

# TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM İLE BELEDİYELER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİ: ŞANLIURFA ÖRNEĞİ

Esra SİVEREKLİ\*

## ÖZ

Bu çalışmanın konusu, üniter yapıli bir ÷lke olan Türkiye'de yerel yönetim birimi olarak belediyelerin mali yapısı ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin araştırılmasıdır. Araştırmanın amacı, belediyelerin kaynak yapısı içerisinde merkezi yönetim transferlerinin genelde belediyeler ve özede Şanlıurfa Belediyesi örneğinde oransal olarak ortaya konulmasıdır.

Çalışma, Türkiye'de belediyelerin kaynak yapısının yaklaşık oranda yarısını merkezi yönetim transferlerinin oluşturduğunu göstermiştir. Bu durum, Şanlıurfa Belediyesi ölçeğinde de geçerli olmakla birlikte, çalışma ile; belediyelere ayrılan toplam transfer miktarı içinde Şanlıurfa Belediyesi'ne ayrılan payın 2006-2013 döneminde yaklaşık binde dört gibi toplam içinde oldukça küçük bir orana sahip olduğu belirlenmiştir.

**Anahtar Kavramlar:** Belediye, Merkezi Yönetim, İdarelerarası Mali Transferler

## THE FISCAL RELATIONSHIP BETWEEN THE LOCAL (MUNICIPAL) AND THE CENTRAL GOVERNMENTS IN TURKEY: THE CASE OF ŞANLIURFA

### ABSTRACT

This study examines the fiscal relation between the local Municipal and the central governments in Turkey which is a unitary state. It aims to find out the amount of the central revenue transfers to the municipal administrations, especially, the Municipality of Sanliurfa.

The research has indicated that the half of the fiscal resources of the municipal administrations comes from the transfers of the central governments. It has been underlined that although Şanlıurfa municipality received half of its revenue from the central government, it equals only to 0.4% out of total between 2006-2013, which is significantly lower than the other municipalities.

**Keywords:** Municipality, Central Government, Intergovernmental Fiscal Transfers.

---

\* Prof. Dr., Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.  
Makalenin kabul tarihi: Ağustos 2015

## GİRİŞ

Devletlerin kamusal hizmet sunum alanlarından birisini yerel yönetimler oluşturur. Özellikle küresel süreçte neoliberal politikaların ağırlık kazandığı 1980 sonrası dönemde, yerel yönetsel birimler yerel, bölgesel ve ulusal kalkınmanın önemli bir aracı olmuşlardır. Bu bağlamda, dünyada ve Türkiye’de ortaya çıkan küresel süreç orijinli gelişmeler hukuki yapıya sahip bir şekilde ülke yönetsel yapılarına yansımaya başlamıştır.

Ülkelerin benimsemiş oldukları yönetsel yapıya bağlı olarak değişiklik göstermekle birlikte, yerel yönetim birimleri içerisinde belediyeler, hizmet sunumu ve demokratik yaşama yönetsel ve tercihte bulunma açılarından katkı yönüyle ayrı bir öneme sahip olmuştur. Belediyelerin bu üstünlüklerinin hayata geçirilmesinde ise, mali yapılarının rolü oldukça fazladır. Özellikle üniter yapıli devletlerde, öz gelirler ve devlet gelirlerinden aktarılan paylardan oluşan gelir yapısına sahip olan belediyelerin kaynak yapısına merkezi yönetimin yapmış olduğu katkı oldukça önemlidir. Nitekim, yönetimler arası ilişkilerde temel amaç yerel, bölgesel ve ulusal refahın sağlanmasıdır.

Yerel yönetim birimleri içerisinde önemli bir yere sahip olan belediyelerin sunmuş oldukları kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumunda devlet gelirlerinden ayrılan payların önemi oldukça fazladır. Özellikle merkeziyetçi bir yönetim yapısının ağır bastığı üniter yapıli ülkelerde devlet gelirlerinden ayrılan paylar yerel yönetimlerin gelir yapısı içinde önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimler yapısı Belediyeler (Komünler), İller (Departmentler) ve Bölgelerden oluşan ve bunların çok büyük bölümünü belediyelerin oluşturduğu Fransa’da, belediyelere devlet gelirlerinden ayrılan payların belediye toplam gelirleri içindeki oranı % 30’lar düzeyindedir (1). Çetinkaya ve Demirbaş (2010) tarafından yapılan çalışmaya göre, bu oran Finlandiya’da % 5, Almanya’da % 51, İtalya’da % 55, Japonya’da % 14, Danimarka’da % 18, İsveç’te ise % 16 dolaylarındadır.

Belediyelere devlet gelirlerinden ayrılan (Genel Bütçe Vergi Payı -GBVP-) payın toplam belediye gelirleri içindeki oransal önemi ülkemiz için de geçerlidir. Ülkemizde, bazı belediyelerde bu pay oransal olarak diğer belediyelere göre düşük kalmış, ancak devlet gelirlerinden ayrılan toplam gelirleri içindeki oran belediyelerin hemen tamamı için önemini korumuştur. Bu çalışmada, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay Şanlıurfa Belediyesi için ele alınmış; Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nin nüfusu yüksek önemli bir tarım kenti olan Şanlıurfa’nın belediye birimi olarak merkezi yönetimle olan ilişkisi belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın amacı Şanlıurfa Belediyesi’nin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı payı belirleyerek, merkezi yönetim ile olan mali ilişkisini toplamda oransal ve kendi içinde oransal olarak ortaya koymaktır.

Şanlıurfa Belediyesi’nin merkezi yönetim ile olan mali ilişkisinin ortaya konulması, bu belediye ile diğer belediyelerin merkezi yönetim ile olan mali

ilişkilerini karşılaştırmak bakımından önemlidir. Bu durum, aynı zamanda belediye ayrılana pay ile nüfus arasındaki ilişkiyi ortaya koymak bakımından da önemlidir. Şanlıurfa Türkiye toplam nüfusunun yaklaşık % 2'sini oluşturmalarına ve TÜİK verilerine göre nüfus artış sıralamasında 9. sırada yer almasına rağmen, alınan payın binde ile ifade edilen bir oran olması bu durumun nedeninin araştırılması açısından önemlidir. Diğer yandan, yerel yönetim birimlerinde mali yapının belirlenmesi;

- hizmet yeterliliği yani kaynak-hizmet ilişkisi açısından,
- yetki ile orantılı mali kaynak kullanımı açısından,
- artan nüfusa paralel olarak artan hizmet talebinin karşılanması açısından

önemlidir. İlgili verilere ulaşılabildiği oranda, nüfus ve gelişmişlik düzeyine göre ayrılan ve bu çalışma ile tespiti yapılarak ilerideki farklı çalışmalarda belirleyici olabilecek GBVG payı üzerinde, aktarım sırasında kesinti olup olmadığının araştırılması konunun önemi bakımından üzerinde durulması gereken bir durumdur.

Çalışma, Şanlıurfa Belediyesi'ne genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın Şanlıurfa Belediyesi'nin toplam gelirleri içindeki oranını belirlemekle birlikte, söz konusu oranı büyükşehir belediyeleri ve diğer il belediyeleri toplamı itibarıyla de ortaya koyması bakımından literatürdeki diğer çalışmalardan ayrılmaktadır.

