich vd, 2004, s. 46). Almanya'ya daha yakın dönemde bakıldığında yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı %28,6 olmuştur. Bu oran, İsveç dışındaki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında en yüksek seviyede kalmaktadır. Fakat eyaletler bu kapsamın dışına çıkarılıp yerel yönetimler incelendiğinde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin payı toplam vergi gelirlerinin %7'sini oluşturmaktadır. İngiltere ve İsveç'te ise yerel yönetimlerin öz gelirleri olmamakla beraber gelirlerinin tamamını vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır (Bağlı, 2011, s. 60).

İsveç'te 2006 yılında tüm gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %68 olup merkezi yönetim Türkiye'deki gibi vergi oranları için alt ve üst sınırlar belirlemektedir. Belediyeler ise merkezi yönetimin çizdiği sınırlar içerisinde oranları kendileri ayarlamaktadır. Devlet yardımları tüm vergi gelirlerinin %16'sı, harç ve ücretlerden elde edile gelirler %7'si, kiralamalardan elde edilen gelirler ise %3'üdür (Miroshnyk, 2009, ss. 37-38).

Günümüzde Türkiye’de belediyelerin geneline bakıldığında öz gelir oranları %30’a kadar düşmekteyken merkezi yönetim gelirlerinden elde edilen paylar belediye gelirlerinin %52’sini oluşturmaktadır. Bu noktada belediye gelirlerinin büyük bir kısmı belediyelerin öz gelirlerinden oluşmamaktadır ve bu durum mahalli idarelerin özerkliği açısından sorun teşkil etmektedir. Avrupa ülkeleriyle Türkiye bu konuda karşılaştırıldığında durum daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Fransa’da belediyelerin tüm gelirleri içinde öz gelirlerinin oranı %53 iken bu oran İsveç’te ortalama %70 olarak gerçekleşmektedir. Söz konusu ülkelerin merkezi yönetimden aldıkları paylara ilişkin oranlar ise sırasıyla %46 ve %12’dir. Türkiye’de ise toplam vergi gelirlerinin neredeyse %60’ı merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşmaktadır (Tortop, 1996, s. 84; Hagnell, 1996, s. 139; Yalçındağ, 1992, s. 67).

İtalya örneğine bakıldığında; 2001’deki Anayasa değişikliği ile mahalli idarelerine verilmiş olan görevleri yerine getirmeleri için gelir kaynağının sağlanmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. İtalya Anayasasının 119. Maddesinde mahalli idarelerin gelir kaynakları için aşağıdaki hükümler yer almıştır:

“Yerel yönetimler yasayla öngörülen kamu finansmanı ilkelerine uygun biçimde ve bu çerçevede vergi ve harç koyabilirler.

Bir yönetimin coğrafi alanında toplanan ulusal vergilerden pay alması mümkündür.

Mali gücü olmayan, geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler için bir dengeleme fonu oluşturulmuştur. Bu fondan bu bölgelerdeki yerel yönetimlere kaynak aktarılır.”

İtalya’daki bu anayasa değişikliklerinden sonra özerk bölgeler sadece kanunun verdiği sınırlar çerçevesinde vergi koyabilme yetkisine sahiptir. Bölgelerin ise sağlık sektörünün finansmanı için katma değer vergisinden pay alma hakları bulunmaktadır. Her ne kadar vergi koyabilme yetkisi verilmiş olsa dahi bu yetkiye belirli sınırlar konulmuştur, vergilendirilecek faaliyetin yasayla veya bölgesel anlamda yapılacak düzenlemelerle belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada İtalya belediyeleri yeni bir vergi yaratmaktansa olan vergiye kesir eklemek suretiyle değişikliklerde bulunmaktadırlar (Afonso and Scaglioni, 2005).

Polonya örneğinde mahalli idarelerinin gelir kaynakları kendi gelirleri, paylaşım halinde oldukları gelirler ve devletin bütçesinden aldıkları paylardan oluşmaktadır. Mahalli idarelere belli sınırlar dâhilinde vergi oranlarını indirme ve artırma yetkisi verilmiştir. Polonya’daki yerel halk referandum sonucu bazı hizmetlerin yerine getirilmesini isterse

merkezi yönetim buna ilişkin vergi eklemektedir. Polonya belediyelerinin toplam gelirlerinin %40'ı belediyelerin öz gelirlerinden oluşmaktadır. Almanya, Türkiye açısından değerlendirildiğinde bu oran çok yüksek bir oran olarak kalmaktadır ve Almanya yerel yönetimleri Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinden daha özerk bir hale kavuşturulmuştur. Kalan %60'ın önemli bir bölümü ise gelir paylaşımından elde ettiği gelirler oluşturmaktadır. Bunun dışında bu çalışmada bahsi geçen diğer ülkeler Türkiye'de olduğu gibi merkezi yönetim gelirlerinden pay elde etmektedir.

Çek Cumhuriyeti ile Türkiye karşılaştırıldığında Çek Cumhuriyeti'nde de Türkiye'de olduğu gibi yerel yönetimlerin elde ettiği gelirlerin çoğu merkezi yönetimden elde edilen paylardan oluşmaktadır. Burada da yerel yönetimlerinin kendi istekleri doğrultusunda koydukları vergiler bulunmamaktadır. Türkiye'den farklı olarak Çek Cumhuriyeti yerel yönetimleri vergileri kendileri toplamamakta ve merkezi yönetim tarafından toplanan vergiler yerel yönetimlere bölüştürülmektedir (Toksöz ve diğerleri, 2009, s. 130). Çek Cumhuriyeti de mali özerklik konusunda Türkiye kadar zayıf kalmış ve mali yerelleşme sağlanamamıştır. Çek Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim birimlerinin de vergi koyma yetkisi bulunmaması ve merkezi yönetime bağımlılığıyla mali özerkliğin sağlanamadığı söylenebilir.

Tablo 4: Vergi Gelirlerinin Ülkeler Bazında Karşılaştırılması

2014	TÜRKİYE	İSVİÇRE	ALMANYA	İTALYA	FRANSA
VERGİ GELİRLERİ	11,20	58,90	38,57	44,38	48,47

Kaynak: (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012)

Yukarıdaki tabloda İsviçre, Almanya, İtalya ve Fransa gibi gelişmiş ülkeler ve Türkiye'nin vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payları 2014 yılı için karşılaştırılmış olup en düşük oranın Türkiye'de olduğu görülmüştür. Türkiye'de belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payının bu denli düşük olması da Türkiye'de mali özerkliğin sağlanamadığı anlamına gelmektedir fakat Avrupa ülkelerinde bu oranın yüksek olması o ülke belediyelerinin yerel yönetimlerinin merkezi yönetime olan bağılıklarının düşük olduğunu göstermektedir.

Dikkat çekilmesi gereken diğer bir konu ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyelerin toplayacağı harçların sayısının çok fazla olmasına rağmen belediye öz

gelirleri içerisinde harçların oranının çok düşük olmasıdır. Bunun sebebi harçların kullandırılan hizmet neticesinde parasal tutarlara bağlı olarak alınması ve her yıl düzenli olarak güncellenmemesidir.

Türkiye’de belediye gelirleri ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken bir diğer durum 2009 yılında belediye gelirleri dışında bırakılan elektrik ve havagazı tüketim vergisidir. Elektrik ve havagazı tüketim vergisinin 2009 döneminde belediyelerin gelirleri arasından çıkartılması ve merkezi idare gelirlerine dahil edilmesi belediyelerin mali özerkliğini önemli ölçüde olumsuz şekilde etkilemiştir. Dolayısıyla kriz dönemlerinde dahi mahalli idare gelirlerinin merkezi idareye çekilmesinin sakıncalı olduğu düşünülmektedir.

Emlak vergisinin tahsilatında yıllar itibariyle çok önemli dalgalanmalar yaşanmıştır. Bunun sebebi emlak vergisi beyanlarının gerçek değerinin çok altında yapılmış olması ve bu verginin beyanının dört yılda bir yapılmasıdır. Dört yılda bir beyanın değer kaybına sebep olduğu gerekçesi ve bedelin aşınmasını önlemek amacıyla 22.07.1998 yılında 4369 sayılı Kanun ile her yıl bedelin yeniden değerlendirme oranlarında artırılması hükmü getirilmiştir.

Son olarak, Türkiye’de belediyelerin bütçe gelirlerindeki tahminlerine bakıldığında gerçekleşme yüzdelerinin çok yüksek olmadığı görülebilir. Belediyelerde gider bütçelerinin gerçekleşme oranları her zaman gelir bütçelerinin gerçekleşme oranından fazla olmuştur. Bu durumun nedenleri arasında belediyelerin öz gelirlerinin yukarıda bahsedilen nedenler dolayısıyla düşük olması, belediyelerin elde etmesi beklenen vergi gelirlerini takip ve tahsil edecek sistemi oturtamamış olmaları, zaman içerisinde merkezi idareden ayrılan payların düşmesi, merkezi idareden gelen paylarda kesinti olması ve bazı vergilerin belediyeler tarafından tahsil edilmesinin kanunlarla engellenmesi sayılabilir.

2.3. BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE NEDENLERİ

Belediyelerin gelir ve gider analizlerinin yapıldığı bölümlerde de bahsedildiği gibi belediyelerin mali yapılarında belirgin sorunlar vardır. Bu sorunlar zaman içerisinde sadece belediyelerin kendi yapılarından kaynaklanmamış, belediyeler için yapılmış olan yasal düzenlemeler sonucunda ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle de oluşmuştur. Öte yandan, bölgeler arası gelişmişlik seviyelerinin farklılık göstermesi, bu gelişmişlik

farkları sonucunda oluşan göçlerdeki artış, hızlı nüfus artışı ve hızlı kentleşme de belediyelerin mali sorunlarının artışına neden olmuştur.

Belediyelerde gözlemlenen mali sorunların sebeplerine daha yakından bakmak gerekirse, ilk olarak; Türkiye’de mahalli idarelere görevlerine oranla yetersiz kaynak tahsis edildiği ve mahalli idarelerin mali anlamda merkezî yönetime büyük çapta bağımlı olduğu tespit edilmiştir. Bunun temel sebebi Türkiye’de mahalli idarelerin öz gelir kaynaklarının sınırlı ve çok fazla verimsiz kaynaklardan oluşmasıdır (Arıkboğa, 2004).

Dolayısıyla belediyelerin mali sorunlarının temelinde belediye gelirleri analizi başlığında da bahsedildiği gibi belediye öz gelirlerinin yetersiz kalması yatmaktadır. Belediye gelirlerinin yetersizliğine zemin oluşturan durumlar belediyelerin bu gelirleri toplamakta zorlanması ve topladığı gelirleri hangi kaynağa tahsis edeceği konusunda yanılığa düşebilmesidir. Belediyeler gelir kullanımlarında fayda-maliyet analizi yapmamakta ve performans ölçümlerine yer vermemektedir. Böylelikle elde edilen gelirler verimsiz ve etkin olmayan şekillerde kullanılmış olmaktadır. Belediyeler elde ettikleri gelirleri harcarken dikkatli davranmamakta ve doğru kaynağa yönlendirememektedir. Özellikle sosyal hizmete olan ihtiyacın çok olduğu belediyelerde öz gelir yetersizliği önemli sorunlara sebep olmaktadır (Sharp, 1991: s. 936).

Belediyelerin karşı karşıya olduğu mali problemlerin bir diğer sebebi; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılmasının belediyeler arasında eşitsizliğe sebep olmasıdır. Merkezî yönetim tarafından sağlanan gelirlerin mahalli idarelerin en önemli gelir kaynağını oluşturması bu sorunu pekiştirmektedir. Merkezî yönetimce sağlanan gelirler Türkiye’de bütünleyici bir finansman kaynağı olarak görülmeyip neredeyse mahalli idarelerin ana finansman kaynağı durumuna gelmiştir. Merkezî yönetimce genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar mahalli idare hizmetleri için ihtiyaç duyulan finansman kaynağının neredeyse tamamını oluşturmaktadır. Merkezî yönetimce gönderilen bu paylar, mahalli idarelerin toplam gelirlerinin yarısından çoğunu oluşturur. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve şartlı yardımlar³ toplamı hesaba dahil edildiğinde belediye elde ettiği tüm gelirlerinin neredeyse yüzde 65’inin merkezi yönetime bağlı olduğu söylenebilir (Arıkboğa, 2004).

³ Şartlı bağışlar; Belediyelere belirli bir amacı gerçekleştirmesi için verilen karşılıksız yardımlar olup belediyelerde şartlı bağışları kabul etme yetkisi belediye meclisine verilmiştir.

Günümüzde ise genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve şartlı bağışların toplamı hesaba dahil edildiğinde belediyenin elde ettiği tüm gelirlerinin neredeyse %58'inin merkezi yönetime bağlı olduğu söylenebilir.

Bir diğer problem; belediyeler olumsuz dışsallıklara maruz kalmaları ve gelirlerinden dışsallıkla mücadele etmek için kaynak ayırmak durumunda kalmalarıdır. Örneğin, büyük nüfuslu belediyelerin yaptığı harcamalardan küçük ölçekli belediyeler de yararlanabilmekte fakat bunun karşılığını ödememektedirler. Bu durum büyük ölçekli belediyelerin küçük ölçekli belediyeler tarafından sömürülmesine, maliyetlerinin artmasına ve bu belediyelerin daha fazla gelire ihtiyaç duymasına, mali anlamda güçsüz kalmasına neden olmaktadır.

Belediye sayılarının günden güne artması da mali sorunların artmasına sebebiyet vermektedir. Belde belediyelerinin 2008 yılında birleştirilmesi sonucunda oluşan tek belediyenin nüfusunun artması sonucu genel yönetim vergi gelirlerinden ayrılan paylar artmıştır. Bu durum daha küçük nüfuslu bölgelerin de belediye olmak için ısrar etmesine neden olmaktadır. Bir bölgede belediye kurulması için o bölgede nüfusun 5000 ve üzerinde olması gerekir. Bu şartın sağlanması için bazı köylerde hilelere başvurulmuş ve küçük ölçekli de olsa belediye kurulmasına neden olunmuştur.

