



## TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI



Yrd. Doç. Dr. Derya YAYMAN<sup>1</sup>

### ÖZ

Ülkemiz yerel yönetimlerimizin yeniden yapılanması süreci içerisinde. Bu süreçte yerel yönetim kurumlarımızın mali yapıları, merkezi yönetimle ilişkileri ve kendi kendilerine gelir yaratma potansiyelleri gibi konuların ele alınması önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerimizin mali yapıları ve bundan kaynaklanan sorunların ortaya konulması bu çalışmanın amacıdır.

Çalışmamız gerek sivil toplum kuruluşları ve gerekse devlet tarafından yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkan çeşitli raporların sonuçlarını analiz etmektedir.

Çalışmanın sonucunda yerel yönetimlerimizin merkezden aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olduğu, belediyelerin özgelir yaratma kapasitesinde 2010 yılından itibaren olumlu gelişmenin yaşandığı, payların dağılımında yaşanan bölgesel dengesizliklerin düzelmeye başladığı, bütçe dengesinin olumlu bir şekilde düzelmeye başlamasına rağmen halen mali varlıklarının mali yükümlülüklerinin çok altında kaldığı, dolayısıyla borçlarını ödeyememe sorunlarıyla karşılaştıkları neticesine varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler;** Borçlanma, Yerel Yönetimler, Mali Yapı

### THE FINANCIAL STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS IN TURKEY

#### ABSTRACT

Turkey is in a local government restructuring process, therefore it is important to handle the issues such as the financial structure of our local governments and their relationship with central control and their own income generating capacity. In this context, the aim of this study

<sup>1</sup> Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, [dyayman@mu.edu.tr](mailto:dyayman@mu.edu.tr)



is to indicate the financial structure of the local governments in Turkey and the arising problems from the structure.

The study analyzes the variable reports of both nongovernmental organizations and government. Our results show that the local governments in Turkey are dependent on the sources which are transferred from the centralized government. Also there is a positive development in the income generating capacity of the municipalities dating from 2010 and the regional inequalities in the share distribution are recovering. Although the balance of budget have a positive development, the financial assets are still much lower than the financial liabilities, accordingly the municipalities are facing the problem of being not able to pay their debt.

**Key Words:** Barrowing, Local Governments, Financial Structure

## 1.GİRİŞ

Yerel yönetim denilince, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre belediyeler, il özel idareleri ve bunlara bağlı birlik ve idareler anlaşılır. Bağlı idareler, belediyelere bağlı ayrı tüzel kişiliği olan idareler (su ve kanalizasyon idareleri vb) dir. Anayasa’da yerel yönetim birimi olarak tanımlanan köylere Kamu Mali Yönetim Sistemimizde yerel yönetim birimleri arasında yer verilmemiştir. (Yılmaz, 2009:30-33).

Her idarenin kendi sınırları, çalışma alanı, yönetim yapısı, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirlenmiş olsa da uygulamada çalışma alanlarında görev ve yetki karmaşası doğmaktadır. Hatta başka idarelerin alanlarına ve sorumluluklarına müdahale edilerek, daha da karmaşık bir yönetim şekli oluşmaktadır.

İl özel idaresi il genelini kapsar. İl belediyesi şehir merkezidir. Kendi çevresini etkilemektedir. Büyük şehir belediyesi şehir merkezi ve ana kent olup alt kentleri ve il genelini etkilemektedir. İlçe belediyeleri ilçe merkezini yönetmekte ve komşu ilçeler etkileşim bölgesi olmaktadır. Belde belediyesi çevre köyleri etkilemektedir. Kuş bakışı bakıldığında il sınırları içinde yerel idareler, sorumluluk bölgeleri etkileşim bölgeleriyle iç içe girmiş durumdadır. Etkileşim ve yönetim merkezden çevreye doğru yayılmaktadır. (Narinoğlu, 2010:48).



Yerel yönetimlerin Hükümet ve sivil sektörlerle beraber önemli bir aktör olması, Rio Deklarasyonu (1992) ve Habitat II (1996) eylem planı gibi uluslar arası zirvelerin “*sorunların çözümü için yetkinin hizmete en yakın birimlere bırakılması*” ilkesinin bir göstergesidir. Türkiye’nin dörtte üçünün kentlerde yaşıyor olması; sosyal ve kentsel yatırım alanlarının kamusal bir alan teşkil etmeye devam ederek bu yatırımların yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinin benimsenmesi ve dünyada katı merkezizetçi yönetim anlayışının çökmesi gibi hususlar da yerel yönetimlerin (ve yerel yönetimler içinde belediyelerin) ne denli önemli olduklarını göstermektedir (Özer, 2011).

Yeni anlayış kamu hizmetlerini, kullanıcıların isteklerine uyumlu olarak sunmayı, fiziki ve bilgi bakımından kamu kuruluşlarına kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını ve şikayetlerini ve isteklerinin dinlenmesini öngörmektedir.