Şanlıurfa Belediyesi'ne genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın belirlenmesinde, belediye bütçelerinde "Diğer Gelirler" başlığı altında yer alan "Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar", bunun altında yer alan "Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar" ve bu kalemin altında yer alan "Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar" kalemi esas alınmıştır. Değerlendirmelere 6360 sayılı Kanun öncesinde geçerliliği olan 16 adet Büyükşehir Belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İçel, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri) ve bunların dışında kalan diğer 65 adet il belediyelerinin tamamı dahil edilmiştir. Değerlendirme ve analiz yöntemi olarak, mevcut rakamların ilgili değişkenlere göre belirlenen rakamlar içindeki payının oransal olarak belirlenmesi yönteminden yararlanılmıştır. Bu yöntemin kullanılmasındaki temel gerekçe, belediyelerin toplam gelirleri içinde merkezi yönetimin payının belirlenmesinde literatürde sıklıkla kullanılan bir yöntem olmasıdır.

Çalışmada ifade edilen Genel Bütçe Vergi Payı, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payı ifade eden miktardır. Söz konusu pay SODES ve BELDES yardımları, Kalkınma Bakanlığı bütçesinden ve Maliye Bakanlığı bütçesinden yapılan aktarımları ve diğer aktarımları içermemektedir.

Analizlerde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Şanlıurfa Belediyesi Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelleri verilerinden yararlanılmıştır. 2006 yılında uygulamaya giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe sınıflandırma sistematığının değişmesi, ilgili istatistiklerin başlangıç döneminin 2006 yılı itibariyle ele alınmasını, Şanlıurfa Belediyesi bazında kesin hesap verilerinin kullanılması ise analiz son döneminin 2012 yılı ile sınırlı olmasını gerektirmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Literatür başlığı altında yer alan ilk bölümde, Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetim ile olan mali ilişkilerine konu oluşturan belediyelere verilen payları değerlendirme konusu yapan çalışmalara yer verilmiştir. İkinci bölümde, çalışmanın yöntemi, analize dahil edilen belediyeler ve kullanılan değişkenler belirtilerek, genelde belediyeler - merkezi yönetim mali ilişkisi, özelde ise Şanlıurfa Belediyesi - merkezi yönetim mali ilişkisi toplam ile karşılaştırmalı olarak anlatılmıştır. Bu bölümde ayrıca, belediyelerin mali yapıları kapsamında gelir yapıları, kaynak yapılarının taşıdığı önem itibariyle genel bir bakış açısı ile değerlendirilmiştir. Çalışmanın son bölümünü oluşturan sonuç bölümü değerlendirme sonuçlarından yararlanılarak yapılan saptamalardan oluşmuştur.

## I. LİTERATÜR

Yerel yönetim birimi olarak belediyelerin hizmet sunma kapasitelerinin artırılmasında sahip oldukları kaynakların önemi oldukça büyüktür. Belediyeler, ülke yönetimlerinin farklı hukuki yapılarına göre değişmekle birlikte, yönetsel yapıların büyük bir bölümünde devlet gelirlerinden ayrılan paylara gereksinim duyarlar.

Belediyelere devlet gelirlerinden ayrılan payların belirlenmesinde her ülkenin kullandığı farklı ölçütler vardır. Söz konusu ölçütlerin belirlenmesinde, hiç kuşkusuz ülkelerin benimsemiş olduğu anayasal düzen ve gelişmişlik düzeyinin önemli bir etkisi vardır. Fransa’da belediyelere devlet gelirlerinden ayrılan payın belirlenmesinde; nüfus, okulların öğrenci sayıları, belediyelerin gelirlerini arttırmaya yönelik çabaları ve turistik yapıları esas alınırken, Japonya’da belirli projeler veya yönetsel amaçların yerine getirilmesi ve ülkedeki çocuk politikası (genişletilmiş çocuk yardımı sistemi) esas alınabilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2013:170, 178). Türkiye’de belediyelere devlet gelirlerinden ayrılan payların belirlenmesinde esas alınan ölçütler, ağırlığını nüfusun oluşturduğu, nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik düzeyidir.

Belediyelere merkezi yönetim (devlet) gelirlerinden ayrılan payların belirlenmesi ile ilgili çalışmalardan biri Ersoy (1989) tarafından yapılmıştır. Ersoy, Türkiye’de askeri yönetimin iş başında bulunduğu ve 1984 yılına kadar süren 1978 ve sonrası dönemde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5’inin bele-

diyelere ayrıldığını, 1984 yılında yapılan düzenleme ile söz konusu oranın % 10.30’a yükseltildiğini ve bu düzenlemelerin tüm belediyelerin toplam gelirlerini 1984 yılında sabit fiyatlarla bir önceki yıla göre % 7 oranında, 1985 yılında ise % 60 oranında artırdığını ifade etmiştir (2).

Nadaroğlu ve Keleş (1991) tarafından yapılan ve Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkileri analiz etmeyi amaçlayan çalışmada, idareler arası mali ilişkiler 1981 öncesi ve sonrası dönem olarak ele alınmıştır. Çalışmaya göre; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin hukuki ve mali açıdan yoğun olduğu 1981 öncesi dönemde, belediyelere bazı devlet gelirlerinden pay verilmesi yöntemi (3) uygulanmıştır. 1981 sonrası dönemde “filen tahsil edilen vergi üzerinden hesaplama” yöntemine geçilmiş ve böylece ilgili kanunlarda öngörülen oranlar üzerinden belediyelere ayrılan paylar ile aktarılan paylar arasındaki farklılıklar büyük oranda ortadan kalkmıştır. Çalışma belediyelere merkezi yönetimden aktarılan payları “düzenli bağış sistemi” adıyla adlandırmış ve 1981 dönemi öncesinde belediyelere *gelir ve kurumlar vergilerinden pay ayrılması yönteminin* yerini 1981 sonrası dönemde, yürürlüğe giren 2380 sayılı kanun (4) ile düzenlenen *tüm vergilerin toplamından pay verme yöntemine* bıraktığını belirtmiştir. Çalışma, 1978-1990 arası dönemi analiz etmiş ve 1978 yılında belediyelere yapılan mali transferlerin vergi gelirleri içindeki payı % 4.6 iken, bu oranın 1984 yılında % 10.1’e, 1990 yılında ise % 13.8’e yükseldiğini ortaya koymuştur (5). Çalışma, belediyelere merkezi yönetimden yapılan transferlerin miktar olarak arttığını ifade etmekle birlikte, belediyelere yapılan transferlerin bu idarelerin görevleri ile orantılı olacak şekilde artması gerekliliğine de vurgu yapmıştır.

Kesik (2005) tarafından yapılan çalışmada, yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan payların gelişimi 1999-2004 yılları için GSMH içindeki oran itibarıyla incelenmiştir. Kesik, belediye ve diğer yerel yönetim birimlerinin vergi gelirleri tahsilatından aldıkları payların 2001 yılında en yüksek oranına ulaştığına vurgu yaparak (Belediyelerde % 1.84 GSMH oranı ile) bu durumu, ekonomide yaşanan kriz sonrasında artan nominal vergi gelirlerinin yerel yönetimlerin gelirlerini artırmasına bağlamıştır. 2001 yılı sonrasında söz konusu oranda ortaya çıkan düşüşü ise, (Belediyelerde % 1.01 GSMH oranı ile) merkezi yönetimin hedeflediği faiz dışı fazla hedefinin tutturulması amacıyla yerel yönetim paylarının tek taraflı olarak azaltılması ile açıklamıştır.