Tablo 5: Değişen Kanunlara Göre Belediye Oluşturulmasındaki Nüfus Ölçütleri

1580 sayılı Kanun	5393 sayılı Kanun	3030 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun	5747 sayılı Kanun
Yerleşimin son nüfus sayımına göre 2000 'den fazla olması gerekmektedir.	Belediye tüzel kişiliğini kazanmak isteyen yerleşim yerinin nüfusunun 5000 ve üzerinde olması gerekir.	Kanunda nüfus ölçütüne ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.	Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürüleceği ifade edilmektedir.	Nüfusu 2000 'in altına düşen belediyeler, ilk genel mahalli idare seçiminden geçerli olmak üzere köye dönüştürülmektedir.

Kaynak: Tablodaki kanunlardan yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Ayrıca Türkiye’de il sayısının artmasına paralel olarak artan ilçe sayılarıyla beraber ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunluluğundan dolayı belediye sayıları artmıştır. 2018 yılı itibariyle İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Türkiye Mülki İdare Bölümü Envanterine göre Türkiye’de 30 tane büyükşehir belediyesi, 51 tane il belediyesi, 519 tane büyükşehir ilçe belediyesi, 402 tane ilçe belediyesi, 396 tane belde belediyesi olmakla beraber toplam 1398 tane belediye mevcuttur. Türkiye’de toplam belediyelerin yaklaşık yüzde 70’inin nüfusu 5.000’in altında; yüzde 81’inin nüfusu ise 10.000’in altında kalmaktadır. Belediyelerin yüzde 5,32’sinin ise nüfusu 100.000 ve üzerindedir.

Belediye sayısının artması bir taraftan da merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden ayıracağı payların artmasına ve bununla beraber ulusal kaynakların daha küçük parçalar halinde kullanılmasına yol açmıştır. Nüfusu 5000’in altında olan belediyelerin sayısı diğer belediyelerden oldukça fazla olması belediyelerin merkezi idareden aldıkları payların verimsiz kullanılmasına sebep olmaktadır. Belediyelerin nüfuslarında bu denli karşılaştırılma yapılmasının nedeni belediyelerin küçük ölçekli olması durumunda etkin

olmamakla beraber aynı zamanda büyük ölçekli belediyelerin etkin ve verimli hizmet sunmasını da engellemeleridir.

Özellikle bazı yatırım harcamalarının gerçekleştirilebilmesi için büyük ölçekli belediyelerin olması gerekmekte, bu ölçek şartlarını nüfusu 5000 ve altı olan belediyeler karşılayamamakta ve bu da fazla maliyetin oluşmasına neden olmaktadır. Küçük ölçekli belediyelerde örgüt yapısının tam olarak oluşmamış olması ve gelir kaynaklarının yetersizliği sonucunda eğitilmiş personelin bu belediyelerde çalışmayı tercih etmemesiyle kıt kaynakların nasıl verimli kullanılacağına ilişkin çalışmaların da yapılması zorlaşmaktadır.

Belediyelerin mali açıdan zor duruma düşmelerinin bir diğer nedeni; İller Bankasının belediyelerin uzun vadeli ve ucuz kredi ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmasıdır. 2380 sayılı kanun yıllar itibariyle değiştirilerek 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a dönüştürülmüştür. Bahsi geçen Kanun'da belediyelerin İller Bankasından aldıkları borçların ödeme aşamasında kesinti yapılarak alınacağı belirtilmiştir. Zamanla belediyeler İller Bankasından aldıkları bu borçları ödemekte zorlanmaya başlamış, Hazine'nin ödemek zorunda kaldığı hazine garantili borçlar meydana gelmiştir. Cari harcamalarını bile karşılamak için borçlanmaya başlayan belediyeler, gelir kaynaklarını artırmayı hiç düşünmemektedirler ve mevcut gelirlerini de rasyonel bir şekilde kullanmamaktadırlar.

Belediyeler bu borçları ödeyemedikçe 1965-1971-1975 ve 1992 yıllarında yapılandırılmalar başlamasına rağmen ödeme zorluğu çekmeye devam etmişlerdir. Yapılandırılmalar, borç silmeler devam ettikçe de belediyeler bu yapılandırmaların devam edeceğine olan inançlarından dolayı aldıkları borçları artırmışlardır. Borç silinmesi ya da ertelenmesi durumu ise belediyeler arasında adaletsiz durumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çünkü az borçlanan belediyeler aleyhine ve çok borcu olan ama bu borçları ödemeyen belediyeler lehine eşitlik bozulmuştur.

Belediyelerde başarılı bir mali yönetim ve finansal planlama anlayışı bulunmaması da bir başka sorundur. Kötü bir yönetim anlayışı ile belediyeler, seçimlerde daha çok oy getirme potansiyeli olan bölgelerde seçmenlerin istediği hizmetleri veya yatırımları gerçekleştirmekte olup belediyelerin asıl elzem olan ihtiyaçları seçim süreci boyunca göz

ardı edilmektedir. Seçimler bittikten sonra belediyeler tekrar önemli ihtiyaçlarına yönelmekte, bunun için de tekrar plan ve program yapmak zorunda kalmaktadır. Bu durum da hem zaman hem de kaynak israfına yol açmaktadır.

Belediyelerde mali problemlerin ortaya çıkmasına sebep olan bir diğer konu merkezi idare ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünün sınırlarının belli olmamasıdır. Belediyelere verilen görev ve yetkiler konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu'na kadar bir netlik bulunmamaktaydı. Belediyeler için getirilen görev ve yetkiler her ne kadar bu Kanun'da sayılmış olsa da yine de bazı görevlerde netlik sağlanamamıştır. Bu noktada gelişmiş bir ülke olan Almanya Belediyeleri ve Türkiye'deki belediyeler karşılaştırılırsa Almanya'da merkez ve yerel yönetim arasında derin bir bağlantı olduğu ve belediyelerdeki sorunların çok hızlı bir şekilde çözüldüğü görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'deki mahalli idarelerin yetkileri merkezi idare tarafından belirlenmektedir bu da işleyişte etkinsizliğe yol açmaktadır (Batal, 2010, s. 13). Mali özerkliğin üzerinde durulmasının sebebi de budur; eğer yerelleşme sağlanmak isteniyorsa o durumda devredilen görev ve sorumlulukların gerçekleştirilmesi için yerel yönetim birimlerine mali kaynakların da sağlanması gerekmektedir.

Türkiye'de merkezî yönetim ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi mahalli idareleri mali açıdan daha bağımsız kılacak, bu da mahalli nitelikteki hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artıracaktır (Arıkboğa, 2004).

Belediyelerde meydana gelen en büyük sorunlardan biri hızlı kentleşmeyle beraber oluşan hızlı nüfus artışıdır. Nüfusun hızla artıyor olması altyapı sorunları, toplu taşıma sorunları ile çevre ve insan sağlığı konularında problemlere yol açmış; yapılan hizmetlere olan talep artmış ve belediyeler de bu talepleri karşılamakta zorlanmışlardır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harcamalara katılma paylarının⁴ belediyelerin öz gelirlerinin içindeki payının oldukça düşük olması da bir başka sorundur. Bu gelir kaynağının uygulama alanı az olmakla beraber geliri elde etmede oluşacak maliyet de oldukça fazladır. Ayrıca bu gelirleri elde ederken oldukça fazla şart bulunmaktadır. Bunlara ek olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harcamalara katılma payları için indirim ve sınır değer de öngörülmektedir.

⁴ Harcamalara katılım payı; belediyelerce veya belediyelere bağlı kurumlar tarafından gerçekleştirilen kanalizasyon, yol ve su tesislerinin yapım, bakım, onarım veya ıslah faaliyetleri nedeniyle söz konusu faaliyetlerin yapıldığı bölgede bulunan gayrimenkul sahiplerinden alınmaktadır. (İpek ve Engin, 2016, s. 469)

“Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmi beş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu; 89. maddesi)”

Yukarıdaki kanun maddesinde de bahsedilen bina ve arsalar için vergi değerinin yüzde ikisini geçemeyeceğine dair olan sınırlamaya ek olarak bina ve arsaların gerçek değerlerinin bilinmemesi harcamalara katılma paylarının olduğundan düşük olmasına sebep olmaktadır.

“Harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerle tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu; 93. maddesi)”

Mali açıdan problem oluşturan bir diğer husus; belediyelerin emlak vergisinden yeteri düzeyde gelir elde edememeleridir çünkü belediyeler binaların ve arsaların değerini artırıcı harcamalar yapmış olsa bile bina ve arsaların rayiç değeri belediyeler tarafından belirlenmediği için vergilerinde de bir artış bulunmamaktadır. Emlâk vergisinden elde edilen gelirler belediye gelirleri arasında büyük bir paya sahip olsa bile diğer ülkelerle karşılaştırma yapıldığında yetersiz olduğu görülmektedir. Türkiye’de emlâk vergisinden elde edilen gelirlerin yeterli düzeyde olmamasının nedenleri; emlâk değerlerinin piyasa rayiç bedelleri düzeyinde tespit edilememesi ile emlâk vergilerinin oranlarının olması gerekenden düşük olmasıdır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010, s. 16).

Belediyelerin harç gelirlerinin belediyelerin öz gelirleri arasındaki payının düşük olması da belediyeler için olumsuz bir durum teşkil etmektedir. Harç gelirleri; toplum yararının yanında, kişilere de özel fayda sağlayan kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetler karşılığında bu hizmetlerden faydalananlardan alınan bedeldir. Vergiler harcama yapılarak gerçekleştirilen bir hizmet karşılığında alınmazken, harçlarda gerçekleşen bir hizmetten yararlanma neticesinde gelir elde edilmektedir (Schaeffer, 2000, s. 15). Belediyelerin belirlenmiş olan maktu harç bedellerini her yıl düzenli olarak artırmamaları özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde harç gelirlerinde önemli kayıplar yaratmıştır. Bu noktada sadece harçlardan değil de diğer gelirlerinden de bahsetmek gerekir; belediyelerin gelirleri fiyat hareketlerine oldukça duyarsız kalmaktadır. Belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını artıran önemli sebeplerden biri de budur ki belediyeler gelirlerinin az olması dolayısıyla borçlanmaya ve devlet yardımlarına başvurmaktadırlar.

Belediyelerin elde ettiği gelirlerin tarifeleri ve oranları da merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Ayrıca belediyelerin elde ettiği gelirlerde de çok geniş istisnalar bulunmaktadır.

Belediyelerin elde ettikleri gelirleri üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılmış olması, kendilerinin mali açıdan planlamalarını yapamıyor olmaları elde edebilecekleri gelirlere de olması gereken kadar önem vermemelerine yol açmıştır. Bir başka husus ise birçok belediye, gerçekleştirilen hizmet karşılığında siyasi kaygılardan dolayı herhangi bir gelir elde edememektedir. Bunun nedeni de Türkiye’de belediyelerin mali özerkliğinin sağlanamamış olmamasıdır. Ayrıca; belediyelerin kendi gelirlerinden bazı sosyal yardımlar yapabilmektedirler.

“4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanununun 4 üncü maddesinin (a) bendi ile belediye meclislerine verilmiş bulunan zam yetkisi, yüzde 10 oranında olmak üzere bu Kanunun yalnız Meslek Vergisine ilişkin madde hükümlerine uygulanır. Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10’u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere yüzde 10’u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir. Bu Kanunla sağlanan gelirlerin yüzde 1’i kanunlarla tayin edilen veya belediyelerce tespit edilen sosyal amaçlı kuruluşlara veya hizmetlere tahsis edilir. (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 103. maddesi)”

Son olarak, belediyeler üzerinde vesayet denetimi gerçekleştirilmesine rağmen performans denetiminde eksiklikler olması, belediyelerin hangi harcamalara ne kadar bütçe ayırdığına ek olarak bu harcamaların verimli ve etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığına dikkat edilmemesine neden olup mali sorunların artışına katkı sağlamaktadır.

