

T.C.

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE MUHASEBE UYGULAMALARININ
BÜTÇE ÜZERİNE ETKİLERİ; ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

SAFA BAHADIR ÇAĞLAR

1844651001

Danışman

Doç. Dr. Eda BALIKCIOĞLU

Kasım - 2020

KIRIKKALE

KABUL - ONAY

Doç. Dr. Eda BALIKCIOĞLU danışmanlığında Safa Bahadır Çağlar tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimlerde Muhasebe Uygulamalarının Bütçe Üzerindeki Etkileri: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

28/12/2020

Prof. Dr. Seyfi YILDIZ
(Jüri Başkanı)

Doç. Dr. Pelin Varol İyidoğan

(Üye)

Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU

(Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

28/12/2020

Doç. Dr. Abdussamed YEŞİLDAĞ
Enstitü Müdürü

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

KIRIKKALE

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kurallarının gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

28/12/2020

Safa Bahadır ÇAĞLAR

TEŐEKKÜR

Tez çalışmamın planlanmasında, araştırılmasında, y¼r¼t¼lmesinde ve oluşumunda ilgi ve desteğini esirgemeyen, iki yıl boyunca etkin bilgi ve tecr¼belerinden yararlandığım, y¼nlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmamı bilimsel temeller ışığında Őekillendiren saygıdeğer danışman hocam Doç. Dr. Eda BALIKçIOğLU'na, bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde, değerli bilgilerini bizlerle paylaşan sayın hocam Prof. Dr. Seyfi YILDIZ 'a, değerli katkılarıyla tezimin son halini almasını sağlayan sayın hocam Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOğAN 'a, teŐekk¼rlerimi sunarım.

Ayrıca t¼m eğitim hayatım boyunca benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen her zaman yanımda olan sevgili aileme sonsuz teŐekk¼rlerimi sunarım.

Safa Bahadır AğLAR

2020

ANKARA

ÖZET

Bu çalışma, Büyükşehir belediyelerinde yaşanan kentleşme süreci ile beraber artan hizmet yükünün tetiklediği bütçe açıkları ve borçlanma gibi mali yapı sorunları inceleyerek Büyükşehir belediyelerinin sosyal ve iktisadi problemlerine çözüm önerileri sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaca yönelik olarak öncelikle Büyükşehir Belediyelerinin harcama ve gelirleri analiz edilmekte akabinde mali yapıdaki sorunlar tespit edilmektedir. İlgili tespit edilen problemlere Ankara Büyükşehir Belediyesi bilançolarından faydalanılarak mali tablo rasyo analizleri uygulanması ile çözüm önerileri sunulmaktadır. Çalışmanın sonuçları, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin borç ödeme gücünü gösteren rasyoların ideal oranların altında olduğu, borç stokunun toplam gelire oranının sabit kalmadığı ve borçların sürdürülebilir olması konusunda sorunlar yaşadığına işaret etmektedir. Bu nedenle çalışma, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe açıkları ve borçlanma ile alakalı sorunlarını çözerken en basit yol olan borçlanmayı tercih etmesine kısıtlamalar getirerek, mevcut kaynaklarını, gelirlerini artırma, elindeki kaynakları daha verimli ve aktif kullanma akabinde harcamaların verimsiz ve etkin kullanılmamasıyla alakalı çalışmalar yapıp içerisinde bulunduğu mali sorunu çözmeye yönelik öneriler sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler:Ankara Büyükşehir Belediyesi, Borç Sürdürülebilirliği ,Mali Rasyo Oranlar, Yerinden Yönetim

ABSTRACT

This study aims to offer solutions to the social and economic problems of metropolitan municipalities by examining the budget deficits and borrowings caused by the increasing service burden with the urbanization process in metropolitan municipalities. For this purpose, first of all, the expenditures and revenues of Metropolitan Municipalities are analyzed and solutions are offered by making use of the balance sheets of Ankara Metropolitan Municipality and applying financial table ratio analysis to the problems identified in the financial structure such as budget deficit and borrowing. The results of the study indicate that the ratios showing the debt solvency of Ankara Metropolitan Municipality are below the ideal ratios, the ratio of the debt stock to the total income is not fixed, and the debt has problems in sustainability. For this reason, the study puts restrictions on the choice of borrowing, which is the simplest way while solving the problems related to budget deficits and borrowing of Ankara Metropolitan Municipality, increasing its existing resources, revenues, using its resources more efficiently and actively, and then carrying out studies on inefficient and inefficient use of expenditures. Offers suggestions to solve its financial problem.

Key Words: Decentralization, Debt Sustainability, Ankara Metropolitan Municipality, Financial Ratios

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerin Kuruluş Tarihleri.....	39
Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları	46
Tablo 3: Yerel Harcamaların Ekonomideki Yeri	48
Tablo 4: Gelir Kalemlerine Göre Büyükşehirlerin Gelirleri	54
Tablo 5: Mahalli İdare Bütçe Gelirlerinin Yapısı.....	59
Tablo 6: Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi	61
Tablo 7: Ankara Büyükşehir Belediyesi Gider Hesabı	71
Tablo 8: Ankara Büyükşehir Belediyesi Bilanço Gelir Hesabı.....	73
Tablo 9: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 Dönemi Bütçe Dengesi	74
Tablo 10: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 Dönemi Yabancı Kaynak Toplamı	75
Tablo 11: Eğilim Yüzdeleri Yöntemiyle Bütçe dengesi ve Yabancı Kaynak Kullanımına Göre Trend Analizi	76
Tablo 12: Ankara Büyükşehir Belediyesinin Bilanço larının Mali Durumu Rasyo Oran Sonucu.....	92

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Yerel İdarelere türlerine İlişkin Rakamlar

Şekil 2: Türkiye ‘de Belediye türlerine İlişkin Rakamlar

Şekil 3: Büyükşehir belediyelerinin Toplam Gelirler İçinde Öz Gelirlerin Yeri

Şekil 4: Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar Ve Toplam Gelirler



İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	v
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ YERELLEŞMENİN GENEL ÇERÇEVESİ VE YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

1.1	MALİ YERELLEŞME.....	5
1.2	MALİ ÖZERLİK.....	6
1.3	MALİ YERELLEŞME VE GÖREV PAYLAŞIMI	10
1.4	MALİ YERELLEŞME VE KURUMSAL TARTIŞMALAR.....	11
1.4.1	Birinci Kuşak Teorileri Musgrave'in üçlü tahsis teorisi ve Etkinlik ...	11
1.4.2	Birinci Kuşak Teorileri Tiebout Yaklaşımı.....	13
1.4.3	İkinci Kuşak Teorileri	16
1.5	BOÇLANMA TEORİSİ VE YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA	19
1.5.1	Borçlanmada Teorik Altyapı Gelişimi	19
1.5.1.1	Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması	19

1.5.1.2	Neo Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması.....	20
1.5.1.3	Keynesyen Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması.....	21
1.5.1.4	Ricardian Denklik Teoremi	22
1.5.1.5	Monetaristler Teori Ve Devlet Borçlanması	22
1.5.2	Yerel Yönetimlerde Borçlanma	23
1.5.3	Borç Yönetimi.....	26
1.5.4	Borç Sürdürülebilirliği	28

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER:YASAL, İDARİ VE KURUMSAL ÇERÇEVE

2.1	TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE GELİŞİMİ	31
2.2	TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KURUMLARI	33
2.2.1	İl Özel İdareleri	33
2.2.1.1	İl Özel İdareleri'nin Hukuki Yapısı.....	34
2.2.1.2	İl Özel İdareleri'nin Görev Ve Sorumlulukları	34
2.2.2	Belediyeler	35
2.2.2.1	Hukuki Yapı	35
2.2.2.2	Belediyelerin Görev ve sorumlulukları	36
2.2.3	Büyükşehir Belediyeleri.....	37
2.2.3.1	Büyükşehir Belediyeleri'nin Hukuki Yapısı	37
2.2.3.2	Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları.....	40

2.2.3.3	Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki Ve Sorumlulukları.....	41
2.3	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ'NİN MALİ YAPISI	42
2.3.1	Büyükşehir Belediyelerin Giderleri	43
2.3.1.1	Büyükşehir Belediyelerin Giderleri Ve Harcama Analizi.....	44
2.3.2	Büyükşehir Belediyelerin Gelirleri	50
2.3.2.1	Büyükşehir Belediyeleri'nin Gelirler Analizi	53
2.3.3	Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi	60
2.3.4	Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanma Ve Borç Yönetimi	63
2.3.5	Büyükşehir belediyelerinde Borçlanma Türleri.....	64
2.3.5.1	İç Borçlanma	65
2.3.5.2	Dış Borçlanma.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN BİLANÇOLARI'NİN MALİ DURUMU VE ORAN YÖNTEMİ İLE ANALİZ

3.1	ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI.....	70
3.1.1	Ankara Büyükşehir Belediyesi Giderleri	70
3.1.2	Ankara Büyükşehir Belediyesi Gelirleri	72
3.1.3	Ankara Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi	74
3.2	ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ YAPI DEĞERLENDİRMESİ	77
3.3	MALİ ANALİZ	78

3.3.1	Ankara Büyükşehir Belediyesinin Bilançolarının Mali Durumu ve Borç Sürdürülebilirliklerini Ölçmede Kullanılan Rasyo Oranlar	80
3.3.2	Likidite Durumunu Ölçen Oranlar (Likidite Oranları)	81
3.3.2.1	Cari Oran (Banker Oranı).....	82
3.3.2.2	Asit-Test Oranları.....	83
3.3.2.3	Nakit Oranı (Hazır Değer Oranı /Disponibilite oranı)	84
3.3.2.4	İşletmenin Finansal Durumunu Ölçen Oranlar (Mali Yapı Oranları) Finansal Kaldıraç Oranı	85
3.3.3	Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Durum ve Borç Sürdürülebilirlik Analizi	86
3.3.3.1	Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Cari Oranları	86
3.3.3.2	Ankara Büyükşehir Belediyesinin Asit Test Oranı	89
3.3.3.3	Ankara Büyükşehir Belediyesinin Nakit Oranı	90
3.3.3.4	Ankara Büyükşehir Belediyesinin Finansal Kaldıraç Oranı	91
	SONUÇ	94
	KAYNAKÇA	98
	EKLER	104

GİRİŞ

Türkiye’de 1980’den bu yana kamu yönetimini ve özellikle yerel yönetimleri yeniden yapılandırma konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve kentleşme sorunları nedeniyle merkezi yönetimin kamu hizmetlerini sunmada yetersiz kalmasıyla birlikte merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımı konuları da daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Tüm bu sebeplerden dolayı, vatandaşlara daha etkin ve verimli hizmet sunumunda, merkezi ve yerel yönetim arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımına ilişkin bir takım sorunlar meydana gelmiştir. Göreceli olarak birçok kamu hizmeti yerel yönetimlerce sağlanırken, daha sonraki yıllarda merkezileşme eğilimleri ile güç kazanmış ve kamusal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin payı sınırlı kalmıştır. Yerel yönetimlerde köklü dönüşüm 2002’den sonra mümkün olmuştur. 2002 sonrası hizmet sunumunda yerel yönetimler tarafında sağlanması konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve sorumlulukları büyük çapta artarak birçok yeni gelişme ve anlayış ortaya çıkmıştır. (Yılmaz, 2017:1).

Mali yerelleşme, kamu mali kaynaklarının ve bunların idaresinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımında, yerel yönetimler lehine politikalar üretilmesini içeren süreç olmasına rağmen, Türkiye’de mali yerelleşme çerçevesinde yerel yönetimler lehine olan politikalar ve düzenlemeler eksik kalmıştır.

Büyükşehir belediyeleri, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayıp; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getirirken, yeteri kadar kaynağının olmadığı gelir elde edebileceği kaynaklarının azlığı ilgili düzenlemelerde eksik bırakılmıştır.

Mali özerklik çerçevesinde belediyeler yasal düzenlemelerle beraber kendi gelir kaynaklarını oluşturmada, vergilendirme yetkisine sahip olmada ve bu yetkiye dayanarak vergi toplaması bunun sonucunda ise serbest bir şekilde harcama yapabilmesi konusunda mali özerklik düzeyi çok düşük kalmakla beraber merkezi yönetime bağımlılık oranı artmıştır.

Mevcut mali sorunların çözümünde büyük rol oynayan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi hakkında kanun, 1981 tarihinde yürürlüğe girmiş olup; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 1984 yılında yürürlüğe girmiş ve belediyelere ilave gelir sağlanması amaçlanmıştır. İlgili yıllardan günümüze kadar 35 yıldan fazla süre geçmiş olmasına karşın, Belediye Gelirleri Kanunu'nda eksiklikleri giderecek bir çalışma yapılmamıştır. Bu çalışmada, Büyükşehir Belediyelerinin gelirlerinin ve harcamalarının analizini yaparak ortaya çıkan giderlerinin gelirlerinden büyük olması sonucu oluşan bütçe açıklarının borçlanmayla finansmanı incelenmektedir. Bu borçlanmaların artışının önlenmesi amacıyla kaynaklarının yetersiz geldiği noktada tekrardan borçlanmaya gidilmemesi için bir takım kısıtlamalar getirilmiştir. Borçlanmanın büyükşehir belediyeleri için en kolay finansman tercihi olması yerine kendi öz kaynaklarına yönlendirmek amacıyla özel sektörde kullanılan mali tablo rasyo analizleri kullanılarak borç ödeme gücüne göre borç verilmesi kısıtlaması uygulanmıştır. Bu yöntem Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali tabloları için incelenmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ilk olarak mali özerklik ve mali yerelleşme kavramları üzerinde durulmuştur. Sonrasında mali yerelleşmenin görev paylaşımı ve mali yerelleşme üzerine kuramsal tartışmalar incelenmiştir. Kuramsal tartışmalar, birinci ve ikinci kuşak teorilerinde yer alan görüşler ile ele alınıp, detaylı bir şekilde ortaya koyulmuştur. Daha sonrasında borçlanma teorisi ve yerel yönetimlerde borçlanma üstüne çalışma yapıp geçmişten günümüze iktisat okullarının borçlanmaya olan bakış açılarına değinilmiştir. Sonra yerel yönetimlerde borçlanma ile belediyeleri borçlanmaya iten sebepler ve borç sürdürülebilirliği üzerine literatür taranmıştır.

İkinci bölümde; ilk olarak Türkiye'de yerel yönetim kavramı, bunun anayasa ve kanunlarla olan ilişkisi hakkında açıklamalar yapılmıştır. Türkiye'deki yerel yönetim kurumları çerçevesinde il özel idareleri, belediyelerin görev ve sorumlulukları, yönetim organları kısaca anlatılmıştır. Büyükşehir belediyelerindeki uygulamalardan ise daha detaylı bir şekilde ele alınıp bahsedilmiştir.

Büyükşehir belediye kavramı ve bunun anayasa ve kanunlarla ilişkili hukuki yapısı, büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ve sınırları, görev ve yetki sorumlulukları hakkında açıklamalar yapıp büyükşehir belediyelerine ihtiyaç duyulma sebeplerine yer verilmiştir. Daha sonra büyükşehir belediyelerinin mali yapıları, ilk olarak mali yapılarını analiz etmek amacıyla belediyelerin giderler ve gelirlerini detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Bütçe giderlerinin gelirlerinden büyük olması durumunun yaşandığı bütçe açıklarını büyükşehir belediyelerinde bütçe dengesi başlığı altında inceleyip meydana gelen sorunlar ele alınmıştır. Daha sonra bütçe açıklarının finansmanı noktasında borçlanmaya gidilmesi ile alakalı hesaplamalar yaparak bütçe açıkları ve borçlanma arasındaki ilişki incelenmiştir. Mali yapılarını analiz etmek amacıyla yapılan hesaplamalar sonucunda son olarak büyükşehir belediyelerinde borçlanma ve borç yönetimi üzerinde durulmuştur. Mevcut borçların azaltılması için bir takım kısıtlamalar getirilmesi üzerinde çalışmalar yapıldıktan sonra ilgili çalışmayla Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı üzerinde inceleme yapılmıştır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı ve sorunları ele alınmıştır. İlk olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapı analizini yapmak amacıyla belediyenin son dört yıl içerisinde elde ettiği gelir ve giderler incelenmiştir. Yapılan bu analiz sonucunda, Ankara büyükşehir belediyesi'nin mali yapısındaki sorunlar tespit edilmiş, bu sorunların nedenlerine değinilmiş ve bunlara ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur.

Ankara büyükşehir belediyesi'nin gelir ve gider analiz sonuçlarına göre, görevleri ve harcamaları giderek artmasına rağmen söz konusu harcamaların finansmanını sağlayacak yeterli gelir kaynağı bulunmamaktadır. Mevcut kaynak eksikliği bütçe giderlerinin gelirlerinden büyük olması durumuyla beraber bütçe açıklarını meydana getirmiş ve yabancı kaynak kullanımında artışlar olmuştur. Ankara büyükşehir belediyesi'nin yayınlanan bilançolarından hesaplanan yabancı kaynak kullanımına bakıldığında çok yüksek borcu olduğu görülmüştür. Tüm bu sorunların nedenlerine değinilmiş ve bunlara ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur. Mevcut borçların azaltılması için büyükşehir belediyeleri üzerine borçlanma sınırlaması ve kontrol uygulaması çerçevesinde bir takım kısıtlamalar getirilmesi üzerinde durulmuştur.

Borçlanmanın büyükşehir belediyeleri için en kolay finansman tercihi olması yerine kendi öz kaynaklarına yönlendirmek amacıyla özel sektörde kullanılan mali tablo rasyo analizleri kullanılarak borç ödeme gücüne göre borç verilmesi kısıtlanması uygulanmıştır

Analiz sonuçlarına göre, yapmış olduğumuz hesaplamalar sonucunda da borcun geri ödemelerinin her yıl zamanında ve eksiksiz olarak yapılamadığı borçların sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaşandığı görülmüştür. Belediyeler öz gelirlerini nasıl artıracığını düşünmek yerine borçlanmaya teşvik edilmesi doğru bir finansman kaynağı olarak görülmemektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ YERELLEŞMENİN GENEL ÇERÇEVESİ VE YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

1.1 MALİ YERELLEŞME

Devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlıktır. İnsanların toplu şekilde yaşamasından doğan bazı ihtiyaçları vardır ki bu ihtiyaçlar toplumsal ihtiyaçlar olarak adlandırılır. Bu ihtiyaçlar toplumun en üst örgütlenme şekli olan devletin temel varlık sebebidir. Bu görevlerin başında o topluluktaki insanların kamusal nitelikli ihtiyaçların karşılanması gelir (Çelebi, 2008:2). Oluşan bu ihtiyacı devlet tarafından karşılarken yapılan harcamalar için gelir toplanmasına Kamu Mali Yönetimi denir (Akdoğan, 2003:99).

Bu sistemi etkin çalıştırırken başka sorunlarda gün yüzüne çıkmaktadır. Harcamaların, görevlerin paylaşımından başlayarak öz gelirlerin paylaşımı, idareler arası aktarmaları ve borçlanmayı da içeren bu sistemde merkezi ve yerel yönetimleri etkin çalıştırmak bu sorunlardan birisidir.

Sistemin verimli çalışması için görev ve kaynak paylaşımının etkin bir şekilde yapılması gerekir. Hangi görevin merkezi yönetim hangi görevin yerel yönetim tarafından karşılanacağı belirsizdir. Bu belirsizlikleri çözüme kavuşturmada bize mali yerelleşme tanımı yardımcı olacaktır. Mali yerelleşme 1940'lı yılların ortasından itibaren kamu ekonomistleri tarafından literatüre giren bir tanımdır. Mali yerelleşme kavramının tanımında tam bir uzlaşma olmamasıyla beraber kısaca mali yerelleşmeyi tanımlarsak; kamu mali kaynaklarının ve bunların idaresinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımını içeren süreci ifade eder. Mali yerelleşmeyi doğuran sebeplerden artan dünya nüfusu, büyük çoğunluğu şehirlere olan göç hareketleri, hızla değişen ekonomik etkiler, insanların gelir düzeyindeki ve yaşam kalitesindeki değişimler, ekonomik ve yönetsel sistemlerin yeniden yapılandırılması ortaya çıkarmıştır (Güven, & Karkacıer, & Şimşek, 2017:190).

Bunun sonucu olarak kamu hizmetlerinin en uygun yöntemlerle, en düşük maliyetle ve verimli bir şekilde arz edilerek hizmet sunumunda etkinliği sağlamakta talepleri karşılama konusunda görev ve yetkilerin kimde olacağı belirsizdir. Dünya üzerinde çoğu ülke, ulus altı birimlere giderek daha fazla sorumluluk ve yetki dağıtmaya başladılar. Sorumluluk ve yetkilerin hangi ölçüde yerel yönetimde hangi ölçüde merkezi yönetimde olması tartışılır. İdarenin ve siyasi otoritenin tek elden yürütüldüğü üniter devlet yapısında görev ve yetkiler genelde merkezde toplarken mali yerelleşme ile ilgili ikinci kuşağın hem kaynakları hem de açıklamaları alabildiğine yayılmaktadır. Sadece ekonomi bilimleri arasında değil aynı zamanda politik bilimler ve diğer alanlardan gelen önemli katkılar bu kuşağı disiplinler arası bir zemine taşımaktadır (Karabacak, 2012:393).

1.2 MALİ ÖZERLİK

Mahalli Yönetim olarak da adlandırılan yerel yönetimler kavramı belirli bir coğrafyada yaşayan yerel topluluğun İl, belediye veya köy halkının oradaki ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları oradaki halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisine denir (Anayasa, 1982: madde 127). Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe, yani idari özerkliğe sahiptirler.

Yerel yönetimler yerel gereksinimleri karşılarlarken hangi sınırlar içinde bu hizmeti verdiği bizim için önemlidir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe sahiptir. Bu nedenle yerel yönetimlerin bütçe gelirleri ile harcamalarını belirleyebilmesi, kendilerine özgü hak ve borçlarının yanı sıra devlet bütçesinden ayrı bir bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına ve mal varlığına da sahip bulunması mali özerkliği ölçmede temel göstergelerdir (Türkoğlu, 2012:42).

Yerel yönetimler kentin altyapısı ile ilgilenip ayrıca bunun içerisine su dağıtımını, şebeke dağıtımını, kanalizasyon, şehir içi yollar, Şehir içerisindeki ulaştırma, doğalgaz dağıtımını vs. gibi görevleri vardır (5393 sayılı Belediye kanunu,2005: 14. Madde14). Kent sayısının artması, kentlerin büyümesi, nüfusun kentlere akması yerel yönetimlere daha fazla hizmet sorumluluğu yüklemektedir. Yıllara yaygın olarak, kentleşme oranı, kent nüfusunun toplam nüfusa oranının arttığı gözlemlenmektedir.

Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyulan bu hizmetleri karşılayacak seviyede yeterli ve düzenli mali kaynaklara sahip olması icap etmektedir. Burada önemli olan yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu mali gücü merkezi idareden büyük oranda almaması, kendi öz gelirleri ve yerel vergiler ile başka bir idareye tam anlamı ile bağlı olmadan belli oranda kendi özerkliğini sağlamış olmasıdır. Mali özerklik merkezi yönetimin müdahalesini istemez ve yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda harcama önceliklerini belirlemek ve kendi gelirlerini oranını miktarını belirlemek istemektedir. Yerel idarelere özerklik tanınmasının sebebi gelirlerini toplarken ve harcamalarını yaparken, kendi politikalarını belirlerken etkin kararlar almasını ve insanların veya toplumun yararına daha fazla hizmetler üretebilmesidir (Ulusoy&Akdemir,2009:263). Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olabilmesi için vergi toplayabilmesi, yerel vergilerin oran ve matrahını belirleyebilmesi, kendi bütçesini planlayabilmesi ve merkezi yönetimin müdahalesinden uzak bir şekilde borçlanabilmesi olarak ifade edilebilir (Saran, 2019:2). Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ölçülmesinde birçok kriter ve temel parametreler vardır.

Bu temel parametreler yerel yönetimlerin gelirlerinin ve harcamalarının, kendi politikalarının ekonomik faaliyetler üzerindeki etkileri üzerinedir.

Yerel yönetimlerin özerk yapısından söz edebilmek için karar alma ve uygulamada merkezi idarenin müdahalesi olmadan, mali kaynaklara ve harcama yetkisine sahip olması, harcama önceliklerini belirleyebilmesi ve gelirlerini yükseltebilme yetkisinin kendisinde olması gereklidir (Türkoğlu,2013:42).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin iki yönü bulunmaktadır. Bu durum gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edilebilir. Mali özerkliği gösteren gider kriterlerden en önemlisi harcama gücü kavramıdır. Harcama gücü yerel yönetimlerin hangi harcamaları hangi politikalar için yapacakları konusunda sahip oldukları serbestliktir. Bu kavramı tek başına değerlendirmekten ziyade başka özerklikler ile ilişkilendirebiliriz. Özerk bir idarenin serbestçe karar alabilen organlara sahip olması gerekir.

Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirirken sunduğu hizmetlerde ve kendi bünyesindeki temel politika amaçlarında yetkili olması lazımdır. Yerel yönetimler belirlediği politikalar ve amaçlar doğrultusunda başka kamu kurumunun denetimi ve önceden onayı olmaksızın kendisi yetkili olmalıdır. Bu durum onun politik özerkliğini gösterir. Yerel yönetimler hizmet sunarken bu hizmetleri finanse etmek için gelir ve bütçeye ihtiyaç duymaktadır. Harcama özerkliği çerçevesinde ihtiyaç duyulan bu bütçe özerk bir bütçe olmalıdır. Makroekonomik düzeyde bütçe büyüklükleri üzerine bir takım niceliksel sınırlamalar getirmeden, maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından disipline eden uygulamalar olmamalıdır (Yılmaz,2017:52).

Mali özerkliği gösteren gelir kriterlerden Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ölçülmesinde harcama özerkliği kadar gelir özerkliğinde yeri vardır. Yerel yönetimlerin gelir özerkliği kendi gelir kaynaklarını belirleyebilmesi, yerel yönetim vergi oranı ve matrahını, vergi dışı gelirleri olan harç ve ücretlerini de kendisinin belirleyebilmesidir. Merkezi yönetim ya da başka bir idarenin denetimi ve önceden onayı olmadan borçlanabilmesidir.

Yerel yönetimler yerel hizmetleri ,sorumluluklarını yerine getirirken merkezi idareden alınan transferlerden ziyade kendisinin önceden konusunu, oranını belirlediği vergiler ile finanse ederek bu hizmetler için gerekli finansmanları kendi öz gelirleri ile sağlamasıdır.Yerel yönetimler 'in mali özerkliği ölçmede temel gösterge olarak, vergi, resim ve harç tahakkuk ve tahsil etmek, katkı payı almak, ticari faaliyette bulunmak, bağış kabul etmek gibi gelir kalemlerinde bağımsız gelir kaynaklarına sahip olması ve ayrı bir bütçesinin olması gerekir(Türkoğlu,2013:43).

Yerel yönetimler 'in gelir kaynakları genel olarak yerel vergiler ile merkezi yönetim tarafından verilen paylardan oluşmaktadır. Vergi kişilerin, kamu giderlerini karşılamak üzere kanuna bağlı kalarak vergilendirme yetkisine sahip kuruluşlarca alınan bir yükümlülüktür. Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili güçtür.

Mali özerklik yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler çerçevesinde kendi gelir kaynaklarını oluşturmak amacıyla vergilendirme yetkisine sahip olması ve bu yetkiye dayanarak vergi toplaması bunun sonucunda ise serbest bir şekilde yerel yönetimlerin harcama yapabilmesidir (Saran,2019:1).

