



Turkish Studies

Economics, Finance, Politics

Volume 14 Issue 3, 2019, p. 1107-1133

DOI: 10.29228/TurkishStudies.24818

ISSN: 2667-5625

Skopje/MACEDONIA-Ankara/TURKEY



INTERNATIONAL
BALKAN
UNIVERSITY

EXCELLENCE FOR THE FUTURE
IBU.EDU.MK

Research Article / Araştırma Makalesi

Article Info/Makale Bilgisi

✍ *Received/Geliş:* 17.07.2019

✓ *Accepted/Kabul:* 10.09.2019

✍ *Report Dates/Rapor Tarihleri:* Referee 1 (22.07.2019)-Referee 2 (23.07.2019)

This article was checked by iThenticate.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN FİNANSMANI

Nurettin ÜNSAL - Taner DEMİRKOL***


ÖZ

Kamu hizmetlerinde devlet ve yerel yönetimler önemli bir rol oynamaktadırlar. Yerel yönetimlerin finansal yapısı, sunulan hizmetlerin kalitesini ve boyutunu belirleyen en önemli unsurlardan birisidir. Yerel hizmetlerin sunumunda önemli bir role sahip olan belediyelerin üstlendikleri altyapı ve üst yapı hizmetlerine olan talebin artmasına bağlı olarak belediyeler daha fazla finansal kaynağa ihtiyacı ihtiyaç duymaktadırlar. Söz konusu hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için finansal açıdan güçlü bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerin finansman kaynaklarının incelenmesi olup ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan yerel yönetimlerin gelir gerçekleşme rakamlarından yararlanılarak 2015-2017 yıllarını kapsayan dönem için yerel yönetim birimlerinin gelirleri analiz edilmiştir. Çalışmada yerel yönetim birimlerinin gelirleri öz gelirler, merkezi bütçeden yapılan transferler ve borçlanma şeklinde sınıflandırılarak Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin gelir yapılarının bileşimleri ayrı ayrı incelenmiştir.

Çalışma sonucunda yerel yönetimlerin finansman kaynaklarının yıllar itibariyle artış gösterse de özellikle öz gelirlerin yeterli düzeyde olmadığı, toplam gelirlerinin yaklaşık yarısının merkezi bütçeden alınan paylardan oluştuğu ve gelir gider dengesizliğinden dolayı da borçlanma seçeneği ile karşı karşıya kaldıkları görülmüştür. Türkiye'de yerel yönetimlerin 2017 yılında öz gelirleri 63 milyar TL, merkezi otorite tarafından yapılan transferler 60,3 milyar TL ve toplam borçları ise 107,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere öz gelirler ile merkezi otorite tarafından yapılan transferler hemen hemen eşit düzeydedir. Bu

*  Öğr. Gör., Niğde Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, E-posta: nunsal@ohu.edu.tr

**  Dr. Öğr. Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, E-posta: tdemirkol@ohu.edu.tr

durum yerel yönetimlerin özerkliğini tartışmalı hale getirmektedir. Yeterli bütçeye sahip olamayan yerel yönetimlerin ağır bir borç yükü altında oldukları görülmektedir. Yasal düzenlemeler ile borçlanma politikalarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, Finansman, Öz Gelirler, Bütçe, Borç, Belediye.

LOCAL GOVERNMENT FUNDING IN TURKEY

ABSTRACT

The state and local governments play important roles in practicing public services. The financial structure of local governments is one of the most crucial factors in determining the quality and size of the services provided. Municipalities need more financial resources due to the increasing demand for infrastructure and superstructure services undertaken by municipalities, which have a crucial role in the provision of local services. In order to practice these services effectively and efficiently, they need to have a financially robust structure.

This study aims to examine the funding resources of local governments and also to analyze the revenues of local government units over the period from 2015 to 2017 by utilizing the revenue realization figures of the local governments published by the General Directorate of Accounting. The revenues of local government units are classified as self-revenues, transfers made from the central budget and borrowings, and the structural composition of local government units in Turkey are examined separately in the study.

As a result of the study, although the funding resources of local governments have increased over the years, it is seen that especially their self-revenues are not sufficient, nearly half of their total revenues are composed of the shares taken from the central budget and they encountered with the borrowing option due to income statement income imbalance. Self-revenues of local governments, the transfers made by the central authorities and total debt amounted to 63 billion TL, 60.3 billion TL, and 107.6 billion TL in Turkey as of 2017, respectively. As can be seen, the self-revenues and transfers made by the central authority are almost at equal levels. This renders the autonomy of local governments disputable. It is seen that local governments, which do not have adequate budgets, are subject to a heavy debt burden. Legitimate regulations and borrowing policies need to be rearranged.

STRUCTURED ABSTRACT

In parallel with the population growth in urban areas along with the urbanization in recent years, the quality and quantity of services provided by local governments tend to multiply. This situation enhanced the responsibility fields of municipalities, which function as the main administrative unit in the provision of local services, and deepened the problems they had to solve as well as and the burden devolved on their

shoulders. The financial structure of local governments is one of the most crucial factors determining the quality and size of the services provided. Municipalities need more financial resources due to the increasing demand for infrastructure and superstructure services undertaken by municipalities, which have a crucial impact on the provision of local services. In order to conduct those services effectively and efficiently, they need to acquire a financially powerful structure.

Lack of funding becomes prominent among the reasons for the lack of the required qualification and the quality of local services in Turkey. Although there have been certain legitimate regulations in recent years for the solution of funding problems, they have been mainly directed to transfers made by the central authority towards local governments. This situation creates problems regarding the financial autonomy of local governments. Nonetheless, upon examining the literature on local governments, it is seen that a general opinion exists claiming that increasing the self-revenues of local governments should be the main objective.

In order for the local governments to be financially autonomous, they must first «provide them with sufficient financial resources to freely use and be proportionate to the responsibilities imposed by legislation». It would be quite difficult to assert that local governments in Turkey have been granted sufficient financial resources and that those resources have been commensurate with the assumed duties and responsibilities. Because it brings out the facts that the local governments do not have sufficient means of generating revenues, the local governments do not have sufficient revenues in their budgets, local taxes and fees are low in accruals and collections, and those local governments have to depend on a central authority. However, rather than increasing the share of local government units obtained from the central government, it is evident that «performing regulations to increase their own resources» would be more beneficial for the financial autonomy of local government units.

In this study, the funding resources of local governments are categorized into three main aspects. The first of these resources involves the self-revenues obtained in exchange for goods and services, whereas the second one is the shares and treasury aids transferred from the central government’s budget to the local governments. The third one involves the borrowings obtained from domestic and foreign markets.

As the first funding resource for local governments, self-revenues are an important indicator of financial independence and in order to have financial autonomy in real terms, they must have adequate self-revenues and savings to utilize such revenues. The degree of autonomy of local governments depends mainly on the share of total self-revenues in total budget revenues. Moreover, it is also important to determine the resources of self-revenue and to freely determine the rates to be applied. The revenues collected within the framework of the Law on Municipal Revenues No. 2464 and the Property Tax Law No. 1319 constitute the most important resources of self-revenues of the municipalities. In addition, the revenues provided in pursuant to Article 59 of the Law No. 5393 entitled “Revenues of the Municipality” are included in the municipalities’ self-revenues. In this context, self-revenue items of local governments consist of taxes, fees, charges, levies, revenues obtained

through the sale and rental of municipal real estate, participation shares, and operating profits.

The second resource of funding for local governments involves transfers from the central government budget towards local governments. Local governments are need of resources to meet the educational, health, cultural, and social needs of the community and to fulfill their responsibilities. Nevertheless, revenues obtained from several activities, especially taxes, have not been adequate. In this case, local governments have to conduct economic, social, financial, and commercial activities to mitigate resource deficits, and occasionally, they have to apply to external resources. Even in this situation, it is difficult for local governments to fulfill their duties assigned to them by the law. Therefore, to avoid disruption of services, the transfer of resources from the general budget revenues by the central authority seems mandatory.

Borrowing is the third of the local governments' funding resources. Borrowings of municipalities can be classified into two categories, such as internal debts and external debts. Internal debt represents the debts obtained by municipalities from the money and capital markets as well as real and legal entities located within the borders of Turkey. In general, municipalities prefer internal debt to meet their funding needs. As for the external debt, municipalities meet their funding needs by borrowing from international money and capital markets, international institutions, and governments.

In pursuant to the provisions of the Law No. 4749 on the Regulation of Public Finance and Debt Management, external debt can only be practiced for funding the projects of municipalities within their investment programs. Internal debt can be applied for funding current and investment expenditures, whereas external debt is not suitable for funding current expenditures.

This study aims to examine the funding resources of local governments and also to analyze the revenues of local government units over the period from 2015 to 2017 by utilizing the revenue realization figures of the local governments published by the General Directorate of Accounting. The revenues of local government units are classified such as self-revenues, transfers made from the central budget, and borrowing; the compositions the local government units' structure in Turkey are explicated separately in the study.

Self-revenues and tax revenues of local governments in Turkey amounted to 63 billion TL as of 2017. These self-revenues are comprised of enterprise and property revenues (27.8 billion TL), tax revenues (13.2 billion TL), interests and fines (6.2 billion TL), capital revenues (8 billion TL), and collection of receivables (432 million TL). As can be seen, the share of tax revenues in self-revenues (21%) is not as high as it is supposed to be. Nonetheless, the highest share in self-revenues (27.8%) is composed of enterprise and property revenues. As of 2017, the transfers made by the central authority amounted to 60.3 billion TL. As can be seen, the self-revenues and transfers made by the central authority are almost equal to each other. Upon examining the previous years, it is seen that transfers exceeded the self-revenues. Undoubtedly, this situation may cause problems pertaining to the autonomy of local governments. Within this framework, the necessary legitimate

regulations to increase the self-revenues of the local government remain as urgent funding problems. The local governments with inadequate budgets preferred the borrowing option and borrowed 107.6 billion TL in 2017. 47.2 billion TL of these debts was short-term, whereas 60.6 billion TL was borrowed in the long-run. The internal borrowing policies are required to be reorganized in order for the municipalities to pay off their debts.

As a result of the study, it is seen that although the funding resources of local governments have increased over the years, especially their self-revenues are not sufficient, nearly half of their total revenues are composed of the shares taken from the central budget and they faced the borrowing option due to income statement imbalances.

Keywords: Local Governments, Funding, Self-Revenue, Budget, Debt, Municipality.

1. Giriş

Yerel yönetimlerin kanunda belirtilen görevleri ve kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmeleri için finansal kaynaklara ihtiyaçları vardır. Tarihi süreç içerisinde yerel yönetimlerin finansal kaynakları belli dönemler itibariyle büyük değişiklikler göstermiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında belediye gelirleri, 1914 yılında uygulamaya giren Rüşum-u Belediye Kanununa dayanmaktadır. Aynı yıl ayrıca 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu uygulamaya girmiştir. Söz konusu Kanun ile belediyelere bazı vergilerin toplanması ve tutarlarını belirleme yetkisi verilmiştir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile de bazı vergilerin tahsil yetkisi belediyelere bırakılmış, 1936 yılında bina, arazi-yol vergileri ile buhran vergileri de yerel yönetimlere devredilmiştir. 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesi ile 423 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Öz, 2012: 69-70).

Belediye gelirleri açısından önemli bir düzenleme olan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu 1971 yılında yürürlüğe girmiş ve halen uygulamasına devam edilmektedir. 1981 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1986 yılında Emlak Vergisi gelirleri yerel yönetimlere bırakılmış ve 1993 yılında Çevre Vergisi tahsis edilmiştir.