Özetle; hızlı nüfus artışı, kötü şekilde gerçekleşen mali yönetim, yerel hizmetlere olan talebin artması, mali kaynakların sınırlı olması, şehirleşmedeki önemli artış yerel yönetimlerin ürettiği kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde önemli sorunlara yol açmaktadır. Oluşan bu sorunların çözümünde ise mahalli idarelerin yapısal sorunlarına odaklanılmalı ve kısa vadeli çözüm önerileri sunulmamalıdır. Eğer yapısal sorunlar devam ederse ve çözüm bulunamazsa ortaya önemli mali riskler çıkacak ve yerel yönetimler finansal olarak kısır döngüye girmeye devam edecektir. Her ne kadar mahalli idarelerin kaynaklarında artış olsa dahi bu kaynakların etkililiğinin ve verimliliğinin artırılması önem arz etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPI ANALİZİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Üçüncü ve son bölümde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı incelenerek, 2013 yılından günümüze kadar elde ettiği gelirler ve gelir çeşitlerinin toplam gelirler içerisindeki payları belirlenip analiz edilecektir. Analiz yapılırken harcamaların bütçenin ne kadarlık bir payı olduğu üzerinde durulacak, gelir ve harcama uyumsuzluğuna ilişkin oluşan mali problemler sıralanacak ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPI ANALİZİ

3.1. ANKARA Büyükşehir Belediyesinin Gelir Kaynakları ve Analizi

Bu bölümde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği gelirler anlatılacaktır. Ankara büyükşehir belediyesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ve dayalı olarak gelir elde eder.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği gelirler başlıklar halinde aşağıda sıralanmıştır:

- 1) Genel Bütçe Vergi Gelirleri
- 2) Belediye Vergi, Harç Ve Payları
 - a. İlan ve Reklam Vergisi
 - b. Eğlence Vergisi
 - c. Elektrik Havagazı ve Tüketim Vergisi
 - d. Yangın Sigorta Vergisi
 - e. Harçlar
 - f. Çevre Temizlik Vergisi Payı
 - g. Müze Geliri Payları

3) Yukarıda sayılanlar dışında ücret gelirleri, faiz gelirleri gibi gelirleri de bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılı içerisinde fonksiyonel sınıflandırma bazında vergi gelirlerinin oran grafiği aşağıdaki gibidir:



Şekil 1: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 Yılında Elde Ettiği Gelirlerin Payları

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılı içerisinde elde ettiği gelirlerin %77'si diğEr gelirlere oluşmaktayken %2'si vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu noktada diğEr gelirlerin içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların olduğu unutulmamalıdır. Belediye %17 oranında sermaye geliri, %2 oranında teşebbüs ve mülkiyet geliri, %1 oranında alınan bağış ve yardımlar ve yine %1 oranında alacaklardan tahsilatlar elde etmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelir bütçesinin fonksiyonel sınıflandırılmaya göre yıllık değışimlerinin görülebilmesi için beş yıllık karşılaştırmalara yer verilmiş olup bu karşılaştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Vergi Gelirleri

Tablo 6: Vergi Gelirleri Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
VERGİ GELİRLERİ	55.923.064,37	58.571.238,19	64.144.308,19	101.566.476,54	121.057.364,10

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

“Vergiler kurumun; kamu otoritesine dayanarak ve kamu amaçları için, zorunlu, karşılıksız ve geri ödemesiz olarak yaptığı tahsilatlarını içermektedir. Vergi gelirleri, vergilerden alınan cezalarla birlikte, cezaların ödenmemesinden veya geç ödenmesinden doğan faiz ve cezaları da kapsar.” (<http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butcenin-uygulanmasi.html>, Ocak, 2019)

Tablo 4’te görüldüğü gibi belediyenin vergi gelirleri beş yıl boyunca artan bir seyir izlemektedir, 2013 yılından 2017 yılına kadar iki kat artmış olduğu görülmüştür.

2013 yılında toplam 4.000.000.000,00 TL gelir elde edilmişken bu gelirler içerisinde gerçekleşen vergi gelirlerinin oranı %1,40; 2014 yılında toplam gelir bütçesi 4.499.100.000,00 TL iken vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %1,30; 2015 yılında toplam gelir bütçesi 3.850.000.000,00 TL iken vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %1,47; 2016 yılında toplam gelir bütçesi 4.235.000.000,00 TL olarak belirlenmiş ve vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %1,83 olmuştur. Son olarak 2017 yılında toplam gelir bütçesi 5.902.000.000,00 TL olmasına rağmen vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %1,89 olarak gerçekleşmiştir.

Tablodan anlaşılacağı üzere vergi gelirleri yıllar itibarıyla artmış olsa bile Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin gelir bütçesi anlamında tahminleri de arttığı için vergi gelirlerinin gerçekleşmeleri çok düşük oranda kalmıştır. Bu çalışmada bahsedilen ana sorunlardan birine tekrar değinmek gerekir ki; bu da belediyelerin öz gelirlerinin yetersiz oluşu ve toplam vergi gelirlerinin bütçe içerisindeki payının diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında düşük kalmasıdır.

Tablo 7: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Vergi Gelirleri Karşılaştırması

VERGİ GELİRLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
ANKARA	55.923.064,37	58.571.238,19	64.144.308,19	101.566.476,54	121.057.364,10
İSTANBUL	123.431.710,46	110.390.234,00	113.568.800,62	118.523.303,83	124.888.460,00
İZMİR	32.906.579,77	48.264.666,76	31.246.084,32	38.241.787,31	38.268.926,91
KOCAELİ	9.424.537	17.231.598,61	24.220.028,51	30.640.138,89	28.860.836,15
BURSA	19.259.326,75	22.537.641,42	23.977.318,90	20.200.966,23	30.842.897,02
GAZİANTEP	2.943.436,95	8.807.156,37	7.262.160,76	11.405.374,07	18.456.568,38
ADANA	29.241.277,70	19.919.552,84	24.075.895,28	33.171.685,25	29.924.559,73

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Seçilmiş diğer altı büyükşehir belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin vergi gelirleri için beş yıllık verilerle karşılaştırma yapıldığında en çok gelir elde eden belediyenin İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu görülmüş ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ni takip eden belediyenin de Ankara Büyükşehir Belediyesi olduğu tespit edilmişse de Ankara nüfusu İstanbul'un nüfusunun üçte biridir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin özellikle 2016 ve 2017 yıllarında vergi gelirleri anlamında çok fazla yaklaştığı görülmüşse olsa da bunun sebebinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin elde etmesi gerekenden daha az vergi geliri elde etmesidir. Belediye öz gelirlerinin bu denli az olması da mali özerklik göstergelerinden olan vergi özerkliği oranıyla alakalıdır. Toplam gelirler içerisinde vergi gelirlerinin ne kadar olduğuna bakılarak yerel yönetimlerin özerkliği hakkında yorum yapılabilir. Buna göre yedi büyükşehir belediyesinin de mali anlamda özerk olmadığı söylenebilir.

Aşağıdaki Tablo 8 incelendiğinde de bir diğer gösterge açısından Türkiye’de belediyelerin mali özerkliğinin sağlanmadığı görülebilir:

Tablo 8: Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Payların ve Belediye Gelirlerinin Toplam Gelirleri İçerisindeki Payları(%)

YILLAR	GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN AYRILAN PAYLAR	VERGİ GELİRLERİ
2013	54,0	10,9
2014	57,4	11,2
2015	61,4	11,4
2016	63,1	10,6

Kaynak: (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012)

Yukarıdaki tablodan da anlaşıldığı üzere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar karşılaştırılan dört yıl boyunca vergi gelirlerinden beş kat fazla olmuştur. Mali özerkliği ölçmeye yarayan ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar mali bağımlılık oranını oluşturur. Dolayısıyla Türkiye’deki belediyelerin mali bağımlılık oranının %50’lerin üzerinde olduğu düşünüldüğünde mali özerkliğin sağlanamadığı söylenebilir. Birçok belediye kaynak sıkıntılarında dolayı merkezi idareye bağımlı kalmaktadır. Türkiye ekonomisinde zaman zaman yaşanan ekonomik sıkıntıların da etkisiyle belediyelere yeterli kaynak sağlanamamaktadır. Bunun sonucunda da birçok belediyenin kendisine verilen görevleri aksatmasına yol açmaktadır.

- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Tablo 9: Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRİ	105.152.936,13	108.810.464,07	105.202.624,51	104.404.672,73	143.559.469,75

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

“Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kurumun sahip olduğu mülklerden, teşebbüslerden, mali ya da gayri maddi aktiflerden sağlanan gelirlerden, idarelerin sundukları belirli hizmetler karşılığında tahsil ettikleri gelirlerden, malların kullanma veya faaliyette

bulunma izni karşılığı tahsil edilen gelirlerden, mal satış (sermayeye dahil olması gerekenler hariç) gelirlerinden ve kira gelirlerinden oluşur.” (<http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butcenin-uygulanmasi.html> Aralık, 2018)

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı üzere 2013 yılından 2014 yılına geçildiğinde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde artış olmuşken 2014 yılından sonra 2015 ve 2016 yıllarında düşüş meydana gelmiştir. 2017 yılında önemli oranda bir artış meydana geldiği görülmüştür. 2013 yılı toplam gelirleri içerisinde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı ise %2,63; 2014 yılında %2,42; 2015 yılında %2,45; 2016 yılında %1,89 ve 2017 yılında ise %2,24 olarak gerçekleşmiştir.

Tablodan anlaşılacağı üzere Ankara Büyükşehir Belediyesi her ne kadar 2014 yılında 2013 yılına göre daha fazla teşebbüs ve mülkiyet geliri elde etmiş olsa dahi toplam gelirleri içerisindeki paylarına bakıldığında 2014 yılında daha düşük olduğu görülmüştür. Yine bu durumun tam tersi olarak 2015 yılında 2014 yılına göre daha az teşebbüs ve mülkiyet geliri elde edilmiş olmasına rağmen toplam gelirleri içerisindeki pay artmıştır. Bu gelir türü içerisinde ise Ankara Büyükşehir Belediyesi daha çok kira gelirlerini takip etmekte ve mülkiyeti altında çok fazla taşınmaz olmasına karşın elde edebileceğinden daha az teşebbüs ve mülkiyet geliri elde etmiştir.

Tablo 10: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri Karşılaştırması

TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
ANKARA	105.152.936,13	108.810.464,07	105.202.624,51	104.404.672,73	143.559.469,75
İSTANBUL	1.592.741.214,00	1.310.786.421,00	1.546.948.344,37	1.312.467.382,43	3.008.690.093,00
İZMİR	160.108.687,51	122.783.996,73	154.912.211,96	261.680.035,33	241.395.922,07
KOCAELİ	223.093.909,00	132.612.989,91	128.355.987,50	150.940.078,59	178.375.381,04
BURSA	151.847.818,85	162.702.247,69	242.384.837,70	219.997.070,22	219.416.611,31
GAZİANTEP	76.507.684,46	60.322.786,60	73.346.291,33	60.545.588,17	81.535.336,75
ADANA	112.055.179,50	168.151.712,00	139.453.344,25	161.253.641,83	196.505.896,63

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Karşılaştırılmış olan diğer altı belediye ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin mevcut durumunun ne olduğuna bakıldığında yine bu gelir çeşidini en çok İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği ama bu noktada Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin çok geride kaldığı tespit edilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden

sonra ikinci sırayı ilk iki yılda Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin kalan üç yılda ise İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin aldığı görülmüştür. Bursa Büyükşehir ve Adana Büyükşehir Belediyesi'nin de Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden bu gelir türünde daha fazla gelir elde ettiği görülmüştür.

- Alınan Bağış ve Yardımlar

Tablo 11: Alınan Bağış ve Yardımlar Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	33.269.526,10	2.270.638,76	27.098.215,89	29.137.224,17	16.794.774,22

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Alınan bağış ve yardımlar, karşılığı, geri ödemesi olmayan ve zorunluluk esasına dayanmadan elde edilen gelirleri içerir. Alınan bağış ve yardımlar hesap kodunun alınması için herhangi bir zorunluluk olmadığından 2014 yılındaki düşüşün üzerinde durulmayacaktır. 2013 yılı toplam gelirleri içerisinde Alınan Bağış ve Yardımların oranı %0,83; 2014 yılında %0,05; 2015 yılı içerisinde %0,63; 2016 yılında %0,53 ve 2017 yılında ise %0,26 olmuştur.

- Diğer Gelirler

Tablo 12: Diğer Gelirler Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
DİĞER GELİRLER	2.772.550.708, 82	2.903.260.499,84	3.175.268.090,42	3.737.757.698,45	4.686.013.798,17

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak derlenmiştir.

“Faiz gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar, para cezaları, diğer çeşitli gelirlerden oluşur.” (<http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butcenin-uygulanmasi.html> Ocak, 2019)

2013 yılı toplam gelirleri içerisinde Diğer Gelirlerin payı %69,31; 2014 yılında %64,53; 2015 yılında %73,84; 2016 yılında %67,53 ve 2017 yılında ise bu oran %73,06 olmuştur. Bütçe gelirlerinin fonksiyonel sınırlandırması içerisinde yer almayan gelirler bu başlık altında toplanmıştır. Diğer gelirler, faiz gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar, para cezaları ve diğer çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarının bu derece önemli olmasının sebebi budur.

Tablo 13: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Diğer Gelirler Karşılaştırması

DİĞER GELİRLER	2013	2014	2015	2016	2017
ANKARA	2.772.550.708,8 2	2.903.260.499,8 4	3.175.268.090,4 2	3.737.757.698,4 5	4.686.013.798,17
İSTANBUL	6.755.221.537,0 0	7.447.505.975,0 0	8.475.258.865,7 9	9.521.027.390,8 5	11.085.332.191,0 0
İZMİR	1.887.124.271,9 5	2.252.311.391,0 8	2.595.032.149,9 1	2.871.453.774,6 7	3.452.016.324,71
KOCAELİ	1.135.283.633,0 0	1.085.192.861,7 2	1.296.603.743,4 6	1.492.265.717,9 0	1.865.364.478,27
BURSA	581.457.472,90	829.193.933,05	952.839.000,42	1.097.578.098,6 3	1.253.741.685,62
GAZİANTEP	289.572.646,16	367.329.725,10	467.875.295,09	509.198.756,27	638.568.242,25
ADANA	375.546.581,66	498.382.894,31	638.972.349,68	722.011.999,14	861.075.404,48

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından hareketle yazar tarafından derlenmiştir.

Diğer gelirler için yedi belediye karşılaştırılan yıllar boyunca önemli gelirler elde etmişse de nüfusundan dolayı en büyük gelir İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nindir. İstanbul'u ise Ankara Büyükşehir Belediyesi takip etmektedir. Diğer gelirlerin içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların da olduğu düşünüldüğünde bu oranın yüksek olması normal olup genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların toplam gelirler içerisinde ortalama %53 paya sahip olduğu görülmüştür. Hâlbuki belediyelerin mali

özerkliğe kavuşabilmesi için yaptığı giderleri kendi öz gelirleri ile karşılamaları gerekmektedir. Bu durumda belediyelerin elde ettiği gelirlerin bugünkü durumuna bakıldığında böyle bir yapılanmadan son derece uzak olduğu söylenebilir.