Belediyelere yapılan mali transferleri ortaya koymayı amaçlayan bir diğer çalışma Sivrekli (2009) tarafından belediyelere ve il özel idarelerine 1995-2005 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payı belirleyecek şekilde yapılmıştır. Çalışma ilgili dönemde belediyelere ve il özel idarelerine yapılan mali transferlerin oranını ortalama % 46 düzeyinde belirleyerek, merkezi yönetim ile belediye ve il özel idarelerinin mali ilişkisini ortaya koymuştur.

Türkoğlu tarafından 2009 yılında yapılan bir başka çalışma, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldıkları payın, 1995 yılında % 47.4'den 2004 yılında % 52.4'e yükseldiğini ortaya koymuştur.

Bu konuda gerçekleştirilen bir diğer çalışma, Ulusoy ve Akdemir tarafından (2009) yapılmıştır. Ulusoy ve Akdemir 2000-2003 döneminde belediye gelirlerinin yaklaşık % 53'ünün idareler arası transferlerden (özel yardım ve fonlar + genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar) oluştuğunu ortaya koymuştur. Çalışmada, yardımların yerel yönetim gelirlerine oranının OECD ülkelerinden % 41.75 oranında fazla olduğu belirlenmiştir.

Çetinkaya ve Demirbaş (2010) tarafından gerçekleştirilen ve belediye gelirlerinin analizini yapmayı amaçlayan bir diğer çalışmada, 1996-2005 döneminde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere ayrılan pay belediyelerin toplam gelir yapıları içerisinde ortalama % 50.4 olarak hesaplanmıştır. Çalışma, ayrıca çeşitli bakanlık bütçelerinden belediyelere aktarılan gelirler de hesaba katıldığında bu oranın % 55-60 dolayına yükseleceğini vurgulamış ve belediyelerin mali açıdan merkezi idareye bağımlı olduklarını ortaya koymuştur.

Emil ve Yılmaz tarafından (2012) hazırlanan mali izleme raporunda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, yerel yönetimlerin üçer aylık dönemler itibariyle izlenmeye başlanıldığı ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Genel Yönetim kapsamında yerel yönetimlerin mali raporlarını 2006 yılından itibaren uluslararası standartlara uygun bir şekilde izlendiğine vurgu yapılmıştır. Çalışma, 2010 yılı bütçe uygulama sonuçlarına göre belediyelere merkezi yönetimden aktarılan gelir payının toplam gelirler içindeki oranını % 50.6 oranında hesaplamıştır. İlgili yıl itibariyle büyükşehir belediyelerinde bu oran % 64.8, il belediyelerinde % 46, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 40.6 olarak hesaplanmıştır.

## II. YÖNTEM VE VERİ

### A. YÖNTEM

Bu çalışma “tanıtıcı araştırma” niteliğinde olup, ilgilenilen kütlenin veya olayın belirli özelliklerinin gösterilmesi ya da tanıtılması olarak ifade edilebilen nedensellik yönünden sınıflandırmanın araştırma yöntemini ifade eden şeklidir (Seyidoğlu, 2009:25-27).

Değişkenlerin ele alınamadığı veya sağlık ve güvenlik gibi nedenlerle deney yönteminin uygulanamadığı durumlarda kullanılabilecek araştırma planlarından bir bölümünü tanıtıcı veya durum belirleyici araştırmalar (survey) oluşturmaktadır. Tanıtıcı araştırmalarda amaç belirli bir ana kütlenin, ilgi duyulan niteliklerini belirlemektir. Günümüzde toplumsal olayların incelenmesinde büyük bir yaygınlık kazanan tanıtıcı araştırmaların bir diğer amacı, ana kütlenin

birden fazla niteliği arasındaki ilişkilerin belirlenmesi olabilmektedir (Seyidoğlu, 2009:27-29).

Bu çalışmada Şanlıurfa Belediyesi merkezi yönetim mali ilişkisi değerlendirilirken, belediyelerin mali yapılarına ilişkin genel bilgiler de ortaya konulmuş olacaktır.

Çalışmada rakamsal değerlendirmeler yapılırken, yüzde oranlama yöntemi kullanılmıştır.

## B. ANALİZE DAHİL EDİLEN BELEDİYELER

Yapılan analizlerde, değerlendirmelerin yapıldığı dönemde Şanlıurfa Belediyesi, il belediyesi statüsünde olduğundan, il belediyesi olarak kabul edilmiştir. Çalışmada dönem sonu olarak 2012 yılının dikkate alınmasının temel gerekçesi çalışmada kullanılan rakamların kesin hesap rakamları olmasından kaynaklanmıştır (Çalışmanın yapıldığı dönemde, ilgili belediyede mevcut olan en son kesin hesap rakamları 2012 yılı itibarıyledir. 2013 ve sonrası kesin hesap rakamları ilgili belediyede mevcut değildir). Çalışmada büyükşehir belediyesi olarak ifade edilen belediyeler ise, 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan belediyeleri ifade etmektedir. Tablo 1, Şanlıurfa Belediyesi dahil Türkiye'deki 65 adet il belediyesini ve 16 adet büyükşehir statüsüne sahip belediyeleri vermektedir. Tabloda çalışmanın yapıldığı dönem gereği, 6360 sayılı kanun sonrası dönemde büyükşehir statüsüne sahip belediyelere yer verilmemiştir.

**Tablo 1:** Analize Konu Olan İl ve Büyükşehir Belediyeleri

<b>İl Belediyeleri</b>	Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bartın, Batman, Bayburt, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Düzce, Edirne, Elazığ, Erzincan, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Hatay, Iğdır, Isparta, Kahramanmaraş, Karabük, Karaman, Kars, Kastamonu, Kilis, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Osmaniye, Rize, Şanlıurfa, Siirt, Sinop, Şırnak, Sivas, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Tunceli, Uşak, Van, Yalova, Yozgat, Zonguldak.
<b>Büyükşehir Belediyeleri</b>	Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İçel, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun

## C. KULLANILAN DEĞİŞKENLER

Çalışmada; Türkiye'de genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan pay cari fiyatlarla Milyon TL olarak değerlendirilmiştir. Diğer rakamların birbirinden farklı birimlerle ifade edilmesi ve genel rakamlara göre daha küçük

meblağlardan oluşması rakamların Bin TL olarak belirlenmesini ve standartlaştırma yapılmasını gerektirmiştir.