Bu tanımlardan yola çıkarak yerelleşmenin özerkliğin en önemli ölçütlerinden birisi olan vergi özerklidir. Vergi özerkliği ile vergilendirme yetkisine dayanarak kendi vergilerine sahip olması, verginin; matrahını, oranını, tarifesini, tebliğini, merkezi idarenin bir yaptırımı olmadan kendisinin belirlemesi ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin büyük ölçüde mali özerkliğe sahip olması için bazı koşullar sağlanmalıdır. Bu koşullar:

- Merkezi yönetimin bir koşuluna bağlı kalmaksızın serbestçe vergi matrah ve oranını belirleyebilmesi,
- Belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer yapılması ve kullanılacağı alanın kısıtlanmaması,
- Yerel yönetimlerin harcamalarını ve bunların önceliğini belirleyebilmesini kullanılacağı alanın kısıtlanmaması,
- Bütçesini merkezi yönetimden uzak olarak düzenleyebilmesi,
- Vergi dışı öz gelirlerini belirlemeyebilmesi ve kendi kaynaklarını oluştururken başka bir kamu kurumunun denetimi ve önceden onayı olmaksızın borçlanabilmesidir.

Bu durumların dışında örnek vermek gerekirse kendi vergi oranlarını ya da diğer öz kaynaklarını belirlerken, kaynaklarını kullanacağı alan merkezi yönetim tarafından sınırlandırılabilir ya da yerel yönetimler kaynak oluştururken merkezi yönetim tarafından sınırlandırma gelebilir. Yerel yönetimler bu koşulları hangi ölçüde sağlarsa o kadar o ölçüde mali özerkliği artmaktadır. Kendi kaynaklarını oluşturma yeteneği ile mali özerklik artmaktadır.

Gelişkin bir ekonomi ve sosyal yapısı olan yerel yönetimlerde Mali özerklik geliştikçe, devletin ekonomiye müdahalesi azalır demokrasi ve özgürlüğü de geliştirir. Yönetim birimlerinin gelir ve harcamalarının birbirinden ayrılması, hangi idarenin ne kadar vergi koyduğunun ve ne kadar hizmet sunduğunun açık bir şekilde belirlenmesini sağlar.

Böylece politik sistem daha şeffaf bir hal aldığı gibi yerel yöneticilerin sorumluluk duygusu gelişir ve hesap verebilirliklerini sağlar (Yılmaz, 2017:52).

1.3 MALİ YERELLEŞME VE GÖREV PAYLAŞIMI

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla sunulması gereken kamu hizmetleri devletin siyasi örgütlenmesi ile oluşan kurumlar ile birlikte, yerel nitelikli örgütlenme ile oluşan yerel yönetim birimleri tarafından sunulur (Demircan, 2009:304).

Devletin bünyesinde bulundurduğu insanlara karşı hizmet verirken, bu hizmetin kimler tarafından hangi kaynaklardan ne ölçüde sağlanacağı çözülmesi gereken bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Sunulacak olan görev paylaşımında ülkenin siyasi yapısı, yönetim sistemi gibi sebeplere göre değişiklikler gösterir. Bu değişikliklere göre alınacak olan kararlar ya merkezden ya da merkez dışında kurulmuş olan taşra örgütlerince alınır (Ökmen & Çağatay, 2014:87). Kamu ekonomisi içinde yerleşmenin ekonomik etkilerini açıklayan iki temel yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi 1940'ların ortasından 1970'lerin başına kadar ki dönemi kapsayan birtakım çalışmalarda tartışılan birinci kuşak teorileridir. İki temel etki üzerinde yoğunlaşır.

Birincisi, yerel yönetimlerin, kendi bölgelerinde yer alan kaynakların öncelikler ve ihtiyaçlar temelinde etkin kullanılması konusunda merkezi yönetimden daha iyi kararlar alabileceğini ve konum olarak daha uygun olduğunu öne sürer ikinci yarar ise tüketici seçmen olarak nitelendirilen bireylerin kamusal mallar ve vergilere yönetil tercihlerini en iyi karşılayacak olan idari birime taşınacağını iddia etmiştir.

Bu taşınmadan kaynaklı yerel yönetimler arasındaki rekabete kendi tercihleri doğrultusunda sınıflandırabilmelerine imkân vereceğini ifade etmiştir (Karabacak,2012:391) .21.yüzyılda yaklaşılan ve konuyu Sadece ekonomi bilimleri arasında değil siyaset bilimi ve diğer disiplinlerin katlısı ile ele alan ikinci kuşak teorileriler ile önemli katkılarla bu kuşağı disiplinler arası bir zemine taşımaktadır. (Yılmaz, 2017:57).

1.4 MALİ YERELLEŞME VE KURUMSAL TARTIŞMALAR

Birinci kuşak teorilerinin yoğunlaştığı iki temel etkiden birincisi olan yerel yönetimlerin, kendi bölgelerinde yer alan kaynakların öncelikler ve ihtiyaçlar temelinde etkin kullanılması konusunda merkezi yönetimden daha iyi kararlar alabileceğini ve konum olarak daha uygun olduğunu Musgrave'in üçlü tahsis teorisi ile izah edilmektedir.

1.4.1 Birinci Kuşak Teorileri Musgrave'in üçlü tahsis teorisi ve Etkinlik

Musgrave göre Kamu gelirlerinin toplanması, giderlerin yapılması, açıkların finansmanı, devlet borç, varlık ve hükümlülüklerinin idarelerce yönetilmesi olarak tanımlanan kamu maliyesi; makro ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve kaynak tahsisi şeklinde üç temel fonksiyon üzerine kurulmuştur. İlk fonksiyon ekonomik istikrarı ilgilendirir. Ekonomik istikrar bir ülke ekonomisinde mevcut kaynakların ve imkânların verimli şekilde kullanımını sağlamak dış faktörlerin ülke piyasasındaki bankacılık, finans piyasası, kredi sistemlerine karşı etkilerini en aza indirgeyip dirençli olmasıdır. Para ve maliye politikası birçok ülkede iki makroekonomik denge araçlarıdır. Para politikası, hükümetin, merkez bankasının ya da para otoritesinin, ekonomiye, para arzı yönetimi ya da döviz piyasası işlemlerini kullanmak yoluyla yön vermesidir. Yerelleşme teorileri açısından mali yerelleşmenin ekonomik istikrar üzerinde ki etkisi olumlu yoksa olumsuz mu olacak, Hükümetin ekonomik hedeflerinden tavizlere neden olup olmayacağıdır.

Yerelleşmenin makro istikrarın yani sürdürülebilir büyüme, düşük enflasyon, istikrarlı bir istihdam artışı, düşük işsizlik ve dengeli bir kamu maliyesi gibi özellikleri gerçekleştirmesinde herhangi bir katkısı yoktur.

Mali gücün merkezi yönetimden yerel yönetimlere tahsis edilmesi, Mali konularda düzenleme yapma yetkilerinin yerelleşmesi ortak politikaların tespiti konusunda makro istikrarı olumsuz etkileyecektir (Oates, 1972:7akt Yılmaz 2017:57).Ülkenin tamamını ilgilendiren makro istikrar ulusal düzeyde uygulanacağından yerel yönetimler tarafından parça parça bir şekilde politika hedefleri konması bu hedeflerin uygulanmasını zorlaştıracaktır. Politikaların uygulanabilir olması için tek ve kapsayıcı olması icap eder. Bütün bu sebeplerden dolayı makroekonomik politikalar merkezi yönetim tarafından belirlenmelidir.

İkinci fonksiyon ise gelir dağılımını ilgilendir. Kamusal mal, tüketiminde bireyler arasında bir rekabetin olmaması, malın faydasından ilave kullanıcının dışlanamayacağı, malın tüketiminde üçüncü kişilere yayılan fakat fiyatlandırılmayan faydaların (dışsallıklar) varlığı olarak tanımlanır. Kamusal malın faydalanma olanakları bireyler arasında büyüdükçe o malın sunumunu merkezi idarelere bırakılması politikaların uygulanması açısından başarı getirecektir. Bu mallara en çarpıcı örnek olarak Adalet hizmetini örnek verebiliriz.

Bireylerin Adalet hizmetinden faydalanma olanakları yüksektir bundan dolayı söz konusu malın sunumu merkezi düzeyde olmalıdır. Mali yetkilerin merkezi yönetim den yerel yönetime devredilmesi gelir dağılımı hedeflerini yeteri kadar karşılamaz gelir dağılımı politikası ulusal seviyede uygulanmalıdır. Bundan dolayı gelirin yeniden dağılımı merkezi idareler tarafından olması politikalar için daha sağlıklı olacaktır. (Oates, 1972:9 akt Yılmaz, 2017:57).

Piyasada etkinliği sağlayan unsurların çalışmaması ya da tersine çalışmasından dolayı devlet piyasaya müdahalede bulunur. Bu müdahale kimin eliyle yapılmalıdır soruna cevap olarak oluşan piyasa başarısızlığı sebebiyle kaynak dağılımını yerel birimler tarafından yapılması daha başarılı olacağı düşünülmüştür (Musgrave, 1959:12 akt Yılmaz, 2017:57). Üçüncü fonksiyon ise kaynak tahsisini ilgilendir. Kamu ekonomisinin tahsis işlevi de olan tam kamusal mallar, yarı kamusal mallar ve erdemli malların tahsisi alanında devletin üstlenmesi gereken görevleri içerir.

Bu anlamda güvenlik, adalet, altyapı hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetlerinde devletin üstleneceği görevler vardır. Bu görevlerin bir kısmını merkezi yönetim aracılığıyla, bir kısmını ise yerel yönetimler eliyle yürütmektedir (Güran, 2002:69).Kamu ekonomisinin tahsis işlevi mali yerleşmenin Tiebout, Musgrave, Qates gibi birinci kuşak teorisyenlerin ele aldığı önemli konulardan biridir. Mali etkinlik bir yönüyle kaynak yönetimini ortaya koyan bir kavramdır. Mali etkinliğin sağlanması yani, gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda amaçlara ulaşılmasında kaynakların tasarruflu kullanımı da mümkün olabilecektir. Mevcut kaynakların hizmetlerin önceliğine göre kullanılması, idari açıdan kaynakların etkin dağılımı ve kullanımı ve kaynak kullanımında tasarrufun sağlanması mali yönetim ile yakından bağlantılıdır (Demircan,2009:343).

Kamu ekonomisinin tahsis işlevini önemli kılan bazı nedenler vardır. Bunlardan biri yerel yönetimler, kendi bölgelerinde yer alan kaynakların öncelikler ve ihtiyaçlar temelinde etkin kullanılması konusunda daha daha uygun konumda olmasıdır. İkincisi ise kamusal malların yerel olma özelliği nedeniyle hizmetin sunumunda ulusal hükümetlerin iyi bir yönetim ortaya koyamamasıdır (Yılmaz, 2017:57). Faydası bütün ülkeye yayılan ve esas olarak yerel halkı ilgilendiren kamusal mallar yerel birimler tarafından üretilmelidir.

Her bir yerel yönetim, faydası kendi sınırları içinde doğan hizmetleri üretmeli ve sadece maliyetleri içselleştirecek olan finansman kaynaklarını kullanmalıdır. (Musgrave, 1989: 446-447 akt Karagöz 2014:22).

1.4.2 Birinci Kuşak Teorileri Tiebout Yaklaşımı

Birinci kuşak teorilerinin yoğunlaştığı İki temel etkiden ikincisi olan yerel yönetimler arasındaki rekabetin, insanların yerel hizmet talepleri doğrultusunda bir araya gelerek kendilerini sınıflandırabilmelerine imkân vermesi görüşüdür. Bu temel etki ise Tiebout'un 1956 yılında yerel kamusal mallar ile ilgili yaptığı çalışmasında yer olan "Yerel Harcamaların Saf Teorisi" adlı makalesinde yerel kamu malları için tercihleri doğrultusunda hane halkları istedikleri bir bölgeye hareket etmelerini içeren bir model sunmuştur (Akman, 2018:119).

Tiebout bu makalesini yazmasındaki temel amaç Samuelson'un yerel tercihlerin kamu mallarının sunumunda etkinliği etkilemeyeceği yönündeki görüşü çürütmektir. Etkinlik argümanı, iki temel varsayımı kabul eder. Birincisi sınırlı dışsallıkların varlığıdır.

Yerel kamusal malların tüketicilerine faydası sadece hizmetin sunulduğu alanda yaşayanlar için geçerlidir. İki temel varsayımdan birincisini savunan Samuelson kamusal malları," herhangi bir bireyin tüketiminin diğer bireylerin aynı miktarı tüketmelerinde bir azalmaya yol açmayan ve ortak tüketilen" mallar olarak tanımlamıştır. Tam kamusal malların en önemli özelliği, malın tüketim faydasının birey tarafından içselleştirilememesi, malın tamamının olumlu dışsallıklara sahip olmasıdır. Bir anlamda tam olumlu dışsallık ile bölünememe, pazarlanamama ve ortak tüketim özelliğine sahip olmasıdır (MuterÇelebi-Sakınç,2006:19).

Bölünmezlik özelliğinden dolayı tüketimde rakip olmama ve tüketimden mahrum bırakılmama özelliklerine sahip bulunan kamusal malların faydası ya geneldir veya lokal bir bölgeyi kapsar. Tanımlardan ve değerlendirmeleri baz alırsak Samuelson'un yerel tercihlerin kamu mallarının sunumunda etkinliği etkilemeyeceği yönündeki düşüncesini görmüş oluruz. Bu teze karşılık Tiebout Etkinlik argümanı, iki temel varsayımından İkincisi olan tüketici tercihlerine göre mali yük paylaşımıdır.

Yerel yönetimler yerel halkın tercihleriyle uyuşan mal ve hizmet demetini sunacaklarından, fiyatlandırmada talebe göre tespit edilebilecek ve en iyi hizmeti en düşük maliyetle sunmak için yerel yönetimler arasında rekabet teşvik edilecektir görüşü ile 1956 yılında Charles Tiebout, ünlü makalesi olan 'Yerel Harcamaların Saf Teorisi' nde Yerel kamusal mallara yönelik tercihler doğrultusunda ikamet edecekleri Yerel bölgeyi seçtikleri bir model geliştirmiştir. Geliştirilen bu model Tiebout Göçü olarak bilinmektedir. Aynı zamanda "ayağı ile oy kullanma" olarak da bilinen hipotez şu şekilde özetlenebilir; kamu mallarının; faydası belirli alanlarla sınırlı kalan hizmetleri ifaden eden mallara yerel kamusal mal denir (Karagöz, 2014:42).

Tiebout, bazı kamu mallarının yerel kamusal mal olduklarını ifade etmiştir. Tüketiciler tarafından yerel kamusal mallara yönelik bireysel tercihlerin, pareto etkin sonuç olacağını iddia etmiştir. Yerel tüketicinin talepleri doğrultusunda bir araya gelinerek kendilerini sınıflandırabileceklerini ortaya koymuştur. Mobil olan yerel tüketicinin Benzer zevklere sahip tüketici seçmen gruplarının bir arada bulunması yerel düzeyde sunulacak kamusal malların verimliliğini de arttıracaktır. (Graves & Waldman, 1991:551 akt Eryiğit, 2013). Tiebout Modeli oldukça tartışmalı bazı varsayımlara dayanır. Kamu ekonomisindeki kamusal malların, özel piyasada ki tüketicinin tercihini gösterdiği gibi bir mekanizmanın varlığı savunulur. Özel piyasada tüketici, sahip olduğu kısıtlı kaynakları kullanarak ihtiyaçlarını gidermeye çalışır. Bununla birlikte her zaman refah seviyesini maksimum düzeye ulaştırmayı hedefler. Tüketici davranışları ve psikolojine göre alanlarında ilgi gören mallara alışveriş yapma ve satın alma eğilimi göstermektedir. Tüketici mevcut bulunan bütçesine göre ve tercih edeceği malın uygunluğuna göre de hareket eder.

Özel piyasada tüketicinin malı olarak göstermiş olduğu tercih davranışı aynı şekilde kamusal malın üretildiği yere giderek de gösterecektir(Karagöz,2014:40 akt Yılmaz, 2017).Tiebout bu çalışmasında belirli varsayımlar altında bireylerin kamusal mallara ve vergilere yönelik tercihini en iyi şekilde karşılayacak olan idari birime taşınacağını iddia etmiştir. Seçmen ve tüketici davranışlarını temel alan Tiebout hipotezinin tartışmalı bazı varsayımlara dayanır (Tiebout, 1956:422).

- Tüketici seçmenler taşınabilir ve mobildir. Kentteki kamu harcamalarıyla gelirler hakkında tam olarak hakimdir ve bilgi sahibidir bu bilgiler doğrultusunda en iyi kararı alır.Tercihlerine en uyumlu olan yerel birime yerleşir.
- Bireylerin tercih edeceği çok sayıda idare mevcut olup bu idareler arasında negatif ya da pozitif bir dışsallık söz konusu değildir. Ayrıca bu beldelerde üretim artarken maliyetin düşmesi olarak bilinen ölçek ekonomisine de neden olmamaktadır.
- Her belde ya da kentin sunduğu kamusal mal ve hizmet üretimi için optimal idare büyüklüğü söz konusudur Optimum büyüklüğü olmayan kent ya da beldeler, nüfuslarını artırmak için gayret gösterirler.

Tiebout Model'ini daha açık şekilde izah etmemiz gerekirse yukarda ki varsayımlar altında tüketici seçmen olarak nitelendirilen bireylerin yani topluluk üyelerinin kamusal mal ve hizmetleri minimum ortalama maliyetle yani verginin en uygun ve doğru bir zamanda, en uygun biçimde alan idari birime taşınacağını ifade etmiştir. Mobil olan tüketici seçmen ayakları ile idari birimleri oylayarak talep belirsizliğini ortadan kaldırmıştır (KaraGöz, 2014:40 akt Yılmaz, 2017). Tüketici seçmenlerin gelir ve harcamalar konusunda tam bilgiye sahip oldukları; çok sayıda tercih edilecek yerel idarelerin varlığı; bu idareler ve topluluklar arasında Bir üretim veya tüketim olayının 3. Bir topluluğu olumlu ya da olumsuz etkilemediği; optimum bir topluluk ölçeğinin varlığı ölçek ekonomisi, üretim artarken maliyetin düşmesidir

Doğal tekellerde olduğu gibi üretim ne kadar artarsa maliyet de o oranda düşmektedir. Optimum nüfusun altında olan yerel idareler maliyetlerini düşürmek için daha fazla nüfusa ihtiyacı olacak bu eksikliği optimum noktada eşitleyene kadar yeni üyeleri çekmeye çalışacaktır.

Sunulan bu hizmetleri de tüketici seçmenin durumu ve gerçek matrah dikkate alınmadan genel bir takdirle, yasal ölçütlerle saptanmış götürü bir vergileme ile finanse edilmesi (Rubinfeld, 1987:575 akt Namazcı, 2018). ” gibi varsayımlardır. Modelden de anlaşılacağı üzere bireyler yer değiştirirken konuyu sadece mali, iktisadi teoriler açısından ele alınmıştır.

1.4.3 İkinci Kuşak Teorileri

Mali federalizm teorisinin birinci nesil yaklaşımları, tamamı kamu maliyesinin genel literatüründen geliştirilmiştir. Mali yerelleşme çalışmaları için yol gösterici ve temel niteliğindedir. Birinci kuşak teorisi konuyu sadece kamu maliyesi açısından ele alırken bu yeni açılım 21. Yüzyıla yaklaşırken mali yerelleşmeyi kamu maliyesinin dışında siyaset bilimi ve diğer bilimlerin disiplinlerinden de yararlanan bir teori oluşturmaya başlamıştır. İkinci kuşak; işlem maliyeti, eksik bilgi ekonomisi, asil vekil sorunu ve sözleşme kuramı düşüncelerden de yararlanarak mali yerelleşmeyi iki temel düşünce üzerine kurmaktadır(Karagöz, 2014:33).

Birinci temel düşünce politik ve siyasi süreçlerdir. Bu süreçlere katılanların siyaset sürecinde etkin olabilmesini de içermektedir. Bu sürece seçmenler, politikacılar ve bürokratlar dâhil olur. Sürece katılan kamu görevlilerinin fayda maksimizasyonu, seçmenin fayda maksimizasyonu farklı şeylerdir. Birinci kuşağın görüşlerinin aksine Tarafların çıkarlarına göre, kendi destek gruplarının refahını en üst seviyeye çıkaracak şekilde hareket edebilir.

Seçmenler Fayda maksimizasyonu, siyasal partilerin oy maksimizasyonu, bürokrasinin bütçe maksimizasyonu, çıkar ve baskı gruplarının rant maksimizasyonu peşinde koşar. Bu süreçte mevcut bulunan tarafların hepsinin farklı şekillerde Fayda maksimizasyonu mevcuttur. Birinci kuşağın varsaydığı gibi, hükümet yetkilileri kamu yararını düşünme ihtiyacı içinde olmayabilirler. Kamu görevlileri ortak iyiyi aramayabilirler.

Çıkarların çatıştığı yerde Kamu görevlileri sahip oldukları bilgi avantajından ve mevcut politik ve mali teşviklerden yararlanarak, rasyonel yerel lider, yerel halkın çıkarlarından ziyade kendi ve grubu için çalışacaktır. İkinci temel düşünce ise Çıkar çatışması durumunda Kamu görevlileri sahip oldukları bilgi avantajından dolayı birbirini denetleyememesi ve fırsatçılıktan söz edilebilir.

Bu sürece katılanlar arasında maliyetin en aza indirilmesi ve üretim verimliliğinin en üst düzeye çıkarırken yapılan tercihlerde katılımcıların arasında bilgi farklılığının veya asimetrik bilginin mevcut olmasıdır.

Seçmenler, politikacılar ve bürokratlar arasında maliyet fonksiyonları ve diğer konularda birbirlerine kıyasla daha fazla bilgiye yada daha az bilgiye sahip olma durumları vardır. (Oates, 2005:356 akt Yılmaz, 2017:66).

Politikacı ve bürokratlar, seçmenlere kıyasla daha bilgili olmasından dolayı mevcut politik ve mali teşviklerden kendi çıkarları doğrultusunda yararlanma eğiliminde olabilirler. (Zhang ve Su, 2011 akt Çalçali, 2018).Bu etkileri göz önüne alan ikinci kuşak teorisyenler, modeldeki bir aktör ve karar verici arasındaki ilişkiyi açıklamak üzere mali sorunların ötesinde endüstriyel örgüt modeli ve mikro iktisat teorileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Birinci kuşak teorilerde yerel yönetimlerin, kendi bölgelerinde yer alan kaynakların öncelikler ve ihtiyaçlar temelinde etkin kullanılması konusunda merkezi yönetimden daha iyi kararlar alabileceğini savunmuştur ve mali yerelleşmeyi desteklemiştir.

Mali yerelleşmedeki dengesiz ve tutarsız artışın olumsuz etkilerini ikinci kuşak teorileri ortaya koymuştur.

Birinci kuşağın mali yerelleşmeyi desteklerken İkinci neslin önde gelenlerinden ve mali yerelleşmenin aksine kamu teorisinden beslenen Weingast'a göre yerel yönetimlerin merkezi yönetimden gelen transferlere bağı olmadan, borçlanmadan kendi öz gelirleri ile hizmet sunmalıdır .Bu şekilde hizmet sunmayıp ihtiyaç duyduğu gelirleri Merkezi yönetimden gelen transfer gelirlerine ve borçlanmaya bağı olarak finanse ederse dolaylı olarak mali yerelleşmeye olumsuz etkileri olacaktır.

Sermayesinin tümü veya yarısından çoğu devlete ait olan, dolayısıyla devlet kontrolü altında işlevlerini sürdüren ekonomik birimlerden oluşan kamu sektörü daha da büyüyecektir (Karabacak, 2012: 413 akt Karagöz,2014:33).

Bu büyümenin mali yerelleşmeye olumsuz etkileri olacaktır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla sunulması gereken kamu hizmetlerini yönetmek, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak ve onlara hizmet sunmak için ihtiyaç duyulan gelir yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri olmalıdır ve bu gelir ile hizmet sunmalıdır. Merkezi yönetimden gelen transferlere bağlı olmadan, borçlanmayı arka plana atıp öz gelirlerine odaklanmalıdır.

Yerel idareler ihtiyaç duyulan hizmetleri karşılarken yaptığı harcamalar arasında bir fark olması durumunda yani giderlerinin, gelirlerini aşması durumuna öz gelirlerini artırma yollarını aramalıdır bunun gayreti içinde olmalıdırlar.

Bütçe'nin açık verme durumunda kendi kaynaklarını daha verimli ve etkin kullanması görüşünde olan Weingast'ın bu görüşünün altında bütçenin hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı nın önemi vardır.

Bütçenin hesap verilebilirliği ve mali saydamlık, Merkezi ve yerel yönetime güven duyulması, ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilmesi, piyasalardaki politik kararların kalitesinin geliştirilmesi, kamuoyunun devletin faaliyetleri ile ilgili olarak değerlendirme yapabilmesi, kamu yönetiminde etkin denetim mekanizmalarının geliştirilmesi açılarından önem arz etmektedir. Hal böyleyken merkezi yönetimin kendilerine yapacağı transfer gelirlerine bağımlı olmadan gelirlerini kendileri sağlayan yerel yönetimler yöre halkına karşı daha fazla hesap verebilir olma, piyasayı geliştirici kamusal mal sunma ve daha az fırsatçı davranma eğiliminde olurlar (Weingast, 2009: 283 akt Çalçali, 2018).

Sonuç olarak birinci kuşak teorileri yönetim seviyeleri arasındaki görev ve sorumluluklara göre kaynak kullanımındaki farklılıktan kaynaklanan sorunu, yönetim seviyeleri arasındaki görev ve kaynak paylaşımından kaynaklanan farklılıkları, aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği giderilmesine yönelik çözümler sunarken ikinci kuşak yerel ekonomik refahı, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini artırmada teşvik edecek politikalar uygulanması vurgusu yapılmıştır (Güzel,2014 :32 akt Yılmaz).Ayrıca yerel yönetimlere sert bütçe kısıtı ile merkezden yerele yapılacak transferlerin “sabitlenmesi” ya da “şartlı” verilmesidir.

Yerel yönetimler ekonomi üzerinde düzenleyici bir görevi vardır ve toplumun gelişen taleplerine cevap vermesi gerekir. Kendi öz gelirlerini artırmalarını ve öz gelir harcama ilişkisini güçlendirmeyi teşvik edecek politikalar uygulanmalıdır.

1.5 BOÇLANMA TEORİSİ VE YEREL YÖNETİMLERDE BORÇLANMA

1.5.1 Borçlanmada Teorik Altyapı Gelişimi

Borçlanma veya istikraz, devletin kamu harcamalarını finanse etmek veya ekonomik ve sosyal Alana müdahale etmek amacıyla başvurduğu bir kamu finansman aracıdır.

Devlet doğrudan kredi olarak veya bono,tahvil gibi borçlanma senetleri ihraç ederek borçlanır.Borçlanma günümüzde vergiden sonar ikinci önemli kamu geliridir.4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre devlet borcu Türkiye Cumhuriyeti adına Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın borçlu sıfatı ile taraf olduğu ya da üstlendiği her türlü mali yükümlülüğü ifade eder.Ekonomi tarihi boyunca çeşitli iktisat ekollerinin devlet borçlarına bakışı, özellikle her akımın devletin ekonomiye müdahalesi noktasında farklı bir felsefeye sahip olmalarından dolayı, kamu harcamalarının artırılması, para-maliye politikalarına verdiği ağırlık, bütçenin açık vermesi, iç ve/veya dış borçlanma konularındaki görüşleri farklılık göstermiştir. (Yılmaz P. D., 2015)

1.5.1.1 Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması

Devlet borçlanması sistematik olarak ilk defa 1710 yılında Charles davement,1752 yılında David Hume tarafından ele alınmıştır.Klasik iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahalesi konusunu sıcak karşılamamakla beraber devletin sadece savunma, diplomasi, asayiş gibi tam kamusal malları hizmete sunma görevini yerine getirmesi, bir "jandarma devlet" olmasını savunurlar.Klasik İktisatçılar ve Klasik Maliyeciler borçlanmayı zorunlu olmadıkça başvurulmaması gereken, olağanüstü hallerde ve asgari düzeyde yapılması gereken bir fena olarak görmüştür.

Kamu kesiminin özel kesime göre verimsiz olduğunu savunan Klasik maliyeciler, devletin borçlanma yoluyla ekonomiden çektiği fonların üretici alanlardan üretici olmayan alanlara kayacağını, ekonomide kaynak israfına yol açacağını ileri sürmüştür.