Belediye gelirleri açısından diğer bir düzenleme ise 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. Söz konusu kanun 2008 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmış ve yerine 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uygulanmaya başlanmıştır (Acar ve Aydın, 2013: 1).

Çalışmada yerel yönetimlerin finansman kaynakları başlıca üç noktada toplanmıştır. Bu kaynaklardan birincisi; mal ve hizmet bedeli karşılığında sağlanan öz gelirler olup bunlar vergiler, harçlar, ücretler, belediyelere ait taşınmazların satılması ve kiralanması yoluyla elde ettiği gelirler, katılım payları ve işletme karlarından oluşmaktadır. İkinci finansman kaynağı ise Merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetimlere aktarılan pay ve hazine yardımlarıdır. Son olarak da iç ve dış piyasalardan alınan borçlanmalardan oluşmaktadır.

Türkiye’de yerel hizmetlerin istenilen yeterlilikte ve nitelikte olmamasının nedenleri arasında finansman yetersizliği gösterilmektedir. Son yıllarda finansman sorunlarının çözümüne dönük bir takım yasal düzenlemeler olmakla birlikte bu düzenlemeler daha ziyade yerel yönetimlere merkezi otorite tarafından yapılan transferlere yöneliktir. Bu durum yerel yönetimlerin finansal özerkliği konusunda

sıkıntılar yaratmaktadır. Oysa yerel yönetimlerle ilgili literatürü incelediğimizde, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasının temel hedef olması gerektiği hususunda genel bir kanaat hâkimdir.

Yerel yönetimlerin finansal açıdan özerk olabilmesi için öncelikle, «kendilerine serbestçe kullanabilecekleri yeterli finansal kaynağın sağlanması ve bu kaynakların mevzuatla verilen sorumluluklarla orantılı olması» gerekmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere yeterli finansal kaynağın sağlandığını ve bu kaynakların verilen görev ve sorumluluklarla orantılı olduğunu söylemek güçtür. Zira yerel yönetim birimlerinin yeterli gelir yaratma olanaklarına sahip olmadıkları yerel yönetimlerin bütçeleri içerisinde yeterli derecede öz gelirlere sahip olmadıkları, yerel vergi ve harçların tahakkuk ve tahsilatların düşük olduğu tüm bunların neticesinde yerel yönetim birimlerinin merkezi otoriteye bağımlı olmak zorunda kaldıkları gerçeğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin merkezi idareden aldığı payın arttırılmasından ziyade, «kendi öz kaynaklarını arttıracak düzenlemelerin yapılmasını» yerel yönetim birimlerinin finansal özerkliği açısından daha faydalı olacağı aşikârdır.

2. Literatür İncelemesi

Türkiye’de yerel yönetimlerin finansmanına yönelik yapılan çalışmalarda hakim olan konunun öz gelirlerinin yeterli olmadığı hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi otorite tarafından yapılan transferlere mahkum kalındığı ve bunun sonucunda belediyelerin finansal özerkliklerinin bulunmadığına yöneliktir. Bu çerçevede Türkiye’de yerel yönetimlerin finansmanı konusunda yapılan çalışmalardan önemli bulunanlarından bazıları aşağıda özetlenmektedir.

Ercan (2018), çalışmasında Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının 9’uncu maddesinde yerel finansal özerkliğe ilişkin asgari koşullar belirtildiğini buna göre, finansal özerklik, gelir ve harcama serbestisi olarak ifade edilen iki temel unsuru içerdiği ifade edilmiştir. Ayrıca çalışmada, seçilmiş bazı ülkelerdeki yerel finansal özerklik seviyeleri harcama ve öz gelirler yönünden incelenmiş akabinde Türkiye’deki durum incelenmiştir. Türkiye’de yerel yönetim harcamalarının ve öz gelir seviyesinin artırılmasına ihtiyaç olduğu sonucuna varılmıştır.

Şahin İpek (2018), 2006-2017 yıllarını kapsayan çalışmasında Türkiye’de belediyelerin gelirlerini ve söz konusu gelirler üzerinde denetleme yetkisinin olup olmadığı incelenmiştir. Bu incelemeler neticesinde merkezi yönetimden sağlanan transfer niteliğindeki gelirlerin bütün gelirler içindeki oranının yükselme eğiliminde olduğu ve öz gelirleri üzerinde belediyelerin tasarruflarının arzu edilen düzeyde olmadığı kanaatine varmıştır.

Alıcı (2016), çalışmasında yerelleşme süreciyle beraber kaynak aktarımının merkezi yönetimden yerel yönetime doğru bir değişim yaşandığını bu değişimin ise ülkemizde daha ziyade finansal gelir aktarımından ziyade hizmetlerin aktarılması şeklinde gerçekleştiğini ifade etmiştir. Vergi ve harçların tahsilatında teknolojik gelişmelerden yeterince yararlanılmadığını yerel yönetimlerin söz konusu vergi ve harçların tahsilatında değişen şartlara uyum gösterecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerektiği sonucuna varmıştır.

Arıkboğa (2016), çalışmasında finansal açıdan güçlü belediyelerin topluma karşı sorumlu oldukları hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilecekleri belirtilmiştir. Çalışma çerçevesinde, ülkemizde belediyelerin mevcut gelir yapıları ve bu yapıların yol açtığı sorunlar incelenmiştir. Aktif bir belediyeçilik için belediyelerin gelir yapılarının yeniden gözden geçirilmesi ve finansal bağımsızlığa kavuşturulması gerektiğine yönelik bir takım önerilerde bulunmuştur. Ayrıca il, ilçe ve belde belediyelerinin gelirlerini 2008-2014 dönemini içerek şekilde incelenmiştir.

Öz ve Göker (2016). ‘‘ Belediye Gelirlerinin Vergi Türü Ayrımında Analizi, Etkinlik Üzerine Bir Değerlendirme ve Öneriler’’ adlı çalışmada Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin belediye gelirleri ve emlak vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil edilen vergileri türleri itibariyle incelemiştir.

Demir (2015). “Üniter Yapılı Devletlerde Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Ayrılan Kaynaklar Ve Türkiye Uygulaması” adlı uzmanlık tezinde, üniter yapılı devletlerde merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak transferlerinin, hangi esaslara dayandığı ve hangi yöntemlerle yapıldığı teorik olarak incelenmiştir.

Ökmen ve Koç (2015), çalışmalarında ülkemizde belediyeler tarafından toplanan gelirlerin daha ziyade öz gelirler ile merkezi yönetim tarafından yapılan transferlerden oluştuğunu söz konusu gelirlerin tahsil edilmesinde yerel yönetimlerin herhangi bir tasarruf yetkilerinin olmadığını tespit edildiğini belirtmişlerdir. Gelirlerin yetersiz kaldığı durumlarda ise belediyelerin dış kaynaklara müracaat yoluna gittikleri belirtilmiştir. Çalışmada daha az borçlanmayı sağlayabilecek öneriler ortaya konmuştur.

Kendirli vd. (2015), çalışmalarında son yıllarda gerek şehirleşme olgusunun hızlı bir şekilde artması ve kamudaki hizmet anlayışındaki değişimler gibi bir takım nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacında artışlar görüldüğü belirtilmiştir. Artan kaynak ihtiyacının giderilmesi için özellikle 1980 yılından sonra önemli bir takım yasal değişikliklere gidildiği belirtilmiştir. Belediye gelirlerinin genel olarak açıklandığı çalışmada 2464 sayılı belediye kanuna yönelik birtakım eleştiriler getirilmiştir.

Kızılar ve Çetinkaya (2015), çalışmalarında yerel yönetimlerinin yeterli gelir etme potansiyellerinin olmamasından dolayı görevlerini yerine getiremedikleri ve dolayısıyla merkezi idareye bağımlı oldukları belirtilmiştir. Belediyelerin yerel yönetimler içinde önemli bir konuma sahip olduğunu buna karşılık kaynak üretme konusunda sıkıntılar yaşandığı belirtilen çalışmada ayrıca Türkiye’deki belediyelerin finansal potansiyelleri gelir açısından incelenmiş yerel yönetimlerin merkeze bağımlılıkları konusu seçilmiş OECD ülkeleri ile karşılaştırılmalı olarak analiz edilmiştir.

Bağlı (2014), çalışmasında kamu yönetiminde ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak yerelleşme olgusunda bir artış eğilimin olduğunu bunun da en güzel örneğinin mali yerelleşme olduğunu belirtmiştir. Mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde gelir ve harcama düzeyi gibi iki temel kriter olduğunu harcama düzeyinin, kamu hizmetlerinde yetki ve inisiyatif ile gelirin ise merkezden alınan transferlerden bağımsız olarak tahsil edilen vergiler olduğunu belirtmiştir. Yerel yönetimlerde bütçe, vergi ve borçlanma oranının yüksekliği finansal özerkliklerinin artması bunun sonucu da mali yerelleşmenin artması anlamına gelmektedir.

Akçe (2014), çalışmasında yerel idarelere genel bütçeden transfer edilen “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin” hangi vergi kalemlerinden oluştuğu, söz konusu vergi kalemlerinin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı tutar ve yüzde olarak toplam incelenmiştir.

Kılıç (2014). “2003 Yılından Sonra Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansmanında Yaşanan Dönüşüm” adlı doktora çalışmasında 2003 yılından sonra yapılan yasal değişikliklerin yerel yönetimlerin finansmanı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Bu etkilerin somut bir şekilde incelenmesi için bir saha çalışması yapılmıştır. Bununla birlikte belediyelere finansman sağlamada dış kredilerin önemi de sorgulanmıştır.

Doğan ve Baş (2013), çalışmalarında şehirlerde hizmetlere olan talebin artmasına bağlı olarak belediyelerin daha fazla mali kaynağa ihtiyaç duyduğunu bundan dolayı belediyelerin yeni kaynak arayışlarına girdiğini ve çareyi borçlanmada bulduklarını ifade etmiştir. Ayrıca çalışma kapsamında belediyelerde dış kaynak, dış kaynak türleri ve bunların elde edilme süreci, hukuki zemin ve finansman yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

Acar ve Aydın (2013). “Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri” adlı çalışmalarında belediye gelirlerinin tarihsel gelişimini açıkladıktan sonra belediye gelirlerini öz gelirler ve genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferler olmak üzere ikiye ayırmışlar ve ayrıntılı bir şekilde ilgili gelirleri açıklamışlardır.

Mambetalieva (2013). “Yerel Yönetimlerin Finansmanı” adlı Yüksek Lisans tezinde Kırgızistan ve Türkiye örneğinde yerel yönetimlerin gelirleri ve mali açıdan özerkliği incelenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin kaynaklarının yaptığı görevlere bağlı olduğunu yerel yönetim organları ne kadar çok görevleri üstlenmişse ve kendi alanına uygun yetkilerle donatılmışsa o kadar gelir kaynaklarına ve onları toplama hakkına sahip olduğu sonucuna varmıştır.

Çetinkaya ve Demirbaş (2010), çalışmalarında belediyelerin topluma karşı sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için belli bir gelir potansiyeline sahip olmasının yanında öz gelirlerinin de yüksek olması gerektiği belirtilmiştir. Öz gelirler ile hizmet kalitesi arasında doğrudan bir ilişki olduğu belirtilen çalışmada artık devletlerin “mali yerelleşme” ilkesi çerçevesinde hareket ettiklerini ve belediyelerin öz gelirlerini artırmalarına yönelik bir takım reformlar yaptıkları belirtilmiştir. Türkiye’deki belediyelerin gelirleri on yıllık verilere dayalı olarak incelenmişlerdir.

