

BELEDİYELERİN FİNANSAL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ BAĞLAMINDA GELİR KAYNAKLARI VE BORÇLANMA DİNAMİKLERİ

ÖĞR. GÖR. MUSTAFA TAŞIYAN

**BELEDİYELERİN FİNANSAL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ
BAĞLAMINDA GELİR KAYNAKLARI VE BORÇLANMA
DİNAMİKLERİ**

Öğr. Gör. Mustafa Taşuyan

Yayınevi Grubu Genel Başkanı: Yusuf Ziya Aydoğan (yza@egitimyayinevi.com)

Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)

Sayfa Tasarımı: Kübra Konca Nam

Kapak Tasarımı: Eğitim Yayınevi Grafik Birimi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Yayıncı Sertifika No: 76780

E-ISBN: 978-625-385-381-5

1. Baskı, Ekim 2025

Kütüphane Kimlik Kartı

**BELEDİYELERİN FİNANSAL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ
BAĞLAMINDA GELİR KAYNAKLARI VE BORÇLANMA
DİNAMİKLERİ**

Öğr. Gör. Mustafa Taşuyan

VI+104 s., 160x240 mm

Kaynakça var, dizin yok.

E-ISBN: 978-625-385-381-5

Bu kitap yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayınevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mechanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM
yayınevi

Yayınevi Türkiye Ofis: İstanbul: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Atakent mah.
Yasemen sok. No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye

Konya: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok,
No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
+90 332 351 92 85, +90 533 151 50 42
bilgi@egitimyayinevi.com

Yayınevi Amerika Ofis: New York: Egitim Publishing Group, Inc.
P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah.
10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
sevkiyat@egitimyayinevi.com

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye
+90 332 499 90 00
bilgi@egitimkitabevi.com

İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr
bilgi@kitapmatik.com.tr

EĞİTİM YAYINEVİ
GRUBU

EĞİTİM
yayınevi

SALON
yayıncıları

Kitapmatik
İyayınları

kitapmatik
İnternetteki kitaplarınız

EĞİTİM
kitabevi

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	V
KISALTMALAR DİZİNİ.....	VI
ÖZET	1
BELEDİYELER İÇİN BİR FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK BORÇLANMA.....	1
ABSTRACT	2
BORROWING AS A FINANCING RESOURCE FOR MUNICIPALITIES.....	2
GİRİŞ.....	3

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE İLE YEREL YÖNETİMLER VE GELİŞİM SÜRECİ

1.1. KAVRAMSAL OLARAK MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER	4
1.1.1. Kavramsal Olarak Merkezi Yönetim.....	5
1.1.2. Kavramsal Olarak Yerel Yönetimler	5
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi.....	6
1.2. YEREL YÖNETİMLERİ GEREKLİ KILAN NEDENLER	7
1.2.1. Siyasi Nedenler.....	8
1.2.2. Ekonomik Nedenler	10
1.2.3. Hukuki Nedenler	12
1.2.4. Tarihi ve Kurumsal Nedenler.....	13
1.3. YEREL YÖNETİMLERE TARİHSEL BAKIŞ	14
1.4. DÜNYADA YEREL YÖNETİM ÖRNEKLERİ.....	16
1.4.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler	16
1.4.1.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	17
1.4.1.2. Rusya Federasyonu	19
1.4.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler.....	20
1.4.2.1. Japonya.....	21
1.4.2.2. İngiltere	22
1.4.2.3. Avrupa Birliğinde Yerel Yönetim Anlayışı.....	23
1.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM ANLAYIŞI.....	25
1.6. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYE KAVRAMI	27

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

2.1. TÜRKİYE'DE BELEDİYELER.....	31
2.1.1. Türkiye'de Belediyelerin Gelişim Süreci.....	33
2.1.1.1. İlçe ve Belde Belediyeleri	40
2.1.1.2. İl Belediyeleri.....	41
2.1.1.3. Büyükşehir Belediyeleri.....	41
2.1.2. Belediyelerin Mali Yapıları.....	45
2.1.2.1. Öz Gelirler	46
2.1.2.1.1. Vergiler	47

2.1.2.1.2. Harçlar	51
2.1.2.1.3. Para Cezaları.....	59
2.1.2.1.4. Harcamalara Katılma Payları.....	60
2.1.2.1.5. Diğer Öz Gelirler.....	61
2.1.2.2. Devlet Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar	62
2.1.2.3. Borçlanmalar	63
2.1.3. Belediye Harcamaları	65
2.2. BELEDİYELERİN GELİR KAYNAĞI OLARAK BORÇLANMA.....	67
2.2.1. Borçlanmanın Amacı.....	68
2.3. BELEDİYELERİN BORÇLANMA YETKİSİ ve KAPASİTESİ	69
2.3.1. Belediyelerin Borçlanma Yetkisi.....	70
2.3.2. Belediyelerin Borçlanma Kapasiteleri	72
2.4. BELEDİYELERİN BORÇLANMA NEDENLERİ	75
2.4.1. Gelir-Gider Dengesizliği.....	76
2.4.1.1. Belediye Sayısında Meydana Gelen Artış.....	77
2.4.1.2. Merkezi Yönetimin Kaynak Yetersizliği.....	78
2.4.1.3. Kamu Kredileri ve Desteklerinde Meydana Gelen Azalma.....	78
2.4.2. Belediye Harcamalarında Meydana Gelen Artış.....	78
2.4.2.1. Yatırım Harcamalarında Meydana Gelen Artış.....	79
2.4.2.2. Transfer Harcamalarında Meydana Gelen Artış.....	80
2.4.2.3. Cari Harcamalarda Meydana Gelen Artış	80
2.5. BELEDİYELERİN BORÇLANMA TÜRLERİ	80
2.5.1. İç Borçlanma	80
2.5.1.1. İller Bankası'ndan Borçlanma	81
2.5.1.2. Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma.....	81
2.5.1.3. Tahvil İhraç Suretiyle Borçlanma	82
2.5.2. Dış Borçlanma	83
2.5.2.1. Hazine Garantili Dış Borçlanma	83
2.5.2.2. Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma	84
2.5.2.3. Hazine Müsteşarlığı'nın Doğrudan Borçlanarak İkrazen Dış Kredi Kullandırması Suretiyle Kredi Temini	85
2.6. TÜRKİYEDE BELEDİYELERİN BORÇLANMA RAKAMLARI	86
2.7. AB ÜLKELERİNDE BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI	90
2.7.1. AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Gelirleri.....	90
2.7.1.1. Yerel Yönetimlerin Öz Gelir Kaynakları	91
2.7.1.2. Yerel Yönetimlere Merkez Yönetimden Yapılan Mali Transferler	92
2.7.1.3. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Kaynaklar	93
2.7.2. AB Ülkelerindeki Belediyelerin Borçlanma Yapıları ile Türkiye'deki Belediyelerin Borçlanma Yapılarının Karşılaştırması	95
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA	99

ÖNSÖZ

Bu kitabın hazırlanması sürecinde bana her daim destek olan, sevgisi ve sabrıyla yanımda bulunan eşim Sema Taşıyan’a, hayatıma anlam katan çocuklarım Muhammed Eren ve Kerem Taşıyan’a en içten teşekkürlerimi sunarım.

Beni bugünlere getiren, her zaman yanımda olarak sevgi ve desteklerini esirgemeyen anneme ve babama da minnettarlığımı ifade etmek isterim. Ayrıca, akademik ve kişisel gelişimime katkı sağlayan, bana ilham veren Genç STEM Derneği ailesine ve her daim yanımda olarak dostluğunu esirgemeyen Halil İbrahim ÇETİN’e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Bu süreçte emeği geçen herkese sonsuz şükranlarımı sunarım.

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
EGO	: Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü
GSYİH	: Gayri Safi Yurt içi Hasla
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
NO	: Numara
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
s.	: Sayfa
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TR	: Türkiye
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
TL	: Türk Lirası
YTL	: Yeni Türk Lirası

ÖZET

BELEDİYELER İÇİN BİR FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK BORÇLANMA

Bu kitapta, belediyelerin finansman kaynakları içerisinde borçlanma gelirinin rolünü ve önemini incelemektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklikleri sınırlı olmakla birlikte, artan kamu hizmeti talepleri ve altyapı yatırımları belediyelerin bütçelerinde önemli bir finansman açığına yol açmaktadır. Bu nedenle belediyeler, mevcut özkaynakların ve merkezi yönetimden aktarılan vergi paylarının yetersiz kaldığı durumlarda alternatif finansman kaynaklarına yönelmektedir.

Türkiye'deki belediyelerin bütçelerinde borçlanma giderek daha fazla kullanılan bir araç haline gelmiştir. Belediyelerin borçlanma gelirlerini tercih etmesinde birkaç temel etken öne çıkmaktadır: Birincisi, merkezi yönetimden aktarılan vergi gelirlerinin kısıtlılığıdır. İkincisi, belediyelerin kendi öz gelirlerinin (emlak vergisi, harçlar, hizmet gelirleri vb.) artan nüfus ve şehirleşme hızına oranla yetersiz kalmasıdır. Üçüncüsü ise, belediyelerin altyapı, ulaşım, çevre ve sosyal hizmet alanlarındaki yatırımlarını ertelemeyen gerçekleştirme zorunluluğudur. Bu koşullar, borçlanmayı kısa vadede bir çözüm ve bütçeyi dengeleme aracı olarak öne çıkarmaktadır.

Borçlanma, belediyelere yatırım projelerini hayata geçirme imkânı sağlamakla birlikte, uzun vadede borç yükünün artması ve bütçe üzerinde yeni mali baskılar oluşturmaları riskini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, belediyelerin borçlanmayı sürdürülebilirlik ilkesini gözeterek, gelir artırıcı politikalar ve daha etkin mali yönetim uygulamalarıyla desteklemeleri gerektiği vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Borçlanma, Belediye Gelirleri, Belediyelerin Borçlanma Nedenleri, Belediye Giderleri, Belediyeler

ABSTRACT**BORROWING AS A FINANCING RESOURCE FOR MUNICIPALITIES**

This book examines the role and importance of borrowing revenue within the financing sources of municipalities. Although local governments have limited fiscal autonomy, increasing public service demands and infrastructure investments have led to significant financing gaps in municipal budgets. Therefore, municipalities tend to turn to alternative financing sources when existing own resources and tax shares transferred from the central government are insufficient.

Borrowing has become an increasingly utilized tool in the budgets of municipalities in Turkey. Several key factors influence municipalities' preference for borrowing revenues. First is the limited amount of tax revenues transferred from the central government. Second, the municipalities' own revenues (such as property taxes, fees, and service incomes) remain insufficient in proportion to the rapid population growth and urbanization. Third, municipalities are often compelled to implement investments in infrastructure, transportation, environmental, and social services without delay. These circumstances make borrowing a short-term solution and a budget-balancing instrument.

While borrowing enables municipalities to implement investment projects, it also carries the risk of increasing debt burdens and creating new fiscal pressures on budgets in the long term. Therefore, it is emphasized that municipalities should approach borrowing with a focus on sustainability, supported by revenue-enhancing policies and more effective fiscal management practices.

Keywords: Borrowing, Municipal Revenues, Reasons for Municipal Borrowing, Municipal Expenditures, Municipalities

GİRİŞ

Her geçen gün önem kazanan yerellik ilkesinin gereği olarak tüm dünyada yerel yönetimler önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli ögesi de hiç şüphesiz belediyelerdir. Halkla iç içe olmasından dolayı demokrasinin temel taşlarından birisi olan belediyelere yerelleşmenin etkisiyle daha çok sorumluluk yüklenmektedirler. Bu durum belediyelerin gelirlerinin artırılmasını gerekli kılmaktadır. Küreselleşmenin ve Sermaye Piyasası'nın etkisiyle belediyelerin bir gelir elde etme yöntemi olarak borçlanma yolunu tercih etmeleri her geçen gün büyümekte olan bir olgudur. Tüm bu gelişmeler çerçevesinde bu kitap Belediye gelirleri içerisinde borçlanmanın önemini anlayabilmek için yazılmıştır. Belediyelerin devletin yönetim organları içerisinde ki yeri ve mali yapıları incelenerek, Belediyelerin gelirleri içerisinde borçlanmanın önemi anlaşılmaya çalışılmıştır.

Dünya'da ve ülkemizde yaşanan hızlı değişimlerin sonucu olarak kentleşme hızlanmış ve nüfusun çoğunluğu kentlerde yaşamaya başlamıştır. Hızla artan kentleşme altyapı, ulaşım, çevre gibi birçok yerel hizmetin etkin şekilde yapılmasını güçleştirmektedir. Bu ortamda genellikle merkezi idarelerin yaptığı yerel hizmetler yetersiz kalmış ve yerel hizmetlerin yerine getirilmesi yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere verilmesinin gerekliliği anlaşılmıştır.

Kitabımızın ilk bölümünde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkiler, yerel yönetimlerin özerkliğinin sebepleri ve uygulamaları ile yerel yönetim birimlerinin çeşitleri ve kurumsal yapıları açıklanmaya çalışılmıştır. Kitabın ana konusunu oluşturan yönetim birimi olan belediyelerin idari yapıları da bu bölümde ayrıca ele alınarak açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde belediyelerin, günümüz koşullarında artan sorumlulukları ve harcamalarının, yerel gelirler üzerinde oluşturduğu baskıyı anlayabilmek için, yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları incelenmiştir. Bu anlamda belediyelerin borçlanmaya neden ihtiyaç duydukları ekonomik, siyasal ve sosyal sebepler ile ortaya konmaya çalışılmıştır. Belediyelerin borçlanma yapılarının açıklanabilmesi için, Türkiye ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel yönetim borçları karşılaştırılarak incelenmiştir.

Yapılan incelemelerde ve yararlanılan kaynaklarda belediyelerin borçlanmalarının kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bununla birlikte borçlanarak gelir elde etmenin ne kadar riskli olduğu da görülmektedir. Borçlanma zamanla gelirden çok bir gider olarak karşımıza çıkmakta dolayısıyla borçlanma gelirlerinin kullanış biçimlerinin önemi artmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE İLE YEREL YÖNETİMLER VE GELİŞİM SÜRECİ

1.1. KAVRAMSAL OLARAK MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER

Yönetim kavramının sözlükteki karşılığı, bir işi düzenlemek ve yürütmek; bir işi çekip çevirmek; bir topluluğun başında bulunmak veya bir kurumu sevk ve idare etmektir (Tekeli, 1983:2). Genel olarak yönetim ya da idare denilince belli bir amaca ulaşmak için bireylerin işbirliği yapmaları, ortak hareket etmeleri anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile idare, amaca ulaşmak için kaynakların bir araya getirilmesinden eşgüdümün sağlanmasına kadar izlenecek yol ve yöntemleri içerir (Akdeniz, 2004:202). Bu anlamda yönetim kavramını hem özel alanda hem de kamusal alanda kullanmak mümkündür. Özel sektörde de “bir işi çekip çevirme” anlamında kullanılırken, kamuda daha çok “topluluğun başında bulunarak, düzenlemeleri ve yürütmeyi yapmak” olarak kullanılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006:21).

Belirli bir toprak parçasında yaşayan bir halkın ihtiyaçlarını gideren ve yöneten kurumsal siyasi organizasyona devlet denilir. Devlet, belirlenmiş sınırlar içerisinde yaşayan halkın ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak ve yararlarını korumak için çalışmalıdır. Bu ortak ihtiyaçlar güvenlik, adalet, sosyal refah, kalkınma gibi olgulardır. Devlet bu hizmetleri yerine getirebilmek için iki çeşit de örgütlenmiştir (Eryılmaz, 2007:70). Bunlardan ilki, tüm ülkeye yönelik kamu hizmetleri ve politikalarını, karar ve yürütme fonksiyonlarını yerine getiren ‘Merkezi Yönetim’dir. Diğeri ise, bölgesel ya da yerel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak, yerinden ve özerk olarak da hizmet ve politika üretebilen, ‘Yerel Yönetim’lerdir (Yıldız, 1996:5).

Uygulama alanı bakımından yerel yönetimler; hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetimin esası, belli bir kamu hizmetinin merkez dışında ve hukuki bir valırlığa sahip özerk bir kuruma bırakılmasıdır (Tekeli, 1983:11). Yer yönünden yerinden yönetimde ise bir bölgede yaşayan yerel halkın yerel nitelikli ihtiyaçları ve menfaatleri yine aynı insanların seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla yerine getirilmektedir (Tekeli, 1983:12).

Her Devlet, ülkesinin siyasal, toplumsal, sosyal ve ekonomik yapısını göz önüne alarak idari yapısını yerinden yönetim ya da merkezi yönetim ağırlıklı olarak düzenlemektedir (Türkoğlu, 2009:8). Bu bölümde yerel yönetimler ve merkezi yönetim ayrı başlıklar halinde kavramsal çerçevede açıklanmaya çalışılmıştır.

1.1.1. Kavramsal Olarak Merkezi Yönetim

Katı şekilde merkezi yönetim biçimini benimsemiş bir devlet, siyasi iradeyi temsil eden başta bir merkezi hükümet ve buna mutlak bir hiyerarşi ile bağlı mahalli idareler ile yönetilir. Bütün idari birimler yukarıdan emir alarak ve onların belirledikleri şekilde halkla ilişkiye girerler. Merkez gelirleri temin ederek tüm idari birimlere verdiği görevlere göre dağıtılmasını ve kullanılmasını sağlar (Eryılmaz, 2011: 59).

Merkezden yönetim, siyasi ve idari açılardan ikiye bölünmektedir. Siyasi olarak merkezden yönetim, tek bir yasama organı ve tek bir hükümetin varlığına olanak sağlayarak siyasi otoritenin tamamen merkez iktidarda olmasına ve hukuki olarak da birlik anlamına gelmektedir. Siyasi olarak merkeziyetçi olan devlete ‘Üniter Devlet’ denilmektedir. Bu tarz bir örgütlenme şekli yasama organı olarak ulusal meclis dışında bir yapıya müsaade etmez, farklı bölgeler ve yerleşim yerlerine göre farklı yasalar söz konusu olamaz (Eryılmaz, 2007: 71).

İdari yönden merkezi yönetim, iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki coğrafi merkeziyetçilik, ikincisi ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik taşra organlarına ve yerel yönetimlere, merkez tarafından karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki tanınması durumudur. Örgütsel merkeziyetçilik ise tamamen merkezi yönetimin üst otoritesi ile kararların alınması ve orta, alt kademe yöneticilerin herhangi bir inisiyatifinin bulunmaması olarak açıklanabilir (Şenyüz vd., 2008: 307).

Tarihe bakıldığında çok katı bir merkezi yönetime sahip devlet bulmak pek mümkün değildir. Hatta günümüz kapitalist ve sosyalist ülkelerinde ya da Diktatörlük olarak adlandırılan yönetimlerde bile katı bir merkeziyetçilik olmadığı gibi uç bir yerellik de görülmemektedir (Toprak, 2010:18).

1.1.2. Kavramsal Olarak Yerel Yönetimler

Yönetim kavramı, il, belediye veya köy yönetimi gibi daha spesifik bir idari yapıyı belirtebileceği gibi daha geniş olarak kamu yönetimi kavramı yerine de kullanılabilir. Bu bağlamda yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak üzere oluşturulan ve karar organlarını doğrudan halkın seçtiği bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998:258).

Günümüz toplumlarında yönetim zorlaşmakta, bu nedenle ülkelerin rejimleri fark etmeksizin yerel yönetim sistemlerini kabul etmekte ve idari sistemlerinde yer vermektedirler (Bilgiç, 1998:26). Bazı hizmetler veya düzenlemeler tüm ülkeden ziyade bir kısım vatandaş ya da bölge ile ilgilidir. Bu durumda devlet bazı işlerini bazı kurum ve kuruluşlar aracılığı ile yerel özelinde yapabilirler. Bu kurum ve kuruluşlar özerk bir yapı ve bütçeye sahip olabilmektedirler. Ayrı bütçe ve özerk yapısı bulunan yerel yönetimler yerinden yönetim örneğidir. Bu durumdan bağımsız olarak yerel de yönetim gereklerini devlet adına yerine

getiren ve merkezi otoritenin denetimi altında olan kurum ve kuruluşlara yerel yönetim denilmektedir (Tortop vd., 2006:1-3).

Yerel yönetim kuruluşları; yasalarla belirlenmiş yetkilere, özel gelirlere, bütçeye, personele, idari örgüte, yerel toplulukça seçilen karar ve yürütme organlarına, yönetsel özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişileridir (DDK, 1996).

Yerel yönetimler, halkın seçimlerle belirlediği karar organlarına sahip, yerel de ki ortak ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak hizmetleri yöneten ve üreten, yerinden yönetim ilkelerine göre faaliyet gösteren ve katılımcı demokrasiyi artıran tüzel kişiliğe sahip kurumlardır (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2010:1).

Yerel Yönetimler belli bir alanda yaşayan toplulukların ortak ihtiyaçlarını gideren yasalarla görev ve yetkileri belirlenmiş, bütçesi ve personeli olan karar organı halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiliğidir (Türkoğlu, 2009:8). Bu tanımlama ile birlikte yerel yönetimlerin ortak özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz (Tekeli, 2015:6):

- ✓ Yerel yönetimlerin en başta gelen özelliği özerk ve tüzel kişiliğe sahip olmalarıdır.
- ✓ Karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelmekte, idari özerkliklerinin simgesi tüzel kişilikleri mali özerkliklerinin simgesi de kendilerine has bütçeleri olmasıdır.
- ✓ Kuruluş, görev ve yetkileri, gelir sistemlerinin yasama organı tarafından belirlendiği kurumlardır.
- ✓ Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimini yürütür.
- ✓ Yerel yönetimler ise, yürütülmesi kendilerine bırakılmış konularda kararlar almak, tercihleri saptamak ve bunları gerçekleştirecek kaynakları bulmak ve hizmetleri yürütmek amacıyla örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetimle İlişkisi

Ülkelerin kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli rol üstlenen merkezden yönetim ve yerel yönetimler anlayış ve uygulanış bakımından birbirinden oldukça farklı iki yönetim tarzıdır. Ülkelerin kamu hizmetleri bu iki farklı yönetim tarzından hangisi hâkimse ona göre yönetilir (Parlak, 2002:42-43).

Ülkelerde baskın olan yönetim tarzı büyük çoğunlukla merkezi yönetimler olmaktadır. Merkez yönetimler, ülkede huzur, birlik, topluma fayda ve yerelin ihtiyaçlarını karşılama gibi görevleri üstlenirken yerel yönetimlerin üstünde hak ve yetkiye haizdir. Yerinden yönetimler bir üst kuruluşça yasalar çerçevesinde denetlenebilir buna ise vesayet denetimi denilmektedir (Tortop, 1996:165).

Merkezden yönetim ve yerel yönetimler arasında görevler ve yetkiler konusunda ayırmadan sonra mali konulardaki kaynak bölüşümü önemli konular arasında gelir. Kamu hizmetlerinin belirli kısımlarının yerel yönetimler tarafından verilmesi bu hizmetlerin etkin ve verimli olabilmesi amacıyla yerel yönetimlerin yetkilerini ve mali kaynaklarını uygun bir şekilde bölüştürmeleri kaçınılmazdır. Bu durum yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında ekonomik ilişkilerin doğmasına neden olmuştur. Ancak bu ilişkilerin ve bölüşümün rasyonel olabilmesi için hem bir takım prensiplere hem de hukuki esaslara bağlanması gerekmektedir. Bunun sağlanamaması durumunda ekonomik açıdan israf, yönetsel açıdan yetki çatışması, siyasî açıdan da toplumsal huzursuzluk yaratacak bir takım kargaşaların doğması kaçınılmaz olur (Eryılmaz, 2012:177). Merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilişki kurmak, yerel yönetimlerin yerel halkın günlük yaşamında rahat ve huzurun sağlanması için sundukları hizmetlerin akıcılığının kolaylaştırılmasını sağlamak zorundadır. Bu durum siyasal ilişkilerden öteye bir toplumsal değer taşımaktadır.

Ülkemizde belediyelerin mali yapılarının düzenlenmesi açısından dayanak olan kanunlar, başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları Kanunu ve 6360 sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanunun ve kanun hükmünde kararnemelerde değişiklik yapılmasına dair kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Kanunu'dur. Bu kanunlar çerçevesinde belediyelerin temel mali yapıları ve programları denetlenmektedir (Sivrekli, 2015 : 29).

Bu Kanunlar içerisinde özellikle 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali yönetim anlamında sıkı kurallar getirmektedir. Belediyeleri de kapsayacak şekilde genişletilmiş olan bu kanun ile belediyelerin mali konularda planlı ve belirli bir programa göre hareket etmeleri sağlanmıştır. Bu şekilde finansal sıkıntıların önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu kanun ve diğer kanunlar merkezi yönetimin, yerel yönetimleri mali açıdan denetlemesini sağlamaktadır. Mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen ve borçlanma konusunda kurallara uymayan belediyler, merkezi yönetim ile mali açıdan asıl bağlantılı oldukları konu olan, merkezi bütçe paylarından alacakları paylarda kesinti ile karşılaşmaktadır (Sivrekli, 2015: 29-30).

1.2. YEREL YÖNETİMLERİ GEREKLİ KILAN NEDENLER

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını devletin ortaya çıkışına hatta daha öncesine dayandırmak mümkündür. Ancak tarihsel süreç içerisinde bölgelere ve ülkelere göre yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebepleri zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. 19. Yüzyılda feodalitenin yıkılmasıyla beraber ulus devletler, feodal yapıların yerine yerel yönetimleri kurmuşlardır. Yerel

yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri ile hedefleri iç içe geçmiş durumdadır. Merkezi yönetimin getirdiği sorunlar ve sakıncalar yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının en önemli sebebi olarak söylenebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006:39).

Yerel yönetimlerin varlığının en öngörülebilir sebebi, bölgesel ya da yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin ve malların, halkın talebini daha doğru şekilde belirleyen yerel yönetimler eliyle yapılması daha etkin ve verimli olacaktır (Köse, 2004:11). Yerel yönetimlerin varlığı, kamusal mal ve hizmetlerin halkın tercih ve ihtiyaçlarına göre dağıtarak kamu yönetimini etkin bir şekilde yürütürken öte yandan halkın demokratik süreçlere ilk elden katılmasını ve etki edebilmesini sağlayarak siyasal açıdan da önemli bir rol oynamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2006:39).

Yerel Yönetimlerin ortaya çıkış nedenlerini daha iyi anlaşılması amacıyla dört ana başlık altında incelemek daha faydalı olacaktır. Bu başlıklar; siyasi, ekonomik, siyasi ve tarihi-kurumsal nedenler şeklindedir.

1.2.1. Siyasi Nedenler

Yerel yönetim idarelerinin varoluş sebeplerinden ilki siyasal faktörlerdir. Birey ve toplum ihtiyaçlarının karşılanması için gereken mal ve hizmetler piyasa tarafından karşılandığı kadar, kamu sektörü aracılığıyla da karşılanmaktadır. Burada ki siyasi sorun, kimin hangi mal ve hizmeti ne düzeyde alacağını belirlenmesidir (Öncel, 1998:14).

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenlerinden siyasi neden olarak ilk akla gelen, halkın yönetime katılım ve denetimini mümkün kılan bir yönetim olmasıdır. Bu kurumlar demokrasinin uygulamada en temel taşlarından birisidir. Yerel yönetimler bu özellikleri ile demokrasinin yerleşmesini sağlayan bir araç rolü de görmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2006:40).

Yerel yönetimler, tüm gücün merkezde toplanmadan, merkezi yönetimin keyfi hareket etmesinin önüne geçerek bireysel özgürlükleri arttıran ve demokrasinin temelinde yatan özgürlük, eşitlik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesini sağlamaktadır. Bu şekilde bireyselliğin ve toplumsallığın bir arada yaşatıldığı ifade edilmektedir (Sharpe, 1995:157).

Yerel yönetimlerin varlığı kamu otoritesinin, merkezde toplanmasını önleyerek merkezi zayıflatır, siyasi eşitliğin ve kamu politikalarının halka yayılmasını sağlar. Bu şekilde demokratik geleneklerin yerleşmesini ve yaşamasını sağladığı söylenebilir. Bunun yanında çoğulculuk etkisiyle devlet gücünün tek elde ve anti- demokratik şekilde toplanmasını önlemektedir (Köse, 2004:13).

Yerel yönetimlerin başarılı bir şekilde var olabilmesini sağlayan temel etmenler, özgürlük ve katılımdır. Tüm ülkelerin kendi farklı siyasi yapılarına bağlı olarak bu faktörlerin uygulanabilirliği de değişiklik göstermektedir.

Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri tarihsel olarak incelendiğinde, etkin yerel yönetim sistemi olan devletlerin gelişmiş devletler olduğu, az gelişmiş ülkelerin ise bu faktörlerde ki eksiklikler nedeniyle yerel yönetimlerde de yetersiz olduğu görülmektedir. Buna rağmen demokrasinin gelişmesinin bir parçası olarak yerel yönetimler ele alınırken, yerel yönetimlere tek ya da en önemli demokratik unsur olarak yer vermek sakıncalı olabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006:41).

Yerel yönetimler, siyasal açıdan gücün merkezi otorite de toplanması yerine yerel ile paylaşarak, demokrasinin sağlıklı gelişmesini ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde ve katılımcı politikalar ile halka inebilmesi için vazgeçilmez bir unsur ve araçtır (Köse, 2004:14).

Demokratik yönetimlerde siyasal sistem, partiler, seçmen ve seçmen etkisi yaratan baskı grupları ile işlemektedir. Kamu mal ve hizmetlerine talep siyasal süreçler aracılığı ile otoriteye iletilmektedir. Bu şekilde politik temsil yeteneği olan parlamento toplumun ortak ihtiyaçlarını belirleyecek, önem sırasına göre bunların finansmanını sağlayarak mal ve hizmetlerin halka ulaşmasını sağlayacaktır (Şenyüz vd., 2008:310-311).

Bu noktada kamu hizmetlerinin yapılması konusunda hem toplumun ihtiyaçlarını ve beklentilerini tespit etmek hem de belirlenen hizmetlerin dengeli ve nitelikli şekilde dağıtılmasını sağlamak, küçük birimlere ayrılmış bir yönetim sistemi ile çok daha etkili olacaktır. Yani siyasal süreçler ele alındığın da, hem bölgesel yerel yöneticilerin küçük ölçekte baktıkları için halkın ihtiyaçlarını değerlendirmesi daha başarılı olacaktır, hem de halkın yine küçük ölçekte ihtiyaçlarını, beklentilerini, vaat edilenleri ve yapılanları daha iyi değerlendirebilecektir. Bu anlamda merkezde toplanmış bir güç ve bu güç üzerinden merkezden alınan kararlar ile yapılmasından ziyade, halkla daha çok iç içe olan ve bölgesel, yerel ihtiyaçları daha iyi tespit edebilecek olan yerel yönetimler eliyle yapılması çok daha etkin bir demokratik sistem ve hizmet kültürü oluşturacaktır (Nadaroğlu, 1995:29).

Yerel yönetimleri yalnızca hizmet açısından değerlendirmek ve hizmet veren kurumlar olarak görmek eksik bir bakış açısı olacaktır. Yerel yönetimler hizmetlerin daha etkin ve dengeli dağılmasını sağlamakla beraber siyasi olarak yerel yönetimlerin katkısı bir çeşit demokrasi okulu olması durumudur. Bu bakımdan yerel yönetimler çoğulcu siyasi sistemin, demokratik düzenin temel unsurudur (Ökmen ve Parlak, 2013:126).

Demokraside temel olan ilkeler: politik kararlara vatandaşların dolaylı ya da dolaysız katılması; politik kararların oylamalar sonucunda alınması; politik kararların halkın politik eğitiminin sürekliliğini sağlamasıdır. Yerel yönetimlerin temelinde de yerel demokrasi ilkeleri vardır. Temel amaç demokratik bir toplum oluşturulmasıdır (Tekeli, 1983:4). Yerel yönetimler,

sivil toplum kurumu göreviyle yurttaşlık bilincinin gelişerek siyasal katılımın sağlanması bağlamında, demokratiklik özelliğini ortaya koyar (Tekeli, 1983,4).

1.2.2. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimler, halkın talebini daha doğru şekilde belirleyebilecekleri için yerellik arz eden hizmetler halkın isteklerine uygun olarak arz edebilirler. Bu değerlendirmeye göre, eğer bir hizmet piyasa ekonomisi tarafından etkin olarak sunulamıyorsa yerel yönetimler tarafından sunulabilir (Sharpe, 1995:157-158).

İktisadın açıklaması olarak kullanılan; kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçları karşılamak için kullanılması, fikri temel alındığında; maksimum fayda sağlanarak kıt kaynakları değerlendirmek için doğru tespit ve doğru uygulamanın önemi görülmektedir. Bu bakış açısıyla yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlere göre, ihtiyaçların tespiti ve kaynakların ihtiyaçların önem sırasına göre maksimum fayda ile kullanılmasını sağlayabileceği ekonomik olarak ortaya çıkmaktadır (Şenyüz vd., 2008:309).