**Tablo 2:** Çalışmada Kullanılan Değişkenler

Gösterge	Yıllar	Birimi
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Ayrılan Pay	2011, 2012, 2013 (Tahmin), 2014 (Program)	Milyon TL., %
Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Gelirleri	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Toplam Gelirleri	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Belediyelerin Toplam Gelirleri	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Toplam Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	Bin TL.
Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Büyükşehir Belediyeleri Toplam Gelirleri İçindeki Payı	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	%
Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri Toplam Gelirleri İçindeki Payı	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	%
Şanlıurfa Belediyesi'ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Toplam Gelir	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013	Bin TL.
Şanlıurfa Belediyesi'ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Toplam Gelir İçindeki Payı	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013	%
Şanlıurfa Belediyesi Gelirlerinin Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	%
Şanlıurfa Belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Toplam Belediyelere Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	%
Şanlıurfa Belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay İçindeki Payı	2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	%

Tablo 2'de çalışmada yer alacak olan temel göstergelere yer verilmiştir. Buna göre, genelde; belediyelerin, il belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve her ikisi arasındaki oransal ilişki belirlenmeye çalışılmıştır. Özeld; Şanlıurfa Belediyesi toplam geliri, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay ve her ikisi arasındaki oransal ilişki genel ile karşılaştırmalı olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.



## 1. Genel: Belediyeler - Merkezi Yönetim Mali İlişkisi

Türkiye'de belediyelerin mali yapısının düzenlenmesinde esas alınan temel kanunlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. İlgili kanunlar belediyelerin temel mali yapılarını düzenleyen kanunlar olmakla birlikte, belediyelerin mali yapısını etkileyen farklı kanunlarda da atıflar mevcuttur (6).

2006 yılında yürürlüğe giren *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, mali kontrol alanını genişletmiş ve kapsamına yerel yönetim birimlerinden belediyeleri de dahil etmiştir. Böylece, kamu finansman dengesinin sağlanmasında, ortaya çıkabilecek mali açıkların kontrolü ve mali disiplin ilkesinin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, yerel yönetim birimleri (ve böylece belediyeler) stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu, orta vadeli harcama süreci kapsamında bütçelerini üç yıllık dönemi içerecek şekilde ve analitik bütçe sınıflandırması kapsamında hazırlama zorunluluğu ve iç ve dış denetim uygulamalarına tabii tutulmuştur.

2002 tarihli ve *4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun* uyarınca, belediyelerde dış borçlanma şartları düzenlenmiş ve dış borçlanmanın sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece, ilgili kanuna göre, öngörülen borçlanma limiti çerçevesinde, saydam ve hesap verilebilir ve iç ve dış piyasa şartlarına uygun bir borçlanma politikası yürütülmesi ve kamu borç yönetiminde hesap verebilirlik ve koordinasyonun sağlanması amaçları benimsenmiştir (7).

Belediyelerin gelirleri; öz kaynaklar, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, yardımcı gelirler ve borçlanma gelirlerinden oluşur. Öz kaynaklar içerisinde; yerel vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları ağırlıklı olarak yer alırken, yardımcı gelirleri içinde özellikle mülk ve teşebbüs gelirleri ve diğer çeşitli gelirler yer alır. Belediyelere devlet gelirlerinden verilen payları düzenleyen ayrı bir kanun olmakla birlikte, nüfus ve gelişmişlik endeksi göstergelerinden yararlanılmak suretiyle aktarılan bu gelir kaynağı belediyelerin en büyük gelir kaynağı olarak belediye gelirleri içinde yer alır. Belediyelerin borçlanma gelirleri ise, mali disiplin ilkesinin bir gereği olarak devletin borçlanma kanununa göre temel esasları belirlenen gelir kaynağıdır.

Türkiye’de belediyelerin merkezi yönetim ile olan mali ilişkisi büyük oranda genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan ve aktarılan pay ile belirginleşir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır (8). Bu durum, önceden toplamın dışında kalan bazı vergilerin toplamın içine dahil edilerek belediyelere yapılan mali transferlerin miktar olarak artışında etkili olmuştur (pay dağıtımının hesabına 5779 sayılı kanundan önce uygulamada olan 2380 sayılı kanunla dahil edilmeyen kalemlerin dahil edilmesiyle pay havuzu genişlemiştir). Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.50’si belediyelere ayrılır (9). Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan belediye payının % 80’lik kısmı belediyelerin her yıl Ocak ayında TÜİK tarafından belirlenen nüfusuna ve % 20’lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İlbank’a aktarır. İlbank, payları takip eden ayın en geç 10. Günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Belirlenen miktarın % 23’ü birinci gruba, % 21’i ikinci gruba, % 20’si üçüncü gruba, % 19’u dördüncü gruba, % 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır. Kanunda öngörülen paylar ile denkleştirme ödeneği (10) dışında, belediyelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.

**Tablo 3:** Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mali İlişkisi: Yerel Yönetimlere Aktarılan Genel Bütçe Vergi Payı

	2011		2012		2013*		2014**	
	Miktar	GSMH’ya Oran	Miktar	GSMH’ya Oran	Miktar	GSMH’ya Oran	Miktar	GSMH’ya Oran
<b>Belediyeler</b>	13.487	1.04	14.733	1.04	17.395	1.12	20.380	1.19
<b>Büyükşehir Belediyeleri</b>	8.514	0.66	9.814	0.69	11.505	0.74	16.164	0.94
<b>İl Özel İdareleri</b>	2.899	0.22	3.167	0.22	3.739	0.24	2.263	0.13
<b>Toplam</b>	24.900	1.92	27.713	1.96	32.640	2.09	38.807	2.26

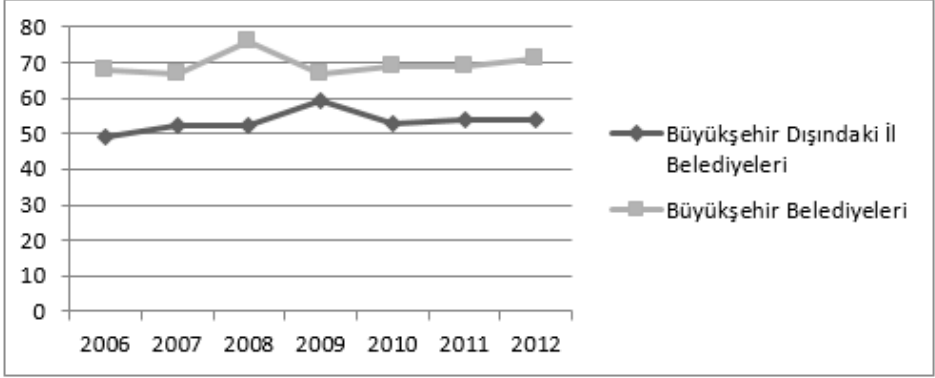
\* Gerçekleşme Tahmini

\*\* Program

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı (2013), *2014 Yılı Programı*, s.67.

Tablo 3'de yer alan verilerle oluşturulan Grafik 1'de görüldüğü üzere, Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan GBVG payı GSMH'nin yaklaşık % 2'sine karşılık gelmektedir. Bu oransal ilişki en yüksek pay ise büyükşehir statüsünde olmayan belediyelere aittir.