Topal (2004), çalışmada Türkiye’de belediyelerin mali yapılarının büyük ölçüde merkeze bağımlı olduğu, belediyelerin mali sorunlarının öz kaynak sağlanması yoluyla çözümlenebileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi gerektiği ileri sürüldüğü çalışmada ayrıca belediyelerin vergilendirme güçlerine ilişkin ülkelerarası bir karşılaştırma yapılmış ve Türkiye’ye yönelik bazı öneriler getirilmiştir.

3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Yerel yönetimler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer çeşitli Kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli gelir kaynaklarına ihtiyaçları vardır. Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için belediyelerin gelir kaynaklarını artırmaları gerektiği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının 9. Maddesi ise “Ulusal ekonomik politika çerçevesinde mahalli makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli finansal kaynakların sağlanmasını” öngörmektedir (Nas, 2011: 21). Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için güçlü bir finansal yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin gelir kaynakları üç noktada sınıflandırılmaktadır:

1. Öz Gelirler
2. Merkezi Bütçeden Yapılan Transferler
3. Borçlanma

Yukarıda yer verilen gelir kaynakları dikkate alındığında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil edilen gelirler belediyelerin öz gelirleri arasında sayılırken, merkezi bütçeden yapılan transferler ise belediyelerin bir diğer gelirleri arasında yer almaktadır. Öte yandan bankacılık sektörü ile finansal piyasadan alınan borçlar da belediyelerin özellikle bütçe açıklarını gidermek ve bazı yatırımları gerçekleştirmek için gereksinim duyduğu bir gelir türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1. Öz Gelirler

Yerel yönetimlerin öz gelirleri, finansal bağımsızlık derecesi açısından önemli bir gösterge olup gerçek manada finansal özerkliğe sahip olabilmeleri için, yeterli derecede öz gelirlere sahip olmaları ve bu gelirleri kullanabilme tasarruflarının olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerklik derecesi toplam öz gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payına bağlıdır. Bununla birlikte öz gelir kaynaklarının serbestçe belirlenebilmesi, uygulanacak oranların tespitinde özgür olunması da finansal özerklik konusunda önemli bir yer teşkil etmektedir (Arıkboğa, 2004: 55).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu çerçevesinde tahsil edilen gelirler belediyelerin önemli gelir kaynakları arasında olup yukarıda ifade edilen kanunlar

çerçevesinde elde edilen gelirler belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Buna ilaveten 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin Gelirleri” başlıklı 59’uncu maddesi uyarınca sağlanan gelirler de belediyelerin öz gelirleri kapsamındadır (Acar ve Aydın, 2013: 1). Bu öz gelirler:

- ✓ Vergi Gelirleri,
- ✓ Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri,
- ✓ Faizler, Paylar ve Cezalar,
- ✓ Sermaye Gelirleri,
- ✓ Alacaklardan Tahsilat... vb gelirlerden oluşmaktadır.

Bu çerçevede öz gelirler, yerel yönetimlerin kendi tasarrufları altında bulunan gelir kaynakları olup söz konusu tasarruflar öz gelirlerin çeşidine ve ülkelerin siyasi ve ekonomik yapısına göre değişebilmektedir. Örneğin bazı ülkeler vergi oran ve tarifelerini belirlenmesinde bazı tasarruflara sahip iken bazı merkezîyetçi ülkeler de ise yerel yönetimler vergi oran ve tarifelerinin belirlenmesinde bazı sınırlamalar getirilebilmektedir (Arıkboğa, 2016: 278). Öz gelirler, belediyelerin finansal açıdan özerklerinin saptanmasında önemli bir gösterge niteliğinde olup, finansal kaynaklar içerisinde ağırlıklı bir paya sahip olması bu gelirlerin oranlarının yine belediye tarafından belirlenerek serbestçe harcanabilmesi finansal özerklik açısından büyük önem taşımaktadır (Alıcı, 2017: 109). Tablo 1’de yerel yönetimlerin türlerine göre gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Gelirleri (Milyon TL)

	2015		2016		2017	
	Toplam Gelir	%	Toplam Gelir	%	Toplam Gelir	%
Belediyeler	72.159	73,9	80.994	74,1	97.149	72,7
Belediye Bağlı İdareler	17.165	17,6	18.934	17,3	21.788	16,3
İl Özel İdareleri	8.096	8,3	8.424	7,7	9.288	6,9
Mahalli İdare Birlikleri	2.250	2,3	2.175	2,0	2.807	2,1
Yerel Yönetimler Toplam*	97.706		109.374		133.766	

*Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan toplam konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr

Tablo 1’e göre 2015 yılında yerel yönetim gelirleri 97,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirin 72,1 milyar TL’si Belediyeler tarafından, 17,1 milyar TL’si belediyelere bağlı idareler tarafından, 8 milyar TL’si il özel idareleri tarafından ve 2,2 milyar TL’si de mahalli idare birlikleri tarafından gerçekleşmiştir. 2016 yılında ise yerel yönetim gelirleri 11,6 milyar TL artarak 109,3 milyar TL olmuştur. Bu gelirin ise 80,9 milyar TL’si belediyelerce 18,9 milyar TL’si de belediye bağlı idarelerce gerçekleştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle belediye ve bağlı idarelerin elde ettiği gelirler toplamı 99,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2017 yılına gelindiğinde ise yerel yönetim gelirleri bir önceki yıla göre 24,3 milyar TL artışla 133,7 milyar TL olmuştur. Bu gelirlerin 118,9 milyar TL’si belediye ve belediye bağlı idarelerce elde edilmiştir.

Yerel yönetimler tarafından elde edilen toplam gelirler oransal olarak değerlendirildiğinde ise 2016 yılında bir önceki yıla göre artış %10,7 iken 2017 yılında ise bir önceki yıla göre artış %18,2 olmuştur. Yerel yönetim birimleri tarafında incelendiğinde ise belediyeler tarafından elde edilen gelirlerin toplam gelirler içindeki payı 2015 yılında %73,9 iken, 2016 yılında %74,1’e yükseldiği 2017 yılında ise %72,7’ye düştüğü görülmektedir. Belediyeler bağlı idarelerce elde edilen gelirlerin toplam gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %17,6 iken, 2016 yılında %17,3’e 2017 yılında ise %16,3’ye

düşmüştür. Buna karşılık belediye ve bağlı idarelerin elde etikleri gelirlerin toplam gelirler içindeki payı 2015 yılında %91,5 iken, 2016 yılında %91,4 'e ve 2017 yılında ise %89 olmuştur.

Yerel yönetimlerin faaliyeti sonucu elde edilen ve merkezi yönetim kapsamındaki başka bir birimden aktarılmayan gelir kalemlerini oluşturan öz gelirlerin incelenmesi ise Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: Yerel Yönetim Birimlerin Türlerine Göre Öz Gelirler ve Toplam Öz Gelirler içindeki Payı (Milyon TL)

Yerel Yönetim Birimleri	2015		2016		2017	
	Öz Gelir	%	Öz Gelir	%	Öz Gelir	%
Belediyeler	28.404	64,3	32.795	62,5	40.059	63,5
Belediye Bağlı İdareler	14.545	32,9	16.480	32,8	18.870	29,9
İl Özel İdareleri	699	1,6	649	1,3	811	1,3
Mahalli İdare Birlikleri	531	1,2	587	1,2	717	1,2
Toplam Öz Gelirler*	44.179		50.266		63.074	

* Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan Konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: 2017 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

Tablo 2'ye göre Yerel yönetimlerin öz gelirleri 2015 yılında 44,1 milyar TL iken 2016 yılında 50,2 milyar TL ve 2017 yılında ise 63 milyar TL olmuştur. Yerel yönetim birimlerinden belediyelerin öz gelirleri 2015 yılında 28,4 milyar TL, 2016 yılında 32,7 milyar TL ve 2017 yılında ise 40 milyar TL'ye yükselmiştir. Belediye öz gelirlerinin toplam öz gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %64,3 iken 2016 yılında %62,5'e düşmüştür. 2017 yılında ise %63,5'e yükselmiştir. Bu durum bir önceki yıla göre hem tutar olarak hem de yüzde olarak belediye öz gelirlerinde kısmen bir artış olduğunu göstermektedir. Belediyeye bağlı idarelerde ise öz gelirler 2015 yılında 14,5 milyar TL iken 2018 yılında 18,8 milyar TL olmuştur. Toplam öz gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %32,9 iken 2016 yılında %32,8'e ve 2017 yılında ise %29,9 'a düşmüştür.

Tablo 1 ile Tablo 2 birlikte değerlendirildiğinde ise 2015 yılında öz gelirlerin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payının %45,2 olduğu görülmektedir. Söz konusu pay 2016 yılında %45,9 ve 2017 yılında ise %47,1'dir. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı yaklaşık %46'dır. Bu durum yerel yönetimlerin finansmanının büyük bir bölümü merkezi idare tarafından karşılandığını yani yeterli derecede mali özerkliğe sahip olmadıklarını göstermektedir. Yerel yönetim birimleri olarak incelendiğinde ise belediye öz gelirlerinin yerel yönetimler toplam gelirler içindeki payı 2017 yılında %29,9, belediyeye bağlı idarelerin payı %14,1, il özel idarelerinin payı %0,6 ve mahalli idare birliklerinin payı ise %0,5'tir.

2009-2014 dönemi için yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlere oranı Polonya'da %50,7, Çin'de %52, Japonya'da %53, İtalya'da %61, İspanya'da %62,5, Almanya'da %63, ABD'de %69, Fransa'da %72 ve İsviçre'de %89 düzeyindedir (Ercan, 2008: 506). Mali özerklik açısından son derece önemli olan bu oran Türkiye'de ise bu oran 2015-2018 dönemi için ortalama %46' olup söz konusu ülkelerin gerisinde kalmıştır.

Gelir kalemlerine göre yerel yönetimlerin öz gelirleri ise Tablo 3'te gösterilmiştir. Buna göre yerel yönetimlerin gelir kalemlerinden vergi gelirleri 2015 yılında 10,8 milyar TL iken 2016 yılında 12,2 milyar TL 2017 yılında ise 13,2 milyar TL olmuştur. Vergi gelirlerinin toplam öz gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %24,6 iken 2016 yılında %24,4 ve 2017 yılında ise %21'e düşmüştür. Zannedildiği gibi vergi gelirlerinin toplam öz gelirler içindeki payının çok yüksek olmadığı ve tutar olarak kısmen bir artış olmasına rağmen oransal olarak düştüğü görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise 2015 yılında 20,8 milyar TL iken 2017 yılında 27,8 milyar TL'ye yükselmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam öz gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %47,3 iken 2017 yılında ise %44,2'ye

düşmüştür. Bununla birlikte söz konusu gelirlerin diğer gelir kalemlerine göre hem tutar olarak hem de oransal olarak öz gelirler içinde özgül bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Gelir Kalemlerine Göre Yerel Yönetimlerin Öz Gelirleri (Milyon TL)

Gelir Kalemlerinin Türlerine Göre Öz Gelirler	2015		2016		2017	
	Tutar	%	Tutar	%	Tutar	%
Vergi Gelirleri	10.853	24,6	12.244	24,4	13.238	21,0
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.876	47,3	23.658	47,1	27.858	44,2
Faizler, Paylar ve Cezalar	6.612	15,0	7.368	14,7	9.225	14,6
Sermaye Gelirleri	4.963	11,2	6.357	12,6	8.072	12,8
Alacaklardan Tahsilatlar	259	0,6	768	1,5	439	0,7
Toplam Öz Gelirler*	44.179		50.266		63.074	

* Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan Konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr

Gelir kalemlerinin türlerinden faizler, paylar ve cezalardan elde edilen gelirler ise 2017 yılında 9,2 milyar TL olmuştur. Söz konusu gelirin toplam öz gelirler içindeki payı ise %14,6’dır. Yine aynı şekilde sermaye gelirleri 2017 yılında 8 milyar TL’dir. Öz gelirler içindeki payı ise %12,8 olmuştur. Sermaye gelirleri hem tutar olarak hem de oransal olarak kısmen bir yükseliş eğiliminde olduğu görülmektedir. Son olarak alacaklardan tahsilat incelendiğinde ise öz gelirler içinde pek bir yekün tutmadığı görülmektedir. Yerel Yönetimlerin öz gelirlerinin incelenmesinden sonra yerel yönetimlerin bütçe gelir kalemleri ayrıntılı olarak incelenecektir.