Tüm ülke kapsamında fayda sağlayacak mallara ‘ulusal kamusal mallar’ denilmektedir. Bu tarz hizmet ve mallar ülkenin merkezi idaresi olan hükümet tarafından karşılanır ve yayılır (Kirmanoğlu, 2009:132). Ancak bazı hizmetler bölgesel ve yerel nitelikte ihtiyaçlardan doğar. Örnek olarak, belirli bir bölgede ortaya çıkan salgın hastalık, bataklık, deprem, sel vb. olaylar olabileceği gibi aşırı karasal iklime bağlı kuraklık veya soğuk ve yağış gibi kalıcı ve sürekli durumlara bağlı olarak yerel ihtiyaçlar da olabilir. Yöresel alanlarda, kamusal hizmet sunumunda verimli fayda alınabilmesi için yerel yönetimler, merkezi yönetime göre daha rahat ve etkili biçimde hizmet sunmaktadır (Şenyüz vd., 2008:309). Burada siyasi nedenler de belirttiğimiz halkın yerel idareye daha kolay ulaşabilmesi de önemli bir rol oynayacaktır. Bu da ekonomik olarak idarenin daha az kaynakla daha etkin sonuçlara ulaşmasının yollarını açmaktadır.

Kamusal malların bir kısmı yarı kamusal mal olarak değerlendirilmektedir. Yarı kamusal malların bireylere olan faydası ölçülebilir dolayısıyla da fiyatlandırılabilir. Bu durum yarı kamusal malların özel sektör eliyle verilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak özel sektör eliyle yapılması halka bu hizmet ve malların ulaşmasında ki adaleti bozabileceği için ya bu hizmetlerin maliyetlerini özel sektöre kamu tarafından verilen destekle karşılamak, ya da direk kamu sektörü tarafından yapmak gereklidir. Örneğin Su, kanalizasyon, itfaiye, park vb. hizmetler hem yerel karakteristik özellik taşıyor hem de yarı kamusal mallar olarak değerlendirilir. Bu hizmetler etkin kaynak kullanımı ve adaletli dağıtım için yerel yönetimler tarafından verilmektedir. Ancak bazı durumlarda özel sektöre devredilip yerel yönetimler tarafından desteklendiği ve denetlendiği de görülebilir (Sakınç, 1998:64).

Bu noktada kamusal malın tanımını yapmak gerekirse, Samuelson’a göre kamusal mal, toplumun birlikte ve eşit biçimde tükettiği mal ve hizmetlerdir. Kamusal mallar birisinin tüketmesiyle diğerlerinin az tüketmesi durumunun ortaya çıkamayacağı mal ve hizmetlerdir (Şener, 2008:50).

Yerel yönetimlerin ekonomik açıdan var olma nedenlerini daha iyi anlamak için Tiebout hipotezine ve Richard ve Peggy Musgrave’in ‘Optimal Hizmet Alanı’nın saptanması konusuna bakılması faydalı olacaktır.

✓ **Tiebout Hipotezi;** Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures” adlı makalesiyle 1956 yılında “Ayağı ile Oylama” hipotezini ortaya atmıştır. Bu hipotez, farklı hizmetler teklif eden yerleşim alanları arasında bireylerin kendi tercihlerini yapmaları üzerine kurulmuştur. Bu hipoteze göre bireyler yerleşim yerleri yöneticilerinin vaat ettiği kamu hizmetleri ile vergi fiyatları arasında en uygununa doğru göç edebilirler. Bu da etkin kaynak kullanımı olan bölgelere akımı oluşturmaktadır (Sakınç, 1998:64). Kamu hizmetlerini veren devlet, verimlilik konusunda piyasadan geri kalmamalıdır. Ama genel de bu tam olarak gerçekleşmemektedir. Buna bir önlem olarak Devlet merkezi otoriteleri yetkilerini yerel idarelere devretmeli ve seçmenlere seçim şansı tanımalıdır. Vatandaş merkezi hükümet ile ilgili yaptığı oylamalarda her halükarda tekeli bir siyasi organa talebini iletmek durumundadır. Oysa yerel yönetimlerde, oylama sonucundan ve yerel bürokrasiden memnun olmayan seçmenler iç göç ile memnun olacakları başka yerel yönetimlere gidebilirler. Buna göre Yerel yöneticiler eş-tercihli bireylere kaliteli ve tutarlı bir hizmet verebilmek ve en düşük vergiye tabi tutmak konularında rekabetçi olacak ve maksimum faydayı artıracaklardır (Bulutoğlu, 2008:152).

✓ **Optimum Hizmet Alanının Saptanması;** Tiebout hipotezinin de temelini oluşturan optimum hizmet alanının saptanması ile ilgili Richard ve Peggy Musgrave’in modeli, belirli kamu hizmetlerinin en etkin şekilde sunulabileceği alan veya nüfusu belirlemeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet eğer geniş yetki gerekiyorsa üst otoriteye devredilmesi gerekmektedir (Öncel, 1998:26). Optimum hizmet alanı, verilecek hizmete göre değişebilmektedir. Bazı hizmetler tüm ülke genişliğinde bir uygun değer hizmet alanına sahiptir. Bunlar milli savunma, adalet sistemi gibi hizmetler örnektir. Birbirine yakın optimum alana sahip hizmetler aynı yerel yönetimler tarafından üstlenilerek kaynak kullanımı ve maliyetler dengelenmiş olacaktır (Uluatam, 1991:36). Optimum hizmet alanı değerlendirilirken coğrafi genişlik ve nüfus değerlendirilir. Nüfus konusu kalabalıklaşma maliyeti ile alakalı olduğu için bir hizmet yerel düzeyde daha anlamlı gibi görünse de kalabalıklaşma maliyetinin artması ekonomik yönden avantajı

ortadan kaldırdığı için üst otoriteye ya da alt otoriteye geçişler yapmak gerekebilir (Nadaroğlu, 1994:43).

1.2.3. Hukuki Nedenler

Yerel yönetimlerin gereklilik olarak karşımıza çıkmasının nedenlerinden bir diğeri ise hukuki nedenlerdir. Ülke çapında tüm kamu hizmetlerinin tek elden merkezi otorite eliyle yapılabilmesi etkin ve verimli bir şekilde çalışmayı sekteye uğratmaktadır. Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinin halka sunulmasının en etkili aracıdır. Özellikle 20. Yüzyılın ortalarından itibaren devletin kamu yükümlülükleri artmış ve halka ulaşması istenen hizmetler çeşitlenmiştir. Bu da merkezi yönetimin yeteri kadar fonksiyonel çalışmasını zorlaştırmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2006:44).

Bu bakış açısı, yerel yönetimlerin var olmasını bir tartışma konusu olmaktan çıkarmış, ne ölçüde var olacağının belirlenmesi gerektiğinin tartışılabilceğine odaklanılmıştır. Yerel yönetimlerin yetkili oldukları konular ve alanların ölçüsü, yönetim biliminde ‘etkinlik’ olarak adlandırdığımız kavram ile doğrudan ilgilidir (Keleş, 1998:20). Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; halkın ihtiyaç ve beklentilerindeki önceliklerin yeterli düzeyde belirlenmesini etkilediği gibi, bu hizmetlerin halka ulaşmasında da etkinliğin düşmesine yol açmaktadır. Burada ki esas konu tek merkezden tüm bunların planlanmasının ve uygulanmasının bürokratik işlerin uzaması, evrak işlerinin çoğalması dolayısıyla gecikme, ayrıca uzaklığa bağlı olarak duyarsızlık gibi idari sorunların artmasına sebep olmasıdır (DPT, 1994:42).

Bununla beraber halkın ihtiyaç ve beklentilerinin sağlıklı şekilde belirlenmesi ve öncelik sırasına göre isabetli icraatlar yapılması yerel yönetimler ile daha mümkündür. Aynı zaman da yerelden planlama ve hizmet sunumunda, merkezden planlama ve hizmet sunumunda karşılaşılan sorunlarla karşılaşılmayacağı için, hızlı, ekonomik, verimli bir şekilde yükümlülükler yerine getirilebilir (Köse, 2004:13).

Günümüzde etkinlik denildiğinde sadece mal ve hizmetlerin ekonomik biçimde üretilmesi akla gelmemekte, bunun daha ötesinde etkinlik yönetime ilişkin işlevlerin gerçekleşme katsayısına göre değerlendirilmektedir. Dolayısıyla işlev denildiğinde sadece iktisadi değil hukuki olarak da yerel yönetimlerin etkinliği ele alınmaktadır (Köse, 2004:13). Yerel yönetilmelerin kendi içinde etkinliğinin artırılması konusunda da 3 nokta önemlidir, bunlar öncelikle hizmet alanının genişliğinin belirlenmesi, yerel yönetim birimlerinin birbirleri ile karışmayacak şekilde sayılarının sınırlanarak kaynak savurganlığının önüne geçilmesi ve yerel yönetim birimlerinin en iyi yürütebilecekleri işlere odaklanmasıdır (Keleş, 1998:20).

1.2.4. Tarihi ve Kurumsal Nedenler

Yerel yönetimlerin ne zaman ortaya çıktığı konusunda verilebilecek cevap, devletle birlikte ortaya çıktığı savına dayanmaktadır. Devletin oluşumunda ilk adım mülkiyetin, ikinci zorunlu adım ise toprağa dayalı örgütlenmenin gerçekleşmesidir. Eski Yunan’da, devlet, bağlı olduğu soya göre değil, oturduğu bucağa göre kimlik kazanan yurttaşlar topluluğu yaratabildiği zaman kurumsallaşmasını tamamlayabilmiştir (Güler, 1998:25).

Tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi, günümüzde devlete, başka bir deyişle merkezi yönetime bırakılmış olan görevleri yerine getirmekteydiler. Batı Avrupa’da, 2. yüzyıldan itibaren büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları ve bunları da bir kralın kendi denetimi altında birleştirerek, siyasal bir düzenin oluşturulduğu bilinmektedir. Ancak bu siyasal yapı içerisinde yerel güç unsurları bulunmasına karşılık, kralın merkezileştirici gücü karşısında gerçek bir yerel özerkliğe sahip olamadıklarından, bunlar özerk yerel yönetim birimi olarak görülmemektedir (Çevikbaş, 1995:70).

Liberal tarih anlayışı Batı Avrupa’da yerel yönetimlerin ortaçağda devlete rağmen “toplum” tarafından yaratıldığını ve krallıklara, güçlü monarşilere rağmen ilerlediğini; zamanı gelince bu değerleri çağdaş ulus devletlerin kurucu karakteri yaparak genel geçerli kurallar haline getirdiğini ileri sürmektedir. Tarihi gelişim içinde zamanla yetkilerini kaybeden, zaman zaman yok olan bu kurumlar, bazen de nitelik değiştirerek, günümüze kadar ulaşabilmişlerdir (Görmez, 1997:45).

20. Yüzyıl başları yerel yönetimler için “altın çağ” olarak ifade edilmektedir. Bu dönemde, yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan daha çok hizmet sunabilmişlerdir. Yerel yönetim, siyasal-hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak Ortaçağ Avrupa’sının bir ürünüdür. Sahip olduğu mali kaynakları kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi, gerçekte XII. yüzyıl Avrupa’sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur (Ortaylı, 1985:231).

Modern anlamdaki yerel yönetim, merkezi yönetimle birlikte ve ona rağmen vardır. Eski çağın “polis” veya “sitelerinde” devlet ve şehrin özdeşlik içinde olduğu görülmektedir. Bu yüzden yerel yönetimler, altı yüz yıldan beri Avrupa’da krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilâllere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır (Ortaylı, 1985:232).

1.3. YEREL YÖNETİMLERE TARİHSEL BAKIŞ

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışının ne zaman olduğuna dair farklı görüşler, farklı yaklaşımlar vardır. Fakat bu görüş ve yaklaşımlar genel olarak yerel yönetimlerin ortaya çıktığı yüzyıl olarak 11. ve 12. yüzyılları ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin ortaya çıktığı bölge olarak ise Batı Avrupa işaret edilmektedir (Kalabalık, 2005:38).

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen “site”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “municipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen “polis” günümüzde yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir (Tortop vd., 2006:2).

Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan Komünlerin oluşması, mahalli idarelerin önemini oldukça artırmıştır. Günümüzde halk katılımı tam anlamıyla sağladığı için, bu birimlere mahalli idarelerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır (Tortop vd., 2006:2).

Yerel yönetimlerin günümüzdeki yapısının anlaşılabilmesi için komün tarihinin bilinmesinde yarar vardır. Ertan, yerel yönetim geleneğinin tarihinin “komün” geleneğinin tarihi olduğunu belirtmiş ve komünleri şu şekilde tanımlamıştır (Ertan, 2002:23). *Belli bir mekân üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlemek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliklere ya da örgütlülükler “komün” adı verilmektedir”.*

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 11. yüzyıl Ortaçağ Avrupası’nda ortaya çıkan komün yönetimlerine dayandırılmaktadır. Komünler Avrupa ülkeleri için tarihsel bir olgudur. Günümüz Avrupa’sının yönetim yapısına etkilerinin olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, Almanya’da Hamburg kenti federe sistem içinde günümüzde bile “eyalet kent” olarak varlığını sürdürmektedir (Çoşkun ve Uzun, 1999:7-8).

Komünlerin oluşumu için diğerlerine göre daha kapsayıcı ve tutarlı görüşler Pirenne tarafından ortaya atılmıştır. Pirenne, komün yönetiminin oluşumunu, kentlerin kurulmasından sonra meydana gelen değişikliklere bağlamıştır. Ona göre, kentlerin oluşmasıyla bazı sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Kentlerin bu anlamda varlık nedeni olan tüccar kesimi bu sorunları çözmek üzere bir araya gelme ihtiyacı hissetmiş ve ortak bazı talepler dile getirmişlerdir. Bu taleplerin başlıcalarını şunlar oluşturuyordu: Kişisel özgürlük, hukuk sisteminde değişiklik ve basitleştirme, kent güvenliğinin sağlanması ve bu amaçla bir ceza yasasının oluşturulması, son olarak da toprak mülkiyeti ve toprak edinmeyle ilgili değişikliklerdir (Pirenne, 1994: 133).

Ortaçağ kentleri komünlerde tek şekilde gelişme göstermemiştir. Komünlerin gelişmesi bazen kentin ayaklanmasıyla bazen de senyörler tarafından teşvik edilmeye gerçekleştirilmiştir (Tortop vd., 2008:11). Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının aldıkları beratlarla kurulan komünler, bağımsız kentleri oluşturmuşlardı. Komün kentlerinin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özellik taşıyor. Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir (Dursun, 1998:94).

16. ve 17. Yüzyıllarda iki faktörün komün yönetimlerini zayıflattığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, krallık yönetimlerde meydana gelen merkeziyetçiliktir. Diğer ise; kapitalist üretim biçimine doğru alınan yoldur. Kralların merkeziyetçi bir tutum içerisine girmeleri, o dönemin siyasal şartlarının bir sonucudur fakat bununla beraber ekonomik şartlarla da desteklenmişlerdir (Çoşkun ve Uzun, 1999:12).

18. Yüzyıla gelindiğinde, özerk yönetimler ekonomik gelişmenin ulusal bütünleşmenin önünde engel olarak görünmeye başlamıştır. Ayrıca, merkezi yönetimden tasfiye edilen aristokrasi, yerel yönetimlerde kendine yer bulabilmiştir. Bu nedenlerden dolayı, Fransız Devriminin Kurucu Meclisi, 14 Ağustos 1789 günü tüm yerel birimlerin özel ayrıcalıklarının 'sonsuz kadar' kaldırıldığını ilan etmiştir. Kurucu Meclis, bu kararını "ulusal yapının ve kamusal özgürlüğün kentler için şimdiye kadar sahip oldukları ayrıcalıklardan daha avantajlı olduğu" ve "ulusun birliği" nedenlerine dayandırılmıştır (Çoşkun ve Uzun, 1999:13).

18. Yüzyılda Turgot; *"Yerel yönetimlerde reform fikrini ortaya atmış, İngiliz krallığını köyler ve belediyelere ayırarak yönetmeyi teklif etmiştir. Turgot'un fikirleri Amerika ve Avrupa'da geniş yankı uyandırmıştır. 19.yüzyılda Bentham'ın ortaya çıkardığı "Local Government" terimi de yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur"* (Ayhan, 2008:104).

19. Yüzyılda Tocqueville; *"Amerika'da Demokrasi" isimli eserinde, merkeziyetçi hükümetin ne kadar başarılı ve bilgili insanlar tarafından yürütülürse yürütülsün, tüm ülkede ki yerel ayrıntıları günlük ihtiyaçları anlayamayacağını ve yönetemeyeceğini ifade etmiştir. Bu nedenle yerel halkı ilgilendiren konuların yerel yönetimlere bırakılmasının önemi üzerinde durmuştur"* (Ayhan, 2008:105).

Tocqueville, "bir ulusun bağımsız bir hükümet kurabileceğini, ancak belediye kuruluşlarına sahip olmadan bağımsızlık heyecanına sahip olamayacağını" ifade etmektedir. 20. Yüzyılda yerel yönetimlerin parçası olan belediyeler, devletin bir parçası olarak değerlendirilmekten çıkmış, daha çok sivil toplumun bir parçası olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Ayhan, 2008:105).

Yerel yönetimlerin gelişimi uzun bir zaman diliminde gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin gelişiminde uzun süreli ve başarılı deneyimlere sahip olan ülkeler sorunları kolaylıkla çözebilmektedir. Demokrasi açısından çok önemli bir deneyim kabul edilen site, polis ve komün yönetimleri ve ortaçağ kentleri, bugün Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı aşırı büyüme, göçler, kentsel plansızlık, halk katılımının eksikliği, çevre sorunları, kent imarının düzenlenmesi gibi sorunlara çözüm üretmekte diğer bölgelere oranla çok daha başarılı olmuşlardır (Tortop vd., 2008:14).

1.4. DÜNYADA YEREL YÖNETİM ÖRNEKLERİ

Siverekli'ye göre "Devletlerin kamusal hizmet sunum alanlarından birisini yerel yönetimler oluşturur. Özellikle küresel süreçte neoliberal politikaların ağırlık kazandığı 1980 sonrası dönemde, yerel yönetsel birimler, bölgesel ve ulusal kalkınmanın önemli bir aracı olmuşlardır. Bu bağlamda, dünyada ve Türkiye'de ortaya çıkan küresel süreç orijinli gelişmeler hukuki yapıya sahip bir şekilde ülke yönetsel yapılarına yansımaya başlamıştır" (Siverekli, 2015:22).

Yerel yönetimler her ülkenin kendi sosyo-politik ve kültürel tarihsel yapısına göre şekillenmiştir. Siyasal rejim sistemleri federal ya da üniter devletlerde farklılık göstermektedir. Bunun yanında totaliter veya demokratik yönetim sistemleri de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini doğrudan etkilemektedir (Korkmaz, 2009:6).

Bundan dolayı ülkelerin yerel yönetim tercihlerini anlamak için yönetim ve siyasal rejimlerini göz önüne alarak bir değerlendirme yapmak doğru olacaktır. Bu bağlamda çalışmanın bundan sonraki bölümünde federal ve üniter devletlerin yerel yönetimleri ele alınacaktır.

1.4.1. Federal Devletlerde Yerel Yönetimler

Uluslararası bağımsız temsil kabiliyeti olmayan bölgesel devletlerden oluşan ve tüm bu bölgesel devletlerin aralarında uzlaşma ve güvenceli bir yetki paylaşımı ile kurulmuş uluslararası alanda temsil kabiliyeti olan bir merkezi çatı devlet örgütlenmesi şeklinde var olan devletler topluluğuna 'federal devlet' denilmektedir. Federal devlet yapılanması sıkı bir anayasa ile bölgesel devletler ile federal devlet arasında yetki bölüşümünü güvence altına almıştır. Bu şekilde anayasa değişiklikleri ve ülkenin tamamını etkileyen yaptırımların mutlaka bölge devletlerinin onayına tabi olması sağlanmıştır. Bu anlamda genel olarak çift meclisli sistem ve federal bir yüksek mahkeme de federal devlet sisteminin genel özellikleri arasında sayılabilir (Çınarlı, 2011:266).

Federal devletler rejimlerinde, bölgesel devletlerin özerklikleri esastır. Bu özerklik bölgesel devletlerin merkezi devlet ile bağları olmasına rağmen kendi bölgelerinde yetkilerini merkezi devletin ya da diğer bölgesel devletlerin müdahalesine maruz kalmadan kullanabilmelerini sağlamaktadır (Korkmaz, 2009:76).

Çalışmamızın bu kısmında Amerika Birleşik Devleti ve Rusya Federasyonu incelenerek bu federal devletlerin yerel yönetimler açısından benzerlik ve farklılıkları ortaya konacaktır.

1.4.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir cumhuriyet olarak ele alınmaktadır. Demokratik bir yönetim biçimi olarak üç kademeli bir yapı çerçevesinde şekillenmiştir. Bu anlamda federal devlet en üst ortak yönetim kademesi sayılmakta bunun altında eyalet adı verilen bölgesel devletler ve eyaletlere bağlı alt düzey yerel yönetimler bulunmaktadır. Bu anlamda ABD’de yerel yönetimler sayıları ve nitelikleri itibari ile farklılık göstermekle beraber çok önemli bir yere sahiptir. Bu durum yerel yönetimlerin oldukça geniş özerkliğe sahip olduğunu ortaya koymaktadır (Ayhan, 2008:103).

ABD’nin devlet olma süreci çok farklı devletlerden gelen insanların koloniler kurması ile başlayan bir süreçten gelmiş dolayısıyla çok kültürlü, çok dinli, çok dilli bir yapı ortaya çıkarmıştır. İlk kuruluş yapısı konfedere yani daha gevşek bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Bunun sebebi bölgesel devletlerin kendi özgürlüklerinden ve özerkliklerinden vazgeçmek istememeleridir. Daha sonra federal bir devlet kurulurken de bu kriterler göz önünde bulundurulmuştur. Halkın günlük yaşamını etkileyen ve bölgesel nitelikte ki konular eyaletlerin kendilerine bırakılmış ancak tüm ülkeyi etkileyen düzenlemeler ve uluslararası temsil konusunda federal hükümete yetki verilmiştir (Açıkgöz, 2007:45).

ABD’de yerel yönetimler konusunda anayasada açık bir madde olmamakla beraber özerklik esas alınmaktadır. Bu anlamda eyaletlerin kendi alanlarında kalan bir konu olmakla beraber eyalet yönetimlerinin yerel yönetimlere müdahale etmesine engel olunmaktadır. Amerikan yönetim sisteminde yerel hizmetlerin yerel halka daha yakın olan birimler tarafından yerine getirilmesi temel alınmaktadır (Demirtaş, 2005:8).

ABD’de yerel yönetimlerin 18. Yüzyıldan itibaren eyaletlerin ayrı ayrı örgütlenmiş olmaları ve bağımsızlık sonrasında da beraber bir devlet kurulurken yetki devrinde kısıtlı davranmaları, toplumsal olarak yerel yönetimlerde de yetki kullanımının mümkün olduğunca halka yakın yürütme kurumlarında kalması fikrinin yerleşmesine sebep olmuştur.

Bunun üzerine 1875 yılında Missouri Anayasasıyla özerk belediyeçilik yasal olarak yer bulmuştur. Bu kavram hızlı bir şekilde tüm eyaletlere yayılmıştır. Amerika’da “Home Rule” olarak adlandırılan özerk belediyeçilik, belediyelerin karar ve yürütme de bağımsız olmaları, kendi gelir ve bütçelerine sahip olmayı ve bunların eyalet anayasalarında yer almasını kapsamaktadır (Açıkgöz, 2007:47).

ABD’de yerel yönetimler, eyaletler altında il olarak değerlendirilebileceğimiz “County”ler ve bunların altında alt yönetim birimleri şeklinde tezahür

etmektedir. Ancak ülkede eyaletlere göre farklılıklar söz konusu olduğu için genel bir çerçeve çizmek mümkün olmamaktadır (Çınarlı, 2011:267). *Amerika'da yerel yönetim birimlerini sıralamak gerekirse; Count, Municipality, Township, School District, Special District şeklinde ifade edilebilir. Bunların yanında son yıllarda ABD'de ortaya çıkan 'Metropolitan Government' adında büyükşehir belediyeleri de mevcuttur. Eyaletler arasında ki farklılıklardan bahsetmek gerekirse, County adı verilen il idareleri Connecticut ve Rhode Island eyaletlerinde bulunmaz, bunun yanında Tüm eyaletlerde ki Countylerin teşkilat yapıları ve bu teşkilatların işleyişleri aynı değildir. Bunların yanında, Municipality adı verilen belediyelerde bazılarında belediye başkanı direk halkoyuyla seçilir ve bu başkanlara "güçlü belediye başkanı" denilir. Bazı belediyelerde ise belediye başkanı belediye meclisi tarafından seçilir ve bu başkanlara "zayıf belediye başkanı" adı verilir. Ayrıca zayıf belediye başkanı gibi belediye meclisi seçimle değil atama ile City Manager atayarak şehrin yönetimini profesyonel bir yöneticiye bırakabilir. Township sistemi ise 20 eyalette uygulanmakla beraber tümünde aynı şekilde işlememektedir. Bazılarında municipality benzeri küçük bir yönetim örneği iken New England gibi bazı eyaletlerde buradaki yönetim temsili değil, doğrudan demokrasi örneği olarak tüm kasaba halkının yönetim kararlarını almasına dayalı bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Ayhan, 2008:104- 114).*

Bu farklılıklar dışında yerel yönetimler konusunda Eyaletler arasında mali, siyasi ve hukuki açıdan farklılıklar bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali kaynakları değerlendirildiğinde ise, birçok gelirden söz edilebilir, emlak, gelir ve satış vergileri en önemli gelir kaynakları olarak değerlendirilebilir. Federal devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri, üye devletler ve yerel yönetimlere aktarmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin bütçelerinin %10'luk bir kısmı borçlanmalardan oluşabilmektedir. Yerel yönetimler ve bölgesel devletler bu gelirleri, genel sağlık, çevre, kamu güvenliği, taşıma hizmetleri, dinlenme, kütüphane gibi geniş bir çerçeve de yatırıma ve hizmete harcamak zorundadırlar (Demirtaş, 2005:12).

Amerika Birleşik Devletleri'nde diğer federal ülkelerden farklı olarak, yargı sisteminde de yerellik mevcuttur. Dörtlü bir yapıda kurulmuş yargı sisteminin en altında belediye mahkemeleri, polis ve trafik mahkemeleri gibi ikinci derece mahkemeler yerel halk tarafından seçilmektedirler. Bunun yanında, polis, itfaiye, hizmetleri ve elektrik, gaz, su gibi hizmetler de yerel yönetimlerin kontrolündedir. Ancak elektrik, gaz ve su gibi hizmetlerin son dönemde özel kuruluşlara aktarıldığını da belirtmek gerekir. Ayrıca eğitim konusu da yerel yönetimlerin yetki alanına giren bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. "School District" adı verilen yerel yönetim birimleri, eyaletlerde Özel amaçlı ilçe yönetimleri oluşturarak, bu konuda vergi toplama, okul müdürleri ve

öğretmenlerin atanması ve okulların yönetiminden sorumludurlar (Görmez, 1997:75).

Genel olarak ABD’de yerel yönetimleri değerlendirdiğimiz de, 18. Yüzyıldan itibaren eyaletlerin ayrı ayrı örgütlenmiş olmaları ve bağımsızlık sonrasında beraber bir devlet kurulurken yetki devrinde kısıtlı davranmaları, toplumsal olarak yerel yönetimlerde yetki kullanımının mümkün olduğunca halka yakın yürütme kurumlarında kalması fikrinin yerleşmesine sebep olmuştur. Eyalet yasalarında belediyelerin görevleri geniş olarak açıklanmış ve yerel yönetimler ile ilgili açılan davalarda hâkimlerin yoruma dayalı karar vermelerinin önüne geçerek yerel yöneticilerin özerkliklerinin korunması amaçlanmıştır. Bu anlamda ABD’de özerk belediyeçilik anlayışı hâkimdir.

1.4.1.2. Rusya Federasyonu

Rusya Federasyonu dünyada en geniş yüzölçümüne sahip devlettir. Bu durum birçok farklı etnik grubu sınırlarında barındırmasına yol açmaktadır. Bu nedenle federal bir sistemle yönetilen Rusya Federasyonu çok partili temsili demokrasi ile yönetilmektedir. Federal bölgesi bulunan Rusya federasyonu yarı başkanlık sistemini tercih etmektedir (Gök, 2012:76).

Çarlık Rusya’sında ilk belediye kanunu, 1846 yılında o dönem başkent olan St. Petersburg’un şehir yönetimi ile ilgili sorunlarına çözüm getirmek için çıkarılmıştır. Bu uygulama 1862 yılında Moskova ve 1863 yılında bugünkü Ukrayna da bulunan Odesa’da denenmiş fakat istenilen verim alınamamıştır. 1970 yılında II. Aleksander tarafından yeni bir belediye kanunu çıkarılmış ve yerel yönetimler sisteminin temeli atılmıştır (Elma, 2013:64).

Rusya federasyonu genel olarak âdemi merkeziyetçi bir yönetim anlayışının hâkim olduğu ülke olarak değerlendirilmektedir (Muratoğlu, 2011:744). Sovyetler Birliği döneminde, devlet politik olarak etkin bir kontrol sistemi kurmuş ve merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kuvvetli olması sağlanmıştır. Sovyetlerin çökmesiyle ekonomik ve politik olarak çok değişiklikler gerçekleşmiş olsa da yine de Sovyetler birliği anlayışının etkisinin devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır (Şensoy, 2010:103).

Rusya federasyonu federal özerk bölgelerden meydana gelmektedir. Bu bölgeler Federal Konsey’de eşit biçimde temsil edilmektedir. Ancak 83 federal bölgeden oluşmakla beraber idari olarak 46 bölgeye ayrılmıştır, bu 46 idari bölge merkezden atanan yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Yani ülke 46’ya ayrılmış şekilde merkezden, 83’e ayrılmış şekilde yerelden yönetilmektedir. Bu da Rusya Federasyonu’nun farklı sistemini ortaya koymaktadır (Gök, 2012:80).

Rusya’da belediyeler, nüfus ve gelişmişlik olarak belirli bir büyüklüğe ulaşan beldelerde uygulanan bir yönetim birimidir. Rusya’da belediye sistemi bölgesel devletlere göre değişiklik göstermekle beraber belediye meclisi ve

belediye başkanı tarafından yönetilmeleri ortak yönleridir. Yöneticiler 4-6 yıl aralıklarında yapılan seçimler ile belirlenmektedir. Yetki konusunda özerk sayılabilirler ve kendi tüzükleri doğrultusunda yönetim sergilemektedirler. Bu tüzükler genel olarak yerel hizmetlerin yerine getirilmesi, sosyo-ekonomik kalkınma çerçevesinde tanımlanmıştır. Belediye başkanı meclis tarafından ya da bölge idaresi tarafından belirlenmektedir (Akhundova, 2012:70). Rusya Federasyonu Merkezi Yönetimi Anayasa'sında yerel yönetimleri mali açıdan özerk ilan etmiş ve mülkiyet haklarını güvence altına almıştır. Bunun yerel yönetimlerin yasal olarak altyapısının güçlendirilmesi olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Rusya Federasyonu'nda yerel yönetimlerin finansmanı çoklu bir yapıda oluşmaktadır. Bölgesel idarelerin topladığı vergi gelirleri yerele dağıtılarak mali destek sağlanmaktadır. Bunun yanında federal bütçeden proje bazlı fonlar da ayrılmaktadır. Avrupa Birliği sınırında bulunan bölgeler ayrıca Avrupa Birliği tarafından da desteklenmekte ve istikrar ve kalkınma yardımları almaktadırlar. Bunun dışında yerel yönetimlerin kendi öz malvarlıklarının yönetimleri ile sağladıkları gelirler ve federe bölge idarelerinin imkân verdiği vergi toplama faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlerden bütçe oluşturmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimlerin mali özerkliğinin anayasada bulunması bu konuda en önemli durumdur (Ökmen ve Parlak, 2013:144).

Genel olarak toparlamak gerekirse Rusya Federasyonu'nda anayasal olarak farklı yapılarda olmak üzere özerk yerel yönetimler, âdem-i merkeziyetçilik çerçevesinde planlanmıştır. Ancak eski Sovyet geleneklerinden tam olarak vazgeçildiğini söylemek de mümkün değildir. Özellikle merkezi yönetimin atadığı bölgesel idari yöneticiler aracılığıyla siyasetin merkezden belirlendiği durumlar söz konusudur. Bu yerinden yönetim ilkesinin parçası olan özgür demokratik yönetime gölge düşürmektedir.

1.4.2. Üniter Devletlerde Yerel Yönetimler

Üniter devlet, yargı, yasama ve yürütmenin merkezde toplandığı, milletin ve egemenliğin aynı merkeze tabi olduğu tekçi bir devlet şeklidir. Üniter devletlerde, egemenlik, ulusun bölünmez bütünlüğü açısından ele alınmaktadır. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin yetkileri, merkezi idarenin imkân verdiği ölçüde devlet bütünlüğüne hâlel getirmemek kaydıyla yasalara dayanarak kullanılmaktadır (Çınarlı, 2011:266). Üniter devletlerde yerel özerklik konusu, yerel yönetimlerin verimli çalışmaları yönünden önemli bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır. Üniter devletlerde genellikle yerel yönetimler, devletin kamu tüzel kişiliği içinde yer almaktadır (Çolak, 2004:4).

Üniter devletlerde, yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerin verimliliği konusunda önemli bir durum olarak düşünüldüğü görülmektedir. Ancak bu özerklik siyasal değil idari ve mali özerklik olarak gerçekleşmektedir.

