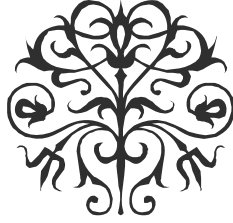


# ŞEHİR MALİYESİ

(Yozgat İli Örneği)



Dr. Recep TEMEL

Ankara 2021

# ŞEHİR MALİYESİ

## Yozgat İli Örneği

Dr. Recep TEMEL



**ISBN** : 978-625-7254-50-2  
**Basım Tarihi** : 1 Şubat 2021

© Copyright 2021

BERİKAN YAYINEVİ SERTİFİKA NO: 47109

Bu baskının bütün hakları yazarına aittir. Yazarın yazılı izni olmaksızın, kitabının tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik ya da fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltımı ve dağıtımı yapılamaz.

Berikan Yayınevi 1998 yılından itibaren ulusal ve 2019 yılından itibaren ise uluslararası düzeyde düzenli olarak faaliyet yürütmekte ve yayınladığı kitaplar, ulusal ve uluslararası düzeydeki yükseköğretim kurumları kataloglarında yer almaktadır.

**Genel Yayın Yönetmeni** : Cuma AĞÇA  
**Sayfa Düzeni-Kapak Tasarım** : Biçer YILDIRIM  
**Baskı & Cilt** : Berikan Ofset Matbaa  
Y.Mahalle-Gersan/ANKARA  
Matbaa Sertifika No: 47109  
**BERİKAN YAYINEVİ** : Kültür Mah. Kızılırmak Cad. Gonca Apt.  
No: 61/6 Çankaya-Kızılay/ANKARA  
Tel: (0312) 232 62 18  
Fax: (0312) 232 14 99 ANKARA

*Canlarını ekmek suretiyle Anadolu topraklarını  
vatanlaştıranların aziz ruhlarına...*



## **YAZAR HAKKINDA**

1969 yılında Samsun'da doğdu, lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF), Kamu Yönetimi bölümünde; yüksek lisansını yine aynı üniversitenin 'Siyaset Bilimi' kürsüsünde tamamladıktan sonra meslek hayatına 1998 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde başladı. Aynı anda 19 Mayıs Üniversitesi, Cumhuriyet Tarihi ana bilim dalında doktora çalışmasını yürüttü. Doktora çalışmasının ardından 2011 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılarak Yozgat Bozok Üniversitesi'nin akademik kadrosuna dâhil oldu. Halen aynı üniversitenin, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye bölümünde akademik hayatını sürdürmektedir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Maliye Teşkilatı, Bosna-Hersek (Siyasî, İktisadî-Sosyo-Kültürel Yönleriyle), Meslek Ahlâkı (Türker Göksel'le birlikte), Yozgat Şehir Ekonomisi isimli kitaplarının yanı sıra Türk maliye tarihi, maliye teorisi alanına ilişkin akademik çalışmaları mevcuttur. Evli ve üç çocuk babasıdır.

## ÖNSÖZ

“Şehir Maliyesi (Yozgat İli Örneği)” isimli bu çalışma daha önce tarafımızdan hazırlanmış olan “Yozgat Şehir Ekonomisi isimli” kitap çalışmamızı tamamlayıcı mahiyettedir. Bu tamamlayıcılığın arkasındaki saik hiç şüphesiz ekonomi ve maliye biliminin et ve tırnak misali birbiriyle olan yakın ilişkisidir. Dünya ekonomisinde şehirler obje konumuna geçerlerken malî yapı ve işleyişlerinin de o nispette önem kazanması çok doğal bir durumdur. Bu doğal süreç şehir ekonomilerini dünyadaki gelişmelerin ışığında sevk ve idare etmeyi zorunlu kılarken, malî yapı ve işleyişlerine de aynı özeni göstermeyi gerektirmektedir.

‘Şehir Ekonomisi’ nitelemesinin kısmen kullanılmışlığına rağmen ‘Şehir Maliyesi’ tanımlaması Türk maliye yazınında hemen hemen hiç kullanılmamıştır. Zira Türkiye özelinde yerel yönetim/mahallî idare kuruluşlarının malî yapı ve işleyişleri daha çok ‘Yerel Yönetimler/Mahallî İdareler Maliyesi’ genel başlığı altında ele alınmış ve incelenmiştir. Bu toptancı bakış açısı günümüz şehirlerinin malî yapı ve ilişkilerini anlama ve anlamlandırmada yetersiz kalmaktadır. Ayrıca şehirlerin ekonomik ve malî işlevlerinin her geçen gün artması göstermektedir ki, her şehir müstakil bir birim olarak ele alınıp, malî yapı ve ilişkileri bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmelidir.

Bu çalışmanın yapılmasının diğer bir önemli sebebi de Yozgat Bozok Üniversitesi’ne mensubiyetimizin Yozgat iline, Bozok diyarına karşı bize yüklediği mesuliyetin icaplarının kendi disiplinimiz açısından ifasıdır. Bu çalışma aslında bir başlangıçtır. Bir anlamda bundan sonra hem Yozgat ili hem de diğer illerimiz için yapılacak çalışmalara tabiri caizse bir ayak vermedir. Şayet bu konuda çorbada tuz emsal bir katkı üretirse, maksat ziyadesiyle hâsıl olmuş demektir.

Bu çalışmanın fikir aşamasından somut bir kitap haline gelmesine kadar geçen süreçte birçok kimsenin emeğinin olduğu muhakkaktır. Kimin, her ne şekilde katkısı olmuşsa, buradan cümlesine teşekkürlerimi arz ediyorum.

*Yozgat, 2021*



## ÖZET

Şehirlerde cereyan eden ilişkilerin önemli bir kısmı ekonomik nitelikli ilişkilerdir. Ekonomik ilişkilerin hatırı sayılır bir bölümü de malî ilişkilerden müteşekkildir. Karşılıklı bu etkileşim haline rağmen ekonomik yapı ve ilişkiler (Ekonomi) ile malî yapı ve ilişkiler (Maliye) iki ayrı disiplinin inceleme konusudurlar. 21. yüzyıl itibariyle dünya ekonomisinde şehirlerin obje konumunu almaları ve bu konumlarının giderek güçlenecek gibi görünmesi, ekonomi bilimi içerisinde 'Şehir Ekonomisi', maliye bilimi içerisinde de 'Şehir Maliyesi' alt disiplinlerini geliştirmiştir, geliştirecektir. 'Şehir Maliyesi/Yozgat İli Örneği' isimli bu çalışma bahse konu gelişmelere önyak oluşturmak maksadıyla bir şehrin özelindeki merkezî ve pek tabii ağırlıklı olarak yerel nitelikli malî yapı ve ilişkileri araştırmayı konu edinmiştir.

Çalışmanın giriş bölümündeki girizgâhtan sonra ilk bölümde yerel yönetimlerle ilgili genel bilgilere yer verilmiştir. Kavram olarak 'Yerel Yönetim' kavramının ne anlama geldiği, teorik arka planının nereye dayandığı ve yerel yönetim kuruluşlarının türlerinin neler oldukları açıklanmıştır. Daha da önemlisi bu ilk bölümde 'Şehir Maliyesi' kavramının niçin ve hangi gerekçelerle tercih edildiği ve bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye'de cari mevzuata göre faal konumda bulunan yerel yönetim kuruluşları (İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi, İl/İlçe/Belde Belediyeleri/Köy) ele alınmıştır. Yalnız burada yerel yönetim kuruluşları bütün yönleriyle değil, konumuzu ilgilendiren boyutları çerçevesinde organları, görev ve sorumlulukları ile gelir ve giderleri özelinde ayrıntılı olarak araştırılmıştır.

Üçüncü bölümde araştırma konusu somuta indirgenmiş ve 'Yozgat Şehir Maliyesi' bölüm başlığıyla 'Şehir Maliyesi' alt disiplininin içeriği doldurulmuştur. Bu bağlamda 2009-2019 dönemi esas alınarak önce Yozgat ilinde merkezî yönetimin mali teşkilatı ve işleyişi, sonrasında da Yozgat ilinde yerel yönetim kuruluşu sıfatıyla faaliyet gösteren Yozgat İl Özel İdaresi ve Yozgat Belediyesi'nin malî faaliyetleri ista-

tistik veriler üzerinden analiz edilmiş ve ilgili kuruluşların malî vaziyetlerine ilişkin tespitler yapılmıştır.

Dördüncü bölümde ise Yozgat Şehir Maliyesi 'ne ilişkin üçüncü bölümde elde edilen malî tespitler değerlendirmeye tabi tutulmuş ve yapılan değerlendirmelerin ışığında öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde de çalışmanın bütününden varılan sonuçlar ana başlıklar halinde sıralanmıştır.



## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	V
ÖZET.....	VII
TABLOLAR LİSTESİ.....	XII
GİRİŞ.....	XV

### 1. BÖLÜM

#### YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER VE ŞEHİR

<b>MALİYESİ KAVRAMI</b> .....	1
1.1. Yerel Yönetim Kavramı.....	1
1.2. Yerel Yönetimlerin Teorik Arka Planı.....	3
1.3. Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim Kuruluşları.....	12
1.3.1. Siyasî Yerinden Yönetim.....	13
1.3.2. İdarî Yerinden Yönetim.....	14
1.3.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim.....	16
1.3.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim.....	17
1.4. Şehir Maliyesi Kavramı.....	17

### 2. BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARININ MALİ YAPILARI.....

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Kuruluşları.....	27
2.1.1. İl Özel İdaresi.....	33
2.1.1.1. İl Özel İdaresi'nin Organları.....	36
2.1.1.2. İl Özel İdaresi'nin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri.....	39
2.1.1.3. İl Özel İdaresi'nin Gelir ve Giderleri.....	41
2.1.2. Belediye.....	43
2.1.2.1. Büyükşehir Belediyesi.....	45
2.1.2.1.1. Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	47
2.1.2.1.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri.....	48
2.1.2.1.3. Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri.....	53
2.1.2.2. İl/İlçe/Belde Belediyeleri.....	55
2.1.2.2.1. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Organları.....	56

2.1.2.2.2. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Görev/ Sorumluluk ve Yetkileri.....	60
2.1.2.2.3. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Gelir ve Giderler .....	63
2.1.3. Köy.....	66
2.1.3.1. Köy Yönetiminin Organları .....	68
2.1.3.2. Köy Yönetiminin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri.....	72
2.1.3.3. Köy Yönetiminin Gelir ve Giderleri .....	76

### 3. BÖLÜM

<b>YOZGAT ŞEHİR MALİYESİ</b> .....	81
3.1. Merkezî Yönetimin Mali Teşkilatı.....	83
3.1.1. Yozgat Defterdarlığı.....	84
3.1.1.1. Yozgat Defterdarlığı Merkez Birimleri.....	85
3.1.1.2. Yozgat Defterdarlığı İlçe Birimleri .....	86
3.2. Yozgat İlindeki Yer Yönünden Yerel Yönetim Kuruluşlarının Mali Yapıları .....	88
3.2.1. Yozgat İl Özel İdaresi .....	88
3.2.2. Yozgat İlçe Özel İdareleri.....	91
3.2.3. Yozgat Belediyesi .....	92
3.2.4. Yozgat İli İlçe ve Belde Belediyeleri.....	93
3.3. Yozgat İlinde Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulamaları.....	95
3.3.1. Yozgat İlinde Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir-Giderleri .....	95
3.3.2. Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirleri .....	106
3.3.2.1. Yozgat İlinde Tahsil Edilen Vergi Gelirleri.....	108
3.3.2.1.1. Yozgat İlinde Gelir Üzerinden Alınan Vergiler .....	109
3.3.2.1.2. Yozgat İlinde Servet Üzerinden Alınan Vergiler .....	117
3.3.2.1.3. Yozgat İlinde Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler .....	119
3.3.2.2. Yozgat İlinde Vergi Haricinde Diğer Kamu Gelirleri .....	122
3.4. Yozgat İlinde Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçe Uygulamaları .....	126
3.4.1. Yozgat İli İl Özel İdaresi Bütçe Uygulamaları.....	132
3.4.2. Yozgat Belediyesi (Merkez İlçe) Bütçe Uygulamaları .....	144

### 4. BÖLÜM

#### YOZGAT ŞEHİR MALİYESİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

<b>VE ÖNERİLER</b> .....	159
4.1. Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçesi Gider ve Gelirlerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler.....	159

4.1.1. Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirlerinin Değerlendirilmesi .....	161
4.1.1.1. Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	162
4.1.1.1.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler .....	162
4.1.1.1.2. Servet Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler .....	164
4.1.1.1.3. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi .....	166
4.1.1.2. Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri Haricindeki Gelirlerin Değerlendirilmesi .....	166
4.2. Yozgat İlindeki Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler .....	167
4.2.1. Yozgat İl Özel İdaresi Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler .....	171
4.2.2. Yozgat Belediyesi (Merkez İlçe) Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler.....	173
SONUÇ.....	177
KAYNAKÇA .....	181

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.	Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışları.....	6
Tablo 2.	Örgütlenme İlkeleri.....	12
Tablo 3.	Ekonomik Bakımdan Dünyanın En Güçlü İlk 10 Şehri (2015-19).....	19
Tablo 4.	Türkiye'nin En Değerli 10 Büyükşehir Markası (2019).....	20
Tablo 5.	Türkiye'nin En Güçlü 10 Büyükşehir Markası (2019).....	20
Tablo 6.	İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri (Bin TL,2019).....	21
Tablo 7.	Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde Yürütme Organının Yapısı.....	29
Tablo 8.	Türlerine Göre Yerel Yönetim Sayıları (2010-19).....	32
Tablo 9.	Türlerine Göre Belediye Sayıları (2010-19).....	33
Tablo 10.	Türkiye'de Büyükşehir Statüsünde Olan İller.....	46
Tablo 11.	Yozgat İli İlçelerinin Belediye/Mahalle/Köy Sayıları ve Özel- likleri (2019).....	82
Tablo 12.	Yozgat Defterdarlığı Merkez Birimleri.....	85
Tablo 13.	Yozgat Defterdarlığı İlçe Birimleri.....	87
Tablo 14.	Yozgat İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı.....	89
Tablo 15.	Yozgat Belediyesi Müdürlükleri.....	93
Tablo 16.	Yozgat İlindeki İlçe ve Belde Belediyeleri (2019).....	94
Tablo 17.	Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Harcamaları/ Ekonomik Sınıflandırma (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL).....	97
Tablo 18.	Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Harcamaları/ Fonksi- yonel Sınıflandırma (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL).....	101
Tablo 19.	Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri Tahsilâtı (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL).....	103
Tablo 20.	Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Gelir ve Giderlerinin Karşılaştırılması (2009-19/Bin TL).....	105
Tablo 21.	Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirleri (2009-19/Bin TL).....	107
Tablo 22.	Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Tahakkuk/ Tahsilât Miktarları ve Oranları (2009-19/Bin TL).....	108
Tablo 23.	Türk Vergi Sistemini Oluşturan Vergiler.....	109
Tablo 24.	Yozgat İlinde Gelir Üzerinden Alınan Vergiler (2009-19/Bin TL).....	110
Tablo 25.	Yozgat İlinde Faal Mükellef Sayıları (2009-19).....	111

Tablo 26.	Yozgat İlinde Gelir Vergisi Vergilendirme Yöntemleri (2009-19).....	114
Tablo 27.	Yozgat İli Kurumlar Vergisi Vergilendirme Yöntemleri (2009-19/Bin TL).....	116
Tablo 28.	Yozgat İlinde Servet Üzerinden Alınan Vergiler (2009-19/Bin TL).....	118
Tablo 29.	Yozgat İlinde Motorlu Kara Taşıtı-Otomobil Sayıları (2009-19).....	119
Tablo 30.	Yozgat İlinde Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler (2009-19/Bin TL).....	121
Tablo 31.	Yozgat İlinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (2009-19/Bin TL).....	123
Tablo 32.	Yozgat İlinde Elde Edilen Faizler, Paylar ve Cezalar (2009-19/Bin TL).....	125
Tablo 33.	Yozgat İli Mahallî İdare Bütçe Gelirleri (2009-19/Bin TL) .....	127
Tablo 34.	Yozgat İli Mahallî İdare Bütçe Giderleri (2009-19/Bin TL).....	129
Tablo 35.	Yozgat İli Mahallî İdare Bütçe Dengesi (2009-19/Bin TL).....	131
Tablo 36.	Yozgat İl Özel İdaresi Bütçelerinde Gelir Tahminleri (2009-19/Bin TL).....	133
Tablo 37.	Yozgat İl Özel İdaresi Bütçelerinde Gider Tahminleri (2009-19/Bin TL).....	136
Tablo 38.	Yozgat İl Özel İdaresi Gelir-Gider Gerçekleşmeleri (2013-16/ Bin TL).....	138
Tablo 39.	Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporlarında Gelir Gerçekleşmeleri (2015, 16, 18/19 Bin TL).....	141
Tablo 40.	Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları (Bin TL/2019).....	143
Tablo 41.	Yozgat Belediyesi 2012 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL).....	146
Tablo 42.	Yozgat Belediyesi 2013 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL).....	148
Tablo 43.	Yozgat Belediyesi 2014 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL).....	150
Tablo 44.	Yozgat Belediyesi 2015 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL).....	152

Tablo 45. Yozgat Belediyesi Bütçe Denkliği (Gerçekleşen/2012-15/Bin TL).....	153
Tablo 46. Yozgat Belediyesi Bütçe Giderlerinin Miktar ve % Dağılımları (Gerçekleşen/Bin TL/2016-19/6).....	154
Tablo 47. Belediye Harcama Birimlerinin Bütçe Payları (2016-18/ Bin TL).....	155
Tablo 48. Yozgat Belediyesi Bütçe Gelirlerinin Miktar Ve % Dağılımları (Gerçekleşen/ 2016-19 /Bin TL).....	156
Tablo 49. Yozgat Belediyesi Bütçe Dengesi (Gerçekleşen/2016-19/6-Bin TL).....	157

## GİRİŞ

Türk Dil Kurumu şehir kelimesini “Nüfusunun çoğu ticaret, sanayi, hizmet veya yönetimle ilgili işlerle uğraşan, genellikle tarımsal etkinliklerin olmadığı yerleşim alanı”<sup>1</sup> olarak tanımlamaktadır. 2018 yılı itibarıyla dünya nüfusunun ortalama %55,3 şehirlerde yaşarken bu oran Avrupa Birliği’ne (AB) üye ülkelerde %74,5 düzeyindedir.<sup>2</sup> Türkiye de ise Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) 2019 verilerine göre toplam nüfusun %92,8’i şehirlerde (77 151 280 Kişi/ İl-ilçe merkezlerinde), %7,2’si kırsalda (6 003 717 Kişi/Belde-Köylerde) yaşamaktadır.<sup>3</sup>

Şehirleşmenin kendine has getiri ve götürüleri olmakla birlikte bu denli hız kazanmış olmasının mevcut problemleri büyüttüğü ve yeni problemler doğurduğu bir vakıdır. Bu problemlerden en önde gelenlerinin yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçların en kısa, en nitelikli ve en az maliyetle karşılanması olduğunda şüphe yoktur. Tam da bu noktada yerel yönetim kuruluşları devreye girmektedir ki bu kuruluşlar amaçları bakımından farklılık arz etmeseler bile devletlerin siyasal örgütlenme biçimlerine (Üniter ya da federal oluşlarına) göre yapıları, finansman kaynakları, karar süreçleri vb. açılardan farklılıklar taşıyabilmektedirler.

Türkiye özelinde yerel yönetim kuruluşları hukukî dayanağını 1982 Anayasası’nın 127. maddesinden alan İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy kuruluşlardır. Bu kuruluşlar yerinden yönetim ilkesi esasına göre sınırları içerisinde yaşayan insanların yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. Yerine getirmekle sorumlu tutuldukları görevlerin neler oldukları ve bu görevlerin gerektirdiği finansmanı hangi kaynaklardan karşılayacakları yine hukukî düzenlemelerle kayıt altına alınmıştır. Hali hazırda Türkiye’deki seksen bir ilin (81) otuzunda (30) büyükşehir belediyesi mevcuttur ve bu illerde İl Özel İdaresi kuruluşları kaldırılmıştır. Büyükşehirlerin haricindeki illerin (51 ilde) her birinde yerel yönetim kuruluşu sıfatıyla İl Özel İdaresi, il (Merkez

---

<sup>1</sup> Türk Dil Kurumu, Şehir kelimesi, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:19.01.2021

<sup>2</sup> Eurostat Statistics Explained, Dünyadaki AB-Nüfus-Kentsel Nüfus, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main\\_Page](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page), Erişim Tarihi:19.01.2021

<sup>3</sup> TÜİK, Nüfus ve Demografi, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi:19.01.2021

ilçe), ilçe, belde belediyesi ve köy birimleri eşanlı olarak ilgili kanunlarında tanımlanan sınırlar içerisinde hizmet üretmektedirler.

Yerel yönetim kuruluşlarının karar mekanizmalarının kimlerden ve nasıl oluştuğu, hangi hizmetleri ürettikleri, gelirleri ve kaynakları, giderleri vb. konular akademide 'Yerel Yönetimler Maliyesi' olarak isimlendirilen bilimsel disiplinin konusunu oluşturmaktadır. Bu isimlendirme genel çerçevede doğru olmakla birlikte özelde bir şehrin ekonomik/malî yapısının bütüncül izahında, bilhassa da şehirlerin toplumsal hayat ile ülke ve dünya ekonomilerindeki etkinliğinin giderek yükseldiği bir vasatta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle 'Şehir Maliyesi' disipliniyle müstakil bir şehrin, sınırları içerisinde ister türdeş isterse de farklı türde yerel yönetim kuruluşu olsun, malî yapısının bütüncül (Merkezî yönetim kuruluşlarının il düzeyindeki malî tasarrufları da dâhil) bir bakış açısıyla ele alınması önerilmektedir.

Bu çalışma giriş hariç dört bölüm ve sonuç kısmından oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim kavramının anlamı, teorik arka planı, yerel yönetim kuruluşlarının çeşitleri ve 'Şehir Maliyesi' kavramının içeriği üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde Türkiye'de cari hukuk düzeninde tanımlanmış yerel yönetim kuruluşları, bu kuruluşların organları, görev ve sorumlulukları ile gelir ve giderleri ilgili hukuk metinleri esas alınarak açıklanmıştır. Üçüncü bölümde 'Şehir Maliyesi' kavramının içeriği Yozgat ili özelinde ele alınmış; 2009-2019 dönemi verileri ışığında merkezi yönetimin taşradaki malî teşkilatı, malî faaliyetleri ve yerel yönetim kuruluşları sıfatıyla Yozgat İl Özel İdaresi ve Yozgat Belediyesi'nin malî faaliyetleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise 'Yozgat Şehir Maliyesi' hakkında üçüncü bölümde ulaşılan tespitler değerlendirilmiş ve öneriler geliştirilmiştir. Sonuç bölümünde de çalışmanın bütünü itibarıyla varılan sonuçlar ana başlıklar halinde sıralanmıştır.



## 1.BÖLÜM



### YEREL YÖNETİM VE ŞEHİR MALİYESİ KAVRAMLARI

#### 1.1. Yerel Yönetim Kavramı

'Türk Dil Kurumu 'yerel' kelimesine "Sınırlı bir yerle ilgili olan, mevzii, lokal", 'yönetim' kelimesine ise "Yönetme işi, çekip çevirme, idare" anlamlarını vermektedir. Kelime anlamlarından hareket edildiğinde 'yerel yönetim" kavramını sınırları belli bir alan içerisinde kimi faaliyetlerin çekip çevrilmesi, idare edilmesi işleriyle meşgul olan birim olarak açıklamak mümkündür.<sup>4</sup> Nitekim bu kavramın yerine geçmişte kullanılan 'mahalli idare' kavramı da bir yöreyle sınırlı yönetim faaliyetlerini yürüten birim/kurum anlamında kullanılmıştır.<sup>5</sup> Bu açıklamalardan çıkan ortak sonuç her halükârda yönetim faaliyetlerinin bir yer,

---

<sup>4</sup> Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:21.10.2020

<sup>5</sup> Adem Esen, Halil Nadaroğlu'nun yerel ve mahalli kelimelerinin anlamdaş olmadıklarını, mahalli kelimesinin coğrafi bir sınırlamayı ve kısıtlamayı ifade ettiğini; İl Han Özay'ın ise 'Yerel Yönetim' kavramını 'Mahalli İdare' kavramına göre daha kapsayıcı bulduğunu, gerekçe olarak da 'İdare' kavramının sadece teknik bir anlam taşıdığını, 'Yönetim' kavramının ise hem teknik hem de siyasal içerik taşıdığı ve bu nedenle de 'Mahalli İdare ' yerine 'Yerel Yönetim' kavramının kullanılmasını savunduğunu belirtmektedir. Esen'in kanaati ise 'Yerel Yönetim' kavramının 'Mahalli İdare' kavramını kapsadığı yönündedir. Bakınız **Adem Esen, Yerel Yönetimler, İ.Ü. , Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul, s. 7**; Kemal Gözler iki kavramın da anlam olarak aynı anlama geldiklerini söylemekte ve kendisinin tercihini mahalli idareler kavramını kullandığını ifade etmektedir. Bakınız **Kemal Gözler, 2018, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa, (1.Baskı), s. 19**; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girmesinden sonra birçok konuda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi de 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün kaldırılması ve yerine 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıdır. Bu düzenleme yönetim düzeyinde 'mahalli idareler' kavramının yerine 'yerel yönetimler' kavramının tercih edildiğini göstermektedir. Bakınız **T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Haziran 2020, 2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, s. 16**

bir mahal, bir bölge, sınırları belirli bir coğrafyada icra edilecek olmasıdır.

Yerel yönetim kavramı ile ilgili yapılan diğer bir tanım “Ülke sınırları içinde yerleşik, değişik büyüklüklerdeki köy, kasaba, kent gibi yerleşim yerlerinde yaşayan başta insan olmak üzere tüm canlıların ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde kurulmuş anayasal kuruluşlar”<sup>6</sup> oldukları şeklindedir. Bu tanım yerel yönetim birimlerinin köy, kasaba ve kent olarak nitelendirilen farklı büyüklükte ve hukukî kimliği olan yapılar olduklarını göstermektedir. Büyüklüğün tespitinde yaygın olarak kullanılan ölçüt nüfus miktarı ve yerleşim alanı büyüklüğüdür. Bu çerçevede yerel yönetim birimlerinin kuruluş amaçlarının, sınırları belirlenmiş bir alanda yaşayan insanların o bölgeye mahsus ve ortak nitelikli ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet üretmek olduğu da anlaşılmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin özellikleri yukarıda verilen tanımlardakilerle sınırlı değildir. Bilhassa merkezî idareye karşı konumlarının ne olduğu ve yönetim organlarının oluşma şekillerini vurgulaması bakımından, “Merkezî yönetimin dışında, bir topluluğun yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla, seçmenlerin karar organlarını doğrudan seçtiği, idarî ve malî özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği olan demokratik bir kuruluştur”<sup>7</sup> şeklindeki tanım dikkat çekicidir. Zira bu tanımda diğerlerinden farklı olarak yerel yönetim birimlerinin demokratik yapıları ve merkezî otoriteye karşı sahip oldukları idarî ve malî özerklikleri öne çıkmaktadır.

Yerel yönetim kavramı yerine mahallî idare kavramını kullanmayı tercih eden Halil Nadaroğlu, günümüz itibarıyla bir kuruluşun mahallî idare sayılabilmesi için aşağıdaki özelliklere zorunlu olarak sahip olması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu özellikler şunlardır:

- Tüzel kişilik
- Ayır mal varlığı (Merkezî idareden) ve bütçe
- Seçimle işbaşına gelen karar organları
- Sınırlanmış da olsa belli bir özerklik<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Nezih Varcan, Abdurrahman Taraktaş, Canatay Hacıköylü, 2013, Yerel Yönetimler, (Editör: Canatay Hacıköylü), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, s. 3

<sup>7</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 3

<sup>8</sup> Halil Nadaroğlu, 1994, Mahallî Idareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Yayıncılık, (5.Baskı), İstanbul, s. 17

Yukarıda sayılan bütün özellikleri içeren bir tanım ise İrfan Türkoğlu tarafından şu şekilde yapılmıştır: “Devlet sınırları içinde köy, kasaba, kent gibi yerlere yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getiren, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yasalarla belirlenmiş görevlere, yetkilere, gelirlerle, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen, belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır.”<sup>9</sup>

### 1.2. Yerel Yönetimlerin Teorik Arka Planı

Yerel yönetim hizmet birimlerinin varlığı tercihten ziyade bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Zira insan kümelenmelerinin olduğu yerlerde kişisel ihtiyaçların yanı sıra birlikte yaşıyor olmaktan kaynaklanan toplumsal (Kamusal) ihtiyaçlar ortaya çıkmaktadır. İşte genel ifadesiyle yerel yönetim, Türkiye özelinde ise İl Özel İdaresi, Belediye, Köy gibi isimlerle anılan kuruluşlar bir bölgede birlikte yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının kim tarafından, hangi yollarla/yöntemlerle ve hangi kaynaklarla karşılanacağı sorusuna çözüm sadedinde ortaya çıkmıştır. Aslında böyle bir soruya ilk elden verilen cevap çok genel ve kapsayıcı bir kurum olması münasebetiyle devlettir. Bu anlamda devlet, yerel yönetimler dâhil diğer kurum ve kuruluşları toptan ifade eden bir kavram niteliğindedir. Devletin, kendi içerisinde yönetim yapısını, ürettikleri hizmetin türü ve hizmetin sunulduğu alan itibarıyla ‘Merkezî/Merkezden Yönetim’ ve ‘Yerel/Yerinden Yönetim’ şeklinde sınıflandırmış olması bahse konu bütünlüğe halel getirecek bir unsur değil, bilâkis tamamlayıcıdır.<sup>10</sup>

Bir siyasal organizasyon olması sebebiyle devletin egemenlik yetkisinin söz konusu olduğu coğrafya parçasının (Ülke) farklı yerlerinde insan kümelenmeleri oluşmaktadır. Bu insan kümelenmelerinin toplamı o devletin nüfusunu (Halk) oluşturur ki, siyasî coğrafyanın farklı yerlerinde kümelenmiş olmalarına rağmen bu nüfusun ortak ihtiyaçları vardır. İşte Merkezî/Merkezden Yönetim Kuruluşları, devletin egemenlik sınırları içerisinde yaşayanların tamamının genel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarına dönük hizmetler üretmek için oluşturulmuş olan kurum/kuruluşlardır. Bununla birlikte devletin idarî taksimatı

---

<sup>9</sup> İrfan Türkoğlu, 2009, Yerel Yönetimlerde Malî Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması, Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 7-8

<sup>10</sup> Varcan ve diğerleri, a. g. e., s. 3

çerçevesinde il, ilçe, köy gibi isimlerle anılan ve genellikle nüfus ölçütü dikkate alınmak suretiyle belirlenen yerleşim birimlerinde kümelenmiş insanların sırf o yerleşim biriminde yaşıyor olmaktan kaynaklı yerel ve ortak nitelikte ihtiyaçları da vardır ki, Yerel/Yerinden Yönetim Kuruluşları da bu ihtiyaçların karşılanması için oluşturulmuşlardır.

Merkezî/Merkezden Yönetim ve Yerel/Yerinden Yönetim Kuruluşları arasında hizmetlerin üretilmesi bakımından yapılan paylaşım özü itibarıyla bir işbölümüdür. Bu konuda başta anayasa olmak üzere diğer hukukî düzenlemelerle gerekli altyapılar hazırlanmıştır. Nitekim bu düzenlemelerle ülke sınırları içerisinde yaşayan nüfusun genel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarına dönük hizmet üretme görevinin Merkezî/Merkezden Yönetim Kuruluşlarına, ülke sınırları içerisinde belli bölgelerde kümelenmiş insanlara mahsus ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarına dönük hizmet üretme görevinin Yerel/Yerinden Yönetim Kuruluşlarına verilmiş olması işbölümünün açık göstergesidir. Bu işbölümünün, yetkilerin ve kaynakların da bölüşülmesini zorunlu kıldığı gerçeğini unutmamak icap eder.

Yerel yönetim kuruluşlarının varlığına, insanların bir bölgede yaşamalarını sürdürmelerinden (Komün/Coğrafi bir alana bağlı olarak kurulmuş doğal kurum) kaynaklanan ihtiyaçların sebep oluşu esas alındığında yerel yönetim kuruluşlarının tarihi, devletin ilk ortaya çıktığı zamanlara kadar götürülebilir. Öyle ki bugünkü mânâda hukukî niteliklerinden ve etkinliklerinden yoksun olsalar bile yerel yönetimlerin geçmişi Roma İmparatorluğu dönemindeki 'Antik Site' ve yine antik çağda Yunanistan'daki 'Kent-Devlet' uygulamalarına dayanmaktadır. Ancak bugünkü niteliklerinin bir kısmını haiz yerel yönetim birimleri en erken 1789 Fransız İhtilali sonrası yıllarda Fransa'da ve 1835'ten sonra İngiltere'de ortaya çıkmıştır.<sup>11</sup> Modern anlamda yerel yönetim kuruluşlarının ilk nüvelerinin Osmanlı Devleti döneminde de Tanzimat Fermanı (1839) ve sonrası gelişmelerle sağlanmış olması bu açıdan manidardır.

I. Dünya Savaşı sonrasında imparatorlukların yıkılıp yerlerine ulus-devletlerin ikame olması ve yönetim tarzı olarak da genellikle demokrasinin tercih edilmesi yerel yönetim anlayışlarını geliştirici bir mahiyet arz etmiştir. Bu sonucu doğuran sebep ise demokratik yönetim tarzının yönetilenleri, hem genel hem de yerel yönetim mekaniz-

<sup>11</sup> Nadaroğlu, a. g. e., s. 17-18

maları ile karar alma süreçlerinde etkinleştirmesidir. Bilhassa sanayi-leşme sürecinin hızlandığı şehirleşme olgusuna bağlı ortaya çıkan problemlere Merkezi/Merkezden Yönetim Kuruluşlarının çözüm üretmekte görece yetersiz kalmaları Yerel/Yerinden Yönetim Kuruluşlarını öne çıkarmıştır. Bu süreçte bir taraftan yerel yönetim birimlerinde katılımcılığı teşvik etmesi diğer taraftan da yerel sorunlara mahalinde yaşıyor olmaktan mütevellit yerinde teşhis konmasına ve gerçekçi çözümler üretilmesine fırsat vermesi yerel yönetimlerin en güçlü yönünü oluşturmıştır.

20. yüzyılın son çeyreğinde 'Küreselleşme/Globalization'<sup>12</sup> olgusu, ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişimin de ivmesiyle birçok alanda etkilerini göstermeye başlamıştır. Bu alanlardan birisi hiç şüphesiz kamu yönetimi alanındaki gelişmelerdir.

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren teorisyenliğini Max Weber (Bürokrasi Modeli), Woodrow Wilson (Siyaset ve Yönetimin Birbirinden Ayrılması) ve Frederick Taylor /Bilimsel Yönetim İlkeleri) gibi ünlü düşünürlerin yaptığı Geleneksel/Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı terk edilmiş ve yerine Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ikame olunmuştur.<sup>13</sup> Yeni anlayışla birlikte birçok ülke kamu yönetimi yapısında değişimler gerçekleştirmiştir ki, Türkiye'de bu ülkeler arasındadır. Zira 2000'li yılların başlarından itibaren özellikle de yerel yönetimler alanında, yerel yönetim kuruluşlarının oldukça eskimiş hukukî dayanakları günün şartlarına uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca 1980'li yıllarla birlikte başlatılmış olan "Büyükşehir" yapılanmaları güncellenerek sayıları artırılmış ve Büyükşehir yapılan illerde İl Özel İdareleri lağvedilerek yerel yönetimlerde yeni bir anlayış ikame olunmaya çalışılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile kamu yönetiminde gerçekleştirilen yenilikler özünde eski yönetim anlayışının eleştirisidir. Mukayeseyle fırsat sağlaması için her iki yönetim anlayışının özellikleri birlikte Tablo 1'de gösterilmiştir.

---

<sup>12</sup> Fuat Bayar, Küreselleşmenin en basit anlamıyla "Yerkürenin farklı bölgelerinde yaşayan insan, toplum ve devletlerin birbirleriyle iletişim ve etkileşim derecesinin 'karşılıklı bağımlılık' kavramı çerçevesinde giderek artması" olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Bakınız **Fuat Bayar, 2008, Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, T.C. Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı:32, s. 25**

<sup>13</sup> James P. Pfiffner'den aktaran Fevzi Kaya, 2017, Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 10 Sayı: 53, s. 748

**Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışları<sup>14</sup>**

<b>Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı</b>	<b>Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ayrıntılı kurallara ve biçimlere dayalı, gayr-i şahsî, katı hiyerarşik ve kariyeri esas alan merkezîyetçi yönetim anlayışı</li><li>• Kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri vasıtasıyla doğrudan görev alan devlet zamanla birçok alanda mal ve hizmetin üreticisi konumuna gelerek ekonomide önemli bir ağırlık kazandı.</li><li>• Yönetim, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları, amaçlara bakmaksızın katı bir şekilde uygulayan bir yapı haline geldi (Leviathan Devlet).</li><li>• Siyasî ve idarî konular birbirinden ayrılabilir mahiyettedir.</li><li>• Siyasa ya da stratejileri belirleme görevi siyasî liderliğe aitken kamu yönetiminin görevi talimatları ve kuralları uygulamaktır.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Örgüt yapısı esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkezîyetçi bir anlayış</li><li>• Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmeli</li><li>• Devlet, bürokrasinin kontrolünü topluma aktararak vatandaşları yetkilendirmeli</li><li>• Devlet kurumlarının performansı girdi değil çıktı odaklı olmalı</li><li>• Kamu kurumları, kurallara ve düzenlemelere göre değil misyonlarına göre yönlennmeli</li><li>• Hizmet alanlar müşteri olarak tanımlanmalı ve kendilerine seçenekler sunulmalı</li><li>• Kamu kurumları problemleri ortaya çıkmadan önce çözmeli</li><li>• Kamu kurumları enerjilerini sadece para harcamak için değil para kazanmak için de kullanmalı</li><li>• Kamu kurumları, katılmalı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmeli</li></ul>

<sup>14</sup> Bilal Eryılmaz, Yaz 1999, Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına, Liberal Düşünce Dergisi, s. 84-88 arasındaki bilgilerden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu yönetimi yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektörün yönetim biçiminden farklıdır. Bu nedenle profesyonel ve hayat boyu istihdam edilecek çalışanlara göre düzenlenmektedir.</li> <li>• Her siyasi anlayışa karşı tarafsız durmak ve eşit hizmet etmek anlayışına sahip olacaktır.</li> <li>• Kamu yönetimi daha çok bürokratların ve siyasilerin talimatlarına göre çalışacak, topluma ve piyasaya karşı sorumluluğu çok zayıf düzeyde olacaktır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devlet bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmeli</li> <li>• Devlet dikkatini sadece kamu hizmetlerinin hazırlanıp sunulmasına değil, bunun yanı sıra toplumsal sorunları çözmek için kamu sektörü ile özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör rolüne odaklamalı</li> <li>• Kamu yöneticileri kaynak tüketen değil, kaynak üretene girişimci ruha sahip kişiler olmalı</li> <li>• Yeni yönetim anlayışı performans hedeflerine (çıktılara), hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sitemine odaklandı.</li> <li>• Kamuda çok kademeli merkezli kontrol sistemi yerine piyasa denetimine dayalı bir denetim sistemi öne alındı.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamu yönetimi sadece siyasi liderliğe değil aynı zamanda kamuya (halka) karşı da sorumludur.</li> <li>• Yöneticiler yalnızca kurallara ve prosedürlere uymaktan sorumlu değil aynı zamanda yaptıkları işlemlerin sonuçlarından da sorumludurlar.</li> <li>• Siyasi liderlikle bürokratlar arasında karşılıklı etkileşim esastır.</li> <li>• Örgütün gerektirdiği etkinlik ve verimlilik anlayışı ile politikacıların çıkarları arasında bir denge kurulmaya çalışılır.</li> <li>• Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının yaygınlaştırılmasıyla kamusal alaman rolü artırılmaya çalışılır.</li> </ul>	

Tablo 1'de yer alan bilgiler genel çerçevede karşılaştırıldığında Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı terk ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı tercih edilirken, devlet odaklı bakış açısından vatandaş odaklı bakış açısına doğru dönüşümün arzulandığı dikkat çekmektedir. Yeni yaklaşımla, geçmişin 'Refah Devleti' yaklaşımının istismarına bağlı olarak 'Leviathan'<sup>15</sup> halini almış devlet anlayışından, etkinlik ve verimliliği önceleyen, çıktı odaklı, karar alma ve uygulama mekanizmalarında kamu sektörünün yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşları üzerinden vatandaşların da aktif katılımının sağlandığı bir anlayışa geçiş tercih edilmektedir.<sup>16</sup>

Küreselleşme neticesinde şekillenen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile birlikte Kü-yerelleşme gibi kavramlar da kullanılmaya başlanmıştır. Küreselleşme (Globalization) ve yerelleşme (Localization) kavramlarının birleştirilmesinden türetilen Kü-yerelleşme (Globalization-Localization/Glocalization) kavramının, küreselleşme yolu ile yerelleşmeyi ya da yerelleşme üzerinden küreselleşmeyi ifade ettiği ileri sürülmüştür. Küreselleşme kavramı dünya ölçeğinde bir tek tipleşme-

<sup>15</sup> İngiliz filozof ve siyaset kuramcısı Thomas Hobbes'un (1588-1679) başyapıtı kabul edilen eserinin adıdır. 1651 tarihinde yayınlanan eserinde bir din ya da dünya devletinin oluşturulmasında bireyler arasında yapılacak toplumsal sözleşmenin önemi ile ahlâk kurallarının tamamen laik ve doğal bir temele oturtulması gerektiği yaklaşımıyla dikkat çeker. Hobbes'e göre devlet, insanları, yabancıların saldırısından ve birbirlerinin zararından koruyabilecek ve bu suretle yeryüzünün meyveleriyle kendilerini besleyebilmelerini ve de mutlu olmalarını sağlayacakları gücün addır. Bu gücü oluşturma yolu ise bireylerin güçlerini tek bir kişiye veya oy çokluğuyla iradelerini bir heyete devretmelerinden geçer. Sonrasında bütün insanların o tek kişinin ya da heyetin tasarruflarına mutlak sâdik olmaları gerekir. İşte tek bir kişinin/heyetin şahsında somutlaşan topluluğa 'Devlet', Latince 'Civitas' denir. Hobbes, bu yapıyı Ejderha (Leviathan) olarak isimlendirir ve bu güç sayesinde yurttan barış içerisinde yaşanır; yabancı düşmanlara karşı da yardımlaşma sayesinde iradelerin birleştirilmesi sağlanır. Bakınız **Thomas Hobbes, 2007, Leviathan,(Çeviren: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, 6.Baskı, İstanbul, s. 129-130**

<sup>16</sup> Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nın terk edilmesinden sonraki süreç aslında iki aşamalı bir süreç olarak da değerlendirilmektedir. Önce 'Yeni Kamu İşletmeciliği' ve akabinde de 'Yeni Kamu Hizmeti' anlayışları geliştirilmiştir. Bu iki yaklaşımın toplamını 'Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı' olarak nitelendirmek mümkündür. Çalışmamızın konusu olmadığı için bu yaklaşımları ele almıyoruz. Ancak gerek eski gerekse de yeni kamu yönetimi anlayışlarının öncülerini, içeriklerini ve bunların karşılaştırmalı olarak nasıl değerlendirildiğini görmek için Fevzi Kaya'nın (Dipnot 10) "Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi" başlıklı çalışmasına bakılabilir.



yi, ülkeler arasında bir bütünleşmeyi çağrıştırırken, Kü-yerelleşme kavramının bir ülke içerisinde merkezî yönetim tarafından kullanılan yetkilerin yerel birimlere devredilmek suretiyle bölünümü çağrıştırması bir tenakuz gibi gözükmemektedir. Zira bölünerek bütünleşmek ya da bütünleşerek bölünmek yaklaşımı çok da tutarlı değildir<sup>17</sup> Şayet bu kavramdan bir bölgede kümelenmiş insanların ihtiyaç duydukları hizmetlerin daha hızlı, nitelikli ve uygun maliyetle karşılanması için Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetim birimleri arasında bir yetki paylaşımı kastediliyorsa bu anlaşılabilir bir durumdur.

20. yüzyılın sonlarına doğru Küreselleşme ve Kü-yerelleşme olarak nitelendirilen gelişmelere dair somut adımların da atıldığı görülmektedir. Bunlardan en önemlilerinden bir tanesi hiç şüphesiz 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)' belgesidir.<sup>18</sup> Bu belgenin özünde «Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulması» esas alınmıştır. Özerk bir yerel yönetimden ne anlaşıldığı bu belgenin 3. maddesinde aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü

---

<sup>17</sup> Kü-yerelleşme olgusu etrafında merkezin yönetim erkinin, yereldeki hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarınca daha nitelikli ve uygun maliyetle üretilebileceği düşüncesiyle yerel yönetimlerle paylaşımı anlaşılabilir bir durumdur. Ancak ülkelerin görece birbirinden farklı sosyolojik yapıları sebebiyle bu yetki paylaşımını istismar edilebileceği ve dolayısıyla ülkenin siyasi bütünlüğüne tehlike oluşturabileceği de ihmal edilmemelidir. Bu kavramlar üzerinden siyasi bütünlüğün tehlikeye girebileceğine dair düşünceler bakımından Bakanız **Anıl Çeçen, Şubat 2019, Merkezi Yerelleşme (Kü-Yerel Değil Me-Yerel), Anka Strateji Dergisi, Sayı 11, <http://ankaenstitusu.com/merkezi-yerellesme-ku-yerel-degil-me-yerel/>, Erişim Tarihi:22.12.2020**; Bu kavramların istismar edildiğini göstermesi bakımından Bakanız **Mehmet Zahid Sobacı, Nisan 2015, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu Özerklik Mitî, Siyaset, Analiz, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), Ankara, Sayı: 120, s. 26-28**

<sup>18</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açıldı. Türkiye antlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzaladı. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görüldü ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylandı (Resmî Gazete: 3.10.1992 - 21364). Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlendi. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümlerini benimsedi. Bakanız **Avrupa Konseyi, Nisan 2014, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, s.11**

kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.

- Bu hak doğrudan, eşit, genel ve gizli oy sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.<sup>19</sup>

AYYÖŞ'te, 'Özerk Yerel Yönetim' olarak vurgulanan bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı itibarıyla farklı bir anlama bürünen 'Desantralizasyon (Yerelleşme/Adem-i Merkeziyet)' yaklaşımının bir neticesidir. Bu süreçte Desantralizasyon, ülkede yetki, görev ve kaynakların merkezî idareden yerel yönetimlere aktarılması şeklindeki klasik anlamından çıkmıştır. Yeni anlamı itibarıyla de merkezî idarenin küçültülmesi, merkezî idarenin yetkilerinin bir kısmının merkezî idare dışındaki kurum ve kuruluşlara (Yerel yönetimler, taşra teşkilatı, meslek kuruluşları, özerk kurumlar, dernek ve vakıflar vs.) aktarılması anlamı kazanmıştır.<sup>20</sup>

Desantralizasyon kavramını bütüncü olarak kullanılan diğer bir kavram 'Subsidiarite İlkesi' olarak ifade edilen kavramdır. İkincil olma, yedekte olma, yardım etme ve destek verme gibi anlamlara gelen 'Subsidiarite', yerel yönetimlerin merkezî yönetimle ilişkilerinin düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin özgürlüklerinin korunmasını esas almaktadır.<sup>21</sup> Subsidiarite İlkesi icabınca hizmet, vatandaşa en yakın yerel birim tarafından yapılacak, bunun için de yerel yönetim birimi gerekli yetkilerle (Hukukî yetki ve malî kaynak) donatılacaktır.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, s. 12-13.

<sup>20</sup> Mustafa Delican, Kamu Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, s. 69 [http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/iktisat\\_ue/kamuyonetimi.pdf](http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/iktisat_ue/kamuyonetimi.pdf), Erişim Tarihi:23.12.2020; Desantralizasyon yekpare bir yönetim anlayışı değildir. Bünyesinde Dekonstrasyon, Devölüsyon ve Delegasyon gibi yaklaşımları da barındırmaktadır. Bu kavramların anlamları ve 'Desantralizasyon' olgusu ile ilişkileri için bakınız **Murat Daoudov, 2020, Desantralizasyon Kavramı Ve Türevlerinin Kavramsal, Yapısal Ve Kökenbilimsel Tahlili, İstanbul Gelişim Üniversitesi Uluslararası Uygulamalı Sosyal Bilimler Kongresi Bildirisi, 12-13 Mart 2020, (Covid-19 salgını sebebiyle ertelenmiştir) <https://scholar.google.com.tr/citations?user=H-5M110AAAAJ&hl=tr>, Erişim Tarihi: 23.12.2020**

<sup>21</sup> Hakan Demir, Mehmet Karakütük, 2003, Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi, Bilgi Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 2, s. 72-73

<sup>22</sup> Ümit Şahin, 2018, Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme, Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, s. 20

Subsidiarite İlkesi AYYÖŞ'ün 'Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı' başlığını taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir.

- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>23</sup>

AYYÖŞ'te yer alan ve hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından yerine getirileceğinin ifadesi olan 'Subsidiarite İlkesi', 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5. maddesinin 3. ve 4. fıkralarında da yer almıştır. Bu düzenlemelerle genelde AB ile üye ülkeler arasındaki ilişkiler özelde ise üye ülkelerin kendi yönetim mekanizmaları arasındaki ilişkilere atıf vardır. Yalnız bu metinde 'Subsidiarite' kavramı yerine 'Katmanlı Yetki' ve 'Orantılılık' ilkelereinden aşağıdaki gibi bahsedilmiştir.

- 'Katmanlı Yetki İlkesi', Birliğin hangi şartlarda harekete geçeceğini düzenleyen bir ilkedir. Bu çerçevede Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ancak öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi ya da bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceğinin veya söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceğinin anlaşılması durumlarında harekete geçecektir.