Yerel yönetimlerin (mahalli idare birlikleri ve belediyelere bağlı idareler dışında) sunduğu hizmetlerin başlıca finansman kaynağı vergi ve harç gelirleridir. Türkiye’de yerel yönetimlerin tahsil etme yetkisine sahip oldukları vergi gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetim birimlerinin vergi ve harç gelirleri aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

- 1- Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
 - a) Bina Vergisi
 - b) Arsa Vergisi
 - c) Arazi Vergisi
 - d) Çevre ve Temizlik Vergisi
- 2- Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri
 - a) Özel Tüketim Vergisi
 - Haberleşme Vergisi
 - Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
 - b) Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri
 - Eğlence Vergisi
 - Yangın Sigortası Vergisi
 - İlan ve Reklam Vergisi
- 3- Harçlar
 - a) Bina İnşaat Harcı
 - b) Hayvan Kesim Muayene ve Denetleme Harcı
 - c) İşgal Harcı
 - d) İşyeri Açma İzni Harcı

- e) Kaynak Suları Harcı
 - f) Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
 - g) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
 - h) Tellallık Harcı
 - i) Toptancı Hali Harcı
 - j) Yapı Kullanma İzni Harcı
 - k) Diğer Harçlar
- 4- Başka yerde Sınıflandırılmayan Vergiler

Bina, arsa, arazi, çevre ve temizlik üzerinden alınan vergiler mülkiyet üzerinden alınan vergi gelirlerini oluşturmaktadır. Bina, arsa ve arazi gibi taşınmazlar üzerinden emlak vergisi alınmakta olup vergi kaynakları arasında yerel yönetimlerin doğasına en uygun olan vergi çeşididir. Bu çerçevede Emlak vergisinde, vergiyi doğuran olay yerel sınırlar içinde gerçekleştiğinden vergi gelirinin yerel yönetimlere bırakılması uygundur. Emlak vergisinde verginin matrahı yerel idarenin yetki ve sorumluluk alanı içerisindedir. Emlak vergisi yerel yönetimlerin istikrarlı, öngörülebilir, belirli, öz gelirleridir (Çakır, 2014: 68). Yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olan emlak vergisi cari koşullara uyum sağlayamamaktadır. Bu olumsuzluğu gidermek için emlakların her yıl yeniden değerlendirilmesine tabi tutularak vergi matrahının güncel hale getirilmesi gerekmektedir.

Çevre ve temizlik vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tabi oldukları vergidir. Çevre temizlik vergisi su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanmakta olup parasal değerleri her yıl Maliye Bakanlığınca yeniden revize edilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 6).

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, faksimili, teleks, ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) haberleşme vergisine tabi olup vergi oranı yüzde 1'dir. (Mambetalieva, 2013: 92).

2464 sayılı Belediye gelirleri Kanununun 34. Maddesine göre elektrik ve havagazı tüketim vergisinin mükellefi, elektrik ve havagazını tüketenler olup belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, söz konusu verginin konusunu oluşturmakta olup mükellefi ise elektrik ve havagazını tüketenlerdir. Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektriğin, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin sorumlusu ise organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğine elektriği temin eden kuruluşlardır.

Eğlence işletmelerinin faaliyetleri Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde ise Eğlence Vergisine tabi olup verginin mükellefi eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir (Acar ve Aydın, 2013: 39).

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortalarından alınan primler yangın sigortası vergisine tabidir. Yangın sigorta vergisini sigorta şirketleri ödemekle mükellef olup matrahı, yapılan yangın sigorta işlemleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı kadardır. Yangın sigortası vergisinin oranı %10'dur (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 153).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12-16'ncı maddelerinde ilan ve reklam vergisi düzenlenmektedir. Kanun'un 12. maddesine göre ilan ve reklam vergisinin konusu "belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklam" olarak belirlenmiştir. Verginin mükellefi, ilan ve reklam veren kişi veya kuruluşlardır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediye harçları şu kalemlerden oluşmaktadır. İşyeri açma izni harcı, bina inşaat harcı, işgal harcı, ölçme ve tartı aletleri muayene harcı, hayvan kesimi

muayene ve denetleme harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi, yapı kullanma izni harcı ve diğer harçlardan oluşmaktadır.

Belediye sınırları ve mücavir alan kapsamındaki bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil) için, inşaat veya tadilat ruhsatının alınması harcın konusunu oluşturmaktadır. Konut veya işyerlerinin kullanış tarzlarının değiştirilmesi halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur. Ruhsat alınmadan inşaatına başlanılmış olan binalarda harç kapsamı içinde bulunmaktadır. Konut veya inşaat sahasının yüzölçümü harcın matrahını oluşturmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 72. Maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkili mercilerce izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaa ve kanaralarda hayvanların kesimi, muayenesi ve denetlenmesi hayvan kesimi muayene ve denetleme harcına tabidir. Ayrıca kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi de söz konusu harca tabidir. 2678 sayılı Kanuna göre kurulan resmi ve özel kombinalar bu harçtan muafır. Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür. Harç, makbuz mukabilinde peşin olarak alınır.

Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin, yol, köprü, iskeleler gibi umuma ait yerlerin bir kısmının her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından herhangi bir maksat için kullanılması işgal harcının konusunu oluşturmaktadır. Ayrıca motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali için sıralanan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi durumunda da söz konusu harcın konusunu oluşturmaktadır. Mükellefi ise söz konusu yerleri işgal edenler olup izinsiz işgaller mükellefiyeti ortadan kaldırmaz (Şahin İpek 2018: 6).

İşyeri açma izni harcı, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması bu harca tabidir. İşyeri açma izni harcı; Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96’ncı maddesi gereğince Bakanlar Kurulunca gösterilen esaslar içinde, aynı Kanun’un 84’üncü maddesinde belirlenen tarifeye göre hesaplanır.

Kaynak suları harcı, özel kaplara doldurulup satılacak işlenmiş sular dâhil kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, harcın konusunu oluşturur (Çakır, 2014: 134). Kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Ölçü ve Aletleri Muayene Harcı, ölçü ve tartı aletleri ile ölçeklerin ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, bu harcın konusunu oluşturur. Söz konusu harç ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması sırasında önceden belirlenmiş tarifeler uyarınca makbuz karşılığında alınır.

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir (Acar ve Aydın, 2013: 105). Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, için mahiyetine göre yılda 20 TL’den az; 800 TL’den çok olmamak üzere bakanlar kurulu tarafından tespit edilir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulmuş sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, bu harca tabidir. Mal ve mahsullerini satanlar harcın mükellefidir (Şahin İpek, 2018: 6).

Diğer harçlar içerisinde ise İmar ile ilgili harçlar, kayıt ve suret harcı, sağlık belgesi harcı, parselasyon harcı, ifraz ve tevhit harcı, gibi diğer harçlar da mevcuttur. Tablo 4’te Yerel yönetimlerin 2015-2017 yılları arasında elde ettikleri vergi ve harç gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 4: Yerel Yönetimler Vergi ve Harç Gelirleri (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
VERGİ GELİRLERİ	10.852	11,11	12.243	11,19	13.237	9,90
1. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	6.277	6,42	7.204	6,59	7.247	5,42
a) Bina Vergisi	4.232	4,33	4.893	4,47	5.050	3,78
b) Arsa Vergisi	1.584	1,62	1.759	1,61	1.682	1,26
c) Arazi Vergisi	65	0,07	76	0,07	75	0,06
d) Çevre ve Temizlik Vergisi	395	0,40	474	0,43	465	0,35
2. Dâhilde Alınan Mal ve Hizmet Vergisi	1.912	1,96	1.880	1,72	2.034	1,52
a) Özel Tüketim Vergisi	1.348	1,38	1.216	1,11	1.309	0,98
- Haberleşme Vergisi	40	0,04	39	0,04	43	0,03
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergileri	1.307	1,34	1.177	1,08	1.265	0,95
b) Dâhilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergisi	564	0,58	664	0,61	725	0,54
- Eğlence Vergisi	187	0,19	208	0,19	244	0,18
- Yangın Sigortası Vergisi	31	0,03	31	0,03	35	0,03
- İlan ve Reklam Vergisi	345	0,35	423	0,39	445	0,33
3. Harçlar	2.646	2,71	3.140	2,87	3.906	2,92
a) Bina İnşaat Harcı	775	0,79	915	0,84	1.247	0,93
b) Hayvan Kesim Muayene ve Denetleme Harcı	19	0,02	17	0,02	14	0,01
c) İşgal Harcı	376	0,38	431	0,39	469	0,35
d) İşyeri Açma izni Harcı	75	0,08	82	0,07	82	0,06
e) Kaynak Suları Harcı	5	0,01	9	0,01	7	0,01
f) Ölçü Tartı Aletleri Muayene Harcı	1	0,00	2	0,00	1	0,00
g) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	24	0,02	8	0,01	7	0,01
h) Tellallık Harcı	84	0,09	96	0,09	113	0,08
i) Toptancı Ruhsatı Harcı	102	0,10	106	0,10	107	0,08
j) Yapı Kullanma İzni Harcı	250	0,26	234	0,21	291	0,22
k) Diğer Harçlar	930	0,95	1.236	1,13	1.565	1,17
4. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	16	0,02	18	0,02	21	0,02
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Buna göre 2015 yılında vergi gelirleri 10,8 milyar TL, 2016 yılında 12,2 milyar TL ve 2017 yılında ise 13,2 milyar TL olmuştur. Vergi gelirlerinin toplam bütçe içindeki payı 2015 ve 2016 yılında %11,1 2017 yılında ise %9,9' ile birinci sırada yer almaktadır. Vergi gelirleri içinde ise en yüksek payı mülkiyet üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Söz konusu pay 2017 yılında %5,4 olarak gerçekleşmiştir. Mülkiyet üzerinden alınan vergiler içinde ise en önemli gelir kalemi 5 milyar TL (%3,78) ile bina vergisi olmuştur. Bina vergisini 1,6 milyar TL (%1,26) ile arsa vergisi izlemiştir. Arazi ve çevre ve temizlik vergisinin toplam bütçe içindeki payları ise %1'lerin altında kalmıştır.