**Grafik 1:** Türkiye'de Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Aktarılan Genel Bütçe Vergi Payları (GSYİH'ye Oran-%)



**Tablo 4:** 2006-2012 Dönemi Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Oransal Gelişimi (Cari Fi-yatlarla, Bin TL ve Oran, %)

Yıllar	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Toplam Gelirleri (Bin TL.)	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay* (Bin TL.)	Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Büyükşehir Dışındaki İl Belediyeleri Toplam Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	12.197.083	5.925.656	49
2007	14.238.076	7.387.719	52
2008	15.875.880	8.252.295	52
2009	15.509.667	9.182.191	59
2010	20.911.752	11.170.490	53
2011	25.179.643	13.615.907	54
2012	27.903.098	15.181.109	54

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

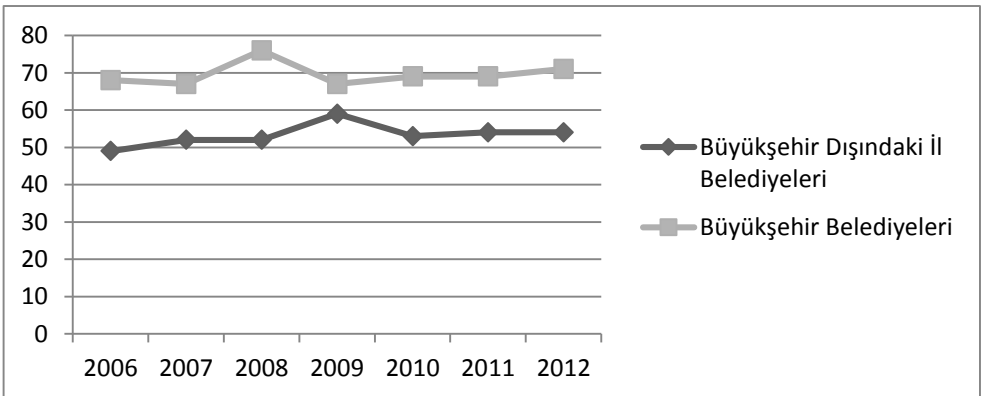
**Tablo 5:** 2006-2012 Dönemi Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay ve Oransal Gelişimi (Cari Fiyatlarla, Bin TL ve Oran, %)

Yıllar	Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Gelirleri (Bin TL.)	Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay* (Bin TL.)	Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Büyükşehir Belediyeleri Toplam Gelirleri İçindeki Payı (%)
2006	8.175.781	5.572.442	68
2007	9.410.046	6.299.502	67
2008	9.860.132	7.457.118	76
2009	11.335.294	7.604.922	67
2010	13.322.111	9.237.842	69
2011	15.560.584	10.775.309	69
2012	17.228.427	12.255.927	71

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri esas alınarak hazırlanmıştır.

Grafik 2’de Büyükşehir statüsünde olan ve olmayan belediyelere merkezi yönetimden ayrılan payın belediyelerin toplam gelirleri içindeki oransal gelişimi yer almaktadır. Buna göre, merkezi yönetimden yapılan transferler, büyükşehirlerin toplam gelirleri içinde büyükşehir statüsünde olmayan belediyelere göre daha fazla yer tutmaktadır. Bir diğer ifadeyle, büyükşehir statüsünde olan belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık üçte ikisini merkezi yönetimden yapılan transferler oluşturmaktadır. Bu oran, diğer belediyelerde yaklaşık yüzde elli oranında seyretmektedir.

**Grafik 2:** Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mali İlişkisi: Büyükşehir Dışındaki Belediyelere ve Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Payların Toplam Gelirleri İçindeki Oranı (%)



## 2. Şanlıurfa Belediyesi'nin Merkezi Yönetimle Mali İlişkisi: Karşılaştırmalı Analiz

1869 yılında Halep vilayetine bağlı olarak kurulan ve 1908 yılında bağımsız bir sancak haline getirilen Şanlıurfa Belediyesi, 2014 tarihi itibarıyla büyükşehir belediyesi statüsünde yerel nitelikli hizmetlerini yerine getiren bir belediye olmuştur (Şanlıurfa Belediyesi, 2009:9). Özellikle 2000 sonrası dönemde ülkede ortaya çıkan ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak hızlı gelişimini günümüzde de sürdüren Şanlıurfa Belediyesi, bir yandan iktisadi yapı içinde merkezi yönetimin desteklediği bir bölgede yer almış olmanın ayrıcalıklarına sahip olurken, diğer yandan belediye olarak sosyal belediyecilik anlayışını farklı açılardan bölgeye dahil ederek, halkın refahını arttırmayı hedeflemiş bir belediyedir.

2014 yılı itibarıyla 1191 personel sayısına sahip olan Şanlıurfa Belediyesi 2013 tarihi itibarıyla İller Bankası'ndan 136.108.306 TL. kredi kullanarak çeşitli projelerin hayata geçmesini sağlamıştır. İlave olarak, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen özellikle; kadın, çocuk ve sosyal yaşamın düzenlenmesinde öneme sahip diğer alanlarda çok sayıda proje Şanlıurfa Belediyesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Bölge için büyük önem taşıyan Atık Su Arıtma Tesisi 2013-2015 dönemlerini kapsayacak şekilde Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ve yapımı halen devam eden bir projedir (Şanlıurfa Belediyesi, 2014: 26-451).

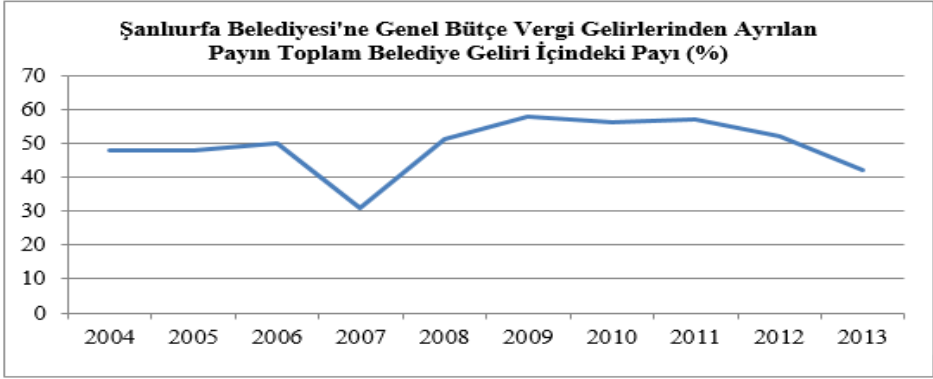
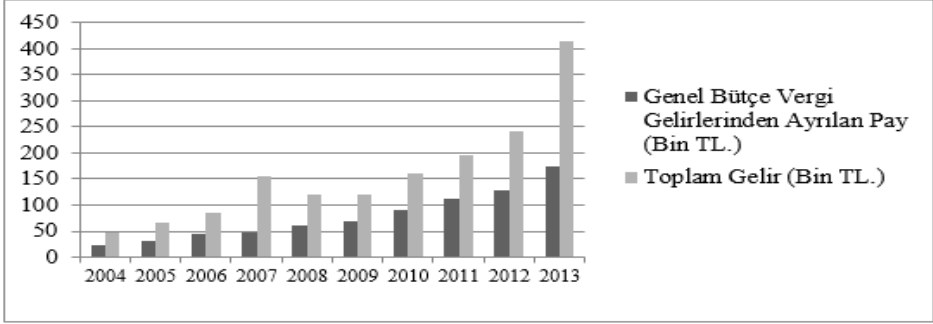
**Tablo 6:** Şanlıurfa Belediyesi'ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay, Şanlıurfa Belediyesi Toplam Geliri ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Toplam Gelir İçindeki Payı (Cari Fiyatlarla, Bin TL ve GSMH'ya Oran, %)