- 'Orantılılık İlkesi' gereğince Birlik eyleminin içeriği ve şekli, Antlaşmaların amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olan sınırı aşmaz.<sup>24</sup>

Bu ilkelerin, 'Subsidiarite İlkesi'ni açıklayıcı mahiyette iki temel prensip olduğu kabul edilmektedir. 'Orantılılık İlkesi' ile karar alma mekanizmaları tarafından kullanılan araçlarla ulaşılmaya istenen amaç-

---

<sup>23</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, s. 13

<sup>24</sup> T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011, Avrupa Birliği Antlaşması Ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Ankara, s. 4-5; AB'nin yetkilerinin kullanımında iki önemli ilke olarak değerlendirilen 'Katmanlı Yetki' ile 'Orantılılık' ilkelerinin farklı yönleri şu şekilde tespit edilmiştir: Katmanlı Yetki İlkesi, Birliğin münhasır yetki alanlarında kullanılmazken, Orantılılık İlkesi, Birliğin tüm yetki alanlarını kapsamaktadır. Ayrıca Katmanlı Yetki İlkesi AB ile üye devletler arasında yetkinin kim tarafından kullanılacağına yönelik bir ilişkiyi incelerken, Orantılılık İlkesi yetkinin ne ölçüde kullanılacağına incelemesini yapmaktadır. Son olarak, Katmanlı Yetki İlkesinde ulusal parlamentolara denetim yetkisi verilmişken, Orantılılık İlkesinde ulusal parlamentolara böyle bir yetki verilmediği görülmektedir. Bakınız **Mehlika Özlem Ultan, Mart 2018, Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki Ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış, Yönetim Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, s. 12**

lar arasında bir orantının olması; 'Katmanlı Yetki İlkesi' ile de Birliğin tasarrufunun en son düşünülmesi gereken yol olduğu, asıl olanın alınacak kararların vatandaşa en yakın yönetim mekanizması tarafından alınmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır.<sup>25</sup>

### 1.3. Yerinden Yönetim Ve Yerel Yönetim Kuruluşları

En basit şekliyle devlet, insan topluluklarının teşkilatlanmış hali olarak tanımlanmaktadır. Teşkilatlanmış bir yapı olarak devletten öncelikli beklenti ise ihtiyaç duyulan toplumsal mal ve hizmetleri üretmesidir. Bu mal ve hizmet (Kamu hizmeti) üretme işleminin de belli bir usul dairesinde gerçekleşeceği tartışılmaz bir gerçektir. Nitekim günümüzde devletler, bahse konu aslî görevlerini ifa etmek üzere siyasî niteliklerinden de bağımsız olarak Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim ilkelerine göre yapılanmışlardır. Mahiyeti itibariyle siyasî sınırlar içerisinde yaşayanların tamamını ilgilendiren hizmetler (Millî nitelikte olanlar) merkezden yönetim anlayışına, yerel nitelikte olanlar ise yerinden yönetim anlayışına dayalı olarak üretilirler.<sup>26</sup> Bu çerçevede devletlerin yapılanmalarında esas aldıkları örgütlenme ilkeleri ve buna bağlı olarak şekillenen alt yönetim anlayışları Tablo 2'de verilmiştir.

**Tablo 2. Örgütlenme İlkeleri<sup>27</sup>**

ÖRGÜTLENME İLKELERİ				
MERKEZDEN YÖNETİM		YERİNDEN YÖNETİM		
Siyasî Merkezden Yönetim	İdarî Merkezden Yönetim	Siyasî Yerinden Yönetim	İdarî Yerinden Yönetim	
			Fonksiyonel Yerinden Yönetim	Coğrafi Yerinden Yönetim

<sup>25</sup> Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, 2001, Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) Ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, s. 12 (1-21)

<sup>26</sup> Yalnız kamu hizmetlerinin hangisinin millî, hangisinin yerel olduğunun belirlenmesinin açık ve kesin bir ölçütü yoktur. Kamu hizmetlerinin millî ya da yerel olup olmadıklarının belirlenmesinde şüphesiz ekonomik, sosyolojik, teknolojik, coğrafi vs. faktörler olmakla birlikte nihai kararı ülkenin tek siyasî karar örgütü olan devlet verir. Bakınız Delican, a. g. e. , s. 65

<sup>27</sup> Bilal Eryılmaz, Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Sözen, 2013, Kamu Yönetimi, (Editör: Süleyman Sözen), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, Açıköğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir, s. 32

Tablo 2’de de görüldüğü üzere yerel yönetimler devletlerin yerinden yönetim ilkesine göre yapılanmalarının sonucu ortaya çıkmış kuruluşlardır. Yerinden yönetim anlayışı ülkelerin yönetim modeli tercihlerine göre Siyasî Yerinden Yönetim (Siyasî erk paylaşımı/ Federal Devlet) ve İdarî Yerinden Yönetim (Görev paylaşımı/Üniter Devlet) olmak üzere iki farklı anlayış üzerinden yürütülür. İdarî Yerinden Yönetim modelini tercih eden ülkelerde de hizmetin türü ve hizmetin sunulduğu alan ölçütlerine göre Fonksiyonel Yerinden Yönetim ve Coğrafi Yerinden Yönetim anlayışları doğmuştur. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus yerinden yönetim ile yerel yönetimin aynı anlama gelmediği gerçeğidir. Zira yerinden yönetim, ilgililerin yönetim sürecinde söz sahibi olduğu yönetim biçimini, sistemini ve eylemini ifade ederken, yerel yönetim; yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan ve işleyen idarî kuruluşları ve birimleri ifade etmektedir.<sup>28</sup>

### 1.3.1. Siyasî Yerinden Yönetim

Devlet yasama, yürütme, yargı başlıkları altında toplanmış üç temel işlevi yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Lâkin bu üç temel işlevin yetki bağlamında dağılım ve dereceleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Siyasî açıdan devletler, bu yetkilerin yönetim birimleri arasındaki dağılım ve derecelerinin düzeylerine göre ‘Üniter’ ya da ‘Federal’ devlet olarak isimlendirilirler.<sup>29</sup>

Federasyon olarak da isimlendirilen ‘Siyasî Yerinden Yönetim Anlayışına sahip olan ülkelerde federal devlet, federe devlet (Eyalet yönetimi) ve yerel yönetim (Belediye, köy) olmak üzere üçlü bir yönetim mekanizması vardır. Uluslararası kişiliği haiz federal devlet (ABD, İsviçre, Almanya) üstün yetkilere ve tek bir hükümete sahiptir. Bir üst birlik (United states) statüsü ile federe devletlerce devredilmiş belirli ve sınırlı yetkileri kullanır ve görevleri yürütür.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Mustafa Tekdere, 2018, Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye’deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, Trabzon, s. 8

<sup>29</sup> Bu iki devlet sisteminin yanında ‘Konfederatif’ devlet sistemi de vardır. Ancak günümüzde bu tarz devlet sisteminin uygulandığı devlet kalmadığı için değerlendirilmemiştir. Bakınız **Nuran Çakar, 1993, Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü Üzerine Bir Uygulama:1963-1991, İstanbul Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s. 23**

<sup>30</sup> Doğan Bayar, 2004, Kamu Yönetiminin Temel Kanunları, Maliye Dergisi, Sayı: 145, s. 8

Federe devletler (ABD’de State, İsviçre’de Canton, Almanya’da Land) ise federal anayasa ile federal devlete bırakılmış olanların dışında kalmak koşuluyla yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler.<sup>31</sup> Fonksiyonel olarak ise birçok faaliyeti federal devletle birlikte yürütürler. Ancak bu iş birliği, onların politika yapma rollerini ve karar alma güçlerini ortadan kaldırmaz.<sup>32</sup>

Federal sistemin geçerli olduğu ülkelerde, federe devlet sınırları içerisinde belediye ve köy idaresi gibi çok sayıda yerel yönetim birimleri de bulunur. Ancak bu birimler Siyasî Yerinden Yönetim Anlayışına göre değil İdarî Yerinden Yönetim Anlayışına göre hizmet veren birimlerdir.<sup>33</sup>

### 1.3.2. İdarî Yerinden Yönetim

İdarî Yerinden Yönetim, Üniter/Merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikli ortak ihtiyaçları gereği gibi karşılayamaması sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yargı konularındaki bütün yetkiler, merkezî yönetime aittir. Ancak, yerel hizmetlerin bir kısmının yerine getirilebilmesi için yönetim yetkisi verilen ve karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan, değişik adlarla anılan yerel ve bölgesel yönetimler oluşturulmuştur.<sup>34</sup> Bu sistemle güdülen amaç, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ya da etkinliği artırmaktır.<sup>35</sup>

İdarî Yerinden Yönetim anlayışına göre oluşturulan birimlerin başlıca özellikleri aşağıdaki gibidir.

- Özerk bir statüye sahiptirler. Özerklik, ilgili kuruluşun yasalarla belirlenen çerçevede idarî ve malî alanda serbest hareket edebilmesidir. Ancak özerklik, bağımsızlık ve dokunulmazlık anlamına gelmez.
- Merkezden yönetimde, hizmetten yararlananlar, hizmete ilişkin konulardaki kararlara katılmadıkları ve daha çok pasif bir du-

<sup>31</sup> Varcan ve diğerleri, a. g. e. , s. 11

<sup>32</sup> Eryılmaz ve diğerleri, a. g. e. , s. 37

<sup>33</sup> Pehlivan, a. g. e. , s. 194

<sup>34</sup> Varcan ve diğerleri, a. g. e. , s. 11

<sup>35</sup> Eryılmaz ve diğerleri, a. g. e. , s. 37

rumda (edilgen) oldukları hâlde, İdarî Yerinden Yönetim anlayışıyla aktif ve katılımcı bir duruma geçmektedirler. Halk, doğrudan ya da dolaylı yollarla hizmetlere katılmakta ve hizmetlere ilişkin politikaları etkilemektedir.

- Bağımsız tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Tüzel kişilik, özerkliğin temel koşuludur.
- Kendilerine ait bütçeleri vardır. Bütçe, malî özerkliğin bir sonucudur. Bu yönetim birimleri, harcamalarını, kendi gelir kaynaklarından karşılamakta ve yasaların belirlediği sınırlar içinde yeni kaynaklar oluşturabilmektedirler.
- Kendi organları tarafından yönetilirler. Bu organlar genellikle seçimle belirlenir.
- Merkezî Yönetimle, İdarî Yerinden Yönetim kuruluşları arasındaki ilişki 'İdarî Vesayet'<sup>36</sup> ilişkisidir.
- Ya doğrudan kanunla ya da kanunun verdiği bir yetki dayanarak kurulurlar.<sup>37</sup>

İdarî Yerinden Yönetim anlayışının hem yararları hem de sakıncaları bulunmaktadır. Bu anlayışın uygulanmasından elde edilen yararlar şunlardır.

- Kırtasiyecilik ve bürokratik engeller fazla olmaması sebebiyle kararlar Merkezden Yönetime göre daha hızlı alınır ve uygulanır. Bu da kamu hizmetlerinin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar.
- Kamu hizmetleri yerel ihtiyaçlara uygun bir şekilde sunulur. Çünkü Yerinden Yönetim organları çoğunlukla o yöreden oldukları için ihtiyaçları tespit etmeleri merkezden yönetime göre daha kolaydır.
- Yerinden Yönetim birimleri, organlarının seçimlerine halkın katılımını sağlaması nedeniyle Merkezden Yönetime göre daha demok-

---

<sup>36</sup> 'İdarî Vesayet' dayanağını Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasından alır. Bu düzenleme "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir" şeklindedir. İdarî Vesayet yetkisi, yerel yönetimlerde özerkliğin sınırmı tayin eden ve aynı zamanda da 'İdarenin Bütünlüğü İlkesi'ne hizmet eden bir araçtır. Bakınız **Begüm İspir, 2010, Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik, Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 11, Özel Sayı (2009) s. 1589**

<sup>37</sup> Eryılmaz ve diğerleri, a. g. e., s. 38

ratiktir. Bu da hem yerel hem de genel anlamda demokrasi anlayışının gelişmesine yardımcı olur.

İdarî Yerinden Yönetim anlayışının sakıncaları olarak bahsedilen hususlar ise aşağıdaki gibidir.

- Ülkenin birlik ve bütünlüğünün bozulma tehlikesi vardır.
- Yerel yönetimler arasında malî imkânlar bakımından farklılık bulunduğundan, yerel hizmetlerin ülke düzeyindeki yayılımında dengesizlikler görülür. Sosyal ve ekonomik kalkınmada bölgeler arasında dengesizlikler görülür.
- Ekonomik ve sosyal şartları gelişmemiş olan yerel yönetim birimlerinin teknik eleman ve malî kaynak temininde güçlük çekilir. Bu durum hizmetlerin yürütülmesini ve kalitesini olumsuz yönde etkiler.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bölgesel kayırma ve taraf tutma gibi istismalar yaşanabilir.
- Yerinden yönetimde malî kaynakların verimli kullanılması daha güçtür. Bunun yanı sıra özerk bütçeye sahip yerinden yönetim kuruluşlarının malî denetiminde güçlükler yaşanabilmektedir. Bu da uygulamada suiistimallere yol açabilmektedir.<sup>38</sup>

İdarî Yerinden Yönetim, bir ülkenin değişik bölgelerine ya da belirli kamu hizmetlerine uygulanabilir. Uygulama alanı açısından İdarî Yerinden Yönetim, 'Yer Bakımından Yerinden Yönetim (Yerel yönetim)' ve 'Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim' olarak ikiye ayrılır.<sup>39</sup>

### 1.3.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim

Yer Bakımından Yerinden Yönetim, Coğrafi ya da Mekân Bakımından Yerinden Yönetim adı da verilmektedir. Belli bir yörede oturan kişilerin, ortak ihtiyaçlarını, yerel nitelikli kamu hizmetlerini genel olarak kendi seçtikleri organlar ve kendi teşkilatları eliyle yerine getirmeleridir.<sup>40</sup> Diğer bir yaklaşımla bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir.<sup>41</sup> . Özerklikten kasıt yerel

<sup>38</sup> Esen, a. g. e. , s. 10-11

<sup>39</sup> Serkan Açar, 2006, Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi, TBB Dergisi, Sayı: 65, s. 279

<sup>40</sup> H. Ömer Köse, 2004, Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, s. 6

<sup>41</sup> Esen, a. g. e. , s. 9



yönetim birimlerinin ayrı tüzel kişiliğe, merkezî yönetimden ayrı gelir kaynaklarına sahip olması ve organlarının seçimle iş başına gelmesi ve işlerini bu organlar eliyle yürütmesidir.<sup>42</sup>

### **1.3.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim**

Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim, Fonksiyonel/Teknik Bakımdan Yerinden Yönetim de denilmektedir. Bu anlayışta belli bir kamu hizmetinin veya hizmetlerinin Merkezî Yönetimin dışında özerk bir kuruluşa bırakılması söz konusudur. Merkezî hiyerarşinin dışında kalan tüzel kişilik sahibi bu kuruluşlar görev alanlarına giren konularda karar alabilme yetkisine sahiptirler.<sup>43</sup>

Böylece Merkezî Yönetimin hizmet yükü daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu fonksiyonların/hizmetlerin daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır.<sup>44</sup>

Hizmet Bakımından Yerinden Yönetimde daha çok hizmetin teknik nitelikleri ağır basar. Yer Bakımından Yerinden Yönetimde ise kurumun teknik nitelikleri önemlidir. Bu nedenle de Hizmet Yerinden Yönetim organlarında demokratik yönetim ihtiyaçlarından çok hizmetin teknik özellikleri, uzmanlık gerektiren yönleri esas alınır. Bu arada diğer önemli bir fark ise Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları (Yerel Yönetim Kuruluşları) birer kişi topluluğu oldukları halde, Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları kural olarak birer mal topluluğu yapısındadır.<sup>45</sup>

### **1.4. Şehir Maliyesi Kavramı**

Türkiye'nin idari yapısı, cari 1982 Anayasası'nın 123. maddesinin amir hükmü gereğince 'Merkezden Yönetim' ve 'Yerinden Yönetim' esaslarına dayanır. Bu hükmün ilk safhasını merkezî yönetim kuruluşları oluşturur.

Türk maliye yazınında merkezî yönetim kuruluşlarının malî faaliyetleri, diğer bir deyişle bu kuruluşların makro düzeydeki malî faali-

---

<sup>42</sup> Yasemin Çifci, 2020, Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, s. 10

<sup>43</sup> Köse, a. g. m. , s. 6

<sup>44</sup> Eryılmaz ve diğerleri, a. g. e. , s. 38

<sup>45</sup> Esen, a. g. e. , s. 10

yetleri 'Kamu Maliyesi' başlığı altında değerlendirilir. 123. maddenin ikinci safhasını ise yerel yönetim kuruluşları oluşturmaktadır. Bu kurumların, malî yapı ve ilişkilerinin incelenmesi ise genellikle "Yerel Yönetimler Maliyesi" başlığı altında ele alınmıştır.

Günümüzde şehir ekonomilerinin, ülke ve dünya ekonomisindeki öneminin giderek artıyor olması dikkatlerin şehirlerin ekonomileri üzerine yoğunlaşmasına sebep olmaktadır.<sup>46</sup>

Öyle ki bilhassa ulaşım, iletişim ve dijital (Dijital Teknoloji/ Her türlü verinin elektronik araçlar vasıtasıyla sayısallaştırılması) teknolojilerdeki gelişmeler şehirleri artık sadece kendi ülke ekonomilerinin değil, sahip oldukları potansiyel ve bu potansiyeli harekete geçirme kabiliyetleri ölçüsünde dünya ekonomisinin önemli birer aktörü haline getirmiştir.

Mori Memorial Foundaiton'un yapmış olduğu Küresel Güç Şehri Endeksi (Global Power City Index)<sup>47</sup> araştırmasında 2015-2019 yılları itibariyle dünyanın ekonomik bakımdan en güçlü on (10) şehri Tablo 3'de verilmiştir.

Bu araştırmada şehirlerin ekonomik gücünün ölçülmesinde pazar genişliği, pazar cazibesi, ekonomik canlılık, insan sermayesi, iş çevresi ve iş yapma kolaylığı ölçütleri kullanılmıştır.

<sup>46</sup> Şehir ekonomilerinin küreselleşme olgusuna bağlı olarak sadece ülke düzeyinde değil dünya ölçeğinde önem kazanacağı yapılan araştırmalarda ele alınmaktadır. Bu mânâda Hamish Mc Rae'nin Oxford Economics'in yapmış olduğu küresel şehir ekonomilerinin önümüzdeki yıllarda nasıl bir seyir izleyeceğini tespiti için araştırmanın sonuçlarından hareketle kaleme aldığı yazısının "Önümüzdeki 15 Yıl İçinde Küresel Ekonomiye Egemen Olacak Şehirler" şeklindeki başlığı bile oldukça anlamlıdır. Bakınız **Hamish Mc Rae, 29.05.2019, "Önümüzdeki 15 Yıl İçinde Küresel Ekonomiye Egemen Olacak Şehirler", Independent Türkçe (Çeviri: Beşire Korkmaz)**; Bu konuda şehir ekonomilerinin dünyadaki gelişimi dikkate alınarak Yozgat ili özelinde tarafımızdan hazırlanmış 'Yozgat Şehir Ekonomisi' isimli kitaba da bakılabilir. Bakınız **Recep Temel, 2020, Yozgat Şehir Ekonomisi, Berikan Yayınevi, Ankara**

<sup>47</sup> Global Power City Index (GPCI), dünyanın büyük şehirlerini "manyetizma" ya da dünyanın dört bir yanından insanları, sermayeyi ve işletmeleri çekme konusundaki kapsamlı güçlerine göre değerlendirir ve sıralar. Bunu, çok boyutlu bir sıralama sağlayan 6 işlevi (Ekonomi, Araştırma ve Geliştirme, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Çevre ve Erişilebilirlik) ölçerek yapar. Bakınız **The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies, GPCI nedir? , <http://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtml>, Erişim Tarihi:16.11.2020**

**Tablo 3.** Ekonomik Bakımdan Dünyanın En Güçlü İlk 10 Şehri  
(2015-19)<sup>48</sup>

Sıralama	2015	2016	2017	2018	2019
1	Tokyo	Tokyo	New York	New York	New York
2	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra
3	New York	New York	Pekin	Tokyo	Pekin
4	Pekin	Pekin	Tokyo	Pekin	Tokyo
5	H. Kong	H. Kong	Şanghay	H. Kong	Zürih
6	Singapur	Singapur	Zürih	Zürih	Singapur
7	Zürih	Şanghay	H. Kong	S. Fransisko	S. Fransisko
8	Seul	Zürih	Singapur	Sidney	Sidney
9	Şanghay	Seul	Sidney	Singapur	H. Kong
10	Stockholm	Sidney	Seul	Toronto	Toronto

Dünya ekonomisinin önemli birer aktörü haline gelmiş bu şehirlerin malî yapılarının zayıf olması düşünülemez. Zira genel anlamda ekonomi biliminin bir alt disiplini olarak kabul gören maliye bilimini ekonomik ilişkilerden soyutlamak mümkün değildir. Bu demektir ki ekonomisi bu denli güçlü olan şehirlerin malî yapıları da o oranda güçlüdür.

Türkiye şehirleri arasından İstanbul bu araştırmada 2015 yılında 32. , 2016 yılında 24. , 2017 yılında 26. , 2018 yılında 32. ve en son 2019 yılında 37. sırada yer almıştır.

Türkiye ölçeğinde şehirlerin ekonomik potansiyeli Brand Finance'ın 2019 yılı itibariyle büyükşehirleri esas alarak yapmış olduğu araştırmada ortaya konmuştur. Bu araştırmada 30 büyükşehir ele alınmış; Türkiye'nin en değerli ve en güçlü büyükşehir markaları tespit edilmiştir. Bu araştırmanın sonuçlarına göre ilk on (10) sıradaki en değerli büyükşehir markaları Tablo 4'de verilmiştir.

<sup>48</sup> The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies, 2015-2019 Küresel Güç Şehri Raporlarından hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

**Tablo 4.**Türkiye'nin En Değerli 10 Büyükşehir Markası (2019)<sup>49</sup>

Sıralama	Büyükşehir	Marka Değeri (Milyon Dolar)	Marka Gücü (100 üzerinden)	Marka Derecesi
1	İstanbul	131.614	88,65	AAA
2	Ankara	35.458	83,02	AAA-
3	İzmir	24.229	88,15	AAA
4	Kocaeli	16.044	66,45	AA-
5	Bursa	15.769	76,32	AA+
6	Antalya	10.358	78,62	AA+
7	Konya	7.837	66,77	AA-
8	Gaziantep	7.284	60,09	A+
9	Adana	7.244	64,46	A+
10	Mersin	6.737	61,23	A+

Tablo 4 verileri Türkiye'deki büyükşehirler içerisinde en değerli büyükşehirin İstanbul olduğunu ortaya koymuştur. İstanbul'u sırasıyla Ankara ve İzmir izlemektedir. Yine bu araştırmanın sonuçlarına göre ilk on (10) sıradaki en güçlü büyükşehir markaları Tablo 5'de verilmiştir.

**Tablo 5.**Türkiye'nin En Güçlü 10 Büyükşehir Markası (2019)<sup>50</sup>

Sıralama	B. şehir	Toplum	Yatırım	Ürün ve Hizmetler	Toplam
1	İstanbul	84,9	98,7	82,2	88,6
2	İzmir	89,1	90,6	84,4	88,1
3	Ankara	85,7	95,7	67,3	82,9
4	Antalya	83,2	76,9	75,0	78,4
5	Bursa	78,0	75,5	75,3	76,3
6	Muğla	77,4	56,3	74,3	69,3
7	Konya	78,2	69,1	52,8	66,7
8	Trabzon	77,0	63,6	59,6	66,7
9	Kocaeli	77,2	65,0	57,1	66,4
10	Adana	75,0	73,4	44,6	64,4

En güçlü on (10) büyükşehirin tespitinde toplum, yatırım, ürün ve hizmetler ölçütleri esas alınmıştır. Yatırım ölçütü pazar, insan ve yetenek; toplum ölçütü yaşam kalitesi, eğlence ve kültür, sağlık; ürün ve

<sup>49</sup> Brand Finance, Temmuz 2019, Turkey Metropol 30 - 2019, Türkiye'nin En Değerli Ve En Güçlü Şehir Markaları, s. 8'deki bilgilerden hareketle oluşturulmuştur. Bu çalışmada kullanılan yöntem için bu raporun 12. sayfasına bakılabilir.

<sup>50</sup> Adı geçen araştırma raporu, s.8'deki bilgilerden hareketle hazırlanmıştır.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

hizmetler ölçütü pazar ve turizm göstergeleri üzerinden incelenmiştir. Bu ölçütler çerçevesinde en güçlü büyükşehir markasının İstanbul ili olduğu sonucuna varılmıştır. İstanbul ilini sırasıyla İzmir ve Ankara illeri takip etmiştir. Dünya ve Türkiye'deki şehir ekonomilerinin bu denli gelişimi ister istemez malî yapı ve ilişkilerin şehir ölçeğinde daha özel ve özgün bir düzlemde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun en önemli sebebi yukarıda da vurgulandığı üzere ekonomik ilişkilerin önemli bir kısmının malî ilişkilerden oluşmasıdır. Malî ilişkiler içerisinde de o şehrin sınırları dâhilinde ekonomik üretkenliğe bağlı olarak toplanabilen vergi gelirleri miktarı malî gücün göstergesi olarak ele alınabilir.<sup>51</sup> Bu çerçevede Tablo 4 ve Tablo 5'de yer alan illerin toplam 81 il içerisindeki malî konumlarına bakmak yeterli olacaktır. Tablo 6'de bu illerin 2019 yılı özelinde Genel Bütçe vergi gelirlerine hangi oranda katkı sağladıklarının bilgileri derlenmiştir.

**Tablo 6.** İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri (Bin TL, 2019)<sup>52</sup>

Sıralama	Büyükşehir	Tahakkuk	Tahsilât	Toplam Tahsilât İçindeki Payı(%)
1	İstanbul	442 319 232	367 093 924	44,76
2	İzmir	106 955 888	91 930 152	11,21
3	Ankara	110 420 396	86 920 536	10,60
4	Kocaeli	84 145 508	76 886 653	9,37
5	Bursa	30 944 645	23 321 293	2,84
6	Mersin	18 642 412	16 305 697	1,99
7	Antalya	16 920 366	11 751 745	1,43
8	Adana	11 233 484	7 566 007	0,92
9	Konya	9 848 372	7 002 218	0,85
10	Gaziantep	9 882 837	6 913 133	0,84
11	Muğla	5 635 750	3 897 639	0,48
12	Trabzon	4 148 592	3 320 049	0,40

<sup>51</sup> Esasında toplanabilen bütün kamu gelirleri de denebilirdi. Lâkin toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin %70-90 arasında bir yekûn oluşturması, vergi gelirleri ifadesini makul göstermektedir. Bakınız **Osman Pehlivan, 2020, Kamu Maliyesi, Celepler Matbaacılık, Trabzon, s. 88**

<sup>52</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı, İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri, 2019 Yılı verilerinden hareketle tarafımızdan oluşturulmuştur, **Gelir İdaresi Başkanlığı, İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri**,[https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG/Tablo\\_71.xls.htm](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_71.xls.htm), Erişim Tarihi: 18.11.2020

Tablo 6'da yer alan malî veriler Tablo 4 ve Tablo 5'deki verileri teyit edici mahiyettedir. Zira marka değerleri itibarıyla diğer iller arasında öne çıkan bu şehirler aynı zamanda Türkiye bütçesine ürettikleri katma değer bakımından da diğer illere göre çok daha ileri konumdadırlar. Öyle ki tek başına İstanbul'da Genel Bütçe vergi gelirlerinin % 44,26'sının toplanıyor olması, on iki (12) ilin toplamının ise % 85,69 gibi çok yüksek bir düzeyi oluşturması bu illerin malî güçlerine karine oluşturduğu kadar marka değerlerinin/ekonomik güçlerinin diğer illere göre yüksek olmasının da rastlantı olmadığına göstergesidir.

Ekonomik ve malî ilişkilerin yakın ve birbirini bütünüleyen mahiyetlerinin olması bu iki bilim dalının aynı bilim dalı oldukları anlamına gelmez, nitekim akademide de farklı iki disiplin olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Bu farklılık bir şehrin ekonomik ilişkilerinin 'Şehir Ekonomisi', malî ilişkilerinin ise 'Şehir Maliyesi' disiplini adı altında ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Cumhuriyet tarihinde bir şehrin malî yapı ve ilişkilerinin diğer illerden bağımsız olarak düzenlendiğine ve belli bir süre yürütüldüğüne dair 'İstanbul Maliye Teşkilatı' tecrübesi bulunmaktadır.<sup>53</sup> Böyle olmakla birlikte 'Şehir Maliyesi' disiplini ile vurgulanmak istenen herhangi bir ilin/illerin diğerlerinden bağımsız ayrı bir maliye teşkilatına sahip olması değil, var olan malî yapı ve ilişkilerin bu isim altında bütüncül bir bakış açısıyla incelenmesidir.

'Şehir Maliyesi' bir şehrin bünyesinde gerek merkezi yönetim kuruluşları vasıtasıyla gerekse de doğrudan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları vasıtasıyla icra edilecek malî ilişkileri incelemeyi kendisine konu edinecektir. Daha özelden şehir sınırları içerisinde faal olan yerel yönetim birimlerinin, hizmet sınırları içerisinde yaşayan ahalinin yerel ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarına dönük hizmetlerin en etkin ve verimli bir şekilde nasıl üretilebileceğini ve bu hizmetlerin gerekli kıldığı finansmanın hangi yollarla tedarik edileceğini araştıracaktır. Şehrin ekonomik büyüme ve kalkınmasına katkı üretmek için

<sup>53</sup> Bir şehrin malî yapısının bağımsız olarak düzenlendiğine ilişkin yakın tarihimizde örnek bir uygulama olması bakımından 03.06.1933 Tarih ve 2265 Sayılı Kanunla kurulan ve 1936 yılına kadar yürütülen İstanbul Maliye Teşkilatı'ndan bahsedilebilir. İstanbul Maliye Teşkilatı'nın yapısı ve kuruluş gerekçeleri için bakınız **Recep TEMEL, 2016, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Maliye Teşkilatı, Cedit Neşriyat, Ankara, s.176-185**

malî bakımdan neler yapılabileceğinin araştırılması, bu konuda merkezî ve yerel yönetim kuruluşlarının bütüncül bir yaklaşımla neler yapabileceklerinin tespit edilmesi, eşgüdümünün sağlanması da ‘Şehir Maliyesi’ disiplininin inceleyeceği diğer konu başlıklarıdır.<sup>54</sup>

Bir şehrin özelindeki tüm malî yapı ve işlemlerin bugüne kadar olduğu şekliyle ‘Yerel Yönetimler Maliyesi’ olarak ifadesi sürdürülse olmaz mı? Bu ifade malî yapı ve işlemleri genel mahiyette ifade etmek bakımından yeterli görüle bile müstakil bir şehrin sınırları içerisindeki malî yapı ve faaliyetlerin (Hem merkezî hem de yerel nitelikteki) bütüncül ifadesi bakımından yetersizdir. Türkiye uygulaması özelinde bir şehirde merkezî yönetimin malî kurum ve işlemlerinin yanı sıra yerel yönetim kuruluşları ve bunları malî faaliyetleri söz konusudur. 1980’li yıllardan sonra yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen köklü hukukî düzenlemeler (Özellikle Büyükşehirlerin kurulması ve Büyükşehir yapılan illerde İl Özel İdaresi kuruluşlarının kaldırılması), Türkiye’deki iradenin şehir ölçeğinde farklı yerel yönetim birimlerini teke indirme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu konuda ilk adım 1984 tarihinde 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>55</sup> ile atılmış ve “Büyükşehir” olarak isimlendirilen yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Bu oluşuma anayasal gerekçe olarak 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 3. fıkrasındaki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü dayanak alınmıştır. Ayrıca hızlı nüfus artışı ve sanayileşme süreci bu kanunun çıkarılmasında etkili

---

<sup>54</sup> Yukarıda bahsedilen konuları incelemeyi esas almak itibarıyla “Belediyecilik Ekonomisi” nitelendirmesi yapılabilirse de ekonomi tabiri malî konuların yanı sıra diğer ekonomik konuları da içeriyor olmak bakımından müşahhas bir nitelendirilmeye olmayacaktır. Bu kavram adı altında yapılan bir çalışma için bakınız **Harun Öztürkler, 2019, Belediyecilik Ekonomisi, Verimlilik Dergisi, Özel Sayı, s. 58-61**; Bu konuda Türk şehirlerinin yapılanmasında hem teorik hem de pratik bakımdan önemli etkisi bulunan Alman bilim insanı Ernst Reuter’in “Belediye Maliyesi” nitelendirmesi yapması oldukça eski ve de anlamlıdır. Hatta 1940’lı yıllarda dönemin Sivas Valisi Necmeddin Ergin ile birlikte kaleme aldıkları “Belediye Maliyesi” isimli bir kitap dahi mevcuttur. Bu konuda bakınız **Ruşen Keleş, Eylül 1986, Ernst Reuter ve Türk Kentbilimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 3, s. 45-50**; **A. Gürhan Fişek, Temmuz-Ağustos 2016, ‘Koca Türk’ Ernst Reuter, Çalışma Ortamı Dergisi, Sayı: 147, s. 20-22**

<sup>55</sup> Kanunun orijinal adı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” şeklindedir. Bakınız **Resmî Gazete, 09.07.1984, 27.06.1984 Tarih Ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı:18453**

olmuştur. Başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı şehirleşme ve buna bağlı olarak bu şehirlerde plansız ve kontrolsüz imar, konut, ulaşım ve çevre sorunlarının artışıyla ortaya çıkan alt yapı yetersizliklerinin mevcut idarî ve hukukî düzenlemelerle çözümlenemeyeceği yaklaşımı da kanuna gerekçe olarak gösterilmiştir.<sup>56</sup> 2004 senesinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>57</sup> ve onu müteakiben 2012 senesinde çıkarılan 6360 Sayılı Kanunla<sup>58</sup> büyükşehirlerin sayısı 30'a çıkarıldığı gibi kurumsal yapıları da güçlendirilmiştir. Ayrıca bu şehirlerde İl Özel İdareleri kaldırılarak yetkileri bir yerel yönetim kuruluşu yapılandırılmıştır. Bu anlayışın halen İl Özel İdareleri'nin varlığını sürdürdüğü 51 ilde de 'Bütünşehir'<sup>59</sup> ismiyle hayata geçirilmesi düşünülmektedir. Şehir Maliyesi disiplini doğal olarak hem merkezî yönetimin hem de yerel yönetim/ler/in şehir ölçeğindeki malî yapı ve işlemlerini, bu alanlardaki değişiklikleri ve bunların sonuçlarını ele alacaktır.

Şehrin malî yapısının sadece merkezî ya da mahallî bürokrasinin gayretleriyle ilerleyemeyeceği açıktır. Bu nedenle şehirde hayatını sürdüren herkesin sorumluluk alması yönünde bir bilincin de hâkim ki-

<sup>56</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 27.06.1984, Dönem 17, Cilt: 4, Yasama Yılı:1, 84. Birleşim, s. 1-2

<sup>57</sup> Resmi Gazete, 23.07.2004,10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Sayı:25531

<sup>58</sup> Kanunun orijinal adı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" şeklindedir. Bakınız **Resmi Gazete, 06.12.2012, 12.11.2012 Tarih Ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Sayı:28489**

<sup>59</sup> 2018 yılının başlarında basında hali hazırda büyükşehir statüsünde olmayan 51 ilin de 'Büyükşehir'e benzer bir tarzda ancak 'Bütünşehir' adıyla anılacak bir yapıya kavuşturulacağına dair haberler çıkmışsa da şu ana kadar bu konuda gerçekleştirilmiş hukukî bir düzenleme söz konusu değildir. İlgili haber kaynaklarında 'Bütünşehir' şeklindeki düzenlemenin arkasındaki sebebin bahse konu 51 ilde il ve ilçe belediyeleri arasında yaşanan koordinasyon ve iletişim sorunlarının önüne geçmek olduğuna dair bilgiler yer almıştır. Bakınız **Hürriyet Gazetesi, 20.02.2018, Bütünşehir Nedir? Hangi İller Bütünşehir Olacak? , <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/butunsehir-nedir-hangi-iller-butunsehir-olacak-40748185>, Erişim Tarihi:24.11.2020; TGRT Haber, 20.02.2020, Bütünşehir Nedir? 51 İl Bütünşehir Oluyor! Bütünşehir Detayları Ne Zaman Açıklanacak?, <https://www.tgrthaber.com.tr/medya/butunsehir-nedir-51-il-butunsehir-oluyor-butunsehir-detaylari-ne-zaman-aciklanacak-227340>, Erişim Tarihi: 24.11.2020**



lnması gerekir. Gerek kuralların oluşturulması gerek uygulanması gerekse de uygulama sonuçları itibariyle değerlendirilmesi hakkında herkes hem ferdi hem de sosyal anlamda (Sivil toplum kuruluşları aracılığıyla) sorumluluk üstlenmelidir. Malî iş ve işlemler özelinde malî bilinçlenme olarak nitelendirilebilecek bahse konu meziyetlerin genel eğitim- öğretim düzeniyle kazandırılmasının yanında şehir yönetimlerinin de bu konuda çalışmalar yapmaları gerekir. Kazanılması gereken meziyetlerin neler oldukları, nasıl kazandırılacakları ve somut uygulamalarının nasıl yapılacağı, uygulama çıktılarının nasıl değerlendirileceği vb. konular ise 'Şehir Maliyesi' disiplininin incelemesi gereken önemli konulardan bir diğeri sayılabilir.

Şehir Maliyesi kavramının akademik camiada ele alınması ve muhtevasının zenginleştirilmesi gerekmektedir. Bugüne kadar 'Yerel Yönetimler Maliyesi' üst başlığı altında yapılan çalışmalar büyük kıymet ifade etmekle birlikte gelişen şartların da etkisiyle malî yapı ve ilişkiler şehir ölçeği esas alınmak suretiyle bilimsel bir zeminde inceleme konusu yapılmalıdır. Tıpkı Şehir Planlaması, Şehir Tarihi, Şehir Sosyolojisi ve Şehir Ekonomisi gibi 'Şehir Maliyesi' de bağımsız bir disiplin olarak ele alınmalıdır. Bilhassa konu edinilen şehrin, akademik öncülüğünü yapan üniversitesinin maliye bölümü akademisyenlerinin eğitim-öğretim faaliyetlerinin yanı sıra şehrin malî yapısına dair akademik çalışmalarını yoğunlaştırmaları kaçınılmazdır. Bu meyanda üretilen plan ve projeler şehrin bütün paydaşlarıyla (Merkezî ve yerel bürokratlar, sivil toplum kuruluşları) yetki ve sorumluluklar özelinde sahiplenilmek suretiyle toplumsallaştırılmalıdır.



## 2. BÖLÜM



### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARININ MALÎ YAPILARI

#### 2.1. Türkiye'de Yerel Yönetim Kuruluşları

1982 Anayasa'sının 123. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin idari yapısının, bütünlük korunmak kaydıyla merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı kayıt altına alınmıştır.<sup>60</sup> Bu maddenin ilk kısmında merkezden yönetim kuruluşlarına referans vardır. Bu referans 126. maddede açıklığa kavuşturulmuş ve Türkiye'nin, merkezî idare kuruluşları bakımından coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınmak suretiyle il, ilçe şeklinde kademeli bölümlere ayrılacağı düzenlenmiştir.

123. madde sadece merkezden yönetim kuruluşlarının değil aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının referansını da içermektedir. Nitekim yerel yönetim kuruluşları bu referansın icabı olarak genel yönetim yapısı içerisinde yer almışlardır. 1982 Anayasası'nı yapan irade 123. maddeyle ilintili olarak 127. maddede yerel yönetim kuruluşlarının "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler" olduklarını isimlendirmek suretiyle belirlemiştir. Sadece belirlemekle yetinmemiş aynı zamanda "İl, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" ifadesiyle de niteliklerine açıklık getirmeyi tercih etmiştir.<sup>61</sup> 1982 Anayasası'nın, 123, 126 ve 127. maddelerinde ge-

---

<sup>60</sup> 1982 Anayasası 123. madde: İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği " başlığı altında "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur. Bakınız **1982 Anayasası**, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi:06.11.2020

<sup>61</sup> 126. madde: Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. 127. madde: Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla be-

nel çerçevesini çizdiği anlayış mevcut ve sonradan yapılan hukukî düzenlemelerle daha ayrıntılı hale getirilmiştir. 1982 Anayasası'nın öngörmüş olduğu idarî teşkilat yapısının yürütme kısmı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte yeni bir yapıya kavuşmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükmet Sistemi adı verilen bu sistemde hem genel yönetim (Merkezden Yönetim Kuruluşları) hem de yerel yönetim (Yerinden Yönetim Kuruluşları) kuruluşları ana unsurları itibariyle Tablo 7'de gösterilmiştir.

---

lirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Bakınız **1982 Anayasası, 126. ve 127. maddeler**

Tablo 7. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde Yürütme Organının Yapısı<sup>62</sup>

<b>YÜRÜTME ORGANININ YAPISI</b>	
<b>GENEL YÖNETİM</b> (Merkezden Yönetim Kuruluşları)	<b>YEREL YÖNETİM</b> (Verinden Yönetim Kuruluşları)
<p><b>Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumhurbaşkanlığı Makamı</li> <li>• İdarî İşler Başkanlığı</li> <li>• C. başkan Yardımcıları</li> <li>• Bakanlıklar</li> <li>• Politika Kurulları</li> <li>• Bağlı Kurum ve Kuruluşlar</li> <li>• Ofisler</li> </ul>	<p><b>Taşra Teşkilatı</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İl</li> <li>• İlçe</li> </ul> <p><b>Yer Yönünden Yerel Yönetim Kuruluşları</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İl Özel İdaresi</li> <li>• Belediye</li> <li>• Köy</li> </ul> <p><b>Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilimsel ve Kültürel Kurumlar (YÖK, Üniversiteler, TÜBİTAK, TRT, TSE vb.)</li> <li>• Kamu İktisadi Teşebbüsleri (ÇAYKUR, BOTAS, EUAŞ, DDD, PTT, Ziraat Bankası vb.)</li> <li>• Meslek Kuruluşları (Türkiye Barolar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği vb.)</li> <li>• Sosyal Kamu Kurumları (SGK, İŞKUR gibi)</li> <li>• İdarî Kurumlar (Yakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü vb.)</li> <li>• Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (RTÜK, SPK, KİK, EPDK vb.)</li> </ul>

<sup>62</sup> Tablonun oluşturulmasında yararlanılan kaynaklar şunlardır: A. Menaf Turan, 2018, Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 3, ISSN: 2147-5237, s. 61-52; Ahmet Fidan, 2014, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetimi/Devlet Teşkilatı Çizelgesi, <https://www.ahmetfidan.com/turkiye-cumhuriyeti-devlet-teskilati-cizelgesi/>, Erişim Tarihi: 28.11.2020

Tablo 7’de ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde merkezden yönetim anlayışı gereği oluşturulan kurumlar dikkat çekmektedir. Genel yönetim olarak da isimlendirilen bu kuruluşlar başkent olmak münasebetiyle Ankara’da konuşlandırılmıştır. Aslında bu yapılanma Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin üniter devlet anlayışını esas almasının bir neticesidir. Bu anlayış 1982 Anayasası’nın 3. maddesindeki “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür”<sup>63</sup> hükmü üzerine inşa edilmiştir. ‘Üniter Devlet’, tek bir ülke üzerinde, tek bir milletin, tek bir egemenliğe tâbi olduğu devlet şeklidir. Diğer bir deyişle ‘Üniter Devlet’, yasama, yürütme ve yargı organlarının da tek/üniter olduğu devlettir. Ancak bu durum idarî açıdan il ve ilçe gibi basit idari bölünmelere ve yönetim işlevi itibariyle yerel yönetim kuruluşlarının varlığına mâni değildir.<sup>64</sup> Nitekim merkez teşkilatları Ankara’da bulunan bakanlıkların, hizmetlerini ülkenin bütününe götürmeleri maksadıyla taşra kuruluşları (il, ilçe birimleri) oluşturulmuştur. Bakanlıkların merkez ile taşra teşkilatı birimleri arasındaki ilişkide hiyerarşik anlayış esas kılınmıştır.<sup>65</sup>

Yerinden yönetim anlayışı devletin genel yönetim modeline (Federal veya Üniter) göre idarî ve siyasî olmak üzere iki farklı türden oluşmaktadır. ABD, Almanya ve İsviçre gibi federatif yapıya sahip ülkelerde yasama, yürütme, yargı erklerine ilişkin yetkiler yerinden yönetim kuruluşlarına bırakıldığından bu ülkelerde ‘Siyasî Yönden Yerinden Yönetim’ uygulaması geçerlidir.

Türkiye gibi üniter devlet modelinin esas alındığı ülkelerde yasama ve yargıya ilişkin temel yetkiler merkezî yönetimde toplanırken, yürütmeye ilişkin bazı yetkiler, yerel yönetimlere bırakılmıştır ki, bu tarz yerinden yönetim anlayışı ‘İdari Yönden Yerinden Yönetim’ olarak isimlendirilmektedir.<sup>66</sup> Türkiye’de yerinden yönetim kuruluşları iki türdür. Bunlar ‘Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları’ ile

<sup>63</sup> 1982 Anayasası, 3.madde

<sup>64</sup> Kemal Gözler, 2004, Anayasa Hukuku’na Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, s. 67-68

<sup>65</sup> Yürütme organı içerisinde yer alan her bir bakanlığın il ve ilçelerdeki hizmet birimleri bu halin somut yansımasıdır. Merkezi yönetim birimini (Bakanlık) Ankara’da bulunan Millî Eğitim Bakanlığı’nın taşra teşkilatı itibariyle illerde il Millî Eğitim Müdürlüklere, ilçelerde İlçe Millî Eğitim Müdürlükleri şeklinde yapılanması bu duruma örnek olarak verilebilir.

<sup>66</sup> Pehlivan, a. g. e., s. 194

‘Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları’ başlıkları altında toplanmıştır. ‘Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları’ ülkemizde, kamu hizmetlerinin merkezî yönetimin dışında, daha çok uzmanlık isteyen bazı alanların, kamu tüzel kişiliğini haiz, özerk kuruluşlara bırakılması sonucunda ortaya çıkmışlardır.<sup>67</sup>

Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarından farklı olarak Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarında özerklik bir bölgede oturanlara değil doğrudan hizmetin kendisine tanınmıştır.<sup>68</sup> Bu manada Türkiye’de ‘Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşlarını Tablo 5’de de gösterildiği üzere bilimsel ve kültürel nitelikli olanlar (TRT, TSE, YÖK, Üniversiteler gibi), ekonomik nitelikli olanlar (KİT’ler; ÇAYKUR, BOTAŞ, PTT, DDD vb.), meslek kuruluşu niteliğinde olanlar (TOBB, TBB, TTB vb. gibi), sosyal kamu kurumu niteliğinde olanlar (SGK, İŞKUR gibi), idari kurum niteliğinde olanlar (Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü vb. gibi), düzenleyici ve denetleyici kurum niteliğinde olanlar (RTÜK, EPDK, SPK vb. gibi) şeklinde gruplandırmak mümkündür.<sup>69</sup>

Türkiye’de cari 1982 Anayasası çerçevesinde ve ilgili kanunlarına<sup>70</sup> göre kurulan ‘Yer Yönünden (Mekân/coğrafya) Yerinden Yönetim Kuruluşları’ İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy kuruluşlarıdır (Bakınız Tablo 7). Son on (10) yıl (2010-2019) içerisinde Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşlarındaki sayısal değişim Tablo 8’de gösterilmiştir.

---

<sup>67</sup> S. Mustafa Önen, 2019, Yerinden Yönetim (Decentralization), Kamu Yönetimi Ansiklopedisi, (Editörler: Yasemin Mamur Işıklı, Esmeray Alacadağlı, Astana Yayınları, 2.Baskı, Ankara, s. 901-902

<sup>68</sup> Ağar, a. g. m. , s. 280

<sup>69</sup> Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşlarından düzenleyici ve denetleyici nitelikte olanlarını Serkan Ağar, ‘Bağımsız İdari Otorite (BİO)’ olarak isimlendirmektedir. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşlarının hukuki niteliklerinin ayrıştırması için bakınız Ağar, a. g. m. , s. 277-310; Gülcan Azimli Çilingir ,düzenleyici ve denetleyici mahiyetteki kuruluşların Danıştay’ın kararları da esas alınmak suretiyle ‘Bağımsız İdari Otorite’ olarak birer ‘Hizmet yerinden Yönünden Kuruluşu şeklinde değerlendirildiğini tespit etmiştir. Bakınız **Gülcan Azimli Çilingir, Haziran 2018, “Türkiye’deki Düzenleyici Ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yapı İçerisindeki Rolü”, Osmanlıye Korkut Ata Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 10**

<sup>70</sup> İl Özel İdaresi’ne ilişkin kanun 22.02.2005 Tarih Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur. Belediye’ye ilişkin kanun 03.07.2005 Tarih Ve 5363 Sayılı Belediye Kanunu’dur. Köye ilişkin kanun ise 18.03.1924 Tarih Ve 442 Sayılı Köy Kanunu’dur.

**Tablo 8.** Türlerine Göre Yerel Yönetim Sayıları (2010-19)<sup>71</sup>

Yıllar	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
2010	81	2 950	34 395	37 426
2011	81	2 950	34 283	37 314
2012	81	2 950	34 283	37 314
2013	81	2 950	34 283	37 314
2014	51	1 397	18 143	19 591
2015	51	1 397	18 333	19 781
2016	51	1 397	18 329	19 777
2017	51	1 398	18 380	19 829
2018	51	1 399	18 195	19 645
2019	51	1389	18 292	19 732

Türkiye’de 2010 yılı itibariyle bulunan yerel yönetim birimi sayısı toplam 37 426’dır. Bunlardan 81’i İl Özel İdaresi, 2 950’si Belediye ve 34 395’i Köy konumundadır. 2019 yılı sonu itibariyle yerel yönetim birimi sayısı toplamda 19 732’ye düşmüştür. Bu düşüşün sebebi 2012 yılında 6360 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerdir. 6360 Sayılı Kanunun yürürlük tarihi 2014 yılında yapılan yerel yönetim seçimleri sonrasına bırakıldığından yerel yönetim birimlerindeki sayısal azalış 2014 yılı itibariyle rakamlara yansımıştır. Bahse konu kanunla yapılan düzenlemelerle büyükşehir konumunda olan (Bu kanunla da yapılan) illerde İl Özel İdare’leri kaldırılmış, yeterlilik şartlarını taşımayan birçok belediye kapatılmış ve köy konumunda olan birçok yer de mahalle konumuna dönüştürülmüştür. Bu değişiklikler sonrasında İl Özel İdare sayısı 51’e, Belediye sayısı 1 389’a ve Köy sayısı da 18 292’ye düşmüştür.

2010-2019 döneminde belediyelere ilişkin yapılan hukukî düzenlemelerle birlikte belediyelerde hem tür olarak hem de sayısal olarak önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler Tablo 9’da düzenlenmiştir.

<sup>71</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı/İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler/Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2010-2019 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki bilgilerden hareketle hazırlanmıştır.



**Tablo 9. Türlerine Göre Belediye Sayıları (2010-19)<sup>72</sup>**

Yıl-lar	B. şehir Belediye-yesi	B. şehir İlçe Belediye-yesi	İl Belediye-yesi	İlçe Belediye-yesi	Belde Belediye-yesi	Toplam
2010	16	143	65	749	1 977	2 950
2011	16	143	65	749	1 977	2 950
2012	16	143	65	749	1 977	2 950
2013	16	143	65	749	1 977	2 950
2014	30	519	51	400	397	1 397
2015	30	519	51	400	397	1 397
2016	30	519	51	400	397	1 397
2017	30	519	51	402	396	1 398
2018	30	519	51	403	396	1 399
2019	30	519	51	403	386	1 389

6360 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle birlikte 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselirken il belediye sayısı 51'e düşmüştür. Yine bu kanunla büyükşehir belediyesi hizmet sınırının ilin mülki sınırına genişletilmesiyle beraber büyükşehir sınırları içerisinde yer alan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiş, ilçe belediyesi sayısı 749'tan 400'e ve belediye yeterliliğini kaybetmekten dolayı da belde belediye sayısı 1 977'den 397'ye inmiştir. 2019 yılı itibariyle 30 büyükşehir, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 386 belde belediyesi olmak üzere toplam 1 389 belediye teşkilatı bulunmaktadır.