Devlet borçlanmasının hükümeti israfa sevkettiği düşüncesinden hareketle Klasik maliyecilere göre borçlanma olağanüstü dönemlerde başvurulması gereken bir kamu geliri olması gerektiğini ifade etmişlerdir (Akdemir & Yeşilyurt, 2018:295)

Devlet sadece savaş ve olağanüstü haller ile büyük bayındırlık, doğal afet, verimli harcamaların (yatırımların) finansmanı için boçlanabilir. Buna borçlanmanın altın kuralı denir. Borçlanma gelecek nesillere miras kalacağını yani onların omuzlarına yük getireceği ileri sürülmüştür. Çünkü devlet borçlanması devam ettiği sürece borcun finansmanı için vergilerin artırılması yolu seçilecektir ve bu durumda ekonomi zarar görecektir. Devlet cari giderlerini finanse etmek amacıyla borçlanmaya gidemez, cari harcamalar ancak vergi gelirleriyle finanse edilir.

Klasik Maliye Yaklaşımı'na göre borçlanmanın sadece fiskal (gelir sağlama) amacı olabilir, ekstra fiskal (ekonomik ve sosyal Alana müdahale) amacı olamaz. Devlet borçlanmayı maliye politikası aracı olarak kullanıp ekonomiye müdahale edemez (Yılmaz P. D., 2015:393).

1.5.1.2 Neo Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması

Jevons da Marshall ve Menger'le beraber marjinal faydadan hareketle iktisadi analizi gerçekleştiren iktisatçılardan biridir. Bu iktisatçılara göre temel sorun, kıt kaynakların etkin kullanımudur.

Jevons, belirli toprağa ve diğer faktörelere sahip belirli bir insan topluluğunun farklı ihtiyaçlarını teknolojik very iken karşılamak için bu kaynakların nasıl kendi lehlerine kanalize edeceklerini araştırmaktadır. Bu işin temel noktasıdır. Dolayısıyla denilebilir ki temel iktisadi sorun, statik bi ortamda verilmiş kaynakların optimum dağılımını sağlamaktır. Değerin asıl belirleyicisi marjinal faydadır.

Neo Klasik yaklaşım, Klasik görüşün bakış açılarını tekrar yorumlayarak, makro ekonomik analizlere ulaşmaktadırlar. Bütçe açıkları ve borçla finansmanın ekonomik etkileri konusunda Keynesyen teoriye karşı alternatif oluşturan Neo-klasik akımının kamu açık ve borçlarına ilişkin görüşleri, ekonomide yaşam sürelerini baz alarak tüketimlerini ona göre ayarlayan rasyonel ve ileri görüşlü bireylerin bulunduğu varsayımına dayanır (Yılmaz P. D., 2015:27).

Neo klasik yaklaşım 3 temel varsayıma dayanmaktadır.

- Sınırlı bir ömre sahip olan bireyler, ilgili durumu dikkate alarak tüketimlerini belirleyeceklerdir. Her birey belli bir nesle aittir.
- Bireylerin tüketimi; piyasadaki faiz oranlarından, borçlanma ve ödünç vermenin mümkün olduğu anlarda, bir sistemden belirli kısıtlar dahilinde azami çıktı alma problemine bir çözüm olarak belirlenecektir.
- Tüm zamanlarda piyasalar kendi kendine dengeye gelebilecektir (Şeker, 2006:77).

1.5.1.3 Keynesyen Klasik Teori Ve Devlet Borçlanması

Keynesyen iktisatçılara ve Fonksiyonel Maliyecilere göre borçlanma normal kamu gelirdir.1929 Ekonomik Buhranı'ndan sonra başta Abba Lerner olmak üzere Modern (Fonksiyonel) Maliyeciler tarafından borçlanma normal kamu geliri olarak görülmeye başlanmıştır.

Borçlanma, olağan bir kamu gelirdiyen ilk kişi Romanyalı bir iktisatçı ve Keynesyen'le aynı tarihte yaşayan Abba Lerner'dir.1936 tarihli Keynes'in Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisinin' yaygınlaşmasıyla birlikte ekonomideki talep yetersizliğini gidermede, enflasyonla ve işsizlikle mücadelede kullanılan açık bütçe politikasının sürdürülebilmesinin ana finansman kaynağı vergiyle birlikte borçlanma olmuştur.

Keynesyen düşünce, deflasyon gibi ekonomik daralma, durgunluk dönemlerinde talep artırıcı açıkların tek finansman aracı olarak kamu borçlanması olarak gören politikaları tercih etmişlerdir. Modern Maliye Yaklaşımı'na göre borçlanmanın hem fiskal (gelir sağlama),hem de ekstra fiskal (ekonomik ve sosyal Alana müdahale) amacı vardır.

Borçlanmayı bir gelir olarak kabul eden Keynesyen görüş, devletin ekonomik hayata müdahalesinin gerekliliğini ve bunu ciddi manada gerçekleşmesini savunmaktadır (Şeker, 2006:79).Devlet borçlanmayı maliye politikası aracı olarak kullanıp ekonomiye müdahale edebilir.

1.5.1.4 Ricardian Denklik Teoremi

İngiliz iktisatçı Ricardo Denklik Hipotezi ile devletin iktisadi faaliyetlerin ölçümünde temel göstergenin reel kamu harcamaları olduğu ve bu harcamaların finansman biçiminin önemli olmadığını savunmuştur.Bu sebepten dolayı kamu harcamaları sonucunda meydana gelen bütçe açıklarının finansmanında, borçlanma ya da vergilemeyle karşılanmasında özel kesimin harcamaları üzerinde bir etkisinin olmayacağını, her iki durumunda eş değer olacağını ileri sürmüştür.

Tüketim tasarruf yatırım faiz ve cari işlemler hesabının da bundan etkilenmeyeceği görüşündedir(Ağır&Zabun,2015:7).Kısaca reel kamu harcamalarının finansman biçiminin önemli olmadığını savunmuştur.

Ricardocuların odaklandıkları nokta, bütçe açıklarının finansman biçiminin vergileri tehir ettiği yönündedir. Dolayısıyla vergilerin hemen veya ileri bir tarihte ödenmesi arasında bir fark olmayacağını öngören rasyonel bireyler, ekonominin tam istihdamda olduğunu ve borçlanmayla finanse edilen maliye politikasının toplam talep ve sermaye birikimi üzerinde bir etkisi olmayacağını kabul edeceklerdir. Bu görüş, herkes tarafından bilinen “Say Kanunun” bütçe açıklarına adapte edilmiş ifadesi olarak açıklanmaktadır.

Bu nedenle kamu harcamalarının finansmanı için kamu borçlanma senetlerine olan talep artar ve sonuçta bütçe açıkları (daima veya geçici açıklar) reel kesimi etkilemektedir (Arıcan, 2005:84).

1.5.1.5 Monetaristler Teori Ve Devlet Borçlanması

Piyasada devletin rolünün artmasıyla beraber artan kamu harcamaları ve bütçe açığı politikası ile Birinci Dünya Savaşı sonrası ülkeleri ekonomik istikrara kavuşturan Keynezyen teorinin başarısı, 1960’lı yıllara kadar devam etmiştir.

1960'lı yılların sonunda 1973 yılındaki Petrol Krizi ile beraber ortaya çıkan stagflasyon olgusunu , Keynesyen görüş açıklamakta yetersiz kalmıştır. Avrupa ve Amerika'da ciddi manada artan ve enflasyonla birlikte gelen durgunluk ve işsizlik Keynesyen görüşün savunduğu toplam talebi artırıcı politikaların yetersiz kaldığını, maliye politikasının uygulanmasına yönelik eleştirileri artırmış ve Monetarist iktisat okulu'nun gelişmesine neden olmuştur.

Monetarist teori, Keynesyen görüşün savunduğu maliye çarpanına karşı çıkararak, artışın ancak para stoklarına ve paranın dolanım hızına bağlı olacağını ileri sürmüştür. Ekonomik istikrarsızlıkların temel sebebi yanlış uygulanan para politikalarıdır. Enflasyon tamamen parasal bir olgudur. Enflasyonun temel neden sürekli artan para arzıdır. Bu nedenle para arzı artışı kontrol altına alınmalıdır. Para arzı enflasyona sebep olmaması için belli kurallar halinde, reel büyüme oranı kadar artırılmalıdır (Nadaroğlu, 1996: 131 akt Yılmaz, 2010:29).

Kamu açıklarından dolayı yüksek borçlar, borç yükü azaltmaya çalışılırken enflasyonun artışına neden olacak ve para politikasının işleyişini olumsuz şekilde etkileyecektir. Aynı zamanda borçlanma ile birlikte artan faiz oranları borç yükünü daha da artıracak etkide bulunacaktır.

1.5.2 Yerel Yönetimlerde Borçlanma

Nüfus, belirli bir bölgede belirli bir zaman dilimi sürecinde yaşayan toplam insan sayısıdır. Dünya da, 2.Dünya Savaşından sonra "nüfus patlaması ya da demografik devrim teorisi" diye adlandırılan hızlı bir nüfus artışı meydana gelmiştir ayrıca Dünya nüfusu son 2 asırda 7 kat arttığı hesaplanmıştır.

Artan dünya nüfusu 18. Yüzyılın ikinci yarısında İngiltere'de başlayan daha sonra Kuzey Avrupa ve Kuzey Amerika'ya yayılan sanayileşme süreci ile birlikte kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Kentleşme, nüfusun belli bir yerde sürekli olarak artması, dinamik bir yapı göstermesi, kapladığı alan itibariyle belirli bir büyüklüğü aşan, ekonomik, kültürel, teknik ve bürokratik organizasyonları içeren, eski ile yeniye harmonize eden yeni bir nüfus büyüklüğü oluşturan merkezlerdir. Kentleşmenin; ekonomik, toplumsal, teknolojik, devlet politikaları, siyasal, sosyo psikolojik, askeri politika gibi birçok nedenleri vardır.

Kentleşmenin nedenlerinden en önemlisi modern sektörlerin ekonomik yapıda önem kazanması kısaca sanayileşme ve ekonomik gelişmeleri gösterebiliriz. Bununla birlikte, 1980'lere kadar olan dönem incelendiğinde, kentsel nüfus artışının genel olarak sanayi kentlerinde çok yüksek olduğu görülür (Işık,2005:58).

Nüfusun çoğunluğu büyük kentlerde yoğunlaşmakta olduğundan düzensiz, dengesiz ve hızlı bir kentleşme süreci yaşanmakta ve ülkelerin gelecekleri de kentlerde şekillenmektedir. Bugün, dünya üzerindeki ülkelerin hemen hemen birçoğunda, kentlerde yaşayan insanların sayısı, kırlarda yaşayanlara oranla artmaktadır. Yaşanan bu kentleşme süreci kentlerin artan nüfusunun ihtiyaçlarını karşılamak gibi beraberinde sosyal ve iktisadi birçok sorun meydana getirmiştir. Bu sorunlara Ulaşım, İşsizlik, hava kirliliği, çevre kirliliği, Kültürel uyumsuzluk trafik sıkışıklığı gecekondulaşma, mesken buhranı, tarihi ve artistik sanat eserlerinin yıpranması, suçların artmasını örnek verebiliriz (Es & Ateş, 2010).

Endüstri devriminin ortaya çıkardığı büyük kentsel ve sosyal problemler merkezi ve yerel yönetimlerin görev alanını, yetki ve sorumluluklarında ani ve büyük bir artışa yol açmıştır. Günümüzde hızlı kentleşme kentlerde çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır.

Ulaşım, hava kirliliği, çevre kirliliği, Kültürel uyumsuzluk, trafik sıkışıklığı, gecekondulaşma, mesken buhranı, tarihi ve artistik sanat eserlerinin yıpranması, suçların artması, İşsizlik, gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler, özellikle kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı realize sonuçlar bağlamında giderek önem kazanmaktadır.

Bu süreçte yerel yönetimlerden beklentiler ciddi anlamda artmakla beraber sorumluluklarında benzer yönde bir artış olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin mevcut sorumlulukları vereceği hizmetler mevcutken günden güne bu sorumlulukların arttığı görülmektedir (Ökmen & Yılmaz, 2015).

Yerel yönetimlerin varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi, ihtiyaç duyulan bu hizmetleri karşılamak için harcamaların seviyesinde yeterli ve düzenli mali kaynaklara sahip olması gerektiğini belirtmiştik.

Yerel idare bütçelerinde zaman içerisinde ihtiyaç duyulan hizmetleri karşılarken gelir gider dengesizlikleri, bütçe giderlerinin gelirlerinden büyük olması gibi durumlar meydana gelebiliyor. Artan harcamaların olağan gelirlerle karşılanmaması sonucunda bütçe açık vermekte ve söz konusu açığı finanse içinde ilave kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır.

Söz konusu bu durumlar sonucu meydana gelen bütçe açığının ortadan kaldırılması amacıyla borçlanma yerel idareler için bir finansman aracı olarak düşünülmektedir.

Yerel yönetimleri borçlanmaya iten temel nedenler arasında hızlı nüfus artışı, gelir gider dengesizliği, büyük yatırımların finansman ihtiyacı, kamu idarelerine olan yükümlülüklerin yerine getirilmemesini örnek olarak gösterebiliriz (Gölçek, 2016).

Her ne kadar yerel yönetimleri borçlanmaya iten temel nedenler olsa da merkezin çeşitli araçlarla belirleyici ve kısıtlayıcı önlemleri ile borçlanma yetkisine kısmen sınırlandırmalar getirmiştir. Getirilen sınırlandırmalar borçlanma yetkisinin kime ait olduğu ve yerel yönetimlerin hangi tür harcamaları finanse etmek için borçlanacağı konusundadır. Kendi öz gelirlerini belirlemeyebilmesi ve kaynaklarını oluştururken başka bir kamu kurumunun denetimi ve önceden onayı olmaksızın borçlanabilmesi durumu mali özerkliğini sağlamış yönetimlerde mevcuttur.

Ama yerel yönetimler, hemen hemen hiçbir ülkede borçlanma konusunda tam manası ile özgür değildirler. Yerel yönetimlerin borçlanma yetkileri olmasına rağmen bu yetkinin sınırsız olduğu söylenemez.

Yerel yönetimlerin borçlanmalarında merkezi yönetimin kontrolü ve kanunlarla getirilmiş sınırlamalar mevcuttur.

Sınırlandırmalar ülkenin yönetim biçimine göre de değişiklik göstermektedir. Merkezi devlet otoritesinin yerel yönetimlerle paylaştığı Federal devlet yönetimi biçiminde borçlanma konusu eyaletlere ve alt birimlere belli koşul altında devredilirken, güçlü merkezi idarelerin olduğu ülkelerde merkezde tutulmaktadır (Yılmaz, 2017:121).

Borçlanma yetkisini alt birimler mi yoksa merkezi birimlerde mi olmasının dışında getirilen başka bir sınırlandırmada borçlanmaları hangi tür harcamaların finansmanında kullanılacağıdır. Yerel yönetimler gelirlerinin büyük bir bölümünü doğrudan üretim artışına yönelik olmayan, etkileri geçici olan ve bir defada kullanılıp tüketilen mal ve hizmetlere cari harcamalara ayırmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetimlerin kalkınması ve büyümesine yönelik yatırım harcamalarına ayrılacak kaynaklar yetersiz kalmaktadır.

Hâlbuki Şehirlerde sanayi ve hizmet sektörlerinin ön plana çıkmaya başladığı, kırsal alanlardan kente doğru göçlerin hızlandığından dolayı altyapı ve üstyapıya dönük pek çok yerel nitelikli hizmete talep yoğunluğu artmaktadır. Adam Smith tarafından geliştirilmiş olan Devlet cari harcamaları vergilerle, yatırım harcamalarını ise borçlanmayla finanse etmesi gerektiğini söylemektedir. Yerel yönetim daha iyi hizmet vermek için finans sıkıntısı çektiği zaman iç özel sektöründen veya dış sermaye çevreleri ve bankalar ile yabancı devletlerden alacağı borçları yatırım harcamalarında kullanması gerekmektedir. Nitekim günümüz de yerel yönetimlere borçlanma sınırlaması yapan bir çok ülkede cari harcamalara finans için borçlanmasına izin verilmemekte ya da katı kurallar çerçevesinde kısa vadeli olmak üzere borçlanma imkânı vermektedir (Yılmaz, 2017:121).

1.5.3 Borç Yönetimi

Modern devlet anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin sayısı ve hacminde önemli artışlar meydana gelmektedir. Devletin ekonomik faaliyetlerindeki artışlar neticesinde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki dengenin bozulması yani gelir ve giderin birbirini karşılamaması durumunda bütçe açığı meydana gelmektedir. Devlet bütçesinde yaşanan bu durum ise devletin bütçe açığını gösterir.

Bütçe açıkları gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ülke ekonomilerinin sorunları içerisinde önemli bir yere sahiptir. Devlet, oluşan bu bütçe açıklarını kendi finansman politikasına göre farklı yollarla çözmek ister. Bunlar; para basımı, yeni vergiler konulması veya vergi oranlarının arttırılması ve iç veya dış kaynaklardan borçlanmadır. Oluşan kaynak ihtiyacı, iç tasarrufların yetersizliği yerel yönetimleri iç ve dış finansman kaynağı olan borç sağlamaya yöneltmektedir.

Borçlanma politikasını benimseyen yönetim bu süreçte milli geliri artırmak, gelir dağılımını düzenlemek, bütçe açıklarını ortadan kaldırmak, fiyat istikrarını sağlamak ve belki de en önemlisi olarak görülen ekonomik büyümeyi artırmayı hedeflemektedir. Bütçe açığını borçlanma ile finansman edildiği süreçte en düşük maliyet ve asgari risk ile piyasadan fon sağlayarak yönetilmesine borç yönetimi denir (Yılmaz, 2017:125).

Başka bir ifade ile borç yönetimi,bütçe açıklarını finanse etmek için borçlanmayı tercih eden idarenin borçlanma işlemini gerçekleştirmek için en uygun şekilde kullanılmasıdır.Borçlanırken en az yük getirecek şekilde belirlenmesi, borçlanma miktarı ve koşullarının ekonominin içinde bulunduğu durumun gereklerine uygun yapılması,borcun sağlanması sırasında ve sağlanmasından sonraki anapara ve faizlerinin ödenerek borcun kapatılmasına kadar yürütülen işlemlerin göz önüne alınarak başarılı bir biçimde yapılması işlemi borç yönetiminin kavramsal karşılığıdır (Bayraktar, 2010:20).

Borç yönetimi, makroekonomik istikrarın sağlanması, ekonomideki likidite hacminin ve toplam talebin kontrolü amacıyla kamu borçlarının miktarında ve bileşiminde değişiklikler yapmaktır. Borç yönetiminin nihai amacı, tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanmasında; enflasyon, deflasyon ve stagflasyon gibi istikrarsızlıklarla mücadele de ülkenin ekonomi politikasına yardımcı olmaktadır.

Yerel idareler meydana gelen bütçe açıklarını borçlanma politikası ile finansman ederken başka bir deyişle borçlanma ile birlikte iç ve dış finansman kaynağı oluştururken borç yönetiminin bu sürece birçok katkısı bulunmaktadır. Borç yönetimi kaynak ihtiyacını karşılarken düşük maliyet ve risk ile borçlanmaya katkıda bulunur.

Düşük maliyetten kasıt finansman maliyetinin uzun vadede idareye olan maliyetini minimize etme politikasıdır. Diğer yandan oluşturulan borçlanma stratejisini kamuoyuna açıklayarak şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin göz ardı etmeden ve piyasaların sürdürülebilir bir borç seviyesinin ve ölçülü bir bütçe açığının sağlanması içinde istikrarlı bir şekilde çalışmasına katkıda bulunur (Fırat, 2009). Borçlanma politikasını benimseyen yerel yönetimler takip ettiği politikalarda merkezi idarenin politikaları ile uyumlu olması gerekir.

Merkezi idareler ülkenin ekonomik faaliyetlerini düzenlemede para ve maliye politikası başta olmak üzere iki önemli araç kullanmaktadır. Para politikası genellikle faiz oranları ve para arzının kontrolü ile ilgilenir.

Maliye politikası ise hükümetlerin vergi ve hükümet harcamalarında yaptıkları düzenlemelere verilen genel bir isimdir. Borçlanma konusunda geniş yetkilere sahip olan yerel idareler ülkenin genel ekonomik politikasına, para ve maliye politikasına uyumlu bir şekilde borç yönetimi izlemelidir. Ülkelerin ekonomik politikaları makro düzeyde fiyat istikrarı, güvenilir maliye politikaları, iyi işleyen bir reel ekonomik, sürdürülebilir borç oranları ve sağlıklı kamu ve özel sektörlerini sağlama çabasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki politika uyumu makro istikrarı ve borç yönetimi başarısını doğrudan kuvvetlendirecektir (Yılmaz, 2017:125).

1.5.4 Borç Sürdürülebilirliği

Bir ülke ekonomisinde, sürdürülebilirlik kavramı genel olarak; söz konusu ülkenin cari dönemdeki ve gelecekteki iç ve dış borçlarının yükümlülüklerini geri ödeyebilme durumudur ve bu durumu uzun süre devam ettirebilme yeteneğidir.

Sürdürülebilir mali politika ise genel olarak bütçe kısıtının bugünkü değeri vasıtasıyla kamu harcamalarının kamu gelirlerine eşit olduğu ($G=T$) veya kamu gelirlerinin kamu harcamalarından fazla olduğu ($T>G$) durumudur.

Bu dengeyi sağlarken de transfere veya borçlanmaya bağlı olmaksızın sahip olduğu gelirler ile finanse ettiği cari mali durumudur (Bayraktar, 2010:11).

Devletin ekonomiyi canlandırmak veya deflasyondan kurtarmak amacıyla kamu alımları ve transfer ödemelerinden oluşan kamu harcamalarını artırarak veya vergilerin düşürülmesi gibi araçlarla etkin istemi artırmaya yaptığı yönelik müdahalelerle yani genişletici maliye politikası uygulaması bütçe açıklarına neden olmaktadır. Meydana gelen bütçe açıklarını para basarak, ülke içinden ve dışından borçlanarak, döviz rezervlerini kullanarak finanse edilebilir. kamu açıklarının finansmanında sıklıkla başvurulan önemli bir araç olarak borçlanma gündeme gelmektedir. Borçlanma oranındaki bu artış akıllara borçların ödenebilirliğine yönelik kuşkuların artmasına neden olmuştur.

Borçlanarak finanse etmek kısa dönemde uygulama olanağı sağlasa da uzun dönemde borç sürdürülebilirliği sorununu doğurmaktadır. Bu anlamda sürdürülebilir borçlanma, belli bir andaki borç düzeyinin ne olması gerektiğinden çok, uzun dönemdeki borçların bugünkü değeri ile ilgili bir kavramdır. Kamu borçlarının sürdürülebildiğini etkileyen temel faktörler hem cari hem de gelecekteki reel faiz oranı, büyüme oranı, kamu harcamaları ve faiz dışı bütçe dengesi gibi birçok faktörü içerir (Göker, 2005:40).

Faiz dışı fazla; devletin bütçesinden faiz harcamaları çıkartıldığında harcamalar ile gelirler arasındaki dentedir.

Başka bir deyişle faiz dışı fazla iç ve dış borç faizi hariç tutulduğunda, gelirler giderlerden fazla oluyorsa, faiz dışı bütçe fazlası verilmiş olur. Faiz dışı fazla, birçok ülkede borçların sürdürülebilirliği açısından yürütülecek maliye politikaları için önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Yüksek borçlu ve yüksek açık veren ülkeler genellikle faiz dışı fazla vermeye çalışırlar. Borç stoku yüksek ülkeler faiz hariç harcamalarıyla geri kalan gelirlerine baktıklarında gelirlerinin harcamalarını geçmesini hedefler. Devletler faiz dışı fazla vererek tasarruf yaparlar. Bu yolla borçlarının azaltılmasına katkıda bulunurlar. Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının amacı borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır (Gürdal, 2008:417).

Borçların sürdürülebilir olması, büyüme reel faiz oranı ve birincil (faiz dışı) bütçe dengesine bağlıdır. Faiz dışı bütçe fazlası vermesi, borç faizlerinin en azından bir bölümünün borçlanma olmadan ödenebileceğini gösterdiğinden borç stokundaki artışı yavaşlatır.

$$\Delta B = B (r - g) - f$$

$$\Delta B = \text{Borç stokundaki değişme}$$

$$r = \text{Reel faiz oranı}$$

$$g = \text{Büyüme oranı}$$

$$f = \text{faiz dışı bütçe fazlası}$$

Buna göre, faiz dışı bütçenin dengede olduğu varsayılırsa ($f=0$), borç stokunun değişmemesi için reel faiz oranının büyüme oranına eşit olması gerekir ($r=g$). Bu koşul altında faiz dışı fazla veriyorsa borç stoku azalabilir. Sonuç olarak reel faiz oranı büyüme oranının üzerinde ve faiz dışı bütçe fazlası da verilemiyorsa iç ve dış borç stokunun toplamı olan borç stoku giderek büyüyecek ve borçlar sürdürülemez hale gelecektir (Murat, 2017: 406).



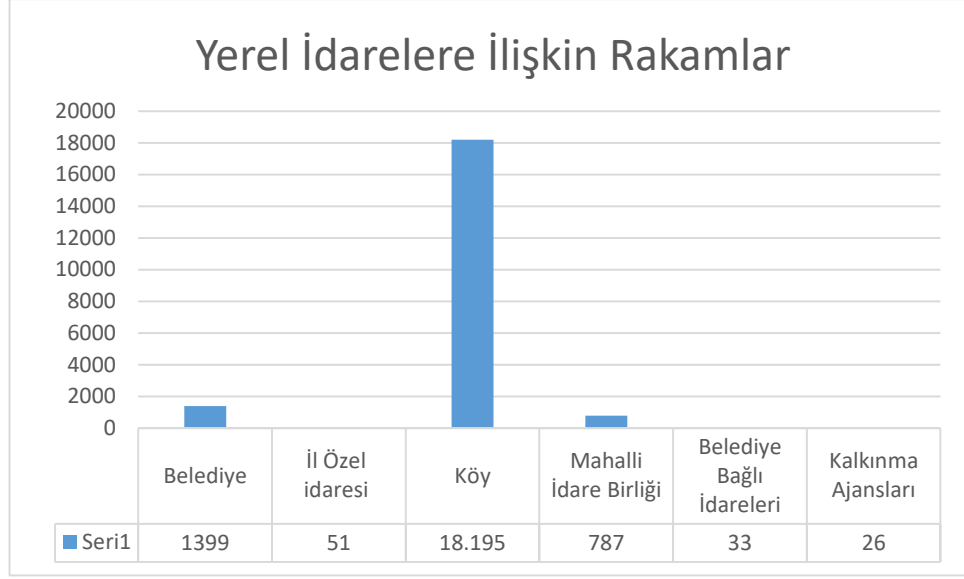
İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER: YASAL, İDARİ VE KURUMSAL ÇERÇEVE

2.1 TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE GELİŞİMİ

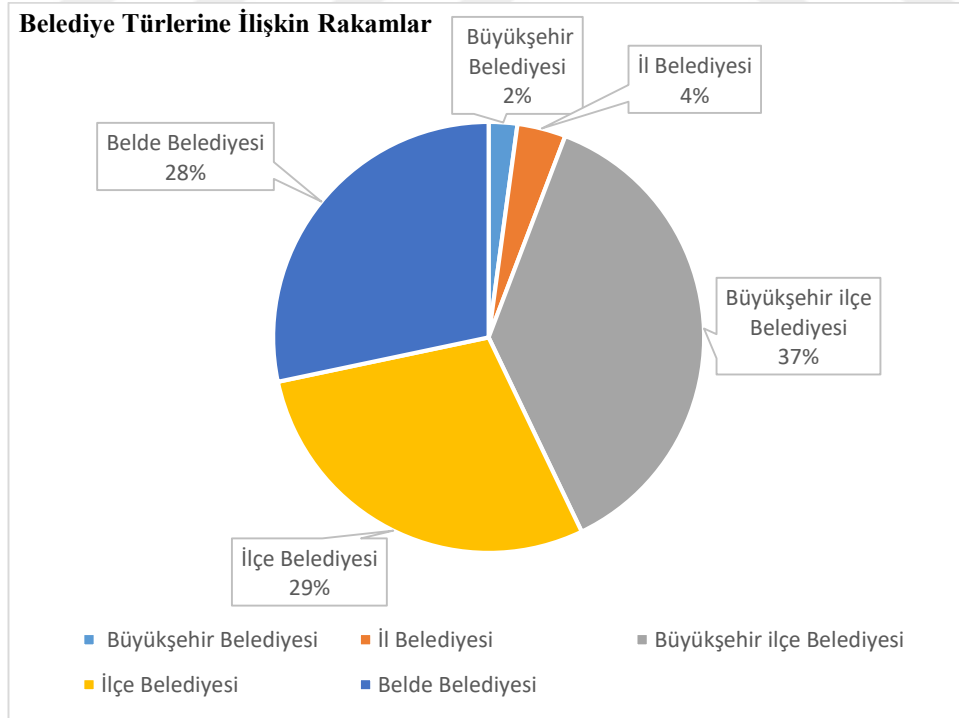
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda Mahallî idareler, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler anayasamızda; büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere farklı ölçekte görev ve sorumluluğa sahip dört tür kurumdan oluşmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre köylerin kendi gelirleri olmaması ve yüz ölçümü olarak küçük olmasından dolayı Kamu mali yönetim sistemimizde dâhil edilmemiştir.