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay (Bin TL.)	Toplam Gelir (Bin TL.)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Toplam Gelir İçindeki Payı (%)
2004	23.102	47.732	48
2005	31.808	65.735	48
2006	43.485	85.992	50
2007	48.479	154.408	31
2008	61.470	119.859	51
2009	69.990	120.140	58
2010	89.891	159.633	56
2011	111.960	197.164	57
2012	127.160	242.756	52
2013	175.484	414.384	42

**Kaynak:** Şanlıurfa Belediyesi Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvellerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 3 ve Tablo 6, Şanlıurfa Belediyesi'nin 2004-2013 dönemi toplam gelirini ve merkezi yönetimden yapılan transfer miktarını göstermektedir. Şanlıurfa Belediyesi'ne merkezi yönetimden yapılan transferler, söz konusu (bu) belediyenin toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde ellisine tekabül etmektedir. Diğer bir ifadeyle, Şanlıurfa Belediyesi'nin toplam gelirlerinin yarısını GBVG'den alınan paylar oluşturmaktadır. 2004 ve 2013 yılları arasında Şanlıurfa Belediyesi'ne genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, 2007 yılı hariç yaklaşık toplam gelirlerinin yarısını ve bazı yıllarda (2009, 2010, 2011, 2012) yarısından fazlasını oluşturmuştur. 2007 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay bir önceki yıl % 50'den % 31'e azalmakla birlikte, bütçe gelir kesin hesap cetvellerine göre, aynı yıl içerisinde gerçekleşen öz gelir tahsilatı bir önceki yıla nazaran yaklaşık % 40, toplam gelir ise (öz gelir + merkezi yönetim payı) % 55 oranında artış göstermiştir. Söz konusu dönemde, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın dağıtımında esas alınan kriter nüfus kriteri olmuştur.

Türkiye'de 1927 yılından 2000 yılına kadar olan nüfus verileri genel nüfus sayımlarından elde edilmiştir. 2007 ve sonraki yıllara ait veriler ise adrese dayalı nüfus kayıt sisteminden elde edilmiştir. Şanlıurfa'nın nüfusu 2000 yılında binde 36.56 artış oranı ile 1.443.422 olmuştur. Adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre hesaplanan 2008 yılında ise binde 33.02 oranı ile 1.574.224 olmuştur (11). Buna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın düşmesinde nüfus kriterinin önemli bir etkisi olmamıştır. Bu dönemde genel bütçe vergi gelirleri 2006 yılından 2007 yılına % 10 oranında bir artışla gerçekleşmiş ve ilgili yıllarda genel bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı % 18.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın düşüşünde genel bütçe vergi gelir miktarındaki değişimin de etkisi olduğunu söylemek doğru değildir. Bu dönemde, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeye aktarılan payın düşüşünde belediyenin öz gelir artışının etkili olduğu ifade edilebilir. Nitekim, 2006 yılından 2007 yılına öz gelir miktarında yaklaşık % 40 oranında artış gerçekleşmiştir.

**Grafik 3: Şanlıurfa Belediyesi'nin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar ve Gelişimi: 2004-2013 Dönem Aralığı****Tablo 7: Şanlıurfa Belediyesi, Belediyeler, Merkezi Yönetim İlişkisi**

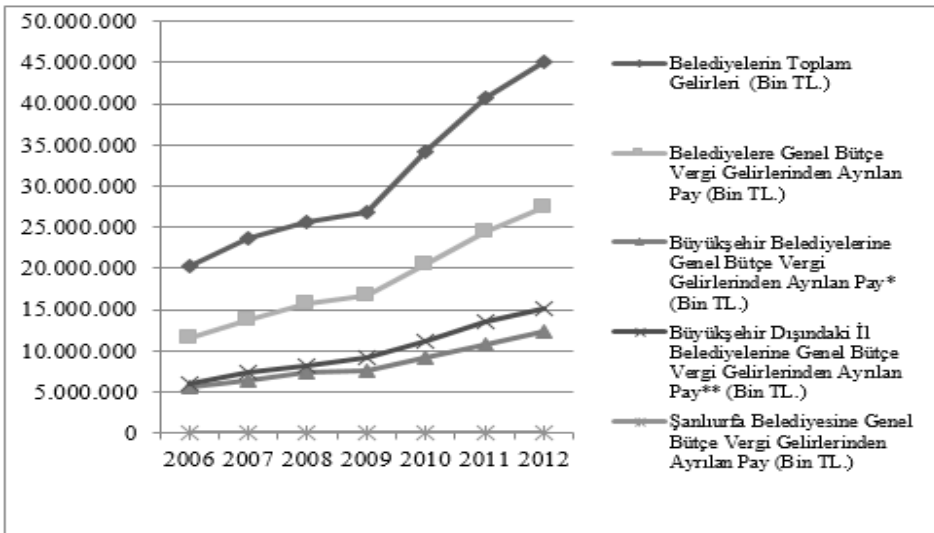
Yıllar	Belediyelerin Toplam Gelirleri (Bin TL.)	Şanlıurfa Belediyesi Gelirlerinin Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)	Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay (Bin TL.)	Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay* (Bin TL.)	Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay** (Bin TL.)	Şanlıurfa Belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay (Bin TL.)	Şanlıurfa Belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın Toplam Belediyelere Ayrılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Şanlıurfa Belediyesine GBVG'den Ayrılan Pay/Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerine GBVG'den Ayrılan Pay (%)
2006	20.372.864	4	11.498.098	5.572.442	5.925.656	43.485	4	7
2007	23.648.122	6	13.687.222	6.299.502	7.387.719	48.479	4	7
2008	25.736.012	5	15.709.413	7.457.118	8.252.295	61.470	4	7
2009	26.844.961	4	16.787.113	7.604.922	9.182.191	69.990	4	8
2010	34.233.863	5	20.408.332	9.237.842	11.170.490	89.891	4	8
2011	40.740.227	5	24.391.216	10.775.309	13.615.907	111.960	5	8
2012	45.131.525	5	27.437.036	12.255.927	15.181.109	127.160	5	8

**Kaynak:** Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 7’de görüldüğü üzere, Şanlıurfa Belediyesi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki oranı ortalama % 5’ler düzeyindedir. Şanlıurfa Belediyesi’ne genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın toplam belediyelere ayrılan genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı ise ortalama yaklaşık olarak % 4 düzeyindedir. Tablo 7’de büyükşehir belediyelerine, büyükşehir dışındaki il belediyelerine, toplam belediyelere ve Şanlıurfa Belediyesi’ne genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay görülmektedir. Şanlıurfa Belediyesi’ne ayrılan genel bütçe vergi gelirlerinin toplam belediyelere ayrılan genel bütçe vergi gelirleri içindeki oranı % 4 olmakla birlikte, söz konusu oranın belediyenin toplam gelirlerinin yaklaşık % 50’sine karşılık gelmesi ayrılan payın oran olarak küçük fakat miktar olarak büyüklüğünü göstermek bakımından önemlidir. Diğer yandan, belediyelere transfer edilmek üzere öngörülen miktarın tamamının belediyelere aktarılmamasının da bu durumda bir payı olduğu söylenilebilir.