#### 2.1.1. İl Özel İdaresi

Bir yerel yönetim birimi olarak İl Özel İdaresi'nin kuruluşu Osmanlı Devleti zamanında Tanzimat dönemine kadar geri gitmektedir. Bu dönemde yerel yönetim birimlerinin oluşturulması ve geliştirilmesinin arkasındaki ana sebep merkezî yönetimin artan sorumluluklarının yerine getirilmesinde yerel ahalinin yardımlarına ihtiyaç duyulma-

<sup>72</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı/İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler/Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, 2010-2019 Yılları Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki bilgilerden hareketle hazırlanmıştır.

sıdır. 8 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ((Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi) böyle bir amacın tahakkuku bağlamında atılan en önemli adımdır. Şekil itibariyle Fransız yönetim modelinden esinlenen Nizamnameyle eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş ve Osmanlı Devleti yönetim yapısında iller/vilayetler bir kurum olarak oluşturulmuştur.<sup>73</sup>

Bu Nizamname ile Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti oluşturulmuştur. Bundan dolayı Tuna Vilayet Nizamnamesi olarak da anılan bu düzenlemeyle yerleşme yönünde ilk adım atılmış ve İl Özel İdaresi bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Uygulamadaki başarı sebebiyle 1867 yılında yeni bir düzenleme (Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi) yapılarak yeni taşra yapılanması tüm Osmanlı coğrafyasına yayılmıştır.

Bu düzenleme 1871 yılına kadar yürürlükte kalmış ve bu tarihte önceki nizamnamelerin eksikliklerini tamamlayıcı mahiyetteki 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bütün bu hukukî düzenlemeler İl Özel İdaresi'nin kurumsal bir yapıya kavuşmasında önemli merhaleler olarak kabul edilseler bile yeni yönetim modelinin odak noktası olan 'Vilayet'e tüzel kişilik vermemiş ve de Vilayet Meclislerine uygulamaya dönük karar alma yetkisi tanınamış olmalarından dolayı beklenen etkiyi oluşturamamışlardır. Beklenen etkiyi oluşturamamalarının diğer bir önemli sebebi de vilayet yönetimlerinin müstakil bütçelerinin, mal varlıklarının ve gelir kaynaklarının olmamasıdır. 1876 tarihli Kanun-i Esasi, 108. maddesiyle vilayetlerin işleyişini şekillendirecek 'Yetki Genişliği/Tevsi-i Mezuniyet' ve 'Görevlerin Ayrımı/Tefrik-i Vezâif' esaslarıyla birlikte 110. maddesinde Vilayet Umumi Meclisleri'nin görevlerine ilişkin esasları belirlemiş olmasına rağmen taşra birimlerinin idarî ve malî özerkliklerine dair herhangi bir düzenleme getirmemiştir.

Bu konuda atılan en önemli adım 15 Mart 1913 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkat'ıdır. Bu düzenlemeyle 1864 ve 1871 tarihli Nizamnameler kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeyle vilayet yönetimi 'İl Genel İdaresi/İdare-i Umumiye-i Vilayet' ve 'İl Özel İdaresi/İdare-i Hususiye-i Vilayet' şeklinde ikiye ayrılmış, İl Özel İdare-

<sup>73</sup> Mustafa Görün, 2003, 21. Yüzyılda Türkiye'de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, s. 82-86

si'ne tüzel kişilik tanınmakla birlikte organları, görev ve yetkileri, gelir ve giderleri de düzenlenmiştir.

İl Genel İdareesi'ne ilişkin hükümler 1929 yılında çıkarılan 1426 Sayılı Vilayet İdare Kanunu'yla sonlandırılmıştır. 1913 tarihli Geçici Kanunun adı, 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 16.05.1987 tarihinde çıkarılan 3360 Sayılı Kanunla, İl Özel İdareesi Kanunu'na dönüştürülmüş ve İl Özel İdareesi'ne ilişkin hükümleri de günün şartlarına göre güncellenmiştir. Ne var ki bu güncellemeler İl Özel İdareesi'nden beklentilere cevap verememiş, 2000'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve Avrupa Birliği'ne<sup>74</sup> uyum çerçevesinde köklü bir değişiklik kapsamında 22.02.2005 tarihinde 5302 Sayılı İl Özel İdareesi Kanunu çıkartılmıştır.<sup>75</sup> Ayrıca zikredilmesi gereken önemli bir diğer husus 12.11. 2012 Tarih Ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 1. maddesinin 5. bendi icabı büyükşehir belediyesi kurulan illerde İl Özel İdareelerinin kaldırılmasıdır.<sup>76</sup>

5302 Sayılı Kanun İl Özel İdareesini bütüncül bir yapı olarak ele almış ve bütün yönleriyle hukukî zeminini oluşturmuştur. Çalışmamızda kanunun tamamı değil sadece konumuzla doğrudan ilgisi bulunan İl Özel İdareesi'nin organlarını, görevlerini/sorumluluklarını ve yetkilerini ve bir de gelir- giderlerini düzenleyen maddeleri açıklanacaktır.

---

<sup>74</sup> Bu konuya ilişkin olarak Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren ve konseye üye 45 ülkeden 42'sinin imzaladığı (Türkiye, 21.11.1988'de imzalamış ve 09.12.1992 tarihinde TBMM'nin uygun bulmasıyla 01.04.1993 tarihinden itibaren uygulanmıştır) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) belgesi mevcuttur. AYYÖŞ, 3 bölümden oluşmaktadır. 1. bölümde özerk yerel yönetimin dayandığı kurallar düzenlenmiştir. Bu kurallar seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. 2. bölümde AYYÖŞ'ü onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Bunlar devletlerin AYYÖŞ'nin ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile konulmuş kurallardır. 3. bölüm ise uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır. Bakınız **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, s. 12-21**

<sup>75</sup> Yusuf İzzet Karaman, 2011, İl Özel İdareelerinin Kurumsallaşma Süreci (Batman İl Özel İdareesi), Ankara Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, s. 4-13; Görün, a.g.e. , s. 84-92

<sup>76</sup> 6360 Sayılı Kanun, 1. madde/ 5. bent

### 2.1.1.1. İl Özel İdaresi'nin Organları

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 3. maddesinin a bendinde İl Özel İdaresi'ni "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 tanımlamıştır. Maddenin b bendinde ise İl Özel İdaresi'nin organlarının İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'den oluştuğu düzenlemiştir.<sup>77</sup> Organların yapıları ve diğer hususiyetleri ile ilgili düzenlemelere 5302 Sayılı Kanunun ikinci kısmında yer verilmiştir.

İldeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşan İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresi'nin karar organıdır.<sup>78</sup> İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiş ve aşağıdaki şekildedir:

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, İl Özel İdaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,

b) Bütçe ve Kesin Hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

c) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl Çevre Düzeni Planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak,

d) Borçlanmaya karar vermek,

e) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

f) Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline

<sup>77</sup> Resmi Gazete, 04.03.2005, 22.02.2005 Tarih Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Sayı:25745, 3. madde

<sup>78</sup> 5302 Sayılı Kanun,9.madde; İl Genel Meclisi üyelikleri için 5 yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde son genel nüfus sayımı sonuçları esas alınır. Buna göre nüfusu 25 000'e kadar olan ilçelerde 2, nüfusu 25 001-50 000 arasında olan ilçelerde 3, nüfusu 50 001-75 000 arasında olan ilçelerde 4, nüfusu 75 001-100 000 arasında olan ilçelerde 5, nüfusu 100 000'den yukarı ilçelerde fazla her 100 000 nüfus için ilave bir üye asıl ve yedek olmak üzere seçilir. Bakınız T.C. İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Özel İdare, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>, Erişim Tarihi:06.12.2020

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

getirilmesine izin; üç (3) yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş (25) yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,

g) Şartlı bağışları kabul etmek,

h) İl Özel İdaresi adına imtiyaz verilmesine ve İl Özel İdaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, İl Özel İdaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,

i) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

j) İl Özel İdaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

k) Norm kadro çerçevesinde İl Özel İdaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,

l) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,

m) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

n) İl Özel İdaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.<sup>79</sup>

İl Encümeni, Vali'nin başkanlığında, Genel Sekreter ile İl Genel Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği 3 üye ve Vali'nin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 2 üyeden oluşur.<sup>80</sup> İl Encümeni'nin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile Bütçe ve Kesin Hesabı inceleyip İl Genel Meclisi'ne görüş bildirmek,

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,

c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,

---

<sup>79</sup> 5302 Sayılı Kanun,10.madde

<sup>80</sup> 5302 Sayılı Kanun, 25.madde

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş (5) milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların barış yoluyla çözümüne karar vermek,

g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç (3) yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,

h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,

j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.<sup>81</sup> İl Encümeni, görev ve yetkileri çerçevesinde ele alındığında bazı görev ve yetkileri dolayısıyla karar organı (b, c, e, f, g, h, fıkralarında olduğu gibi) sıfatı taşımaktadır. Bazı görev ve yetkileri açısından ise (a ve i fıkralarında olduğu gibi) bir danışma organı ve diğer bazı görev ve yetkileri açısından da yürütme organı (d ve j fıkralarında olduğu gibi) olduğu anlaşılmaktadır.

Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.<sup>82</sup> Görev ve yetkileri ise şu şekildedir:

a) İl Özel İdaresi teşkilatının en üst amiri olarak İl Özel İdaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresi'nin hak ve menfaatlerini korumak,

b) İl Özel İdaresi'ni stratejik plana uygun olarak yönetmek, İl Özel İdaresi'nin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İl Özel İdaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

c) İl Özel İdaresi'ni devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,

d) İl Encümeni'ne başkanlık etmek,

e) İl Özel İdaresi'nin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,

f) İl Özel İdaresi'nin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,

<sup>81</sup> 5302 Sayılı Kanun, 26.madde

<sup>82</sup> 5302 Sayılı Kanun, 29.madde

- h) İl Genel Meclisi ve Encümen kararlarını uygulamak,
- i) Bütçeyi uygulamak, Bütçede Meclis ve Encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak,
- j) İl Özel İdaresi personelini atamak,
- k) İl Özel İdaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek,
- l) Şartsız bağışları kabul etmek,
- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- o) Kanunlarla İl Özel İdaresine verilen ve İl Genel Meclisi veya İl Encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanılmak.<sup>83</sup>

Görev ve yetkilerinin incelenmesinden Vali'nin İl Özel İdaresi'ni temsil etme görevinin yanı sıra ağırlıklı işlevinin yürütmeye ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

#### **2.1.1.2. İl Özel İdaresi'nin Görev/Sorumluluk Ve Yetkileri**

İl Özel İdaresi'nin görev ve sorumlulukları yerel ve ortak nitelik taşımak kaydıyla 5302 Sayılı Kanunda şu şekilde düzenlenmiştir:

- a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret hizmetleri,
- b) İlin çevre düzeni planı (Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç),  
İl sınırları içerisinde;
- c) Bayındırlık ve iskân hizmetleri,
- ç) Toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi hizmetleri,
- d) Kültür, sanat, turizm hizmetleri,
- e) Sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları hizmetleri,
- f) İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,  
Belediye sınırları dışında;
- g) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kuruma hizmetleri,

---

<sup>83</sup> 5302 Sayılı Kanun, 30.madde

h) Orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yerine getirmektir.

Bunlara ilave olarak bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri İl Özel İdareleri'ne aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceğine dair oldukça önemli bir düzenleme de mevcuttur.<sup>84</sup>

İl Özel İdaresi'ne yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için kendisine aşağıdaki yetkileri ve imtiyazları kullanma hakkı verilmiştir:

a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek,

b) Kanunların İl Özel İdaresi'ne verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,

d) Borç almak ve bağış kabul etmek,

e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş (25) milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

f) Özel kanunları gereğince İl Özel İdaresi'ne ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,

g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,

h) Belediye sınırları dışında, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık

<sup>84</sup> 5302 Sayılı Kanun, 6.madde



periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.<sup>85</sup>

### **2.1.1.3. İl Özel İdaresi'nin Gelir ve Giderleri**

İl Özel İdaresi'nin gelirleri ve giderleri ile ilgili düzenlemeler 5302 Sayılı Kanunun 'Malî Hükümler ve Cezalar' başlığını taşıyan 5. kısmında düzenlenmiştir. İl Özel İdaresi'nin gelirleri şunlardır:

- a) Kanunlarla gösterilen İl Özel İdaresi vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- c) Genel ve Özel Bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) İl Genel Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- f) Faiz ve ceza gelirleri,
- g) Bağışlar,
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirler.<sup>86</sup>

İl Özel İdaresi'nin gelirlerinin önemli bir kısmını yukarıda b bendinde belirtildiği üzere Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Bu payların ne kadar olduğu ve taksiminin nasıl yapılacağı hususu 02.07.2008 Tarih Ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. 5779 Sayılı Kanunun 2. maddesinin 2. bendinde bu konuya ilişkin yapılan düzenlemeye ilişkin olarak 2012 yılında 6360 Sayılı Kanunun 25. maddesiyle değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikte Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5'i il özel idarelerine ayrılması kararlaştırılmıştır.<sup>87</sup> İl Özel İdaresi'nin sayısının azalmasına bağlı olarak Genel Bütçe

---

<sup>85</sup> 5302 Sayılı Kanun, 7.madde

<sup>86</sup> 5302 Sayılı Kanun,42.madde

<sup>87</sup> 6360 Sayılı Kanun, 25. madde; 5779 Sayılı Kanunun 2. maddesinin 2. bendinin ilk hali "Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i Büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si Büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i İl

vergi gelirlerinden ayrılan payda da % 0,65'lik bir azalma meydana gelmiştir. İl Özel İdarelerine Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan % 0,5'lik payın İl Özel İdareleri arasında dağılımı 5779 Sayılı Kanununun 4. maddesi hükmüne göre;

- a) % 50'lik kısmı illerin nüfusuna,
- b) % 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,
- c) % 10'luk kısmı illerin köy sayısına,
- d) % 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,
- e) %15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre,

İller Bankası tarafından dağıtılacaktır.<sup>88</sup>

İl Özel İdaresi'nin giderleri de sayma suretiyle belirtilmiştir ve şu harcamalardan oluşmaktadır:

- a) İl Özel İdaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- b) İl Özel İdaresi'nin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- e) İl Genel Meclisi'nce belirlenecek ilkeler çerçevesinde köyler veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar,
- f) İl Özel İdaresi'nin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri,
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri,
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- i) Dava takip ve icra giderleri,
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,

---

Özel İdarelerine ayrılır" şeklindedir. Bakınız **Resmi Gazete, 15.07.2008, 02.07.20058 Tarih Ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2. Madde/2.bent, Sayı:26937**

<sup>88</sup> 5779 Sayılı Kanun,4.madde

- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- o) Doğal afet giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.<sup>89</sup>

### 2.1.2. Belediye

Türk Dil Kurumu (TDK) 'belediye' kelimesine iki anlam yüklemektedir. Bunlardan ilki "il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt" diğeri ise "Bu örgütün bulunduğu bina" şeklindedir.<sup>90</sup> Etimolojik olarak ise belediye kelimesinin kökeni Arapça 'bl'd' kökünden gelen ve "şehir, devlet" anlamları olan 'balad' kelimesidir. Belediye kelimesi 'balad' kelimesinin "kente ait, kentsel" anlamına gelen 'baladî' kelimesinden türetilmiştir. Balad kelimesinin de eski Yunancada yine "şehir, devlet" anlamına gelen "politeia" kelimesinden alıntı olduğu bilgileri vardır. "Politeia" kelimesi de eski Yunanca da "müstahkem yer, kent" anlamları taşıyan "polis" kelimesinden türetilmiştir.<sup>91</sup> Günümüz kullanımında da belediye kelimesi, sınırları belirli bir alanda yaşayan insanların, o sınırlar içerisinde yaşamış olmaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçlarına çözüm üretmek için oluşturulmuş bir kurum anlamında kullanılmaktadır. Teknik anlamda belediye kelimesinin tanımı ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda "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 yapılmıştır.<sup>92</sup>

Bugünkü anlamda belediye teşkilatının oluşumunu başlatan süreç II. Mahmut dönemine denk gelir. 1826 yılında vergi toplamak, asayiş sağlamak, ekonomik faaliyetlerin, çarşı pazarın teftişi, sağlıkla ilgili

---

<sup>89</sup> 5302 Sayılı Kanun,43.madde

<sup>90</sup> Türk Dil Kurumu, Belediye Kelimesi, <https://sozluk.gov.tr/>,Erişim Tarihi:08.12.2020

<sup>91</sup> Etimoloji Türkçe, Belediye Kelimesi, <https://www.etimolojiturkce.com/> arama/belediye, Erişim Tarihi:08.12.2020

<sup>92</sup> Resmî Gazete, 13.07.2005, 03.07.2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2.madde, Sayı:25874

kontrollerin yürütülmesi gibi işlevleri yüklenecek yeni bir şehir yönetiminin oluşturulması için İhtisap Ağalığı Nizamnâmesi ile İhtisap Nezareti'nin kurulması bir milat kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti'nde bilhassa liman şehirlerinde ticarî faaliyetlere bağlı olarak ulaşım, konaklama ve sağlık hizmetleri vb. ihtiyaçların yoğunluğu bu belelerde belediye teşkilatı kurulması teşebbüslerini hızlandırmıştır.<sup>93</sup> Nitekim 1855 yılında İstanbul'da bahse konu hizmetlerin yoğunluğu nedeniyle İhtisap Nezareti kaldırılmış ve yerine İstanbul Şehremâneti kurulmuştur. 28 Aralık 1857 tarihinde yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması için ticarî faaliyetlerin yoğunluğuyla öne çıkan İstanbul'un Galata-Beyoğlu bölgesinde Fransa'nın Paris şehri örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye adıyla belediye teşkilatı oluşturuldu. Diğer Osmanlı şehirlerinde ise modern belediye teşkilatları 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi' ne göre kurulmuştur.

Bu düzenlemeler ticaretin yoğun olduğu şehirlerin haricinde işlevsel olamamış, hukukî alt yapısı güçlendirilmiş belediyecilik anlayışı 5 Ekim 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu (İstanbul'da uygulanmak üzere) ve Vilayet Belediye Kanunu'nun (İstanbul dışındaki vilayetler için) çıkarılmasıyla ancak mümkün olabilmıştır. Zira bu düzenlemelerle belediyelere, tüzel kişilik kazandırılmış, organlarının neler olduğu, oluşumlarının nasıl olacağı, hangi hizmetleri verecekleri belirlenmiş ve ayrıca belediye gelirlerinin tahsili yetkisi verilmiştir. Ne var ki bu tarihten sonra sürekli savaş halinin doğurduğu problemler ve buna bağlı olarak hizmetlerin finansmanındaki gelir yetersizlikleri hem bu hem de sonrasında yapılan hukukî düzenlemelerden (31 Aralık 1922 tarihli Teşkilât-ı Belediye Kanûn-ı Muvakkati gibi) istenen sonuçların alınmasına mani olmuştur.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Bu ekonomik sebeplerin yanı sıra Tanzimat'la birlikte başlayan batılılaşma hareketleri, batılı tüccar ve seyyahların tenkitleri, belli başlı belediye hizmetlerinin Kadı'nın elinden alınmasıyla sahihsiz kalması gibi siyasî sebeplerin de etkili olduğu ifade edilmektedir. Bakınız **Halil İbrahim Koca, 1996, Kanun Ve Nizamnameler Işığında Dersaadet Belediye Teşkilatı (Şehremaneti) (1855-1313), İstanbul Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s. 10-12**

<sup>94</sup> İlber Ortaylı, 1992, Belediye, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi, İstanbul, Cilt: 5, s. 398-402; Ekrem Buğra Ekinci, 10 Şubat 2010, Osmanlı, Belediyeleri Kadınlara Emanet Etti, <https://www.ekrembugraekinci.com/article/?ID=237>, Erişim Tarihi: 08.12.2020

Cumhuriyet döneminde belediyelere ilişkin ilk köklü düzenleme 03.04.1930 Tarih Ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu'dur.<sup>95</sup> 1580 Sayılı Kanun aralıksız olarak 74 yıl yürürlükte kaldı ve Türkiye'de belediyelerin kurumsal yapılarının ve hizmetlerinin gelişmesinde oldukça önemli işlevler gördü. Türkiye'de yoğun nüfus hareketliliğinin, ekonomik gelişmenin ve şehirleşmenin getirdiği yeni durumlara çözüm olmak bakımından 1580 Sayılı Belediye Kanunu yerini halen uygulanmakta olan 03.07.2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na<sup>96</sup> bırakmıştır. 1980'li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerle birlikte Türkiye'de belediye başlığı altında Tablo 7'de gösterildiği şekilde Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, İl Belediyesi, İlçe Belediyesi ve Belde Belediyesi adı altında yerel yönetim birimleri faal bulunmaktadır.

#### **2.1.2.1. Büyükşehir Belediyesi**

1950'li yıllardan sonra Türkiye sosyolojisinde meydana gelen gelişmeler, bilhassa göç ve sanayileşmeye bağlı olarak belli merkezlerdeki yoğun nüfus kümelenmeleri, mevcut yerel yönetim birimlerini ihtiyaçları karşılamada yetersiz bırakmıştır. Bu merkezlerde yaşanan yerel nitelikteki sorunların çözümüne ilişkin ilk adım 08.03.1984 Tarih Ve 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile atılmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler "Büyük Şehir" olarak tanımlanarak "Büyük Şehir"lerde büyük şehrin adıyla "Büyük Şehir Belediyesi" kurulacağı kayıt altına alınmıştır. 195 Sayılı KHK'nın amacı olarak da "Büyük Şehir Belediyeleri yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek" olarak gösterilmiştir.<sup>97</sup> Bu düzenlemeyle İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde 'Büyükşehir'

---

<sup>95</sup> Resmi Gazete, 14 Nisan 1930, 03.04.1930 Tarih Ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Sayı: 1471

<sup>96</sup> 1580 Sayılı Kanun yerini ilk olarak 24.12.2004 Tarih Ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. 5272 Sayılı Kanun, TBMM'deki oylama yönteminden kaynaklanan Meclis İç Tüzüğü'ne aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilince 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu hazırlanmış ve yürürlüğe sokulmuştur. Bakınız T.C. Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı, **Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Haziran 2020, 2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, s.13**

<sup>97</sup> Resmi Gazete, 23 Mart 1984, 08.03.1984 Tarih Ve 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Yürütme ve İdare Bölümü, 1. , 3. , 4. maddeler, Sayı: 18350

Belediyeleri oluşturulmuştur. Bu düzenlemeyi takiben çıkarılan “27.06.1984 Tarih Ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile ‘Büyükşehir Belediyesi’ statüsü yasal bir zemine kavuşturulmuştur.<sup>98</sup>

Büyükşehir Belediyesi adı altında bir yerel yönetim birimi 1982 Anayasası’nda açıkça tanımlanmış değildir. Gerek 195 Sayılı KHK’nın gerek 3030 Sayılı Kanunun ve gerekse de 2004 yılında onun yerine ikame olunan 10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun anayasal dayanağını, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükmü oluşturmaktadır. Türkiye’de hali hazırda Büyükşehir Belediyesi olan iller Tablo 10’da gösterilmiştir.

**Tablo 10.** Türkiye’de Büyükşehir Statüsünde Olan İller<sup>99</sup>

Yıllar	Hukukî Dayanaklar	İller	Sayı
1984	195 Sayılı KHK,3030 Sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir	3
1986-1988	3303-3391-3398-3399-3508 Sayılı Kanunlar	Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri	5
1993	504 Sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun	7
2000	593 Sayılı KHK	Sakarya	1
2012	6360 Sayılı Kanun	Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Malatya, Trabzon	13
2013	6447 Sayılı Kanun	Ordu	1
Toplam Büyükşehir Belediyesi Sayısı			30

<sup>98</sup> Resmi Gazete, 9 Temmuz 1984, 27.06.1984 Tarih Ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı:18453

<sup>99</sup> İlgili yasal mevzuat esas alınarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 10'dan anlaşılacağı üzere Türkiye'de Büyükşehirler bir anda oluşturulmuş değillerdir. 1984 yılından 2013 yılına kadar devam eden süreç içerisinde Büyükşehir Belediyesi sayısı 30'a ulaşmış olup bu belediyeler cari 10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre faaliyetlerini icra etmektedirler. Bu kanuna göre Büyükşehir Belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.<sup>100</sup>

#### **2.1.2.1.1. Büyükşehir Belediyesinin Organları**

5216 Sayılı Kanunun 3.maddesinin b bendi Büyükşehir Belediyesinin organlarını Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak belirlemiştir.<sup>101</sup>

Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediyesinin karar organıdır. Seçimle gelen üyelere oluşur. Büyükşehir belediye başkanı Büyükşehir Belediye Meclisi'nin başkanı olup, Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin doğal üyesidir.<sup>102</sup> Büyükşehir Belediye Encümeni, Belediye Başkanının başkanlığında, Belediye Meclisi'nin kendi üyeleri arasından bir yıl (1) için gizli oyla seçeceği beş (5) üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş (5) üyeden oluşur.<sup>103</sup> Büyükşehir Belediye Başkanı ise Büyükşehir Belediye İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.<sup>104</sup> Büyükşehir Belediye Başkanı'nın görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sayılmıştır:

a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,

---

<sup>100</sup> Resmi Gazete, 23.07.2004, 10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3. madde, a bendi, Sayı: 25531; Yalnız bu maddenin içeriğindeki büyükşehir belediyesinin hizmet sınırlarının ilin mülki sınırları olduğuna dair düzenleme 6360 Sayılı Kanunun 4.maddesi ile getirilmiştir.

<sup>101</sup> 5216 Sayılı Kanun, 3.madde/ b bendi

<sup>102</sup> 5216 Sayılı Kanun, 12.madde

<sup>103</sup> 5216 Sayılı Kanun, 16.madde

<sup>104</sup> 5216 Sayılı Kanun, 17.madde

b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

c) Büyükşehir Belediye Meclisi ve Encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,

d) Bu Kanunla Büyükşehir Belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,

e) Büyükşehir Belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak,

f) Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla, Büyükşehir Belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak,

h) Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde Büyükşehir Belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek,

i) Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.

j) Gerekliğinde bizzat nikâh kıymak,

k) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden Büyükşehir Belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,

l) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak.<sup>105</sup>

#### **2.1.2.1.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri**

5216 Sayılı Kanunda Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmak suretiyle belir-

<sup>105</sup> 5216 Sayılı Kanun, 18.madde



lenmiştir. Büyükşehir Belediyesi'nin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir Belediyesi-nin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,

b) Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, Büyükşehir Belediye 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 planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar islah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir (1) yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,

c) Kanunlarla Büyükşehir Belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

d) Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,

e) Belediye Kanunu'nun 69 ve 73. maddelerindeki yetkileri kullanmak,

f) Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

g) Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yap-

mak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan 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,

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayri sıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

k) Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek veya ruhsat vermek,

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müs-

bakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek,

n) Gerekliğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

o) 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,

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek,

r) 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,

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,

u) İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her

türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

Büyükşehir İlçe Belediyeleri'nin görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanmıştır:

a) Kanunlarla münhasıran Büyükşehir Belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,

b) Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,

c) Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

f) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

Burada sıralanan görev ve yetkilerin yanı sıra 6360 Sayılı Kanunun 7. maddesiyle Büyükşehir ve ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığın desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilecekleri yetkisi de verilmiştir.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> 5216 Sayılı Kanun, 7.madde

### 2.1.2.1.3. Büyükşehir Belediyesinin Gelir ve Giderleri

5216 Sayılı Kanunun 23. maddesinde Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

a) 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,

b) Büyükşehir Belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,

c) 7. maddenin 1. fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,

d) 7. maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,

e) Hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

g) Kira, faiz ve ceza gelirleri,

h) Kamu idare ve müesseselerinin yardımlar,

i) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler,

j) Büyükşehir Belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,

k) Büyükşehir Belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

l) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

m) Şartlı ve şartsız bağışlar,

n) Diğer gelirler.<sup>107</sup>

Büyükşehir Belediyelerinin hizmetlerinin finansmanında kullandıkları en önemli gelirlerinin tıpkı İl Özel İdareleri ve diğer belediyelerde olduğu gibi Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. Bu

---

<sup>107</sup> 5216 Sayılı Kanun, 23.madde

payların da 2008 Tarihli Ve 5779 Sayılı Kanunla düzenlendiği ve bu ilk düzenlemede de 2012 Tarih Ve 6360 Sayılı Kanunla yeni bir düzenleme yapıldığı ifade edilmişti. Bu yeni düzenlemeye göre Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5'i İl Özel İdarelerine ayrılacağı kararlaştırılmıştır. Ayrıca ilave bir düzenlemeyle 06.06.2002 Tarih Ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen Özel Tüketim Vergisi hariç olmak üzere, Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı ile Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'unun Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılacağı düzenlemesi getirilmiştir.<sup>108</sup>

Bu payların dağılımı ile ilgili olmak üzere 6360 Sayılı Kanunun 26. maddesinde yeni düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemeler çerçevesinde büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının (Genel Bütçe vergi gelirlerinin % 4,50'sinin); % 90'luk kısmı ilçelerin nüfusuna, % 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Hesaplanan tutardan % 30'luk Büyükşehir Belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İbank A.Ş. tarafından aktarılacağı kararlaştırılmıştır. Yine Genel Bütçe vergi gelirlerinin % 6'luk Büyükşehir Belediye payının % 60'ı doğrudan ilgili Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılacak ve kalan % 40'luk kısmının % 70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacaktır.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> 6360 Sayılı Kanun, 25.madde; 5779 Sayılı Kanundaki ilk düzenlemeler 2.madde/2.bent: "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine ayrılır." 2.madde/3.bent: "Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 5'i ile Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılır" şeklindedir.

<sup>109</sup> 6360 Sayılı Kanun, 26.madde; 5779 Sayılı Kanundaki düzenlemeler 5.madde/3.bent: "Büyükşehir ilçe belediyeleri payı (%2,85), nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan % 30'luk Büyükşehir Belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır." 5.madde/4.bent: "Büyükşehir Belediye payının (Genel Bütçe vergi gelirlerinin %5'inin); % 70'i doğrudan ilgili Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılır. Kalan % 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır" şeklindedir.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

Büyükşehir Belediyesi'nin giderleri ise 5216 Sayılı Kanununun 24. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

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 gelirliler, 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) 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,

r) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.<sup>110</sup>

### 2.1.2.2. İl/İlçe/Belde Belediyeleri

Tablo 7'de de görüldüğü üzere 2019 yılı itibarıyla büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri haricinde Türkiye'de 51'i il, 403'ü ilçe ve 386'sı belde belediyesi olmak üzere toplam 1 389 beledi-

---

<sup>110</sup> 5216 Sayılı Kanun, 24.madde

ye teşkilatı bulunmaktadır. 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden evvel bu sayı 65'i il, 749'u ilçe ve 1977'si belde belediyesi olmak üzere 2 950 belediye teşkilatından oluşmaktaydı. Sayıları yaklaşık 3 000'e yaklaşan belediye teşkilatları oldukça uzun sayılabilecek bir süre 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile sevk ve idare edildi. 1580 Sayılı Kanun 74 yıl kadar yürürlükte kaldıktan sonra yerini halen de yürürlükte olan 03.07.2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na bıraktı.<sup>111</sup> 5393 Sayılı Kanuna göre bahse konu belediyelerin organları, görev-yetki ve sorumlulukları ile gelir-giderleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

#### **2.1.2.2.1. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Organları**

5393 Sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye teşkilatının organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı'dır.<sup>112</sup> Belediye Meclisi seçimle gelen üyelerden oluşur ve belediye teşkilatının karar organıdır.<sup>113</sup> Görev ve yetkileri ise aşağıdaki gibidir.

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,

b) Bütçe ve Kesin Hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

c) Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, (Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.)

d) Borçlanmaya karar vermek,

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç (3) yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayrı hak tesisine karar vermek,

<sup>111</sup> 5393 Sayılı Kanundan önce 2004 yılında 5272 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmışsa da, 5272 Sayılı Kanun hukukî bir eksiklikten dolayı iptal edilince 2005 yılında 5393 Sayılı Kanun çıkarılmıştır.

<sup>112</sup> 5393 Sayılı Kanun, 3.madde/b bendi

<sup>113</sup> 5393 Sayılı Kanun, 17.madde



## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek,

g) Şartlı bağışları kabul etmek,

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş (5) bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek,

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,

p) Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptıрма, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,

r) Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek,

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,

u) İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.<sup>114</sup>

Belediye Encümeni bazı görevleri dolayısıyla karar organı (Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak şeklindeki görevinde hem bir karar hem de icra organı sıfatındadır) bazı görevleri dolayısıyla da danışma organı (Bütçe ve Kesin Hesabı inceleyip Belediye Meclisi'ne görüş bildirmek gibi) hüviyetindedir. Belediye Encümeninin oluşumunda, il belediyesi ve nüfusu 100 000 üzerinde olan belediyelerle bu vasıfların dışındaki belediyeler bakımından farklılık vardır. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde Belediye Encümeni, Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir (1) yıl için gizli oyla seçeceği üç (3) üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir (1) yıl için seçeceği iki (2) üye olmak üzere yedi (7) kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise Belediye Meclisi'nin her yıl kendi üyeleri arasından bir (1) yıl için gizli oyla seçeceği iki (2) üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir (1) yıl için seçeceği bir (1) üye olmak üzere beş (5) kişiden oluşmaktadır.<sup>115</sup> Görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile Bütçe ve Kesin Hesabı inceleyip Belediye Meclisi'ne görüş bildirmek,
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- c) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşama ile tasfiyesine karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç (3) yılı geçmemek üzere kiralınmasına karar vermek,

<sup>114</sup> 5393 Sayılı Kanun, 18.madde

<sup>115</sup> 5393 Sayılı Kanun, 33.madde, a ve b bentleri

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,  
i) Diğer kanunlarda Belediye Encümenine verilen görevleri yerine getirmek.<sup>116</sup>

Seçilerek göreve gelen Belediye Başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.<sup>117</sup> Görev ve yetkileri itibariyle Belediye teşkilatının icra organı konumundadır. Belediye Başkanı'nın görev ve yetkileri 5393 Sayılı Kanunda şu şekilde belirtilmiştir:

a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,

b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

c) Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,

d) Meclise ve Encümene başkanlık etmek,

e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,

h) Meclis ve Encümen kararlarını uygulamak,

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede Meclis ve Encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,

j) Belediye personelini atamak,

k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,

l) Şartsız bağışları kabul etmek,

m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,

o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,

---

<sup>116</sup> 5393 Sayılı Kanun, 34.madde

<sup>117</sup> 5393 Sayılı Kanun, 37.madde

p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.<sup>118</sup>

#### **2.1.2.2.2. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri**

Belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 Sayılı Kanunda yerel ve ortak nitelikteki hizmetlere yönelik olmak üzere iki kısımda toplanmıştır.

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı 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 orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir Belediyeleri ile nüfusu 100 000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de malî durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) 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 işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir. 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. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> 5393 Sayılı Kanun, 38.madde

<sup>119</sup> 5393 Sayılı Kanun, 14.madde

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

Belediye teşkilatının yetki ve imtiyazları ise aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

a) Belde sakinlerinin yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek,

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek,

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,

h) Yerel ve ortak nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,

i) Borç almak, bağış kabul etmek,

j) Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işletletmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyumsuzlukların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

l) Gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki (2) gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz (30) gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,

o) Gayri sıhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek,

r) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 05.11.2008 Tarihli Ve 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26.09.2011 Tarihli Ve 655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,

s) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene

kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.<sup>120</sup>

**2.1.2.2.3. İl/İlçe/Belde Belediyelerinin Gelir ve Giderleri**

5393 Sayılı Kanunda, belediyelerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için kullanabilecekleri gelir kaynakları da sayma suretiyle aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- c) Genel ve Özel Bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- f) Faiz ve ceza gelirleri,
- g) Bağışlar,
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirler.

Bunların yanı sıra Büyükşehir Belediyelerinde, büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen Emlak Vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan Büyükşehir Belediyesine veya İl Özel idaresine ayrıca pay kesilmez.<sup>121</sup>

Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri haricinde kalan il, ilçe ve belde belediyelerinin en önemli gelir kaynağını, 5363 Sayılı Kanunun 59. maddesinin b bendinde gösterildiği üzere Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların ne kadar olduğuna ilişkin ilk düzenleme 2008 yılında 5779 Sayılı Kanunla yapılmıştır.<sup>122</sup> 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanunun 25. maddesiyle 5779 Sayılı Kanunun ilgili maddesinde

---

<sup>120</sup> 5393 Sayılı Kanun, 15.madde

<sup>121</sup> 5393 Sayılı Kanun, 59.madde

<sup>122</sup> 5779 Sayılı Kanun, 2.madde/2.fıkra: "Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; % 2,85'i Büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si Büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine ayrılır."

değişikliğe gidilerek madde “Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5’i il özel idarelerine ayrılır” şekline dönüştürülmüştür. Bu düzenlemeyle daha önce Genel Bütçe vergi gelirlerinden %2,85 oranında ayrılan pay %1,50’ye düşürülmüştür. Tahsis edilen paydaki azalmanın sebebi Tablo 7’de gösterildiği üzere 6360 Sayılı Kanunun hükümlerinin 2014 yılı itibarıyla yürürlüğe girmesidir. 2013 yılında 65’i il, 749’u ilçe ve 1 977’si belde belediyesi olmak üzere toplam 2 791 adet belediye (Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hariç) teşkilatı bulunurken 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle bu sayı 51’i il, 400’ü ilçe ve 397’si belde belediyesi olmak üzere toplamda 848’e düşmüştür.

Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın (%1,50) dağılımında 5779 Sayılı Kanunun 5.maddesindeki düzenlemelerin esas alınması öngörülmüştür. 5779 Sayılı Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrasına göre il, ilçe ve belde belediyelerine ayrılan payın % 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20’lik kısmının ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılması kararlaştırılmıştır.<sup>123</sup>

Payın %20’lik kısmının gelişmişlik endeksine göre nasıl düzenleneceği 5779 Sayılı Kanunun 5.maddesinin 2. Fıkrasında düzenlenmiştir. Ancak bu fıkraya ilişkin olarak 6360 Sayılı Kanunun 26. maddesinde yeni bir düzenleme yapılmış ve ilgili fıkra “Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı<sup>124</sup> 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. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. 1. fıkraya göre belirlenen miktarın %23’ü birinci gruba, %21’i ikinci gruba, %20’si üçüncü gruba,

<sup>123</sup> 5779 Sayılı Kanun, 5.madde/1.fıkra

<sup>124</sup> Kalkınma Bakanlığı, 2018 yılında yapılan genel seçimler sonrasında Maliye Bakanlığı’na bağlı Bütçe Genel Müdürlüğü birleştirilmek suretiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturulmuştur. Bakınız **Resmî Gazete, 24.07.2018, 13 Sayılı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30488**



%19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır" şeklinde dönüştürülmüştür.<sup>125</sup>

5779 Sayılı Kanunun 6. maddesinin 1. fıkrasıyla Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı) bütçesine kesinleşmiş en son Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %01'i (Binde Biri) belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulacağı düzenlenmişti. 6360 Sayılı Kanunun 27. maddesiyle bahse konu fıkra " Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %01 (Binde Biri) Maliye Bakanlığı (Hazine ve 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 (2) eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarır. İbank A.Ş. , hesabına aktarılan ödeneğin % 65'ini eşit şekilde, %35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.<sup>126</sup>

Belediyelerin giderleri de gelirlerde olduğu gibi sayma yöntemiyle tek tek aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

---

<sup>125</sup> 6360 Sayılı Kanun, 26.madde/2.fıkra; Bu fıkra 5779 Sayılı Kanunun 5. maddesinin 2.fıkrasında " Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı buldukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın %23'ü birinci gruba, %21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, %19'u dördüncü gruba ve %17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır" şeklinde düzenlenmişti.

<sup>126</sup> 6360 Sayılı Kanun, 27.madde; 5779 Sayılı Kanunun 6.maddesinin 1.fıkrası "Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %0 1'i (Binde Biri) Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60'ı, nüfusu 5 000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5 001 - 9 999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır" şeklinde düzenlenmişti.

- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- j) Dava takip ve icra giderleri,
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- s) İmar düzenleme giderleri,
- t) Her türlü proje giderleri.<sup>127</sup>

### 2.1.3. Köy

Köy kelimesi "mahalle, semt, sokak, yöre" anlamındaki Farsça 'kûy' kelimesinden gelir ve Türkçe' de sürekli iskân olunan yerlerin en küçüğünü ifade eder.<sup>128</sup> Köy yerleşim yerinin tarihi daha eski dönemlere gitmekle beraber hukuki alt yapısının oluşturulduğu dönem, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi ve onu müteakiben yapılan düzenlemelere denk düşer. 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu öncesinde 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesinde, 1876'daki Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzükte (İdare-i Nevahi) ve

<sup>127</sup> 5393 Sayılı Kanun, 60.madde

<sup>128</sup> Osman Gümüşçü, Mustafa Sabri Küçükaşçı, 2019, Köy Maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi, Ankara, Ek 2.Cilt, s. 85

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nda köylere ait hükümler yer almıştır.<sup>129</sup>

Bir yerel yönetim birimi olarak köy, anayasal dayanağını tıpkı diğer yerel yönetim kuruluşları gibi 1982 Anayasası'nın 127. maddesinden alır. Zira köy, sınırları belirlenmiş bir coğrafi bölgede yaşayan insan kümesinin, yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan bir kamu tüzelkişisidir.<sup>130</sup> Köy tüzel kişiliğinin kuruluş esasları Cumhuriyetin ilanının henüz ilk yılında çıkarılmış olan 18.03.1924 Tarih Ve 442 Sayılı Köy Kanunu'na dayanmaktadır.<sup>131</sup> Bu kanunda köy; cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte teşkil ettikleri, nüfusu 2 000'den az olan yerleşim birimi olarak tanımlanmıştır.<sup>132</sup> Yine bu kanunun 7.maddesinde köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık olarak da tanımlanmıştır.<sup>133</sup> Çıkarıldığı tarih itibarıyla nüfusun %80-85'ini doğrudan ilgilendirmesi ve dönemin yönetiminin, köy kalkınmasıyla ülke kalkınmasını eşdeğer görmesi nedeniyle Köy Kanunu'na yüksek önem atfedilmiştir. Ne var ki, uygulama noktasında yaşanan eksiklikler (Yer yer kanunun yapısından yer yer uygulayıcılardan kaynaklanan) ile mevcut imkânların yetersizliği beklenen neticelere ulaşılmasına mâni olmuştur.<sup>134</sup> Üzerinden 94 yıl geçmiş ve günümüzde birçok boyutuyla işlevselliğini yitirmiş olmasına ve bu zaman zarfında başta demografik olmak üzere, ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel alandaki birçok değişime rağmen 442 Sayılı Köy Kanunu yürürlükte kalmaya devam etmektedir. Özellikle 2000'li yıllarla birlikte başlatılan kamu yönetiminde değişim ve Avrupa

---

<sup>129</sup> Muzaffer Ecemiş, Eylül 2008, Yeni Köy Kanunu Hazırlanırken, Türk İdare Dergisi, Sayı: 460, s. 1; Mustafa Ökmen, Fikret Elma, 2013, Türk Dünyasında Yerel Yönetimler (Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci), Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, s. 52

<sup>130</sup> 1982 Anayasası, 127.madde

<sup>131</sup> Resmi Gazete, 07.04.1924, 18.03.1924 Tarih Ve 442 Sayılı Köy Kanunu, Sayı: 68

<sup>132</sup> 442 Sayılı Kanun, 1.ve 2.madde

<sup>133</sup> 442 Sayılı Kanun, 7.madde

<sup>134</sup> Muhammed Sarı, Eylül 2014, 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar, Tarih Okulu Dergisi, Yıl:7, Sayı: XIX, s. 531

Birliği'ne uyum çalışmaları doğrultusunda 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşırken, köy yönetimlerine ilişkin yasal bir düzenleme yapılmamış olması dikkat çekicidir.<sup>135</sup> 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanuna kadar Türkiye'de toplam köy sayısı Tablo 6'da görüleceği üzere 34 283'dür. Bu kanunun 1.maddesinin 3. ve 4. fıkraları hükümleri doğrultusunda büyükşehir statüsüne kavuşturulan illere bağlı ilçelerin mülkî sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine mahalle olarak katılmış olmaları köy sayısında ciddi bir düşüşe sebep olmuştur.<sup>136</sup> Bu düzenlemeyle 2014 yılında Türkiye'de köy sayısı 18 143'e düşmüştür. 2019 yılı itibariyle ise toplam köy sayısı 18 292'dir.

### 2.1.3.1. Köy Yönetiminin Organları

Köy yönetimi Muhtar, Köy Derneği ve İhtiyar Meclisi'nden oluşur. Bunlardan Muhtar yürütme organı, Köy Derneği ve İhtiyar Meclisi ise danışma ve karar organıdır.<sup>137</sup>

Muhtar, doğrudan doğruya Köy Derneği tarafından, köydeki kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy idaresinin başı olan Muhtar, Köy

<sup>135</sup> Hulusi Eldem, 2015, Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, s. 40; Köy Kanunu'nun başarısızlığının önemli sebeplerinden birisi de köylülerin ekonomik durumlarının yetersizliğidir. Zira köyün imarı için konulan maddelerin yapılabilmesi ancak yeterli gelire mümkündür. Köy işlerinin yapılması için İmece ve Salma yöntemleriyle yine köylüye gidilmesi; toplanan gelirlerinin köydeki görevlilerin (Muhtar, İmam, Sığirtmaç, Köy Korucusu gibi) maaşlarına gitmesi ve diğer hizmetler için kaynak kalmaması Köy Kanunu'ndan beklenen sonuçların elde edilememesinin sebepleri arasında değerlendirilmektedir. Bakınız **Türkan Çetin, 1994, Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanununun Çıkarılması, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:4, s. 43**

<sup>136</sup> 6360 Sayılı Kanun, 1.madde/3.fıkra: "Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır." 4. fıkra: "İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır." ; Yukarıda sayılan illere daha sonra Ordu ili de eklenmiştir.

<sup>137</sup> Nadaroğlu, a. g. e, s. 243

Kanunu'na göre köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak yetkisini haizdir.<sup>138</sup> Merkezî idarenin köydeki görevlisi sıfatıyla da devletin memurudur. Hem köy idaresinin başı hem de merkezî idarenin köydeki görevlisi oluşu münasebetiyle Muhtar'ın görevleri devlet işleri ve köy işleri başlığı altında toplanmıştır.<sup>139</sup> Bu çerçevede Muhtar'ın yapacağı devlet işleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- a) Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek,
- b) Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (Asayiş korumak),
- c) Salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek,
- d) Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını menetmek ve Hükümete haber vermek,
- e) Köylünün çiçek ve bulaşık hastalıklar aşısı ile aşılanıp hastalıktan kurtulmasına çalışmak,
- f) Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek,
- g) Her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek,
- h) Vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, yardım etmek ve tahsildarların yolsuzluğunu görürse Hükümete haber vermek,
- i) Asker toplamak ve bakaya ve kaçakları Hükümete haber vermek,
- j) Köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak,
- k) Köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalatırarak Hükümete göndermek,

---

<sup>138</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 10.madde ve 20.madde

<sup>139</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 35.madde

l) Köy sınırı içinde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp söndürmeğe ve çevirmeğe çalışmak (Orman yangınlarında sınırdan dışarı olsa dahi yardıma mecburdurlar.),

m) Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri lazım gelenlere bildirerek istenilen işleri yapmak ve mahkeme mübaşirine ve jandarmaya vazifesinde kolaylık göstermek,

n) İhzar ve tevkif müzekkereleriyle (Bazı adamların kanun namına tutulmasını emreden mahkeme kâğıdı) aranılan kimseleri kâğıdı getirenlere tutturmak.<sup>140</sup>

Muhtar yukarıda sayma yoluyla sıralanan devlet işlerinin yanı sıra görmekle yükümlü olduğu köy işleri ise şu şekilde sıralanmıştır:

a) 13. maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak,

b) 14. maddede sayılan işlerin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek,

c) İhtiyar Meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak,

d) İhtiyar Meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak,

e) Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek,

f) Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcamış ise gelecek aybaşında hesabını İhtiyar Meclisine vermek,

g) Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermektedir.<sup>141</sup>

Köy yönetiminin diğer bir organı İhtiyar Meclisi'dir. Karar ve danışma niteliğindeki İhtiyar Meclisi üyelerinin bir kısmı köyde yerleşik seçmenler tarafından seçimle belirlenir (Köy Kanunu, 20. madde). Nüfusu 1 000'den az olan köylerde dört (4) asil dört (4) yedek olmak üzere toplam sekiz (8), nüfusu 1 001 ile 2 000 arasında olan köylerde beş (5) asil beş (5) yedek olmak üzere toplam 10, 2 000'den fazla olan köylerde altı (6) asil altı (6) yedek olmak üzere toplam on iki (12) kişi seçilir. Bunun yanı sıra köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi İhti-

<sup>140</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 36.madde

<sup>141</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 37.madde

yar Meclisi'nin her zaman azasıdır (Köy Kanunu, 23. madde). Yine 09.07.1943 Tarih Ve 4459 Sayılı Kanunun 6. maddesi birinci sınıf köy ebeleri ve sağlık memurlarının, buldukları köyün İhtiyar Meclisi'nin doğal üyesi olduklarını düzenlemiştir.<sup>142</sup> İhtiyar Meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır (Köy Kanunu, 43.madde). Bu minvalde İhtiyar Meclisi'nin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

a) İhtiyar Meclisi köylüye ait işleri konuşur ve hangi işleri köylü tarafından kendileri çalışarak doğrudan doğruya ve hangi işlerin para ile veya ırgat ile görülebileceğine karar verir. Köy işlerinden köy ahalsinin imece ile çalışarak yapacakları işi, köylünün çift ve çubuğu ile uğraşmadıkları boş zamanlara bırakır.

b) İhtiyar Meclisi bu Kanunun 13 ve 14. maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyarî işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur.

c) Tarlası olmayan veya yetişmeyen köylüye köyün sınırı içinden boz haliden bir parça ayırıp vermek ve tasarrufu mal sandığına veya sair dairelere geçmiş olan araziye köy namına satın alıp arazisi olmayanlara vermek ve bedelini taksitle Köy Sandığına ödetmek mecburidir.

d) İhtiyar Meclisi köylünün kaçar gün çalışacağını kestirir.

e) Köy işi için beher köylüye haline göre salınacak paranın ne olacağını keser.<sup>143</sup>

Köy idaresinin diğer bir organı Köy Derneği'dir. Köy Muhtarını ve İhtiyar Meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına Köy Derneği derler (20. madde). Bu tanımdan, köyde ikamet eden on sekiz (18) yaşını dolduran kadın ve erkeklerin Köy

---

<sup>142</sup> Resmî Gazete, 16.07.1943, 09.07.1943 Tarih Ve 4459 Sayılı Köy Ebeleri Ve Köy Sağlık Memurları Teşkilâtı Yapılmasına Ve 3017 Numaralı Sıhhat Ve İctimaî Muavenet Vekâleti Teşkilât Ve Memurların Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Sayı: 5457; Bu kanunun 6.maddesi, "Birinci sınıf köy ebeleri ve köy sağlık memurları buldukları köyün veya köy grubu merkezinin İhtiyar Meclisi'nin tabii üyesidirler" şeklindedir.