2014 yılında çıkartılan 6360 Sayılı Yasa ile Türkiye'de 14 yerleşim birimini daha büyükşehir statüsüne yükselterek 30 büyükşehir belediyesi ayrıca 51 il belediyesi, 970 ilçe belediyesi bulunmaktadır. 6360 Sayılı Yasa ile Türkiye'deki 30 Büyükşehir'in sınırlarını il mülki sınırlarına eşitlemekte, büyükşehir kurulan ve eskiden büyükşehir olan yerleşim birimlerinde il özel idareleri kaldırıldı. Bu düzenlemeye ilave olarak Büyükşehir'deki köy ve beldelerin tüzel kişiliklerine son verilerek mahallelere dönüştürülmüştür. Bu nedenle, il özel idareleri ve köy sayısında ciddi miktarda azalmalar meydana gelmiştir (Tbb, 2014: 4).



Şekil 1: Yerel İdarelere türlerine İlişkin Rakamlar

Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.399 belediye, 18.195 köy bulunmaktadır. Diğer taraftan, 1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanun’un ilgili hükümlerine göre Gökçeada ve Bozcaada yönetimleri de birer mahalli idare birimi olarak kurulmuştur.



Şekil 2: Türkiye ‘de Belediye türlerine İlişkin Rakamlar

Türkiye 'de Belediye türlerine ilişkin rakamlara bakıldığında 2016 yılı itibariyle toplam 1399 belediyeden oluşmaktadır. Toplam belediye sayısı içinde en büyük oranı 519 belediye ile %37 oranında Büyükşehir ilçe belediyeleri almaktayken en düşük oranı 30 belediye ile %2 oranında Büyükşehir belediyeleri almaktadır.

2.2 TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KURUMLARI

Ülkemizde yerel yönetim birimleri, il özel idareleri ve belediyeler olmak üzere iki başlık altında toplanılabilir. İl özel idareleri, başında merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin bulunduğu, karar organında hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimin temsilcilerinin bulunduğu il veya ilçe sınırları içinde faaliyet gösteren yerel yönetim birimleridir.

Belediyeler, belediye başkanının ve karar organlarının mahallin seçmenleri tarafından seçildiği yerel yönetim birimleridir. Belediyeler büyüklüklerine göre kendi içinde büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak ayrılmaktadır.

Bazı belediyeler, tek başlarına altından kalkamadıkları önemli hizmetler ile görev alanı çakışan ortak hizmetlerini güç birliği yaparak yürütebilmek amacıyla, yönetimine ve finansmanına katılmak suretiyle, kendi aralarında birlikler kurulabilmektedir. Belediyelerin kurdukları, yönetimine ve finansmanına katıldıkları birlikler de yerel yönetim birimleri tanımını içinde yer almaktadır.

2.2.1 İl Özel İdareleri

5302 sayılı il özel idaresi Kanunu'nda il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. (5302 sayılı il özel idaresi kanunu, 2005: Madde 3).

2.2.1.1 İl Özel İdareleri'nin Hukuki Yapısı

İl özel idareleri Anayasa'da belirtilen yerel yönetim türlerinden biridir. İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati 1913 tarihli geçici bir kanun olmasına rağmen 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla Cumhuriyet döneminde de yürürlüğünü kanunla İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Kanuna göre il özel idaresi; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresinin kurulması için özel bir yasal düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Bir ilin kurulmasında dair il idaresi kanunu ile birlikte kurulur ve ilin kaldırılması ile tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur.

İl özel idarelerinin görev yetki ve alanı il sınırları ve 3360 sayılı Kanundan da anlaşılacağı üzere il sınırları ile kısıtlı bırakılmıştır. Türkiye'de 2014 yılında 6360 Sayılı kanun ile Büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır(5302 sayılı il özel idaresi kanunu, 2005).

2.2.1.2 İl Özel İdareleri'nin Görev Ve Sorumlulukları

Ülkemizde il özel idareleri, mahalli müşterek nitelik şartıyla;

1. Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
2. İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

İkinci kısımda sayılan hizmetler, bilindiği üzere, belediye sınırları içinde ilgili belediyece yürütülmektedir.5302 sayılı il özel idaresi Kanunu'nda hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının il özel idaresinin mali durumu, hizmetin verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

İl özel idaresi kanunu, Anayasa'nın Devlet'e yüklediği görevler çerçevesinde, il özel idaresinde, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması ve hizmet sunumunda özürü, yaşlı düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanması konusunda da görev yüklemektedir. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

İlde hizmetlerin il özel idaresi ile diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon görevi, il özel idaresinin ve merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olan vali tarafından sağlanacaktır.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışındadır (5302 sayılı il özel idaresi kanunu,2005:Madde6).

2.2.2 Belediyeler

5393 sayılı belediye Kanunu'nda belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Belediyenin organları, belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanından oluşmaktadır (5393 sayılı belediye kanunu, 2005: Madde 3).

2.2.2.1 Hukuki Yapı

Belediyelerin gerek merkezi idare ile gerekse il düzeyinde yerel birimlerle olan görev yetki ve sorumluluk ayrımı ve paylaşımı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye ve 5393 sayılı belediye yasası çerçevesinde belirlenmektedir Belediyelerin teşkilat ve görevlerine ilişkin temel yasa, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bu Kanun, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu Kanunla beraber belediye yönetimleri idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişiliğine dönüşmüştür. Bu Kanunun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

6360 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırları olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlayan idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanılanmıştır (Yılmaz, 2017:31).

2.2.2.2 Belediyelerin Görev ve sorumlulukları

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesine göre belediye mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

Belediye Kanunu'na göre belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve kam atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar; okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işle tebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; gıda bankacılığı yapabilir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005:Madde14).

2.2.3 Büyükşehir Belediyeleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir kurulmasındaki amaç büyük şehirlerde hizmetlerin planlı, programlı, etkin verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.

Büyükşehir belediyesinin organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun, 2004:Madde 3).

2.2.3.1 Büyükşehir Belediyeleri'nin Hukuki Yapısı

Türkiye'de kentleşme süreci ekonomik, sosyolojik gibi nedenlerden dolayı hızlı bir seyir takip etmektedir. Mevcut bu nedenlerden dolayı yaşanan kırdan kent yerleşim birimlerine doğru olan nüfus hareketi sonucunda kent sayılarında ve kentte yaşayan nüfus sayılarında devamlı artışlar meydana gelmektedir. Devam eden bu kentleşme hareketi beraberinde kentsel alanın hızla büyümesi ve karmaşık hale gelmesi, mevcut kent yönetimlerinin bu değişim karşısında çok boyutlu hale gelen gereksinimlere ve sorunlara cevap verememesi gibi bir takım sıkıntılarda doğurmuştur. Günümüzde kentleşme ve göç özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli güncel sosyal politika sorunlarından biri olmuştur. Bu sorunlara çözüm olması için ülke yöneticileri çok yönlü tedbirler almak zorunda kalmışlardır.

Nüfus artışı ve kırdan kente olan göç hareketleri ile birlikte mevcut kentlerin ve kent yönetiminin bu sorumluluğu karşılamakta yetersiz kalmaktadır.

Bundan dolayı idari yapının yenilenmesine gereksinim duyulup yeni yapı modellerine olan gerekliliğin önemi artmıştır. Yaşanan yerel ve yönetsel sorunların çözümü için 1943 yılında Tokyo’da, 1953 yılında Toronto’da ve 1965 yılında da Londra’da kabul edilen “iki kademeli büyükşehir yönetim modeli uygulamaya girmiştir. Türkiye’de 1961 Anayasasında büyükşehirler için herhangi bir hüküm yoktur.

Bu eksiklik yoğun bir süreç sonrasında 1982 Anayasasında giderilmiştir.

1982 Anayasası’nın 127’ncimaddesinde (Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 Md.) “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü ile Tek kademeli yönetim sistemi uygulamasının son bulmuş akabinde büyükşehirlerin kurulmasına imkân ve olanak sağlanmıştır (Alıcı, 2014:1).

İlk etapta metropoliten kentlerde yaşanan sorunları gidermek amacıyla 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile üç büyük il (İstanbul, Ankara ve İzmir) için uygulanan ve süreç içerisinde artarak sayısı 16’yı bulmuştur.

2012 yılı aralık ayında çıkarılan 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Kanunu, yerel yönetim mevzuatında, ilçe belediye yönetimlerini de etkileyen önemli değişiklikler yapmıştır.6360 sayılı yasa değişikliği ile büyükşehir formu yeniden tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuş, bu illerde mevcut il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Yeni kurulanlarla bereber mevcut durumda iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi otuz ilin mülki sınırları dâhilinde uygulanır hale gelmiştir (Tbb, 2014: 4).

Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerin Kuruluş Tarihleri

YIL	Yasal Düzenleme	Belediye
1984	3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398 ve 3399 sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun *6447 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu*, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: Zengin, 2014: 104'den uyarlanmıştır.

Mevcut ve yeni kurulan Büyükşehir Belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır (Tbb, 2014:4).

Türkiye, 1984'te iki kademeli modeli benimsenmesi ile beraber bir takım avantajlar sağlanmıştır:

5216 sayılı Kanun gerek üst birimin (büyükşehir belediyesi) gerekse alt birimlerin (ilçe belediyeleri) arasında kamu hizmetlerini, görev ve yetkilerini daha kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde ayırmıştır.

- Makro ölçekte stratejik bakan ve mikro ölçekte farklılıkları önceleyen politikalar birlikte uygulanabilir. İlgili birimler kendi görevlerini takip ederken makro düzeyde büyükşehir belediyeler daha kritik hizmetler ile meşgul olurken ilçe belediyeleri daha güncel günlük olaylar ile meşgul olmaktadır.

- Yönetime katılım daha iyi sağlanabilir. Yerel idarelerin asli görevleri arasında bölge halkının ihtiyaçlarını ve tercihlerine cevap vermek, halkın çıkarlarını korumaktır. Yerel idare olarak halka ne kadar yakın olunursa o kadar çabuk halkın taleplerine cevap verilir. Kademeli olarak da ilçe belediyeleri Büyük şehir belediyelerine göre halka daha yakın birimlerdir.
- Hizmet politikalarını çeşitlendirir ve rekabeti artırır. Yerel idareler bünyesinde bulunan ilçe belediyeleri ve büyük şehir belediyesi birbirinden bağımsız olarak politika üretip sunulan hizmetleri çeşitlendirebilir. Bu bağlamda rekabet ortamını meydana getirir.
- Bu rekabet ortamı belediyeler arasında etkileşimi artırır. Yerleşik halk tarafından da sunulan hizmetlere göre yerleşme tercihlerini belirleyebilir. Görüldüğü gibi iki kademeli model, büyük ile küçüğün avantajlarını bir araya getirmeye çalışmaktadır. (Arıkboğa, 2014, s. 190)

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 4 ve 5. Maddelerinde Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceğinden 4. Maddesinden bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyesinin sınırları ise Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırları kapsamında olduğunu 5. Maddesinde bahsetmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu 4 ve 5. Maddesi).

2.2.3.2 Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 4 ve 5. Maddelerinde Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları yer almaktadır. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceğinden 4. Maddesinden bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyesinin sınırları ise Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırları kapsamında olduğunu 5. Maddesinde bahsetmiştir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu 4 ve 5. Maddesi).

2.2.3.3 Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki Ve Sorumlulukları

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediyeleri: ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak; çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak; büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek; sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun

ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek görev ve yetkilerine sahiptir.

Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri: kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak; büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak; sıhhi işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; defin ile ilgili hizmetleri yürütmek görev ve yetkisine sahiptir.

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri karşılaştırıldığında temel görevlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirildiği, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının ise oldukça sınırlı olduğu açıkça görülmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu 7. Maddesi akt Yılmaz,2017:401).

2.3 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ'NİN MALİ YAPISI

Mali yapı kelime manasıyla işletmenin, varlıklarını nasıl finanse ettiğini gösteren kısa ve uzun vadeli borçlar, öz kaynak gibi kalemlerin yer aldığı bilançodaki yükümlülüklerdir. Genel olarak yerel yönetimler açısından Mali yapı kavramı bütçe ile bağdaştırılmaktadır. Hatta mali yapı içinde en önemli aracın bütçe olduğu söylenilebilir.

Kamu açısından bütçe, gelecekteki belirli bir dönemde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderlerin karşılıklı tahminlerini içeren cetveldir.

Bütçe, devletin gelecek bir dönemdeki gelirlerini ve harcamalarını tahmin eden ve yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren bir kanundur. Bütçe en basit tanımı bir kamu kurumunun yapmayı düşündüğü harcamaları ile toplamayı düşündüğü gelirlerine ilişkin ileriye yönelik tahminleri ve politikaları içeren bir belgedir. Büyükşehir belediye bütçesi, mali yıl içinde gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına yetki ve izin veren usulüne uygun olarak yürürlüğe giren meclis kararıdır (Yılmaz, 2013:25).

Mahalli idare sisteminin en önemli parçası olan il, ilçe ve büyükşehir belediyelerinin mali yapısı bize belediyelerin gelir kaynaklarını, elde ettiği kaynaklar ile faaliyetlerini gerçekleştirilmek için yaptığı harcamalarını göstermektedir.

2.3.1 Büyükşehir Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri, kanunda belirtilen görevleri yapmak üzere yaptıkları giderler ve teşkilatları ile kendi bünyesinde istihdam ettiği personeline yaptıkları ödemelerden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un 24. Maddesinde düzenlenmiştir ve aşağıdaki gibidir sıralanmıştır.

- a. Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler
- b. Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- c. İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- d. Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- e. Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f. Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler

- g. Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- h. Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- i. Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- j. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- k. Dava takip ve icra giderleri.
- l. Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- m. Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- n. (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 12/11/2012-6360/9 md.) Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- o. Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- p. Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- q. Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un :Madde 24).

2.3.1.1 Büyükşehir Belediyelerin Giderleri Ve Harcama Analizi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3 maddesinde genel yönetim kapsamında ki idarelerin bütçeleri tanımlanmaktadır. Merkezî yönetim bütçesi, bu kanuna ekli 1, 2 ve 3 sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Devlet tüzel kişiliğine dâhil idareler 1 sayılı cetvelde yer alır.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu kanuna ekli 2 sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli 3 sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu kanuna ekli 4 sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Madde 3)

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin kuruluşlarının ayrı ayrı bütçesinin oluşturulduğu bütçelerdir. Bu bütçelere belediye bütçesi, il özel idareleri bütçesi, mahalli idareler birlik bütçesini dâhil edebiliriz. Yerel yönetimlerin mali yapısı ve harcama analizi yapılırken yerel yönetimlerin yukarıda ifade edilen diğer kurumlar bazında kamu harcamaları içindeki yeri ve kamunun ekonomide kullandığı kaynağın büyüklüğü içinde aldığı payı görmemiz ve incelememiz icap etmektedir. Bu payı görmemiz bize yerelleşmenin düzeyini göstermektedir (Yüksel, 2019:5).Başka bir ifade ile yerel harcamaların ekonomideki yerini görmek için; Yerel yönetimlerin ekonomide kullandığı kaynağın büyüklüğü, kamunun ekonomide kullandığı kaynağın büyüklüğünü bilmemiz gerekmektedir (Yılmaz, 2017:214). 2008 ve 2018 yılları itibarıyla büyükşehir belediyelerinin gider kalemlerine göre harcamaları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerin Gider Kalemlerine Göre Harcamaları**(1.000.000 TL)**

Yıllar	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Harcamalar **	12.313	13.663	16.837	22.682	30.376	35.131	45.389	56.691	65.140
Personel giderleri	1.169	1.300	1.812	1.970	3.083	3.473	3.903	4.019	4.652
Sosyal Güv.Kur.Devlet Primi	180	216	287	308	484	547	616	634	740
Mal ve Hizmet Alımları	3.018	3.195	4.764	6.097	8.692	11.831	14.918	17.757	20.012
Faiz harcamaları	471	710	746	594	1.765	889	1.094	1.797	2.881
Cari Transferler	682	839	2.413	929	1.270	2.063	2.409	2.717	3.433
Sermaye Giderleri	6.382	5.639	6.406	9.716	13.586	13.983	19.545	27.326	30.863
Sermaye Transferleri	60	466	487	722	672	1.020	934	850	923
Borç Verme	350	1.296	1.405	2.004	1.362	1.311	2.212	1.589	1.633

* *Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır. Kaynak: <https://muhasibat.hmb.gov.tr/> 2019

2008 ve 2018 yılları itibarıyla büyükşehir belediyeleri harcamalarına bakıldığında harcamaların yıldan yıla artış eğilimi içinde olduğu görülmektedir.2008 yılında büyükşehir belediye harcamaları toplamı 12.313.445 TL iken 2018 yılında bu tutarın 65.139.573 TL dir. 2008 yılından 2018 yılına kadar geçen sürede büyükşehir belediyelerin toplam giderlerin de % 529 artış olduğu gözlemlenmektedir.

Büyükşehir belediye harcamalarındaki artışlar ile büyükşehirlere yönelik iç göçlerdeki artışın, Nüfus oranlarının aşırı düzeyde gerçekleşen artışın, çarpık kentleşmedeki artışların arasında doğru bir orantı vardır. Büyükşehirlerdeki nüfus artışı ilaveten göç alması bir takım alt yapı sorunlarını ortaya çıkarmıştır.

Su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi altyapı hizmetlerine talep artmıştır. Oluşan taleplere cevap vermek, üstlenilen görevler in artması, yapılan hizmetler büyükşehir belediyeleri harcamalarını artırmıştır.

Büyükşehir belediyeleri gider kalemlerine bakıldığında mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam harcamanın büyük bir oranını oluşturmaktadır. Sermaye harcamaları Büyükşehir belediyelerinin mamul mal alımları, menkul sermaye üretim harcamaları, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, gayrimenkul sermaye üretim harcamaları, menkul malların büyük onarım harcamaları, gayrimenkul büyük onarım harcamaları, stok alımları ve diğer sermaye harcamalarından oluşmaktadır. 2018 yılında sermaye harcamaları %47,38 iken 2008 yılında %51,8 dir. Buda demek oluyor ki harcamaların yaklaşık yarısı sermaye harcamalarına gitmektedir.

Mal ve hizmet alımları ise Büyükşehir belediyelerinde üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, görev harcamaları, hizmet alımları, temsil ve tanıtma harcamaları, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım harcamaları, gayrimenkul mal bakım ve onarım harcamaları, tedavi ve cenaze harcamalarından oluşmaktadır. 2008 yılında mal ve hizmet alımları toplam harcamalar içinde ki yeri % 24, 5 iken 2018 yılında %30, 72 dir.

Başka bir anlatımla Mal ve hizmet alımı ile Sermaye giderleri toplam harcamalar içindeki oranı yaklaşık %80 lik büyük bir dilimi oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri gider kalemlerinin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerini büyüklük olarak takip eden diğer bir harcama kalemi ise personel harcamalarıdır. Personel giderleri Toplam harcamalar içerisinde yaklaşık %8 lik bir orana tekabül etmektedir. Personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranı 2008 yılında 9,5 iken bu oran 2018 yılında 7,14 de karşılık bulmaktadır.

Personel harcamalarında çok fazla değişkenlik göstermemesinin sebebi ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi belirtilen Belediyelerin personel istihdamına bir sınırlama getirilmesidir.

Tablo 3: Yerel Harcamaların Ekonomideki Yeri

Yıllar	Yerel Harcamalar / GSYH	Yerel Harcamalar / Genel Yönetim Giderleri	Yerel Harcamalar / Merkezi Yönetim Giderleri
2010	4.50%	13.08%	17.74%
2011	4.38%	13.08%	19.39%
2012	4.41%	12.97%	19.15%
2013	4.84%	14.25%	21.46%
2014	4.12%	12.59%	18.76%
2015	4.26%	12.95%	19.68%
2016	4.65%	13.40%	20.75%
2017	4.86%	15.14%	22.30%
2018	4.93%	15.02%	22.11%

Kaynak: (Yüksel, 2019, s. 6), T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b), (2019c) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019c) verilerine dayanarak aktaran

Türkiye’de 2006 yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi analitik bütçe sistemine göre hazırlanmaya başlanmıştır.

Analitik bütçe sisteminin en önemli katkısı, kurumsal sınıflandırmayı detaylandırarak program sorumlularını tespitini sağlaması, bütçe verilerinin konsolidasyonunu kolaylaştırması, uluslararası bütçe karşılaştırmalarına imkân vermesidir. Analitik bütçe sınıflandırmaları; Kurumsal, Fonksiyonel, Finansman, Ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört ayrı sınıflandırmadan oluşmaktadır.

Ekonomik fonksiyonlara göre sınıflandırma yapılırken, Belediyelerin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerini planlamak, izlemek ve değerlendirmeyi esas almak için yapılmıştır.

2005 yılı öncesinde belediye harcamalarında ekonomik fonksiyonlarına göre cari harcamalar, yatırım harcamaları ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları olmak üzere üç ayrı şekilde sınıflandırılıyordu. Analitik bütçe sistemine kademeli geçiş ile ilk önce 2002 ve 2003 yıllarında pilot çalışmalar yapılmıştır. Belediyelerde analitik bütçe sınıflandırmasına 2006 yılından itibaren geçilmiş ve belediye harcamalarının ekonomik sınıflandırması da değişime uğramıştır. Bu değişim ile birlikte 2006 yılı ve sonrasında belediye giderleri ekonomik sınıflandırmaya göre personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler şeklinde sınıflandırılmıştır (Ulusoy & Akdemir, 2012, s. 79).

Belediyelerde analitik bütçe sınıflandırmasına 2006 yılından sonra geçiş söz konusu olduğundan dolayı harcama verilerini karşılaştırırken daha sağlıklı sonuçlar almak için 2006 yılından günümüze doğru karşılaştırma yapmak daha doğru olacaktır.

Tablo 3'de Türkiye'de yerel yönetimlerin 2010 -2018 yılları arasında ki toplam bütçe harcama toplam harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH), genel yönetim ve merkezi yönetim içindeki payını göstermektedir. Başka bir anlatım ile Yerel Harcamaların toplamını, Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH) 'ya bölümü ile çıkan Oran bize yerel yönetimlerin ekonomi de kullandığı kaynağın büyüklüğünü göstermektedir.

Büyükşehir belediyeleri nüfusundaki, görevindeki ve teknolojik gelişmelerdeki artış yerel yönetimlere sosyal ve ekonomik kalkınma konusunda yeni vizyonlar yüklemiştir. Su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi altyapı hizmetlerine talepler artmıştır.

Bu gelişmelerden dolayı son 5-6 yıllık dönemde Yerel yönetimlerin harcama potansiyeli devamlı artış eğilimi içerisinde olduğu gözlemlenmektedir. Belediyenin görevleri arttıkça personel, mal ve hizmet alımı başta olmak üzere diğer gider kalemlerini artırmaktadır.

Bu artışlardan dolayı yerel yönetim harcamalarının kamu harcamalarındaki payının arttığı görülmektedir.

Tablo 3’de hesaplanan Yerel Harcamalar / Merkezi Yönetim Giderlerine oranı %17.74 ile % 22.30 arasında değişmektedir. En düşük oran 17,74 ile 2010 yılında görülür iken en yüksek oran 22,30 ile 2017 oranında görülmektedir.

Yerel yönetimlerin gelirlerindeki artış Mali genişleme kapasitesini artırmaktadır. Yerel Harcamalar / GSYH ‘ya oranı 4, 1 ile yüzde 4, 8 değişmektedir. En düşük Oran 2014 yılında görülürken en yüksek Oran 2013 yılında görülmektedir.

Yerel yönetim harcamaları /GSYİH oranı bize aynı zamanda mali yerelleşme düzenin ne denli geliştiği hakkında bilgi verir. İlgili oran yıllara göre çok değişiklik içinde olmadığından mali yerelleşeninde bu orana paralel olarak ülkemiz için çok değişmediğini söyleyebiliriz. Mali yerelleşme oranı ülkemizde ortalama % 10 iken, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde % 10-30 arasında değişmektedir (Yüksel H. , 2013, s. 201).

Tablo 2’de Büyükşehir belediyelerin gider kalemlerine göre harcamalarını incelediğimizde yıllara oranla önemli artış gösterdiğini ve bu artışın 2008 yılı ile 2018 yılını kıyasla büyükşehir belediyelerin toplam giderlerin de % 529 arttığını söylemiştik.

Tablo 3’de ise büyükşehir belediyelerin giderlerinin Gayri Safi Yurt içi hâsıla merkezi yönetim ve genel yönetim giderleri içindeki payında aynı oranda arttığını söyleyemeyiz. Büyükşehir belediyelerinin giderleri artış gösterse de ilgili artışın ülke ekonomisi içinde durağan olduğunu gözlemlemekteyiz. İlgili rakamları oranlarken oranın az ya da çok olmasından ziyade rakamlar bize büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin kısıtlı olduğunu ve planlama, karar alma ve uygulama sürecindeki hâkimiyetin merkezi idarelerde olduğunu göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin güçsüzlüğüne ve yetkilerinin sınırlı olmasına işaret etmektedir (Yentürk & Karabacak, 2018:176).

2.3.2 Büyükşehir Belediyelerin Gelirleri

Yerel yönetim birimlerinin en önemli parçası olan belediyenin amacı hizmet sunmaktır. Hizmet sunarken üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için finansman kaynağına ihtiyaç duyar. Yasal düzenlemeler çerçevesinde kendilerine bir takım yetkiler tanınmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 127.maddesinde Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları ile sağlanacağı hükmüne bağlanmıştır (1982 Anayasası: Madde 127).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. Maddesinde yer alan Yerel Makamların Mali Kaynakları başlığı altında Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. Belirlenen esaslar göz önünde bulundurularak Belediyelere verilen sorumluluklarla orantılı gelir toplamaya sahip olması konusunda yetkili kılınmıştır.

Belediye gelirlerinin yasal dayanağı ana hatları ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmak üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesinde, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 23. Maddesinde düzenlenen büyükşehir belediyelerinin gelirleri şunlardır (Yazıcı, 2018, s. 79).

- a. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay Büyükşehir belediyeleri, ilde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı ve ildeki büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın %30'unu almaktadır, büyükşehir ilçe belediyeleri Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5'ini almaktadır.
- b. (Mülga: 2/7/2008-5779/8 md.)
- c. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
- d. Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

- e. 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- f. 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- g. Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- h. Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- i. Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- j. Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- k. Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- l. Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- m. Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- n. Şartlı ve şartsız bağışlar.