Korkmaz'ın da aktardığı gibi, “İdari vesayet keyfi olmamalı mutlaka yasal bir alt yapısı olmalı ve istisna olarak ortaya çıkmalıdır aksi takdirde yerel yönetimlerin özerkliği tamamen yok sayılmış olacaktır” (Korkmaz, 2009:53).

Üniter devletlerde yerel yönetim uygulamaları için Japonya ve İngiltere Örnekleri incelenecektir.

1.4.2.1. Japonya

Japonya'da Marksist düşünceler yerel yönetimlerde etkili durumdadır (Arslan, 2008: 170). Japonya' da iller ve belediyeler temel yerel yönetim birimleridir. Yerel yürütme organı olarak vali ve belediye başkanı bir arada bulunmakta bunun yanı sıra il genel meclisi ve belediye meclisi de bulunmaktadır, bu meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Çolak, 2004:58). 1888 yılında şehir, ilçe ve kurumları, 1890' da ise valilik ve bölge uygulamaları günümüz Japon yerel yönetim sisteminin temellerini atmıştır (Akdemir ve Benk, 2010:165). Zamanla yerel yönetimler özerklik kazanmaya başlamıştır. Günümüzde 1718 belediye bulunmaktadır ve bunların 14 tanesi kendilerine ait vergi toplayabilmektedirler.

II. Dünya savaşı öncesi imparatorluk olan Japonya' da anayasal olarak yerel yönetimler ile ilgili bir düzenleme bulunmazken, Günümüz demokratik Japon devletinde Anayasanın 92. Maddesinde, yerel yönetimlerin özerklik ilkesi çerçevesinde kurulacağı belirtilmiş ve 93. Maddesinde de yerel yönetimlerin yürütme kurulu konumunda olan meclislerin halk tarafından seçileceği eklenmiştir. Ancak bu meclislerin başkanı konumunda bulunan vali ve belediye başkanları yasa çerçevesinde devlet tarafından belirlenmektedir. 94. Maddede yerel yönetimlerin, kendi mal varlıklarını ve işlerini en önemlisi örgütlerini yönetme ve kendine özel düzenlemeler yapabilme hakkı tanınmış, 95. madde de ise yerel bir konu ile ilgili yasanın o bölgenin seçmeninin mutabakatı ile yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır (Haktankaçmaz, 2006:69).

Japonya'da iki kademeli bir yerel yönetim sistemi vardır. Bunlar belediyeler ve illerdir. Belediyeler yerel hizmetleri geniş bir çerçevede sunmaya çalışırken iller belediyelerin koordinasyonu ile ilgilenmektedir. Japonya 1950'li yıllarda 10.000 civarında belediye ile yönetilmekte idi bu sayı 1999 yılında 3232 ye indirilmiş günümüzde ise 47 il ve 1718 belediye ile yönetilmektedir (Şensoy, 2010:88-89).

Yerel özerklik kanunu gereğince, valiler ve belediye başkanları, yetkileri içinde bulunan personel ve kurumların denetimlerini koordineli şekilde yürütmektedir. Gerekli gördüğü takdirde düzenlemeler yapabilmekte ve yine gerekli durumlarda merkezi yönetimin yetkili birimlerinden tedbirler alınmasını talep edebilmektedirler (Şensoy, 2010:88-89).

Japonya'da su temini, ulaşım, hastane ve benzeri hizmetler yerel yönetimlerin sorumlu olduğu konulardır. Su temini ve ulaşım, gaz temini, elektrik temini

gibi konular için kurulan firmalar kendi kaynaklarını yaratan şirketler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sistem yerel yönetimlerin gelişmişliğini artıran bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır (DPT, 2000:9).

Gelir kaynaklarının genişliği, yerel yönetimlerin üstlendiği görev ve sorumlulukların da artmasına yol açmıştır. Japonya’da İlk ve Ortaöğretim hizmetleri belediyeler ve iller bünyesinde sunulmaktadır. Bu da eğitim sistemini verimli hale getirmiştir (İpek, 2001:185).

Japonya’da toplam kamu harcamalarının üçte ikisi yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri, vergiler, borçlanmalar, hazine yardımları oluşturmakta iken, giderleri ise eğitim, sağlık, güvenlik ve sosyal amaçlı hizmetlerden oluşmaktadır (Şensoy, 2010:91).

Japonya’da merkezi yönetimin bütün yerel yönetimler üzerinde denetleme ve düzenleme yapma yetkisi vardır. Ancak merkezi yönetimin müdahalesinin geleneklere ve demokrasiye zarar vermemesine dikkat edilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013:140). Japonya’da üniter bir devlet olarak yerel özerkliğin tam olarak oturduğu söylenemez. Ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için 2000 yılından beri birçok düzenleme yapılarak yerel yönetimlerin gelirleri artırılmış ve yetki devri sağlanmıştır (Büyükbay, 2013:63).

Genel olarak Japonya’da merkez – yerel yönetim ilişkisi incelendiğinde, merkezi yönetim genel olarak ulusal güvenlik, eğitim, adalet, çevre, dış ilişkiler ve enerji konularında yetkiliyken, yerel yönetimler yerel halka verilecek hizmetler ile ilgili çalışmaktadır. Ülke bütünlüğünün söz konusu olduğu durumlarda mutlak yetkili merkezi yönetimdir (Ökmen ve Parlak, 2013:140-141).

1.4.2.2. İngiltere

İngiltere’de yerel yönetimler 4. Yüzyıl’da adalardaki uygulamalar ile ortaya çıkmış ve daha sonra bu yönetimler bölgelere ayrılmıştır. Bu yerel yönetimler halk tarafından seçimle belirlenen yöneticiler ile yönetilmiştir (Korkmaz, 2009:42).

İngiltere’de yerel yönetimler milli devletin oluşmasından önce ortaya çıkmış ve yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli, tüzel kişiliği olan ve kısmen de merkez den bağımsız yapılardır. Bu anlamda İngiltere yerel yönetimlerinin kıta Avrupası’ndan daha gelişmiş olduğunu söylemek mümkündür (Açıkgöz, 2007:58).

İngiltere diğer ülkelere göre farklı bir şekilde yazılı anayasası olmayan bir devlettir. Parlamantonun üstünlüğüne bağlı olarak yasalar ile yerel yönetimler düzenlenmiştir. Üniter bir devlet olan İngiltere de yerel yönetimler parlamantonun yasalar çerçevesinde tanıdığı yetkileri kullanabilmektedirler (Bulgan, 2008:11).

İngiliz kamu yönetimi geleneği yerel meclislerin takdir yetkisine sahip olmalarının önünü açmaktadır. Merkez yönetimde egemen olan parlamento yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini çerçeve olarak belirlemekle yetinmektedir. Yerel yönetimlerin görev sorumlulukları içerisinde geniş yetkileri olmakla beraber, görevleri içinde tanımlanmamış konularda tamamen yetkisizdirler. Bu anlamda yerel yönetimlerin görevleri arasında, itfaiye, polis, çevre sağlığı, trafik, ulaştırma, planlama, sivil savunma ve konut hizmetleri sayılabilir (Açıkgöz, 2007:60).

İngiltere’de yerel yönetimlerin görevlerinin çokluğu sebebiyle gelir kaynakları da geniştir. 4 farklı gelir kaynağından bahsetmek mümkün olacaktır. Bunlar vergiler, merkezi idare yardımları, borçlanma ve diğer gelirler şeklinde sıralanabilir.

İngiltere’de yerel yönetimlerin üzerinde merkezin genel denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu denetim bütün kararları ve eylemleri kapsamakla beraber ilgili bakanlıklarca yapılır. Bazı durumlarda polis, eğitim ve itfaiye gibi hizmetler denetim sonucunda yeterli bulunmazlarsa bu hizmetlerin yerine getirilmesi bakanlıklara devredilebilir. Performans değerlendirme uygulamaları ile yerel yönetimlerin sürekli gelişmeleri sağlanmaktadır (Korkmaz, 2009:75).

İngiltere’de parlamento yerel yönetimlere müdahale edebilmekte, yetkilerini de kısıtlayabilmektedir. Örgüt yapılarını, görev alanlarını belirlemekte ve yetkileri bir birimden başka bir birime aktarabilmektedir. Her ne kadar yerel yönetimlerin İngiltere’de çok eskiye dayanan bir geleneği olsa da, kendi içinde kurumsal bir özerkliğe de sahip olduğu görülmektedir. Ancak İngiltere’nin üniter bir devlet olması ve egemenliğin kraliçe dışında tamamen merkezi parlamento ve hükümette olması dolayısıyla yerel yönetimler merkezi yönetimin yetkilendirmesine tabi olduğu için merkezi yönetimin bir şekilde vesayeti altında görülebilir (Koçak, 2013:73).

1.4.2.3. Avrupa Birliğinde Yerel Yönetim Anlayışı

Avrupa’nın toplumsal yapısı ve kültürel ortamı dünyanın diğer bölgelerinden hep farklı olmuştur (Duverger, 1995:42). Antik Yunan şehir devletlerinden beri bireysel özgürlüğe önem veren felsefi alt yapı Roma hukuku ile yerleşmiş ve zaman içinde kökleşmiştir. Anayasal liberalizmin yükselmesi ile demokratik devlet olgusu, kuvvetler ayrılığı ilkesinin de güçlendiği bir ortam yaratmıştır (Zakaria, 1999:44).

Avrupa ülkeleri göz önüne alındığında genellikle merkeziyetçi ve vesayetçi değil, ortaklık ve dengeli gözetilen bir sistemin yaygın olduğu görülmektedir. Ortaçağ’dan sonra merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri güç çatışmalarının ardından sağlıklı ve dengeli bir zemine oturmuştur. Genellikle yerel yönetimlerin özerk oldukları ve merkezi yönetimin vesayeti altında ezilmedikleri bir dönem yaşanmaktadır (Iula-Emme, 1993:54).

Federal yapılı devletlerde yönetimler arası ilişkilerin merkezinde yerel yönetimler ve eyaletler arasındaki ilişkiler vardır. Almanya bu konuda en somut örnek olarak verilebilir. Almanya’da eyaletler ile federal hükümet arasındaki ilişkiler benzerdir (Iula-Emme, 1993:55). Merkezîyetçi yönetim tarzının temsilcisi olan Fransa’da merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki zamanla âdem-i merkezîyetçiliğe doğru evrilmiştir (Iula-Emme, 1993:23).

Ayşegül Mengi, 2007 yılında yayımladığı eserde; “Avrupa Birliği yerel yönetimlere önem vermektedir. Modern anlamda yerel yönetimler geleneğinin Avrupa’dan yayıldığını söylemek yanlış olmaz. Avrupa’nın siyasal – toplumsal geçmişinde hem bölge, hem kent ölçeğinde yerel yönetimlerin yeri güçlüdür. Avrupa Birliği’nde hem Birlik politikaları yerel yönetimleri etkilemekte hem de yerel politikalar Birliği etkilemektedir. Birlik ve yerel yönetim arasındaki bu karşılıklı etkileşimin, Bölgeler Komitesi, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Komitesi (CEMR/RGRRE), Avrupa bölgeler Konseyi (AER/VRE), EUROCITIES veya METREX gibi örgütlenmeler ile sürdürülmektedir” (Mengi, 2007: 102). Bu örgütlenmeler Avrupa Birliği’nde yerel yönetimlerin önemini ortaya koymaktadır.

1985 yılında Avrupa Konseyi’nde görüşülen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, bu yönde atılmış somut ilk adımdır. Bu Şart ile yerel yönetimlere özerklik tanınması gerektiği, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde genel bir yetkiye sahip olmalarının gerektiği, yerel yönetimlerin sınırlarını aşmakla beraber onları ilgilendiren tüm konularda görüşlerine yer verilmesinin gerektiği, yetkileri ölçüsünde bütçelerinin olmasına olanak verilmesinin gerektiği, yerel yönetimlerin denetimlerinin sadece yasalara uygunluk yönünden yapılabileceği gibi konular Avrupa Birliği düzeyinde ele alınmıştır (Tortop, 1999:28-31).

Avrupa’da özellikle batı Avrupa ülkelerine bakacak olursak, yine merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli ve ortaklığa dayanan bir modelin olduğunu görebiliriz. 1993 yılında Kopenhag’da kabul edilen, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Kriterleri bu konuda ortak yükümlülükler oluşturmuş ve bunları müşterek bir amaç haline getirmiştir (Parlak, 2014:33).

Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri değerlendirirken genel geçer kriterler olarak ‘görev ve yetki bölüşümü’, ‘gelir bölüşümü’ ve ‘denetim-idari vesayet’ göz önüne alınmaktadır. Bu kriterler baz alındığında Avrupa Birliği üyesi ülkeler tek düze değildir. Bu da Avrupa halklarının farklılıkları yaşatma konusundaki köklü geleneklerinin bir göstergesidir.

Avrupa Birliği ülkelerinde merkezî yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki paylaşımı konusunda yirminci yüzyılın ikinci yarısında yapılan yönetsel reorganizasyon çalışmaları sonucunda; hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanması hem de yerel düzeyde yönetime toplumun katılımının sağlanması başarılı şekilde uygulanmaktadır.

AB yerel yönetimleri; eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve genel asayiş, nüfus ve seçim kayıtları ve işlemleri gibi çeşitli alanlardaki kamu hizmetlerini vermektedir. Ancak burada ülkeler arasında ki kültürel ve anayasal farklılıkları göz önünde bulundurmak gereklidir (Parlak, 2014:35).

İlköğretim ve Hastane hizmetleri gibi toplumsal olarak kritik önem taşıyan hizmetler yerel ve merkezi yönetimler arasında paylaşılmıştır. Ancak bu paylaşımda ki denge ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Örneğin Alman Anayasası 28-2 madde, yerel topluluğun tüm hizmetlerini düzenleme hakkını komünlere garanti etmiştir. Fransa ise karmaşık bir sistem uygulamakta ve bu hizmetleri paylaşmaktadır. Hem merkezin, hem yerel yönetimlerin yetkileri vardır. Bazı yerel yönetim hizmetlerine de merkezi yönetim mali destek sağlamaktadır (Tortop, 1999: 41).

Avrupa Birliğinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelişen bir başka konuda, gelir bölüşümüdür. Yine tüm Avrupa Birliği ülkelerinde aynı uygulama olmamakla beraber benzerlikler görülmektedir. Avrupa ülkelerinin çoğunda yerel yönetimler gelir sıkıntısı çekmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimler yerel yönetimlere ekonomik destekte bulunurlar. Yerel yönetimlerin gelir yetersizliğini gidermek üzere merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar bu idarelerin finansmanında önemli bir ağırlığa sahiptir (Tortop, 1999: 47).

Avrupa Birliği ülkelerinde idari vesayet olgusu merkezi yönetimlerin sadece mali tefriş anlamında uyguladıkları bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yönetimin ağırlığının hissedildiği Fransa ve İtalya’da merkezi yönetimlerin il düzeyinde yerel yönetimleri denetlediği kısmen söylenebilse de özellikle İngiltere ve Almanya başta olmak üzere çoğu Avrupa ülkesinde mali denetimden öteye geçmemektedir (Parlak, 2014: 36).

1.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM ANLAYIŞI

Küreselleşme ekonomik, siyasal, yönetsel, teknolojik açılardan ele alındığında birçok değişikliğide birlikte getirdiği ortaya çıkmaktadır. Ancak esas olarak küreselleşme bireysel, toplumsal ve ulusal hareket alanlarını kapsayan ve etkileyen bir gerçeklik olarak karşımızdadır (Ökmen ve Özer, 2007: 21).

Günümüzde kamu yönetiminde küreselleşmenin sonucu olarak geleneksel yapının kaldıramayacağı bir durum ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimini değişime zorlayan eğilimler ve unsurlar gün geçtikçe artmaktadır. Ortaya çıkan bu süreç geleneksel kamu yönetimini tartışılır bir konuma getirmiştir. Bu sorunlara örnek olarak; insan hakları ile ilgili konular, aşırı merkeziyetçiliğin getirdiği sorunlar, özel sektörün getirdiği yenilikler ile birlikte yönetim yapısı da değişmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005: 313).

Küreselleşme, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform kavramları ile ele alınmakta ve ulusal sistem ile yerel yönetim yapılarına doğru etkisi gözlemlenmektedir. Bu anlamda küreselleşmenin hantal devlet yapısına meydan okuyan bir niteliği olduğu söylenmektedir (Özer, 2005: 342).

Küreselleşme süreci her konuda olduğu gibi yerel yönetim konusunda da toplumsal ve devlet beklentilerinin değişmesine yol açmıştır. Günümüzde demokrasi ve ulusal egemenlik olguları kökten değişimler geçirmekte ve ulus devletlerin merkezden yönetim anlayışı yerini yerinden yönetim anlayışına bırakmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kurumsal yapılarında değişimi mecburi hale getirmiştir. Küreselleşme bir yandan sınırları kaldırıp dünyayı küçültürken, öte yandan evrensel değerlerin dünyanın her yerine yayılmasını sağlamaktadır. Bu durum da değer yargıları, siyasi yaklaşımlar ve yönetim rejimlerinin birbirine benzemesini sağlamaktadır. Günümüz toplumunda demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti ilkeleri ön plana çıkmaktadır. Bu evrensel değerlerin yaygınlaşması da yerel yönetimlerde küresel olarak yeni bir trendin oluşmasına yol açmıştır (Köse, 2004: 31-32).

Genel olarak toparlamak gerekirse, 21. yüzyıl dünyasında küreselleşme eğilimi ile birlikte geleneksel ulus-devlet ilişkilerinin yapısı da değişmektedir. Küreselleşme sınırları kaldırırken bir yandan da yerel değerlerin otantik var olma biçiminin daha görünür olmasını sağlamıştır. Yani yerel varlıkların kendilerini kendi istedikleri gibi temsil etme lüksünün yaygınlaşmasını sağlamıştır. Uluslararası ilişkiler kuramında yer alan Post modern yaklaşımlar, eski, tek ve bütüncül yapıdaki devlet ilişkilerinin devletlerarası ilişkileri anlamada yeterli olmadığını öne sürmekte ve birey odaklı devleti oluşturan tüm yerel ve çoğulcu farklılıkların göz önüne alınması gerektiğini ortaya koymaktadır (Köse, 2004: 31-32). Uluslararası ilişkilerin bu şekilde geliştiği günümüzde küreselleşmenin bu değerleri devlet içi ilişkilerde de kabul ettirmesi kaçınılmazdır.

Küreselleşmenin başarılı olabilmesi desantralizasyon olarak adlandırdığımız yerelleşme süreci ile birlikte ilerlemesine bağlıdır. Klasik anlamda yerelleşme ulus devlet bütünü içinde merkezi yetkilerin süreç içerisinde yerel yönetimlere kaydırılmasını ifade etmektedir. Bunun için gelir kaynaklarının ve karar alma özgürlüğünün de yerel yönetimlere geçmesi gereklidir. Küreselleşme ile yerel yönetimlerin çeşitliliği de artmıştır. Sadece belediyeler ve valilikler ve bünyelerinde bulunan kurumlar değil sivil toplum örgütleri, vakıflar vb. kuruluşlar da yerelin yönetiminde önemli rol oynamaktadırlar. Bunun dışında bazı hizmetler de özel sektöre devredilmekte ve sivilleşme sağlanmaktadır (Köse, 2004: 34).

Küreselleşmeyi yoğun bir biçimde yaşayan dünya, yerelleşmeye de bir o kadar ihtiyaç duymaktadır. Küreselleşme ulus devletlerin rolünü zayıflatmakta ve insan hakları gibi kavramlar ile yereli güçlendirmektedir. Dolayısıyla yerel

yönetimlerde etkin ve verimli hizmetlerin sağlanmasına ek olarak yerel halk ile de ilişkilerinin güçlü olması gerekmektedir (Tekeli, 2001:130). Bu anlamda Küreselleşme yerel yönetimi ve yerel alanı dışlamamakta bilakis özerk ve güçlü yerel yönetimler oluşmasına ve bu yolla demokratikleşmeye katkıda bulunmaktadır (Keleş, 2001:573).

1.6. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYE KAVRAMI

Belediyecilik kelimesinin kökeni eski Yunan şehir devletlerine verilen “Cite” ve antik Roma da şehir devletlerinde kullanılan “municipe” kavramlarından gelmektedir. Municipce kelimesi bugünkü İngilizce’de “Municipality” (Belediye) terimini oluşturmuştur (Uyar, 2004: 50). Avrupa’da belediyecilik yeniçağa kadar pek bir ilerleme kaydetmemiştir. Ortaçağ boyunca çok önemli bir yeri olmayan belediyecilik 18. Yüzyıl ile birlikte Avrupa’da Fransız devrimi ve Sanayileşmenin etkisi ile değişen geleneksel tarım toplumunda önem kazanmıştır. Belediye kelime olarak ilk defa 1789 Fransız Kurucu Meclisince kullanılmıştır. İngiltere’de “Municipal Corporations” olarak adlandırılan belediye tüzel kişilikleri 1985 yılında yapılan yeni düzenlemeler ile hayata geçmiştir. Sanayileşmenin merkezi olan kentlere köylerden yoğun göç olması yeni bir dönemin de kapılarını açmıştır. 19. Yüzyılda bu göç dalgaları ile çarpık kentleşme ortaya çıkmış ve beraberinde hava kirliliği, yoğun nüfus alanları, altyapı yetersizlikleri gibi sorunları getirmiştir. Bu sorunların çözülebilmesi için yapılan çalışmalar, Avrupa’da yerel yönetim anlayışını ortaya çıkarmış ve belediyeciliğin gelişmesini sağlamıştır (Uyar, 2004: 51).

Tarih boyunca halk topluluklarını küçük devletçikler şeklinde yöneten ve hizmet eden birimler komünler olarak ele alınmıştır. Komünler zamanla yerini belediyelere bırakmıştır. Ortaçağ komünlerini ortaya çıkartan neden, toplum gereksinimlerini karşılama ve yerel sorunların çözüme kavuşmasıydı. Bu anlamda günümüzde kentsel topluluğun örgütlenmesi ve yönetilmesini sağlayan birimler Belediyeler (Municipality) olarak isimlendirilmektedir (Ertan, 2002: 24).

Komünlerin yasal bir alt yapıya kavuşması Belediye ile olmuştur. Belediyelerin yürütme organı ise Belediye başkanı ve Belediye meclisinden oluşmaktadır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:4). Bununla beraber 17. Yüzyıla kadar belediye yetkilileri seçimle gelememiştir. Liberal öğretisi ile birlikte belediye organları da seçimle gelmeye başlamıştır. Fakat ulus devletlerin yükselmesiyle merkezi yönetimlerin geliştirdikleri yeni uygulamalar ile belediyeler toplumun bir ögesi olmaktan merkezin örgütlü yapısının bir parçası haline gelmiştir. 20. yüzyılın sonlarından itibaren ise tekrar yerelleşme başlamış ve yerel yönetim unsuru olan belediyeler özerklik kazanmaya başlamışlardır (Ertan, 2002: 26).

Batı'daki Belediye ekollerini çeşitli başlıklar altında toplayabiliriz:

1. Federal yapıda örgütlenmiş devletlerde belediyeçilik sistemi;

a) Alman Belediyeçilik Sistemi: 1949'da yürürlüğe giren Alman Anayasası'na göre, Almanya Cumhuriyeti'nin devlet biçimini belirleyen ilkeler; demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federatif devlettir. Buna göre, siyasi ve idari yapıya yön veren ilke, federalizmdir. Bunun anlamı, Almanya'nın kendi içlerinden birer devlet niteliği taşıyan eyaletlerden oluştuğudur. Almanya'da kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Alman İdari Sistemi; Federal Eyaletler, Eyaletler, İlçeden Bağımsız Büyükşehirler, İlçeler ve Belediyeler şeklinde sıralandırılmaktadır (Öztürk, 1997:90).

b) ABD Belediyeçilik Sistemi: Amerika Birleşik Devleti'nde yerel yönetimlerin kökenleri 18. yüzyıla kadar inmektedir. Amerikan eyaletleri bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden merkezi hükümete yetki bırakma açısından kısıkanç davranmışlar, federal bir devlet kurma düşüncesini de, ancak halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla hayata geçirmişlerdir (Şahin, 1999: 21).

2. Üniter yapıda örgütlenmiş devletlerde belediyeçilik sistemi;

a) İngiltere Belediyeçilik Sistemi: İngiltere yerel yönetim sisteminin yapısı il (county), belediye (non-county borough), köy (parish) idareleri olarak bugünkü biçimine kavuşması ancak 19. yüzyılda mümkün olabilmıştır. İller, bir idare birimi olarak, tarihin pek bilinmeyen zamanlarına kadar giden ve yönetimi kral tarafından atanan "sheriff" ler tarafından gerçekleştirilen birimlerdir. Bu sorumluluk, zamanla sulh hakimlerine geçmiştir. Belediyeler, statüleri kral tarafından bir fermanla belirtilmiş şehirlerdir. Şehirler, sınırlı bir zümre tarafından seçilen belediye reisi ile "alderman" denilen bir grup tarafından yönetilmektedir. Köyler, başlangıçta kilise çevresinde toplanan ve kilise papazı tarafından idare edilen küçük birimlerdir (Yamaç, 2014:1).

b) Japonya Belediyeçilik Sistemi: 1980'li yıllarla birlikte akademisyenler ve yerel bürokratlar yerinden yönetime daha fazla ağırlık verilmesi yönünde çaba göstermiş, bu çabaların sonucunda yerel yönetimlere çocuk ve yaşlılara bakım ile ilgili refah hizmetleri alanında önemli görevler devredilmiştir. 1995 ve 1999 yıllarında yerinden yönetime dair yasalar çıkarılmış ve 2002 yılında "Trinity Refom" olarak adlandırılan bir düzenleme paketi ile birlikte, yerel yönetim maliyesi alanında yerel tahsis vergisi, tahsisli yardımlar ve

yerel vergileri içeren düzenlemeler yapılması öngörülmüştür. Son yıllarda Japon hükümeti yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin geliştirilebilmesi için belediyelerin birleştirilmesi yönünde önemli girişimlerde bulunmaktadır (Yamaç, 2014:1). Bu kapsamda 1999 mali yılının Mart ayı sonunda 3232 olan belediye sayısı 2016 yılı Nisan ayı itibarıyla 1718'e düşmüştür.

c) Sosyalist Devletlerde Belediyecilik Sistemi: 20. yüzyılın başlarında sosyalistlerin etkisi ile ortaya atılan ve daha çok Sidney Webb gibi İngiliz düşünürlerce formüle edilen Belediye Sosyalizmi düşüncesine göre, demokratik temsili yerleştirmek ve toplumsal reformları gerçekleştirmek için çalışanlar birleşmeli ve bir belediye sosyalizmi programı takip edilmelidir. Toprak sahiplerinin değil, çoğunluğun iradesine dayalı bir yerel yönetimin kurulması, birçok yerel hizmetlerin belediyelerde görülmesi ve temsili hükümet sisteminin uygulanması, yerel hizmetlerin kapsamının genişletilmesi, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarına sahip olması ve geniş bir özgürlükten yararlanması belediye sosyalizminin özellikleri olarak tanımlanmıştır (Keleş ve Yavuz, 1998:6-7).

d) Fransız Devlet Tarzı Belediyecilik Sistemi: Fransız yerel yönetim sistemi, tekçi bir devlet yapısı içinde oluşturulmuştur. Fransız Devriminden sonra şekillenen ve merkezîyetçiliğin esas alındığı kamu yönetimi modelinde yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı denetimi altında yönetilmişlerdir. İdari vesayet bizzat merkezi yönetim tarafından uygulandığı gibi taşradaki merkezi yönetimin temsilcilerine de kimi vesayet yetkileri tanınmıştır. Bonapartist model olarak bilinen söz konusu yönetim anlayışında kontrollü yerinden yönetim politikaları izlendiğinden yerel yönetimler tedrici ve yavaş bir gelişme göstermişlerdir (Şengül, 2012:32).

Küreselleşmenin etkisiyle belediyeler her geçen gün daha fazla önem kazanmakta ve yerinden yönetim ilkesinin uygulayıcısı olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu anlamda belediyeler hem demokrasinin bir parçası hem de sosyal devlet olgusunun en önde gelen unsurlarından birisidir.

Türkçe'de kullandığımız belediye kelimesi ise arapça kökenlidir. Arapçada kent ve büyük köy anlamındaki beled ve belde kelimelerinden türetilmiştir. Ülkemizde belde kelimesi kent anlamında değil, daha çok yerel yönetim birimi olarak belediye yönetiminde olan yeri anlatmak için kullanılmaktadır (Keleş, 2000: 202).

Belediyeler, il özel idarelerinin aksine coğrafi olarak belirlenmiş bir alanda insanların toplu olarak yaşadıkları sınırlarda ki bir beldenin ve oradaki halkın yerel nitelikli orta ve kentsel gereksinimlerini karşılamak ve düzenlemek

amacıyla hizmet üreten kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir (Günday, 2004 : 435).

Belediyeler, başkanı ve meclisinin seçimle iş başına gelmelerinden dolayı, halkın doğrudan yönetimini belirlediği kuruluşlardır. Bu nedenle halk ile iç içe olmaktadır ve halkın yönetime katılması sağlanmaktadır. Belediyelerin halka yakın olan bu durumu son yıllarda belediyelere olan ilgiyi artırmaktadır. Ulusal ve uluslararası olarak belediyelerin yönetsel olarak ön plana çıkması demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının gelişmesine yol açmaktadır. Bu nedenle belediyeler ile ilgili yeni düzenlemeler yapılarak yetkileri artırılmaktadır (Günday, 2004 : 436).

Genel olarak, belediyeler yerel de halkın ortak ihtiyaçlarını yerine getiren ve seçilmişlerden oluşan yönetimiyle seçmen halk ile yakın ilişkileri olan bu sayede de etkin ve verimli hizmet verme kabiliyetine sahip yerel yönetim organları olarak öne çıkmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

2.1. TÜRKİYE'DE BELEDİYELER

Türkiye’de idari yönetim Anayasa’nın 123, 126 ve 127’inci maddelerinde belirtilen kapsama uygun olarak düzenlenmiştir. Anayasa’nın 123. Maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” şeklindeki düzenlemesiyle idarenin kuruluş ve esasları ile ilgili genel esasları ortaya koymaktadır (Anayasa, Madde 123).

Anayasa’nın 126. Maddesi, merkezi yönetim sınırlarını vurgulamaktadır. 126. Madde “Türkiye, merkezî yönetim kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî yönetim teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” şeklindedir (Anayasa, Madde 126).

127. Madde de ise yerel yönetimlere atıf yapılmaktadır. “Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir (Değişik: 23.7.1995-4121/12 md.). Yerel yönetimlerin seçimleri, 67’nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetimler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetimlere organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezî yönetim, yerel yönetimler üzerinde; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve

kolluk işleri ve merkezî yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” (Anayasa, Madde 127).

Türkiye’de belediye ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki tür belediye vardır. Belediyeler il, ilçe ve belde belediyeleri olarak kademelenmiştir. Büyükşehir belediyeleri de büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademelidir.

Belediye yönetimi ilk defa 1856 yılında İstanbul’da kurulmuş daha sonra 1930 yılında 1580 Sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış daha sonra yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır. 5393 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinde “belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyelerin organları; “Belediye Başkanı”, “Belediye Meclisi” ve “Belediye Encümeni” olarak belirlenmiştir.

3194 Sayılı İmar Kanunu, “Mücvir Alan” ile yerel yönetiminlere yakın çevresindeki faaliyetlerini denetleme ve plansız yapılaşmayı önleme fırsatı vermiştir. Mücvir alanların belediye sınırına bitişik olması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu alanlar köyleri de kapsayabilir. 3194 sayılı kanunun 5’inci maddesinde ilgili idare tanımında “belediye ve mücvir alan sınırları içinde belediye, dışında valilik” olarak belirlenmiştir. Bu anlamda yetkili iki tüzel kişiliğin sorumluluk alanları netleşmiştir. Türkiye’de belediye sınırı ile mücvir alan sınırı kavramları birbiri ile karıştırılmaktadır. Bu iki kavram genellikle birbirinin yerine kullanılmaktadır. Belediye sınırı, belediyenin yetki alanı sınırıdır. Mücvir alan sınırı ise belediye sınırı dışında imar mevzuatı bakımından belediyelerin imar kontrolü ve mesuliyeti sınırıdır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010:2).

Ülkemizde belediyelerin mali yapılarının düzenlenmesi açısından dayanak olan kanunlar, başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları Kanunu ve 6360 Sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanunun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu’ ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’dur. Bu kanunlar çerçevesinde belediyelerin temel mali yapıları ve programları denetlenmektedir (Siverekli, 2015: 29).

Bu Kanunlar içerisinde özellikle 2006 yılında tüm hükümleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali yönetim

anlamında sıkı kurallar getirmektedir. Belediyeleri de kapsayacak şekilde genişletilmiş olan bu kanun ile belediyelerin mali konularda planlı ve belirli bir programa göre hareket etmeleri sağlanmıştır. Bu şekilde finansal sıkıntıların önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu kanun ve diğer kanunlar merkezi yönetimin, yerel yönetimleri mali açıdan denetlemesini sağlamaktadır. Mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen ve borçlanma konusunda kurallara uymayan belediyeler, merkezi yönetim ile mali açıdan asıl bağlantılı oldukları konu olan, merkezi bütçe paylarından alacakları paylarda kesinti ile karşılaşmaktadır (Siverekli, 2015: 29-30).