Tablo 4'e göre dâhilde alınan mal ve hizmet vergisi 2015 yılında 1,9 milyar TL iken 2017 yılında küçük bir artışla 2 milyar TL olmuştur. Toplam bütçe içindeki payı ise 2015 yılında %1,9 iken 2017 yılında %1,5'e düşmüştür. Dâhilde alınan mal ve hizmet vergiler içinde ise en yüksek pay 2017 yılında %0,9 ile haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim vergilerini içine alan özel tüketim vergileri

oluşturmaktadır. Bununla birlikte 2017 yılında eğlence vergisinin payı %0,1, ilan ve reklam vergisinin payı %0,3 ve yangın sigortası vergisinin payı da %0,03 olmuştur. Tabloyu incelediğimizde yerel yönetim gelirleri için asıl gelir kaynağı olması gereken yerel vergi gelirleri kalemlerinin hem tutar hem de oransal düşüklüğü dikkat çekmektedir.

Tablo 4’e göre yerel yönetim gelirlerin harçlar harçlardan elde ettikleri gelirler 2015 yılında 2,6 milyar TL iken 2016 yılında 3,1 milyar TL’ye 2017 yılında ise 3,9 milyar TL’ye yükselmiştir. Harçların yerel yönetimlerin toplam gelirler içindeki payı ise 2015 yılında %2,7, 2016 yılında %2,8 ev 2017 yılında ise %2,9’a yükselmiştir. Harçlar içinde ise beklenildiği gibi bina inşaat harcı en yüksek gelir kalemini oluşturmaktadır. Bina inşaat harcı 2015 yılında 775 milyon TL iken 2017 yılında 1,2 milyar TL’ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin toplam gelirler içindeki payı da 2015 yılında %0,7 iken 2017 yılında %0,9’a artmıştır. Bununla birlikte hayvan kesim muayene ve denetleme harcı, kaynak suları harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı ise %0,01’lerin altında kaldığı görülmektedir.

Çoğu ülkelerde mülkiyet üzerinden alınan emlak vergisi yerel yönetimlerin finansmanlarını karşılamak amacıyla kullanılır. Türkiye’de mülkiyet üzerinden alınan vergilerin matrahının tespitinde uygulamada birçok sorun ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlardan bazıları; söz konusu taşınmazların değer tespitinde ekspertizlerden destek alınmaması, maliyet bedellerinin tespitinde yöntemle ilişkin sorunlar, taşınmazların değerlerinin güncellenmemesi, taşınmazların gerçek piyasa değerlerini ortaya çıkarmak için uygulanan yeniden değerlendirme değer artış oranlarının gerçeği yansıtmaması gibi faktörler gösterilebilir. Söz konusu faktörler mülkiyet üzerinden alınan emlak vergisi gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır (Organ ve Çiftçi, 2015: 128). Nitekim yerel yönetimlerin bütçeleri analiz edildiğinde söz konusu gelirler vergi gelirleri ile kıyaslandığında tutar olarak kısmen yüksek görülmesine karşılık, toplam bütçe içindeki payının istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirlerini artırmaları kendi tasarruflarında olmayıp söz konusu gelirleri oluşturan vergi, resim, harç ve harcamalara katılma paylarının oran ve sınırları kanunla tespit edilmektedir. Söz konusu vergi ve harçlardaki oran ve sınırlarda değişiklik yapmaya da Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin vergi, harç vb. yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkilerinin olmaması ve gelir toplama sırasında vergi dairesi yetkilerinden yoksun olmaları gelirleri yeterince denetlenmemesine yol açmaktadır (Topal, 2004: 122).

3.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Vergi ve harçlardan sonra yerel yönetimlerin bütçe gelirler kalemlerinden bir diğeri de teşebbüs ve mülkiyet gelirleridir. Belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT); belediyelerin yerel kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde değerlendirerek, bölgenin ve dolayısıyla ülkenin kalkınmasına katkıda bulunmaya olanak sağlayan, alternatif bir yöntem olma özelliği taşımaktadır.

BİT’ler yasaların ve diğer mevzuatın yerel yönetimlere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da idari yönetime sahip olunması koşuluyla ortak olunan ve yerel yönetimlerden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. BİT’ler evvela kamusal yararı göz önünde bulundurmaya yönelik tasarlanmış olup, doğal tekel olan hizmetlerin ve zorunlu mal ve hizmetlerin daha sağlıklı bir şekilde tüketiciye ulaştırılmasını hedefleyip, aynı zamanda ekonomik değer yaratarak gelir elde etmek için oluşturulmuştur. Tüm bu fonksiyonlar gerçekleştirilirken bölge halkına piyasa fiyatının altında hizmet sunarak iktisadi işletmelerin zarar etmemesi dikkate alınmalıdır (Mardin, 2016: 67).

Uygulamada, yerel yönetimler doğrudan iktisadi teşebbüsler kurarak ekonomik faaliyette bulunabilecekleri gibi, var olan teşebbüslerin hisse senetlerini alarak veya belirli hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla özel sektörle ortak ekonomik faaliyette bulunabilir. Özellikle belediyeler tarafından

kurulan bu teşebbüslerin su, elektrik, ulaşım, gaz, ekmek üretimi konularında faaliyette buldukları görülmektedir. (Özdemir, 2008: 43).

Merkezi idareden ayrı olarak yerel yönetimlerin ayrı birtakım gayrimenkulleri bulunmakta olup yerel yönetimlerin, sahip oldukları bina, arsa, arazi gibi gayrimenkullerin satışından veya kiraya verilmesinden elde ettikleri gelirler Mülkiyet gelirlerinin oluşturmaktadır. Mülkiyetlerden elde edilen gelirlerin, yerel yönetimlerin sahip olduğu gelirler arasındaki önemi; zamana, mevcut şartlara, izlenen ekonomik, sosyal ve mali politikalara göre değişiklik gösterebilmektedir. Tablo 5'te yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyetlerden elde ettikleri gelirler yer almaktadır.

Tablo 5: Yerel Yönetimler Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	20.876	21,37	23.658	21,63	27.858	20,83
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	9.692	9,92	11.883	10,86	14.213	10,63
2. Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	19	0,02	29	0,03	37	0,03
3. KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	58	0,06	68	0,06	54	0,04
4. Kurumlar Hasılatı	8.256	8,45	8.726	7,98	10.100	7,55
5. Kurumlar Karlar	326	0,33	512	0,47	602	0,45
6. Kira Gelirleri	2.096	2,15	2.269	2,07	2.495	1,87
7. Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	426	0,44	171	0,16	354	0,26
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Tablo 5'e göre yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 2015 yılında 20,8 milyar TL iken 2016 yılında 23,6 milyar TL'ye 2017 yılında ise 27,8 milyar TL'ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin teşebbüs gelirlerinde tutar olarak bir artış görülmektedir. Buna karşılık toplam bütçe gelirleri içindeki payı incelendiğinde 2015 yılında %21,3 iken 2017 yılında %20,8'e düştüğü görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri içinde ise en büyük pay sırası ile mal ve hizmet satış gelirleri, kurumlar hasılatı ve kira gelirlerinden oluşmaktadır. Burada dikkat çekken nokta ise kurum karlarının düşük olmasıdır.

3.1.3 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel gelirler

Yerel yönetimlerde gelir farklılıklarının ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi amacıyla yapılan bağışlar ile finansal denge güdülmektedir. Diğer bir ifadeyle söz konusu amaçla yapılan bağışlarla gelirler ve giderler arasındaki farkın azaltılması ve dolayısıyla gelirlerin artırılarak yerel yönetimlerin veya bölgelerin harcama kapasitelerinin yükseltilmesi hedeflenmektedir. Bağışların dağıtımda ise kişi başına gelir, nüfus yoğunluğu gibi bir takım kriterler kullanılmaktadır. İkinci tür bağış düzenlemesi ise yerel yönetimlerin gelir eksikliğinden dolayı etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremediği hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan bağışlardır. Bu bağışlar ile hizmetlerdeki eksiklikler giderilmeye ve/veya faydaları artırılmaya çalışılmaktadır. Bu bağışlar genellikle çevre, eğitim, sağlık, ulaşım ve su sağlanması gibi hizmetlerin eksikliklerinin giderilmesinde kullanılmaktadır. Bağışların, idareler arası mali eşitliğin sağlanmasında yaygın olarak kullanılması, yerel yönetimlerin harcamalarını artırmaları için teşvik edicidir (Sakınç, 1998: 117).

5018 sayılı Kanununun Bağış ve Yardımlar Başlıklı 40. maddesinde kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar bütçelerine gelir kaydedilir. Söz konusu bağış ve yardımlar Avrupa Birliği ve dünya bankası gibi yurt dışı kurumlarından, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden, kurum ve

kişilerden ve proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Tablo 6’da yerel yönetim gelirler kalemlerinden alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler gösterilmiştir.

Tablo 6: Yerel Yönetimler Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirleri (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	7.979	8,17	8.176	7,48	10.381	7,76
1. Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	6	0,01	5	0,00	4	0,00
2. Merkezi Yönetim Bütçesinden Alınan Bağış ve Yardımlar	3.558	3,64	3.857	3,53	5.140	3,84
3. Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	532	0,54	440	0,40	465	0,35
4. Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar	809	0,83	828	0,76	1.144	0,86
5. Proje Yardımları	3.072	3,14	3.044	2,78	3.626	2,71
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Tablo 6’ya göre 2015 yılında yerel yönetimler tarafından alınan bağış ve yardımlar 7,9 milyar TL iken 2016 yılında 8,1 milyar TL’ye 2017 yılında ise 10,3 milyar TL’ye yükselmiştir. Söz konusu gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise 2015 yılında %8,1 iken 2016 yılında %7,4, 2017 yılında ise %7,7 olmuştur. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler içinde en büyük gelir kalemini merkezi yönetim bütçesinden alınan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Buradan elde edilen gelirler 2015 yılında 3,5 milyar TL iken 2017 yılında 5,1 milyara ulaşmıştır. Ayrıca projeler için yapılan yardımlarda 2017 yılında 3,6 milyar TL olmuştur. Yurtdışından alınan bağış ve yardımların küçük boyutta kalması belediyelerin AB standartlarına uygun proje üretmemelerinden kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin faiz gelirleri; ilgili kurumun alacaklarının faizleri, kurum tarafından verilen kredilerin faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş ödeme faizleri, takipteki kurum alacakları ile mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ile mevduat ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır.

3.1.4. Faizler, Paylar ve Ceza Gelirleri

Yerel yönetimlerin Faizler, Paylar ve Ceza Gelirleri para cezalarından elde ettiği gelirler, vergi ve diğer amme alacakları, diğer idari para cezaları, vergi barışı ve 6111 sayılı kanun kapsamındaki geç ödeme zamları, gecikme zamları ve diğer vergi cezalarından oluşmaktadır. Ayrıca hisse senedi ve tahviller, teminat mektupları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar ve diğer çeşitli gelirleri de bulunmaktadır (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 156).

Tablo 7: Yerel Yönetimler Faizler, Paylar ve Ceza Gelirleri (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
FAİZLER PAYLAR VE CEZALAR	52.775	54,01	58.171	53,19	73.777	55,15
1. Faiz Gelirleri	1.016	1,04	1.097	1,00	1.113	0,83
2. Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	48.700	49,84	53.557	48,97	64.157	47,96
3. Para Cezaları	1.187	1,21	1.315	1,20	1.415	1,06
4. Diğer Çeşitli Gelirler	1.871	1,91	2.181	1,99	7.091	5,30
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Yerel yönetimlerin bütçe gelirlerinin önemli bir gelir kaynağını oluşturan faizler, paylar ve cezalardan elde ettikleri gelirler Tablo 7’de gösterilmiştir. Buna göre faizler paylar ve cezalardan elde ettikleri gelirler 2015 yılında 52,7 milyar TL iken 2016 yılında 58,1 milyar TL’ye 2017 yılında ise 73,7 milyar TL’ye yükselmiştir. Toplam bütçe gelirleri içindeki payları incelediğimizde ise 2015 yılında %54 iken 2016 yılında %53,1 ve 2017 yılında ise %55,1’e yükseldiği görülmektedir. Tablo 7’ye göre yerel yönetim gelirleri içinde faizler, paylar ve cezaların en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir.

Diğer bir ifadeyle 2017 yılı itibariyle yerel yönetimlerin 100 TL’lik bütçe gelirlerinin 55,15 TL’sini faizler, paylar ve cezalar oluşturmaktadır. Burada hiç şüphesiz ki kurum ve kişilerden alınan payların ve dolayısıyla merkezi yönetim vergi gelirlerinden alınan payın önemi yadsınmaz bir gerçektir.

3.1.4. Sermaye Gelirleri

Yerel yönetimlerin sermaye gelirleri, bina, arazi, arsa ve diğer taşınmazların satışlarından elde edilen gelirler, lojman satış gelirleri, sosyal tesis satış gelirleri ile taşıma satış gelirleri, gelirleri, taşıt satış gelirleri, stok satış gelirlerinden oluşmaktadır. Ayrıca bu gelirlere menkul kıymet ve varlık satış gelirleri de dahil edilir. Tablo 8’de yerel yönetimlerin sermaye gelirleri gösterilmektedir.

Tablo 8: Yerel Yönetimler Sermaye Gelirleri (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
SERMAYE GELİRLERİ	4.962	5,08	6.357	5,81	8.071	6,03
1. Taşınmaz Satış Gelirleri	4.901	5,02	6.200	5,67	7.940	5,94
2. Taşınır Satış Gelirleri	54	0,06	149	0,14	99	0,07
3. Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	4	0,00	4	0,00	4	0,00
4. Diğer Sermaye Satış Gelirleri	2	0,00	2	0,00	28	0,02
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr

Buna göre sermaye gelirleri 2015 yılında 4,9 milyar TL’ iken, 2016 yılında 6,3 milyar TL’ye 2017 yılında ise 8 milyar TL’ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin genel bütçe içerisindeki paylar ise 2015 yılında %5 iken 2017 yılında %6’ya yükselmiştir. Sermaye gelirleri içindeki en büyük pay ise taşınmaz satış gelirleri olduğu görülmektedir. Bu çerçevede 2017 yılında arsa satışlarından 4,8 milyar TL gelir elde edilmiştir. Taşınmazların dışında diğer sermaye gelirlerinden elde edilen gelirlerin toplamı %1’in altında kalmıştır.

3.1.5. Alacaklardan Tahsilat

Alacaklardan tahsilatlar, mahalli idareler ile genel bütçeli idareler ve diğer yurtiçi alacaklardan ilgili yerel yönetimlerce yapılan tahsilatlardan oluşur. Yerel yönetimlerin alacaklardan tahsilatları ile ilgili gelirleri Tablo 9’da gösterilmiştir.

Tablo 9: Yerel Yönetimler Alacaklardan Tahsilat (Bin TL)

	2015	%	2016	%	2017	%
ALACAKLARDAN TAHSİLAT	259	0,27	767	0,70	439	0,33
1. Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	259	0,27	767	0,70	439	0,33
BÜTÇE GELİRLERİ HESABI TOPLAM	97.706		109.374		133.766	

Kaynak: muhasebat.gov.tr.

Buna göre Alacaklardan tahsilatları 2015 yılında 259 bin TL iken 2016 yılında 767 bin TL 2017 yılında da 439 bin TL olmuştur. Genel bütçe gelirleri içerisinde pek bir yekûn tutmamaktadır. Özellikle diğer yurtiçi alacaklarından (dernek, kamu ortakları, özel teşebbüsler ve hane halkları) 2015-2017 yılları arasında hiç gelir elde edemediği görülmektedir.

3.2. Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler

Yerel yönetimler için en önemli gelir kaynaklarından biride genel bütçeden yapılan transferlerdir. Transferleri genel ve özel amaçlı transferler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Merkezi yönetim tarafından bir sistem dahilinde genel bütçeden yapılan transferler olup yerel birimlerce kaynakların nerede ve nasıl harcanacağını kararının özgürce verildiği transferler genel amaçlı transferlerdir. Buna karşılık özel amaçlı transferler ise kaynakların nerede ve nasıl harcanacağını merkezi hükümet tarafından belirlendiği transferlerdir. Özel amaçlı transferler, yerel yönetimlerin sundukları bazı hizmetlerde ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesi amacıyla kullanılabilir (Sakınç, 1998: 117).

Yerel yönetim topluma karşı sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için bir takım kaynaklara ihtiyaçları vardır. Ancak başta vergiler olmak üzere bir takım faaliyetler sonucunda elde edilen gelirler yeterli olmamaktadır. Bu durumda yerel yönetimler kaynak açıklarını giderebilmek için iktisadi, sosyal, finansal, ticari faaliyette bulunmak zorunda kaldıkları gibi bazen de dış kaynaklara müracaat etmek durumunda kalmaktadırlar. Bu durum da bile yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri zordur. Son tahlilde hizmetlerin aksamaması adına merkezi otorite tarafından genel bütçe gelirlerinden kaynak transferi zorunlu gözükmektedir (Acar ve Aydın, 2013: 12).

Genel olarak ifade edildiğinde merkezden yapılan transferler yerel yönetim bütçelerine ilave kaynak olanağı sağlamaktadır. Bu durum ise yerel yönetim bütçe açıklarının kapanmasına yardımcı olacaktır. Transferlerdeki ana amaç yerel yönetimlerin hizmetlerinden kaynaklanan giderlerinin sübvansede edilmesi ve mali eşitsizliğin giderilmesi hedeflenmektedir (Bağlı, 2014: 41).

Merkezi otorite tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden yapılan transferler belli kanunlar çerçevesinde düzenlenmiş olup son konusu kaynak transferlerinin tutarı genel bütçe büyüklüğüne bağlı olarak değişmektedir. Bunun sonucu olarak genel bütçe büyüklüğünün düşük olduğu aylarda yerel yönetimlere transfer edilen kaynak tutarı artarken bütçe büyüklüğünün düşük olduğu aylarda ise transfer edilen kaynak tutarı azalmaktadır. Her ne kadar aylık bazlarda transfer edilen kaynak tutarları değişse de yerel yönetimlerce son konusu transfer gelirlerini periyodik şekilde tahsil edilmesi konusunda güvence oluşturmaktadır (Kerimoğlu vd., 2009: 88). Yerel yönetimlere yapılan transferlerin iki önemli özellik dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi belediyelere aktarılabacak tutarın belirlenmesinde, merkezi otoritenin kararı değil, aylık bazda gerçekleşen genel bütçe vergi geliri tutarının dikkate alınmasıdır. İkincisi ise yapılacak transferlerde hiçbir şart barındırmamasıdır.

Yerel yönetimlere yapılan transferlerin düzenlenmesinde aşağıdaki kriterler benimsenmiştir (Sakınç, 1998: 121):

1. Nüfus büyüklüğü
2. Kalkınmışlık derecesi
3. Turistik bölge
4. Olağanüstü hal bölgesi olup olmaması.

Türkiye’de yerel yönetimler öz kaynak yetersizliğinden dolayı merkezi otorite tarafından yapılan transferlere muhtaçtır. Transferlerin kriterleri incelendiğinde gerek bölgeler arasında gerekse finansal eşitsizliğin giderilmesi noktasında adil olmadığı ve eşitliği sağlama niyetinden uzak olduğu

görülmektedir. Dolayısıyla yukarıda sayılan söz konusu kriterler yerel yönetimler arasında mali eşitsizliklerin azaltılması amacına uygun değildir.

Yukarıda yerel yönetim birimleri çerçevesinde ayrıntılı olarak ifade edilen Belediyelerin Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinden aldıkları pay oranları özet olarak Tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 10: Belediyelerin Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinden Aldıkları Pay Oranları

MERKEZİ BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFER ORANLARI	
Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamının % 4,50'si
İl Özel İdareleri	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamının % 1,50'si
İl Özel İdareleri	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamının % 0,5'i

Kaynak: 2017 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı mali kaynak transferi sadece vergi gelirlerinden verdiği paylarla sınırlı değildir. Her yıl bütçe kanunlarında yer alan yerel yönetimlere yardım koduna konulan ödeneklerden Maliye Bakanı tarafından ihtiyacı olan yerel yönetimlere yardım yapılabilmektedir. Ancak bunu yaparken ekonomik şartlarının da elverişli olması gerekmektedir. Bütçenin yüksek miktarda açık verdiği yıllarda veya konjonktürel daralmanın ekonomik krizlerin olduğu yıllarda yardımların miktarında azalma olabilmektedir. Ayrılan ödeneklerin dağıtılmasında siyasi tercihlerin etkili olduğu ve kayırmacılığın yaşandığı da görülmektedir. Yapılan transferlerin vergi gelirlerinden pay verilmesindeki gibi objektif kriterlere dayandığını söylemek pek mümkün değildir (Ayvenli, 2008: 55).

Tablo 11'de yerel yönetim birimlerinin türlerine göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (G.B.V.G.) aldıkları paylar ve toplam gelirler gösterilmiştir.

Tablo 11: Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Merkezi Bütçeden Yapılan Transferler (Milyon TL)

Yerel Yönetim Birimleri	2015			2016			2017		
	G.B.V.G Alınan Pay	Toplam Gelir	%	G.B.V.G Alınan Pay	Toplam Gelir	%	G.B.V.G Alınan Pay	Toplam Gelir	%
Belediyeler	42.279	72.159	58,6	46.578	80.994	57,5	55.107	97.148	56,7
Belediyelere Bağlı İdareler	1.764	17.165	10,27	1.946	18.934	10,3	2.334	21.788	10,7
İl Özel İdareleri	2.208	8.096	27,3	2.407	8.424	28,6	2.866	9.288	30,9
Mahalli İdare Birlikleri	2	2.250	0,08	0.341	2.175	0,02	0.473	2.807	0,02
Toplam*	46.253	97.706	47,3	50.932	109.374	46,6	60.309	133.766	45,1

* Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan toplam baz alınmıştır.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablo 11'e göre belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay diğer bir ifadeyle merkezi idare tarafından yapılan transferler 2015 yılında 42,2 milyar TL iken 2017 yılında 55,1 milyar

TL olmuştur. Merkezi idare tarafından yapılan transferlerin belediyelerin kendi toplam gelirleri içerisindeki payı ise 2015 yılında %58,6 iken 2017 yılında %56,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum bize 2017 yılında 100 TL’lik belediye bütçenin 55 TL’si merkezi idare tarafından yapılan transferlerden sağlandığını göstermektedir.

2017 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan; belediyelere bağlı idareler 2,3 milyar TL, il özel idareleri 2,8 milyar TL ve mahalli idare birlikleri ise 473 milyon TL gelir elde etmişlerdir. Yine 2017 yılı itibariyle genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplam gelirlere oranı ise belediyelere bağlı idarelerde %10,7, il özel idarelerinde %30,9 ve mahalli idare birliklerinde %0,02 olmuştur.

Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması, yerel özerklik açısından önemli öğelerden bir tanesidir. Bu nedenle yerel özerkliğin yerel birimlerin bağımsız olarak elde edebilecekleri ve kullanabilecekleri kaynakların toplam gelirleri içindeki payıyla ölçüldüğü görülür. Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız olarak elde ettikleri gelirlerin toplam bütçelerinin yaklaşık yarısından biraz az olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin halka vaat ettiği hizmet ve yatırımları gerçekleştirebilmeleri şu haliyle merkezi otoritenin inisiyatifinde olduğunu söyleyebiliriz.

Yeterli derecede finansman kaynaklarına sahip olamayan ve merkezi idareler tarafından da istenilen boyutta gelir elde edemeyen başta belediyeler olmak üzere yerel yönetim birimlerinin giderlerini karşılayabilmek için zaman zaman borçlanma yoluna gitmekten başka yolları kalmamaktadır.

3.3. Borçlanma

Yerel yönetimlerin öz gelirleri ile genel bütçe gelirlerinden elde ettiği transferlerden ayrı olmak üzere gerek yurtiçinden gerekse yurt dışından ileri bir tarihte faizi ile birlikte ödenmesi koşuluyla başvurulabilecek bir gelir türü de borçlanmadır.

Bundan dolayıdır ki yerel yönetimlerin yeterli düzeyde gelir elde edemedikleri zaman başvurdukları yollardan birisi olan borçlanma sürekli ve düzenli gelir niteliğinde olmadıkları için arizi gelirler kapsamında değerlendirilmektedir. Arizi gelirler normal gelirler gibi devamlı ve muntazam aralıklar ile tekrar etmezler ancak ihtiyaç hâsıl olduğunda başvurulacak gelirlerdir (Nas, 2011: 160).

Yerel yönetimler özde belediyeler toplumun genelini ilgilendiren ve talep edilen hizmetleri yerine getirmekle mükellefirlir. Söz konusu hizmetlerin yerine getirilememesi durumunda tekrar seçilemeyeceği endişesi taşımaktadırlar. Seçilememe endişesi karşısında seçmene şirin gözükmek adına bütçe büyüklüğünü dikkate almadan maliyeti yüksek olan projelere girişmektedirler. Dolayısıyla kaynakları sınırlı olan belediyeler büyük tutarlarda harcama yapmakta ve bütçe açıkları vermektedirler. Bütçe açıklarının giderilmesi için öz kaynakları yeterli olmayan belediyeler borçlanma seneline sık sık müracaat etmektedirler. Belediyeler için artık borçlanma istisna olmaktan çıkmış neredeyse olağan bir kaynak elde etmek türü olmuştur (Kendirli vd. 2015: 121).

Yerel yönetimler ihtiyaç olduğunda borçlanma yolu ile de gelir sağlama yoluna gidebilirler. Ancak borçlanma yoluyla sağlanan gelirlerin faiz ve anapara ödemeleri daha sonraki dönemlerde de gerçekleşebileceğinden sadece mevcut nesilleri değil gelecek nesilleri de ilgilendiren bir durumdur. Bundan dolayıdır ki borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar sadece cari giderlerde kullanılmaması gelecek nesillerinde yararlanacağı yatırımların finansmanında kullanılması uygun olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 76-77).

Yerel yönetimler borçlanma seçeneğine bütçe açıklarının kapatılması amacıyla değil daha ziyade büyük ölçekli sermaye yatırımlarının finansmanında başvurmalıdır. Diğer bir ifadeyle borçlanmanın bir maliyetinin olduğu göz önünde tutulup borçlanmanın ülkenin sermaye stokunu, bilanço anlamında ise ülkenin varlık düzeyini yükselten yatırım harcamalarına yönelik olması gerekir.

Belediyelerin aldıkları borçlar iç borçlar ve dış borçlar olmak üzere iki kategoride sınıflandırılabilir. İç borçlar belediyelerin Türkiye sınırlarındaki para ve sermaye piyasalarından gerçek ve tüzel kişiliklerden aldıkları borçları ifade etmektedir. Genellikle belediyeler finansman ihtiyaçlarının karşılamak için iç borçlanma yolunu tercih etmektedirler. Dış borçlanmada ise belediyeler finansman ihtiyaçlarını uluslararası para ve sermaye piyasalarından uluslararası kuruluşlardan, devletlerden borçlanarak sağlarlar (Nas, 2011: 163).

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde dış borçlanma sadece belediyelerin yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanının sağlanması amacıyla gerçekleştirilebilir. İç borçlanma cari ve yatırım harcamalarının finansmanı için yapılabilirken dış borçlanma cari giderlerin finansmanı amacıyla yapılmamaktadır.

Türkiye’de belediyelerin iç ve dış borçlanma koşul ve sınırlamaları 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda 3. bölümde borçlanma ve iktisadi girişimler başlığı altında ilgili Kanunun 68. Maddesi’ne göre belediyeler borçlanma konusunda aşağıdaki kurallara uymalıdır:

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

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

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

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

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

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

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.”

Bu çerçevede; 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde, belediyelerce gerçekleştirilecek dış borçlanmanın 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceği ifade edilmiştir. 4749 sayılı Kanun’da yer alan hükümler incelendiğinde ise, belediyelerin dış finansman sağlama konusunda aşağıdaki yöntemleri kullandıklarını söylemek mümkündür (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 24-27; Gül, 2009: 106):

1. Hazine Geri Ödeme Garantili Dış Borç Temini
2. Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borç Temini

3. Hazine Müsteşarlığı’nın Doğrudan Borçlanarak İkrazen Dış Borç Kullandırması

Hazine geri ödeme garantili dış borç temininde, belediyelerin dış finansman kaynağından sağladıkları kredilerin geri ödenmesi hususunda yetersiz olmaları (belediyelerin nakit akışlarında ortaya çıkabilecek aksamalara bağlı olarak) durumunda hazine tarafından verilen garantileri ifade etmektedir.

Belediyeler, Hazine Müsteşarlığı’nın garantisi olmaksızın uluslararası kuruluşlardan kredi alarak dış borçlanmaya gidebilirler. Bu şekilde uluslararası kuruluşlardan finansman teminine ilişkin hususlar “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik’te düzenlenmiştir. Hazine garantisi olmaksızın kredi alınabilmesi de yine Hazine Müsteşarlığı’nın iznine tabidir (Doğan ve Baş, 2013: 306-307). Tablo 12’de Yerel yönetimlerin Borç dağılımları gösterilmiştir.

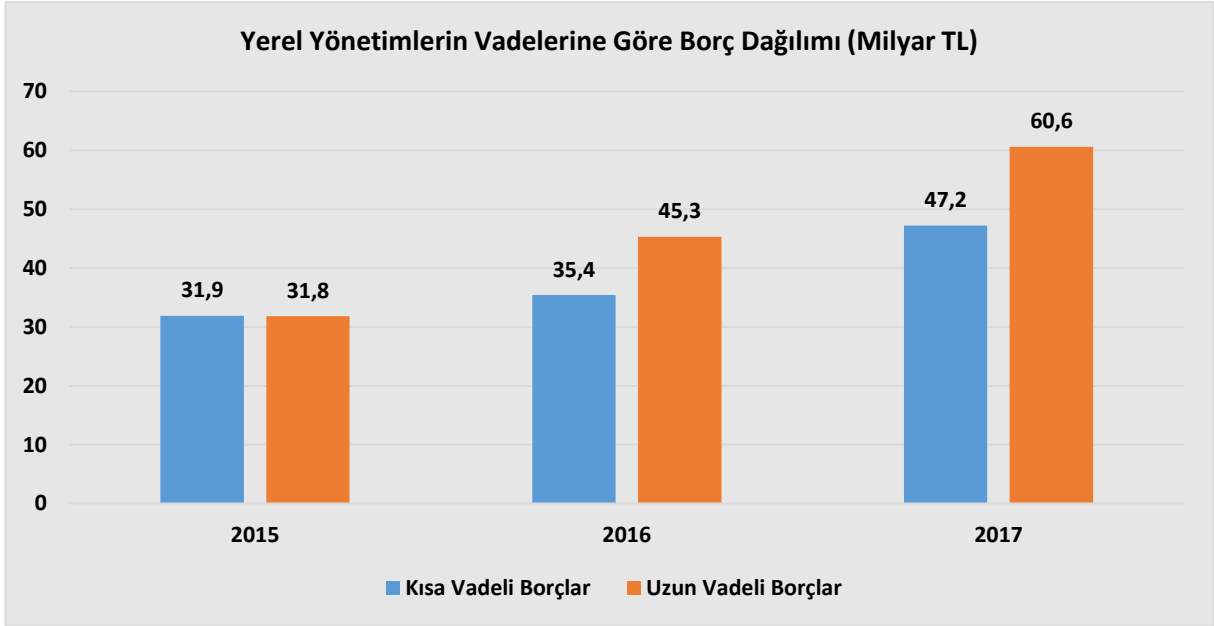
Tablo 12: Yerel Yönetimlerin Borç Dağılımları (Milyon TL)

Borç Türleri	2015	2016	2017	2015-2017 Yılı Değişim Oranı (%)
İç Mali Borçlar	22.780	28.073	36.934	62,12
1.Banka Kredileri	14.000	17.848	25.373	81,23
2.Kamu İdarelerine Mali Borçlar	8.780	10.225	11.561	31,67
Dış Mali Borçlar	7.050	9.213	11.253	59,61
Bütçe Emanetleri	11.400	13.165	18.544	62,66
Vergi ve Sosyal Güvenlik	3.600	2.752	2.847	-20,91
Diğer Borçlar	18.720	27.444	38.046	103,23
Toplam Borçlar	63.550	80.647	107.624	69,30

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Buna göre yerel yönetim birimlerinin iç mali borç kapsamında bankalara olan borçlar 2015 yılında 22,7 milyar TL iken 2017 yılında 36,9 milyar TL olmuştur. Kamu idareleri dışındaki bankalara olan borçlar ise 2017 yılında 25,3 milyar TL iken kamu idarelerine olan borçlar da 11,5 milyar TL olmuştur. Bununla birlikte 2015-2017 yılları arasında iç mali borçlardaki artış oranı %62,1 olmuştur. Kamu idareleri dışındaki bankalara olan borçlardaki artış oranı ise 2015-2017 yıllarında %81,2 iken sadece kamu idarelerine mali borçlardaki artış oranı da %31,67 olarak gerçekleşmiştir.

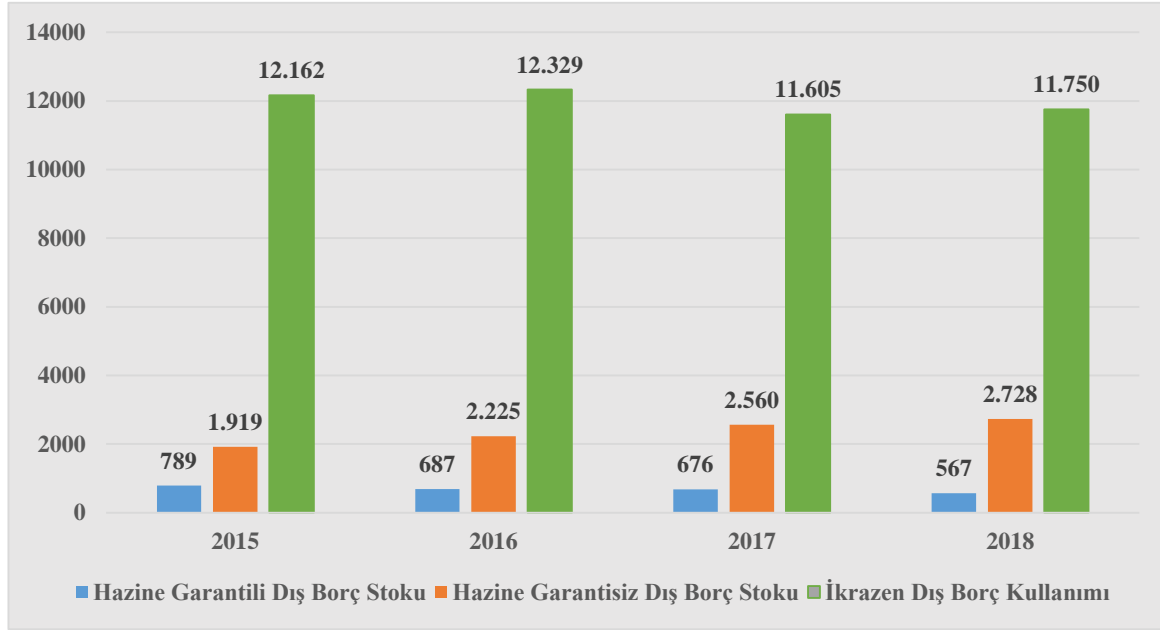
Yerel yönetimlerin dış mali borçlarını incelediğimizde ise 2015 yılında 7 milyar TL iken 2017 yılında 11,2 milyar TL’ye kadar artmıştır. Bu artış oransal bazda %59,6’dır. Yerel yönetim birimlerinin kurumlar dışında şahıslara olan borçlarındaki yükseklik te dikkati çekmektedir. Bütçe emaneti altında ifade edilen söz konusu borçlar ise 2015 yılında 11,4 milyar TL iken %89,6’lık bir artışla 2017 yılında 18,5 milyar TL olmuştur. Gerek vergi gerekse sosyal güvenlik primleri olarak borçlarında ise %20,9 oranında bir azalma görülmektedir. Diğer borç kalemi ise 2015 yılında 18,7 milyar TL iken %103,2 artışla 2017 yılında 38 milyar TL olmuştur. Sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin 2015 yılında toplam borçları 63,5 milyar TL iken yaklaşık %70 artarak 2017 yılında 107,6 milyara yükselmiştir. Yerel yönetimlerin bu yüksek borçluluk pozisyonunun sürdürülebilmesine olanak bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin borçlarının vadeleri açısından dağılımı ise Şekil 1’de gösterilmiştir.

Sekil 1: Yerel Yönetimler Vadelerine Göre Borç Dağılımları

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerden hareketle tarafımızdan oluşturulmuştur.

Buna göre kısa vadeli borçlar 2015 yılında 31,9 milyar TL iken 2016 yılında 35,4 milyar TL ve 2017 yılında ise 47,2 milyar TL'ye yükselmiştir. Buna karşılık uzun vadeli borçlar ise 2015 yılında 31,8 milyar TL, 2016 yılında 45,3 milyar TL ve 2017 yılında ise 60,6 milyar TL'ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin yüksek tutarlarda kısa vadeli borçlanma politikaları borcun faiz ve anapara ödemeleri konusunda risk teşkil etmektedir.

Yerel Yönetimler yeterli sahip olmadıkları zaman kredi seçeneğini değerlendirebilirler. Normal şartlar altında uzun vadeli kredi alabilmek kredinin faiz ve anaparasını zamanında ödeyebilmek adına olumlu bir durumdur. Bununla birlikte yerel yönetimlerin temin ettikleri uzun vadeli krediler bir sonraki belediye başkanının yatırım tercihlerini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu yüzden kredi kullanımlarında daha hassas davranılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin borçlarının hazine garantili olup olmadıklarına göre dağılımı ise şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Hazine Garantili ve Hazine Garantisiz Dış Borç Stoku (Milyon \$)

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerden hareketle tarafımızdan oluşturulmuştur.

Buna göre hazine garantili dış borç stokları 2015 yılında 789 milyon TL iken 2017 yılında 567 milyon TL’ye düştüğü görülmektedir. Buna karşılık hazine garantisiz borçlanmalar 2015 yılında 1,9 milyar TL iken peyder pey artarak 2017 yılında 2,7 milyar TL ‘ye yükselmiştir. Yerel yönetimlerin daha ziyade hazine garantisiz borçlanma seçeneğini tercih etmek zorunda kaldıkları görülmektedir. Yerel yönetimler tarafından Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen dış borç kullandırması suretiyle kredi temini ise 2015 yılında 12,1 milyar TL iken 2018 yılında 11,7 milyar TL olmuştur.

Sonuç

Bu çalışma kapsamında Türkiye’de yerel yönetimlerin finansman kaynakları incelenerek ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan yerel yönetimlerin gelir gerçekleştirme rakamlarından yararlanılarak 2015-2017 yıllarını kapsayan dönem için yerel yönetim birimlerinin gelirleri analiz edilmiştir.

Yerel yönetimlerin dünyada yaşanan küreselleşmeye ile birlikte hızla genişleyen hizmet alanları, mevzuatla beraber artan sorumluluk alanları, yerel hizmetlerden beklenen nitelikli hizmet anlayışı beklentisinin artması ve buna bağlı olarak giderlerinin fazlalaşması beraberinde finansman sorununu da gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen görevleri ve kamu hizmetlerini yürütebilmeleri için finansal kaynaklara ihtiyaçları vardır. Tarihi süreç içerisinde yerel yönetimlere verilen finansal kaynaklar belli dönemler itibariyle büyük değişiklikler göstermiştir. Merkezi yönetimden çok toplumun hizmet yükünü alan birimler yerel yönetimler olup bölgede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli miktarda gelire ihtiyaç duymaktadırlar. Bu çerçevede yerel yönetim gelirleri öz gelirler, merkezi otorite tarafından yapılan transferler ve borçlanma olmak üzere üç grupta toplanabilir.

Yerel yönetimler topluma karşı sorumluluklarını yerine getirmek için yeterli öz gelir kaynaklarına sahip değildir. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını transferler oluşturmaktadır. Bu durum yerel yönetimleri finansal açıdan merkezi otoriteye bağımlı kılmaktadır. Yerel yönetimlerin hizmetleri gerçekleştirebilmeleri adına yeterli bütçeye sahip olamaları nedeniyle son çare olarak borçlanma politikalarına yönelmek zorunda kalmaktadırlar. Günümüzde belediyeler dış borçlanmalarını

5393 sayılı “Belediye Kanunu” ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile bu Kanuna istinaden çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimler; Hazine geri ödeme garantisi temin edilmesi, Hazine Müsteşarlığı’nın doğrudan borçlanarak ikrazen kredi kullandırması ve Hazine garantisiz kredi temin edilmesi suretiyle üç farklı şekilde dış borçlanmalarını gerçekleştirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin öz gelirleri vergi gelirleri, Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, Alınan bağış ve yardımlar, sermaye gelirleri, Faizler, paylar ve cezalar ile alacakların tahsilatlarından oluşmaktadır. Söz konusu öz gelirler 2017 yılında 63 milyar TL’dir. Bu öz gelirlerin 27,8 milyar TL’si teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, 13,2 milyar TL’si vergi gelirlerinden, 6,2 milyar TL’si faizler paylar ve cezalardan, 8 milyar TL’si sermaye gelirlerinden ve 432 milyon TL’si alacakların tahsilatından oluşmaktadır. Görüldüğü üzere vergi gelirlerin öz gelirler içindeki payının (%21) zannedildiği gibi çok yüksek olmadığıdır. Buna karşılık öz gelirler içindeki en yüksek pay %27,8 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır. Merkezi otorite tarafından yapılan transferler ise 2017 yılında 60,3 milyar TL olarak gerçekleş olup; öz gelirler ile merkezi otorite tarafından yapılan transferler hemen hemen eşit düzeydedir. Geçmiş yıllar incelendiğinde ise transferlerin öz gelirlerden daha fazla olduğu görülmüştür. Hiç şüphesiz ki bu durum yerel yönetimlerin özerliği konusunda sıkıntılar yaratabilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim öz gelirlerin artırılması hususunda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması acil bir finansman sorunu olarak güncelliğini korumaktadır. Yeterli bütçeye sahip olamayan yerel yönetimler borçlanma seçeneğini çalıştırmışlar ve 2017 yılında 107,6 milyar TL olarak borçlanmışlardır. Bu borçların 47,2 milyar TL’si kısa vadeli iken 60,6 milyar TL’si uzun vadeli olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerin bu borç batağından kurtulması için borçlanma politikası yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, F. ve Aydın, F. (2013). Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri (Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları). *Türkiye Belediyeler Birliği*. Ankara: Sarıyıldız Ofset.
- Alicı, O. V. (2017). Yerelleşme Sürecinde Belediyelerin Öz Gelirlerinin Değerlendirilmesi. *ÇYYD*, Cilt 26, Sayı 4, Ekim 2017, s. 103-123.
- Arıkboğa, Ü. (2004). Yönetimler Arası Mali İlişkiler. İstanbul.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13, 276-297.
- Ayvenli, O. (2008). Yerel Yönetim Vergileri, Türkiye’de Yerel Yönetim Vergi Çeşitleri Üzerine Bir İnceleme. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalı, İstanbul.
- Bağlı, M.S. (2014). Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi). *Çağdaş Yerel Yönetimler*. Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Cilt 23, Sayı 2. s. 27-47.
- Çakır, T. (2014). Mahalli İdareler Maliyesi. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3124, Açık öğretim Fakültesi Yayını No: 2033.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2004). Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı Ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (8), 18-37.
- Çetinkaya, Ö. ve Demirbaş, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 53.Seri.

- Doğan, M. ve Baş, A.İ. (2013). Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma. Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi, Cilt XXXIV, Sayı I, s. 293-315.
- Ercan, E. (2008). Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik. *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran 2018; 174: 502-517.
- Gül, M. (2009), “Türkiye’de Belediyelerin Dış Borçlanmaları”, *Sayıştay Dergisi* Sayı:74-75, Temmuz Aralık, (s. 97-115).
- <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m- gnl faal rpr-20180904082437.pdf
- Kendirli, H. Ç., Başaran, M.Ş. ve Turan, H. (2015). 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 117-127.
- Kerimoğlu, B., Güngör, H. ve Koyuncu, E. (2009). Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir ve Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber. *Türkiye Ekonomik Araştırmalar Vakfı*, 1. Basım, Ankara.
- Kızıler, N.ve Çetinkaya. Ö. (2015). Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye’deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, ss. 135-165
- Mambetalieva, N. (2013). Yerel Yönetimlerin Finansmanı. T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi. İstanbul.
- Mardin, E. N. (2016). Cumhuriyet Döneminde Merkezi İdare ve Yerel İdare Yapılanması, Gelir Paylaşımı ve Geleceğe Yönelik Öneriler. Uzmanlık Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Nas, A. (2011). Belediye Gelirleri. Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Organ, İ. ve Çiftçi, T. E. (2015), “Türkiye’de Emlak Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(4): 127-147.
- Öz, S. (2012). Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(4): 63-88.
- Özdemir, G. (2008). Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (71), 43.
- Sakıncı, S. (1998). “Vergilendirme Yetkisinin İdareler Arası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, *Anayasal Mali Düzen*. 13. Maliye Sempozyumu. Bodrum, ss.105-133.
- Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Aralık 2018, 20(2), 1-19.
- Topal, A. K. (2004), “Belediyelerin Öz Gelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(3-4): 119-133.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2002). Mahalli İdareler Maliyesi. 2. Basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.