- Sermaye Gelirleri

Tablo 14: Sermaye Gelirleri Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
SERMAYE GELİRLERİ	747.449.725,11	410.129.780,92	1.007.160.118,45	1.297.032.336,91	1.008.534.762,69

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

“Kurumun sahip olduğu sabit sermaye varlıklarının, stokların, arsa, arazi ve gayri maddi varlıkların satışından elde edilen gelirler sermaye geliri olarak bölümde sınıflandırılır.” (<http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butcenin-uygulanmasi.html> Aralık, 2018)

2013 ve 2014 yılları ile 2016 ve 2017 yılları arasında yaklaşık 300.000.000 TL’lik düşüş meydana gelmesine rağmen, 2014 ile 2015 yılları arasında yaklaşık 600.000.000 TL’lik; 2015 ve 2016 yılları arasında ise 300.000.000 TL’lik artış olmuştur. 2013 yılı toplam gelirleri içerisinde sermaye gelirlerinin payı %18,69; 2014 yılında %9,12; 2015 yılında %23,42; 2016 yılında %23,43 ve 2017 yılında ise %15,72 olmuştur. Sermaye gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payı sermaye gelirlerinden TL bazında elde edilmiş gelirlerin seyriyle doğru orantı içerisinde. Ankara Büyükşehir Belediyesi arsa arazi gibi sermaye varlıklarının satışında dalgalanmalar yaşamıştır. Bu gelir çeşidi büyükşehir belediyeleri için düzenli elde edilecek gelirlerden değildir. Tamamen idarenin takdirine bırakılmıştır.

Tablo 15: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Sermaye Gelirleri Karşılaştırması

SERMAYE GELİRLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
ANKARA	747.449.725,11	410.129.780,92	1.007.160.118,45	1.297.032.336,91	1.008.534.762,69
İSTANBUL	384.553.590,00	211.016.771,00	312.677.116,09	291.987.606,46	227.609.330,00
İZMİR	9.302.814,20	17.666.423,06	24.134.940,90	13.453.415,81	51.214.276,94
KOCAELİ	5.802.248,00	11.111.306,32	54.659.982,10	113.230.005,29	116.575.133,09
BURSA	15.278.940,41	47.655.187,56	28.156.666,72	28.134.199,95	401.289.672,04
GAZİANTEP	124.641.324,53	105.875.448,57	63.351.000,32	109.251.196,84	348.600.252,18
ADANA	-	-	74.240,80	1.118.781,73	1.904.777,27

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından hareketle yazar tarafından derlenmiştir.

Sermaye gelirleri belediyenin sahip olduğu arsa ve arazi gibi mal varlıklarının satışından elde ettiği gelirlerden oluşur. Bu tabloda ise diğer karşılaştırmalardan farklı bir durum karşımıza çıkmaktadır çünkü yapılan beş yıllık ve yedi büyükşehir belediyesi karşılaştırması sonucunda Ankara büyükşehir Belediyesi'nin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden daha fazla sermaye geliri elde etmiş olduğu görülmüştür.

- Alacaklardan Tahsilatlar

Tablo 16: Alacaklardan Tahsilatlar (Ret ve İadeler) Karşılaştırması

GELİR ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
ALACAKLARDAN TAHSİLAT	-	-	-	90.878.779,57	29.593.076,74

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nce kamusal gayelerle bir mali hakka ya da taahhüde dayanarak verilen krediler ve alınan hisseler borç verme bölümüne kaydedilecek olup diğer taraftan verilmiş olan bu borçlara karşılık daha sonra kuruma yapılan geri ödemeler, satılan hisselerden sağlanan gelirler ise bu bölüme işlenecektir. Belediyenin 2013, 2014, 2015 yıllarında alacaklarından herhangi bir geri ödeme olmamışken 2016 yılında yüksek miktarda tahsilat alınmış olup 2017 yılında ise 2016 yılının yaklaşık üçte bir oranında düşüğü kadar tahsilat alınmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na dayanarak elde etmek zorunda oldukları gelirlerin tek tek yıllar itibariyle karşılaştırılması aşağıdaki gibidir:

- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Tablo 17: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
ELEKTRİK HAVAGAZI TÜKETİM VERGİSİ	0,00	20.952,58	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 34. madde).”

5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin Elektrik Havagazı ve Tüketim Vergisi’nden aldığı yüzde 50’lik pay kaldırılmıştır. Dolayısıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi kesin hesabında 2014 yılı dışında da gözükmemektedir.

- Haberleşme Vergisi

Tablo 18: Haberleşme Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİDİ	2013	2014	2015	2016	2017
HABERLEŞME VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faks ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 29. madde).”

Büyükşehir belediyelerinin haberleşme vergilerini toplama yetkisi olmadığı için Ankara Büyükşehir Belediyesi kesin hesabında da yer almamıştır.

- Yangın Sigortası Vergisi

Tablo 19: Yangın Sigortası Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİTLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
YANGIN SİGORTASI VERGİSİ	2.473.338,25	2.448.143,55	2.830.275,15	2.936.181,98	3.252.720,80

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Ankara sınırları içerisinde yapılan yangın sigortalarından elde edilen primlerin yüzde 10’u Yangın Sigorta Vergisi kapsamında tahsil edilmektedir dolayısıyla karşılaştırılması yapılan beş yıl boyunca yangın sigortası vergisinin yapılan sigortalardaki artış nedeniyle arttığı görülmüştür.

2013 yılında tahakkuk eden verginin %32,66’sı; 2014 yılında %32,23’ü; 2015 yılında %0,71’i; 2016 yılında %0,90’ı ve 2017 yılında ise tahakkuk eden verginin yine %0,90’ı tahsil edilmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere yangın sigortası vergisi her ne kadar beş

yıl içerisinde yaklaşık 800.000 TL artış gösterse de toplam gelirler içerisindeki payı önemli oranda düşmüştür.

- Çevre ve Temizlik Vergisi

Tablo 20: Çevre ve Temizlik Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİTLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
ÇEVRE VE TEMİZLİK VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 44. madde).”

Çevre ve temizlik vergisinden büyükşehir belediyelerine aktarılabacak paylar ise yine bu maddede şöyle belirtilmiştir:

“Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 44. madde).”

Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin mizanların çevre ve temizlik vergisinden gelen payları görmemiz gerekmektedir Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mizanından alınan verilerle yapılan karşılaştırmada bu verginin elde edilmediği ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kaybına uğradığı görülmektedir. Buradaki problem ilçe belediyelerinin Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne göndermesi gereken payı göndermemesinden kaynaklıdır.

- Eğlence Vergisi

Tablo 21: Eğlence Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİTLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
EĞLENCE VERGİSİ	17.663.770,34	10.894.285,22	11.611.544,91	24.303.746,43	26.169.694,58

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

2017 yılında büyükşehir belediyelerinin elde ettiği vergilerin %19,11'i eğlence vergisinden oluşmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan eğlence yerlerinden alınan vergidir. Eğlence vergisi ve bu vergiden toplanan tutarın %75'i Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına aktarılırken, % 25'i ilgili Ankara Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılır. Ele alınan tüm yıllarda tahakkuk eden eğlence vergisinin tamamı tahsil edilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi eğlence vergisinin tahsilinde sorun yaşamamaktadır ancak belediyenin toplam gelirleri içerisinde eğlence vergisinin payı oldukça düşük olup %0,005'tir. Dolayısıyla bu vergi, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelir yetersizliğini çözebilecek güçte bir vergi değildir. Sorunun çözümü için belediyenin daha yüksek oranda gelir elde edebileceği kaynaklara ihtiyacı vardır.

- İlan ve Reklam Vergisi

Tablo 22: İlan ve Reklam Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİTLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
İLAN VE REKLAM VERGİSİ	18.445.225,81	19.377.767,17	15.276.882,23	28.787.822,59	27.953.756,90

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 12. madde).”

2017 yılında büyükşehir belediyelerinin elde ettiği vergilerin %34,86'sı ilan ve reklam vergilerinden oluşmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2013 yılında tahakkuk eden ilan ve reklam vergisinin %18,28'i; 2014 yılında %16,75'i; 2015 yılında %0,23'ü; 2016 yılında %0,44'ü ve 2017 yılında ise %0,23'ü tahsil edilmiştir.

- Emlak Vergisi

Tablo 23: Emlak Vergisi Karşılaştırması

VERGİ ÇEŞİTLERİ	2013	2014	2015	2016	2017
BİNA VERGİSİ	0,00	127,76	0,00	0,00	0,00
ARSA VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ARAZİ VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Emlak vergisi 2464 sayılı Kanunda yer almamasına rağmen bu bölümde yer verilmiştir.

“Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir 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 Belediye Kanunu’nun 59. maddesi).”

Yukarıda bahsi geçen maddeyle beraber büyükşehir belediyelerinin emlak vergisinden gelir elde etme ihtimali ortadan kaldırılmıştır.

- İşgal Harcı

Tablo 24: İşgal Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
İŞGAL HARCİ	1.151.895,34	899.715,78	2.153.047,58	3.315.606,73	3.592.41,50

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları içinde bulunan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 52. madde).”

Kurumun elde ettiği işgal harcının da yıllar itibariyle dalgalandığı görülmektedir. 2013 yılında tahakkuk eden işgal harcının %100’ü tahsil edilmiştir. 2017 yılında büyükşehir belediyelerinin elde ettiği gelirlerin %4,44’ü işgal harcından oluşmaktadır. Harçlar bir hizmet karşılığı alınmakta olup Ankara Büyükşehir Belediyesi için önemli bir gelir

kaynağı oluşturmaktadır. Harçların oranlarının düzenli olarak artırıldığı ve Ankara Büyükşehir Belediyesi harçları almayı ihmal etmediği durumda belediyenin gelir yetersizliğine çözüm olabilecektir.

- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Tablo 25: Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
TATİL GÜNLERİNDE ÇALIŞMA RUHSATI HARCİ	586.013,29	642.607,00	311.750,81	438.178,40	336.750,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 58. madde).”

2013 yılından 2014 yılına kadarki sürede artan tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı 2014 yılından sonra yarı yarıya düşüş göstermiş, 2016 yılında tekrar artarken 2017 yılında tekrar düşmüştür. 2013 yılından 2014 yılına geçerken düşüş yaşanmış olsa dahi 2013 yılında tahakkuk etmiş olan harcın tamamı tahsil edilmiştir.

- Kaynak Suları Harcı

Tablo 26: Kaynak Suları Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
KAYNAK SULARI HARCİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 63. madde).”

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kaynak suları harcı elde etmediği görülmüştür çünkü bu harç çeşidi büyükşehir belediyeleri tarafından toplanmamaktadır.

- Tellallık Harcı

Tablo 27: Tellallık Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
TELLALLIK HARCİ	0,00	1.750,00	0,00	56,10	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcına tabidir (5393 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 67. madde).”

Büyükşehir belediyeleri elde ettiği tüm vergi gelirlerinin %2,65’ini tellallık harcı oluşturmaktadır fakat bu harcın Ankara Büyükşehir Belediyesi gelirleri içerisinde neredeyse hiç pay almadığı söylenebilir.

- Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Tablo 28: Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
HAYVAN KESİMİ, MUAYENE VE DENETLEME HARCİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınıri içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 72. madde).”

Kurumun hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı elde ettiği görülmemiştir çünkü böyle bir geliri elde etme yetkisi bulunmamaktadır.

- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Tablo 29: Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
ÖLÇÜ VE TARTI ALETLERİ MUAYENE HARCİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili mevzuat hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 76. madde).”

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yıllar itibariyle ölçü ve tartı aletleri muayene harcı elde etmediği görülmüştür çünkü 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda “Büyükşehir belediyesi gelirleri” başlıklı maddede sayılan gelirler içinde yer almamıştır.

- Bina İnşaat Harcı

Tablo 30: Bina İnşaat Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
BİNA İNŞAAT HARCİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir. Konut veya işyerlerinin kullanım tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Ek madde 1).”

Bina ve inşaat harcı 2017 yılında büyükşehir belediyelerin elde ettiği gelirlerin %1,21'ini oluşturmuştur fakat karşılaştırılan beş yıl boyunca Ankara Büyükşehir Belediyesi bu harçtan gelir elde etmemiştir.

- Kayıt ve Suret Harcı

“Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayri-menkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 79. madde).”

- Altyapı Kazı İzni Harcı

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Mükerrer madde 79).”

- İmar İle İlgili Harçlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 80. Maddesinde imarla ilgili olarak alınacak harçlar sıralanmıştır.

- İşyeri Açma İzni Harcı

Tablo 31: İş Yeri Açma İzni Harcı Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
İŞYERİ AÇMA İZİNİ HARCİ	506.838,74	4.741.491,86	5.278.266,50	4.965.128,41	1.367.075,69

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 81. madde).”

2017 yılında büyükşehir belediyelerinin elde ettiği gelirlerin %2,18’ini işyeri açma izni harcı oluşturmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesinin elde ettiği işyeri açma izin harcında da 2014, 2015 ve 2016 yıllarında önemli gelir elde edilmişken 2017 yılında yaklaşık dörtte bir oranında bir düşüş yaşanmıştır.

- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

“Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler "Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcına" tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 82. madde).”

- Sağlık Belgesi Harcı

“Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri "Sağlık Belgesi Harcına" tabidir (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 83. madde).”

- Diğer Harçlar

Tablo 32: Diğer Harçlar Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
DİĞER HARÇLAR	9.848.070,28	12.379.900,43	20.035.475,10	30.953.411,04	51.104.998,70

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

- Yol Harcamalarına Katılma Payı

Tablo 33: Yol Harcamalarına Katılma Payı Karşılaştırması

KATILMA PAYLARI	2013	2014	2015	2016	2017
YOL HARCAMALARINA KATILMA PAYI	10.052.659,23	55.964.266,96	55.504.268,99	40.474.959,46	273.270.753,25

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir; a) Yeni yol açılması; b) Mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi; c) Kaldırılmısz ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi; d) Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 86. madde)”

Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin birçok vergi ve harç gelirinden daha fazla gelir elde ettiği gelir çeşidi yol harcamalarına katılma payıdır. Yol harcamalarına katılma payı yolların iki yanında bulunan gayrimenkullerdeki değer artışından dolayı alınır. Yani harçlara benzer şekilde yapılan bir hizmet sonucunda ortaya çıkar. Dolayısıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin yollar için yapmış olduğu harcamalar artmış ve gelirleri de yıllar içerisinde dalgalansa da artmıştır.

- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Tablo 34: Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

KATILMA PAYLARI	2013	2014	2015	2016	2017
KANALİZASYON HARCAMALARINA KATILMA PAYI	0,00	0,00	0,00	-	0,00

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, aşağıdaki şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır: a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması, b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 87. madde).”

- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Tablo 35: Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

KATILMA PAYLARI	2013	2014	2015	2016	2017
SU TESİSLERİ HARCAMALARINA KATILMA PAYI	0,00	0,00	0,00	0,00	-

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır: a) Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 88. madde).”

- Diğer Katılma Payları

Tablo 36: Diğer Katılma Payları Karşılaştırması

KATILMA PAYLARI	2013	2014	2015	2016	2017
DİĞER KATILMA PAYLARI	247.993.846,17	246.693.748,83	283.696.629,29	441.693.948,89	608.858.860,59

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin tüm vergi gelirlerini tek tabloda gösterildiğinde:

Tablo 37: Tüm Gelirlerin Beş Yıllık Karşılaştırması

VERGİLER	2013	2014	2015	2016	2017
İLAN VE REKLAM VERGİSİ	18.445.225,81	19.377.767,17	15.276.882,23	28.787.822,59	27.953.756,90
HABERLEŞME VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ELEKTRİK HAVAGAZI TÜKETİM VERGİSİ	0,00	20.952,58	0,00	0,00	0,00
YANGIN SİGORTASI VERGİSİ	2.473.338,25	2.448.143,55	2.830.275,15	2.936.181,98	3.252.720,80
ÇEVRE VE TEMİZLİK VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BİNA VERGİSİ	0,00	127,76	0,00	0,00	0,00
ARSA VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ARAZİ VERGİSİ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EĞLENCE VERGİSİ	17.663.770,34	10.894.285,22	11.611.544,91	24.303.746,43	26.169.694,58

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin vergi gelirleri içinde en yüksek pay ilan ve reklam vergilerine aittir. İkinci sırayı eğlence vergisi almakta eğlence vergisini yangın ve sigorta vergisi takip etmektedir. Belediye emlak vergisi dâhilinde olan bina vergisi, arsa vergisi ile arazi vergisinden; çevre ve temizlik vergisinden, haberleşme vergisinden gelir elde etmemektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken bir husus ilan ve reklam vergilerinde ve eğlence vergilerinde istisnaların çok fazla olması sebebiyle vergilerin veriminin azalıyor olmasıdır. Örneğin ilan ve reklam vergisindeki Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ilanlar ve yapılan reklamlar için 2464 sayılı Kanuna konulmuş olan istisna hükmü Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelir elde etmesini önemli ölçüde engellemektedir çünkü Ankara'da yerel basın çok kuvvetlidir ve bu reklamlar önemli paralarla yaptırılmaktadır.

Belediyenin eğlence vergilerinden elde ettiği gelirlerin daha yüksek olabilme ihtimali de mevcutken tüm gelirler içindeki payının azalmasının sebebi eğlence vergilerinin önemli bir kısmından başka kurumlara pay ayrılmasıdır. Biletle girilen yerlerde yerli ve yabancı film gösterimlerinden elde edilen toplam tutarın %75'i Kültür ve Turizm Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına aktarılmaktadır.

5216 sayılı kanunda ise at yarışları dahil edilerek hesaplanan müşterek bahislerden sağlanan eğlence vergisinin %20'si bahsin yapıldığı yerin belediyesine, %25'i diğer ilçe belediyelerine ve kalan %50'si ise büyükşehir belediyelerine ayrılmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin tüm harç gelirlerini tek bir tabloda gösterildiğinde; kurumun harç gelirleri içindeki en önemli payın diğer harçlar kalemi dışında işgal harcına ait olduğu görülmektedir. İşgal harçlarını işyeri açma izni harcı takip etmektedir. Tatil günlerinde çalışma harcı üçüncü sırada gelmekte ve bunun dışında önemli addedilen kaynak suları harcı, bina inşaat harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı hiç elde edilememektedir.

Tablo 38: Tüm Harçların Beş yıllık Karşılaştırması

HARÇLAR	2013	2014	2015	2016	2017
İŞGAL HARCİ	1.151.895,34	899.715,78	2.153.047,58	3.315.606,73	3.592.41,50
TATİL GÜNLERİNDE ÇALIŞMA RUHSATI HARCİ	586.013,29	642.607,00	311.750,81	438.178,40	336.750,00

KAYNAK SULARI HARCI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TELLALLIK HARCI	0,00	1.750,00	0,00	56,10	0,00
HAYVAN KESİMİ, MUAYENE VE DENETLEME HARCI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ÖLÇÜ VE TARTI ALETLERİ MUAYENE HARCI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BİNA İNŞAAT HARCI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
İŞYERİ AÇMA İZİNİ HARCI	506.838,74	4.741.491,86	5.278.266,50	4.965.128,41	1.367.075,69
DİĞER HARÇLAR	9.848.070,28	12.379.900,43	20.035.475,10	30.953.411,04	51.104.998,70

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin tüm katılma paylarını tek tabloda gösterirsek:

Tablo 39: Tüm Katılma Paylarının Beş Yıllık Karşılaştırması

KATILMA PAYLARI	2013	2014	2015	2016	2017
YOL HARCAMALARIN A KATILMA PAYI	10.052.659,23	55.964.266,96	55.504.268,99	40.474.959,46	273.270.753,2 5

KANALİZASYON HARCAMALARIN A KATILMA PAYI	0,00	0,00	0,00	-	0,00
SU TESİSLERİ HARCAMALARIN A KATILMA PAYI	0,00	0,00	0,00	0,00	-
DİĞER KATILMA PAYLARI	247.993.846,1 7	246.693.748,8 3	283.696.629,2 9	441.693.948,8 9	608.858.860,5 9

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. maddesinde 2464 sayılı kanuna göre, yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları sadece büyükşehir belediyesince yapılması koşuluyla büyükşehir belediyesi gelirleri içerisinde sayılmaktadır.

Tablo 40: Fonksiyonel Sınıflandırma Başlıklarının Beş Yıllık Karşılaştırması

	2016 Bütçesi (TL)	Gerçekleşme Miktarı (TL)	2017 Bütçesi (TL)	Gerçekleşme Miktarı (TL)
Vergi Gelirleri	107.633.571,20	101.566.476,54	170.234.809,80	121.057.364,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	116.252.576,00	104.404.672,73	142.776.828,20	143.559.469,75
Alınan Bağış ve Yardımlar	466.306,30	29.137.224,17	512.933,43	16.794.774,22
Diğer Gelirler	3.283.281.277,70	3.737.757.698,45	3.720.120.248,67	4.686.013.798,17
Sermaye Gelirleri	2.027.266.262,80	1.297.032.336,91	2.380.254.174,90	1.008.534.762,69
Alacaklardan Tahsilat	100.001,00	90.878.779,57	101.000,00	29.593.076,74

Toplam (Net)	5.534.999.995,00	5.360.777.188,37	6.413.999.995,00	6.005.553.245,67
Tahsilattan Red ve İadeler	5,00	5.765.393,12	5,00	56.594.064,13
Toplam	5.535.000.000,00	5.366.542.581,49	6.414.000.000,00	6.062.147.309,80

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe hazırlama sürecinde gelir bütçesine ilişkin 2016 yılı vergi gelirlerindeki tahminleri ile gerçekleşme miktarı karşılaştırıldığında tahmin edilen gelirin %94,36'sının gerçekleştiği görülmüştür. 2017 yılında ise bu oran %71,11 olmuştur.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2016 yılı gelir bütçesinin toplam tahminleri 5.535.000.000,00 TL iken gerçekleşme tutarı 5,366.542.581,49 olmuştur; böylelikle kurum gelir tahmininden daha çok gelir elde etmiştir. 2017 yılı için ise bu durum geçerli değildir çünkü gelir tahmini 6.414.000.0000,00 TL iken yılsonu tutarı 6.062.147.309,80 olarak gerçekleşmiştir. Bunun sebebi 2017 yılında tahsilattan ret ve iadelerin 2016 yılına göre düşük kalmış olmasıdır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirlerinin çeşitleri fazla olmasına rağmen elde ettiği gelir tutarı oldukça düşüktür.

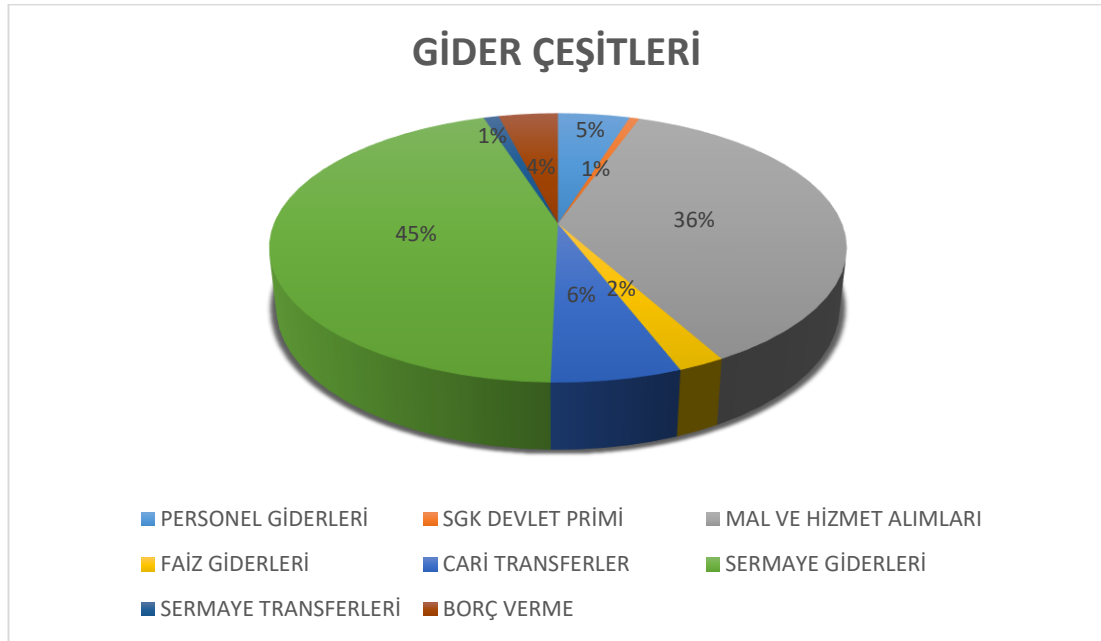
Tablo 41: Gelir Bütçesi ve Kesin Hesabının Karşılaştırması

YILLAR	BÜTÇE	KESİN HESAP	GERÇEKLEŞME YÜZDESİ
2013	4.000.000.000,00	3.714.345.960,53	92,86
2014	4.499.100.000,00	3.483.042.621,78	77,42
2015	4.300.000.000,00	4.377.843.357,46	101,81
2016	5.535.000.000,00	5.360.777.188,37	96,85
2017	6.414.000.000,00	6.005.553.245,67	93,63

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tabloda belirtilen yılların bütçe tahminleri ve kesin hesapları karşılaştırıldığında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği gelirlerde önemli dalgalanmalar olduğu görülmüştür.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılı giderlerine ilişkin oranlarını görmek amacıyla aşağıdaki grafik oluşturulmuştur:



Şekil 2: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Giderlerinin Toplam Gelirler İçerisindeki Payı

Ankara Büyükşehir Belediyesi toplam giderlerinin %45'i sermaye giderlerinden oluşmaktayken %36'sı mal ve hizmet alımlarından %6'sı personel giderlerinden oluşmaktadır. Aşağıdaki beş yıllık veriler sonucunda da aynı sonuca ulaşılmış olup sermaye giderleri hep toplam bütçe giderlerinde ilk sırayı almıştır.

Tablo 42: Gider Bütçesi Ekonomik Sınıflandırmasının Beş Yıllık Karşılaştırması

GİDER ÇEŞİTLERİ	2013		2014		2015		2016		2017	
	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)
PERSONEL GİDERİ	230.289.690,00	3,98	269.030.423,14	5,82	351.058.664,82	6,80	360.985.083,50	5,35	335.008.681,83	4,77
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ	33.905.633,00	0,58	34.064.540,00	0,74	43.389.776,00	0,93	51.622.735,00	0,76	44.593.393,00	0,65
MAL VE HİZMET ALIMLARI	1.673.060.416,70	29,97	1.724.318.192,00	38,19	1.838.763.621,20	42,11	2.348.979.680,50	40,79	2.340.500.500,17	36,33
FAİZ GİDERLERİ	102.810.000,00	1,92	184.535.738,86	4,10	198.600.000,00	4,61	174.414.500,00	3,15	143.004.000,00	2,22
CARİ TRANSFERLER	274.974.559,50	5,04	228.808.882,00	5,08	254.113.641,00	5,80	340.710.078,00	6,04	397.670.009,00	6,15
SERMAYE GİDERLERİ	2.405.762.592,80	43,65	1.802.542.706,00	39,80	1.453.886.636,50	33,33	1.882.140.125,00	32,46	2.867.712.614,00	44,50

SERMAYE TRANSFERLERİ	116.186.870,00	2,17	160.000,00	0,00	10.200.000,00	0,12	1.000.000,00	0,02	23.350.000,00	0,36
BORÇ VERME	510.422.574,00	9,54	255.000.000,00	5,67	110.793.127,18	2,56	435.079.500,00	7,86	252.868.155,00	3,94
YEDEK ÖDENEK	2.587.664,00	0,00	639.518,00	0,00	39.194.533,30	0,00	68.288,00	0,00	9.292.647,00	0,00
TOPLAM	5.350.000.000,00	96,85	4.499.100.000,00	99,40	4.139.317.545,71	96,26	5.535.000.000,00	96,43	6.414.000.000,00	98,91

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gider kalemlerinin beş yıllık karşılaştırma tablosu incelendiğinde personel harcamaları, karşılaştırması yapılan beş yılda da %30'luk sınırı aşmamıştır.