Dünyada aralarında ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Fransa, Almanya, Portekiz, Danimarka gibi ülkelerin de bulunduğu bazı ülkeler kamu yönetiminde dönüşümü başarılı olarak uygulamışlardır. Bu kapsamda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ve kaynak bölüşümünü yeniden düzenlemişler ve merkezi yönetimi küçülterek yerel yönetimleri güçlendirmişlerdir.

Bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de kamu yönetimi yeniden düzenlenmek istenmiştir. 2002 yılına kadar hemen hemen her kalkınma planlarında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması yer almış; ancak bu yıldan sonra hayata geçirilebilmiştir. Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmek istenmesinin nedenleri arasında; uluslar arası gelişmeler ve Türkiye etkileşimi, ekonomik krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve siyaset-bürokrasi ilişkileri, Avrupa Birliğine uyum, kamu düşünce ve yapısında yetersizleşme, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu personel rejimi sorunu, denetim sisteminin etkinsizleşmesi, israf ve yolsuzluklar gibi nedenler sayılabilir.

Türkiye’de 2002 yılından sonra kamu yönetimini yeniden düzenlemek amacıyla çıkarılan yasalar arasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu sayılabilir. Kanunlaşmayan ve tasarı halinde olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı ve İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirlerine İlişkin



Kanun Tasarısı da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgilidir. Yapılacak düzenlemelerle yerel yönetimlerin gelirlerinin tek bir çatı altında toplanması planlanmaktadır. Çıkarılan yeni kanunlar ile birlikte, yerel yönetimler üzerindeki merkezi otoritenin idari vesayeti, kısmen zayıflatılmıştır. İdari vesayetin zayıflatılmasına yönelik bazı düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Özellikle şehirlerin nüfuslarının hızla artması ile ortaya çıkan, yerel yönetimlerde katılımcılık sorununu çözmek için yeni yol ve yöntemler geliştirilmiştir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları, özellikle borçlanma ile ilgili olarak yeni düzenlemeler tesis etmiştir. Yerel yönetimlerin borçlanması ile ilgili getirilen hükümler, yönetimlere yetki verirken bir taraftan da bazı şartlar ve sınırlamalar getirmektedir. Böylece, yerel yönetimlere çok sınırlı bir mali özerklik tanınmıştır. Söz konusu kanunlar yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini önemli oranda artırmıştır. Daha önceki düzenlemelerde liste halinde sayılan görev ve sorumluluklar, liste halinde sayılmak yerine genellik ilkesi doğrultusunda ana hatları ile belirtilmiştir. Ancak gelirlerin görevleri ile doğru orantılı artırıldığını söylemek mümkün değildir. Ancak yapılması planlanan reformlarda bu konu ile ilgili çözüm arayışları devam etmektedir.(Tosun ve Cumhuriyet, 2011).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin metropol belediyeleri, gelişmiş ülkelerdeki benzerlerinde olmayan kendilerine özgü sorunlarla karşı karşıyadır. Son yirmi yıl içerisinde kentlere göçün artması (son yapılan nüfus sayımına göre nüfusumuzun %70'i kentlerde yaşamakta) sonucu başta su ve kanalizasyon altyapısı, toplu taşıma, imar gibi kentsel altyapı hizmetleri olmak üzere kent yaşamı ile ilgili birçok talep ön plana çıkmıştır. Belediyeler artan bu talepleri karşılayabilmek, kentleri daha yaşanır ve daha modern hale getirebilmek için çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermeye başlamış, bu faaliyetleri yerine getirebilmek amacıyla yeni kaynak arayışlarına girmişlerdir. Belediyelerin kaynaklarının bu süreçte önemli ölçüde artmasına karşın bu kaynaklar çoğu zaman klasik belediye hizmetlerinin dahi tam anlamıyla yerine getirilmesine yetmemiştir (muhasabebet, 2009).

*Belediyelerin siyasi etki ve isteklere açık yapısı, merkezi idareye hoş görünme isteği, yeterli ve nitelikli personel eksikliği, belediye başkanlarının keyfi uygulamaları vb nedenler belediyelerin mali yapılarını bozan hususlar olarak ön plana çıkmışlardır. (muhasabebet, 2009).*



Türkiye’de 1986 yılına kadar yerel yönetimler, bütün yatırımlarını İller Bankasınca açılan orta ve uzun vadeli düşük faizli kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. 80 li yıllardan itibaren Türkiye de gerçekleştirilen uyarlamalarla birlikte 86 yılına kadar kamu kredileri kısıldığından yerel yönetimler de kamu dışı iç ve dış finansman kaynaklarından borçlanmaya başlamışlardır.

Bu çerçevede dış kredi kullanımı ön plana çıkmış ve büyük boyutlara ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin bu dış kredi kullanımları 1993 yılına kadar tedarik ve ikraz safhasında hiçbir kamu kurumunun ön izin ve denetimine bağlı olmamıştır. İller Bankası mekanizmaları tamamen devre dışı kalmış, Hazine Müsteşarlığı yatırım, proje, kredi temini ve anlaşma çerçevesinde öz işlevini yerine getirme konusunda rahat bırakılmamıştır (Esen, 2011).