Diğer gelirler. (Mülga ikinci fıkrâ: 2/7/2008-5779/8 md.) Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.)

Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkrâ hükmü, ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu:Madde 23).

2.3.2.1 Büyükşehir Belediyeleri'nin Gelirler Analizi

Büyükşehir belediyelerinde oluşan taleplere en uygun düzeyde cevap verebilmesi için yeterli gelirlere sahip olması gerekir. Etkin ve optimum noktada hizmet sunabilmek için yeterli gelirin yanı sıra öz gelirlerinin yüksek olması icap etmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelerin gelirleri arasında en büyük gelir kendi öz gelirleri oluşturmaktaydı. 1980'li yıllardan günümüze kadar ki sürede mali yerelleşmenin de etkisi ile bu durum merkezi yönetim tarafından aktarılan payların lehine değişmiştir (Akce, 2014, s. 48). Türkiye 'de yerel yönetim birimlerinin gelirleri 3 temel kaynağa dayanmaktadır. Birincisi, yerel yönetimlerin vergi ve vergi dışı diğer gelirlerinden oluşan öz gelirleri; ikincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçesinden aldıkları; sonuncusu da yerel yönetimlere merkezi yönetimden yapılan çeşitli transferlerdir.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında sayılan merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldıkları transferlerdir.

Bu durumda yerel yönetim birimlerinin gelirleri, yerel öz gelirler ve merkezi yönetimden yapılan transferler olmak üzere iki temel kaynağa göre de sınıflandırılabilir (Yılmaz, 2017:241).

Tablo 4: Gelir Kalemlerine Göre Büyükşehirlerin Gelirleri**(1.000.000 TL)**

Yıllar	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gelirler	9.860	11.335	17.228	20.719	29.824	33.181	37.912	46.170	54.659
Vergi Gelirleri	260	249	256	325	447	489	601	660	670
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	946	1.349	1.893	2.906	6.739	7.475	3.530	5.613	5.422
Alınan Bağ. Ve Yard gelirleri	53	38	159	138	147	281	257	237	383
Faizler,Paylar ve Cezalar	8.161	8.555	13.663	15.730	22.003	26.954	30.457	36.278	42.725
Sermaye Gelirleri	416	465	934	1.535	6,661	1.057	2.366	3.050	4.990
Alacaklardan Tahsilat	24	679	321	84	3.254	144	701	331	470

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğüne hesaplanan konsolide toplam esas alınmıştır.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasabat.gov.tr/>, 2018,2019

6360 sayılı yasanın etkisiyle belediyelerin toplam gelirleri önemli seviyede artmıştır. 2008 ve 2018 yılları itibarıyla büyükşehir belediyeleri gelirlerine bakıldığında gelirlerin yıldan yıla artış eğilimi içinde olduğu görülmektedir.

2008 yılında büyükşehir belediye gelir toplamı 9.860.132TL iken 2018 yılında bu tutarın 54.659.026TL'dir. 2008 yılından 2018 yılına kadar geçen sürede büyükşehir belediyelerin toplam gelirlerin de % 554 artış olduğu gözlemlenmektedir.

Büyükşehir belediyeleri gelir kalemlerine bakıldığında Faizler, Paylar ve Ceza geliri toplam gelirlerin en büyük oranını oluşturmaktadır.

Faizler, paylar ve cezalar geliri yukarda belirtildiği gibi gelir kalemleri arasında en büyük oranı almakla beraber yıllara yaygın olarak tüm yıllar için bu en büyük pay alma oranının geçerli olduğu görülmüştür. Faizler, paylar ve ceza gelirleri ayrıca her yıl bir önceki yıla göre artış göstermektedir

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay gelirleri Faizler, Paylar ve Ceza gelir oranına işaret etmektedir. Yani Büyükşehir belediyelerine merkezi yönetimden yapılan transferler Faizler, Paylar ve Ceza gelir kaleminde gösterilmektedir. Bu oranın büyük olması mali bağımlılık açısından Büyükşehir belediyelerinin mali bağımsızlık tespitinde önemli rol oynamaktadır. Tüm yıllar için gelir kalemleri arasında aslan payını Faizler, Paylar ve Ceza gelir kaleminin aldığı görüyoruz bu oran Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri dışında kalan idareler arası transfer yüzdesini dolayısıyla yerel idarene kuruluşlarının ulusal hazineye bağlılığını gösterir. 2018 yılı için bu oran %78 civarında hesaplanmıştır.

Mevcut durumun tersi meydana gelseydi yani toplam gelir kalemlerinin arasında Faizler, Paylar ve Ceza gelirleri oranı düşük derecede olsaydı o belediye için mali özerkliği yüksek hazineye bağlılığı düşük olacaktır.

Faizler, paylar ve cezalardan elde edilen gelirleri ikinci sırada Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri izlemiştir. Gelir Kalemleri arasında en az payı alan son sıradaki gelir ise Alacaklardan Tahsilat gelirleridir ayrıca düzenli bir artış göstermeyerek yıllara göre gelirden dalgalanmalar görülmektedir.

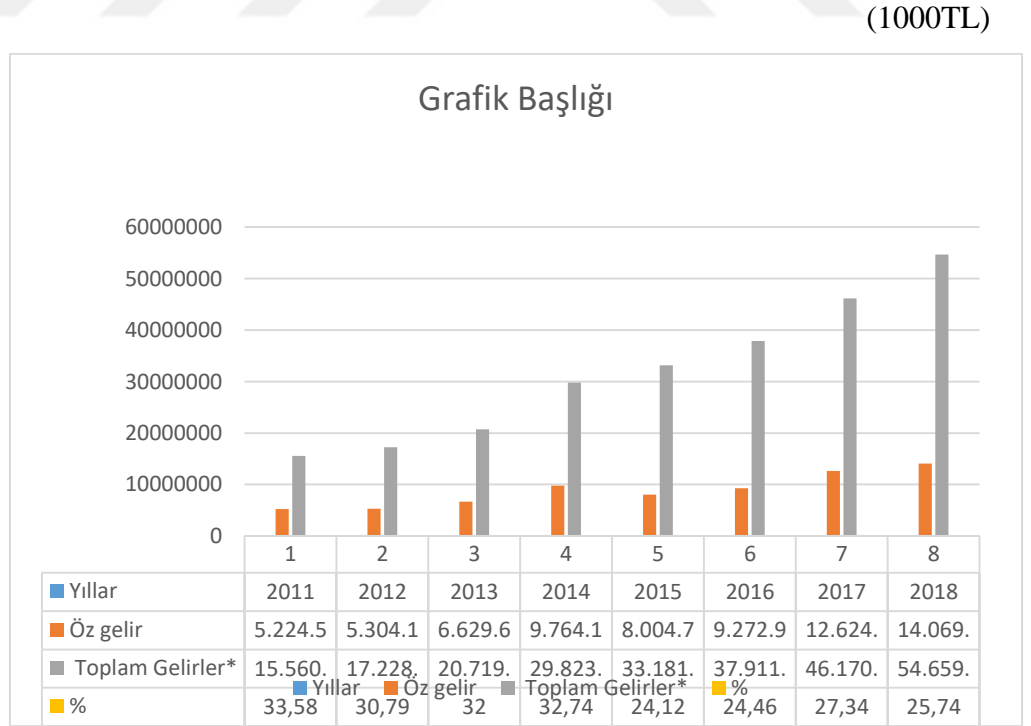
Tabloda dikkati çeken nokta belediyelere merkezi idareden aktarılan paylar ve bu payların yüksekliğidir. Yerel yönetimlerin toplam gelirleri arasında Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylara bakıldığında %38.12 ile 47.34 arasında değiştiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin toplam gelirler arasında vergi gelirlerinin payı ise %9.19 ile % 11.19 arasında değişmektedir. Oranlardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetim gelirlerinin %50 yakın kısmı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylardan oluşmaktadır.

Öz gelirlerinin ise %10'luk gibi düşük bir oranda olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimden aktarılan payların büyüklüğü yerel yönetimler de bahsedilen vergi özerkliği ve mali özerklik oranlarının toplam gelirleri içerisinde düşük kalmasına neden olmaktadır.

Temel kaynaklardan bir tanesi de belediyelerin kendine ait olan öz gelirleridir. Yeterli ölçüde hizmet sunma noktasında gelirin fazlalığı ne kadar önemli ise mevcut gelirin içindeki öz gelir oranının fazlalığı da o kadar önemlidir. Yerel idarelerin Öz gelirine ne kadar yüksek ise merkezi idareye bağlılığı aynı oranda o kadar azdır. Mevcut şartları sağlayan bir yerel yönetim için mali özerklikten bahsedebiliriz. Mali özerkliği fazla olan yönetimlerde hizmet planlamasını daha iyi yapabilmesine, daha rahat hareket edebilmesine sonuçta daha iyi hizmet sunmasına yol açmaktadır (Çetinkaya & Demirbaş, 2010, s. 3).

2011 ve 2018 yılları arasındaki Büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.



Şekil 3: Büyükşehir belediyelerinin Toplam Gelirler İçinde Öz Gelirlerin Yeri

5393 sayılı Belediye Kanununun 59. Maddesinde kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları yerel yönetimlerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir kalemlerindeki gelir payları incelenirken öz gelirlerin analizi ilgili idarelerin mali yeterliliklerini idrak etmede çok önemlidir. Yerel idareler açısından öz gelirlerinin analizi bize mali yerleşme oranının ne düzeyde olduğunu gösteren unsurlardan en önemlilerinden bir tanesidir.

2018 yılı itibarıyla Büyükşehir belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı yani mali özerklik oranı % 25,74 ile en düşük seviyede iken, 2011 yılında % 33,58 ile en yüksek seviyededir.

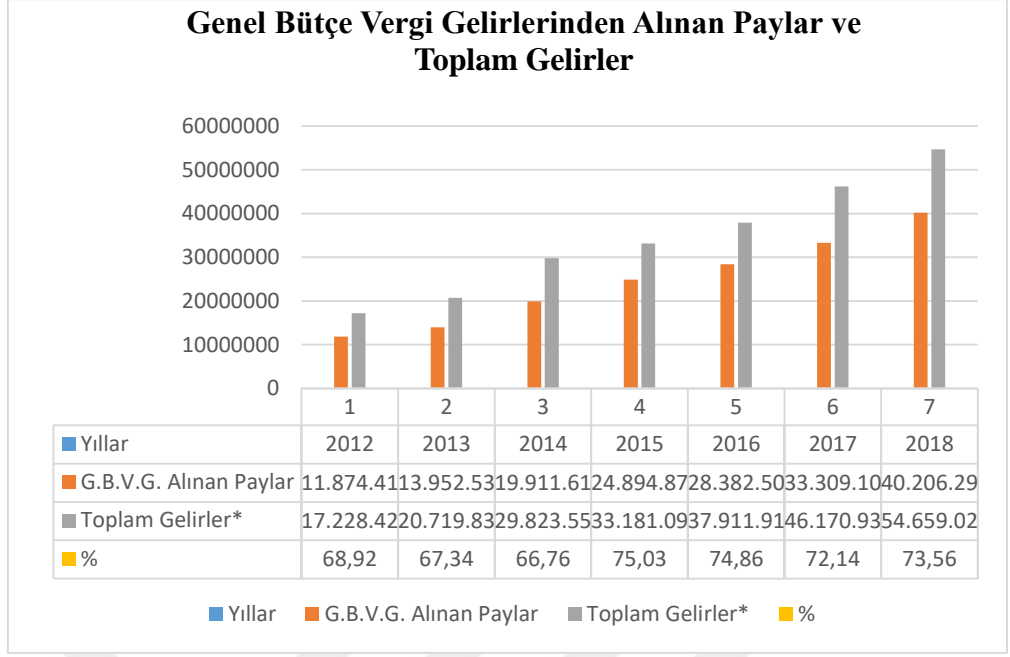
Yıllar ilerledikçe Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin azaldığı gözlemlenmektedir. Hâlbuki öz geliri yüksek olan bir idarenin üretmiş olduğu kamusal hizmetin kalitesi ve sürekliliği açısından olumlu yanları vardır.

Büyükşehir belediyelerin öz gelirlerinin önceki yıllara göre düşük olmasının belli başlı nedenleri vardır. Bu nedenlerin başında bazı vergi harçların maktu olarak belirlenmesi ve zaman içinde bunların güncelleştirilmemesi etkin olmuştur. Ayrıca tarh, tahakkuk ve tahsil için de gerekli alt yapı eksikliği büyük önem taşımaktadır.

Büyükşehir belediyelerin öz gelirleri, mali özerkliği ölçmede kritik bir göstergedir. Büyükşehir belediyelerinin mali anlamda özerkliklerinin güçlenmesinin temel koşullarından bir tanesi de yeterli miktarda öz gelir kaynaklarına sahip olup devamında öz gelirlerini artırmaktır.

2018 yılını merkeze olan bağlılık açısından diğer yıllarla karşılaştırsak öz gelir seviyesi 2018 yılından düşük olduğu için merkezi yönetime daha fazla bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Merkezi yönetime bağlılığı artan bir idare içinde aynı oranda mali özerkliğini kaybetmektedir.

2011 ve 2018 yılları arasındaki Büyükşehir belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.



Şekil 4: Büyükşehir Belediyelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar Ve Toplam Gelirler

Belediyelerin öz gelirlerinin gelişimini incelemek, özellikle Büyükşehir belediyelerinin merkezden aktarılan vergi paylarına ve düzenli gelirleri dışındaki diğer gelirlere ne düzeyde bağlı olduğunu anlamak açısından önemlidir. Belediyelerin öz gelirleri dışında değerlendirilebilecek mali bağımlılık oranına ait veriler genel olarak değerlendirildiğinde 2012 yılında toplam gelirlerinin %30,79 öz gelirlerinden oluşurken, merkez vergi paylarının oranı 68,92 olmuştur. 2018 yılında öz gelirlerin payı %25,74 e düşerken merkezi vergi paylarının oranı 73,56 çıkmıştır.

Sonuç olarak büyükşehir belediyeleri 2018 yılında diğer senelere kıyasla öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı azalmış, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay artmıştır. İlgili oranlar bize büyükşehir belediyeleri için mali özerkliğin zayıfladığı merkezi idareye bağımlılık oranının arttığı görülmektedir.

Tablo 5: Mahalli İdare Bütçe Gelirlerinin Yapısı

Yıllar	Mahalli İdareler Vergi Gelirleri	Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	Diğer Gelirler
2006	10.65%	33.84%	55.51%
2007	10.40%	33.86%	55.74%
2008	10.79%	37.18%	52.03%
2009	8.89%	36.70%	54.41%
2010	11.02%	37.72%	51.26%
2011	10.88%	38.06%	51.05%
2012	10.47%	39.33%	50.20%
2013	9.85%	38.34%	51.81%
2014	10.66%	42.65%	46.69%
2015	11.11%	47.34%	41.55%
2016	11.19%	46.57%	42.24%
2017	9.90%	45.09%	45.02%
2018	9.19%	45.46%	45.36%

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Tablo 5 'de Yerel yönetimlerin öz gelirleri üç temel veri seti kullanmak suretiyle ele alınmıştır. T.C Hazine Ve Maliye Bakanlığı tarafında açıklanan 2006 -2018 yılları arasında veriler kullanılarak değerlendirmeler yapılacaktır.

Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin en düşük olduğu yıl %8,89 ile 2009 yılıdır onu izleyen yıl ise %9,19 oranla 2018 yılıdır. En yüksek olduğu dönem ise 2010 yılında %11,02 oranıdır. Vergi gelirlerinde yıllara yaygın olarak dalgalı bir artış ve azalış görülmektedir. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar da ise yıllara yaygın olarak düzenli olmamakla beraber son yıllarda artış olduğu gözlemlenmektedir.

Yerel yönetimlerin diğer gelirlerinde en düşük olduğu yıl %41.55 oran ile 2015 yılı iken en yüksek oran %55,74 oran ile 2007 yılında görülmüştür. Dalgalı artış azalışlar olsa da diğer gelirlerin aynı yerel yönetimlerin öz gelirlerinde olduğu gibi 2006 yılından 2018 yılına doğru düşüş olduğu gözlemlenmektedir.

Toplam gelirlerin içinde yerel idarelerin öz gelirleri ve diğer gelirlerinde ki düşüş, yerel yönetimlerin mali bakımdan zayıflaması ve mal özerkliğe özerk olmasına engel olduğu anlamına gelmektedir. Öz ve diğer gelirlerde düşüş gözlemlenirken Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar 'da artış gözlemlenmektedir. Ancak merkezi yönetimin tahsil ettiği Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar mahalli idare bütçeleri içerisinde önemli bir paya sahip olmakta ve zaman içinde bu pay artmaktadır. Buradan çıkarılacak sonuç, zaman içinde Türkiye'de yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi yönetime daha bağımlı hale geldiğidir.

2.3.3 Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi

Bütçe devletin ekonomik, mali ve sosyal politikalarını içeren çok yönlü bir kavramdır. Bütçe en basit tanım anlatımı ile gelir- gider tahminidir. Yapmayı planladığımız giderler için kaynak bulma işlemidir.5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesi bütçeyi “ Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge “olarak tanımlanmaktadır.

Bütçe genel anlamda devletin yıllık finansman planıdır, devletin üstlendiği fonksiyonların somutlaşmış halidir, kamu gelirlerinin kaynaklarını, kamu harcamalarının sarf yerlerini, hükümetlerin siyasi rengini yansıtır.5393 sayılı Belediye Kanununun 61.maddesine göre belediye bütçesi Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren belge olarak tanımlanmaktadır(5393 sayılı Belediye Kanunu,2005:Madde61).

Tablo 6: Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi

(1.000.000 TL)

Yıllar	2006	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Harcamalar	33,009	48,227	69,299	87,590	84,173	99,690	119,673	151.263	183.658
Gelirler	31.725	42.477	69.263	83.376	87.171	97.706	108.070	133.767	157.939
Bütçe Dengesi	-1.284	-5.750	-35	-4.213	2.998	-1.953	-11.604	-17,469	-25.719

Kaynak:İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 6'nın verilerine bakıldığında, yerel yönetimlerin konsolide harcamaları, gelirler ve bütçe dengesini izleyen veriler verilmektedir. Yerel yönetim verilerine göre 2014 yılı dışındaki yıllarda bütçenin mevcut finansman kaynakları ile harcamalarını karşılama noktasında yetersiz olduğu tabloda ayrıntılı olarak verilmektedir. Yerel idarelerin altyapı yatırımlarının sayıca artırılması veya mevcutların bakım onarımı, çevre düzenleme hizmetleri, yerel yönetimlerce yapılması kararlaştırılan yol inşaatları, sosyal hizmetlerde beklentilerin fazlaşmasından dolayı kendilerinden beklenen hizmetlerin karşılamak için harcama kalemlerinde ciddi ve düzenli bir artış meydana gelmiştir.

Gelir kaynaklarının, nüfusun yükselmesinden kaynaklı olarak elde edilen gelirin bir önceki yıla endekse daha düşük kalmasından ve hizmet sayısında her geçen gün artmasından dolayı yerel yönetimlerin gelirlerinde azalışlar meydana gelir veya yerinde saymaktadır. Sayılan sebeplerden dolayı 2014 yılı haricinde yapılan harcamaları yerel idareler finanse edememektedir. Başka bir ifade ile 2014 yılı haricinde yerel yönetim bütçeleri kamu harcamalarının kamu gelirlerinden büyük olması ($G>T$) harcamalarda meydana gelen artışa gelirlerdeki artışın eşlik edememesi nedeni ile bütçe açığı vermektedir (Güngör, 2011:7).

2014 Yılında gelirlerin giderlerden büyük olduğunu ve bütçenin fazla verdiği tek yıl olduğunu vurgulamıştık.

Yerel yönetimlerin gelir kalemlerinden olan Alacaklardan tahsilatlar gelirlerinin 2014 yılında bir önceki yıla göre % 32.780 arttığı hesaplanmaktadır. Bu artışın sebebi ise 11 Eylül 2014 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 6552 sayılı “İş kanunu ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması ile bazı alacakların yeniden yapılandırılmasına dair” kanun ile vergi, SSK prim borçları, idari para cezaları ve trafik muayene harçları gibi birçok kamu alacağına yönelik getirdiği yapılandırmada ağırlıklı idari para cezaları, trafik ve muayene eksikliği gibi borçlar alacaklar tahsil edildi.

Elde edilen yapılandırma gelirinden dolayı 2014 yılı bütçesi fazla vermiştir. 2016 yılına kadar bütçe dengesi açık verse de aradaki farkın az olduğu görülmektedir. 2016 yılında bütçe dengesinde mal ve hizmet alımındaki 7.744 milyonluk artış ile yatırımdaki artışlar sonucu önemli bir bozulma görülmektedir. 2015 yılında 1.953 milyon olan bütçe açığı 2016 yılında 9.651 milyon artarak 11.604 milyon ile bütçe dengesinde önemli bozulma görülmektedir. 2017 yılında bütçe açığı 5.865 milyon artarak 17.469 milyon olmuştur. 2018 yılında bütçe açığı ise 8.250 milyon artarak 25.719 olmuştur. 2016 yılında mal ve hizmet alım harcamalarından dolayı önemli bozulma olduğunu ifade etmiştik. Son iki yılda ki bu büyük ve ciddi artış ise 2017 ve 2018 de ki sermaye giderlerinden kaynaklanmaktadır. 2017 yılındaki sermaye gideri bir önceki yıla göre 19.060 milyon artmıştır.

2018 yılındaki sermaye gideri ise bir önceki yıla göre 15.257 milyon artmıştır ve en yüksek bütçe açığını 2018 yılı göstermiştir.

Özetlemek gerekirse yerel yönetimler bütçe dengesi 2014 yılı dışında tüm yıllar açık vermiştir. Bu bütçe açığı yıllara oranla artış göstermekle beraber 2018 yılında 25.719 milyon ile en yüksek seviyesini görmüştür.

2.3.4 Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanma Ve Borç Yönetimi

Ülkemizde zamanın şartlarına göre değişim gösteren iktisadi ve mali yapıların neticelerinden biriside kentleşme alanındadır. Yerel yönetimlerdeki bölgeler arasındaki gelişmişlik seviyelerinden kaynaklı olarak Büyükşehirlere iç göçler başlamıştır. Kırsal kesimden büyük şehirlere doğru olan bu göçler beraberinde bir takım sorunlar ve sorumluluklarda getirmiştir. Nüfus oranlarının aşırı düzeyde artmasından dolayı şehirlerde herhangi bir denetim gücü olmadan ve plansız olarak rastgele ve her türlü planlamadan uzak bir biçimde büyümesine yol açmıştır.

Hızlı bir şekilde yayılan ve büyüyen bu çarpık kentleşme büyük şehirlerdeki alt yapı sorunlarını meydana getirmiştir. Su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi altyapı hizmetlerine talep artmıştır. Belediyeler görevli olduğu hizmetlerini yerine getirme doğrultusunda alt yapı sorunlarını bir takım proje geliştirerek çözmek istemiştir. Bu gelişmeler Yerel yönetimlerin harcamalarını artırmaktadır. Yerel yönetimlerin büyük oranı harcamalarını Öz gelirleri karşılayamamaktadır. Halka hizmet verme noktasında görevlerini yerine getiremediği durumlar olmuştur. Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli kullanamaması, durum ve şartlara uyum sağlayamayan mali yapısından kaynaklı olumsuzluklar meydana gelmiştir. Bu olumsuzlukları gidermede finans kaynakları olarak borçlanmaya yönelmiştir. Bu tercih yerel yönetimlerin borç stoklarını artırmıştır (Kurtuluş, 2006).

Yerel yönetimlere borç yükünü arttıran diğer bir unsur ise özellikle yatırım projelerinin finansman kaynağı olan iç ve dış borçlanmalardır. Belediyelerin öz gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar özellikle yatırım projelerinin finansmanında yetersiz kalmaktadır. Bugün Türkiye de dâhil olmak üzere birçok ülkede, yerel idareler, olağan gelirleri ve merkezi idareden aldıkları katkıların yanında borçlanmaya da artan oradan başvurmaktadır. Bu sebeplerden dolayı Yerel yönetimler bütçe açığı vermektedir.

Bu açıkları kendi öz gelirlerini artırmak, kaynaklarını etkin kullanmak yerine en kolay yol olan borçlanmayı tercih etmişlerdir. Borçların Yapılandırılması da bu duruma teşvik etmiştir (Güngör, 2011).

Yerel yönetimlerin borçlanması 5393 sayılı Belediye kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ve 5302 sayılı İl özel idareleri Kanunu'nda yer hükümlere dayanarak gerçekleşmektedir.

İlgili kanunlara ilave olarak yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilecek dış borçlanmalarda 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu'nda yer alan ve Kamu yükümlülüğü oluşturulmasına yönelik temel bazı hükümler uygulanmaktadır.

Öz olarak yerel idarelerin borçlanmasına hukuki açıdan bakıldığında 5393 sayılı Belediye kanunu, 5302 sayılı İl özel idareleri Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu ve bu kanunları ilişkin ikincil mevzuat hükümlerine yerel yönetimlerin borçlanma sürecinde belirleyici olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. Maddesi borçlanma ile ilgilidir. Söz konusu madde de; "Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği izah edilmiştir.5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 28. Maddesinde "Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu:Madde28).İlgili maddeye göre Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı kanunda hüküm olmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre borçlanma ve diğer faaliyetlerini yürütmektedir (Doğan & Baş, 2013:299).

2.3.5 Büyükşehir belediyelerinde Borçlanma Türleri

Yerel yönetimler ilgili kanunlar çerçevesinde görevli olduğu hizmetlerini yerine getirmek, alt yapı sorunlarını çözmek, büyük yatırımlara finansman sağlamak, gelir gider dengesizliğini kapatmak, kamu idarelerine olan yükümlülüklerin yerine getirmek için yaptığı giderleri ve ortaya çıkan finansman ihtiyacını karşılamak için borçlanmaya başvurabilmektedir.

Devlet borçlarının, iç ve dış borçlar şeklinde ayrımında çeşitli kriterler kullanılmaktadır.Bunlar arasında; borcun sağlandığı piyasanın uyuşuğu, borcun sağlandığı kişilerin uyuşuğu, borç olarak alınan paranın niteliği gibi kriterler belirtilebilir.

Bunlardan birincisinde, yani borcun sağlandığı piyasasının uyrukluğu kriterinde;borç iç piyasadan sağlanmış ise iç borç;dış piyasadan sağlanmış ise dış borç olarak kabul edilmektedir.Bu ayırda önemli olan olan,ülke sınırları içinden veya dışından borçlanılmış olmasıdır.Ödemenin milli ya da yabancı para ile gerçekleştirilmesinin herhangi bir fonksiyonu yoktur.

Borcun sağlandığı kişilerin uyruğu kriterinde ise,devlete borç veren kişilerin hangi ülke uyruğunda olduğunda olduğuna bakılması gerekmektedir.Alacaklı kişilerin yabancı bir devlet ise dış borç; borç alan ülkenin uyruğunda ise iç borç sayılacaktır.Başka bir deyişle ,borcun sağlandığı piyasasının uyruğu kriterinde ;o ülke sınırları içinden ,ister o ülke vatandaşından isterse başka bir ülke vatandaşından borç alınsın bu borç iç borç sayılmakta;yurt dışından (ister o ülke vatandaşı olsun isterse yabancı olsun)sağlanan borç dış borç olarak Kabul edilmektedir.

Oysa, borcun sağlandığı kişilerin uyruğu kriterinde ise, ülke içinde olsun ülke dışında olsun yabancılardan sağlanan borçların ‘dış borç ‘ olarak, o ülke uyruğunda olanlardan sağlanan borçlar ise ‘iç borç’ olarak Kabul edilmetkedir.

Borç olarak alınan paranın niteliğine bakmak suretiyle de ayırım yapılabilmektedir.Buna göre ,borç ; milli para üzerinden akdedilmiş,alacaklı durumunda bulunan kimse devlete milli para vermiş,devlet borç ana para ve faizlerini milli para ile ödemeyi taahhüt etmiş ise iç borç sayılmaktadır.Aksi takdirde,yani ;alacaklı kişi yabancı parası vermiş ve vorçlu durumunda bulunan devlet de bunun karşılığında borcun anaparası ve faiz ödemelerini yabancı para ile ödemeyi taahhüt etmiş ise yapılan borçlanma dış borç uygulaması olarak kabul edilmektedir (Akdoğan, 2003:419).