<sup>143</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 44.madde

Derneği'nin doğal üyesi olduğu sonucu çıkmaktadır.<sup>144</sup> Köy Derneği'nin görev ve yetkileri şu şekildedir:

- Köylü kadın ve erkekler arasından Köy Muhtarını ve İhtiyar Meclisi üyelerini seçmek (20. madde),
- Köylünün isteğine bağlı olan işlerin mecburi hale getirilmesi-ne karar vermek (12. madde),
- Köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi üyelerinin köy tüzel kişiliği ile davacı veya davalı olması durumunda köy tüzel kişiliğini temsile yetkili birini seçmek (33.madde/8-b).

#### **2.1.3.2. Köy Yönetiminin Görev/Sorumluluk ve Yetkileri**

Köy Kanunu'nda köyün işleri mecburi ve köylünün isteğine bağlı işler olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır.<sup>145</sup> Mecburi işler başlığı altında toplanan işler şunlardır:

- Sıtma, sivrisinek tarafından aşılandığı ve sivrisinek de su birikintilerinde barındığı ve ürettiği için her şeyden evvel köy sınırı dâhilindeki su birikintilerini kurutmak,
- Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek,
- Köylerdeki kuyu ağızlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek,
- Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak,
- Köyün her evinde üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hela) yapmak,
- Evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak,
- Köyde evlerin etrafını ve köyün sokaklarını temiz tutmak, her ev kendi önünü süpürmek,
- Çeşme, kuyu ve pınar başlarında gübre, süprüntü bulundurmayıp daima temiz tutmak ve fazla sular etrafa yayılarak bataklık yapmaması için akıntı yapmak,

<sup>144</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Köyler, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/koyler1>, Erişim Tarihi:17.12.2020

<sup>145</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 12.madde



## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

- Köyün süprüntü ve gübreliliğini köyden uzakça yol üstü olmayan sapa ve rüzgâr altı yerlerde yapmak ve herkese o gübrelikten ayrı yerler gösterilmek,
- Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak (Bu yollar köy meydanından geçecektir),
- Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olamazsa kenarında bir meydan açmak,
- Köy meydanının bir tarafında ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak,
- Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak,
- Köyde bir mescit yapmak (Yeniden yapılacak ise köy meydanının bir tarafına yapılacaktır),
- Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (Yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır),
- Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek (Köylü her sene adam başına en az bir (1) ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarıp muhkemce bağlayacaktır),
- Köy korusunu muhafaza etmek,
- Köyden Hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeğe zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak (Bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür),
- Köy halkından askerde bulunanların ve bakacağı olmayan öksüzlerin tarlalarını, bağ ve bahçelerini (imece) yoluyla sürüp ekmek, harmanlarını kaldırmak,
- Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkânları yaptırmak,
- Köye, ortak korucu, sığırtaç, danacı ve çoban tutmak,
- Köyde insanlarda salgın ve bulaşık bir hastalık çıkarsa veya frengili adam görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber

vermek (Bu haber üzerine kazadan memur gelinciye kadar hastanın yanına bakacaklardan başkalarını sokmamak lazımdır),

- Köy hayvanlarında salgın ve bulaşık bir hastalık görülürse o gün bir adam yollayarak Hükümete haber vermek; bu haber üzerine kazadan bir memur gelinciye kadar hasta olan hayvanı diğerlerinden ayırmak ve hasta hayvan ile beraber bulunmuş olan hayvanları köyün hasta olmayan hayvanları ile karıştırmamak,

- Köyde su basması olursa birleşerek selin yolunu değiştirmek,
- Ekine, mahsule, yemişli, yemişsiz ağaçlara, bağlara, bahçelere zarar veren kuşları, böcekleri, tırtılları öldürmek (Bunun için hangi türlü kuşların ve böceklerin hangi zamanlarda ve nasıl öldürülmesi lazım geldiği Hükümetten sorulacak ve nasıl öğretilirse öyle yapılacaktır),

- Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek,

- Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak,

- Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek,

- Köy içinde zaruret olmaksızın hayvan koşturmamak,
- Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başboş salıvermemek,

- Devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak,
- Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak elindeyken yardım etmek,

- Köyde çürümüş ve kokmuş meyve ve sair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür,

- Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yükletilmesine engel olmak,

- Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortak çayırları biçmemek,

- Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davalarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek,

- İhtiyar Meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmeyecek kadar mazereti varsa bildirmek.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 13.madde

Yapılması köylünün isteğine bağlanmış işler ise şu şekilde sıralanmıştır:

- Köyün evlerinde ahırları odalardan ayrı bir yere yapmak,
- Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışları senede bir defa badalanmak,
- Her köyün bir başından öbür başına kadar olan yolları taş kaldırma ile döşemek,
- Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafta değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek içerisine hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre süprüntü dökmemek, herkes mezarlarına iyi bakmak,
- Köyde bir çamaşırılık yapmak,
- Köyde bir hamam yapmak,
- Pazar ve çarşı yerleri yapmak,
- Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek,
- Köyü, kasaba ve komşu köylere bitiştiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşılama,
- Köyde ekilip biçilen ve toplanan mahsulatın veya yapılan eşyanın değerleriyle satılabilmesi için köy namına alıcı adam aramak,
- Köy tarla ve bahçelerini sulamak için bütün köye ortak ark yapmak,
- Köye, ortak her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makineleri almak,
- Köyde peynir ve yağ yapmak için makine almak,
- Köye, ortak değirmen yapmak veya getirtmek,
- Köylülerin giydiği esvapları köyde dokutmağa çalışmak,
- Köylüden berber yetiştirmek,
- Köylüden ayakkabıcı yetiştirmek,
- Köylüden nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek,
- Ekinden çok gelir almak için yapma gübre getirtmek,
- Köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek,
- Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesininin tedarikine çalışmak,

- Kazaen yanan veya yıkılan fakara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak,
- Bütün köy için bankadan para kaldırmak ve tarla, bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere vermek ve bu paranın her sene borçlarını toplayarak bankaya yatırmak,
- Köyde güreş, cirit, nişan talimleri gibi köy oyunlarını yaptırmak,
- Kağnıları dört veya iki tekerlekli arabaya çevirmek ve köy parasıyla araba yapacak ve onaracak bir tezgâh açtırıp köy namına idare etmek,
- Her köyde Köy Sandığından bir ambar yaptırtıp bunun bir bölmesine harman zamanında herkesten köy namına mahsullerine göre birer miktar zahire ödünç alınarak konulmak ve bu zahireyi muhtaç köylülere gene köy namına yemeklik veya tohumluk olarak ödünç vermek ve her sene ambarda artan zahireyi yeni mahsul ile değiştirmek,
- Her sene köy namına bir veya daha ziyade tarla ektirerek mahsulünü imece yoluyla biçip elde ettikten ve gelecek sene için tohum ayırdıktan sonra artanını satarak parasını Köy Sandığına yatırmak,
- Köy namına iyi cinsten boğa, aygır, teke, koç satın almak,
- Köy korusu olmayan yerlerde kuru yetiştirmek,
- Köyde sağlık işlerine bakmak üzere bir sağlık korucusu buldurmak, yok ise vilayet veya kaza merkezinde açılacak sağlık derslerine adam göndererek yetiştirmek suretiyle köyde istihdam etmek,
- Hükümet tarafından sağlık işlerinde kullanılmak üzere verilecek ilaçları korumak,
- Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek.<sup>147</sup>

### 2.1.3.3. Köy Yönetiminin Gelir ve Giderleri

Köy yönetiminin gelirleri Köy Kanunu'nun 15-17. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Köyün işlerinin önemli bir kısmı köyde yaşayanların emeklerini tahsis etmeleri (Bedenî yükümlülük) suretiyle yapılır ki buna "İmece" adı verilir (15. madde). Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmediği takdirde ikinci kaynak olarak 'Salma' adı verilen yöntemle müracaat edilir. Salma yöntemiyle en yük-

<sup>147</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 14.madde

sek haddi yirmi (20) lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy İhtiyar Meclisi kararıyla köyde oturanlardan ve köyde maddi alakası bulunanlardan para (Nakden ödeyemeyenler aynı olarak ya da bedenen çalışarak ödeyebilirler) toplanır (16.madde).<sup>148</sup> Köy yönetiminin bunların haricindeki gelirleri 'Köy Parası' başlığı altında sayılan resim, harç, hâsılat ve yardımlardan oluşur ki, bunlar 442 Sayılı Köy Kanunu'nda şu şekilde sıralanmıştır.

- İhtiyar Meclisi tarafından köylüye salınacak para,
- Bu kanuna göre alınacak ceza paraları,
- Köy namına yazılı emlak ve arazi geliri,
- Yoluyla vakfedilen arazi ve emlak geliri,
- Avarız gelirleri (Ağaç, arazi, emlak, para);Hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar,
- Köy namına ekilen tarla geliri,
- Köy tezgâh ve ambar ve dükkânları geliri,
- Mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak para, (Bu para İhtiyar Meclisi'nce yapılp kaymakam veya vali tarafından tasdik olunan cetvele göre alınır),
- Köy sınırı içindeki taş, kireç, tuğla, kiremit, çorak, kil gibi ocaklardan alınacak para (Yarıçapı elliden yüz metreye kadar olanlardan),
- Çay ve nehirler üzerindeki kayık ve sallardan alınacak para, (Senenin altı ayı işleyenlere mahsustur. Bundan fazla işleyenler vilayet idarelerininindir),
- Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları,
- Köyde satılmak için kesilen hayvanlardan alınacak para, (Zephiye resmi),
- Köy sınırı içinde satılan hayvanlardan alınacak İhtisap Resmi,
- Köy sınırı içinde sahipsiz ağaçların ve yemişlerin geliri,
- Köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden suları, (Şimdiye kadar belediye, idare-i hususiye, maliye, evkaf ve eşhas tarafından yoluyla elde edilenler hariç),

---

<sup>148</sup> Salma uygulamasının ayrıntısı 1939 yılında çıkarılan 3664 Sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu kanunla 16. maddeye ekler (5 ek) yapılmıştır. Bakınız **Resmî Gazete, 11.07.1939, 05.07.1939 Tarih Ve 3664 Sayılı Köy Kanunu Muadil 2491 Sayılı Kanunun Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Ve Mezkûr Kanuna Bazı Hükümler İlâvesine Dair Kanun, Sayı: 4255**

• Geliri yetişmeyen köylerde muhtar, imam, kâtip, korucu, sı-ğırtaç, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salı-nacak para veya mahsuller.<sup>149</sup>

Köy yönetiminin giderleri de iki başlık altında toplanmıştır. Bun-lardan ilki köylünün isteğine bağlı olmayan, her halükârda yapılması gereken harcamalardır ki tek tek sayılmak suretiyle aşağıdaki gibi be-lirlenmişlerdir.

- Köy Muhtarının Köy Derneği'nce kesilen aylık veya seneliği,
- Varsa kâtip aylığı,
- Köy namına yazılı veya vakıf emlak ve arazinin vergi ve başka masrafı,
- Köyün mecburi işlerine lazım olacak paralar,
- 12. madde mucibince isteğe bağlı iken mecburi yapılan işlere lazım olacak paralar,
- Köy işine bakacak adamların aylığı.<sup>150</sup>

İkinci sınıfta ise köylünün isteğine bırakılmış harcamalar vardır. Yalnız bu harcamaların neler olduğunu kanun koyucu sayma cihetine gitmemiştir.

442 Sayılı Köy Kanunu'nda köy bütçesine ilişkin düzenlemeler yoktur. Bu konudaki düzenlemeler 1942 yılında İçişleri Bakanlığı tara-fından hazırlanan Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Bu talimatnamenin 1. maddesinde Köy Bütçesi, "köy idarele-rinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanma-sına izin veren bir kararname" olarak nitelendirilmiştir. Köy Bütçesi, Muhtar'ın başkanı olduğu İhtiyar Meclisi tarafından hazırlanır. Gelirle-rin öncelikli olarak tespit edilmesi ve gelirlerin tespitine bağlı olarak giderlerin düzenlenmesi yaklaşımın esas alındığı Köy Bütçesi'nin denk olarak hazırlanması icap eder.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 17.madde

<sup>150</sup> 442 Sayılı Köy Kanunu, 19.madde

<sup>151</sup> Resmi Gazete, 21.01.1942, Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi, Sayı: 5012; Bu talimatname İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olup 38 maddeden oluşmak-tadır. Nadaroğlu, bu talimatname muhtevassınca şekillenen Köy Bütçesi'nin yapı itibarıyla İl Özel İdareleri ve Belediyelerin bütçelerinin taşıdıkları özelliklere sahip olduğunu belirtmektedir. Bakınız **Nadaroğlu, a. g. e. , s. 249**

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

Köy Bütçesi'ne ilişkin bu düzenlemelere rağmen köy yönetiminin malî yapısı sistemli yapıya kavuşturulamamış, köylerde gerekli olan hizmetlerin finansmanında ciddi zorluklar yaşanmıştır. Türkiye'nin süreç içerisinde geçirdiği demografik, ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel değişimler köylerde geleneksel yapıyı zayıflatırken, 'İmece' ve 'Salma" uygulamalarının etkinliklerini de kaybettirmiştir.<sup>152</sup> Bu suretle doğal gelir kaynaklarından yoksunlaşan, yerine İl Özel İdareleri ve Belediyeler de olduğu gibi Genel Bütçe vergi gelirlerinden bir pay ikame edilmeyen Köy Bütçesi işlevsiz hale gelmiştir.

---

<sup>152</sup> İlker Gündüzöz, Eylül 2011, Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES Projesi Ve Köy Reformu, Türk İdare Dergisi, Sayı: 471-472, s. 127





### 3. BÖLÜM



## YOZGAT ŞEHİR MALİYESİ

Ülke ekonomileri dünya ekonomisi için ne denli önemli ise bir şehrin ekonomisi de ülke ekonomisi açısından o denli önemlidir. Öyle ki bir şehrin ekonomik anlamda ürettiği katma değer tartışmasız ülkenin ekonomik büyüme ve kalkınmasına olumlu etki yapmaktadır. Şehir ekonomisinin önemli bir kısmını ise şehrin malî ilişkileri oluşturur. Bu açıdan bir şehrin malî ilişkilerinin her boyutuyla ele alınıp incelenmesi ve şehrin her anlamda ilerlemesine ivme oluşturacak şekilde düzenlenmesi ihmal edil/e/mez bir durumdur.

Türkiye’de bugün 81 il, 922 ilçe bulunmaktadır. Mevcut bu illerin 30’u “Büyükşehir Belediyesi” sıfatına sahipken 51’i bu sığata sahip değıldir (İl Belediyesi).<sup>153</sup> Büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde belediye sınırları, ilin mülkî sınırlarına kadar genişletilmiş ve bu illerde bulunan İl Özel İdareleri’nin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyeleri aynı zamanda sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyon vazifesi yürütmektedir.<sup>154</sup> Büyükşehir belediyesi sıfatına sahip illerin sınırları dâhilinde 519 ilçe belediyesi, Büyükşehir belediyesi sıfatına sahip olmayan illerin sınırları içerisinde ise 403 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Hukuken varlığını devam ettiren belde belediye sayısı ise 386’dır.

Büyükşehir Belediyesi sıfatına sahip olabilmek için gerekli görülen 750 000 nüfus (2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun gereğı toplam il nüfusu itibariyle) şartını taşımamasından ötürü Yozgat ili bu sığattan yoksundur. Mevcut durum itibariyle Yozgat il sınırları dâhilinde bulunan ilçeler, bu ilçelerin sınırları içerisinde bulunan belediye, mahalle ve köy sayıları ile bu yerleşim yerlerinin bazı özellikleri (Rakım/yükseklik, merkeze uzaklık, alan büyüklüğü gibi) Tablo 11’de bir araya getirilmiştir.

---

<sup>153</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı, Mülkî İdare Bölümleri, Türkiye Mülkî İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>, Erişim Tarihi:03.09.2020

<sup>154</sup> 6360 Sayılı Kanun, 6. ve 11.maddeler

Tablo 11'deki bilgiler Yozgat ili genelinde Merkez İlçe'nin yanında 13 ilçenin bulunduğunu ve ayrıca toplam 36 belediye, 234 mahalle ve 558 köyün bulunduğunu göstermektedir. En fazla mahalle Sorgun ilçesinde, en fazla köy Merkez İlçede, en az mahalle Aydıncık ve Yenifakılı ilçelerinde, en az köy ise Çandır ilçesinde bulunmaktadır. Alan büyüklüğü olarak 2 024 km<sup>2</sup> ile Merkez İlçe ilk sırada yer alırken 205 km<sup>2</sup> ile Çandır ilçesi son sıradadır. Uzaklık bakımından Merkez İlçeye en yakın ilçe Sorgun ilçesi en uzak ise 118 km'lik mesafe ile Kadışehri ilçesidir. Yükselti (rakım) bakımından ise 1362 m ile Çayıralan ilk sırada yer alırken 770 m ile Yerköy ilçesi son sıradadır.

**Tablo 11.** Yozgat İli İlçelerinin Belediye/Mahalle/Köy Sayıları ve Özellikleri (2019)<sup>155</sup>

İlçeler	Rakım (Metre)	Merkeze Uzaklık (Km)	Alanı (Km <sup>2</sup> )	Belediye Sayısı	Mahalle Sayısı	Köy Sayısı
<b>Merkez</b>	1 317	-	2 024	1	27	96
<b>Sorgun</b>	1 083	34	1 768	8	49	74
<b>A. madeni</b>	1 322	104	1 810	4	19	78
<b>Yerköy</b>	770	41	1 164	1	14	60
<b>Boğazlıyan</b>	1 071	95	1 515	6	31	22
<b>Sarıkaya</b>	1 116	77	1 018	2	19	56
<b>Çekerek</b>	936	90	790	2	8	41
<b>Şefaati</b>	914	44	882	1	11	41
<b>Çayıralan</b>	1 362	112	995	2	10	23
<b>Saraykent</b>	1 142	71	319	3	12	14
<b>Kadışehri</b>	1 036	118	472	2	14	20
<b>Aydıncık</b>	831	97	338	2	5	22
<b>Yenifakılı</b>	1 012	104	390	1	5	7
<b>Çandır</b>	1 235	122	205	1	10	4
<b>Toplam</b>	-	-	13 690	36	234	558

<sup>155</sup> TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi bilgilerinden hareketle hazırlanmıştır.

### 3.1. Merkezi Yönetimin Mali Teşkilatı

Türkiye'nin idarî taksimatı gereği illerde, hem merkezî yönetimin taşra kuruluşları (Yöneticileri atama yoluyla belirlenen) hem de yerel yönetim kuruluşları (Karar organları ve yöneticileri seçimle belirlenen) aynı anda faaliyet icra ederler. Bu uygulama hukukî dayanağını 1982 Anayasası'nın 123. maddesindeki "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmü ile 126. maddenin " Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır"<sup>156</sup> hükmünden almaktadır.

Merkez teşkilatı içerisinde yer alan bakanlıkların her birinin taşrada, taşra teşkilatı olarak isimlendirilen il ve ilçe müdürlükleri düzeyinde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bunların yanı sıra belli bir bölgede kümelenmiş insan gruplarına hizmet vermek üzere yapılandırılmış yerinden yönetim kuruluşları (Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları ve Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları) da mevcuttur. Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları, İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy birimlerinden oluşur. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları ise üniversiteler, TRT (Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu) ve KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) vb. kuruluşlardır. Bunların yanında yarı resmi sıfatı haiz olan Barolar gibi meslekî, Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf ve Sanatkâr Odaları gibi ticarî nitelikli kuruluşlar da yer yönünden kuruluşlar arasında yer almaktadır.<sup>157</sup>

Bu bilgiler çerçevesinde Yozgat ilinde şehir maliyesinin ikili bir teşkilat yapısı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun ilki merkezî teşkilat içerisinde yer alan Hazine Ve Maliye Bakanlığı'nın illerdeki hizmet birimi olan "Defterdarlık"<sup>158</sup> kurumu ve ona bağlı ilçe birimleri (Vergi

---

<sup>156</sup> 1982 Anayasası, İdarenin Esasları/İdarenin Bütünlüğü Ve Kamu Tüzelkişiliği/123.madde, İdarenin Kuruluşu /Merkezî İdare/126.madde

<sup>157</sup> Bu yapılarla ilişkin olarak 1. bölümde bilgi verilmiştir.

<sup>158</sup> İlhanlılar, XIII. Yüzyıla kadar maliyenin başında buluna kimse için 'Defterdârî-i memâlik' tabirini kullanmışlardır. Büyük Selçuklu Devleti ve Anadolu Selçuklularında 'Müstevfî' veya başında bulunduğu divana 'Dîvânü'z-zimâm ve'l-istîfâ' denildiği için 'Defterdârî-i memâlik' ikinci dereceye düşmüştür. Defterdar kavramı Osmanlı malî sistemi içerisinde de kullanılmıştır. Bakınız **Mübahat S. Kütükoğlu**,

Dairesi Müdürlükleri, Mal Müdürlükleri) diğeri ise Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşu sıfatıyla İl Özel İdaresi ve Belediye kurumlarıdır.

### 3.1.1 Yozgat Defterdarlığı

Yozgat Defterdarlığı, Hazine Ve Maliye Bakanlığı'nın il düzeyindeki taşra teşkilatıdır. Genel çerçevede merkezi yönetimin il düzeyinde toplanacak (Genel Bütçe' ye dâhil olan vergi ve diğerk kamu gelirlerinin) gelirlerinin toplanması ve giderlerinin gerçekleştirilmesine ilişkin iş ve işlemlerin yerine getirilmesinden sorumludur.<sup>159</sup>

2005 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulana ve bu başkanlığın taşra teşkilatı hüviyetinde 29 ilde Vergi Dairesi Başkanlığı birimlerinin oluşturulmasına değin Defterdar, malf açıdan ildeki en yüksek seviyedeki mülki amir sıfatını taşımıştır.<sup>160</sup> Vergi Dairesi Başkanlığı biriminin oluşturulduğu illerde Vergi Dairesi

**1994, Defterdar Maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi, İstanbul, Cilt: 9, s. 94**

<sup>159</sup> Yozgat Defterdarlığı'nın görevlerini ayrıntılı bir şekilde incelemek için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı) Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı dikkate alınarak hazırlanmış olan "Yozgat Defterdarlığı Görev Tanımı" yönergesine bakılabilir. Yalnız burada yer alan Milli Emlâk Dairesi Başkanlığı/Milli Emlâk Müdürlüğü, Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğü bünyesine aktarılmıştır. Bakınız **Yozgat Defterdarlığı, Yozgat Defterdarlığı Görev Tanımı**, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/>, **Erişim Tarihi: 04.09.2020**

<sup>160</sup> 05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23. maddesine istinaden başkanlığın taşra teşkilatı hüviyetini haiz olmak üzere 'Vergi Dairesi Başkanlıkları' oluşturulmuştur. Bu kanunun bahse konu maddesine esas alan Maliye Bakanlığının 9/6/2005 tarihli ve 023047 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu 13/6/2005 tarihinde 29 ilde Vergi Dairesi Başkanlığı adı altında yeni birimlerin kurulmasını kararlaştırmış ve gelire ilişkin işlemlerin bu birimler vasıtasıyla yapılması sağlanmıştır. Vergi Dairesi Başkanlığı kurulan illerde defterdarlıklar varlıklarını sürdürmelerine rağmen Vergi Dairesi Başkanlığı ve dolayısıyla Vergi Dairesi Başkanı temsilde öne çıkmış; defterdarlıklar giderlere ilişkin işlemlerin yürütücüsü, Defterdar ise bu iş/işlemlerin yöneticisi konumuna gelmiştir. Bu durumu teyit edici mahiyette 5345 Sayılı Kanununun 33. maddesinde "İlin en büyük mal memuruna, Defterdara ve Defterdarlığa yapılmış atflar ilgisine göre Vergi Dairesi Başkanı ve Başkanlığına yapılmış sayılır" şeklinde ibare bulunmaktadır. Bu konular hakkında bakınız **Resmi Gazete, 16.05.2005, 05.05.2005 Tarih Ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Sayı:25817**; Kurulan Vergi Dairesi Başkanlıkları için bakınız, **29 İlde Vergi Dairesi Başkanlığı Kuruldu, 06.05.2005**, <https://www.memurlar.net/haber/24699/29-ilde-vergi-dairesi-baskanligi-kuruldu.html>, **Erişim Tarihi:04.09.2020**

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

Başkanı, malî açıdan ildeki en yetkili kimse sıfatına sahip kılınmış, Vergi Dairesi Başkanlığı biriminin kurulmadığı illerde ise Defterdar bu yetkisini kullanmayı sürdürmüştür.

Yozgat ili, malî hizmetlerin Defterdarlık kurumu vasıtasıyla yürütüldüğü 52 ilden birisidir. Bu münasebetle Yozgat ilinde malî bakımdan en yetkili kişi Yozgat ili defterdarıdır.

Yozgat ili defterdarının sevk ve idaresinde yürütülen malî hizmetler Merkez İlçedeki Defterdarlık bünyesinde yer alan il merkez birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

İlçelerdeki malî hizmetler ise ilçelerde bulunan ilçe birimleri (Vergi Dairesi Müdürlükleri, Mal Müdürlükleri) tarafından yürütülmektedir.

### 3.1.1.1. Yozgat Defterdarlığı Merkez Birimleri

Yozgat Defterdarlığı merkez birimleri Merkez İlçede bulunan valilik binası içerisinde hizmetlerini sürdürmektedir. Defterdarlık kurumu bünyesinde yapılandırılmış birimler aracılığıyla hem gelir (Vergi Dairesi Müdürlüğü) hem de gidere ilişkin iş ve işlemler ilgili kanun ve diğer hukukî düzenlemelerdeki usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilmektedir.

Tablo 12'de Yozgat Defterdarlığı bünyesinde faaliyet gösteren merkez birimleri gösterilmiştir.

**Tablo 12.** Yozgat Defterdarlığı Merkez Birimleri<sup>161</sup>

Defterdar			
Defterdar Yardımcısı			
Vergi Dairesi Müdürlüğü	Muhasebat Müdürlüğü	Yozgat Bozok Üniversitesi D.S.S. Müdürlüğü	Personel Müdürlüğü
Gelir Müdürlüğü	Muhakemat Müdürlüğü		Defterdarlık Uzmanları

<sup>161</sup> Yozgat Defterdarlığı, Merkez Birimlerimiz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/merkez-birimlerimiz/>, Erişim Tarihi:04.09.2020

Tablo 12 bilgilerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak Yozgat Defterdarlığı'nın, Defterdarın yönetiminde bir Defterdar Yardımcısı, 6 farklı Müdürlük ve de Defterdarlık Uzmanları ile birlikte ildeki malî hizmetleri sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Defterdarlık, ilgili yılın bütçe kanununa göre toplanması icap eden gelirlerin toplanması<sup>162</sup> ve aynı şekilde yapılması lazım gelen giderlerin gerçekleştirilmesi ve bu süreçlerle ilgili her türlü kayıt/kuyudatın tutulması, ihtilafların çözümlenmesi ile ilgili faaliyetleri düzenli olarak yerine getirir. Nitekim Yozgat Defterdarlığı "Bakanlıkça belirlenen hedef ve stratejiler doğrultusunda; kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamayı, devlet mallarını belirlenen politika ve hedeflere uygun biçimde ve işbirliği halinde idare etmeyi, muhakemat ve hukuk danışmanlığı hizmetleri ile müşteri ve çalışanların memnuniyetini karşılamayı ve kaliteli hizmet sunmayı" kendisine misyon olarak belirlediğini ifade etmektedir.<sup>163</sup>

### 3.1.1.2. Yozgat Defterdarlığı İlçe Birimleri

Yozgat Defterdarlığı, ilçelerinde yürütmek zorunda olduğu malî hizmetleri ilçelerinde oluşturulmuş olan ilçe birimleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Yozgat ilçelerinde malî hizmetleri görmekle vazifeli ilçe malî birimleri "Vergi Dairesi Müdürlüğü" ve "Mal Müdürlüğü" şeklinde yapılandırılmıştır. Tablo 13'de Yozgat ilçelerinde Yozgat Defterdarlığına bağlı olarak hizmet yapan ilçe birimleri gösterilmiştir.

<sup>162</sup> 10 Temmuz 2018 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de önceki uygulama düzenini benimsemiş ve yapılan hukukî düzenlemelerle bu durum teyit edilmiştir. Her ne kadar 10.07.2018 Tarih Ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 243.maddesi Defterdarı "Bulunduğu ilde Bakanlığın en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri" olarak tanımlasa bile 15.07.2018 tarih ve 4 sayılı 'Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında' Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Gelir İdaresi Başkanlığı'na ilişkin 12. Bölümünün "Atıflar" başlığındaki 798.maddenin c bendi ve 1 numaralı Geçici Maddesi eski uygulamanın sürdürüleceğini kayıt altına almıştır. Bakınız **Resmî Gazete, 10.07.2018, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30474; Resmî Gazete, 15.07.2020, 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30479**

<sup>163</sup> Yozgat Defterdarlığı, Misyon ve Vizyonumuz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/hakimizda/misyon-ve-vizyonumuz/>, Erişim Tarihi:05.09.2020

**Tablo 13.** Yozgat Defterdarlığı İlçe Birimleri<sup>164</sup>

İlçe Birimleri					
Aydıncık Mal M.	Akdağmadeni Mal M.	Boğazlıyan Mal M.	Boğazlıyan Vergi D. M.	Çandır Mal M.	Çayıralan Mal M.
Çekerek Mal M.	Kadışehri Mal M.	Saraykent Mal M.	Sarıkaya Mal M.	Sorgun Mal M.	Sorgun Vergi D. M.
Yenifakılı Mal M.		Yerköy Mal M.	Yerköy Vergi D. M.	Şefaati Mal M.	

Tablo 13'den de anlaşılacağı üzere Yozgat ilçelerinde malî hizmetler, on üç (13) Mal Müdürlüğü ve üç (3) Vergi Dairesi Müdürlüğü aracılığıyla yürütülmektedir. Mal Müdürlüğü'nü Mal Müdürü, Vergi Dairesi Müdürlüğü'nü ise Vergi Dairesi Müdürü sevk ve idare etmektedir. Mal Müdürlüğü, vevne ve muhasebe servisleri ile gereken yerlerde tahakkuk, tâhsilat ve hazine avukatlığı servislerinden oluşur. Malmüdürü, Bakanlığın ilçe teşkilatının amiri olup işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlar.<sup>165</sup> Vergi Dairesi Müdürlüğü ise vergi kanunları ve özel kanunlar ile bu kanunlara dayanılarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca belli edilen kamu gelirleri ile ilgili mükellefi tespit, tarh, tahakkuk, tecil, tahsil, terkin, ödeme, iade ve muhasebe işlemlerini yürütür. Bu işlemlere ilişkin olarak vergi dairesi veya mükelleflerden kaynaklanan ihtilaflarla ilgili olarak, yargı mercii nezdinde hazineyi temsilen dilek ve savunmalarda bulunulması, gerektiğinde itiraz ve temyiz edilmesi, izlenmesi ve sonuçları ile ilgili işlemler de Vergi Dairesi Müdürlüğü'nce yerine getirilir.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Yozgat Defterdarlığı, İlçe Birimlerimiz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/ilce-birimlerimiz/>, Erişim Tarihi:05.09.2020

<sup>165</sup> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 248. madde

<sup>166</sup> Bu konuda ayrıntılı Resmî Gazete, 24.12.1994, Vergi Daireleri Kuruluş ve Görev Yönetmeliği, 5. madde (Vergi Dairelerinin İstıgal Konuları), Sayı:22151 bakılabilir. Vergi Daireleri 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı 05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 35. maddesine istinaden kaldırılmış ve yine bu kanunun 23. maddesine istinaden oluşturulan Gelir İdaresi Başkanlığı'nın taşra teşkilatında Vergi Dairesi Müdürlükleri'nin yer alacağı düzenlenmiştir. Bu husus en son olarak Gelir İdaresi Başkanlığı'nın "Vergi Da-

### 3.2. Yozgat İlindeki Yer Bakımından Yerel Yönetim Kuruluşlarının Malî Yapıları

Türkiye Cumhuriyeti'nin idari taksimatı gereği İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy, Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları olarak belirlenmiştir. Anayasal anlamda tanımlanmış ve de tüzel kişiliği haiz bir birim olmasına rağmen Köy birimi, düzenli gelir kaynaklarından yoksunluğu nedeniyle (Genel Bütçe' den tahsis edilen pay gibi)) işlevsel bir yapıya kavuşmamıştır.<sup>167</sup>

Günümüzde bile köy hizmetleri için ihtiyaç duyulan kaynaklar sıklıkla geleneksel usuller olarak bilinen 'Salma' ve 'İmece' usulleriyle karşılanmaktadır.<sup>168</sup>

Malî açıdan işlevsel olan Yer Bakımından Yerinden Yönetim Kuruluşları, İl Özel İdaresi ile Belediye kuruluşlarıdır.

#### 3.2.1. Yozgat İl Özel İdaresi

Yozgat İl Özel İdaresi 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre faaliyette bulunan ve kamu hukuku tüzel kişiliğini haiz bir yerel yönetim kuruluşudur.<sup>169</sup> Yozgat İl Özel İdaresi teşkilat yapısı Tablo 14'de gösterildiği gibi düzenlenmiştir.

---

iresi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği'nin" 10. ve 11. maddelerinde kayıt altına alınmıştır. Bakınız **Resmî Gazete, 08.02.2015, Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği, Vergi Dairesi Başkanlıklarının Örgütlenmesi (10. madde), Vergi Dairesi Başkanlıklarının Birimleri (11.madde), Sayı:29261**

<sup>167</sup> Köyün bir yerel yönetim birimi olarak hukukî konumuyla ilgili 2.Bölümde verilen açıklamalara bakılabilir. Günümüzde köylerin ihtiyacı olan hizmetlerin karşılanmasında İl Özel İdaresi bünyesinde oluşturulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile 2005 yılından itibaren uygulanan KÖYDES (Köy Altyapısının Desteklenmesi) projelerinin etkisi büyüktür. Bu uygulamalar, Genel Bütçeden bir pay ayrılmayan köy birimlerine dolaylı da olsa (İl Özel İdaresi üzerinden) merkezi yönetimin kaynak aktarması şeklinde değerlendirilebilir.

<sup>168</sup> Bu konuya ilişkin 18.3.1924 Tarih Ve 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 15. ve 16. maddeleri ile Ek 1,2,3,4 ve 5. maddelerde düzenlemeler mevcuttur. Köy Kanunu,15. madde: "Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imce ile yapılır. 16 madde: "Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse: En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır" şeklindedir. Bakınız **442 Sayılı Köy Kanunu, 15. , 16. maddeler ile Ek 1. , 2. , 3. , 4. , 5.maddeler**

<sup>169</sup> İl Özel İdaresi ve organlarına ilişkin 2. Bölümde ayrıntılı olarak bilgi verilmiştir. Burada kısaca ilgili hukukî metinlere atıf yapılmakla yetinilecektir.



**Tablo 14.** Yozgat İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı<sup>170</sup>

Vali			
İl Encümeni		İl Genel Meclisi	
Genel Sekreter			
13 İlçe Özel İdaresi		Sivil Savunma Bürosu	
Genel Sekreter Yardımcısı			
Hukuk İşleri Bürosu		Hukuk İşleri Bürosu	
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Eğitim Müdürlüğü	Mali Hizmetler Müdürlüğü	Plan Proje Yat. Ve İnş. Müdürlüğü
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü	Ruhsat ve Denetleme Müdürlüğü
Emlâk ve İstimlak Müdürlüğü	Bilgi İşlem Müdürlüğü	Encümen Müdürlüğü	Yazı İşleri Müdürlüğü

Yozgat İl Özel İdaresi'nin üç temel organı İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'dir. İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresi'nin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.<sup>171</sup> İl Genel Meclisi'nin belli başlı görevleri stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmektir.<sup>172</sup>

İl Encümeni ise Valinin başkanlığında, Genel Sekreter ile İl Genel Meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç (3) üye ve Valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki (2) üyeden oluşur.<sup>173</sup> Dikkat edileceği üzere İl Encümeni karma bir kurul hüviyetindedir. Hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşan bir yapısı vardır. Belli başlı

<sup>170</sup> Yozgat İl Özel İdaresi, 2010, Yozgat İl Özel İdaresi Yayını, Yıl 1, Sayı 1, s. 11; Daha ayrıntılı bir İl Özel İdaresi teşkilat şeması için bakınız **Yozgat İl Özel İdaresi, Teşkilat Şeması**, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/teskilat-semasi>, Erişim Tarihi:06.09.2020

<sup>171</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 9.madde

<sup>172</sup> İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>173</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 25.madde

görevleri arasında stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile Bütçe ve Kesin Hesabı inceleyip İl Genel Meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek sayılabilir.<sup>174</sup>

Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.<sup>175</sup> İl Özel İdaresi içerisinde atanmış kimse sıfatıyla vazife icra eder. Belli başlı görevleri İl Özel İdaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresi'nin hak ve menfaatlerini korumak, İl Özel İdaresi'nin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. İl Genel Meclisi ve Encümen kararlarını uygulamak yer almaktadır.<sup>176</sup> Genel Sekreter ise Vali'ye karşı sorumluluğu çerçevesinde İl Özel İdaresi hizmetlerini Vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni kararlarına, İl Özel İdaresi'nin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla İl Özel İdaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. İlin nüfusu dikkate alınmak üzere 3 000 000'na kadar nüfusu olan illerde iki (2),<sup>177</sup> 3 000 000'dan fazla nüfusu olan illerde en fazla dört (4) Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu ihdas edilebilmektedir.<sup>178</sup>

Yozgat İl Özel İdaresi bünyesinde on üç (13) müdürlük bulunmaktadır. Tablo 14'deki teşkilat yapısında on iki (12) tanesi görülmektedir. Son olarak bu müdürlüklere Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü eklenmiş ve müdürlük sayısı on üçe (13) çıkmıştır.<sup>179</sup> Yine 2005 yılından itibaren Köy Alt Yapısının Desteklenmesi (KÖYDES) projesi uygulamaya başlanmıştır. Merkezi yönetimin başlattığı ve İçişleri Bakanlığının koordinasyonunda yürütülen proje faaliyetleri kapsamında Yozgat ili sınırları içerisindeki köylerin yol ve içme suyu sorunları çözümlenmeye çalışılmaktadır.<sup>180</sup>

<sup>174</sup> İl Encümeni'nin görev ve yetkileri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>175</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 29.madde

<sup>176</sup> Vali'nin görev ve yetkileri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>177</sup> Yozgat İl Özel İdaresi'nde bir (1) Genel Sekreter Yardımcısı görev yapmaktadır.

<sup>178</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 35.madde

<sup>179</sup> Yozgat İl Özel İdaresi, Müdürlükler, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/mudurlukler>, Erişim Tarihi:06.09.2020

<sup>180</sup> Yozgat İl Özel İdaresi, Köy-Des Projesi, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/koy-des-projesi>, Erişim Tarihi:06.09.2020

### 3.2.2. Yozgat İlçe Özel İdareleri

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, bu kanunun İl Özel İdaresi'ne yüklediği görev ve sorumlulukları yerine getirmek amacıyla ilçelerde özel idare teşkilatlarının kurulabileceğini kayıt altına almıştır. İlçe Özel İdare teşkilatı, bahse konu kanun ile kurulan İl Özel İdaresi'nin ilçelerdeki temsilcisidir.

Görev alanı, belediye sınırları dışında ve ilçe sınırları içerisinde bulunan yerleşim alanları olan İlçe Özel İdaresi, müdürlük olarak görev yapar ve İlçe Özel İdaresi Müdürü tarafından sevk ve idare edilir. İlçelerde kurulan özel idare teşkilatı hizmetlerini ilçenin kaymakamına bağlı olarak yürütür.<sup>181</sup>

İlçenin kaymakamı aynı zamanda Harcama Yetkilisi<sup>182</sup> sıfatını taşımaktadır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, İl Özel İdaresi Mali Kontrol Yetkilisi<sup>183</sup> tarafından vize edilmesi yeterlidir.

Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.<sup>184</sup>

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesinin son cümlesinin hükmü dikkate alınarak Yozgat ilinin on üç (13) ilçesinde İlçe Özel İdaresi ihdas edilmiştir.

Bu İlçe Özel İdareleri alfabetik sırayla Akdağmadeni, Aydıncık, Boğazlıyan, Çandır, Çayıralan, Çekerek, Kadışehri, Saraykent, Sarıkaya, Sorgun, Şefaatlî, Yenifaklı ve Yerköy İlçe Özel İdaresi teşkilatlarıdır.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> İlçelerde özel idare teşkilatı kurulabileceğine dair hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35.maddesinin son cümlesinde "İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir" şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>182</sup> **Harcama Yetkilisi:** Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Bakınız **Resmî Gazete,24.12.2003, 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 31.madde, Sayı:25326**

<sup>183</sup> **Ön Mali Kontrol:** Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür. Bakınız 5018 Sayılı KMYKK, 58.madde

<sup>184</sup> 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 46.madde

<sup>185</sup> Yozgat İl Özel İdaresi, İlçe Özel İdareleri, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/ilce-ozel-idareleri>, Erişim Tarihi:06.09.2020

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer çeşitli kanunlar (442 Sayılı Köy Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6245 Sayılı Harcırah Kanunu, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Ayniyat Yönetmeliği, Sayıştay Kanunu, 657 Devlet Memurları Kanunu ) İlçe Özel İdare teşkilatlarına görev ve sorumluluklar vermiştir. Bunlar ağırlıklı olarak köylerdeki yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri, yer altı ve üstü kaynaklarının değerlendirilmesi ve kiralanması ve kaçak yapıların önlenmesi gibi hizmetlerdir.

İlçe Özel İdareleri'nin gelirlerini, İl Özel İdaresi'nden gönderilen nakit kaynaklar ile varsa taşınmazlarının kiralanmasından elde edilen kira gelirleri oluşturur. Giderleri ise personel giderleri, hizmet alım giderleri, taşınmazları için yapılan harcamalar gibi gider kalemleridir.

### 3.2.3. Yozgat Belediyesi

Yozgat Belediyesi, Merkez İlçe sınırları içerisinde ikamet eden kimselerin ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kanunla kurulmuş ve organları seçimle belirlenmiş (Belediye Başkanı'nca belirlenen Belediye Encümeni üyeleri hariç) kamu tüzel kişisidir. Belediye teşkilâtının, norm kadroya uygun olarak Yazı İşleri, Malî Hizmetler, Fen İşleri ve Zabıta birimlerinden oluşması ön görülmüş olsa bile Belediye Meclisi'nin kararı ile ihtiyaç duyulan diğer birimlerin de oluşturulabileceği kayıt altına alınmıştır.<sup>186</sup>

Nitekim Yozgat Belediyesi Belediye Meclisi, belediyeden beklenen hizmetlerin yerine getirilmesi için toplam yirmi dört (24) adet müdürlük ve bir (1) adet Limitet Şirket (Yozgat Belediyesi Limitet Şirketi) kurulmasını karara bağlamıştır. Bu müdürlükler ve bahse konu şirketlerin neler olduklarının ayrıntılı dökümü Tablo 15'de gösterilmiştir.

<sup>186</sup> "Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Belediye Meclisi'nin kararıyla olur." Bu konuda Belediye Kanunu'nun 48. maddesine bakılabilir.

**Tablo 15.** Yozgat Belediyesi Müdürlükleri<sup>187</sup>

Özel Kalem Müdürlüğü	Hukuk İşleri Müdürlüğü	Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	Fen İşleri Müdürlüğü	Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Ve Eğitim Md.	İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Temizlik İşleri Müdürlüğü	İşletme ve İştirakler Müdürlüğü
Yozgat Bel. Personel Ltd. Şti.	Malî Hizmetler Müdürlüğü	Etüt Proje Müdürlüğü	YOKAP Müdürlüğü	Muhtarlık İşleri Müdürlüğü
Yazı İşleri Müdürlüğü	Emlâk ve İst. Müdürlüğü	Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Zabıta Müdürlüğü	YBK Müdürlüğü
Bilgi İşlem Müdürlüğü	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	İtfaiye Müdürlüğü	Veteriner Müdürlüğü

### 3.2.4. Yozgat İli İlçe ve Belde Belediyeleri

Yozgat ilinde Merkez İlçe dâhil toplam on dört (14) ilçe bulunmaktadır. İl ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulması, 5379 Sayılı Belediye Kanunu'nun amir hükmü olduğundan ilçe merkezlerinde belediye teşkilatları faaliyetlerini sürdürmektedirler.<sup>188</sup> Bunların haricinde belde belediyesi olarak faaliyette bulunan belediyelerden, nüfusu 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre iki binin (2 000) altına düşmüş olanların belediye tüzel kişilikleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla, bu tarihi takip eden ilk Mahalli İdareler

<sup>187</sup> Yozgat Belediyesi, Müdürlükler, <https://www.yozgat.bel.tr/kategori/49/4/mudurlukler.aspx>, Erişim Tarihi:07.09.2020

<sup>188</sup> 5379 Sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi "Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur" şeklinde düzenlenmiştir.

Genel Seçiminden itibaren geçerli olmak üzere kaldırılmıştır. Bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.<sup>189</sup>

Hali hazırda Yozgat ilindeki ilçe ve beldelelerde toplam otuz altı (36) belediye teşkilatı faal halde bulunmaktadır. Bunların on dördü (14) ilçe merkezi belediye teşkilatı hüviyetindeki belediyelerdir. Kalan yirmi iki (22) belediye teşkilatı ise ilçelere bağlı belde statüsündeki yerleşim yerlerinin belediye teşkilatlarıdır. Tablo 16'da Yozgat ilindeki ilçe ve beldelelerde faal halde bulunan belediye teşkilatları ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

**Tablo 16. Yozgat İlindeki İlçe ve Belde Belediyeleri (2019)<sup>190</sup>**

İlçeler	Faal Belediyeler	Belediye Sayısı
<b>Merkez</b>	Yozgat	1
<b>Sorgun</b>	Sorgun, Araplı, Bahadın, Çiğdemli, Doğan kent, Eymir, Yeni yer, Gülşehri,	8
<b>A. madeni</b>	Akdağmadeni, Umutlu, Oluközü, Belekçehan	4
<b>Yerköy</b>	Yerköy	1
<b>Boğazlıyan</b>	Boğazlıyan, Ovakent, Uzunlu, Yamaçlı, Yenipazar, Sırçalı	6
<b>Sarıkaya</b>	Sarıkaya, Karayakup	2
<b>Çekerek</b>	Çekerek, Özükkavak	2
<b>Şefaati</b>	Şefaati	1
<b>Çayıralan</b>	Çayıralan, Konuklar	2
<b>S.kent</b>	Saraykent, Dedefakılı, Ozan	3
<b>Kadışehir</b>	Kadışehir, Hahköy	2
<b>Aydıncık</b>	Aydıncık, Baydığın	2
<b>Yenifakılı</b>	Yenifakılı	1
<b>Çandır</b>	Çandır	1
	Toplam	36

<sup>189</sup> 6360 Sayılı Kanun, Geçici 2.madde

<sup>190</sup> Yozgat Valiliği resmi web sitesindeki bilgilerden hareketle hazırlanmıştır. Bakınız Yozgat Valiliği, İlçelerimiz, <http://www.yozgat.gov.tr/ilcelerimiz>, Erişim Tarihi:08.09.2020

Belediye tüzel kişiliğinin organları bakımından İl/Merkez İlçe ve İlçe/Belde belediye teşkilatı bakımından dikkat çeken bariz bir farklılık yoktur. Yalnızca Belediye Encümeni'nde bulunacak kişilerin sayısı konusunda bir farklılık söz konusudur.

Bu da il belediyeleri ve nüfusu yüz bin (100 000) üzerinde olan yerleşim yerlerinde Belediye Encümeni'nin yedi (7) kişiden oluşacağı, haricindeki belediyelerde ise Belediye Encümeni'nin beş (5) kişiden oluşacağı şeklindeki farklılıktır.<sup>191</sup>

### 3.3. Yozgat İlinde Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulamaları

Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan hukukî mahiyeti olan belgedir.<sup>192</sup> Nitekim siyasi erk (Hükümet), yasama organı (TBMM) tarafından kabul edilen bu belgeye istinaden yıl içerisinde gelirler ve giderlere ilişkin tasarruflarını ortaya koyar.

Bu tasarrufların iller düzeyinde de karşılıklarının olduğu açıktır. Öyle ki bu tasarrufların, hem gelir hem de gider boyutlu olarak, hangi kalemlerden oluştukları, miktar itibarıyla ne kadar oldukları, nerelerde kullanıldıkları/nerelerden elde edildikleri, süreç içerisinde nasıl değişkenlikler gösterdikleri ve hepsinden öte il düzeyinde gelir-gider dengeliğinin nasıl tezahür ettiği gibi hususlar bilinmesi bakımından son derece önem arz eder. Diğer bir deyişle bir şehrin malî ilişkilerine bütüncül bir yaklaşımın ifadesi olan 'Şehir Maliyesi' kavramının içinin doldurulması ve bu çalışmalar üzerinden şehrin ekonomik/malî geleceğine dair öngörüler yapılabilmesi ancak bu tasarrufların bilinmesiyle mümkündür.

#### 3.3.1. Yozgat İlinde Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir-Giderleri

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Genel Yönetim Bütçesi'nin (Devlet Bütçesi) Merkezî Yönetim Bütçesi, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi ve Mahallî İdare Bütçesi'nden; Merkezî Yönetim Bütçesi'nin ise Genel Bütçe, Özel Bütçe ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi'nden oluştuğunu hüküm altına almıştır.<sup>193</sup> Bu

---

<sup>191</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 33.madde/b bendi

<sup>192</sup> 5018 Sayılı KMYKK, 3.madde

<sup>193</sup> **Merkezî Yönetim Bütçesi:** 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

bütçelerin her biri devlet hayatının farklı alanlarının gerekli kıldığı malî düzenlemeleri (gelir-gider açısından) ihtiva etmekle birlikte komumuz açısından en işlevsel olanlarının Merkezî Yönetim Bütçesi/ Genel Bütçe ile Mahallî İdareler Bütçesi olduğu açıktır. Bu çerçevede ilk olarak 2009-2019 yılları arasında Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat ili özelinde yapılan harcamalar/giderler Tablo 17'de ayrıntılı olarak bir araya getirilmiştir.<sup>194</sup>

**Genel Bütçe:** Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Sayıştay, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar Genel Bütçeye dâhil olan kuruluşlardan bazılarıdır.

**Özel Bütçe:** Bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen ve 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM) ve bütün kamu üniversiteleri Özel Bütçeli idarelerden bazılarıdır.

**Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi:** Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi'nden ödenek tahsis edilen bazı kurumlardır.

**Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Bütçesi:** Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden ödenek tahsis edilen kurumlardır.

**Mahallî İdare Bütçesi:** Mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Bakınız **5018 Sayılı KMYKK, 12.madde;** Bahse konu bütçeler kapsamına giren idarelerin hangileri olduklarını görmek için 5018 Sayılı KMYKK'ya ekli cetvellere bakınız.

<sup>194</sup> Bu ve bundan sonraki tabloların birçoğunun hazırlanmasında T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından tutulan ve resmi web sitesi üzerinden kamuoyu ile paylaşılan istatistiklerden faydalanılmıştır.