## **2. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI**

Dünyada yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payının %30-60 arasında olduğu görülmektedir. Bu pay İskandinav ülkelerinde %60, Japonya’da %65, Orta Avrupa ve birçok Avrupa ülkesinde %30-50 arasındadır. Ülkemizde ise bu rakam % 10-15 arasındadır. Yine yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı gelişmiş ülkelerde %30-60 arasında; Türkiye’de ise %15’dir. Kaynak kullanımında da merkezi yönetim ve yerel yönetim payları gelişmiş ülkelere göre oldukça geridedir (Kasapoğlu, 2006).

Ülkemizde yerel yönetimlerin mali büyüklükleri ve bu büyüklüklerin kamu harcamaları içindeki payı konusunda ortak bir yaklaşımın olduğunu söylemek güçtür.

Ülkemizde 2011 yılı itibariyle 81 adet il özel idaresi, 2 ilçe özel idaresi, 2950 Belediye ve bunlara bağlı 16 idare ile sayıları 1600’ü bulan mahalli idare birlikleri bulunmaktadır.

### **2.1. Bütçe Gerçekleşmeleri**

Yerel yönetim bütçeleri, öz gelirler, vergi payları, transferler ve borçların karışımıyla finanse edilmektedir. Türkiye’de, paylaşılan gelirler, %43’lük bir oranla yerel yönetim gelirleri arasındaki en büyük kalemdir; öz gelirler %38’lik bir oranla ikinci büyük kalemdir ve bağışlar ve yardımlar %14’ün altındayken, diğer gelirler yalnızca %5’tir. Yerel bütçelere vergi geliri payları hakimdir, ancak bunlar tipik olarak transfer biçiminde yeniden tahsis edilmektedir.



Ulusal bütçeden bağış ve yardım biçiminde verilen hibeler ise, sadece İl Özel İdareleri ve Birliklerin ana bütçe kaynaklarıdır.

Ekonomik kalkınma seviyesi, nüfus büyüklüğü ve gelir paylaşımı kurallarındaki farklılıklardan dolayı, Türkiye’de yerel gelirler yüksek oranda büyük kentsel belediyelerde ve Batı bölgelerinde yoğunlaşmıştır. (Gabor, Peter, Sevinç Fikret, 2010).

### 2.1.1. Bütçe Dengesi

Yerel idareler konsolide bütçe dengesi hesaplanırken, yerel idareler bütünü oluşturarak bu alt birimlerin birbirlerine aktardıkları tutarlar; gider ve gelirlere çift sayımı önlemek üzere bütçe giderleri ve bütçe gelirleri rakamlarından karşılıklı olarak düşülmek suretiyle elimine edilmektedir.

**Tablo:1**

#### 2006-2010 Dönemi Yerel Yönetimlerin Konsolide Bütçe Büyüklükleri

	Milyon TL					GSYİH’ ya Oranları (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Harcamalar	33.009	39.383	45.94	48.227	52.226	4.35	4.67	4.83	5.06	4.73
Gelirler	31.725	35.474	38.84	42.477	53.582	4.18	4.21	4.09	4.46	4.85
Bütçe Dengesi	-1.284	-3.909	-7.100	-5.750	1.356	-0.17	-0.46	-0.75	-0.60	0.12

**KAYNAK: TEPAV Mali İzleme Raporu; Yerel Yönetim Sisteminde Rapor Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar, 2012, s.6.**

Tablodan görüldüğü gibi yerel yönetimlerin harcamaları 2010 yılı sonunda 52, 2 milyar TL, gelirleri ise 53,5 milyar TL olmuştur. 2006-2010 rakamlarını karşılaştırdığımızda hem gelirlerin hem de harcamaların giderek arttığını görürüz.



2010 yılına kadar harcamaların gelirlerden daha fazla olduğu, bu durumun 2010 yılında tersine dönerek bütçe dengesinin gelirler lehinde olumlu bir seyir izlediğini görüyoruz. Emlak vergisi tebliğleriyle gelir arttırıcı düzenlemelerin payı burada söz konusudur. Ayrıca 2010 yılında merkezi yönetim vergi gelirlerinde gözlenen ve büyüme ile cari açığın artmasına bağlı olarak özellikle dolaylı vergilerde hızlı bir artış yaşanmıştır. Benzer bir durum 2011 yılında da yaşanmıştır. Bu durum yerel yönetimlere merkezi yönetimden aktarılan payların artmasına yol açmıştır. Mahalli idarelere merkezi yönetim adına il düzeyinde gerçekleştirdikleri eğitim, sağlık vb yatırımları karşılığında aktarılan ödeneklerin il özel idarelerinin hesabına gelir yazılması ancak bu gelirler karşılığı yapılacak ödemelerin yıllara sari bir biçimde gecikmeli olarak yani ilgili bütçe yılı bittikten sonra da yapılabilmesi konusu da bu olumlu duruma yol açan nedenlerden birisidir. Gelir olarak kaydedilmiş bir kalemden gecikmeli olarak yapılan harcamalar yerel yönetimlerimizin bütçe dengelerine olumlu olarak yansımaktadır.(Tepav, 2012: 8). Harcamaların GSYİH içindeki payı dönem başlangıcından 2010 yılında kadar sürekli artarken 2010 yılında azalan bir seyir izlemiştir. Gelirlerin GSYİH içindeki payı 2008 yılındaki azalma hariç artan bir seyir izlemiştir.