2.3.5.1 İç Borçlanma

Yerel yönetimler 5393 sayılı Belediye Kanununa dayanarak görev sorumluluklarını yerine getirmek, bütçe açıklarını kapatmak, cari ve yatırım harcamalarının finansmanı için iç borçlanmayı başta İller Bankası A.Ş. veya diğer kamu ve özel bankaları olmak üzere iç finans kurumlarından finanse etmektedir.

Yerel idareler İç borçlanmanın daha kolay ve hızlı olmasından kaynaklı olarak dış borçlanmaya kıyasla iç borçlanmayı daha fazla tercih etmektedir.

Kanun borçlanma için kaynak noktasında sınırlama getirmezken Uygulama noktasında mali kural mahiyetinde sınırlı düzeyde iller bankası kaynaklarının kullanıldığı gözlemlenmektedir. Bu sınırlamadaki asıl amaç sunulan kaynakların aşırı kullanılmasını ve gelecekte ödeme noktasında sorun yaşanmasını engellemektir. Bir başka anlatımla yerel idarelerin hizmetlerinin aksamasının önüne geçmektir (Yılmaz, 2017:272).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. Maddesinde belediyenin yetkileri ve imtiyazları tanımlanmıştır. İlgili maddenin 'i' fıkrasında Borç almak, bağış kabul etmek ibaresi bulunmaktadır.

Yine söz konusu Kanun'un 68. Maddesinde borçlanma ve iktisadî girişimleri tanımlanmıştır. İlgili maddenin "b","c" ve "e" fıkraları belediyelerin iç borçlarını düzenlemektedir.

- a) 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.
- b) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- c) 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 yapabilir(5393 sayılı Belediye Kanunu,2005:Madde68).

İlgili hükümlere bakılarak Belediyeler cari ve yatırım harcamalarının finansmanı ve nakit kredisi temin etmek amacıyla iller bankasına başvuru yapabilmektedir. Borçlanmayı düzenleyen hükümler çerçevesinde yine yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için de tahvil ihraç etmem mümkündür.

Tüm bunların dışında iç borçlanmadaki sınırlamalar göz önüne alınarak bankalar başta olmak üzere diğer finans kurumlarından da kredi kullanımını yoluna gidebilmektedir. İç borçlanma kaynaklarını kısaca bankalar, iller bankası ve tahvil ihracı olarak gösterebiliriz geçmektir (Yılmaz, 2017:275).

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarların yıl içinde toplam %10 'una kadar olan miktarı, belediye meclisinin kararı ile yapılmaktadır. Yüzde 10 geçen iç borçlanma durumunda ise meclis üyesi tam sayısının salt çoğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ilave iç borçlanma yapma imkanı yasa ile tanınmıştır. Başka bir anlatım ile kendi öz gelirlerinin % 10 'u kadar borçlanması ilgili idareye yasa ile verilmektedir. Bu oranı aşan kısım için ise idari kontrol olarak ve İçişleri Bakanlığı'nın onayına bırakılmıştır (Doğan & Baş, 2013:299).

2.3.5.2 Dış Borçlanma

Yerel yönetimlerin dış borçlanması 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun getirdiği hükümler ve sınırlamalar çerçevesinde, yeraltı treni, çevre ve atık yönetimi sistemi alımı gibi ileri teknoloji ve büyük finansman gerektiren yatırım projelerinin finansmanına yönelik olmak şartıyla, ilgili idareler ve kanunlarda öngörülen hükümler çerçevesinde kaynak temini için dış borçlanmaya yönelmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 . Maddesinin "a" fıkrasında belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla hangi usule göre dış borçlanma yapabileceği hükmü bulunmaktadır.

- 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 (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005:Madde68).

İlgili kanunda dış borçlanmanın sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı ile yapılacağı gibi bir kısıtlama vardır. Mevcut şekilde konulan bu kısıtlama güncel kamu yönetimi sistemi ile değerlendirildiğinde mantıklı bir kısıtlama olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü benimsenen yeni kamu mali yönetim sisteminde yapılacak olan dış borçlanma ülke hedefleri ile paralellik göstermesi gerekmektedir. Yatırımın dışında cari yılda yapılan harcamalar da dış borçlanmaya gidildiği zaman ülke hedeflerine varmasında engel oluşturabilir (Matur, 2011:155)

Belediyeler de diğer kamu hizmet ve görevlerinin yapılması amacıyla kurulmuş tüzel kişiliğe sahip olan amme müesseselerinin tabi olduğu 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde dış borçlanmaya başvurabilmektedirler (Doğan & Baş, 2013:301).

Mevzuata bakıldığında dış borçlanmanın 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu yürürlüğe girene kadar hiçbir yerde bahsedilmediği görülmektedir

Yerel yönetimler dış borçlanmayı 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde borçlanırlar (Doğan & Baş, 2013) . Bu çalışmada yerel yönetimlerin özel kuruluşlar gibi borçlanması hedeflemiştir. Hedeflenen borçlanma ödeme planının sunumuyla yeterli kalmamalı. Özel kuruluşların borçlandığı gibi mali durumuna bakılıp yorumlanıp borç ödeme gücüne göre kredi verilmelidir. Böylece borçlanma kolay bir fon olma statüsünden çıkar.

Yerel yönetimleri başka bir tercih olan Kendi öz gelirlerini artırmaya, kaynaklarını etkin kullanmaya mecbur yönlendirilir. Özetle bu bölümde Büyükşehir Belediyeleri'nin mali yapısına göre borç verilme durumu incelenecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”13 “4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”14 ve bu kanunları ilişkin ikincil mevzuat hükümlerine göre belediye meclisi kararı ile borçlanabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin borçlanması 5393 sayılı belediye kanunun ile 5302 Yerel yönetimlerin mali kaynaklarından bir tanesi de borçlanma gelirleridir. Borçlanma, kamu gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda, kamu harcamalarını finanse etmek için

Devletin isteğine bağlı ve bir bedel karşılığında alacaklıya faiziyle birlikte geri ödeme koşulu ile iç ve dış kaynaklardan para bulunmasına başvurulmuş bir araç olarak tanımlanmaktadır.

Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda borçlanmaya gelirler arasında yer verilmişken 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ise borçlanma, kamu gelirleri içerisinde sayılmamıştır. Borçlanma sadece kamu kaynakları arasında yer almıştır (Sert, 2019:1).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN BİLANÇOLARI'NIN MALİ DURUMU VE ORAN YÖNTEMİ İLE ANALİZ

3.1 ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2.11.2012 Tarih ve 6360 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeye göre Belediye sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Buna göre Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki "Altındağ, Çankaya, Yenimahalle, Keçiören, Mamak, Sincan, Gölbaşı, Etimesgut, Çubuk, Akyurt, Kalecik, Kazan, Ayaş, Pursaklar, Bala, Elmadağ "ilçelerine Evren, Şereflikoçhisar, Haymana, Güdül, Nallıhan, Beypazarı, Polatlı, Çamlıdere ve Kızılcahamam ilçeleri de katılarak 16 olan ilçe sayısı 25'e yükselmiş olup, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mücavir alan sınırı 3 kat artarak 2 milyon 600 bin hektara yükselmiş oldu.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mülki sınırları genişlemesi, nüfus artışı ve kırdan kente olan göç hareketlerinden dolayı sorumlulukları ve sunulan hizmet her geçen gün artmaktadır. Artan bu sorumlulukları karşılamak için Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin istikrarlı ve sağlam bir mali yapıya sahip olması gerekmektedir.

3.1.1 Ankara Büyükşehir Belediyesi Giderleri

Büyükşehir belediyelerinin giderleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un 24. Maddesinde düzenlenmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi giderleri diğer büyükşehir belediyeleri gibi, kanunda belirtilen görevleri yapmak üzere meydana gelen giderler ve ödemelerden oluşmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi nüfusunun sürekli artması, ilaveten göç alması gibi nedenlerden dolayı bazı alt yapı sorunları ortaya çıkmıştır. İlgili nedenler, su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi altyapı hizmetlerine olan talebi artmıştır.

Tablo 7: Ankara Büyükşehir Belediyesi Gider Hesabı

GİDERİN TÜRÜ	TL	TL	TL	TL
YIL	2015	2016	2017	2018
Personel Gideri	292.739.437,04	296.035.052,84	306.256.344,76	359.274.299,52
SGK Dev. Prim Giderleri	39.972.409,54	42.158.321,47	41.794.913,56	48.421.655,92
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.810.554.218,79	2.257.754.496,11	2.330.098.330,59	2.005.496.487,93
Faiz Giderleri	198.510.682,28	174.413.246,61	142.102.731,34	148.263.731,41
Cari Transferler	249.477.052,38	334.287.426,74	394.284.791,93	542.048.409,10
Sermaye Giderler	1.433.042.565,68	1.796.900.456,08	2.854.152.295,76	3.055.169.630,16
Sermaye Transferleri	5.021.180,00	1.000.000,00	23.248.990,44	102.518.421,56
Borç Verme	110.000.000,00	435.070.877,54	252.433.884,19	353.253.281,16
Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	4.139.317.545,71	5.337.619.877,39	6.344.372.282,57	6.614.445.916,76

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018, 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

Mal ve Hizmet alımları, menkul sermaye üretim harcamaları, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, gayrimenkul sermaye üretim harcamaları, menkul malların büyük onarım harcamaları, gayrimenkul büyük onarım harcamaları, stok alımları ve diğer sermaye harcamalarından oluşmaktadır. 2018 yılında sermaye harcamaları %46,19 iken 2008 yılında %34,62 dir. Bu da demek oluyor ki yapılan harcamaların yaklaşık yarısı sermaye harcamalarına gitmektedir. Mal ve hizmet alımları ise Büyükşehir belediyelerinde üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, görev harcamaları, hizmet alımları, temsil ve tanıtma harcamaları, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım harcamaları, gayrimenkul mal bakım ve onarım harcamaları, tedavi ve cenaze harcamalarından oluşmaktadır.2015 yılında mal ve hizmet alımları toplam harcamalar içinde ki yeri % 43, 70 iken 2018 yılında %30, 32 dir.Başka bir anlatımla mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam harcamalar içindeki oranı yaklaşık %80 lik büyük bir dilimi oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri gider kalemlerinin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerini büyüklük olarak takip eden diğer bir harcama kalemi ise personel harcamalarıdır. Personel giderleri Toplam harcamalar içerisinde yaklaşık %5, 43 lük bir orana tekabül etmektedir. Personel harcamalarında ayrıca çok fazla değişkenlik yoktur. Bunun sebebi ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi belirtilen belediyelerin personel istihdamına bir sınırlama getirilmesidir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin diğer harcamalarında önemli dalgalanmalar olmamış ve harcamalar kendi ortalamalarında gerçekleşmiştir. Kesin hesabında yedek ödenek için bütçe ayırdığı fakat bu bütçeden harcama yapmadığı görülmüştür.

3.1.2 Ankara Büyükşehir Belediyesi Gelirleri

Ankara büyükşehir belediyesi diğer büyükşehir belediyeleri gibi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ve dayalı olarak gelir elde eder. Büyükşehir belediyelerinin mali yapısını incelediğimiz 2. Bölümde yer alan Tablo 6'da izah edildiği gibi Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin başlıca gelirleri Genel Bütçe Vergi Gelirleri, Belediye Vergi, Harç Ve Payları, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Elektrik Havagazı ve Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Harçlar, Çevre Temizlik Vergisi Payı, Müze Geliri Paylarından oluşmaktadır (5216 sayılı Büyükşehir kanunu,2014:Madde 3).

Tablo 8: Ankara Büyükşehir Belediyesi Bilanço Gelir Hesabı

GELİRİNİN TÜRÜ	TL	TL	TL	TL
YIL	2015	2016	2017	2018
Vergi Gelirleri	63.114.308,19	101.566.476,54	121.057.364,10	92.548.415,89
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	105.202.624,51	104.404.672,73	143.559.469,75	308.044.452,58
Alınan Bağış ve Yardımlar	27.098.215,89	29.137.224,17	16.794.774,22	79.656.909,79
Diğer Gelirler	3.175.268.090,42	3.737.757.698,45	4.686.013.798,17	4.961.050.098,85
Sermaye Gelirleri	1.007.160.118,45	1.297.032.336,91	1.008.534.762,69	363.368.997,45
Alacaklardan Tahsilat	0	90.878.779,57	29.593.076,74	239.054.937,63
Toplam (Net)	4.377.843.357,46	5.360.777.188,37	6.005.553.245,67	6.043.723.812,19
Tahsilattan Red ve İadeler	11.551.556,61	5.765.393,12	56.594.064,13	101.901.471,21
Toplam	4.389.394.914,07	5.366.542.581,49	6.062.147.309,80	6.145.625.283,40

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018,2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 -2018 yılları arası elde ettiği gelirlere bakıldığında toplam gelirlerinin her sene arttığı görülmektedir.2018 yılı toplam gelirlerini 2014 yılına oranla kıyaslarsak %71,42 oranında bir artış olduğu hesaplanmaktadır. Faaliyet gelirleri içerisindeki en büyük payı 2018 yılı için %80,72 oranla diğer gelirler almaktayken vergi gelirleri ise sadece %1,51 kısma tekabül etmektedir.

Diğer gelirlerin en büyük payı almasındaki etken genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların bu kalemdedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin kümülatif olarak faaliyet gelirlerinin yıllara oranla arttığını söylerken aynı zamanda vergi gelirlerinde arttığını söyleyebiliriz.

2014 vergi geliri ile 2018 vergi gelirlerini karşılaştırdığımızda %68,20 oranında yani iki katından daha fazla arttığını görmekteyiz.

Vergi gelirleri yıllara oranla devamlı artış gösterse de faaliyet gelirleri arasında vergi gelirlerinin %1,51 gibi bir oranla çok düşük olduğu görülmektedir. Hesaplamalar sonucu ilgili oranlar bize Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirlerinin yetersiz olduğunu ve faaliyet gelirleri içindeki payının az olduğunu göstermektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu mali gücü merkezi idareden almadan, kendi öz gelirleri ve yerel vergiler ile başka bir idareye bağlı olmadan kendi özerkliğini sağlaması arzu edilmektedir. İzah edilen durumun aksine faaliyet gelirleri arasında vergi gelirlerinin %1,51 gibi bir oran olması mali anlamda özerkliğinin zayıf olduğunu göstermektedir (Humar, 2019: 48).

3.1.3 Ankara Büyükşehir Belediyesi Bütçe Dengesi

Tablo 9: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 Dönemi Bütçe Dengesi

YILLAR	2015	2016	2017	2018
Toplam Gider	4.139.317.545,71	5.337.619.877,39	6.344.372.282,57	6.614.445.916,76
Toplam Gelir	4.389.394.914,07	5.366.542.581,49	6.062.147.309,80	6.145.625.283,40
BÜTÇE DENGESİ	250.077.368,36	28.922.704,10	-282.224.972,77	-468.820.633,36

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe dengesine bakıldığında 2015 ve 2016 yıllarında bütçe fazla verirken, 2017 ve 2018 yıllarında bütçe giderlerinin gelirlerinden büyük olmasından dolayı bütçe açık vermektedir. Bütçe açıklarının artış oranlarını karşılaştırdığımızda 2018 yılı bütçe açığı 2017 yılına göre %60 oranla daha fazladır. Bütçe dengesi trendinin artarak negatif bir seyir izlemesi bütçe sürdürülebilirliği açısından olumsuz sonuçların meydana getireceğinin göstergesidir.

Tablo 10: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 Dönemi Yabancı Kaynak Toplamı

YILLAR	2015	2016	2017	2018
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.038.495.094,96	2.382.199.023, 42	3.156.281.058,25	4.252.959.243,64
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.162.712.513,36	1.685.106.729, 68	2.187.514.856,03	1.663.131.666,19
TOPLAM	4.201.207.608,32	4.067.905.753,10	5.343.795.914,28	5.916.090.912,83

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından derlenmiştir.

Kaynak Hesapları, ilgili kurumun sahip olduğu varlıkları elde etmek için katlandığı borçlar ile sermayenin takip edildiği hesaplardır. Varlıkların sağlandığı hesaplar bilançonun pasif (kaynaklar) tarafında yer alır. Kaynak hesapları kısa vadeli yabancı kaynaklar, uzun vadeli yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar olmak üzere üç gruptan oluşur.

Kısa vadeli yabancı kaynaklar, en çok bir yıl içinde ödenecek borçlardan oluşur. Kredi kurumlarından, sermaye piyasasından ve ilgili kurumun ilişkide bulunduğu kişilerden sağlanan ve bir yıldan fazla vadeli olan kredilerle diğer uzun borçlar bilançoda dörtlü grupta yer alır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yabancı kaynak kullanımına bakıldığında kısa vadeli borçlanma uzun vadeli borçlanmaya göre daha fazla tercih edilmiştir. Kısa vadeli borçlanmalar başka bir tabirle dalgalı borçlar, daha çok bütçenin geçici gelir gider dengesizliklerini gidermek bütçe açıklarını kapatmak için kullanılan yabancı kaynaklardır.

Borçlanmanın bütçe açıklarını kapatmanın dışında birçok fiskal ve ekstra fiskal nedeni vardır. Bu nedenlere bütçe döneminde ortaya çıkan öngörülmemiş hizmetlerin ve giderlerlerin finansmanı, yatırım projelerin finansmanı, vadesi gelmiş borçların finansmanı, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması gibi bir çok mali ve ekonomik neden sayılabilir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yabancı kaynak kullanımını 2015 yılını temel alıp kısa vadeli yabancı kaynaklara trend analizi uygularsak; 2016 yılı için borçlanma oranındaki artış %16, 2017 yılı için %54 son olarak 2018 yılı için % 208'dir. Başka bir anlatımla son dört yılda kısa vadeli borçlanma 2 katına yakın seyirde artarak 2.038.495.094, 96 TL seviyesinden den 4.252.959.243, 64 TL seviyesine yükselmiştir.

Uzun vadeli yabancı kaynak kullanımı ise istikrarsız bir şekilde dönemden döneme dalgalanmalar göstermektedir. Toplam yabancı kaynak kullanımına bakıldığında 2016 yılı dışında artış eğiliminde olduğu görülmektedir.2015 yılını baz alıp, toplam borç kullanımını trend analizi tekniği ile yorumlarsak 2016 yılı için toplam yabancı kaynak kullanımını %4 azalırken ,2017 yılı için bu oran %27 artıp ,2018 yılı için bu oran %41 olmuştur.

Tablo 11: Eğilim Yüzdeleri Yöntemiyle Bütçe dengesi ve Yabancı Kaynak Kullanımına Göre Trend Analizi

Eğilim yüzdesi	2015	2016	2017	2018
Bütçe Dengesi	% 100	% 11,56	-% 112,85	-% 187,47
Yabancı Kaynak Toplamı	% 100	% 96,82	% 127,19	% 140,82

Kaynak: Ankara büyükşehir belediyesi kesin hesaplarından hareketle yazar tarafından Hesaplanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin finansal tablosunda yer alan kalemlerden hesaplanılan bütçe dengesi ve yabancı kaynak toplamını, 2015-2018 yılları içerisindeki eğilimlerini görmek için trend analizi yapıldı.

İlgili yıllardan günümüze en uzak olan, 2015 yılını baz alınarak temel yıl olarak belirledik .2015 yılına ait finansal tablo tutarları % 100 kabul edildi. Daha sonra analizi yapılacak yıllardaki değerlerin 2015 yılına göre yüzde olarak değişimi hesaplandı.

Yukarıda ki sonuçlara göre bütçe dengesi temel yıl olan 2015 yılına göre, her sene bozulmuş ve son iki sene eksi değerler olarak bütçe açık vermiştir. Yabancı kaynak kullanımı ise 2016 yılı dışında artış göstermektedir.

Toplam yabancı kaynak kullanımındaki artış ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 ve 2018 yıllarındaki bütçe açıkları arasında bir bağlantı kurmak yanlış olmayacaktır. Yapmış olduğumuz trend analizi bize bütçe açıkları ile yabancı kaynak kullanımı arasında bir doğru orantı olduğunu göstermektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe açıkları arttıkça toplam yabancı kaynak kullanımı da artmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçe açıklarını finanse etmek bütçe dengesini sağlamak için borçlanmaya başvurduğunu söyleyebiliriz.

3.2 ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ YAPI DEĞERLENDİRMESİ

Mali yapı terimi ilgili kurumun varlıklarını nasıl finanse ettiğini gösteren kısa ve uzun vadeli borçlar, özkaynak gibi kalemlerin yer aldığı bilançodaki yükümlülükleri kapsamaktadır.

Tanımdan yola çıkarak varlık finansı noktasında öncelikle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri analiz edildi. 2015 -2018 yılları arasında elde ettiği gelirlerle ilgili olarak yıllar arasında artan bir seyir izlediği görüldü.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği gelirlerin payları arasında diğer gelirlerin oranının yüksek olduğu, öz gelirinin yetersiz olduğu görüldü. Yapılan hesaplamalar sonucunda öz gelirlerinin yetersiz oluşu ve öz gelirlerinin faaliyet gelirleri içerisindeki payının az olduğundan dolayı mali anlamda özerk olmadığı tespit edildi.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin harcamaları ve gider analizine bakıldığından aynı gelir analizinde tespit edildiği gibi giderlerin de yıldan yıla artış eğilimi içinde olduğu görüldü. Büyükşehirlere yönelik iç göçlerdeki artış, nüfus oranlarının aşırı düzeyde gerçekleşmesi, çarpık kentleşmelerdeki artışlar harcamaların sürekli artışına sebep olduğunu önceki bölümlerde izah etmiştik.

İlgili izahlardan sonra Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin nüfus artışına ilaveten göç alması eklenince bir takım alt yapı sorunlarını ortaya çıkarmıştır.

Su ve kanalizasyon altyapısı temini, toplu taşıma ve şehrin imarı gibi altyapı hizmetlerine olan talebi artırmıştır. Oluşan taleplere cevap vermek ve üstlenilen görevleri yerine getirmek için Ankara Büyükşehir Belediyesi gider ve harcamalarını artmıştır.

Gelir ve gider analizleri yapıldıktan sonra bütçe giderlerinin bütçe gelirleri ile karşılanması durumuna bakıldığında yani bütçenin açık ya da fazla vermesi incelendiğinde son iki sene bütçenin açık verdiği tespit edildi.

Gelir ve gider arasındaki denge giderek bozulduğu için tekrar dengeye getirmek amacıyla önemli ölçüde yabancı kaynak kullanıldığı görülmüştür.

Eğilim yüzdeleri yöntemiyle bütçe dengesi ve yabancı kaynak kullanımına göre trend analizi yaptığımız Tablo 15 'e göre bütçe açıklarının artış göstermesi beraberinde borçlanma gereğini getirmiştir. Başka bir anlatımla bütçe açıklarını finanse etmek için, yabancı kaynak kullanımını tercih ettiği görülmüştür.

Merkezi yönetim tarafından uygulanan, kısa vadeli borcu uzun vadeli borca ya da süresiz borca çevirme, tahakkuk etmiş bir borcun tahakkuk kaydını iptali etme, borç alacağını ortadan kaldırma gibi bir takım olağan üstü borç yönetimi uygulanmaktadır. Borçların yapılandırılması yabancı kaynak kullanma durumunu teşvik etmiştir (Güngör, 2011).

Bu uygulamalar sonucunda borcu silinen ya da tahkim edilen belediye mali anlamda istikrar gösterebilecek olağan üstü borç yönetimiyle beraber kamu bütçesine yük oluşturup, belediyeler arasında eşitsizlik gibi daha büyük sorunların meydana çıkmasına neden olmuştur (Humar, 2019: 84).

3.3 MALİ ANALİZ

Bir işletmenin mali durumunu, faaliyet sonuçlarını ve mali gelişimini değerlendirebilmek, geleceğe yönelik tahminlerde bulunabilmek için analiz tekniklerinin muhasebe bilgilerine uygulanması ve sonuçlarının yorumlanmasına mali analiz denir. Mali tablolar analizi, analiz ve yorum olmak üzere iki aşamadan oluşur. Mali tablolar analizi geçmişe ait muhasebe bilgilerinin finansal kararlarda kullanılacak işletmenin geleceğine ilişkin bilgileri dönüştürmektedir. Gelecekteki nakit akımlarını değerlendirmede yararlı bilgiler sağlar.

Likidite durumunu tespit etmede, Faaliyet etkinliği (verimliliği) durumunu öğrenmede, finansal (Mali) durumu tespit etmede bize analizin yapılma amacına göre bilgi verir. Mali tabloların analizi ve yorumlanmasını sağlıklı bir şekilde yapabilmek için mali analiz yapılacak tabloların ilgili oldukları dönemde uygulanan muhasebe yöntem ve politikalarının bilinmesi gerekir.

Analizi yapılan tabloların bağlı oldukları dönemdeki sektörel,ekonomik koşullar ,işletmelere bağlı olan ve mali tablolarda açık bir şekilde ifade edilmeyen özel şekilde göz ardı edilmemelidir (Dovletov, 2017: 658).

Analiz yapılma amacına göre de çeşitlilik gösterebilir. Yönetimin işlevinin yerine getirmesinde alınacak kararlara (performans, başarı düzeyi, verimlilik, planlama, kontrol) dayanak olmak üzere işletme yönetimi için yapılabilir buna yönetim analizi denir. İşletmenin finansman durumu ile borç ödeme gücünü anlayabilmek için yapılan analize ise kredi analizi denir. Bu analiz işletmeye kredi verenler veya vereceklerle, işletmenin finansman yöneticileri tarafından yapılır.Son olarak işletmenin karlılığını ve gelecek dönemlere ait kazançlarını tahmin etmek işletmenin borçlarını anaparalarını ve faizlerini zamanında ödeyip ödeyemeyeceğini belirlemek için yatırım analizi yapılır (Dovletov, 2017: 659).

Mali analiz aslında tanımdan da anlaşılacağı üzere işletmelerin finansal tablolarının analizi ve yorumu içindir. İşletme, üretim faktörlerini planlı ve sistemli bir şekilde bir araya getirerek mal ya da hizmet üretimi amacı güden yaptığı üretim ve hizmet karşılığında ise kar beklentisi olan üretim birimine denir. Ticari işletmelerin tüzel kişilikleri Türk Ticaret Kanunu (TTK m.11-123)'de düzenlenmiştir. İlgili kanun ve maddeye göre ticari işletme; esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir. Yerel idareler ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. Maddesinde 'Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi' olarak tanımlanmıştır. İki tanımın arasındaki farkı belirtmek gerekirse belediyelerin sunduğu hizmet, doğrudan kâr amacına göre değil, kamu yararına uygun olarak halka sunulur.

Belediye ve ticari işletmeler sundukları hizmete göre kıyaslanırsa ticari işletmelerin amacının kendi çıkarlarını kar olarak geliştirmek iken yerel yönetimler ise halkın çıkarlarını artırmaya yönelik çalışma yapmaktadır.

Belediye ve ticari işletmelerin arasında ki amaçsal farkları ortaya koyduktan sonra çalışmamızda geniş manada ticari işletme kuruluşlarında kullanılan mali tablo analizi çalışmasını yerel kamu kuruluşlarında kullanıp ilgili kamu idaresinin finansal durumu, borç ödeme gücü hakkında bilgi sahibi olacağımız düşünülmektedir.

3.3.1 Ankara Büyükşehir Belediyesinin Bilançolarının Mali Durumu ve Borç Sürdürülebilirliklerini Ölçmede Kullanılan Rasyo Oranlar

Analizin yapılması amacına göre, analiz türlerini yönetim, kredi ve yatırım analizi olmak üzere üç farklı başlık altında toplamıştık. İlgili analiz türlerinden üstünde yoğunlaşacağımız analiz türü kredi analizi olacaktır. İşletmenin finansman durumu ile borç ödeme gücünü anlayabilmek için yapılan analizdir. Başka bir deyişle kredi talep eden kurumun ilgili talebini kredi arz eden kurum tarafından değerlendirmesine kredi analizi denilir.