Kurum, bütçesinden en yüksek payı mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri için ayırmıştır. 2015 ve 2016 yılları hariç olmak üzere sermaye giderlerine mal ve hizmet alımlarından daha fazla bütçe ayırmıştır. 2017 yılı kesin hesabında ise sermaye giderlerine ayrılan bütçe toplam bütçenin %44,50'sini oluşturarak birinci sırayı almışken mal ve hizmet alımları ikinci sırada olup %36,33'ünü oluşturmuştur.

Kurumun diğer harcamalarında önemli dalgalanmalar olmamıştır ve harcamalar kendi ortalamalarında gerçekleşmiştir. Kurumun kesin hesabında yedek ödenek için bütçe ayırdığı fakat bu bütçeden harcama yapmadığı görülmüştür.

Tablo 43: Büyükşehir Belediyelerinin En Fazla Harcama Yapılan Kalemlerinin Karşılaştırılması

2017	SERMAYE GİDERLERİ	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	PERSONEL GİDERLERİ
ANKARA	2.867.712.614,00	2.340.500.500,17	335.008.681,83
İSTANBUL	11.133.225.918,00	4.566.481.394,05	1.049.140.892,02
İZMİR	2.271.888.002,04	836.632.626,12	326.417.373,11
KOCAELİ	1.054.638.260,00	594.704.400,25	203.565.842,79
BURSA	1.134.106.747,00	701.266.972,10	164.562.225,38
GAZİANTEP	503.223.475,18	427.152.463,31	58.923.428,90
ADANA	270.590.400,70	742.328.279,32	193.509.881,99

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyelerinin kesin hesaplarından hareketle yazar tarafından derlenmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin en çok harcama yaptığı üç gider türü için seçilmiş diğer altı belediyeyle karşılaştırması yapıldığında İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden bu üç harcama türünde de daha fazla harcama yaptığı görülmüştür. İstanbul nüfusunun Ankara'dan üç kat daha fazla olduğu düşünülürse yapılan harcamanın fazla olması doğaldır. Karşılaştırılan yedi belediyede de en fazla sermaye giderlerine harcama yapıldığı görülmüş ve bunun sebebinin sermaye giderlerine kaydedilen yatırım harcamaları olduğu düşünülmektedir. İkinci sırayı yedi belediyede de mal ve hizmet alım giderlerinin aldığı ve üçüncü sırada cari harcama çeşidi olan personel harcamalarının olduğu görülmüştür. Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla personel istihdam etmek yerine hizmet alımı suretiyle harcama yaptığı için mal ve hizmet alımları harcamalarında da artış olmuştur.

Tablo 44: Büyükşehir Belediyelerinin Beş Yıllık Cari Transfer Karşılaştırması

CARİ TRANSFERLER	2013	2014	2015	2016	2017
ANKARA	274.974.559,50	228.808.882,00	254.113.641,00	340.710.078,00	397.670.009,00
İSTANBUL	372.830.848,00	677.837.351,00	910.107.850,20	905.280.087,04	1.077.164.114,00
İZMİR	367.119.783,60	257.419.461,56	343.977.015,70	400.507.344,59	414.382.100,54
KOCAELİ	82.791.408,00	64.103.874,00	68.722.159,63	82.205.037,84	103.298.780,00
BURSA	47.024.777,83	66.110.665,27	60.356.618,86	79.970.452,25	74.580.960,94
GAZİANTEP	11.903.613,89	20.282.451,24	34.772.019,66	51.880.739,39	42.072.831,05
ADANA	12.275.254,31	6.963.312,86	23.799.663,95	27.483.346,68	27.772.237,16

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyelerinin kesin hesaplarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Cari transferler harcama türünü büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere, il özel idarelerine, sosyal yardım kuruluşlarına, sendikalara, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan yardımlar, sağlık amaçlı transferler, eğitim amaçlı transferler, muhtaç ve körlere yapılan yardımlar gibi yardımlar oluşturmaktadır. Cari transferlere ilişkin yapılmış olan harcamalar seçilmiş olan diğer altı belediyeyle karşılaştırıldığında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bu konuda en fazla harcama yapan belediye olduğu tespit edilmiştir. Burada dikkat çeken sermaye giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve personel giderlerinden farklı bir durumdur çünkü bu harcama türlerinde ikinci sırayı Ankara Büyükşehir Belediyesi almışken cari transferlerde ikinci sırada İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin olduğu görülmüştür. İstanbul'un üçte biri büyüklüğünde olan İzmir'de yapılan harcamalar İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarının da üçte biri olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 45: Harcama Türlerinin Beş Yıllık Karşılaştırması

HARCAMA TÜRÜ	2013		2014		2015		2016		2017	
	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME (%)
GENEL KAMU HİZMETLERİ	1.215.363.727,00	21,36	1.263.469.485,86	28,03	943.476.227,48	20,00	1.336.249.789,00	23,87	1.220.318.853,17	18,64
SAVUNMA HİZMETLERİ	305.507,00	0,00	104.000,00	0,01	215.000,00	0,01	7.476.233,00	0,14	76.400,00	0,00
KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK	72.289.805,00	1,04	86.898.819,00	1,79	100.923.759,00	2,10	130.852.633,50	1,81	144.077.469,00	1,97

HİZMETLERİ										
EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	1.890.592.719,00	34,85	1.571.145.766,00	34,84	1.560.056.149,00	35,71	2.016.916.486,00	36,17	2.296.099.002,00	35,71
İSKAN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	1.009.940.487,00	18,58	333.224.059,00	7,14	275.664.195,70	6,07	334.078.410,00	5,89	626.140.662,00	9,56
SAĞLIK HİZMETLERİ	39.427.848,00	0,60	33.110.197,00	0,70	35.912.702,00	0,72	29.586.180,00	0,47	31.105.963,00	0,44
DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	908.047.855,00	16,51	972.200.125,00	21,59	1.124.151.513,00	25,78	1.401.542.788,00	23,13	1.811.059.128,00	28,18

SOSYAL GÜVENLİ K VE SOSYAL YARDIM HİZMET LERİ	214.032.052,00	3,91	238.947.548,14	5,30	259.600.453,82	5,87	278.297.480,50	4,95	285.122.522,83	4,42
TOPLAM	5.350.000.000,00	96,85	4.499.100.000,00		4.300.000.000,00	96,26	5.535.000.000,00	96,43	6.414.000.000,00	98,91

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bütçesinin fonksiyonel sınıflandırmasına bakıldığında ekonomik işler ve hizmetlere en çok payın ayrıldığı görülmüştür ve dolayısıyla gerçekleşme yüzdesi en çok olan da ekonomik işler ve hizmetler olmuştur. Ekonomik işler ve hizmetleri ise dinlenme, kültür ve din hizmetleri ve genel kamu hizmetleri takip etmektedir.

Belediyenin beş yıllık toplam gider gerçekleştirmeleri karşılaştırıldığında gerçekleştirmeler beş yıl boyunca %90'ın üzerinde olmuştur.

Tablo 46: Gider Bütçesi ve Kesin Hesabının Beş Yıllık Karşılaştırması

YILLAR	BÜTÇE	KESİN HESAP	GERÇEKLEŞME YÜZDESİ
2013	5.350.000.000,00	5.181.213.415,70	96,85
2014	4.499.100.000,00	4.472.250.149,49	99,40
2015	4.300.000.000,00	4.139.317.545,71	96,26
2016	5.535.000.000,00	5.337.619.877,39	96,43
2017	6.414.000.000,00	6.344.372.282,57	98,91

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda belirtilen beş yıl için bütçe ve kesin hesap karşılaştırmaları yapıldığında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gider bütçelerini hep yakın oranlarda kullandığı görülmektedir ve dolayısıyla gider gerçekleştirmelerinde büyük dalgalanmalar yaşanmamıştır. Kurumun en yüksek gider gerçekleştirmesi elde ettiği yıl 2014'ken; bu yılda en az gelir gerçekleştirmesi mevcuttur. 2013, 2015 ve 2016 yılında gider gerçekleştirmeleri çok yakın olmuştur. Bu gerçekleştirmelerde dikkat edilmesi gereken nokta ise 2014 ve 2015 yıllarında bir önceki yıla göre düşüş yaşandığıdır. 2015 yılından sonra ise bir önceki yıla göre belediyenin bütçesinde artış olmuştur. Özetle; Ankara Büyükşehir Belediyesi 2014 yılından itibaren bir önceki yıla göre daha fazla harcama yapmış olmaktadır.

3.3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ankara Büyükşehir Belediyesi, büyükşehir olması sebebiyle önemli gelirler elde ediyor olmasına rağmen büyük bir nüfusa hizmet sunmak zorunda olması ve yatırım harcamalarına ağırlık vermesi gibi nedenlerle belediyenin mali sorunlarında sürekli artış yaşanmaktadır. Bu bölümde öncelikle bu sorunlar açıklanacak ve bunlara ilişkin çözüm önerileri sunulacaktır.

3.3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Sorunları

Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne mali açıdan soruna yol açan en önemli durum sürekli nüfus artışıdır. Ankara'nın nüfusu örneğin, 2018 yılında 2017 yılına göre %1,84 artmıştır ki bu da 98.508 kişiye denk gelmektedir. Nüfusun bu denli hızla artıyor oluşu altyapı, eğitim, sağlık hizmetlerine yönelik harcamaların da artmasına sebep olmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi özellikle vergi gelirleri kalemlerinden istediği oranda gelir elde edememektedir. Bunun sebebi daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi Belediye Gelirleri Kanunu'nun eski olması ve çıkarıldığı dönemde kanuna eklenmiş olan vergi gelirleri istisnalarının çok sayıda olmasıdır. Özellikle kanunda da ilk istisna olarak yer alan ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tarafından yayınlanan ilanlar ve yapılan reklamlardan vergi alınmaması kurum için önemli bir gelir kaybına sebep olmaktadır. Büyükşehir belediyeleri önemli miktarlarda yol harcaması, kanalizasyon ve su harcaması yapmasına rağmen, harcamalara katılma paylarının sadece bina ve arsaların vergi değerinin %2'si kadar olması ve gayrimenkullerin vergi değerleriyle gerçek değerleri arasında çok önemli farklar olması gelirlerin giderlerinden çok daha düşük olmasına sebep olmaktadır.

Kurumun elde ettiği gelirlerden başka diğer kurumlara pay aktarılması gelirlerinin aşınmasına sebep olmaktadır. Örneğin, İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde kurumun elde ettiği gelirlerin önemli bir kısmının İller Bankası'na ayrıldığı görülmektedir. Bu ayrılmış olan payın %60'ını doğrudan büyükşehir belediyesi kendisine alsın da kalan %40'ın %70'i nüfusa ve %30'u ise yüzölçümüne göre ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Büyükşehir

sınırları içerisinde toplanan çevre temizlik vergilerinin de sadece %20'si büyükşehir belediyesi hesabında kalmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmalarına rağmen bazı işletmelerin, bu faaliyetleri karşılığında elde ettikleri gelirleri belediyenin sınırları dışındaki vergi dairelerine ödemeleri belediyenin gelirlerinin önemli ölçüde aşınmasına sebep olmaktadır. Ayrıca eğlence vergisi için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun yapmış olduğu tanımlama çok geniş olduğu için belediye, birçok işyerini bu vergiye tabi tutup tutmama konusunda sıkıntılar yaşamaktadır.

5216 sayılı kanununun 23. Maddesi d bendinde;

“d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.”

denilmiştir.

Fakat büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler arasındaki sınır belirlenemediğinden Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda hüküm altına alınan harçların neredeyse tamamından herhangi bir pay elde edememektedir.

Belediyenin gelir gider dengesinde sürekli problemler yaşandığı için Ankara Büyükşehir Belediyesi önemli ölçüde borçlanmıştır. Yapılan beş yıllık veri taraması sonrasında ise Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2013 yılında 845.184.667,26 TL, 2014 yılında 1.552.211.136,69 TL, 2015 yılında 1.417.627.035,37 TL, 2016 yılında 1.124.888.702,03 TL, sadece 2017 yılında 2.949.112.987,26 TL borcu olduğu görülmüştür.

Tablo 47: Büyükşehir Belediyelerinin Borçlarının Karşılaştırması

BELEDİYELER	2013	2014	2015	2016	2017
İSTANBUL	1.447.323.719,39	1.727.750.207,77	2.429.680.510,40	3.724.732.982,39	6.472.046.132,02
İZMİR	450.929.116,18	454.791.795,87	297.018.638,75	361.897.230,45	365.086.569,11
ANKARA	845.184.667,26	1.552.211.136,69	1.417.627.035,37	1.124.888.702,03	2.949.112.987,26
ADANA	957.247.907,82	1.045.851.835,23	1.256.865.361,32	1.133.246.139,04	1.465.425.027,94
BURSA	648.903.174,57	640.954.035,79	903.840.067,17	1.332.525.950,22	1.685.392.826,70
GAZİANTEP	206.269.151,39	342.337.408,83	618.364.082,19	1.110.580.405,40	1.277.470.664,66
KOCAELİ	2.827.346.677,47	2.773.359.069,90	2.773.359.069,90	2.726.617.984,08	2.907.018.038,82

Kaynak: İlgili büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından hareketle yazar tarafından derlenmiştir.