2011 yılı yerel idareler konsolide bütçesinin Ocak-Mart dönemi kümülatif gerçekleştirmeleri çerçevesinde bütçe giderleri, bütçe gelirleri ve bütçe dengesi gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo:2 Yerel Yönetimler Konsolide Bütçe Gerçekleştirmeleri**

Milyon TL	2010	2011	Değişim Oranı (%)
	Ocak-Mart	Ocak-Mart	
<b>Bütçe Giderleri</b>	9.555	10.773	12,7
<b>Bütçe Gelirleri</b>	10.621	13.545	27,5
<b>Bütçe Dengesi</b>	1.066	2.772	160

**KAYNAK:** Muhasebat Genel Müdürlüğü; *2011/Ocak-Mart Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleştirmeleri Raporu.*



2011 yılı yerel idareler konsolide bütçesinin Ocak-Mart dönemi kümülatif Yerel idareler bütçesi 2010 yılı Ocak-Mart döneminde 1 milyar 66 milyon TL fazla vermişken, bu yılın aynı döneminde bütçe fazlası %160 oranında artmış ve 2 milyar 772 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

2010 yılı Ocak-Mart döneminde 9,6 milyar TL olarak gerçekleşen bütçe giderleri, 2011 yılının aynı döneminde %12,7 oranında artış göstererek 10,7 milyar TL olmuştur.

2010 yılı Ocak-Mart döneminde bütçe gelirleri 10,6 milyar TL iken, 2011 yılının aynı döneminde %27,5 oranında artarak 13,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

### 2.1.2. Bütçe Giderleri

Yerel giderlerin üçte ikisi belediyeler tarafından yönetilmektedir ancak bağlı kuruluşlar da önemli bir paya (%17) sahiptir. İş geliştirme, idare, yol yapımı ve afet yönetimi gibi özel hizmetlerde belediyelerin – büyükşehir ve ilçe belediyelerinin – ve il özel idarelerinin sorumluluklarında örtüşmeler vardır. (Gabor, Peter, Sevinç Fikret, 2010).

2011 yılı Ocak-Mart dönemi bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşmeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

2011 yılı Ocak-Mart döneminde, yerel yönetimler bütçe giderleri 10 milyar 773 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılı Ocak-Mart döneminde 3 milyar 83 milyon TL olarak gerçekleşen mal ve hizmet alım giderleri, 2011 yılının aynı döneminde %23 oranında artarak 3 milyar 777 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinin artışında büyük ölçüde tüketim malzemesi alımları, hizmet alımları ve gayrimenkul bakım ve onarım giderleri kalemlerindeki artışlar etkili olmuştur.

**Tablo:3 BÜTÇE GİDERLERİ**

(Milyon TL)	2010	2011	Değişim
	Ocak-Mart	Ocak-Mart	Oranı (%)
<b>Bütçe Giderleri</b>	<b>9.555</b>	<b>10.773</b>	<b>13</b>
Personel Giderleri	2.336	2.569	10
Sosyal Güv. Kur.	412	450	9
Devlet Primi			
Mal ve Hizmet Alımları	3.083	3.777	23





Faiz Harcamaları	353	269	-24
Cari Transferler	576	625	8
Sermaye Giderleri	2.196	2.564	17
Sermaye Transferleri	37	187	404
Borç Verme	562	332	-41

**KAYNAK: Muhasebat Genel Müdürlüğü; 2011/Ocak-Mart Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu.**

Yerel yönetimler bütçesi faiz harcamaları 2011 yılı Ocak-Mart döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre %24 oranında azalarak 269 milyon TL olmuştur.

Yerel yönetimler bütçesi sermaye (yatırım) giderleri 2011 yılı Ocak-Mart döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre %17 oranında artarak 2 milyar 564 milyon TL olmuştur. Sermaye giderlerindeki artışta, gayrimenkul alımları ve kamulaştırması için yapılan harcamalar büyük ölçüde etkili olmuştur.

### **2.1.3.Bütçe Gelirleri**

Yerel yönetim gelir sistemi, yerelde sağlanan hizmetlerin kapsamından etkilenir. Genellikle, ihtiyaç esaslı hizmetler olan insan hizmetleri (örneğin sosyal ve sağlık hizmetleri, halk eğitimi), merkezi bütçe mekanizmalarından daha eşit kaynak almalıdır. Diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'deki yerel yönetimlerin sorumlulukları daha azdır: Yönetimin ötesinde çoğunlukla, altyapı hizmetleri ve yerel ortak hizmetlere yoğunlaşmaktadırlar. Bu son iki sektörde, kamu harcamalarının çoğunluğu yerel seviyede yapılmaktadır: Çevre hizmetlerine ilişkin harcamaların %94'ü ve konut ve yerel ortak hizmetlerin %74'ü.