Kredi analizi, işletmeye kredi verenler veya verecek olanlarla, işletmenin finansman yöneticileri tarafından yapılır. Kredi analizi, krediyi alan taraf da, krediyi veren taraf da yapmaktadır.

Krediyi alan taraf, alınacak kredinin tutarı, vadesi, faiz oranı gibi konularda araştırma yaparak, en uygun kredi bileşimini bulmak için bu analizi yapar. Krediyi veren taraf ise, bu analizi yaparak, kredi talebinde bulunan tarafın krediyi geri ödeyebilme gücünü ölçer.

Yerel yönetimler 5393 sayılı Belediye Kanununa dayanarak görev sorumluluklarını yerine getirmek, bütçe açıklarını kapatmak, cari ve yatırım harcamalarının finansmanı için iç borçlanmayı başta İller Bankası A.Ş. veya diğer kamu ve özel bankaları olmak üzere dış borçlanmayı ise ülke dışındaki yabancı hükümet ya da finans kuruluşlarından finanse etmektedir

Yerel yönetimlere borç veren finans kuruluşlar, alacaklarını tahsil edip edemeyeceklerini öğrenmek için yerel yönetimlerin borç ödeme gücü, likidite ve mali yapısı ile ilgili bilgileri, yerel yönetimlerin mali tablolarından elde edebilirler.

İlgili tarafların, mali tablolardan ihtiyaç duydukları bilgileri elde edebilmeleri için mali tabloların analiz edilip karşılaştırılması, yorumlanması gerekir. Yapılan hesaplamalar sonucu ortaya çıkan yorum, fon arz eden finans kuruluşlarına yol gösterici niteliktedir.

Mali analiz yapılma amacına ve yapılacak kurumun statüsüne göre farklılık göstermektedir. İşletme faaliyetlerini değerlendirmede ki usulüne göre oran analizlerini; Likidite durumu, Finansal (mali) durum, Faaliyet etkinliği (verimliliği) durumu, Karlılık durumu olmak üzere dört ana başlık altında değerlendirilmektedir. Bir ticari işletmeye ortak olan gerçek ya da tüzel kişilik öncelikle şirketin Karlılık oranı ile ilgilenirken işletmeye finans kaynağı sağlayan bankalar ise daha çok likidite oranı ile ilgilenir. Yerel idareler açısından değerlendirdiğimizde; doğrudan kâr amacına göre değil, “kamu yararına uygun olarak faaliyet gösterdiğinden karlılık durumuna bakmak çok da doğru olmayacaktır. Belediyelerin tüzel kişiliğinden kaynaklı olarak özel şirketlere göre mali tablo analizinde bir takım analiz sınırlamaları vardır. Mevcut olan bu sınırlandırmalardan dolayı Büyükşehir belediyelerinin mali durumunu, Kısa vadeli yükümlülükleri, dönen varlıklarla karşılama gücünü ve net çalışma sermayesinin yeterliliğini, kısa vâdeli borçlarını ve sorumluluklarını vadesinde yerine getirip getiremeyeceğini Likidite Oran Analizi yöntemini ölçeceğiz (Görmez & Uzunali, 2019:1310).

Yerel İdarenin, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılarken sunduğu hizmet ve bütçe kısıtı göz önüne alındığında sunmuş olduğu hizmette müessiriyet ve rantabilite sağlamak için mali tablo rasyo analizlerinin yapılması anlamlı olacaktır.

3.3.2 Likidite Durumunu Ölçen Oranlar (Likidite Oranları)

İşletmenin likidite durumunu ölçen oranlar, işletmenin yeterli dönen varlıklarının olup olmadığını belirler. Likidite oranları, işletmenin kısa vadeli borçlarını vadesinde ödeyip ödeyemeyeceğini, başka bir anlatımla ‘Dönen Varlıklar’ ile ‘Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar’ arasındaki ilişkiyi ölçmek için geliştirilmiş orandır. Likidite oranları, Kısa vadeli yükümlülükleri, dönen varlıklarla karşılama gücünü ve net çalışma sermayesinin yeterliliğini ölçer (Saraç, 2015).

Bir bakıma bu oranlar, işletmenin kısa vadeli borçlarını ödeyebilme gücünü açıklar. Bu açıklama hem kurum yönetimi hem de kuruma kredi veren kişi ve kuruluşlar açısından son derece önemlidir. İşletmenin finansman yöneticileri ve kredi verecek olan kurumlar kredi analizi yaparken işletmenin finansman durumu ile borç ödeme gücü arasındaki bağlantıya göre karar vermektedir (Yazıcı, 2018). İşletmeye kredi verenler veya verecek kurumlar verdikleri kredinin anapara ve faizinin zamanında geri alınma olanaklarını, İşletmenin finansal durumu ile borç ödeme gücünü anlayabilmek için likidite oranlarından yararlanır.

LİKİDİTE ORANLARI
A.Cari Oran
B. Asit-Test (Likidite oranı)
C. Nakit Oran

3.3.2.1 Cari Oran (Banker Oranı)

Cari oran, dönen varlıklar ile kısa vadeli yabancı kaynaklar arasındaki ilişkiyi gösteren bir orandır. Cari oran hesaplanırken, 'Dönen varlıklar' net değerler olarak alınmalıdır yani düzenleyici hesapların toplamdan düşülmesi gerekir. Örneğin; Şüpheli ticari alacaklar karşılığı, alacak senetleri reeskontu hesaplarının tutarları, 'Ticari Alacaklar' grubunun toplamından düşülür. Yine menkul kıymetler değer düşüklüğü karşılığı hesabının tutarı da, 'Menkul Kıymetler' grubunun toplamından düşülmelidir (Öztürk, 2015).

Dönen varlıkların toplamının Kısa vadeli yabancı kaynaklardan yüksek olması, cari oranın 1'den büyük olması işletmenin ödeme gücünün emniyet marjı olarak görülmektedir (Dovletov, 2017:1127).

Normal şartlar altında Cari oranın 2 olması yeterli görülmektedir. Cari oranın 2 olması durumuna göre, İşletmenin dönen varlıkları toplamının, kısa vadeli borçlarının iki katı olması, Her 1 TL borca karşı 2 TL dönen varlığı olsun istenir. Hesaplamalar yapıp kısa vadeli borçlar ödendikten sonra günlük faaliyetlerin sürdürülebilmesi için kullanılabilir dönen varlık büyüklüğü ortaya çıkar.

Bu oranın sonucunun;

- 2'den büyük olması; işletme için olumlu görünse de ideal düzeyi sektöre, ekonomik konjonktüre ve firma politikasına göre değişir. İşletmede normalin üzerinde ve kullanılmayan dönen varlıkların olduğunu gösterir. Borçlarını ödeme durumu olsa da, dönen varlıkları etkin kullanamadığına işaret eder. Bu Karlılık oranını olumsuz etkiler.
- 2'den küçük olması; İşletmenin kısa vadeli borçlarını ödeme gücünün az olduğunu gösterir.
- 1 olması; işletmenin net işletme çalışma sermayesinin (dönen varlıklar-Kısa vadeli borçlar) olmadığı anlaşılır.
- 1'den küçük olması ise; işletmenin net işletme sermayesinin negatif olduğu anlaşılır ki, bu işletmenin likidite durumunun çok kötü olduğunu gösterir (Öztürk, 2015).

$$\text{Cari Oran} = \frac{\text{Dönen Varlıklar}}{\text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar}} \quad (1)$$

3.3.2.2 Asit-Test Oranları

Bu oran cari oranı tamamlayan bir orandır. İşletmenin her 1 TL için ne kadar süratle paraya çevrilebilen likid dönen varlığını olduğunu gösterir. İşletmelerde stokların paraya çevrilmesi oldukça uzun bir zamanı gerektirmektedir. Piyasanın durgun olduğu, talebin az olduğu dönemlerde stokların paraya çevrilmeleri oldukça zordur.

İşletme satışlarının bir an için tamamen durması veya önemli ölçüde yavaşlaması halinde işletmenin kısa vadeli borçlarını ödeme gücünün ne olacağını düşüncesiyle bu oran cari oranı tamamlamak üzere türetilmiştir.

Bu nedenle, asit test oranı bulunurken, dönen varlıklardan stoklar düşülmekte, kalan tutar, kısa vadeli borçlara oranlanmaktadır. Bu orana 'Likidite Oranı' da denilmektedir.

Asit–test oranının 1 olması yeterli sayılmaktadır ve işletmenin kısa vadeli yabancı kaynaklarının tamamını nakit ve hızlıca paraya çevrilebilen değerlerle karşılanabileceğini gösterir (Dovletov, 2017: 1127).

- 1den büyük olması ; İşletmede normalin üzerinde ve kullanılmayan dönen varlıkların olduğunu gösterir.
- 1den küçük olması; likidite durumunun kötü olduğu anlamına gelmeyebilir.Stok devir ve alacak devir hızlarına da bakmak gerekir.Stok devir hızı ve alacak devir hızı yüksek olan işletmeler kısa vadede yabancı kaynakların ödenmesinde zorluk çekmeyebilir (Dovletov, 2017: 1127). Başka bir ifade ile Stok devir hızı ve alacak devir hızı düşük olan işletmenin stoklarını satmadan ,kısa vadeli borçlarının tamamını ödeyemeyecek durumda olduğunu gösterir (Öztürk, 2015).

$$\text{Asit Test Oranı} = \frac{(\text{Dönen Varlık Toplamı} - \text{Stoklar})}{\text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar}} \quad (2)$$

3.3.2.3 Nakit Oranı (Hazır Değer Oranı /Disponibilite oranı)

Nakit oran cari oran ve likidite (asit –test) oranıdan göre daha duyarlıdır. Bu oran, para ve benzeri değerlerin kısa vadeli kaynaklara oranıdır. Nakit oranı, işletmenin elindeki hazır değerlerinin, kısa vadeli borçlarının ne kadarını karşılayabileceğini gösteren bir orandır. Bu orana, “Hazır değerler oranı” da denmektedir (Öztürk, 2015).

Acaba kısa vadeli yükümlülükler ödenebiliyor mu, ya da ne kadarı ödenebiliyor? Sorusunun cevabını Nakit Oranı ile verilir (Saraç, 2015).

Satışların durması ve alacakların tahsil edilememesi durumunda, işletmenin kısa vadeli borçlarını ödeme gücünü yansıtır.

Hazır değerler; Kasa, alınan çekler, bankalar ve hemen paraya çevrilmesi mümkün olan diğer değerlerden oluşur. Bu oranın sonucunun %20'nin altına düşmemesi arzu edilir. Oranın sonucunun %20'nin altına düşmesi işletmeyi nakit sıkıntısına sokarken, oranın sonucunun büyük olması da işletmenin parayı iyi kullanmadığını ve atıl bırakıldığı anlamına gelmektedir.

$$\text{Nakit Oranı} = \frac{\text{Hazır Değerler}}{\text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar}} \quad (3)$$

3.3.2.4 İşletmenin Finansal Durumunu Ölçen Oranlar (Mali Yapı Oranları)

Finansal Kaldıraç Oranı

İşletmenin kaynak yapısının, kaynaklardan yararlanma derecesinin, öz kaynağının yeterli olup olmadığının, kaynak yapısı içerisinde borç ve öz kaynağının dengesi ve öz kaynak olarak oluşturulan fonların ne tür dönen varlık ya da duran varlıklara kullanıldığının ölçülmesinde kullanılan orandır.

Bu oran varlıkların yüzde kaçının yabancı kaynaklarla yani borçla finanse edildiğini gösterir. Başka bir anlatımla, borçların toplam kaynaklar içindeki yüzdesini gösterir. İşletmeye kredi verenler bu oranın sonucunun küçük olmasını isterken, ortaklar oranın sonucunun belli bir düzeye kadar büyük olmasını isterler.

Bu oran, toplam yabancı kaynakların (kısa vadeli yabancı kaynaklar + uzun vadeli yabancı kaynaklar) aktif veya pasif toplamına bölünmesi ile elde edilir (Öztürk, 2015).

Reel sektör firmalarında genellikle firmanın yarıdan fazlasının öz sermaye ile finanse edilmesi daha sağlıklı kabul edilir (Saraç, 2015).

Bu oranın sonucunun 0.50 olması kabul edilir. Bu yüzden sonra borcunu artırmak riski artırarak işletmenin finansal sıkıntıya girmesine neden olabilir çekmeyebilir (Dovletov, 2017, s. 1141).

$$\text{Finansal Kaldıraç Oranı} = \frac{\text{Yabancı Kaynaklar}}{\text{Pasif (Aktif)}} \quad (4)$$

3.3.3 Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Durum ve Borç Sürdürülebilirlik Analizi

Ankara Büyükşehir Belediyesinin likidite durumunu, yeterli dönen varlığı olup olmadığını likidite oranları ile inceleyeceğiz. Likidite oranları kısa vadeli borçlarını vadesinde ödeyip ödeyemeyeceğini başka bir anlatımla dönen varlıklar ile kısa vadeli yabancı kaynaklar arasındaki ilişkiyi inceleyeceler.

Bu ilişkiyi incelerken cari oran, asit-test oranı ve nakit oranı ile kuruluşun mali durumunu gösteren finansal kaldıraç oranları bize yardımcı olacaktır.

3.3.3.1 Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Cari Oranları

$$2015 \text{ yılı: } \frac{5.893.941.729,16}{2.038.495.094,96} = 2.891.320.045 \quad (5)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{6.048.470.393,62}{2.382.199.023,42} = 2.539.028.156 \quad (6)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{7.403.904.576,68}{3.156.281.058,25} = 2.345.768.467 \quad (7)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{808.928.957.7,16}{425.295.924.3,64} = 1.902.037.879 \quad (8)$$

Cari oranın 2 çıkması istenir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin son 4 dönemdeki Cari Oranlara bakıldığında 2018 yılı hariç bütün sonuçların 2 değerinin üstünde olduğu hesaplanmıştır.

Buda bize kullanılmayan anormal bir şekilde dönen varlığının olduğunu gösterir.2018 yılında ise diğer yıllara göre kısa vadeli borçlarını öderken daha zorluk çekeceğini gösterir. Genel anlamda Ankara Büyükşehir Belediyesinin Cari Oran sonuçlarının iyi olduğu görülmektedir.

- Sayıştay Raporu;

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunun bölümünde 190 Devreden KDV ile ilgili aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

“Bu şekilde yıllar itibariyle hatalı uygulamanın devam ettirilmesi neticesinde 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı yersiz bir şekilde artmıştır. Sonuç olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesinin bütün mal ve hizmet alımlarına ilişkin Katma Değer Vergisini 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi neticesinde,

- Ay sonlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda yüksek tutarlarda yer almasına,

- *630 Giderler Hesabının olması gerekenden daha düşük çıkmasına,*

- Aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesabın (251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 253 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabı) mali tablolarında eksik kaydedilmesine sebebiyet verildiği tespit edilmiştir. Yukarıda sıraladığımız aksaklıkların giderilmesi için katma değer vergisi tahsilatı yapılan faaliyetler dikkate alınarak mal ve hizmet alımlarına ilişkin giderlerin katma değer vergisinin indirim konusu yapılması gerekmektedir.

Söz konusu husus daha önceki Sayıştay Denetim Raporlarına da konu edilmesine rağmen Ankara Büyükşehir Belediyesinin hatanın düzeltilmesi için herhangi bir çalışma gerçekleştirmediği, hatanın 2017 yılında da devam ettiği görülmüştür.”
(Sayıştay Başkanlığı, 2018)

Görüleceği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Belediyeleri denetleyen kurum olan Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde, Ankara Büyükşehir Belediyesinin 190 Devreden KDV hesabında takip ettiği tutarların indirim konusu yapılamayacağı, geçmiş dönemlere ait gider ya da maddi duran varlık olarak kaydedilmesi gereken tutar olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu durumda, yapılacak mali analizlerin sağlıklı olabilmesi için, 190 devreden KDV tutarlarının mali tablolardan geçmiş yıl gideri olarak tenzil edilmesi yahut maddi duran varlık olarak dikkate alınması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak, 190 devreden KDV tutarının dönen varlıklardan tenzil edilmesi gerekmektedir. Sayıştay tespit ve değerlendirmeleri sonucunda Ankara Büyükşehir Belediyesinin Dönen Varlıklar toplamının aşağıdaki gibi dikkate alınması gerekmektedir. Rapora dayanarak yaptığımız yeni hesaplamaları “*” başlıklar altında hesaplayacağız (Sayıştay Başkanlığı, 2018).

$$- \text{ Cari Oran}^* = \frac{(\text{Dönen Varlıklar} - 19 \text{ Diğer Dönen Varlıklar})}{\text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar}} \quad (9)$$

$$\text{2015 yılı: } \frac{5.893.941.729,16 - 2.392.950.759,03}{2.038.495.094,96} = 1.717438996 \quad (10)$$

$$\text{2016 yılı: } \frac{6.048.470.393,62 - 2.726.825.367,51}{2.382.199.023,42} = 1.394360838$$

$$\text{2017 yılı: } \frac{7.403.904.576,68 - 3.349.499.188,63}{3.156.281.058,25} = 1.284551444 \quad (11)$$

$$\text{2018 yılı: } \frac{8.089.289.577,16 - 3.829.217.510,90}{4.252.959.243,64} = 1.001672441 \quad (12)$$

Cari oranın 2 sonucunu vermesi istenir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin son 4 dönemdeki cari oranlara bakıldığında bütün sonuçların 2 değerinin altında olduğu hesaplanmıştır. Bu da bize Ankara Büyükşehir Belediyesinin kısa vadeli borçlarını ödeme gücünün yeterli olmadığını gösterir. Cari oran sonuçlarımızı geçmişten günümüze doğru geldikçe borç ödeme gücünün azaldığını görmekteyiz.

Özellikle 2018 yılında diğer yıllara göre kısa vadeli borçlarını öderken daha zorluk çekeceği görülmektedir. Genel anlamda Ankara Büyükşehir Belediyesinin Cari Oran sonuçlarının istenilen değer olan 2'nin altında olduğu görülmektedir.

Diğer Dönen varlıklar grubunda yer alan 190 Devreden KDV Hesabı yıllar itibari ile dalgalanmalar gösterse de 2014 yılında ciddi bir artış göstermiştir. 2018 yılında bu artışı devam ettirmiştir. Bu artış Cari oranın görüldüğü kadar kuvvetli olmadığını gösterir.

Yeni hesaplamalardan yola çıkarsak yeni cari oran gücünde neredeyse yarı yarıya bir düşüş görülmüştür. Cari oran Diğer Dönen varlıkların artması ile birlikte sürekli azaldığı tespit edilmiştir.

Azalan bu oran 2018 yılında 1 olması ile birlikte Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin net işletme çalışma sermayesinin olmadığı anlaşılmıştır.

*Net işletme (çalışma sermayesi) =Dönen varlıklar- Kısa Vadeli Yabancı kaynaklar

Salt bu orana bakarak likidite hakkında fikir sahibi olunamaz. Menkul kıymet, alacaklar ve stokların nakde dönüşmesi aynı hızda olmaz. O halde biraz daha ihtiyatlı bir yaklaşımla dönen varlıklar içinde nakde dönüşme hızı ve ihtimali en düşük kalemi dışarıda bırakıp, “acaba geride kalan dönen varlıklar kısa vadeli yükümlülükleri karşılayabiliyor mu?” şeklinde bir soru sorulmalıdır. Burada nakde dönüşme hızı ve ihtimali en düşük kalem “stoklar” kalemidir. Gerçekten, stoklara güvenip kısa vadeli yükümlülüklerin rahatlıkla ödenebileceği hissi yanıltıcı olabilir, zira mal satılmayabilir, geç satılabilir, ambarda bozulabilir, vb. O halde bu daha ihtiyatlı yaklaşım, “Asit-test Oranı ya da Likidite Oranı” dediğimiz göstergiyi de dikkate almayı gerekli kılar (Saraç, 2015).

3.3.3.2 Ankara Büyükşehir Belediyesinin Asit Test Oranı

$$2015 \text{ yılı: } \frac{5.893.941.729,16 - 467.587.883,41}{2.038.495.094,96} = 2.661.941.085 \quad (13)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{6.048.470.393,62 - 444.747.565,31}{2.382.199.023,42} = 2.352.331.931 \quad (14)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{7.403.904.576,68 - 646.792.990,06}{3.156.281.058,25} = 2.140.845.971 \quad (15)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{8.089.289.577,16 - 66.968.559,86}{4.252.959.243,64} = 1.886.291.534 \quad (16)$$

Sonuçları incelediğimizde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Asit test oranlarının 2 değerinin üstünde olduğu anlaşılmıştır. Sadece 2018 yılı 2'nin altında bir değer almıştır.

Toplu olarak değerlendirildiğinde bu oranların hepsi istenilen oranın üstündedir. Buda gösteriyor ki Ankara Büyükşehir Belediyesi normalin üzerinde ve kullanılmayan dönen varlıklarının olduğu, stoklarını satmadan borçlarını çok rahat bir şekilde ödeyebilir.

Bu durumda stok bağımlılığı oranı hesaplanmaz. Daha sağlıklı veriler almak için Cari oranda yaptığımız Dönen varlıklardan 19 diğer dönen varlıkları çıkararak 2. yeni bir Asit test oranı hesaplayalım.

$$- \text{Asit Test Oranı}^* = \frac{(\text{Dönen Varlıklar} - 19 \text{ Diğer Dönen Varlıklar}) - \text{Stoklar}}{\text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar}} \quad (17)$$

$$2015 \text{ yılı: } \frac{(5.893.941.729,16 - 2.392.950.759,03) - (467.587.883,41)}{2.038.495.094,96} = 1.48806 \quad (18)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{((604.847.039.362 - 2.726.825.367,51) - (444.747.565,31))}{238.219.902.342} = 1.20766 \quad (19)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{((7.403.904.576,68 - 3.349.499.188,63) - (646.792.990,06))}{3.156.281.058,25} = 1.07962 \quad (20)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{((8.089.289.577,16 - 3.829.217.510,90) - (6.696.559,86))}{4.252.959.243,64} = 0.98592 \quad (21)$$

Yeni hesaplamalarımıza göre daha sağlıklı sonuç almak için yapmış olduğumuz ilk asit test oranına göre sonuçlar neredeyse yarı yarıya düşmüştür. Ona rağmen oranların genel manada istenilen değer olan 1'in üstündedir. Sadece 2018 yılında 1 değerinin altına düşmüştür. Buda demek oluyor ki 2018 yılı haricindeki yıllar da kısa vadeli borçlarını Stoklarını satmadan ödeyebilmektedir .2018 yılı için değerlendirme yaparsak ideal değer in altında olduğu için stoklarını satmadan kısa vadeli borçlarının tamamını ödeyemeyecek durumda olduğunu gösteriri.

3.3.3.3 Ankara Büyükşehir Belediyesinin Nakit Oranı

$$2015 \text{ yılı: } \frac{224.115.802,14}{203.849.509.496} = \%10,99 \quad (22)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{244.775.665,59}{238.219.902.342} = \%10,27 \quad (23)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{292.740.854,37}{315.628.105.825} = \%9,27 \quad (24)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{268.377.027,45}{4.252.959.243,64} = \%6,31 \quad (25)$$

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hesaplanan ilgili yılların nakit oranlarına göre % 20 'nin altına düştüğü için nakit sıkıntısı yaşadığı gözlenmektedir. Özellikle bu oran 2018 yılı için %6 oranıyla çok düşük olduğu söylenebilir.

2015 yılından 2018 yılına doğru geldiğimizde nakit oranının istenilen değerden uzaklaştığı görülmektedir. Tüm bu hesaplamalar bize Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yıllar geçtikçe daha da nakit sıkıntısı yaşayacağını göstermektedir.

3.3.3.4 Ankara Büyükşehir Belediyesinin Finansal Kaldıraç Oranı

$$2015 \text{ yılı: } \frac{(82.038.495.094,96+2.162.712.513,36)}{32.788.710.939,38} = \%12,81 \quad (26)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{(2.382.199.023,42+1.685.106.729,68)}{35.295.964.933,84} = \%11,5 \quad (27)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{(3.156.281.058,25+2.187.514.856,03)}{35.449.306.121,53} = \%15,07 \quad (28)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{(4.252.959.243,64+1.663.131.666,19)}{38.038.706.015,38} = \%15,55 \quad (29)$$

Hesaplanan değerler bütün yıllar içinde istenen aralıktadır. 0.50 'yi aşmamıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin varlıkları üzerinde Yabancı kaynakların öz kaynaklardan daha az etkili olduğu görülmüştür.

$$\text{Finansal Kaldıraç Oranı} = \frac{\text{Toplam Yabancı Kaynaklar}}{(\text{Toplam Varlıklar} - 19 \text{ Diğer Dönen Varlıklar})} \quad (30)$$

$$2015 \text{ yılı: } \frac{(2.038.495.094,96+2.162.712.513,36)}{(32.788.710.939,38-2.392.950.759,03)} = \%13,82 \quad (31)$$

$$2016 \text{ yılı: } \frac{(2.382.199.023,42+1.685.106.729,68)}{(35.295.964.933,84-2.726.825.367,51)} = \%12,48 \quad (32)$$

$$2017 \text{ yılı: } \frac{(3.156.281.058,25+2.187.514.856,03)}{(35.449.306.121,53-3.349.499.188,63)} = \%16,64 \quad (33)$$

$$2018 \text{ yılı: } \frac{(4.252.959.243,64+1.663.131.666,19)}{(38.038.706.015,38- 3.829.217.510,90)} = \%17,29 \quad (34)$$

Tablo 12: Ankara Büyükşehir Belediyesinin Bilanço larının Mali Durumu Rasyo Oran Sonucu

ORANLAR	Uygun Değerler	Sonuç
Cari Oran	2	1,34
Asit-Test Oranı	1	1,18
Nakit Oran	%20	%9,21
Finansal Kaldıraç Oranı	%50	%15,05

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 dönemlerine ait son 4 yıllık bilançolarını, mali tablolarını inceledik. Tablolarda yer alan kalemler arasında matematiksel ilişki kurarak bir takım oranlar bulup çıkan sonuçların oran analizini yaptık. Bu oranları kullanmakta iki amacı hedefledik. Ankara Büyükşehir Belediyesi faaliyetlerini sürdürürken vadesi gelen kısa vadeli borçlarını zamanında ödeyebilme gücünü ölçmek diğer amacımız ise belediyenin finansman kaynakları arasındaki ilişkiyi bulmak özellikle varlıklara yapılan yatırımlara uyumu finansman kaynaklarının kullanılmasını ve finansal riski en uygun düzeyde tutulmasını ölçmekti.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali tablolarına bakılıp borç ödeme gücünü değerlendirmemizde bize cari oran, asit-test oranı ve nakit oran yardımcı olacaktır.2015-2018 yılları arasında yapmış olduğumuz hesaplamalardan çıkan sonucun ortalama değerlerini Tablo 12 'de gösterdik. Cari ve nakit rasyoların oranın ideal oranların altında olduğu, asit test oranının ise sınırda kaldığı görülmüştür. Bu durum bize kısa vadeli borçları ödeme gücünün zayıflığı ve bu borçların sürekli artması mali sürdürülebilirliğinin zayıflamasına, yaşanacak borç krizleri sonucunda zorlanacağına işaret eden bir durumdur

Ankara Büyükşehir Belediyesi, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, fiziki altyapı, kent içi ulaşım, kültür ve sağlık hizmetlerine yönelik yapı, ticari ve küçük sanayiye yönelik bina yapımı, onarım ve sözkonusu hizmetleri yapmaya yönelik makina ve teçhizat yatırımı gibi yüksek maliyet içeren yatırımları finanse ederken varlık yetersizliğinden dolayı yabancı kaynak kullanımı eğilimindedir (Üstünışık, 1983).

