T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

BELEDİYELERDE MALİ ÖZERKLİK VE TEKİRDAĞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİR YAPISININ MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

ÖZALP KILIÇ
1178209101

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ AYKUT TAVŞANCI

EDİRNE 2019

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Özalp KILIÇ tarafından hazırlanan **Belediyelerde Mali Özerklik ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi** konulu **Yüksek Lisans** tezinin sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 9.-10. maddeleri uyarınca **17.06.2019** günü saat **13:00**'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *....Kabul Edilmesine.... **OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Dr. Öğr. Üyesi Aykut TAVŞANCI (Danışman)	Kabul Edilmesine	
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA	Kabul Edilmesine	
Prof. Dr. Selçuk İPEK	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Referans No	10257710
Yazar Adı / Soyadı	ÖZALP KILIÇ
T.C.Kimlik No	20755799936
Telefon	5319882930
E-Posta	ozalpkilic@gmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Belediyelerde Mali Özerklik ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi
Tezin Tercümesi	Fiscal Autonomy in Municipalities and Evaluation of Tekirdağ Metropolitan Municipality Revenue Structure in Terms of Fiscal Autonomy
Konu	Maliye = Finance ; Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2019
Sayfa	148
Tez Danışmanları	DR. ÖĞR. ÜYESİ AYKUT TAVŞANCI
Dizin Terimleri	Büyükşehir belediyeleri=Metropolitan municipality ; Mali özerklik=Fiscal autonomy ; Yerel özerklik=Local autonomy ; Yerel yönetimler=Local administrations ; Belediyeler=Municipalities
Önerilen Dizin Terimleri	Belediye gelirleri=Municipal revenues Öz gelirler=Own revenues Transfer gelirleri=Transfer revenues

24.06.2019

İmza:.....

Tezin Adı: Belediyelerde Mali Özerklik ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Hazırlayan: Özalp KILIÇ

ÖZET

Kentsel alanların yönetimi hususunda yerel düzeydeki en yaygın örgütlenme biçimi belediyelerdir. Belediyeler, günlük yaşamın işleyişini doğrudan etkileyen pek çok görev ve sorumluluğu üstlenmiş olan idari ve mali özerk birimlerdir. Ülkemizde, nüfusun yaklaşık olarak % 94'ü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Belediyelerin üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları eksiksiz bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şarttır. Bu açıdan belediyelerin etkin ve kaliteli hizmet üretebilmesi, bu idarelerin mali özerkliğe sahip olması ile yakından ilgilidir. Mali özerklik, belediyelerin kendi öz gelir kaynaklarına sahip olmasını ve bu kaynakları başka bir yönetim biriminin müdahalesi olmaksızın kurumun amaçları doğrultusunda kullanabilmesini ifade etmektedir. Belediyelerde mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik pek çok yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemler içerisinde en yaygın olanı, yerel öz gelir oranının tespit edilmesidir.

Bu çalışmanın temel amacı, 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyini tespit etmektir. Yapılan değerlendirmelerde yerel öz gelir oranının ortalama olarak % 16,35 olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu oran Türkiye ortalamasının da oldukça altındadır. Bu çerçevede Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali açıdan özerk olmadığı ve büyük ölçüde merkezi yönetimden gelen yardımlara bağımlı olduğu söylenebilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Büyükşehir Belediyesi, Mali Özerklik, Yerel Özerklik

Name of Thesis: Fiscal Autonomy in Municipalities and Evaluation of Tekirdağ Metropolitan Municipality Revenue Structure in Terms of Fiscal Autonomy

Prepared By: Özalp KILIÇ

ABSTRACT

Municipalities are the most common form of organization at the local level in the management of urban areas. Municipalities are administrative and financial autonomous institutions that take on several tasks and responsibilities directly affecting the functioning of daily life. In our country, approximately 94 % of the population resides within the municipal boundaries. Municipalities must have enough financial resources to perform their duties and responsibilities in a complete manner. In this respect, the municipalities' ability to produce effective and quality services is closely related to the financial autonomy of these administrations. Fiscal autonomy means that municipalities have their own sources of income and that these resources can be used for the purposes of the institution without the intervention of another management unit. There are multiple measures to determine the level of fiscal autonomy in municipalities. The most common of these measures is the determination of the local own revenue ratio.

The main aim of this study is to determine the fiscal autonomy level of Tekirdağ Metropolitan Municipality in the period 2014-2017. In the evaluations made, it was found that the local own revenue ratio of Tekirdağ was 16.35 % on average which ratio is dramatically lower compared to the other municipalities' averages in Turkey in the same period. By this fact, one can claim that Tekirdağ Metropolitan Municipality is not financially autonomous and is largely dependent on assistance from central government.

Keywords: Local Administrations, Municipalities, Metropolitan Municipality, Fiscal Autonomy, Local Autonomy

ÖN SÖZ

Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli düzeydeki müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Hizmet alanı içerisinde çöp toplama, içme suyunun temini, atık suların bertaraf edilmesi gibi mahaldeki vatandaşları doğrudan ilgilendiren birçok hizmeti üstlenmiş olan belediyeler, günümüzde ülke nüfusunun yaklaşık olarak % 94'üne hizmet verir hale gelmiştir. Belediyelerin üstlenmiş oldukları bu hizmetleri gereğince yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları şarttır. Nitekim mali özerkliğin temel amacı da bu hususu gerçekleştirebilmektir. Belediyelere mali özerkliğin sağlanması neticesinde hizmet planlaması daha iyi yapılabilmekte, bu sayede de yerel hizmetlerin en etkin şekilde sunumu gerçekleştirilebilmektedir.

Bu çalışma, yakın tarihte büyükşehir statüsü kazanmış olan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi'nin mali özerklik düzeyini gelir yapısı üzerinden tespit etmeyi amaçlamaktadır. İlk olarak bu çalışmada büyük emeği olan, lisans ve yüksek lisans öğrenimim boyunca bana bölümümü ve öğrencilik hayatını sevdiren, çok kıymetli bilgi ve görüşleriyle bakış açımı zenginleştiren ve her açıdan bana değer katan danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Aykut TAVŞANCI'ya ve üzerimde sonsuz emeği olan ve benden desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen diğer bütün hocalarıma teşekkürü borç bilirim. Ayrıca bu çalışma çerçevesinde bana gerekli tüm verileri sağlayan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesine ve çalışma konusunda istişare ettiğim Gelir Şube Müdürü Ferhat GÜNGÖR'e teşekkür etmeden geçemeyeceğim.

Son olarak öğrenim hayatımın her aşamasında bana her türlü maddi ve manevi desteği sağlayan, beni hiç yalnız bırakmayan ve her zaman moral kaynağım olan babam Ruhi KILIÇ'a, annem Havva KILIÇ'a, ablam Özge KILIÇ'a ve yol arkadaşım Gözde Damla ÇETİNER'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **I**
ABSTRACT ..... **II**
ÖN SÖZ ..... **III**
İÇİNDEKİLER ..... **IV**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **VII**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **VIII**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
BELEDİYELER VE ÖZERKLİK KAVRAMI

1.1. Belediyelerin Özerkliği: Teorik Çerçeve **5**
1.1.1. Özerkliğin Anlamı 6
1.1.2. Yerel Özerklik Kavramı 8
1.1.2.1. Yerel Özerkliğin Amacı, Önemi ve Sınırları 11
1.1.2.2. Yerel Özerkliğin Koşulları 13
1.1.2.3. Yerel Özerkliğin Türleri 16
1.1.2.3.1. İdari Özerklik 17
1.1.2.3.2. Mali Özerklik 21
1.2. Belediyelerin Mali Özerkliği: Teorik Çerçeve **22**
1.2.1. Mali Özerklik Kavramı 22
1.2.2. Mali Özerkliğin Amacı ve Önemi 25
1.2.3. Mali Özerkliğin Koşulları 28
1.2.4. Mali Özerkliğin Unsurları 31
1.2.4.1. Gelir (Vergi) Özerkliği 32
1.2.4.2. Harcama Özerkliği 33
1.2.4.3. Borçlanma Özerkliği 35
1.2.4.4. Bütçe Özerkliği 36
1.2.5. Mali Özerklik Düzeyinin Tespitine Yönelik Yaklaşımlar 37

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE GELİR YAPISI

2.1. Büyükşehir Belediye İdaresinin İdari Yapısı 45
2.1.1. Belediyelerin Kısa Tarihçesi 47
2.1.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Kuruluşu 50
2.1.3. Büyükşehir Belediye İdaresinin Görev ve Sorumlulukları 51
2.1.4. Büyükşehir Belediye İdaresinin Organları 54
2.1.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisi 54
2.1.4.2. Büyükşehir Belediye Encümeni 55
2.1.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı 57
2.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Gelir Yapısı 58
2.2.1. İdareler Arası Mali İlişkiler ve Mali Tevzin 60
2.2.2. Belediyelerin Öz Gelirleri 63
2.2.2.1. Belediye Vergileri 66
2.2.2.2. Belediye Harçları 72
2.2.2.3. Harcamalara Katılma Payları 81
2.2.2.4. Diğer Öz Gelirler 84
2.2.3. Belediyelerin Transfer Gelirleri 87
2.2.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri 92
2.2.5. Belediye Gelirlerinin Bileşimi 94

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TEKİRDAĞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİR YAPISININ MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Belediyelerde Mali Özerkliğin Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi..... 100
3.2. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Değerlendirilmesi 105
3.2.1. Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi 106
3.2.1.1. Öz Gelirlerin Gelişimi 109
3.2.1.1.1. Birincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi 111

3.2.1.1.2. İkincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi 112
3.2.1.2. Transfer Gelirlerinin Gelişimi 114

SONUÇ 117
KAYNAKÇA 125
EKLER 136
ÖZGEÇMİŞ 137

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Mali Özerklik Düzeyine Göre Belediye Gelirleri 38

Tablo 2: Vergi Özerkliği Kategorileri 40

Tablo 3: Avrupa Komisyonu Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi 42

Tablo 4: Belediyelerce Tahsil Edilen Vergi Gelirleri 71

Tablo 5: Belediyelerce Tahsil Edilen Harçlar 81

Tablo 6: Belediyelerce Tahsil Edilen Harcamalara Katılma Payları 84

Tablo 7: Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları 89

Tablo 8: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları 90

Tablo 9: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları . 91

Tablo 10: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu 96

Tablo 11: Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Bileşimi 97

Tablo 12: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi 106

Tablo 13: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi 108

Tablo 14: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Birincil ve İkincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi 109

Tablo 15: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Birincil ve İkincil Nitelikli Öz Gelirlerinin Gelişimi 111

Tablo 16: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Birincil Nitelikli Öz Gelir Türlerinin Birincil Nitelikli Öz Gelirler Toplamı İçerisindeki Payı 112

Tablo 17: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İkincil Nitelikli Öz Gelir Türlerinin İkincil Nitelikli Öz Gelirler Toplamı İçerisindeki Payı 113

Tablo 18: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Transfer Gelir Türlerinin Transfer Gelirleri Toplamı İçerisindeki Payı 115

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	**:**	Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	**:**	Aktaran
B.	**:**	Baskı
Bkz.	**:**	Bakınız
BŞB	**:**	Büyükşehir Belediyesi
E.	**:**	Esas
Ed.	**:**	Editör
Hk.	**:**	Hakkında
İSKİ	**:**	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
K.	**:**	Karar
KHK	**:**	Kanun Hükmünde Kararname
OECD	**:**	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
RG	**:**	Resmi Gazete
SGK	**:**	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	**:**	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	**:**	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	**:**	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	**:**	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
Vb.	**:**	Ve benzeri
Vd.	**:**	Ve diğerleri
Vs.	**:**	Ve saire

GİRİŞ

Tarihsel dönemler içerisinde insanların bir arada yaşama ihtiyacı ve bu konudaki isteklilikleri, komşuluk ilişkilerinin gelişmesine ve toplumsal düzeyde yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Her ülke açısından, ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların tatmin edilmesi, devletlerin vazgeçilmez görevlerinden bir tanesidir. Bilindiği gibi toplumsal ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla kamu kesimi tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler, günümüzde adem-i merkeziyetçilik prensibi çerçevesinde merkezi idare ve yerel yönetimler arasında bölüşülmüş durumdadır. Bu husus neticesinde toplumun bütününü ilgilendiren adalet, savunma ve diplomasi gibi hizmetler merkezi idare tarafından yerine getirilirken, yalnızca belirli sınırlar içerisinde yaşayanları ilgilendiren temizlik, içme suyunun temini ve yangından korunma gibi hizmetler de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Keleş, 1972: 58).

Bilindiği üzere ülkemizde il özel idaresi, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu yerel yönetim birimleri içerisinde, üstlenmiş olduğu görevler ve yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda sunmuş olduğu hizmetler itibariyle en önemli ve halka en yakın konumda olan idareler belediyelerdir. Belediyeler, belde sakinlerinin mahalli düzeydeki müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (Çetinkaya, 2011: 115). Hizmet alanı içerisinde çöp toplama, içme suyunun temin edilmesi ve atık suların bertaraf edilmesi gibi mahaldeki vatandaşları doğrudan ilgilendiren birçok hizmeti üstlenmiş olan belediyeler, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte ülke nüfusunun yaklaşık olarak % 94'üne hizmet verir hâle gelmiştir. Bu durum bir taraftan belediyeler tarafından sunulan yerel nitelikli hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak artmasına neden olurken, diğer taraftan da belediyelerin sorumluluk alanlarının genişlemesine ve çözmek zorunda olduğu sorunların artmasına yol açmıştır (Güngör, 2015: 10). Diğer bir söyleyişle, belediyeler bir yandan mevcut hizmetleri daha yaygın ve daha kaliteli bir şekilde sunmaya çalışırken, öte yandan da artan nüfus karşısında

ortaya çıkan yeni ve farklı hizmetlere olan talebi de yerine getirme konusunda ayrı bir özveri sergilemektedir. Üstelik belediyeler, bütün bunları çeşitli nedenler sonucunda giderek azalan kaynaklar ile yapmaya çalışmaktadır (Şener, 1998: 8). İşte bu noktada kent yönetiminde önemli roller üstlenmiş olan, görev ve sorumluluk alanı gittikçe genişleyen belediyelerin, üstlenmiş olduğu görevleri en etkin şekilde yerine getirebilmeleri, onların mali anlamda özerk olabilmesi ile mümkün olmaktadır. Mali özerklik, belediyelerin merkezi idareden bağımsız olarak birtakım yollardan öz gelir elde etmesini, sahip olduğu varlıklarını ve gelirlerini başka bir yönetim biriminin müdahalesi olmadan kurumun amaçları doğrultusunda kullanabilmesini ve bütün bunları gerçekleştirebilmek için de esnek bir bütçeye sahip olmasını ifade etmektedir (T.C. Yükseköğretim Kurulu, 2007: 160). Başka bir deyişle, belediyelerin öz mali kaynaklara sahip olması ve bunları yerel halkın zevkleri ve tercihleri doğrultusunda diğer idarelerin müdahalesinden bağımsız olarak kullanabilmesi, mali özerkliğin ölçütünü oluşturmaktadır. Belediyelerin mali konudaki serbestisi ne derece artarsa, mali özerklik de buna paralel olarak artış göstermektedir (Chapman, 1999: 10). Mali özerkliğin artması sonucunda ise belediyeler tarafından hizmet planlaması daha iyi yapılabilmekte, bu sayede de hizmetlerin en etkin şekilde sunumu gerçekleştirilebilmektedir. Bu haliyle belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerin etkin ve verimli olması, mali özerklik ile doğrudan ilgili bir durumdur (Agun ve Güler, 2017: 2).

Bu çalışmanın temel amacı, Tekirdağ kent sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların daha kaliteli hizmet alabilmelerini sağlamak amacıyla önemli görevler üstlenmiş olan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir yapısını mali özerklik açısından analiz etmektir. Konuyla ilgili olarak 2014-2017 yıllarına ait Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan rakamlar veri olarak kabul edilmiş ve bu doğrultuda hesaplamalar yapılmıştır. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyini tespit etmeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölüm, esas olarak belediyelerde mali özerklik ile ilgili kuramsal çerçeveyi oluşturmaktadır. Konuyla ilgili olarak bu bölümde; mali özerklik kavramına, mali özerkliğin amacına, önemine, koşullarına, unsurlarına ve belediyelerde mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik yaklaşımlara kapsamlı bir şekilde yer verilmektedir. Bu haliyle çalışmanın birinci bölümü, konuya ilişkin teorik yaklaşımları özetleyen temel bir giriş niteliği taşımaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye'de büyükşehir belediye idaresine ve bu idarenin gelir yapısına yer verilmektedir. Bu çerçevede büyükşehir belediye idaresinin; kuruluşuna, görev ve sorumluluklarına, organlarına ve bu idarenin gelir yapısına kapsamlı bir şekilde yer verilmektedir.

Üçüncü bölümde, öncelikle Türkiye'de mali özerkliğin hukuki durumu değerlendirilmekte ve sonrasında Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir yapısı mali özerklik açısından analiz edilmektedir. Ayrıca mali özerklik düzeyinin daha etkin bir şekilde tespitini sağlamak amacıyla Tekirdağ Büyükşehir Belediyesine ait birtakım veriler Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin ortalamaları ile mukayese edilmekte ve bu suretle mali özerklik düzeyi karşılaştırmalı bir şekilde ortaya konulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
BELEDİYELER VE ÖZERKLİK KAVRAMI

Bilindiği üzere devletin var olmasındaki temel gerekçe, insanların topluluk halde yaşamalarından kaynaklanan birtakım ortak ihtiyaçların karşılanabilmesidir. Devlet, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını tespit eden, karşılayan; genel menfaatleri gözeten, koruyan ve temsil eden siyasal bir otoritedir (Varcan, Taraktaş ve Hacıköylü, 2013: 3). Devlet bütün bu görevlerini merkezi idare adı verilen bir örgüt vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bu örgütün gerektirdiği çeşitli hizmet birimleri ülkenin her yanına yayılmakta ve hiyerarşik anlayışa uygun olarak kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir. Ancak, genellikle bütün toplumlarda, devletin yanı sıra ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğu oluşturan diğer birçok irili ufaklı yerleşme birimleri de bulunmaktadır. Tıpkı ulusal sınırlara egemen olan devlet gibi bu yerleşme birimlerinin de kendi bölgesel sınırları içerisinde geçerli olan birtakım genel ve ortak ihtiyaçları bulunmaktadır (Nadaroğlu, 1998: 15). Yerel nitelikteki bu ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanabilmesi, ihtiyaçların yakından gözlemlenmesini ve ihtiyaçlar doğrultusunda gerekli hizmetlerin yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple bölgesel nitelikte ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması görevi merkezi idare yerine yerel düzeyde birtakım idarelere bırakılmaktadır. Yerel yönetimler olarak da ifade edilen bu yapıların temel felsefesi, söz konusu hizmetleri daha iyi belirlemek ve daha başarılı bir şekilde hizmet sunumunu sağlamaktır. Bu çerçevede günümüzde tüm toplumu ve ülkenin genelini ilgilendiren ihtiyaçlar merkezi yönetim tarafından karşılanmakta, buna karşılık yerel nitelikteki ihtiyaçların da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi yoluna gidilmektedir (Akdoğan, 2013: 407).

Günümüzde yerel yönetim birimleri içerisinde üstlenmiş olduğu görevler ve sunmuş olduğu hizmetler itibariyle en önemli ve halka en yakın konumda olan idareler, belediyelerdir. Belediyeler, kendi sınırları içerisinde çevrelerin temizliğini, sağlık şartlarını, burada ikamet eden vatandaşların esenlik ve düzen içerisinde yaşamalarını temin edecek kamu hizmetlerini zamanında ve nitelikli bir şekilde yerine getirebilmek

için faaliyet göstermektedir. Bu sebeple bu idareler, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirebilecek mali kapasiteye sahip olmalıdır. Aksi takdirde bu idarelerin varlık nedeni ortadan kalkmaktadır. Bu mali kapasite, belediyelerin kendi öz gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezi idare tarafından aktarılan kaynaklar -mali transferler- da olabilmektedir (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2017: 8). Ancak belediyelerin hizmet planlamasını daha iyi gerçekleştirebilmesi için onların mali anlamda merkezi idareden bağımsız olması önem arz etmektedir. Bu sebeple mali kapasite içerisinde belediyelere ait öz gelir kaynaklarının, mali transferlere oranla ağırlıkta olması gerekmektedir. Bu durum belediyelerin mali özerkliğini ortaya koymaktadır.

Çalışmamızın bu bölümü iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda, genel olarak özerklik kavramına, yerel özerkliğe, yerel özerkliğin amacına, önemine, koşullarına ve türlerine yer verilecektir. İkinci kısımda ise, çalışmamızın ana temasını oluşturan belediyelerde mali özerkliğe kapsamlı bir şekilde yer verilecektir. Bu çerçevede mali özerklik kavramına, mali özerkliğin amacına, önemine, koşullarına, unsurlarına ve belediyelerde mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik gelir yönlü yaklaşımlara yer verilecektir.

1.1. Belediyelerin Özerkliği: Teorik Çerçeve

Günümüzde modern toplumların vazgeçemeyecekleri değerlerin başında gelen demokrasinin temel yapı taşlarından birisini özerklik oluşturmaktadır. Bilindiği üzere bir yerel yönetim birimi olan belediyeler, demokratik geleneğin oluşmasında ve ulusal demokrasinin kökleşmesinde önemli roller üstlenmiş olan idarelerdir. Belediyelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları, kendi işlerini bizzat bu organlar vasıtasıyla dışarıdan hiçbir baskı ve müdahaleye maruz kalmaksızın görebilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu idarelere demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır. Yerel özerklik kavramı, bu idarelerin sahip olduğu söz konusu özellikler neticesinde ortaya çıkan bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Keleş, 1994: 43).

1.1.1. Özerkliğin Anlamı

Özerklik kavramı, muhtariyet ve otonomi kavramları ile eş anlamlı olarak ifade edilebilen bir kavramdır. Muhtariyet kavramı, hareketlerinde serbest olanı ifade eden *muhtar* kelimesinden türetilmiş olup, "kendi iradesi ile kendini idare etme ve erkinlik[1]" anlamlarına gelmektedir. Özerkliğin İngilizcedeki karşılığı olarak ifade edilen *autonomy (otonomi)* kavramı ise etimolojik olarak, Yunancadaki *autos (kendi)* ve *nomos (yasa)* kelimelerinin bileşiminden oluşmuş olup, "bir kişinin veya bir topluluğun kendi uyacağı yasayı kendisinin koyması" anlamına gelmektedir (Alada, 2008: 6-7). Bu haliyle özerklik kavramının "kendi kurallarını oluşturabilme ve bu kurallar çerçevesinde kendini yönetebilme bakımından hareket serbestisine sahip olma" anlamını barındırdığını söyleyebiliriz.

Özerklik, bahsetmiş olduğumuz genel çerçeve dışında farklı anlamları da içerisinde barındıran multidisipliner bir kavram olup, farklı disiplinler için farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Hukuki bir kavram olarak özerklik, bir kişi ya da kuruluşun kendi iradesi doğrultusunda hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme konusundaki hak ve yetkisini ifade etmektedir. İdare hukukunda özerklik, anayasa veya herhangi bir kanun doğrultusunda, bir kurum ya da kuruluşa kendi kendini yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifadeyle kamu kurum ve kuruluşlarına, üstlenmiş oldukları hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılabilmesi hakkının tanınmasını ifade etmektedir[2] (Kalabalık, 1996: 5). Son olarak kamu yönetimi açısından özerklik, bir tüzel kişiliğin kendisini idare eden kuralların tamamını ya da bir kısmını bizzat saptayabilme veya anayasa ve yasalarca çizilen sınırlar içerisinde, merkezi yönetimin ve diğer idarelerin müdahalesine uğramadan,

[1] Günümüz anlamıyla *"özgürlük, hürriyet, serbestlik ya da bağımsızlık"* olarak ifade edilebilmektedir.
[2] İdare hukuku alanında kullanılan özerklik kavramıyla üç tür özerklik kastedilmektedir. Bunlar; idari özerklik, mali özerklik ve bilimsel özerkliktir. Ancak belirtmek gerekir ki bu üç tür özerkliğin hepsinin tek bir kamu tüzel kişiliğinde toplanması şart değildir. İlgili tüzel kişiliğin üstlenmiş olduğu görevlerin niteliğine göre bu özerklik türlerinden bir veya ikisine sahip olması yeterli olabilmektedir (Yıldırım, 2016: 7).

ulusal çıkarlar doğrultusunda hareket edebilme özgürlüğünü ifade etmektedir (Tavşancı ve Agun, 2017: 97).

Kurum veya kuruluşlara özerklik tanınmasındaki temel gerekçe, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmaktır. Bilindiği üzere yetkilerin tek bir elde toplanması ve kararların üst düzeydeki merkezi organlar vasıtasıyla alınması, yürütme konusunda birtakım gecikmelerin yaşanmasına neden olarak sunulacak hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır. Böyle bir durumda işinin ehli olarak nitelendirilebilecek kişilerin görüş ve düşüncelerinin yansıması ve hizmet sunumunda isabetli kararların alınması güçleşmektedir. Ancak ilgili kuruluşlara özerklik tanınması halinde, o kuruluşlardaki temsilciler yönetimde söz ve yetki sahibi olabilmekte ve bu sayede de ulusal çıkarlar doğrultusunda yararlı olabilecek çözüm yollarının bulunması olanağı artmaktadır (Tortop, 2008: 13).

Kendilerine yasalar çerçevesinde özerklik tanınmış olan kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahiptirler. Ancak karar alma özgürlüğünün gerçekleşebilmesi, karar organlarının serbest oluşumu ile mümkün olmaktadır. Bu haliyle özerk kuruluşlardaki karar makamları, diğer idarelerin müdahalesinden bağımsız olarak oluşturulmaktadır. Belirtmek gerekir ki bir kuruluşa özerklik sağlanabilmesi için karar alma ve uygulama özgürlüğü tek başına yeterli olmamaktadır. Bu kuruluşların ayrıca mali anlamda özerkliğe de sahip olması gerekmektedir. Yani bu kuruluşun merkezden bağımsız olarak gelir elde edebilmesi ve sahip olduğu gelirleri kurumun amaçları doğrultusunda herhangi bir müdahale olmaksızın harcayabilmesi gerekmektedir (Tortop, 1996b: 3).

Özerk kuruluşlar merkezi idarenin denetimi altında değildirler. Bu kuruluşlar anayasa ve ilgili kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde karar alma ve almış oldukları kararları uygulama konusunda serbestliğe sahiptirler. Ancak özerklik neticesinde sahip olunan bu serbestlik, hiçbir zaman kişilerin veya kurumların şahsi menfaatleri doğrultusunda, keyfi kararlar alabilecekleri şekilde kullanılmamalıdır. Çünkü özerklik tanınmasındaki temel gerekçe bazı makam ve kişilere otorite sağlamak değil;

hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulabilmesini sağlamaktır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ulusal çıkarlara ters düşen kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak, özerklikle hiçbir suretle bağdaşmamaktadır. Böyle bir durumda özerklik, kendinden beklenen işlevlerin aksine sonuçlar doğurabilmektedir. Bu durum, başta kamu kaynaklarının israfı ve hizmetlerde gecikmeler yaşanması gibi pek çok zararlı sonuçlara yol açabilmektedir. Sonuç olarak bir kuruluşa özerklik tanınması, o kuruluşun tamamen merkezden bağımsız olduğunu ve kendi başına hareket edebileceğini göstermemektedir (Çevikbaş, 2009: 5; Tortop, 1996a: 12-13).

1.1.2. Yerel Özerklik Kavramı

Belediyeler, karar organları seçimle iş başına gelen, yetki alanları içerisinde kendilerine kanunlarla verilmiş hizmet sorumluluklarını yine kanunlarla belirlenmiş gelir kaynaklarıyla gerçekleştirebilen ve iç teşkilatlanmaları, personel düzenleri ve çalışma programları üzerinde tam ve kesin serbestliğe sahip olan kamu idareleridir. Belediyeler için yapılan bu tanım, aynı zamanda yerel özerkliğin de bir tanımı olarak kabul edilebilmektedir. Bu haliyle yerel özerklik, belediyelerin karar organlarına yerel hizmetler üzerinde icrai nitelikte karar alabilme, bu kararları uygulama ve bunların yürütümü için gerekli maddi kaynakları serbestçe tedarik edebilme, bunları serbestçe kullanabilme, yerel hizmetleri serbestçe kurabilme ve yerine getirebilme yetkisinin verilmesi anlamına gelmektedir (Kalabalık, 1996: 15-16).

Yerel özerklik hususunda literatürde çeşitli tanımlamalara yer verilmektedir. Bir tanıma göre yerel özerklik, belediyelerin yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları vasıtasıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. Diğer bir tanıma göre yerel özerklik, belediyelere, herhangi bir devlet ya da merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkidir (Coşkun ve Eşki, 2013: 3). Bu tanımlar ile birlikte, yerel özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik

Şartı[3]'nın "Özerk Yerel Yönetim Kavramı" başlıklı 3. maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır: *"Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır"* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992).

Yerel özerklikle ilgili yapılan tanımlamalardan hareketle, bu kavramın başlıca iki anlamının bulunduğu söylenebilmektedir. Bunlardan birincisi, yerel idare tüzel kişiliğinin özerkliğidir. Bu tür bir özerkliğin üç temel sonucu bulunmaktadır. Bunlar; merkezi idarenin ve bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin ayrı ayrı görev ve yetki alanlarının bulunması, belediyelerin mali durumunu güçlendirici tedbirlerin alınması ve merkezi idarenin belediyeler üzerindeki denetiminin sınırlı ölçülere indirilmesidir. Yerel özerkliğin ikinci anlamı, yerel halkın özerkliğidir. Bu tür bir özerkliğin ise iki temel sonucu bulunmaktadır. Bunlar, belediyelerin etkinlik alanlarını seçilmiş yerel organların belirlemesi ve belediyelerin merkezi idare tarafından değil de o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir (Keleş, 1994: 44).

ABD Hükümetler Arası İlişkiler Danışma Komisyonunun 1993 yılında yayınlamış olduğu raporda, yerel özerkliğin dört temel unsuru kapsadığı vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi **yapısal özerkliktir**. Buna göre, belediyeler kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmelidir. İkincisi **fonksiyonel özerkliktir**. Buna göre, belediyeler ifa edeceği hizmetlere kendi karar organları vasıtasıyla karar verebilmelidir. Üçüncüsü **mali özerkliktir**. Buna göre, belediyeler

[3] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan, artan görev ve sorumlulukları karşısında yerel yönetimlere özerklik tanınmasını ve bu çerçevede yerel yönetimlerin merkez müdahalesinden korunmasını amaçlayan uluslararası hukuki bir metindir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ülkemizde 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır. Ancak ülkemiz, şartın içerdiği ilkeler ile Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğunu düşünerek şartın; 4/6., 6/1., 7/3., 8/3., 9/4., 9/6., 9/7., 10/2., 10/3. ve 11. maddelerine çekince koymuştur. Bu çerçevede 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından şartın onaylanması uygun görülmüş ve 1992 yılında 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz., Alodalı, Özcan, Çelik ve Usta, 2007: 5-6).

gelir, harcama ve borçlanma hususunda merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmelidir. Son olarak dördüncüsü ise **personel özerkliğidir**. Buna göre, belediyeler kendi personelini atayabilme, personelin çalışma koşullarını belirleyebilme ve personel sayısını tespit edebilme konusunda serbestçe hareket edebilmelidir (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993).

Yerel özerklik kavramı, yapısı gereği egemenlik, bağımsızlık ve yetki genişliği gibi kavramlarla sıkça karıştırılabilmektedir. Zaman zaman bu kavrama özünde içermediği unsurların katılarak farklı anlamlar yüklendiği görülebilmektedir. Bu sebeple yerel özerklik ile belirtilen kavramlar arasındaki farkın irdelenmesi, yerel özerkliği anlayabilmek açısından ayrı bir önem arz etmektedir. Öncelikle yerel özerklik mutlak bir egemenliği ifade etmemektedir. Egemenliği kullanmaya yetkili birim devlettir. Devlet, bir kısım kamu hizmetlerinin daha hızlı ve etkili yürütülebilmesini sağlamak amacıyla egemenlik yetkisini idari teşkilatlanma içerisinde yer alan kamu tüzel kişileriyle paylaşabilmektedir[4]. Belediyeler, doğası gereği egemenlik altı siyasal örgütlenmeler olarak faaliyet göstermektedir (Çelik, 2013: 20). Yerel özerklik bağımsızlık anlamı taşımamaktadır. Belediyeler, kamu hizmetlerinde uyum ve birliğin sağlanabilmesi açısından, yasaların öngördüğü ölçüde merkezi idarenin denetimi altındadırlar. Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel idareler arasında bölüşülmüş olması, hizmetlerin ülke genelinde uyum ve birlik içerisinde yürütülmesi konusunda görevli olan devletin bu alandaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu sebeple merkezi yönetim, belediyeler üzerinde -yasaların çizmiş olduğu sınırlar çerçevesinde- idari vesayet olarak nitelendirilen gözetim ve denetim yetkisine sahiptir. Burada yerel özerklik ile amaçlanan, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetim yetkisinin mümkün olduğunca sınırlı düzeyde tutulmasıdır (Eryılmaz, 2002: 123). Son olarak yerel özerklik, yetki genişliği anlamına gelmemektedir. Yetki genişliği, merkezden yönetim anlayışının uygulanmasında merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinden ve bu memurların bazı

[4] Devletin sahip olduğu egemenlik yetkisi, zaman zaman milli egemenlik kavramının üzerinde yer alan uluslarüstü teşkilatlar ile de paylaşılabilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği'ne üye devletler, birlik tüzüklerinin doğrudan uygulanması nedeniyle yasama yetkilerini kısmen Avrupa Birliği'ne devretmektedirler.

durumlarda kendi başlarına karar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Ancak yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının uygulanmasında belediyelere bir kısım kamu hizmetlerini kendi organları vasıtasıyla görebilme yetki ve imkânının tanınmasıdır (Akın, 1997: 117-118).

Yapmış olduğumuz açıklamalardan hareketle, yerel özerkliğin **hiyerarşik bağlılık** ile **politik bağımsızlık** arasındaki bir yönetim anlayışına tekabül ettiğini söyleyebiliriz. Bu haliyle yerel özerklik, belediyelerin merkezi yönetime hiyerarşik şekilde bağlı olmasını içermediği gibi, bu idarelere devlet kişiliği dışında politik bağımsızlık tanınması anlamına da gelmemektedir. Özerkliğin tanınmasıyla birlikte belediyeler, merkezi yönetim karşısında belli ölçüde serbestliğe kavuşmaktadırlar. Bunun neticesinde de bu idarelere gerekli hukuki, mali ve teknik olanaklar sağlanmaktadır (Şengül, 2013: 15-16).