Ülkenin idari-kentsel yapısı yerelleşme kapsamını da tanımlamaktadır, çünkü büyük yerel yönetimler daha istikrarlı öz gelir tabanına sahiptir. Nüfus büyüklüğüne göre ölçüldüğünde Türkiye, büyük belediyeleri olan ülkeler grubuna girmektedir. Ortalama kent yüzölçümü, Avrupa Birliği üye ülkelerine göre iki misli büyüktür. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin ve bunun yanında gelir kaynaklarının da yerelleştirilmesi potansiyeli mevcuttur.



2011 yılı Ocak-Mart dönemi bütçe gelir gerçekleştirmeleri tabloda yer almaktadır. 2010 yılı Ocak-Mart döneminde 10 milyar 621 milyon TL olan bütçe gelirleri, 2011 yılının aynı döneminde %28 oranında artarak 13 milyar 545 milyon TL olmuştur.

Mahalli İdareler bütçe gelirlerindeki artışta; alınan bağış ve yardımlar ile Merkezi Yönetimden alınan paylardaki artışlar temel belirleyiciler olmuştur.

2011 yılı Ocak-Mart dönemi vergi gelirleri tahsilâtı geçen yılın aynı dönemine göre %9 oranında artarak 1 milyar 109 milyon TL olmuştur. Vergi türleri itibarıyla 2011 yılı Ocak-Mart dönemi gerçekleştirmelerine bakıldığında; bina vergisinde %3, arsa vergisinde %6, arazi vergisinde %9, elektrik ve havagazı tüketim vergisinde yaklaşık %8 artış dikkat çekmektedir.

2011 yılı Ocak-Mart dönemi Alınan Bağış ve Yardımlara ilişkin gelirler, geçen yılın aynı dönemine göre %91 oranında artarak 2 milyar 67 milyon TL olmuştur. Bu gelir kalemindeki artışın en büyük belirleyicisi merkezi yönetimden alınan hazine yardımları ve proje yardımlarındaki artış olmuştur. KÖY-DES projesi gibi önemli projeler ile okul ve sağlık hizmet binası yapımında kullanılmak üzere il özel idarelerine daha fazla kaynak aktarılmış olması bu gelir kalemini arttırmıştır.(Muhasebat Genel Müdürlüğü; 2011:4-6).

**Tablo:4 Bütçe Gelirleri**

Milyon TL

	<b>2010 Ocak-Mart</b>	<b>2011 Ocak-Mart</b>	<b>Değişim Oranı (%)</b>
<b>Gelirler</b>	10.621	13.545	28
<b>Vergi Gelirleri</b>	1.022	1.109	9
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	2.478	2.999	21
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	1.082	2.067	91
<b>Faizler, Paylar ve Cezalar</b>	5.549	6.986	26



<b>Sermaye Gelirleri</b>	489	339	-31
<b>Alacaklardan Tahsilat</b>	1	46	4400

**KAYNAK: Muhasebat Genel Müdürlüğü; 2011/Ocak-Mart Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu.**

2011 yılı Ocak-Mart döneminde Faiz, pay ve ceza gelirleri, geçen yılın aynı dönemine göre %26 oranında artarak 6 milyar 986 milyon TL olmuştur. Bu kalemin artışında büyük ölçüde Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden aktarılan payların %25 oranında artmış olması etkili olmuştur.

2011 yılı Ocak-Mart dönemi Sermaye Gelirleri geçen yılın aynı dönemine göre %31 oranında düşerek 339 milyon TL olmuştur. Arsa ve bina satışından elde edilen gelirlerdeki düşüş bu durumda etkili olmuştur.

2011 Yılı Ocak-Mart döneminde Alacaklardan Tahsilat %4400 gibi büyük bir oranda artarak 46 milyon TL'ye yükselmiştir. Bu artışta büyük ölçüde bağlı idarelerin, belediyelerden olan alacaklarını tahsil etmesi etkili olmuştur.

## **2.2.Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar**

Yerel yönetimler yoluyla yürütülen milli hizmetlerin gerektirdiği harcamaların bir kısmının merkezi idareden karşılanması şeklindeki anlayış çeşitli devletlerde kabul edilmektedir. Bütün devletlerde, demokratikleşmenin gereği olarak yerel yönetimler yüklenen görevler giderek artmakta ve çeşitlenmektedir. Dolayısıyla, merkezi idareler yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğini gidermek için mali yardım yapmak konusunda bir bakıma ahlaki sorumluluk yüklenmiş olmaktadır.



Yerel yönetimlere devlet yardımı yapılmasının en önemli nedenlerinden biri, belki de en önemlisi, yerel yönetim birimlerinin aralarında bulunan eşitsizlikleri ve farklılıkları gidermektir.(Kalabalık, 2005:528-529).