Grafik 4’de yer alan Şanlıurfa Belediyesi, belediyeler ve merkezi yönetim ilişkisi, büyükşehir belediyesi dışındaki il belediyelerine ayrılan payı, büyükşehir belediyelerine ayrılan payın izlediğini göstermektedir. Şanlıurfa Belediyesi’ne ayrılan payın oransal olarak binde olarak ifade edilmesi, bu miktarın tabloda yatay eksenle birlikte görünmesine yol açmıştır. Hiç kuşkusuz, bu çalışma daha detaylı ve çeşitli göstergelere dayalı olarak (farklı il belediyeleri, nüfus ve gelişmişlik endeksi vb.) yapılması gereken farklı çalışmaların (verilerin elde edilebilirliği oranında) gerekliliğini ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir.

**Grafik 4:** Şanlıurfa Belediyesi, Belediyeler, Merkezi Yönetim İlişkisi





## SONUÇ

İçerisinde bulunduğumuz küresel süreçte yer alan aktörlerin bölge, ülke ve dünya kalkınmasındaki rolü günümüzde oldukça belirgin hale gelmiştir. Bu aktörlerden birisini oluşturan yerel yönetimlerin kalkınma sürecindeki rolü gelişmekte olan ülkelerde öncelikli olmak üzere tüm dünyada genel kabul görmeye başlamış ve bu bağlamda yerel kalkınma, yerelleşme, adem-i merkezileşme kavramlarından sıkça söz edilmeye başlanılmıştır.

Belediyelerin sahip olduğu önem, yerel hizmet sunumu konusunda üstlendikleri rollerin etkinliğinden ve toplumun önemli bir bölümünü kapsamı altına almasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca karar birimlerinin seçimle iş başına gelen organlardan oluşması, belediyeleri demokratik yaşayışın işlerliğinde önemli bir kurum haline getirmiştir.

Yerel yönetim birimlerinin özellikle yerel hizmet üretme konusundaki yetkinliklerinde mali yapıları önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetim birimlerinden belediyelerin gelir kaynakları, öz gelirleri ve devlet gelirlerinden oluşmaktadır. Özellikle üniter yapıli devletlerde ve Türkiye'de devlet gelirlerinden yapılan transferlerin belediyelerin gelir yapısı içerisindeki yeri oldukça büyük öneme sahiptir.

Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetimlere gerçekleştirilen transferler her ne kadar yerel yönetim birimlerinin (özellikle belediyelerin) gelir kaynaklarının yaklaşık yarısını oluşturmakla birlikte, mevcut transfer sisteminin yetersizliğinden söz edilebilir. Merkezi yönetim transferlerinin belediyelerde nüfus ve gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak arttırılması özellikle kalkınmakta öncelikli bölgelerde belediyelerin gelişmişlik düzeyinin artırılması açısından önemlidir. Bu uygulamanın, belediyelerin öz kaynaklarının geliştirilmesi yönünde yapılacak uygulamalarla desteklenmesi, belediyelerin mali yeterlilik ile birlikte, mali özerklik anlayışına sahip olabilmelerini sağlayabilecektir.

Şanlıurfa Belediyesi'nin gelir yapısı içerisinde GBVG'den alınan payların 2006-2013 döneminde belediye bütçe kaynaklarının yarısını oluşturacak şekilde önemli bir ağırlığı olmuştur. 2006-2007 döneminde öz kaynak gelirlerinde bir önceki yıla nazaran önemli bir artış gerçekleşmiş olması nedeniyle bu dönemin dışında kalan dönemlerde, merkezi yönetim payları belediye için en büyük gelir kalemini oluşturmuştur. Nitekim söz konusu tablo Türkiye'deki belediyelerin hemen tamamı için geçerli bir tablodur. Türkiye'de yerel yönetim birimlerine merkezi yönetimden aktarılan payların GSYİH'ya oranının 2011 yılında % 1.92 oranından 2014 yılında % 2.26 oranına yükselmesi bu durumun bir göstergesidir.

Şanlıurfa Belediyesi'ne merkezi yönetim gelirlerinden ayrılan paylar, belediyenin toplam gelirleri içinde yarısını oluşturacak kadar önemli bir paya sahip

olmakla birlikte, bu belediyeye aktarılan paylar belediyelerin tamamına ayrılan toplam miktar içerisinde 2006-2013 döneminde yaklaşık ortalama % 4 gibi oldukça küçük bir orana sahiptir. İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın yaklaşık % 25'ini almaktadır. Kalan % 75 oranında merkezi yönetim gelirlerinin belediyelere dağıtımında her ne kadar nüfus kriteri esas alınıyor gibi görünse de, Şanlıurfa Belediyesi'ne aktarılan payın toplamdaki oransal düşüklüğü ve ilin Türkiye toplam nüfus büyüklüğünde sahip olduğu yer nüfus kriterinin tek başına ölçüt olmadığını ortaya koymaktadır. Diğer yandan, GBVG'den belediyelere aktarılan gelirlerin yaklaşık yarısı büyükşehir belediyelerine pay olarak transfer edilmekte, kalan diğer yarısı ise büyükşehir dışındaki sayıca büyükşehir belediyelerine göre fazla olan il belediyelerine aktarılmaktadır. Bu durumda, metropol alanlarda kent kalkınmasının ve yaşanabilirliğinin sağlanması ve sürdürülebilirliği ve böylece ülke kalkınmasının ve sürdürülebilirliğinin sağlanarak küresel sürece uyum çabalarının önemli bir rolü vardır.

Türkiye'de belediyelere ayrılan genel bütçe vergi gelirlerinin yarısı büyükşehir belediyelerine, diğer yarısı ise il belediyelerine transfer edilmektedir. Yapılan en son 6360 sayılı kanuni düzenleme ile büyükşehir belediyesi sayısı artırılarak, ayrılan payda büyüklük oluşturacak düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerine aktarılan payların büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içerisindeki oranı yaklaşık ortalama % 70'ler düzeyinde iken, il belediyelerine aktarılan payların il belediyelerinin toplam gelirleri içerisindeki oranı yaklaşık ortalama % 50'ler düzeyindedir. Bu tablo, Türkiye'de yerelin merkez eliyle kalkındırılması çabalarının bir göstergesini oluşturması bakımından önemlidir. Bununla birlikte, ayrılan payların toplamdaki oransal düşüklüğünde, belediyelere aynı zamanda merkezi yönetim sınırları içerisinde kalmaları nedeniyle, merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetlerinin önemli bir oranda olmasının da rolü vardır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen ve toplumun tamamına sunulan hizmetler ile belediyeler tarafından sunulan hizmetler aynı toplum yapısı (ülke) içinde yer alan bireylere yönelik hizmetlerdir. Böylece, kamusal hizmet sunumunda, gerek merkezi yönetim, gerekse yerel yönetimler tarafından üstlenilen roller, ülke refahının artışında yeterince etkiye sahip olmaktadır. Nitekim, özellikle üniter yapıli devletlerde oryaya çıkan tablo genellikle bu yönde olup, ülkedeki yönetsel birimler ülke refahının sağlanmasında farklı oranlarda rollere sahip olabilmektedir. Üzerinde durulması gereken temel nokta da bu olup, ülke kalkınmasının sağlanarak, küresel süreçte rekabet edebilirliğin tesis edilmesi sürecinde devletlerin bu yönde gösterdiği çabalar büyük bir öneme sahiptir.