**Tablo 17. Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Harcamaları/Ekonomik Sınıflandırma (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL)<sup>195</sup>**

<b>Gider/Yıllar</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Personel Giderleri<sup>196</sup></b>	350 709	384 278	448 814	530 304	603 511
<b>SGK Giderleri<sup>197</sup></b>	45 814	70 876	79 849	90 539	102 582
<b>Mal ve H. Alımları<sup>198</sup></b>	143 276	111 107	128 311	110 305	120 765
<b>Faiz Harcamaları<sup>199</sup></b>	-	-	-	-	-
<b>Cari Transferler<sup>200</sup></b>	20 572	27 294	35 656	43 690	54 231
<b>Sermaye Giderleri<sup>201</sup></b>	41 360	61 743	52 039	63 125	132 438
<b>Sermaye Transferleri<sup>202</sup></b>	1 789	10 954	14 974	7 444	14 960
<b>Borç Verme<sup>203</sup></b>	1 094	572	492	45	217
<b>Toplam</b>	<b>604 614</b>	<b>666 824</b>	<b>760 135</b>	<b>845 452</b>	<b>1 028 704</b>

<sup>195</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasabat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>196</sup> **Personel Giderleri:** Kamu personeli ile kamu personeli olmasa bile bunlar gibi çalıştırılan veya hizmetinden faydalanan kişilere veya diğerlerine bordroya dayalı olarak nakden yapılan ödemeler

<sup>197</sup> **SGK Giderleri:** Sosyal Güvenlik Kurumuna işveren hissesi olarak ödenecek sosyal güvenlik primleri ile kurum tarafından ödenen fülî hizmet müddeti zamlarına ilişkin işveren payları ve işveren tarafında ödenecek kısa vadeli sigorta kolları primleridir.

<sup>198</sup> **Mal ve Hizmet Alımları:** Fatura ile ilgili mevzuatına uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet bedellerini kapsar.

<sup>199</sup> **Faiz Harcamaları:** Borç alınan paranın anapara geri ödemesinden ve borçlanma için ödenen komisyon ve ihraç giderlerinden oluşur.

<sup>200</sup> **Cari Transferler:** Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir.

<sup>201</sup> **Sermaye Giderleri:** Sermaye harcamaları, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve devlet mal varlığını artıran ödemelerdir.

<sup>202</sup> **Sermaye Transferleri:** Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

<sup>203</sup> **Borç Verme:** Bir malî hakka dayanan veya Devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar.

<b>Gider/ Yıllar</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Personel Giderleri</b>	675 041	728 014	834 447	893 201	1 102 622	1 372 397
<b>SGK Giderleri</b>	116 008	122 604	142 958	153 679	188 556	234 638
<b>Mal ve Hizmet Al.</b>	135 185	149 625	186 403	306 844	332 311	332 884
<b>Faiz Harcamaları</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Cari Transferler</b>	61 241	65 136	70 706	83 551	96 533	104 165
<b>Sermaye Giderleri</b>	118 515	126 723	165 120	224 995	218 449	181 934
<b>Sermaye Transferleri</b>	1 281	25 320	5 192	1 875	290	10 341
<b>Borç Verme</b>	26	329	220	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1 107 297</b>	<b>1 217 751</b>	<b>1 405 046</b>	<b>1 664 145</b>	<b>1 938 761</b>	<b>2 236 359</b>

Tablo 17’de 2009-2019 yılları arasında Yozgat ilinde Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında yapılan harcamalar “Ekonomik Sınıflandırma”<sup>204</sup> esasına göre verilmiştir. Dönem boyunca toplam giderlerin istikrarlı bir artış içerisinde olduğu gözlenmektedir. Dönem başında 604 614 (Bin TL) olan giderler 2019 yılında %269,88’lik artışla 2 236 359 (Bin TL) olarak gerçekleşmiştir.

Giderler içerisinde en önemli kalemi Personel Giderleri oluşturmaktadır. Dönem başında toplam giderler içerisindeki payı %58,00 olan Personel Giderleri 2019 yılında toplam giderler içerisindeki payı %61,36’ya yükselmiştir. Personel Giderleri kalemine bağlı olarak, bu personele ilişkin devletin ödemiş olduğu Sosyal Güvenlik Kurumu primlerinin de artmış olması doğaldır.

2019 yılı itibariyle tahsis edilen ödeneklerden %10,49’unun da SGK Gideri (234 638 Bin TL) olduğu düşünüldüğünde toplam ödeneklerin %71,85’inin sadece personelin özlük hakları için kullanıldığı ve dolayısıyla geriye kalan %28,15’lik payla da verimli alanlarda yatırım yapabileme imkânlarının oldukça kısıtlandığı anlaşılmaktadır. Özellikle Mal ve Hizmet Alımları için yapılan harcamaların 2015’e kadar

---

<sup>204</sup> Giderlerin Ekonomik Sınıflandırmaya tabi tutulmasıyla devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalar üzerine ve gelir dağılımına etkilerinin incelenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede giderlerin şu şekilde sınıflandırılır:

**Personel Giderleri:** Kamu personeli ve kamu personeli olmamakla birlikte mevzuatı gereğince ilgililere bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

**SGK Devlet Primi Giderleri:** Devletin işveren sıfatıyla SGK’ya ödeyeceği sigorta primlerini kapsar.

**Mal ve Hizmet Alım Giderleri:** Devletin, mal ve hizmet alımı karşılığında yaptığı faturalı ödemeleri kapsar.

**Faiz Giderleri:** Devlet borçlarına ilişkin faiz ödemeleri bu bölümde yer alır.

**Cari Transferler:** Sermaye birikimin hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

**Sermaye Giderleri:** Normal ömrü 1 yıldan fazla olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri ve gayr-ı maddi aktiflerin edinimi için yapılan, Bütçe Harzırlama Rehberi ve Bütçe kanunları ile belirlenen asgari değeri aşan ödemelerdir.

**Sermaye Transferleri:** Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı aracılığıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

**Borç Verme:** Bir malı hakka veya devletin mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ödemeleri kapsar.

**Yedek Ödenek:** Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmet karşılıkları olarak veya yapılan tahminlerin yıl içi gelişmeler neticesinde tutmaması ihtimaline karşılık hizmetlerin aksamaması için ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir. Bakanız **Osman Pehlivan, 2019, Kamu Maliyesi, Celepler Matbaası, Trabzon, s. 250-51**

2009'daki düzeyinden daha gerilerde olduğu ve ancak 2017 yılı ile birlikte bir sıçrama yaptığı, bu sıçramanın da 2019 yılı itibariye toplam giderlerin yalnızca %14,88'ini (332 884 Bin TL) oluşturabilmesi düşündürücüdür. Aynı durumu Sermaye Giderleri için de söylemek mümkündür.

Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat ilinde gerçekleştiren harcamaların niteliklerini görmek, harcamaları anlamak ve anlamlandırmak açısından faydalı olacaktır. Bu amaçla harcamalar Tablo 18'de Fonksiyonel/İşlevsel Sınıflandırma<sup>205</sup> esasına göre ele alınmıştır.

---

<sup>205</sup> Fonksiyonel Sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü ya da niteliğini göstermek için yapılır. Çeşitli devlet faaliyetlerine yönelik harcamaların yıllar itibariyle izlenmesi, değerlendirilmesi ve uluslararası boyutta karşılaştırmaların yapılabilmesine imkân sağlar. Birincil Düzeyde Fonksiyonel Sınıflandırma 10 temel fonksiyondan oluşur. Bunlar Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal yardım Hizmetleri şeklindeki işlevlerdir. Bakınız **Pehlivan, a. g. e., s. 249**

**Tablo 18. Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Harcamaları/Fonksiyonel Sınıflandırma (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL)<sup>206</sup>**

Gider/Yıllar	2009		2010		2011		2012		2013			
Gen. Kam. Hizmetleri	50 276	51 967	72 517	99 293	114 250							
Savunma Hizmetleri	3 103	2 598	2 593	2 416	1 990							
Kamu D. ve G.	74 494	81 486	98 854	110 525	118 499							
Ek. İşl. Hizmetler	28 579	31 778	35 376	32 964	38 293							
Çevre Kor.	1 284	1 034	1 808	224	186							
İskân ve Top. Refâhı	7 628	7 924	11 750	7 181	13 144							
Sağlık Hizmetleri	120 672	118 939	138 262	105 300	125 852							
Dinlenme Klt. Din H.	34 760	34 755	42 681	51 816	64 104							
Eğitim Hizmetleri	260 884	309 313	320 307	391 756	500 836							
Sos. Gv. Sos Y.	22 934	27 030	35 987	43 977	51 550							
<b>Toplam</b>	<b>604 614</b>	<b>666 824</b>	<b>760 135</b>	<b>845 452</b>	<b>1 028 704</b>							
Gider/Yıllar	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Gen. Kam. Hizmetleri	128 281	149 332	162 655	193 695	200 633							
Savunma Hizmetleri	1 899	1 857	2 97	219	-							
Kamu D. ve G	145 512	154 310	175 447	195 184	249 379							
Ek. İşl. Hizmetler	38 992	41 779	45 648	47 155	48 106							
Çevre Kor.	157	121	110	86	102							
İskân ve Top. Refâhı	1 239	23 008	3 544	-	-							
Sağlık Hizmetleri	145 198	167 599	191 420	392 705	466 701							
Dinlenme Klt. Din H.	77 521	80 294	95 280	92 476	94 745							
Eğitim Hizmetleri	509 823	534 573	655 945	653 248	773 790							
Sos. Gv. Sos Y.	58 675	64 878	74 700	89 377	105 305							
<b>Toplam</b>	<b>1 107 297</b>	<b>1 217 751</b>	<b>1 405 046</b>	<b>1 664 145</b>	<b>1 938 761</b>							

<sup>206</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 18 verileri 2009-2019 döneminde Yozgat ilinde Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında yapılan harcamaların ağırlıklı olarak sağlık ve eğitim hizmetlerinde kümелendiğini göstermektedir.

Öyle ki dönem başında toplam bütçe harcamalarının %19,95'i sağlık, %43,80'i eğitim harcamalarına kullanılırken 2019 yılında sağlık harcamaları %23,82, eğitim harcamaları ise %35,29 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Fonksiyonel sınıflandırma esasında dönem itibariyle dikkat çekiçi husus Ekonomik İşler ve Hizmetler başlığı altında yapılan harcamalardır. Dönem başında toplam harcamalar içerisinde %4,72'lik paya (28 579 Bin TL) sahip olan Ekonomik İşler ve Hizmetler, 2019 yılında toplam harcamalar içerisinde %2,48'lik (55 502 Bin TL) bir paya gerilemiştir.

10 yıllık zaman aralığında toplam bütçe rakamlarındaki artışa bağlı olarak Ekonomik İşler ve Hizmetler'e tahsis edilen kaynaklarda bir artış gözleniyorsa da dönemin başlangıcıyla sonu karşılaştırıldığında oransal olarak toplam bütçe harcamalarından Ekonomik İşler ve Hizmetler'e ayrılan ödeneğin %50 oranında azaldığı ortaya çıkmaktadır.

Dönem itibariyle toplam bütçe ödeneklerinden kendilerine ayrılan payların azalma gösterdiği fonksiyonlar Savunma Hizmetleri ile Çevre Koruma Hizmetleri fonksiyonlarıdır.

Dönem başında Savunma Hizmetleri'ne ayrılan kaynak toplam bütçenin %2,95'i iken (3 103 Bin TL) dönem sonunda bu oran %0,0001 seviyelerine (3 Bin TL) gerilemiştir. Yine Çevre Koruma fonksiyonuna ayrılan ödenek toplam bütçenin %0,21'i iken (1 284 Bin TL) dönem sonunda bütçenin ancak %0,0009'luk (21 Bin TL) kısmı bu hizmetler için ayrılmıştır.

2009-2019 dönemi itibariyle Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında tahsil edilen gelirler de Tablo 19'da düzenlenmiştir.

**Tablo 19. Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri Tahsilâtı (Gerçekleşen/2009-19/Bin TL)<sup>207</sup>**

Gelir/Yıllar	2010			2011			2012			2013								
	2009	2010	2011	2010	2011	2012	2012	2013	2013	2013	2013							
Vergi Gelirleri <sup>208</sup>	144 488	161 931		199 259		210 381		246 380										
Tes. Ve Mülkiyet Gelirleri <sup>209</sup>	8 587	11 531		10 221		10 739		12 511										
Al. Bağ. Ve Yardımlar <sup>210</sup>	4	27		1		1		70										
Faiz, Pay, Cezalar	15 279	17 823		24 335		18 526		23 129										
Sermaye Gelirleri <sup>211</sup>	581	375		985		1 347		3 809										
Alacaklardan Tahsilâtlar <sup>212</sup>	-	-		-		-		-										
Özel Bütçe	3 805	5 229		5 548		14 091		7 266										
<b>Toplam</b>	<b>172 744</b>	<b>196 916</b>		<b>240 349</b>		<b>255 085</b>		<b>293 165</b>										
Gelir/Yıllar	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
Vergi Gelirleri	259 192	284 941		331 587		385 219		473 347		449 657								
Tes. Ve Mülkiyet Gelirleri	13 342	13 979		13 960		17 665		17 328		22 132								
Al. Bağ. Ve Yardımlar	-	-		-		-		732		376								
Faiz, Pay, Cezalar	22 296	26 265		29 092		28 002		67 927		57 003								
Sermaye Gelirleri	1 986	3 113		3 624		4 608		6 480		3 382								
Alacaklardan Tahsilâtlar	-	-		-		-		-		-								
Özel Bütçe	8 463	12 444		22 672		26 281		34 676		23 147								
<b>Toplam</b>	<b>305 279</b>	<b>340 742</b>		<b>400 935</b>		<b>461 775</b>		<b>600 400</b>		<b>555 697</b>								

<sup>207</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>208</sup> **Vergi Gelirleri:** Devletin kamu otoritesine dayanarak ve kamu amaçları için, zorunlu, karşılıksız ve geri ödemesiz olarak yaptığı tahsilatlarıdır.  
<sup>209</sup> **Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri:** Devletin sahip olduğu mülklerden, teşebbüslerden, mali ya da gayri-maddi aktiflerden sağlanan gelirlerden, idarelerin sundukları belirli hizmetler karşılığında tahsil ettikleri gelirlerden, malların kullanma veya faaliyette bulunma izni karşılığında tahsil edilen gelirlerden, mal satış (sermayeye dâhil olması gerekenler hariç) gelirlerinden, KİT ve kamu bankaları gelirlerinden, kira gelirlerinden ve bunun gibi diğer gelirlerden oluşur.

<sup>210</sup> **Alınan Bağış ve Yardımlar:** Karşılıksız, geri ödemesiz ve zorunluluk esasına dayanmayan tahsilatları kapsar.

<sup>211</sup> **Sermaye Gelirleri:** Devletin sahip olduğu sabit sermaye varlıklarının, stokların, arsa, arazi ve gayri-maddi varlıklarının satışından elde edilen gelirlerdir.

<sup>212</sup> **Alacaklardan Tahsilâtlar:** Devlet tarafından kamusal amaçlarla bir mali hakka ya da taahhüde dayalı olarak verilen borçlara karşılık daha sonra devlete yapılan geri ödemeler, satılan hisselerinden elde edilen gelirlerdir.

Tablo 19'daki gelirler Ekonomik Sınıflandırma<sup>213</sup> esasına göre düzenlenmiştir. Bu verilerde ilk elden dikkat çeken husus dönem süresince tahsil edilen (gerçekleşen) gelirlerin miktarındaki artıştır. Bu artış dönem başı ile karşılaştırıldığında 2009 yılında 172 744 Bin TL iken dönemin sonunda %221,68'lik artışla 555 697 Bin TL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu gelirleri çeşitliliği açısından bakıldığında toplam gelirler içerisinde en fazla yekûn tutan gelirler 'Vergi Gelirleri' kaleminde toplanan gelirlerdir. Vergi gelirleri 2009 yılında 144 488 (Bin TL) ile toplam gelirlerin %83,64'ünü oluştururken 2019 yılında 449 657 (Bin TL) ile toplam gelirlerin %80,91'ini oluşturmuştur. Vergi Gelirleri kalemi haricinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Faiz, Pay ve Cezalar ile Sermaye Gelirleri kalemleri önemli yekûn tutan diğer gelir kalemleridir. 2019 yılında dönem başına göre Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemi %157,73'lük artışla 22 132 Bin TL, Faiz, Pay ve Cezalar kalemi %273,08'lik artışla 57 003 Bin TL, Sermaye Gelirleri kalemi ise %482,09'luk artışla 3 382 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem başı ve sonu itibarıyla toplam gelirler içerisindeki payları Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kaleminde %4,97'den %3,98'e düşerken, Faiz, Pay ve Cezalarda %8,84'ten %10,25'e, Sermaye Gelirleri kaleminde ise %0,33'ten %0,60'a yükselmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kaleminde istikrarlı bir süreç olmamakla beraber dönem başında 4 Bin TL olan gelir düzeyi %9300 gibi çok büyük bir oranda bir artış göstererek 376 Bin TL (2018 yılında bu miktar ve oran çok daha yüksektir) olarak gerçekleşmiştir.

Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamındaki<sup>214</sup> kuruluşların gelir ve giderleri karşılaştırıldığında Yozgat ilinin Genel Bütçe (Devlet Bütçesi) içerisindeki malf durumunu görmek mümkün olabilecektir. Bu sebeple Tablo 20'de 2009-2019 yıllarına ait Merkezî Yönetim Bütçesi gelir ve giderleri bir araya getirilmiştir.

<sup>213</sup> Gelirlerin 'Ekonomik Sınıflandırma' esasına göre sınıflandırılmasıyla kamu gelirlerinin kaynaklarının ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kamu gelirleri; Vergi Gelirleri, Vergi Dışı Gelirler, Sermaye Gelirleri, Alınan Bağış ve Yardımlar, Ret ve İadeler (-) şeklinde gruplandırılır. Bakınız **Pehlivan, a. g. e. , s. 251-52**

<sup>214</sup> Merkezî Yönetim Bütçesi içerisinde yer alan Genel Bütçe ve Özel Bütçe' ye tâbi olan kuruluşların gelir ve giderleri kastedilmektedir.



**Tablo 20. Yozgat İlinde Merkezî Yönetim Bütçe Gelir ve Giderlerinin Karşılaştırılması (2009-19/ Bin TL)<sup>215</sup>**

Yıllar	Gelirler		Top. Tahs. İçindeki % Pay	Giderler (3)	Top. Gider İçindeki % Pay	% (2/3)	% (2/1)
	Tahakkuk (1)	Tahsilât (2)					
2009	285 043	172 744	0,08	604 614	0,23	28,57	60,60
2010	332 859	196 916	0,42	666 824	0,23	29,53	59,16
2011	411 986	240 349	0,08	760 135	0,24	31,62	58,34
2012	430 733	255 085	0,08	845 452	0,23	30,17	59,22
2013	487 066	293 165	0,08	1 028 704	0,25	28,50	60,19
2014	587 485	305 279	0,07	1 107 297	0,25	27,57	51,96
2015	673 836	340 742	0,07	1 217 751	0,24	27,98	50,57
2016	823 702	400 935	0,07	1 405 046	0,24	28,54	48,67
2017	933 774	461 775	0,07	1 664 145	0,25	27,75	49,45
2018	1 350 498	600 399	0,08	1 938 761	0,23	30,97	44,46
2019	1 245 775	555 697	0,06	2 236 359	0,22	24,85	44,61

<sup>215</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Öncelikle hem gelirlerin (Tahakkuk ve tâhsilat itibariyle/ 2019 yılı hariç) hem de giderlerin dönem boyunca bir artış içerisinde olduğu açık bir durumdur.

Yozgat ilinden elde edilen gelirlerin Türkiye geneli toplam gelirler içerisindeki payının %0,06-%0,08 arasında (2010 yılı hariç), Yozgat iline yapılan giderlerin ise Türkiye geneli toplam giderler içerisinde %0,22- %0,25 arasında dalgalandığı görülmektedir. Bu durumun diğer bir ifadesi Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat iline üç (3) birimlik gider yapılırken, il düzeyinde ancak bir (1) birim gelir elde edilebildiğidir.

Yozgat ilinde tahakkuk eden kamu gelirlerinin tâhsilat oranları incelendiğinde dönem başından itibaren giderek tâhsilat oranlarının düştüğü, dönem başı ile sonu arasında %15,99'lük olumsuz bir farkın olduğu gözlenmiştir. Fiilen elde edilen gelirlerle, gerçekleştirilen giderler karşılaştırıldığında (Fiilen elde edilen gelirlerin tâhsilatın fiilen yapılan giderlere oranlanması) ise dönem boyunca elde edilen gelirlerin gerçekleştirilen giderlerin yaklaşık 1/3'üne karşılık geldiği, son yılda ise 1/4 seviyesine indiği anlaşılmaktadır.

### 3.3.2. Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirleri

Genel Bütçe, devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Sayıştay, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar Genel Bütçeye dâhil olan kuruluşlardan bazılarıdır.<sup>216</sup> Merkezî Yönetim Bütçesi içerisinde Genel Bütçe, en işlevsel ve de geniş hacimli olanıdır.

Giderlere ilişkin bilgiler Merkezî Yönetim Bütçesi'nin gelir-giderlerinin bilgilerinde (Tablo 20/Genel Bütçe-Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi ile Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçelerine bağlı kuruluşların gelir ve giderleriyle birlikte) verildiğinden bu kısımda Genel Bütçe 'ye dâhil olan kamu gelirlerinin detayları ele alınacaktır. Öncelikle Tablo 21'de 2009-2019 yılları arasında Genel Bütçe kapsamında tahsil edilen gelirler bir araya getirilmiştir.

<sup>216</sup> 5018 Sayılı KMYKK, 12.madde

**Tablo 21.** Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirleri (2009-19/Bin TL)<sup>217</sup>

Yıllar	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)
2009	281 230	168.939	60,1
2010	327 605	191.687	58,5
2011	406.372	234.801	57,8
2012	416.607	240.994	57,8
2013	479.732	285.899	59,6
2014	578.887	296.816	51,3
2015	661.133	328.298	49,7
2016	800.634	378.263	47,2
2017	906.958	435.494	48,0
2018	1.313.889	565.724	43,1
2019	1.219 138	532.150	43,6

Dönem itibariyle gelirlerde hem tahakkuk hem de tahsil düzeyi itibariyle artışlar vardır. Tahakkuk düzeyindeki artış tahsil düzeyindeki artıştan fazladır. Dönem başına göre 2019 yılında tahakkuk eden gelirler %333,50 oranında artarken (1 219 138 Bin TL) tahsilâtta artış %214,99 (532 150 Bin TL) oranında gerçekleşmiştir. Bu veriler çerçevesinde daha anlamlı olan yıllar itibariyle tahakkuk/tahsilât oranlarıdır. Dönem başından dönem sonu olan 2019 yılına değin (2013 yılı istisna) tahakkuk/tahsilât oranı istikrarlı bir şekilde azalma eğiliminde olmuştur. Diğer bir deyişle 2013 yılı haricinde tahakkuk eden vergilerin tahsilâtında her yıl bir önceki yıla göre azalmalar söz konusudur.

Tablo 22’de Genel Bütçe kapsamında tahsil edilen vergi gelirlerinin tahakkuk, tâhsilat ve tahakkuk/tâhsilat oranlarına ait bilgiler verilmiştir. Genel bütçe gelirleri içerisinde en yüksek yekûnu tutan gelir kalemini Vergi Gelirleri oluşturmaktadır. Tablo 21 ve Tablo 22 verileri kıyaslandığında bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Her yıl itibariyle aynı durum söz konusu olmakla birlikte 2019 yılına ilişkin veriler her iki tablodan karşılaştırıldığında ispat için yeterli olacaktır. Genel Bütçe gelirlerinin tahakkuku 1 219 138 Bin TL iken bunun içerisinde tahakkuk eden vergi geliri miktarı 887 261 Bin TL; Genel Bütçe gelirlerinde tâhsilat miktarı 532 150 Bin TL olarak gerçekleşirken bu miktarın 449 658 Bin TL’si vergi gelirlerinden elde edilmiştir.

<sup>217</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

**Tablo 22.** Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Tahakkuk/Tahsilât Miktarları ve Oranları (2009-19/Bin TL)<sup>218</sup>

Yıllar	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)
2009	234.694	144.498	61,6
2010	268.460	161.931	60,3
2011	312.168	199.259	63,8
2012	317.622	210.381	66,2
2013	359.612	246.380	68,5
2014	405.616	259.192	63,9
2015	451.121	284.941	63,2
2016	555.547	331.587	59,7
2017	660.472	385.219	58,3
2018	870.324	473.347	54,4
2019	887.261	449.658	50,7

Genel Bütçe içerisinde yer alan vergi gelirleri de tıpkı Genel Bütçe gelirleri toplamında olduğu üzere hem tahakkuk hem de tahsilât olarak artış seyriinde olmuştur. Tahakkuk/Tahsilât Oranı açısından dönem boyunca dalgalı bir süreç yaşanmış ve 2019 yılı itibariyle dönem başına göre %10,9'luk bir eksilmeyeyle %50,7 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir tabirle tahakkuk eden vergi gelirlerinin yalnızca yarısından çok az fazlası toplanabilmiştir.

### 3.3.2.1. Yozgat İlinde Tahsil Edilen Vergi Gelirleri

Tüm vergi türleri göz önüne alındığında bunların sonuç olarak üç ekonomik unsurdan birinin üzerine konduğu görülür: Belli bir vergi ya geliri kapsamına alır; ya serveti yükümlendirir; ya da harcamaları yüküm konusu yapar.<sup>219</sup> Türk vergi sisteminde de bu 3 unsur esas alınmak suretiyle vergiler, gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergiler olarak tasnif edilmiştir. Bu çerçevede Türk vergi sisteminde var olan vergiler Tablo 23'de gösterilmiştir.

<sup>218</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>219</sup> Muallâ Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, 2008, Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 226

**Tablo 23.** Türk Vergi Sistemini Oluşturan Vergiler<sup>220</sup>

Verginin Kaynakları			
Gelir Üzerinden Alınan Vergiler	Servet Üzerinden Alınan Vergiler <sup>221</sup>	Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler <sup>222</sup>	
Gelir Vergisi	Motorlu Taşıtlar Vergisi	Katma Değer Vergisi	
		Özel Tüketim Vergisi	
Kurumlar Vergisi	Emlâk Vergisi	Özel İletişim Vergisi	
		Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	
	Değerli Konutlar Vergisi		Şans Oyunları Vergisi
			Damga Vergisi
			Gümrük Vergisi
			Harçlar
	Veraset Ve İntikal Vergisi	Dijital Hizmet Vergisi	
	Konaklama Vergisi		

### 3.3.2.1.1. Yozgat İlinde Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

Tablo 23'de de görüldüğü üzere Türkiye vergi sisteminde gelir üzerinden alınan iki vergi türü vardır. Bunlardan bir tanesi Gelir Vergisi, diğeri ise Kurumlar Vergisi'dir. 2009-2019 yılları arasında Yozgat ilinde Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi'ne ait ilişkin veriler Tablo 24'de bir araya getirilmiştir.

<sup>220</sup> Benzer bilgilere farklı yazarlar tarafından yazılmış Vergi Hukuku isimli eserlerde rastlanabilir. Örnek olarak **Nurettin Bilici, 2008, Vergi Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.142**'ye bakılabilir.

<sup>221</sup> Emlâk Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle 2021 yılından itibaren uygulanmak üzere Değerli Konutlar Vergisi çıkarılmıştır. Bakınız **Resmi Gazete, 20 Şubat 2020, 14.02.2020 Tarih Ve 7221 Sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 14. madde, Sayı: 31045**

<sup>222</sup> 2019 yılında yapılan düzenlemelerle harcama vergisi kategorisinde değerlendirilecek olan Dijital Hizmet Vergisi ile Konaklama Vergisi adı altında vergi düzenlemeleri yapılmıştır. Dijital Hizmet Vergisi 01.03.2020 tarihinde yürürlüğe girmiş, Konaklama Vergisi'nin yürürlüğü ise 01.01.2022 tarihine ertelenmiştir. Bakınız **Resmi Gazete, 07 Aralık 2019, 05.12.2019 Tarih Ve 7194 Sayılı Dijital Hizmet Vergisi İle Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Sayı: 30971**

**Tablo 24.** Yozgat İlinde Gelir Üzerinden Alınan Vergiler  
(2009-19/Bin TL)<sup>223</sup>

Yıllar	Gelir Vergisi			Kurumlar Vergisi		
	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk /Tahsilât Oranı
2009	102.775	73.318	71,3	12.116	9.019	74,4
2010	130.151	89.578	68,8	12.801	8.927	69,7
2011	150.583	107.056	71,1	17.301	11.494	66,4
2012	157.752	113.284	71,8	18.792	12.794	68,1
2013	160.220	119.304	74,5	21.333	13.945	65,4
2014	175.489	131.008	74,7	26.881	17.088	63,6
2015	190.825	142.465	74,7	29.685	18.672	62,9
2016	210.889	158.804	75,3	45.650	22.756	49,8
2017	229.941	174.386	75,8	43.828	23.685	54,0
2018	276.908	212.190	76,6	48.095	24.202	50,3
2019	313.276	237.017	75,7	39.435	16.466	41,8

Tablo 24 öncelikle Yozgat ilinde gelir üzerinden alınan vergiler çerçevesinde Gelir Vergisi'nden elde edilen gelirlerin, Kurumlar Vergisi'nden elde edilen gelirlere göre hem tahakkuk hem de tahsilat bağlamında ortalama on kat daha fazla olduğunu göstermektedir. Bir örnek olması bakımından 2019 yılında Gelir Vergisi'nin tahakkuku 313 276 Bin TL, tahsilâtı 237 017 Bin TL olarak gerçekleşirken bu rakamlar Kurumlar Vergisi'nde tahakkuk olarak 39 435 Bin TL, tahsilât olarak ise 16 466 Bin TL olarak gerçekleşmiştir.

Esasında bu durumu daha net olarak ortaya koyacak bir diğer bilgi Yozgat ilindeki faal mükellef sayılarıdır. Tablo 25'de derlenmiş olan Yozgat ili faal mükellef sayıları Tablo 24'in ilk elden ortaya koyduğu olguyu ispat etmektedir.<sup>224</sup>

<sup>223</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>224</sup> Tablo 25'de her ne kadar gelir üzerinden alınan bir vergi olmasa da genel mükellef sayılarının değerlendirilmesine fırsat vermesi bakımından Katma Değer Vergisi mükelleflerinin sayılarına ve gelişimine de yer verilmiştir. Katma Değer Vergisi harcamalar üzerinden alınan vergiler kategorisinde değerlendirilir.

**Tablo 25. Yozgat İlinde Faal Mükellef Sayıları (2009-19)<sup>225</sup>**

Yıllar	Gelir Vergisi Mükellefleri <sup>226</sup>	Gelir-Stopaj Vergisi Mükellefleri <sup>227</sup>	GMSİ Mükellefleri <sup>228</sup>	Basit Usul Mükellefleri <sup>229</sup>	Kurumlar Vergisi Mükellefleri <sup>230</sup>	Katma Değer Vergisi <sup>231</sup> Mükellefleri	Toplam
2009	8.100	9.208	1.509	6.603	1.720	9.869	37.009
2010	7.983	9.372	2.014	6.360	1.771	9.800	37.300
2011	7.918	9.418	2.229	6.015	1.750	9.678	37.008
2012	8.030	9.631	3.628	5.842	1.741	9.762	38.634
2013	7.899	9.619	4.588	5.574	1.738	9.670	39.088
2014	7.488	9.161	4.720	5.877	1.715	9.219	38.180
2015	7.538	9.233	4.966	5.921	1.702	9.228	38.588
2016	7.531	9.196	5.238	6.114	1.685	9.180	38.944
2017	7.723	9.576	5.610	6.262	1.745	9.404	40.320
2018	7.915	9.972	6.051	6.216	1.846	9.701	41.701
2019	8.172	10.337	6.274	6.338	1.880	9.996	42.997

<sup>225</sup> Gelir İdaresi Başkanlığı İstatistiklerinden hareketle tarafımızdan oluşturulmuştur. **Hazine Ve Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, İstatistikler (2009-2019) <https://www.gib.gov.tr/yaridim-ve-kaynaklar/istatistikler>, Erişim Tarihi: 14.01.2021**

<sup>226</sup> Gelir Vergisi Kanunu'nun 7.maddesinde sayılan kazanç ve iratların birinden bir facandan veya hepsinden bir takvim yılı içerisinde gelir elde etmiş olan gerçek kişilerin safi kazanç ve iratları üzerinden vergilendirilmesidir. Bakınız **Resmî Gazete, 06.01.1961, 31.12.1960 Tarih Ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 1 ve 7. maddeler, Sayı:10700**

<sup>227</sup> Stopaj esasen bir vergilendirme yöntemidir. Tevkifat veya Kesinti Yöntemi olarak da bilinir. Bu yöntemde vergiye konu kazanç ya da irat doğrudan kazanç ve iratı elde eden tarafından değil kazanç veya iratı veren kurum tarafından, muhataba (mükellef) ödeyeceği kazanç veya iradın içerisinde, muhatabın ödemesi gereken vergi miktarını keserek (Vergi Sorumlusu sıfatıyla) onun adına Vergi Dairesine yatırması işlemidir. Genelikle ücret geliri elde kimselerin gelirlerinin vergilendirilmesinde Stopaj/Kesinti/tevkifat yöntemi kullanılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız **Osman Pehlivan, 2017; Vergi Hukuku, Cezeler Matbaacılık, Trabzon, s.206** (Siy) olarak ifade edilmekte olup bu gelirler belirli koşullarda Gelir Vergisi'ne tabi tutulmaktadır. Kıra geliriye konu mal ve hakların sahipleri mutasarrıfları zilyetleri, irfak ve itifa hakkı sahipleri ile kiralanmış bir mal veya hakkın kiraya verilmesinden gelir elde eden kiracılar, GMSİ yönünden mükellef kabul edilmektedir. Bakınız **Gelir İdaresi Başkanlığı, Subat 2020, Kıra Geliri Elde Eden Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara, s. 1**

<sup>229</sup> Gelir Vergisi Kanunu'nun 47 ve 48.maddelerinde sayılmış olan genel ve özel şartlara sahip olan mükelleflerin vergilendirilmesii yöntemidir. Bakınız **193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 47 ve 48.maddeler; Gelir İdaresi Başkanlığı, Ocak 2020, Basit Usulde Tabi Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara, s. 1-2**

<sup>230</sup> Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 1.maddesinin 1.fikrasında sayılan kurumların yine bu maddenin 2.fikrasında belirtiliği üzere Gelir Vergisi'nin konusuna giren kazanç unsurlarından gelir elde etmeleri için kazançını oluşturacaktır. Dolayısıyla bu kazanç Kurumlar Vergisi yükümlülüğünü doğuracak ve bu kurumlar da Kurumlar Vergisi mükellefi sayılacaktır. Bakınız **Resmî Gazete, 21.06.2006, 13.06.2006 Tarih Ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 1. madde, Sayı:26203**

<sup>231</sup> Katma Değer Vergisi, bir gıda ürününün üretiminden satışına kadar olan süreçte her aşamada üretilen katma değer üzerinden hesaplanmaktadır. Katma Değer Vergisi Kanunu, 1.madde, **Resmî Gazete, 02.11.1984, 25.10.1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 1.madde, Sayı: 18563**

Tablo 25'e bakıldığında bahse konu dönem boyunca gerek Gelir Vergisi mükellefleri (Gelir Stopaj, GMSİ ve Basit Usul mükellefleri dışında bırakıldığında bile) gerekse de Kurumlar Vergisi mükellefleri sayısında dikkate değer bir artıştan söz edilememektedir.

Bir durum Katma Değer Vergisi (KDV) ve Basit Usul mükellefleri için de geçerliken Gelir Stopaj Vergisi mükelleflerinde %12,26'lık (1 129 mükellef) bir artış olmuştur. Ancak bir gerçek vardır ki, o da dönem boyunca mükellef sayısı itibarıyla Gelir Vergisi mükelleflerinin Kurumlar Vergisi mükelleflerinden ortalama olarak 4,5 kat daha fazla olduğudur.

Bir diğer gerçek ise dönem sonu itibarıyla toplam mükellef sayısındaki artıştır. Dönem başında 37 009 olan toplam mükellef sayısı dönem sonu itibarıyla (2019) %16,17'lik bir artışla 42 997 mükellefe ulaşmıştır.

Bu artışta tartışmasız etkili olan mükellefiyet türü Gayr-i Menkul Sermaye İradı (GMSİ) mükellefiyettir. Zira GMSİ mükellefleri dönem boyunca sürekli artış göstermiş ve 2019 yılında dönem başına göre %315,77'lik artışla 6 274'e erişmiştir.

Tablo 24'den Gelir Vergisi tahakkuk ve tahsilâtı incelendiğinde görünen, dönem sonunda dönem başına göre Gelir Vergisi tahakkuk (%204,81) ve tâhsilat (%223,27) artış oranlarının birbirine yakın seyrettiğidir. Kurumlar Vergisi için aynı tespiti yapmak zordur. Zira Kurumlar Vergisi'nde dönem başına göre dönem sonundaki tahakkuk artışı %225,47 oranındayken tâhsilat oranındaki artış ancak %82,57 olarak gerçekleşmiştir.

Bu olgu her iki verginin Tahakkuk/Tahsilât Oranına da yansımıştır. Gelir Vergisi'nde Tahakkuk/Tahsilât Oranı dönem boyunca en düşük %68,8 (2010 yılı), en yüksek olarak da %76,6 (2018 yılı) oranında gerçekleşmiştir.

Kurumlar Vergisi'nde ise en yüksek Tahakkuk/Tahsilât Oranı 2009 yılında %74,4, en düşük oran ise %41,8 oranıyla 2019 yılında yaşanmıştır. Her iki vergi türü açısından konu değerlendirildiğinde, Gelir Vergisi tahsilâtında ortaya konan performansın Kurumlar Vergisi için aynı düzeyde sergilenemediğini söylemek mümkündür.



Gelir Vergisi'nin tahsilinde Gerçek Usul<sup>232</sup>, Basit Usul, Stopaj (Kesinti/Tevkifat) yöntemleri kullanılmaktadır.

Bir de belli gelirlerin peşin vergilendirilmesini ifade Geçici Vergi<sup>233</sup> uygulaması söz konusudur. Bu çerçevede Yozgat ilinde Gelir Vergisi'nin tahsilinde hangi yöntemin öne çıktığını görmek için Tablo 26 oluşturulmuştur.

---

<sup>232</sup> Gelir Vergisi Kanunu'nun hükümlerine göre gelir elde eden ve de Basit Usul şartlarını taşımayan gerçek kişilerin vergilendirilmesi yöntemidir. Gelir Vergisi Kanunu'nun 7.maddesinde sayılan gelir unsurlarının her biri yine Gelir Vergisi Kanunu'nun düzenlemeleri yönünde vergilendirmeye tabi tutulurlar. Mesela Ticarî kazanç sahipleri şayet şartları Basit Usul hükümlerine uygun değilse elde ettikleri gelirlerinden Gerçek Usul yöntemine göre vergilendirileceklerdir. Gerçek Usul yönteminde mükellefler tutacakları defterler yönünden Bilanço Hesabı Esası ve İşletme Hesabı Esası şeklinde ikiye ayrılırlar. Burada belirleyici olan mükellefin, yıl boyunca elde ettiği gelirin kanunun belirlediği hadlerin altında veya üstünde olmasıdır. Her iki uygulamada da mükellef yıl içerisinde yapmış olduğu gelir ve giderleri resmi belgelerle yapacak ve bu belgeye dayalı faaliyetleri usulüne uygun bir şekilde muhasebeleştirilecektir. Dönem sonunda gelir ve giderler arasında gelirler lehine bakiye söz konusu ise vergilendirme yapılacaktır. Ayrıntısı için bakınız **Gelir Vergisi Kanunu, 37-45.maddeler; Gelir İdaresi Başkanlığı, Şubat 2020, Ticarî Kazanç Elde Eden Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara, s. 3-5**

<sup>233</sup> Ticarî kazanç sahipleri (Basit Usulde vergilendirilenler hariç) ile serbest meslek erbabı cari vergilendirme döneminin Gelir Vergisi'ne mahsup edilmek üzere, bu Kanunun ticarî veya meslekî kazancın tespitine ilişkin hükümlerine göre belirlenen ilgili hesap döneminin altışar aylık kazançları (42.madde kapsamına giren kazançlar ile noterlik görevini ifa ile mükellef olanların bu işlerden sağladıkları kazançlar hariç) üzerinden, 103. maddede yer alan tarifenin ilk gelir dilimine uygulanan oranda (%15) Geçici Vergi öderler. Geçici Vergi matrahının hesaplanmasında dönem sonu mal mevcutları, kayıtlar üzerinden tespit edilebilir. Bakınız **Gelir Vergisi Kanunu, Mükerrer 120.madde.**

**Tablo 26. Yozgat İlinde Gelir Vergisi Vergilendirme Yöntemleri (2009-19)<sup>234</sup>**

Yıllar	Gerçek Usul Yöntemi			Basit Usul Yöntemi		
	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)
2009	5.454	2.789	51,1	1.631	895	54,9
2010	6.550	2.893	44,2	1.920	956	49,8
2011	9.576	4.468	46,7	2.456	1.382	56,3
2012	9.990	4.752	47,6	2.611	1.408	53,9
2013	10.410	4.551	43,7	2.759	1.367	49,5
2014	11.518	4.418	38,4	2.988	1.434	48,0
2015	13.140	5.272	40,1	3.353	1.638	48,9
2016	17.596	6.368	36,2	3.798	1.904	50,1
2017	18.955	7.406	39,1	3.210	1.464	45,6
2018	22.844	9.695	42,4	2.829	1.261	44,6
2019	22.390	9.006	40,2	2.641	986	37,3

<sup>234</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Yıllar	Gelir Geçici Vergi				Stopaj Yöntemi			
	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı (%)	
2009	5.663	3.776	66,7	90.027	65.858	73,2		
2010	6.487	4.064	62,6	102.393	72.738	71,0		
2011	6.480	4.169	64,3	114.470	85.543	74,5		
2012	7.056	4.285	60,7	119.303	90.045	75,5		
2013	7.634	4.683	61,3	139.417	108.703	78,0		
2014	8.241	5.010	60,8	152.742	120.146	78,7		
2015	8.762	5.305	60,5	165.570	130.250	78,7		
2016	10.329	6.305	61,0	179.166	144.227	80,5		
2017	11.193	7.092	63,4	196.583	158.424	80,6		
2018	11.847	7.448	62,9	239.388	193.786	81,0		
2019	12.121	7.323	60,4	276.124	219.702	79,6		

Her yöntemde de dönem boyunca Gelir Vergisi'ne ilişkin tahakkuk ve tahsilât miktarları (Basit Usul 2018-19 yılları hariç) artmıştır. Lâkin Tahakkuk/Tahsilât Oranı itibariyle yöntemler değerlendirildiğinde aynı tespiti yapmak mümkün değildir. Gerçek Usul'de dönem boyunca Tahakkuk/Tahsilât Oranı dalgalı bir seyir takip etmekle birlikte giderek azalmış ve %51,1'den dönem sonunda %40,2 seviyesine düşmüştür.

Aynı durum Basit Usul ve Geçici Vergi uygulamasında da gerçekleşmiş; Basit Usulde Tahakkuk/Tahsilât Oranı en yüksek %56,3 iken (2011 yılı) dönem sonunda %37,3 seviyesini görmüş; Geçici Vergide ise azalma eğilimi daha yavaş seyretmiş ve %66,7'den dönem sonunda en düşük seviyesi olan %60,4'e inmiştir. Stopaj yönteminde ise tam aksi durum söz konusudur. Hem tahakkuk ve tâhsilat miktarları itibariyle diğer yöntemlerden çok daha büyük bir hacme ulaşılmış hem de Tahakkuk/Tâhsilat Oranı itibariyle %71,0 seviyesinden (2010 yılı) %81,0'e kadar (2018 yılı) çıkmıştır. Kurumlar Vergisi'nin vergilendirme yöntemleri açısından sonuçları Tablo 27'de düzenlenmiştir.

**Tablo 27. Yozgat İli Kurumlar Vergisi Vergilendirme Yöntemleri (2009-19/Bin TL)<sup>235</sup>**

Yıllar	Beyana Dayanan Kur. Vergisi			Stopaj Yöntemi			Kurumlar Geçici Vergi		
	Tahakkuk	Tahsilat	Tah/Tah Oranı (%)	Tahakkuk	Tahsilat	Tahk/Tah Oranı (%)	Tahakkuk	Tahsilat	Tahk/Tah Oranı (%)
2009	2 107	333	15,8	-19	-19	100,0	10 028	8 705	86,8
2010	2 767	545	19,7	0	0	-	10 034	8 382	83,5
2011	6 217	1 715	27,6	54	54	100,0	11 030	9 725	88,2
2012	6 147	2 035	33,1	-4	-7	175,0	12 649	10 766	85,1
2013	5 999	1 456	24,3	-61	-64	104,9	15 395	12 553	81,5
2014	8 912	1 648	18,5	-19	-22	115,7	17 988	15 462	86,0
2015	9 659	2 210	22,9	-33	-63	190,9	20 059	16 525	82,4
2016	20 757	2 758	13,3	104	74	71,2	24 789	19 924	80,4
2017	21 873	5 686	26,1	47	24	51,1	21 998	17 975	81,7
2018	23 252	4 829	20,8	15	-5	-33,3	24 828	19 378	78,0
2019	20 537	3 990	19,4	-117	-136	116,2	19 015	12 612	66,3

<sup>235</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kurumlar Vergisi'nde Geçici Vergi beyannameleri üzerinden tahakkuk eden vergi ve buna bağlı olarak yapılan tâhsilat diğer iki yöneme nazaran daha işlevsel olmuş, her ne kadar dönem sonunda %66,3'lük Tahakkuk/Tâhsilat Oranına düşülse bile 2018 yılı hariç dönem boyunca %80'lerin üzerinde Tahakkuk/Tâhsilat Oranlarına çıkmıştır. Stopaj yöntemiyle tâhsilat, Kurumlar Vergisi'nde etkin olamamıştır.

Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi tahsilâtında ise dikkat çeken husus Tahakkuk/Tâhsilat Oranlarındaki düşüklüktür. Dönem içerisinde en yüksek oran 2012 yılında %33,1 olarak gerçekleşirken, 2016 yılında %13,3'lük oranla en düşük seviyeye inilmiştir.

### 3.3.2.1.2. Yozgat İlinde Servet Üzerinden Alınan Vergiler

Türk vergi mevzuatında servet üzerinden alınması öngörülen üç (3) vergi bulunmaktadır.

Bunlar Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV)<sup>236</sup>, Emlâk Vergisi<sup>237</sup> ve Veraset Ve İntikal Vergisi'dir.<sup>238</sup> Yozgat ilinde 2009-2019 yılları arasında servet üzerinden tahsil edilen vergi gelirlerinin durumu Tablo 28'de gösterildiği şekildedir.

---

<sup>236</sup> Karayolları Trafik Kanununa göre Trafik Şube veya Bürolarına kayıt ve tescil edilmiş bulunan motorlu kara taşıtları ile Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne kayıt ve tescil edilmiş olan uçak ve helikopterler adlarına tescil edilmiş olanlar Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 5. ve 6. maddelerinde öngörülen miktarlar üzerinden Motorlu Taşıtlar Vergisi ödemekle yükümlü tutulmuşlardır. Bakınız **Resmi Gazete, 23.02.1963, 18.02.1963 Tarih Ve 197 Sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 1. , 5. , 6. maddeler, Sayı:11342**

<sup>237</sup> Emlâk Vergisi Kanunu'na göre, Türkiye sınırları içinde bulunan binalar Bina Vergisine ve yine Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar bu Arazi Vergisine tabidir. Bakınız **Resmi Gazete, 11.08.1970, 29.07.1970 Tarih ve 1319 Sayılı Emlâk Kanunu, 1. ve 12.maddeler, Sayı:13576**; 1985 yılına kadar Genel Bütçe gelirleri arasında yer alan Emlâk Vergisi 3239 Sayılı Kanunla bu verginin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri 01.01.1986 tarihinden itibaren yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bakınız **İbrahim Organ, Taha Emre Çiftçi, 2015, Türkiye'de Emlâk Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Niğde Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4, s. 130**

<sup>238</sup> Türkiye Cumhuriyeti uyruklığında bulunan şahıslara ait mallar ile Türkiye'de bulunan malların veraset yoluyla veya her hangi bir suretle olursa olsun ivazsız bir tarzda bir şahıstan diğer şahsa intikali Veraset ve İntikal Vergisine tabidir. Bakınız **Resmi Gazete, 15.06.1959,08.06.1959 Tarih Ve 7338 Sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 1. madde, Sayı:10231**

**Tablo 28.** Yozgat İlinde Servet Üzerinden Alınan Vergiler  
(2009-19/Bin TL)<sup>239</sup>

Yıllar	Veraset ve İntikal Vergisi			Motorlu Taşıtlar Vergisi		
	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı	Tahakkuk	Tahsilât	Tahakkuk/ Tahsilât Oranı
2009	49	26	53,1	19.395	11.900	61,4
2010	99	68	68,7	23.140	13.183	57,0
2011	167	134	80,2	27.486	16.935	61,6
2012	113	76	67,3	31.736	19.093	60,2
2013	149	93	62,4	35.067	20.408	58,2
2014	210	156	74,3	38.034	22.424	59,0
2015	562	265	47,2	44.174	25.916	58,7
2016	488	241	49,4	49.888	28.860	57,8
2017	608	362	59,5	54.989	31.962	58,1
2018	590	350	59,3	63.741	37.676	59,1
2019	681	410	60,2	71.552	42.691	59,7

Veraset ve İntikal Vergisi tahakkuk ve tâhsilat olarak dönem boyunca artış göstermişse de Tahakkuk/Tâhsilat Oranı bakımından dalgalı bir seyir izlemiştir.

En düşük seviyesi 2015 yılında %47,2 iken en yüksek orana %80,2'yle 2011 yılında ulaşılmıştır.

MTV' deki artışı anlamak için bu dönemde Yozgat ilindeki motorlu taşıtların sayısı ile ilgili bilgilere sahip olmak yerinde olacaktır. Tablo 29'da motorlu kara taşıt sayıları, otomobil sayıları ve bin kişi başına düşen otomobil sayıları ve bunlardaki değişimi gösteren veriler verilmiştir.

<sup>239</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

**Tablo 29.** Yozgat İli Motorlu Kara Taşıtı-Otomobil Sayıları  
(2009-19)<sup>240</sup>

Yıllar	Motorlu Kara Taşıt Sayısı	Otomobil Sayısı	Bin kişi Başına Otomobil Sayısı
2009	68.402	28.290	58
2010	74.253	31.955	67
2011	78.866	34.580	74
2012	82.793	36.763	81
2013	87.845	39.814	90
2014	92.443	42.283	98
2015	96.958	44.580	106
2016	102.030	47.102	112
2017	106.197	49.003	117
2018	107.479	49.273	116
2019	106.682	48.195	114

Tablo 29’da ayrıntıları düzenlenmiş olan veriler, Yozgat ilinde MTV’ne kaynaklık teşkil edecek araçların sayılarında artış olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim dönem boyunca tahakkuk ve tâhsilat miktarları bu durumu teyit etmektedir. Ancak Tahakkuk/Tâhsilat Oranı dönem boyunca %57,0-%61,6 arasında değişkenlik göstermiştir.