Yerel yönetimlerin aldıkları payı belirlemede baskın faktör nüfus büyüklükleridir ve bu yaklaşım yerel hizmetlerin maliyetleri arasındaki farklılıkları ve farklılaşan hizmet gereksinimlerini yeterince göz önünde bulundurmamaktadır. Bu farklılaşmayı sağlamanın en bilindik yollarından biri belediyelerin *öz gelirlerinin* (belediyelerde öz gelirlerin tüm gelirler içindeki payı ise %34,9'dur) *arttırılması yoluyla mali özerkliklerinin güçlendirilmesidir*. Öz gelirlerin arttırılmasındaki en etkili yol ise *yerel vergilerin* oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmektir. Bu yolla yerele özgü hizmetler bu hizmetler için toplanan vergilerle finanse edilecek ve bu da vatandaş ile yerel yönetim arasındaki *hesap verebilirlik ilişkisini* güçlendirecektir. İstikrarlı ve tahmin edilebilir öz gelirlerin varlığı yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını da azaltacaktır (Tepav, Ekim 2011).

Yerel yönetimlerimizin merkeze bağımlılıklarına belediyeler açısından baktığımızda;

2010 bütçe uygulama sonuçlarına göre, aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi belediyelerin payı %50,6'ya çıkmaktadır. Bu paya MB ve İller Bankası tarafından kesilen tutarları eklersek biraz daha yukarıda oluşmaktadır. Merkeze bağımlılık oranı; ilçe ve belde belediyelerinde %41, büyükşehir Dışı İl Belediyelerinde %46, Büyükşehir İl Belediyelerinde ise %65'e yaklaşmaktadır.

#### Grafik:1

#### Gelir Paylarının Toplam Gelirler Oranı (2010,%)

Toplam Belediyeler	İlçe ve Belde Belediyeleri	Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri	Büyükşehir İl Belediyeleri
50,6	40,6	46,0	64,8

**KAYNAK:** TEPAV, a.g.e. , 2012, s.9.



Belediyeler gelişen, değişen ve çeşitlenen hizmet baskısının altında kalırken, diğer yandan da mali kaynaklarının yetersizliği sorunuyla mücadele etmektedirler.(Çarkçı, 2007:30).

Mali bağımlılığın nedenleri; idari yapının özelliği, özgelir sisteminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemelerin yeterince yapılmaması, yerel yönetimlerin özgelirler tahsilatındaki isteksizliği, transfer sisteminin yarattığı olumsuzluk ve gelişmişlik ve ölçek sorunu olarak sayılabilir. Mali bağımlılık hemşerilere karşı yönetim sorumluluğunu ve yönetimde şeffaflığı azaltır. Bütçe sürecinde etkinsizlik yaratır. Ekonomik istikrarsızlıklardan fazlasıyla etkilenilmesine yol açar. Yerel yönetimlerin kurumsal yapısının güçlenmesine engel olur. (DPT, 2010).

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının artması, mali bağımlılığı artırmaktadır. Bu bağımlılık özellikle kaynak yaratma potansiyeli göreceli olarak daha yüksek olan belediyelerde küçük belediyelerde olduğu gibi yüksektir.

### 2.3.Borçlanma

Yerel yönetimleri borçlanmaya iten nedenleri; gelir-gider dengesizliği, gelirlerdeki azalış ve giderlerdeki artış olarak belirtebiliriz.(akademikbakis, 2011: 3).

Yerel borçlanmanın farklı biçimleri mevcuttur:

- Yerli ve yabancı bankalardan alınan krediler,
- Tahvil ihracı, devlet tahvilleri, çeşitli kamu-özel ortaklığı düzenleri ve ödenmemiş borçların birikmesi gibi.

*Yerel yönetimlerin yükümlülüklerindeki artış mali bilançolarında ciddi bozulmalara yol açmıştır. Bütçe dengelerinde olumlu bir gidişat var gibi görünmesine rağmen mali yükümlülüklerinde artışın devam etmesi düşündürücüdür.*

Yerel yönetimlerin toplam borcu 2007 yılında 33.194 milyon TL iken, 2010 sonunda 53.540 milyon TL’ ye çıkmıştır. Yerel yönetimlerin geniş anlamda mali yükümlülükleri GSYİH’ ye oran olarak ve 2010 sonu itibarı ile %4,9 oranına ulaşmıştır. İç borçlanmanın 2010 sonu itibarı ile GSYİH’ ya oranı %4,3 iken aynı dönem dış borçlanma oranı %0,6’dır. Bu dönemde yerel yönetimlerin bütçe açıklarının seyrinde merkezi yönetimden aktarılan kaynaklarla birlikte olumlu bir eğilim gözlemlenirken mali yükümlülüklerin artmaya devam etmesi



düşündürücüdür. Burada akla gelen ihtimal, yerel yönetimlerin artan kaynaklarla birikmiş borçlarını ödemek yerine harcama yapmaya ve böylece yükümlülük biriktirmeye devam etmeleridir. Bu yükümlülükler daha çok emanet biriktirmek (tahakkuk etmiş borçları ödemeyip ertelemek), doğmakta olan kamu yükümlülüklerini (vergi, elektrik, SGK prim borçları gibi) ertelemek yanında, bankacılık sisteminden dış kaynak kullanılmak suretiyle karşılanmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin toplam yükümlülüklerinin %70'i belediyelere, %27'si ise belediyelere bağlı idarelere aittir. İl özel idarelerinin payı ise %3'ler civarındadır.(Tepav, 2012:17).