## NOTLAR

- (1) Belediyeler, Fransa'nın en küçük mahalli idare birimleridir. Sayıları 36.000'in üzerinde olan belediyeler 19. Yüzyıldan bu yana çok fazla değişiklik göstermeden hukuki varlıklarına devam eden mahalli idare birimleri olmuşlardır. Fransa'da mahalli idare birimi olarak belediye sayısının yüksek olmasının nedeni köy mahalli idare birimlerinin olmamasıdır.
- (2) Söz konusu tahsilatın % 20'sinin belediyelere tahsisinde İmar ve İskan Bakanlığı (Söz konusu dönemde ismi bu şekilde anılan bakanlığın günümüzdeki karşılığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır) ile İçişleri Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Kalan % 80'lik kısmın belediyelere dağıtılmasında nüfus kriteri esas alınmış, ancak İller Bankası'na belediyelerin geçmiş ve gelecek borçlarını bu miktardan dağıtım sırasında kesme yetkisi tanınmıştır.
- (3) Bu dönemde belediyelere gelir ve kurumlar vergilerinden % 5, gümrük vergisinden % 15, tekel maddeleri safi gelirinden % 2, akaryakıt istihsal vergisinden % 8, motorlu kara taşıtları vergisi ile trafik cezalarından % 11, emlak vergisinden % 45 oranında pay verilmesi esasa bağlanmıştır. Ancak uygulamada, belediyelere aktarılması gereken oranlar üzerinden hesaplanan miktarların tam olarak aktarılmadığı bu döneme yönelik yapılan çeşitli çalışmalarda ortaya konulmuştur. Bu konudaki örnek çalışmalardan biri, Teoman YAYIN; (1971), **Merkezi Hükümet ve Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler**, Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- (4) 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı kanun ile (Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkında Kanun) mahalli idarelere merkezi yönetim vergi gelirlerinden verilen payların artırılması hedeflenmiştir. Payların dağıtımında, belediyelerin nüfusları yanında, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, turistik durumları ve olağanüstü hal bölgesinde bulunmaları göz önüne alınarak, uygulamanın İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilen ve Başbakanlıkça uygun görülecek olan esas ve usuller çerçevesinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır.
- (5) Belediyelere; 1979-1980 yıllarında gelir ve kurumlar vergisinin % 5'i, 1.3.1981'den 1.6.1984 tarihine kadar genel bütçe vergi gelirlerinin % 5'i, 1.6.1984 tarihinden itibaren genel bütçe vergi gelirlerinin % 7.15'i, 1985 yılında % 8.15'i, 1986 yılında % 8.55'i, 1987 yılında % 9.25'i oranında pay ayrılmıştır.
- (6) Belediyelerin mali yapılarını etkileyen doğrudan kanun uygulamaları söz konusu olduğu gibi, bu yapıyı etkileyen dolaylı düzenlemelerde vardır. Örneğin, 11.08.1970 Resmi Gazete tarihli Emlak Vergisi Kanunu'na göre tahsil edilen meblağlar, belediyelerin öz kaynak gelirleri içinde yer alır. 09.05.1985 Resmi Gazete tarihli İmar Kanunu ise, belediyelerin doğrudan mali yapılarını düzenleyen bir kanun olmamakla birlikte, belediyelere kaynak yaratan düzenlemeler arasında yer alır.
- (7) Detaylı bilgi için Hazine Müsteşarlığı Kamu Borç Yönetimi Raporlarına bakılabilir.

- (8) Genel bütçe vergi paylarının hesaplanmasında 02.07.2008 öncesinde vergi iadeleri, petrol ürünleri özel tüketim vergilerinin tamamı, motorlu taşıtlar özel tüketim vergilerinin % 28'i, alkollü gazlı içecek özel tüketim vergisinin % 60'ı, özel iletişim vergisinin tamamı, özel işlem vergisinin tamamı, şans oyunları vergisinin tamamı Genel Bütçe Vergi Gelirleri toplamından çıkarılıp, kalanın % 6'sı belediye payı olarak ayrılmaktaydı.
- (9) Çalışmanın yapıldığı dönem aralığı içinde uygulanan kanuni oran 5779 sayılı kanunda yer alan % 2.85 oranıdır. Bu oran 2014 yılı Mart ayı yerel seçimlerinden sonra uygulanmaya başlanılmış olan 6360 sayılı kanun ile büyükşehir dışındaki belediyeler için % 1.50 olarak belirlenmiştir.
- (10) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin % 65'ini eşit şekilde, % 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.
- (11) Nüfus ve nüfus artış oranları TÜİK verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

## KAYNAKÇA

- ÇETİNKAYA, Özhan ve Tolga DEMİRBAŞ; (2010), “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri**, ss. 2-18.
- EMİL, M. Ferhat ve H. Hakan YILMAZ; (2012), “Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar”, **Mali İzleme Raporu - İstikrar Enstitüsü**, Ankara: Tepav/Mir, ss. 1-21.
- ERSOY, Melih; (1989), “Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **ODTÜ MFD**, 9(1), ss. 45-66.
- Kalkınma Bakanlığı**; (2013), **2014 Yılı Programı**, Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- KESİK, Ahmet; (2005), “Yönetimlerarası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 10, ss. 74-103.
- Maliye Bakanlığı**; (2014), Muhasebat Genel Müdürlüğü, “Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri”, İnternet Adresi: [https://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay\\_yeni?birimDizini=Mahalli+%C4%B0dareler+%B3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&\\_afLoop=6289536175741074&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=v6jq8b5j1\\_63](https://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Mahalli+%C4%B0dareler+%B3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&_afLoop=6289536175741074&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=v6jq8b5j1_63), Erişim Tarihi: 1-30.11.2014.
- NADAROĞLU, Halil ve Ruşen KELEŞ; (1991), “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **VII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-25 Mayıs, Marmaris: Marmara Üniversitesi, ss. 24-52, İnternet Adresi: <http://www.maliye.sempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372372594-7-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>, Erişim Tarihi: 27.11.2014.
- SEYİDOĞLU, Halil; (2009), **Bilimsel Araştırma ve Yazma El Kitabı**, Geliştirilmiş Onuncu Baskı, İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- SİVEREKLİ, Esra; (2009), “Yerel Yönetimler Yerelleş(m)iyor mu? Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 16, ss. 339-367.
- Şanlıurfa Belediyesi**; (2009), **Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı (2010-2014)**, Şanlıurfa.

**Şanlıurfa Belediyesi;** (2010, 2011, 2012, 2013), **Belediye Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelleri.**

**Şanlıurfa Belediyesi;** (2014), **Alnımızın Akıyla 10 Hizmet Yılı: 2004-2014,** Şanlıurfa: Şanlıurfa Belediyesi Yayınları.

TÜRKOĞLU, İrfan; (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması,** Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389.

ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR; (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** 12(21), ss. 259-287.

ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR; (2013), **Mahalli İdareler,** Ankara: Seçkin Yayıncılık.