Kısa vadeli yabancı kaynakları düzenli olarak artarken, uzun vadeli yabancı kaynaklar yıllara oranla dalgalanmalar göstermiştir.2018 yılında kısa vadeli yabancı kaynak 4.252.959.243,64TL ve uzun vadeli yabancı kaynak 1.663.131.666,19 TL olarak gerçekleşmiştir. Uzun vadeli konsolide borçlanmalar daha çok yatırım projelerinin finansmanı, tasarruf fonlarının yatırımlara kanalize edilmesi, kaynak tahsisinde etkinlik, dış açıkların finansmanı için yapılırken kısa vadeli dalgalı borçlar bütçe döneminde ortaya çıkan öngörülmemiş, olağanüstü hizmetlerin ve giderlerin finansmanında gelir idaresinin teknik yetersizliğe düşmesi, bütçe açıkların finansmanında kullanılır. Kısa vadeli borç kullanımı, uzun vadeli borç kullanımına göre 2,5 kat daha fazla kullanıldığı görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 -2018 yılları arasında hesaplamalar sonucu bütçenin açık verildiği görülmüştür. İlgili yıllarda kısa vadeli yabancı kaynak kullanımında önceki yıllara göre sıçrama meydana gelmiştir. Bir bütün olarak iki olaydaki artışları karşılaştırdığımızda bütçe açıklarının finansmanı olarak borçlanmaya gidildiğine işaret etmektedir. Bu husus dikkat edilmesi gereken bir konudur.

Rasyo Oran sonuçlarından sonuncusu olan finansal kaldıraç oran değerleri bütün dönemler içinde istenilen aralıktadır. Varlıklar üzerindeki yabancı kaynakların, öz kaynaklara kıyasla daha az etkisi olduğu görülmüş ve olumlu karşılanmıştır.

SONUÇ

Dünya’da, 2. Dünya savaşından sonra "nüfus patlaması ya da demografik devrim teorisi" diye adlandırılan hızlı bir nüfus artışı meydana gelmiştir. Artan dünya nüfusu sanayileşme süreci ile birlikte nüfusun belli bir yerde sürekli olarak artması yani kentleşme sürecini hızlandırmaktadır. Bununla birlikte, 1980 sonrasında ki dönemler incelendiğinde, kentsel nüfus artışının genel olarak sanayi kentlerinde çok yüksek olduğu görülmektedir. Nüfusun çoğunluğu büyük kentlerde yoğunlaşmakta olduğundan düzensiz, dengesiz ve hızlı bir kentleşme süreci yaşanmakta ve ülkelerin geleceklere de kentlerde şekillenmektedir. Bugün, dünya üzerindeki ülkelerin hemen hemen birçoğunda, kentlerde yaşayan insanların sayısı, kırlarda yaşayanlara oranla daha fazladır. Söz konusu faktörlerle beraber yaygınlaşan yerelleşme, yerinden yönetim, yönetim ve hizmette yerellik gibi birtakım olayların dayandığı neden ya da bu nedenlerin yol açtığı sonuçlardan dolayı belediyeleri hizmet noktasında önemli kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında idari, siyasi ve toplumsal nedenlerin rol oynadığını söylenirken, aslında bu tür yönetim biçimlerinin kaçınılmaz olarak ekonomik nedenlerden doğduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin ekonomik nedenlerden doğmasının altında kaynak tahsisinde etkin yatmaktadır. Yerel ve merkezi yönetim, sosyal faydanın en çok olması için çalışılmasını gerektirmektedir. Sosyal faydayı arttırmak için kamu kesiminin hangi ihtiyaçları karşılaması gerektiği, hangilerinin yerel yönetime hangilerinin merkezi yönetime bırakılmasının doğru olacağını araştırıp bütçelerini ona göre düzenlemesi gerekir. İlgili düzenlemeler çerçevesinde belediyeler ile merkezi yönetimler arasında bir sorumluluk paylaşımı yaşanmış ve belediyelerin üzerindeki kamusal hizmet yükü artış göstermektedir. Yaşanan bu kentleşme süreci ile beraber belediyelerin, artan nüfusunun ihtiyaçlarını, üzerindeki hizmet yükünü karşılayamamak gibi beraberinde sosyal ve iktisadi birçok sorun meydana getirmektedir.

Belediyelerin birçok sorunu mevcut olup bu sorunlar arasında en önemli olanı mali sorunlardır. Nüfus artışının tetiklediği büyük bir nüfusa hizmet sunmak sorunu büyükşehir belediyelerinde daha fazla hissedilmektedir.

5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanununa göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir. Yani büyükşehir belediyeleri diğer yerel idarelere göre nüfus yoğunluğu bakımından daha fazladır. Büyükşehir Belediyeleri büyük bir nüfusa hizmet sunmak zorunda olması ve yatırım harcamalarına ağırlık vermesi gibi nedenlerle Büyükşehir Belediyeleri'nin mali sorunlarında sürekli artış meydana gelmektedir.

Yaşanan gelir gider dengesindeki problemler, borçlanma gibi mali sorunların çözümü için 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi bütçe gelirlerinde artışa gidilmiştir. Büyükşehir Belediyesi'nin kümülatif olarak toplam gelirlerinin yıllara oranla arttığı görülsede toplam gelirler içindeki öz gelirleri ve yerel vergi gelirlerinin az olması mali anlamda Büyükşehir Belediyelerinin özerkliğini zedelemiştir. Büyükşehir Belediyeleri gün geçtikçe merkeze bağımlılığı artmakta mali özerkliği azalmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin büyük oranı, harcamalarını öz gelirleri ile karşılayamamaktadır. Halka hizmet verme noktasında görevlerini yerine getiremediği durumlar olmuştur. Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli kullanamaması, durum ve şartlara uyum sağlayamayan mali yapısından kaynaklı olumsuzluklar meydana gelmiştir. Bu olumsuzlukları gidermede finans kaynakları olarak kendi öz gelirlerini artırmak, kaynaklarını etkin kullanmak yerine en kolay yol olan borçlanmayı tercih etmişlerdir. Bu tercih yerel yönetimlerin borç stoklarını daha da artırmıştır. Özellikle 1990'dan sonra ki dönemde Büyükşehir belediyeleri yatırımlarını finanse etmek için başvurduğu en önemli temel kaynaklardan birisi borçlanma olmaktadır.

Bu tercihin altında borçlanmanın daha kolay elde edilebilecek bir kaynak olarak görülmesi yatmaktadır. Çünkü yapılan borçlanmalara terkin ve tahkim gibi olağanüstü borç uygulamaları uygulanmaktadır. Bu uygulamalar Büyükşehir belediyelerini mali anlamda geçici bir şekilde rahata kavuştursa da beraberinde belediyeler arasında ciddi bir dengesizliğe yol açmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin hazine garantili dış borçlanmalarının 1990 'lı yılların başında artma eğilimine girmesi ve aldıkları borçları ödemeyerek yükü hazinenin üstüne yıkması, kamunun bütçesine yük oluşturduğu görülmektedir.

Yapmış olduğumuz hesaplamalar sonucunda da borcun geri ödemelerinin her yıl zamanında ve eksiksiz olarak yapılamadığı borçların sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaşandığı görülmektedir.

Tüm bu sebeplerden dolayı Büyükşehir belediyelerin borç stoklarının artırması merkezi idareden finans noktasında beklentiye girmelerine sebep olmuştur. Mali anlamda oluşan bu bağımlılık devam ettikçe de belediyelerin merkezi idare kararlarını uygulamak zorunda kaldıklarına ve bu durumun da özerkliklerini önemli ölçüde zayıflatmalarına sebep olmaktadır. Belediyeler öz gelirlerini nasıl artıracığını düşünmek yerine borçlanmaya teşvik edilmesi doğru bir finansman kaynağı olarak görülmemektedir.

Yapmış olduğumuz hesaplamalar sonucunda da borcun geri ödemelerinin her yıl zamanında ve eksiksiz olarak yapılamadığı borçların sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaşandığı görülmüştür. Belediyeler öz gelirlerini nasıl artıracığını düşünmek yerine borçlanmaya teşvik edilmesi doğru bir finansman kaynağı olarak görülmemektedir.

Nitekim Büyükşehir Belediyeleri üzerine borçlanma sınırlaması ve kontrol uygulaması çerçevesinde bir takım kısıtlamalar getirilmesi üstünde durduk. Borçlanma artık en kolay finansman tercihinden çıkarılıp kendi öz kaynaklarına yönlendirmek için Büyükşehir belediyelerine özel sektörde kullanılan mali tablo rasyo analizleri uygulayarak borç ödeme gücüne göre borç verilmesi kısıtlaması uygulanmaktadır. Bu yöntem kullanılarak Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali tabloları incelenmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2018 dönemlerine ait son 4 yıllık bilanço ve mali tabloları incelenmektedir. Tablolarda yer alan kalemler arasında matematiksel ilişki kurarak bir takım oranlar bulup çıkan sonuçların oran analizi yapılmaktadır. Bu oranları kullanmakta iki amaç hedeflenmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi faaliyetlerini sürdürürken vadesi gelen kısa vadeli borçlarını zamanında ödeyebilme gücünü ölçmek diğer amacımız ise belediyenin finansman kaynakları arasındaki ilişkiyi bulmak özellikle varlıklara yapılan yatırımlara uyumu finansman kaynaklarının kullanılmasını ve finansal riski en uygun düzeyde tutulmasının ölçülmesidir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali tablolarına bakılıp borç ödeme gücünü değerlendirmemizde bize cari oran, asit-test oranı ve nakit oran yardımcı olmaktadır. Cari ve nakit rasyoların oranının ideal oranların altında olduğu, asit test oranının ise sınırdaki olduğu görülmektedir.

Bu durum bize kısa vadeli borçları ödeme gücünün zayıflığı ve bu borçların sürekli artması mali sürdürülebilirliğinin zayıflamasına, yaşanacak borç krizleri sonucunda zorlanacağına işaret eden bir durumu göstermektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, fiziki altyapı, kent içi ulaşım, kültür ve sağlık hizmetlerine yönelik yapı, ticari ve küçük sanayiye yönelik bina yapımı, onarım ve sözkonusu hizmetleri yapmaya yönelik makina ve teçhizat yatırımı gibi yüksek maliyet içeren yatırımları finanse ederken varlık yetersizliğinden dolayı yabancı kaynak kullanımı eğilimi içinde olduğu görülmektedir.

Rasyo Oran sonuçlarından sonuncusu olan finansal kaldıraç oranı ise hesaplanan değerler bütün dönemler içinde istenen aralıkta olup varlıklar üzerinde yabancı kaynakların, öz kaynaklardan daha az etkisi olması olumlu olarak görülmektedir.

Hesaplar sonucu elde edilen bulgulardan, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin borçlarını geri ödeme gücünün zayıf olduğu, borç stokunun toplam gelire oranının sabit kalmadığı ve borçların sürdürülebilir olması konusunda sorunlar yaşandığı görülmektedir. Mevcut borçlar dururken röfinansman kredisine başvurmak yani vadesi gelen borcun kapatılması amacıyla yeni bir borca başvurmak sorunu geçiştirmek olacaktır. Ankara Büyükşehir Belediyesi hizmet sunarken bu hizmetleri finanse etmek için borçlanmayı ikinci plana atıp kendi öz kaynaklarına yönelmeli, mevcut kaynaklarını gelirlerinin artırılmalı, elindeki kaynakları daha verimli ve aktif kullanılmalı akabinde harcamaların verimsiz ve etkin kullanılmamasıyla alakalı çalışmalar yapıp içerisinde bulunduğu mali sorunu çözmelidir.

KAYNAKÇA

Ankara Büyükşehir Belediyesi, "**2017 Yılı Bütçe Kesin Hesabı**",
Ttps://Www.Ankara.Bel.Tr/Stratejik-Yonetim, Ankara, 2018.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, "**2018 Yılı Bütçe Kesin Hesabı**",
Ttps://Www.Ankara.Bel.Tr/Stratejik-Yonetim, Ankara, 2019.

Ağır, H. & Zabun, A., "Türkiye İçin Ricardocu Denkliğin Ekonometrik Testi",
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İIBF Dergisi, Sayı, Eskişehir, 2015.

Akce, T. , "Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılan Payların
Analizi", **Sayıstay Dergisi**, 2014.

Akdemir, T., & Yeşilyurt, Ş., "Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi Ve İktisadi
Temelleri", **KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, 2018.

Akdoğan, P., "Kamu Maliyesi", **Gazi Kitapevi**, Ankara, 2003.

Akman,Ç., "Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi
Anlamak", **TESAM Akademik Dergisi**, S.113-140,2018

Aksu, L., Dünya'da Ve Türkiye'de Nüfus Analizleri.

Alıcı, O. V., **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler:
İstanbul Örneği.**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2014.

Arıcan, D. , "Doç. Dr. Ricardocu Denklik Teoremi Ve Teorilerde Kamu Açıklarına
İlişkin Yaklaşımlar :Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama," **Marmara
Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 2005.

Arıkboğa, E., "Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir Ve İlçe Belediyeleri", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 187-192., 2014.

Ariöz, H. H., Türkiye’de Mali Yerelleşme Ve Kamu Harcamaları Kompozisyonu İlişkisi., 2019.

Bayraktar, Y., "Kamu Borçlanmasının Sürdürülebilirliği: Türkiye Örneği: 1989-2009", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, S.1-319. ,2010.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, "*Belediye Başkanlığının Görev Ve Sorumlulukları*", <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim>, Ankara, 2020.

Çalcalı, Ö. , "Kamu Ekonomisi Teorisinde Yerelleşme Rasyoneli Ve Kuşaklar Arası Mali Federalizm Teorilerinin Karşılaştırılması", *Uluslararası Ekonomi, İşletme Ve Politika Dergisi*, S. 21-42. , 2018.

Çelebi, P. D. , Kamusal Mallar Teorisinin Değişimi: Bölgesel Kamusal Mallar. Yönetim Ve Ekonomi , 2008.

Çetinkaya, Ö. & Demirbaş, T., "Belediye Gelirleri Analizi Ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 1-17, 2010.

Doğan, M., & Baş, A. İ., "Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, S.293-310., 2013.

Dovletov, A., "Muhasebe Konu Anlatımı", *Mim Danışmanlık Eğitim Ve Yayıncılık*, İstanbul, 2017.

Es, M., & Ateş, H., , "Eylül 12. Kent Yönetimi, Kentleşme Ve Göç: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S. 206, 2010.

Fırat, M., "Türkiye’de Borç Yönetimi Ve Bir Borç Yönetim Politikası Olarak Borç Yönetim Ofisleri" , *ABMYO Dergisi*, S.31-48, 2009.

Göker, Z., "Sürdürülebilir Borç Düzeyi:Teori Ve Türkiye Örneği", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40-49, 2005.

Gölçek, A. G., "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", *İller Ve Belediyeler Dergisi*, S.62-63, 2016.

Görmez, A. H., & Uzunali, E. K., "Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları Ve Bütçe Sürdürülebilirliği", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, S.1310-1314, Antalya, 2019.

Güngör, S., "Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları", *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, S.1-16., 2011.

Güngör, S., "Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları", *Akademik Bakış Dergisi*, S.1-14., 2011.

Güran, M. C., "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, S.56-89, 2002.

Gürdal, T., "Türkiye’de Faiz Dışı Fazla Ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2007 DÖNEMİ)", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 418-442, Afyon, 2008.

Güven,A.,Karkacıer ,A.,Şimşek ,T. "Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu ",*Bilgi Ekonomisi Ve Yönetim Dergisi*,189-208,2007

Güzel, A., Türkiye’de Mali Yerelleşme Ve Seçilmiş İller Bazında İncelenmesi, Ankara, 2014.

Humar, F., "Türkiye’deki Belediyelerin Mali Yapısı Ve Sorunları; Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Programı*, 2019.

İpek, E. A., Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. Afyon Kocatepe Üniversitesi Afyon Kocatepe Üniversitesi, S.2-19, 2018.

İşik, Ş., "Türkiye’de Kentleşme Ve Kentleşme Modelleri", *Ege Coğrafya Dergisi*, S.58 , 2005.

Karabacak, B. N., "Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?", *Maliye Dergisi*, S. 389-415, 2012.

Karagöz,B., "Mali Yerelleşme Ve Yatay Eşitsizlik Sorunu :Türkiye Örneği"**Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı.**,2014

Keleş, R., "Yerinden Yönetim Ve Siyaset", **Cem Yayınevi**, İstanbul, 2006.

Kurtuluş, B., "Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Harcamalarının Finansmanı", **Yıllık Programlar Ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi**, S.1-14, 2006.

Matur, Y., "Belediyelerin İç Ve Dış Borçlanması Üzerine Bir İnceleme", **Mali Hukuk**, S.155, 2011.

Murat,Y., "A Grubu Maliye" **.,Murat Yayınları**,Ankara,2017

Ökmen, P. D. & Yılmaz, P. D., Kentleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerin Sosyal Sorumluluğu Ve Çevre Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler, S.459-478., 2015.

Ökmen, P. D. & Çağatay,D.D,Kamu hizmeti Yerel Hizmet ilişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar, **Yerel Politikalar**,S.77-104 .,2014

Öztürk, D., "KPSS Ve Tüm Kurum Sınavları İçin Muhasebe Konu Anlatımlı", **Kariyer Yayınları**, Ankara, 2015.

Saraç, M., "Finansal Yönetim", **Sakaraya Yayıncılık**, Sakarya, 2015.

Saran, E. B., Yerel Yönetimlerde Vergi ve Mali Özerklik. Vegilediğine İyi Bak, 2019.

Sayıştay Başkanlığı, Ankara Büyükşehir Belediyesi 2017 Sayıştay Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?P=2&Contentid=12364>, 2018.

Sert, G., "Belediyelerde Borçlanma", **Mevzuat Takip Sistemi**, 2019.

Şeker, M., Dış Borçlanmaya Teorik Bir Bakış Ve Dış Borçların Ekonomik Etkileri. Sosyoekonomi., 2006.

Türkiye Belediyer Birliği (TBB), 6360 Sayılı On Dört Ilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber, S.4-24, 2014.

T.C. Resmi Gazete, Belediye Kanunu, 25874 sayılı, 13 Temmuz 2005

T.C. Resmi Gazete, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 17863 (Mükerrer) sayılı, 18 Ekim 1982

T.C. Resmi Gazete, Büyükşehir Belediye Kanunu, 25531 sayılı, 23 Temmuz 2004

Tbb. "6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin rehber ", 2014

Türkoğlu, İ., "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.41-70, 2012.

Türkoğlu, İ., "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.43, 2013.

Ulusoy, A. & Akdemir, T., "Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Balikesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.259-287, 2009.

Ulusoy, A. & Akdemir, T., "Mahalli İdareler", *Seçkin Yayıncılık*, Ankara, 2012.

Yazıcı, D. A., Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, S.79, 2018.

Yazıcı, D. A., Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme, *Yüksek Lisans Tezi*, S.101-110, 2018.

Yentürk, N. & Karabacak, Y. K., Türkiye Nereden Yönetiliyor? Merkezi Yönetim Ve Mahalli İdarelerin Harcamalarının Karşılaştırılması, *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye'nin Kamu Harcamaları*, S.173-260, 2018.

Yılmaz, P., Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara, 2017.

Yılmaz, P. D., Devlet Borçları. İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, 2015.

Yüksel, C., "Türkiye'de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi", *Siyaset, Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, S.1-32, 2019.

Yüksel, H., Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları Ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme. Yönetim Ve Ekonomi, S. 192-208, 2013.



EKLER**Ek-1: Ankara Büyükşehir Belediyesi 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Bilançosu**

		2015 Yılı		2016 Yılı		2017 yılı		2018 yılı	
		TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
AKTİF									
I	DÖNEN VARLIKLAR	5893941729	16	6048470393	62	7403904576	68	8089289577	16
A	Hazır Değerler	224115802	14	244775665	59	292740854	37	268377027	45
101	Alınan Çekler Hesabı				00		00	200000	00
102	Banka Hesabı	196090777	20	219422818	63	296998942	35	262353343	91
103	Verilen Çekler ve Gönderme	-1430118	18	-12896152	78	-48153584	53	-6897312	47
105	Döviz Hesabı	361707	72	24668	54	725828	86	3084354	35
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	20299	52	26394	73	55294	96	55891	59
109	Banka Kredi Kartlarından Al	29073135	88	38197936	47	43114372	73	9580750	07
C	Faaliyet Alacakları	307178029	96	388267225	59	646305899	42	688698989	87
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	109147	24		00	142100174	86	33439504	91
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar	306624208	11	387484729	16	502945821	21	650663727	16
126	Verilen Depozito ve Teminat	444674	61	782496	43	1259903	35	4595757	80
D	Kurum Alacakları	1929709541	28	2206789453	19	2422202737	14	2576930223	68
132	Kurumca Verilen Borçlardan	1929709541	28	2196611601	58	2419424980	15	2576930223	68
139	Diğer Kurum Alacakları Hesa	0	0	10177851	61	2777756	99		00
E	Diğer Alacakları	24683210	27	28869860	73	30084477	25	45311262	68
140	Kisilerden Alacaklar Hesabı	24683210	27	28869860	73	30084477	25	45311262	68
F	Stoklar	467587883	41	444747565	31	646792990	06	669690658	45
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	467525515	11	444675466	72	646720891	47	669618559	86

157	Diger Stoklar Hesabi	62368	30	72098	59	72098	59	72098	59	397
G	Ön Ödemeler	7716503	7	8195255	70	16278429	81	11063904	13	399
162	Bütçe Disi Avans ve Kredile	7716503	7	8195255	70	16278429	81	11063904	13	IV
J	Diger Dönen Varliklar	2932950759	3	2726825367	51	3349499188	63	3829217510	90	A
190	Devreden Katma Deger Vergis	2399931969	16	2726825367	51	3349499188	63	3829217510	90	400
II	Duran Varliklar	23814198905	0	24435621295	48	25312212788	68	26615204026	31	403
C	Faaliyet Alacaklari	143067168	5	0	00	2475495	68	157635298	94	H
220	Gelirlerden Alacaklar Hesab	143067168	5	0	00	2475495	68	15364098	30	472
227	Gelirlerden Alacaklar Hesab			0	00	0	00	142271200	64	I
E	Mali Duran Varliklar	797693344	59	850787439	88	931910738	22	1111207238	67	481
240	Mali Kuruluslara Yatirilan	511244056	24	563338151	53	621212459	43	644165864	38	J
241	Mal ve Hizmet Üreten Kurulu	286449288	35	287449288	35	310698278	79	467041374	29	499
F	Maddi Duran Varliklar	22442492126	3	23123000782	98	23904643900	73	24956000505	80	V
250	Arazi ve Arsalar Hesabi	13323474726	9	12740474726	04	12364611119	33	12609155132	03	A
251	Yeralti ve Yerüstü Düzenler	3767531732	70	3851872850	10	5989903910	97	6095026495	89	500
252	Binalar Hesabi	3352160000	0	3362735899	00	3173748657	76	3119359058	53	H
253	Tesis, Makine ve Cihazlar H	92347438	14	98471184	33	174311912	35	180545913	38	570
254	Tasitlar Hesabi	208689070	51	228447605	24	248548670	75	253766995	20	I
255	Demirbaslar Hesabi	185732532	42	213397751	50	267365872	14	229367861	97	580
257	Birikmis Amortismanlar Hesa	-1119816253	41	-1196481935	28	-1695062549	30	-2686087448	03	J
258	Yapilmakta Olan Yatirimlar	2632372879	58	3824082702	05	3381216306	73	5154866496	83	590
260	Haklar Hesabi	1241064	22	3268320	42	5327734	41	8361144	31	591
268	Birikmis Amortismanlar Hesa	-681505	22	-3268320	42	-5327734	41	-8361144	31	
J	Diger Duran Varliklar	430386707	33	461833072	62	473182654	05	390360982	90	
294	Elden Çikarilacak Stoklar v	431882596	69	469200068	65	487140301	36	499379294	06	
299	Birikmis Amortismanlar Hesa	-1495889	36	-7366996	03	-13957647	31	-109018311	16	
	AKTİF TOPLAMI	29.708.140.634,16		30.484.091.689,10		32.716.117.365,36		34.704.493.603,47		

		2015 yılı		2016 yılı		2017 yılı		2018 yılı	
		TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr	TL	Kr
PASİF									
III	Kısa Vadeli Yabancı Kaynakl	2038495094	96	2382199023	42	3156281058	25	4252959243	64
A	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	492738333	20	941886014	62	1308324895	91	1925556958	62
300	Banka Kredileri Hesabi	492738333	20	565612945	11	282901826	00	181633889	11
303	Kamu İdarelerine Mali Borçl	0	0	376273069	51	1025423069	91	1743923069	51
C	Faaliyet Borçları	1169758211	16	1055350803	10	1370160545	34	1567090588	40
320	Bütçe Emanetleri Hesabi	1169758211	16	1055350803	10	1370160545	34	1567090588	40
D	Emanet Yabancı Kaynaklar	147854713	29	258819643	96	274269670	38	531761471	02
330	Alınan Depozito ve Teminatl	76371214	97	73210989	59	88915511	47	164911749	47
333	Emanetler Hesabi	71483498	32	185608654	37	185354158	91	366849721	55
G	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	38435970	36	38804708	84	44605969	33	63470425	88
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar He	11991668	72	8999526	50	8432333	93	15284664	38
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Ke	3232629	39	3029457	19	3616002	29	6125082	38
362	Fonlar veya Diğer Kamu İdar	22874608	83	1198152	96	1277083	59	1197361	81
363	Kamu İdareleri Payları Hesa	337063	42	25577572	19	31280549	52	40863317	31
H	Borç ve Gider Karşılıkları	0	0		00	3884390	81	3884390	81
372	Kıdem Tazminatı Karşılığı H	0	0		00	3884390	81	3884390	81
I	Gelecek Aylara Ait Gelirler	0	0		00	148263731	41	154423553	84
381	Gider Tahakkukları Hesabi	0	0		00	148263731	41	154423553	84
J	Diğer Kısa Vadeli Yabancı K	189707866	95	87337852	90	6771855	07	6771855	07

397	Sayım Fazlaları Hesabi	182936011	88	80565997	83	0	00	0	00
399	Diger Çesitli Kısa Vadeli	6771855	7	6771855	07	6771855	07	6771855	07
IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklı	2162712513	36	1685106729	68	2187514856	03	1663131666	19
A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	2124376524	19	1665087701	86	1640788091	35	1257803888	31
400	Banka Kredileri Hesabi	924888702	17	559275756	92	1076373930	92	894740041	81
403	Kamu İdarelerine Mali Borç	1199487822	2	1105811944	94	564414160	43	363063846	50
H	Borç ve Gider Karşılıkları	0	0	0	00	43920935	03	59351067	59
472	Kidem Tazminatı Karşılığı H	0	0	0	00	43920935	03	59351067	59
I	Gelecek Yıllara Ait Gelirle	0	0	0	00	484720411	43	330296857	59
481	Gider Tahakkukları Hesabi	0	0	0	00	484720411	43	330296857	59
J	Diger Uzun Vadeli Yabancı K	38335989	17	20019027	82	18085418	22	15679852	70
499	Diger Uzun Vadeli Yabancı K	38335989	17	20019027	82	18085418	22	15679852	70
V	Öz Kaynaklar	25506933025	84	26416785936	00	27372321451	08	28788402693	64
A	Net Değer	19577325187	11	21663451001	89	22774298814	55	23769178386	56
500	Net Değer/Sermaye Hesabi	19577325187	11	21663451001	89	22774298814	55	23769178386	56
H	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet	4883578223	69	4853853017	30	3693845222	39	3650600038	08
570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet	4883578223	69	4853853017	30	3693845222	39	3650600038	08
I	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet	0	0	0	00	-100518083	19	-100518083	19
580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet	0	0	0	00	-100518083	19	-100518083	19
J	Dönem Faaliyet Sonuçları	1046046751	47	-100518083	19	1004695497	33	1469142352	19
590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonuç	1046046751	47	0	00	1004695497	33	1469142352	19
591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonuç	0	0	-100518083	19	0	00	0	00
	PASİF TOPLAMI	29.708.140.634,16		30.484.091.689,10		32.716.117.365,36		34.704.493.603,47	

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018,2016 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.