1.1.2.1. Yerel Özerkliğin Amacı, Önemi ve Sınırları

Yerel özerkliğin belli başlı dört temel amaca hizmet ettiği söylenebilmektedir. Bunlardan birincisi, giderek artan yerel hizmet taleplerinin daha iyi karşılanabilmesini sağlamak amacıyla belediyelere yetki ve esneklik sağlamaktır. İkincisi, belediyelerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimini belirlemesine olanak tanımaktır. Üçüncüsü, belediyeleri merkezi yönetimin müdahalesinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de -ihtiyaçların karşılanması noktasında- belediyelerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarından uzak tutmaktır. Yerel özerkliğin hizmet ettiği dördüncü temel amaç da merkezi yönetimin bürokratik sakıncalarını azaltmak ve bu suretle hizmetlerin daha çabuk, basit ve ucuz görülmesini sağlamaktır (Coşkun, 1996: 39).

Belediyelere özerklik tanınması, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Bilindiği üzere merkezden yönetim anlayışının en sakıncalı yönünü bürokrasi nedeniyle kamu hizmetlerinde yaşanan gecikme oluşturmaktadır. Merkezden yönetim anlayışı

çerçevesinde yetkiler tek bir merkezde toplanmakta ve kamusal hizmet sunumuna ilişkin kararlar da bu merkezde bulunan üst düzey organlar tarafından alınmaktadır. Bu durum yürütmede gecikmelere yol açarak hizmet sunumunda aksaklıkları beraberinde getirmektedir. Bu aksaklıklar, özellikle yerel nitelikteki hizmetler açısından daha hissedilebilir bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Belediyelere özerklik tanınması halinde, bu idareler; bulundukları bölgedeki koşullara ve ihtiyaçlara uygun olarak organizasyon ve yönetim yapılarını belirleyebilecekler, yerine getirecekleri hizmetlere taleplere uygun olarak kendi karar organları vasıtasıyla karar verebilecekler ve bütün bu sorumlulukları yerel halkın gözetimi çerçevesinde gerçekleştirebileceklerdir. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçlar belediyeler tarafından etkin bir şekilde karşılanırken, merkezi idarenin ulusal düzeydeki ihtiyaçları tespit edip karşılayabilmesi, azalan iş yükü neticesinde daha da kolay olacaktır. Bu haliyle, kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için girişilecek tüm reformların doğrudan yerel özerklikle bağdaştığı söylenebilmektedir.

Yerel özerklik, başka bir açıdan ele alındığında, demokratik bir yönetim anlayışının sağlanmasında en önemli güvencelerden birisidir. Belediyeler, karar organları halk tarafından seçilmek suretiyle oluşturulan idari birlimlerdir. Belediyelere özerklik tanınması, aynı zamanda yerel topluluklara da kendi kendini yönetebilme noktasında daha fazla serbestliğin tanınması anlamına gelmektedir. Yerel halk, sağlanan özerklik neticesinde kendi seçmiş oldukları karar organları vasıtasıyla yerel hizmetler üzerinde daha fazla söz sahibi olabilecektir. Bu durum, idarenin ve siyasetin işleyişi konusunda halkın bilinçlenmesini sağlayarak yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Belirtmek gerekir ki yerel demokrasinin varlığı, aynı zamanda ulusal düzeydeki demokrasinin varlığı anlamına da gelmektedir. Demokrasinin tüm ülkede var olabilmesi, aşağıdan yukarıya doğru gelişen, yani yerelde ortaya çıkan demokrasiyle mümkündür (Küçük ve Alan, 2017: 28). Bu haliyle yerel özerklik sağlanmadığı sürece demokrasiden bahsedebilmek pek mümkün olmamaktadır.

Yerel özerklik ilkesi, genel olarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yerel etkinlik ve kontrolün artırılmasını içeren çeşitli düzenlemeler getirirken; birtakım

sınırlamalara da tabi tutulmaktadır. Günümüzde, devletlerin farklılaşan düzeydeki toplum yapıları ne salt bir merkeziyetçilik anlayışına, ne de bütün kararların yerel düzeyde alındığı mutlak bir özerkliğe imkân vermektedir. Bu sebeple hiçbir ülkede sınırsız bir özerklikten bahsetmek mümkün olmamaktadır (Kaya, 2004: 26). Yerel özerklikten beklenen faydanın elde edilebilmesi, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi ve hizmet sunumunda uyum ve birliğin sağlanabilmesi için özerk idarelerin anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde denetlenmesi gerekmektedir (Çolak, 2004: 46). Merkezi idare tarafından gerçekleştirilen bu denetim, yerel özerkliğin sınırlarını oluşturmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki yerel özerkliğin anlamını yitirmemesi açısından, gerçekleştirilecek bu denetimin yasal sınırları aşmaması gerekmektedir. Çünkü yerel özerklik düzeyi, merkezi idarenin denetim yetkisi ile ters orantılıdır.

1.1.2.2. Yerel Özerkliğin Koşulları

Yerel özerkliğin gerçek anlamda ortaya çıkabilmesi, birtakım koşulların aynı anda gerçekleşmesi neticesinde mümkün olmaktadır. Söz konusu koşullar, belediyelerin; icrai karar alma yetkisine, seçimle iş başına gelen bağımsız karar organlarına ve yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şeklinde ifade edilebilmektedir. Bunların dışında, merkezi idare denetiminin asgari düzeyde tutulması ve merkezi idare ile belediyeler arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmış olması da ilgili koşullar arasında değerlendirilebilmektedir. Bu çerçevede yerel özerkliğin koşulları sırasıyla aşağıdaki gibidir:

a) İcrai karar alma yetkisine sahip olma: Belediyelerin karar ve hareket serbestisine sahip olmaları, yerel özerkliğin vazgeçilmez koşulu olarak nitelendirilmektedir. Çünkü özerklik, idarelerin kendi öz sorumlulukları altında ve ulusal çıkarlar doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleyebilme hakkıdır (Tortop, 1996b: 3). Dolayısıyla, özerkliğe sahip olan belediyelerin, görev ve yetkileri ile ilgili

olarak merkezin kanun yapma yetkisinin üzerine çıkmadan kesin[5] ve yürütülebilir nitelikte karar almaları, özerk bir kamu kuruluşu olmalarının temel koşuludur. Bu durum, yerel nitelikli ihtiyaçlara yönelik kararların alınmasında merkezi yönetimin onayının aranmaması sonucunu doğurur ve bu idarelere idari açıdan özerklik sağlar.

b) Seçimle iş başına gelen bağımsız yürütme ve karar organlarına sahip olma: Yerel özerkliğin önemli koşullarından bir diğeri, seçimle iş başına gelen bağımsız yürütme ve karar organlarına sahip olmaktır. Öncelikle belirtmek gerekir ki özerk bir yönetim seçimle iş başına gelmeli ve yetkili personeli merkezi yönetim karşısında bağımsız olmalıdır. Merkezi idare karşısında belediyelerin bağımsızlığını sağlayacak en önemli unsur budur. Bu unsur neticesinde, belediyelere kendi personelleri üzerinde atama ve görevden alma gibi işlemler açısından serbestlik imkânı sağlanmaktadır. Eğer merkezi yönetim, belediye personelini görevden alma veya isteğine göre atama yetkisine sahip bulunursa, belediyeler merkezi idarenin yetki genişliğine sahip yürütme organı durumuna düşer. Böylesine bir durumda, yerel özerkliğin varlığından söz etmek pek mümkün olmamaktadır (Tortop, 1996a: 14).

c) Yeterli mali kaynaklara sahip olma: Belediyelerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve merkezi idare tarafından kendilerine tanınan görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şarttır. Çünkü belediyeler, kendilerine yeterli mali kaynak sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Belediyelerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerce yürütülen hizmetlerde aksamalara yol açarken, aynı zamanda da merkezi yönetim tarafından aktarılacak kaynaklara da bağımlılık yaratmaktadır. Bu durum, belediyelerin kendi organları vasıtasıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi idareden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlandırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Belediyeler, mali kaynaklar olmaksızın hiçbir eylemde bulunamaz ve bağımsız olma niteliğini kaybederek yardıma muhtaç bir birim hâline

[5] Burada ifade edilen kesinlik hukuki anlamda değil, idari anlamdaki kesinliktir. Yani, idarelerin kararların alınmasından önce herhangi bir makam veya mevkiden izin almasına gerek bulunmamaktadır. Elbette ki alınan bu kararlar, diğer icrai kararlar gibi, hakları ihlal edilenler tarafından iptal davasına konu edilebilecek niteliktedir.

gelirler. Böylesine bir durumda belediyeler, çoğu zaman kendi görev alanlarına giren bazı hizmetleri merkezi yönetime devretme eğilimine girmektedirler (Özer, 2015: 534). Bu husus, yerel özerklikle ve bu idarelerin varlık nedenleriyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, belediyelerin kendilerine özgü hak ve borçlarının yanı sıra, devlet bütçesinden ayrı bir bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına, harcama olanaklarına ve mal varlığına da sahip bulunmaları gerekir.

d) Merkezi idare denetiminin asgari düzeyde tutulması: Yerel özerkliğin en geniş ölçüde uygulandığı ülkelerde bile, merkezi idare, belediyeler üzerinde belirli ölçüde denetim ve gözetim yetkisine sahiptir. Çünkü sınırsız bir özerklik, devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesi esnasında bulunması gereken uyum ve birliği bozabilmektedir. Bu uyum ve birliği sağlamak, ulusal ve yerel menfaatler arasında çıkabilecek anlaşmazlıklara engel olmak ve belediyelere verilen yetkilerin ulusal menfaatlere aykırı olarak kullanılmamasını sağlamak amacıyla, merkezi idare, belediyeler üzerinde denetim ve gözetim uygulama yetkisine sahip kılınmıştır (Kalabalık, 1996: 187). Ancak yerel özerkliğin varlığından bahsedebilmek adına, merkezi idare tarafından gerçekleştirilen bu denetimlerin asgari düzeyde tutulması temel koşuldur. Çünkü uygulanan denetimler ile yerel özerklik arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Merkezi idarenin denetimi arttıkça yerel özerkliğin zayıfladığı, bunun aksine merkezi idarenin denetimi azaldıkça da yerel özerkliğin güçlendiği kabul edilmektedir.

e) Merkezi idare ile belediyeler arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmış olması: Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, merkez idare ile bir yerel yönetim birimi olan belediyeler arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaştırılması, yerel özerklik açısından son derece önem arz etmektedir. Bilindiği üzere her ülkede ulusal ve yerel düzeylerde olmak üzere iki ayrı kamu otoritesinin varlığından söz etmek mümkündür. Bir yerde birden fazla yetkilinin bulunması halinde, kimin hangi alanda ve hangi ölçüler çerçevesinde ne gibi yetkilere sahip olacağının açıkça belirlenmesi gerekir. Şayet, belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları önceden ve kesinlikle belirlenmezse, merkezi idare keyfi tasarruflar

neticesinde bu idarelere birtakım külfetler yükleyebilir; ya da bu idarelerin birtakım hakları elde etmesine engel olabilir. Örneğin, merkezi idare, gerekli mali kaynakları sağlamadan belediyelere önemli harcamalar gerektiren bir hizmetin ifasını yükleyebilir ya da bu idarelere kendi aracılığıyla sağlayacağı fonlar üzerinde kesintiye gidebilir (Nadaroğlu, 1998: 55-60). Bu haliyle, yerel özerkliğin güvence altına alınabilmesi açısından görev, yetki ve sorumlulukların önceden belirli kurallar çerçevesinde paylaşımı önem arz etmektedir.

Bahsetmiş olduğumuz genel çerçeve dışında, yerel özerkliğin koşullarıyla ilgili olarak farklı sınıflandırmalara rastlamak da mümkündür. Örneğin Bahl, yerel özerkliğin sağlanabilmesi açısından var olması gereken koşulları **zorunlu koşullar** ve **ihtiyari koşullar** olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Bahl'a göre yerel özerkliğin sağlanması noktasında var olması gereken zorunlu koşullar; yerel olarak atanmış bir baş memurun ve meclisin bulunması, belediyelerin gelirlerini artırma konusunda gereken yetkilerle donatılmış olması, harcama sorumluluğuna ve bütçe özerkliğine sahip olunması ve hesap verilebilirlik açısından şeffaflığın sağlanması şeklinde ifade edilmektedir. Söz konusu ihtiyari koşullar ise; merkezi yönetimin belediyeler üzerinde harcama konusunda baskısının olmaması, merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların herhangi bir koşula bağlı olmaması ve gerektiği takdirde borçlanma yetkisine sahip olunması şeklinde ifade edilmektedir (Bahl, 1999: 6).

1.1.2.3. Yerel Özerkliğin Türleri

Yerel özerklik hususunda yapmış olduğumuz açıklamalar dikkate alındığında, özerkliğin; siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutunun olduğu açıkça görülmektedir. Özerkliğin siyasi boyutu, siyasal yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde, daha çok federal yapılı devletlerde, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan birimlere tanınmış olan, özerk ya da yarı özerk statüye dayanan yönetim biçimini ifade etmektedir (Keleş, 1994: 73). Siyasi özerklik, bir devlet sınırları içerisinde bulunan bir ülke, bölge ya da yöreye içişlerinde serbestlik tanınmasını ifade

etmektedir. Federal yapılı devletlerde siyasi yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan federe devletler, siyasi özerkliğin en bilinen örneklerini oluşturmaktadır. Siyasi özerkliğe sahip federe devletler, kendi iç işlerinde bağımsızdırlar ve federal devletten ayrı olarak kendi anayasalarına, yasama, yürütme ve yargı organlarına sahiptirler.

Üniter devletlerdeki ve federal yapılı devletlerde bulunan federe devletlerdeki yerel yönetimlere, yalnızca, mahalli hizmetleri görecek organları oluşturmak, mahalli işler hakkında bir dereceye kadar icrai kararlar vermek ve bunları kendi organları vasıtasıyla uygulayabilmek gibi yürütmeye ilişkin yetkiler tanınmıştır. Bu idarelerin kendi anayasaları, yasama ve yargıya ilişkin yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca bu idarelerin merkezi ile olan ilişkilerindeki görev ve yetki ayrımı, anayasalarda değil, yasalarda gösterilmektedir. Yasalar ise istenildiği takdirde merkezi idare tarafından yasama tasarrufu ile değiştirilebilmektedir (Kalabalık, 1996: 13). Tüm bu nedenlerle, yerel yönetimler, merkezi yönetim karşısında siyasi özerkliğe sahip değildirler. Bu haliyle yerel yönetimler açısından bizleri ilgilendiren kısım idari ve mali özerklik olmaktadır. Bu sebeple bu başlık altında idari ve mali özerkliğe ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

1.1.2.3.1. İdari Özerklik

Yerel özerkliğin ilk unsuru olarak kabul edilen idari özerklik, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan yürütmenin ve buna ilişkin idari yetkilerin belediyelere devredilmesi, merkezi yönetim ile belediyeler arasında paylaştırılmasıdır (Karataş, 2017: 82). Farklı bir ifadeyle idari özerklik, belediyelerin kendilerine tanınmış olan sorumlulukları yerine getirebilmeleri için seçilmiş organları vasıtasıyla -merkezin müdahalesi olmaksızın- gerekli kararlı özgürce alabilmeleri ve aldıkları bu kararları uygulayabilmeleridir.

İdari özerkliğin varlığından söz edebilmek adına iki önemli koşulun eşanlı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu koşullardan ilki, belediye organlarının

seçimle göreve gelmesidir. Buna göre, belediyeler ile ilgili alınacak kararlar, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre bağımsız bir şekilde seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler tarafından alınmalıdır. İkincisi ise, belediye organlarının serbestçe karar verip uygulayabilmesidir. Buna göre, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları, görevlerin serbestçe yerine getirilebilmesine olanak sağlayacak şekilde belirlenmelidir (Gözüaçık, 2014: 71). Bu iki temel koşul dışında, halk katılımını da idari özerkliğin koşulları arasına değerlendirmek mümkündür. Çünkü belediyelerin kendi kendilerini yönetmelerinin ve seçilmiş organların serbestçe karar alıp uygulayabilmesinin altında halkın yönetime katılımı yatmaktadır. Bu haliyle idari özerkliği bu üç temel koşul etrafında değerlendirmek gerekmektedir.

Belediye organlarının göreve gelme ve görevlerinin sona erme şekilleri, idari özerklik açısından önem arz etmektedir. Bu organların merkezi yönetim tarafından atama yoluyla mı, yoksa doğrudan halk tarafından seçimler yoluyla mı göreve geldiği, idari özerkliğin önemli göstergelerinden biridir. Belediye organlarının atama yoluyla göreve gelmesi veya görevden alınabilmesi, belediyeleri merkezi yönetimin idaresine sokar ki bu durum, idari özerklik açısından önemli bir tehdit oluşturur. Çünkü merkezi yönetim, belediye organlarını görevden alma veya istediğine göre atama yetkisine sahip olursa, belediyeler merkezi yönetimin yetki genişliğine sahip yürütme organı durumuna düşer. Bunun neticesinde bu organlar, yerel halkın değil, merkezi yönetimin istekleri doğrultusunda hareket etmeye çalışırlar. Bu sebeple, idari özerklik açısından belediye organlarının seçimle iş başına gelmesi ve yine seçimle görevlerine son verilmesi esastır. Ancak belirtmek gerekir ki seçimle göreve gelme idari özerklik açısından tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü seçimle göreve gelen yerel organlar, aynı zamanda özgürce karar alıp uygulayabilmelidir. Aksi durumda belediyelerin idari özerkliğin söz etmek pek mümkün görünmemektedir (Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, 2015: 18-19; Akgül, 2012: 16-17).

İdari özerkliğin "dekonsantrasyon (deconcentration)", "delegasyon (delegation)" ve "devolüsyon (devolution)" olmak üzere her biri farklı özelliklere

sahip olan üç temel formu bulunmaktadır. Bu formlardan her biri, farklı düzeylerde ve koşullarda gerçekleşen idari özerklik şekillerini ifade etmektedir. Bunları sırasıyla incelemek gerekirse;

* **Dekonsantrasyon**, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi noktasında karar verme yetki ve sorumluluğunun merkezi idarenin farklı düzeyleri arasında hiyerarşik düzene tabi olarak paylaştırılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, idari sorumluluğun, belirli işlevleri gerçekleştirmek üzere merkezi yönetim bürokrasisi içerisinde yer alan alt seviyelerdeki teşkilatlara devredilmesidir (Rondinelli, Nellis ve Cheema, 1983: 14). Bu teşkilatların başında merkez tarafından atanan ve merkezi hükümeti temsil eden yöneticiler bulunmaktadır. İdari özerkliğin bu formunda, merkezin atamış olduğu temsilcilere inisiyatif tanınması söz konusu olmaktadır. Ancak merkezin karar alma yetkisi, atanmış olan temsilcilere devredilmemektedir. Dolayısıyla burada herhangi bir siyasi otorite devri söz konusu olmamakta, yalnızca idari yetkiler belirli oranda taşra teşkilatlarına devredilmektedir (Özmüş, 2005: 3). Gelişmekte olan üniter yapılı devletlerde sıklıkla karşımıza çıkan bu form, idari özerkliğin en zayıf şekli olarak kabul edilmektedir (Hossain, 2004: 4).

* **Delegasyon,** kamu hizmetlerine ilişkin karar verme yetki ve sorumluluğunun, merkezi idare tarafından, hiyerarşik yapının içerisinde yer almayan ve yalnızca merkezi idare tarafından dolaylı olarak kontrol edilebilen yarı özerk kuruluşlara aktarılmasıdır (Litvack ve Seddon, 1999: 3). Diğer bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için gerekli olan tüm yetkinin merkezi idare tarafından, nihai sorumluluk saklı kendinde kalmak koşuluyla, ilgili yarı özerk kuruluşlara devredilmesidir. Genellikle bu kuruluşların karar vermede büyük takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak yine de nihai sorumluluk egemen otoriteye aittir. Yani, idari özerkliğin daha kapsamlı şeklini oluşturan bu formda, merkezi yönetimin dolaylı kontrolü ve yarı özerk kuruluşların merkezi idareye karşı hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır (Karataş, 2017: 84). Delegasyon, merkezi yönetimin bürokratik sakıncalarını giderebilmek

açısından sıklıkla tercih edilen bir form olarak karşımıza çıkmaktadır (Rondinelli vd., 1983: 19).

* **Devolüsyon,** kamu hizmetlerine ilişkin karar alma yetki ve sorumlulukların yanı sıra, mali konulardaki yetkilerin de merkezi yönetim tarafından, hiyerarşik yapının içerisinde yer almayan ve merkezi hükümetin doğrudan kontrolü dışında olan özerk ve bağımsız kuruluşlara devredilmesidir (Yuliani, 2004: 3). Diğer bir ifadeyle, genellikle kendi yürütme ve karar organlarını seçen, kendi gelirleri konusunda takdir yetkisine sahip olan ve harcama konusunda bağımsız bir yetkiye sahip olan idari birimlere kamusal hizmetlere ilişkin yetki ve sorumlulukların aktarılmasıdır (Litvack ve Seddon, 1999: 3). Devolüsyon, bu kuruluşları özerk ve bağımsız bir statüye sokarak merkezi hükümetten ayırmakta ve farklı kılmaktadır. Bu sayede bu kuruluşlara, merkezi idareden bağımsız olarak; kendi organlarını oluşturma, mali kaynakları tahsis etme ve kamu hizmetlerine ilişkin karar alma serbestisi tanınmaktadır. Gerçek manada bir idari özerklikten ve dolayısıyla da yerel özerklikten bahsedebilmek adına gerçekleştirilmesi gereken idari özerklik formunun devolüsyon olduğunu söyleyebiliriz.

İdari özerklik neticesinde, merkezi yönetimden belediyelere kanunlara uygun olarak sınırlı bir düzenleme yapma yetkisi devredilmektedir. Bu yetki devri, merkezi yönetim tarafından tek taraflı olarak gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla bu yetkinin sınırları merkezi idare tarafından belirlenmekte ve merkezi idarenin tasarrufuna bağlı olarak geri alınabilmekte veya değiştirilebilmektedir. İdari özerklik, yalnızca yürütmeye ilişkin bazı yetkileri içermekle birlikte, yasama ve yargılama yetkilerinin devrini içermemektedir. Yani idari özerklik neticesinde belediyelere yasama ve yürütme hususunda takdir yetkisi tanınmamaktadır. Bu noktada idari özerkliğin siyasi özerklikten ayrıldığını söylemek mümkündür. Sonuç olarak, idari özerklik çerçevesinde yürütmeye ilişkin birtakım yetkileri devralan belediyeler, bu yetkileri merkezi yönetimin kullanımına izin verdiği ölçüde kullanırlar ve sahip oldukları sınırlı yürütme yetkisinin dışında yasama veya yargı yetkilerine sahip olmazlar (Karataş, 2017: 83).

İdari özerklik ile yerel hizmetlerin sunumuna yönelik sorumluluk halka daha yakın bulunan belediyelere devredilmektedir. Bu durum, yerel halkı, demokratik haklarını kullanma konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturmaktadır. Yerel halkın kendini doğrudan ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi olması, hizmetleri sunan birimlerin daha yakından denetlenmesi sonucunu doğurmakta ve yerel idarecilerin görevlerinde daha sorumlu davranmalarını sağlamaktadır. Bunun neticesinde yerel idareciler, yerel halkın memnuniyetleri doğrultusunda faaliyetlerde bulunarak kamusal mal ve hizmet sunumunda etkinliği sağlayabilmektedir (Koç, 2015: 136).

İdari özerklik, belediyelerin bağımsız bir şekilde karar alabilmesini ve uygulayabilmesini gerektirmektedir. Ancak siyasal açıdan devletin birliği, belediyelerin sahip olduğu özerklik neticesinde tehlikeye girmemelidir. Bu sebeple idari özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığı belirtilebilmektedir. Ulusal birliğin sağlanması açısından belediyelerin faaliyet ve hedeflerinin merkezi yönetim ile çatışmamalıdır. Bu duruma riayet edebilmek açısından merkezi yönetim ile belediyeler arasında bir ilişkinin kurulması gerekmektedir. Bu ilişki, merkezi denetim ile kurulabilmektedir. Ancak bu durumda da özerkliğin ve merkezi denetimin kapsam ve sınırlarının ne olması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu soruya oransal bir cevap vermek pek mümkündür değildir. Fakat yerel hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi için, belediyelerin seçimle göreve gelen organlarının bağımsız kararlar almasının ve bunları özgürce uygulayabilmesinin önüne geçilmemelidir (Koç, 2015: 136).

1.1.2.3.2. Mali Özerklik

Belediyelerin özerkliğini sağlayan bir diğer unsur, mali özerkliktir. Çünkü belediyeler, merkezi yönetimin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, diğer bir ifadeyle idari özerkliğe sahiptirler. Belediyeler, sahip oldukları idari özerklik çerçevesinde de kendilerine özgü hak ve borçları, bağımsız mali kaynakları, bütçeleri ve malvarlıkları bulunmaktadır. Dolayısıyla bu idareler, idari özerkliğin yanında mali özerkliğe de sahiptir (Karataş, 2017: 85). Bu neticede mali özerkliği en kısa şekliyle, belirli sınırlar

dâhilinde merkezi yönetimden belediyelere mali kaynakların tahsisi konusunda serbestçe karar verme yetkisinin tanınması şeklinde ifade edilebilir.

Çalışmamızın temelinde, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin mali özerkliği yer almaktadır. Bu açıdan mali özerklik, üzerinde detaylıca açıklamalar yapılması gereken bir konudur. Bu sebeple, mali özerklik ile ilgili açıklamalara aşağıda yer verilecektir.

1.2. Belediyelerin Mali Özerkliği: Teorik Çerçeve

Belediyeler, kendilerine kanunlar çerçevesinde verilen görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirebilmek için yeterli düzeyde mali kaynaklara ihtiyaç duyarlar. Bu idarelerin yeterli düzeyde mali kaynaklara sahip olmaması; bazı hizmetlerin yerine getirilememesi, eksik yerine getirilmesi ya da hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında merkezi yönetime bağımlı olunması sonucunu doğurabilmektedir. Bu haliyle, belediyelere idari özerklik tanınması tek başına yeterli olmamakta; bunun yanında bu idarelerin görevlerini yerine getirebilmesini sağlayacak oranda mali kaynaklara da sahip olmaları, diğer bir ifadeyle, mali anlamda özerk olmaları gerekmektedir. Bu çerçevede mali özerklik, yerel özerkliğin en önemli koşulunu ve bunun tamamlayıcı bir unsurunu oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2017: 44).

1.2.1. Mali Özerklik Kavramı

Günümüzde belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan bireylerin ortak nitelikteki ihtiyaçlarını ve önceliklerini karşılayabilmek için mali anlamda hareket serbestisine sahip olmalıdırlar. Bu haliyle belediyeler, kendilerine sağlanan özerklik neticesinde, merkezi yönetime muhtaç olmadan bütçe ödenekleri ile harcamalarını belirleyebilmeli, devredilen gelir kaynaklarına ve belirli gelirler üzerinde doğrudan takdir yetkisine sahip olabilmeli ve ayrıca gerektiğinde piyasalardan borçlanma

özgürlüğünü gerçekleştirebilmelidir (Yılmaz vd., 2017: 52). Çünkü belediyelerin özerkliği, büyük ölçüde sahip olunan gelir kaynakları ve bu kaynakları serbestçe kullanabilme özgürlüğü ile ilişkilendirilmektedir. Belediyelerin mali anlamda serbestisi, literatürde mali özerklik olarak karşılık bulmaktadır.

Belediyelerin mali özerkliğini kavramsal olarak ortaya koyabilmek açısından, doktrinde temel kuramları ortak olmakla birlikte, farklı tanımlamalara yer verildiği görülmektedir. Bir tanıma göre mali özerklik, merkezi yönetim tarafından mali kaynakların tahsisi konusunda karar alma yetkisinin ve vergi toplama gücünün belirli sınırlar dâhilinde belediyelere devredilmesidir (Boschmann, 2009: 20). Bu çerçevede merkezi yönetim, bir yerel yönetim birimi olan belediyeler lehine -belirli ölçüde- mali gücünden feragat etmektedir (Schneider, 2003: 33). Diğer bir tanıma göre mali özerklik, belediyelere; harcamalar hususunda seçme, karar verme ve uygulama özgürlüğünün verilmesini ve kendi gelir rejimlerini mümkün olduğu ölçüde belirleyebilme yetkisinin tanınmasını ifade etmektedir (Hertzog, 2003 Akt. Şengül, 2013: 167). Bu çerçevede belediyeler, mali özerklik işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmek için, açıkça belirlenmiş yasal kriterler çerçevesinde gelirler ve giderler üzerinde yetkili kılınmalıdırlar (Tanzi, 1995: 297). Başka bir tanıma göre ise mali özerklik, merkezi idare tarafından belediyelere kendi sınırları dâhilinde vergi toplama, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve yerel kamu hizmetlerini sunma konularında tanınan yetki ve serbestiyi ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 267). Bu çerçevede belediyeler, gelir ve harcamaların yanında borçlanma kapasitesinin tiplerini ve düzeylerini de diğer yerel idarelerin ve merkezi hükümetin gözetimi ve müdahalesi olmaksızın belirleyebilmelidir (Census, 2002).

Yukarıda vermiş olduğumuz tanımlamalar çerçevesinde mali özerklik, belediyelerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukları merkezi yönetime muhtaç olmadan yerine getirebilmeleri için; yasal düzenlemeler çerçevesinde kendi öz gelir kaynaklarına ve bu gelir kaynakları üzerinde düzenleme yapma yetkisine -diğer bir

ifadeyle vergilendirme yetkisine[6]- sahip olmaları, yerel hizmetlere ilişkin yapılacak harcamalar üzerinde serbestçe karar alabilmeleri, gelirlerin giderleri karşılayamadığı durumlarda borçlanma düzeylerini serbestçe belirleyebilmeleri ve bütün bu faaliyetleri gerçekleştirebilmek adına kendi bütçelerini hazırlayabilmeleri şeklinde ifade edilebilmektedir. Yani kısaca, belediyelere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanmasıdır[7].

Mali özerklik, genel bir ifadeyle, belediyelerin mali işlerini kendi öz sorumlulukları çerçevesinde gerçekleştirebilme hakkıdır. Mali özerklik, belediyelere harcamaları belirleme noktasında temel bir hak sunarken, aynı zamanda da bu harcamalara uygun gelirlerin sağlanmasını ve bu gelirlerin yine belediyeler tarafından belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu haliyle harcamaların belirlenmesi, gelirlerin de belirlenmesini gerektirmektedir. Bu sebeple mali özerklik ile vergi özerkliği arasında sıkı bir ilişki bulunmakta; mali özerklik sıklıkla vergi özerkliği şeklinde değerlendirilmektedir (Güdük, 2007: 45).

Mali özerklik çerçevesinde belediyelerin mali kaynaklarının çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması ve bu idarelerin öz gelir oranlarını serbestçe belirleyebilmesi esastır. Ancak ekonomik, sosyal ve demografik birtakım nedenler neticesinde bu idarelerin elde etmiş olduğu öz gelir düzeyleri farklılıklar gösterebilmektedir. Bu gibi durumlarda, belediyeler arasındaki eşitsizliğin giderilebilmesi açısından bu idarelere yardım yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple, kendilerine ait bütçeleri bulunan belediyelerin, bir mali yıl içerisinde öngördükleri harcamaları finanse edebilmek için öz gelirlerinin yanı sıra -özellikle- merkezi yönetim ve çeşitli idareler tarafından yapılan aktarımlara da ihtiyaçları olmaktadır. Ancak yapılacak aktarımların

---

[6] Vergilendirme yetkisi**,** devletin ülkesi üzerindeki egemenlik hakkına dayalı olarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü ifade etmektedir. Vergilendirme yetkisinin mutlak sahibi olan devlet, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar dâhilinde yerel yönetimlere devredebilmektedir.

[7] Mali özerkliği tanımlarken kullanmış olduğumuz *"yeterli mali kaynakların sağlanması"* ifadesi geniş bir perspektifte değerlendirilmelidir. Çünkü mali özerklik, yalnızca yeterli kaynaklara sahip olunması anlamına gelmemektedir. Mali özerkliğin özünde belediye giderlerinin büyük ölçüde matrah ve oranı belediyeler tarafından belirlenen vergiler ile finanse edilmesi yer almaktadır. Bununla birlikte, harcama konularını ve alanlarını serbestçe belirleyebilme ve kendi kurum bütçesini oluşturabilme ve gerektiği ölçüde borçlanabilme yeteneğine sahip olunması da mali özerkliğin diğer bir boyutunu oluşturmaktadır.

şekli, mali özerkliği yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Aktarımların harcama yerleri belli edilerek gerçekleştirilmesi, -özellikle öz gelirleri yetersiz olan- belediyeleri merkezi yönetimin isteklerine uymak zorunda bırakmaktadır. Bu durum mali özerklik ile bağdaşmamaktadır (Özer, 2015: 537; Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 136-137). Bu sebeple öz gelirlerin yanı sıra, merkezi idare ve diğer idareler tarafından yapılacak aktarımların niteliği ve koşulları da mali özerklik açısından büyük önem arz etmektedir.

1.2.2. Mali Özerkliğin Amacı ve Önemi

Belediyelere mali özerklik tanınmasındaki temel amaç, bu idarelerin yerel hizmetlerin sunumu sırasında daha etkin kararlar alabilmesini ve toplumsal faydası daha yüksek hizmetler üretebilmesini sağlamaktır (Tortop, 1996a: 12). Mali özerklik neticesinde yerel nitelikli hizmetlerin en üst düzeyde sunulması ve bu hizmetlerin finansmanı için gerekli mali kaynakların temin edilmesi hedeflenmektedir. Ancak mali özerklik açısından arzulanan öncelikli hedefin, yerel hizmetlerin finansmanı için gereken kaynakların belediyelere sağlanması olduğu söylenebilmektedir. Çünkü günümüzde mali özerkliğe olan eğilimin temel sebebi, daha fazla yerel vergi, koşulsuz mali transferler ve yardımlar aracılığıyla belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesidir. Nitekim bu koşul gerçekleştiği takdirde, yerel nitelikli hizmetlerin etkin bir şekilde sunumu kendiliğinden gerçekleşebilecektir.

Belediyelere özerk ve demokratik bir kuruluş niteliği kazandıran en önemli unsur, bu idarelerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek manada demokratik ve güçlü belediye idarelerine sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilebilmesi için başvurulan temel çözüm, kural olarak belediyelere birtakım vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin -yani mali özerkliğin- tanınmasıdır. Bu yetki, belediyelere, hizmet gereklerine uygun olarak kaynak yaratma olanağı vermekle birlikte, yerel topluluk tarafından sağlanan mali kaynakların harcanması esnasında daha titiz davranılmasını, dolayısıyla yönetsel etkinliğin ve verimliliğin daha üst düzeylere taşınması sonucunu

doğurabilmektedir. Hiç şüphesiz yerel hizmetlerin sunumu esnasında merkezi yönetim tarafından belediyelere mali yardım yoluyla kaynak aktarımı yapılması da gerekmektedir. Burada önemli olan husus, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleşmesini sağlayacak bir mali yapının oluşturulmasıdır (TODAİE, 1991: 180-181).