2.1.1. Türkiye’de Belediyelerin Gelişim Süreci

Türkiye’de belediyeciliğin tarihsel süreç ve gelişminden bahsederken Osmanlı Devlet’i dönemindeki Geleneksel Dönem ve Tanzimat Sonrası Dönem, sonrasında ise Cumhuriyetin kuruluşu ile bugüne kadar olan tarihsel süreci değerlendirmek yerinde olacaktır.

Osmanlı Devleti’nin (1299-1839) yılları arasında “belediye ile ilgili” veya klasik söylemle “beledi” olarak adlandırılabileceğimiz yerel hizmetlerde dikkati çeken en önemli husus, hizmetlerin yürütülmesinde bu yerel örgütlenmelerden olan vakıfların, loncaların ve mahallelerin etkin olarak görev üstlenmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2004:149).

Tanzimat’a kadar uzun bir süreç içerisinde, “eyalet”, “sancak”, “kaza” ve “köy” esasına dayanan Osmanlı’nın mülki taksimatında, eyaletler ve sancaklar daha çok askeri birimler olarak değerlendirilirken, kaza teşkilatı ise Rumeli, Anadolu ve Mısır olmak üzere üç bölgeye ayrılmıştır (Eryılmaz, 2007:183).

Osmanlı Devletinin kaza denen yerleşim biriminde şer’i ve hukuki hükümleri uygulayan ve devlet emirlerini yerine getiren bir görevli sıfatıyla kadılık, Osmanlı devlet yönetiminde hukuki olduğu kadar idari bir memuriyet görevini de icra etmiştir (Vural, 2004:180). Zira kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşan kazanın başında bulunan kadı, bu bölgede hem şer’i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisidir (Eryılmaz, 2007:183).

3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Humayun’un ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, geleneksel örgütlenmelerin “tanzim” edildiği, batılılaşma yönündeki reformların olduğu, Avrupa’nın üstünlüğünü esas alan bir değişmeyi ifade eden bir dönem olmuştur (Eryılmaz, 2006:92).

Bu dönemde, modern anlamda belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu açıdan somut anlamda batıda benzerlerine rastlanan belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik ciddi bir gayret olduğu söylenebilir (Yaşamış, 2001:11).

1856 Islahat Fermanı birçok yönden batılı devletlerin isteklerine paralel şekilde bir takım haklar getirmiştir. İlk batı tarzı belediyenin İstanbul'un müslüman olmayan halkının çoğunlukta olduğu bir bölgesinde (Beyoğlu-Galata) kurulmuş olması önemlidir (Göymen, 1997;15). Bu haliyle batılı ülkelerin istekleri doğrultusunda şekillenen bir yerel yönetim yapısı, bizzat dönemin bürokratları tarafından da desteklenmiştir.

İstanbul Şehremaneti batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturması açısından Türk belediyeçilik tarihi açısından son derece önemlidir. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye örgütün görev ve statüsünü 13 Haziran 1854 tarihli bir nizamname ile düzenlenmiştir. Burada Şehremanetinin Meclis-i Vala'ya bağlı olduğu belirtilmektedir (Ortaylı, 2000;133). Merkeze bağlı olarak çalışan böyle bir örgütlenme dönemin idari merkezîyetçilik anlayışından kaynaklanmaktadır.

Örgütsel yapısı itibarıyla Şehremanetinin başında Bab-ı Ali tarafından seçilen ve padişahın onayı ile atanan, Meclis-i Vala'nın tabii üyesi sıfatıyla Şehremini bulunmaktadır. Şehremaneti Meclisi ise örgütün karar organıdır ve Şehremini ve iki yardımcısı ile on beş kişiden oluşmaktadır. Genel olarak bakıldığında İstanbul Şehremanetine bu dönemde birçok görevler verildiği görülmektedir. Ancak bu beledi yetkiler aynı zamanda merkezin onayına tabiidir. Öyle ki bu bürokratik yapı, örgütü daha baştan işleyemez duruma getirmiş buna birde mali kaynakların yetersizliği eklenince kendisinden beklenen görevleri teftişten öteye icra edememiştir (Ortaylı, 2000;139). Uygulamada ise yeni belediyenin birçok alanda geleneksel belediye anlayışından da kurtulamadığı görülmektedir (Ortaylı, 1973:17).

Şehremaneti'nin Avrupa standartlarında çalışmasını sağlamak ve belediye örgütünün yeniden yapılandırılması kapsamında projeler sunmak amacıyla çalışmalar yürütmek üzere 9 Mayıs 1855 tarihinde Padişah'ın yazılı izni ile bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. İntizam-ı Şehir Komisyonu 1857 yılına kadar çalışmalarına devam etmiş ve bir takım öneriler getirmiştir. Kanalizasyon ve su yollarının yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması ve aydınlatılması, sokakların mümkün olduğu kadar genişletilmesi gibi öneriler getirmiştir (Vural, 2004:188; Ortaylı, 2000: 141).

Ancak bunlardan en önemlisi Bab-ı Ali'ye sunmuş olduğu Nizamname-i Umumi'dir. Bu tüzük Padişah tarafından da onaylanmış ve böylece İstanbul'un on dört daireye ayrılması ve her birinde ayrı bir belediye dairesi kurulması öngörülmüştür. Ancak bu on dört belediyenin kurulması çeşitli sebeplerle olanaklı olmadığından başlangıçta örnek teşkil edecek bir belediye kurulmasına karar verilmiştir (Ortaylı, 1973:18).

Böylece azınlıkların çoğunlukta bulunduğu bir semt olan Galata ve Beyoğlu'nda 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye oluşturulmuştur. Yaşam tarzı ile farklılaşan, yabancı banka, okul ve elçiliklerin bulunduğu, paranın ve

refahın olduğu bir semt olan Galata-Beyoğlu, bu yönüyle batıdaki şehirlerin küçük bir örneğini oluşturmaktadır (Ortaylı, 2000:143).

27 Ocak 1858’de Altıncı Daire-i Belediye’nin görevlerini belirleyen bir nizamname çıkarılmış ve doğrudan merkeze bağlı ancak belli ölçüde serbestliği olan bir devlet ofisi gibi çalışması öngörülmüştür (Ortaylı, 2000:147).

Modern anlamda bir belediye sisteminin oluşturulmasına yönelik atılan adımlar çerçevesinde Altıncı Daire-i Belediye teşkilatlanması batı tarzı belediye teşkilatlanmalarının Osmanlı’daki deneyimini oluşturmuştur. İstanbul’da Altıncı Daire uygulaması örnek alınarak 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nizamname ile Şehremaneti yeniden yapılandırılmış ve İstanbul’un 14 belediye dairesine ayrılması kararlaştırılmıştır. Öngörülen on dört belediyeden ancak Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dört belediyenin kuruluşu tamamlanabilmiştir (Eryılmaz, 2007:188).

Bundan sonraki gelişmeler ise I. Meşrutiyet dönemi bağlamında olmuştur. I. Meşrutiyet hareketi ilk yazılı 1876 Anayasa’sını getirerek bu Anayasada belirtildiği üzere belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceğini ifade etmiştir. Bu kanun Osmanlı Parlamentosunun ilk kabul ettiği kanun olan 1877 yılındaki “Dersaadet Belediye Kanunu” dur. Bu kanuna göre ise İstanbul yirmi daireye ayrılmış ve Altıncı Daire-i Belediye’nin ayrıcalıkları ortadan kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2007:188) .

İkinci Meşrutiyet döneminde ise “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı” ile İstanbul’da belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Örneğin şehremini meclisinin yerine “encümen” organı getirilmiş, belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri oluşturulmuştur (Dönmez, 1995:170). 1877 yılındaki “Dersaadet Belediye Kanunu” ve oluşturulan bu yapı çeşitli değişikliklerle 1930 yılına kadar uygulanmıştır.

İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerine yönelik batı tarzı belediye teşkilatlanmalarının kuruluşu 1870 yılına kadar söz konusu olmamıştır. Bu konudaki ilk düzenleme 22 Ocak 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi”dir. Bu nizamname ile taşradaki belediyelerin yasal temeli atılmış olmaktadır (Eryılmaz, 2006:212).

Cumhuriyet dönemine yeni devletin temellerinin atıldığı bir dönem olmuştur. Kurtuluş Savaşı sonrasında Türkiye, Osmanlı Devleti’nde 389 belediye devralmıştır (Çelik, 1995:593). Cumhuriyete intikal eden bu belediyelerin 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanı, 29’unda park ve bahçe, 90 tanesinde de düzenli pazaryeri saptanabilmiştir (Bostanoğlu, 1990:79). Dolayısıyla düzenli bir alt yapının varlığından bu dönemin belediyeleri açısından söz etmek mümkün değildir.

24 Nisan 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda lafzı olarak mahalli idarelerden bahsedilmiştir (m.10-23). Ancak cumhuriyetin kuruluş yılları olan bu dönemde Göymen'e göre (1999:68), savaşın yol açtığı yıkım ve bulaşıcı hastalıkların boyutları; sermaye birikimi ve yerli girişimcilik olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi merkezîyetçilik geleneğini daha da kuvvetlendirmiştir.

1923–1930 yılları arasında Ankara, Türkiye'nin başkenti olmuş, 1924 tarihli ve 417 sayılı kanunla da şehrin adı "Ankara Şehremanetine" çevrilmiştir. Bu düzenleme ile Cumhuriyet yönetimi de, başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı kanunla düzenlenmesi prensibine devam etmiştir. Yeni başkent Ankara, böylece kentsel politikaların geliştirildiği belediyecilik uygulamalarının da öncü girişimlerine tanık olmuştur (Dönmez, 1995:171).

Ankara bu kanunla özel bir yönetim biçimine kavuşmuştur. Kanuna göre, Ankara İçişleri Bakanlığı'na atanan bir şehreminin yönetiminde bir encümeni emanet ile 24 üyeli Cemiyeti Umumiye-i Belediye'den oluşacak ve bütçe bu cemiyet tarafından yapılacak ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleşecektir. Zabıta hizmetlerini polisler yürütecek ve devlet tarafından atanan memurların maaşları İçişleri Bakanlığı, diğerlerini ise Şehremaneti ödeyecektir (Dönmez, 1995:171).

Ankara deneyimi Cumhuriyet Türkiye'sinde önemli bir yere sahip olmuştur. Burada elde edilen deneyim 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na veri teşkil etmiştir (Çelik, 1995:593). Diğer yandan Ankara deneyimi, öncü girişimlerin uygulama sahnesi olarak Türk kentleşme tarihinde özel bir yer kazanmıştır (Bostanoğlu, 1990:80). Ancak uygulamanın başarılı olmadığı da bilinmektedir. Nitekim bir süre sonra Ankara Belediyesinin bir takım ayrıcalıkları tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Daha sonraları, 424 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Kanun, 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu, İçişleri Bakanlığı'na 1924 yılında yayınlanan Usûl-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi ve 642 ve 744 sayılı Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek kanunlar gibi belediyecilik alanında mevzuat çalışmalarına girilerek düzenlemeler yapılmıştır (Çelik, 1995:593).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, hemen onun ardından yürürlüğe giren ve halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bir takım yetkiler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu belediyelerimiz için önemli düzenlemeler getirmiştir (Çelik, 1995:593).

Bu dönemde belediyelere kısa ve uzun vadeli avans ve kredi verebilmek amacıyla 2301 sayılı kanunla Belediyeler Bankası kurulmuştur (sonraları

feshedilerek İller Bankasına dönüştürülecektir), Belediyelere %10'luk pay içeren 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu çıkarılmış, 3004 sayılı İskele Ücretlerinin Tesbitine Müteallik Kanun ve 3702 sayılı Çalgı, Lubbiyat ve Saire Eğlence Mahallerinden Alınacak Resimler Kanunu ile belediyelerin gelirlerini artırıcı yönde düzenlemelere gidilmiştir (Çelik, 1995:593).

Bunun yanında 1937 tarih ve 3166 sayılı Kanun ile Belediyelere 5 hektar orman yetiştirme görevi verilirken; 1938 tarih ve 3530 sayılı Kanun ile sportif faaliyet görevi verilmiştir (Özer, 2005:37).

Özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun, her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermesi o yılların şartları içinde dikkat çekicidir. 7 fasıl ve 143 madde ile yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Özer, 2005:38).

Kapitalist sistemini etkileyen 1929 buhranı, Türkiye'yi de etkilemiş, yeni politika arayışlarına girilmiştir (Bostanoğlu, 1990:81). Nitekim 1923'de İzmir İktisat Kongresi ile benimsenen liberal iktisat politikası bu nedenle terk edilmiştir.

1948 yılında ise 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış ve 30 yıldan fazla yürürlükte kalan bu kanunla belediyelerin gelirleri derli toplu hale getirilmeye ve borçlanma konusunda belediyelerin olanakları artırılmaya çalışılmıştır (Özer, 2005:39).

İstanbul'da 1957 yılına kadar vilayet ve belediye hizmetleri valiliğin uhdesinde iken, 1 Mart 1957'de belediye ve il özel idare tekrar birbirinden ayrılmıştır (Tuzcuoğlu, 2003:263). Önceleri gecekondulaşma sürecine geçici bir sorun olarak bakan merkezi iktidar, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nu ile bir takım düzenlemelere gitmiştir.

27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı kanun ile daha önce belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanlarının doğrudan, serbest ve nispi temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri sağlanmıştır. Bu yeni belediyecilik hareketi, toplumun ezilen kesimlerine, emekçilere ve onların büyük ölçüde yaşadığı gecekondulara eğilmek amacını taşımıştır (Bostanoğlu, 1990:85).

Belediyeler açısından 1980'li yıllar yeni bir belediyecilik anlayışının başlangıcı olmuştur. 12 Eylül 1980 müdahalesiyle iş başına gelen hükümet, "Türk Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları" kapsamında genel seçimlerin yapıldığı Aralık 1983 tarihine kadar bir takım düzenleme çalışmaları yapmıştır. Ancak yerel yönetimler için kapsamlı bir düzenlemeye gidilememesine rağmen bu konuda atılan bazı adımlar sonraki hükümetlerin atacağı adımlar ile devam ettirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003:268).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nu ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’u ile belediyelerin gelirleri kısmen arttırılmıştır. Ancak askeri rejim yönetiminin ardından 1984 yerel seçimleri ile iktidara gelen dönemin hükümeti ara dönemdeki düzenlemeleri yeniden ele almıştır. Özellikle 1984 yılı bu açıdan Türk belediyeçiliğinde yeniden yapılanmanın önemli bir tarihidir (Çelik, 1995:594). Tanzimat’tan bugüne farklı evrelerden geçen yerelleşme süreci 1980’li yıllarla birlikte önemli bir ivme kazanmıştır (Çukurçayır, 2008:16).

1984 yılında büyük kentler için yeni bir yönetim modeli devreye sokulmuş, Büyükşehir yönetimi uygulaması başlamıştır. Bu yönetim biçiminin yasal dayanağını ise 1982 Anayasası’nın 127.maddesinin büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir şeklindeki hükmü oluşturmuştur (Çelik, 1995:594).

Böylece İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanan Büyükşehir belediye modeli 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de Kayseri, 1993’de Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum 3030 sayılı yasa kapsamına alınarak genişletilmiştir (Özgür, 2008:151).

Türkiye’de 1983 seçimleriyle sona eren askeri yönetim döneminin ardından, sivil toplum örgütleri de, bireyi devlet karşısında koruyacak mekanizmalar olarak değerlendirilmiştir (Ercan, 2002:71). 1980 öncesi varlığı yada yokluğu çok dikkati çekmeyen sivil toplum örgütlerinin sayısı bu dönemde ciddi bir artış göstermiştir (Ercan, 2002:70).

1990’lı yıllarda ise daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve ülkemiz kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003:6).

2000’li yıllara gelindiğinde ise yeniden yapılanma süreci ciddi bir ivme kazanmıştır. Dış etkenlere bağlı olarak Avrupa Birliği Süreci temel bir etken olarak öne çıkmıştır. Bunun yanında küreselleşmenin etkileri de azımsanmayacak ölçüde olmuştur. Bunun yanında kararlı bir siyasi iradenin varlığı ile toplumsal ihtiyaçların belirginleşmesi bu çalışmaları somutlaştırmıştır. Bu amaçla son dönemlerde yerel yönetimlere ilişkin olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır (Ercan, 2002:70).

Belediyelere yönelik 24.12.2004 tarihinde 5727 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen kanundaki esas ve ilkeler korunarak ve bir takım değişiklikler yapılarak bu kanun yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır. Böylece 1930

yılından günümüze temel kanun sıfatıyla varlığını koruyan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve getirdiği belediyeçilik düzeni, değişimin gerekliliğinden ömrünü tamamlamış ve Türkiye yeni bir belediyeçilik anlayışının modern ilkelerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile uygulama eşiğine gelmiştir. Söz konusu kanunların arka planında ise dünyadaki yeniden yapılanma sürecine esas teşkil eden çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır (Eryılmaz, 2006:92).

Belediyeler 5393 sayılı kanunun 3. Maddesi ile yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması için karar organı seçimlerle oluşturulacak bir yapı olarak kurulmuştur. Bu anlamda belediye başkanı, belediye idaresinin başıdır. Belediye meclisi ve belediye encümeni de diğer organlardır. Belediyenin karar organı belediye meclisidir. Belediye encümeni de kararlarda etkili olmakla beraber daha çok danışma organı olarak tavsiye niteliğinde kararlar alır (Keleş, 2009:260). Belediye Encümeninin farkı üyelerinin bir bölümü belediye meclisinden seçilen üyeler, bir kısmı ise seçilmiş kamu görevlilerinden oluşmuştur.

Belediye meclisi; genel olarak belediye yönetmeliklerini, belediye başkanlığına verilen bütçeyi, belediyenin borçlanmasını onaylamak ve belediye encümeni ile belediye başkanı arasında denge kurmak ile görevlidir. Belediye başkanı belediye bölgesinde yaşayan halkın huzur ve güvenliğinden sorumlu olmakla beraber, esasen belediye teşkilatının sevk ve idaresi ile görevlidir. Belediye başkanı, belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmektedir. Gerekli hallerde kanun önünde Belediye kurumunun yasal temsilcisidir (5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 38.). Belediye encümeni ise belediyenin kamulaştırma kararları ve bunların uygulanması ile stratejik planlar, yıllık çalışmalar ve kesin hesap incelemelerini yaparak belediye meclisine görüş bildirmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 34.).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 14. maddesinde belediyelerin görevleri şu şekilde belirtilmiştir.

MADDE 14.- Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır (Mülga son

cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...)(Ek cümleler: 12/11/2012- 6360/17 md.). Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır. 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunun 120'nci maddesiyle, bu bentte yer alan, “gençlik ve spor” ibaresinden sonra gelmek üzere, “orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75'inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.)” ibaresi eklenmiştir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir (5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 14.).

2.1.1.1. İlçe ve Belde Belediyeleri

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk yerel yönetimler (30 Mart 2014) genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler 6360 sayılı torba kanunu gereğince köye dönüştürülmüştür. Bu nedenle çalışmamızda İlk kademe idarelere yer verilmemiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1. Maddesi “Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.” şeklindedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında uygulanmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2'inci maddesinde, il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile; bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya

bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile yapılacağı ifade edilmektedir. Bu kanun kapsamında illere, ilçelere, bucaklara, merkez yapılan şehir, kasaba veya köyün adı verilir. Şu kadar ki, bunların coğrafi veya tarihi bir sanı varsa o da isim olarak verilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 7'inci maddesi kapsamında; bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar.

2.1.1.2. İl Belediyeleri

5393 sayılı kanunla Türkiye'deki büyük ve küçük ölçekli tüm belediyeler eşit kabul edilmiş, örgüt yapıları da aynı olarak belirlenmiştir. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

2.1.1.3. Büyükşehir Belediyeleri

Ülkemizde Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili yasalara baktığımızda 5216 sayılı kanunun büyükşehir belediye kanunu olarak oluşturulduğu görülmektedir. Bu kanunun 3. Maddesi 4 bend halinde tasarlanmış ve aşağıdaki gibi madde içinde yer almıştır.

- a. Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisini,
- b. Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını,
- c. İlçe belediyesi: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini, ifade etmektedir.

2012 yılında 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı resmi gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye sisteminde önemli değişiklikler hayata geçmiştir. 6360 sayılı yasanın 4. Maddesi ile toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmesinin önü açılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun bazı maddeleri yayımı tarihinde diğer maddeleri ise 30 Mart 2014 tarihinde yapılacak mahalli idareler genel seçimi ile birlikte yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuş, bu illerde mevcut il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Yeni kurulanlarla birlikte büyükşehir belediyelerimizin sayısı 30'a ulaşmıştır.

Büyükşehir belediyeleri diğer yerel yönetimler gibi üçlü organ modeline sahiptir. Büyükşehir belediye organlarına büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı girmektedir. Büyükşehir belediyelerinin görevleri 5216 sayılı kanuna göre şunlardır;

- a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
- c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.
- f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

- g) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek.
- m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün

başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

- n) Gerekğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
- o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
- r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
- s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
- v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.
- y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek.

- z) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır.

(Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

İlçe (...) belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkra da sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- c) Sıhhi işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- d) Birinci fıkra da belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- f) (Ek: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

2.1.2. Belediyelerin Mali Yapıları

Belediye gelirlerinin tüm dünyada, toplumsal, ekonomik ve gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklardan kaynaklı olarak üç başlık altında toplandığı görülmektedir. Bunlardan ilki yerel kaynaklardan elde edilen öz gelirlerdir. Bu öz gelirler içerisinde belediyelere yetkisi verilmiş vergiler, harçlar, harcamalara katılım payları, ücretler ve belediyelere ait taşınmazların satışı ve kiralanması vb. gelirler yer almaktadır. Diğer bir kaynak ise transfer olarak nitelendirilebilecek olan merkezi yönetimden aldıkları paylar ve yardımlardır.

Üçüncü gelir kaynağı ise belediyelerin sermaye ve kamu piyasasından aldıkları borçlar ve krediler olarak ele alınabilir.

Türkiye’de belediyelerin gelirleri bazı kanunlar ile yasal zemine oturtulmuştur. Bu kanunlar başta bina ve araziler ile ilgili konuların belirlendiği 1319 sayılı “Emlak Vergisi Kanunu”, vergiler ve harçların düzenlendiği 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” ve genel olarak belediyelerin bütçelerinin genel çerçevesinin belirlendiği 5779 sayılı “Belediyelere ve İl Özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” 5393 sayılı “Belediye Kanunu” 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları Kanunu” 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur (Karataş, 2008, s.35).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerini 59’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin gelirleri aşağıdaki gibidir.

- ✓ Kanunlarla gösterilen belediye, vergi, resim, harç ve katılım payları,
- ✓ Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- ✓ Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- ✓ Taşınır ve Taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesi ile elde edilecek gelirler,
- ✓ Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- ✓ Faiz ve ceza gelirleri,
- ✓ Bağışlar,
- ✓ Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,

2.1.2.1. Öz Gelirler

Türkiye’de belediye öz gelirleri 1981 yılına kadar 5237 sayılı Kanun ile düzenlenmekteydi. Ancak 1981 yılında yapılan değişiklik ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu değişikliği yapılmış ve belediyelerin öz gelirleri başta vergiler olmak üzere yeniden düzenlenmiştir. Yeni kanunda, eski kanunda yer alan birçok vergi dâhil edilmemiştir. Bunun sebebi olarak bu vergilerin verimsiz veya gereksiz oldukları gösterilebilir. Bu durumda kamu yönetiminde etkin vergi kullanımı ilkesi doğrultusunda olumlu bir değişiklik olmuştur. 2464 sayılı Kanunun 95. Maddesinde ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri de alınarak belediyeler nüfus ve ekonomik yapılarına göre beş gruba ayrılmakta ve gelirleri ile bütçelerinde bu gruplandırma rol oynamaktadır (Akyar, 2008: 102).

Belediye öz gelirleri 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanuna göre belediyelere bırakılan öz gelirler; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları ve bunlara ek olarak belediyeye ait olan taşınır- taşınmaz malların

kira, satış ve diğer şekillerde değerlendirilmesi ile elde edilecek gelirlerden oluşmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 3). Tablo.2.1’de belediye öz gelirleri türlerine göre aşağıdaki gibi sınıflandırılmıştır.

Tablo 2.1. Belediye Öz Gelirleri Tablosu

VERGİLER	HARÇLAR	PAYLAR
Emlak Vergisi	İşgal Harcı	Harcamalara Katılma Payı -Yol Harcamalarına Katılma Payı -Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı -Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı
İlan ve Reklam Vergisi	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	Madenlerden ve Müze Giriş Ücretlerinden Aktarılan Pay
Eğlence Vergisi	Kaynak Suları Harcı	
Haberleşme Vergisi	Tellallık Harcı	
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	
Yangın Sigortası Vergisi	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	
Çevre Temizlik Vergisi	Bina İnşaat Harcı	
	Kayıt ve Suret Harcı	
	<u>İmar ile İlgili Harçlar</u> -Parselasyon Harcı -İfraz ve Tevhit Harcı -Plan ve Proje Harcı -Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyat Harcı -Yapı Kullanma İzni Harcı İşyeri Açma İzin Harcı Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı Sağlık Belgesi Harcı	

Kaynak: (Acar, Aydın, 2013:3)

2.1.2.1.1. Vergiler

Belediyelerin vergiler yoluyla elde edeceği gelirler 2464 sayılı Belediye kanununda, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik- Havagazı ve Tüketim Vergisi, Yangın- Sigorta Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi olarak tanımlanmıştır. Bunların dışında belediyelerin önemli bir vergi geliri de Emlak vergisidir, Emlak vergisi ise bu vergilerden ayrı olarak 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile düzenlenmiştir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010:5).

İlan ve Reklâm Vergisi, 2464 sayılı Kanun hükmünün 12. maddesine göre, “Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve Reklam, İlan ve Reklam Vergisi’ne tabidir.” Yine aynı kanunun 15. Maddesinde İlan ve Reklam Vergisi tarifesi belirtilmiştir. Tablo.2.2’de 2464 sayılı belediye kanunu’na göre İlan ve Reklam Vergisi tarife listesi yer almaktadır.

Tablo 2.2. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre İlan ve Reklam Vergi Tarifesi

İlan ve Reklamın Türü (Değişik Tarife: 30/12/2004-5281/19 md.)	Verginin Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
1. Dükkân, ticarî ve sınaî müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	20	100
2. Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilân ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak:	8	40
3. Cadde, sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak:	2	10
4. Işıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaresine için yıllık olarak:	30	150
5. İlân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için:	0,01	0,25
6. Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden:	0,02	0,5

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Eğlence Vergisi, 2464 sayılı kanun hükmünün 17. maddesine göre, “Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir.”

Eğlence vergisinin belediye gelirleri içerisindeki yeri belediyelerin nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. Nüfusu 10 binin altında ki belediyelerde çok az miktarda gelir sağlarken nüfusu 50 binin üzerinde ki belediyelerin vergi gelirlerinde

%2,5’luk bir paya sahip olabilmektedir. Bu vergi belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bulunan eğlence işletmelerinin faaliyetlerine bağlı olarak alınmaktadır. Eğlence hizmeti veren bu yerler sinema, tiyatro, opera, karagöz ve orta oyunu gibi gösteriler olabileceği gibi konser, lunapark, müzikli bahçe, biletiz girilen bar, gazino gibi eğlence yerleri ile bahis oynanan veya oynanmayan spor müsabakalarına ev sahipliği yapan yerlerden oluşmaktadır. Biletli yerlerde bilet, bahisli yerlerde bahislerden firmaya kalan gelir, bunların dışında ki yerlerde ise çalışma gününe göre belediye meclislerince belirlenen eğlence vergisi alınmaktadır (Atar, 2010: 128).

Haberleşme Vergisi, 2464 sayılı Kanun hükmünün 29. maddesine göre, “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir.” Yine aynı kanunun 30-31-32 ve 33. maddeleri haberleşme vergisine ayrılmıştır ve aşağıdaki gibidir.

“Madde 30 – Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresi’dir.

Matrah: Madde 31 – Haberleşme Vergisinin matrahı, tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergileri dahil edilmez.

Nispet: Madde 32 – (Değişik birinci cümle: 12/1/1989 - 3517/5 md.) Haberleşme vergisinin nispeti yüzde 1’dir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz.

Beyan ve ödeme: Madde 33 – Bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde tediye edilir. Beyannamelerin şekil ve muhtevası İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca tayin ve tespit olunur.”

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 34. Maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden vergi alınmaktadır. Verginin matrahı tüketilen elektrik ve havagazının satış bedelidir. Elektrik ve Havagazı Vergisi abonelerden belli oranlarda tahsil edilip belediyeye intikal ettirilen bir vergidir. Elektrik ve havagazı dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar (Tekeli, 2015:121). Vergi oranı üretim işletmelerinde %1, diğer yerlerden %5 olarak tahsil edilmektedir.

Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20 nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar. Elektrik ve havagazı işleri bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden müstesnadır.

Yine 2464 sayılı Kanunun 36’ncı maddesinde belirtildiği üzere aşağıdaki yazılı yerlerde ve şekillerde tüketilen elektrik ve havagazı vergiden müstesnadır.

1. Kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen; hastane, dispanser, klinik, sağlık ocağı ve merkezleri, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakımevleri, kreşler, sanatoryum, Prevantoryum gibi sağlık kuruluşları ile düşkünler evi, yetimhaneler, Çocuk Esirgeme Kurumu ve korunmaya muhtaç çocukları koruma

birliklerine ait çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşlarında tüketilen elektrik ve havagazı,

2. Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan cami, mescit, kilise ve havra gibi ibadethanelerde tüketilen elektrik ve havagazı,
3. Milletlerarası panayır, sergi ve fuarlarda, bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlarda tüketilen elektrik ve havagazı,
4. Doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve istihsal müesseselerinde tüketilen elektrik ve havagazı.

Yangın Sigortası Vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 40. Maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanları içerisindeki menkul ve gayrimenkul mallar üzerinde yapılan yangın sigortalarının primleri üzerinden Yangın Sigorta Vergisi alınmaktadır. Primler üzerinden %10 olarak alınmakta olan Yangın Yangın Sigortası Vergisi, sigortayı sağlayan sigorta şirketleri tarafından belediyelere ödenmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7).

Çevre Temizlik Vergisi, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan yerlerde belediyeler temizlik ve çevre düzenlemesi hizmeti vermektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44. Maddesi gereğince “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar Çevre Temizlik Vergisi’ne tabidir.”

Bu hizmetlerden yararlanan konut, iş yeri ve diğer yerleşim binaları Çevre Temizlik Vergisi ödemekle mükelleftir. Bu vergi bu hizmetlerde kullanılan su miktarı üzerinden hesaplanarak su faturalarında ayrıca belirtilerek ücretlendirilir. Büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilen bu vergi diğer belediyelerde belediye idareleri tarafından tahsil edilir. Büyükşehir belediyesine dâhil olan belediyelerde bu vergiyi toplayan kurum diğer belediye ile vergi gelirlerini kanun uyarınca paylaşır, bu paylaşımdan gelen gelirlerde çevre ve temizlik hizmetlerinde kullanılmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7).

Emlak Vergisi, Emlak Vergisi, eski Roma’ya kadar kökeni olan bir vergidir. Temel olarak gerçek ve tüzel kişilerin kullandıkları bina ve arazilerden alınan emlak vergisi, birçok ülkede yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9).

1319 sayılı 29-07-1970 tarihli Emlak Vergisi Kanunu’na göre “Türkiye sınırları içinde bulunan binalar bu kanun hükümlerine göre Bina Vergisine tabidir” ve bu kanundaki bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar. Yine 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun

11. Maddesi'ne göre Bina Vergisi, ilgili belediye tarafından;

- a) Dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında,
- b) 33'üncü maddenin (1) ile (7) numaralı fıkralarında yazılı vergi değerini tadil eden sebeplerle bildirim verilmesi icap eden hallerde, vergi değerini tadil eden sebeplerin meydana geldiği bütçe yılını takip eden yılın Ocak ayı içinde, vergi değerini tadil eden sebep yılın son üç ayı içinde vuku bulmuş ve bildirim, vergi değerini tadil eden sebebin meydana geldiği bütçe yılını takip eden yılda verilmiş ise bildirimin verildiği tarihte,
- c) 33'üncü maddenin (8) numaralı fıkrasında yazılı hallerde, takdir işlemlerinin yapıldığı bütçe yılını takip eden yılın Ocak ve Şubat aylarında, 29'uncu maddeye göre hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh olunur. Bildirim posta ile gönderilmiş ise vergi, bildirim verme süresinin son gününü takip eden yedi gün içinde tarh olunur. Bu suretle tarh olunan vergiler, tarh edilen tarihte tahakkuk etmiş sayılır ve mükellefe bir yazı ile bildirilir. Yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda, 29'uncu maddeye göre tespit edilen vergi değeri üzerinden hesaplanan Bina Vergisi, her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılır. Bir il veya ilçe hududu içerisinde birden fazla belediye olması halinde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan binaya ait Bina Vergisini tarha yetkili olacak belediye, ilgili valiler tarafından belirlenir (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu).