### 3.3.2.1.3. Yozgat İlinde Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler

Harcamalar üzerinden alınan vergiler, vergilerin dolaylı dolaysız olarak sınıflandırılmaları çerçevesinde dolaylı vergiler grubu içerisinde yer alırlar. Bu tip vergiler, vergi adaleti bakımından dolaysız vergilere göre (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi gibi) adil olmadıkları yönünde eleştirilirler. Harcamalar üzerinden alınan vergilerin belli başlıları Katma Değer Vergisi (KDV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)<sup>241</sup>, Banka ve

<sup>240</sup> TÜİK, Ulaştırma verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>241</sup> Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 1.maddesi hükümleri çerçevesinde yine bu kanunda belirlenen listelerdeki malların ithalatçıları veya rafineriler dâhil imal edenler tarafından teslimi (I sayılı Listedeki mallar); kayıt ve tescile tâbi olanların ilk iktisabı (II Sayılı Listedeki Mallar); (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olmayanlar ile (III) ve (IV) sayılı listelerdeki malların ithalatı veya imal ya da

Sigorta Muameleleri Vergisi BSMV)<sup>242</sup>, Şans Oyunları Vergisi (ŞOV)<sup>243</sup>, Özel İletişim Vergisi (ÖİV)<sup>244</sup>, Damga Vergisi (DV)<sup>245</sup> ve vergi olmamakla beraber bu kategoride değerlendirilen harçlardır.<sup>246</sup>

Tablo 30, 2009-2019 yılları arasında Yozgat ilinde harcamalar üzerinden alınan vergilerin dökümünü içermektedir.

inşa edenler tarafından teslimi; (I), (III) ve (IV) sayılı listelerdeki mallar ile (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tâbi olmayanların Özel Tüketim Vergisi uygulanmadan önce müzayedeye yoluyla satışı, bir defaya mahsus olmak üzere **Özel Tüketim Vergisi'**ne tâbidir. Bakınız **Resmi Gazete, 12.06.2002, 06.06.2002 Tarih Ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu, 1. madde, Sayı:24783**

- <sup>242</sup> Banka ve sigorta şirketlerinin 10/6/1985 tarihli ve 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanununa göre yaptıkları işlemler hariç olmak üzere, her ne şekilde olursa olsun yapmış oldukları bütün muameleler dolayısıyla kendi lehlerine her ne nam ile olursa olsun nakden veya hesaben aldıkları paralar **Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'**ne tabidir. Aynı şekilde bankerlerin yaptıkları işlemler de Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisine tabidir. Bakınız **Resmi Gazete, 23.07.1956, 13.07.1956 Tarih Ve 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu, 28.madde, Sayı:9362**
- <sup>243</sup> Her türlü şans oyunları faaliyetinden elde edilen hasılat, **Şans Oyunları Vergisi'**ne tâbidir. Bakınız **Resmi Gazete, 21.03.2007, 14.03.2007 Tarih Ve 5602 Sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon Ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 6.madde, Sayı:26469**
- <sup>244</sup> Her tür mobil elektronik haberleşme işletmeciliği kapsamındaki (Ön ödemeli hatlara yüklemeler için yapılan satışlar dâhil) tesis, devir, nakil ve haberleşme hizmetleri; Radyo ve televizyon yayınlarının uydu platformu ve kablo ortamından iletilmesine ilişkin hizmetleri; Kablololu, kablosuz ve mobil internet servisi sağlayıcılığı hizmeti; İlk üç bentler kapsamına girmeyen diğer elektronik haberleşme hizmetleri **Özel İletişim Vergisi'**ne tâbidir. Bakınız 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu, 39.madde
- <sup>245</sup> Damga Vergisi Kanunu'na ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtlar **Damga Vergisi'**ne tabidir. Bu kanundaki kâğıtlar terimi, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade eder. Bakınız **Resmi Gazete, 11.07.1964, 01.07.1964 Tarih Ve 488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu, 1.madde, Sayı:11751**
- <sup>246</sup> Harçlar Kanunu'na göre Yargı, Noter, Vergi Yargısı, Tapu ve Kadastro, Konsolosluk, Pasaport, ikamet tezkeresi, çalışma izni, çalışma izni muafiyeti, vize ve Dışişleri Bakanlığı tasdik, Gemi ve liman, İmtiyazname, ruhsatname ve diploma, Trafik işlemlerinden bu isimler adı altında **Harç** tahsilatı yapılır. Bakınız **Resmi Gazete, 17.07.1964, 02.07.1964 Tarih ve 492 Sayılı Harçlar Kanunu, 1.madde, Sayı:11756**



**Tablo 30. Yozgat İlinde Harcamalar Üzerinden Alınan Vergiler (2009-19/Bin TL)<sup>247</sup>**

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
KDV	59.629	65.211	74.088	55.118	60.168	68.817	74.757	134.959	201.441	312.013	310.691
Tahakkük	19.449	21.914	30.403	29.394	32.302	25.844	26.135	41.271	62.196	95.117	49.066
Tahsilat	32,6	41,0	37,6	53,3	53,7	37,6	35,0	30,6	30,9	30,5	15,8
Tahakk./Tahs.Oran (%)	389	1.250	4.219	11.886	9.978	15.331	18.173	13.614	12.697	38.643	9.972
ÖTV	22	68	892	1.724	5.146	1.771	1.400	2.469	1.522	1.683	-1.381
Tahakkük	5,7	5,4	21,1	14,5	51,6	11,6	7,7	18,1	12,0	4,4	-13,8
Tahsilat	6.558	6.933	7.877	6.137	5.504	4.584	5.103	5.764	6.913	8.515	11.371
Tahakk./Tahs.Oran (%)	5.891	6.134	6.989	5.227	4.461	3.725	4.236	4.883	5.951	7.338	9.940
Tahakk./Tahs.Oran (%)	89,8	88,5	88,7	85,2	84,3	81,3	83,0	84,7	86,1	86,2	87,4
SOV	-	11	-	-	2	2	2	2	2	2	3
Tahakkük	-	11	-	-	0	0	0	0	0	0	1
Tahsilat	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	33,3
ÖV	2	1	-	-	-	-	1	3	1	1	1
Tahakkük	2	1	-	-	-	-	1	2	0	0	0
Tahsilat	100,0	100,0	-	-	-	-	100,0	66,7	-	-	0
Tahakk./Tahs.Oran (%)	18.780	22.696	25.979	29.095	33.844	38.758	42.703	47.933	59.342	61.861	66.225
Dünya V.	12.194	14.443	18.403	20.210	23.430	26.980	28.847	33.916	42.434	43.325	42.198
Tahakkük	64,9	63,6	70,8	69,5	69,2	69,6	67,6	70,8	71,5	70,0	63,7
Tahsilat	13.765	18.206	21.632	25.653	33.212	37.373	45.022	46.244	50.599	59.856	63.691
Tahakk./Tahs.Oran (%)	12.141	15.933	18.450	21.371	27.098	30.171	37.004	38.384	42.722	51.468	53.248
Tahakk./Tahs.Oran (%)	88,2	87,5	85,2	83,3	81,6	80,7	82,2	83,0	84,4	86,0	83,3
Diğer Verg.	1.236	762	137	132	135	137	114	113	111	99	63
Tahakkük	526	598	17	12	13	25	0	0	-1	-2	2
Tahsilat	42,6	78,5	124	9,1	9,6	18,2	0	-	-	-	-
Tahakk./Tahs.Oran (%)											

<sup>247</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Yozgat ilinde harcamalar üzerinden alınan vergiler bakımından tahakkuku en fazla olan vergiler sırasıyla KDV, DV, Harçlar, ÖTV, BSMV, ŞOV ve ÖİV'dir. Tâhsilat açısından ise yine sırasıyla KDV, Harçlar, DV, BSMV, ÖTV, ŞOV ve ÖİV'dir.

Tahakkuk/Tâhsilat Oranları açısından bakıldığında ise beyan esasına dayalı olarak tahsil edilen vergilerin Tahakkuk/Tâhsilat Oranlarının oldukça düşük oranlarda buna mukabil stopaj yöntemine göre tahsil edilen vergilerde Tahakkuk/Tâhsilat Oranlarının görece yüksek olduğu fark edilmektedir.

KDV'de en yüksek Tahakkuk/Tâhsilat Oranı %53,7, en düşük oran %15,8; ÖTV'de en yüksek %51,6 en düşük %-13,8 olarak gerçekleşirken DV'de en yüksek %71,5 en düşük %63,6; BSMV'de en yüksek %89,8 en düşük %81,3; Harçlar da ise en yüksek %88,2 en düşük %80,7 olarak gerçekleşmiştir.

### **3.3.2.2. Yozgat İlinde Vergi Haricinde Diğer Kamu Gelirleri**

Genel Bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirleri haricindeki gelirler Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ile Faizler, Paylar ve Cezalar kalemlerinden müteşekkildir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri; Mal ve Hizmet Satış Gelirleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve Kamu Bankaları Gelirleri, Kurumların Kârları, Kira Gelirleri kalemlerinden oluşur. Faizler, Paylar ve Cezalar ise Faiz Gelirleri, Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar, Para Ceza-ları ve Sermaye Gelirleri kalemlerinin toplamıdır.

İlk olarak, 2009-2019 yılları arasında Yozgat ilinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri olarak elde edilen gelirler Tablo 31'de düzenlenmiştir.

**Tablo 31. Yozgat İlinde Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri (2009-19/Bin TL)<sup>248</sup>**

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Mal ve Hizmet Satış Gelirleri</b>											
<i>Tahakkuk</i>	9.973	13.234	6.155	5.701	6.788	6.975	7.808	8.062	11.030	12.010	14.095
<i>Tahsilat</i>	8.587	11.531	5.852	5.414	6.489	6.679	7.441	7.710	10.484	11.312	13.316
<i>Tahak./Tahs. Oranı (%)</i>	86,1	87,1	95,1	95,0	95,6	95,8	95,3	95,6	95,0	94,2	94,5
<b>KİT ve Kamu Banka Gelirleri</b>											
<i>Tahakkuk</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Tahsilat</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Tahak./Tahs. Oranı (%)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Kurum Kârları</b>											
<i>Tahakkuk</i>	1.859	3.464	1.623	2.737	2.802	3.045	3.060	3.070	4.004	2.628	4.013
<i>Tahsilat</i>	1.859	3.464	1.63	2.737	2.802	3.044	3.060	3.069	4.004	2.628	4.013
<i>Tahak./Tahs. Oranı (%)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Kira Gelirleri</b>											
<i>Tahakkuk</i>	3.409	4.172	4.174	3.808	4.179	5.163	4.935	4.370	4.147	4.259	5.825
<i>Tahsilat</i>	2.212	2.722	2.746	2.588	3.220	3.619	3.473	3.171	3.162	3.290	4.797
<i>Tahak./Tahs. Oranı (%)</i>	64,9	65,2	65,8	68,0	77,1	70,1	70,4	72,6	76,2	77,2	82,4
<b>Diğer Teş. Ve Mülk. Gelirleri</b>											
<i>Tahakkuk</i>	3	-	-	-	-	-	8	17	21	10	13
<i>Tahsilat</i>	3	-	-	-	-	-	5	10	15	8	6
<i>Tahak./Tahs. Oranı (%)</i>	100,0	-	-	-	-	-	62,5	58,8	71,4	80,0	46,2

<sup>248</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 31, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri içerisinde ilk sırayı Mal ve Hizmet Satış Gelirleri kaleminin aldığını, onu sırasıyla Kira Gelirleri, Kurumlar Kârları kalemlerinin izlediği görülmektedir. Yalnız dikkat çeken husus Mal ve Hizmet Satış Gelirleri ile Kurumlar Kârları kalemlerinde Tahakkuk/Tâhsilat Oranları oldukça yüksek düzeyde gerçekleşmişken, Kira Gelirleri kaleminde Tahakkuk/Tâhsilat Oranının görece daha düşük seviyelerde olduğudur.

Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kaleminden elde edilen gelirler oldukça az olmakla birlikte KİT ve Kamu Banka Gelirleri kaleminden herhangi bir gelir elde edilmemiştir.

İkinci olarak “Faizler, Paylar ve Cezalar” başlığı altında tahsil edilen gelirler Tablo 32’de verilmiştir.

**Tablo 32. Yozgat İlinde Edilen Faizler, Paylar ve Cezalar (2009-19/Bin TL)<sup>249</sup>**

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Faiz Gelirleri</b>											
<i>Tahakkuk</i>	4.898	5.726	9.575	12.570	14.488	23.918	27.240	36.254	35.378	71.802	42.369
<i>Tâhsilat</i>	486	458	173	595	851	829	1.186	1.411	434	1.071	792
<i>Tahak/Tahs.Oranı (%)</i>	9,9	8,0	1,8	4,7	5,9	3,5	4,4	3,9	1,2	1,5	1,9
<b>Kişî ve Kur. Alınan Paylar</b>											
<i>Tahakkuk</i>	1.548	1.533	1.096	413	571	832	831	1.074	1.866	2.013	1.605
<i>Tâhsilat</i>	1.441	1.432	988	262	217	474	384	438	638	973	364
<i>Tahak/Tahs.Oranı (%)</i>	93,1	93,4	90,1	63,4	55,5	57,0	46,2	40,8	34,2	48,3	22,7
<b>Para Cezaları</b>											
<i>Tahakkuk</i>	25.377	33.051	61.845	67.303	81.464	126.247	155.994	181.249	178.854	302.726	235.415
<i>Tâhsilat</i>	9.718	11.531	15.190	13.892	17.897	17.141	19.245	22.738	24.261	29.975	35.839
<i>Tahak/Tahs.Oranı (%)</i>	38,3	34,9	24,6	20,6	22,0	13,6	12,3	12,5	13,6	9,9	15,2
<b>Sermaye Gel.</b>											
<i>Tahakkuk</i>	581	375	985	1.347	3.809	1987	3.113	3.624	4.609	6.480	3.382
<i>Tâhsilat</i>	581	375	985	1.347	3.809	1986	3.113	3.624	4.608	6.480	3.382
<i>Tahak/Tahs.Oranı (%)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>249</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 32 verilerinin ortaya koyduğu temel gerçek dönem boyunca hem Faiz Gelirleri hem de Para Cezaları kalemlerinde ciddi bir tahakkuk artışının olduğu halde bu gelirlerin tahsilinde yaşanan olumsuzluklardır.

Öyle ki Faiz Gelirleri kaleminde dönem boyunca Tahakkuk/Tâhsilat Oranı %10'un altında olmuştur. Hakeza Para Cezaları kaleminde de dönem başında %38,3 olan Tahakkuk/Tâhsilat Oranı dönemin sonlarına doğru %9,9 oranını görmüştür. Sermaye Gelirleri kaleminde miktar olarak artışla birlikte tahsilâta bir sorun yaşanmadığı görülmektedir. Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar gelir kalemi miktar olarak dönem başındaki seviyesinden yukarıya çıkamamıştır. Tahakkuk/Tâhisi

#### **3.4. Yozgat İlindeki Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçe Uygulamaları**

Şehir maliyesinin en önemli konularından bir tanesi hiç şüphesiz şehirde kurulan ve mevzuat tarafından yerel yönetim birimi olarak tanımlanmış kurumların malî iş ve işlemleridir. Şehirlerin her bakımdan gelişmeleri için bu kurumlar, kanunlarla kendilerine verilmiş görevleri, yine kanunlarla sağlanan kaynaklarla ifa etmeye çalışırlar. Nitekim 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Genel Yönetim Bütçesi (Devlet Bütçesi) içinde "Mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi"<sup>250</sup> olarak tanımladığı Mahallî İdare Bütçesi bu kurumların gelir ve giderlerini gösteren belge mahiyetindedir. Mahallî İdare Bütçesi, İl Özel İdaresi, Belediye, Bağlı İdare ve Mahallî İdare Birliklerinin bütçelerini ihtiva eder. Bu kurumlar hazırladıkları bütçe tasarılarını Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı'na eklenmek üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderirler.<sup>251</sup>

<sup>250</sup> 5018 Sayılı KMYKK,12.madde

<sup>251</sup> Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25. maddesinde kayıt altına alınan bu hususun ayrıntısı "Encümene sunulan bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibarıyla) bütçe gerçekleştirmeleri, Bakanlıkça belirlenecek şekil ve içerikte Eylül ayının ilk haftası içinde, 5018 Sayılı KMYKK uyarınca Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı'na eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir" şeklindedir. Bakınız **Resmî Gazete, 27.05.2016, Mahallî İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği, 25.madde, Mükerrer Sayı: 29724**

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

Yozgat ilinde bulunan mahalli idare birimlerinin, 2009-2019 yılları arasında her yıl itibarıyla Mahalli İdare Bütçesi'nde yer alan gelir - giderlerini görmek ve gelir - gider denkliklerini değerlendirmek Yozgat Şehir Maliyesini anlamak, anlamlandırmak ve şehrin geleceğine ilişkin çıkarımlar yapmaya zemin oluşturacaktır. Bu nedenle ilk olarak Tablo 33'de bahse konu döneme ilişkin gelirler bir araya getirilmiştir.

**Tablo 33.** Yozgat İli Mahalli İdare Bütçe Gelirleri (2009-19/Bin TL)<sup>252</sup>

Yıllar	Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilâtlar	Bütçe Gelirleri Toplam
2009	10.148	25.596	72.687	96.691	2.234	5	207 361
2010	14.570	35.540	92.685	116.612	3.915	-	263 322
2011	14.749	39.350	126.158	132.794	14.497	-	327 548
2012	14.978	50.163	114.070	144.706	8.059	-	331 976
2013	15.619	55.928	203.789	151.318	5.945	-	432 599
2014	18.034	52.284	187.622	190.513	3.522	1	451 976
2015	20.717	42.537	205.776	236.619	2.742	0	508 391
2016	22.669	46.797	205.045	251.322	16.864	0	542 697
2017	27.503	66.889	259.004	301.346	25.892	0	680 634
2018	29.762	56.915	348.366	351.381	20.042	0	806 466
2019	30.203	64.287	146.699	353.580	13.616	0	608 385

Tablo 33, mahalli idare kuruluşlarının bütün gelir kalemlerinin (Alacaklardan Tahsilâtlar hariç) dönem boyunca miktar olarak artış eğiliminde olduklarını ortaya koymaktadır. Ancak her gelir kalemindeki artış aynı düzeyde olmamıştır. Toplam bütçe gelirlerinde, dönem başına göre en büyük artış %288,91'lik oranla 2018 yılında gerçekleş-

<sup>252</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

miştir. Gelir kalemleri arasında en yüksek artış %1058,99'lük (2017 yılı) bir artışla Sermaye Gelirleri kaleminde yaşanmıştır. Onu sırasıyla %379,26 oranıyla Alınan Bağış ve Yardımlar kalemi (2018 yılı), %265,68 oranıyla Faizler, Paylar, Cezalar kalemi (2019), %197,62 oranıyla Vergi Gelirleri kalemi (2019) ve %157,60 oranıyla Teşebbüs ve Mülk Gelirleri kalemi (2017) takip etmiştir.

Gelir kalemleri içerisinde mahalli idarelerin toplamakla yükümlü oldukları Vergi Gelirleri kalemindeki düşüklük ve de dönem boyunca diğer gelir kalemlerine göre oransal artışının yavaş olması anlamlıdır. Diğer taraftan Vergi Gelirleri<sup>253</sup> kaleminin, yılı bütçesi içerisindeki yekünü oransal olarak incelendiğinde neredeyse herhangi bir artış söz konusu olmamıştır.

Dönem başında (2009 yılı) Vergi Gelirleri kalemi toplam bütçe gelirleri içerisinde %4,89'lük bir orana sahipken dönem sonunda (2019) bu oran ancak %4,96 olabilmıştır. Buna mukabil Faizler, Paylar, Cezalar gelir kalemi dönem başında toplam bütçe gelirleri içerisinde %46,62'lik paya sahip iken bu pay dönem sonunda %58'11 oranına yükselmiştir.

Tablo 34'de Yozgat ilindeki yerel yönetim birimlerinin 2009-2019 yıllarına ilişkin giderleri verilmiştir.

---

<sup>253</sup> Özellikle belediyelerin tahsil yetkisinde olan Belediye Gelirleri Kanunu'ndaki İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi vergilerle yine tahsili 1986 yılı itibarıyla belediyelere bırakılmış olan Emlâk Vergisi kastedilmektedir. Belediye vergilerinin ayrıntısı için bakınız **Resmî Gazete, 29.05.1981, 26.05.1981 Tarih Ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Sayı: 17354**



**Tablo 34. Yozgat İli Mahallî İdare Bütçe Giderleri (2009-19/Bin TL)<sup>254</sup>**

Yıllar	Personel Gideri	SGK Gideri	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harc.	Cari Trans	Sermaye Gideri	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
2009	79.729	10.916	88.028	1.058	4.519	47.087	272	160	231 769
2010	85.529	13.768	93.058	949	6.269	50.588	356	0	250 517
2011	82.260	13.752	133.933	2.426	4.652	74.613	1.138	0	312 774
2012	89.328	14.459	145.822	4.090	4.673	95.134	1.324	0	354 830
2013	98.773	16.357	171.400	3.085	6.135	122.700	1.335	15	419 800
2014	102.685	16.431	151.359	4.088	4.428	138.123	2.008	0	419 062
2015	103.407	16.027	174.824	3.495	4.851	213.320	7.217	0	523 141
2016	122.451	18.046	201.071	4.809	8.224	191.802	6.386	7	552 796
2017	128.680	21.601	249.178	6.074	9.237	233.930	6.512	7	655 219
2018	156.381	26.290	357.473	8.433	11.768	382.937	13.020	11	956 313
2019	167.308	28.594	301.998	12.814	7.969	144.237	5.514	26	668 460

<sup>254</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 34 bilgileri genel itibariyle gider kalemlerinde de bir artış eğiliminin olduğunu (Borç Verme kalemi hariç) ortaya koymaktadır. Bahse konu dönem itibariyle giderler hacim olarak dönem başına göre %312,61'lik artış oranıyla 2018 yılında en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Personel Gideri ve buna bağlı olarak SGK Gideri kalemleri birlikte ele alındığında miktar olarak dönem başına göre %116,12'lik bir artış söz konusu iken yılı giderleri içerisindeki oransal hacmi bakımından 2009 yılında %39,11'lik bir paya sahip iken 2019 yılında bu oran %29,30'a gerilemiştir.

Sermaye Giderleri kaleminde dönem başına göre miktar olarak %713,25'lik artış olurken aynı zamanda 2009 yılı bütçesinde %20,31'lik paya sahipken bu oran 2019 yılında %40,04'e yükselmiştir. Mal ve Hizmet Alımları kaleminde miktar olarak en yüksek artış %306,09'luk oranla 2018 yılında gerçekleşmiş, dönem başına göre yılı bütçesi içerisindeki payı itibariyle %37,38'lik oranla aynı düzeyde kalmıştır (2019 yılı bütçesinde %45,17'lik paya sahiptir).

Faiz Harcamaları, gider kalemleri arasında en yüksek ikinci artışın olduğu kalemdir. Dönem başına göre miktar olarak %1250,26'lık bir artış göstermiş, bütçe içerisindeki payı da %0,37'den %1,91'e çıkmıştır. Miktar olarak en yüksek artış %4686,76'lık artışla (2018 yılı) Sermaye Transferleri gider kaleminde görülmektedir.

Bütçe içerisindeki payı ise %0,11'en %1,36'ya yükselmiştir. Cari Transferler kalemindeki miktar olarak artış %160,41 oranında gerçekleşirken (2018 yılı), bütçe içerisindeki payı itibariyle %1,94'ten %1,23'e gerileme (2019 yılında %1,19) olmuştur.

Miktar ve oran olarak azalmanın olduğu tek kalem Borç Verme kalemidir. Bazı yıllarda sıfır düzeyine inmekle birlikte dönem başına göre 2019 yılında %83,75'lik bir azalma oranıyla 26 Bin TL seviyesine gerilemiştir.

Yukarıda verilen gelir - gider bilgileri ışığında dönem itibariyle bütçe denkliklerinin ve gelirlerin giderleri karşılama oranlarının ne düzeyde gerçekleştiğini değerlendirmek amacıyla Tablo 35 oluşturulmuştur.

**Tablo 35.** Yozgat İli Mahallî İdare Bütçe Dengesi (2009-19/Bin TL)<sup>255</sup>

Yıllar	Bütçe Gelirleri	Bütçe Giderleri	Bütçe Dengesi	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (%)
2009	207.361	231.769	- 24.408	89,46
2010	263.322	250.517	12.805	105,11
2011	327.548	312.774	14.774	104,72
2012	331.976	354.830	- 22.854	93,55
2013	432.599	419.800	12.799	103,04
2014	451.976	419.062	32.914	107,85
2015	508.391	523.141	- 14.750	97,18
2016	542.697	552.796	- 10.099	98,17
2017	680.634	655.219	25.415	103,87
2018	806.466	956.313	- 149.847	84,33
2019	608.385	668.460	- 60.075	91,01

Tablo 35 verileri Mahallî İdare Bütçesi'nin dönem yılları itibariyle altı (6) yıl açık verdiğini beş (5) yıl ise gelirlerin giderlere göre fazla olduğunu göstermektedir.

En yüksek düzeydeki açık 2018 yılında gerçekleşmiş ve bu yılda elde edilen gelirlerin giderleri karşılama oranı %84,33 olmuştur. Dönem itibariyle gelirlerin giderlerden en yüksek düzeyde fazla olduğu yıl ise 2014 yılıdır. Bu yılda gelirlerin giderleri karşılama oranı %107,85 olarak gerçekleşmiştir.

Yozgat ilinde mevcut bulunan mahallî idare birimlerinin bütçelerine ilişkin Genel Yönetim Bütçesi (Devlet Bütçesi) kapsamındaki Mahallî İdare Bütçesi'nde yer alan verilerin değerlendirilmesinden sonra "Yozgat Şehir Maliyesini" anlamlandırmak amacıyla Yozgat İl Özel İdaresi ve Yozgat Belediyesi bütçe (gelir-gider- bütçe dengliği) bilgilerine yer verilecek ve bu bilgiler değerlendirilmeye çalışılacaktır.<sup>256</sup>

<sup>255</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.

<sup>256</sup> Yozgat İl Özel İdaresi'nin mali yapısını anlamak için öncelikle gelir- gider yapısını gösteren bütçeleri incelemek gerekir. Bu nedenle Yozgat İl Özel İdaresi'nin resmi

### 3.4.1. Yozgat İl Özel İdaresi Bütçe Uygulamaları

Yozgat İl Özel İdaresi, Merkez İlçe ve Yozgat iline bağlı on üç (13) ilçe sınırları içerisinde yaşayanlara kanununda (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) öngörülen hizmetleri götüren bir yerel yönetim kuruluşudur.

Bu boyutuyla 'Şehir Maliyesi' açısından incelemesi gereken kuruluşlardan birisi olduğuna şüphe yoktur. İl Özel İdareleri ve tabii olarak Yozgat İl Özel İdaresi de kendisinden beklenen hizmetleri ifa edebilmek için kaynağa ihtiyaç duymaktadır.

Bu konuda kanun koyucu, İl Özel İdaresi'nin görev ve sorumluluklarını sıraladığı gibi bu görev ve sorumlulukların hangi kaynaklarla karşılanacağını da belirleme cihetine gitmiştir.<sup>257</sup>

Yozgat İl Özel İdaresi'nin takip eden yıl içinde ne kadar gelir toplayacağı ve bunları yine sorumluluğu dâhilindeki hizmetlere ne oranda dağıtacağını belirleyen hukukî belge İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen Yozgat İl Özel İdaresi Bütçesidir.

Bu bütçeler prensip itibarıyla denk olarak hazırlanmaktadır. 2009-2019 dönemine ait ve İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen ve uygulanan bütçeler Tablo 36 ve Tablo 37'de gelir ve gider boyutlarıyla ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

---

web sitesinde yer alan bütçe bilgilerinden yararlanılmıştır. Bununla birlikte Yozgat İl Özel İdaresi hakkında Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanmış denetim raporlarından da istifade edilmiştir. Yozgat Belediyesi'nin mali yapısıyla ilgili Yozgat Belediyesi tarafından hazırlanan Yozgat Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda yer alan bilgilerden ve yine Yozgat Belediyesi hakkında Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanmış denetim raporlarından faydalanılmıştır. Bu kaynaklarda bir kısmında çalışmamızın dönemi olarak belirlediğimiz 2009-2019 döneminin tamamına ilişkin bilgiler olmadığından, bu kaynaklarda yer verilen yıllara ilişkin veriler kullanılmıştır.

<sup>257</sup> Bakınız 2. bölüm, İl Özel İdaresi'nin Gelirleri

**Tablo 36. Yozgat İl Özel İdaresi Bütçelerinde Gelir Tahminleri (2009-19/Bin TL)<sup>258</sup>**

Yıllar/Gelir Türü	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bina İnş. H.	10	15	-	-	-	-	-	-	-	-
İşyeri İzni H.	50	50	-	58	46,5	10	10	-	-	-
Yapı Kul.İ.H.	-	-	-	-	5	-	5	-	-	-
Diğer Harç.	-	-	-	22	21,5	70	50	200	200	200
Evrak Sat. G.	100	100	160	105	90	50	50	50	30	20
Diğer Mal S.	-	-	-	66	48,5	-	100	150	350	300
Su Hizm. Gel.	150	5	270	142	173	100	100	120	350	350
Tarımsal Gel.	45	300	390	197	130	15	100	100	15	6
Diğer Hiz. G.	-	-	-	-	-	-	-	130	25	250
Su Hiz Kur.G	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-
İştirak Gel.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	800
Lojım. Kir. G.	200	200	260	265	214	260	400	300	300	350
D.İşnm. K.G.	800	100	1300	905	915	900	100	650	1000	1100
Taşınır K. G.	5	5	60	5	7	5	-	-	-	-
D. Teş. M.G.	-	-	-	331	253	100	-	100	-	50
Kişi. Alc. Faiz	-	-	-	65	76	-	-	-	-	-
Mevduat Faiz	2500	1250	1640	1600	1800	4000	5000	9000	7000	10000
Diğer Faizler	-	-	-	-	-	400	50	30	30	100
Mad. Dev. H.	150	500	650	67	41	-	-	-	-	-

<sup>258</sup> Yozgat İl Özel İdaresi resmi web sitesinde yer alan bütçe başlığındaki bütçe bilgilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır. Bakanız **Yozgat İl Özel İdaresi, Bütçe, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/butce>, Erşişim Tarihi: 14.09.2020**

M. İ. Vergi P.	22850	25575	32100	34000	36500	42350	61885	70920	95650	109474
Mad. Al. Pay	70	500	655	442	455	600	800	650	450	550
Diğer Paylar	-	-	-	153	95	45	-	100	-	-
Diğer İPC	-	-	-	105	196	50	300	50	100	300
Diğer PC	-	-	-	-	-	-	50	100	50	100
İr. K.N. Tem.	-	-	-	25	62	50	50	100	50	150
İr. K. Tem. M.	-	-	-	-	-	-	--	-	-	100
Kişil. Alacak.	-	-	-	107	125,5	5	-	50	50	50
Diğer Gel.	-	-	-	835	3100	810	500	200	250	250
Bina Satışı	-	3500	6000	-	-	-	-	8750	6000	500
Arsa Satışı	-	500	-	-	-	50	-	250	1000	-
Arazi Satışı	70	500	1096	-	146	50	-	-	-	-
Taahhüt Sat. G.	-	-	-	-	-	50	-	-	-	-
Gelir Vergisi	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-	-
Kurum. Verg.	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-	--
Mik. Ü. A. V.	0,004	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-
BSMV	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-	-
Damga V.	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	--	-
Diğer Vergi	0,004	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-
Taşınmaz Kir.	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-	-
Taşınır Kir.	0,004	0,004	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>27 000</b>	<b>34 000</b>	<b>44 581</b>	<b>39 500</b>	<b>44 500</b>	<b>50 000</b>	<b>70 000</b>	<b>92 000</b>	<b>113 000</b>	<b>125 000</b>

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

Tablo 36'da 2009-2019 yılları itibariyle Yozgat İl Özel İdaresi'nin hangi kalemlerden ne miktarda gelir elde edeceği ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bahse konu dönemde bütçe hacim olarak %362,96'lık büyümeyle 125 000 Bin TL hacmine ulaşmıştır. Oldukça farklı gelir kalemleri olmakla birlikte diğerlerine göre daha yüksek getirisi itibariyle dikkat çeken iki gelir kalemi vardır. Bunları ilki merkezî idare tarafından (Genel Bütçe) aktarılan Vergi Payları ki dönem başında (2009) yılı bütçesinin %84,62'sini oluştururken dönem sonunda (2019) yılı bütçesinin %87,57'sini bu gelir kalemi oluşturmuştur. Bu gelir kaleminde dönem itibariyle %379,09'luk bir büyüme gerçekleşmiştir.

Diğeri ise Mevduat Faizleri gelir kalemidir. Dönem başında yılı bütçesinin %9,25'ini oluştururken dönem sonunda %300'lük bir artışla yılı bütçesinde %8'lik bir yekûn teşkil etmiştir.

2009-2019 yılları bütçelerinde giderlerin hangi alanlara ve ne miktarda tahsisinin öngörüldüğü ise Tablo 37'de ele alınmıştır.

**Tablo 37. Yozgat İl Özel İdaresi Bütçelerinde Gider Tahminleri (2009-19/Bin TL)<sup>259</sup>**

Yıllar/Gider Türü	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
İlçe Özel İdare	1895	1821	2155	1350	1563	1715	1961	790	822	1777
Yzg. Gn. Skr.	15536	15078	10775	17167	20043	20936	23385	46013	30073	41421
Yozgat İl Özel İd.	3168	3491	3010	10445	12881	11878	11402	13457	13838	18861
01 Gn K. Hiz.	8225	6423	2432	3999	3899	6203	7964	29091	13006	14976
02 Sav Hiz	0,004	40	205	292	250	373	439	573	814	1167
03 KD Güv. H.	0,004	0,020	0,008	-	-	-	-	-	-	0,10
04 Ek. İş. v H.	738	2351	2332	1728	1482	1111	1656	2892	1715	5267
07 Sağ.H.	0,012	260	0,020	-	-	-	-	-	-	-
08 Din. Kl. H.	429	102	205	18	75	-	-	-	-	-
09 Eğt. Hiz.	2977	2406	2465	685	1455	1370	1774	-	700	1150
10 SG SY H.	0,024	5	126	0,10	-	-	150	-	-	-
30 Dest. H. M.	2588	3294	2430	1219	1083	1240	2029	6702	13741	13740
31 Emi. İst. M.	3230	4501	3984	4480	4346	4783	5195	12458	16000	23529
32 Encüm. M.	46	48	1094	932	1070	1110	1211	1427	1550	2080
33 İm. Kent. M	19	0,008	347	20	10	6	172	305	20	11
34 Malî Hiz. M.	147	158	1030	50	34	32	40	40	60	100
35 P.Y. İ. M	-	5425	7995	5725	3647	6489	8026	82	8207	7570
36 Ruhs. Dn M.	96	95	168	20	18	25	30	140	125	60
37 Yol Ulaş. M.	3420	3558	11493	8154	12670	13654	27446	22777	40332	32549
38 Kü. S. İ. M.	21	-	2437	370	15	7	502	1258	2063	2157
39 Bilgi İşl. M.	-	21	675	12	1	3	3	7	6	7
<b>Toplam</b>	<b>27 000</b>	<b>34 000</b>	<b>44 581</b>	<b>39 500</b>	<b>44 500</b>	<b>50 000</b>	<b>70 000</b>	<b>92 000</b>	<b>113 000</b>	<b>125 000</b>

<sup>259</sup> Yozgat İl Özel İdaresi resmi web sitesinde yer alan bütçe başlığındaki bütçe bilgilerinden hareketle tarafımızdan hazırlanmıştır.



Kaynakların tahsis edildiği alanlar Fonksiyonel Sınıflandırma çerçevesinde tasnif edilmiştir. Bu tasnif içerisinde tahsis edilen ödeneklerin ağırlıklı bir kısmının Genel Kamu Hizmetleri gider kalemine tahsis edildiği anlaşılmaktadır.

Bu gider kalemini Ekonomik İşler ve Hizmetler ile Eğitim Hizmetleri gider kalemleri takip etmektedir. İl Özel İdaresi içerisinde yapılandırılmış hizmet birimleri (Müdürlükler) açısından giderlerin taksimi/tahsisi değerlendirildiğinde ilk sırayı Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü almaktadır.

Daha sonra sırasıyla Emlâk ve İstimlâk Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ile Plan, Proje, Yatırım ve İnşaat İşleri Müdürlüğü gelmektedir. Bahse konu gider kalemlerinin bütçe içerisindeki yekûnları oran olarak hesaplandığında Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün bütçe içerisindeki payının %12,66'dan (2009 yılı) dönem sonunda %26,03'e, Emlâk ve İstimlâk Müdürlüğü'nün %11,96'dan %18,82'ye, Destek Hizmetleri Müdürlüğü'nün %9,58'den %10,99'a yükseldiği görülmüştür.

Plan, Proje, Yatırım ve İnşaat İşleri Müdürlüğü'nün payı ise %15,95'ten (2010 yılı) %6,05'e düşmüştür.

Tablo 36 ve Tablo 37'de gösterilen gelir ve gider rakamları üzerinden Yozgat İl Özel İdaresi'nin malî yapısı hakkında değerlendirme yapmak yanıltıcı olacaktır. Zira bu rakamlar bütçe tekniğinin tabiatı gereği birer tahmindir. İlgili bütçe yılı sonunda gerek gelire gerekse de gidere ilişkin gerçekleştirmelerin (fiilî neticelerin) nasıl neticelendiği değerlendirme yapabilmek bakımından çok daha mühimdir. Ancak Yozgat İl Özel İdaresi'nin resmi web sitesinde yukarıdaki bütçe bilgileri verildiği halde ilgili bütçe yılları gerçekleştirmelerinin nasıl neticelendiğine dair bir bilgiye/veriye ulaşılamamıştır.

Dönem içerisindeki (2009-2019) yılların tamamı için olmasa da belli yıllar için gerçekleştirmelerin nasıl sonuçlandığına dair Yozgat İl Özel İdaresi'nde denetim yapmış Sayıştay denetçilerinin raporlarında verilere ulaşılmıştır. 2013-2016 yıllarında yapılmış denetimler sonucunda hazırlanmış denetim raporlarındaki bilgiler kullanılmak suretiyle Tablo 38'de bu yıllara ilişkin gelir-gider gerçekleştirmeleri bir araya getirilmiştir.

**Tablo 38. Yozgat İl Özel İdaresi Gelir-Gider Gerçekleşmeleri (2013-16/ Bin TL)<sup>260</sup>**

Yozgat İl Özel İdaresi 2013 Yılı Gelir-Gider Dengesi (Bin TL)			
Giderin Türü	Tutarı	Gelirin Türü	Tutarı
Personel Giderleri	38 451,85	Vergi Gelirleri	47,60
SGK Ödemeleri	6 906,45	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	7 914,16
Mal ve Hizmet Alm.	46 995,36	Alman Bağış ve Yardımlar	170 373,81
Faiz Giderleri	-	Diğer Gelirler	35 346,85
Carı Transferler	3 074,61	Sermaye Gelirleri	57,30
Sermaye Giderleri	56 390,25		
Sermaye Transferleri	637,60	Ret ve İadeler (-)	62,96 (-)
Toplam	152 459,15	Toplam	213 676,78
Fark		213 676,78 - 152 459,15 = 61 217,63	
Yozgat İl Özel İdaresi 2014 Yılı Gelir-Gider Dengesi (Bin TL)			
Giderin Türü	Tutarı	Gelirin Türü	Tutarı
Personel Giderleri	40 803,93	Vergi Gelirleri	59,25
SGK Ödemeleri	6 271,85	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	12 291,24
Mal ve Hizmet Alm.	48 576,99	Alman Bağış ve Yardımlar	148 939,42
Faiz Giderleri	7,34	Diğer Gelirler	56 811,27
Carı Transferler	2 617,66	Sermaye Gelirleri	0,00
Sermaye Giderleri	94 925,81		
Sermaye Transferleri	1 180,37	Toplam Öz Gelir	69 161,77
Toplam	194 383,97	Toplam	218 101,19
Fark	218 101,19 - 194 383,97 = 23 717,22		

<sup>260</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2014, Yozgat İl Özel İdaresi 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s.2-3; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2015, Yozgat İl Özel İdaresi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s.1-3; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2016, Yozgat İl Özel İdaresi 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s.1-3; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2017, Yozgat İl Özel İdaresi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s.1-2

<b>Yozgat İl Özel İdaresi 2015 Yılı Gelir-Gider Dengesi (Bin TL)</b>			
Giderin Türü	Tutarı	Gelirin Türü	Tutan
Personel Giderleri	39 747,09	Vergi Gelirleri	123,25
SGK Ödemeleri	6 090,97	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	2 869,32
Mal ve Hizmet Alm.	38 592,67	Alman Bağış ve Yardımlar	138 903,27
Faiz Giderleri	174,64	Diğer Gelirler	72 417,05
Cari Transferler	3 223,48	Sermaye Gelirleri	164,15
Sermaye Giderleri	140 547,93		
Sermaye Transferleri	4 244,83		
<b>Toplam</b>	<b>232 621,64</b>	<b>Toplam Öz Gelir</b>	<b>75 573,78</b>
		<b>Toplam</b>	<b>214 477,05</b>
		<b>Fark 217 477,05 - 232 621,64 = - 15 144,59</b>	
<b>Yozgat İl Özel İdaresi 2016 Yılı Gelir-Gider Dengesi (Bin TL)</b>			
Giderin Türü	Tutarı	Gelirin Türü	Tutarı
Personel Giderleri	47 795,61	Vergi Gelirleri	187,74
SGK Ödemeleri	6 118,15	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	2 248,37
Mal ve Hizmet Alm.	43 880,38	Alman Bağış ve Yardımlar	154 743,86
Faiz Giderleri	590,36	Diğer Gelirler	77 088,91
Cari Transferler	6 241,63	Sermaye Gelirleri	0,00
Sermaye Giderleri	103 724,85		
Sermaye Transferleri	1 697,78		
Yedek Ödenekler	4 170,00		
<b>Toplam</b>	<b>214 218,79</b>	<b>Toplam</b>	<b>234 268,89</b>
		<b>Fark 234 268,89 - 214 218,79 = 20 050,01</b>	

2013-2016 yıllarına ilişkin Sayıştay denetçi raporlarında gelir - gider gerçekleşmeleri Ekonomik Sınıflandırma kurallarına göre yapılmıştır. Bu tablodaki veriler, Yozgat İl Özel İdaresi malı uygulamalarının sonuçlarının İl Genel Meclisi tarafından kabul edilerek uygulamaya konulan bütçe gelir ve giderlerinden farklı olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. İlk elden göze batan husus ele alınan ve incelenen yıllara ilişkin yılsonu gerçekte rakamlarının bütçe rakamlarından çok yüksek olduğudur.

Gelir boyutuyla öne çıkan gelir kalemleri sırasıyla Alınan Bağış ve Yardımlar, Diğer Gelirler ve Öz Gelirler kalemleri; gider boyutuyla yine sırasıyla Sermaye Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, SGK Giderleri kalemi ile birlikte değerlendirilmesi uygun olan Personel Giderleri kalemleridir.

Diğer bir husus ise gelir-gider gerçekteşmelerinin kimi yıllar (2013, 2014, 2016 yılları) gelirler lehine, kimi yıllar ise (2015 yılı) giderler lehine bakiye verdiğidir.

Yozgat İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen ilgili yılı bütçelerindeki gelir miktarı tahmininin üzerindeki gelirlerin kaynağı ve dolaşısıyla gider artışlarının sebebi Genel Bütçeli ve Özel Bütçeli İdarelerden il düzeyinde kullanılmak üzere alınan proje yardımlarıdır. Bu durumun teyidi bakımından Tablo 39 verileri yeterli olacaktır.

Bu tabloda, Yozgat İl Özel İdaresi'nin 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin Faaliyet Raporlarında yer alan Bütçe Uygulama Sonuçları/ İlgili Faaliyet Yılı Bütçe Gelir Gerçekteşmeleri bilgileri yer almaktadır.

Bu tabloda Yozgat İl Özel İdaresi'nin ilgili bütçe yılı içerisinde fiilen elde ettiği ve de hizmetlerin/giderlerin finansmanında kullandığı gelirlerin ayrıntılı dökümleri mevcuttur.

**Tablo 39.** Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporlarında  
Gelir Gerçekleşmeleri (2015, 16, 18/19 Bin TL)<sup>261</sup>

Gelir/Yıllar	2015	2016	2018	2019
<b>Diğer Harçlar</b>	123,26	187,74	143,37	155,91
<b>Evrak Sat. Gel.</b>	33,14	23,81	12,97	5,35
<b>Diğer Mal Satış Gel.</b>	1.031,21	316,49	428,64	234,37
<b>Su Hizmetleri Gelirleri</b>	101,99	303,82	283,78	414,49
<b>Tarımsal Gel.</b>	171,60	14,07	26,04	26,84
<b>Diğer Hizmet Gelirleri</b>	210,46	23,29	203,25	125,42
<b>Su Hizm. İleş. Kur. Tahs.</b>	-	100,60	-	-
<b>İştirak Gelirleri</b>	-	-	592,56	-
<b>Lojman Kira Gelirleri</b>	358,36	276,04	324,68	372,72
<b>Diğer Taşınmaz. Kira G.</b>	816,26	861,92	1324,62	1590,98
<b>Taşınır Kira Gelirleri</b>	0,36	316,96	4,16	-
<b>Diğer Teşb. Mülk. G.</b>	145,93	11,35	-	218,89
<b>Muhtar Ödenekleri</b>	8.763,91	12.656,58	20 048,88	24 128,46
<b>Altyapı Hiz. G.B Alınan Pay</b>	23.000,00	-	-	-
<b>Diğer Al. Bağ. Yrd.</b>	1,50	-	-	0,56
<b>Kişilerden. Al. Bağ. Yrd.</b>	17,54	-	-	-
<b>Gen. Büt. İdr. Alın. Proj. Yrd.</b>	99 193,92	132 115,24	165 863,72	102 648,70
<b>Özel Bütç. İd. Al. Prj. Yrd.</b>	-	-	499,44	7848,03
<b>Köy-Des Yol Bakım Onarım</b>	7 926,41	9.972,11	-	-
<b>Kişilerden Alacak Faizleri</b>	-	0,20	-	-
<b>Mevduat Faizleri</b>	8.438,52	8 060,18	6197,99	2807,48
<b>Diğer Faizler</b>	24,59	24,11	46,45	32,09
<b>Mrk. İdareden. Alın.</b>	61.350,40	67 395,90	98 389,63	74 043,71

<sup>261</sup> Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporları, 2015 Yılı, s. 171-172; 2016 Yılı, s. 146-147; 2018 Yılı, s.146-147; 2019 Yılı, s.134-135

Vergi P.				
Yol Harcamalarına Kat. Pay	-	-	-	250,00
Diğer Harcamalara Kat. Pay	-	-	-	17 715,39
Mad. İşm. Alınan Paylar	458,41	410,61	903,65	800,81
Yönetime Katılma Payları	134,54		-	-
Diğer İPC	523,02	278,88	201,93	156,19
Ücret Gel. Al. Gec. Zm.	0,29	0,21	0,76	30,62
Diğer PC	141,19	50,58	32,00	19,98
İr. Kayd Nakit Teminat	135,57	77,44	77,04	109,70
İr. Kayd. Teminat Mekt.	744,64			62,75
Kişilerden Alacaklar	6,06	323,97	39,60	13,63
Diğer Gelirler	459,82	466,81	1245,12	818,43
Lojman Satış Geliri	-	-	426,31	-
Arsa Satışı	-	-	6 490,90	283,50
Taşıt Satış Geliri	-	-	300,10	-
Taşınır Satış Geliri	6,70	-	-	-
Taşınmaz Satış Geliri	157,45	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>214 477,05</b>	<b>234 268,90</b>	<b>295 107,63<sup>262</sup></b>	<b>234 915,03</b>

Tablo 39 bilgilerinden 2015 yılında bütçe gelirlerinin %46,24'ünün, 2016 yılında %56,39'unun, 2018 yılında %56,20'sinin ve 2019 yılında da %43,69'unun Genel Bütçeli İdarelerden il düzeyinde kullanılmak üzere sağlanan proje yardımları oldukları anlaşılmaktadır.

Aydınlatıcı olması bakımından Yozgat İl Özel İdaresi 2019 Yılı Faaliyet Raporu'nun Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri içerisinde tek tek sayılan Genel Bütçeli İdarelerin Proje Yardımları Tablo 40'da düzenlenmiştir.

<sup>262</sup> Yozgat İl Özel İdaresi 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nda verilen 2018 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri tablosunda gelir rakamları toplandığında yazıldığı gibi 295 107,63 Bin TL değil 304 107,64 Bin TL çıkmaktadır. Bakınız **Yozgat İl Özel İdaresi, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s. 146-147**

**Tablo 40.** Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları  
(Bin TL/2019)<sup>263</sup>

Gelir Türleri	Miktar (Bin TL)	%
<b>Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları Dışındaki Gelirler Toplamı</b>	132 266,33	56,31
<b>Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları</b>		
Yozgat Emniyet Müdürlüğü	3 157,72	43,69
Aile Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü	8 139,41	
Emniyet Genel Müdürlüğü	3 362,31	
İller Bankası Kültür Varlıkları Payı	4 408,20	
112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü	370,00	
İçişleri Bak. İdari ve Mali İşler Başkanlığı	216,17	
Çamlıbel Elektrik Anonim Şirketi	40,51	
Bozok Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü	1 496,81	
Kültür ve Turizm Bakanlığı Döner Sermaye	97,48	
İl Müftülüğü	5 175,97	
Yozgat Valiliği	240,00	
Maliye Bak. Merkez Saymanlık Müdürlüğü	37 909,52	
İl Milli Eğitim Müdürlüğü	16 378,10	
İl Sağlık Müdürlüğü	2 931,51	
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	1 628,47	
İlçe Özel İdareler	765,46	
İller Bankası (Köy-Des) <sup>264</sup>	16 331,06	
<b>Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları Toplamı</b>	102 648,70	
<b>Bütçe Gelirleri Gerçekleşmeleri Genel Toplamı</b>	234 915,03	100,00

Tablo 40'dan da anlaşıldığı üzere 2019 yılı bütçe gerçekleşmelerinin %56,31 öz kaynaklardan, kalan %43,69'lık kısmı Genel Bütçeli idarelerden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. Bu düzenleme hu-

<sup>263</sup> Yozgat İl Özel İdaresi, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 134

<sup>264</sup> KÖYDES (Köy Alt Yapısının Desteklenmesi) Projesi, kırsal kalkınmanın sağlanması ve köylerin yol, su ve kanalizasyon ihtiyaçlarının giderilmesini temin amacıyla başlatılan ve İçişleri Bakanlığının koordinasyonunda yürütülen projedir. 2005 yılında uygulamaya başlanmış ve bu proje sayesinde köylerin yol ve içme suyu sorunlarının tamamına yakını çözümlenmiştir. Yozgat ilinde KÖYDES kapsamında gerçekleştirilen yatırımlar için bakınız **Yozgat İl Özel İdaresi, Resmi Web Sitesi, Köy-Des Projesi**, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/koy-des-projesi>, Erişim Tarihi:17.09.2020

kukî dayanağını 5302 Sayılı Kanunun 6. maddesinden almaktadır. Buradaki düzenlemeye göre merkezi idare kuruluşlarına ilgili ilde yapacakları hizmet için tahsis edilmiş ödenekleri, ilgili bakanın onayıyla hizmetin yapılacağı İl Özel İdaresi'ne aktarma yetkisi verilmiştir.<sup>265</sup>

### 3.4.2. Yozgat Belediyesi (Merkez İlçe) Bütçe Uygulamaları

Yozgat Belediyesi'nin (Merkez İlçe) malî iş ve işlemleri "Şehir Maliyesi" kavramı içerisinde ele alınması gereken ikinci temel kurumdur.<sup>266</sup> Yozgat Belediyesi, Merkez İlçe sınırları içerisinde yaşayanlara hizmet götürmekle yükümlü kılınmış idari ve malî özerkliği haiz bulunan bir kamu tüzel kişiliğidir. Görev ve sorumlulukları/yetki ve imtiyazları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15. maddelerinde sayılmıştır.