Halka en yakın idari yönetim birimi olarak tasvir edilen belediyeler, çevrelerin temizliğini, sağlık şartlarını, burada ikamet eden vatandaşların esenlik ve düzen içerisinde yaşamalarını temin edecek kamu hizmetlerini zamanında ve nitelikli bir şekilde yerine getirmek isterler (Türkay, 1956: 115). Ancak belediyeler, diğer kamu görevi yapan idari birimler gibi ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde kendilerine sağlanan mali kaynakların elverdiği ölçüde bu görevlerini yerine getirebilmektedirler. Bu durumda belediyelerin kendilerine tanımlanmış olan görevlerini tam ve eksiksiz bir şekilde yerine getirebilmeleri için merkezi yönetim tarafından kendilerine yeterli öz gelirin ve buna ilişkin gelir kaynaklarının sağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Ancak merkezi yönetimler, çoğu zaman verimli ve gelir artışına müsait olan gelir kaynaklarını kendilerine, buna karşılık verimsiz ve gelir artışına müsait olmayan gelir kaynaklarını ise belediyelere bırakma eğilimindedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264). Belediyelerin gün geçtikçe genişleyen hizmet yelpazesi, bu idarelerin mali yapısının güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu noktada mali özerklik, yerel nitelikteki ihtiyaçların istenilen ölçüde karşılanabilmesi açısından belediyelerin en önemli güvencesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mali özerklik, yerel hizmetlerin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi açısından önem arz etmektedir. Mali özerklik sağlandığı takdirde belediyeler, sunacağı hizmetleri merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel halkın tercihlerine ve önceliklerine göre belirleyebilecektir. Bu durumda bireyler, kendi taleplerine uygun hizmetleri sunan ve bu konuda daha fazla sorumluluk üstlenen idarenin sınırları içerisinde yerleşmeyi tercih edecektirler. Belediyeler, bu durumda, daha kaliteli, fayda ve taleplere daha uygun hizmetleri üretebilmek açısından hem diğer yerel yönetim birimleriyle, hem de merkezi yönetimle rekabet içerisine

girecektir. Ortaya çıkan bu rekabet, kıt kaynakların daha verimli kullanılması sonucunu doğurarak toplumsal refahı olumlu yönde etkileyecektir. Sonuçta mali özerklikten hem belediyeler, hem de merkezi yönetim fayda sağlamış olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264-265). Bu haliyle günümüzde mali özerkliğe sahip olmak, belediyelerin etkin hizmet üretiminin temel koşulu hâline gelmiştir.

Mali özerklik, belediyelerin demokratikliğinin, hesap verilebilirliğinin ve şeffaflığının sağlanmasında en önemli güvence olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler, mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulduğu takdirde, bu idarelerin vergi konusunda aldıkları kararlarla doğrudan sorumlu olmaları sağlanacak; yerel seçimler ile bu organların aldıkları kararlar arasında yakın bir ilişki kurulabilecek ve yerel halkın yönetime aktif olarak katılımı ve söz konusu yerel idare yöneticilerini denetlemesi mümkün olabilecektir (Kalabalık, 1996: 31-32). Mali olarak özerk olan belediyelerin vatandaşları ile gireceği vergi-hizmet ilişkisinde bir bağ ortaya çıkacaktır. Bu durum seçilmişleri ödenen vergiler dolayısıyla daha sorumlu hâle getirecek, vatandaşları ise sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı kılacaktır. Bu yolla vatandaşlar ile belediyeler arasında sorgulayan ve hizmetleri denetleyen bir ilişki ortaya çıkacaktır. Sonuç olarak mali özerklik sayesinde yerel demokrasinin, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasında, gelirlerin tahsilinde ve bütçenin hazırlanmasında daha etkin uygulamalar gerçekleştirilebilecektir (Agun ve Güler, 2017: 3; Güner, 2005: 221).

Belediyelerde yerel özerkliğin sürdürülebilmesi, büyük ölçüde bu idarelere tanınan mali özerklik derecesi ile yakından ilgilidir. Önceden de bahsettiğimiz üzere yerel özerkliğin idari ve mali özerklik olmak üzere iki temel boyutu bulunmaktadır. İdari özerklik çerçevesinde belediyeler, seçilmiş organları vasıtasıyla gerekli kararları özgürce alabilmekte ve aldıkları bu kararları uygulayabilmektedir. Ancak belediyelere belirli ölçüde mali özerklik tanınmadığı takdirde, bu birimlerin seçilmiş organlara ve birtakım idari yetkilere sahip olması, yerel özerkliğin sürdürülebilmesi açısından yeterli olmayacaktır. Belediyelerin sahip oldukları gelirlerin önemli bir bölümünün

merkezi yönetimin kontrolünde bulunması, yerel faaliyetler üzerinde merkezi yönetim talimatlarının etkili olması sonucunu doğuracaktır (Arıkboğa, 2017: 46).

Tecrübeler göstermektedir ki belediyeler mali anlamda özerk bir yapıya sahip olmadıkları takdirde, merkezi yönetimin taşra birimleri hâline dönüşmesi tehlikesi ile karşı karşıya kalmakta ve temsili niteliklerini yitirmektedirler (Türkay, 1956: 120). Bu idarelerin sorumluluklarını yerine getirebilmeleri, geleceğe yönelik planlamalar yapabilmeleri ve halkın talepleri doğrultusunda hizmet üretebilmeleri, doğrudan bu idarelere sağlanan mali özerklik düzeyi ile ilgilidir. Yeterli öz gelir kaynakları sağlanmadığı müddetçe, bu idarelere çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar vermek yönetsel açıdan bir anlam ifade etmeyecektir. Dolayısıyla, belediyelerin kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri açısından mali özerklik çok büyük önem arz etmektedir.

1.2.3. Mali Özerkliğin Koşulları

Mali özerklik konusunda yapılan açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, belediyelerde mali özerkliğin arzu edilen ölçüde sağlanabilmesi açısından birtakım koşulların eş anlı olarak gerçekleşmesi gerektiği söylenebilir. Söz konusu koşullar, belediyelere; çoğunluğu öz gelirlerden oluşan yeterli mali kaynakların sağlanması, gelir kaynakları üzerinde mali takdir yetkisinin tanınması, merkezi idare tarafından yapılacak transferlerin herhangi bir şarta bağlanmaması ve bu idarelerin sahip oldukları gelirleri serbestçe harcayabilmesi şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu çerçevede mali özerkliğin koşulları şöyledir:

a) Belediyelere çoğunluğu öz gelirlerden oluşan yeterli mali kaynakların sağlanması: Belediyelerin sahip olduğu mali kaynakların çoğunluğunun, kendi istedikleri gibi kapsamını, matrahını ve oranlarını belirleyebildikleri ve tahsil edebildikleri kaynaklar olarak nitelendirilen öz gelirlerden oluşması, mali özerkliğin birincil koşulu olarak kabul edilmektedir. Belediyelerce tahsil edilen yerel vergi gelirleri, harçlar, şerefiyeler ve harcamalara katılma payları gibi bazı gelirler,

neredeyse tamamen belediyelerin kontrolünde olan öz gelirlere örnek olarak gösterilebilmektedir. Yerel harcamaların finansmanı olarak kullanılan kaynakların daha çok öz gelirlerden oluşması, belediyelerin bir taraftan merkeze olan bağlılığını azaltmakta, diğer taraftan da seçilmiş yerel organların sorumluluğunu artırmakta ve bu sayede merkezi yönetimin değil halkın isteklerine önem vermelerini sağlamaktadır. Aksi durumda belediyelerin merkeze olan bağımlılığı artmakta ve bu durum yerel özerkliğin kısıtlanmasına yol açmaktadır (Tekelioğlu, 2010: 11). Bu açıdan toplam gelirler içerisinde yüksek oranda öz gelirlere sahip olmak, mali özerkliğin vazgeçilmez bir koşuludur.

b) Belediyelere gelir kaynakları üzerinde mali takdir yetkisinin tanınması: Mali özerkliğin sağlanabilmesi açısından önem arz eden bir diğer koşul, belediyelerin gelir kaynakları üzerinde sahip olduğu mali takdir yetkisiyle ilgilidir. Bu yetki çerçevesinde belediyeler, sahip oldukları gelirler üzerinde düzenleyici bir rol oynayabilmektedir. Bu açıdan belediyeler, belirli bir verginin matrahını ve oranını merkezi yönetimin herhangi bir sınırlayıcı müdahalesi olmaksızın belirleyebilmekte, gerektiği hallerde kamusal hizmetlerin finansmanını sağlayabilmek amacıyla borçlanma özgürlüğünü gösterebilmektedir.

Belediyelerin mali takdir yetkisine sahip olmaları, bu idarelere sürekli değişen şartlara uyum sağlama yolunda önemli bir avantaj sağlamaktadır. Çünkü belediyelerin değişen koşullar çerçevesinde artan ihtiyaçları karşılayabilmeleri, ancak aynı doğrultuda gelirlerin artmasıyla mümkün olmaktadır. Fakat bu idarelerin sahip olduğu gelir kaynakları üzerinde merkezi yönetimin takdir yetkisinin olması durumunda, ihtiyaçlardaki artış hızına paralel olarak bir gelir artışının gerçekleşmesi her zaman mümkün olmamaktadır (Açıkgöz, 2007: 20). Bu durum yerel hizmetlerin sunumunda gecikmelerin yaşanmasına neden olabilmektedir. Bu açıdan belediyelerin gelirler üzerinde mali takdir yetkisine sahip olmaları, mali özerklik açısından büyük önem arz etmektedir.

c) Belediyelere merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlerin herhangi bir şarta bağlanmaması: Mali özerkliğin bir diğer koşulu, merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlerin herhangi bir şarta bağlı olmaksızın gerçekleştirilmesidir. Belediyelerin merkezi idare tarafından toplanan kaynaklardan pay alması, bu idarelerin mali yapılarının güçlendirilmesi ve ülke genelinde belediye idareleri arası eşitliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan belediyelerin öz gelirlerin yanı sıra transfer gelirlerine sahip olması mali özerklik açısından herhangi bir sorun teşkil etmemekte; aksine potansiyelleri birbirinden oldukça farklı olan belediye idarelerini birbirlerine yakınsatmaktadır. Ancak mali özerkliği koruyabilmek adına yapılacak aktarımlarda izlenmesi gereken temel kural, belediyelere aktarılan kaynakların merkezi yönetimin bu idareler üzerinde hâkimiyet kurması ile sonuçlanacak koşullara bağlanmamasıdır (Tekelioğlu, 2010: 12). Yapılacak transferlerin harcama yerleri belli edilmek suretiyle verilmesi, öz gelir kaynakları yetersiz olan belediyeleri, merkezi yönetimin isteklerine uymak zorunda bırakacaktır. Bu açıdan, mali özerkliğin sağlanabilmesi için merkezi idare tarafından yapılacak transferlerin herhangi bir şarta bağlanmaması gerekmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki merkezden yapılacak transferlerin öz gelirler karşısındaki durumu da mali özerklik düzeyini doğrudan etkilemektedir. Toplam bütçe gelirleri içerisinde transfer gelirleri payının öz gelirlerden yüksek olması, mali özerklik düzeyinin düşmesine yol açmaktadır (Oates, 1993).

d) Belediyelerin sahip oldukları gelirleri serbestçe harcayabilmesi: Belediyelerin, mevcut mali kaynakları yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda serbestçe harcayabilme yetkisinin olması, mali özerkliğin mevcudiyeti için gerekli olan bir diğer koşuldur. Belediyeler, mali özerklik çerçevesinde harcama alanlarını ve önceliklerini merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın belirleyebilmelidir. Bu açıdan belediyelerin, harcama alanlarının tespit edilmesi noktasında bütçeleri üzerinde de mutlak bir yetkiye sahip olmaları gerekmektedir. Aksi durumda, belediye gelirlerinin çoğunluğunu öz kaynaklar oluştursa bile, harcama özerkliği olmadığı sürece bu idarelerin mali özerkliğinden söz etmek pek mümkün olmamaktadır. Bu sebeple belediyeler, mevcut mali kaynaklarını tespit ettikleri hizmetler doğrultusunda kendi organlarının

verecekleri kararlar neticesinde harcayabilmeleri, mali özerkliğin vazgeçilmez bir koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır (Açıkgöz, 2007: 20-21).

Mali özerkliğe ilişkin koşullar tespit edilirken, üniter devlet modeli açısından referans alınabilecek kaynakların başında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gelmektedir. Bu şart, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin mali yapılanmasının, mali özerklik açısından hangi özelliklere sahip olması gerektiği konusunda genel bir çerçeve çizmektedir. Buna göre, belediyelere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra; sağlanan mali kaynaklar bu idarelere verilen sorumluluklarla doğru orantılı olmalı, kaynakların en azından bir bölümü oranlarını belediyelerin belirleyebildiği yerel vergi ve harçlardan oluşmalı, kaynakların dayandığı mali sistemler harcamalardaki artışın izlenmesine imkân verecek düzeyde esnek ve çeşitli olmalı, mali bakımdan yetersiz olan belediyelerin korunmasına yönelik olarak mali eşitliği sağlayacak önlemler alınmalı, bu çerçevede yapılacak yardımlar herhangi bir koşula bağlanmamalı ve ulusal sermaye piyasasına girebilme konusunda belediyelere serbestlik tanınmalıdır. Son olarak, merkezde toplanan gelirlerin yeniden dağıtılması noktasında belediyelerin görüşüne başvurulmalıdır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992).

1.2.4. Mali Özerkliğin Unsurları

Mali özerklik, merkezi yönetim karşısında belediyelere; gelir toplayabilme, bu gelirleri serbestçe harcayabilme, bütçe hazırlayabilme ve gerektiği takdirde borçlanabilme hususunda bir serbesti tanır. Bu çerçevede, mali özerkliğin gelir (vergi) özerkliği, harcama özerkliği, borçlanma özerkliği ve bütçe özerkliği olmak üzere dört temel unsurdan oluştuğunu ve bu unsurların her birinin mali özerkliğin bir boyutunu ifade ettiğini söyleyebiliriz. Bu çerçevede söz konusu unsurlar şöyledir:

1.2.4.1. Gelir (Vergi) Özerkliği

Mali özerklik ile ilgili yapılan tanımlarda, belediyelerin kendilerine verilen görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarına ve bu kaynaklar üzerinde düzenleme yapma yetkisine sahip olmaları ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, mali özerklik açısından gelir özerkliği, dolayısıyla belediyelerin öz gelirlerini belirleme imkânını ifade eden vergi özerkliği, uygulamada öne çıkan özerklik alanını oluşturmaktadır (Yılmaz vd., 2017: 55).

Gelir özerkliği, belediyelerin kendi öz gelirlerini belirleme serbestisini ifade etmektedir. Buna göre belediyeler, yerel vergilerin oranlarını ve matrahlarını merkezi yönetimin herhangi bir sınırlayıcı müdahalesi olmaksızın belirleyebilmelidir. Bu açıdan bakıldığında, gelir özerkliğinin varlığını belirleyen en önemli unsur, belediyelerin sahip olduğu vergilendirme yetkisidir. Bu kapsamda, gelir özerkliğinin sağlanabilmesi açısından belediyelere, yerel vergiler için oran ve matrah belirleyebilme yetkisinin tanınması gerekmektedir. Nitekim belediyelerin, kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi ölçüsünde mali özerkliğe sahip olduklarını söylemek mümkündür (Öncel, Çağan ve Kumrulu, 1985: 44).

Mali özerklik, vergilendirme yetkisinin merkezi idare ile belediyeler arasında bölüşüldüğü düzey neticesinde; geniş mali özerklik, sınırlı mali özerklik ve merkeze bağlılık olmak üzere üç derecede tesis edilebilmektedir. Geniş mali özerklik çerçevesinde belediyelere bağımsız bir vergileme alanı bırakılmakta ve belediyeler, bu alan içerisinde yerel vergilerin konusunu, mükellefini, matrahını ve oranlarını serbestçe belirleyebilmektedir. Bu açıdan belediyeler, hiçbir kısıtlamaya tabi olmaksızın tam bir vergilendirme yetkisine sahip olmaktadırlar. Geniş mali özerklikten farklı olarak, sınırlı mali özerklik çerçevesinde devlet, belediyelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisini devretmemekte; yalnızca birtakım vergilere ilişkin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisini devretmektedir. Bu açıdan belediyeler, yalnızca bazı yerel vergilerin oranları üzerinde, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu alt ve üst sınırlar çerçevesinde düzenleme yapabilme yetkisine sahip

olmaktadır. Son olarak merkeze bağlılıkta ise vergilendirme yetkisinin belediyelere devri söz konusu olmamakta; onun yerine belediyeler, merkezi idare tarafından konulan, tarh ve tahsil edilen vergiler üzerinden çeşitli kriterlere göre pay almaktadırlar (Öncel vd., 1985: 44).

Gelir özerkliği açısından arzu edilen uygulama, belediyelerin merkezi yönetime danışmaksızın vergi matrah ve oranlarını serbestçe belirleyebilmesidir. Ancak, belediyelerin vergi oranlarını merkezi yönetimin izin verdiği aralıklar içerisinde belirleyebilmesi de gelir özerkliği açısından kabul edilebilir düzeydedir. Fakat merkezi yönetimin doğrudan yerel vergi matrah ve oranlarını, dolayısıyla yerel gelirleri belirleyebilmesi, gelir özerkliği açısından arzu edilmeyen uygulama biçimidir. Bu durumda özerklikten söz etmek mümkün olmamaktadır (Ebel ve Taliercio, 2004: 9).

1.2.4.2. Harcama Özerkliği

Mali özerklik açısından önem arz eden bir diğer unsur, belediyelerin harcama özerkliğidir. Bilindiği üzere belediyelere özerklik tanınmasındaki temel amaç, yerel düzeyde sunulacak hizmetlerin tespit edilmesini ve bu hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Çünkü belediyeler, yetki sınırları içerisinde gerekli hizmetleri önem derecesine göre yerine getirebilme hususunda en rasyonel kararı verebilecek idari birimlerdir (Türkoğlu, 2013: 64). Bu açıdan mali özerklik çerçevesinde belediyelere harcama alanlarını ve önceliklerini belirleme hususunda bir serbesti tanınmaktadır. Dolayısıyla mali özerkliğin bir diğer boyutunu harcama özerkliği oluşturmaktadır.

Harcama özerkliği, yerel düzeydeki ihtiyaçların karşılanabilmesi açısından belediyelerin, kendi harcama politikalarını belirleme, şekillendirme ve değiştirebilme serbestisini ifade etmektedir (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 8). Buna göre belediyeler, elde ettikleri gelirleri, yerel halkın talep etmiş olduğu hizmetleri karşılayabilmek adına, belirleyecekleri hizmet alanları ve öncelikleri doğrultusunda

serbestçe harcayabilmelidirler. Bu açıdan harcama özerkliğinden söz edebilmek için, belediyelerin, yerel harcamaları belirleyen kurallar üzerinde düzenleme yapma yetkisine sahip olmaları gerekmektedir.

Harcama özerkliğinin sağlanabilmesi açısından birtakım kural ve düzenlemelerin eş anlı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Söz konusu kural ve düzenlemeler, harcama gücünün kullanıldığı alanlar çerçevesinde dört ayrı kategoride incelenebilmektedir. Bunlardan ilki, **politika özerkliğidir.** Buna göre belediyeler, yerel kamu hizmetlerine ilişkin politikaların amaçlarını ve ana yönlerini tespit etme serbestisine sahip olmalıdır. İkincisi, **bütçe özerkliğidir.** Buna göre belediyeler, önceliklerin belirlenmesi ve kaynakların tahsis edilmesi hususunda bütçelerini serbestçe oluşturabilmeli ve kontrol edebilmelidir. Üçüncüsü, **girdi özerkliğidir.** Buna göre belediyeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde personel yönetimi ve maaşların tespit edilmesi gibi ana hizmet girdileri üzerinde karar serbestisine sahip olmalıdır. Son olarak dördüncüsü ise, **çıktı özerkliğidir.** Buna göre belediyeler, arz edecekleri kamu hizmetlerinin kalitesini ve miktarını belirleme serbestisine sahip olmalıdırlar (Bach vd., 2009: 9). Bütün bu kural ve düzenlemelerin herhangi bir aşamasında merkezi yönetimin müdahalesinin söz konusu olması, mali özerkliğin arzu edilen ölçüde gerçekleşmemesine yol açacaktır.

Harcama özerkliği açısından arzu edilen uygulama, belediyelerin harcamalar üzerinde mutlak ölçüde kontrol serbestisine sahip olmasıdır. Ancak kimi zaman, belediyelere, merkezi yönetim tarafından yalnızca belirli alanlarda harcanmak koşulu ile yardım ve bağışlar yapılabilmektedir. Yapılan bu bağış ve yardımlar, belediyelerin harcamalar üzerindeki takdir yetkisini kısmen ortadan kaldırsa da harcama özerkliği açısından kabul edilebilir düzeydedir. Fakat yerel nitelikli harcama alanlarının doğrudan merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, harcama özerkliği açısından arzu edilmeyen uygulama biçimidir.

1.2.4.3. Borçlanma Özerkliği

Mali özerkliğin bir diğer boyutunu borçlanma özerkliği oluşturmaktadır. Borçlanma özerkliği, belediyelerin herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın borçlanma tiplerini ve düzeylerini serbestçe belirleyebilmesini ifade etmektedir (Bağlı, 2014: 44). Buna göre belediyeler, kamu hizmetlerinin görülmesi esnasında büyük sermaye yatırımı isteyen projeleri finanse edebilmek, harcama ve gelirlerde meydana gelebilecek konjonktürel dalgalanmaları yumuşatabilmek ve sürekli bütçe açıklarını kapatabilmek adına borçlanma özgürlüğüne sahip olmalıdır (Duman, 2009: 73). Bu kapsamda, borçlanma özerkliğinin tespiti açısından, belediyelerin borçlanma kabiliyetine sahip olup olmadıkları ve borçlanabildikleri takdirde borçlanmada herhangi bir sınırlamayla karşı karşıya kalıp kalmadıkları büyük önem arz etmektedir (Karataş, 2017: 109).

Belediyelerde bütçe denkliğinin sağlanması esastır. Söz konusu denklik, uygulamada iki şekilde sağlanabilmektedir. Bunlardan ilki, yerel harcamaların elde edilecek yerel vergi gelirlerine eşit olmasıdır. Bu durumda belediyelerin borçlanması söz konusu değildir. İkincisi, belediyelerin cari harcamalarının elde edilecek yerel gelirlere eşit olmasıdır. Bu durumda belediyeler, yalnızca su, kanalizasyon, yol, köprü gibi yatırım harcamalarını finanse edebilmek için borçlanabilmektedir. Bu kapsamda belediyeler, temelde yatırımların finansmanını sağlamak amacıyla borçlanmaktadır. Uygulamada belediyelerin bütçe açıklarını finanse edebilmek amacıyla da borçlandığı görülmektedir. Bu tip bir borçlanma, belediyeler açısından bir gelir kaynağı olarak nitelendirilebilmektedir. Ancak bu amaçla gerçekleştirilecek borçlanma, geri ödenmesi gereken bir kaynak olduğu için çoğu zaman borcun borçla finanse edilmesi sonucunu doğurarak mali disiplinin bozulmasına yol açmaktadır (Karataş, 2017: 109).

Borçlanma özerkliği açısından arzu edilen uygulama, belediyelerin gerektiği takdirde ön izine ve onaya tabi olmaksızın borçlanma tiplerini ve düzeylerini belirleyebilmesidir. Ancak belediyelerde mali disiplinin sağlanması adına, borçlanma için birtakım üst limitler belirlenebilmekte ve borçlanma için birtakım izinler

gerekebilmektedir. Borçlanmanın belediyeler üzerindeki olası etkilerini minimuma indirmeyi hedefleyen bu tip sınırlamalar, bu idarelerin borçlanma konusundaki serbestisini ortadan kaldırmadığı müddetçe, borçlanma özerkliği açısından kabul edilebilir niteliktedir. Fakat belediyelerin borçlanma özgürlüğünün doğrudan merkezi idare tarafından kontrol altında tutulması, borçlanma özerkliği açısından arzu edilmeyen uygulama biçimidir.

1.2.4.4. Bütçe Özerkliği

Mali özerklik açısından önemli olan bir diğer unsur, belediyelerin bütçe özerkliğidir. Belediye bütçesi, belediyelerin belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini içeren, bunların uygulanması noktasında belediyelere yetki veren ve yerel organlarca usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan bir belgedir (Pehlivan, 2016: 22). Bütçe özerkliği ise, belediyelerin, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın kendi bütçelerini oluşturabilme ve yönetebilme yetkisini ifade etmektedir (Golem, 2010: 53). Bütçe özerkliği, belediyelerin bütçe sürecinde tabi olacakları kuralların merkezi yönetim tarafından belirlenmemesini gerektirmektedir (Karataş, 2017: 108).

Bütçe özerkliği, gelir ve harcama özerkliğinin -dolayısıyla mali özerkliğin- sağlanabilmesi açısından büyük öneme sahiptir. Bütçe, belediye gelir ve giderlerinin tahmini içeren ve bunları gerçekleştirebilme hususunda ilgili organlara yetki veren bir belge olduğu için, bütçenin hazırlık sürecinde ortaya çıkabilecek bir müdahale, gelir ve harcama özerkliğini doğrudan etkileyerek mali özerkliğin beklenilen ölçüde gerçekleşmemesine yol açacaktır. Bu haliyle mali özerkliğin gerçekleşmesinde bütçe özerkliğinin payı azımsanamayacak kadar büyüktür.

Bütçe özerkliği açısından arzu edilen uygulama, belediyelerin bütçe sürecinde tam yetkiye sahip olması ve bu sürece ilişkin kuralları belirleyebilmesidir. Ancak pek çok ülkede bütçe hazırlık sürecine ilişkin genel kurallar merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu durum belediyelerin bütçeler üzerindeki takdir yetkisini kaldırmadığı sürece kabul edilebilecek bir uygulama biçimidir. Fakat

belediyelerin bütçe hazırlık sürecinde doğrudan merkezi yönetimin yer alması ve bütçenin doğrudan merkez tarafından hazırlanması, bütçe özerkliği açısından arzu edilmeyen uygulama biçimidir.

1.2.5. Mali Özerklik Düzeyinin Tespitine Yönelik Yaklaşımlar

Belediyelerde mali özerklik düzeyinin tespit edilmesi hususunda literatüre girmiş pek çok yöntem ve ölçüt bulunmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalar, mali özerklik düzeyini gelir, harcama ve borçlanma gibi farklı göstergeler üzerinden değerlendirmektedir. Ancak çalışmanın kapsamı dolayısıyla mali özerklik düzeyinin tespitinde yalnızca gelir yönlü yaklaşımlara yer verilecektir.

Belediyelerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi, mali özerkliğin en önemli göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bilindiği üzere belediyeler, görev ve sorumluluklarının getirdiği mali yükü iki temel kaynaktan finanse etmektedirler. Bu kaynaklar, doğrudan belediyelerin kontrolünde olan öz gelirler ve çoğunluklu merkezi yönetim ve diğer idarelerden yapılan transferlerdir. Toplam gelir bileşimi içerisinde bu iki kaynağın dağılımı, mali özerklik açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan öncelikle belediyelerin gelir bileşimlerine göre mali özerklik düzeyi açıklanacaktır.

Tablo 1: Mali Özerklik Düzeyine Göre Belediye Gelirleri

Mali Özerklik		Gelir Bileşimi	Açıklama
Yüksek Özerklik		Yerel Vergiler	Vergilerin oran ve matrahı doğrudan belediyelerin kontrolündedir.
		Ek Vergi ve Oran Yoluyla Sağlanan Gelirler	Vergilerin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenirken, oranı doğrudan belediyelerin kontrolündedir.
		Vergi Dışı Gelirler	Belediyelerce sunulacak birtakım hizmetler karşılığında alınacak ücretlerin tutarı, doğrudan belediyeler tarafından tespit edilmektedir.
		Paylaşılan Vergiler	Verginin matrahı ve oranı merkezi yönetim tarafından belirlenmekte, ancak belediyeler paylaşım sonrası alacakları payı etkileyebilme olanağına sahiptir.
	Düşük Özerklik	Genel Amaçlı Transferler	Merkezi yönetim tarafından herhangi bir koşula bağlı olmaksızın yapılmakta ve belediyeler tarafından serbestçe harcanabilmektedir.
		Özel Amaçlı Transferler	Merkezi yönetim tarafından belirli amaçları gerçekleştirmek üzere yapılmakta ve harcama noktası yalnızca merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir.

Kaynak: (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268).

Tablo 1'de görüldüğü gibi, belediye gelirlerinin bileşimi esas alınarak belediyelerin mali özerklik düzeyleri değerlendirildiğinde, bu gelirler içerisinde mali özerklik açısından en elverişli gelir kaynağının, oran ve matrahı doğrudan belediyelerce kontrol edilen yerel vergileri olduğu söylenebilmektedir. Yerel vergilerin yanı sıra, yalnızca oranların belediyelerce belirlendiği diğer vergiler de mali özerklik açısından ikinci derece önem arz etmektedir. Vergileme konusunda sınırlı bir yetkiye sahip olan belediyelerde, vergi dışı gelirlerin boyutu da mali özerklik açısından önem taşımaktadır. Bu tür gelirler genellikle, belediyelerin belirlediği kullanıcı ücretlerinden ve bu idarelerin iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla sağladığı gelirlerden oluşmakta ve öz gelir olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla bu gelirler, mali özerklik seviyesinde artış meydana getirmektedir. Öz gelirlerin mali özerklik açısından taşıdığı öneme karşın, idareler arası transferlerin çoğu zaman belediyelerin mali özerkliğini sınırlandırdığı kabul edilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki idareler arası transferlerin mali özerklik üzerindeki sınırlandırıcı etkisi, transferin türüne bağlı

olarak değişiklik arz etmektedir. Belirli bir şarta bağlı olarak gerçekleştiren özel amaçlı transferlerin, genel amaçlı transferlere oranla mali özerkliği daha fazla sınırlandırdığı kabul edilmektedir. Çünkü bu nitelikteki transferler, doğrudan belediyelerin harcama özerkliği üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Sonuç olarak, belediyelerin gelir bileşimi içerisinde öz gelir olarak nitelendirebileceğimiz vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı ne derece fazlaysa mali özerkliğin de o derece arttığı söylenebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 268).

Mali özerklik düzeyini tespit etmeye yönelik gelir yönlü teoriler arasında kullanılan bir diğer ölçüt, belediyelerin vergi özerkliğinin derecelendirilmesidir. Bilindiği üzere belediyeler, sağlanan vergi özerkliği neticesinde öz gelirleri üzerinde takdir yetkisine sahip olmaktadır. Bu açıdan sağlanan vergi özerkliğinin düzeyine bağlı olarak mali özerklik düzeyi de aynı ölçüde değişim göstermektedir. OECD Mali İşler Komitesi, "Vergi Politikası Çalışmaları" çerçevesinde 1999 yılında yayınlamış olduğu raporda vergi özerkliği düzeyinin tespit edilebilmesi açısından bir sınıflandırma oluşturmuştur. Bu sınıflandırma çerçevesinde yerel yönetimlerin sahip olduğu vergi özerkliği beş ana kategoride incelenmiştir. Daha sonra Blöchliger ve King, yapmış oldukları çalışmada vergi özerklik düzeyinin daha etkin tespitini sağlamak amacıyla OECD'nin geliştirmiş olduğu sınıflandırmaya çeşitli alt kategoriler ekleyerek konuyu yeniden ele almışlardır.

Tablo 2: Vergi Özerkliği Kategorileri

a. 1	Yerel yönetimler, merkeze danışmadan vergi matrah ve oranlarını belirleyebilmektedir.
a. 2	Yerel yönetimler, merkeze danışmak suretiyle vergi matrah ve oranlarını belirleyebilmektedir.
b. 1	Yerel yönetimler yalnızca vergi oranlarını merkeze danışmadan belirleyebilmektedir.
b. 2	Yerel yönetimler, merkezin belirlediği alt ve üst sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirleyebilmektedir.
c. 1	Yerel yönetimler vergi muafiyet ve indirimlerini belirleyebilmektedir.
c. 2	Yerel yönetimler yalnıza vergi muafiyetlerini belirleyebilmektedir.
c. 3	Yerel yönetimler yalnızca vergi indirimlerini belirleyebilmektedir.
d. 1	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımını yerel yönetimler belirlemektedir.
d. 2	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşılmasında uygulanan sistem, yalnızca yerel yönetimlerin onayıyla değiştirilebilmektedir.
d. 3	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı yasayla ve çok yıllı olarak belirlenmekte ve merkezi hükümet, yerel yönetimlere danışmadan tek taraflı olarak yılda bir defadan az olmak koşuluyla bu sistemi değiştirebilmektedir.
d. 4	Vergi gelirlerinin yerel ve merkez arasında paylaşımı, merkezi hükümet tarafından yıllık olarak belirlenen ölçütlere dayalı olarak değiştirilebilmektedir.
e	Vergiye ilişkin bütün düzenlemeler merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmekte ve yerel yönetimlerin bu alanda hiçbir yetkisi bulunmamaktadır.
f	a, b, c, d ve e'ye girmeyen diğer durumlar.

Kaynak: (OECD, 1999: 11; Blöchliger ve King, 2006: 10).

Tablo 2'ye göre, (a), (c), (d.1) ve (d.2) kategorilerinde yerel yönetimlerin vergiler üzerinde tam/büyük ölçüde kontrolü bulunmaktadır. Diğer kategorilerde ise vergi özerkliği ya hiç yoktur ya da sınırlı düzeydedir. Dolayısıyla, (a.1)'den (f) kategorisine doğru gidildikçe yerel yönetimlerin -belediyelerin- vergi özerkliği ve buna bağlı olarak da mali özerklik düzeyleri büyük ölçüde azalmaktadır.

Mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik olarak sıkça kullanılan bir diğer ölçüt ise, Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilmiş olan "Yerel Yönetimler Özerklik

Endeksi"dir. Avrupa Komisyonu, bu endeks çerçevesinde yerel yönetimlerin özerklik düzeyini tespit etmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan, endeks kapsamında on bir farklı değişken bulunmakta ve bu değişkenlerin her biri çeşitli kriterler çerçevesinde puanlamaya tabi tutulmaktadır. Değişkenlerin tamamından elde edilen puanların toplamı, o ülkedeki yerel yönetimlerin özerklik puanını oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2017: 49). Bu endeks kapsamında yer alan değişkenlerin dördü, doğrudan mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik değişkenlerdir. Bu değişkenler ve bunlara ilişkin kriterlerin detayları Tablo 3'de yer almaktadır.