**Tablo:5**

**Yerel Yönetimlerin Toplam Borçlanması**

Milyon TL                      GSYİH' ya Oranlar (%)

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>TOPLAM</b>	33.194	36.402	41.978	53.540	3,9	3,8	4,4	4,9
İç Borç	30.576	31.992	36.538	47.120	3,6	3,4	3,8	4,3
Dış Borç	2.617	4.410	5.440	6.421	0,3	0,5	0,6	0,6

**KAYNAK: TEPAV, a.g.e., s.18.**

**Tablo: 6**

**Belediyelerin Toplam Borçlanması**

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>TOPLAM</b>	<b>22.180</b>	<b>24.605</b>	<b>28.082</b>	<b>34861</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>
Toplam Emanet Hariç	17.198	18.125	20.864	27.285	2,0	1,9	2,2	2,5
<b>İÇ BORÇ</b>	<b>21.051</b>	<b>22.070</b>	<b>24.536</b>	<b>30.054</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>
Bankacılık	2.188	4.212	5.516	5.876	0,3	0,4	0,6	0,5
<b>DİĞER</b>	<b>18.863</b>	<b>17.857</b>	<b>19.020</b>	<b>24.178</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>
Kamu								



İdarelerine Mali Borçlar	12.881	10.132	10.325	15.133	1,5	1,1	1,1	1,4
Ertelenmiş Borçlar	488	610	756	864	0,1	0,1	0,1	0,1
Emanetler	755	926	1463	1470	0,1	0,1	0,2	0,1
Bütçe Emanetleri	4227	5555	5755	6106	0,5	0,6	0,6	0,6
Diğer İç Mali Borçlar	513	636	720	605	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>DIŞ BORÇ</b>	<b>1.129</b>	<b>2.536</b>	<b>3.546</b>	<b>4.807</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>

**KAYNAK:TEPAV, a.g.e., s.21.**

Belediyelerin toplam gelirleri 2010 sonunda 34,2 milyar TL düzeyindedir. Toplam borçlanmaları ise 34,8 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu şekilde bakıldığında, belediyelerin toplam yükümlülüklerinin gelirlerini aştığı görülmektedir. Emanetler ayıklandığında borç toplamı gelirin altına düşmekle birlikte, belediyelerin yükümlülükleri geniş tanımla hesaplandığında borçlanmada sınır noktada buldukları görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise borçların toplamı söz konusu belediyeler gelirlerinin ortalama olarak 1,5 kat üstüne çıkmıştır.

Belediyelerin 2007 yılında iç borçları 21.051 milyon TL iken 2010 sonunda 30.054 milyon TL olmuştur. 2007 yılında dış borç toplamı 1.129 milyon TL iken, 2010 sonunda 4.807 milyon TL olmuştur. Özellikle bankalara olan borçları çok artmıştır. Bu durum eğer belediyelerin gelir yapısında bir iyileşme olmadığı takdirde, belediyelerin mali yükümlülüklerini yerine getirmede bankacılık sistemi başta olmak üzere kredi mekanizmalarına çok daha fazla başvurma riskini gündeme getirmektedir. Ayrıca başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarının yeniden yapılandırılması, affı gibi uygulamalara sık sık gidilmesi de mali disiplini bozmaktadır.

Hesaplamalara göre belediyelerin toplam yükümlülüklerinin ortalama olarak %70'i büyükşehir belediyelerine aittir. Emanetler hariç bakıldığında bu oran %78'ler düzeyindedir. Büyükşehir sınırlarındaki belediyelerin borçları da dikkate alındığında, belediyelerin toplam borçlarının aslında yaklaşık %80'den fazlası 16 ile aittir. Büyükşehir belediyeleri iç borç kapsamında bankalara olan borcun yaklaşık yarısına sahipken, dış borçlarda bu oran %85'lere



kadar çıkmaktadır. Kamu idarelerine olan belediye borçlarının yaklaşık %90'ı yine büyükşehir belediyelerine aittir (Yılmaz, 2011). Küçük belediyeler ise esasen sadece maaş ödeyebilmekte ve hizmet sunumunu zorlukla ve yetersiz bir biçimde yerine getirmektedir.

Yerel yönetimlerin varlıklarının yıllar itibarı ile artarak 2010 yılı sonunda 41,2 milyar TL'ye ulaştığı görülmektedir. Yükümlülükleri ise çok daha hızla artarak 61,4 milyar TL'ye çıkmıştır. Net mali değer eksi 27,3 milyar TL'dir. (Muhasebe Genel Müdürlüğü, 2012). Bu durum yerel yönetimlerin (ve özellikle belediyelerin) mali anlamda ciddi bir sürdürülebilirlik problemi ile karşı karşıya olduğunu bize göstermektedir. (Tepav, 2012 : 19).

### **3.GENEL DEĞERLENDİRME**

Yerel yönetimlerimizin mali yapısı son yıllarda giderek düzelse de kaynak açısından merkezi idareye bağımlılığı önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Kendi kendilerine gelir yaratma potansiyeline çok fazla sahip değildiler. Sahip oldukları potansiyeli de, oy kaygısı nedeniyle kullanmaktan çekindikleri görülmektedir.

2010 yılından itibaren özellikle belediyelerde öz gelir yaratma kapasitesinde sahip olunan gayrimenkullerin satılması, kiraya verilmesi ya da konuta dönüştürülmesi şeklinde bir eğilim yaşanmaktadır. Bu nedenle bu tür gelirlerin sürdürülebilirliği sorunludur.

Mali yapıdaki iyileşmeye rağmen yerel yönetimlerimiz, özellikle belediyelerimiz mali açıdan büyük sıkıntılar içerisine girmekte ve borçlarını ödeyememektedirler.

Bu nedenle sıklıkla merkezi yönetim tarafından mahalli idarelerin borçlarının yeniden yapılandırılmasına ve affına yönelik düzenlemeler yapılmakta, bu durum yerel yönetimlerin kaynaklarını etkili bir biçimde kullanmalarını önlemektedir.

Yerel yönetimlerimizin mali yapılarının iyileştirilmesi açısından yapılabilecekleri şöyle belirleyebiliriz;

- 1.** Merkezi yönetim kaynaklarının yerel yönetimlere dağıtılmasında, düşük öz gelir yaratma potansiyeline sahip küçük belediyelere daha fazla finansman sağlayan daha rasyonel ve adil bir paylaşım formülü geliştirilebilir.
- 2.** Özellikle emlak vergisi tahsilatı, emlak değer artışı vergileri, otel vergileri alanlarında yerel gelirleri artırmaya yönelik reformlar başlatılabilir. Bu anlamda yerel yönetimlere vergi koyma hakkı verilebilir.





3. Merkezi hükümetin yerel borçlanma sınırlarını uygulamaya ve yerel ödeyemezliği düzenleme kapasitesi artırılabilir.

4. Yerel yönetimlerin, yerel altyapı hizmeti ve ulaştırma şirketlerinin mali yönetim uygulamaları üzerine yetkilerini kullanma kapasiteleri geliştirilebilir.

## KAYNAKLAR

- Ahmet NARİNOĞLU (2010) ; *Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama*, 1.Basım, *Mart Matbaacılık*, İstanbul, Ekim, 536 S.
- Ayhan ÇARKÇI, *Kent Yönetimine Farklı Bakışlar* (Yerel Perspektiften Ekonomi, Siyaset ve Yönetim), 1.Baskı, *Bayrak Matbaacılık*, İstanbul-2007, 264 S.
- Ayşe Nil TOSUN-Yusuf CUMHUR (2011) ; ‘Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları’, *E-Yaklaşım*, S:217.
- DPT ; ‘Yerel Yönetimlerde Bağımlılık Sorunu’; Erhan USTA, 15 Eylül 2010.
- Hakan YILMAZ (2009) ; ‘Yerel Yönetimlerin Mali Yapısındaki Genişleme, Kaynak Paylaşımı, Yükümlülükler ve Borçların Sürdürülebilirliği Sorunu’, *Gündem Dergisi*, Temmuz, Ankara; Türkiye Müttehahitler Birliği Yayını.
- Halil KALABALIK (2005) ; *AB Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori, Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Sözkesen Matbaacılık*, 1.Baskı, Ankara, 885 S.
- Hikmet ESEN; ‘Yerel Yönetimlerin Dış Borçlanma ve Sonuçları’, [yayin.todaie.gov.tr](http://yayin.todaie.gov.tr).
- Peter GABOR, Fikret SEVİNÇ ; “Enabling Regulatory Environment For Domestic Inter-Municipal Cooperation in Turkey” Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun Devamına Destek Projesi LAR II, Eylül 2010, URL <http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/46bec8aa8358115d14aabefc56df8b94.pdf>. 13 Temmuz 2011.
- Sezen GÜNGÖR (2010) ; ‘Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları’, [www.akademikbakis.org](http://www.akademikbakis.org).
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, [www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr). 11.10.2011.



- **Muhasebat Genel Müdürlüğü;** *2011/Ocak-Mart Dönemi Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu.*
- Şule Kasapoğlu **YILDIZ (2006)** ; ‘*Belediyelerin Finansal Sorunları ve Çözüm Yolları*’, *E-Yaklaşım*, S:31.
- [www.ahmetozer.org/...catkentlesmecevreyerelyonetimler/50-yerel.09.06.2010](http://www.ahmetozer.org/...catkentlesmecevreyerelyonetimler/50-yerel.09.06.2010)
- [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr). *Tepav Mali İzleme Raporu; Yerel Yönetim Sisteminde Rapor Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar*, 10.01.2012.
- [www.tepav.org.tr/1319440032-9](http://www.tepav.org.tr/1319440032-9). *Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Nasıl Tartışılmalı*, Ekim 2011.
- [www.muhasabenet.net](http://www.muhasabenet.net), 14.05.2009.