Belediye kuruluşu, 59. maddede sayılan gelir kalemlerini kullanmak suretiyle 60. maddede sayılan giderlerin finansmanını karşılar ve bu suretle de hizmet sınırları içerisinde yaşayan kimselerin yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamaya çalışır.

Belediyenin malî iş ve işlemlerinin gelir ve gider boyutlarıyla belirlendiği (Tahmin düzeyinde) temel hukukî metin Belediye Bütçesi'dir.

Belediye Bütçe Tasarısı, Belediye Başkanı tarafından, Stratejik Plan ve Performans Programı dikkate alınarak hazırlanır ve Belediye Encümeni'ne sunulur. Encümen, görüşüyle birlikte Bütçe Tasarısını Belediye Meclisi'ne gönderir ve Meclis tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Yozgat Belediyesi'nin 2009-2019 yıllarına ilişkin olarak malî yapısını değerlendirebilmek için iki kaynaktan yararlanılmıştır.<sup>267</sup> Bunlardan ilki Yozgat Belediyesi hakkında denetim faaliyeti icra eden Sayıştay denetçilerinin denetim raporlarıdır.<sup>268</sup>

<sup>265</sup> Düzenlemenin ayrıntısı için bakınız 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6.madde

<sup>266</sup> 6360 Sayılı Kanunla büyükşehir statüsüne dönüştürülen illerde "Şehir Maliyesi" kavramı açısından incelemeye esas kurum "Büyükşehir Belediyesi" ve "İlçe Belediyeleri"dir Zira bu illerde İl Özel İdareleri lağvedilmiş ve Büyükşehir Belediyesinin hizmet sınırı ilin mülkî sınırlarıyla özdeş kılınmıştır. Halen 51 ilde İl Özel İdareleri (Yozgat ili dâhil) varlıklarını sürdürdükleri için malî nitelikli faaliyetlerinin "Şehir Maliyesi" kavramı çerçevesinde ele alınması doğaldır.

<sup>267</sup> Erişilebilen kaynaklarda ancak 2012-2019 dönemine ilişkin malî verilere ulaşılabildiğinden bu yıllara ait veriler kullanılmıştır.

<sup>268</sup> Çalışmamızda faydalanan Sayıştay Denetim Raporları 2012, 2013, 2014, 2015 yıllarına aittir.



## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

Diğeri ise Yozgat Belediyesi tarafından hazırlanan “Stratejik Plan”<sup>269</sup> belgesidir.

Yozgat Belediyesi, Belediye Meclisi tarafından kabul edilen ve yılında yürürlüğe konulan bütçe rakamları (Gelir - gider) ve bunların yılsonu gerçekleştirmelerini görmek için 2012, 2013, 2014 ve 2015 yıllarının verileri sırasıyla Tablo 41, 42, 43 ve 44’de düzenlenmiştir. Bu tablolarda gelirler ve giderler Ekonomik Sınıflandırma ölçütlerine göre ele alınmış bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri hem miktar hem de oran olarak gösterilmiştir.

---

<sup>269</sup> Çalışmamızda faydalanan Stratejik Plan, Yozgat Belediyesi tarafından hazırlanan Yozgat Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı’dır.

**Tablo 41. Yozgat Belediyesi 2012 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL)<sup>270</sup>**

Ekn. Kod	Bütçe			Gerçekleşme		
	Giderin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı
1	Personel Giderleri	11 398,90	18,8	11 267,96	19,74	99,50
2	SGK Ödemeleri	2 031,50	3,4	2 029,59	3,56	99,90
3	Mal ve Hizmet Alım.	33 710,25	56,23	32 421,86	56,81	99,14
4	Faiz Giderleri	497,00	0,82	-	-	-
5	Cari Transferler	1 310,00	2,2	1 043,80	1,83	79,65
6	Sermaye Giderleri	10 562,00	17,6	10 284,69	18,02	97,37
7	Sermaye Transferleri	31,00	0,05	20,70	0,04	66,78
8	Borç Verme	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenekler	539,35	0,9	-	-	-
<b>Toplam</b>		<b>60 000,00</b>	<b>100</b>	<b>57 068,62</b>	<b>100</b>	<b>95,11</b>
Ekn. Kod	Bütçe			Gerçekleşme		
	Gelirin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı
1	Vergi Gelirleri	4 467,10	7,4	4 489,17	8,71	100,50
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	16 945,50	28,3	26 292,29	51,04	155,16
4	Alınan Bağış ve Yardımlar	7 374,40	12,3	1 190,19	2,31	16,15
5	Diğer Gelirler	26 715,10	44,5	19 279,89	37,42	72,17
6	Sermaye Gelirleri	4 497,90	7,5	267,44	0,52	5,95
9	Ret ve İadeler (-)	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>		<b>60 000,00</b>	<b>100</b>	<b>51 519,00</b>	<b>100</b>	<b>85,86</b>

<sup>270</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Aralık 2013, Yozgat Belediyesi 2012 Yılı Denetim Raporu, s. 2

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

2012 yılında gider boyutuyla bütçe gerçekleşme oranı %95,11 oranında olmuştur. Toplam giderler içerisinde %56,81'lik payla (gerçekleşme boyutuyla) Mal ve Hizmet Alımları gider kalemi ilk sıradadır. Bunu toplam %23,3'lük oranla Personel Giderleri ile SGK Ödemeleri için yapılan harcamalar ve sonrasında da Sermaye Giderleri (%18,02) kalemi izlemektedir. Gelirler boyutuyla tahakkuk eden gelirlerin ancak %85,86'sı tahsil edilebilmiştir. Gelir kalemleri içerisinde ilk sırayı %51,04'lük payla Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri alırken, onu %37,42'lik payla Diğer Gelirler kalemi takip etmiştir. Gerçekleşme oranları itibarıyla Vergi Gelirleri (%100,50) kalemi ve özellikle de Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%155,16) kalemindeki yüksek oran dikkat çekmektedir.

**Tablo 42. Yozgat Belediyesi 2013 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL)<sup>271</sup>**

Bütçe						
Gerçekleşme						
Ek. Kod	Giderin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı
1	Personel Giderleri	15 900,00	19,79	12 086,55	17,34	76,01
2	SGK Ödemeleri	3 154,00	3,9	2 131,20	3,06	67,57
3	Mal ve Hizmet Alım.	41 490,50	51,64	40 515,85	58,14	97,65
4	Faiz Giderleri	650,00	0,80	560,02	0,81	86,15
5	Carli Transferler	1 751,27	2,2	703,33	1,00	79,65
6	Sermaye Giderleri	13 250,00	16,49	13 665,79	19,61	103,13
7	Sermaye Transferleri	60,00	0,08	25,00	0,04	41,66
8	Borç Verme	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenekler	4 099,00	5,1	-	-	-
<b>Toplam</b>		<b>80 355,27</b>	<b>100</b>	<b>69 687,76</b>	<b>100</b>	<b>86,73</b>
Bütçe						
Gerçekleşme						
Ek. Kod	Gelirin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı
1	Vergi Gelirleri	14 910,00	18,56	4 761,19	7,77	31,93
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	19 331,52	24,05	29 006,15	47,35	150,04
4	Alınan Bağış ve Yardımlar	7 150,00	8,90	991,04	1,62	13,86
5	Diğer Gelirler	31 900,00	39,70	25 903,36	42,29	81,20
6	Sermaye Gelirleri	7 063,75	8,79	592,59	0,97	8,39
9	Ret ve İadeler (-)	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>		<b>80 355,27</b>	<b>100</b>	<b>61 254,35</b>	<b>100</b>	<b>76,23</b>

<sup>271</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2014, Yozgat Belediyesi 2013 Yılı Denetim Raporu, s.1-2

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

2013 yılında gider boyutuyla bütçe gerçekleşme oranı %86,73 oranında olmuştur. Yine toplam giderler içerisinde %58,14'lük payla Mal ve Hizmet Alımları gider kalemi ilk sırada yer alırken, ikinci sırada %20,4'lük toplam payla Personel Giderleri ve SGK Ödemeleri gider kalemleri, üçüncü sırada ise %19,61'lik payla Sermaye Giderleri kalemi yer almıştır.

Gerçekleşme oranları itibariyle bir önceki yıla (2012 yılı) Personel Giderleri, SGK Ödemeleri gider kalemlerindeki tahakkuka göre azalma, Sermaye Giderleri kalemindeki yükselme fark edilmektedir. Gelir boyutuyla tahakkuk eden toplam gelirin ancak %76,23'ü tahsil edilebilmiştir.

Gelirler içerisinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemi %47,35'lik payla ilk sırada, Diğer Gelirler kalemi %42,29'luk payla ikinci sırada yer almıştır.

Gerçekleşme oranları itibariyle Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemindeki %150,04'lük yüksek tahsil oranı dikkat çekerken Vergi Gelirleri kalemindeki %31,93'lük düşük tahsil/gerçekleşme oranı farklılık olarak dikkat çekmektedir.

Tablo 43. Yozgat Belediyesi 2014 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL)<sup>272</sup>

Ekn. Kod	Bütçe				Gerçekleşme			
	Giderin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Gerçekleşme Oranı	
1	Personel Giderleri	17 415, 00	19,36	14 892, 62	27,78		85,51	
2	SGK Ödemeleri	3 004, 00	3,33	2 854, 33	5,32		95,01	
3	Mal ve Hizmet Alım.	44 708, 50	49,67	30 763, 73	57,36		68,80	
4	Faiz Giderleri	650, 000	0,72	709, 79	1,32		109,19	
5	Cari Transferler	1 751, 27	1,95	804, 38	1,50		45,93	
6	Sermaye Giderleri	13 615, 50	15,13	3 609, 33	6,72		26,50	
7	Sermaye Transferleri	60, 00	0,06	-	-		0,00	
8	Borç Verme	-	-	-	-		0,00	
9	Yedek Ödenekler	8 795, 72	9,78	-	-		0,00	
<b>Toplam</b>		90 000, 00	100,00	53 634, 21	100		59,59	
Ekn. Kod	Bütçe				Gerçekleşme			
	Gelirin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Gerçekleşme Oranı	
1	Vergi Gelirleri	15 360, 00	17,06	6 162, 02	10,49		40,11	
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	28 525, 00	31,69	18 564, 96	31,61		65,08	
4	Alınan Bağ./Yard. İle Özel Gel.	7 150, 00	7,95	1 867, 49	3,18		26,11	
5	Diğer Gelirler	31 900, 00	35,45	31 725, 82	54,03		99,45	
6	Sermaye Gelirleri	7 065, 00	7,85	394, 85	0,67		5,58	
9	Ret ve İadeler (-)	-	-	16 729,88	0,02		-	
<b>Toplam</b>		90 000, 00	100,00	58 715, 16	100,00		65,23	

<sup>272</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2015, Yozgat Belediyesi 2014 Yılı Denetim Raporu, s.1-2

2014 yılında hem gider (%59,59) hem de gelir (%65,23) boyutuyla bütçe gerçekleşme oranları önceki iki yıla (2012, 2013 yılları) göre gerilemiştir. Gider boyutuyla önceki yıllarda olduğu gibi Mal ve Hizmet Alımları gider kalemi bütçe hacmindeki payı (%57,36) itibariyle ilk sırasını korumuş, ancak gerçekleşme oranı (%68,80) itibariyle önceki yıllardaki düzeyinden geriye inmiştir. Personel Giderleri ile SGK Ödemeleri (%33,12) kalemleri ikinci sıradaki yerini korurken, gerçekleşme oranı itibariyle bir önceki yıla (2013 yılı) göre yükseliş göstermiştir. Sermaye Giderleri kalemi üçüncü sıradaki yerini korumakla birlikte gerçekleşme oranı (%26,50) itibariyle dikkat çekici bir düşüş göstermiştir.

Dikkat çeken bir diğer husus, bütçe içerisindeki payı çok yüksek olmamakla birlikte (%1,32) Faiz Giderleri kalemindeki artıştır. Gelir boyutuyla bakıldığında Diğer Gelirler kalemi %54,03'lük payla ilk sıraya geçmiş Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemi %31,61'lik payla ikinci sıraya gerilemiştir.

Vergi Gelirleri kalemi hem bütçe gelirleri hacmindeki payı (%10,49) hem de gerçekleşme oranı itibariyle bir önceki yıla göre (2013 yılı) iyileşme sergilemiştir.

Gelir kalemleri arasında Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler gelir kaleminde önceki yıllara kıyasla dikkate değer (%3,18'lik pay ve %26,11'lik gerçekleşme oranı) bir artış söz konusudur.

**Tablo 44. Yozgat Belediyesi 2015 Yılı Gider - Gelir Gerçekleşmeleri (Bin TL)<sup>273</sup>**

Ekn.Kod	Bütçe				Gerçekleşme			
	Giderin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutan	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı		
1	Personele Giderleri	17 215, 00	19,13	14 918, 46	19,32	86,66		
2	SGK Ödemeleri	3 060, 00	3,40	2 708, 17	3,50	88,50		
3	Mal ve Hizmet Alım.	43 773, 50	48,64	39 775, 86	51,52	90,87		
4	Faiz Giderleri	700, 00	0,77	981, 43	1,27	140,20		
5	Cari Transferler	1 653, 00	1,84	1 170, 47	1,52	70,81		
6	Sermaye Giderleri	17 991, 50	19,99	17 651, 26	22,87	98,11		
7	Sermaye Transferleri	20, 00	0,02	-	-	-		
8	Borç Verme	-	-	-	-	-		
9	Yedek Ödenekler	5 587, 00	6,21	-	-	-		
<b>Toplam</b>		90 000, 00	100,00	77 205, 67	100,00	85,78		
Ekn. Kod	Bütçe				Gerçekleşme			
	Gelirin Türü	Tutarı	Payı (%)	Tutarı	Payı (%)	Gerçekleşme Oranı		
1	Vergi Gelirleri	11 980, 00	13,31	6 899, 88	10,80	57,60		
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26 875, 00	29,86	16 293, 849	25,51	60,63		
4	Alınan Bağ./Yard. İle Özel Gel.	8 000, 00	8,89	2 004, 93	3,13	25,06		
5	Diğer Gelirler	42 120, 00	46,80	37 970, 08	59,47	90,15		
6	Sermaye Gelirleri	1 025, 00	1,14	673, 85	1,04	65,74		
9	Ret ve İadeler (-)	-	-	36, 41	0,05	-		
<b>Toplam</b>		90 000, 00	100,00	63 842, 60	100,00	70,94		

<sup>273</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2016, Yozgat Belediyesi 2015 Yılı Denetim Raporu, s. 1-2



## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

2015 yılında gider ve gelir boyutlarının gerçekleşme oranlarında bir önceki yıla (2014 yılı) göre yükselme vardır. Gider kalemlerinde Mal ve Hizmet Alımları kalemi %51,52'lik bütçe payıyla yine ilk sıradadır. Personel Giderleri ile SGK Ödemeleri kalemleri toplamı %22,82'lik üçüncü sıraya gerilerken Sermaye Giderleri kalemi %22,87'lik payla ikinci sıraya çıkmıştır. Gelirler boyutuyla Diğer Gelirler kalemi %59,47'lik payla ilk sırasını korurken Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemi azalmaya rağmen %25,51'lik payla ikinci sırasını korumuş ve üçüncü sırada %10,80'lik payla Vergi Gelirleri kalemi yer almıştır. Bu bilgilerin ışığında 2012-2015 yıllarına ilişkin olarak bütçe gerçekleştirmeleri (gelir - gider itibarıyla) üzerinden bütçe denkleğinin bahse konu yıllarda nasıl neticelendiğini belirlemek için Tablo 45 oluşturulmuştur.

**Tablo 45.** Yozgat Belediyesi Bütçe Denkleğı  
(Gerçekleşen/2012-15/Bin TL)<sup>274</sup>

Yıllar	2012	Karşılama Oranı	2013	Karşılama Oranı
Gelir	51 519,00	% 90,27	61 254,35	% 87,89
Gider	57 068,62		69 687,76	
Bütçe Denkleğı	(-) 5 549,61		(-) 8 433,41	
Yıllar	2014	Karşılama Oranı	2015	Karşılama Oranı
Gelir	58 715,16	% 109,47	63 842,60	% 82,69
Gider	53 634,21		77 205,67	
Bütçe Denkleğı	5 080,95		(-) 13 363,07	

Bahse konu 4 yıllık dönemde gelirlerin dalgalı bir seyir izlediğı görülmektedir, Giderler ise 2014 yılı hariç artış seyri izlemiştir. Bütçe denkleğı açısından 2014 yılı hariç bütçe gerçekleştirmeleri çerçevesinde diğer üç yılda Yozgat Belediyesi bütçesinin açık verdiğı anlaşılmaktadır. Ayrıca açık miktarı her yılda giderek artış göstermiştir. Gelirlerin giderleri karşılama oranlarına bakıldığında 2012 yılında %90,27, 2013

<sup>274</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı, Yozgat Belediyesi Denetim Raporlarındaki veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

yılında %87,89, 2014 yılında %109,47, 2015 yılında ise %82,69 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle 2012 yılında %7,3, 2013 yılında %12,11, 2015 yılında %17,31 oranında gider fazlalığı varken 2014 yılında %9,47 oranında gelir fazlalığı olmuştur.

2016-2019 yıllarına ilişkin bütçe gelir ve gider gerçekleştirmeleri bilgilerine Yozgat Belediyesi'nin hazırladığı 2020-2024 yıllarına ilişkin Stratejik Plan'da erişilmiştir. Bu bilgiler ışığında önce bahse konu yıllara ilişkin gider gerçekleştirmeleri (miktar ve % dağılımlarıyla) Tablo 46'da sonra da gelir gerçekleştirmeleri Tablo 47'de düzenlenmiştir.

**Tablo 46.** Yozgat Belediyesi Bütçe Giderlerinin Miktar ve % Dağılımları (Gerçekleşen/Bin TL/2016-19/6)<sup>275</sup>

<b>Yozgat Belediyesi Bütçe Giderlerinin Miktar Dağılımı (2016-2019/6)</b>				
<b>Gider Türü</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019/6</b>
<b>Personel Giderleri</b>	18 570, 18	18 321, 09	22 158, 46	13 092, 89
<b>SGK Giderleri</b>	3 481, 98	3 551, 80	3 961, 52	2 159, 45
<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	56 039, 53	59 828, 15	81 057, 67	32 594, 34
<b>Faiz Giderleri</b>	1 264, 68	1 470, 46	3 417, 52	2 960, 74
<b>Cari Trans.</b>	1 572, 50	1 551, 28	856, 12	766, 76
<b>Sermaye Giderleri</b>	13 168, 46	14 649, 41	24 208, 39	5 321, 84
<b>Sermaye Transferleri</b>	2 361, 17	125, 11	1 406, 67	1 577, 37
<b>Toplam</b>	96 459, 53	99 497, 32	137 066, 38	58 473, 41
<b>Yozgat Belediyesi Bütçe Giderlerinin % Dağılımı (2016-2019/6)</b>				
<b>Gider Türü</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019/6</b>
<b>Personel Giderleri</b>	19,25	18,41	16,16	22,39
<b>SGK Giderleri</b>	3,60	3,56	2,89	3,69
<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri.</b>	58,09	60,17	59,16	55,74
<b>Faiz Giderleri</b>	1,34	1,47	2,49	5,06
<b>Cari Transferler</b>	1,63	1,55	0,62	1,33
<b>Sermaye Giderleri</b>	13,65	14,72	17,66	9,10
<b>Sermaye Transferleri</b>	2,44	0,12	1,02	2,69
<b>Toplam</b>	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>2019 verileri 30.06.2019 tarihine kadarki verilerdir.</b>				

<sup>275</sup> Yozgat Belediyesi, Eylül 2019, 2020-2024 Stratejik Planı, Yozgat Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü, s. 65-66

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

Tablo 46 verileri 2016-2019 yılları arasında da bütçe gider gerçekleştirmelerinin 2012-2015 döneminde olduğu gibi devam ettiğini göstermektedir. Bütçe giderleri toplamda artışını her yıl itibariyle sürdürmüştür. Bütçe gider gerçekleştirmeleri içerisinde yine Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemi hacim olarak ilk sırayı teşkil etmiş arkasından Personel Giderleri ile SGK Giderleri toplamı gelmiş ve yine bu giderleri de Sermaye Giderleri kalemi izlemiştir.

Yozgat Belediyesi'nin gerçekleştirmiş olduğu giderlerin 2016-2018 yıllarında müdürlükler itibariyle dağılımları Tablo 47'de verilmiştir.

**Tablo 47.** Belediye Harcama Birimlerinin Bütçe Payları  
(2016-18/ Bin TL)<sup>276</sup>

Kurum Adı	2016	2017	2018
Özel Kalem Müdürlüğü	607,26	633,55	872,28
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	3 375,17	2 540,23	2 630,69
İnsan Kay. Ve Eğitim Müdürlüğü	20 717,36	20 410,01	24 185,08
Bilgi İşlem Müdürlüğü	312,83	573,91	877,99
Yazı İşleri Müdürlüğü	130,32	166,28	186,31
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	0,00	0,00	0,00
Mali Hizmetler Müdürlüğü	3 184,79	3 102,49	6 130,03
Hukuk İşleri Müdürlüğü	199,79	101,91	478,60
Emlâk ve İstimlak Müdürlüğü	2 056,07	898,08	2 532,59
Etüt ve Proje Müdürlüğü	7 342,59	19 148,67	23 409,21
Fen İşleri Müdürlüğü	13 230,92	15 494,33	23 854,76
Hal Müdürlüğü	4,63	14,61	4,06
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	598,56	264,29	474,58
İtfaiye Müdürlüğü	1 411,20	1 346,17	1 497,10
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	2 539,13	2 977,28	5 114,67
Park ve Bahçeler Müdürlüğü	9 707,35	6 295,26	9 483,78
Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü	12 630,85	13 949,78	17 554,04
Temizlik İşleri Müdürlüğü	6 433,73	6 409,91	7 210,47
Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	8 366,98	2 593,03	3 861,93
Veteriner İşleri Müdürlüğü	703,57	833,45	1 250,90
Zabıta Müdürlüğü	27,31	27,41	66,40
İşletme ve İştirakler Müdürlüğü	2 871,95	1 716,55	5 390,81
<b>Toplam</b>	<b>96 452,36</b>	<b>99 497,32</b>	<b>137 066,38</b>

<sup>276</sup> Yozgat Belediyesi, 2020-24 Stratejik Planı, s. 67

Tablo 47 verileri bütçe giderlerinden aldıkları paylar açısından belediye harcama birimlerinden Fen İşleri, Park ve Bahçeler, Su ve Kanalizasyon İşleri, Etüt ve Proje İşleri ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüklerinin ilk beş sırayı aldıklarını göstermektedir. Bu beş harcama biriminin giderleri toplamı genel giderlere oranlandığında 2016 yılında genel giderlerin %65,96'sını, 2017 yılında %75,67'sini ve 2018 yılında %71,85'ini oluşturdukları görülmektedir.

**Tablo 48.** Yozgat Belediyesi Bütçe Gelirlerinin Miktar ve % Dağılımları (Gerçekleşen/ 2016-19 /Bin TL)<sup>277</sup>

<b>Yozgat Belediyesi Bütçe Gelirlerinin Miktar Dağılımı (2016-2019/6)</b>				
<b>Gelir Türü</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	7 783,36	9 447,75	9 820,85	4 500,29
<b>Teşebbüs Ve Mülk. Gel.</b>	16 471,00	20 305,56	21 567,34	7 065,49
<b>Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	4 417,81	3 448,55	3 267,49	1 242,29
<b>Diğer Gelirler</b>	42 564,03	50 919,38	62 561,61	31 191,86
<b>Sermaye Gelirleri</b>	7 256,40	10 135,62	7 173,52	2 200,81
<b>Alacaklardan Tahsilâtlar</b>	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	78 492,60	94 256,86	104 390,81	46 200,74
<b>Yozgat Belediyesi Bütçe Gelirlerinin Yüzde (%) Dağılımı (2016-2019/6)</b>				
<b>Gelir Türü</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019<sup>278</sup></b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	9,92	10,02	9,41	9,75
<b>Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri</b>	20,98	21,54	20,66	15,29
<b>Alınan Bağış Ve Yardımlar</b>	5,63	3,66	3,13	2,69
<b>Diğer Gelirler</b>	54,23	54,02	59,93	67,51
<b>Sermaye Gelirleri</b>	9,24	10,75	6,87	4,76
<b>Alacaklardan Tahsilâtlar</b>	0,00	0,01	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>2019 verileri 30.06.2019 tarihine kadarki verilerdir.</b>				

<sup>277</sup> Yozgat Belediyesi, 2020-24 Stratejik Planı, s. 62-63

<sup>278</sup> Stratejik Planda 2019 yılına ilişkin % dağılım hesaplamalarındaki eksiklikler tarafımızdan düzeltilmiştir. Stratejik Planda % oranlar sırasıyla %9,53, %14,97, %2,63, %66,08, %4,66 olarak hesaplanmıştır. Ancak bu yüzdelerin toplamı %100'ü tamamlamadığından hesaplama tarafımızdan yapılmıştır.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

Tablo 48'den anlaşıldığı üzere 2016-2019/6 döneminde bütçe gelir gerçekleştirmeleri de tıpkı giderlerde olduğu üzere 2012-2015 döneminin özelliklerini taşımaktadır. Gelirler toplamı istikrarlı bir artış içerisinde olmuştur. Gelir kalemleri içerisinde Diğer Gelirler kalemi ilk sırada, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemi ikinci sırada ve Vergi Gelirleri kalemi üçüncü sıradaki (2017 yılı hariç) yerini korumuştur.

Bu döneme ilişkin bütçe denkleğinin nasıl oluştuğu da Tablo 49'da düzenlenmiştir.

**Tablo 49.** Yozgat Belediyesi Bütçe Dengesi  
(Gerçekleşen/2016-19/6-Bin TL)<sup>279</sup>

Yıllar	2016	Karşılama Oranı	2017	Karşılama Oranı
Gelir	78 492, 61	% 81,37	94 256, 87	% 94,73
Gider	96 459, 53		99 497, 32	
Bütçe Denkleği	(-) 17 966,92		(-) 5 240,45	
Yıllar	2018	Karşılama Oranı	2019/6	Karşılama Oranı
Gelir	104 390, 82	% 76,16	47 200, 77	% 80,72
Gider	137 066, 38		58 473, 41	
Bütçe Denkleği	(-) 32 675,56		(-) 11 272,64	

2016-2019 döneminde bütçe gelir - gider gerçekleştirmeleri Yozgat Belediyesi'nin her yılın bütçesini açıkla kapattığını göstermektedir. Bu yıllarda gelirler, giderlerin sırasıyla 2016 yılında %81,37'sini, 2017 yılında %94,73'ünü, 2018 yılında %80,72'sini ve 2019 yılının ilk 6 ayında ise ancak %80,72'sini karşılayabilmiştir.

Diğer bir deyişle 2016 yılında %18,63, 2017 yılında %5,27, 2018 yılında %23,84 ve 2019 yılının ilk altı ayında da %19,28 oranında gider fazlalığı vardır.

<sup>279</sup> Yozgat Belediyesi, 2020-24 Stratejik Planı'nda yer alan verilerden hareketle tarafımızdan oluşturulmuştur.



## 4. BÖLÜM

### YOZGAT ŞEHİR MALİYESİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

#### 4.1. Yozgat İlinde Merkezi Yönetim Bütçesi Gider Ve Gelirlerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler

Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat ilinde yapılan harcamalar 2009-2019 döneminde rakamsal olarak bir artış göstermiştir. Zira 2009 yılında 604 614 (Bin TL) olan giderler toplamı 2019 yılı itibariyle 2 236 359 (Bin TL) olarak gerçekleşmiştir. Dönem başına göre 1 631 745 (Bin TL) olarak gerçekleşen bu artış oran olarak %269,88'lik bir artışa karşılık gelmektedir (Tablo 17). Ne var ki bu giderlerin ağırlıklı bir kısmının Personel Giderleri ve bu personel için ödenen Sosyal Güvenlik Giderleri kalemlerinden oluşması oldukça düşündürücüdür. Sadece 2019 yılında Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Giderleri kalemleri toplamının ilgili yıl toplam giderlerinin %71,85'ini oluşturması ve diğer ihtiyaç duyulan alanlarda %28,15 gibi küçük bir payın kullanılması üzerinde durulması gereken bir husustur.

Giderler, fonksiyonel olarak değerlendirildiğinde dönem itibariyle kaynakların eğitim ve sağlık hizmetleri odaklı gerçekleştirildiği ortaya çıkmaktadır.<sup>280</sup> Hiç şüphe yok ki kaynakların pozitif dışsallıkları olan bu alanlara (Kalkınma carileri alanlarına) tahsisi şehrin ekonomik kalkınması bakımından oldukça önemlidir. Bu hizmetlerin mahallinde sunuluyor olmasının bahse konun hizmet alanlarındaki eksikliklere bağlı göç olgusunun önlenmesinde görece katkı sağladığı düşünülebilir. Ancak şehrin en temel meselelerinden birisi olarak göç olgusunun arkasındaki ana sebebin üretim ve istihdam yetersizliği olduğu düşünüldüğünde kamu kaynaklarının, kullanım etkinliği bağlamında olmasa da dağılım etkinliği bakımından ne denli etkin ve verimli kullanıldığı tartışmaya açıktır. Bu manada "Ekonomik İşler ve Hizmetler" başlığı altında yapılan giderlerin toplam giderler içerisindeki payının düşüklüğü

---

<sup>280</sup> Bakınız Tablo 18

bir tarafa dönem başına nazaran dönem sonunda %50'lik bir düşüş arz etmesi dikkat çekicidir.<sup>281</sup>

Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında tahsil edilen kamu gelirlerinde miktar olarak artış yaşanmıştır. Bu artışın oranı %221,68'dir. Kamu gelirleri içerisinde en çok yekûn tutan gelir kalemi Vergi Gelirleri kalemidir ki dönem başına kıyasla Vergi Gelirleri kaleminde % 2,73'lük (2009 yılında %83,64 oranında iken 2019 yılında %80,91 oranında) bir azalmanın olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kaleminde de azalma olurken Faiz, Pay ve Cezalar kalemi ile Alınan Bağış ve Yardımlar kalemlerinde artışların kaydedilmesi şehrin malî yapısının zayıfladığına yorumlanabilir. Bu durumu daha açık gösteren diğer bir unsur Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamındaki gelir-gider hareketliliği ve ilişkisidir. Dönem boyunca gelirler (Tahakkuk-tahsilât olarak) ve giderler artış göstermiştir. Gelirlerde tahakkuk bazlı artış %337,04 oranında olurken tahsilât bazlı artış %221,68 oranında gerçekleşmiştir. Buna mukabil giderlerdeki reel artış oranı %269,88 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ancak tahakkuk eden gelirlerin tahsilât düzeylerine bakıldığında istikrarlı bir azalma fark edilmekte, dönem başında %60,60 oranında olan tahsilât tahakkuk oranının dönem sonu itibariyle %15,99'luk bir azalmayla %44,61 seviyesine indiği görülmektedir. Şehir maliyesinin olumsuz gidişatını teyit eden daha anlamlı diğer bir veri ise gelirlerin giderleri karşılama seviyesidir. Bu açıdan bakıldığında gelirlerin giderleri karşılama oranının dönem ortalaması itibariyle 1/3 düzeyinde seyrettiği ancak son yıl itibariyle (2019 yılı) 1/4 seviyesine gerilediği görülmektedir. Yozgat ili gelir ve giderlerinin toplam Türkiye gelir ve giderleriyle karşılaştırılması da pek parlak bir manzara arz etmemektedir. Şöyle ki dönem boyunca Yozgat ili gelirlerinin Türkiye geneli toplam gelirler içerisindeki payı %0,06 - %0,08 arasında (2010 yılı hariç) dalgalanırken, Yozgat iline yapılan giderler ise Türkiye geneli toplam giderler içerisinde %0,22 - %0,25 arasında dalgalanmıştır. Diğer bir tabirle dönem boyunca Merkezî Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat iline üç (3) TL harcaması/gider yapılırken ancak bir (1) TL gelir elde edilebilmiştir.<sup>282</sup>

<sup>281</sup> Bakınız Tablo 19

<sup>282</sup> Bakınız Tablo 20



Yozgat ilinden elde edilecek kamu gelirlerinin arttırılmasının iki temel cephesi vardır. Bunlardan ilki borçlu sıfatıyla (Özellikle vergi gelirleri bakımından) mükellefler, diğeri ise alacaklı sıfatıyla vergi idaresidir. Kamu gelirlerinin toplanmasında yaşanan sıkıntıların her iki cepheyle ilişkisi olduğu düşünülebilir. Öncelikle mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirme konusundaki yetersizliklerinin sebepleri tespit edilmeli ve onların çözümüne dair adımlar atılmalıdır. Özellikle mükelleflerin vergi yükleri dikkate alınmalı ve vergi yükünün mükellefler arasında adil dağılımına özen gösterilmelidir.<sup>283</sup> İkinci temel cephe olarak vergi yönetiminin etkinliği üzerinde durulmalıdır. Bu manada vergi idaresinin, insan kaynağı ve teknolojik yeterliliğinin geliştirilerek vergi işlemlerinin (Denetim faaliyetleri dâhil) daha nitelikli ve hızlı sonuçlandırılması suretiyle vergi yönetimi, mükellefler, çalışanlar ve diğer gelir otoriteleri arasında uyum düzeyi yükseltilmelidir.<sup>284</sup>

#### **4.1.1. Yozgat İlinde Genel Bütçe Gelirlerinin Değerlendirilmesi**

Yozgat ilinde Genel Bütçeye tabi olan gelirlerin durumu şehrin malî yapısını anlamımıza ışık tutacaktır. Genel Bütçe kapsamında farklı isimler adı altında birçok (Vergi, Harç, Resim, Şerefiye, Fon vb. gibi) kamu gelirli toplanmaktadır. Dönem boyunca toplam kamu gelirleri tahakkuk ve tâhsilat miktarları itibariyle artmıştır. İl bazında toplanması lazım gelen kamu gelirlerinin miktarındaki (Tahakkuk) artış tahsil edilen kamu geliri miktarındaki artıştan daha fazladır. Ne var ki fiilen toplanan gelirlerin (Tâhsilat) toplanması lazım gelen gelirlere (Tahakkuk) oranı istikrarlı bir şekilde (2013 yılı hariç) azalma göstermiştir. Dönem başında tahakkuk eden kamu gelirlerinin %60,1'i tahsil edilebilirken 2019 yılında tahakkuk eden vergilerin ancak %43,6'sı toplanabilmiştir.<sup>285</sup> On bir (11) yıllık süre zarfında Tahakkuk/Tâhsilat Oranındaki %16,5'lük azalmanın sebebi olarak kamu gelirlerini toplamakla yükümlü olan malî kurumların bu konudaki yetersizlikleri gös-

---

<sup>283</sup> Ahmet Güler, Coşkun Karaca, 2017, Türkiye'de Etkin Bir Vergi Sisteminin Kurulmasına İlişkin Politika Önerileri, International Conference on "Scientific Cooperation for the Future in Economics and Administrative Sciences", 6-8 Kasım, 2017, Selanik/Yunanistan, s. 166

<sup>284</sup> Ülkü Arıkboğa, Ocak-Haziran 2015, Türkiye'de Yerel Vergi Yönetimi, Maliye Dergisi, Sayı:68, s. 3

<sup>285</sup> Bakınız Tablo 21

terilebilir. Ancak tek başına bu durum açıklayıcı olmaktan uzaktır. Kamu gelirlerini ödemekle yükümlü mükelleflerin, mükellefiyetlerini ifa etmekte yaşamış oldukları ekonomik zorluklarının olması daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

#### **4.1.1.1.1. Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi**

Yukarıda da zikredildiği üzere kamu gelirleri çok çeşitlidir. Fakat bu gelir çeşitliliği içerisinde en çok yekûn tutanan vergi gelirleri olduğunda şüphe yoktur. Bu durumun teyidi bakımından 2009 ve 2019 yılı verilerini vermek yeterli olacaktır. 2009 yılında tahakkuk eden toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %83,45, tahsil edilen toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %85,83 düzeyindedir. 2019 yılında tahakkuk eden toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %72,77, tahsil edilen toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %84,49 düzeyindedir.

Dönem itibarıyla toplanması lazım gelen vergi gelirleri ile toplanabilen vergi gelirleri arasındaki ilişki, toplanması lazım gelen kamu gelirleri ile toplanabilen kamu gelirleri arasındaki ilişkiye paralellik arz etmektedir. 2009 yılında fiilen toplanabilen vergi gelirleri, toplanması lazım gelen vergi gelirlerine oranı %61,6 oranındayken 2019 yılında bu oran dönem başına göre %10,9'luk bir azalmayla %50,7 oranında gerçekleşmiştir. Tahakkuk eden toplam kamu gelirlerindeki fiilen toplanabilme düzeyindeki azalmanın %16,5 seviyesinde olduğu düşünüldüğünde vergi gelirlerinin fiilen toplanabilmesindeki %10,9'luk azalma görece olumlu bir durum olarak yorumlanabilse bile son tahlilde vergi gelirlerinin toplanmasında da zorluklar yaşandığı gerçeği ortadan kalkmamaktadır.<sup>286</sup>

#### **4.1.1.1.1.1. Gelir Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi Ve Öneriler**

Türk vergi mevzuatında gelir üzerinden alınan vergiler, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi'dir. Bu iki vergi türü Yozgat ilinde tahakkuk ve tâhsilat bağlamında miktar olarak artış göstermiştir. Yalnız Gelir Vergisi'ndeki artış Kurumlar Vergisi'ne nazaran on kat daha fazladır. Bu durum dönem boyunca böyle olmakla birlikte sadece 2019 yılı veri-

<sup>286</sup> Bakınız Tablo 22

leri teyit bakımından yeterli olacaktır. 2019 yılında Gelir Vergisi tahakkuk miktarı 313 276 Bin TL, tâhsilat miktarı 237 017 Bin TL iken Kurumlar Vergisi'nin tahakkuk miktarı 39 435 Bin TL, tâhsilat miktarı ise 16 466 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumlar Vergisi gelirlerindeki bu gerilik, mükelleflerinin ağırlıklı olarak şirketler olduğu düşünüldüğünde Yozgat ilinde şirket kültürünün yaygın olmadığına ve yıllara sâri olarak bu kültürün gelişmediğine yorulabilir.<sup>287</sup>

Her iki vergi türünün dönem itibariyle fiilî tâhsilat düzeylerinde de (Tahakkuk/Tâhsilat Oranı) önemli sayılabilecek farklılık söz konusudur. Zira Gelir Vergisi Tahakkuk/Tâhsilat oranında dönem başına göre iyileşmeler olduğu halde (2009 yılında %74,4 düzeyindeyken 2019 yılında %75,7 oranına yükselme), Kurumlar Vergisi'nde tam aksine istikrarlı bir şekilde azalma (2009 yılında %71,3 düzeyindeyken 2019 yılında %41,8 seviyesine inme) meydana gelmiştir.

Gelir üzerinden alınan vergilerin faal mükelleflerinin gelişimine bakıldığında Yozgat ilinin malî tablosu daha da aydınlanacaktır. Yozgat ilinde gelir üzerinden alınan vergilerin faal mükellef sayıları incelendiğinde Gelir Vergisi'ne konu gelir unsurları çerçevesinde gerçek usul mükelleflerinin sayısında 72 (2009 yılında 8 100, 2019 yılında 8 172), stopaj yöntemiyle vergilendirilen mükelleflerin sayısında 1 129 (2009 yılında 9 208, 2019 yılında 10 337), gayr-i menkul sermaye iradı (GMSİ) mükellefleri sayısında 4 765 (2009 yılında 1 509, 2019 yılında 6 274), Kurumlar Vergisi mükelleflerinin sayısında ise 160 (2009 yılında 1 720, 2019 yılında 1 880) mükellef artışı gerçekleşmiştir. Buna mukabil basit usul mükelleflerinin sayısında (2009 yılında 6 603, 2019 yılında 6 338) ise 265 mükellef azalması olmuştur. Dönem boyunca toplam mükellef sayısındaki hareketlilik izlendiğinde (KDV mükellefleri de dâhil) 2009 yılında 37 009 olan toplam mükellef sayısının 2019 yılında 42 297'ye yükseldiği görülmektedir. Bu yükselmeye ana etkenin de GMSİ mükelleflerinde kaydedilen 4 765 sayılı artış olduğu anlaşılmaktadır.<sup>288</sup> Gerçek usul yöntemiyle vergilendirilen Gelir Vergisi mükellef sayıları ile Kurumlar Vergisi mükellef sayılarındaki yetersiz

---

<sup>287</sup> Bakınız Tablo 24

<sup>288</sup> Bakınız Tablo 25

gelişmeler Yozgat ili ekonomisindeki ve dolayısıyla malî yapısındaki durgunluğun açık göstergeleridir. İnceleme dönemi itibariyle Yozgat ilindeki malî hareketliliğin ana kaynağının, mükellef sayılarındaki artıştan hareketle gerçek kişilerin kira gelirlerinden elde etmiş oldukları gelirler olduğu anlaşılmaktadır.

Gelir üzerinden tahsil edilen vergilerin vergilendirme yöntemleri ve bu yöntemlerle varılan sonuçlar da dikkate değerdir. Gelir Vergisi açısından bakıldığında bahse konu dönemde en etkin vergilendirme yöntemleri (Tahakkuk/Tâhsilat Oranları itibariyle) stopaj ve geçici vergi yöntemi uygulamalarıdır. Bunun yanı sıra mükellef beyanlarının esas alındığı gerçek usul ve basit usul yöntemlerinin etkinliğinin yetersiz olduğu görülmektedir.<sup>289</sup> Aynı durum Kurumlar Vergisi için de geçerlidir. Hatta beyana dayanan Kurumlar Vergisi tahsilâtlarında durum beyana dayanan Gelir Vergisi tahsilâtlarına göre daha da olumsuzdur.<sup>290</sup> Her iki durumun ortaya koyduğu gerçeklik Yozgat ilinde vergi mükelleflerinde vergi bilincine dair çalışmaların yapılması zorunluluğudur. Bu konuda bir taraftan vergi idareleri ve ilgili meslek örgütlerinin yoğun faaliyet icra etmeleri diğer taraftan da vatandaşlık bilincinin önemli bir parçasının vergi bilincinden oluştuğu anlayışının yerleştirilmesi içim merkezi yönetimin yoğun ve yaygın çalışmalar yapması gerekmektedir.

#### **4.1.1.1.2. Servet Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler**

Merkezî yönetim tarafından tahsil edilen Veraset ve İntikal Vergisi ile Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) gelirleri üzerinden bir değerlendirilme yapılacaktır. Zira Emlâk Vergisi'nin tahsilâtı yerel yönetim birimlerine kaynak sorununa çözüm olması maksadıyla belediye birimlerine bırakılmıştır. Her iki verginin tahakkuk ve tâhsilat miktarlarında dönem boyunca olumlu gelişmeler olduğu görülmektedir. Böyle olmakla birlikte tıpkı gelir üzerinden alınan vergilerde olduğu gibi Tahakkuk/Tâhsilat Oranları itibariyle veriler olumlu bir tablo ortaya koymamaktadır. Veraset ve İntikal Vergisi'nde dönem başı olan 2009 yılından (%53,1) 2019 yılına doğru az da olsa bir gelişme olmakla birlik-

<sup>289</sup> Bakınız Tablo 26

<sup>290</sup> Bakınız Tablo 27

te 2019 yılında Tahakkuk/Tâhsilat Oranı %60,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. MTV de ise 2009 yılında %61,4 düzeyinde olan Tahakkuk/Tâhsilat Oranı 2019 yılında %59,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tahakkuku tahsile bağlı olarak ve her yıl yeniden değerlendirilen motorlu taşıtlarda fiilen tahsil edilen MTV miktarının %40'lar oranında eksik olması üzerinde durulması gereken bir husustur.<sup>292</sup>

Bir servet unsuru olarak değerlendirilen motorlu taşıt sahipliğinin dönem itibarıyla Yozgat ilindeki gelişmelerine bakmak faydalı olacaktır. 2009-2019 döneminin başlangıcı olan 2009 yılında sahip olunan motorlu taşıt sayısı 68 402 iken bu sayı dönem sonu olan 2019 yılında 38 280 artışla 106 682 olarak gerçekleşmiştir. Bu motorlu taşıt sayıları içerisindeki otomobil sayısı dönem başı ve sonu itibarıyla 28 290'dan 48 195'e yükselirken bin kişi başına düşen otomobil sayısı ise 58'ten 114'e yükselmiştir.<sup>293</sup> Bu gelişmeler Yozgat ilinde bir servet unsuru olarak kabul edilen motorlu taşıt sahipliğinde ilerleme olduğunu ancak bu araçlara ilişkin vergi yükümlülüğünün yerine getirilmesinde aynı titizliğin sergilenmediğini ortaya koymaktadır.

Yerel yönetim kuruluşlarının en temel meselesi olan finansman meselesinin çözümüne getirilen önerilerden bir tanesi MTV' den elde edilen gelirlerin yerel yönetim kuruluşlarına bırakılmasıdır. Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir'in bu konuda yapmış oldukları çalışma MTV gelirlilerinin yerel yönetimlere bırakılması halinde yerel yönetimlerin en önemli giderlerinden birisi olan ulaşım giderlerinin finansmanına destek olunacağı yönündedir. Lâkin burada üzerinde durulması gereken husus Ulusoy ve Akdemir'in vurguladıkları ve yukarıdaki verilerin de teyit ettiği üzere bahse konu verginin tahsilâtının Merkezî Yönetim tarafından gerçekleştirilmesi ve araçların tescil edildikleri yer esasına göre bölüşümünün yapılması olgusudur.<sup>294</sup> MTV konusunda yapılan

---

<sup>291</sup> Spesifik matrah vergiye konu servet unsurunun vergilendirilmesinde ilgili aracın teknik özelliklerinin dikkate alınması (Aracın yaşı, motor silindir hacmi, koltuk sayısı gibi), spesifik tarife ise bahse konu matrah üzerinden belli miktarda vergi alınmasıdır.

<sup>292</sup> Bakınız Tablo 28

<sup>293</sup> Bakınız Tablo 29

<sup>294</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, 2013, Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi, Sosyoekonomi Dergisi, Cilt:19, Sayı:19, s. 112-113

öneri Veraset ve İntikal Vergisi hakkında da düşünülebilir. Pek tabii bunların yapılabilmesi için yasama organının bu hususlara ilişkin düzenlemeler yapması gereklidir.

#### **4.1.1.1.2. Harcamalar Üzerinden Alınan Vergi Gelirlerinin Değerlendirilmesi**

Harcamalar üzerinden alınan vergiler diğer vergilendirme kaynaklarından alınan vergilere göre daha çeşitlidir. Harcama Vergileri içerisinde en işlevsel olan vergi türü Katma Değer Vergisi'dir. Dönem itibarıyla tahakkuk eden KDV miktarı (2009 yılında 59 629 Bin TL, 2019 yılında 310 691 Bin TL) diğer harcama vergilerine göre daha fazladır. Böyle olmasına rağmen tahsilât düzeyi son derece düşüktür. Dönem başında %32,6 oranında olan Tahakkuk/Tahsilât Oranı dönem içerisinde %53,3 (2012 yılı) ve %53,7 (2013 yılı) gibi seviyelere yükselmişse de (genel itibarıyla bu oranlar da düşüktür) dönem sonu olan 2019 yılında %15,8 oranıyla dönemin en düşük seviyesine gerilemiştir.

Tahakkuk miktarı itibarıyla KDV'den daha az miktarlarda tahakkukları olmalarına rağmen Tahakkuk/Tahsilât Oranları itibarıyla Damga Vergisi, Harçlar ile Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi çok daha ileri durumlardadır.<sup>295</sup> Bu şartlarda genel çerçevede dikkat çeken husus beyan esasına dayalı Harcama Vergilerinde tahsilât düzeylerinin düşük, stopaj yöntemine göre tahsil edilen Harcama Vergilerinde tahsilât düzeylerinin yüksek olduğu gerçeğidir.

#### **4.1.1.2. Yozgat İlinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri Haricindeki Gelirlerin Değerlendirilmesi**

Vergi gelirleri haricindeki gelirler Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ile Faizler, Paylar ve Cezalar kalemlerinden müteşekkildir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kapsamında Mal ve Hizmet Satışları kalemi ilk sıradadır. Bunu Kira Gelirleri ve Kurum Kârları kalemleri izlemektedir. Kurum Kârlarının tamamı tahsil edilirken, Mal ve Hizmet Satışları gelir kalemi tahsil düzeyi dönem başında %86,1 seviyesindeyken istikrarlı bir artışla dönem sonu olan 2019 yılında %94,5 seviyesine çıkartılmıştır. Kira Gelirleri kaleminde ise tahsilât düzeyi diğerlerine göre daha geri düzeyde olmakla birlikte dönem başında %64,9 olan oran dönemin sonunda %82,4 düzeyine yükseltilmiştir.<sup>296</sup>

<sup>295</sup> Bakınız Tablo 30

<sup>296</sup> Bakınız Tablo 31

Faizler, Paylar ve Cezalar kaleminin dönem boyunca gelişimine bakıldığında faiz gelirleri tahakkuk olarak önemli artış gösterdiği halde tahsilâtında dönem boyunca ciddi zorluklar yaşandığı ve hatta tahsil edilemedikleri anlaşılmaktadır. Aynı durum para cezalarında da görülmektedir. Para cezaları tahakkuk miktarı olarak dönem başına göre %827,67'lik bir artışla 25 377 Bin TL'den 235 415 Bin TL'ye çıkmıştır. Ne var ki aynı durumu tahsilât düzeyi için söylemek mümkün değildir. Dönem başında %38,3 düzeyinde olan para cezalarının tâhsilat oranı dönem sonunda %15,2 seviyesine gerilemiştir. Sermaye gelirlerinin tamamı tahsil edilirken kişiler ve kurumların ödemek durumunda olan payların tahsilâtında da güçlükler yaşanmış, dönem başında %93,1 oranında olan tahsilât düzeyi dönemin sonunda %22,7 düzeyine düşmüştür.<sup>297</sup>

#### **4.2. Yozgat İlindeki Yerel Yönetim Kuruluşlarının Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler**

Bütçe uygulamalarını oluşturan iki temel eksen gelir ve gider eksenseleridir. Bu iki eksenin gelişim süreçleri ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan bütçe durumu (Bütçe Açığı/Bütçe Denkliği/Bütçe Fazlası) Yozgat ili şehir maliyesi hakkında toptan bir değerlendirme yapmaya fırsat sağlayacaktır. Bu maksatla öncelikle şehrin malî vaziyetine dair verileri içeren Mahallî İdareler Bütçesi ele alınacaktır. Zira Mahallî İdareler Bütçesi, İl Özel İdaresi, Belediye, Bağlı İdare ve Mahallî İdare Birliklerinin bütçelerini ihtiva etmektedir.