Belirlenen beş yıl boyunca Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Türkiye'deki en borçlu altı büyükşehir belediyesi karşılaştırıldığında en borçlu olan belediyenin son yıllarda İstanbul Büyükşehir Belediyesi olduğu görülmüştür. Beş yıl boyunca borçlanmalara dikkat edildiğinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin çok yakın miktarlarda borcu olduğu görülmüştür. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin en az borçlu olduğu 2013 yılında bile Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden 3 kat fazla borcu olduğu tespit edilmiş olup Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin devam eden borçları olduğu görülmüştür. Sadece seçim dönemi olan 2014 yılına bakıldığında Kocaeli ve Bursa Büyükşehir Belediyesi hariç diğer belediyelerin borçlarının arttığı görülmüştür. Karşılaştırması yapılan yedi belediyede en az borcu olanın İzmir Büyükşehir Belediyesi olduğunu belirtmek gerekirken birlikte 2017 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nden sonra en borçlu belediye Ankara Büyükşehir Belediyesi'dir.

Borçlanmalar sonucunda yapılan terkin ve tahkim uygulamaları sonucunda belediyelerin mali anlamda rahatladığı söylenebilir fakat bazı olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir çünkü silinen borçların kamunun bütçesine yük oluşturduğu görülmüştür. Borçlu ve borçsuz belediyeler arasında eşitsizlik yaşanmasına sebep olmuştur. Türkiye'de en borçlu belediyelerin büyükşehir belediyeleri olduğunu düşünüldüğünde borçların terkin ve tahkiminden bu belediyelerin diğerlerinden daha fazla yararlanmış olması belediyeler arasında dengesizlik ortaya çıkarmıştır.

Borçların yapılandırılması sonucunda ortaya çıkan bir diğer sorun ise; belediyeler öz gelirlerini nasıl artıracaklarını düşünmek yerine borçlanmaya teşvik edilmektedir. Bu şekilde belediyelerin hesapsız bir şekilde borçlarını artırmasına ve merkezi idareden böyle bir beklentiye girmelerine sebep olmuştur. Mali anlamda oluşan bu bağımlılık devam ettikçe de belediyelerin merkezi idare kararlarını uygulamak zorunda kaldıklarına ve bu durumun da özerkliklerini önemli ölçüde zayıflatmalarına sebep olmaktadır.

3.3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Sorunlarına Yönelik Çözüm Önerileri

Belediyelerin mali sorunlarına ilişkin çözüm önerileri temelde iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki belediyelerin gelirlerinin artırılmasına yönelikken diğeri harcamaların verimsiz ve etkin kullanılmamasıyla alakalıdır.

İlk olarak; Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarını öncelik sırasına göre belirlemesi ve yapacağı harcamaların verimli ve etkin olarak gerçekleştirmesinin üzerinde durulmalıdır. Örneğin, belediyelerin yapacağı uzun dönemli harcamalar için mutlaka fayda-maliyet analizleri yapılması gerekmektedir. Planlanmadan yapılan harcamalarla belediye kaynakları etkin olmayan bir şekilde tüketilmiş olacak, gelir gider uyumu bozulacaktır.

Kaynakların etkin kullanımı açısından önemli bir husus, küçük ölçekli belediyelerin yerine getirmesi gereken yatırım harcamalarının büyük belediyeler tarafından daha az maliyetle yerine getirilip getirilemeyeceğinin analiz edilmesinin gerekliliğidir. Öte yandan, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması bu kaynakların dağıtılmasında belediye ve ilçe sayılarının rasyonel olacak şekilde belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle küçük ölçekli belediyelerde planlama, alt yapı çalışması, şehir plancısı gibi teknik personel sıkıntılarının yaşanması, küçük belediyelerin asli görevlerinden uzak pasif bir duruma düşmesine sebep olmaktadır. Bu durumda bazı küçük belediyelerin daha büyük belediyelere ya da ana belediyelere katılması gerektiği fikri güçlenmektedir (Karakaya, 2012, s. 94). Örneğin, Almanya'da ulaşım sistemlerini oluşturmak önemli gelir kaynakları gerektirdiği için küçük ölçekli belediyelerin birleştirilmesi ve bu tip büyük yatırım harcamalarının şirketlere devredilmesi önerilmektedir (Batal, 2010, s. 11).

Nüfusu beş milyonun üzerinde olan Ankara'da, halkın belediyelerin yönetimine ve hizmetlerin finansmanına katılımının sağlanması önemlidir. Halk belediyelerin kendisine sunduğu hizmetlerin bir karşılığı olduğunun farkında olursa belediyeler tarafından sunulmayan hizmetlerin ya da kaynakların nereye kullanıldığının hesabı sorulabilir ve bu şekilde iç işleyişte bir denetim mekanizması oluşturularak israfı önlemek için önemli bir adım atılabilir.

Kişiler, mahalli idareleri etkileme konusunda önemli derecede güçlülerdir. Yerel yönetimlerde bürokrasi merkezi idare kadar olmadığı için halkın yönetime katılımı daha fazla olmaktadır. Demokrasinin merkezi yönetimde rahatça uygulanabilmesi için bireylerin karar alma sürecine doğrudan müdahil olması ve günlük hayatta oluşacak durumlar için doğrudan denetimde bulunabilmelidir. Halkın yönetime ve hizmetlerin finansmanına katılımı ile demokrasi geliştirilebilir ve kişiler kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s.35). Bu noktada halkın yönetime ve harcamaların finansmanına katılmasına katılımcılık denilmekte ve katılımcılık vatandaş ve devlet arasındaki ilişkinin güçlenmesi anlamı taşımaktadır.

Halkın yönetime ve hizmetlerin finansmanına katılması hususuyla kast edilen katılımcı bütçedir. Yöneticiler seçilmiş olup olmasına bakılmadan halk tarafından sağlanmış kaynakları halkın istekleri doğrultusunda kullanarak, bu kaynaklara ilişkin harcamaların hesabını vermek zorundadır. Katılımcı bütçe ise; karar alındığı sırada halka da söz hakkı verilmesi olarak özetlenebilir. Yerel yönetimlerde katılımcı bütçenin daha kolay uygulanacağı düşünülmektedir bunun sebebi ise hizmete yönelik oluşturulan bir bütçesi olmasıdır. Başka bir ifadeyle katılımcı bütçe o yerel yönetim biriminin sınırları içerisinde yaşayan halk ile örgütlerin, belediye çalışanlarının, belediyelerin meclis üyelerinin bütçenin hazırlanmasında ve bütçeye ilişkin karar alınmasında beraber çalışma yapması olarak da tanımlanabilmektedir. Katılımcı bütçe ayrıca demokrasiyi günlük hayata da uygulamak demektir. Halka yaşadığı yerin sorunlarına çözüm aramada imkân sunar (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012, ss. 145-147)

Aynı zamanda katılımcı bütçe halk ve yönetim arasındaki bilgi ve fikirlerin paylaşımını yapmaktır. Şöyle ki; isteyen vatandaşlar belediyelerin mali kaynaklarının hangi konularda kullanıldığından bilgileri olabilir ve politika süreçlerine dâhil olabilirler (Evren, 2012, s. 323). Katılımcı bütçeleme; belediyelerin harcama önceliklerinin halkın isteği ve fikirleri doğrultusunda belirlenmesi ve bütçeye uygulanmasıdır (Yalçın, 2015, s. 318).

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirleri çok fazla gelir kalemi barındırmasına rağmen bu gelir kalemlerinin verimi çok düşüktür. Bunların yerine Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne verimli gelir elde edebilecekleri gelir kaynakları tahsis edilmelidir. Örneğin, çoğunluğunu merkezi idarenin belirlediği gelir kaynaklarının oranlarına Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ek oran eklemesi ya da bu oranlarda istediği şekilde yenileme

yapabilmesi gibi durumlara izin verilmelidir. Böylelikle öz gelirler artacak ve bu derece büyük çapta bir belediyenin merkezi idareden aldığı paylara olan bağımlılığı azaltılabilecektir.

Kısa vadede ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı ve işyeri açma izni harcı tarifelerinin bir an önce belirlenmesi, tarifeler belirlenirken belediyelerin görüşlerine başvurulması ve iktisadi şartlara göre dönem içinde tarife değişikliğine gidilebilmesi sağlanmalıdır. Uzun vadede ise Anayasa'nın 73. maddesinde değişiklik yapılarak belediyelerin karar organı olan meclislerine tüm belediye vergi ve harçları için kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içinde kalmak şartıyla tarife belirleme yetkisi verilmelidir (Marmara Belediyeler Birliği Çalıştay Raporu, 2015, s. 13). Bu yetkiyle Ankara Büyükşehir Belediyesi de daha fazla gelir elde edebilir ve bu gelirleri daha verimli alanlarda kullanabilir. Eğer belediyeye baş vergisi şeklinde tasarlanacak vergileri koyma yetkisi tanınırsa şehre göçlerin azalması da muhtemeldir.

Harçların tarife ve miktarlarını belirleme yetkisi Ankara Büyükşehir Belediyesi meclisine bırakılmalıdır. Maktu olarak alınan harçlar enflasyonun artmasıyla beraber çok hızlı değer kaybetmekte olup bu harçlar gerçekleştirilen hizmetin değeri üzerinden nispi olarak alınırsa bu aşınmaya engel olunabilecektir. Bu konuya çevre temizlik vergisi tarifesinin yıllar itibariyle güncelleştirilmesi fakat diğer vergi ve harçlarda bu kadar titiz davranılmaması örnek olarak verilebilir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin toplamakla yetkili olmadığı harçlar için ise bu harçları toplayan il ve ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine pay ayrılması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 14. maddesinde ilan ve reklam vergisi için istisnalar ile muafliklardan bahsedilmiştir. Bu muaflik ve istisnalar incelendiğinde Ankara'da büyük harcamalarla yapılan radyo, televizyon, gazete gibi yayın araçlarının ilan ve reklamlarının bu verginin kapsamına dâhil edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu ilan ve reklamların belirlenmiş olan bir yüzdesi Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ödenmelidir. Bununla beraber ilan ve reklamı yapan kuruluşların ulusal bir kuruluş mu uluslararası bir kuruluş mu olduğu kontrol edilmeli ve vergi miktarları ona göre belirlenmelidir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi daha önceden toplama yetkisi büyükşehir belediyelerinde olan emlak vergisinin büyükşehir belediyelerinden alınması sonucunda önemli ölçüde gelir kaybına uğramıştır. Her ne kadar büyükşehir belediyeleri toplamayacak olsa da emlak vergisi toplamaya yetkili belediyelerin sınırları içerisinde bulunduğu büyükşehir belediyelerine pay ayırması gerekmektedir. Ayrıca emlak Vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesi ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Mükerrer 49. maddesine göre belirlenen vergi değeri üzerinden alınmaktadır. Bu kanun hükümlerine göre, vergi değerleri arazi ve arsalar için 4 yılda bir takdir komisyonları tarafından belirlenen asgari birim değerleri ile Maliye Bakanlığı ile Çevre Şehircilik Bakanlığı'nın belirlediği bina metrekare normal inşaat maliyetleri esas alınarak belirlenmektedir. Ancak, vergi değeri belirlenirken asgari değerlerin düşük tutulması ve maliyet esasına göre bir yaklaşım benimsenmesi vergi değerinin piyasadaki reel değerleri yansıtmamasına neden olmaktadır (Marmara Belediyeler Birliği Çalıştay Raporu, 2015, s. 18).

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımında belediye sınırları dâhilinde bulunan üniversite, yol uzunluğu, okuyan çocuk sayısı, belediye sınırları içerisindeki kreş ve huzurevlerinin sayısı gibi etmenlerin de dikkate alınması büyükşehir belediyelerinin lehine olacaktır. Başka bir deyişle, belediyelere genel bütçeden ayrılan payların oranları ve dağıtım usulleri görev-gelir dengesi gözetilerek tekrar gözden geçirilmelidir. Şartlar sağlandığı takdirde sınırları içerisinde çok fazla üniversite, sosyal tesis bulunan Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla pay alabilme şansı olacaktır. Bu nedenle, kanunda genel bütçeden pay dağıtım kıstasları revize edilmeli, dağıtım kriterleri arasına nüfus ve yüzölçümünün yanı sıra, belediyelerin öz gelir kapasitesi ve harcama ihtiyaçlarına ilişkin farklı kriterler de eklenmelidir (Marmara Belediyeler Birliği Çalıştay Raporu, 2015, s. 26).

Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları dâhilindeki bölgelere olan göçlerin azaltılması bir zorunluluktur. Plansız bir şekilde gerçekleşen nüfus artışı, çarpık kentleşme, gecekondulaşma gibi sorunlar belediyenin tek başına çözümleyebileceği sorunlar olmaktan çıkmıştır. Bu açıdan ülke genelinde dengeli bir kalkınma ve şehirleşme planlamasının yapılması önemlidir.

Belediyelerin cari harcamalarında önemli paya sahip olan personel harcamalarının azaltılması önemlidir. Memur ve kadrolu işçiler için belirli sınırlamalar getirilmelidir ve bu sınırlamalar belediyelerin özelliklerine uygun olarak belirlenmelidir. Ankara Büyükşehir Belediyesinde çalışan personel diğer tüm belediyelerde olduğu gibi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dâhildir. Bu durum belediyenin personel giderlerinin çok yüksek olmasına sebep olmaktadır. Bu noktada çok sayıda olan belediye personelinin en azından bir kısmı başka bir rejime tabi tutulmalı ve merkezi yönetimden 657 sayılı kanun kapsamında yapılan zam ve sosyal yardımların belediye personeline uygulanması açısından sınırlamalar getirilmelidir. Gerek Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde gerek diğer belediyelerin mali hizmetler biriminde çalışacak personelin seçimi ve yetiştirilmesi konusunda niteliği artırmaya yönelik düzenlemeler yapılması, belediyelerde çalışmak üzere yerel yönetim uzmanı, mali hizmetler personeli gibi kadroların ihdas edilmesi önemlidir.