Emlak vergisi bina ve araziler için iki başlıkta toplanmaktadır. Arazilerde belediye tarafından parsellenmiş olanlar arsa hüviyetine kavuşmuş olarak Arsa Vergisi diğerleri ise Arazi Vergisine tabidir. Bu vergi bir çeşit servet vergisi olarak arazi, arsa ya da bina sahibi ya da sahiplerinden toplanmaktadır (Bülbül, 2006:178). Ülkemizde 1971 yılına kadar il özel idareleri tarafından toplanılan Emlak Vergisi daha sonra merkezi yönetim tarafından toplanılmaya başlanmıştır. 1985 yılına kadar merkezi yönetim tarafından toplanan Emlak Vergisi 1985 yılında yapılan 3239 sayılı kanun ile belediyelere devredilmiştir. Emlak vergisinin oranı tüm belediye gelirleri içerisinde %5 ila %8 oranında değişmekle beraber sadece belediye vergi gelirleri değerlendirildiğinde %50'leri aşabilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9).

2.1.2.1.2. Harçlar

Yerel yönetimlerin bir gelir kaynağı da harçlardır. Harç kavramı, kamu tüzel kişilerinin sundukları olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödedikleri bedeli ifade eder.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesinde belediyenin gelir kaynakları içerisinde harçlarda gösterilmektedir. Bu maddenin a) bendine göre

“Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları” belediye gelirleri içerisinde olduğu belirtilmiştir.

Vergiler hizmetlerin genel olarak varlığından alınan ödemeler iken, harçlar belediyenin verdiği hizmetlerin direk karşılığı olarak aldığı ücretlerdir. Belediye gelirleri kanununda, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetimi harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcına yer verilmiştir (Çetinkaya ve Demirbaş; 2010:7).

Belediye harçları, belediyenin sunduğu dışsal faydaya sahip hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Bu bedeller hizmet karşılığında hizmet alımı sırasında ödenir. Bu bedel özel çıkar sağlama karşılığı bir bedel olarak da değerlendirilebilir (Nebi, 2008: 78).

İşgal Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 52, 53, 54, 55, 56 ve 57. Maddeleri işgal harcının kapsamını belirtmektedir. Bu maddeler aşağıdaki gibidir;

“Madde 52 – Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcı’na tabidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,
2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,
3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)

Yukarıda sayılan yerlerin izinsiz işgalleri mükellefiyeti kaldırmaz.

(Ek fıkra: 3/3/2004 – 5101/3 md.) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin birinci fıkra da bahsi geçen yerlerde satışına izin verilmez.

Mükellef:

Madde 53 – İşgal Harcı’ni, işgali harca tabi yerleri 52 nci maddede yazılı maksatlarla işgal edenler ödemekle mükelleftir.

İstisnalar:

Madde 54 – Aşağıda gösterilen kara taşıtlarının işgalleri İşgal Harcı’ndan müstesnadır.

1. Genel ve katma bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediye ve köylerin ve bunların teşkil ettikleri birliklerin kara taşıtlarının işgalleri,
2. İlgili mevzuata uygun olarak kara ticari taşıtlarının beklemelerine tahsis edilen yerlerin bu taşıtlarca işgalleri.

Matrah:

Madde 55 – İşgal Harcı’nın matrahı 52 nci maddenin 1 ve 2 nci bentlerinde yazılı işgallerde işgal edilen yerlerin metrekare olarak alanı veya hayvan adedi, 3 üncü bendinde yazılı işgallerde taşıt adedidir.

Harcın tarifesi: ⁽¹⁾

Madde 56 – İşgal harcı aşağıda gösterilen hadler içinde düzenlenecek tarife göre alınır.

Tablo 2.3. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre İşgal Harcı Tarifesi

(Değişik Tarife: 30/12/2004-5281/19 md.)	Harcın Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
1. 52 nci maddenin (1) ve (2) numaralı bentlerinde yazılı işgallerde beher metrekare için günde:	0,5	2,5
2. 52 nci maddenin (1) numaralı bendinde yazılı hayvan satıcılarının işgallerinde;		
a) Satışı yapılan küçükbaş hayvan başına:	0,5	2,5
b) Satışı yapılan büyükbaş hayvan başına:	1	5
3. 52 nci maddenin (3) numaralı bendinde yazılı işgallerde;		
a) Her taşıttan beher saat için:	0,25	1,25
b) Parkmetre çalıştırılan yerlerde beher saat için:	0,5	2,5

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Harcın ödenmesi:

Madde 57 – İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir.”

Belediye sınırları içerisinde kalan yerlerde pazar yerleri, panayırklar, meydanlar, mezat yerleri, yol kenarları, iskele ve köprü gibi yerlerde ürün veya hayvan satışı yapanlardan işgal ettikleri metrekare üzerinden alınmaktadır. İşgal eylemi için usulüne uygun olarak yetkili mercilerden izin almak gereklidir. Bunun ardından işgal edilen yere göre işgal harcı işgalci tarafından ödenmektedir. İşgal harcı, belediyeler tarafından kullanılan şehrin belli bölgelerinde bulunan vasıta ve araçlardan (bisiklet ve motosiklet hariç) da alınmaktadır (Atar, 2010:130).

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 58, 59, 60, 61 ve 62. Maddeleri Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı’na ayrılmıştır. Maddeler aşağıdaki gibidir;

Konu:

Madde 58 – *Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'na tabidir.*

Mükellef:

Madde 59 – *Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'nın mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişidir.*

Harcın tarifi:

Madde 60 – *(Değişik: 30/12/2004-5281/20 md.)*

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 TL'denaz, 800 TL'den çok olmama küzere bu Kanunun 96 ncı maddesine göre tespit edilir.

Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi:

Madde 61 – *Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı'nın mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreye inhisar eder. Mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır.*

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir.

Adi ortaklıklarda harcın muhatabı:

Madde 62 – *Adi Ortaklıklarda harç, ortaklık adına ortaklardan birinden alınır.*

Ortaklardan herbiri harcın ödenmesinden müteselsilen sorumludur.”

Belediye sınırları içerisinde ki işletmelerin hafta sonları ve bayram gibi ulusal tatil günlerinde çalışabilmek için belediyelerden izin ruhsatı almaları karşılığında ödedikleri harçtır. Bu harç genel olarak verimsiz gelirlerden sayılsa da uygulanmaya devam etmektedir. Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi durumunda işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az; 800 TL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edilir. Bu ruhsat bir yıllık olarak temin edilmekte ve her yıl yenilenmektedir. Mükellefler belediyelere yaptıkları başvuru üzerine ruhsatı bu harç ve uygun bulma karşılığında alabilmektedirler. Harcın miktarı belediye meclislerince belirlenmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7).

Kaynak Suları Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63, 64, 65 ve 66. Maddeleri Kaynak Suları Harcı'nın genel niteliği tanımlamaktadır. Maddeye göre;

Konu:

Madde 63 – 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 Harcı*’na tabidir.

Mükellef:

Madde 64 – *Kaynak Suları Harcı*’nı, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Tarife:

Madde 65 – *Kaynak Suları Harcı*, aşağıdaki hadler içinde düzenlenecek tarifeye göre alınır.

Tablo 2.4. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre Kaynak Suları Harcı Tarifesi

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/21 md.)	Harcın Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
1 litreye kadar olan şişe ve benzeri kaplardan (kap başına)	0,01	0,03
1 litreden büyük şişe ve benzeri kaplardan (beher litre)	0,005	0,015

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Harcın ödenmesi:

Madde 66 – *Kaynak Suları Harcı*, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz.”

Belediyelerin sınırları ve mücavir alanları içerisinde kaynak sularından dolup yapılarak satılan suların denetlenmesi ve üzerlerinde hangi kaynaktan doldurulduğu gibi bilgilerin yer almasının sağlanması için verilen belediye hizmetleri karşılığında, kaynak sularının işletilmesini üstlenen firmalar tarafından ödenen harçtır. Bu harç belediye gelirleri içerisinde %0,1 oranında bir etki ile verimsiz harçlardan birisidir. Kaynak suları içerisinde içme suları olduğu gibi işlenmiş ve maden suları da yer almaktadır. Ödenecek tutar litre üzerinden peşinen yatırılmaktadır (Akyar, 2008: 120).

Tellallık Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince tellallık harcı madde 64’e göre şu şekilde tanımlanmıştır. “Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulana sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsüllerin satışı, Tellallık Harcı’na

tabidir. "Tellallık Harcı'nı, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle mükelleftirler ve gerçek veya tüzelkişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle yükümlüdürler. Haber verilmediği takdirde harç yüzde 50 fazlasıyla tahsil olunur.

Belediye sınırları içerisinde ve belediyeye ait olan hal, balıkhane, gibi mezat yerlerinde ve belediye tellalı bulunan diğer yerlerde, belediye görevlilerinin bu satışları denetlemesi ve organize etmesinden dolayı satışlar üzerinden alınan bir harçtır. Bu şekilde satılan mal ve gayrimenkuller Tellallık Harcına tabidir (Atar, 2010: 131).

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetim Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 72, 73,74 ve 75. Maddeleri Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetimi Harcına ayrılmıştır. Bu maddelere göre; *"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 sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı'na tabidir."*

Madde 74'e göre bu harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür ve aşağıdaki tarife göre alınmaktadır.

Tablo 2.5. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na Göre Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı Tarifesi

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/23 md.)	Harcın Tutarı (TL)	
	En az	En çok
Hayvanın cinsi:		
a) Küçükbaş	1	3
b) Büyükbaş	2,5	7,5

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde, belediyeler ya da diğer yetkili kişi veya kurumlar tarafından kesilen hayvanların kesim öncesi ve belediye dışında kesilmiş ancak, belediye sınırları içerisinde satışa sunulacak olan etlerin sağlık denetimlerinin yapılması hizmeti üzerine alınan harçlardır. Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetim Harcı bu kesim mezbahaları ve diğer kesim yapılan yerler, kişi ve kurumları da denetlemektedir. Bu harcı hayvan veya et sahipleri ödemektedirler. Resmi ve özel et kombinaları bu harçtan muaftır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 7).

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, 2464 sayılı Kanun'un 76. Maddesi uyarınca uygulanmaktadır. Kanunun 77. Maddesine göre harcın tarifesi aşağıdaki gibidir;

Tablo 2.6. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı Tarifesi

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/24 md.)	Harcın Tutarı (TL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
a) Tartı ağırlıklarının her birinden	0,5	1,5
b) Uzunluk ölçülerinin her birinden	0,5	1,5
c) Akıcı ve kuru daneli maddelerin hacim ölçeklerinin her birinden	1	3
d) El terazilerinden	2	6
e) Normal masa terazilerinden	3	9
f) Otomatik (ibrelî) terazilerden	4	12
g) Elektronik terazilerden	5	15
h) Kantar ve basküllerden	10	30

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Bu harç ve benzeri harçlar düşük gelir sağlamalarına karşın, daha çok halkın sağlığını ve güvenliğini, satışların da güvenilirliğini artırmaya yönelik bir hizmetin sağlanması işlevini üstlenmektedir. Belediye görevlileri mevzuat gereğince denetledikleri ölçü ve tartı aletlerini damgalayarak bu aletlerin güvenliğini onaylamış olurlar ve bunun karşılığında Ölçü ve Tartı aletleri Muayene Harcı’nı tahsil ederler (Akyar, 2008: 123).

Bina İnşaat Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun Ek Madde 1’ine göre 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 İnşaat Harcına tabidir.

Belediye harç gelirleri arasında önemli bir yeri olan bu harç, küçük belediyelerde önemli bir gelir kaynağı iken belediye nüfus ölçeği büyüdükçe gelirler içerisindeki önemi de azalmaktadır. Belediye harç gelirleri içerisinde ki oranı ortalama %13-14 aralığındadır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yapılan her türlü yeni bina veya tadilat inşaatının ruhsatlandırılması karşılığında alınan bir harçtır. Bu harç inşaat yapılan alanın ölçüsü üzerinden fiyatlandırılır (Güler ve Çınar, 2004: 112).

Kayıt ve Suret Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 79. Maddesi uyarınca “Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcı’na” tabidir. Gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri için belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle ödenir.

Sağlık Belgesi Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 83. Maddesi uyarınca “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 Harcı'na* tabidir. Yaptıkları işin kapsamı ya da özel mevzuatları nedeniyle belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri sonucu tahsil edilen bir harçtır. Bu harçlar belediye gelirleri arasında en düşük katkıya sahip olan harçtır bu anlamda verimsiz bir gelir olarak değerlendirilebilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 8).

İşyeri Açma İzni Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 83. Maddesinde belirtildiği gibi *"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması İşyeri Açma İzni Harcı'na"* tabidir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlarda işyerlerinin açılması için belediyelerden izin alınması zorunludur. Bu izin için iş yeri açma izin harcı işyerini açan kişi veya kişiler tarafından belediyeye ödenmektedir. Belediye gelirleri arasında ortalama %0,9'luk bir paya sahiptir ve belediyelerin işyerinin açılmasını uygun bulması için yatırılması gereklidir (Güler ve Çınar, 2004: 112).

İmar ile İlgili Harçlar, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 83. Maddesinde belirtildiği gibi *"İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyece tahsil olunur.*

- a) *Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcı'na" (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere),*
- b) *Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcı'na",*
- c) *Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcı'na",*
- d) *Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı'na",*
- e) *(Mülga: 21/1/1982 - 2589/5 md.)*
- f) *Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcı'na" tabidir.*

Özetle imar ile ilgili harçlar, belediye gelirleri içerisinde önemli katkı yapan çeşitli harçlardandır. Bu harçlar; Parselasyon, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma izni harçlarını kapsamaktadır.

Belediye grubuna göre parsel harcı ticari ve konutlar için aşağıda görüldüğü gibidir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 65, 74, 77, 84 ve ek 6'ncı maddelerinde belirlenen maktu harç tarifelerinin, belediye grupları itibarıyla

aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde tespit edilmesi; İçişleri Bakanlığı'nın 2/3/2005 tarihli ve 45245 sayılı yazısı üzerine, adı geçen Kanunun 96'ncı maddesinin (A) fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu'nca 13/4/2005 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Tablo 2.7. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nuna Göre İmar Harcı Parselasyon Tutarı

Belediye Grubu	Cinsi	Harcın Miktarı (TL)	
		Ticaret	Konut
1	İlk parselasyon harcı (beher m2 için)	0,12	0,09
2	İlk parselasyon harcı (beher m2 için)	0,11	0,08
3	İlk parselasyon harcı (beher m2 için)	0,1	0,07
4	İlk parselasyon harcı (beher m2 için)	0,09	0,06
5	İlk parselasyon harcı (beher m2 için)	0,08	0,05

Kaynak: Belediye Gelirleri Kanununun 65, 74, 77, 84 ve Ek 6'ncı Maddelerine İlişkin Bakanlar

Kurulu Kararı: 2005/8730, <http://www.tesk.org.tr/tr/calisma/vergi/guncel/duzenleme/bkk.html>

Muayene-Ruhsat Ve Rapor Harcı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 83. Maddesine göre “*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 Harcı ’na”*” tabidir.

Bu harçlar içerisinde sayılmayan ancak mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen belediyeler tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek olan muayene ve sağlıkla ya da fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin belge, rapor ya da ruhsatlar, muayene, ruhsat ve rapor harcı kapsamında ücretlendirilmektedir. Bu harçlar ortalama %0,6 oranında tüm belediye gelirleri içerisinde yer almaktadır (Akyar, 2008: 129).

2.1.2.1.3. Para Cezaları

Para cezaları, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesinde belediye gelirleri arasında sayılmaktadır. Ceza gelirlerinin kaynağı 5393 Sayılı Kanun'da belediye encümenlerince verilen hükümler, belediye işlerinden dolayı Türk Ceza Kanunu'na göre hükmedilen cezalandırmalar ve özel yasalarca hükmedilen durumlardır. 5393 Sayılı Kanuna göre belediye encümenleri, belediye meclisi ile kendisinin aldığı kararlara aykırı hareket edenlere, belediye mevzuatının yasakladığı ya da zorunlu kıldığı hükümlere uymayanlara ceza verme yetkisine sahiptir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 10).

Ceza gelirleri 2014 yılında toplam belediye gelirleri içerisinde yaklaşık % 1,42 oranında bir ağırlığa sahiptir. Bu oranlara bakıldığında ceza gelirlerinin önemli sayılabilecek bir ağırlığa sahip olmadığı görülür. Cezaların böylesine

düşük bir oranda kalıyor olması para cezalarının niteliğinden kaynaklanmaktadır. Para cezaları her ne kadar belediye kanununda gelir kalemleri arasında sayılsa da bu cezaların amacı daha çok koruma ve tedbir niteliğindedir (Akyar, 2008, s.139).

2.1.2.1.4. Harcamalara Katılma Payları

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belediye gelirlerinden bir tanesi de harcamalara katılma payları olarak tanımlanmıştır. Harcamalara katılma payı, bir program dâhilinde veya istek üzerine doğrudan yapılan hizmetler ve işlerde, bu hizmetlerden yararlanan kişilerin yapılan işlerle ilgili harcamalara kanunla belirli bir oranda katılmalarını ifade etmektedir. Nüfusu arttıkça bu gelir kaleminin belediye gelirlerine etkisi düşmektedir. Bunun sebebi büyük belediyelerde şehir altyapısı için çalışmaların özel istek üzerine yapılan çalışmalara imkân bırakmamasıdır. Harcamalara katılma payları üç başlıkta incelenmektedir. Bunlar; yol, kanalizasyon ve su tesisleri inşasıdır. Yeni yapılan yollar, kaldırımlar, kanalizasyon ve su sistemleri, harcamalara katılma payına tabidir (Mambetalieva, 2013: 99).

Yol Harcamalarına Katılma Payı; Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce yapılacak yol çalışmalarından oluşacak giderin bir kısmı bu hizmetten yararlanacak yol çevresinde gayrimenkulleri olan kişilerden belediye gelirleri kanunlarının 86. Maddesi uyarınca tahsil edilir. Bu çalışmalar şu şekilde sıralanabilir (Atar, 2010: 133).

Belediyeler ya da belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından aşağıdaki şartlara uygun şekilde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların komşu bulunan ya da başka bir yola çıkış olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanacak olan gayrimenkullerin sahiplerinden Yol Harcamalarına Katılma Payı alınır. 6360 sayılı Kanun ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınması belediye meclislerinin kararına bırakılmıştır. Yol Harcamalarına Katılma Payı;

- ✓ Yeni yolların yapılması
- ✓ Hali hazırda var olan yolların %40 oranında ya da daha fazla büyütülmesi,
- ✓ Mevcut yolların kaldırımlarının yapılması, parke taşlarının döşenmesi, yol bakımlarının yapılması, asfaltlanması, şose yolların parke taşı, beton ya da asfalt ile ıslah edilmesi durumlarında alınmaktadır.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payı; Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87. Maddesinde belirtilen hususlara göre belediyeler ya da belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından yeni kanalizasyon tesislerinin yapılması ve hali hazırda var olan tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre yeniden düzenlenmesi şeklinde kanalizasyon tesisi yapılması durumunda bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına

Katılma Payı alınır. Bu harcamaya katılma payının alınacağı kişilerin yapılan ya da yeniden düzenlenen kanalizasyon tesislerinden yararlanıyor yada yararlanacak olmaları şarttır (Nebi, 2008: 81).

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı; Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Md:88). Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı;

- ✓ Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması,
- ✓ Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı durumlarında alınmaktadır.

2.1.2.1.5. Diğer Öz Gelirler

Belediyelerin diğer gelirleri arasında ücret karşılığı sağlanan gelirler, sahip olunan işletmeler ve belediyenin sahip olduğu mallardan sağlanan gelirler sayılabilir.

Diğer gelirler belediyelerin sunduğu bazı hizmetlerden yararlanmak için ödenilen ücretlerdir. İtfaiyelerin su tankerlerini kullanmak isteyenlerin ödediği bedel bu duruma örnek olabilir. Belediye Kanunu'nun 70. Maddesinde belirtilmiş olan belediye görev ve hizmet alanlarında, kuracakları şirketler de belediyelerin gelir kaynaklarındandır. Bunlar ulaşım şirketleri, ekmek üretim şirketleri, kültür ve spor kulüpleri gibi şirketler olabilmektedirler (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 8-9).

Belediyelerin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz mallardan da gelir elde ettiği görülmektedir. Belediyelerin sahip oldukları taşınmazlar üzerindeki intifa hakkından ötürü gelir elde ede

bilirler. Taşınır mallardan elde edilen gelirlerde ise satışlar ağırlıktadır. Eskimiş eşya ve enkaz satış bedelleri, zapt olunan eşya bedelleri, basılı evrak satış bedelleri ve çöp ve katı atık satış bedelleri gibi faaliyetler belediyelerin taşınır mal gelirlerini oluşturmaktadır (Akyar, 2008: 137-138).

Belediyeler özel iştirakler kurarak şirketler kurabilirler. Bu şirketler İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme olarak kurulmaktadır. Merkezi yönetim kurduğu kamu iktisadi teşebbüslerine benzer olarak belediye iktisadi teşebbüsleri şeklinde kurulmaktadır. Belediyelerin yerel halka daha ucuz ve etkin hizmet sunabilmek için piyasa ekonomisi içerisinde kurduğu bu işletmelerin kamu iktisadi teşebbüsleri gibi özelleştirilmesi söz konusudur (Özdemir, 2008: 41-72).

Belediyelerin gelirlerinin daha iyi anlaşılması için gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2.8. 1995-2010 Yılları Arasında Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Gelir Türüne Göre Oranları (%)

Gelir Türü	%				Artış-Azalış Grafiği			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
Genel Bütçe Vergi Gelirleri’nden Ayrılan Paylar	47,4	53,1	53,9	50,6				
Belediye Vergileri	10,8	8,6	11,2	12				
Belediye Harçları	3,4	2,7	4,7	5,1				
Harcamalara katılma payları	1,3	1,1	1,2	1,6				
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16,1	16	15,4	14,1				
Cezalar	2,3	2	2,1	1,8				
Özel Yardımlar ve Fonlar	4,1	3	1,4	1,3				
Diğer Gelirler	14,6	13,5	10,1	13,5				

Kaynak: Ulusoy, A ve Akdemir, T (2012). *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 277.

Tablo 2.8. incelenecek olursa ilk sırada genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar (G.B.V.G.A.P.) 1995 yılından 2010 yılına kadar artış göstermiştir. 1995 yılında % 47,4 oranın 2005 yılında gelindiğinde % 53,9 seviyesine yükselmiştir. 2010 yılında ise düşüş olmuş ve bu oran % 50,6 seviyesine gerilemiştir. Belediye vergileri, belediye harçları ve harcamalara katılma payında ise 2000 yılında düşüş olmasına rağmen 2010 yılına gelindiğinde belediye vergileri %10,8’den % 12 seviyelerine, belediye harçları ise %3,4’den %5,1 seviyelerine, harcamalara katılma payları ise % 1,3’den % 1,6 seviyelerine yükselmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, cezalar ve özel yardımlar ve fonlar’da ise 1995-2010 yılları arasında genel olarak bir düşüş gözlenmektedir. Diğer gelirlerin oranına bakıldığında dalgalı bir seyir izlendiği görülmektedir.

2.1.2.2. Devlet Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar

Türkiye’de belediyelerin gelir kaynaklarından en mühim olanını genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Esasen belediyelere toplanan türlü vergilerden pay verilmesine 1981 yılındaki 2380 Sayılı Kanun ile son verilse de genel bütçe vergi gelirlerinin toplam hâsılatından pay verilmesine geçilmiştir (Atar, 2010: 119).

2008 yılında yapılan düzenlemeyle mahalli idarelere merkezi bütçeden aktarılabacak payların oranları ve dağıtım esasları değiştirilmiş, nüfus kriterinin yanı sıra gelişmişlik endeksi ile özel idareler için illerin yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterler eklenmiş ve böylece belediyeler ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi paylarında artış sağlanmıştır.

Yerel yönetim kuruluşlarının ihtiyaç duydukları fonları; vergi ve benzeri uygulamalardan yeterli ölçüde sağlayamamaları, mali, iktisadi, sosyal ve diğer faktörler; ticari girişimlerde bulunmalarını, mülk geliri elde etmeye çaba göstermelerini ve bazı durumlarda borçlanmaya başvurmalarını gerekli hale getirmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının, kanunların belirlediği sınırlar içerisinde merkezi yönetim tarafından kendilerine verilmiş olan görevleri gerçekleştirebilmeleri, sistemli bir mali paylaşım (tevzin) ile sağlanabilir. Söz konusu kuruluşların görevlerini gerçekleştirebilmeleri, merkezi yönetimin destek ve yardımını zorunlu bir hale getirmektedir (Atar, 2010: 120).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. Maddesinin 2. Bendine göre "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır."

Belediyelerin merkezi yönetim ile olan en önemli ilişkileri Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylardır. Bu pay genel bütçe vergi gelirlerinin

%1,50'lik kısmını kapsamaktadır. Belediyelerin alacağı payların %80'lik kısmı belediyelerin TÜİK tarafından belirlenen nüfuslarına göre, %20'lik kısmı ise il ve ilçelerin gelişmişlik düzeylerine göre belirlenir. Gelişmişlik endeksleri Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilir (Siverekli, 2015,30).

Belediyelere yapılan GBVG payı 2011-2014 yılları arasında yaklaşık Gayri safi milli hâsılanın %2'si oranındadır. Bu payın önemli kısmı büyükşehir belediyesi olmayan belediyelere aktarılmaktadır. Ayrıca Büyükşehir belediyelerinin gelirleri içerisinde GBVG payının oranı yaklaşık toplam gelirlerin üçte ikisi oranında iken, büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerin toplam gelirleri içerisinde GBVG payının oranı yüzde elliler seviyesindedir. Buradan anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri merkezi yönetimden ayrılan genel bütçe vergi gelirleri payına daha yüksek bir bağımlılıktadır. Büyükşehir belediyelerinin alacağı paylar Maliye Bakanlığı tarafından direk belediyelere gönderilirken diğer belediyeler ve il özel idarelerine aktarılan paylar İbank aracılığı ile belediyelerce kullanılmaktadır (Siverekli, 2015:31).

2.1.2.3. Borçlanmalar

Belediyeler merkezi yönetim tarafından aktarılan ve yerel gelirlerinden başka ve bunlardan ayrı özellik gösteren bir diğer gelir türü de, borçlanmalardır.

Keleş belediyelerin borçlanma durumunu, “Olağan gelirleri, sunmaları gereken hizmetlere yetmeyen belediyelerin başvurmak zorunda kaldığı olağanüstü bir gelir kaynağıdır” şeklinde tanımlamıştır (Keleş, 1998: 341).

2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 68’inci maddesinde de belirtildiği gibi “Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirli usul ve esaslarda borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.”Yine aynı maddenin içerisinde usul ve esaslar aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- b) İller Bankası’ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.
- c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.
- e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile yapabilir.
- f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Kalkınma Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı’nın görüşü alınır.

Belediyelerin borçlanmaya gitmelerinin en önemli sebepleri gelirlerini giderlerine denkleymemeleri, gelir-harcama ilişkisinde etkinliğe ulaşamamaları ve özgelirlerinin yeterli düzeyde olmamasıdır. Belediye borçlanması iç ve dış

kaynaklardan sağlanır. Borçlanma konusunda belediyeler serbesttirler. Ancak Belediye Kanunuyla bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar;

- a) Toplam borç stoku ve faiz, İl Özel İdareleri, belediyeler ve onların Bağlı Kuruluşlarının bütçe gelirlerinin toplam değerini geçemez.
- b) Büyükşehir belediyeleri için borç stoku artı faiz sınırlaması yerel bütçe gelirlerinin %150'sidir.
- c) İl Özel İdareleri, belediyeler ve %50'si bu yerel yönetimlerde olan bağlı kuruluşların bunların enflasyona göre düzeltilmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçemez.
- d) Belirli bir yıla ait enflasyona göre düzeltilmiş gelirlerin %10'unu geçen borç finansmanına, yalnızca yerel meclisin oy çoğunluğu ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile izin verilmektedir.
- e) Dış borçlar Hazine Müsteşarlığı'nın garantörlüğüne alınmıştır.
- f) Borçlanma belirli bir düzeye kadar belediye meclisinin onayı ile olurken belirli düzeyden fazla olursa İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınması gerekmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9-10).

2.1.3. Belediye Harcamaları

Belediye harcamaları, belediyelerin üstlendikleri görevleri yerine getirmek için yaptığı harcamalar ile bu amaçla görev yapan teşkilatlara ve personele yapmış olduğu harcamalardan oluşur. İl belediye giderleri 5393 sayılı Belediye Kanununun

60. Maddesinde ve büyükşehir belediyelerinin giderleri ise 5216 sayılı Kanunun 24. Maddesinde belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 60. Maddesinde giderler şu şekilde sıralanmıştır:

- a. Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b. Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.

- g. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- i. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j. Dava takip ve icra giderleri.
- k. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l. Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m. Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n. Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o. Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r. Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s. İmar düzenleme giderleri.
- t. Her türlü proje giderleri.

Büyükşehir belediyelerinin harcamaları 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Buna göre, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapılabilecek, başarılı sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere ödül verilebilecektir. İbadet alanlarının yapılıp onarılması konusunda da harcama yapabilecek olan belediyeler tarım ve hayvancılık desteği için hizmet ve faaliyet yürütebileceklerdir (Can, 2013: 1).

Belediye giderlerini ekonomik fonksiyonları gereği üç bölüm halinde sınıflandırmak mümkündür. Bunlar; cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamalarıdır (Çiçek ve Dikmen ve Arslan, 2015: 61). Belediye harcamalarının yaklaşık olarak % 45'nü cari harcamalar, % 25'ni yatırım harcamaları, % 30'ini ise transfer harcamaları oluşturmaktadır. Cari harcamaların ise yaklaşık % 60'nı personel harcamaları, transfer harcamalarının % 70'ini borç geri ödemeleri oluşturmaktadır.

Bu gider kalemlerinin alt kalemlerine inildiğinde aşağıda belirtilen harcama kalemlerini içerdiği anlaşılmaktadır (Arslan, 2006: 96-97).

Cari Harcamalar:

- ✓ Personele ödenen ücretler ve diğer maliyetler,
- ✓ Yolluk giderleri,
- ✓ Hizmet Alım giderleri,
- ✓ Tüketim Malları ve Malzeme alım giderleri,
- ✓ Demirbaş Alım giderleri,
- ✓ Diğer Cari Harcamalardır.

Yatırım Harcamaları:

- ✓ Makine Teçhizat ve Taşıt Alım giderleri,
- ✓ Etüt ve Proje Giderleri,
- ✓ Yapı Tesis ve Onarım giderleri.

Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları:

- ✓ Kamulaştırma ve Bina Satın Alımı giderleri,
- ✓ Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili giderleri,
- ✓ İktisadi Transferler ve Yardımlara harcanan giderler,
- ✓ Mali Transfer giderleri,
- ✓ Sosyal Transfer giderleri,
- ✓ Borç Ödemeleridir.

2.2. BELEDİYELERİN GELİR KAYNAĞI OLARAK BORÇLANMA

Belediyelerin olağan gelir kaynakları dışında olağanüstü durumlarda başvurdukları gelir kaynakları da vardır. Bu olağanüstü gelir kaynaklarının başında borçlanmalar gelmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca belediyeler, belediye meclisi kararı ile borçlanabilirler. Borçlanmalar olağanüstü gelir kaynağı olarak değerlendirilmesinin sebebi, genellikle proje bazlı ya da acil ihtiyaçlar için kullanılması gerektiği içindir (Yücel, 2007: 63).

Küreselleşme ile daha çok önem ve alan kazanan krediler belediyeler için önemli bir gelir kaynağı haline dönüşmektedir. Dünya genelinde borç krediler genellikle kamu tarafından belediyelere sağlanmakla birlikte, özel kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlar da kredi verebilmektedirler (Doğan ve Baş, 2013:298). Borçlanma ileri zamanlı geri ödemelere sebep olduğu için, bu yöntemin günlük cari harcamalar için değil uzun vadeli gelecek kuşaklarında kullanacağı, köprü, yol gibi projelere harcanması gereklidir. Belediyeler borçlanma konusunda serbest olmakla beraber devletler belediye bütçelerini denetledikleri gibi borçlanmaları da denetlerler ve kontrol altında tutmaya

çalışırlar. Son dönemlerde belediyelerin aşırı borç yüküne girme risklerine karşı bu denetimler artırılmıştır (Keleş, 1998: 341).

Borçlanmanın gelir-gider arasındaki negatif farkın finanse edilmesi olduğu göz önüne alındığında, yerel yönetimleri borçlanmaya iten temelde üç nedenden bahsedilebilir: gelir-gider dengesizliği, gelirlerdeki azalış ve giderlerdeki artıştır. Belediye sayısında meydana gelen artış, merkezi yönetimin kaynak yetersizliği ve kamu kredileri ve desteklerinde meydana gelen azalmalar gelir-gider dengesizliğinin başlıca nedenlerindendir. Belediye harcamalarındaki artış ise yatırım harcamaları, borç ödemeleri ve cari harcamalarının finansmanına bağlı olarak artmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri için borçlanma çok önemli bir gelir kaynağı konumundadır. Büyükşehir belediyeleri yapıları gereği büyük projeler yapmak zorunda oldukları için kredi gelirlerine sık sık başvurmaktadır. Bunun sonucu olarak bazı belediyelerin dış borçları incelendiğinde, rakamların önemli boyutlara ulaştığı ve toplam gelirler içerisinde borçlanmanın önemli bir unsur olduğu görülecektir (Görmez, 2012:77).

Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya iten nedenleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür. Bunlar;

- 1) Belediyeleri borçlanmaya iten nedenlerin başında gelir-gider dengesizliğinin geldiğini söylemek gerekir. Belediye harcamalarının toplumsal gelişme ve kentleşme ile birlikte artması buna karşılık belediyelerin olağan gelirlerinin yetersiz kalması olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanmaya gitmelerine neden olmuştur.
- 2) Belediye gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetecek düzeyde olmamasının yanında belediyelerin gelirlerini harcamalarına etkin dağıtmamaları da borçlanmanın sebeplerinden olmuştur.
- 3) Yatırım harcamalarının finansmanını sağlamak amacıyla borçlanma yoluna başvurulmaktadır.
- 4) Hızlı kentleşme ile birlikte belediyenin mevcut finansal kaynaklarının yetersiz kalması sonucunda borçlanmaya başvurulmaktadır.
- 5) Merkezi yönetimin belediyeler gibi kaynak yetersizliği içinde olması nedeniyle yeterli kamu finansmanı sağlayamaması, Türkiye’de belediyeleri borçlanmaya itmektedir (Gül, 2009: 98-99).

2.2.1. Borçlanmanın Amacı

Belediyeler günümüzde öz gelirlerini artırmış ve cari harcamalarının çoğunu bu gelirlerden karşılar duruma gelmiştir. Ancak kalkınmanın hızlanması için yapılan büyük projeler ve yatırımların finansmanı söz konusu olduğunda belediyelerin gelirleri bu projeleri karşılayamamaktadır.

Türkiye’ de şehirleşme oranının artışı belediyelerin hızlı şekilde alt yapı ve diğer hizmetleri yerine getirmek durumunda bırakmaktadır. Aynı zamanda büyüme hizmetlerin çeşitlenmesini de gerektirmektedir. Belediyelerin gelirleri bunu karşılamaya yetmediği durumlarda kısa vadede sorunları çözebilmek için borçlanma yoluna gidilebilmektedir (Kırbaş, 2010: 28).

Merkezi yönetimlerle benzer olarak yerel yönetim unsuru olan belediyelere de borçlanma yetkisi verilmiştir. Fakat bu gelir yönteminin faizi ile birlikte ödemesinin olması bu gelir kalemini riskli olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan borçlanma yetkisi sınırsız ve olağan değil olağanüstü olarak düzenlenmiştir. Borçlanma doğal afet, ekonomik durgunluk, gibi öngörülemeyen sıkıntılar durumunda yeterince kaynak oluşturulamaması sebebiyle kullanılması gereklidir (Nadaroğlu, 2001: 104).

Belediyelerin sorumlu oldukları hizmetleri yerine getirmeme durumları söz konusu olmadığından yeni kaynaklar oluşturmaları ve bu hizmetlerin hızlı şekilde tamamlanmasını sağlamalıdır. Günümüzde belediyelerde devletler gibi finansal bütçelerini oluştururken bütçe açığı oluşturan hizmetler için iç ve dış borçlanma yoluna gitmektedirler (Doğan ve Baş, 2013: 295).

Ülkemizde Belediyeler, kamu görevlerini yerine getirebilmek amacıyla iller bankasından, devlet bankalarından, ticari bankalardan ve uluslararası kuruluşlardan borçlanabilirler ya da tahvil ihraç edebilirler. Ülkemizde borç ve kredileri ödeme sıkıntısı çeken belediyelerin dönem dönem borçlarının silindiği de görülmüştür. Hem mali konularda ki bu esneklik hem de küreselleşme ile yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla gelir elde etmeleri sıradanlaşmış ve hızlanmıştır (Güler, 1992: 25).

2.3. BELEDİYELERİN BORÇLANMA YETKİSİ ve KAPASİTESİ

Belediyeler, mevcut gelirlerinin büyük bir bölümünü cari ve transfer harcamalarına ayırmaları durumlarında şehrin kalkınması ve büyümesine yönelik yatırım harcamalarına ayrılacak kaynaklar yetersiz kalabilmektedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerin büyükşehirleri, gelişmiş ülkelerin büyükşehirlerine nazaran daha büyük finansman gerektiren sorunlar yaşayabilmektedir. Bu sorunlardan bazıları göç, gecekondulaşma, çarpık kentleşme, gürültü ve çevre kirliliği, ulaşım altyapısının yetersizliği vb. şeklinde sıralanabilir. Gelişmekte olan ülke şehirlerinin yaşam kalitesinin diğer çağdaş şehirlerle aynı seviyeye taşınabilmesi, bu tür sorunların ortadan kaldırılmasıyla mümkün olabilmektedir. Bu ise, ancak ilave gelir veya yeni finansman kaynaklarının bulunarak yatırımlara aktarılması ile mümkün olabilmektedir (Doğan ve Baş, 2013:295).

Borçlanma; görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderlerin gelirler ile karşılanamaması durumunda, finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılır. Devletin veya belediyelerin vatandaşlara götürmek zorunda olduğu hizmetlerin durdurulması veya hiç yapılmaması düşünülemeyeceğinden devletler veya

belediyeler bir şekilde kaynak oluşturmak zorundadırlar. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında, belediyeler veya devlet, hizmetlerin bir kısmını borçlanma yoluyla yerine getirebilmektedir (Güler, 1992: 25).

Günümüzde, devletler gibi belediyeler de, giderleri ile gelirleri arasındaki açığı ülke içi veya ülke dışındaki farklı finansal kuruluşlardan borç alma yöntemiyle kapatmaktadır. Bu şekilde borçlanmalar faiz, komisyon, vergi, yönetim ücreti gibi değişik adlar altında alınan ilave maliyetler nedeniyle uzun vadede belediyelerin bütçeleri üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Belediyelerdeki borçlanmanın esas nedeni, yapılması gereken yatırımlara veya hizmetlere tahsis edilen kaynakların veya bu yatırım veya hizmetler için yapılan giderlerin elde edilen gelirlerden daha fazla olmasıdır. Bu açığı kapatmanın bir yöntemi de yurt içindeki veya yurt dışındaki finansal kuruluşlardan usulüne göre yapılan borçlanmalardır. Bu amaca uygun olarak, çalışmanın bu aşamasında Türkiye’deki belediyelerin yapısı içerisinde var olan “Borçlanma” olgusunun detaylı incelenmesi yer alacaktır (Doğan ve Baş, 2013:296).

2.3.1. Belediyelerin Borçlanma Yetkisi

Merkezi yönetimlerde olduğu gibi yerel yönetim birimleri olan belediyelerde borçlanma yoluyla gelir elde edebilmektedirler. Türkiye de yasalar belediyelere de borçlanma yetkisi verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler yetkilerin çerçevesini ve sınırlarını çizmektedir.

Ülkemizde belediyelerin borçlanmaları konusunda çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve bütçe kanunlarıdır (Usta, 2008: 16).

Belediyeler Meclis kararları ile borçla yapılacak projeleri kabul ederler ve daha sonra bu projeler için kaynak borç alabilmektedirler. Bu borçlanma İller Bankası, kamu ve özel bankalar, uluslararası kuruluşlar gibi kaynaklardan olabildiği gibi, Hazine garantisinde ya da Hazine garantisi olmaksızın veya tahvil karşılığı şeklinde olabilmektedir. Bu konuda belediyelerin borçlanmaları konusunda ki yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68. Maddesinde yer almaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Madde 68: Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

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

- b. İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.*
- c. Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.*
- d. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.*
- e. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.*
- f. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Kalkın Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.*

Büyükşehir belediyeleri kendi kanunları yanında 5393 sayılı Belediye Kanununa istinaden borçlanma ve diğer faaliyetlerini yürütmektedirler. 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda belirtilen sınırlamalar çerçevesinde özellikle büyükşehir belediyeleri ulaşım, trafik, çevre, altyapı gibi projelerin finansmanı için kredi kullanabilmekte ve bu yatırımların hızlandırılması sağlanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı maddesi borçlanma yetkisinin temelini oluşturmaktadır. Belediyelerin borçlanma türü olarak öncelikle proje kredilerini kullanmaları mümkündür. Bağlı krediler de proje bazlı kredilerle benzer özelliklerinden dolayı kabul görmekte fakat refinansman kredileri Hazine Müsteşarlığı'nın uygun bulması ile mümkün olabilmektedir. Belediyeler üç aylık dönemlerde merkezi yönetime göndererek mali durumlarını ortaya koyarak borçlanma yapılarının mevzuattaki usul ve esaslara uygun olup olmadığının denetlenmesini sağlar. Ancak acil durumlarda kıdem tazminatı ve ücretlerin ödenmesinde 68. Madde hükümleri dışında borçlanılabilmektedir. Bu şekilde elde edilen gelir sadece kıdem tazminatı ve ücret ödemelerinde kullanılabilmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 299).

2.3.2. Belediyelerin Borçlanma Kapasiteleri

Ülkemizde belediyelerin borçlanma yetkileri olmasına rağmen bu yetkinin sınırsız olduğu söylenemez. Yerel yönetimlerin borçlanmalarında merkezi yönetimin kontrolü ve kanunlarla getirilmiş sınırlamalar mevcuttur. Merkezi yönetimler özellikle dış borçlanmalar konusunda kontrol mekanizmasını sıkça çalıştırmaktadır (Karpuz, 2008: 42).

Belediyeler iç ve dış sermaye piyasalarından, merkezi yönetimin borç fonlarından ve ya yerel yönetimlere özel bankalardan borçlanabilmektedirler. Ancak bu borçlanma yetkisi her ülkede ki gibi Türkiye’de de sınırlıdır. Belediyelere borç verecek olan sermaye piyasasının kapasitesi ve yeterlilik düzeyi, bu borçlanmalarda ekonomik sınırı oluşturmaktadır. Bunun dışında merkezi yönetimler yerel yönetimlerin borçlanmalarını kontrol altında tutmaktadırlar. Bunun nedenleri, istikrarı sağlamak, dış borçlanmayı dışarıda tutabilmek ve bazı kredilendirmelerde merkezi yönetimin garantör olarak yer aldığı için genel ekonomik sıkıntıların önüne geçmektir (Güner, 1998: 15).

Belediyeler borçlanmaya gitmeye yetkilidirler ancak belediye kanunu ile bu konuda yetkilendirmenin yanında sınırlandırmalar da getirilmiştir. Bu sınırlandırmalar iç ve dış borç stoklarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmaması gerektiğini belirtmektedir. Dış borçlanmalarda ise Hazine Müsteşarlığı’nın garantörlüğünün sağlanması ve borçlanmada belirli düzeylerde belediye meclisinin onayı belirli düzeyden fazla olursa İçişleri bakanlığının onayının alınması gereklidir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 10).

Borçlanma kapasitesi, borçlunun yasal sınırlamalara bağlı olarak ve gelecekte geri ödemesini yapabileceği borç stoku düzeyidir. Mali yapısının görünümü güçlü olan belediyeler dahi kapasitesinin üzerinde borçlandığında geri ödeme yapabilmesi mümkün olmayabilir. Borçlanma kapasitesi, borç verenler tarafından değerlendirilen en önemli göstergelerden birisidir (Kurtuluş, 2006: 130).

Borçlanma kapasitesinin hesaplanmasında, belediyelerin büyüklükleri ve mali yapıları, idari yönetim şekilleri, merkez yönetim ile aralarındaki mali ve idari ilişkilerin boyutları, belediyenin bulunduğu bölgenin yatırıma ihtiyacı belirleyici niteliklerdir. Dünyadaki önemli kredi derecelendirme kuruluşları, belediyelerin kredi notlarını da tespit etmektedir. Bu tespitlerde borç stoklarını, borçlanma kapasitelerini, ne amaçla borçlanıldığını, vergi tahsilat oranlarını, yasal ve idari faktörleri göz önüne almaktadırlar. Ülkemizde belediyeler borçlanma kapasitelerini hesaplarken genellikle kamuya olan borçlarını göz önüne almamakta bu nedenle de sıkıntılar yaşanmaktadır. Borçlanma kapasitesine ilişkin hesaplama fonksiyonu aşağıda verilmiştir (Doğan ve Baş, 2013: 296).

A= Borç stok tutarı

B= En son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı

C= Yeniden değerlendirme oranı (%)

D= Büyükşehir belediyeleri ilave katsayısı

E= İç Borçlanma tutar

Büyükşehir belediyeleri için borç stok tutarı:

$$A = [B + (B \times C)] \times 1,5$$

Diğer belediyeleri için borç stok tutarı:

$$A = B + (B \times C)$$

Şeklinde formüle edilebilir (%10'dan fazla borçlanılmak isteniyorsa, %10'dan fazla kısım için İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınması gerekmektedir).

Bir büyükşehir belediyesinin borçlanma kapasitesini bir örnekle açıklayalım (Doğan ve Baş, 2013: 296):

Mevcut dış borç = 100.000. -TL

Mevcut iç borç = 90.000. -TL

Mevcut borç stoku = 190.000.-TL

2011 kesinleşmiş gelir tutarı = 2.700.000.-TL

2012 yeniden değerlendirme oranı = %7,8

$$\begin{aligned} \text{Borçlanma kapasitesi} &: [2.700.000.-TL + (2.700.000.-TL \times \%7,8)] \times 1,5 \\ &= 4.365.900.-TL \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Toplam iç ve dış borçlanma limiti: } &4.365.900.- TL - 190.000.-TL \\ &= 4.175.900.-TL \end{aligned}$$

Belediyeler borçlanma hususunda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. Maddesine göre;

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

- c. Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- d. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.
- e. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir.
- f. Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

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

Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na, Kalkınma Bakanlığı'na ve Hazine Müsteşarlığı'na gönderir.

Belediyeler, mali raporlamalar yaparak, ellerinde ki varlıkları ve yerine getirecekleri yükümlülükleri 3 ayda bir İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'na göndermektedir. Bu raporlamalar denetlenerek belediyelerin borçlanmada kapasite aşımı yapıp yapmadıkları yetki aşımına gidip gitmedikleri ve usul ve esaslara aykırı hareket edip etmedikleri denetlenmiş olur. Kanunda ki usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkililerine, daha ağır bir cezayı gerektiren bir durum yok ise, görevi kötüye kullanma suçundan işlem yapılarak cezalandırılır (Kırbaş, 2010: 33).

Geçtiğimiz yıllarda hükümetler, Türkiye'nin kredi notunun düşmemesi için belediyelerin Hazine garantisiz olarak yaptığı dış borçlanmaları üstlenmişlerdir. Bu durum borçlanmanın aşırı şekilde yapılması ve bütçe dengesinin tamamen

bozulmasına yol açmıştır. Bu tarz durumları engellemek için Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğe uygun şekilde yapılan düzenlemeler ile (Yıldırım ve Ayriçay, 2007: 31) ;

- ✓ Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,
- ✓ Finansman gereksinimlerinin, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması ilkeleri, yerleştirilmiştir.

Yerel yönetim harcamalarının hızla artması ve bu harcamaların borçlanma ile karşılanması ile geri ödenmede ciddi sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu da belediyelerin vergilendirmelerinden ziyade, borçlanmalarının kontrol edilmesi gereklidir. Ancak yerel yönetimlerin politik bir yanının olması borçlanma maliyetlerinin artmasını tetiklemektedir. Farklı partiler veya koalisyonlar tarafından yönetsel olarak farklılaşmaları olan yönetimlerde daha büyük açıklar meydana gelmekte ve borçlanmalar gereğinden fazla artmaktadır. 1975-2005 döneminde belediyelerin kaynaklarında ki artışın %24,6'sı borçlanma, %41,4'ü genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay ile sağlanmıştır. Bu dönemde elde edilen bu kaynakların sadece %22,3'ü yatırımlarda artış sağlayabilirken %33,2'si personel ve cari harcamaların artan yükü için kullanılmış, %31,6'sı ise borç geri ödemeleri için kaynak oluşturmuştur. Borçlanma bir süre sonra borç geri ödemelerinin kaynağı haline getirilmiştir (Kırbaş, 2010: 33).

2.4. BELEDİYELERİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Nüfusun ve kentleşmenin hızla artması kent yaşamının ihtiyaç duyduğu hizmetleri de artırmıştır. Bu hizmetlerin büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç duyması, öz gelirlerin bu ihtiyaçların karşılanmasına yetmemesini ortaya çıkarmıştır. Yeterli mali kaynakların bulunamaması belediyeleri iç ve dış borçlanmaya itmektir (Acartürk ve Çakmak: 2005: 384).

Borçlanma olağan bir kaynak olmamasına rağmen, belediyelerin gelir kalemlerinde ki payı her geçen gün artmaktadır. Bu gelişmede, yapılacak işlerin ileri bir tarihte değil yakın zamanda yapılmasının fayda-maliyet analizi yapılarak yakın zamanda yapılmasında kamu yararı olduğu düşünülmesi etkili olmaktadır. Kentleşme oranının artması sonucu birçok altyapı hizmetine ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat belediyelerin gelirleri bu altyapı ve şehircilik hizmetlerini etkin şekilde yürütmeye yetmemektedir bu nedenle belediyeler sık sık borçlanmaya başvurabilmektedir (Tozar, 2005: 14).

Belediyeleri borçlanmaya iten bir diğer sebep gelir- gider dengesizliğidir. Belediye gelirlerinin, belediyenin görevleriyle orantılı olmaması belediyeleri

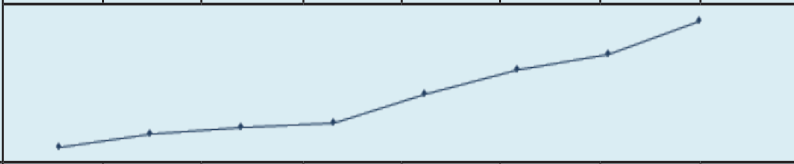
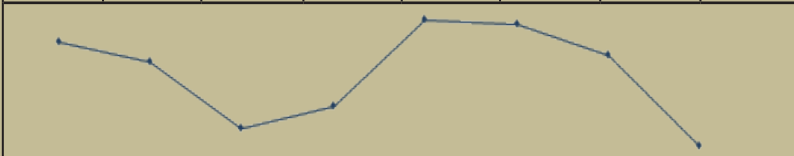
ilgili kanunların verdiği yetkiler ölçüsünde borçlanmaya mecbur bırakılmaktadır. Gelir- gider dengesizliğinin farklı sebepleri vardır. Bu sebepler genel olarak kentleşmenin gereklilikleri ölçüsünde belediyelere kaynak yaratılamamış olması, harcama disiplini sağlanamaması, belediye sayısındaki artışın genel bütçe gelirlerinin paylaşılması ile orantılı olmaması, belediye öz gelirlerinin yetersiz olması şeklinde özetlenebilir. Gelir- gider dengesizliği bütçe açıklarını artırarak belediyelerin kaynak ihtiyacını borçlanmalardan karşılamasına yol açmaktadır (Yıldırım ve Ayırcay, 2007: 21-44).

2.4.1. Gelir-Gider Dengesizliği

Belediyelerin borçlanmalarının en önemli sebebi gelir- gider dengesizliğidir. Ülkemizde kentleşmenin son yıllarda hızla artıyor olması giderleri önemli ölçüde artırırken, gelirleri aynı oranda arttırmamaktadır. Bu durumda belediyelerin olağanüstü bir gelir olan borçlanmaya yönelmelerini ortaya çıkarmaktadır (Falay, 1995: 15). Özellikle belediyelerin cari, yatırım ve transfer harcamalarında ki artışlar, belediyelerin temel hizmetler olarak görülen, kanalizasyon, ulaşım, içme suyu, katı atık imha gibi hizmetlerinin çoğalmasından kaynaklanmaktadır. Fakat bu giderlerin artışı gelirlerin artışına denk değildir. Açıklamak gerekirse daha az nüfus ve kentleşmenin olduğu şehirlerde giderlerin gelirlerden fazlalığı az olmaktadır, fakat nüfus ve kentleşmenin artması ile bu fark da giderek açılmakta ve çeşitli devlet yardımları ile karşılanamaz hale gelmektedir bu da borçlanmanın artmasına sebep olmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 25).

Tablo 2.9. 2006-2011 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleştirmeleri (Milyon TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Harcamalar	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.012.132	34.474.935	41.132.755	46.988.113	59.964.440
Personel Giderleri	4.769.213	5.072.880	5.944.940	6.429.912	6.961.389	7.579.178	8.212.752	9.083.774
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	627.262	748.204	831.219	978.137	1.191.385	1.289.262	1.329.199	1.465.719
Mal ve Hizmet Alımları	6.705.399	8.239.236	10.565.757	10.486.169	12.247.627	15.296.432	18.552.457	22.969.162
Faiz Harcamaları	495.978	434.574	631.434	1.004.952	1.043.586	1.074.701	1.189.199	1.129.888
Cari Transferler	1.067.966	1.294.659	1.493.257	1.619.737	1.967.553	1.887.236	1.861.478	2.269.259
Sermaye Giderleri	7.494.824	9.587.781	11.000.982	8.650.100	9.548.125	11.398.589	13.849.438	20.346.776
Sermaye Transferleri	211.713	137.925	136.729	519.968	115.196	849.903	527.250	671.802
Borç Verme	267.849	317.294	354.766	1.323.157	1.400.074	1.757.454	1.466.340	2.028.060

	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284
Gelirler								
Vergi Gelirleri	3.347.587	3.678.464	4.077.274	3.631.028	5.854.566	6.878.140	7.232.437	8.196.251
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.008.719	3.742.518	3.751.749	4.123.985	4.824.058	5.365.883	6.505.295	7.997.458
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	369.334	578.895	496.871	375.120	444.597	626.713	645.662	817.549
Faizler, Paylar ve Cezalar	11.498.098	13.687.222	15.709.413	16.787.113	20.408.332	24.391.216	27.437.036	31.879.490
Sermaye Gelirleri	1.819.114	1.897.844	1.664.835	1.243.331	2.533.815	3.351.272	2.988.174	4.954.769
Alacaklardan Tahsilatlar	330.012	63.179	35.870	684.384	168.495	127.003	322.921	85.767
Bütçe Dengesi	-1.267.340	-2.184.431	-5.223.072	-4.167.171	-241.072	-392.528	-1.856.588	-6.033.156
								

Kaynak: www.maliye.gov.tr2006 - 2013 Yılı - Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu

Tablo 2.9’da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin mali kaynakları, giderlerini karşılamaya yetmemektedir. Giderler ve gelirler eşit miktarda artmaktadır. Orantısız bir artış gerçekleşse bile bu durum miktar olarak farkın açılmasına yol açmakta ve borçlanma ihtiyacını artırmaktadır. Öte yandan bu rakamların yıllık olarak değerlendirilmesi yeterli olmayacaktır. Bu rakamların birikerek toplandığı düşünülürse gelir- gider dengesi daha iyi anlaşılacaktır.

Gelir-gider dengesizliğinin ortaya çıkmasında gelirleri azaltan, merkezi yönetimin kaynak yetersizliği ve belediye harcamalarının yıllar itibarıyla artması gibi sebepler ve giderleri artıran kentleşmenin artması sonucu yatırımların hızlanması gibi sebepler bulunmaktadır.

2.4.1.1. Belediye Sayısında Meydana Gelen Artış

Belediyelerin genel olarak borçlanmasının sebeplerinden bir diğeri belediye sayısında meydana gelen artıştır. Ülkemizde ise onuncu kalkınma planında yer alan mahalli idareler durum analizine göre, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayıları azaltıldı. Bu azalış ülkemizde genel bütçe gelirlerin de ki payın

artmasına dolayısıyla da ülkemizde borçlanmaya gelir kaynağı olarak daha az ihtiyaç duyulmasına yol açmaktadır. 2013 yılında 2950 olan belediye sayısı, 2014 yılı itibarı ile 51 adet il özel idaresi, 1397 belediye ve belediyelere bağlı 33 adet idare bulunmaktadır (Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu, s.72).

2.4.1.2. Merkezi Yönetimin Kaynak Yetersizliği

Belediyelerin gelir kaynaklarının yetersizliği, Merkezi yönetimlerde de gözlenmektedir. Merkezi yönetimin belediyelere yeterli kaynak ayıramaması, Ülkemizde ki belediye borçlanmalarının sebeplerinden birisidir.. Buna ek olarak yurt içi piyasalarda borçlanabilme imkânının çok olmaması, yerli bankaların yüksek faiz uygulayıp zor kredi vermesi gibi sebeplerde, Belediyeleri dış sermaye piyasalarına yönlendirmektedir (Gül, 2009: 99).

Zaten yeterli seviye de geliri olmayan merkezi yönetimin belediyelere ayırdığı paylar, belediyelerin sayısının gitgide artması nedeniyle de gitgide daha yetersiz hale gelmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere ayırdığı toplam bütçe artsada belediyelerin sayılarının artışına ve hizmet ihtiyacından kaynaklanan harcama artışlarına yetişememektedir. Bu da belediyelerin kredilere ve borçlanmalara yönelmesine sebep olmaktadır (Güngör, 2011: 5).

2.4.1.3. Kamu Kredileri ve Desteklerinde Meydana Gelen Azalma

Belediyeler yurt içinde ki piyasalardan, öz gelirleri ile karşılayamadıkları artan hizmet taleplerini, karşılamak için kamu kredi ve desteklerinde yeterince etkili olmadığı için borçlanmaktadırlar. Bu konuda en başta gelen kurum olan İller Bankası tarafından gerçekleştirilen projeler uzun sürmekte ve hizmetler gecikmektedir. Hizmetlerin gecikmesi yanında projelerin uzamasıyla eskiyen tesisler sorun yaratmaktadır. Bu da belediyeleri diğer borçlanma şekillerine yöneltmektedir. Ticari bankalar ya da dış piyasa fonları değerli hale gelmiştir (Gül, 2009: 101).

Önceki dönemlerde sadece İller Bankası'nın kredilerini kullanan belediyeler zamanla belediyelerin sayısının artması nedeniyle İller Bankası'nın yetersiz kalan kaynakları yerine, iç sermaye piyasasında ki bankalardan daha sonra bunun dabelediyelere yeterli kredi imkânı sağlayamaması üzerine dış piyasalardan borçlanmaya başlamışlardır (Güngör, 2011: 5).

2.4.2. Belediye Harcamalarında Meydana Gelen Artış

Küreselleşmeyle birlikte ülkemizde de sosyal devlet anlayışının yükselmesi ve yerinden yönetim olgusunun benimsenmeye başlaması, yerel yönetimlerin giderlerinin artmasına yol açmaktadır. Bu anlamda her geçen gün toplumun altyapı vb. hizmetlerden beklentisi yükselmekte, bununla beraber bu hizmetlerin çoğunun yerine getirilmesi belediyelerin sorumluluğuna verilmektedir. Bunlara

ek olarak ülkemizin son yıllarda hızlı bir gelişme ile gelişmiş ülkeler standardına yükselmeye çalışması da hızlı bir yatırım programının ortaya çıkmasına ve harcamaların hızlı şekilde artmasına yol açmıştır (Şengül, 2001: 109).

Giderlerdeki en önemli artış büyük yatırım projeleridir, bu tarz projeler hem maliyetlerinin yüksek olması hem de uzun süreli yatırımlar oldukları için cari harcamalar gibi öz gelirlerden karşılanması mümkün ve akılcı değildir. Bu projelerin yerine getirilmesinde genellikle krediler kullanılmaktadır. Öte yandan bu yatırımların süresi uzadıkça, kullanılan teknoloji değişmekte ve maliyetleri artırmaktadır. Yine projelerin uzaması yatırımdan beklenen faydayı azaltmaktadır. Yarım kalan projelerin bakım ve idame harcamaları da ek yük olarak belediyelerin üzerine binmektedir (Güngör, 2011: 7).

2.4.2.1. Yatırım Harcamalarında Meydana Gelen Artış

Yatırım harcamaları ülke ekonomisinin kalkınmasına ve milli gelir atışına neden olan harcamalardır. Belediyelerin gerçekleştirmek istedikleri projelerin maliyeti genellikle ellerinde bulundurdıkları mali kaynakları aşmaktadır. Bu yüzden, öncelik derecesine ve mali kaynaklara göre belediyelerin yatırım programları oluşturmaları gerekmektedir (Şengül, 2001: 110). Belediyeler yatırım programını oluştururken şu hususlara dikkat edilmelidir;

- 1) Yatırım bütçesi oluşturulurken cari harcamalar ve transfer harcamaları tahmin edilmelidir. Cari ve transfer harcamaları için tahmin edilen tutardan toplam bütçe gelirleri tahmini çıkarıldıktan sonra denk bütçe koşulunda yatırım harcamaları için ayrılacak miktar tespit edilmiş olacaktır.
- 2) Hedeflenen yatırım projelerinin maliyeti, ne kadar sürede tamamlanacağı ve projelerin safhalarında ortaya çıkacak dönemsel kaynak ihtiyacı hesaplanmalıdır.
- 3) Yatırımların finansmanında diğer kamu kuruluşları ya da özel sektörle iş birliğine gidilerek maliyetin bu kurumlarla paylaşılıp paylaşılmayacağı, paylaşılacaksa belediyenin üzerinde ne kadar bir maliyet yük ortaya çıkacağı hesaplanmalıdır.
- 4) Tamamlanan yatırım projesinin kendi kendini geri ödeme kapasitesinin olup olmadığı var ise belediye bütçesine ne kadarlık bir yıllık gelir akımı yaratacağı hesaplanmalıdır.

Yatırım harcamalarının bir kısmı büyük ölçekli ve bu yüzden de hem zaman hem de finansal imkanlar nedeniyle bir bütçe yılında tamamlanamayan sari nitelikli yatırımlardır. Bu nedenle yatırım projesi hayata geçirilirken hangi cari yılda ne kadar harcama yapılacağına bilinmesi önemlidir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme yaklaşımı büyük çaplı yatırım harcamaları gibi uzun vadeli stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için olumludur. Ülkemizde kamu mali yönetimi

ve kamu yönetimine ilişkin reform sürecinin sonucu olarak belediyeler stratejik planlarını beş bütçelerini ise üç yıllık bir dönem için hazırlamaktadırlar.

2.4.2.2. Transfer Harcamalarında Meydana Gelen Artış

Transfer harcamaları; kurumlara katılma payları, sermaye teşkili iktisadi transferler ve yardımlar, sosyal transferler ve borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşmaktadır. Transfer harcamalarının bazı kalemleri yatırım harcamaları ve cari harcamalar ile yakından ilişkilidir. Örneğin borçlanmak suretiyle yatırımların arttırılması belli bir süre bu borcun anapara ve faizinin ödenmesini yani transfer harcamalarındaki artışı gündeme getirecektir. Emekli edilen personelin tazminat ve ikramiyeleri de transfer harcamaları kaleminden ödenmektedir. Bu nedenle cari yılda çok sayıda personelin emekli edilmesi, transfer harcamalarını o yıl için arttıracaktır (Gül, 2009: 114).

2.4.2.3. Cari Harcamalarda Meydana Gelen Artış

Cari harcamalar personel, yolluk, hizmet alımları, tüketim mal ve hizmet alımları, demirbaşlar alımları ve diğer giderlerden oluşmaktadır. Cari harcamalar nitelikleri gereği yeni bir üretim kapasitesi ortaya çıkarmadan mevcut kapasiteyle hizmetlerin görülmesini sağlayan harcamalardır. Memur maaşları tüketim malzemeleri, enerji sarfiyatı gibi konularda ani bir azaltma mümkün olamamaktadır. Emeklilik çağına gelmiş memurların ve tüm işçilerin emekli edilerek ücretlere ilişkin harcamalar azaltılabilse de bu durum cari yılda transfer harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Gül, 2009: 115).

Büyük ölçüde cari harcamalar tekrarlanan harcamalardır. Bu nedenle bunların tekrarlanan gelirler ile finanse edilmesi gerekmektedir. Cari ve transfer harcamalarını sürekli gelirleri ile finanse edemeyen belediye mali iflasla karşı karşıya demektir.

2.5. BELEDİYELERİN BORÇLANMA TÜRLERİ

Türkiye’de belediyeler görevleri gereği, hizmetler ve yatırımlarını karşılayabilmek amacıyla kanunla belirlenmiş şartlara bağlı olarak iller bankasından, devlet bankalarından, ticari bankalardan ve uluslararası kuruluşlardan borçlanabilirler ya da tahvil ihraç edebilirler. Belediyelerin önemli gelir kaynağı olan borçlanma, iç borçlanma ve dış borçlanma olarak iki ana başlıkta incelenmektedir (Güler, 1994: 25).

2.5.1. İç Borçlanma

Mali açıdan bakıldığında belediyelerin en büyük sıkıntısı yerel gelir kaynaklarını yetersiz olması ve eldeki kaynakların optimal düzeyde kullanılamamasından ötürü yatırımlara dönük harcamaları sınırlamasıdır (Ortak, 2011: 174). Belediyeler çoğunlukla dış borçlanma yerine iç borçlanmayı tercih etmektedir. Çünkü iç borçlanma dış borçlanmaya nispetle daha pratik ve kolaydır

(Doğan ve Baş, 2013: 299). İç borçlanma hangi saikle yapılmışsa o saik için kullanılmak durumundadır (Ortak, 2011: 176). İç borçlanma İller Bankasından yapılabileceği gibi diğer kamu ve özel bankalardan da yapılabilmektedir.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca ülke içi kamu ve özel kurumlardan borçlanmaktadırlar. Bu borçlanmalar kısa vadeli ve cari giderlerin finansmanı amacıyla kullanılmaktadır. Belediye meclisinin kararı ile alınan iç borçlar ana kurum olarak İller Bankası'ndan yapılmaktadır. Fakat zamanla İller Bankası'nın Türkiye'de etkinliğinin azalması sonucu diğer kurum ve kuruluşlardan borçlanma ile finansal kaynak sağlanmaya çalışılmıştır (Mambetalieva, 2013: 137).

2.5.1.1. İller Bankası'ndan Borçlanma

İller Bankası, belediyelerin kamu hizmetlerini yapabilmeleri ve bunlarla ilgili tesis ve yapıların inşa edilebilmesini kolaylaştırmak için kısa ve orta vadeli kredi programları sunmaktadır. Belediyelerin İller Bankası'ndan kredi alabilmeleri için projenin İller Bankası'nın kredi konularına girmesi gerekmektedir. Belediyeler İller Bankası'ndan kredi kullanabilmek için önce kredinin ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadırlar. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyelerin kredi taleplerini reddeder. Belediyeler tahvil ihracını, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapabilmektedir (Mambetalieva, 2013: 106).

Belediyeler bankası olarak 1933 yılında kurulan İller Bankası, imar ve alt yapı işlerinin finansmanı, ön incelemesi ve ihaleleri ile yetkilidir. Yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin kolaylaştırılması amacıyla kurulmuş bu banka 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'a bağlı olarak çalışmaktadır. Bu kanuna göre İller Bankasından alınacak kredinin kullanılacağı proje hazır olmalı ve İller Bankası'nın bu projeyi onaylaması gerekmektedir (Doğan ve Baş, 2013: 301).

İller Bankası yerel yönetimlere kısa ve uzun vadeli krediler açabilir. Uzun vadeli krediler de projenin İller Bankası programında yer alması gereklidir. İller Bankası programında yer alan projeler için 5 ila 20 yıllık uzun vadeli krediler açabilir. İller Bankasının verdiği uzun vadeli kredilere ilave olarak belediyenin bankadaki payını dikkate alarak, belediyenin geçmiş dönem borçlarını hesaplayarak, 1 yıl içerisinde ödenmek şartıyla kısa vadeli krediler vermektedir (Güngör, 2011: 12).

2.5.1.2. Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Borçlanma

Belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla yurtiçindeki bankalardan ya da kurumlardan yaptıkları çoğunlukla kısa vadeli olan borçlanma türüdür. Bu tür borçlanmada belediyelere iller bankası bir nevi kefillik yapabilmektedir. Bankanın aracılık veya kefillik

yaptığı kuruluşlardan bazıları Hazine Müsteşarlığı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve bunun gibi kuruluşlardır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 24). Belediyeler bunların yanında çeşitli kamu kurumlarına (Sosyal güvenlik Kurumları, KİT vb.) mali yükümlülüklerini yerine getirmeme yöntemiyle de bir anlamda borç kullanmış sayılabilirler (Emil ve Yılmaz, 2005: 24–25).

Kamunun sahibi olduğu yerel yönetimler bankacılığının yerleşmiş olmadığı ülkelerde ticari bankalar yerel yönetimlerin kredi ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar. Ancak ticari bankalar sermaye piyasasının unsuru olarak uzun vadeli krediler vermemekte dolayısıyla belediyeler için çok avantajlı olmamaktadır (Güler, 1996: 175).

2.5.1.3. Tahvil İhraç Suretiyle Borçlanma

Belediyeler yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanını sağlayabilmek için mevzuata uygun şekilde tahvil ihraç edebilirler. Belediye Gelirleri Kanunu yanında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun ilgili hükümleri de belediyelerin tahvil ihraç etmesini düzenler (Atar, 2010: 141).

4749 sayılı kanun 4. Maddesine uygun olarak belediyeler tahvil ihracı yapabilirler. Tahvil ihraç etmek isteyen belediyeler ve belediyelere bağlı diğer kuruluşlar Hazine Müsteşarlığı'ndan izin almak zorundadırlar. Ancak Hazine Müsteşarlığı'nın verdiği bu izin Hazine garantisi anlamına gelmemektedir. Tahvil ihracı diğer borçlanmalar gibi yatırım programlarında bulunan projeler için yapılabilmektedir (Dönmez, 2002: 38).

Tahvil ihracı yoluyla borçlanma diğer borçlanmalara göre daha uzun vadeli geri ödeme nedeniyle tercih edilebilir. İller Bankası'nın yetersiz kaldığı durumlarda Belediyeler, ticari bankaların kısa vadeli kredileri yerine uzun vadeli tahvilleri tercih edebilirler. Aynı zamanda tahvillerin üzerine yazılacak faiz oranı ticari bankaların kredi faiz oranlarından daha uygun olabilir. Bu nedenlerle tahvil ihracı tercih edilebilecek bir yöntem olmakla beraber tarihimizde tahvil çıkartan çok fazla belediye bulunmamaktadır. Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri tahvil çıkarmış fakat çok rağbet görmemiştir. Fakat dış piyasada da tahvil ihracı yapan Ankara Büyükşehir Belediyesi Almanya ve Japonya Sermaye Piyasalarından fon sağlayabilmiştir (Güngör, 2011: 10).

Tahvil ihraç etmek ek bir maliyet gibi görülebilse de aslında diğer borçlanmalardan daha etkin kullanılabilir. Tahvil ihraç etmek proje maliyetlerinin nesillere yayılmasını, kaynakların doğru kullanılmasını, proje bütçelerinin dengeli kullanılmasını sağlayabilmektedir. Bu anlamda borçlanma maliyetlerini aşacak düzeyde fayda sağladığı iddia edilebilir (Güner, 2006: 150).

2.5.2. Dış Borçlanma

Yerel yönetimler başta İller Bankası'ndan kredi kullanmakta iken, daha sonra belediye sayısının artması ile ticari bankalara daha sonra ise dış kaynaklara yönelmişlerdir. İç pazarın yeterli olmaması ve kredilerin kısa vadeli olması dış fonları cazip hale getirmiştir. Günümüzde belediyelerin metro, alt yapı, atık dönüşümü, gemi alımı gibi büyük maliyete sahip projelerini gerçekleştirebilmesi için uzun vadeli ve yüksek miktarlı krediler kullanmaları gerekmektedir. Bu nedenle dış borç alma ihtiyacı doğmaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 301).

Belediyelerin dış borçlanmayı tercih etmelerindeki ana sebepler; merkezi yönetim ve belediyelerin kaynak sıkıntısının olması, İller Bankası'nın belediyelere kredi verme oranlarının düşük olması, yurt içindeki bankaların faiz oranlarının yüksek olması sayılabilir (Falay, 1997: 7).

Ülkemizde dış borçlanmayı daha çok büyükşehir belediyeleri yapmaktadır. Bunun sebebi dış borçlanmanın bir takım mali ve idari yükümlülükler gerektirmesidir. Bu yükümlülükleri karşılayabilecek sistemli bir mali ve idari yapı ancak büyükşehir belediyelerinde mevcuttur (Atar, 2010: 138).

Dış borçlanma uygulamasından en çok yararlanan yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Belediyeler içerisindeyse daha çok büyükşehir belediyeleri bu borçlanma türünü kullanmaktadır. 2000 yılına kadar dış borçlanma kullanan belediyeler arasında büyükşehir belediyeleri %85'lik bir paya sahiptir (Güler, 2004: 151).

Türkiye'de belediyelerin dış borçlanması 4749 sayılı kanunla Hazine Müsteşarlığı'nın kontrolüne bırakılmıştır. Hazine Müsteşarlığı her yıl belediyelerin dış fonlardan borçlanabilecekleri miktarları belirlemektedir. Bununla beraber dış borç kullanmak isteyen belediyeler, belediye meclisinin onayı sonrası Hazine Müsteşarlığı'na başvurmakta, Hazine Müsteşarlığı'nın onayı ve izni ile dış borç alımı gerçekleştirebilmektedir. Dış borçlanma iki çeşit olabilmektedir. Hazine garantili ve Hazine garantisiz olarak dış borç alınabilmektedir. Hazine Müsteşarlığı'nın ikrazen dış kredi kullandırması da bir tür dış borçlanma olarak sayılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'nın dış borç alım sürecini onaylaması, borçlanmaya garanti verdiği anlamına gelmemektedir (Atar, 2010: 139).

2.5.2.1. Hazine Garantili Dış Borçlanma

Belediye projelerinin finansmanında kredilerin geri ödenmesini temin için belediye meclisi kararı ile ticari bir bankada “Dış Borç Ödeme Hesabı” açmaktadır. Hazine Müsteşarlığı ile kurum arasında yapılan görüşmeler ile kredinin miktarı ve konuları belirlenmektedir. Görüşmeler sonucunda belirlenen miktar yeterli olmazsa belediyenin diğer gelirleri ile karşılanmaktadır. Kredi geri ödeme tarihinde açılan hesapta yeterli para olmaması durumunda “Hazine

Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre Hazine Müsteşarlığı borcun bir kısmını ya da tamamını üstlenerek borç bedeli kreditora ödenmektedir. Borcun devri için, belediye ve Hazine Müsteşarlığı arasında “kredi devralma ve ikraz anlaşması” imzalanmaktadır (Yıldırım, 2010: 108).

Hazineye başvuru olan proje ile ilgili olarak 21.07.2001 tarihli *Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ*’e göre Kalkınma Bakanlığı’na görüş sorulur. Buna göre Kalkınma Bakanlığı projenin şartları taşıyıp taşımadığı ile ilgili olarak görüş bildirir.

Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere dair Tebliğ’ hükümleri çerçevesinde belediyeler Hazine Müsteşarlığı’nın izni ile projelerinin gerçekleştirilmesi için borçlanabilirler. Hazineye başvuru olan kredi için Kalkınma Bakanlığı projenin, fizibilite etüdünün bulunup bulunmadığı ve uygunluğunu, yıllık yatırım programında ki önceliğini ve yapım işlerinde uygulama projesinin bulunup bulunmadığını inceleyerek Hazine Müsteşarlığı’na rapor sunar. Hazine Müsteşarlığı bu rapor doğrultusunda kredinin tamamına ya da bir kısmına garantör olur. Fakat garanti verilen bu kredilerin geri ödenmesinde genellikle sorun çıkabildiği için Hazine garantili borçlanma çok fazla kullanılmamaktadır (Atar, 2010: 139).

2.5.2.2. Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma

Kanunların verdiği imkân çerçevesinde Belediyeler Hazine garantisi olmaksızın dış borçlanmaya başvurulabilir. Hazine Müsteşarlığı garanti vermese de bu borçlanmaları da denetler ve ancak izin vermesi durumunda bu kredilerden yararlanılabilir. 28 Mart 2002 tarihli 4749 sayılı Kanun’a ek olarak “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Hazine Garantisi Olmaksızın Hibe Hariç Dış İmkân Sağlamasına İzin Verilmesine ve Sağlanan Dış İmkânın İzlenmesine İlişkin Yönetmelik’ bu konuda yetki ve sınırlamaları belirlemektedir. Bu mevzuatlara göre belediyeler, tesislerin inşası, mal ve hizmet alımı veya işletmesini finanse etmek için Hazine garantisi olmaksızın, Hazine Müsteşarlığı’nın izni ile borçlanabilmektedirler (Gül, 2009: 109).

Hazine garantisi olmaksızın borçlanmalarda, hazine garantisi olan borçlanmalardaki gibi Hazine Müsteşarlığının izni alınmaktadır. Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiş olan bu borçlanma için, kredi başvurusu yapan belediyenin başvuruya konu olan projesinin, Yıllık Yatırım Programında yer alması, Kalkınma Bakanlığı’nın uygunluk raporu sunması ve Hazine Müsteşarlığı’nın bu rapor ile birlikte kredi alınacak kurumun finansal ve idari bilgilerini değerlendirmesini gerektirmektedir. Büyükşehir belediyeleri Kalkınma Bakanlığı’nın izni alınmadan borçlanma ya da tahvil ihraç etmek

girişiminde bulunabilmektedirler. Fakat bu borçlanmalar Dış Finansman Bilgi Sistemi'ne kaydedilmediği için anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılamamaktadır (Atar, 2010: 140).

4749 sayılı kanun çerçevesinde belediyelerin hazine garantisi almadan dış finansman kaynaklarından yararlanmaları düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre belediyeler yurt dışından her türlü nakit kredi almaları, tahvil ve diğer borçlanma araçlarını uluslararası sermaye piyasalarına ihraç etmeleri, belediyelerin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu borçlanmalara garantörlük etmeleri Hazine Müsteşarlığı'nın iznine bağlanmıştır (Yıldırım ve Ayriçay, 2007: 32). Buna göre belediyece yapılan talep (Doğan ve Baş, 2013: 307);

1. *Makine teçhizat alımı ve yapım projeleri gibi yatırım projelerinin yıllık yatırım programında yer alması ve Kalkınma Bakanlığı'nın, yatırımın yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliğine ilişkin uygun görüşünün olması gerekir. Belediye iktisadi teşekkülleri ve bağlı kuruluşlar statüleri gereği hariçtir.*
2. *Kredi temin edilecek yatırım projelerinin yapım işleri ile ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri gereği yapılması öngörülen durumlarda 'Uygulama Projeleri'nin bulunması gerekir.*

2.5.2.3. Hazine Müsteşarlığı'nın Doğrudan Borçlanarak İkrazen Dış Kredi Kullandırması Suretiyle Kredi Temini

4749 sayılı Kanun'un 3. Maddesinde belirtilen Dış borcun ikrazı kavramı, ekonominin canlanması ve sektörel gelişmeleri sağlayacak finansmanları yaratmak için, dış finansman kaynaklarından aldığı krediyi kamu kurum ve kuruluşlarına aktarmasını tanımlamaktadır. Hazine Müsteşarlığı'nın doğrudan borçlanarak ikrazen kredi kullandırmasının alt yapısını oluşturan net bir mevzuat bulunmamakla beraber bu dış borçlanma yönteminin kullanılmasını gerektiren durumlar olabilmektedir (Gül, 2009: 108). Bu şartlar şöyle açıklanabilir (Tozar, 2005: 32);

1. *Hükümetler arası mali ve ekonomik işbirliği protokolleri kapsamında sağlanan krediler ile uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler çerçevesinde kreditorlerin "borçlu" sıfatı ile Türkiye Cumhuriyeti'ni temsilen Hazine Müsteşarlığı'nı görmek istedikleri için adı geçen Müsteşarlık doğrudan borçlanmakta ve söz konusu kredileri bir "ikraz anlaşması" ile ilgili uygulayıcı kuruluşlara devretmektedir.*
2. *Hazine geri ödeme garantisi ile ilgili mevzuatlar kapsamında garanti sağlanması mümkün olmayan kuruluşların projelerinin gerçekleştirilmesinin önem taşıması halinde sağlanacak olan finansmanda, Hazine Müsteşarlığı "borçlu" sıfatı ile yer almak suretiyle krediyi ilgili kuruluşa ikraz etmektedir.*

2.6. TÜRKİYEDE BELEDİYELERİN BORÇLANMA RAKAMLARI

4749 sayılı kanun 4. Maddesine uygun olarak belediyeler tahvil ihracı yapabilirler. Tahvil ihraç etmek isteyen belediyeler ve diğer belediyelere bağlı kuruluşlar Hazine Müsteşarlığı'ndan izin almak zorundadırlar. Ancak Hazine Müsteşarlığı'nın verdiği bu izin hazine garantisi anlamına gelmemektedir. Tahvil ihracı diğer borçlanmalar gibi yatırım programlarında bulunan projeler için yapılabilmektedir (Dönmez, 2002: 38).

Ülkemizde yerel yönetimlerin genel gelir kaynaklarını üst başlıkta inceledik, bu gelir kaynaklarına göre yerel yönetimlerin 2013-2014 yılları arasında elde ettikleri gelirlerinin ve giderlerinin yıllara göre seyri aşağıdaki Tablo.2.10'de verilmiştir.

Tablo 2.10. 2010-2015 Yılı Arası Belediyelerin Toplam Gelir ve Gider ve Bütçe Dengesi miktarları (Bin TL)

(BİN TL)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	34.474.935	41.132.755	46.988.113	59.964.440	63.266.220	73.756.957
Personel Giderleri	6.961.389	7.579.178	8.212.752	9.083.774	9.895.429	10.879.060
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	1.191.385	1.289.262	1.329.199	1.465.719	1.611.617	1.742.152
Mal ve Hizmet Alımları	12.247.627	15.296.432	18.552.457	22.969.162	24.852.967	31.665.780
Faiz Harcamaları	1.043.586	1.074.701	1.189.199	1.129.888	1.497.643	1.663.875
Cari Transferler	1.967.553	1.887.236	1.861.478	2.269.259	2.650.298	3.118.339
Sermaye Giderleri	9.548.125	11.398.589	13.849.438	20.346.776	20.478.879	22.299.065
Sermaye Transferleri	115.196	849.903	527.250	671.802	849.497	1.012.287
Borç Verme	1.400.074	1.757.454	1.466.340	2.028.060	1.429.890	1.376.399
Gelirler	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284	62.544.796	72.159.838
Vergi Gelirleri	5.854.566	6.878.140	7.232.437	8.196.251	9.283.644	10.839.017
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.824.058	5.365.883	6.505.295	7.997.458	6.739.057	7.474.956
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	444.597	626.713	645.662	817.549	1.109.552	1.475.922
Faizler, Paylar ve Cezalar	20.408.332	24.391.216	27.437.036	31.879.490	38.709.149	47.302.390
Sermaye Gelirleri	2.533.815	3.351.272	2.988.174	4.954.769	3.448.302	4.908.445
Alacaklardan Tahsilatlar	168.495	127.003	322.921	85.767	3.255.092	159.108
Bütçe Dengesi	-241.072	-392.528	-1.856.588	-6.033.156	-721.424	-1.597.119

Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr/content/duyuru/2010-2015-belediyeler-butce-dengesi- tablosu/174705>

Tabloda görüleceği gibi belediyelerin bütçe dengelerinde yıllar itibarıyla dalgalanmalar olmaktadır. 2010-2015 yılları arasında belediyelerin giderlerinin gelirlerinden bütün yıllarda yüksek olduğu görülmektedir. Bu yüzden belediyeler harcamaların finansmanında borçlanma yoluna başvurmaktadır. Belediyelerin bütçe dengelerinde 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Getirdiği sınırlamalarda

etkin olmuştur. 4749 sayılı Kanun'un borç ve alacak yönetimi açısından reform niteliğinde olduğu ifade edilmektedir. Kanun'un sağladığı faydalar aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir (Güner ve Yılmaz, 2007: 156).

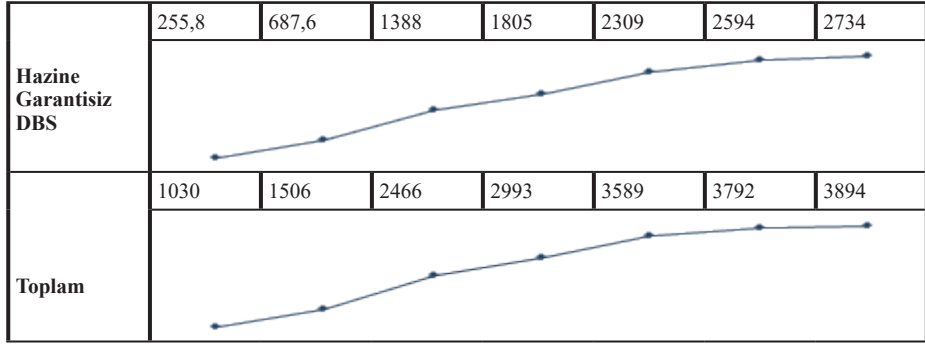
Mali disiplin sağlanmıştır.

- ✓ Dağınık bir yapıya sahip olan kamu borç mevzuatı tek çatı altında toplanmıştır.
- ✓ Kamu adına mali yükümlülük yaratan işlemlerde tek yetkili makam belirlenmiştir. Borç ödeme garantileri için ortak bir limit getirilmiştir. Sağladığı dış krediler içim yükümlülüklerini yerine getirmeyen kuruluşların yeni kredi almaları engellenmiştir.
- ✓ Hazine alacakları uzlaşma kurulları ile tahsil edilebilir hale getirilmiştir.
- ✓ Borçlanma ve nakit yönetiminde etkinlik sağlanmıştır.
- ✓ Borçlanmaya duyulan ihtiyacın azalmasına katkı sağlanmıştır.
- ✓ Hazine tarafından verilen garantiler üzerinden alınan garanti ücreti ile belirsiz yükümlülüklerin yerine getirilmesi için fon oluşturulmuştur.
- ✓ Dış borç kullanıcılarının borç geri ödemelerinde kullanılmak üzere "Dış Borç Ödeme Hesabı" oluşturmaları zorunlu hale getirilmiştir.
- ✓ Verilen garantilerden meydana gelebilecek aksaklıkların giderilmesi amacı ile "Risk Hesabı" adı altında bir fon kurulmuştur.

Buna rağmen Borç stoku yıllar ilerledikçe artmaya devam etmiştir. 2006-2012 yılları arasında Belediye idarelerinin borçlarının türlerine göre miktarları Tablo. 2.11'de verilmiştir.

Tablo 2. 11. Belediyelerin Yıllara ve Türlere göre Borçları (2006-2012) (Milyon TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Banka Kredileri	1308,2	2187,9	4212,2	5515,9	5876,0	6263,0	7362,0
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	9377,5	12880,6	10131,9	10325,2	15133,0	11815,0	12244,0
Dış Mali Borçlar	928,0	1230,7	2700,0	3709,0	5037,0	6295,0	6184,0
Bütçe Emanetleri	2927,6	4226,9	5554,8	5754,6	6105,8	6067,0	6690,0



Kaynak: Nazgul Mambetalieva, Yerel Yönetimlerin Finansmanı, 2013

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi yerel yönetimlerin toplam brüt dış borç stoku artmaktadır. 2012 yılında brüt dış borç stoku yaklaşık 4 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Özellikle hazine garantisiz sağlanan dış borcun toplam brüt dış borç stokundaki oranının artması dikkat çekmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin mali yapılarının ne kadar riskli olduğunun bir göstergesi olarak ele alınabilir. Aşağıdaki Tablo.2.14’de bazı belediyelerimizin yıllara göre dış borç stokları belirtilmiştir.

Tablo 2.14. Belediyelerin Dış borç Stokları (Milyar ABD Doları)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adana Büyükşehir Bel.	126	157	210	212	177	151	125
Antalya Büyükşehir Bel.	0	30	84	85	79	77	78
Bursa Büyükşehir Bel.	18	16	68	65	110	105	131
Eskişehir büyükşehir Bel.	131	149	170	164	150	147	138
Ankara Büyükşehir Bel.	7	0	0	0	0	0	0
İzmir Büyükşehir Bel.	27	9	55	52	129	140	142
Kayseri Büyükşehir Bel.	14	54	89	119	101	87	78
Kocaeli Büyükşehir Bel.	35	33	26	20	12	6	0
İstanbul Büyükşehir Bel.	82	69	78	153	181	167	154
Didim Belediyesi	3	1	0	0	0	0	0
Foça Belediyesi	5	4	3	3	2	1	0
İskenderun Belediyesi	1	0	0	0	0	0	0
Milas Belediyesi	7	4	2	1	0	0	0
Zonguldak Belediyesi	0	0	0	0	6	13	18

Kaynak: Nazgul Mambetalieva, Yerel Yönetimlerin Finansmanı, 2013.

Tablo incelendiğinde görülecektir ki, İstanbul Büyükşehir belediyesinin dış borç stoğu 2006-2012 yılları arasında artış göstermiştir. Ankara Belediyesi 2006 yılında ki dış borç stoğunu sıfırlayarak hep bu şekilde devam etmiştir. Bursa belediyesi yine 2006-2012 yılları arasında dış borç stoğunda artış gösteren bir

diğer büyükşehir belediyesidir. Foça, Didim, İskenderun ve Milas belediyeleri ise dış borç stoklarında azalma gösteren belediyeler arasında yer almıştır.

2.7. AB ÜLKELERİNDE BELEDİYELERİN FİNANSMAN YAPISI

Avrupa Birliği ülkelerinde ulusal ve yerel bazda farklı uygulamalar olduğu gibi, Birlik genelinde uygulanan standartlar da bulunmaktadır. Genel olarak yerellik ilkesinin hakim olduğu Avrupa Birliği ülkelerinde belediyeler bir çok konuda serbest bırakılmış olsalar da, borçlanma konusunda birçok ülke de denetleme mekanizması bulunmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği Standartları gereği çerçeve olarak belirli mali dengelerin ve açıklığın sağlanmasının gerekliliği de borçlanma konusunda Avrupa Birliği ülkeleri ile ilgili önemli bir parametredir.

2.7.1. AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Gelirleri

Avrupa Birliği'nin son yıllarda öne çıkardığı subsidiarite (yerellik) ilkesinin yarattığı etki ile yerinden yönetimler yeniden yapılandırılmış ve bu anlamda sorumluluk alanları genişletilmiş ve kaynakları artırılmıştır. Birliğe üye olan ülkelerin üçte ikisi federal bir yönetimi benimsemiştir. Üniter yapıda olup yerel yönetimlere geniş özerklikler veren devletler ile federal olan devletler arasında da farklar hissedilmektedir. Bir yerel yönetimin özerk olması, yerel ihtiyaçları kendisi karşılayabilecek durumda olması ile mümkündür. Demokrasilerin gereği olarak yerel yönetimlerin özerkliklerinin sağlanması mali olarak gelirlerini etkilemektedir (Çubukçu, 2008: 101).

Bu anlamda mali özerkliğin sağlanması yerel yönetimlerin harcama ve kaynaklardan sorumlu olması anlamına gelmektedir. Yerel halk tercihlerinin daha uygun maliyetler ile daha etkin şekilde yapılması ekonomik açıdan avantajlar yaratmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler Kanunlar ile verilen görev ve yetkileri ile orantılı mali kaynak sağlanmalı ve bu kaynakların yerel yönetimler tarafından ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde serbestçe kullanması mümkün olmalıdır (Çubukçu, 2008: 102).

Karşılaştırmalı bir analize daha uygun olması sebebiyle Avrupa Birliğine üye devletler yerel yönetimleri gelir yapıları ile incelenirken bunları üç kategoriye ayırmak mümkündür:

- ✓ Yerel yönetimlerin öz kaynakları
- ✓ Yerel yönetimlere merkezi yönetimden yapılan mali transferler,
- ✓ Yerel yönetimlerin borçlanması.

Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin özellikle de vergisel nitelikli öz kaynakları mali özerklik açısından genellikle olumlu değerlendirilmektedir. Merkezi yönetimden yapılan transferler genel nitelikli ve ön şart içermeyen yardımlar olduğu sürece özerkliğe hanel getirmemektedir. Borçlanma yolu

ise yerel yönetimler için olağanüstü bir finansman kaynağı olarak tüm gelişmiş ülkelerde yatırımlar için kullanılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda ön şartlar olmaması ve istediği yerden rahatça borçlanabilmesi sağlandığı sürece mali özerklikle bağdaşmaktadır.

2.7.1.1. Yerel Yönetimlerin Öz Gelir Kaynakları

Öz kaynaklar yerel yönetimlerin özerkliğini temsil eden kaynaklardır. Özellikle vergilerin özerk bir yapıda yerel yönetimlere devredilmiş olması vergi oranları ve konularının belediyeler tarafından belirlenmesinde serbestliğe sahip olunması önemlidir. Ancak vergiler yoluyla gelir sağlama küçük belediyeler aleyhine olumsuz bir ayrımcılık yaratmaktadır. Aynı zamanda ulusal düzenlemeler yapmasını zorlaştırmaktadır bu nedenlerle eleştirilmektedir (Çubukçu, 2008: 104).

Yerel gelir vergisi, AB ülkeleri ortalaması olarak, GSYİH'nin %4.53'ü ve yerel emlak vergisi, %1.13'üdür. Yerel vergilerin, GSYİH içindeki payı 1980 yılından beri artış göstermektedir. Genel olarak AB'ye üye ülkelerde yerel yönetimlerin kendilerine ait vergileri GSYİH'nin %5,8'ini; diğer vergi gelirleri %1,2'sini; harç gibi vergi dışı gelirleri %1,2'sini ve yardımlar %7'sini oluşturur (Yücel, 2007: 73).

Yerel yönetimlerin üzerinde en çok özerkliğe sahip olduğu bilinen emlak vergisinin İngiltere ve İrlanda'da, yerel yönetimlerin en önemli vergi kaynağı olduğu; bununla beraber, Yunanistan ve İsveç'te hiç kullanılmadığı bilinmektedir. 2000 yılında OECD bölgesinde, emlak vergisinden elde edilen gelir, GSYİH'nin %2'sinden azdır. Böylelikle yerel yönetimler, diğer vergi konularına dayanmaktadırlar; İskandinav ve bazı Doğu Avrupa ülkelerinde (Polonya ve Slovakya) genellikle, merkezi yönetim gelir vergisinden paylaşım tabanlı bir sistem üstün gelirken; tüketim vergileri de birçok ülkede rol oynar (Joumard ve Kongsrud, 2003: 182 – 184).

Ülkelerin gelir vergisi ile ilgili politikalarında, gelirler üzerindeki vergi oranı yüksek olduğunda ikame etkisine neden olarak ekonomik büyümeyi azaltma eğilimi yaratabilmektedir. Yüksek vergi oranları, çalışma kapasitesini azaltarak düşük sosyal güvenlik ve vergi geliri yaratabilmektedir. Bu tür olumsuzluklardan dolayı, yerel yönetimlerin ulusal gelir vergisi üzerine ek oran getirme özerkliği sınırlandırılmaktadır. Vergi rekabetini, vergi tabanının aşınmasının zararından korumak için merkezi yönetim minimum bir vergi oranı uygulayabilir ki bunun örneği Avrupa Birliği ülkelerinde KDV olarak kendini göstermektedir (Sutherland, Price ve Joumard; 2006: 31).

Yerelleşmeyi seçmiş ülkelerde gelir vergisinin emek arzı üzerinde ikame veya gelir etkisi yaratarak tercihleri saptırmasına rağmen; yerel gelir vergisinin payının yerel emlak vergisinin payını geçtiğini ülke uygulamalarında

görmekteyiz. AB ülkelerinden toplam vergi gelirlerinin ortalama %17'si yerel yönetimlere ayrılmaktadır. Toplam vergi gelirleri içinde ortalama %17'lik vergi gelirine sahip olan yerel yönetimlerin ortalama %34 oranında öz vergilere ve ortalama %13 oranında merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan paya dayanmaktadır (Yücel, 2007: 78).

İngiltere'de belediyelerin öz gelir kaynaklarından vergiler 'Council Tax' ve 'Uniform Business' denilen iki çeşit vergidir. Council Tax gayrimenkullerin değerlerinden alınan bir vergidir ve bölge meclislerince toplanarak belediyelere pay edilir. Uniform business rate iş yerlerinden alınan bir vergidir ve toplanan vergi nüfusa göre belediyelere dağıtılır. Fransa da ise mahalli idareler üç çeşit vergi geliri elde etmektedirler. Birincisi yerel yönetimlerin oranlarını belirlediği vergiler, ikincisi merkezi idare tarafından belirlenip mahalli idarelerin topladığı vergilerdir, üçüncüsü ise merkezi idarenin toplayıp belediyelere dağıttığı vergilerdir. İtalya'da mahalli idarelerin gelir kaynaklarının yarısı vergilerden elde edilmektedir. Emlak vergisi, mesken vergisi, elektrik harcamalarından alınan ve tescillerden alınan vergiler başta gelen yerel vergilerdir. Bu üniter devletlere karşın Federal olan Almanya'da farklı bir durum söz konusudur. Ülke federal bir sistem ile yönetilse de vergi koyma yetkisi anayasa ile merkezi idareye verilmiştir. Federal devlet topladığı vergileri eyaletler ve belediyeler ile paylaşmaktadır (Öner ve Mutluer, 2011: 5-12).

2.7.1.2. Yerel Yönetimlere Merkez Yönetimden Yapılan Mali Transferler

Tüm ülkelerde uygulanmakta olan merkezi yönetimlerin mali transferleri sistemi, merkezi ya da federe devletlerin transferleri bu uygulamaya dâhildir. Yerel yönetimlere aktarılan mali transferler farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Genel veya özel amaçlı yardımlar, hibeler, sübvansiyonlar, merkezi vergi gelirlerinden paylar gibi nakit olarak yapılan yardımlara ek olarak belediyelerin kullandıkları kredilere garantör olmakta sayılabilir. Yerel yönetimler arasındaki eşitsizlikleri gidermek için kullanıl bu yöntem, yerel yönetimler arasında da mali dayanışma yaratma ve birbirleri arasında eşitlik sağlamak için kullanılmaktadır. Yerel yönetim ihtiyaçlarının artması nedeniyle belediyelere yapılan mali transferler belediye gelirleri içinde önemli bir yer arz etmektedir (Çubukçu, 2008: 105).

Hollanda'da yerel bütçelerin %90'ını merkezi devlet transferleri oluşturmaktadır. Genel amaçlı yardım niteliğindeki bu transferler bölgeler arasındaki eşitsizliği gidermek amacıyla kullanılan fonlar şeklindedir. İrlanda otomobil kullanma vergisi ve Maliye Bakanlığı desteklerinden oluşturduğu fonlar ile transferler yapmaktadır. Lüksemburg, Danimarka, Belçika, İspanya, Fransa, Finlandiya, İngiltere, İsveç gibi ülkelerde çok farklı kaynaklardan beslenen fonlar ile yerel yönetimlere transfer kaynağı oluşturulmaktadır (Çubukçu, 2008: 105).

AB ülkelerinde merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan gelir transferleri genellikle bazı vergilerden yerel yönetimlere pay vermek ve sözü edilen idareler arasında yardım yapmak şeklinde yapılarak yerel yönetimlerin gelir ihtiyacı karşılanmaya çalışılır. Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar başlıca iki şekilde gerçekleştirilir: Bunlardan birincisi merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri gidermek amacıyla belirlenen ölçüler dâhilinde yardım yapılmasıdır. Yani şarta bağlı olarak yapılan yardımlardır. Devlet yardımlarının diğer bir şekli ise, yerel yönetimlere şartsız olarak yapılan bağışlardır. Bağımsız idareler olarak kabul edilmesi gereken yerel yönetimlere yapılan bu tür yardımlar, onların esnek harcama şekline kavuşturulmasında önemli rol oynar. Almanya’da yerel yönetimlere yapılan yardımların onların gelirleri arasındaki payı yüzde 30-35 dolayındadır. İtalya’da yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden sonra en önemli gelir kaynağını merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar meydana getirmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere belirli bazı projeleri gerçekleştirmek üzere şarta bağlı yardımda bulunduğu gibi, herhangi bir şarta bağlı olmaksızın da yardım yapmaktadır. Fransa’da merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımların tutarı, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık üçte biri dolayında bulunmaktadır. Sözü edilen yardımların bir kısmı kanuni paylar şeklinde gerçekleşmektedir. Öte taraftan bazı projeleri gerçekleştirmek amacıyla da yerel yönetimlere yardımda bulunmaktadır. İngiltere’de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımlar (Government Grants) üç kısma ayrılmaktadır Bunlar; genel amaçlı yardımlar (Revenue Support Grants), özel amaçlı yardımlar (Specific Grants) ve proje karşılığı yardımlarıdır (Öner ve Mutluer, 2011: 5-20).

2.7.1.3. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Kaynaklar

1980’li yıllardan itibaren dünyada değişen ekonomik eğilimler ile belediyelerde bu eğilimlere uygun olarak bankalar ve sermaye piyasalarından borçlanmaya başlamışlardır. Tüm Avrupa ülkelerinde bu yolla gelir elde etmek mümkünken ülkelere göre farklılıklarda görülmektedir (Çubukçu, 2008: 117).

Borçlanma belediyeler için bir gelir kaynağı olmakla beraber faizle geri ödenmeleri gerektiği için bütçede baskı yaratarak dezavantaj oluşturan bir unsur olarak da görülmektedir. Belediyelerin borçlanmalarında serbestlik olmasına rağmen ülkelere göre bazı sınırlamalarda getirilmektedir. Bu sınırlamalar en başta borçlanma yoluyla elde edilen gelirlerin belirli yatırım projelerinde kullanılması ve cari giderler için kullanılamayacak olması şeklinde tüm Avrupa birliği ülkelerinde geçerli bir sınırlamadır. Buna ek olarak toplam borç oranı ile ilgili belirlenmiş üst sınırların olması da genel olarak uygulanan bir sınırlamadır. Tüm üye ülkelerde ulusal istikrar paktları yoluyla yerel yönetimler harcamalarında da kısıtlanmışlardır. İtalya’da belirli harcamaları sınırlarını aşmış olan belediyeler borçlandırılmamaktadır. İsveç’te ise borçlu yerel

yönetimlerin iki yıl içinde bütçe denkliliği sağlaması zorunlu hale getirilmiştir (Çubukçu, 2008: 17).

Avrupa Birliği ülkeleri arasında En düşük borç oranı ise Yunanistan'da % 0,6 en yüksek ise İspanya % 9,1 ve Yerel vergiler açısından çok etkin olmayan Hollanda'da % 9,3'dır. Birlik içinde federal ülkelerde, genel olarak borçlanmanın nispeten az kullanılan bir yöntem olduğu görülmektedir. Federal yapıdaki Belçika ve Almanya'da toplam borçlar içinde yerel yönetim borçları % 5 ile % 10 arasında değişmektedir. Aynı şekilde Üniter Danimarka ve İsveç'te de buna yakın oranlar söz konusudur. Belediyelerin yatırımları ve hizmetlerinin yoğunluğu borçlanmalarını ve kaynaklarının yapısını da değiştirmektedir. Örneğin, İskandinav ülkelerinde, Avrupa Birliği içinde bu istisnai olarak İrlanda ve Yunanistan'da toplam gelir kaynakları içindeki payı % 2-3 gibi çok düşük bir orandır. Çünkü pek çok ülkede genelde % 8 gibi bir oran karşımıza çıkmaktadır (Çubukçu, 2008: 17).

Avrupa Birliği ülkelerinde borçlanmadan elde edilen gelirlerin yatırımları finanse etmekte kullanılması üzerinde bir birlik vardır. Ancak Almanya, Fransa ve Belçika'da zaman zaman borçların yeniden yapılandırılmasını sağlayabilmek için kamu işletmeleri sermayelerine katılım ve belediyeler birliklerinde kullanılabilmektedir (Çubukçu, 2008: 118).

Asıl olan yerel idarelerin olağan gelirleri ile harcamalarını finanse etmek olup gelirlerini aşan harcamalarını karşılamalarında borçlanma çok az kullanılan bir gelir kalemidir. Belediyelerin borçlanma yoluyla mali sorumluluklarını artırmaları bilançolarında varlıklarını yüksek göstermeleri net değeri artırmayacaktır. Aksi halde yani cari harcamalar karşılayabilmek için borçlanmaların kullanılması belediyelerin varlıklarını genişletmeyeceği için belediyenin küçülmesine yol açacaktır (Arslan, 2006: 123).

Son yıllarda, Avrupa Birliği hükümetlerinin bütçesel faaliyetleri, ekonomi politikalarının koordinasyonunu sağlamak ve aşırı kamu açığından kaçınmak için, Maastricht Kriterleri'ni içeren bir taahhüt ile belirlenmiştir. 2004 yılında, Bakanlıklar Komitesi'nin üye ülkelere yönelik olarak, yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin mali ve bütçesel yönetimi ile ilgili aldığı tavsiye kararları, şu şekildedir (Çubukçu, 2008: 119) :

Ulusal makroekonomik hedeflerle uyum sağlanmalı,

- ✓ Yerel yönetimlerin mali istikrarı kurulmalı ve garanti edilmeli,
- ✓ Sağlanan hizmetlerin maliyet etkinliği araştırılmalı,
- ✓ Kararların açıklığı ve hesap verilebilirlik sağlanmalı,
- ✓ Gerekli yasal ve regülatif değişiklikler yapılmalı,
- ✓ Üst düzey yönetimlerin, yerel yönetim maliyetlerini arttıran kararlarına karşılık, yerel yönetimlerin yeni mali kaynaklarla desteklenmesi,

- ✓ Bütçenin kabulü ve hesapların onayının, yerel yönetimlerin seçilmiş birimlerine verilmesi,
- ✓ Yasal sınırlar içerisinde yerel veya bölgesel yönetimler, bütçelerini bağımsız olarak kabul edebilmeli; operasyonel kuralları bütçesine uyarlayabilmeli ve onları spesifik durumlara uygulayabilmeli,
- ✓ Yerel ve bölgesel yönetimler, kredi dengelerini bir bütçe yılında tekrarlamayan harcamalara tahsis edebilmelidir.

2.7.2. AB Ülkelerindeki Belediyelerin Borçlanma Yapıları ile Türkiye'deki Belediyelerin Borçlanma Yapılarının Karşılaştırması

Aşağıdaki Tabloda Yerel Yönetimlerin Bütçe Açıkları ve Borçlanma Konusunda Özerklikleri verilmiştir. Bu özerklikler karşılaştırılarak ülkemizdeki ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerde belediyelerin borçlanma durumları karşılaştırılacaktır.

Tablo 2.15. Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusunda ki Özerkliği

Ülke	Bütçe ve Açık Özerkliği	Borçlanma Özerkliği
Almanya	-	62,5
Avusturya	40	100
Çek Cumhuriyeti	70	62,5
Danimarka	-	25
Fransa	60	75
Hollanda	-	75
İspanya	-	37,5
İsveç	40	100
Polonya	80	37,5
Türkiye	70	25

Kaynak: Ulusoy A ve Akdemir T, (2009) Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 12, 278-280.

Yukarıda ki tabloda bazı Avrupa Birliği ülkelerinin ve Türkiye'nin borçlanma ve bütçe konusunda özerklikleri verilmiştir. Bu tablo incelendiğinde Avrupa ülkelerinin çoğunda borçlanma özerkliğinin yüksek olduğu görülmektedir. Buna karşın Türkiye birçok Avrupa ülkesine göre daha yerel yönetimlere daha kısıtlı bir borçlanma özerkliği tanımaktadır.

Avrupa Birliği'ne üye devletler kendilerine has uygulamalar yapmaktadırlar. Bu ülkelerden bazılarını ele alacak olursak (Yücel, 2007: 110-118).

Almanya: Yerel yönetimlerin bütçesini yıllık olarak dengeli olmasını istemektedir. Borçlanmak için belirli hizmetler konusunda ihtiyaç olması gerekmektedir. Eyalet sistemi ile yönetilen Almanya'da bütçe dengesi hem belediyeler için hem eyalet düzeyinde uygulanması gereken bir zorunluluktur.

Yerel yönetimler özerk olmalarına rağmen borçlanma konusunda eyaletlerden izin almak zorundadırlar.

Avusturya: Yerel yönetimler 4 yıllık süreçler içerisinde bütçe dengesi kurmak zorundadırlar. Bu kuralı ihlal edenlere bütçe açığının %15 i oranında ceza kesilmektedir. Bununla beraber borçlanmalar sadece olağan üstü durumlarda mümkündür.

Belçika: Yerel yönetimler, sermaye yatırımlarının finansmanı; gelir ve cari harcama dengesizliklerinin giderilmesi için borçlanma konusunda geniş bir özerkliğe sahiptirler.

Danimarka: Yerel yönetimlerin borçlanmaları ile ilgili kontrol yetkisini yerel yönetimler ve bazı bağımsız kuruluşlar paylaşırlar. Yerel yönetimler, bütçe dengesini yıllık olarak sağlamak zorundadırlar. Yerel yönetimlerden biri bütçe dengesini sağlayamazsa, merkezi yönetim temsilcisi konumundaki kuruluşlar yeni bir bütçe hazırlamasını talep ederler. 2004 yılında yerel yönetimlerin net borçlanmasının toplam gelirlerinin sadece %1'ini oluşturduğunu belirtmiştir.

Fransa: Yerel yönetimlerin bütçe dengesi yıllık sağlanmak zorundadır ve bütçe, üst düzey yönetim kademlerinin onayına sunulmalıdır. Yerel yönetimlerin operasyonel açık vermelerine izin verilmemiştir. Merkezin yerel temsilcileri, yıllık olarak yerel bütçeleri denetlerler. Bütçe, yasal gerekleri yerine getirmiyorsa bir üst denetim makamına gönderilir. Açık, belirlenen sınırların üstünde çıkarsa, denetim makamı, yerel yönetime uygun mali kriterler önermek zorundadır. Son yıllarda borçlanma ile elde edilen gelirler, mahalli idarelerin elde ettikleri toplam gelirler içerisinde %10'luk bir paya ulaşmıştır.

Hollanda: Sadece, Euro cinsinden borçlanmalar ve bütçe dengesine sahip yerel yönetimler için herhangi bir borçlanma kısıtı öngörülmemiştir. Harcama ve vergi kısıtları üzerindeki kontrol yetkisi yerel yönetim birimlerine; bütçe dengesi ve borçlanma kısıtının kontrol yetkisi ise daha yüksek yönetim birimlerine verilmiştir.

İngiltere: Belediyelere borçlanma hakkı tanınmıştır ancak merkezi yönetim denetlemesinde olan, borçlanma, satış ve bunun gibi gelirlerin toplam gelirler içindeki payı sadece yüzde 5 civarında kalmaktadır.

İspanya: Cari harcamalar için yerel yönetimlere borçlanma hakkı tanınmamıştır. Sermaye harcamalarını finanse etmek için en fazla 20 yıllık borçlanmalarına izin verilmiştir. Ayrıca merkezi yönetim, makroekonomik politika sebeplerini gerekçe göstererek, yerel yönetimlerin borçlanmasına ek kısıtlar getirebilir.

İtalya: Yerel yönetimler, borçlanma konusunda belirli hizmet ve amaçlara yönelik olarak kısıtlanmışlardır. Borçlanma, 'altın kural' ismi verilen düzenleme gereği kısıtlanmıştır. Buna göre, yerel yönetimler sadece sermaye yatırımlarını

finanse etmek için borçlanabilirler ve borç servisi, toplam gelirlerinin %25'ini geçemez. Buna rağmen belediyeler borçlanma gelir kalemini kullanmaya çalışmaktadırlar. Toplam gelirler içerisindeki pay %5 seviyesindedir.

Portekiz: Yerel yönetimler, harcama ve gelirleri arasındaki açığı finanse etmek için sermaye piyasalarına girmeye, borçlanmaya ve bono çıkarmaya yetkilidirler. Orta ve uzun vadeli kredi ve bonolar sadece yatırım harcamalarını finanse etmek veya yapısal mali dengesizlikleri gidermek için kullanılabilirken; kısa dönemli krediler, nakit sıkıntısı ile karşılaşıldığında da kullanılabilir. (Yücel, 2007, 118).

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, Avrupa Birliği'ne üye devletlerde, borçlanma konusunda bütçe dengesi önemli bir kriterdir. Bunun yanında ülkelerin genel olarak yerel yönetimlere borçlanma konusunda bir serbestlik tanıdıkları da söylenebilir. Ancak mali sıkıntıların yaşanmaması için borçlanma olağanüstü durumlarda ya da proje bazlı olarak kullanılan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşmenin de yerel yönetimlerin özellikle dış borçlanma konularında serbestliğe kavuşmalarını sağladığı ifade edilebilir (Yücel, 2007, 118).

Ülkemizde küreselleşmenin ve Avrupa Birliği uyum yasalarının etkisi ile yerel yönetimlerin özerkliklerini artırmakta beraber, mali konularda da yerel yönetimlere daha geniş yetkiler vermektedir. Fakat özellikle 2008 küresel krizi sonrası hem Avrupa Birliği ülkeleri hem de Türkiye mali konularda ki denetimlerini artırmıştır. Bu anlamda yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda da denetimlerin sıklaştırıldığı söylenebilir.

SONUÇ

21. Yüzyıl'ın gelişen ve değişen dünyasında, ülkemizde hızla değişmektedir. Bu anlamda 1980'lerden itibaren sanayileşmenin etkisiyle hızlanan köyden kentlere göç, hızlı ve çarpık bir kentleşmeye yol açmıştır. Genel olarak hızlı kentleşmenin getirdiği sorunlar merkezi yönetim tarafından çözülmeye çalışılsa da başarılı olunamamıştır.

Bu anlamda küreselleşmenin de etkisiyle yerinden yönetim ilkesi gereğince yerel yönetimler önem kazanmaya başlamış ve merkezi yönetim daha çok denetleyici ve finansman sağlayıcı bir özellik kazanmıştır. Ülkemizde bulunan çift yapıyı yerel yönetimlerden Merkezi yönetime bağlı Valilikler ve Özel İdare Müdürlükleri'nin yetkileri önemli ölçüde yerel halkın seçimiyle gelmiş olan Belediyelere devredilmiştir.

Belediyelerin yetki ve sorumluluklarının artması, hızlı kentleşme ve modern çağın gereklilikleriyle beraber finansman kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu anlamda Belediyelere mali özerkliklerin de tanınması gündeme gelmiştir. Ülkemizde tam bir mali özerklik bulunmamasına rağmen kısmen gelir elde etme ve harcama konusunda özgürlükler bulunmaktadır. Buna rağmen merkezi

hükümet belediye bütçelerini denetlemekte ve gerekli gördüğünde müdahale edebilmektedir.

Belediyelerin finansal kaynaklarının yetersizliği, hızlı ve etkin şekilde yapılması gereken büyük yatırım projeleri ile bir araya geldiğin de borçlanma kaçınılmaz olarak ortaya çıkmaktadır. Borçlanma 1980'lerin liberal politikaları ile beraber önem kazanmış olmakla beraber, ülkemizde önce ki yıllarda daha çok İller Bankası'ndan ve daha sonra iç piyasadan borçlanma yapılırken, son dönemde dış piyasalardan borçlanma da kaynak yetersizlikleri nedeniyle önem kazanmıştır.

Borçlanmanın bir gelir mi yoksa gider mi olduğu hala tartışılmaktadır. Borçlanma ile elde edilen gelirlerin büyük yatırım projelerine harcanması genel bir kural olarak karşımızda olsa da borçlanma ile elde edilen gelirlerin doğru kullanılamaması geri ödemelerde büyük açıklar yaratmaktadır. Ülkemizde birçok defa belediyelerin borçlarının siyasi nedenlerle silinmiş olması borçlanma ile gelir elde etme yönteminin suiistimal edilmesine yol açmıştır.

Son dönemde birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de belediyelerin borçlanmaları ile ilgili önemli kısıtlamalar ve denetimler getirilmiştir. Bu şekilde belediyelerin kontrolsüz borçlanması ve mali sıkıntılar yaşanması önlenmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda ülkemizde Hazine Müsteşarlığı, garantör olmadığı borçlanmalarda bile onay vermekle yükümlü olarak bir denetleme işlevi görmektedir.

Belediyelerin yaptıkları büyük projelerin uzaması veya durmasının getireceği büyük maliyetler göz önüne alındığında borçlanma her şekilde bir ihtiyaç gibi görülse de kontrolsüz ve plansız şekilde borçlanmaların geri ödemelerinin yıllar içinde birikerek belediye harcamalarında çok önemli bir kısmı oluşturduğu çalışmamızda paylaştığımız belediyelerin mali raporlarında görülmektedir.

Yerel hizmetlerin yapılmasının en önemli ve etkin ayağının belediyeler olduğu söylenebilir. Belediyeler hem halkla bütünleşik bir demokratik kurum hem de yerelde bulunması ile etkin bir hizmet kurumudur. Belediyelerin yerel halka daha verimli hizmet verebilmesi için özerklik şartlarının sağlanması çok önemlidir. Bu özerklik idari olduğu kadar mali olarak da belediyelere verilmeli ve yetkileri ölçüsünde gelir sağlanmalıdır. Ancak her ülkede olduğu gibi en önemli gelir kaynaklarından biri olan borçlanma ile gelir elde etme yöntemi başta olmak üzere belediyelerin bütçeleri sürekli olarak denetlenmeli ve siyasi pazarlıkların konusu edilmemelidir. Bu şekilde yapılanmış bir yönetim sistemi hem şehirlerimiz hem de ülkemiz için çok daha yaşanabilir olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, F. ve F. Aydın (2013). *Tüm Yönleri İle Belediye Gelirleri Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Paylar*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Acartürk, E. ve O. Çakmak (2005). *Yerel Yönetimlerde Borçlanma*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Açıkgöz, Eşref. (2007). *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akdeniz, H. (2004). *Yerel Yönetimler Demokratikleşme ve Halk Katılımına Etkisi Bağlamında İnternet ve Toplumsal Katmanlaşma*. Ankara: Todaie Yayını
- Akhundova, J. (2012). “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması,” *Avrasya İncelemeleri Dergisi (AVİD)*, Sayı:2, Cilt1, 63- 97.
- Aktaş, A. (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci,” *Dış Denetim Dergisi*, Sayı: 4, 92-103.
- Akyar, F. K. (2008). *Kamu Hizmetlerinin Desantralizasyonu Sürecinde Türkiye’de Belediye Hizmetleri ve Gelirleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arslan, C. (2006). *Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler Ve Türkiye’de Belediye Gelirleri Ve Harcama Politikaları 1982-2004*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arslan, G. E. (2008).“Türkiye Açısından ‘Bölge Kalkınma Ajansları’ Uygulamasının Değerlendirilmesi,” *Ekonomi Yaklaşım Dergisi*, Özel Sayı, Cilt 19, 165– 182.
- Arslan, N. T. (2005). “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi yönetim Yerel Yönetim İlişkileri,” *İstanbul Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 33, 189-208.
- Atar, G. (2010). *Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye’de Belediye Gelirleri Üzerine Bir Uygulama “Konaklama Vergisi Örneği”*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ayhan, U. (2008). “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimleri,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, 103-120.
- Bilgiç, V. (1998). *Yerel Yönetimler*. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). “Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, Haziran, 74-93.
- Bozkurt, Ö. Ve T. Ergün,(1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bulgan, E. (2008). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bulutoglu, K. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. İstanbul: Gazi Kitabevi.
- Büyükbş, H. (2013). “Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme (1868 -2003),” *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal bilimler Dergisi*, Sayı: 28, 43-73.
- Can, H. H. (2013). “Türk mahalli idare sistemine etkileri bakımından 6360 sayılı kanun,” *Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 1, 3-7.
- Coşkun, B. Ve T.Uzun, (1999). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar,” Muğla: Muğla Üniversitesi Matbaası.
- Çelik, B. (1995). “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi,” *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 4, 588-597.
- Çetinkaya, Ö. ve T. Demirbaş, (2004). “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi,” *Akdeniz İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 8, 25- 27.
- Çetinkaya, Ö. ve T. Demirbaş, (2010). “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi,” *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye araştırma Merkezi Konferansları*, 53. Seri, 1-18.
- Çevikbaş, R. (1995). “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 407, 70-74.
- Çınarlı, S. (2011). “ABD’de Yerel Yönetimin Ana Hatları,” *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 12, 265-280.

- Çiçek, E., S. Dikmen, ve P. Arslan, (2015). “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi,” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Sayı: 11 (24), 59-74.
- Çolak, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde, İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çubukçu, D. Ö. (2008). “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları,” *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 1, 63-1.
- Çukurçayır, A. (2008). “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi”, *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, Ocak, 15-36.
- Demirtaş, M. (2005). *Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Devlet Denetleme Kurulu, (1996). *Yerel Yönetimlerin Sorunları-Çözüm Önerileri*. Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)*, cilt: VII; Kurumsal Gelişme, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Nippon Koei Co., Ltd. Recs International Inc., 2000.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (1994). *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi*. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Rapor No: DPT.2364-ÖİK.431). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2009). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı*.
- Dinçer, Ö. ve Cevdet Y. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara.
- Doğan, M. ve A. İ. Baş, (2013). “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma,” *Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:1, Cilt 34, 293-315.
- Dönmez, M. (1995). “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406, Mart, 165-173.
- Dönmez, M. (2002). “Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri,” *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Sayı: 7, 38-40.
- Dursun, D. (1998). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme, Türkiye’de Yönetim Geleneği*. (Ed. Davut D. ve H. Al). İstanbul: İlke Yayınları.
- Duverger, M. (1995). *Siyaset Sosyolojisi*. İstanbul: Varlık Yayınları.
- Elma, F. (2013). *Azerbaycan’da Yerel Yönetim Yapılanması: Tarihi Deneyim ve Mevcut Örgütlenme*. Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Emil, F. ve H. Yılmaz, (2005). *Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi?* TESEV Yayınları.
- Ercan, H. (2002). “Türkiye’de Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine,” *Cumhuriyet Üniversitesi. Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, Mayıs, 69-79.
- Ersöz, H. Y. (2011). *Sosyal Politikada Yerelleşme*. Yayın No: 2010-99, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Ertan, B. (2002). “Yerel Yönetim Kavramı,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 11, 5-32.
- Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Falay, N. (1995). “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı: 5, Cilt 4, 13-24.
- Falay, N. (1997). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 2, Cilt 6, 3-13.
- Giritli, İ., P. Bilgen ve T. Akgüner. (2006). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları. Gök, S. (2012). “Rusya Federasyonu Kamu Yönetimi Sisteminde Değişim Trendleri,” *II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu*, 75-84.
- Görmez, A. (2012). *Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Sorunları Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları. Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*, İstanbul, Boyut Kitapları.

- Göymen, K. (1999). “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı: 4, Aralık, 67-83.
- Gül, M. (2009). “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanması,” *Sayıştay Dergisi*, 74- 75.
- Güler, B. A. (1992). *Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Güler, B. A. (1994). “Belediye Gelirlerinin Mali Yapısı: Ankara: 1925–1989,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 3, 19-37.
- Güler, B. A. (1996). “Kentsel Altyapı Finansmanı, Belediyeler Bankası: 1933-1945,” *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 29, 175.
- Güler, B. A. (1998). *Yerel Yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Güler, B. A. ve T. Çınar, (2004). *Yerel Maliye Sistemi*. Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güner, A. (1998). *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetimler Arası Mali ilişkiler*. İstanbul: Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.
- Güner, A. (2006). *Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar*. Mali Yerelleşme. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (drl.), İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Güngör, S. (2011). “Yerel Yönetim Borçlanmaları,” *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 24, 1-16.
- Haktankaçmaz, M. (2006). “Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya’ da Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 4, Cilt 15, 69-86.
- Iula-EMME Yayını, (1993). İstanbul: *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları*.
- İpek, C. (2001). “Japonya’ da Yerel Yönetimler ve Eğitim,” *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 18, 175- 187.
- Journard, I., Kongsrud, P.M. (2003). *Fiscal Relations Across Government Levels*, www.oecd.org
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Üyeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Karataş, H. (2008). “Mahalli İdarelere Genel Bütçeden Aktarılan Pay Artıyor,” *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı: 3, Cilt 16, 30-35.
- Karpuz, N. B. (2008). *Belediyelerin Finansman Kaynağı Olarak Borçlanma ve Tekirdağ Belediyesi (1996–2006)*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale: Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi.
- Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi. Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. (2001). *Küreselleşme ve Yerel Yönetimler*. Ankara: Mülkiyeler Birliği Yayınları.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1998). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kırbaş, D. (2010). *İdare/Belediyelerde Altyapı Yatırımlarının Dış Proje Kredi İle Finansmanının İdare/Belediyeler ve Proje Yönetim Birimleri Üzerine Etkileri: Belediye Hizmetleri Projesi Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kirmanoglu, H. (2009). *Kamu Ekonomisi Analizi*. İstanbul: Beta Basım. Koçak, Y. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Korkmaz, Z. (2009). *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Köse, H. Ö. (2004). “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, 1-42.
- Kurtuluş, B. (2006). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2692.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları 2010 yılı Faaliyet Raporu*.
- Mambetalieva, N. (2013). *Yerel Yönetimlerin Finansmanı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Mengi, A. (2007). *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle ilgili Düzenlemeler*. Yerellik ve Politika, Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi-Ruşen Keleş’e Armağan, (Ed.: A. Mengi), Ankara: İmge Kitabevi.
- Muratoğlu, T. (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku, *İ.Ü.H.F.M C. LXIX*,

- Sayı: 1-2, 737-776.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım. Nadaroğlu, H. (1995). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler Teorisi*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Nebi, Y. (2008). "Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı," *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 71.
- Ortak, A. (2011). "Belediyelerin Borçlanması," *Sayıştay Denetçileri Derneği Dergisi*, Sayı: 4, 174-175.
- Ortaylı, İ. (1973). "Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı: 4, Aralık, 14- 24.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Ankara Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ökmen, M., B. Özer, (2007). *Küreselleşme- Yerelleşme Diktomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma, Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ökmen, M., B. Parlak, (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler- Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Ökmen, M., N. Koç, (2015). "Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler" *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Sayı: 2, 562-564.
- Öncel, Y.(1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Öner, E., K. Mutluer, (2011). *Mahalli İdarelerin Gelir ve Yapısal Durumu ve Bunun Düşündürdükleri. IV. Yerel Yönetimlerin Mali Forumu*. 26-27 Kasım 2011, Ankara.
- Özdemir, G. (2008). "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi," *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 71, 48-51.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi-Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınevi.
- Özer, M. A. (2005). "Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 57, Nisan-Haziran, 55-80.
- Özgür, H. (2008). "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları," *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı: 1, 125-166.
- Öztürk, A. (1997). *21. yy. Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli*. İstanbul: Baskı Ümraniye Belediye Kültür Yayınları No: 1.
- Parlak, B. (2002). *Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim İlişkileri*. Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları.
- Parlak, B. (2014). "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri," *Türkiye Ekonomik, Siyasal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 1, Cilt 1, 7-40.
- Parlak, B. ve Z. Sobacı. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi- Ulusal ve Global Perspektifler*. İstanbul: Alfa- Aktüel Yayınları.
- Pirenne, H. (1994). *Ortaçağ Kent Kökenleri ve Ticaretin Canlanması*. (Çev. Şadan Karadeniz), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sakinç, S. (1998). *Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Manisa: Emek Matbaacılık Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi.
- Sharpe, L. J. (1995). "Theories and Values of Local Government, Political Studies," alıntı yapan Çevikbaş Rafet, *Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, Türk İdare Dergisi*, Sayı: 4, 157-158.
- Sivrekli, E. (2015). "Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki Mali İlişki: Şanlıurfa Örneği," *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 46, 22-33.
- Sutherland, D., Price, R., Jourmard, I. (2006). *Fiscal Rules For Sub Central Governments: Design And Impact*, www.oecd.org
- Şahin, M. (1999). "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler," *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 2, Cilt 8, 21-22.
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı. (2014). <http://docplayer.biz.tr/723768-2015-2019-sanliurfa-buyuksehir-belediyesi-stratejik-plan.html>.

- Şener, O. (2008). *Kamusal Mallar Teorisi*. İstanbul: Özkaya Matbaacılık.
- Şengül, H. T. (2001). *Kentsel Çelişki ve Siyaset*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı. Şengül, R. (2012). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şensoy, B. (2010). *Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şenyüz, D., E. Metin ve İ. Tatlıoğlu. (2008). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Tekeli, İ. (1983). *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*. Ankara: Amme İdaresi Dergisi.
- Tekeli, İ. ve İ. Ortaylı. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Tekeli, R. (2015). *Yerel Yönetimler Üzerine*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Toprak, Z. (2010). *Yerel Yönetimler*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: TODAİE Yayını. Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları.
- Tortop, N., B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer. (2006). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Nobel Yayınları.
- Tozar, A. (2005). *Türkiye’de Yerel Yönetim Projelerinin Dış Finansmanı, Bu Tür Projelerin Finansmanına İlişkin Dünya Örnekleri ve Türkiye İçin Öneriler*. Ankara: (Hazine Uzmanlık Tezi).
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim*, Sakarya, Sakarya Kitabevi.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı.
- Uluatam, Ö. (1991). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2004). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2006). *Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 12, 278-280.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2012). *Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- T. Akdemir ve S. Benk (2010). “Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı Ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler,” *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı: 11, 165-166.
- Usta, E. (2008). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Mali Yapısı, Mahalli İdarelerin Mali Yönetimi Forumu: Mahalli İdarelerin Borçlanması*. Ankara: 22-23 Mayıs.
- Uyar, H.(2004). “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe,” *Aydınlanma 1923*, Sayı: 2, 51-52.
- Vural, T. (2004). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 444, Eylül, 179-193.
- Yamaç, M.(2014). “İngiltere’de Yerel Yönetimler,”*Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sayı: 04, 1-2.
- Yaşamış, F. D. (2001). “Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 432, Eylül, 1-32.
- Yavuz, F. ve R. Keleli. (1989). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yıldırım, U. ve Y. Ayırçay. (2007). “Belediyelerin Finansman Sorununun Çözümünde Sermaye Piyasalarının Rolü,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 2, Cilt 16, 21-44.
- Yıldırım, Z. (2010). *Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma, Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*. (Ed.) Figen Altuğ, Özhan Çetinkaya, Selçuk İpek, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 97-116.
- Yıldız, M. (1996). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 4, Cilt 5, 5-6.
- Yücel, F. N. (2007). *Maliye Teorisi Bağlamında Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Zakaria, F. (1999). *İlliberal Demokrasinin Yükselişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

İNTERNET KAYNAKLARI

- <http://www.resmigazete.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 03.02.2015) www.kentakademisi.com (Erişim Tarihi: 02.06.2015). <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf> (Erişim Tarihi: 18.02.2015)
- http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.558ec53c7b1a66.70954421 (Erişim Tarihi: 18.02.2015)
- <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/bagli-idareler/> (Erişim Tarihi: 18.02.2015)
- (<http://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/7.pdf>/Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı/ (Erişim Tarihi: 21.03.2015)
- (http://www.beyoglu.bel.tr/beyoglu_belediyesi/default.aspx?SectionId= (Erişim Tarihi: 10.10.2015)
- http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc, (Erişim Tarihi: 18.09 2015).
- http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/157%20-20177%20ersin%20kaplan.doc (Erişim Tarihi: 03.01.2016)
- <http://www.haktansevsey.com/web/makaleler/1-makaleler/1-belediyelerde-stratejik-butce-yonetimi.html> (Erişim Tarihi: 06.10.2016).

KULLANILAN MEVZUATLAR

- 5393 sayılı Kanun
- 5302 sayılı Kanun
- 5216 sayılı Kanun
- 6360 sayılı Kanun
- 2560 sayılı Kanun
- 2464 sayılı Kanun
- 1580 sayılı Kanun
- 442 sayılı Kanunu
- Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ (R. G. 21.07.2001/24469)
- Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik (R.G.12.04.2002/24724)
- Dış Borç Ödeme Hesabı Oluşturulması ve İşleyişine İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik (R.G.10.10.2003/25225)
- Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (R.G. 21.12.2002/24790)
- Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçelenmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik (R. G. 12.04.2002/24724)
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik (R.G. 12.4.2002/24724)
- İnönü Üniversitesi, (2004), Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi, http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc (Erişim: 13/01/2006)
- Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları. 18–19 Aralık 2003.