Yozgat iline ait Mahallî İdare Bütçe verileri gelir eksenini açısından değerlendirildiğinde inceleme konusu dönem (2009-2019 Dönemi) itibarıyla bahse konu yerel yönetim birimlerinin gelirleri toplamında istikrarlı bir artış gözlenmiştir. Dönem başına göre (2009 yılında 207 361 Bin TL) bu artış 2018 yılında %288,91'lik bir artışla 806 466 Bin TL, 2019 yılında ise %193,39'luk bir artış oranıyla 608 385 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam gelir, gelir kalemleri itibarıyla incelendiğinde dönemin her yılında yekûn teşkil eden iki gelir kalemi dikkat çekmektedir. Bunlar, Faizler, Paylar, Cezalar kalemi ile Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kalemleridir. Bu kalemleri sırasıyla Teşebbüs ve Mülk Gelirleri, Vergi Gelirleri, Sermaye Gelirleri ve Alacaklardan Tahsilâtlar

---

<sup>297</sup> Bakınız Tablo 32

gelir kalemleri izlemiştir. Bu tablodan ortaya çıkan husus yerel yönetim kuruluşlarının öz gelirleriyle, hizmetlerinin finansmanını sağlama da yetersiz kaldıkları gerçeğidir.

Yerel yönetim birimleri tahsil yetkisi kendi uhdelere bırakılmış vergi gelirlerinin toplanmasında beklenen başarıyı gösteremedikleri anlaşılmaktadır. Dönem boyunca tahsili yetkilerinde bulunan vergilerden elde ettikleri gelirler miktar olarak artmış olsa bile yılı bütçe gelirleri içerisinde hacim olarak (oran düzeyinde) çok geride kalmıştır. Dönem başında (2019 yılında) ilgili yıl bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin oranı %4,89 oranında iken 2019 yılında bu oran %4,96 oranında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülk Gelirleri kalemi açısından ise oransal bazda dönem başına göre bir gerileme söz konusudur. 2009 yılında Teşebbüs ve Mülk Gelirleri toplamı, yılı bütçe gelirlerinin %12,34'ünü oluştururken 2019 yılında bu oran %10,56 düzeyine gerilemiştir. Bu duruma mukabil Alınan Bağış ve Yardımlar kalemi 2018 yılına kadar istikrarlı bir artış içerisinde olmuştur. 2009 yılında, yılı bütçe gelirlerinin %35,05'ini oluşturan Alınan Bağış ve Yardımlar kalemi gelirleri, 2018 yılında yılı bütçe gelirlerinin %43,19 seviyesine yükselmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kalemindeki artış (2009 yılı, 2018 yılı karşılaştırması) ise %379,26 oranında gerçekleşmiştir. Faizler, Paylar, Cezalar kalemindeki gelişmelere bakıldığında 2009 yılı gelir bütçesinde payının %46,62, 2019 yılı gelir bütçesindeki payının %58,11 olduğu görülmektedir. Dönem başına göre artış oranı ise %265,68 düzeyindedir.<sup>298</sup> Her iki gelir kalemindeki artışın arkasındaki ana sebep merkezî yönetim kuruluşlarından karşılıksız olarak yapılan yardımlarla Genel Bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetim birimlerine aktarılan paylardır.

Yozgat iline ait Mahallî İdare Bütçe verileri gider eksenine açısından değerlendirildiğinde inceleme konusu dönem (2009-2019 Dönemi) itibarıyla bahse konu yerel yönetim birimlerinin giderleri toplamında da istikrarlı bir artış gözlenmiştir. Dönemin en yüksek gelir düzeyine erişildiği 2018 yılında dönem başına göre artış %288,91 oranındayken (2018 yılı), aynı yıl dönem başına göre gider artış oranı %312,61 olarak gerçekleşmiştir. Dönem boyunca gider bütçeleri top-

<sup>298</sup> Bakınız Tablo 33



lamı içerisindeki hacimleri açısından üç gider kalemi dikkat çekmektedir. Bunlar Personel Giderleri ile buna bağlı SGK Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Sermaye Giderleri kalemleridir. Dönem başı ile dönem sonu karşılaştırıldığında 2009 yılı toplam bütçe giderleri içerisinde sırasıyla Personel Giderleri ile buna bağlı SGK Giderleri %39,11, Mal ve Hizmet Alım Giderleri %37,98, Sermaye Giderleri %20,31 düzeyindedir. Dönem sonu olan 2019 yılı toplam bütçe giderleri içerisinde ise sırasıyla Mal ve Hizmet Alım Giderleri %45,17, Personel Giderleri ile buna bağlı SGK Giderleri %29,30, Sermaye Giderleri %21,57 düzeyinde gerçekleşmiştir.<sup>299</sup>

Yozgat iline ait Mahallî İdare Bütçe verileri gelir ve gider eksenlerinin karşılaştırılması (Bütçe Açığı/Bütçe Denkliği/Bütçe Fazlası) açısından değerlendirildiğinde inceleme konusu dönem (2009-2019 Dönemi) itibariyle 6 yıl bütçesinin açık 5 yıl bütçesinin fazla verdiği anlaşılmaktadır. Bütçenin açık verdiği yıllar 2009, 2012, 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarıdır. Bütçenin fazla verdiği yıllar ise 2010, 2011, 2013, 2014 ve 2017 yıllarıdır.<sup>300</sup> Bütçe fazlasının olduğu yıllarda gelirlerle giderlerin karşılandığı ve ilave bir bakiyenin oluştuğu, açık olduğu yıllarda ise tam aksi durumun gerçekleştiği anlaşılır bir durumdur. Lâkin bütçenin fazla verdiği yıllarda, yukarıda da ifade edildiği üzere giderlerin finansmanında yerel yönetim birimlerinin kendi öz gelirlerinin değil merkezî yönetim kuruluşlarından sağlanan (Alınan Bağış ve Yardımlar/Paylar-Genel Bütçe vergi gelirlerinden tahsis edilen) kaynakların önemli bir girdi oluşturduğu unutulmamalıdır.

Yerel yönetim kuruluşlarının ürettikleri hizmetlerin finansmanında sürekli Merkezî Yönetim kuruluşlarından aktarılan kaynakları kullanmak zorunda olmaları çözülmesi gereken önemli bir meseledir. Zira bu tasarruf yerel yönetim birimlerini Merkezî Yönetimin tasarruflarının uygulayıcısı konumuna indirgemektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının bu durumdan kurtulmaları için bir taraftan öz gelirlerinin, diğer taraftan da giderlerinin hem azaltılması hem de kaynak ve dağılım etkinliğinin artırılması gerektiği ortadadır.

---

<sup>299</sup> Bakınız Tablo 34

<sup>300</sup> Bakınız Tablo 35

Yerel yönetim kuruluşlarının işlevselliğini sağlayan en temel unsur bir bölgede yaşayan insanların yerel ve ortak ihtiyaçlarına çözüm üretmesi gerçeğidir. Bu konuda hizmet üretecek kurumların karar ve yürütme organlarının ağırlıklı olarak yine o bölgedeki seçmenler tarafından seçiliyor olması demokratik yönetimin icabıdır. Bu icap bir yetki olduğu kadar sorumluluktur da. Ancak bunun bir bilinç hali olduğu unutulmamalıdır. Haklı olarak hizmet talep edilirken yine aynı duyarlılıkla sorumlulukların ifa ve uygulama sonuçlarının takip edilmesi gerekir. Bu manada demokratik bilincin yeterince gelişmemiş olması yukarıdaki verilerin de ispat ettiği üzere mükellefiyetlerin yerine getirilmesinde duyarsızlığı ortaya koymaktadır. Bu konuda evvel emirde yapılması gereken vatandaşlık bilincinin ve bunun bir parçası olan vergi bilincinin merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının çalışmalarıyla geliştirilmesidir. Somut olarak ise sivil toplum kuruluşları, Kalkınma Ajansları, Kent Konseyleri gibi müzakere ortamları olması gereken yapıların görünürlükleri sağlanabilir. Ayrıca demokrasi kültürünün geliştirilmesi adına toplumsal sermaye olarak kabul edilen sivil toplum örgütlerinden her alanda destek alınabilir ve bilgi birikimi oluşturulabilir.<sup>301</sup>

Yerel yönetim kuruluşlarının ilgili kanunlarla öngörülmüş kamu gelirlerini toplamadaki başarısızlıklarının arkasındaki diğer önemli husus da bu birimlerdeki kurumsallaşma düzeyinin yetersizliğidir. Kurumsallaşamamanın meydana getirdiği en büyük olumsuzluk ise kaynakların rasyonel kullanılamamasıdır.<sup>302</sup> Bu konuda yerel yönetimlerin örgütsel yapı ve işleyişlerine bağlı olarak istihdam olunan personelin sayı, nitelik, teknik kapasite vb. konulardaki eksiklikleri öne çıkarmakta ve doğrudan belediye başkanları tarafından belediye personelinin 'bilgi beceri' ve 'yaratıcılık' konusunda eksik oldukları vurgulanmaktadır.<sup>303</sup> Bu nedenle insan kaynağı profilinin yükseltilmesi için eğitim çalışmaları, istihdam sürecinde alan mezunlarının tercih edilmesi, yerel yönetimlere mahsus özel bir personel rejiminin oluşturulması,

<sup>301</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler Ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 142-143

<sup>302</sup> Ertuğrul Han, 2018, Yerel Yönetimlerdeki Mali Problemler Üzerine Bir Değerlendirme, Enderun Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, s. 6

<sup>303</sup> Fatih Yüksel, Osman Çevik, Kadir Ardıç, 2008, Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, s. 21

yerel yönetimlerde kariyer mesleklerinin oluşumunun sağlanması (Uzman, Denetçi gibi), çalışanların yetenek ve performanslarının esas alındığı bir modelin geliştirilmesi vb. konularda adımlara atılmalıdır.<sup>304</sup>

#### **4.2.1. Yozgat İl Özel İdaresi Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Öneriler**

İl Özel İdaresi bütçesini hazırlama yetkisi 5302 Sayılı Kanun gereği ilin valisine, kabul yetkisi ise İl Genel Meclisi'ne verilmiştir. İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen bütçe çerçevesinde takip eden yılda İl Özel İdaresi'nden beklenen hizmetlerin yerine getirilmesine çalışılır. Bir ildeki en önemli yerel yönetim kuruluşlarından birisi olması münasebetiyle İl Özel İdaresi'nin yerine getirdiği hizmetlerin ve bu hizmetlerin ifasında kullandığı finansmanın hem miktar hem de kaynak itibarıyla takip edilebilir olması gerekir. Ne var ki inceleme dönemimiz itibarıyla Yozgat İl Özel İdaresi'nin faaliyetleri ve bu faaliyetlerde kullanılan finansman araçlarının miktar ve kaynakları ve bu bilgilerin sürekliliği açısından yeterli dokümana ulaşılabildiğini söylemek güçtür.

Yozgat İl Özel İdaresi resmi web sitesinde "Bütçe" başlığı altındaki bilgilerden 2009-2019 dönemine ilişkin gelir ve giderlere ait (tahmini) bilgilere ulaşılabilmektedir. Sağlıklı değerlendirmeler yapabilmek için ilgili web sitesinde bulunan belli yılların "Faaliyet Raporları" ile Sayıştay denetçilerinin yine belli yıllarda Yozgat İl Özel İdaresi'nde gerçekleştirmiş oldukları denetim faaliyetleri sonucu düzenledikleri "Denetim Raporları" esas alınmıştır.

2009-2019 dönemine ilişkin olarak İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen Yozgat İl Özel İdaresi bütçeleri incelendiğinde gelir ve gider miktarlarının süreç içerisinde arttığı görülmektedir. Gerek gelir gerekse de gider kalemleri itibarıyla çeşitlilik dikkat çekmektedir. Gelirler bağlamında gelir kalemleri içerisinde hacim olarak öne çıkan iki gelir kalemi vardır. Bunların ilki Genel Bütçe vergi gelirlerinden tahsil edilen vergi payı, ikincisi ise Mevduat Faizi gelir kaleminden elde edilen paydır. Giderler bağlamında ise "Fonksiyonel Sınıflandırma" çerçevesinde ağırlıklı gider kalemlerini sırasıyla Genel Kamu Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler ile Eğitim Hizmetleri oluşturmaktadır. Giderler, İl Özel İdaresi'nin hizmet birimleri merkezli dağıtıldığına

---

<sup>304</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, a. g. e. , s. 97, 141-142

diğer hizmet birimlerine göre sırasıyla Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Emlâk ve İstimlak Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü ile Plan, Proje, Yatırım ve İnşaat İşleri Müdürlüğü birimlerinin daha çok gider yaptıkları görülmektedir.<sup>305</sup>

Yozgat İl Özel İdaresi'nin malî yapısı hakkında yukarıdaki veriler bir fikir vermekle birlikte yetersiz oldukları ortadadır. Zira bu bilgiler birer tahmin olmaları itibariyle yılsonu gerçekleştirmelerini yansıtmamaktadırlar. Yılsonu gerçekleştirmeleri için (Hem gelir hem de gider) Sayıştay denetçilerinin 2013-2016 (4 yıl) yıllarında yapmış oldukları denetimlerin sonuçlarının yer aldığı 'Denetim Raporları' verileri değerlendirilmiştir. Bu çerçevede 2013-2016 yıllarında ilk dikkat çeken husus Yozgat İl Özel İdaresi bütçe rakamlarının (Hem gelir hem de gider) tahminlerin çok üzerinde gerçekleştiğidir. 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllarında sırasıyla tahminler hem gelir hem de gider boyutuyla 39 500 Bin TL, 44 500 Bin TL, 50 000 Bin TL ve 70 000 bin TL'dir. Sayıştay denetçilerinin raporlarında ise gelir gerçekleştirmeleri sırasıyla 213 676,78 Bin TL, 218 101,19 Bin TL, 214 477,05 Bin TL, 234 268,89 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Gider gerçekleştirmeleri yine sırasıyla 152 459,15 Bin TL, 194 383,87 Bin TL, 232 621,64 Bin TL, 214 218,79 Bin TL olarak kaydedilmiştir. Gerçekleşmeler üzerinden 2013-2016 dönemi bütçe denkliliği bakımından değerlendirildiğinde 2013, 2014 ve 2016 yıllarında bütçe fazlası varken 2015 yılında bütçe açığı söz konusudur. Bu dönem aralığı itibariyle gelirlerde öne çıkan gelir kalemi Alınan Bağış ve Yardımlar kalemi olurken giderlerde sırasıyla Sermaye Giderleri, Mal ve Hizmet Alımı Giderleri, Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu giderleri ağırlık oluşturmaktadır.<sup>306</sup>

Bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeler arasındaki farkın kaynağı araştırıldığında, aradaki farkın Genel Bütçeli idarelerden (İstianen Özel Bütçeli idarelerden) il düzeyinde kullanılmak üzere aktarılan proje yardımlarından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Bu tespite Yozgat İl Özel İdaresi'nin 2015-2019 dönemine ilişkin yayınladığı 'Faaliyet Raporları' bilgilerinden varılmıştır. Nitekim ilgili yıllarda Yozgat İl Özel İdaresi'ne, 'Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları' başlığı

<sup>305</sup> Bakınız Tablo 36, Tablo 37

<sup>306</sup> Bakınız Tablo 38

altında merkezi yönetim birimlerinden sırasıyla 99 193,32 Bin TL, 132 115,24 Bin TL, 165 863,72 Bin TL ve 102 648,70 Bin TL kaynak aktarımının yapıldığı görülmüştür.<sup>307</sup> Daha özelde 2019 yılı Faaliyet Raporu bilgileri merkezi yönetim birimlerinden 'Genel Bütçeli İdarelerden Alınan Proje Yardımları' başlığıyla aktarılan miktarın ilgili yıl bütçe gelirlerinin %43,69'unu oluşturduğu göstermektedir.<sup>308</sup> Genel Bütçe'ye tabi kuruluşlardan Yozgat İl Özel İdaresi'ne aktarılan bu kaynakların hukukî dayanağını 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. Maddesi oluşturmaktadır.

Yukarıdaki değerlendirmeler İl Özel İdaresi'nin Merkezî Yönetimin bir parçası gibi algılanmasına sebep olduğu açıktır. Bunun önüne geçilmesi için İl Özel İdaresi'nin malî olarak güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda İl Özel İdaresi'nin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip kılınması ve bunun için de müstakil bir gelir kanununa sahip olması gerektiği önerilmektedir.<sup>309</sup>

#### **4.2.2. Yozgat Belediyesi (Merkez İlçe) Bütçe Uygulamaları-nın Değerlendirilmesi Ve Öneriler**

Yozgat Belediyesi (Merkez ilçe) malî yapısının değerlendirilmesinde tıpkı Yozgat İl Özel İdaresi'nin malî yapısının değerlendirilmesinde olduğu üzere veri sıkıntısı yaşanmıştır. Buna rağmen Sayıştay denetçilerinin Yozgat Belediyesi'nde belli yıllarda yapmış oldukları denetim faaliyetleri sonuçlarını göstermek üzere hazırladıkları 'Denetim Raporları' ile yine Yozgat Belediyesi tarafından hazırlanmış olan 'Stratejik Plan' bilgileri değerlendirme yapmada kullanılmıştır.

Sayıştay denetçilerinin Yozgat Belediyesi'nde yapmış oldukları 2012-2015 yıllarındaki denetim faaliyetleri sonrasında düzenlemiş oldukları "Denetim Raporları" bilgileri esas alındığında ilk elden dikkat çeken husus hem gelir hem de gider gerçekleştirmelerinin bütçe tahminlerinin gerisinde kaldığıdır. Bahse konu yıllarda (2012, 2013, 2014, 2015) bütçe denkliği sebebiyle gelir ve gidere ilişkin tahminler sırasıyla 60 000,00 Bin TL, 80 355,27 Bin TL, 90 000,00 Bin TL ve 90 000,00 Bin TL olarak tahmin edilmiştir. Böyle olmakla birlikte gelire ilişkin

---

<sup>307</sup> Bakınız Tablo 39

<sup>308</sup> Bakınız Tablo 40

<sup>309</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, a. g. e. , s. 89, 110-111

gerçekleşmeler sırasıyla 51 519,00 Bin TL, 61 254,35 Bin TL, 58 715,16 Bin TL ve 63 842,60 Bin TL olarak kaydedilmiştir. Gidere ilişkin rakamlar ise yine sırasıyla 57 068,62 Bin TL, 69 687,76 Bin TL, 53 634,21 Bin TL ve 77 205,67 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. 2012-2015 bütçe yıllarına ilişkin bu gerçekleşme rakamları göstermektedir ki, Yozgat Belediyesi bütçesi 2012, 2013 ve 2015 yıllarında bütçe açığı verirken 2014 yılında fazla vermiştir.

Gelir- gider gerçekleştirmelerinin ayrıntılarına bakıldığında gelir gerçekleştirmelerinin içerisinde 2012, 2013 yıllarında sırasıyla Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Diğer Gelirler ve Vergi Gelirleri ilk üç sırayı oluştururken 2014 ve 2015 yıllarında Diğer Gelirler, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Vergi Gelirleri ilk üç sırada yer almıştır. Gelirler açısından vurgulanması gereken önemli bir husus Vergi Gelirleri kaleminde yaşanan tahsilat yetersizliğidir. Özellikle 2012 yılı hariç diğer üç yılda veriler, tahakkuk eden vergi gelirlerinin tahsilinde güçlüklerin yaşandığını göstermektedir. Gider gerçekleştirmelerinin ayrıntısına bakıldığında ise 2012, 2013, 2014 ve 2015 yıllarında ilk üç sırada Mal ve Hizmet Alımları, SGK Giderleri ile birlikte Personel Giderleri ve Sermaye Giderleri kalemleri yer almıştır.<sup>310</sup>

2016, 2017, 2018 ve 2019 yılının ilk altı ayında Yozgat Belediyesi'nin malî durumunun değerlendirilmesinde Yozgat Belediyesi Malî Hizmetler Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2020-2024 yıllarına ilişkin "Stratejik Plan" belgesinde yer alan bilgilerden yararlanılmıştır. Bahse konu belgede yer alan bilgiler gerçekleşme bilgileridir. Bu çerçevede 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılının ilk altı ayında bütçe gelirlerine ilişkin gerçekleşme rakamları sırasıyla 78 492,60 Bin TL, 94 256,86 Bin TL, 104 390,81 Bin TL ve 46 200,74 Bin TL şeklindedir. Giderlere ilişkin olanlar ise yine sırasıyla 96 459, 53 Bin TL, 99 497,32 Bin TL, 137 066,38 Bin TL ve 58 473,41 Bin TL olarak gerçekleşmiştir. Bahse konu dönem aralığı bütçe dengliği açısından ele alındığında bütçelerin açık verdikleri anlaşılmaktadır. Gelirlerin elde edildikleri kaynaklar ve giderlerin öncelik sıralamaları 2016-2019 döneminde tıpkı 2012-2015 döneminde olduğu sıralamada gerçekleşmiştir.<sup>311</sup>

<sup>310</sup> Bakınız Tablo 41,42,43,44,45

<sup>311</sup> Bakınız Tablo 46,48,49

Giderlerin Yozgat Belediyesi hizmet birimleri (Müdürlükler) itibariyle kullanım sıralaması da (2016-2018 yılları/miktar olarak) malî yapı hakkında bilgilendirici olacaktır.

2016 yılı bütçe giderlerinin ilk beş sırasını sırasıyla İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Etüt ve Proje İşleri Müdürlüğü giderleri oluşturmuştur. 2017 yılında bu sıralama İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Etüt ve Proje İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü şeklinde olmuştur. 2018 yılında ise İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Etüt ve Proje İşleri Müdürlüğü, Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü ve Park ve Bahçeler Müdürlüğü şeklinde sıralanmıştır.<sup>312</sup>

Yozgat Belediyesi'nin etkin bir malî yapıya kavuşturulması için yapılacak ilk iş hiç şüphesiz yukarıda da eksikliği vurgulanan malî raporlama ve istatistik konularındaki eksikliklerin üzerine gitmektir. Yapılabilecek işlerden birisi belediye yöneticilerinin, malî raporlama ve malî istatistik konularında farkındalığının artırılmasıdır. Ayrıca kurumların muhasebe kayıtlarının ve işlemlerinin doğruluğunun önemi-ne dair farkındalık artırılması için de çalışmalar yapılabilir.

Gelirlerin artırılması ve giderlerin azaltılması yönünde atılacak adımlar da önemlidir. Gelirlerin artırılması konusunda özellikle özkaynak oluşturabilme ve de belediyenin uhdesine bırakılmış olan gelirlerin tahsilinde etkin bir sistemin oluşturulması önde gelmektedir. Giderleri azaltmaya yönelik çeşitli mevzuatlarda yer alan kısıtların incelenerek bunların uygulanabilirliğinin artırılmasına ilişkin ve yeni kısıtların oluşturulmasına dair düzenlemeler yapılabilir. Örneğin yüksek oranda sosyal ve eğlence türü harcamalara (Temsil, tören, ağırlama gideri gibi) sınır getirilebilir veya yatırım harcamalarının belediye gelirlerinin belli bir oranının altında olamayacağına dair düzenlemeler yapılabilir. Yine kaynakların kullanımında etkinliğin yanı sıra tasarruf sağlamaya dönük adımlar atılabilir.<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup> Bakınız Tablo 47

<sup>313</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, a. g. e. , s. 95-96, 132-139





## SONUÇ

Devletler, siyasî yapılanmalarının farklılıklarına göre yerel yönetim kuruluşlarını farklı yapı ve anlayışa göre oluşturmuşlardır. Bir devletin üniter ya da federatif yapılanmasına bağlı olarak yerel yönetim kuruluşlarının şekil ve işleyişleri farklılık arz etse de amaçları açısından farklılık yoktur. Nihayetinde bir yerel yönetim kuruluşu, bulunduğu bölgedeki insanların ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını en kısa sürede, en nitelikli ve de en düşük maliyette karşılayabildiği ölçüde muteberdir. İşte tam da bu sebepten dolayı bir şehrin malî yapısının müstakil olarak ele alınması ve malî işleyişinin bütün yönleriyle ele alınıp araştırılmasının ‘Şehir Maliyesi’ olarak nitelendirilmesi lüzumludur.

Türkiye’nin üniter yapılanması neticesinde bir şehrin sınırları içerisinde İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi, il, ilçe ve belde belediyeleri ve köy şeklinde tüzel kişiliği haiz farklı yerel yönetim kuruluşları bulunabilmektedir. Yerel yönetim kuruluşları toplumun çok yönlü hareketliliğine bağlı olarak Tanzimat döneminden günümüze kadar bir değişim sürecindedir, anlaşılan o ki bu değişim devam da edecektir. Yalnız bu değişimin yönetilmesi ve yönlendirilmesi bir mecburiyettir. Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarla hız kazanan yerel yönetimler alanındaki düzenlemeleri, toplumsal değişimin/ dönüşümün dayattığı mecburiyetlerin yönetilmesi/yönlendirilmesi olarak okumak mümkündür. Bu mecburiyetin akademik karşılığını da ‘Şehir Maliyesi” disiplini olarak geliştirmek; bu minvalde bir şehrin coğrafi sınırları içerisindeki hem merkezî hem de yerel yönetim kuruluşlarının malî faaliyetlerini bütüncül bir bakış açısıyla incelemek uygun düşecektir.

6360 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerle ‘Büyükşehir Belediyesi’ statüsündeki illerin sayısının otuza (30/Ordu ili sonradan yapılan düzenlemeyle eklenmiştir) çıkartılması, hizmet sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, bahse konu illerde İl Özel İdarelerinin kaldırılması ve yine bu sınırlar içerisindeki köylerin mahalleye dönüştürülmeleri şehir düzeyinde yerel yönetim kuruluşlarının bütünleştirilmesine dönük önemli bir adımdır. Zira sayıca çok ancak kendisinden beklenen hizmetleri üretme konusunda, bilhassa da malî açıdan yetersiz yerel yöne-

tim birimlerini sırf demokratik yönetim tarzının icabıdır diye savunmak rasyonel bir tutum değildir. Merkezî yönetimin bir kısım yetkilerinin imzalanan uluslararası antlaşmaların icabı ve de demokrasiyi daha işlevsel hale getirmek açısından 'Desantralizasyon' ve Subsdiarite' gibi ilkeler etrafında yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesi anlaşılabilir bir durumdur. Lâkin demokratik kültürün yönetenler/ yönetilenlerce kâmil manada hazmedilemediği ve kurumlarının tam anlamıyla oturtulmadığı toplumlarda bu tip tasarruflar şekilden öteye geç/e/mediği gibi ciddi kaynak israfına da sebep olmaktadır.

'Şehir Maliyesi' nitelemesi çerçevesinde 2009-2019 döneminde Yozgat ilinin malî vaziyeti tespit edilmeye çalışılmıştır. İlk olarak Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat ilinde yürütülen malî faaliyetlerle ilgili şu sonuçlara varılmıştır:

- Yozgat ilinde gerçekleştirilen giderlerde miktar ve oran olarak artış olmuştur. Yalnız giderlerin ağırlıklı bir kısmı personel giderlerine ve onların sosyal güvenlik primlerine tahsis edildiğinden (Yaklaşık 3/4'ünün) diğer alanlara yeterince kaynak ayrılamamıştır. Giderlerin fonksiyonel olarak sınıflandırılmasında öne çıkan harcama alanlarının eğitim ve sağlık alanları olduğu görülmüştür. Ekonomik işler ve hizmetlere çok düşük oranda kaynak tahsis edildiği ve hatta bu alana tahsis edilen kaynaklarda dönem başına göre %50 oranında eksilmenin olduğu tespit edilmiştir.

- Gelirlerde dikkat çeken en önemli husus tahakkuk düzeyindeki artışların tahsilâta yansıtılamaması ve yıldan yıla tâhsilat oranlarının gerilemesidir.

- Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında Yozgat ilinden tahsil edilen gelirler Yozgat ilinde yapılan giderlerin ancak 1/3'ü düzeyindedir. Dönem sonu itibarıyla bu oran 1/4 düzeyine gerilemiştir.

- Gelir üzerinden alınan vergiler açısından Gelir Vergisi'nin tahakkuk miktarı Kurumlar Vergisi'ne göre on kat artış göstermiştir. Lâkin Gelir Vergisi'nde tâhsilat düzeyleri dönem boyunca korunabildiği halde (%70'ler düzeyinde) Kurumlar Vergisi tahsilâtlarında %50'nin altına düşülmüştür.

- Gelir üzerinden alınan vergilerin faal mükellefleri bağlamında dikkat çeken husus dönem içerisinde GSMİ mükellefleri sayısında meydana gelen artıştır (Dönem boyunca 4 765 mükellef).

- Gelir üzerinden alınan vergilerde tahsilât oranlarını arttırıcılığı bakımından stopaj yöntemi ile geçici vergi yönteminin diğer yöntemlere göre daha etkin olduğu tespit edilmiştir.

- Servet vergileri açısından gerek Veraset ve İntikal Vergisi gerekse de Motorlu Taşıtlar Vergisi tahsilât düzeylerinde olması gereken seviyeler yakalanamamıştır. Bilhassa motorlu taşıt sayısında dönem boyunca 38 280 adet artış olmasına rağmen MTV tahsilât oranının %60'lar düzeyinde kalması dikkat çekicidir.

- Harcama Vergilerinden beyan esasına dayalı Katma Değer Vergisi'nde tahsilât oranları çok düşük seyrederken stopaj yöntemine göre tahsil edilen Harcama Vergilerinde (Damga Vergisi, Harçlar ile Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi gibi) tahsilât oranları yüksek düzeyde gerçekleşmiştir.

- Vergi gelirleri haricindeki diğer kamu gelirleri tahsilâtında mal ve hizmet satışları ile kiralama gelirleri (Mülk ve Teşebbüs Gelirleri kapsamında) tahsilâtı yüksek oranlı olmakla birlikte faiz ve para cezalarında (Faiz, Paylar ve Cezalar kapsamında) yüksek tahakkuka rağmen tahsilâtlarında ciddi zorluklar yaşanmıştır.

2009-2019 döneminde Yozgat ilindeki yerel yönetim kuruluşlarının Mahalli İdareler Bütçesi kapsamındaki gelişmeleri ile Yozgat İl Özel İdaresi ve Yozgat Belediyesi'nin malî gelişmelerine dair varılan sonuçlar ise şu şekildedir:

- Mahalli İdareler Bütçesi kapsamında Yozgat ilinde toplanılan gelirler dönem boyunca artmıştır. En önemli gelir kalemleri Faizler, Paylar, Cezalar ile Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kalemleridir. Bu durum yerel yönetim kuruluşlarının öz kaynaklarıyla hizmetlerini finanse edemediği gerçeğini ortaya koymaktadır.

- Yerel yönetim kuruluşları tahsiline yetkilendirildikleri vergi gelirlerinin ve sahip oldukları mülklerin getirileri ile girişimlerinin verimliliği konusunda da başarılı olamamışlardır.

- Mahalli İdareler Bütçesi kapsamında Yozgat ilinde yapılan giderler de dönem boyunca artmıştır. Gider kalemleri içerisinde yekûn olarak önde olanlar Personel Giderleri ile buna bağlı SGK Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve Sermaye Giderleri kalemleridir.

• Bütçe denkliliği açısından 11 yıllık dönem boyunca bütçeler, 6 yıl açık 5 yıl fazla vermiştir. Bütçenin fazla veya açık verdiği yıllarda en önemli finansman kaynağının merkezi yönetim kuruluşlarından aktarılan kaynaklar olması düşündürücüdür.

• Yozgat İl Özel İdaresi'nin gelirlerinde dönem boyunca artışlar kaydedilmiştir. Gelir kalemleri içerisinde ilk iki sırayı Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile mevduat faizlerinden elde edilen gelirler oluşturmuştur.

• Fonksiyonel sınıflandırılmaya göre giderler, Genel Kamu Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler ile Eğitim Hizmetleri alanlarında yoğunlaşmıştır. Giderler, Yozgat İl Özel İdaresi hizmet birimlerine dağılımlarına göre incelendiğinde ise ağırlıklı olarak altyapı hizmetlerinin finansmanına tahsis edildikleri anlaşılmıştır.

• İl Özel İdaresi bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri arasında önemli farklar olduğu görülmüştür. Bu farkların sebebinin ise Genel Bütçeli idarelerden (Bazen de Özel Bütçeli idarelerden) il düzeyinde kullanılmak üzere aktarılan proje yardımlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

• Yozgat Belediyesi'nin dönem içerisinde belli yıllara (2012-2015) ilişkin gelir-gider gerçekleştirmeleri tahminlerin gerisindedir. Bahse konu dört yılın birisinde bütçe fazla verirken diğer üç yılda açık vermiştir. 2016-2019/6 dönemi bütçelerinin ise tamamı açıkla kapanmıştır.

• İlgili yılların bütçe gelirlerinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Diğer Gelirler ve Vergi Gelirleri kalemleri önemli yekûn teşkil ederken gider kalemlerinde Mal ve Hizmet Alımları, Personel Giderleri ile birlikte SGK Giderleri ve Sermaye Giderleri kalemleri öne çıkmıştır.

### KAYNAKÇA

- Ağar, S. , 2006, *Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi*, TBB Dergisi, Sayı: 65, ss. 277-310.
- Arıkboğa, Ü. , Ocak-Haziran 2015, *Türkiye’de Yerel Vergi Yönetimi*, Maliye Dergisi, Sayı:68, ss. 1-19.
- Avrupa Konseyi, Nisan 2014, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.
- Bayar, D. , 2004, *Kamu Yönetiminin Temel Kanunları*, Maliye Dergisi, Sayı: 145, ss. 5-36.
- Bayar, F. , 2008, *Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye*, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, T.C. Dışişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı:32, ss. 25-34.
- Bilici, N. , 2008, *Vergi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bozkurt, E. , Özcan, M. , 2001, *Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) Ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme*, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 1-21.
- Brand Finance, Temmuz 2019, *Turkey Metropol 30 - 2019*, Türkiye’nin En Değerli Ve En Güçlü Şehir Markaları.
- Çakır, N. , 1993, *Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetimlerin Büyüklüğü Üzerine Bir Uygulama:1963-1991*, İstanbul Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çeçen, A. , Şubat 2019, *Merkezi Yerelleşme (Kü-Yerel Değil Me-Yerel)*, Anka Strateji Dergisi, Sayı 11, <http://ankaenstitusu.com/merkezi-yerellesme-ku-yerel-degil-me-yerel/>, Erişim Tarihi:22.12.2020.
- Çetin, T. , 1994, *Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanununun Çıkarılması*, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 4, ss. 9-44.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı/İçişleri Bakanlığı, *Yerel Yönetimler/Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2010-2019 Yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları*.
- Çifci, Y. , 2020, *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türk Yerel Yönetimleri İçin Bir Tipoloji Belirleme Çalışması*, Hacettepe Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Çilingir, G. A. , Haziran 2018, *Türkiye’deki Düzenleyici Ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yapı İçerisindeki Rolü*, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 1-13.

- Daoudov, M. , 2020, *Desantralizasyon Kavramı Ve Türevlerinin Kavramsal, Yapısal Ve Kökenbilimsel Tahlili*, İstanbul Gelişim Üniversitesi Uluslararası Uygulamalı Sosyal Bilimler Kongresi Bildirisi, 12-13 Mart 2020, (Covid-19 salgını sebebiyle ertelenmiştir) <https://scholar.google.com.tr/citations?user=H-5M1l0AAAAJ&hl=tr>, Erişim Tarihi: 23.12.2020.
- Delican, M. , Kamu Yönetimi, İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, [http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/iktisat\\_ue/kamuyonetimi.pdf](http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/iktisat_ue/kamuyonetimi.pdf), Erişim Tarihi:23.12.2020.
- Demir, H. , Karakütük, M., 2003, *Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi*, Bilgi Dergisi, Yıl:7, Sayı: 2, ss. 65-77.
- Ecemiş, M., Eylül 2008, *Yeni Köy Kanunu Hazırlanırken*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 460, ss. 1-9.
- Ekinci, E. B. , 10 Şubat 2010, *Osmanlı, Belediyeleri Kadınlara Emanet Etti*, <https://www.ekrembugraekinci.com/article/?ID=237>, Erişim Tarihi: 08.12.2020.
- Eldem, H. , 2015, *Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı*, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 39-61.
- Eryılmaz, B. , Yaz 1999, Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına, *Liberal Düşünce Dergisi*, s. 84-88.
- Eryılmaz, B. , Çevik, H. H. , Sözen, S. , 2013, Kamu Yönetimi, (Editör: S. Sözen), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, Açıköğretim Fakültesi Yayını, Eskişehir.
- Esen, A. , Yerel Yönetimler, İstanbul Üniversitesi, Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul.
- Etimoloji Türkçe, Belediye Kelimesi, <https://www.etimolojiturkce.com/arama/belediye>, Erişim Tarihi:08.12.2020.
- Eurostat Statistics Explained, Dünyadaki AB-Nüfus-Kentsel Nüfus, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main\\_Page](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page), Erişim Tarihi:19.01.2021
- Fidan, A. , 2014, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Yönetimi/Devlet Teşkilatı Çizelgesi, <https://www.ahmetfidan.com/turkiye-cumhuriyeti-devlet-teskilati-cizelgesi/>, Erişim Tarihi:28.11.2020.
- Fişek, A. G. , Temmuz-Ağustos 2016, *'Koca Türk' Ernst Reuter*, Çalışma Ortamı Dergisi, Sayı: 147, ss. 20-22.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

- Görün, M., 2003, 21. Yüzyılda Türkiye’de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, İzmir.
- Gözler, K., 2018, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Yayınevi, (1.Baskı), Bursa.
- Gözler, K., 2004, Anayasa Hukuku’na Giriş, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, Ocak 2020, Basit Usule Tabi Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, Şubat 2020, Ticari Kazanç Elde Eden Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, Şubat 2020, Kira Geliri Elde Eden Mükellefler İçin Vergi Rehberi, Ankara.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, İller İtibariyle Genel Bütçe Vergi Gelirleri, [https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user\\_upload/VI/GBG/Tablo\\_71.xls.htm](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_71.xls.htm), Erişim Tarihi:18.11.2020.
- Güler, A. , Karaca, C. , 2017, *Türkiye’de Etkin Bir Vergi Sisteminin Kurulmasına İlişkin Politika Önerileri*, International Conference on “Scientific Cooperation for the Future in Economics and Administrative Sciences”, 6-8 Kasım,2017, Selanik/Yunanistan, ss. 165-177.
- Gümüşçü, O. , Küçükaşçı, M. S. , 2019, Köy Maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi, Ankara, Ek 2.Cilt, ss. 85-87.
- Gündüzöz, İ. , Eylül 2011, *Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES Projesi Ve Köy Reformu*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 471-472, ss. 117-142.
- Han, E. , 2018, *Yerel Yönetimlerdeki Mali Problemler Üzerine Bir Değerlendirme*, Enderun Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, ss. 1-8.
- Hobbes, T. , 2007, Leviathan, (Çeviren: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, 6.Baskı, İstanbul.
- Hürriyet Gazetesi, 20.02.2018, *Bütünşehir Nedir? Hangi İller Bütünşehir Olacak?* , <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/butunsehir-nedir-hangi-iller-butunsehir-olacak-40748185>, Erişim Tarihi:24.11.2020.
- İspir, B. , 2010, Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Özel Sayı (2009), ss. 1571-1599.
- Karaman, Y. İ. , 2011, İl Özel İdarelerinin Kurumsallaşma Süreci (Batman İl Özel İdaresi), Ankara Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Kaya, F. , 2017, *Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 10 Sayı: 53, ss. 747-755.
- Keleş, R. , Eylül 1986, *Ernst Reuter ve Türk Kentbilimi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 45-50.
- Koca, H. İ. , 1996, *Kanun Ve Nizamnameler Işığında Dersaadet Belediye Teşkilatı (Şehremaneti) (1855-1313)*, İstanbul Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Köse, H. Ö. , 2004, *Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 52, ss. 3-42.
- Kütükoğlu, S. M. , 1994, *Defterdar Maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi*, İstanbul, Cilt: 9, ss. 94-96.
- Mc Rae, H. , 29.05.2019, *Önümüzdeki 15 Yıl İçinde Küresel Ekonomiye Egemen Olacak Şehirler*, Independent Türkçe (Çeviri: Beşire Korkmaz).
- Nadaroğlu, H. , 1994, *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayıncılık, (5.Baskı), İstanbul.
- Organ, İ. , Çiftçi, T. E. , 2015, *Türkiye'de Emlâk Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri*, Niğde Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4, s. 127-147.
- Ortaylı, İ. , 1992, *Belediye, Türkiye Diyanet Vakfı, İslam Ansiklopedisi*, İstanbul, Cilt: 5, ss. 398-402.
- Ökmen, M., Elma, F. , 2013, *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler (Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci)*, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.
- Öncel, M., Kumrulu, A. , Çağan, N. , 2008, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Önen, S. M. , 2019, *Yerinden Yönetim (Decentralization)*, Kamu Yönetimi Ansiklopedisi, (Editörler: Y. M. Işıkçı, E. Alacadağlı) , Astana Yayınları, 2.Baskı, Ankara, ss. 897-905.
- Öztürkler, H. , 2019, *Belediyecilik Ekonomisi*, Verimlilik Dergisi, Özel Sayı, ss. 58-61.
- Pehlivan O. , 2020, *Kamu Maliyesi, Celepler Matbaacılık*, Trabzon.
- Pehlivan, O. , 2019, *Kamu Maliyesi, Celepler Matbaası*, Trabzon.
- Pehlivan, O. , 2017, *Vergi Hukuku, Celepler Matbaacılık*, Trabzon.
- Resmi Gazete, 20 Şubat 2020, 14.02.2020 Tarih Ve 7221 Sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Sayı: 31045.
- Resmi Gazete, 15.07.2020, 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30479.



## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

- Resmi Gazete, 07 Aralık 2019, 05.12.2019 Tarih Ve 7194 Sayılı Dijital Hizmet Vergisi İle Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Sayı: 30971.
- Resmi Gazete, 10.07.2018, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30474.
- Resmi Gazete, 24.07.2018, 13 Sayılı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:30488.
- Resmi Gazete, 27.05.2016, Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği, Mükerrer Sayı: 29724.
- Resmi Gazete, 08.02.2015, Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kuruluş ve Görev Yönetmeliği, Sayı:29261.
- Resmi Gazete, 06.12.2012, 12.11.2012 Tarih Ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Sayı:28489.
- Resmi Gazete, 15.07.2008, 02.07.2008 Tarih Ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Sayı:26937.
- Resmi Gazete, 21.03.2007, 14.03.2007 Tarih Ve 5602 Sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon Ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Sayı:26469.
- Resmi Gazete, 21.06.2006, 13.06.2006 Tarih Ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, Sayı:26205.
- Resmi Gazete, 13.07.2005, 03.07.2005 Tarih Ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Sayı:25874.
- Resmi Gazete, 16.05.2005, 05.05.2005 Tarih Ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Sayı:25817.
- Resmi Gazete, 04.03.2005, 22.02.2005 Tarih Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Sayı:25745.
- Resmi Gazete, 23.07.2004, 10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Sayı: 25531.
- Resmi Gazete, 23.07.2004, 10.07.2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Sayı:25531.
- Resmi Gazete, 24.12.2003, 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:25326.
- Resmi Gazete, 12.06.2002, 06.06.2002 Tarih Ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu, Sayı:24783.
- Resmi Gazete, 24.12.1994, Vergi Daireleri Kuruluş ve Görev Yönetmeliği, Sayı:22151.

- Resmi gazete, 02.11. 1984, 25.10.1984 Tarih ve 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, Sayı: 18563.
- Resmi Gazete, 9 Temmuz 1984, 27.06.1984 Tarih Ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı:18453.
- Resmi Gazete, 09.07.1984, 27.06.1984 Tarih Ve 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı:18453.
- Resmi Gazete, 23 Mart 1984, 08.03.1984 Tarih Ve 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Sayı: 18350.
- Resmi Gazete, 29.05.1981, 26.05.1981 Tarih Ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Sayı: 17354.
- Resmi Gazete, 11.08.1970, 29.07.1970 Tarih ve 1319 Sayılı Emlâk Kanunu, Sayı:13576.
- Resmi Gazete, 17.07.1964, 02.07.1964 Tarih ve 492 Sayılı Harçlar Kanunu, Sayı:11756.
- Resmi Gazete, 11.07.1964, 01.07.1964 Tarih Ve 488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu, Sayı:11751.
- Resmi Gazete, 23.02.1963, 18.02.1963 Tarih Ve 197 Sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Sayı:11342.
- Resmi Gazete, 06.01.1961, 31.12.1960 Tarih Ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Sayı:10700.
- Resmi Gazete, 23.07.1956, 13.07.1956 Tarih Ve 6802 Sayılı Gider Vergileri Kanunu, Sayı:9362.
- Resmi Gazete, 15.06.1959, 08.06.1959 Tarih Ve 7338 Sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Sayı:10231.
- Resmi Gazete, 16.07.1943, 09.07.1943 Tarih Ve 4459 Sayılı Köy Ebeleri Ve Köy Sağlık Memurları Teşkilâtı Yapılmasına Ve 3017 Numaralı Sıhhat Ve İctimaî Muavenet Vekâleti Teşkilât Ve Memurin Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Sayı: 5457.
- Resmi Gazete, 21.01.1942, Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi, Sayı: 5012.
- Resmi Gazete,11.07.1939, 05.07.1939 Tarih Ve 3664 Sayılı Köy Kanunu Muadil 2491 Sayılı Kanunun Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Ve Mezkûr Kanuna Bazı Hükümler İlâvesine Dair Kanun, Sayı: 4255.
- Resmi Gazete, 14 Nisan 1930, 03.04.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Sayı: 1471.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

- Resmi Gazete, 07.04.1924, 18.03.1924 Tarih Ve 442 Sayılı Köy Kanunu, Sayı: 68.
- Sarı, M. , Eylül 2014, *442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar*, Tarih Okulu Dergisi, Yıl: 7, Sayı: XIX, ss. 509-534.
- Sobacı, M. Z. , Nisan 2015, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu Özerklik Miti, Siyaset, Analiz, Ekonomi Ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), Sayı: 120, Ankara.
- Şahin, Ü. , 2018, *Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme*, Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, ss. 19-30.
- TBMM Tutanak Dergisi, 27.06.1984, Dönem 17, Cilt: 4, Yasama Yılı:1, 84. Birleşim.
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011, Avrupa Birliği Antlaşması Ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Ankara.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Haziran 2020, 2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü.
- T.C. Hazine Ve Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, İstatistikler (2009-2019) <https://www.gib.gov.tr/yardim-ve-kaynaklar/istatistikler>, Erişim Tarihi: 14.01.2021.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Köyler, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/koyler1>, Erişim Tarihi:17.12.2020.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Özel İdare, <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>, Erişim Tarihi:06.12.2020.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Bölümleri, Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Erişim Tarihi:03.09.2020.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler Ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2017, Yozgat İl Özel İdaresi 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2016, Yozgat İl Özel İdaresi 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2016, Yozgat Belediyesi 2015 Yılı Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2015, Yozgat İl Özel İdaresi 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2015, Yozgat Belediyesi 2014 Yılı Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2014, Yozgat İl Özel İdaresi 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2014, Yozgat Belediyesi 2013 Yılı Denetim Raporu.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, Aralık 2013, Yozgat Belediyesi 2012 Yılı Denetim Raporu.
- Tekdere, M. , 2018, Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, Trabzon.
- Temel, R. , 2020, Yozgat Şehir Ekonomisi, Berikan Yayınevi, Ankara
- Temel, R. , 2016, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Maliye Teşkilatı, Cedit Neşriyat, Ankara.
- TGRT Haber, 20.02.2020, *Bütünşehir Nedir? 51 İl Bütünşehir Oluyor! Bütünşehir Detayları Ne Zaman Açıklanacak?*, <https://www.tgrthaber.com.tr/medya/butunsehir-nedir-51-il-butunsehir-oluyor-butunsehir-detaylari-ne-zaman-aciklanacak-227340>, Erişim Tarihi: 24.11.2020.
- The Mori Memorial Foundation, Institute for Urban Strategies, GPCI nedir?, <http://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtml>, Erişim Tarihi:16.11.2020.
- Turan, A. M. , 2018, *Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 3, ISSN: 2147-5237, ss. 42-91.
- TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi. TÜİK, Nüfus ve Demografi, <https://tuikweb.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi:19.01.2021.
- Türk Dil Kurumu, Belediye Kelimesi, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:08.12.2020.
- Türk Dil Kurumu, Şehir kelimesi, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi:19.01.2021.

## ŞEHİR MALİYESİ (YOZGAT İLİ ÖRNEĞİ)

---

- Türkoğlu, İ. , 2009, Yerel Yönetimlerde Malî Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması, Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Ultan, M. Ö. , Mart 2018, *Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki Ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış*, Yönetim Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 1-17.
- Ulusoy, A. , Akdemir, T. , 2013, *Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi*, Sosyoekonomi Dergisi, Cilt:19, Sayı:19, ss. 87-116.
- Varcan, N. , Taraktaş, A. , Hacıköylü, C. , 2013, Yerel Yönetimler, (Editör: C. Hacıköylü), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- Yozgat Belediyesi, Eylül 2019, 2020-2024 Stratejik Planı, Yozgat Belediyesi Malî Hizmetler Müdürlüğü.
- Yozgat Belediyesi, Müdürlükler, <https://www.yozgat.bel.tr/kategori/49/4/mudurlukler.aspx>, Erişim Tarihi:07.09.2020.
- Yozgat Defterdarlığı, Yozgat Defterdarlığı Görev Tanımı, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 04.09.2020
- Yozgat Defterdarlığı, Merkez Birimlerimiz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/merkez-birimlerimiz/>, Erişim Tarihi:04.09.2020.
- Yozgat Defterdarlığı, Misyon ve Vizyonumuz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/hakkimizda/misyon-ve-vizyonumuz/>, Erişim Tarihi:05.09.2020.
- Yozgat Defterdarlığı, İlçe Birimlerimiz, <https://yozgat.defterdarligi.gov.tr/ilce-birimlerimiz/>, Erişim Tarihi:05.09.2020.
- Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporları, 2019 Yılı.
- Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporları, 2018 Yılı.
- Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporları, 2016 Yılı.
- Yozgat İl Özel İdaresi Faaliyet Raporları, 2015 Yılı.
- Yozgat İl Özel İdaresi, Bütçe, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/butce>, Erişim Tarihi: 14.09.2020.
- Yozgat İl Özel İdaresi, 2010, Yozgat İl Özel İdaresi Yayını, Yıl: 1, Sayı: 1.
- Yozgat İl Özel İdaresi, Teşkilat Şeması, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/teskilat-semasi>, Erişim Tarihi:06.09.2020.
- Yozgat İl Özel İdaresi, Müdürlükler, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/mudurlukler>, Erişim Tarihi:06.09.2020.

- Yozgat İl Özel İdaresi, Köy-Des Projesi, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/koy-des-projesi>, Erişim Tarihi:06.09.2020.
- Yozgat İl Özel İdaresi, İlçe Özel İdareleri, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr/ilce-ozel-idareleri>, Erişim Tarihi:06.09.2020.
- Yozgat Valiliği, İlçelerimiz, <http://www.yozgat.gov.tr/ilcelerimiz>, Erişim Tarihi:08.09.2020.
- Yüksel, F. , Çevik, O. , Ardıç, K. , 2008, *Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları*, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt:3, Sayı:1, ss. 1-26.
- 1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi:06.11.2020.
- 29 İlde Vergi Dairesi Başkanlığı Kuruldu, 06.05.2005, <https://www.memurlar.net/haber/24699/29-ilde-vergi-dairesi-baskanligi-kuruldu.html>, Erişim Tarihi:04.09.2020.