Tablo 3: Avrupa Komisyonu Yerel Yönetimler Özerklik Endeksi

Değişken	Açıklama	Aralık	Puan	Puan Açıklaması
Vergi Özerkliği	Yerel yönetimlerin kendi nüfusu üzerine bağımsız bir şekilde vergi koyabilme derecesi	0-4	0	Yerel yönetimler hiçbir verginin matrah ve oranını belirleyemez.
			1	Yerel yönetimler dar tabanlı vergilerin matrah ve oranını belirleyebilir.
			2	Yerel yönetimler geniş tabanlı bir verginin oranını üst yönetimin çizdiği sınırlar çerçevesinde belirleyebilir.
			3	Yerel yönetimler geniş tabanlı bir verginin oranını üst yönetimin çizdiği sınırlar olmaksızın belirleyebilir.
			4	Yerel yönetimler birden fazla geniş tabanlı verginin matrahını ve oranını serbestçe belirleyebilir.
Mali Transfer Sistemi	Yerel yönetimlerin aldıkları transferler içerisinde koşulsuz mali transferlerin payı	0-3	0	Koşula bağlı transferlerin payı belirleyicidir. *(Koşulsuz transferlerin payı % 0-40)*
			1	Koşula bağlı transferler ile koşulsuz transferler arasında denge bulunmaktadır. *(Koşulsuz transferlerin payı % 40-60)*
			2	Koşulsuz transferlerin payı belirleyicidir. *(Koşulsuz transferlerin payı % 60-80)*
			3	Transfer gelirlerinin neredeyse tamamı koşulsuz transferlerden oluşmaktadır. *(Koşulsuz transferlerin payı % 80-100)*
Finansal Özgüven	Yerel yönetim gelirleri içerisinde öz gelirlerin payı	0-3	0	Öz gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı % 10'dan azdır.
			1	Öz gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı % 10 ile % 25 arasındadır.
			2	Öz gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı % 25 ile % 50 arasındadır.
			3	Öz gelirlerin toplam gelir içerisindeki payı % 50'den fazladır.

Kaynak: (Ladner, Keuffer ve Baldersheim, 2015: 36-40).

Tablo 3'de görüldüğü üzere, belediyelerin gerçek anlamda mali özerkliğe sahip olabilmesi açısından; birden fazla geniş tabanlı verginin matrahını ve oranını serbestçe belirleyebilmesi, transfer gelirlerinin önemli bir kısmının koşulsuz transferlerden oluşması ve toplam bütçe gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının yüksek olması gerekmektedir.

Son olarak literatürde, Suvedi ve Baral da yapmış oldukları çalışma çerçevesinde mali özerklik düzeyinin tespitine yönelik birtakım göstergeler geliştirmişlerdir. Söz konusu göstergeler içerisinde en yaygın olarak kullanılanlar **"yerel öz gelir oranı"** ve **"yerel mali bağımlılık oranı"**dır. Yerel öz gelir oranı, belediyelerin mali bağımsızlık düzeyini tespit edebilmek açısından sıkça kullanılmaktadır. Mali özerklik endeksi olarak da ifade edilebilen bu oran, belediyelerin elde etmiş olduğu öz gelirlerin toplam gelire oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu oranın yüksekliği, belediyelerin gelir açısından merkeze karşı bağımsızlığını ortaya koymaktadır. Diğer bir gösterge olan yerel mali bağımlılık oranı ise, yapılan transferler neticesinde belediyelerin ulusal hazineye ne ölçüde bağlı olduğunu, dolayısıyla mali bağımsızlığını ne ölçüde kaybettiğini tespit edebilmek açısından kullanılmaktadır. Bu oran, belediyelerin öz gelirleri dışında kalan transferlerin toplam gelire oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu oranın yüksekliği, belediyelerin merkeze bağlı olduğunu, dolayısıyla mali özerklik seviyesinin de düşük olduğunu ifade etmektedir (Baral ve Suvedi, 2006: 2-3).

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE GELİR YAPISI

Tarihsel geleneğine ve bugünkü anayasal düzenine bakıldığında, Türkiye'nin üç tür yerel yönetim örgütlenmesine sahip olduğu görülmektedir. Bunlar; il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Ancak yerel yönetimler içerisinde, üstlenmiş olduğu görevler ve sunmuş olduğu hizmetler itibariyle en önemli konumda olan ve halka en yakın idari yönetim birim olarak tasvir edilen idareler, belediyelerdir. Belediyeler, belde sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, kuruluş esas ve görevleri kanunlarca belli edilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilmek suretiyle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişileridir (Çetinkaya, 2011: 115).

Kırsal kesimden kentlere doğru büyük bir göç akımının olduğu ve bunun doğal bir sonucu olarak da hızlı kentleşmenin yaşandığı günümüz Türkiye'sinde, belediyelerin ve sunmuş oldukları hizmetlerin önemi yadsınamaz derecede artmıştır. Bugün belediyeler, yaklaşık olarak ülke nüfusumuzun % 94'üne[8] hizmet verir hâle gelmişlerdir. Bu durum, bir taraftan yerel hizmetlere olan talebinin artmasına neden olurken, diğer taraftan da belediyelerin sorumluluk alanlarının genişlemesine ve dolayısıyla çözmek zorunda oldukları sorunların artmasına yol açmıştır. Bu noktada, artan sorumlulukları karşısında belediyeler, ortaya çıkan hizmet talebini etkin bir şekilde karşılayabilmek adına ayrı bir özveri sergilemek durumunda kalmışlardır.

Belediyelerin, hızlı kentleşmenin meydana getirmiş olduğu, çözümlenmesi hem zaman hem de maddi imkân isteyen devasa sorunlarla mücadele ederken en çok gereksinim duydukları unsur, hiç şüphesiz hizmetlerin finansmanında kullanacakları

[8] Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre ülkemizdeki nüfusun % 77,48'i büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, % 16,38'i diğer belediye sınırları içerisinde, % 6,14'ü de köy sınırları içerisinde ikamet etmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz., Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2017: 14-15).

kaynaklardır. Bilindiği üzere belediyeler, kendi sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların esenlik ve düzen içerisinde yaşamalarını temin edecek kamu hizmetlerini eksiksiz, zamanında ve nitelikli bir şekilde yerine getirmekle yükümlüdürler. Ancak belediyeler, söz konusu yükümlülüklerini sahip oldukları mali kaynakların elverdiği ölçüde yerine getirebilmektedirler. Dolayısıyla, belediyelerce sunulacak yerel nitelikli hizmetlerin eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi, bu idarelerin yeterli mali kaynaklar ile donatılması neticesinde mümkün olabilmektedir. Bu noktada sunulacak hizmetlerin niteliği ve niceliği, doğrudan belediyelerin gelir yapılarıyla ilişkilendirilebilmektedir.

Çalışmamızın bu bölümü iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin idari yapısına yer verilecektir. Bu çerçevede öncelikle ülkemizde belediyeciliğin kısa tarihçesinden bahsedilecek, sonrasında ise büyükşehir belediyelerinin kuruluş esaslarına, görev ve sorumluluklarına ve organlarına ilişkin usul ve esaslara sırasıyla yer verilecektir. İkinci kısımda ise, söz konusu idarelerin gelir yapısına yer verilecektir. Bu çerçevede öncelikle mali tevzin kavramı açıklanacak, sonrasında büyükşehir belediye gelirleri; öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri olarak sınıflandırılmak suretiyle ele alınacaktır.

2.1. Büyükşehir Belediye İdaresinin İdari Yapısı

Son zamanlarda yaşanan hızlı kentleşme, bir taraftan merkezde yer alan belediyelerin giderek büyümesine, diğer taraftan da kent merkezlerinin çevresinde yeni ve yoğun yerleşimlerin başlamasına ve sınırları birbirine bitişen yeni belediyelerin oluşmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, kentlerin alışılagelmişin dışında büyümesi neticesinde kent ile köy arasındaki ayırım da mesafeler yönünden kaybolmaya yüz tutmuştur. Bu durum imar, planlama, ulaşım, altyapı ve çevre temizliği gibi temel hizmet alanlarında çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Söz konusu gelişmeler, yaşanan sorunların çözümü için bölgenin farklı alanlarına hizmet götüren belediyeler arasında koordinasyon ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısıyla bu

temel gerekçeler neticesinde büyükşehirlerdeki bu ihtiyaçları karşılayacak özel bir yönetim sistemine gerek duyulmuştur (Arıkboğa, 2007: 31).

Ülkemizde "büyükşehir yönetimi" olarak ifade edilen yeni yönetim anlayışına ilişkin ilk düzenleme, 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu maddede *"...Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."* ifadesine yer verilmek suretiyle, nüfusu belirli bir büyüklüğe ulaşan yerlerin özel yönetim biçimi ile varlıklarına devam edebileceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu ilkeden yola çıkılarak 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile ülkemizde büyükşehir belediye sistemi kurulmuş[9] ve böylece büyükşehirlerde "büyükşehir" ve "ilçe" belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyeleri, uzun süre 3030 sayılı Kanun ile yönetilmiştir. Ancak 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kabulüyle birlikte 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, bugün de geçerli olan bir düzenleme olarak büyükşehirdeki işleyişin yasal dayanağı oluşturulmuştur. Son olarak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerine ilişkin önemli değişikliklere gidilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 3. maddesinde 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 seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlamaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise, aynı madde çerçevesinde *"Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi"* olarak ifade edilmektedir.

Bilindiği üzere ülkemizde belediyelerin kuruluş esasları, görev, yetki ve sorumlulukları, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi

[9] Büyükşehir belediyeleri aslında ilk kez 8 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK ile kurulmuşlardır. Ancak söz konusu KHK, daha sonrasında 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile değiştirilmek suretiyle kabul edilmiştir.

Kanunu olmak üzere iki ayrı kanun ile düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun, belediyeler açısından genel kanun olarak nitelendirilmekte ve bütün belediyelere[10] uygulanmaktadır. 5216 sayılı Kanun ise yalnızca büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı ilçe belediyelerine uygulanmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki 5216 sayılı Kanun'da açık hükmün bulunmadığı durumlarda, genel hüküm olarak 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine başvurulabilmektedir[11]. Dolayısıyla büyükşehir belediye yönetiminde, 5216 sayılı Kanun ile birlikte bu Kanun'a aykırı olmayan 5393 sayılı Kanun hükümleri de uygulanabilmektedir.

2.1.1. Belediyelerin Kısa Tarihçesi

Günümüz anlamıyla modern belediyecilik faaliyetlerinin ortaya çıkışının Tanzimat Dönemi'ne rastladığı ifade edilmektedir. Tanzimat Dönemi'nden önce Osmanlı'da kent yönetiminin organizasyonu, kamu ya da özel birden fazla otorite ve kurumdan oluşan bir bütünü ifade ediyordu. Dolayısıyla yerel nitelikli hizmetler, başka alanda sahip oldukları fonksiyonların yanında, yerel hizmetleri de üstlenmiş kurumların oluşturduğu beledi organizasyon yapısı içerisinde gerçekleştirilmekteydi (Oktay, 2008: 127). Söz konusu yapının temel ayaklarını Kadı, Vakıflar, Loncalar ve Mahalleler oluşturuyordu.

Tanzimat öncesi dönem boyunca belediye hizmetlerinin yürütülmesinde büyük sorunlar ile karşılaşılmadı. Ancak özellikle 16. yüzyılda yaşanan çeşitli gelişmeler neticesinde toprak sisteminin bozulması, vakıf gelirlerinin azalması ve beraberinde Osmanlı ekonomik sisteminde meydana gelen büyük çöküntü, özellikle vakıf hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesini engelledi. Bu durum, eğitim, kültür, kültür ve sosyal yardımlar gibi alanlarda önemli görevler üstlenmiş olan vakıfların faaliyetlerini planlandığı ölçüde gerçekleştirememesi sonucunu doğurmuştu (Uyar, 2004: 33). Bu gelişmelere paralel olarak 19. yüzyılda Avrupa'da sanayileşme

[10] 5393 sayılı Belediye Kanunu normal belediyelerde tamamen, büyükşehir belediyelerinde ise kısmen uygulanmaktadır.
[11] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Madde 28.

sürecinin başlaması, Osmanlı'da ekonomik, sosyal, siyasi ve fiziki açıdan önemli gelişmelere yol açmıştı. Bütün bu gelişmeler neticesinde, mevcut beledi organizasyon kendinden beklenen işlevleri yerine getirememeye başlamıştı. Bu sebeple söz konusu dönemde, yerel hizmet ve beledi kavramlarının değişen sosyal, ekonomik ve kültürel düzen çerçevesinde yeniden tanımlandığı bir yerel yapılanmaya ihtiyaç duyulmaya başlanmıştı.

1853 yılında başlayan Kırım Savaşı neticesinde İstanbul, Osmanlı kuvvetlerinin yanı sıra müttefik kuvvetlerin de merkez üssü hâline gelmişti. Normal koşullarda dahi neredeyse yok denecek durumda olan belediye hizmetleri, savaş koşullarında daha da problemli hâle gelmişti. Özellikle sağlık koşullarının ve kent içi ulaşımın düzensiz ve yetersiz oluşu, kentte büyük bir rahatsızlık meydana getirmişti. Bu durum, İstanbul'da batılı anlamda modern bir belediyenin kurulması için acil olarak girişimde bulunulmasını zorunlu kılmıştı (Moğol, Taraktaş, Çakır ve Varcan, 2013: 85; Nadaroğlu, 1998: 199). Yaşanan bu gelişmeler neticesinde, 16 Ağustos 1854 tarihli resmi tebliğ ile Fransızların komün idaresi model alınmak suretiyle, beledi fonksiyonları üstlenecek bir örgüt olan İstanbul Şehremaneti[12] kuruldu (Ortaylı, 2008: 436). Böylece Osmanlı'da modern anlamda belediye idarelerinin ilk temelleri atılmış oldu[13]. Zaruri ihtiyaçların karşılanması, şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi, yol ve kaldırımların yapım ve onarımlarının gerçekleştirilmesi ve çeşitli denetimlerin sağlanması gibi sınırlı görev ve sorumluluklara sahip olan şehremaneti, mali açıdan bağımsız değildi ve merkezi hükümete bağlı bir hizmet birimi olarak yapılandırılmıştı. Bu durum, şehremanetinin ortaya çıkan sorunlar karşısında çözüm üretebilme yeteneğini de sınırlandırmaktaydı (Ortaylı, 2008: 436; Oktay, 2008: 137).

Bu süreçte İstanbul Şehremaneti de kendinden beklenen işlevleri başarılı bir şekilde yerine getiremedi ve çeşitli nedenlerden ötürü başarısız oldu. Bunun üzerine Osmanlı hükümeti, 1856 yılında İstanbul için yeni bir belediye modeli geliştirmek üzere "İntizam-ı Şehir Komisyonu" adıyla, belediye alanında bilgi sahibi olan

[12] Şehremaneti kelime olarak "Belediye" anlamına gelmektedir.
[13] Ortaylı, İstanbul Şehremaneti'ni İhtisap Nezareti'nin devamı olarak nitelendirmekte ve bu açıdan modern belediyecilik için iyi bir başlangıç olmadığını ifade etmektedir (Ortaylı, 2008: 437).

kişilerden oluşan bir kurul oluşturdu. Komisyon, hazırlamış olduğu raporda Şehremaneti yanında İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılmasını ve her birinde ayrı bir belediye dairesinin kurulmasını önerdi. Ancak Osmanlı hükümeti, yönetim modelinin yeniliği, belediye konusunda tecrübeli memurların yetersizliği ve mali külfetin yüksekliği gibi nedenlerle 14 dairenin birden kurulmasını uygun bulmadı ve başlangıçta örnek olarak yalnızca bir tanesinin kurulmasına karar verdi. Bunun üzerine 1858 yılında, o dönemde ticaret ve finansın kalbi olarak nitelendirilen, şehrin Avrupa'ya açılan penceresi konumunda olan ve sakinlerinin belediye tarzı örgütlenmeler konusunda bilgi sahibi olduğu yüksek gelirli kimselerden oluşan Galata-Beyoğlu bölgesinde "Altıncı Daire-i Belediye" adı altında bir belediye kuruldu.

İstanbul'da belediye idaresi kurulması hususundaki çalışmalar devam ederken, 1868 yılında çıkartılan bir talimat ile İstanbul dışında da belediye örgütü kurulması öngörülmüştü. Bunun neticesinde 1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi kabul edildi ve mülki idare bölümleri olan vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulması yasal hâle geldi (Nadaroğlu, 1998: 200-201). Zamanla oturmaya başlayan bu yapı, 1876 tarihinde kabul edilen Teşkilat-i Esasiye Kanunu ile anayasal bir statüye sahip oldu (Ökmen ve Özer, 2013: 20). 1876 Anayasası, İstanbul ve diğer şehirlerde belediye yönetimini düzenleyecek bir kanun çıkarılmasını öngörmekteydi. Bunun üzerine 1877 yılında, İstanbul'da uygulanmak üzere "Dersaadet Belediye Kanunu", İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak üzere de "Vilayet Belediye Kanunu" çıkartıldı (Şengül, 2013: 34).

Cumhuriyet Dönemi belediyecilik anlayışı, hukuki altyapı ve uygulamalar bakımından, esas itibariyle 1930'dan sonraki dönemde şekillenmeye başlamıştı. Bu değişimin başlangıcı, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştu. Bu kanun ile birlikte 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile belediyeler konusunda gerçekleştirilen ek düzenlemelerin tümü kaldırıldı ve böylece ülke sınırları içerisindeki bütün belediyeler tek bir kanun çatısı altında toplanmış oldu (Oktay, 2008: 147-148).

Cumhuriyetin ilerleyen yıllarında hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimden kentlere olan göçün artması neticesinde ortaya çıkan hızlı kentleşme, nüfusun belediye sınırları dışına taşmasına neden olmuş; kontrolsüz bir şekilde gerçekleşen kentleşme neticesinde belediyeler, başta gecekondulaşma gibi çeşitli sorunlar ile karşı karşıya kalmışlardır. Söz konusu sorunların çözümü için, 1982 Anayasası'nın da sağlamış olduğu temelle, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkartılmış ve bu sayede büyükşehir belediye sistemi kurulmuştur (Yörükoğlu, 2009: 12; Aydınlı, 2003: 76). Dolayısıyla bu dönemde normal belediye sistemine bir de büyükşehir belediyesi eklenmiştir.

Günümüzde 3030 sayılı Kanun yerini 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bırakırken; 1580 sayılı Kanun ise 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır.

2.1.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Kuruluşu

Büyükşehir belediyelerinin kuruluşu, il belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüştürülmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin esaslar, 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinde açıklanmaktadır. Buna göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerdeki il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir. Büyükşehir belediyesi kurulduğu şehrin; ilçe belediyeleri de ilçelerin adını taşımaktadır. Büyükşehir belediyelerin sınırlarına ilişkin esaslar ise aynı Kanun'un 5. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları, kuruldukları ilin il mülki sınırlarını kapsamaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ise büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ilçelerin mülki sınırlarını kapsamaktadır.

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerine ilişkin önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Bununla birlikte büyükşehir belediyesine dönüştürülen illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış; köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Dolayısıyla tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan mahalli idare birlikleri de tasfiye edilmiştir. Son olarak ilgili düzenleme ile birlikte büyükşehir belediye sınırları içerisinde bucak statüsüne sahip olan bucakların da hukuki statüleri sona erdirilmiştir.

T.C. İçişleri Bakanlığı'nın verilerine göre, ülkemizde 2019 yılı itibariyle 30 büyükşehir belediyesi faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren ilçe belediyelerinin sayısı ise 519'dur.

2.1.3. Büyükşehir Belediye İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Bunun temel nedeni, büyükşehir belediyeleri ile bunların ilçe belediyeleri arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmalarının önlenebilmesidir. Kanun, bu amaçla aynı madde çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin de görev ve sorumluluklarına yer vermektedir.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin başlıca görevleri şu şekilde ifade edilebilmektedir[14]:

- İlçe belediyelerinin de görüşünü almak suretiyle, büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde üst ölçekli (1/5.000-1/25.000) imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,

[14] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Madde 7.

- İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,
- Büyükşehir dâhilinde ulaşım ana planını yapmak, yaptırmak ve uygulamak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak, koordinasyonunu sağlamak ve kanunların belediyelere vermiş olduğu trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Büyükşehir dâhilinde toplu taşıma, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, katı atıkların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek,
- Büyükşehir dâhilinde meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, temizliğini gerçekleştirmek ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini, mezbahaları, yolcu ve yük terminallerini, açık ve kapalı otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Şehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane ve müze gibi yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, gerektiğinde amatör spor kulüplerine gerekli desteği sağlamak.

Geniş bir alana yayılmış kentin uyum içinde ve belirli bir plan dâhilinde yönetilmesi de büyükşehir belediyesinin görevleri arasında yer almaktadır. Nitekim Kanun, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin gerçekleştirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları, mali ve teknik imkânlar çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, büyükşehir kapsamında bu hizmetlerden yararlanacak belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır (Moğol vd., 2013: 114).

Aynı madde çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin de başlıca görevleri şu şekilde ifade edilmektedir[15]:

* Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonlarına taşımak,
* Uygulama imar planlarının yapımı,
* Özel gereksinimli bireylere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki eğitim ve beceri kurslara açmak,
* Afet riski taşıyan ya da can ve mal güvenliği açısından tehlike arz eden binaları tahliye etmek ve yıkmak,
* Defin işlemleriyle ilgili hizmetleri yürütmek,
* Büyükşehir belediyesine verilen görev ve sorumluluklar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Aynı sınırlar dâhilinde hizmet vermelerinden ötürü büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yakın işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışması gerekmektedir. Çünkü bu iki birimin hizmetleri birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Aksi takdirde belediye hizmetlerinde görev ve yetki çatışmaları meydana gelebilmektedir. Önceden de bahsettiğimiz üzere kanun, büyükşehirlerde belediyeler arası koordinasyonu sağlama ve anlaşmazlıkları çözme görevini büyükşehir belediyesine vermiştir. Ayrıca kanun, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında bir vesayet ilişkisi oluşturmuştur. Buna göre özellikle imar yönetiminde bütünlük sağlanabilmesi açısından bir hiyerarşi oluşturulmuştur. Bu çerçevede üst ölçekli planlar büyükşehir belediyesine, uygulama planları ise ilçe belediyelerine verilmiştir. Bunun yanı sıra ilçe belediyelerinin uygulama planları ve bütçeleri büyükşehir belediye meclisinin onayına tabidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında herhangi bir ihtilaf yaşanması halinde, büyükşehir belediyesi yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisine sahiptir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 24-25).

[15] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Madde 7.

2.1.4. Büyükşehir Belediye İdaresinin Organları

Büyükşehir belediyeleri de esas itibariyle normal statüdeki belediyelere benzer bir yapıda örgütlenmektedir. Büyükşehir belediyesinin yürütme organları büyükşehir belediye başkanı ve encümeni, karar organı ise büyükşehir belediye meclisidir. Ancak bu organların teşekkül tarzı ve yetkileri, normal belediyelere kıyasla birtakım farklılıklar arz etmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin organları ise 5393 sayılı Kanun'da belirtildiği şekildedir (Eryılmaz, Çevik ve Sözen, 2013: 114).

2.1.4.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organı olup, 2972 sayılı Kanun'da gösterilen usul ve esaslar çerçevesinde beş yıl için seçilen üyelerden oluşmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmemekte; büyükşehir ilçe belediyelerine entegre bir şekilde oluşmaktadır. Seçmenler, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediye meclis üyelerini seçmektedirler. Seçiliş sırasına göre her ilçe belediyesinin ilk beşte birine[16] giren üyeler, aynı zamanda büyükşehir belediye meclis üyesi olmaktadır. Bu kapsamda üyeler, aynı dönemde hem ilçe hem de büyükşehir belediye meclis üyeliği görevini üstlenmektedirler. Bununla birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olarak kabul edilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisine de başkanlık etmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin çalışma usul ve yöntemleri ayrıca düzenleme konusu olmayıp, bu konuda 5393 sayılı Kanun hükümleri esas

[16] Beşte bir üye hesaplanırken artık sayılar dikkate alınmamaktadır. Örneğin, 25 üyesi bulunan bir ilçe belediyesi, büyükşehir belediye meclisine 5 üye göndermektedir. Belediyenin üye sayısı 26, 27, 28 ya da 29 olması durumunda da göndereceği üye sayısı yine 5 olmaktadır. Ancak üye sayısı 30 olması durumunda göndereceği üye sayısı 6'ya çıkmaktadır.

alınmaktadır. İlgili Kanun'un 18. maddesinde büyükşehir belediye meclisinin başlıca görevleri şu şekilde ifade edilebilmektedir[17]:

- Belediyenin; stratejik planını, bütçesini, kesin hesabını, yıllık faaliyet raporunu, çalışmak programını ve yatırım programını onaylamak,
- Belediyenin imar planlarını onaylamak,
- Belediyenin borçlanmasına, gayrimenkul almasına ve satmasına izin vermek,
- İmtiyaz devrine, işletme ve şirket kurulmasına, söz konusu şirketlerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından sunulan hizmetlerin ücret tarifesini belirlemek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Belediyenin teşkilat yapısını oluşturmak.

Belediye meclisi tarafından alınan kararların önemli bir çoğunluğu[18] icrai nitelik arz etmektedir. Dolayısıyla söz konusu kararlar, herhangi bir yetkili merciin onayı olmaksızın doğrudan doğruya uygulanabilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 221). Bu sebeple belediye meclisi, aldığı kararlar doğrultusunda; tüm belediye yönetimini yönlendirmekte, hizmetlerin yürütülmesini ve belediyenin çalışmalarını planlamakta, belediye başkanı da dâhil olmak üzere bütün belediye çalışanlarını ve çalışmalarını denetlemektedir (Türkoğlu, 2009: 87).

2.1.4.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye idaresinin bir diğer organı, büyükşehir belediye encümenidir. Belediye encümeninin niteliği, çoğu zaman tartışma konusu olmuştur. Çünkü belediye encümeni, bazen karar organı olarak nitelendirilmekte, bazen danışma organı, bazen de yürütme organı olarak kabul edilmektedir. Öncelikle bu konuya

[17] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 18.

[18] Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet hakkına bağlı olarak, belediye meclisi tarafından alınan bazı kararların uygulamaya konulmadan önce birtakım yetkili merciler tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki belediye meclisinin yetkili merciin onayını gerektiren kararları oldukça sınırlıdır (Nadaroğlu, 1998: 221).

açıklık getirilmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 34. maddesinde encümenin görevlerine yer verilmiştir. Söz konusu görevlerin bir kısmı, karar organlarının alabileceği nitelikteki görevlerden oluşmaktadır. Ancak encümen, bir karar organı olarak kabul edilecekse, bütün üyelerinin seçilmiş olması gerekmektedir. Çünkü Anayasaya göre, mahalli idarelerin karar organları seçimle iş başına gelmelidir. Nitekim belediyelerin karar organı olarak ifade edilen belediye meclisi, seçimle iş başına gelen üyelerden oluşmaktadır. Ancak belediye encümeni, hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla belediye encümeni, bir karar organı olmaktan ziyade, belediye idaresinin yürütme organı olarak kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi, encümenin görevlerini düzenleyen 34. maddede yer alan "karar vermek, karar almak" gibi ifadelerin encümeni karar organı haline getirmediğini; encümenin, belediye meclisince verilen kararların somutlaştırılması ya da somut kararın icrası niteliğinde karar verebildiğini ifade etmektedir[19]. Bunun yanı sıra 5393 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de belediye encümeninin karar organı değil, yürütme organı olması öngörülmüş ve bu doğrultuda encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği netleştirilmiştir. Sonuç olarak belediye encümeni, belediyenin yürütme organı olarak faaliyet göstermektedir.

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında faaliyet göstermektedir. Encümen, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşan karma bir yapıya sahiptir. Büyükşehir belediye encümeni, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçtiği beş üye ile başkanın her yıl belediye birim amirleri arasından seçtiği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanı tarafından seçilecek kişiler arasında genel sekreter ile mali hizmetler birim amirinin olması zorunludur. Belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanun'da ayrıca düzenleme konusu olmayıp, bu konuda 5393 sayılı Kanun hükümleri

[19] Anayasa Mahkemesi, 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, (RG: 29.12.2007, 26741).

esas alınmaktadır. İlgili Kanun'un 34. maddesinde büyükşehir belediye meclisinin başlıca görevleri şu şekilde ifade edilebilmektedir[20]:

- Belediye meclisine sunulacak olan stratejik plan, yıllık çalışma programı, bütçe ve kesin hesabı inceleyerek görüş bildirmek,
- Kamulaştırma kararı almak ve uygulamak,
- Taşınmaz alım, satım ve kiralanmasına yönelik meclis kararlarını uygulamak,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

2.1.4.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin yürütme organıdır. Büyükşehir belediye başkanı 5216 sayılı Kanun'un 17. maddesinde *"büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi"* olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, doğrudan doğruya büyükşehir belediye sınırları içerisindeki seçmenler tarafından çoğunluk usulüne göre, beş yıllık süre için seçilmektedir. Seçime ilişkin usul ve esaslar 2972 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, 5216 sayılı Kanun çerçevesinde; belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturmak, söz konusu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve stratejik plan doğrultusunda belediyeyi yönetmek, belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin bir

[20] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde 34.

şekilde uygulanabilmesini sağlamak için gerekli tedbirleri almak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek gibi görev ve yetkilere sahiptir[21].

2.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Gelir Yapısı

Belediyeler, günlük yaşamın işleyişini doğrudan etkileyen pek çok görev ve sorumluluğu üstlenmiş olan, idari ve mali özerkliğe sahip birimlerdir. Belediyelerin söz konusu görev ve sorumlulukları eksiksiz bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şarttır. Çünkü belediyeler, kendilerine yeterli mali kaynak sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar. Belediyelerin yetersiz -özellikle öz-gelir kaynaklarına sahip olmaları, bir taraftan bu birimlerce yürütülen hizmetlerde aksamalar meydana getirirken, diğer taraftan da merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklara bağımlılık yaratmaktadır. Bu durum, belediyelerin idari ve mali özerkliğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır.

Mali özerklik hususu, ülkemizde, Anayasa'nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesi ile hukuki bir dayanak kazanmaktadır. Buna göre, belediyelere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanması esastır. Ülkemizde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi çeşitli kanunlar, belediyelere yeterli mali kaynak sağlanması hususunda yapılmış olan hukuksal düzenlemelerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır:

[21] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Madde 18.

- 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerince tahsil olunacak at yarışı dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere büyükşehir ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si,
- Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içerisinde elde edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,
- Büyükşehir belediyelerinin yetki alanları ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklam vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,
- Park yerlerinin işletilmesi neticesinde elde edilen gelirlerin nüfuslarına göre büyükşehir ilçe belediyelerine % 50'si dağıtıldıktan sonra geriye kalan % 50'si,
- Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan hizmetlerin neticesinde 2464 sayılı Kanun'da belirtilen oran ve esaslara göre alınacak harcamalara katılma payları,
- Kira, faiz ve ceza gelirleri,
- Kamu idare ve müesseselerince yapılacak yardımlar,
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarında gelir ve giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler,
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oradan alınan hisseler,
- Büyükşehir belediyelerinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- Sunulacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Şartlı ve şartsız bağışlar,
- Diğer gelirler.

Bütün çağdaş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de belediyelerin öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç temel gelir kaynağına sahip olduğu söylenebilmektedir. Aşağıda, söz konusu gelir kaynaklarına ilişkin ayrıntılara yer verilecektir. Bu çerçevede öncelikle idareler arası mali ilişkiler ve mali tevzin

kavramının mahiyetine yer verilecek, sonrasında ise büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu gelir kaynakları kapsamlı bir şekilde ele alınacaktır.

2.2.1. İdareler Arası Mali İlişkiler ve Mali Tevzin

İdareler arası ilişkiler ile ifade edilmek istenen husus, toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla sunulacak hizmetlerin belirlenmesi ve bu hizmetlerin hangi idare tarafından ne şekilde yerine getirileceğinin saptanmasıdır. Bilindiği üzere devlet, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılayan, kamusal menfaatleri gözeten, koruyan ve temsil eden bir yapıyı ifade etmektedir. Varoluşu hakkındaki teoriler ne kadar çeşitli olsa da devletin temelinde toplumsal ihtiyaçların karşılanması olgusu yer almaktadır. Devlet, söz konusu nitelikleri çerçevesinde sağlıktan eğitime, ulusal güvenlikten adalete kadar uzanan geniş bir yelpazede pek çok görevi üstlenmekte ve üstlenmiş olduğu bu görevleri merkezi idare adı verilen bir teşkilatlanma aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak zaman içerisinde kamusal hizmetlere yönelik faaliyetlerin tek elden, yani devlet tarafından yürütülmesi, toplumsal yaşamın değişmesi ve yeni ihtiyaçların ortaya çıkması nedeniyle olanaksız hâle gelmiştir. Bu noktada, özellikle toplumsal yaşamdaki yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla, mahalli topluluğun alacağı kararlar neticesinde faaliyet gösteren ayrı bir örgütlenme biçimi ortaya çıkmıştır. Bu durum, idareler arasındaki hizmet ilişkisinin düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Arslan, 2005: 190; Nadaroğlu, 1998: 15).

Günümüz kamu maliyesi anlayışı, kamusal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması suretiyle toplumsal ihtiyaçların karşılanması yaklaşımı üzerine şekillenmiş ve geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, devletin idari teşkilatlanma yapısı içerisinde kamu otoritesini temsil eden her bir idari birim arasında mali ilişkilerin düzenlenmesi gerekliliğini de ön plana çıkarmıştır (Kesik, 2005: 76). Karma ekonomi modelinin[22] uygulanmakta olduğu ülkemizde, toplumun ihtiyaç duyduğu ve kıt

[22] Karma Ekonomi Modeli, ekonomik faaliyetlerde hem devletin, hem de özel teşebbüslerin birlikte yer aldığı ekonomik sistemi ifade etmektedir.

kaynaklar doğrultusunda sunulması gereken mal ve hizmetler, bir taraftan kamu sektörü -devlet- aracılığıyla, diğer taraftan da özel sektör aracılığıyla üretilmektedir. Ancak mal ve hizmetlerin üretilmesi noktasında söz konusu sektörlerin amaçları çoğu zaman birbiriyle örtüşmemektedir. Şöyle ki özel sektörün öncelikli amacı, üretmiş olduğu mal ve hizmetlerden maksimum düzeyde kâr elde etmek iken; kamu sektörünün öncelikli amacı her zaman kâr elde etmek olmayıp, bazı durumlarda toplumsal fayda öncelikli hedef olabilmektedir. Günümüzde özel sektör aracılığıyla üretilen mal ve hizmetler yerel yönetimler maliyesinin teorik yaklaşımı açısından sorun teşkil etmemekle birlikte, kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerde birtakım sorunlar ile karşılaşılabilmektedir. Burada karşımıza çıkan en temel sorun, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerde; hangi hizmetlerin merkezi idare, hangi hizmetlerin de yerel yönetimlerce gerçekleştirileceğinin tespit edilmesidir. Fakat söz konusu sorun bununla sınırlı kalmamaktadır. Çünkü bu hizmetlerin idareler arası paylaşımını gerçekleştirdikten sonra, hizmetler için gerekli kaynakların neler olacağı ve bu kaynakların idareler arasında ne şekilde paylaştırılacağı da ayrı bir sorun teşkil etmektedir (Agun ve Güler, 2017: 2-3). İşte bütün bu hususlar, kamusal mal ve hizmetlerin ve bunların üretimi için ihtiyaç duyulan kaynakların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında etkinliği ve verimliliği sağlayacak şekilde bölüşülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü konusu, literatürde "mali tevzin[23]" olarak karşılık bulmaktadır.