Belediyelerin borçlanırken vade ve miktar sınırlamasına tabi olmaları gerekmektedir. Borçlanma limitleri belediyeler tarafından aşıldığı takdirde bunların gelir gider durumları izlemeye alınmalı ve belediyenin bütçe açığına çözüm aranmalıdır. Dış borç alımlarında belediyelerin borçlarını ödeyebilmesi için gelirlerini artırmaları zorunlu hale getirilmelidir. Hem hazine garantili olan borçlarda hem de belediyelerin edindiği diğer borçlarda geri ödemenin düzenli bir şekilde yapılması sağlanmalıdır. Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde borçlanmalara ilişkin olarak yapılandırılmaların azaltılması gerekmektedir. Çünkü bu durum diğer belediyeleri de borçlanmaya teşvik etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artırılmasında kurumlar arası entegrasyonun sağlanması önemlidir. Bu sayede yapılmış olan beyannamelerin belediyeler tarafından görülmesi kolaylaşacak ve vergi mükelleflerinin tespiti daha sağlıklı bir biçimde sağlanacaktır. Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi Gelir İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ile bir uygulama bağlantısı sağlamalı ve bu sayede gelir İdaresinden görmesi gereken vergi borçlarını, Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan görmesi gereken sigorta primi borçlarını, personeline ödediği aile yardımlarını görebilmeli ve ödemelerini ona ilişkin olarak bilgi bütünlüğüyle sağlayabilmelidir.

Sonuç olarak, gerek Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde gerek diğer belediyelere ilişkin olarak hazırlanmış kanunlarda ve yönetmeliklerde önemli düzenlenmeler yapılmalı ve eksiklikler giderilmelidir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 1980 tarihli eski bir kanun olup yenilenmesi gerekmektedir. O dönemde aktif olan bazı vergiler artık etkinliğini kaybetmiş ve bazı istisnaların geçerliliği kalmamıştır. Bu değişikliklerle, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlarının, performans programlarının, bütçe tahminlerinin gerçeğe uygunluğu sağlanmalıdır. Bu kapsamda, mevcut vergi ve harç konularının ve tarifelerinin gözden geçirilerek günümüz koşullarına uyarlanması yanı sıra bazı yeni gelir kaynaklarının yaratılması önemlidir (Marmara Belediyeler Birliği Çalıştay Raporu, 2015, s. 10).

SONUÇ

Bu çalışma Türkiye'deki belediyelerin gelir kaynaklarını ve bu gelir kaynaklarını hangi harcamalara tahsis ettiklerini inceleyerek belediyelerin mali sorunlarını ele almakta bunlara çözüm önerileri sunmaya çalışmaktadır. Çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin son beş yıl içerisindeki gelir ve giderleri analiz edilerek mali yapıda tespit edilen problemlere Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinden faydalanılarak çözüm önerileri sunulmaktadır.

Türkiye'de belediyeler, il özel idareleri ve köyler mahalli idareler olarak adlandırılmakta olup mahalli idareler içinde en etkili olan idare belediyelerdir. Belediye sayısı Cumhuriyetin ilan edilmesinden günümüze kadar hızla artış göstermiştir. Bununla birlikte, merkezi idare tarafından belediyelere az sayıda gelir kaynağı sunulmuştur ve yaşanan mevzuat değişiklikleriyle beraber belediyelere daha çok görev yüklenmiştir. Çok sayıda küçük ölçekli belediye olması bu belediyeleri merkezi idare olmadan görevlerini yapamaz hale getirmiştir. Göç ve kentleşmenin artması nedeniyle belediyelerin sınırları içerisindeki nüfusun artması ile yeni yapılanmalara ihtiyaç duyulmuş ve 1984 yılında büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Büyükşehir belediyeleri önemli gelir kalemlerine sahip olmalarına rağmen, artan nüfus ve göçlerle belediye hizmetlerine olan talebin artması gelirlerin yetersiz kalmasına sebep olmuştur. Sürekli bir şekilde artan hizmet talebini karşılamak amacıyla yapılan yatırım harcamaları belediyeleri borçlanmaya itmiş belediyelerin mali yapılarında önemli bozulmalar meydana gelmiştir. Merkezi idare belediyelerin gitgide artan borçlarını ödeyebilmeleri için yapılandırma yoluna gitmiş ancak belediyeler bu durum belediyeleri daha fazla borçlanmaya teşvik etmiştir. Belediyelerin sorunlarının temelinde gelirlerin yetersizliği olduğu düşünülmüş ve 1980 sonrası dönemde gelirlere ilişkin iyileştirmeler gerçekleştirilmiş olsa da belediyelerin harcamalarını kontrol altına alamamak mali yapılarını önemli derecede sarsmıştır.

Bu çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirleri beş yıl boyunca incelenmiş ve bu öz gelirlerin belediyenin toplam gelirleri içerisindeki payına bakılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin birden fazla kanun ile gelir elde edebilme şansı olduğu, fakat buna rağmen, öz gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylardan daha düşük

olduğu ve harçlar için belirlenmiş tarifelerin de güncel olmaması sebebiyle önemli ölçüde gelir kaybına uğradığı görülmüştür. Aynı zamanda Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde edeceği ilan ve reklam vergisi gibi büyük çapta gelir sağlama potansiyeli olan gelir kaynakları için mevzuatta çok fazla istisna öngörülmüş olmasının Ankara Büyükşehir Belediyesi için olumsuzluk teşkil ettiği tespit edilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi merkezi yönetime siyaseten de önemli derecede bağımlı olduğundan özerkliği zedelenmektedir. Özellikle seçim dönemlerinde, merkezi yönetimden devredilen görev ve yetkilerle Ankara Büyükşehir Belediyesinin harcamaları olağan dışı artmaktadır.

Çalışmada, tespit edilen problemler neticesinde Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediyeleri için çözüm önerileri sunulmuştur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığının azaltılması gerektiği vurgulanmalıdır. Bunun için belediyelerin öz gelirleri artırılmalı, mevzuatta yer alan istisnalar daraltılmalı, belediyelere belirli sınırlar dâhilinde bile olsa vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmelidir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak olan payların nüfus kıstası dışında daha temel ve güçlü şartlara bağlanması gerekmektedir. Belediye sınırları içerisindeki nüfus artışının gerekirse vergilerle sınırlandırılması gerektiği bir diğer önemli husustur.

Bu çalışmada getirilmiş olan öneriler öncelikle yerinden yönetim birimleri olan belediyelerin daha sonra da yerinden yönetimin ayrılmaz bir parçası olan merkezi yönetimin güçlenmesini sağlayacaktır. Merkezi yönetimin gücü yerel halkla olan bağlantısından gelir. Merkezi yönetimi yerel halkla buluşturan idari birimler ise belediyelerdir. Bu noktada belediyelerin sadece siyasi anlamda değil mali anlamda da güçlü olmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Afonso, António and Scaglioni, Carla. (2005). “Public Services Efficiency Provision in Italian Regions: a Non-Parametric Analysis”. Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon Working Paper:Lisbon.
- Akçakaya, M. (2003). “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Kara Alma Sürecine Katılımı”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 1, s.158.
- Ayyıldız, Y. (2012). “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi: 2006-2010 Dönemi”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2.
- Arıkboğa, Ülkü (2004). “Yönetimler Arası Mali İlişkiler” İstanbul, Yaylacık Matbaası.
- Arıkboğa, Ü. (2004). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Mali Açından Ne Kadar Özerk?” *Anlayış Aylık Siyaset Ekonomi Toplum (e-)Dergisi*.
- Arıkboğa, Ülkü (2016). “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 33, ss. 276-297.
- Bağlı, Mehmet Selim (2011). “Alman Yerel Yönetim Yapısı” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473.
- Batal, Salih. (2010). “Almanya’da Yerel Yönetimler Ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 13, Sayı: 147, s. 13.
- Çetinkaya, Ö. & Demirbaş, T. (2010). “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi” *İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, Seri: 53, ss. 6-16.
- Çetinkaya, Ö. & Demirbaş, T. (2004). “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı Ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi” *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 8, ss. 18-37.
- Çiçek, E., Dikmen, S., & Arslan P. (2015); “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 24, ss. 59-74.

- Korlu, K. ve Çetinkaya Ö. “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi” *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2015, Yıl: 3, Cilt: 3, Sayı: 4, ss.109-110
- Kurtuluş, Barış. (2006). “Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı.”: ss. 3-75
- Marmara Belediyeler Birliği Çalıştay Raporu. (2015). “Belediyelerin Mali Sorunları Ve Çözüm Önerileri” Aralık.
- Marcou, Gerard. “Local Administration Reform in Turkey: A Legal Appraisal Based on European Principles and Standards”. Special Report.
- Meriç, M. & Bülbül, D. (2013). “Mali Yapı” Gazi Kitabevi, ss.217-232.
- Miroshnyk, Olga (2009), “Institute of Local Self-Government in Sweden”, National Security & Defence, No 1.
- Oduwaye, L. (2006) “Effects of Globalization on Cities in Developing Countries”. *J. Soc. Sci.*, 12(3): ss. 199-205.
- Özgür, H., & Savaş Yavuzçehre, P. “Turkish Metropolitan Municipality System: 1982-2015” ss. 905-924.
- Parrado Díez, S. (2005). “Czech Republic Policy Options for Central Governments to Promote Equal Access to Better Services at Local Level: Some European Approaches”. UNED: Madrid.
- Schaeffer, Michael (2000), “Municipal Budgeting”, World Bank.
- Sharp, Elaine B. (1991); “Theories of the Local Welfare Role”, *American Journal of Political Science*, Vol: 35, Issue: 4.
- Sivrekli, Esra. (2015). “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki Mali İlişki: Şanlıurfa Örneği” Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yüksek Lisans Tezi.
- Talat Arslan, Nagehan. (2008). “Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme” *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 2, Cilt: 32.

- Doğan, Mücahit; “Mahalli İdarelerde Bütçe Hazırlama Süreci.” *Bilim, Haber, Yorum ve Aktüalite Dergisi*, ss. 25-26.
- Erençin, Arif; “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı.” *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 246, s.125.
- Ergen, Zuhul. (2012). “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme” *Maliye Dergisi*, Sayı:163, Temmuz-Aralık.
- Friedrich, Peter, Kaltschutz, Anita and Nam, Chang Woon (2004). Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries, The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Oporto, August 25-29.
- Fuchs, N. (1994). “The Localization of Development in a Comparative Perspective”. *Economic Geography*, 70, ss. 144-166.
- Greenwood, John. ve D. Wilson, (1989). ”Public Administration in Britain, 2nd Edition, London, Unwin Hyman.
- Goldsmith, M. J. ve E. C. Page, (1987). “Central and Local Government Relations”, London, Sage Publications.
- Güven, A., Karkacıer A. & Şimşek, T. (2018). “Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu”.
- Hagnell, Andreas (1996); “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, Uluslararası Konferans Tebliğinden, Tbd ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.
- Karakaya, Sedat. (2012).“Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi.” Mustafa Kemal Üniversitesi YL Tezi, ss. 62-94.
- Kerimoğlu, B., Güngör, H. & Koyuncu, E. (2009). “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?” TEPAV Yayınları.
- Kestane, Doğan. (1996). “İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri” Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

- Tortop, Nuri (1996); “Yerel Yönetimler Maliyesi”, I. B., TODAİE Yayını, Yayın No: 263, Ankara.
- Turan, İzci; “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği.” s.120.
- Türkoğlu İ.(2009). “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması” Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.
- Türkyener C. M. & Altıntaş A. (2012). “Belediyelerde Mali Analiz (Yönetim ve Denetim Odaklı Yaklaşım)” *Türkiye Belediyeler Birliği*, Ankara.
- Toksöz, Fikret ve diğerleri, (2009). “Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye Ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti”, Tesev Yayınları.
- Ulusoy A. ve Akdemir, T. (2002). Mahalli İdareler Maliyesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy & Akdemir (2012). Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Urhan, Vahide Feyza; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması.” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70; s. 85.
- Werner J. (2006). “Local Government Organization and Finance: Germany”, Local Governance in Industrial Countries, ed. Anwar Shah, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC.
- World Bank Turkey, (2001). “Public Expenditure and Institutional Review–Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”. Report No: 22530-TU, p. 134.
- Yalçın, Arman Zafer. (2015). “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme” *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi*; Cilt: 22, Sayı: 2.
- Yalçındağ, Selçuk (1992). “Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler”, TODAİE Yayını, Ankara.
- Yılmaz, H. H., Emil, M. F., & Kerimoğlu, B. (2012). “Yerel Yönetimler Maliyesi”, Mali Hizmetler Derneği, Ankara
- Yüksel, Fatih. “Belediye Gelirlerinde Yetersizlikler Ve Alternatif Çözüm Önerileri” *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, ss. 49-60.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Türk Sayıştay, Sayıştay Başkanlığı <https://www.sayistay.gov.tr/tr/>

Fransız Sayıştay <https://www.ccomptes.fr/fr>

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü <http://www.illeridaresi.gov.tr/>

İller Bankası <http://www.ilbank.gov.tr/>

Ankara Büyükşehir Belediyesi <https://www.ankara.bel.tr/>

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, Aralık, 2018

<http://www.muhasabedersleri.com/butce-vergi/butcenin-uygulanmasi.html>, Aralık, 2018

<https://www.esi-africa.com/finance-structures-within-municipalities-guide-revenue-loss-recovery/>, Ocak, 2019



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 06.03.2019

Tez Başlığı: Türkiye'deki Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 92 sayfalık kısmına ilişkin, 27/02/2019 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 8'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- Kaynakça hariç
- Alıntılar hariç
- Alıntılar dâhil
- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Adı Soyadı: Funda Humar
Öğrenci No: N15228926
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Tezli Yüksek Lisans

06.03.2019
Tarih ve İmza

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Doç. Dr. Başak Dalgıç



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih 06/03/2019

Tez Başlığı: Türkiye'deki Belediyelerin Mali Yapısı ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

06.03.2019
Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Funda Humar
Öğrenci No: N15228926
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Tezli Yüksek Lisans
Statüsü: Yüksek Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

06.03.2019
Tarih ve İmza

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Doç. Dr. Başak DALGIÇ

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr