

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ: TÜRKİYE’DE 2013-2019 DÖNEMİNE İLİŞKİN BİR İNCELEME

BUDGET REALIZATIONS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES:
A STUDY ON THE 2013-2019 PERIOD IN TURKEY



Ayşe ATILGAN YAŞA*

ÖZ

Türkiye’de idari, mali ve nüfus kapasitesi bakımından mahalli idareler içinde ön plana çıkan birimler, büyükşehir belediyeleridir. Gün geçtikçe kaynak kullanımını artıran ve yerel kamu hizmetlerinin baş yüklenicisi haline gelen büyükşehir belediyeleri, gerek merkezi yönetimden yapılan transferlerin yerel ihtiyaçları karşılamada yeterli olmaması, gerekse yerel kaynakların canlandırılmasında yaşanan güçlükler nedeniyle çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. İdari ve mali yapıları yönünden Türkiye’de önemli bir yere sahip olan büyükşehir belediyelerinden beklenen optimum faydanın gerçekleşebilmesi için, bütçe gelir-giderlerinin ve merkezi idare ile olan mali ilişkilerinin incelenmesi önem arz etmektedir. Bu çalışmanın amacı da, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin bütçe gerçekleştirmelerinin gelişimini incelemek ve ortaya çıkabi-

ABSTRACT

Metropolitan municipalities come into prominence in terms of administrative, financial and population capacity in local administrations in Turkey. The metropolitan municipalities which increase their use of resources and become the main contractor of local public services, face various problems due to the insufficiency of the transfers from the central government to meet the local needs and the difficulties in revitalizing the local resources. To make optimum benefits expected from the metropolitan municipalities that has an important place in the administrative and financial structures to take place in Turkey, it is important that the examining financial relations with the central government and budget revenues and expenditures. The aim of this study is to examine the development of the realization of budgetary of the metropolitan municipalities

* Dr. Öğr. Üyesi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, a_atilgan45@hotmail.com, ORC-ID: 0000-0001-8890-0553.

Atılğan Yaşa, A. (Mart 2020). Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri: Türkiye’de 2013-2019 Dönemine İlişkin Bir İnceleme, *Vergi Raporu*, 246, (164-181).

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 08.01.2020 / *M.K.T.:* 13.02.2020

lecek mali, ekonomik ve siyasi sorunlara karşı çözüm önerisi geliştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi-leri, Bütçe Gerçekleşmeleri, Belediye Bütçesi, Bütçe.

Jel Sınıflandırması Kodları: H75, H76, H79.

GİRİŞ

Mahalli idareler içinde büyükşehir belediyeleri, gelir-gider hacmi, nüfus ve sektörel yoğunlaşma, fiziki ölçek büyüklüğü ve eğitim, sağlık ve kültür hizmetlerinin daha fazla olması gibi pek çok açıdan diğer belediyelerden farklılaşmıştır. Ancak günümüzde genel olarak mahalli idarelerin özel olarak da belediyelerin hizmetlerini gerçekleştirmeleri konusunda karşı karşıya kaldıkları sorunlarının başında mali konular gelmektedir. Bu sorunlardan bazıları ise, yerel kaynaklarını harekete geçirememesi, mevcut kaynaklarından optimal ölçüde yararlanamama ve merkezi idareden yapılan transferlerin sınırlı düzeyde kalmasıdır.

Belediyelerin mevzuatında yapılan değişikliklerle yetki ve sorumlulukları artmış olsa dahi, kaynak tahsisinin gereğince yapılamamış olması, ülkenin ekonomik ve siyasi koşulları çerçevesinde merkezi yönetim anlayışının daha baskın olması ve yerel yönetimler ile yetki ve sorumluluk paylaşımının yeterince sağlanamamış olması gibi nedenler, Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlar" ifadesi doğrultusunda ekonomik ve mali yapının istenilen düzeye ulaşamamasına neden olmaktadır.

Pek çok ülkede büyük kentlerin idaresi açısından çeşitli modeller uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de büyükşehir belediyelerine yönelik benimsenen model ise, iki kademeli belediye sistemi olmuştur ve 1984 yılında uygulanmaya başlamıştır. O tarihten itibaren çeşitli alanlarda giderek daha çok gelişen ve beraberinde çeşitli sorunları da gündeme getiren büyükşehir belediyelerine ilişkin reform niteliğinde düzenlemeler

in Turkey and develop solutions against the fiscal, economic and political problems.

Keywords: Metropolitan Municipality, Budget Realization, Municipal Budget, Budget.

Jel Classification Codes: H75, H76, H79.

yapılmıştır. Bu çalışmada, söz konusu düzenlemeler ışığında Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin öncelikle hukuki yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, bütçe yapısı ve bütçe gerçekleştirmelerinin gelişimi incelenmiştir.

1- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN HUKUKİ YAPISI, GÖREV, YETKİ ve SORUMLULUKLARI

Türkiye'de 1982 Anayasası öncesinde belediyelerin yönetimi, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Bu düzenlemede, belediyelerin büyüklüğüne ilişkin yönetim biçiminden söz edilmemektedir. 04.12.1981 tarihli ve 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun ile nüfusu 300.000'i aşan belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanması karara bağlanmıştır. Fakat 1984 yılına kadar Türkiye'de büyükşehirlerin varlığından yine de bahsedilememektedir.

Büyükşehir belediyelerinin hukuki altyapısını, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 2. ve 3. fıkrasındaki "*Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*" ve "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" hükümleri oluşturmaktadır. İlgili Anayasa'nın bu konuda atmış olduğu temel ve 3030 sayılı Kanun ile, Türkiye'de belediye hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi, kentleşmenin gelişebilmesi ve vatandaşların hizmetlere katılımının artırılması amaçlı büyükşehir

hir belediye sistemine geçilmesi planlanmıştır.¹ Bu doğrultuda, Türkiye’de ilk kurulan büyükşehir belediyeleri, 08.03.1984 tarihli ve 195 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve 12.12.1984 tarihli “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek

Kabulü Hakkında Kanun” ile İstanbul, Ankara ve İzmir şehirleridir. Bu şehirlerin seçilmesinde en önemli faktör ise, belediye sınırlarında çok sayıda ilçenin yer almasıdır. Büyükşehir belediyelerine ilişkin çeşitli Kanunlarda yer alan tanımlamalar ise aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyeleri Tanımları

İlgili Kanun	Büyükşehir Belediye Tanımı
27.06.1984 tarihli ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” Madde 3:	<i>“Büyükşehir Belediyesi, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri”</i> ifade etmektedir.
10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” Madde 3:	Büyükşehir belediyesi, <i>“en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”</i> olarak tanımlanmıştır.
12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”	Büyükşehir belediyesi, <i>“sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev yetki ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”</i> şeklinde tanımlanmıştır.

Kaynak: İlgili Kanunlardan tarafımca düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanununda bulunan büyükşehir belediyesi tanımında, iki kademelendirmeye dayalı bir sistem vurgulanmıştır. Bu Kanun ile ‘alt kademe belediyesi’ ifadesi, ‘ilk kademe belediyesi’ olarak değişmiştir. Diğer taraftan büyükşehir sınırlarında belirli hizmetleri gerçekleştirebilmek için özel kanunlarla kurulmuş olan kurumların varlıkları sürdürülmüştür. Fakat denetim ve koordinasyon bakımından bu kurumların büyükşehir belediyesine bağlılıkları arttırılmıştır.² İlgili

Kanundaki tanımlamada dikkat çeken bir diğer önemli nokta, ‘idari ve mali özerkliğe sahip’ ifadelerine yer verilmesidir. Hukuki açıdan yerel yönetimlerin, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tutulması, yerel yönetimleri özerk hale getirmektedir. Büyükşehir belediyelerinin de dâhil olduğu bu idareler o halde, merkezi yönetimden izin almadan gerçekleştirecekleri faaliyetlerde mali ve idari birtakım haklara sahip olacaktır. Söz konusu bu haklar, ilgili yasalarında belirlenmiştir. Bu

¹ Halil İbrahim AYDINLI. “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Sayı 5. 2003. s.76.

² Nihat FALAY ve diğerleri. *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2.Baskı. 2010. s.198.

doğrultuda bütçe oluşturma, personel istihdam etme ve borçlanma haklarını kullanabilmektelerdir.³

3030 sayılı Kanun ile kurulan üç büyükşehiri takiben 05.06.1986 tarihli ve 3306 sayılı Kanun ile Adana, 18.06.1987 tarihli ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 20.06.1987 tarihli ve 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep aynı tarih ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 07.12.1988 tarihli ve 3508 sayılı Kanun ile Kayseri, 02.09.1993 tarihli ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun, 14.01.2000 tarihli ve 593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya illerindeki il belediyeleri büyükşehir belediyeleri olarak belirlenmiştir.

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” 3030 sayılı Kanun yerine uygulamaya konulmuş ve büyükşehirlerin yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu bu Kanun ile, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin il sınırları değiştirilmiştir. Bu büyükşehir belediyeleri haricindekiler için de, 5216 sayılı Kanunun geçici 2.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

“Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binaları merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu bir milyona kadar olanlarda yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak belirlenmiştir.”

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, 5216 sayılı Kanun sonrası 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile, il mülki sınırları şeklinde değiştirilmiş ve bu belediyelerin hizmetlerinin daha işlevsel hale gelmesi sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki idare sınırları şeklinde değişikliğe tutulması ile beraber, ilgili belediyelerin sunması gereken kamusal hizmet de artmıştır.⁴ İlgili Kanunla, toplam nüfusu 750.000’i aşan il belediyeleri büyükşehir belediyesi statüsüne geçmiş ve fiziki iskân şartları ve ekonomik gelişmişlik seviyelerine dair ölçütler kaldırılmıştır. Ayrıca ilçelerin mülki sınırlarında bulunan belde ve köy belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu bağlamda köyler, ‘mahalle’ ye dönüştürülerek ilgili ilçe belediyesine dâhil edilmiştir.

2012 yılı itibarıyla Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun) ve buralarda 143 ilçe belediyesi mevcuttur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte 13 büyükşehir belediyesi (Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Malatya, Mardin) kurulmuştur. 6360 sayılı Kanunun başlığında yer alan “On Üç”, “On Dört”; “Yirmi Altı”, “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve birinci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,”dan sonra gelmek üzere “Ordu,” dahil edilmiştir. Böylece mevcut büyükşehir sayısı ilk yerel seçimler sonrası geçerli olmak şartıyla 30 olmuştur.

³ Ozan ZENGİN. “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”. Ankara Barosu Dergisi. Sayı 2. 2014. s. 97.

⁴ Abdurrahman Halit GÖRMEZ ve diğerleri. “Büyükşehir Belediyelerinin Mali yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliği: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Journal of International Social Research. Cilt 12. Sayı 62. 2019. s.1310.

Tablo 2: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri

Büyükşehir Belediyeleri	Hukuki Dayanağı	Kuruluş Tarihi
İstanbul, Ankara, İzmir	3030 Sayılı Kanun	12.12.1984
Adana	3306 Sayılı Kanun	05.06.1986
Bursa, Gaziantep, Konya	3391, 3398, 3399 Sayılı Kanunlar	18.06.1987, 20.06.1987, 20.06.1987
Kayseri	3508 Sayılı Kanun	07.12.1988
Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun	504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname	02.09.1993
Sakarya	593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname	14.01.2000
Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van	6360 Sayılı Kanun	12.11.2012

Kaynak: İlgili Kanunlardan tarafıma düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluklarına ilişkin olarak, 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını başlıca şu şekilde düzenlemiştir:

- “- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak;
- Hazırlanacak uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek;
- Nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.”

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin hizmetlerine, mabetlerin yapımı, bakımı, kadınlar ve çocuklara yönelik konukevleri açılması, sporu faaliyetlerine yönelik aynı ve nakdi yardımda bulunması, yarışmalar organize etmesi gibi sorumluluklar ilave edilmiştir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyeleri mevzuatta yer alan usullere uygun olarak, sermaye şirketleri de kurabilecektir.

2- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇE YAPISI

Büyükşehir belediye bütçesi, büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerine ait bütçelerden oluşmaktadır. Bu bütçelerin tümü büyükşehir belediyesi meclisine sunulmakta ve meclis tarafından değiştirilerek ya da değiştirilmeden karara bağlanmaktadır dolayısıyla tek bir

bütçe olarak belirlenmektedir. Büyükşehir belediye meclisinde ilçe belediyelerinin bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı Danıştay'a itiraz yolu açıktır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri, stratejik planını hazırlamak ve büyükşehir belediye başkanını, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmekle yükümlüdür.⁵ Türkiye'de genellikle nüfus yönüyle en büyük büyükşehir belediyelerinin stratejik plan gereklerini çoğunlukla karşıladığı fakat, planının mali boyutunun önceliklendirilmesinde ve izlemeye yönelik yöntemlerin belirlenmesinde bir takım eksiklikler olduğu ortaya çıkmıştır.⁶

5216 sayılı Kanun ile hükme bağlanan bütçe sürecinde stratejik plan hazırlama yükümlülüğü, büyükşehir belediyelerinin faaliyet raporları hazırlamalarını da içermektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine uygun olarak, bütçelerine performans bilgilerini dâhil ederek, çıktı ve sonuçlara uygun olarak harcamalarını önceliklendireceklerdir. Bütçe sürecini tamamlayan unsurların başında gelen muhasebe işlemleri de, 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" hükümlerine uygun yürütülmektedir. Büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili noktalarda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre hareket edilmektedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 62. maddesinde, bütçenin hazırlanma süreci aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

"Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarın-

ca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer."

Büyükşehir belediyeleri bütçelerine ilişkin önem arz eden bir diğer nokta, ilgili Kanunlarda belirtilen görevlerini daha iyi bir şekilde yerine getirebilme amaçlı büyükşehir belediyelerinin özel kanunlarla belediye bütçesi dışına bulunan işletmeler ve iktisadi teşebbüsleri kurabilmeleridir.

2.1- Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları genel hatlarıyla, öz gelirler, merkezi yönetimden sağlanan transferler ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Öz gelirler hesabının önemli bir kısmını ise vergi gelirleri meydana getirmektedir ve bu durum mali özerklik bakımından oldukça elzemdir.⁷ Nitekim, yönetimler arası gelir paylaşımı, öz gelirlerin saptanması süreci veya vergilendirme yetkisinin tanınması ile mümkün olabilmektedir.⁸ Merkezi yönetimden yapılan transfer gelirleri, merkezi yönetim bütçesi kapsamında ve kapsamı dışındaki idarelerden gelen bağış ve yardımlar, proje destekleri, vergi ve harç gelirlerinden elde edilen paylardan meydana gelmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin borçlanması ise, iç ve dış sermaye piyasalarından, borç fonundan veya mahalli idareler bankalarından (örn, İlbank A.Ş.) ve diğer bankalardan sağlanabilmektedir.

⁵ Mithat Arman KARASU ve Murat DEMİR. "Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt 17. Sayı 3. 2012. s.341.

⁶ Uysal KERMAN ve diğerleri. "Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği". Journal of Alanya Faculty of Business/Alanya İşletme Fakültesi Dergisi. Cilt 4. Sayı 1. 2012. s.99.

⁷ Bilge Hakan AGUN ve Mahmut GÜLER. "Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015". Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi. Cilt 1. Sayı 4. 2017. s.7.

⁸ Ahmet ULUSOY, A. ve Tekin AKDEMİR. Mahalli İdareler. Seçkin Yayıncılık. Ankara. 2012.

Fakat, pek çok ülkede büyükşehir belediyeleri borçlanma hususunda hukuki sınırlamalara tabiidir.⁹ Bu konuda söz konusu temel dayanaklar ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundur. Kanunlar kapsamında ilgili belediyenin meclisinden borçlanmaya ilişkin kararlarının netleşebilmesi için o ilin mülki amirinin onayı gerekmektedir. Bu da büyükşehir belediyelerinin borçlanmaları konusunda merkezi vesayet denetiminin olduğunu göstermektedir.¹⁰ Özellikle büyükşehir belediyelerinin planladıkları büyük projeleri hayata geçirebilmesi için dış borçlanmadan yararlanmaları gerektiğinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uluslararası ihaleye çıkabilmeleri için izin almaları gerekmektedir. Dolayısıyla bu durum büyükşehir belediyeleri yönetimleri ile merkezi yönetimin ayrı bir siyasi partiye mensup olduğu durumlarda belediyenin gelir arayışının önünde bazen engeller oluşturabilmektedir.¹¹

Türkiye'de büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, yıllara göre değişiklik göstermiştir. Bu bağlamda, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri 2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile söz konusu paylarda değişiklikler olmuştur. İlgili değişikliğe göre:

"Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Ayrıca 06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan

genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İlbank A.Ş. tarafından belediyelere dağıtılmaktadır."

Büyükşehir belediyesince elde edilen diğer gelirler ise, tahsil edilecek Eğlence Vergisi'nin %20'si müسابakaların gerçekleştiği ilgili belediyeye, %30'u nüfusları doğrultusunda ilçe ve ilk kademe belediyelerine, geriye kalan % 50'si büyükşehir belediyesine aittir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu içinde olan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, araç park yerlerinin işletilmesinden doğan gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalan %50'si de büyükşehir belediyesine aittir.

Ayrıca ilgili Kanun hükümlerine göre temin edilecek yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, bağlı kuruluşların kesin bütçe fazlalarından doğan gelirler, büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin belli bir oranda alınan hisseler, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar ve diğer gelirler büyükşehir belediyelerinin gelirlerini meydana getirmektedir. İlçe belediyeleri tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi'nin % 20'si de, büyükşehir belediyesine aktarılması gereken bir bütçe geliridir.

⁹ Ülkü ARIKBOĞA. "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri/Revenue Structure of Municipalities in Turkey: Problems and Solution Proposals". Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 13. Sayı 33. 2016. s.279.

¹⁰ Özhan ÇETİNKAYA ve Tolga Demirbaş. "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", Akdeniz İİBF Dergisi. Sayı 8. 2004. s.21.

¹¹ Mahmut DOĞAN ve Ali BAŞ. "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma". Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. Cilt 34. Sayı 1. 2013. s.309-310.

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, 21.11.1988 tarihinde Türkiye’nin imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 9. Maddesinde yer alan “..görevleri ile orantılı gelire” sahip olamamıştır. Büyükşehir belediyeleri bütçelerinde denkliliği sağlayamadığında yani gelirleri giderlerini karşılayamadığında aradaki fark için öncelikle gider bütçesinde öngörülen kalemlerde indirime gidilmesi veya yeni gelir kaynaklarının elde edilme yollarının aranması gerekmektedir. Yine de bütçe dengesi sağlanamaz ise, borçlanmaya gidilebilmektedir. Bu nedenle de büyükşehir belediyeleri gelir türlerini çeşitlendirmek ve yeni gelir kaynağı elde etmek adına iç ve dış borçlanmaya başvurmak durumundadır.¹² Esasen büyükşehir belediyeleri gelir çeşitlendirmeleri ya da borçlanma ile gelirlerini arttırma yoluna gitmeden önce mevcut gelirlerini etkin bir şekilde toplayabilmeleri gerekmektedir. Siyasi kaygılar ile ödeme sürelerinin uzatımı veya ödemelerini yerine getirmeyenlere ilişkin cezai yaptırımlarını yerine getirmemeleri gelir kayıplarına yol açabilmektedir.¹³

2.2- Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

Küreselleşmenin etkisiyle, kamu hizmetlerinde ve devlet anlayışında görülen değişimler, genellikle harcamaları arttırır nitelikte olmuştur. Merkezi hükümet ile görev ve hizmet paylaşımında bulunan büyükşehir belediyelerinin giderleri de zaman içerisinde artış göstermiştir.¹⁴ Bunun nedenlerinden biri, büyükşehir belediyelerinin merkezi hükümete göre halka daha yakın birimler olması ve halkın beklentilerini karşılamak amacıyla hizmet sunmaları gereğidir. Nitekim dünya genelinde

kentleşmenin gitgide artması ile yaşam standartları, sosyal refah ve adalet, vatandaş odaklı hizmet ve demokratik katılıma, sağlık sorunu olmayan bireylere ve yeşil çevreye sahip kentler vb. pek çok mesele yerel yönetimlerin/büyükşehirlerin hizmet alanına girmekte ve bu gibi alanlarda harcamalar yapmalarını gerektirmektedir.¹⁵

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin harcaması yapısını, yapmakla yükümlü oldukları harcamalar ve örgütleri ile personellerine yönelik ödemeleri meydana getirmektedir.¹⁶ Bu anlamda, Türkiye’de genellikle büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler, toplam harcamaları içinde oransal olarak sırasıyla cari, transfer ve yatırım harcamaları gerçekleştirmektedir.¹⁷

24.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 24.maddesine göre büyükşehir belediye giderleri aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir:

- Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler
- Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak projeye giderleri
- Alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ve diğerlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler

¹² Özhan ÇETİNKAYA ve Tolga Demirbaş. a.g.e. s.20.

¹³ Selçuk İPEK ve Rıdvan ENGİN. “Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği”. Yönetim Bilimleri Dergisi. Sayı 14. 2016. s.479.

¹⁴ Ramazan ARMAĞAN ve Mehmet AKTEL. “Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansman Sorunlarına Bakış”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı 1. 2005. s.140.

¹⁵ Meryem KORAY ve Hasan Ejder TEMİZ. “Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar”. Çalışma ve Toplum. Cilt 42. Sayı 3. 2014. s.21.

¹⁶ Ahmet ULUSOY, A. ve Tekin AKDEMİR. a.g.e. s.277.

¹⁷ Şefika Eda ÇİÇEK ve diğerleri. “Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi”. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi. Cilt 11. Sayı 24. 2015. s.62.

- *Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri*

Büyükşehir belediyelerine ait yukarıda yer alan gider türleri, genellikle büyükşehir belediyelerinin cari ve yatırım harcamalarını oluşturmaktadır. Bunların dışında büyükşehir belediyeleri transfer harcamaları olarak da, geliri düşük, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımlar, faiz, borçlanma ile ilgili ödemeler ve sigorta giderleri, şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidat giderlerine sahiptir.

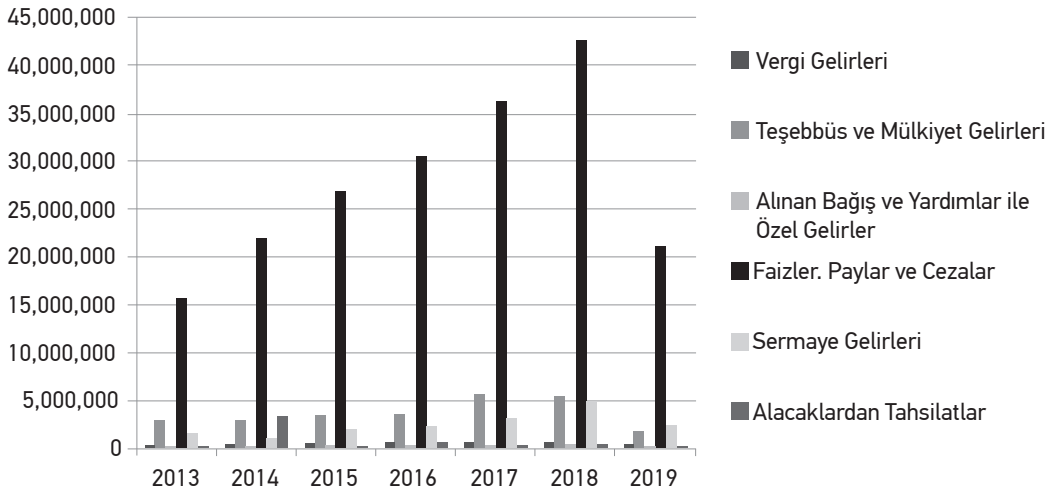
3- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇE GÖSTERGELERİ GELİŞİMİ

Türkiye’de büyük kentlerde yaşayan kişi sayısında görülen artışlar ve teknolojik ilerlemelerin hizmet türlerini de arttırması ile birlikte halkın

büyükşehir belediyelerinden hizmet beklentisi de artmıştır.¹⁸ Büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmetlerini etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi bütçe sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bütçe sürdürülebilirliğinin “zayıf sürdürülebilirlik” pozisyonundan “güçlü sürdürülebilirlik” pozisyonuna geçebilmesi için ise, politika değişikliklerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir.¹⁹ Bu da, büyükşehir belediyelerinin gelir yapılarını güçlendirecek yeni kaynak arayışlarının desteklenmesi ile mümkün olabilecektir.

Bütçe gelirleri bakımından merkezden transfer edilmeyen gelirleri, büyükşehir belediyelerinin merkeze olan bağımlılığının düzeyine ilişkin bilgi vermektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin borçlanma ve merkezden aktarılan paylar dışında olan öz gelirlerinin 2013-2019 yılları arasındaki gelişimi Grafik 1’de yer almaktadır.

Grafik 1: Türkiye’de 2013-2019 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirleri (Bin TL)



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30’a yükselmiştir.

**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafınca düzenlenmiştir.

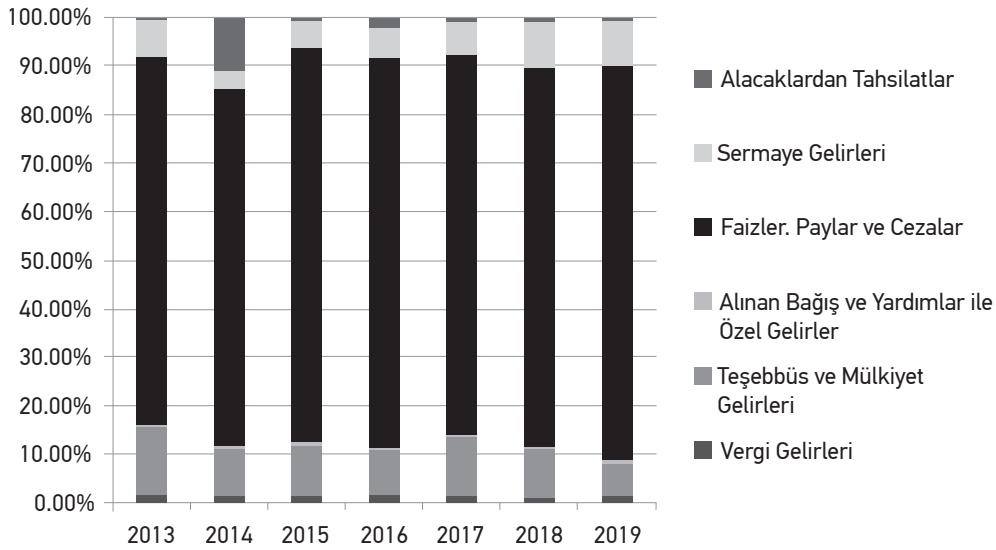
¹⁸ Bilge Hakan AGUN ve Mahmut GÜLER. a.g.e. s.9.

¹⁹ Mehmet DAĞ ve diğerleri. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Uygulama”. Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. Cilt 55. Sayı 635. 2018. s.71.

Grafik 1'e göre, büyükşehir belediyelerinin 2013-2019 dönemi öz gelirleri dağılımında sırasıyla, faizler, paylar ve cezalar, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilatlar, vergi gelirleri ve alınan bağış ve yardımlar yer almaktadır. 2013 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin gelirleri içinde en büyük paya sahip olan faizler, paylar ve ceza gelirlerinin

de doğrusal bir artış olduğu görülmektedir. Yıllar itibarıyla büyükşehir belediyeleri toplam gelirlerinde artış olmasına rağmen, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar gibi gelirlerde yıllar itibarıyla azalışlar da görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ait gelir türlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payları ise Grafik 2'de gösterilmiştir.

Grafik 2: Türkiye'de 2013-2019 Yılları Büyükşehir Belediyelerine Ait Gelir Türlerinin Toplam Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30'a yükselmiştir.

**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafıma düzenlenmiştir.

Grafik 2'den hareketle, büyükşehir belediyelerinin 2013-2019 dönemi ortalaması öz gelirleri dağılımında faizler, paylar ve cezaların payı %78.5, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin payı %10.32, sermaye gelirlerinin payı %6.83, alacaklardan tahsilatların payı %2.24, vergi gelirlerinin payı %1.45 ve alınan bağış ve yardımların payı %0.66 olarak gerçekleşmiştir. Bu da vergi gelirleri boyutuyla büyükşehir belediye gelirlerinin mali özerkliğe sahip olmadığının bir göstergesidir. İlgili yıllar itibarıyla büyükşehir belediye

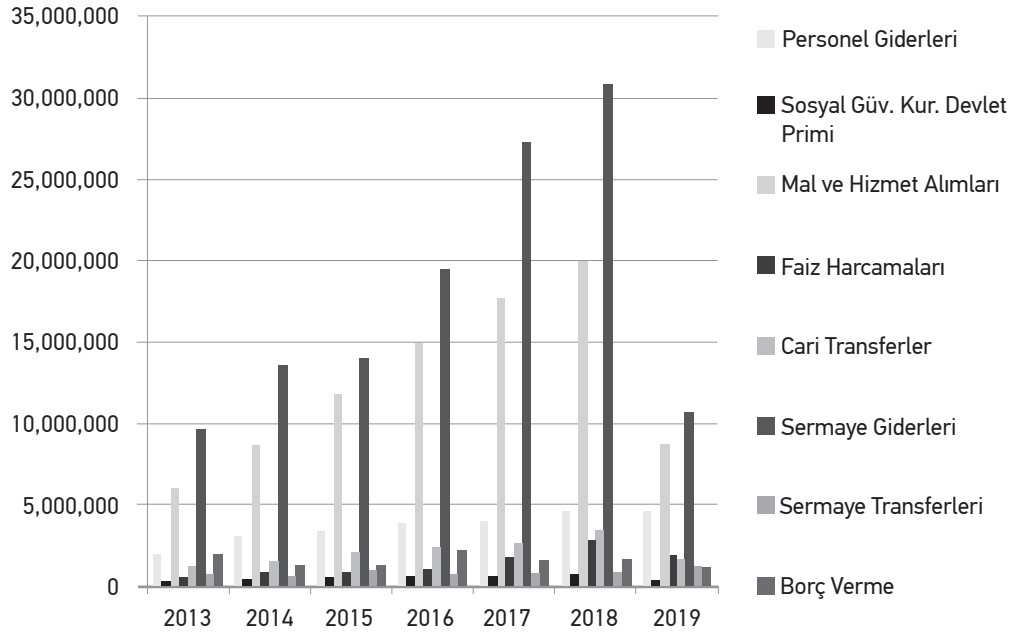
gelirleri içinde faizler, paylar ve cezaların en yüksek paya sahip olduğu yıl %81.46 ile 2019 yılı en düşük paya sahip olduğu yıl ise %73.78 ile 2014 yılıdır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %14.03 ile 2013 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %6.7 ile 2018 yılıdır. Sermaye gelirlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %9.27 ile 2018 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %3.55 ile 2014 yılıdır. Alacaklardan tahsilatların en yüksek paya sahip olduğu yıl %10.91 ile 2014 yılı, en düşük paya sahip olduğu

yıl ise % 0.41 ile 2013 yılıdır. Vergi gelirlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %1.59 ile 2016 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %1.23 ile 2018 yılıdır ve alınan bağış ve yardımların en yüksek paya sahip olduğu yıl %0.7 ile 2018 yılı, en düşük

paya sahip olduğu yıl ise %0.5 ile 2014 yılıdır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin çeşitli hizmetleri yerine getirebilmek için gerçekleştirdikleri bütçe giderlerinin 2013-2019 yılları arasındaki gelişimi Grafik 3’de yer almaktadır.

Grafik 3: Türkiye’de 2013-2019 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderleri (Bin TL)



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30’a yükselmiştir.

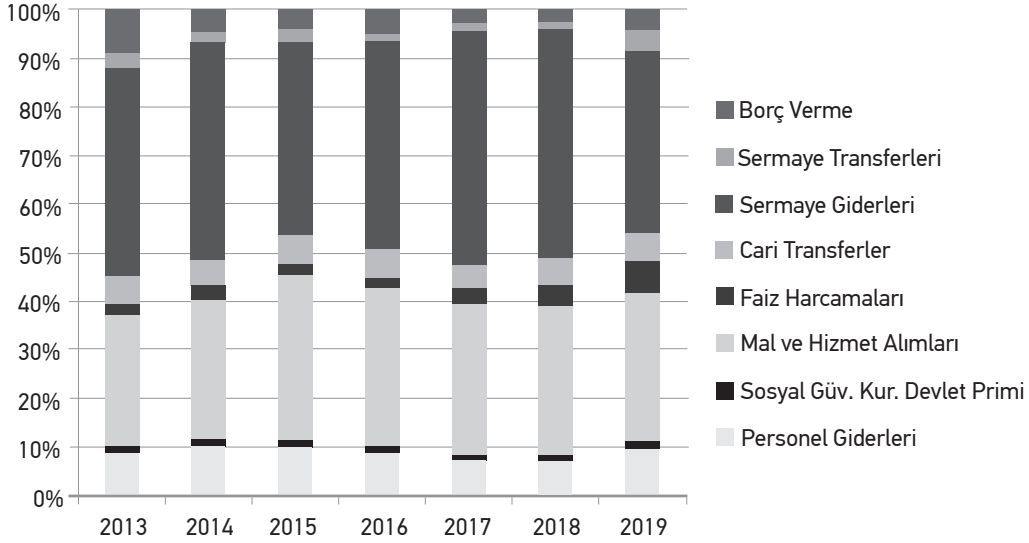
**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafımcı düzenlenmiştir.

Grafik 3’e göre, büyükşehir belediyelerinin 2013-2019 dönemi bütçe giderleri dağılımında en fazla harcama yapılan kalem sermaye giderleri iken, ilgili yıllar itibariyle toplam giderler içinde en az harcama yapılan kalem ise SGK devlet primidir. Bütçe giderlerinde genel olarak yıllar

itibariyle nicel artışlar, sermaye transferleri ve borç verme kalemlerinde ise dönemsel azalışlar görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ait gider türlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payları ise Grafik 4’te gösterilmiştir.

Grafik 4: Türkiye’de 2013-2019 Yılları Büyükşehir Belediyelerine Ait Gider Türlerinin Toplam Bütçe Giderleri İçindeki Payı



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30'a yükselmiştir.

**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

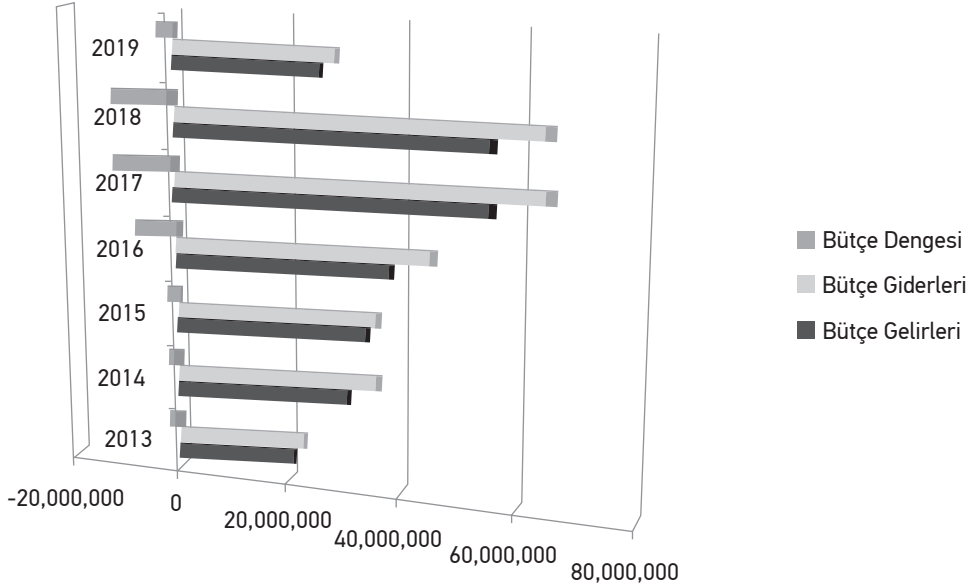
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafıma düzenlenmiştir.

Grafik 4'ten hareketle, büyükşehir belediyelerinin 2013-2019 dönemi ortalaması giderleri dağılımında sırasıyla sermaye giderlerinin payı %43.35, mal ve hizmet alımlarının payı %30.66, personel giderlerinin payı %8.74, cari transferlerin payı %5.42, borç verme payı %4.49, faiz harcamaları payı %3.54 ve sermaye transferleri payı %2.44, SGK devlet primi %1.37 olarak gerçekleşmiştir. İlgili yıllar itibarıyla büyükşehir belediye giderleri içinde sermaye giderlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %48.20 ile 2017 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %37.44 ile 2019 yılıdır. Mal ve hizmet alımlarının en yüksek paya sahip olduğu yıl %33.68 ile 2015 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %26.88 ile 2013 yılıdır. Personel giderlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %10.15 ile 2014 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %7.09 ile 2017 yılıdır. Cari

transferlerin en yüksek paya sahip olduğu yıl % 5.79 ile 2019 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %5.29 ile 2014 yılıdır. Borç vermenin en yüksek paya sahip olduğu yıl %8.84 ile 2013 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %2.51 ile 2018 yılıdır. Faiz harcamalarının en yüksek paya sahip olduğu yıl %6.67 ile 2019 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %2.41 ile 2016 yılıdır. Sermaye transferlerinin en yüksek paya sahip olduğu yıl %4.31 ile 2019 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %2.51 ile 2018 yılıdır. SGK devlet priminin en yüksek paya sahip olduğu yıl %1.59 ile 2014 yılı, en düşük paya sahip olduğu yıl ise %1.12 ile 2017 yılıdır.

Büyükşehir belediyelerine ait gelir-gider dengesi olarak da ifade edilebilen bütçe dengesi ise Grafik 5'te yer almaktadır.

Grafik 5: Türkiye’de 2013-2019 Yılları Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi (Bin TL)



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30'a yükselmiştir.

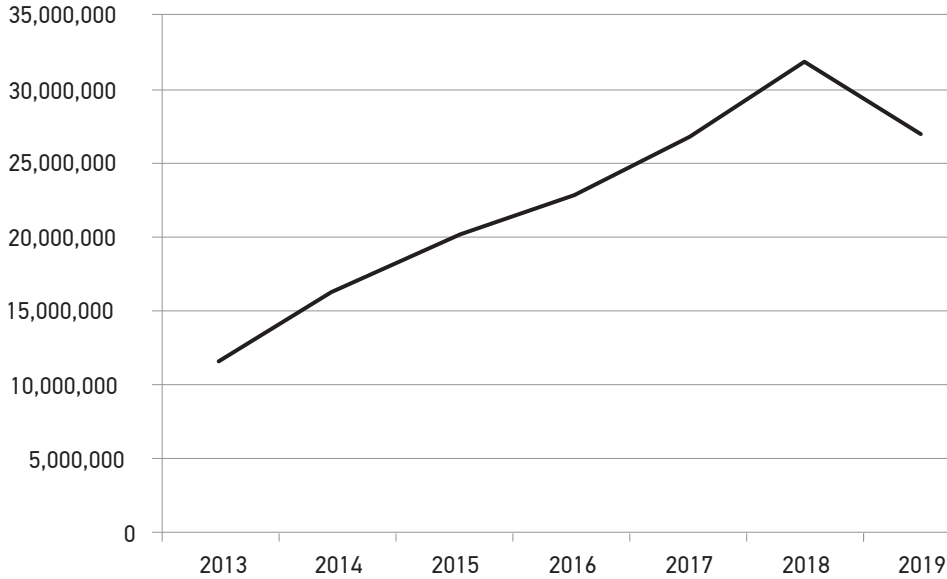
**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafıma düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin Grafik 5’de görüldüğü gibi, bütçe gider ve gelirleri sürekli artmakla beraber gider artışlarının gelirlerine göre daha fazla olması belediyelerin bütçe açığı vermelerine neden olmaktadır. Bütçe dengesinde bütçe gelirlerinin giderleri karşılayamaması, büyükşehir

belediyelerindeki hizmetlerin sunulmasında finansman sorunu olduğunun ve bütçe dengesi kurulabilmesi için mevcut gelirlerinin arttırılması ya da yeni gelir kalemleri bulunması zorunluluğunun bir göstergesidir.

Grafik 6: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Paylar (Bin TL)



* 2013 yılında 16 olan büyükşehir belediye sayısı 2014 yılında ve sonrasında 30'a yükselmiştir.

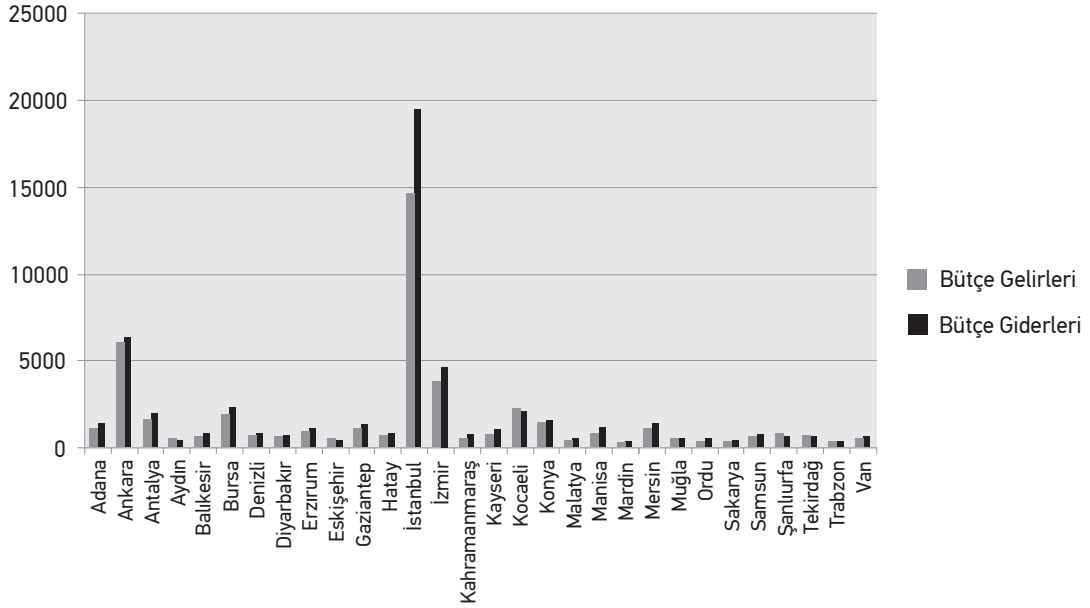
**2019 yılındaki veriler, Ocak-Haziran dönemine aittir.

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden tarafımcı düzenlenmiştir.

Grafik 6'da görüldüğü gibi, 6360 sayılı yasa ile il ve ilçe belediyeleri ile il özel yönetimleri haricinde büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar, 2013-2019 döneminde oransal olarak artmıştır. Diğer bir ifade ile, büyükşehir belediye-

lerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları kişi başı pay miktarlarında da artış görülmektedir. Grafik 7'de ise Türkiye'de 30 büyükşehir belediyesinin ayrı gelir ve gider gerçekleştirmeleri yer almaktadır.

Grafik 7: Türkiye’de 30 Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri (2017) (Milyon TL)



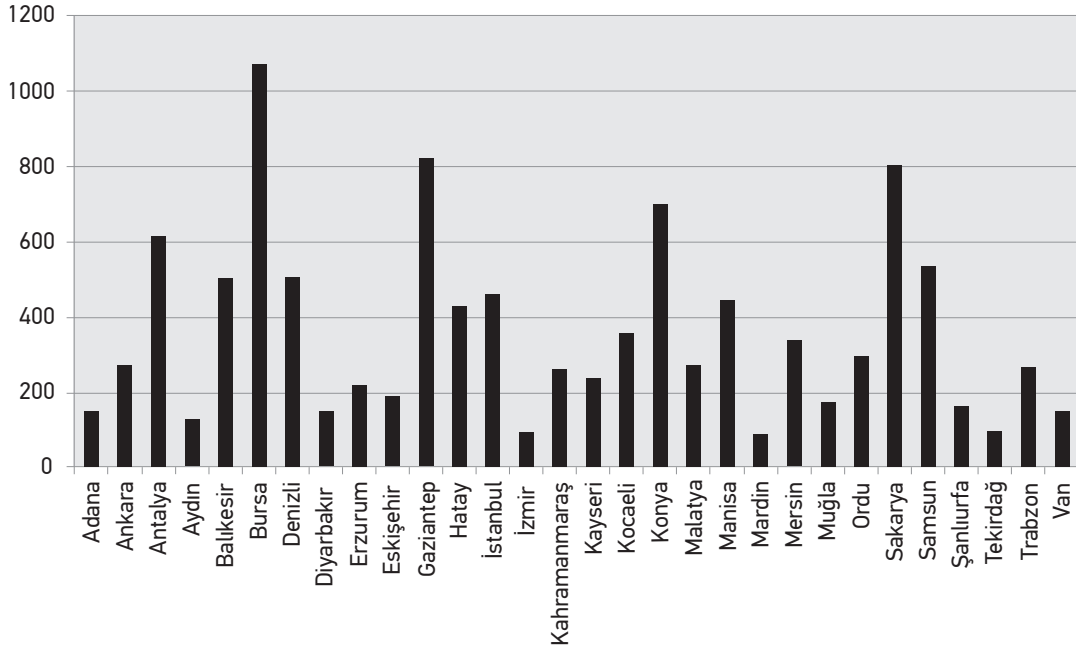
Kaynak: Sayıştay’ın her bir büyükşehir belediyesi özelinde yıllara göre hazırlamış olduğu ve en günceli 2017 yılına ait olan “Kamu İdareleri Denetim Raporları”ndan elde edilen veriler ile tarafımda düzenlenmiştir. (<https://www.sayistay.gov.tr>). (10.12.2019).

Grafik 7’ye göre, 2017 yılı itibariyle Türkiye’de büyükşehir belediyeleri arasında gelir seviyesi farklılaşması söz konusudur. İstanbul, Ankara ve İzmir genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından diğer illere göre yüksek oranda pay alırken, Anadolu’daki büyükşehir belediyelerinin payı oldukça düşük kalmıştır. Elbette ki bu dağılımda, büyükşehir belediyelerinin coğrafi konumu, nüfus yoğunluğu, sanayi alt yapısı gibi özellikleri etkili olmaktadır. Ancak mevcut büyükşehir belediyelerinin öncelikli sorunlarını çözecek biçimde bir bütçe yönetimine ihtiyaçları vardır.

Grafik 7’de görüldüğü üzere, büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin en önemli sorunlarının başında gelir-gider dengesizlikleri gelmektedir. Özellikle belediyelerin büyüme ve kalkınma amaçlarına yönelik yatırım harcamaları için kay-

nakları da yetersiz kalmaktadır. Çeşitli nedenlerle ihtiyaç duydukları finansman ihtiyaçlarını belediyeler, genellikle borçlanmadan elde etme yoluna gitmektedirler. Özellikle Büyükşehir Belediye Kanunu’ndaki düzenleme sonrası, belediye sayısının artması ve İlbank kaynaklarının ihtiyacı karşılayacak ölçüde kaynak sağlayamaması ile büyükşehir belediyeleri, İlbank dışında diğer yerel yönetim birimlerinden borçlanma, bankalardan ve sermaye piyasasından borçlanma ve dış borçlanma (hazine garantili ve hazine garantisiz) gibi çeşitli borçlanma türlerinden yararlanmaktadır. Yine de borçlanma kalemlerinin büyük bir kısmını İlbank kaynaklı borçlar oluşturmaktadır. Nitekim Grafik 8’de büyükşehir belediyelerinin İlbank kredi borçlarına yer verilmiştir.

Grafik 8: Türkiye'de 30 Büyükşehir Belediyesine Ait Borç Verileri (2017)* (Milyon TL)



*Borçlanma verileri, ilgili kurumlar tarafından 'yerel yönetimler' genelinde kamuoyuna sunulmaktadır. Yukarıdaki grafik ise her bir büyükşehir belediyesi bazında İlbank kaynaklı borçlardan oluşan ve en günceli 2017 yılına ait olan verilerden tarafımda düzenlenmiştir.

Kaynak: İlbank A.Ş. (2020). (<https://www.ilbank.gov.tr/>). Erişim tarihi: 13 Ocak 2020.

Grafik 8'e göre, büyükşehir belediyeleri içinde İlbank A.Ş.'ye kredi borcu en yüksek olan belediyelerin başında 1 Milyar 73 Milyon TL borç ile Bursa, ikinci sırada ise 821 Milyon TL ile, Gaziantep yer almaktadır. En yüksek kredi borcuna sahip diğer büyükşehir belediyeleri ise sırasıyla Sakarya (805 Milyon TL), Konya (699 Milyon TL) ve Antalya (614 Milyon TL)'dır. Söz konusu grafiğe göre, kredi borçları en düşük büyükşehir belediyeleri ise sırasıyla; Mardin (88 Milyon TL), İzmir (92 Milyon TL) ve Tekirdağ (95 Milyon TL)'dir. Büyükşehir belediyelerinin kentsel ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri için proje üretmek ve geliştirmek adına kredi kullanma girişimcileri, günümüzde olağan bir gelir arayışı olarak görülmelidir. Ancak, büyükşehir belediyelerinin kaynakları etkin ve verimli kullanmaları, borçlanma gelirlerini po-

pülist politikalar sonucu tercih ettikleri alanlara yönlendirmemeleri gerekmektedir.

SONUÇ

Büyükşehir belediyelerinden beklenen hizmetlerin etkin olarak gerçekleştirilebilmesi, mali açıdan güçlü olmalarıyla yakından ilişkilidir. Ancak günümüz itibarıyla belediyeler yeterli düzeyde mali kaynağa sahip değildir. Mali kaynağın sağlanması ise, yönetimler arası mali ilişkilerin Anayasal çerçevede düzenlenmesi ile mümkündür. Mevcut hukuki mevzuata göre yönetimler arası mali ilişkiler konusunda merkezi yönetimin sahip olduğu yetki, büyükşehir belediyelerinin gelirlerini arttırmalarında engelleyici bir güç oluşturmaktadır.

Gün geçtikçe daha çok kaynak kullanmak

durumunda kalan ve yerel hizmetlerin ana yüklenicisi pozisyonunda olan büyükşehir belediyelerinin artan ihtiyaçlara cevap verebilmesi adına kaynak sorununu aşması için iki temel çözüm bulunmaktadır. Bunlardan biri, artan görev yükü ile orantılı merkezi yönetimden pay almak, ikincisi ise öz kaynaklarını çeşitlendirmektir. Ancak bu iki çözümün çeşitli nedenler ile gerçekleşmesi güç olduğu için günümüzde belediyeler borçlanmaya ya da alternatif yöntemlere yönlendirmiştir. Ancak bu yöntemler de büyükşehir belediyelerini mali yük altına sokmakta ve yeterince doğru hizmet ya da yatırımlara kanalize edilmeyen gelirlerin maliyetini yükseltmektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediye bütçelerinin gelir-gider dengesi istikrarlı hale gelmekle beraber belediyelerin tasarruf odaklı ve harcamaların önceliklendirilmesi esas alınarak etkin bütçe yönetimine ağırlık vermeleri gerekmektedir. Özellikle büyükşehir belediyeleri yönetim anlayışında belediye bütçelerini, 'rant potansiyeli olarak' görmekten kaçınılmalı ve büyükşehirlerde yaşayan halkın katılımı ile hizmetlerin yapısı ve kompozisyonu belirlenmelidir. Bu doğrultuda alınan kararlar kentte yaşayanların taleplerini doğru yansıtabilecektir. Nitekim taleplerini yansıttığı bilincine varan kentliler gelirlerin toplanmasında da direnç göstermeyecektir. Büyükşehir belediyeleri ve orada yaşayanlar arasındaki bu ilişkinin sağlıklı sonuç vermesi de, o şehrin optimal büyüklükte olması ile oldukça yakından ilişkilidir. Bir diğer ifade ile optimal büyüklüğe sahip olan büyükşehir belediyelerinde halkın katılımı daha etkin olacaktır. Dolayısıyla Türkiye'de büyükşehir belediyeleri, optimal büyüklük, nüfus ve sanayi yoğunluğu gibi kriterlere göre şekillenmesi gerekmektedir.

6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin yönetim anlayışını değiştirme nedeninde, daha az maliyet ile daha çok hizmet sunarak hizmetlerde etkinliğinin sağlanacağı düşüncesi yer almaktadır. Ancak bu düzenleme ile hizmetlerin

etkinliği için gerekli olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında vurgulanan 'yerelleşme ilkesi' tersine, hizmetler halka uzak olan belediye kademesinde gerçekleştirilmiş ve halkın taleplerini yansıtmaktan uzaklaşarak, bürokrasinin de ağırlaşması ile sonuçlanmıştır. Köylerin mahalleye dönüştürülerek tüzel kişiliklerinin kaldırılması da, bu birimlerin de karar mekanizmalarını zayıflatmış ve bu da bütçe yönetimini etkinlik ve verimlilik açısından olumsuz yönde etkilemektedir.

Belediye Kanunlarını destekleyen 5018 sayılı Kanun gibi diğer yasal düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin mevcut mali kaynaklarını hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik, verimlilik vb. açılardan daha dikkatli kullanmaya yöneltilmeleri gerekmektedir. Mevcut 30 büyükşehirin bütçeleri içinde öz gelirlerin artabilmesi için bulundukları bölge yapılarına özgü alternatif gelirler elde edebilmek mümkündür. Bu doğrultuda atılan adımlar da, hukuki düzenlemeler ile desteklenbilirse ve en önemlisi yasal mevzuatın pratikte benimsenmesi mümkün olursa, vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere devrinin üniter yapıya uygun bir şekilde yapılması ile belediyelerin mali yapıları güçlenebilecektir. Bu anlamda yapılacak düzenlemeler belediyelerin mali uygulamalarının AB standartlarına kavuşturulabilmesi için de oldukça yerinde bir müdahale olacaktır.

KAYNAKÇA

- AGUN, B. H. ve GÜLER, M. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015". Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi. Cilt 1. Sayı 4. s. 1-17.
- ARİKBOĞA, Ü. (2016). "Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri/Revenue Structure of Municipalities in Turkey: Problems and Solution Proposals". Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 13. Sayı 33. s.276-297.

- ARMAĞAN, R. ve AKTEL, M. (2005). "Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansman Sorunlarına Bakış". Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Sayı 1. s.127-156.
- AYDINLI, H. İ. (2003). "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler". Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Sayı 5. s.73-86.
- ÇETİNKAYA Ö. ve Demirbaş T. (2004). "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi". Akdeniz İİBF Dergisi. Sayı 8. s. 18-37.
- ÇİÇEK, Ş. E. DİKMEN S. ve ARSLAN, P. (2015). "Türkiye'de belediyelerin performansının harcama yapıları açısından analizi". Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi. Cilt 11. Sayı 24. s.59-74.
- DAĞ, M. KIZILKAYA, O. ve KIZILKAYA F. (2018). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Uygulama". Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. Cilt 55. Sayı 635. s. 65-72.
- DOĞAN, M. ve BAŞ, A. (2013). "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma". Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. Cilt 34. Sayı 1. s.293-313.
- FALAY N. KESİK A., ÇAK M. ve KARAKAŞ M. (2010). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği". Seçkin Yayıncılık. Ankara. 2.Baskı.
- GÖRMEZ, A. H. ve KIZILTAŞ UZUNALI, E. (2019). "Büyükşehir Belediyelerinin Mali yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliği: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği". Journal of International Social Research. Cilt 12. Sayı 62. s. 1304-1315.
- KARASU, M. A. ve DEMİR, M. (2012). "Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt 17. Sayı 3. s. 339-349.
- KERMAN, U. ALTAN, Y. ve ÖZTOP, S. (2012). "Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği". Journal of Alanya Faculty of Business/Alanya İisletme Fakültesi Dergisi. Cilt 4. Sayı 1. s.89-100.
- KORAY, M. ve TEMİZ, H. E. (2014). "Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar". Çalışma ve Toplum. Cilt 42. Sayı 3. s. 11-60.
- İPEK, S. ve ENGİN, R. (2016). "Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği". Yönetim Bilimleri Dergisi. Sayı 14. s.467-481.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2009). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı". Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt 12. Sayı 21. s.259-287.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2012). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık. Ankara.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri.
- (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>). Erişim tarihi: 10 Kasım 2019.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi (2019).
- ZENGİN, O. (2014). "Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi". Ankara Barosu Dergisi. Sayı 2. s. 91-116.
- 10.03.2006 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. Resmi Gazete Sayısı: 26104.