Mali tevzin, kamu tüzel kişileri (devlet, il özel idaresi, belediye gibi kamu idareleri) arasında, bir taraftan kamusal hizmetlerin ve dolayısıyla bu hizmetlerin gerektirdiği giderlerin, diğer taraftan da bu hizmetlerin giderlerini karşılayan gelirlerin, kesin olarak belirlenmiş kurallar çerçevesinde sistematik olarak paylaşıldığı düzeni ifade etmektedir (Nadaroğlu, 1963: 175). Yapılan tanımdan da anlaşılacağı üzere mali tevzinin temelde iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, görevlerin, yani diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin ve bunların gerektirdiği giderlerin yönetimler arasında bölüşülmesidir. Kamu hizmetlerinin her bir idare arasında bölüşülmüş olması,

[23] Bu kavram literatürde, "mali uyuşma", "mali denkleşme", "mali federalizm", "mali uzlaşma" ve "akçal denkleştirme" olarak da ifade edilebilmektedir.

bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan kaynakların da bölüşülmesini zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla mali tevzinin ikinci boyutunu da görev bölüşümünün doğal bir sonucu olarak kamu gelirlerinin bölüşülmesi oluşturmaktadır[24] (Tekin, 1977: 119).

Mali tevzin çerçevesinde gelir kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde başlıca üç sistemin varlığından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki bağımsızlık sistemidir. Bağımsızlık sisteminde yerel yönetimler, merkezi yönetimden ayrı olarak özerk gelir kaynaklarına sahip olmaktadır. Bu sistemde merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin gelir kaynakları üzerinde tasarruf hakkı bulunmamaktadır (Mojtehedi, 1996: 107). Dolayısıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin mali kaynakları, tamamen bağımsız, birbiriyle ilgisi olmayan bir karaktere sahip olmaktadır. İkincisi, bağımlılık sistemidir. Bağımlılık sisteminde kamu gelirleri merkezi yönetim tarafından genel bütçede toplanmakta, hizmetlerin önemli bir çoğunluğu devlet tarafından yerine getirilmekte ve yerel nitelikli hizmetler için gerekli kaynaklar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tahsis edilmektedir. Bu sistemde yerel yönetimler devletin harcama birimleri konumundadır. Son olarak üçüncüsü ise karma sistemdir. Bu sistemde yerel yönetimler, nispeten verimli bazı vergiler ile donatılmakta ve bununla birlikte bu idarelere merkezi yönetim tarafından yardım yapılmaktadır. Bağımlılık sisteminin yumuşatılmış bir şekli olarak karşımıza çıkan bu sistem, ülkemizde de uygulanmaktadır (Nadaroğlu, 1963: 177-178; Dayar, 2002: 7).

Yönetsel veya siyasal yapısı ne olursa olsun her ülkede, idareler arasında mali tevzin yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. Çünkü devletin kamusal mal ve hizmet üretimine ilişkin tüm faaliyetleri tek başına sürdürebilmesi mümkün olmamaktadır. Bu sebeple yerel halkı yakından ilgilendiren ve yerel özelliklerin baskın olduğu bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, hem siyasal hem de

[24] Belirtmek gerekir ki mali tevzin kavramı çoğu zaman yukarıda ifade ettiğimiz gibi geniş anlamıyla ele alınmamaktadır. Bazı yazarlar mali tevzinin ilk boyutu olarak ifade ettiğimiz görev paylaşımını maliye ilminin değil de idare hukukunun konusu olarak değerlendirmekte ve dolayısıyla mali tevzini yalnızca gelirlerin bölüşülmesi olarak dar anlamda ele almaktadır.

ekonomik nedenlerden ötürü daha rasyonel olmaktadır. Bunun yanı sıra, sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak tüm vatandaşlar devlet karşısında eşit haklara sahip olmaktadır. Dolayısıyla eşitler arasında eşitliği sağlamak devletin en temel görevleri arasında yer almaktadır. Bu çerçevede ülkenin farklı köşelerinde yaşayan vatandaşlara eşit düzeyde ve aynı standartlarda hizmetin götürülmesi devletin asli görevidir. Anlaşılacağı üzere mali tevzin ekonomik, siyasal, toplumsal ve yönetsel nedenlerle zorunlu olmaktadır (Agun ve Güler, 2017: 3; Moğol vd., 2013: 21).

Mali tevzin çerçevesinde idareler arası mali ilişkilerin; harcamalar, öz gelirler, idareler arası mali aktarımlar (transferler) ve borçlanma olmak üzere dört bileşeni bulunmaktadır. Etkin ve verimli bir tevzin uygulamasının hayata geçirilebilmesi için doğru harcama sorumlulukları ve öz gelir kaynaklarının yerel idarelere tahsis edilmesi, yerel idarelerin harcama sorumlulukları ve öz gelirleri arasında oluşabilecek dengesizliklerin ise idareler arası mali aktarımlar veya yerel borçlanma düzenlemeleriyle giderilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla mali tevzinin başarısı için bu dört bileşenin eşanlı olarak sistemli bir şekilde uygulanabilmesi ön koşul olarak değerlendirilebilmektedir (Moğol vd., 2013: 22).

Bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin mali özerklik derecesi, mali tevzin ile yakından ilgilidir. Mali tevzin, idareler arası hizmet bölüşümü neticesinde birtakım mali kaynakların belediyelere bırakılmasını ya da bu idarelere mali aktarım yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu durumda belediyeler, gerçekleştirilen tevzine paralel olarak merkezi yönetim karşısında mali anlamda özerkliğe sahip olmaktadır. Dolayısıyla mali özerklik derecesinin artmasında etkili bir mali tevzin uygulamasının yeri önemlidir.

2.2.2. Belediyelerin Öz Gelirleri

Öz gelirler, kanunların çizmiş olduğu sınırlar çerçevesinde belediyelerin kontrol yetkisine sahip olduğu gelir kaynaklarını ifade etmektedir. Ancak bu kontrol yetkisi, öz gelirlerin türüne ve ülkelerin siyasi, idari ve ekonomik yapısına göre

birtakım farklılıklar gösterebilmektedir[25]. Farklı bir ifadeyle öz gelirler, kent halkının vergi ödeme potansiyeline ve belediyenin vergiler dışında kendi imkânları ile gelir yaratma kapasite ve potansiyeline bağlı olarak elde ettiği vergi ve vergi dışı gelirleri ifade etmektedir. Bu gelirlerin tahakkuk, takip ve tahsilat işlemleri doğrudan belediyelerce yürütülmektedir (Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 79).

Belediyelerin öz gelirleri denildiğinde ilk akla gelen, 2464 sayılı Kanun çerçevesinde belediyelere bırakılan vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olmaktadır. Bunların dışında belediyelerin ilgili kanunlar çerçevesinde elde ettiği menkul ve gayrimenkul gelirleri, işletme ve faaliyet gelirleri, ücretler, özel kişi ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ile faizler, paylar ve cezalar da öz gelirler arasında yer almaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4). Belediyelerin öz gelirlerini kendi içerisinde "birincil nitelikli öz gelirler" ve "ikincil nitelikli öz gelirler" olarak iki şekilde gruplandırmak mümkündür. Birincil nitelikli öz gelirler yerel vergi, harç ve katılma paylarından oluşmaktadır. Bu grupta yer alan gelirlerin temel özelliği, kesintisiz olarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yapıya sahip olmaları ve ödenen vergi ile alınan hizmet arasında güçlü bir bağ kurulabilmesidir. İkincil nitelikli öz gelirler ise belediyelerin menkul ve gayrimenkul gelirleri, işletme ve faaliyet gelirleri, ücretler, özel kişi ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ile faizler, paylar ve cezalardan oluşmaktadır (Güner ve Yılmaz, 2006: 85-86).

Belediyelerin öz gelirleri, mali özerklik açısından önemli bir göstergedir. Önceki bölümde de bahsettiğimiz üzere öz gelirlerin toplamı ve bu toplamın toplam gelirler içerisindeki payı mali özerklik derecesinin tespiti açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan belediyelerin gerçek anlamda mali özerkliğe sahip olabilmeleri için öncelikle yeterli miktarda öz gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Günümüzde belediyeler, vergi ve harç gelirlerinde tarife, oran, istisna ve muafiyet belirlenmesi konusunda sınırlı yetkilere sahip iken; ücret, menkul ve gayrimenkul mal

[25] Örneğin, bazı ülkelerde yerel idareler vergi oran ve tarifelerini serbestçe belirleyebilmekte iken, özellikle merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde bu konularda yerel idarelere ya hiçbir yetki tanınmamakta ya da oldukça sınırlı bir yetki tanınabilmektedir.

gelirleri, teşebbüs gelirleri gibi gelir türlerinde alınacak miktarların belirlenmesi konusunda daha geniş bir yetkiye sahip olmaktadır (Arıkboğa, 2016: 278).

Bu başlık çerçevesinde belediyelerin öz gelirleri; belediye vergileri, belediye harçları, harcamalara katılma payları ve diğer öz gelirler şeklinde gruplandırılmak suretiyle ele alınmaktadır. Ancak öncesinde konuya ilişkin birtakım açıklamaların yapılması gerekmektedir. Bilindiği üzere belediyelerin temel öz gelir kaynakları olarak nitelendirilen vergi (emlak vergisi hariç), harç, harcamalara katılma payı ve ücret gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. Söz konusu kanun, belediye gelirleri açısından temel kanun olarak nitelendirilmektedir[26]. Normal koşullarda kanunlar ile belediyelere verilmiş olan görev ve yetkiler, normal belediyeler olarak ifade ettiğimiz belediyelere ait olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu belediyeler, kanunun belirlemiş olduğu esaslar çerçevesinde ilgili gelirleri tahsil etme yetkisine sahiptir. Ancak büyükşehir belediye sisteminin uygulandığı yerlerde, bu gelirlerin tahsilinde yetki ve sorumlulukların tespiti önem arz etmektedir. Aksi takdirde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin aynı konu üzerinden vergi, harç veya katılma payı adı altında gelir tahsili söz konusu olabilmektedir. 5216 sayılı Kanun ile açıkça büyükşehir belediyelerinin yetkisine bırakılanlar dışındaki konularda ilçe belediyeleri yetkili olmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir sınırları içerisinde bir belediye gelirinin tahsil yetkilisinin hangi belediye olduğunu anlayabilmek için öncelikle 5216 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine bakılacak, eğer bu kanun çerçevesinde büyükşehir belediyesinin yetkisine bırakılmayan bir konuya ilişkin iş veya işlem yapılması gerekiyorsa, buna ilçe belediyesinin yetkili olduğu kabul edilecek ve söz konusu gelir ilgili belediye tarafından tahsil edilecektir. Belediye gelirleri ele alınırken, ayrıca her bir gelir kalemi

[26] 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesinde *"Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır."* hükmüne yer verilmektedir. Ayrıca ilgili Kanun'un 23. maddesinde *"Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları."* ile *"Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları."* da büyükşehir belediye gelirleri arasında yer almaktadır. Bu çerçevede 2464 sayılı Kanun'da yer alan vergi, harç ve katılma paylarına ilişkin büyükşehir belediyelerinin de tahsil yetkisi bulunmaktadır.

itibariyle hangi belediyenin tahsile yetkili olduğu ilgili mevzuatların elverdiği ölçüde ifade edilecektir.

2.2.2.1. Belediye Vergileri

Genel itibariyle vergi, devlet ya da devletin yetkilendirdiği kamu tüzel kişileri tarafından, kamusal faaliyetlerin gerektirdiği harcamaları finanse edebilmek ve/veya toplumun içinde bulunduğu koşulların gerektirdiği tedbirleri alabilmek amacıyla, ödeme gücü olanlardan bu güçleri ile orantılı olarak hukuki cebir altında alınan karşılıksız parasal ödemedir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2015: 72). Ülkemizde belediyelerin tahsil etme yetkisine sahip oldukları vergi gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. 2464 sayılı Kanun çerçevesinde belediyeler, belediye sınırları ile mücavir alanları[27] içinde; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi olmak üzere altı tür vergi toplamaktadır. Ayrıca belediyeler, 1319 sayılı Kanun çerçevesinde bina ve arazi vergileri adı altında Emlak Vergisi de toplamaktadır. Söz konusu vergilere ilişkin bilgiler şöyledir[28]:

a) İlan ve Reklam Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde yapılan her türlü ilan ve reklam bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Kanunda sayma yoluyla on bent halinde belirtilen ilan ve reklamlar vergiden istisna ve muaf tutulmuştur. Verginin mükellefi, yurt dışına gönderilecek ilanlar da dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişilerdir. Spesifik bir matraha sahip olan bu vergi, ilan ve reklamın her bir metrekaresi üzerinden kanunda alt ve üst sınırları belirtilen tarife üzerinden alınmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, büyükşehir belediyesinin yetki alanlarındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan

[27] Mücavir alan, belediye sınırları dışında olan ancak imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş olan alanlardır.
[28] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu.

binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri büyükşehir belediyesince tahsil edilmektedir[29] (Varlı, 2014: 18). Buna karşılık büyükşehir belediyesinin söz konusu yetki alanları dışındaki ilan ve reklam vergileri ise ilgili ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

b) Eğlence Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Verginin mükellefi, söz konusu eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişilerdir. Verginin matrahını; biletle girilen yerlerde (eğlence vergisi hariç olmak üzere) bilet bedeli olarak sağlanan gayrisafi hasılat, müşterek bahislerde iştirakçilerden tahsil edilen tutardan katma değer vergisi düşüldükten sonra kalan tutar ve biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino vb. eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışan her gün için kanunun ilgili maddesi çerçevesinde tespit edilen miktar oluşturmaktadır. Eğlence vergisi, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden maktu olarak, diğer yerlerden ise nispi olarak alınmaktadır. Büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u ise nüfuslarına göre dağıtılmak üzere büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Kalan % 50'lik kısım ise doğrudan büyükşehir belediyesinin geliri olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içerisinde tahsil edilecek her türlü vergi, resim ve harçlar büyükşehir belediyesinin geliri olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla bu alanlarda faaliyet gösteren eğlence işletmelerine ait eğlence vergisi, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir[30]. Büyükşehir belediyesinin yetki alanları dışındaki yerlerde faaliyet gösteren eğlence işletmelerine ait eğlence vergisi ise ilgili ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

[29] Bkz., Gelir İdaresi Başkanlığı, 26/08/2016 Tarih ve 76464994-175.02[BEL.GEL.2015.9]-118928 Sayılı "Özelge: İlan ve Reklam Vergisi Hk."
[30] Bkz., Gelir İdaresi Başkanlığı, 24/04/2015 Tarih ve 97895701-175.02[17-2014/7.1.24.3483]-50998 Sayılı "Özelge: Eğlence Vergisinin Hangi Belediyeye Ödeneceği Hk."

c) Haberleşme Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Verginin mükellefi, söz konusu ücretleri tahsil eden Posta Telgraf Telefon işletmesidir. Verginin matrahını ilgili idare tarafından tahsil edilen ücretler oluşturmaktadır. Verginin oranı ise % 1'dir. Haberleşme vergisinin tahsil yetkisi doğrudan ilçe belediyelerine ait olup, büyükşehir belediyesinin söz konusu vergiyi tahsil etme konusunda yetkisi bulunmamaktadır.

d) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde elektrik ve havagazı tüketimi bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Verginin mükellefi, elektrik ve havagazını tüketenlerdir. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar. Vergi; imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1, bu maksatlar dışında tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 5, havagazının satış bedelinden ise % 5 nispetinde alınmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından verilen bir özelgeye göre; 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi çerçevesinde büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, ilgili süre zarfında büyükşehir belediyesine bildirilmesi ve ödenmesi gerekmektedir[31]. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin elektrik ve havagazı tüketim vergisini tahsil ettiğini söylemek mümkündür. Büyükşehir belediyesinin yetki alanları dışındaki elektrik ve hava gazı tüketimlerinde vergi, ilgili ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki günümüzde havagazı aktif olarak kullanılmadığı için yalnızca elektrik tüketimi üzerinden vergi alınabilmektedir.

[31] Bkz., Gelir İdaresi Başkanlığı, 16/05/2017 Tarih ve 76464994-175.02[BEL.GLR.2017.2]-60224 Sayılı "Özelge: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Hk."

e) Yangın Sigortası Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları neticesinde alınan primler bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Verginin mükellefi, söz konusu sigortaları yapan şirketlerdir. Verginin matrahı, yapılan yangın sigorta muameleleri neticesinde alınan primlerin tutarıdır. Verginin oranı ise % 10'dur. Yangın sigortası vergisinin tahsilinde yetkili olan belediyenin, yangınla ilgili hizmetleri yürüten belediye olması gerektiği görüşü ağır basmaktadır. Bu itibarla yangın sigortası vergisi, normal belediye sistemi içerisinde ilgili belediyeler tarafından tahsil edilirken, büyükşehir belediye sistemi içerisinde, yangınla ilgili hizmetleri yürütmesi dolayısıyla, büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir (Acar ve Aydın, 2015: 91). Nitekim konuyla ilgili olarak Danıştay, yangın sigortası vergisinin büyükşehir sisteminin geçerli olduğu yerlerde büyükşehir belediyelerince tahsil edilmesi gerektiğini belirmektedir[32]. Bu haliyle büyükşehir sınırları içerisinde ilgili vergi ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilememektedir.

f) Çevre Temizlik Vergisi: Bu vergi uygulamada "çöp vergisi" olarak da ifade edilebilmektedir (Gerçek, 2010: 15). Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bulunan ve belediyelerin gerçekleştirmiş olduğu çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, her ne sıfatla ve ne şekilde olursa olsun binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Verginin hesaplanması konutlarda ve iş yerlerinde farklılık göstermektedir. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, metreküp başına su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanmaktadır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilmektedir[33]. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise belediyelerce binaların kanunda gösterilen tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yıl Ocak ayında yıllık tutarı itibariyle tahakkuk etmiş sayılmaktadır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, her yıl emlak vergisinin taksit sürelerince ödenmektedir. Su ve

[32] Bkz., Danıştay Kararları, 05.05.1997, E. 1995/2674, K. 1997/1486

[33] Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş olan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarındaki çevre temizlik vergisi, 2560 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilmektedir.

kanalizasyon idarelerince büyükşehir sınırları dâhilindeki her ilçe belediyeleri ve mücavir alan sınırları içerisinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil edilen çevre temizlik vergisi ve bunlara ilişkin gecikme zamlarının % 80'i her ay ilgili belediyelere aktarılmaktadır. Geriye kalan % 20'si ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılmaktadır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri tarafından bizzat tahsil edilen çevre temizlik vergisinin % 20'si de aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

g) Emlak Vergisi[34]: Tarihin en eski vergilerinden biri olarak nitelendirilen emlak vergisi, gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetlerinde bulunan bina ve arazilerden alınan özel nitelikli bir servet vergisidir (Yüce, 1995: 22). 1319 sayılı Kanun'a göre Türkiye sınırları içerisinde bulunan bütün binalar ile arsa ve araziler, bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Emlak vergisi, "bina vergisi" ve "arazi vergisi" olarak adlandırılan iki vergiden oluşmaktadır. Türkiye sınırları içerisinde bulunan binalar, bina vergisine tabidir. Bina kavramı ile anlaşılması gereken husus, yapıldığı madde gözetilmeksizin gerek karada gerek su üzerinde bulunan sabit inşaatın hepsidir. Bina vergisinin mükellefi; binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binayı malik gibi tasarruf eden kişilerdir. Binaya paylı mülkiyet halinde malik olanlar hisseleri oranında; elbirliğiyle mülkiyet çerçevesinde malik olanlar ise vergiden müteselsilen sorumlu olmaktadırlar. Verginin matrahı, binanın ilgili kanun hükümleri çerçevesinde tespit olunan vergi değeridir. Verginin oranı meskenlerde ‰ 1, diğer binalarda ise ‰ 2'dir. Bu oranlar, büyükşehir belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde % 100 artırımlı uygulanmaktadır. Bina vergisi, ilgili belediye tarafından dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının Ocak ve Şubat aylarında, vergi değeri esas alınmak suretiyle yıllık olarak tarh olunur.

[34] Emlak Vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile 1970 yılında kabul edilmiştir. Bu vergi, 1986 yılına kadar merkezi yönetim tarafından tahsil edilmiştir. Ancak 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı Kanun ile bu verginin yönetimi ve tahsili 01.01.1986 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere belediyelere bırakılmıştır (Gerçek, 2010: 8).

Türkiye sınırları içerisinde bulunan arsa ve araziler ise arazi vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Arsa kavramı, üzerinde inşaat yapılmak üzere belediyelerce parsellenmiş arazi parçalarını ifade etmektedir. Arazi kavramına ilişkin ilgili kanunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Genel olarak araziyi, yeryüzündeki doğal veya suni işaretlerle sınırları belirlenmiş, ancak parsellenmemiş bölümler olarak ifade etmek mümkündür (Can, Bülbül ve Dağaşan, 2013: 67-80). Arazi vergisinin mükellefi, bina vergisinde açıklandığı üzeredir. Verginin matrahı, arazinin vergi değeridir. Verginin oranı arazilerde ‰ 1, arsalarda ise ‰ 3'tür. Bu oranlar, büyükşehir belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde % 100 artırımlı uygulanmaktadır. Verginin tarhiyatı, bina vergisinde bahsedildiği üzeredir.

5393 sayılı Kanun'un 59. maddesi gereğince; büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içindeki belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından alınmaktadır. Emlak vergisi üzerinden büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmemektedir. Dolayısıyla emlak vergisi, büyükşehir dışındaki belediyeler ile büyükşehir ilçe belediyelerinin öz gelirleri içerisinde yer almaktadır.

Tablo 4: Belediyelerce Tahsil Edilen Vergi Gelirleri

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

Kaynak: Yapılan açıklamalar esas alınmak suretiyle tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 4'te büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tahsil etmeye yetkili oldukları vergi gelirleri gösterilmiştir. Tablodan

da görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri, kanunda sayılan vergilerden yalnızca İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'ni tahsil etmekle yükümlüdürler. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi'nden de büyükşehir belediyelerine % 20 oranında pay aktarılmaktadır. Yangın Sigortası Vergisi, itfaiye hizmetlerinin büyükşehir belediyesince yerine getirilmesinden dolayı büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilememektedir.

2.2.2.2. Belediye Harçları

Genel itibariyle harçlar, bazı kamu kuruluşlarının sundukları kamusal hizmetlerden özel fayda elde edenlerin, bu fayda karşılığında ödedikleri bedellerdir. Dış görüntüsü itibariyle vergiler karşılıksız olduğu halde, harçlarda özel bir karşılık bulunmaktadır (Nadaroğlu, 2000: 194). Yani vergilerden farklı olarak kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmet ile harç ödeyenlerin sağladığı fayda arasında açık bir ilişki mevcuttur.

Belediyeler, sunmuş oldukları bazı hizmetler neticesinde bu hizmetlerden doğrudan yarar sağlayan kişilerden harç alabilmektedir. Ülkemizde belediyelerin tahsil etme yetkisine sahip oldukları harçlar 2464 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenmektedir. İlgili kanun çerçevesinde belediyeler için öngörülen harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar (Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı), İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı ve Altyapı Kazı İzni Harcıdır. Bunların haricinde

belediyeler, 5957 sayılı Kanun çerçevesinde Toptancı Hali Resmi adı altında hal rüsumu elde etmektedir. Söz konusu harçlara ilişkin bilgiler şöyledir[35]:

a) İşgal Harcı: Belediye sınırları içerisinde bulunan pazar ve panayır yerleri, mezat yerleri, meydanlar, yol, iskele, köprü gibi kamuya ait yerler ile belediyelerce tesis edilen ve işletilen park yerlerinden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu yerlerin izinsiz işgali, mükellefiyeti ortadan kaldırmamaktadır. Söz konusu yerleri belirtilen maksatlar ile işgal edenler bu harcı ödemekle yükümlüdürler. İşgal harcı, kanunda belirtilen tarife esas alınmak suretiyle metrekare veya adet üzerinden hesaplanmaktadır. Büyükşehir sınırları içerisinde işgal harcını tahsil etme yetkisi genel kural olarak ilçe belediyelerine ait olmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesi tarafından işletilen veya yönetilen yerler ile yetki alanlarındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolların belirtilen amaçlar çerçevesinde işgal edilmesi durumunda işgal harcını tahsil etme yetkisi büyükşehir belediyesine ait olmaktadır (Varlı, 2014: 23).

b) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Hafta tatilinde ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne tabi olan işyerlerine ruhsat verilmesi, bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu harcın mükellefi, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek ve tüzel kişilerdir. Harç, kanunda belirtilen tarife üzerinden hesaplanmaktadır. Büyükşehir sınırları içerisinde tatil günlerinde çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi ilçe belediyelerine ait olduğundan, söz konusu harcı tahsil etme yetkisi de mükellefin bağlı olduğu ilçe belediyesinde olmaktadır (Varlı, 2014: 23). Ancak 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (d) bendi uyarınca, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat verme yetkisi büyükşehir belediyesine ait olduğundan, bu yerlerde bulunan işyerlerinin tatil günlerinde çalışma

[35] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2464 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili açıklamalarda bahsi geçen diğer kanunlar.

ruhsatı büyükşehir belediyesi tarafından verilecek, dolayısıyla da söz konusu harç büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilecektir.

c) Kaynak Suları Harcı: Özel kaplara doldurulmak suretiyle satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dâhil) belediyeler tarafından denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde kaplara özel işaret konulması, bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu harcın mükellefi, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlardır. Ödenecek olan harç, ilgili kanunda yer alan tarife çerçevesinde litre veya kap üzerinden hesaplanmaktadır. Kaynak suları harcını tahsil etme yetkisi, kaynak sularının denetimini yapan ve kaplara özel işaret koyan belediyeye aittir. 5216 sayılı Kanun'un, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarını belirleyen 7. maddesinde, kaynak sularının denetlenmesi ve ilgili kapların işaretlenmesi hususunda açık hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan söz konusu harcı tahsil etme yetkisi ilçe belediyelerine ait olmaktadır.

d) Tellallık Harcı: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye tellalı[36] bulundurulan yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu harcın mükellefi, mal ve mahsullerini satan gerçek ve tüzel kişilerdir. Tellallık harcı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarı üzerinden kanunda gösterilen oranlar çerçevesinde hesaplanır. Tellallık harcını tahsil etme yetkisi, hal, balıkhane veya mezat yerleri hangi belediye tarafından kurulup işletiliyorsa o belediyeye aittir. Dolayısıyla, büyükşehir belediyesi tarafından kurulan ve işletilen yerlerde harç, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir.

e) Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı: Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne bağlı olarak özel kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların

[36] Tellal, herhangi bir durumu ya da bir şeyin satılacağını halka duyurmak amacıyla çarşıda, pazarda yüksek sesle bağıran kişidir.

kesim öncesi ve sonrası muayenesi ya da belediye sınırları ve mücavir alanları dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içerisinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayenesi ve denetimi bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu harç, hayvan başına ilgili kanunda yer alan tarifedeki tutarlar üzerinden hesaplanarak hayvan veya et sahiplerince ödenmektedir. Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, mezbahayı işleten belediye tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde mezbaha kurma ve işletme yetkisi 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (t) bendi uyarınca büyükşehir belediyesine ait olduğundan, harcı büyükşehir belediyesi tahsil etmektedir. Ayrıca ilgili bent çerçevesinde özel mezbahaları ruhsatlandırma ve denetleme yetkisi de büyükşehir belediyelerine ait olduğundan, özel mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesine ilişkin harç da büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilecektir. Bununla birlikte belediye sınırları ve mücavir alanları dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içerisinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetimine ilişkin harç ise, muayene ve denetlemeyi gerçekleştiren belediye tarafından tahsil edilecektir (Varlı, 2014: 24).

f) Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı: 3516 sayılı Ölçüler ve Ayarlar Kanunu uyarınca, ölçümde kullanılan alet ve vasıtaların belirli aralıklarla bakımının yapılması ve damgalanması gerekmektedir. Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili kanun hükümlerine göre belediyeler tarafından damgalanması bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harç, ilgili kanunda gösterilen tarifeler üzerinden hesaplanmaktadır. Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, damgalamayı gerçekleştiren belediye tarafından tahsil edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 5216 sayılı Kanun'da ölçü ve tartı aletlerinin periyodik muayenelerine ve damgalanmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye sınırları içerisinde bu harcın ilçe belediyeleri nezdinde tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

g) Bina İnşaat Harcı: 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde, kanunda belirtilen istisnalar hariç, bütün yapılar için belediye ve valiliklerden yapı ruhsatı

alınması gerekmektedir. Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde ilave ve tadiller dâhil olmak üzere yapılan her türlü bina inşaatı esnasında inşaat veya tadilat ruhsatının alınması bu harcın konusunu oluşturmaktadır. İnşaata ruhsatsız başlanması mükellefiyeti ortadan kaldırmamaktadır. Bina inşaat harcının mükellefi, inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlardır. Harç, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleri esas alınmak suretiyle kanunda belirtilen tarife üzerinden hesaplanmaktadır. Bina inşaat harcı, inşaatın yapıldığı belediye sınırları ve mücavir alanlarındaki ilgili belediye tarafından tahsil edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarını belirleyen 7. maddesinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılacak yapılara inşaat ruhsatı verilmesi gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda, büyükşehir sınırları dâhilinde yapılacak binalara ruhsat verme yetkisi ilçe belediyelerine ait olmaktadır[37] (Varlı, 2014: 25).

h) Kayıt ve Suret Harcı: Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleri ile gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Kayıt ve suret harcı, kanunda belirtilen tarife üzerinden her sayfa başına hesaplanmakta ve suretleri düzenleyen belediye tarafından tahsil edilmektedir.

ı) İmar ile İlgili Harçlar: 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince; belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına", verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına", proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına", zemin, yol ve kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına" ve son olarak yapı kullanma izni verilmesi

[37] 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73/4. maddesinde *"Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir."* ifadesine yer verilmektedir. Bu açıdan bina inşaat harcının tahsilinde büyükşehir belediyelerin bir yetkisinin olup olmadığı konusu tartışmaya açıktır.

işleri de “Yapı Kullanma İzni Harcına” tabidir. Söz konusu harçları tahsil etme yetkisinin hangi belediyede olduğunun tespiti bakımından öncelikle, söz konusu iş ve işlemlerin hangi belediye tarafından gerçekleştiğinin tespiti önem arz etmektedir.

5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinin (b) bendi uyarınca; büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulamasını denetlemek, nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak büyükşehir belediyesinin yetkisi dâhilindedir. Anlaşılacağı üzere parselasyon planlarını yapma yetkisi genel olarak ilçe belediyelerine aittir. Büyükşehir belediyesinin buradaki yetkisi söz konusu planı aynen veya değiştirerek kabul etmek ve uygulamasını denetlemektir. Dolayısıyla parselasyon harcı, kural olarak ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir. Ancak ilgili madde çerçevesinde görüleceği üzere nazım imar planının yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içerisinde parselasyon planlarının ilçe belediyeleri tarafından yapılmaması halinde söz konusu yetki ve sorumluluk büyükşehir belediyesine geçmektedir. Bu istisnai durumda ise, harç büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir (Varlı, 2014: 24).

İfraz, bir taşınmazın imar mevzuatı yönünden inşaata elverişli parsellere bölünmesi olarak ifade edilmektedir. Tevhit ise birden fazla parselin üzerine bina yapılmaya elverişli bir şekilde birleştirilmesidir. Büyükşehir sınırları içerisinde bu yetki ilçe belediyelerine ait olduğundan ifraz ve tevhit harcı söz konusu belediyeler tarafından tahsil edilmektedir. Aynı şekilde plan ve proje harçlarının tahsil yetkisi de söz konusu işlemi gerçekleştiren ilçe belediyesine ait olmaktadır (Varlı, 2014: 24).

Zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı; zemin ve yol açma izni verilmesi ve yapı, yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi olmak üzere iki farklı işlem için alınmaktadır. 5216 sayılı Kanun

çerçevesinde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını belirleme yetkisi büyükşehir belediyesine ait olmaktadır. Dolayısıyla bu yerlerde toprak hafriyatı harcını tahsil etme yetkisi büyükşehir belediyelerine ait olmaktadır. Zemin açma izninin verilmesi ise, bina inşaat faaliyetlerinin devamı niteliğinde olduğu için, söz konusu harç bina inşaatına izin veren ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. Yapı kullanma izni ise belediyenin ilgili birimi tarafından yapının tamamlanmasına müteakip İmar Kanunu'nun ilgili maddeleri çerçevesinde yapılan kontrol sonucunda verilen oturma izni olup, söz konusu izne ilişkin harç yine bina inşaatına izin veren ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir (Varlı, 2014: 25).

i) İşyeri Açma İzni Harcı: Belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde bir işyerinin açılması bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Yeni bir işyeri açacak olan veya mevcut işyerindeki faaliyet türünü değiştirmek isteyen gerçek ve tüzel kişiler; işyerlerini faaliyete geçirmeden önce kanunda belirtilen tarife üzerinden hesaplanacak harç ücretini ilgili belediyeye ödemek zorundadırlar (Acar ve Aydın, 2015: 183). 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (j) bendi uyarınca büyükşehir sınırları içerisinde gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhi müessesleri ruhsatlandırmak ve denetlemek büyükşehir belediyesinin yetkisindedir. Ayrıca yine aynı maddenin (d) bendi çerçevesinde büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek de büyükşehir belediyesinin yetki alanına girmektedir. Dolayısıyla söz konusu alanlara ilişkin işyeri açma izni harcı büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir[38] (Varlı, 2014: 26).

j) Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya ihtiyari görülen ve belediyeler ya da onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgilisine verilecek; muayene ve sağlıkla ya da fenni konularla ilgili

[38] 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre *"Sıhhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek"* ilçe belediyelerinin görev ve yetki sınırları dâhilindedir. Dolayısıyla söz konusu işyerlerine ait işyeri açma izni harcı ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir.

tahlillere ilişkin olup 2464 sayılı Kanun'da ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın konusuna giren işlemleri talep edenler harcın mükellefidirler. Muayene, ruhsat ve rapor harcı, harca konu olan ruhsat, rapor ve belgeyi düzenleyen belediye tarafından tahsil edilir.

k) Sağlık Belgesi Harcı: Özel mevzuatı gereğince yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilen belgeler ile bunların belirli aralıklarda yenilenmesi bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu belgeyi talep edenler bu harcın mükellefi olmaktadırlar. Sağlık belgesi harcı, harca konu olan belgeyi veren ya da bunları yenileyen belediye tarafından tahsil edilir.

l) Altyapı Kazı İzni Harcı: Bu harç, 2018 yılında kabul edilen 7099 sayılı Kanun çerçevesinde belediye gelirleri arasına katılmıştır. Belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyelerce verilecek altyapı kazı izni bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın mükellefi, altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır. Harcın büyükşehir sınırları içerisinde hangi belediye tarafından tahsil edileceğine ilişkin açık bir hüküm veya ifade bulunmamaktadır. Konuyla ilgili olarak büyükşehir belediyesinde alt yapı hizmetleriyle ilgili olan Fen İşleri Daire Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü'nün görev ve sorumluluklarına baktığımızda, alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ruhsatı verme yetkisinin bu birime ait olduğunu görebilmekteyiz. Ayrıca yine büyükşehir ilçe belediyelerinde yer alan Fen İşleri Müdürlüğü'nün görev ve sorumlulukları içerisinde de belediye sınırları dâhilinde çeşitli kurum ve vatandaşlar tarafından yapılacak kazılara kazı ruhsatı verme yetkisinin bu birime ait olduğunu görebilmekteyiz. Kanaatimizce, büyükşehir belediyesinin yetki alanlarındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollarda yapılacak kazı işlemlerine ilişkin altyapı kazı izni büyükşehir belediyesi tarafından verilecek, dolayısıyla bu konuya ilişkin harcı tahsil etme yetkisi de büyükşehir belediyesine ait olacaktır.

m) Toptancı Hali Resmi: Belediyeler, 5957 sayılı Kanun çerçevesinde, Toptancı Hali Resmi adı altında hal rüsumu elde etmektedirler. Bu gelir kalemi, belediye gelirlerinin sınıflandırılmasında harçlar içerisinde yer almaktadır. Öncelikle hal rüsumu malları satın alanlar tarafından toptan satış bedeli üzerinden ödenen meblağı ifade etmektedir. 5957 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca, toptancı hallerinde satılan mallardan % 1, toptancı hali dışında satılan mallardan ise % 2 oranında hal rüsumu tahsil edilmektedir. Hal rüsumu, malın üretildiği yerdeki toptancı halinin bağlı olduğu belediye veya işletmecisi adına açılacak hesaba yatırılır. Bu hesapta toplanan tutarın % 75'i, malın tüketime sunulduğu yerdeki toptancı halinin bağlı olduğu belediye veya işletmecisi adına açılacak hesaba aktarılır. Malın üretildiği veya tüketildiği yerlerde toptancı halinin bulunmaması ya da birden fazla toptancı halinin bulunması durumunda hal rüsumu, Bakanlıkça belirlenecek toptancı halinin bağlı olduğu belediye veya işletmecisi adına açılacak hesaba yatırılır. Söz konusu hesaplarda biriken tutarlar, ilgili belediyeye gelir olarak kaydedilir. Bu şekilde gelir olarak kaydedilen tutarların en az % 10'u toptancı halinin temizlik, güvenlik, aydınlatma, bakım, onarım ve lüzumlu teknik donanımların sağlanması gibi ihtiyaçlarına harcanmak üzere izleyen yılın bütçesinde ödenek olarak konulur. 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (t) bendine göre, büyükşehir sınırları içerisinde her çeşit toptancı hallerini yapma, yaptırma, işletme veya işlettirme yetkisi büyükşehir belediyesine aittir. Ayrıca gerçek veya tüzel kişiler tarafından toptancı hali kurulması büyükşehir belediyesinin iznine tabidir. Dolayısıyla büyükşehir sınırları içerisinde toptancı hali resmini tahsil etme yetkisi, yalnızca büyükşehir belediyesine ait olmaktadır.

Tablo 5: Belediyelerce Tahsil Edilen Harçlar

Harçlar	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
İşgal Harcı	✓	✓	✓
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	✓	✓	✓
Kaynak Suları Harcı	✓	-	✓
Tellallık Harcı	✓	✓	✓
Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	✓	✓	✓
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	✓	-	✓
Bina İnşaat Harcı	✓	-(*)	✓
Kayıt ve Suret Harcı	✓	✓	✓
İmar ile İlgili Harçlar	✓	✓(*)	✓
İşyeri Açma İzni Harcı	✓	✓	✓
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	✓	✓	✓
Sağlık Belgesi Harcı	✓	-	✓
Altyapı Kazı İzni Harcı	✓	✓	✓
Toptancı Hali Resmi	✓	✓	-

(*) Konuyla ilgili açıklamalara bakınız.

Kaynak: Yapılan açıklamalar esas alınmak suretiyle tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 5'te büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tahsil etmeye yetkili oldukları harçlar gösterilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri, Kaynak Suları Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı dışındaki pek çok harcı tahsil etmekle yükümlüdür. Bunun yanı sıra toptancı hallerine ilişkin yetkilerin büyükşehir belediyesine ait olmasından dolayı büyükşehir sınırları içerisinde Toptancı Hali Resmini tahsil etme yetkisi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

2.2.2.3. Harcamalara Katılma Payları

Devlet veya ilgili kamu kuruluşları tarafından yol yapılması, yolların genişletilmesi, su ve kanalizasyon hizmetlerinin görülmesi hallerinde, bu hizmetlerle

ilgili kimseler, hizmetlerin maliyetine belirli bir bedel ödemek suretiyle iştirak ettirilmektedirler. Bu tür hizmetler neticesinde belediyeler tarafından alınan bedellere, 2464 sayılı Kanun'daki deyimle "Harcamalara Katılma Payı" denilmektedir (Aksoy, 1998: 145). 2464 sayılı Kanun, harcamalara katılma paylarını belediyelerin altyapı niteliğindeki yol, su ve kanalizasyon harcamaları ile sınırlandırmıştır. Söz konusu harcamalar gayrimenkullerin değerini artırıcı nitelikte olduğu için, katılma payı mükellefliği harcamanın yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirilmiştir. Böylece katılma payları ile altyapı yatırımlarından fayda elde edenlerin maliyete katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır (Yılmaz, 2013: 32).

Harcamalara katılma payı, 2464 sayılı Kanun'un 86-94. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanun, belediyeler için; Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı olmak üzere üç çeşit katılma payı öngörmüştür. Söz konusu paylara ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır[39]:

a) Yol Harcamalarına Katılma Payı: Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından yeni yol açılması, mevcut yolların % 40 oranında ya da daha fazla genişletilmesi, kaldırımı bulunmayan yolların kaldırım ya da parke kaldırım durumuna getirilmesi veya asfaltlanması ve mevcut kaldırım veya parkelerin sökülerek yeniden düzenlenmesi halinde, inşa, tamir ve genişletmeye tabi tutulan yolların her iki tarafından bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden meclis kararı neticesinde yol harcamalarına katılma payı alınabilmektedir[40]. Yol harcamalarına katılma payı, söz konusu işleri gerçekleştiren belediye veya bağlı müessesesi tarafından tahsil edilmektedir. 5216 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediyesinin yetki alanlarındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapma, yaptırma, bakım ve onarımını sağlama görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine verilmiştir.

[39] Ayrıntılı bilgi için bkz., 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

[40] İlgili ifadeden de anlaşılacağı üzere yol harcamalarına katılma payı meclis kararı neticesinde ihtiyari olarak alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle belediyelerin yol harcamalarına katılma payı alma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Dolayısıyla bu alanlarda yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle belediye meclis kararına bağlı olarak yol harcamalarına katılım payı alma yetkisi büyükşehir belediyesine ait olmaktadır.

b) Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin ıslah edilmesi halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır. Kanalizasyon harcamaların katılma payı, bahsi geçen işleri yapan belediye veya belediyeye bağlı müessese tarafından tahsil edilmektedir. Ancak tahsil yetkisi, büyükşehir belediye sınırlarında birtakım farklılıklar arz etmektedir. Şöyle ki 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13. maddesinde, belediye gelirleri kanunu uyarınca su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan ilgili belediye adına alınacak katılma paylarının İSKİ'nin geliri olacağı kabul edilmiştir. 2560 sayılı Kanun'un Ek 5. maddesi gereğince bu kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağından, büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde kanalizasyon harcamalarına katılma payını tahsil etme yetkisi, büyükşehir belediyelerince kurulan kanalizasyon idarelerine ait olmaktadır.

c) Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından yeni içme suyu şebeke tesislerinin yapılması veya mevcut tesislerin ıslah edilmesi halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkul sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır. Su tesisleri harcamalarına katılma payı, söz konusu işleri yapan belediye veya belediyeye bağlı müessese tarafından tahsil edilir. Büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde su tesisleri harcamalarına katılma payını tahsil etme yetkisi, 2560 sayılı Kanun gereğince büyükşehir belediyelerince kurulan su idarelerine ait olmaktadır.

Tablo 6: Belediyelerce Tahsil Edilen Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara Katılma Payları	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
Yol Harcamalarına Katılma Payı	✓	✓	✓
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	✓	✓(*)	-
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	✓	✓(*)	-

(*) Söz konusu paylar, 2560 sayılı Kanun gereğince Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından tahsil edilmektedir.

Kaynak: Yapılan açıklamalar esas alınmak suretiyle tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 6'da büyükşehir dışındaki il belediyeleri ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tahsil etmeye yetkili oldukları harcamalara katılma payları gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere belediyeler, gerçekleştirmiş oldukları yol harcamalarına ilişkin olarak yol harcamalarına katılma payı tahsil edebilmektedirler. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı, 2560 sayılı kanun gereğince büyükşehir belediyelerince kurulan su ve kanalizasyon idarelerine ait olmaktadır.

2.2.2.4. Diğer Öz Gelirler

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz gelirlerin yanı sıra, hizmet karşılığı alınan ücretler, belediyeye ait olan menkul ve gayrimenkul malların yönetim gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanan gelirler, alınan bağışlar ve yardımlar ile faizler, paylar ve cezalarda da belediyelerin diğer öz gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Söz konusu gelir kaynaklarını vergi dışı gelirler olarak da ifade etmek mümkündür. Belediyelerin diğer öz gelirlerine ilişkin bilgiler kısaca şu şekilde açıklanabilmektedir:

a) Ücret Gelirleri: Belediyeler, 2464 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen

her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidirler. Hangi hizmet için ne ölçüde ücret alınacağı belediye meclisleri tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla belediyelerin ücret gelirleri üzerinde önemli derecede kontrol yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür. Belediye tarafından gerçekleştirilecek bir hizmetin ücret konusu yapılabilmesi için, öncelikle söz konusu hizmet için bir harç veya katılım payı belirlenmemiş olması ve hizmetten yararlanacak kişi ya da kişilerin bizzat belediyeden hizmet yapılmasını talep etmiş olmaları gerekmektedir[41]. 2464 sayılı Kanun harçların konusu oldukça kapsamlı bir şekilde düzenlemekte ve neredeyse hizmet karşılığı ödenebilecek bedellerin tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla bu şekilde tahsil edilen ücretler düzenli olduğunu ve belediyelerin önemli gelirleri arasında yer aldığını söylemek mümkün değildir (Yılmaz, 2013: 34).

Ücret gelirlerinde ayrıca üstünde durulması gereken konu park ücretleridir. Büyükşehir sınırları dâhilinde kara yolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin (f) bendi uyarınca büyükşehir belediyesinin yetkileri arasındadır. İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, ilçe belediyelerinin yetki sınırları içerisinde olsa dahi tüm yol, cadde ve sokaklar üzerinde belirlenecek park yerlerini işletme yetkisi büyükşehir belediyesine aittir. Dolayısıyla söz konusu park yerlerinin işletilmesi neticesinde elde edilecek park ücretleri, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin (f) bendi uyarınca park yerlerinin işletilmesi neticesinde elde edilecek gelirin % 50'si büyükşehir belediyesinin gelirleri arasındadır. Kalan % 50'si nüfus kriteri dikkate alınmak suretiyle ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır.

b) Menkul ve Gayrimenkul Malların Yönetim Gelirleri: Bilindiği üzere bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin, merkezi yönetim mal varlıklarından ayrı

[41] Örneğin, mükellefler zemin açma ve toprak hafriyatı için belediyeden izin talebinde bulunduğunda, kendisinden kanunda yer alan tarifelere göre harç alınması gerekmekte olup, bunun için ayrıca ücret alınması mümkün değildir. Ancak hafriyatta meydana gelen yıkım artığı malzemelerinin mükellefin talebi üzerine belediyece kaldırılması ve taşınması halinde ücret alınması mümkün olabilmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz., Acar ve Aydın, 2015: 203-204).

olarak kendilerine ait menkul ve gayrimenkul malları bulunmaktadır. Belediyeler sahip oldukları bu menkul ve gayrimenkul malları doğrudan kamu hizmetlerine tahsis edebilecekleri gibi, bunların kiralanması, satılması veya başka bir suretle değerlendirilmesi neticesinde de gelir elde edebilmektedirler. Belediyelerin bu suretle elde edeceği gelirler mülk gelirleri olarak da ifade edilebilmektedir. Söz konusu malların kiraya verilmesi ya da satışı belediyeler açısından önem arz etmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki kira gelirleri belediyelerin bütçelerinde fazla bir yer tutmamaktadır. Mülk satışı söz konusu olduğu durumlarda ise ilgili yıllarda önemli ölçüde bütçede rahatlık sağlanabilmektedir (Çetinkaya, 2011: 136).

c) Teşebbüs Gelirleri: Belediyeler, 5393 sayılı Kanun'un 70. maddesi ve 5216 sayılı Kanun'un 26. maddesine göre, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında özel hukuk hükümlerine tabi ticaret şirketleri kurabilmektedir. Günümüzde belediyeler, söz konusu hükümlerin çerçevesinde, yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan, yarı ticari nitelikte, ancak hissedarı olan belediyeye bağlı olarak ve onun denetimi altında faaliyette bulunan özel amaçlı kuruluşlar kurmakta ve pek çok hizmeti bu kuruluşlar vasıtasıyla yürütmektedir (Nas, 2013: 23). Belediyeler, sahip oldukları bu teşebbüsler vasıtasıyla ürettikleri mal ve hizmetleri tüketicilere bir bedel karşılığında sunmakta ve bu suretle gelir elde etmektedirler. Konuyla ilgili olarak belediyelerin sahip oldukları ulaşım, kültür, spor ve sair şirketlerinden elde ettikleri gelirler örnek olarak gösterilebilir.

d) Bağış ve Yardımlar: Belediyeler, çeşitli kişi veya kuruluşlar tarafından belirli amaçları gerçekleştirmek üzere ya da doğrudan koşulsuz bir şekilde yapılan bağış ve yardımlar neticesinde de gelir elde edebilmektedir. Ancak bu gelir kaynağı belediyeler açısından düzenlilik arz etmemektedir.

e) Faizler, Paylar ve Cezalar: Belediyelerin faiz gelirleri; belediyelerce verilen borçlardan alacak faizlerini, vergi, resim ve harçlara ilişkin gecikme faizlerini ve belediye gelirlerinin yatırıldığı banka hesaplarında tahakkuk ettirilen mevduat faiz gelirlerini kapsamaktadır. Belediyelerin para cezası olarak elde ettiği gelirler ise; kamu

düzeninin sağlanması amacıyla konulmuş olan yasaklara uyulmaması nedeniyle kişilere diğer cezalar yanında uygulanan para cezaları ile yerel vergilerin veya diğer mali yükümlülüklerin usulüne uygun olarak veya zamanında yerine getirilmemesi nedeniyle uygulanan vergi cezalarını kapsamaktadır. Bunun yanı sıra belediyeler, 2464 sayılı Kanun çerçevesinde müze giriş ücretlerinden ve madenlerden de pay almaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere, belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinden % 5'i belediyelere pay olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilen müze giriş ücreti paylarının % 25'i büyükşehir belediyesinin geliri olmaktadır. Kalan % 75'lik kısım, nüfus kriteri dikkate alınmak suretiyle ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır. Bununla birlikte belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan paylara ilaveten, yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediyelere pay ayrılmaktadır.

2.2.3. Belediyelerin Transfer Gelirleri

Transferler, genel olarak üst yönetim biriminden alt yönetim birimlerine yapılan kaynak aktarımı olarak ifade edilmektedir. Alt yönetim birimlerine sağlanan öz gelir kaynaklarının çeşitli nedenlerle sınırlı düzeyde kalması, transferlerin yerel hizmetlerin finansmanında önemli bir gelir kaynağı olarak ön plana çıkmasına neden olmaktadır (Arıkboğa, 2015: 2-3). Üst yönetim birimi tarafından gerçekleştirilen transferlerin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunların başında üst yönetim ile alt yönetim birimleri arasında ortaya çıkan dikey ve alt yönetim birimleri arasında ortaya çıkan yatay eşitsizliklerin giderilmesi gelmektedir. Bunun yanı sıra üst yönetim, alt yönetim birimlerince gerçekleştirilen birtakım hizmetlerin belirli bir standardın üstüne getirilmesi amacıyla ya da yönetimler arası dışsallıkların ortaya çıktığı durumlarda, söz konusu hizmetin optimum düzeyde sunulabilmesi amacıyla alt yönetim birimlerine transferler aracılığıyla yardımda bulunabilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2005: 119-122). Hangi amaçla olursa olsun transferlerin düzenleniş biçimi, ülke içerisinde

sunulan kamu hizmetlerinin etkinliğini ve eşitliğini etkilediği gibi, alt yönetim birimlerinin özerkliğini de önemli ölçüde etkileyebilmektedir.

Transferler, ülkemizde belediye gelirleri arasında ön plana çıkan gelir kaynağı olmaktadır. Kendilerine ait bütçeleri bulunan belediyelerin, bir mali yıl içerisinde öngördükleri harcamaları finanse edebilmek için öz gelirlerin yanı sıra merkezi yönetim ve çeşitli kişi ve kuruluşlardan yapılan aktarımlara da ihtiyaçları olmaktadır (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 136-137). Çünkü belediyelerin, kanunların belirlediği sınırlar çerçevesinde merkezi yönetim tarafından kendilerine verilmiş olan görev ve sorumlulukları gerçekleştirebilmeleri, sistemli bir mali paylaşım (tevzin) ile mümkün olmaktadır. Bu durum belediyelere merkezi yönetim tarafından destek ve yardım yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde belediyelerin transfer gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer çeşitli yardımlar şeklinde iki başlık altında toplanabilmektedir. Bunlara ilişkin bilgileri şu şekilde ifade etmek mümkündür:

a) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar: Günümüzde merkezi idare tarafından tahsil edilen vergi gelirleri üzerinden yerel yönetimlere merkezin belirlediği oranlar nispetinde pay ayrılması ve bu payların belirlenen kriterlere göre dağıtılması, belediyelerin önemli gelir kaynakları arasında yer almaktadır. Bu pay aktarımı sayesinde belediyelerin bütçe dengelerinde meydana gelebilecek bozukluklar önlenebilmekte ve görevlerini yerine getirme konusunda meydana gelebilecek aksaklıkların önüne geçilebilmektedir (Güler ve Kılıç, 2018: 45). Ülkemizde belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ne miktarda pay ayrılacağı ve bu payların ne suretle paylaşılacağı, 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun[42] ile düzenlenmektedir. 5779 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenen oran ve kriterler, 2012

[42] 5779 sayılı Kanun'dan önce 1981 yılında kabul edilen 2380 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uygulanmış, ancak 2008 yılında 5779 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle 2380 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır.

yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile revize edilerek günümüzde uygulanan şeklini almıştır. Aşağıdaki tablolarda büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir sınırları dışındaki belediyelerin 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemde genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların oranları ve dağıtım kriterleri yer almaktadır.

Tablo 7: Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	**6360 Sayılı Kanun Sonrası**
1- Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının **% 5**'i büyükşehir belediyeleri için ayrılmaktadır. Bu payın; * % 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmakta, * % 30'u ise nüfus esas alınmak suretiyle büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.	**1-** Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının (*) **% 6**'sı büyükşehir belediyeleri için ayrılmaktadır. Bu payın; * % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmakta, * % 40'ı ise % 70'i büyükşehirleri nüfusuna, % 30'u büyükşehirlerin yüz ölçümlerine göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.
2- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların **% 30**'u büyükşehir belediyelerine aktarılır (Bkz. Tablo 8).	**2-** Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların **% 30**'u büyükşehir belediyelerine aktarılır (Bkz. Tablo 8).

(*) 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariçtir.

Kaynak: 5779 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 7'den de görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun çerçevesinde, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları pay % 6 olmuştur. Ancak 4760 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergileri, bu payın hesaplanmasında müstesna tutulmuştur. Bununla birlikte büyükşehir sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinde, ilgili büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılan pay % 60'a düşmüş, geriye kalan kısmın büyükşehir belediyeleri arasında paylaştırılmasında ise nüfusla birlikte yüz ölçümü de dikkate alınmaya başlanmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinden aktarılan paylarda ise herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır.

Tablo 8: Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının **% 2,50**'si büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. Bu pay, nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. Ancak bu payın tamamı büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmamakta, bu payın; ∗ % 30'u Büyükşehir Belediye Payı, ∗ % 10'u Su ve Kanalizasyon İdaresi Payı (*) olarak ayrılmakta ve geriye kalan % 60'lık kısım ise doğrudan ilçe belediyesi payı olmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının **% 4,50**'si büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılmaktadır. Bu payın; ∗ % 90'ı ilçelerin nüfusu, ∗ % 10'u ilçelerin yüz ölçümü esas alınarak büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır. Ancak bu payın tamamı büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmamakta, bu payın; ∗ % 30'u Büyükşehir Belediye Payı ∗ % 10'u Su ve Kanalizasyon İdaresi Payı (*) olarak ayrılmakta ve geriye kalan % 60'lık kısım ise doğrudan ilçe belediyesi payı olmaktadır.

(*) Bu pay, 2560 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca alınmaktadır.

Kaynak: 5779 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 8'den de görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları pay % 4,50 olmuştur. Bununla birlikte söz konusu payın ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmasında nüfus ile birlikte yüz ölçümü de dikkate alınmaya başlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerine ayrılan payda ise herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır.

Tablo 9: Büyükşehir Dışındaki Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payları

6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının **% 2,85**'i büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; * % 80'i nüfusa, * % 20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.	Türkiye genelindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının **% 1,50**'si büyükşehir dışındaki belediyeler için ayrılmaktadır. Bu payın; * % 80'i nüfusa, * % 20'si gelişmişlik endeksine göre büyükşehir sınırları dışındaki belediyelere dağıtılmaktadır.

Kaynak: 5779 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 9'dan da görüleceği üzere büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları pay % 1,50'ye düşürülmüştür. Bu payların dağıtımına ilişkin kriterlerde ise herhangi bir değişiklik yaşanmamıştır.

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların dışında "denkleştirme ödeneği" ve "belediyelere yardım ödeneği" adı altında mali transfer sağlanabilmektedir. Söz konusu aktarımlara ilişkin usul ve esaslar 5779 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenmektedir. Buna göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin ‰ 1'i nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine denkleştirme ödeneği altında konulur. Bununla birlikte belediyelerin ihtiyaç duydukları yatırım niteliğindeki projelerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın bütçesine belediyelere yardım ödeneği adı altında ödenek ayrılmaktadır. Söz konusu ödenek, yardıma ihtiyaç duyan belediyelerin talebi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından kullandırılmaktadır[43].

[43] 5779 sayılı Kanun öncesi genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve denkleştirme ödeneği dışında belediyelere çeşitli bakanlıkların bütçelerinde ayrılan fonlar üzerinden özel yardımlar yapılabilmekteydi. Ancak 5779 sayılı Kanun, *"...mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz."* hükmüne yer vermek suretiyle bu uygulamaya son vermiştir.

Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden belediyelere ayrılan paylar nitelikleri itibariyle koşulsuz transferler olarak değerlendirilebilmektedir. Çünkü belediyeler, söz konusu payların kullanımı konusunda tamamen serbesttirler. Ayrıca söz konusu payların gerek oranı ve dağıtım kriterleri, gerekse veriliş zamanı merkezi yönetimin keyfi tasarrufunda olmayıp, yasalarca düzenlenmekte ve güvence altına alınmaktadır. Bu haliyle baktığımızda genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan payların mali özerklik açısından koşula bağlı transferlere kıyasla, belediyelerin finansmanı için daha uygun bir yöntem olduğu söylenebilmektedir. Ancak bu payların öz gelirler kadar mali özerklik sağladığını söylemek pek mümkün olmamaktadır. Çünkü bu payların tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri belediyeler tarafından yapılmamakta, ne kadar pay alınacağı hususunda belediyelerin söz hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca oranların ve usullerin düzenlendiği kanun, merkezi yönetimin tasarrufuna bağlı olarak değişikliğe uğrayabilmektedir. Dolayısıyla belediyeler, bu payları ihtiyaçlarına göre ayarlayabilme imkânına sahip olmayıp, payların temini açısından merkezi yönetime bağımlı olmaktadır (Arıkboğa, 2015: 10).

b) Diğer Çeşitli Yardımlar: 5779 sayılı Kanun'un öngörmüş olduğu paylar ve yardımlar dışında, belediyelere, yurt içindeki bakanlıklar ile ilgili ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından, özel kişi ve kurumlardan ve yurt dışında bulunan çeşitli kişi ve kuruluşlardan koşullu veya koşulsuz bağış ve yardımlar yapılabilmektedir. Örneğin belediyeler, Avrupa Birliği kurumları ve diğer uluslararası kuruluşlarca sağlanan hibe programlarına ilişkin projeler oluşturmak suretiyle ilgili kuruluşlardan mali yardım alabilmektedir.

2.2.4. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri

Merkezi yönetim gibi belediyeler de borçlanma yoluyla gelir sağlayabilmektedir. Belediyeler, nüfus artışına bağlı olarak kent yaşamının gerektirdiği hizmetlerin artması, hizmetlerin büyük sermaye yatırımlarına ihtiyaç göstermesi, söz konusu ihtiyaçların karşılanabilmesi için öz gelir kaynaklarının yetersiz kalması ve yeterli mali kaynak imkânının sağlanmamış olması gibi nedenlerle

borçlanmaya başvurabilmektedir (Türkoğlu, 2012: 300). Ancak borçlanma, öz gelirler ve transferler gibi sürekli gelir kaynaklarından farklı olarak geri ödenmesi gereken geçici ve olağanüstü nitelikteki bir kaynaktır (Yıldırım, 2010: 97).

Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılayabilmek amacıyla, 5393 sayılı Kanun'da belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde iç ve dış borçlanma yapabilmekte veya tahvil ihraç edebilmektedirler. İç borçlanma, yurt içerisinde bulunan banka ve finans kuruluşlarından yapılan borçlanmaları ifade etmektedir. Belediyeler, ihtiyaç duyulması halinde ülke içerisindeki banka ve finans kuruluşlarından, İller Bankasından veya tahvil ihraç etmek suretiyle çeşitli kişi ve kuruluşlardan borçlanabilmektedir. Ülkemizde belediyelerin iç borçlanmada öncelikli olarak asıl başvuru kaynağı, Türkiye'deki yerel yönetim bankacılığını temsil eden İller Bankasından yapılan borçlanmalardır. İller Bankası belediyelere avantajlı koşullar çerçevesinde kısa veya uzun vadeli krediler sağlayabilmekte, ayrıca belediyelere kefillik ve aracılık da yapabilmektedir. Nitekim İller Bankası, çoğu zaman banka ve finans kuruluşlarından alınan kredilere ya aracılık etmekte ya da söz konusu borçlar karşısında belediyelere kefil olabilmektedir (Duman, 2009: 77). Her ne kadar bugüne dek tercih edilmemiş olsa da belediyeler, tahvil ihracı yoluyla da borçlanabilmektedirler. Yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde belediyeler, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yurt içi piyasalarda tahvil ihracı gerçekleştirebilmektedir. Dış borçlanma ise, dış finansman sağlayan yabancı ülkelerden, ülkelerce oluşturulan birliklerden, resmin finansman fonlarından, uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren bankalardan, satıcı veya alıcı kredisi sağlayan kuruluşlardan veya çeşitli firmalardan yapılan borçlanmaları ifade etmektedir (Gölçek, 2016: 66). Ülkemizde belediyelerin dış kaynaklardan borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Borçlanmadaki en temel amaç, gelecek nesillere daha yaşanabilir bir hayat ve daha faydalı eserler bırakabilme arzusudur. Ancak gelecek nesillere faydalı bir şeyler bırakmak yerine borç yükü bırakılacak ise, belediyelerin bu noktada borçlanma

konusunda daha dikkatli davranmaları gerekmektedir (Duman, 2009: 73). Bu haliyle günümüzde neredeyse hiçbir ülkede belediyeler borçlanma yoluyla gelir elde etme konusunda tamamen sınırsız bir şekilde hareket edememektedir. Ülkemizde de belediyelerin borçlanma konusundaki sınırları 5393 sayılı Kanun çerçevesinde düzenlenmektedir. Öncelikle belediyelerin dış borçlanması, yalnızca belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla gerçekleştirilebilmektedir. Aynı şekilde tahvil ihracı da yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilebilmektedir. Bunun yanı sıra 5393 sayılı Kanun çerçevesinde belediyelerin (bağlı kuruluşlar ile sermayelerinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler dâhil) faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla arttırılan miktarını (bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır) aşamayacağı belirtilerek iç ve dış borç stokuna sınırlamalar getirilmiştir. Ayrıca belediyelerin her ne surette ve miktarda olursa olsun borçlanması belediye meclisinin iznine tabi olmaktadır. Belirtmek gerekir ki bir belediyenin borçlanması bazı istisnalar dışında merkezi idarenin de ayrıca iznine bağlıdır[44].

2.2.5. Belediye Gelirlerinin Bileşimi

Ülkemizde belediye bütçeleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen analitik bütçe sınıflandırmasına tabi tutularak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu kapsamda belediye gelirleri de analitik bütçe sınıflandırmasının bir türü olan ekonomik sınıflandırma çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. Belediye gelirleri, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde dört düzeyli ve sekiz haneli bir şekilde kodlanmaktadır. Bu

[44] Bkz., 5393 sayılı Kanun 68/1-d:*"Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme 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 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir."*

sayede elde edilen gelirlerin hangi kaynaklara dayandırıldığı açıkça ortaya konulmaktadır.

Ekonomik sınıflandırma çerçevesinde belediye gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Söz konusu gelir kalemlerini kısaca şu şekilde ifade etmek mümkündür[45]:

- **Vergi Gelirleri:** Bu kalem, 2464 sayılı Kanun çerçevesinde belediyeler tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, eğlence vergisi gibi vergiler ile işgal harcı, bina inşaat harcı, tellallık harcı gibi harçlardan oluşmaktadır.
- **Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri:** Bu kalem, belediyelerin sahip olduğu mülklerden, teşebbüslerden, mali ya da gayri maddi aktiflerden sağladığı gelirlerden, sunulan hizmetler karşılığı tahsil edilen gelirlerden, malların kullanma veya faaliyette bulunma izni karşılığı tahsil edilen gelirlerden, mal satış gelirlerinden, kira gelirlerinden ve bunun gibi diğer gelirlerden oluşmaktadır.
- **Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler:** Bu kalem, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurt dışı kaynaklardan, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden, diğer idarelerden, kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar ile proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.
- **Faizler, Paylar ve Cezalar:** Bu kalem, üç farklı gelir türünün toplamından oluşmaktadır. Faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacak faizlerini, takipteki kurum alacakları faizlerini, menkul kıymet ve gecikmiş ödeme faizlerini, mevduat faizlerini, vergi, resim ve harçlara ilişkin gecikme faizlerini ve diğer çeşitli faizleri kapsamaktadır. Pay gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payları, yönetim giderlerine katılma paylarını, kamu harcamalarına katılma paylarını, mahalli idarelere paylarını (maden

[45] Ayrıntılı bilgi için bkz., Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, https://www.bumko.gov.tr

işletmelerinden ve müze giriş ücretlerinden alınan paylar gibi) ve diğer çeşitli payları kapsamaktadır. Cezalar gelirleri ise; idari para cezalarını, vergi cezalarını ve diğer çeşitli para cezalarını kapsamaktadır.

* **Sermaye Gelirleri:** Bu kalem, belediyelere ait her türlü taşınır ve taşınmaz mallar ile tahvil, bono ve altın gibi menkul kıymet ve varlık satışı neticesinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.
* **Alacaklardan Tahsilatlar:** Bu kalem, genel bütçeli idareler ile yerel yönetimler ve diğer yurt içi alacaklara yönelik ilgili belediye tarafından yapılan tahsilatlardan oluşmaktadır.

Tablo 10: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması Tablosu

Gelirin Kodu				Gelirin Ekonomik Sınıflandırması
I	II	III	IV	
01				**VERGİ GELİRLERİ**
	2			**Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler**
		9		**Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler**
			51	Bina Vergisi
			52	Arsa Vergisi
			53	Arazi Vergisi
			54	Çevre Temizlik Vergisi
	3			**Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri**
		2		**Özel Tüketim Vergisi**
			51	Haberleşme Vergisi
			52	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
	6			**Harçlar**
		9		**Diğer Harçlar**
			51	Bina İnşaat Harcı
			52	Hayvan Kesimi ve Muayene Denetleme Harcı
			53	İşgal Harcı
03				**TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ**
	1			**Mal ve Hizmet Satış Gelirleri**
		1		**Mal Satış Gelirleri**
			01	Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri
			02	Kitap, Yayın vb. Satış Gelirleri
		2		**Hizmet Gelirleri**
			02	Muayene Denetim ve Kontrol Ücretleri
			03	Avukatlık Vekâlet Ücreti Geliri

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflandırması, https://www.bumko.gov.tr/ internet adresinde yer alan bilgilerden düzenlenmiştir.

Tablo 10'da belediye gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bir örnek yer almaktadır. Görüleceği üzere sınıflandırmanın birinci düzeyi elde edilen gelirin türünü ifade etmektedir. Sınıflandırmada dördüncü düzeye doğru inildikçe elde edilen gelire ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmektedir.

Önceki kısımda da bahsettiğimiz üzere belediyelerin gelir kaynakları; öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır. Borçlanma gelirleri belediyelerin gelir bütçesi içerisinde yer almamakta, söz konusu gelirler ayrıca bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla belediye bütçelerinde yalnızca öz gelirlere ve transferlere ilişkin gelir kalemlerine yer verilmektedir.

Tablo 11: Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Bileşimi

<table>
<tr><th colspan="2">ÖZ GELİRLER</th></tr>
<tr><th>Birincil Nitelikli Öz Gelirler</th><th>İkincil Nitelikli Öz Gelirler</th></tr>
<tr><td>1. Vergi Gelirleri
i. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
ii. Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri
iii. Başka Yerde Sınıflandırılamayan Vergiler
2. Harçlar
3. Kamu Harcamalarına Katılma Payları</td><td>1. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
2. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
i. Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar
ii. Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar
3. Faizler, Paylar ve Cezalar
4. Sermaye Gelirleri
5. Alacaklardan Tahsilatlar</td></tr>
<tr><th colspan="2">TRANSFER GELİRLERİ</th></tr>
<tr><td colspan="2">1. Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar
2. Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar
3. Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar
4. Proje Yardımları</td></tr>
</table>

Kaynak: Çalışmada yer alan açıklamalar esas alınmak suretiyle tarafımızca düzenlenmiştir.

Tablo 11'den de görüleceği üzere belediyelerin öz gelirleri, bütçe sınıflandırmasındaki isimlerine uygun olarak; vergi gelirlerinden, teşebbüs ve

mülkiyet gelirlerinden, alınan bağış ve yardımlardan (proje yardımları, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden ve diğer kamu idarelerinden alınan bağış ve yardımlar hariç), faizler, paylar ve cezalardan (vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar hariç), sermaye gelirlerinden ve alacaklardan tahsilatlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte öz gelirler kendi içerisinde birincil ve ikincil nitelikli öz gelirler olmak suretiyle de sınıflandırılabilmektedir. Birincil nitelikli öz gelirler içerisinde vergi gelirleri, harçlar ve kamu harcamalarına katılma payları yer almaktadır. Bu grupta yer alan gelir kalemleri kesintisiz olarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yapıya sahiptir. İkincil nitelikli öz gelirler içerisinde ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, yurt dışından ve özel kişi ve kurumlardan alınan bağış ve yardımlar, faizler, paylar ve cezalar (vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar ile kamu harcamalarına katılma payları hariç), sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar yer almaktadır. Söz konusu gelir kalemleri de öz gelir olarak nitelendirilmekle birlikte, birincil nitelikli gelirlere kıyasla düzensiz elde edilen gelirler olmaları nedeniyle ikincil nitelikli öz gelirler içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla ikincil nitelikli gelir kalemleri göz önüne alınarak harcama planlarının yapılması güçtür. Son olarak belediyelerin transfer gelirleri ise, bütçe sınıflandırmasındaki isimlerine uygun olarak; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylardan, merkezi yönetim bütçesinde dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlardan, diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlardan ve proje yardımlarından oluşmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TEKİRDAĞ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİR YAPISININ MALİ ÖZERKLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tekirdağ, Türkiye'nin kuzeybatısında ve Marmara Denizi'nin kuzeyinde yer alan, tamamı Trakya topraklarında bulunan üç ilden birisidir. Ayrıca Tekirdağ, Türkiye'de iki denize kıyısı olan altı ilden de biridir. Anadolu ile Balkanlar arasında geçit bölgesi olması ve İstanbul'a yakınlığı sebebiyle Tekirdağ ili, coğrafi açıdan stratejik önem taşımaktadır. Tarihsel olarak milattan önce 4000 yılına kadar çeşitli uygarlıkların etkisi altında kaldığı bilinen Tekirdağ, bu süreçte Bisanthe, Rodosto ve Tekfurdağı gibi isimlerle anılmıştır. Milattan sonraki süreçte uzun yıllar Roma İmparatorluğunun hâkimiyetinde bulunan Tekirdağ, 1354 yılında Süleyman Paşa komutasındaki kuvvetlerin Gelibolu'ya çıkmasıyla birlikte Türklerin hâkimiyetine girmeye başlamıştır (T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, 2014: 18-20).

Tekirdağ Belediyesi, 2012 yılında TBMM'de kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir statüsü kazanmıştır. Böylece Tekirdağ ili, 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerin ardından resmen büyükşehir belediye statüsü ile yönetilmeye başlanmıştır. Yine 6360 sayılı Kanun çerçevesinde Tekirdağ il sınırları içerisinde Süleymanpaşa, Kapaklı ve Ergene olmak üzere üç yeni ilçe ve belediye kurulmuştur. Bu ilçe belediyeleri ile birlikte Tekirdağ büyükşehir sınırları içerisinde toplamda 11 ilçe belediyesi (Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene, Çerkezköy, Çorlu, Hayrabolu, Malkara, Marmara Ereğlisi, Muratlı, Saray, Şarköy) bulunmaktadır. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin hizmet sahası, 6.313 km^2 olarak tüm il sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde 2018 yılı itibariyle 1.029.927 kişi ikamet etmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde, Tekirdağ kent sınırları içerisinde yaşayan bireylerin esenlik ve düzen içerisinde yaşamalarını temin edecek kamu hizmetlerini üstlenmiş olan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir yapısı mali özerklik açısından değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu açıdan öncelikle ülkemizde belediyelerin mali

özerkliğine ilişkin hukuki durum değerlendirilecek, sonrasında ise Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi gelir bütçesinde yer alan rakamlar veri olarak alınmak suretiyle mali özerklik düzeyine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Bu noktada mali özerklik düzeyinin daha etkin bir şekilde tespit edilebilmesi açısından, ortaya çıkan rakamlar Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin ortalamaları ile karşılaştırılacaktır.

3.1. Belediyelerde Mali Özerkliğin Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi

Anayasa, devletin temel yapısını ve işleyişini düzenleyen en üst kanundur. O halde belediyelerin mali özerkliğine ilişkin temel düzenlemelerin de öncelikle Anayasal düzeyde ele alınması esastır. Ülkemizde devletin idari açıdan teşkilatlanmasına ilişkin hükümlere Anayasa'nın 123. maddesinde yer verilmektedir. Buna göre devlet idaresi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin doğrudan ve kapsamlı düzenlemelere ise Anayasanın 127. maddesinde yer verilmektedir. İlgili maddenin birinci fıkrasında yapılan tanıma göre *"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir."* Söz konusu madde çerçevesinde belediyeler, bir yerel yönetim kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. Yine aynı madde çerçevesinde *"...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."* hükmüne yer verilmek suretiyle büyükşehir belediye sisteminin de Anayasal düzeyde hukuki altyapısı oluşturulmaktadır.

Bir yerel yönetim kuruluşu olan belediyelerin mali özerkliği de Anayasanın 127. maddesi çerçevesinde ele alınmaktadır. Öncelikle ilgili maddenin ikinci fıkrasında *"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."* hükmüne yer verilmektedir. Bu hüküm çerçevesinde belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının kanun ile belirleneceği güvence altına alınmaktadır. Nitekim bu husus yerel özerkliğin de koşulunu oluşturmaktadır. Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise *"...Bu idarelere, görevleri ile*

orantılı gelir kaynakları sağlanır." hükmüne yer verilmektedir. Söz konusu hüküm, mali özerklik açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü mali özerklik ile gerçekleştirilmek istenen husus, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip yerel yönetim birimleri oluşturmaktır. Görüldüğü üzere ilgili hüküm çerçevesinde yerel makamlara -bu açıdan belediyelere- görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı belirtilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, gelir kaynakları için "sağlanabilir" ifadesi değil, "sağlanır" ifadesinin kullanılmasıdır. Bu bakımdan bir zorunluluk ortaya konulmakta ve mali özerklik anayasal düzeyde güvence altına alınmaktadır.

Belediyelerin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ve belediyeler açısından temel mevzuat olarak kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin mali özerkliğini hukuki açıdan güvence altına almaktadır. İlgili Kanun'un 3. maddesinde belediye, *"...idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlanmaktadır. Yine aynı şekilde büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsünü düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir belediyesi, *"...idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra ülkemizde; 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gibi çeşitli kanunlar, belediyelere yeterli mali kaynak sağlanması, dolayısıyla mali özerkliğin güvence altına alınması hususunda gerçekleştirilmiş olan hukuki düzenlemelerdir.

İç hukukumuzun yanı sıra uluslararası hukukta taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da ülkemizde belediyelerin mali özerkliğini güvence altına alan diğer bir hukuki metindir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, artan görev ve sorumlulukları karşısında yerel yönetimlere özerklik tanınmasını ve bu çerçevede yerel yönetimlerin merkez müdahalesinden korunmasını amaçlayan

uluslararası hukuki bir metindir. Ancak ülkemiz, şartın içerdiği ilkeler ile Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğunu düşünerek şartın; 4/6., 6/1., 7/3., 8/3., 9/4., 9/6., 9/7., 10/2., 10/3. ve 11. maddelerine çekince koymuştur. Söz konusu şartın 9. maddesi mali özerklik konusunu doğrudan ele almaktadır. İlgili maddenin birinci fıkrasında *"Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır."* hükmüne yer verilmektedir. İlgili hüküm çerçevesinde, Anayasamızda olduğu gibi "sağlanabilir" değil, "sağlanacaktır" ifadesine yer vermek suretiyle bir zorunluluk ortaya konulmaktadır. Bunun yanı sıra sağlanan mali kaynakların yerel makamlar tarafından "serbestçe" kullanılabileceği açıkça vurgulanarak kaynakların harcanması noktasında herhangi bir kısıtın oluşturulmaması gerektiği ifade edilmektedir. İkinci fıkrada *"Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır."* hükmüne yer verilmektedir. Bu sayede belediyelere sağlanacak mali kaynakların, yasalar ile verilecek görevlerle orantılı bir şekilde olması gerektiği güvence altına alınmaktadır. Bu durum yerel hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında belediyeleri daha etkin kılmakta ve merkezi yönetime olan ihtiyacı azaltmaktadır. Üçüncü fıkrada *"Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır."* hükmüne yer verilmektedir. Bilindiği üzere yerel vergi ve harçlar, belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde belediyelerin merkez karşısında mali anlamda güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca aynı hüküm çerçevesinde "kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde" ifadesine yer verilmiş ve bu sınırlar içerisinde belediyelere yerel vergi ve harçların tespiti noktasında hareket alanı bırakılması gerektiği ifade edilmiştir. Dördüncü fıkrada *"Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır."* hükmüne yer verilmektedir. Bu hüküm çerçevesinde belediyelere sağlanan kaynakların, hizmet maliyetlerinde meydana gelebilecek artışları karşılayacak şekilde çeşitlilik ve esneklik arz etmesi gerekmektedir. Ancak ülkemiz söz konusu hükme çekince koymuştur.

Beşinci fıkrada *"Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır."* hükmüne yer verilmektedir. Mali bakımdan zayıf olan belediyelerin korunması, bir taraftan yerel hizmetlerin yerine getirilmesini garanti altına alırken, diğer taraftan da demokrasinin sekteye uğramasının önüne geçecektir (Yontar ve Dağ, 2014: 154). Altıncı fıkrada *"Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır."* hükmüne yer verilmektedir. Mali kaynakların belediyelere tahsisi noktasında söz konusu idarelerin görüşünün alınması, mali özerklik düzeyini artırmaktadır (Bkz. Tablo 1 ve Tablo 2). Ancak ülkemiz bu hükme de çekince koymuştur. Yedinci fıkrada *"Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir."* hükmüne yer verilmektedir. Mali özerklik açısından belediyelere yapılan bağış ve yardımların herhangi bir şarta bağlı olmaması gerekmektedir. Aksi takdirde şartlı yapılan bağış ve yardımlar, bu kaynağın kullanımındaki özgürlüğü engelleyerek mali özerkliği zedelemektedir (Bkz. Tablo 1 ve Tablo 2). Ancak ülkemiz bu hükme de çekince ile yaklaşmıştır. Son olarak sekizinci fıkrada ise *"Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir"* hükmüne yer verilmek suretiyle belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi hedeflenmektedir.

Görüleceği üzere ülkemizde belediyelere mali özerkliğin sağlanması noktasında gerekli hukuki düzenlemeler mevcuttur. Ancak mevzuat içerisinde söz konusu özerkliği kısıtlayıcı birtakım düzenlemeler de yer almaktadır. Bunlardan ilki ve belki de en önemlisi belediyelerin gelir (vergi) özerkliğiyle ilgilidir. Bilindiği üzere ülkemizde vergilendirme yetkisi, Anayasa'nın 73. maddesinde; *"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır."* hükmü

çerçevesinde düzenlenmektedir. Söz konusu hüküm aynı zamanda "vergilerin yasallığı"nı ifade etmekte olup, vergilendirme yetkisinin yalnızca yasama organı tarafından kullanılabileceğini güvence altına almaktadır. Ancak 73. maddenin dördüncü fıkrasında *"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir."* hükmüne yer verilmek suretiyle vergilerin yasallığı ilkesine istisna getirilmiştir. Bu haliyle belediyelere vergiler konusunda yalnızca tarh, tahakkuk ve tahsil gibi idari işlemler için yetki verilebilmekte, dolayısıyla vergilerin konusu, matrahı, tarifesi, oranı, istisna ve muafiyetleri üzerinde herhangi bir değişiklik yapma yetkisi tanınmamaktadır. Her ne kadar Anayasamızda belediyelere vergilendirme yetkisi tanınmamış olsa da belediye gelirlerinin önemli bir kısmının düzenlendiği 2464 sayılı Kanun'un 96/B maddesiyle çeşitli vergi ve harçlara ilişkin olarak kanunda belirtilen alt ve üst sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisi belediye meclislerine verilmiş ve bu yetki uzun bir süre uygulanmıştır. Ancak belediye meclislerine belirli vergi ve harçların maktu tarifelerini belirleme yetkisini veren bu yasa hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 73. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir[46]. Bu haliyle belediyelerin 2464 sayılı Kanun'da yer alan vergi ve harç gelirlerinin konusunu, matrahını, tarifesini, oranını, istisna ve muafiyetlerini belirleme noktasında yetki sahibi olmadığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla söz konusu düzenleme, belediyelerin mali özerkliğini sınırlandırıcı bir işlev görmektedir.

Vergi özerkliğinin yanı sıra bir finansman yöntemi olarak karşımıza çıkan ve mali özerkliğin bir unsuru olarak kabul ettiğimiz borçlanma konusunda da belediyelere birtakım kısıtlamalar getirilmektedir. Önceki bölümde bahsedildiği üzere belediyelerin iç ve dış borçlanma konusunda tamamen serbest olduğunu söylemek mümkün değildir. Örneğin 5393 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre dış borçlanma yalnızca belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca belediye tarafından gerçekleştirilecek borçlanma için Kanun belirli bir üst sınır getirmektedir. Bununla birlikte belediyelerin her ne

[46] Anayasa Mahkemesi, 29.12.2011, E. 2010/62, K. 2011/175, (RG: 19.05.2012, 28297).

surette ve miktarda olursa olsun borçlanması belediye meclisinin iznine tabi olmaktadır. Söz konusu düzenleme, mali özerkliği sınırlandırıcı bir işlev görmektedir.

3.2. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Değerlendirilmesi

Aşağıda Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin 2014-2017 yılları arası bütçe gelirlerinin öz gelirler ve transfer gelirleri açısından gelişimine yer verilecektir. Ancak öncesinde birtakım hususların açıklanması gerekmektedir. İlk olarak önceden de belirtildiği gibi Tekirdağ ili, 6360 sayılı Kanun çerçevesinde, 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen yerel seçimlerinin ardından büyükşehir statüsü kazanmıştır. Dolayısıyla Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi de resmi olarak bu tarihten itibaren faaliyetlerine başlamıştır. Bu açıdan 2014 yılına ait gelir bütçesinde yer alan rakamlar 01/04/2014 – 31/12/2014 arası dönemi kapsamaktadır.

Son olarak belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden almış oldukları paylar üzerinden yapılan kesintilere değinmek gerekmektedir. Bilindiği üzere belediyelere genel bütçe vergi gelirleri üzerinden, 5779 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenen oranlar nispetinde pay ayrılmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki belediyelerin kamuya olan borçlarına (vergi, SGK, İller Bankası vs.) karşılık, alacaklı idarelerin talebi üzerine, her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden bu idareler adına ayrılacak tutarlardan Hazine ve Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılmak suretiyle alacaklı idarelere ödeme yapılmaktadır[47]. Dolayısıyla borç tahsilinin gerçekleştiği ilgili dönemlerde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların takip edilmiş olduğu kalemlerde ve transfer gelirlerinde birtakım dalgalanmalar meydana gelebilmektedir.

[47] Ayrıntılı bilgi için bkz., 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Madde 7.

3.2.1. Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere belediye gelirleri öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanma olmak üzere üç temel kaynağa dayanmaktadır. Ancak borçlanma gelirleri belediyelerin gelir bütçesi içerisinde yer almamakta, ayrıca bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Belediyelerin öz gelirleri mali özerklik açısından önemli bir göstergedir. Gerçek anlamda özerklikten söz edebilmek için belediyelerin öncelikle yeterli miktarda öz gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Mali özerklik açısından arzu edilen husus, toplam bütçe gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının transfer gelirlerine oranla daha yüksek olmasıdır. Özellikle de öz gelirler içerisinde yerel vergi, harç ve katılma paylarından oluşan ve yerel ihtiyaçlara kesintisiz olarak cevap verebilecek bir yapıya sahip olan birincil nitelikli öz gelirlerin payının yüksek olması, mali özerkliğin sağlanabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Tablo 12'de Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelirler ve transfer gelirlerinin gelişimi yer almaktadır.

Tablo 12: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi (%) (2014-2017)

Yıllar	Öz Gelirler	Transfer Gelirleri
2014	9,63	90,37
2015	18,55	81,45
2016	18,38	81,62
2017	18,83	81,17

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2014-2017 Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 12'de görüldüğü üzere, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin faaliyete başladığı 2014 yılında toplam bütçe gelirlerinin % 9,63'ü öz gelirlerden, % 90,37'si ise transfer gelirlerinden oluşmaktadır. İlgili yıl içerisinde hedeflenen gelirlerin, özellikle öz gelirler açısından yeterli düzeyde gerçekleşmediği görülmektedir (Bkz.

EK-1). Bununla birlikte Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin faaliyete başladığı 01 Nisan 2014 tarihinden önceki dönemde gelirlerin Tekirdağ Belediyesi tarafından tahsil edildiği bilinmektedir[48]. Bütün bu hususlar, ilgili yıl içerisinde öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının oldukça düşük bir düzeyde kalmasına neden olmaktadır. 2015 yılına baktığımızda, öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının bir önceki yıla oranla artış göstererek % 18,55 olduğu, buna karşılık transfer gelirlerinin payının da bir önceki yıla oranla azalarak % 81,45'e gerilediği görülmektedir. Öz gelirlerde meydana gelen bu artışı, belediyenin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri ve faizler, paylar ve cezalarda meydana gelen artışlar ile ilişkilendirmek mümkündür (Bkz. EK-1). 2016 yılına baktığımızda, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların da içerisinde yer aldığı faizler, paylar ve cezalar kaleminde sınıflandırılan gelirin bir önceki yıla oranla büyük bir düşüş gösterdiği görülmektedir. Bununla ilgili olarak 2016 yılı idare faaliyet raporunda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden kesinti yapıldığı ifade edilmektedir[49]. Bu haliyle ilgili yılda transfer gelirlerinde düşüş yaşanması beklenmektedir. Ancak 2016 yılında bütçe gelirlerine baktığımızda, transfer gelirlerinin bir önceki yıla oranla artarak % 81,62'ye yükseldiği, buna karşılık öz gelirlerin ise bir önceki yıla oranla azalarak % 18,38'e gerilediği görülmektedir. Dolayısıyla ilgili yılın öz gelirlerinde bir miktar azalışın meydana geldiğini söylemek mümkündür. Son olarak 2017 yılına baktığımızda, ilgili yılda toplam bütçe gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının bir önceki yıla oranla artarak % 18,83'e çıktığını, buna karşılık transfer gelirlerinin ise bir önceki yıla oranla azalarak % 81,17'ye gerilediğini söylemek mümkündür.

Görüldüğü üzere 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelirleri ve transfer gelirleri arasında artış ve azalışlar meydana gelmiştir. Ancak ortalama itibariyle toplam bütçe gelirlerinin % 16,35'inin öz gelirlerden, % 83,65'inin ise transfer gelirlerinden oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu oranlar neticesinde mali özerkliğin gerçekleşme koşullarından biri olan yerel öz gelirler seviyesinin oldukça düşük olduğu tespit edilmiştir. Bu haliyle

[48] Ayrıntılı bilgi için bkz., T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Sayfa 37.
[49] Ayrıntılı bilgi için bkz., T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Sayfa 50.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi açısından mali özerkliğin arzu edilen düzeyde gerçekleştiğini söylemek mümkün olmamaktadır.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyini daha etkin bir şekilde tespit edebilmek açısından söz konusu oranları Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin ortalamaları ile karşılaştırmak faydalı olacaktır. Tablo 13'de Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin öz gelirler ve transfer gelirlerinin gelişimi yer almaktadır.

Tablo 13: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Gelişimi (%) (2014-2017)

Yıllar	Öz Gelirler	Transfer Gelirleri
2014	32,52	67,48
2015	24,09	75,91
2016	24,40	75,60
2017	27,30	72,70

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, http://muhasebat.hmb.gov.tr/ internet adresinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 13'de görüldüğü üzere, 2014 yılında büyükşehir belediye gelirlerinin % 32,52'si öz gelirlerden, % 67,48'i ise transfer gelirlerinden oluşturmaktadır. Ancak 2015 yılına baktığımızda, ilgili yılda toplam bütçe gelirleri içerisinde öz gelirlerin payında önemli bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu yılda öz gelirlerin payı % 24,09'a kadar gerilemiş, dolayısıyla transfer gelirlerinin payı ise % 75,91'e yükselmiştir. 2015 yılı sonrasında büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinde artış gözlemlenmektedir. 2016 yılında bütçe gelirleri içerisinde % 24,40 paya sahip olan öz gelirler, 2017 yılında payını % 27,30'a kadar çıkarmıştır. Dolayısıyla transfer gelirlerinin payı da ilgili yılda 72,70'e kadar gerilemiştir.

2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde, ülkemizde büyükşehir belediye gelirlerinin ortalama olarak % 27,08'inin öz gelirlerden, % 72,92'sinin ise transfer gelirlerinden oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu haliyle ülkemizde büyükşehir

belediyelerinin gelir bakımından büyük ölçüde transfer gelirlerine -dolayısıyla merkezi yönetime- bağımlı olduğu söylenebilmektedir. Söz konusu ortalamaları Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi ile mukayese ettiğimizde ise, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik açısından Türkiye ortalamasının da altında kaldığı görülmektedir. Bu durum belediyelere sağlanan mali özerklik ile bağdaşmamaktadır.

3.2.1.1. Öz Gelirlerin Gelişimi

Önceki bölümde de belirtildiği üzere belediyelerin elde etmiş olduğu öz gelirleri kendi içerisinde "birincil nitelikli öz gelirler" ve "ikincil nitelikli öz gelirler" şeklinde iki grupta sınıflandırabilmek mümkündür (Bkz. Tablo 11). Aşağıda Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde öz gelirlerinin gelişimine yer verilmektedir.

Tablo 14: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Birincil ve İkincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi (%) (2014-2017)

Yıllar	Birincil Nitelikli Öz Gelirler	İkincil Nitelikli Öz Gelirler
2014	13,90	86,10
2015	5,33	94,67
2016	9,27	90,73
2017	5,39	94,61

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2014-2017 Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 14'de görüldüğü üzere, 2014 yılında Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi öz gelirlerinin % 13,90'ı birincil nitelikli öz gelirlerden, % 86,10'u ise ikincil nitelikli öz gelirlerden oluşmaktadır. Ancak 2015 yılına bakıldığında birincil nitelikli öz gelirlerin payının bir önceki yıla oranla büyük bir düşüş göstererek % 5,33'e gerilediği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlerin payının ise % 94,67'ye yükseldiği görülmektedir. Bu durumun temel sebebi, ilgili yılda birincil nitelikli öz gelir olarak ifade edilen kamu harcamalarına katılma payları, vergiler ve harçlarda meydana gelen azalış ile birlikte, ikincil nitelikli öz gelir olarak ifade edilen teşebbüs ve mülkiyet

gelirleri, sermaye gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile faizler, paylar ve cezalarda meydana gelen artış olarak görülmektedir (Bkz. EK-1). 2016 yılında söz konusu dengenin birincil nitelikli öz gelirler lehine geliştiği ve dolayısıyla birincil nitelikli öz gelirlerin payının % 9,27'ye yükseldiği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlerin payının da % 90,73'e gerilediği görülmektedir. İlgili yılda toplam gelirler içerisinde vergi, harç ve katılma paylarında meydana gelen artışa karşılık teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin azalması, söz konusu durumu etkileyen en önemli faktördür. Son olarak 2017 yılına baktığımızda, birincil nitelikli öz gelirlerde bir önceki yıla oranla bir azalma meydana gelerek % 5,39'a gerilediği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlerin ise % 94,61'e yükseldiği görülmektedir.

Görüldüğü üzere 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin birincil ve ikincil nitelikli öz gelirleri arasında artış ve azalışlar meydana gelmiştir. Ancak ortalama itibariyle öz gelirler toplamının % 8,47'sinin birincil nitelikli öz gelirlerden, % 91,53'ünün ise ikincil nitelikli öz gelirlerinden oluştuğunu söylemek mümkündür. Bilindiği üzere birincil nitelikli öz gelir kaynakları, belediyeler açısından kesintisiz, esnek ve öngörülebilir bir yapıya sahiptir. Ayrıca ödenen vergiler ile alınan hizmet arasında güçlü bir bağ kurulabilmektedir. Ancak görüleceği üzere Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin ilgili yıllarda elde etmiş olduğu öz gelirler ağırlıklı olarak ikincil nitelikli öz gelirlerden oluşmaktadır. Söz konusu husus, belediyelerin hizmet planlamasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi özelinde daha sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek açısından öz gelirlere ait söz konusu ortalamaları Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin ortalamaları ile karşılaştırmak faydalı olacaktır. Tablo 15'de Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin birincil ve ikincil nitelikli öz gelirlerin yıllar itibariyle gelişimi yer almaktadır.

Tablo 15: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Birincil ve İkincil Nitelikli Öz Gelirlerinin Gelişimi (%) (2014-2017)

Yıllar	Birincil Nitelikli Öz Gelirler	İkincil Nitelikli Öz Gelirler
2014	8,11	91,89
2015	11,45	88,55
2016	12,61	87,39
2017	13,62	86,38

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, http://muhasebat.hmb.gov.tr/ internet adresinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 15'de görüldüğü üzere, 2014 yılında büyükşehir belediyeleri öz gelirlerinin % 8,11'i birincil nitelikli öz gelirlerden, % 91,89'u ise ikincil nitelikli öz gelirlerden oluşmaktadır. Birincil nitelikli öz gelirlere ait payın her geçen yıl düzenli olarak arttığı ve 2017 yılında söz konusu payın % 13,62'ye kadar yükseldiği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlere ait payın ise % 86,38'e kadar düştüğü görülmektedir. 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde, ülkemizde büyükşehir belediye öz gelirlerinin ortalama olarak % 11,45'inin birincil nitelikli öz gelirlerden, % 88,55'inin ise ikincil nitelikli öz gelirlerden oluştuğunu söylemek mümkündür. Görüldüğü üzere ülkemizde büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri ağırlıklı olarak ikincil nitelikli öz gelirlerden oluşmaktadır. Söz konusu ortalamalar Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi ile mukayese edildiğinde, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin Türkiye ortalamasının altında gelişim gösterdiği söylenebilmektedir.

3.2.1.1.1. Birincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere birincil nitelikli öz gelirler vergiler, harçlar ve kamu harcamalarına katılma paylarından oluşmaktadır (Bkz. Tablo 11). Bu grupta yer alan gelirler kesintisiz olarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yapıya sahiptirler. Bu sayede ödenen vergi ile alınan hizmet arasında güçlü bir bağ kurulabilmektedir. Aşağıda Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin birincil nitelikli öz gelir türlerinin gelişimine yer verilmektedir.

Tablo 16: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Birincil Nitelikli Öz Gelir Türlerinin Birincil Nitelikli Öz Gelirler Toplamı İçerisindeki Payı (%) (2014-2017)

Yıllar	Vergiler	Harçlar	Kamu Harcamalarına Katıma Payları
2014	68,98	12,98	18,04
2015	76,60	15,29	8,11
2016	66,06	19,69	14,25
2017	66,64	24,75	8,61

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2014-2017 Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 16'da görüldüğü üzere, 2014 yılında birincil nitelikli öz gelirlerin % 68,98'i vergilerden, % 12,98'i harçlardan, % 18,04'ü ise kamu harcamalarına katılma paylarından oluşmaktadır. 2015 yılına baktığımızda kamu harcamalarına katılma paylarında önemli bir azalışın meydana geldiği ve birincil nitelikli öz gelirler toplamı içerisindeki payının % 8,11'e kadar düştüğü görülmektedir. Buna karşılık vergilere ait payı ise % 76,60'a yükseldiği görülmektedir. İlgili dönem içerisinde söz konusu payların artış ve azalışlar gösterdiğini söylemek mümkündür. Ancak tabloda dikkat çeken husus öz gelirler toplamı içerisinde harçların yıllar itibariyle artan payıdır. Öz gelirler toplamı içerisinde harçlara ait pay, 2014-2017 yılları arası dönemde sürekli bir artış göstererek 2017 yılı itibariyle % 24,75'e kadar ulaşmıştır. Elbette harçların bir gelir kalemi olarak yıllar itibariyle artmasına karşın vergilerin ve harcamalara katılma paylarının dalgalı bir seyir izlemesi söz konusu durumu etkilemektedir. 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin birincil nitelikli öz gelirlerinin ortalama olarak % 69,57'sinin vergilerden, % 18,18'inin harçlardan, % 8,61'inin ise kamu harcamalarına katılma paylarından oluştuğunu söylemek mümkündür.

3.2.1.1.2. İkincil Nitelikli Öz Gelirlerin Gelişimi

Önceki bölümde bahsedildiği üzere ikincil nitelikli öz gelirler; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, yurt dışından ve özel kişi ve kurumlardan alınan bağış ve yardımlardan, faizler, paylar ve cezalardan (vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar

ile kamu harcamalarına katılma payları hariç), sermaye gelirlerinden ve alacaklardan tahsilatlardan oluşmaktadır (Bkz. Tablo 11). İkincil nitelikli öz gelirler, birincil nitelikli öz gelirlere kıyasla düzensiz elde edilen gelirlerdir. Dolayısıyla söz konusu gelir kalemleri göz önüne alınarak harcama planlarının yapılması güçtür. Aşağıda Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin ikincil nitelikli öz gelir türlerinin gelişimine yer verilmektedir.

Tablo 17: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İkincil Nitelikli Öz Gelir Türlerinin İkincil Nitelikli Öz Gelirler Toplamı İçerisindeki Payı (%) (2014-2017)

Yıllar	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar
2014	63,00	-	37,00	-	-
2015	69,77	1,40	28,24	0,59	-
2016	61,12	1,72	35,44	1,72	-
2017	28,77	1,02	70,21	-	-

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2014-2017 Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 17'de görüldüğü üzere, 2014 yılında ikincil nitelikli öz gelirlerin % 63'ü teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, % 37'si ise faizler, paylar ve cezalardan oluşmaktadır. İlgili yıl içerisinde bağış ve yardım ile sermaye geliri elde edilmemiştir. 2015 yılına baktığımızda, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde bir önceki yıla oranla büyük bir artışın yaşandığı ve ikincil nitelikli öz gelirler içerisindeki payının % 69,77'ye yükseldiği görülmektedir. Bunun yanı sıra faizler, paylar ve cezalara ait payın da % 28,24'e kadar düştüğü görülmektedir. Ancak söz konusu düşüşün, özellikle teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin ikincil nitelikli öz gelirler toplamı içerisindeki payının olağanüstü şekilde artması ve ilgili yıl içerisinde bağış ve yardım ile sermaye geliri elde edilmesi neticesinde ortaya çıktığı söylenebilmektedir (Bkz. EK-1). 2016 yılına baktığımızda, ilgili yıl içerisinde ikincil nitelikli öz gelirlerin % 61,12'sinin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, % 1,72'sinin alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerden, % 35,44'ünün faizler, paylar ve cezalardan, % 1,72'sinin ise sermaye gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. 2016 yılında sermaye gelirlerinin ikincil nitelikli

öz gelirler içerisindeki payının bir önceki yıla oranla arttığı görülmektedir. İlgili yılda emlak değerlerinde meydana gelen artış, gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirin artmasına yol açmış ve dolayısıyla sermaye gelirlerinin payı da yükselmiştir[50]. Son olarak 2017 yılına baktığımızda, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde bir önceki yıla oranla önemli bir düşüş yaşandığı ve ikincil nitelikli öz gelirler içerisindeki payının % 28,77'ye düştüğü görülmektedir. Buna karşılık faizler, paylar ve cezaların ikincil nitelikli öz gelirler içerisindeki payının da bir önceki yıla oranla olağanüstü bir şekilde artarak % 70,21'e çıktığı görülmektedir. Ayrıca ilgili yıl içerisinde sermaye geliri de elde edilmemiştir.

Görüldüğü üzere yıllar itibariyle Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin ikincil nitelikli öz gelirlerinde önemli artış ve azalışlar meydana gelmektedir. Bu haliyle ikincil nitelikli öz gelirleri Tekirdağ Büyükşehir belediyesi açısından düzenli gelir kaynağı olarak ifade etmek mümkün değildir. Tablo 14'de açıklandığı üzere Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelirlerinin ortalama olarak % 91,53'ünü ikincil nitelikli öz gelirler oluşturmaktadır. Bilindiği üzere mali özerklik neticesinde belediyelerin hizmet planlamasını daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi hedeflenmektedir. Ancak ikincil nitelikli öz gelirlerin birincil nitelikli öz gelirler gibi süreklilik arz etmemesi, belediyeler açısından hizmet planlamasını güçleştirmektedir.

3.2.1.2. Transfer Gelirlerinin Gelişimi

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere transfer gelirleri; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylardan, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlardan, diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlardan ve proje yardımlarından oluşmaktadır (Bkz. Tablo 11). Aşağıda Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin transfer gelir türlerinin gelişimine yer verilmektedir.

[50] Ayrıntılı bilgi için bkz., T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Sayfa 51.

Tablo 18: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Transfer Gelir Türlerinin Transfer Gelirleri Toplamı İçerisindeki Payı (%) (2014-2017)

Yıllar	Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar	Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	Proje Yardımları
2014	100,00	-	-	-
2015	99,99	-	-	0,01
2016	99,81	-	-	0,19
2017	99,72	-	-	0,28

Kaynak: Oranlar, tarafımızca T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2014-2017 Bütçe Gelirler Kesin Hesap Cetvelinde yer alan verilerden düzenlenmiştir.

Tablo 18'de görüldüğü üzere, 2014 yılında Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin transfer gelirlerinin tamamı vergi ve harç gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır. İlgili yılda merkezi yönetim bütçesine dâhil idareler ve diğer idareler tarafından bağış ve yardım yapılmamış, ayrıca herhangi bir proje yardımı da alınmamıştır. 2015 yılına baktığımızda, ilgili yılda belediye tarafından proje yardımı alındığı, ancak söz konusu payın transfer gelirleri toplamı içerisinde önemli bir paya sahip olmadığı görülmektedir. 2016 yılına baktığımızda, yıl içerisinde proje yardımlarında önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. İlgili yılda vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar % 99,81'e düşerken, proje yardımlarına ait pay ise % 0,19'a kadar çıkmıştır. 2016 yılında yaşanan bu gelişme iki temel faktörden kaynaklanmaktadır. Öncelikle ilgili yılda proje yardımları bir önceki yıla oranla olağanüstü bir artış göstermiştir. Bununla birlikte 2016 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden yapılan kesintiler neticesinde vergi ve harç gelirlerinden alınan paylarda önemli bir düşüş yaşanmıştır[51]. Son olarak 2017 yılına baktığımızda, proje yardımlarının bu yıl içerisinde de artış gösterdiği görülmektedir.

Görüldüğü üzere 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi transfer gelirleri toplamının ortalama olarak % 99,88'i vergi ve

[51] Ayrıntılı bilgi için bkz., T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Sayfa 50.

harç gelirlerinden alınan paylardan, % 0,12'si ise proje yardımlarından oluşmaktadır. Bununla birlikte söz konusu dönemde merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden ve diğer idarelerden herhangi bir suretle bağış ve yardım elde edilmemiştir. Bu noktada transfer gelirleri içerisinde vergi ve harç gelirlerinin oldukça önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür.

SONUÇ

Günümüzde çağdaş toplum yaşantısına geçişin en belirgin özelliklerinden birisini kentleşme oluşturmaktadır. Hızlı nüfus artışının yaşandığı son yıllarda, toplum adeta kabuk değiştirmekte ve kentsel nüfus kırsal nüfusu aşarak önemli sosyal ve yapısal değişimler yaşanmaktadır. Bu noktada hem kırsal alanları temsil eden köylerde, hem de yaşanan kentleşme süreci neticesinde ortaya çıkan yeni kasaba ve kentlerde, bireylerin kamusal hizmetlere olan talebi her geçen gün artmaktadır. Ancak kamusal kaynakların sınırlılık arz etmesi sebebiyle, söz konusu taleplerin karşılanması noktasında bireylere maksimum faydayı sağlayacak hizmetlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu durum, vatandaş ile kamusal hizmetleri yerine getiren birimlerin sürekli ilişki ve etkileşim içerisinde olmalarını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimler, özellikle yerel düzeydeki ihtiyaçlara yönelik kamusal hizmet üretimi konusunda toplum üyelerinin tercihlerini merkezi idareye kıyasla daha etkin bir şekilde saptayabilmekte ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak kamusal hizmetler üretebilmektedirler. Bu sayede, özellikle mali açıdan, hizmetlerin sunumu ve kaynakların kullanımı noktasında etkinlik sağlanabilmektedir. Dolayısıyla günümüzde pek çok ülkede, yerel düzeyde ortaya çıkan ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanması yoluna gidilmektedir.

Ülkemizde de yerel nitelikli kamusal hizmetler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilmektedir. Ancak söz konusu yerel yönetim birimleri içerisinde yerel hizmetlerin üretimi noktasında en yaygın örgütlenme biçimi belediyelerdir. Belediyeler, yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik ulaşım, temizlik, kanalizasyon, çevre sağlığı, zabıta ve itfaiye gibi birtakım hizmetler ile birlikte, ulusal kalkınma açısından oldukça büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi üstlenmiş olan idari birimlerdir. Bugün ülke nüfusumuzun neredeyse % 94'ü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Bu durum, bir taraftan belediye hizmetlerine olan talebin artmasına yol açarken, diğer taraftan da belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesine ve üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukların artmasına yol açmaktadır. Bu

noktada, nüfusun önemli bir çoğunluğunu yakından ilgilendiren bu hizmetlerin eksiksiz bir şekilde yerine getirilebilmesi için iki önemli konu ön plana çıkmaktadır; belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları ve söz konusu gelir kaynaklarının niteliği. Bilindiği üzere belediyeler, 5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde *"...idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlanmaktadır. Mali özerklik, temelde, belediyelerin yerel ihtiyaçlar doğrultusunda serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklara sahip olmaları şeklinde ifade edilmektedir. Mali özerklik neticesinde belediyelere görev ve sorumlulukları ile orantılı bir şekilde gelir kaynaklarının sağlanması esastır. Bu sayede belediyeler, sunacağı hizmetleri yerel halkın tercihlerine ve önceliklerine göre belirleyebilecek, söz konusu hizmetleri eksiksiz bir şekilde yerine getirebilecektir. Bütün çağdaş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de belediyelerin; öz gelirler, transferler ve borçlanma olmak üzere üç temel gelir kaynağı bulunmaktadır. Mali özerklik açısından arzu edilen husus, belediye gelirlerinin önemli bir kısmının belediyelerin kontrol yetkisine sahip olduğu öz gelirlerden oluşmasıdır. Bu sayede belediyelerin hizmet planlamasını yerel ihtiyaçlar doğrultusunda, merkezi yönetimin herhangi bir müdahalesi olmaksızın daha etkin bir şekilde yapabileceği ifade edilmektedir.

Ülkemizde, son yıllarda belediyelerin önemli mali sorunlarının bulunduğu ve bu sorunlara çözüm aranması gerektiği idari, siyasi ve akademik platformlarda sıklıkla dile getirilmektedir. Söz konusu mali sorunların temelinde belediyelerin sahip oldukları gelir kaynakları ve bu kaynakların niteliği yer almaktadır. Özellikle belediyelerin yeterli mali kaynaklara sahip olmadıkları, sahip olunan kaynakların ağırlıklı olarak merkezi yönetim yardımlarından oluştuğu ve bu durumun idari ve mali özerkliği zedeleyerek belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale getirdiği ifade edilmektedir. Ayrıca söz konusu sorunların büyükşehir belediyelerinde normal belediyelere kıyasla daha sık görüldüğü dile getirilmektedir. Bu tartışmalar çerçevesinde çalışmanın konusu belediyelerde mali özerklik olarak belirlenmiş ve yakın tarihte büyükşehir statüsü kazanmış olan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir yapısı mali özerklik açısından analiz edilmiştir. Çalışmada Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir yapısının büyük ölçüde transfer gelirlerinden oluştuğu, öz

gelirlerin payının oldukça düşük olduğu ve bu açıdan mali özerkliğin arzu edilen ölçüde gerçekleştirilemediği varsayımından yola çıkılmıştır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde elde edilen bulgular şu şekilde ifade edilebilmektedir:

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyine ilişkin elde edilen bulgulara baktığımızda, öncelikle 2014 yılında öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının % 9,63 olduğu, buna karşılık transfer gelirlerinin payının ise % 90,37 olduğu görülmektedir. Mali özerkliğin en temel göstergesi olarak kabul edilen öz gelir oranının bu denli düşük olmasının temel sebebi, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin resmi olarak 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen yerel seçimlerin ardından faaliyete başlaması ve bu tarihten önceki gelirlerin ise Tekirdağ Belediyesi tarafından tahsil edilmesi olarak gösterilmektedir. 2015 yılında, özellikle ikincil nitelikli öz gelirler olarak ifade ettiğimiz teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar ile sermaye gelirlerinde bir önceki yıla oranla önemli bir artış yaşanması neticesinde öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payının % 18,55'e çıktığı görülmektedir. Bu dönemde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin alt kalemlerini oluşturan "Mal ve Hizmet Satış Gelirleri"nin bir önceki yıla oranla önemli ölçüde artış gösterdiği tespit edilmiştir. 2016 yılında, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi İdare Faaliyet Raporunda genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar üzerinden kesinti yapıldığı ifade edilmektedir. Söz konusu durum neticesinde ilgili dönemde transfer gelirlerinde bir önceki yıla oranla göreli bir düşüşün yaşanması beklenmektedir. Ancak bu dönemde öz gelirler içerisinde yer alan teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bir önceki yıla oranla önemli ölçüde azalması, buna karşılık transfer gelirleri içerisinde yer alan proje yardımlarının bir önceki yıla oranla artması, söz konusu dengenin transfer gelirleri lehine gerçekleşmesine yol açmıştır. Bunun neticesinde ilgili yılda öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içerisindeki payı % 18,38 olurken, transfer gelirlerinin payı ise % 81,62 olmuştur. 2017 yılında, toplam bütçe gelirleri içerisinde öz gelirlerin payının bir önceki yıla oranla artarak % 18,83 olduğu gözlemlenmiştir. Söz konusu artışın temel sebebinin faizler, paylar ve cezalar gelir kaleminde bir önceki yıla oranla meydana gelen önemli artışın olduğu tespit edilmiştir. Bütün bu hususlar neticesinde, 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde,

ortalama itibariyle, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin toplam bütçe gelirlerinin % 16,35'inin öz gelirlerden, % 83,65'inin ise transfer gelirlerinden oluştuğu tespit edilmiştir. Çalışmada Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyine ilişkin daha sağlıklı değerlendirmeler yapılabilmesi açısından söz konusu ortalamalar, 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye'deki büyükşehir belediye gelirlerine ait ortalamalar ile mukayese edilmiştir. İlgili dönemde, ülkemizde büyükşehir belediye gelirlerinin ortalama olarak % 27,08'inin öz gelirlerden, % 72,92'sinin ise transfer gelirlerinden oluştuğu tespit edilmiştir. Bu açıdan Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelirlerinin Türkiye ortalamasının altında gelişim gösterdiği gözlemlenmiştir. Bu noktada, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelir seviyesinin oldukça düşük olduğu, bu açıdan bütçe gelirlerinin oldukça önemli bir kısmının transfer gelirlerinden oluştuğu, dolayısıyla mali özerkliğin de arzu edilen ölçüde gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Çalışmada da bahsettiğimiz üzere belediyelerin öz gelirlerini kendi içerisinde birincil nitelikli öz gelirler ve ikincil nitelikli öz gelirler olarak sınıflandırabilmek mümkündür. Mali özerklik açısından arzu edilen husus, öz gelirlerin büyük ölçüde birincil nitelikli öz gelirlerden oluşmasıdır. Çünkü söz konusu grupta yer alan gelirlerin temel niteliği; kesintisiz olarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yapıya sahip olmaları, belediyeler açısından düzenli ve öngörülebilir bir nitelik arz etmeleri ve ödenen vergi ile alınan hizmet arasında güçlü bir bağ kurulabilmesidir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi öz gelirlerinin kendi içerisindeki dağılımına baktığımızda, 2014 yılında toplam öz gelirler içerisinde birincil nitelikli öz gelirlerin payının % 13,90 olduğu, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlerin payının ise % 86,10 olduğu görülmektedir. 2015 yılına baktığımızda, toplam öz gelirler içerisinde birincil nitelikli öz gelirlere ait payın bir önceki yıla oranla büyük ölçüde düşüş göstererek % 5,33'e gerilediği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlerin payının ise büyük ölçüde artış göstererek % 94,67'ye yükseldiği görülmektedir. Söz konusu durumun temel sebebi; vergi, harç ve katılma paylarında meydana gelen azalış ile birlikte, ikincil nitelikli öz gelirler olarak ifade edilen teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar ile sermaye gelirlerinde bir önceki yıla oranla meydana gelen önemli artış olarak görülmektedir. 2016 yılında, toplam öz

gelirler içerisinde birincil nitelikli öz gelirlere ait payın bir önceki yıla oranla artarak % 9,27 olduğu, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlere ait payın da azalarak % 90,73 olduğu gözlemlenmektedir. İlgili dönemde vergi, harç ve katılma paylarında bir önceki yıla oranla önemli bir artış meydana geldiği, buna karşılık teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde ise azalış meydana geldiği tespit edilmiştir. 2017 yılında, toplam öz gelirler içerisinde birincil nitelikli öz gelirlere ait payın bir önceki yıla oranla azalarak % 13,62'ye gerilediği, buna karşılık ikincil nitelikli öz gelirlere ait payın ise % 86,38'e yükseldiği görülmektedir. Görüldüğü üzere ilgili dönemde birincil ve ikincil nitelikli öz gelirlere ait paylar büyük ölçüde dalgalı bir seyir izlemektedir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde söz konusu dalgalanmanın çoğunlukla ikincil nitelikli öz gelirlerde meydana gelen değişimlerden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Niteliği itibariyle ikincil nitelikli öz gelir kaynaklarının düzensiz oluşu, öz gelirler toplamının da yıllar itibariyle farklılıklar göstermesine yol açmaktadır. Bütün bu hususlar neticesinde, 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde, ortalama itibariyle, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin öz gelirler toplamının % 8,47'sinin birincil nitelikli öz gelirlerden, % 91,53'ünün ise transfer gelirlerinden oluştuğu tespit edilmiştir. Bu noktada Tekirdağ Büyükşehir Belediyesine ait öz gelirlerin büyük ölçüde ikincil nitelikli öz gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Söz konusu husus, hali hazırda düşük olan mali özerkliği olumsuz yönde etkilemektedir. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin mali özerklik düzeyine ilişkin daha sağlıklı değerlendirmeler yapılabilmesi açısından söz konusu ortalamalar, 2014-2017 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye'deki büyükşehir belediyelerine ait ortalamalar ile mukayese edilmiştir. İlgili dönemde, ülkemizde büyükşehir belediyelerine ait öz gelirlerin ortalama olarak % 11,45'inin birincil nitelikli öz gelirlerden, % 88,55'inin ise ikincil nitelikli öz gelirlerden oluştuğu tespit edilmiştir. Bu noktada Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin birincil nitelikli öz gelirlerinin Türkiye ortalamasının altında gelişim gösterdiği, dolayısıyla mali özerkliğin arzu edilen düzeyde gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin transfer gelirlerinin gelişimine baktığımızda, 2014 yılında transfer gelirlerinin tamamının vergi ve harç gelirlerinden alınan paylardan oluştuğu görülmektedir. Vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar ile

ifade edilen husus, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payladır. Ancak bununla birlikte 2015, 2016 ve 2017 yıllarında transfer gelirleri içerisinde proje yardımlarının payının giderek arttığı görülmektedir. Proje yardımları, niteliği itibariyle koşullu transferler olarak nitelendirilebilmektedir. Çünkü söz konusu gelirler, büyükşehir belediyesine yalnızca belirli bir hizmetin finansmanına harcanma koşulu ile sağlanmaktadır. Bilindiği üzere belediyelere yapılacak aktarımların herhangi bir koşula bağlanmaması mali özerkliğin temel koşulları arasında yer almaktadır. Bu noktada proje yardımlarına ait payın yıllar itibariyle artması mali özerkliği olumsuz yönde etkilemektedir.

Görüldüğü üzere Tekirdağ Büyükşehir Belediye gelirlerinin oldukça önemli bir çoğunluğunu transfer gelirleri oluşturmaktadır. Söz konusu transfer gelirleri içerisinde vergi ve harç gelirlerinden alınan payların durumu göz önüne alındığında, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin gelir açısından büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu noktada mali özerkliğin neredeyse yok denecek kadar az olduğunu söylemek mümkündür. Sahip olunan sınırlı öz gelirler içerisinde; birincil nitelikli öz gelirlere kıyasla daha düzensiz gelir kaynakları olarak ifade edilen ikincil nitelikli öz gelirlerin payının oldukça yüksek olması söz konusu kanıyı destekler niteliktedir. Nitekim Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinin yanında Türkiye ortalamalarına da yer verilmesi, ülkemiz açısından da belediyelerin mali özerklik düzeyinin oldukça düşük olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak bugün ülkemizde belediyelerin mali yapılarını karakterize eden en temel özellik; öz gelir kaynaklarının yetersizliği ve büyük ölçüde merkeze bağımlılığıdır. Diğer bir ifadeyle belediye gelirleri sistemi büyük ölçüde merkeze bağımlı bir sistemdir ve bu açıdan belediyelerin mali özerkliğinden söz etmek mümkün olmamaktadır. İdari, siyasi ve akademik platformlarda yapılan tartışmalarda büyük ölçüde uzlaşılan sonuç, belediyelerin gelir kaynakları açısından ciddi bir darboğaz içerisinde olduğu ve mali yapılarının merkeze bağımlı olmaktan çıkarılarak öz gelirlerinin artırılması gerektiğidir. Çalışmada da görüldüğü üzere belediye gelirleri, özellikle büyükşehir belediyeleri açısından, bugün için büyük ölçüde devletin gelirlerinden belirli bir yüzdenin mali dengeleme anlayışı içerisinde belediyelere

aktarılmasıyla oluşmaktadır. Toplam gelirler içerisinde öz gelirlerin olarak ifade edilen gelirlerin önemi oldukça düşüktür. Böyle bir gelir yapısı belediyelerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını zorlaştırmaktadır. Mali kaynakların esas itibariyle yerel halktan değil de merkezi yönetimden sağlanması, halkın belediye harcamaları ve hizmet üretimi üzerindeki demokratik denetiminin istenilen etkinliğe ulaşmasını engellemektedir. Bu durum yerel yönetimlerin varlık nedenleri ile bağdaşmamaktadır. Bilindiği gibi belediyelerin öz gelirlerini artırmaları kendi tasarruflarında değildir. Öz gelirleri oluşturan vergi, harç ve katılma paylarının oran ve sınırları kanunla tespit edilmiş olup, bu oran ve sınırlarda değişiklik yapma yetkisi merkezi yönetime ait olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu idarelerin gelir yapılarının iyileştirilmesi noktasında merkezi yönetime büyük bir sorumluluk düşmektedir. Bu noktada özellikle finansman sorunlarının çözülebilmesi açsısından belediyelerin öz gelir kaynaklarının artırılması gerektiği ve bu doğrultuda belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu çalışma kapsamında belediyelerde mali özerklik düzeyinin iyileştirilmesine yönelik şu önerilere yer verilebilmektedir:

* Belediyelere her ne kadar vergilendirme yetkisi tanınmamış olsa da belediye gelirlerinin düzenlendiği 2464 sayılı Kanun'un 96/B. maddesinde belediyelere vergi ve harçlara ilişkin oran ve tarifelerde alt ve üst sınırlar içerisinde değişiklik yapma yetkisi belediye meclislerine verilmiş ve bu yetki uzun süre kullanılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmün Anayasanın 73. maddeye aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. Fakat Anayasa Mahkemesi bir başka kararında belediyelerin tarife belirleme yetkisi konusunda farklı bir yoruma yer vermiştir. Anayasa Mahkemesinin 2012/158 Esas ve 2013/55 Karar Sayılı kararında kanunda belirtilen sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesinin Anayasaya aykırı olmadığını ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararı göz önünde bulundurularak belediye meclislerinin tarife belirleme yetkisi yeniden gözden geçirilmelidir. Gerekirse Anayasanın 73. maddesinde gerekli düzenlemeler yapılarak belediyelerin tarife belirleme yetkisinin önü açılmalıdır.

- Belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen temel mevzuat olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 1981 tarihinde yürürlüğe giren bir Kanun olup, günümüze kadar geçen süreçte ufak tefek değişiklikler dışında köklü bir revizyona uğramamıştır. Bu durum günümüzde birtakım sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Örneğin günümüzde bazı vergi ve harç konuları değişikliğe uğramış veya kapsamı genişlemiştir. Ancak söz konusu kanunda açık hüküm bulunmadığı için bu konular üzerinden vergi alınamamaktadır. Ayrıca vergi ve harç tarifelerinin uzun süre güncellenmemesi nedeniyle belediyeler artan enflasyon karşısında gelir kaybına uğramaktadırlar. Bu sebeple belediye gelirlerini düzenleyen temel mevzuatta köklü değişiklikler yapılmalı, vergi ve harçlar günümüz koşullarına uygun olarak yeniden belirlenmelidir.
- 2464 sayılı Kanun'un 102. maddesinde "vergi inceleme yetkisi" hariç olmak üzere belediyelere vergiler konusunda sınırlı bir denetim yetkisinin tanınmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, vergi ve harçların tahsili konusunda yetki sahibi olmakla birlikte, beyan edilen hasılatların doğruluğunu kontrol etme konusunda herhangi bir yetkiye sahip olmamaktadır. Bu noktada belediyelere vergi inceleme yetkisinin tanınması, ortaya çıkabilecek gelir kaybının önüne geçecektir.
- 2464 sayılı Kanun'da yer alan bazı vergi ve harçların tahsili konusunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki karmaşasının yaşandığı ve bu konuyla ilgili olarak gelir idaresinin görüşüne başvurulduğu hatta konunun kimi zaman yargıya taşındığı görülmektedir. Bu noktada özellikle büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında vergi tahsilatı açısından kimin yetkili olduğu kanunda açıkça tanımlanmalıdır.

KAYNAKÇA

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (1970, 11 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 13576). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981, 29 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 17354). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (1981, 23 Kasım). Resmi Gazete (Sayı: 17523). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984, 18 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 18285). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004, 23 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25531). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005, 13 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25874). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (2008, 15 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 26937). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (2010, 26 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 27533). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012, 6 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 28489). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

Acar, F., & Aydın, F. (2015). *Tüm Yönleri İle Belediye Gelirleri* (2. b.). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Açıkgöz, E. (2007). *Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1993). *Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification.* Washington, DC: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

Agun, B., & Güler, M. (2017). Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(Özel Sayı -4), 1-17.

Akdoğan, A. (2013). *Kamu Maliyesi* (15. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.

Akgül, B. (2012). *Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İncelenmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Akın, C. (1997). Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı. *Türk İdare Dergisi*(414), 111-124.

Aksoy, Ş. (1998). *Kamu Maliyesi.* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Alada, A. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 17*(4), 5-44.

Alodalı, M., Özcan, L., Çelik, F., & Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi*(Yerel Ekonomiler Özel Sayısı), 1-11.

Arıkboğa, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Çagdaş Yerel Yönetimler, 16*(1), 31-54.

Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 37*(2), 1-30. doi:10.14780/iibd.26399

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13*(33), 276-297.

Arıkboğa, Ü. (2017). Türkiye'de Belediyelerin Mali Özerklik Derecesi. M. Güler, & M. Turan (Ed.) içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* (s. 44-72). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Arslan, N. T. (2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*(33), 189-208.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. (1992, 3 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 21364). Erişim adresi: http://www.resmigazete.gov.tr/

Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(5), 73-86.

Bach, S., Blöchliger, H., & Wallau, D. (2009). The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study. *OECD Economics Department Working Papers*(No: 705), 1-22. doi:10.1787/223123781022

Bağlı, M. (2014). Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi). *Çağdaş Yerel Yönetimler, 23*(2), 27-47.

Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. *Georgia State University International Studies Program*(WP 99-1), 1-30.

Baral, K. J., & Madan, S. (2006). Fiscal Autonomy: A Comparative Study of Kaski District Development Committee and Lamjung District Development Committee. *Janapragyamanch, 7*, 1-10.

Blöchliger, H., & King, D. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments.* OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/5k97b127pc0t-en

Boschmann, N. (2009). *Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation.* Washington, DC: World Bank.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber.* 03 24, 2019 tarihinde http://www.bumko.gov.tr adresinden alındı.

Can, B., Bülbül, Z., & Dağaşan, V. (2013). *Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması.* Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Census. (2002). *Government Organization.* Washington, DC: U.S. Census Bureau. 01 27, 2019 tarihinde https://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf adresinden alındı.

Chapman, J. I. (1999). *Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California.* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Coşkun, B. (1996). Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 5*(3), 35-47.

Coşkun, B., & Eşki, Ş. (2013). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Ek Protokol Bağlamında Türkiye'deki Yerel Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi. *VIII. Kamu Yönetimi Sempozyumu* (s. 1-14). Hatay: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi.

Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 17-28.

Çetinkaya, Ö. (2011). *Mahalli İdareler Maliyesi* (2. b.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*(53), 1-18.

Çevikbaş, R. (2009). Belediyelerde İdari ve Mali Özerkligin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *İller ve Belediyeler Dergisi*(738-739), 5-16.

Çolak, H. (2004). *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Dayar, H. (2002). Türkiye'de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(7), 1-17.

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği. (2015). *Yerelleşme ve Yerel Özerklik.* 01 13, 2019 tarihinde T.C. Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği: http://dkbb.gov.tr/upload/dosyalar/19.11.2015_TAR__HL___KONU_Yerelle__me_ve_Yerel___zerklik_son.pdf adresinden alındı.

Duman, M. (2009). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *İller ve Belediyeler Dergisi*(738-739), 73-85.

Ebel, R. D., & Taliercio, R. (2004). Subnational Tax Policy Design and Administration In Transition and Developing Economies. *International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited* (s. 1-28). Kunitachi, Tokyo: Hitotsubashi University.

Eryılmaz, B. (2002). *Kamu Yönetimi.* İstanbul: Erkam Matbaası.

Eryılmaz, B., Çevik, H., & Sözen, S. (2013). *Kamu Yönetimi* (2. b.). (Ed. S. Sözen) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Gerçek, A. (2010). Belediye Vergilerinin Türleri ve Analizi. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, & S. İpek içinde, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s. 7-30). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Golem, S. (2010). Fiscal Decentralisation and The Size of Government: A Review of The Empirical Literature. *Financial Theory and Practice, 34*(1), 53-69.

Gölçek, A. (2016). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *İller ve Belediyeler Dergisi*(814), 62-68.

Gözüaçık, H. (2014). *5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Güdük, M. (2007). *Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Güler, M., & Kılıç, Ö. (2018). Türkiye'de Yerel Yönetim Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. *III. International Scientific Research Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD-2018)*, (s. 45). Skopje, MACEDONIA. 02 20, 2019 tarihinde http://dergipark.gov.tr/download/journal-file/11122 adresinden alındı.

Güner, A. (2005). Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme. *20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma* (s. 220-229). Pamukkale, Denizli: Pamukkale Üniversitesi.

Güner, A., & Yılmaz, S. (2006). Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi. A. Güner, & S. Yılmaz içinde, *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar* (s. 83-92). İstanbul: Güncel Yayıncılık.

Güngör, H. (2015). Belediye Öz Gelirlerinin Tahsilatı ve Denetimi. *İller ve Belediyeler Dergisi*(811), 10-20.

Hossain, M. A. (2004). Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. *University Of Rajshahi, Department of Public Administration, Rajshahi*, 1-43.

Kalabalık, H. (1996). *Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Karataş, M. (2017). *Yerel Yönetimlerde Mali Özerkliğin Gelir ve Vergilendirme Boyutu* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

Kaya, H. H. (2004). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Keleş, R. (1972). Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme. *Amme İdaresi Dergisi, 5*(1), 58-75.

Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset.* İstanbul: Cem Yayınevi.

Kerimoğlu, B., Güngör, H., & Koyuncu, E. (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber.* Ankara: TEPAV Yayınları.

Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5*(10), 74-103.

Kızıler, N., & Çetinkaya, Ö. (2015). Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 3*(1), 135-165. doi:10.14782/SBD.2015112082

Koç, F. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Küçük, H., & Alan, Ç. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. M. Güler, & M. Turan (Ed.) içinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* (s. 25-43). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European Countries (1990-2014).* Release 1.0. Brussels: European Commission.

Litvack, J., & Seddon, J. (1999). *Decentralization Briefing Notes.* Washington: World Bank Institute.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2018). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.* Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.

Moğol, T., Taraktaş, A., Çakır, T., & Varcan, N. (2013). *Mahalli İdareler Maliyesi* (2. b.). (Ed. T. Çakır) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Mojtehedi, R. (1996). *Yapılanma Sürecinde Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Yolları* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Nadaroğlu, H. (1963). Mali Tevzin Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 0*(9), 171-184.

Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler.* İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Nadaroğlu, H. (2000). *Kamu Maliyesi Teorisi* (11. b.). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Nas, M. (2013). Belediye İktisadi Teşebbüsleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi, 5*(18), 23-38.

Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal, 46*(2), 237-243.

OECD. (1999). *Taxing Powers of State and Local Government.* OECD Tax Policy Studies, No. 1. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264174030-en.

Oktay, T. (2008). Belediyenin Tarihsel Gelişimi. R. Bozlağan, & Y. Demirkaya içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 119-156). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (3. b.). Ankara: Cedit Neşriyat.

Ökmen, M., & Özer, B. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar. M. Ökmen, & F. Elma içinde, *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* (s. 15-60). İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği.

Öncel, M., Çağan, N., & Kumrulu, A. (1985). *Vergi Hukuku* (2. b.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Özer, M. (2015). Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*(481), 525-558.

Özmüş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı* (s. 1-9). Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası.

Pehlivan, O. (2016). *Devlet Bütçesi* (3. b.). Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in Developing Countries. *World Bank Staff Working Papers*(581), 1-99.

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development, 38*(3), 32-56.

Şener, M. (1998). Türkiye'de Belediyelerin Finansman Sorunları Ve Çözüm Önerileri. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5*(5), 7-24.

Şengül, R. (2013). *Yerel Yönetimler* (3. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şenyüz, D., Yüce, M., & Gerçek, A. (2015). *Vergi Hukuku (Genel Hükümler)* (6. b.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

T.C. Anayasa Mahkemesi. 03 01, 2019 tarihinde Kararlar Bilgi Bankası: http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/ adresinden alındı.

T.C. Başbakanlık. (2005). *Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.* Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8, Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. 06 08, 2018 tarihinde Genel Yönetim Mali İstatistikleri: https://muhasebat.hmb.gov.tr/ adresinden alındı.

T.C. İçişleri Bakanlığı. 02 27, 2019 tarihinde Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx adresinden alındı.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. (2014). *2015-2019 Stratejik Planı.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2014 Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2015 Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2016 Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2017 Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli.* Tekirdağ.

T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi. *2017 Yılı İdare Faaliyet Raporu.* Tekirdağ.

T.C. Yükseköğretim Kurulu. (2007). *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi.* Ankara: Meteksan A.Ş.

Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics* (s. 295-315). Washington, DC: The World Bank.

Tavşancı, A., & Agun, B. (2017). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisinin Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *VI. International Balkan and Near Eastern Social Sciences Congress Series* (s. 95-105). Ohrid/Macedonia: IBANESS.

Tekelioğlu, S. (2010). *Türkiye'deki Belediyelerin Mali Özerklik Açısından İncelenmesi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

Tekin, F. (1977). Mali Tevzin. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, 13*(1), 116-163.

TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması (Genel Rapor).* Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Tortop, N. (1996a). *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü).* Ankara: TODAİE.

Tortop, N. (1996b). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 5*(5), 3-13.

Tortop, N. (2008). Yerel Yönetimlerde Hizmet ve Gelir Bölüşümünün Önemi ve Saydamlık. *İller ve Belediyeler Dergisi*(727), 13-14.

Türkay, O. (1956). Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 11*(4), 110-120. doi:10.1501/SBFder_0000000277

Türkiye Belediyeler Birliği. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetimler.* Ankara: Salmat Basım Yayıncılık.

Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması.* Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Türkoğlu, İ. (2012). Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 11*(40), 193-305.

Türkoğlu, İ. (2013). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17-18*(26-27-28-29), 41-70.

Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12*(21), 259-287.

Uyar, H. (2004). Türkiye'de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe. *Aydınlanma 1923, 8*(51), 31-38.

Varcan, N., Taraktaş, A., & Hacıköylü, C. (2013). *Yerel Yönetimler.* (Ed. C. Hacıköylü) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Varlı, U. (2014). Belediye Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Dağılımı. *İdari ve Mali Mevzuat*(160), 17-28.

Yıldırım, R. (2016). *İdare Hukukuna Giriş* (6. b.). (Ed. M. Avcı) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Yıldırım, Z. (2010). Belediye Hizmetlerinin Finansmanında Borçlanma. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, & S. İpek içinde, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar* (s. 97-116). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Yılmaz, H. H. (2013). *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma.* Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Yılmaz, H., Emil, M., & Kerimoğlu, B. (2017). *Yerel Yönetimler Maliyesi* (2. b.). Ankara: PYB.

Yontar, İ., & Dağ, M. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye'de Mali Özerklik. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10*(21), 147-162. doi:10.11122/ijmeb.2014.10.21.516

Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi, 12*(135), 1-16.

Yuliani, E. L. (2004). Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean? *Center for International Forestry Research*, 1-5. 01 14, 2019 tarihinde http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf adresinden alındı.

Yüce, M. (1995). Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*(16), 20-29.

EK-1: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2014-2017 Bütçe Gelirleri (TL) (%)

	2014			2015			2016			2017		
	Hedeflenen	**Gerçekleşen**	**%**	**Hedeflenen**	**Gerçekleşen**	**%**	**Hedeflenen**	**Gerçekleşen**	**%**	**Hedeflenen**	**Gerçekleşen**	**%**
Vergi Gelirleri	27.200.000,00	3.524.436,84	12,96	8.030.000,00	4.581.860,91	57,06	8.905.000,00	5.732.306,73	64,37	11.070.000,00	5.594.783,42	50,54
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	31.700.000,00	16.777.746,99	52,93	68.900.000,00	61.768.643,92	89,65	13.633.600,00	39.969.173,70	293,17	44.430.000,00	30.895.954,80	69,54
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	45.500.000,00	-	0	1.100.000,00	1.294.060,97	117,64	6.100.000,00	1.717.936,14	28,16	7.445.000,00	2.447.255,35	32,87
Faizler, Paylar ve Cezalar	252.100.000,00	300.853.641,23	119,34	437.870.000,00	436.048.619,52	99,58	553.880.000,00	343.559.478,64	62,03	523.855.000,00	563.924.353,93	107,65
Sermaye Gelirleri	31.000.000,00	-	0	100.000,00	525.624,20	525,62	331.400,00	1.125.000,00	339,47	13.800.000,00	-	0
Red ve İadeler (-)	-500.000,00	-283.596,91	56,72	-1.000.000,00	-	0	-850.000,00	-	0	-600.000,00	-	0
TOPLAM	**387.000.000,00**	**321.155.825,06**	**82,99**	**515.000.000,00**	**504.218.809,52**	**97,91**	**582.000.000,00**	**392.103.895,21**	**67,37**	**600.000.000,00**	**602.862.347,50**	**100,48**

Kaynak: T.C. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2014-2017 Faaliyet Raporları esas alınarak tarafımca düzenlenmiştir

ÖZGEÇMİŞ

18 Ekim 1995 tarihinde Edirne'nin Keşan ilçesinde doğdum. İlk ve orta öğrenimimi sırasıyla Küplü Şehit Öğretmen Zeki Savruk İlköğretim Okulu ve Keşan Ali Kale ve Kardeşleri Ortaokulunda tamamladım. Lise öğrenimimi ise Keşan Yusuf Çapraz Anadolu Lisesinde tamamladım. 2013 yılında Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye lisans programına kayıt yaptırdım. Lisans eğitimime devam ettiğim esnada, ikinci üniversite kapsamında 2014 yılında Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Sosyal Hizmetler ön lisans programına kayıt yaptırdım ve 2016 yılında ön lisans öğrenimini "Onur Öğrencisi" olarak tamamladım. Maliye lisans öğrenimimi ise 2017 yılında "Bölüm İkincisi" olarak tamamladım ve aynı yılın ağustos ayında Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimime başladım. Yüksek lisans öğrenimimi ise 2019 yılında Dr. Öğr. Üyesi Aykut TAVŞANCI'nın danışmanlığında yürütmüş olduğum "Belediyelerde Mali Özerklik ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi" başlıklı tezimi savunmak suretiyle tamamlamış bulunmaktayım.

İletişim: ozalpkilic@gmail.com