

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL VE EKONOMİK
HARCAMALARININ DAĞILIMI: BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ UYGULAMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ahmet Ersan ERŞAN

Enstitü Anabilim Dalı : İşletme

Enstitü Bilim Dalı : Muhasebe ve Finansman

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Erhan BİRGİLİ

TEMMUZ – 2013

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYAL VE EKONOMİK
HARCAMALARININ DAĞILIMI: BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ UYGULAMASI




YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ahmet Ersan ERŞAN

Enstitü Anabilim Dalı : İşletme

Enstitü Bilim Dalı : Muhasebe ve Finansman

“Bu tez ~~10./07/2013~~ tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / ~~Oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Erhan BİRGİNİ	KABUL	
Yrd. Doç. Dr. A. Selim İZKIRICI	KABUL	
Yrd. Doç. Dr. Nevin KARAEN	KABUL	

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Ahmet Ersan ERŞAN

10.07.2013

ÖNSÖZ

Bu tezin yazılmasının öncesinde ve yazım sırasında bana destek olan ve yol gösteren değerli hocam Prof. Dr. Erhan BİRGİLİ'ye değerli katkı ve emekleri için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Bu vesileyle bu aşamaya gelmemde emekleri olan tüm hocalarıma; gösterdikleri anlayış ve yardımları için Cavit ÇALI'ya, Çiğdem GÜNEY'e, Oral DEMİR'e ve tercümedeki destekleri için Ercüment YILMAZ'a teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak üzerimdeki emeklerini sayamayacağım rahmetli babama, canım anneme ve kardeşim Ceyda ERŞAN'a teşekkür ederim.

Ahmet Ersan ERŞAN

10.07.2013

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	vi
ŞEKİL LİSTESİ	viii
GRAFİK LİSTESİ	ix
ÖZET	xi
SUMMARY	xii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: BELEDİYELERLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER	4
1.1. Belediyelerin Kısa Tarihi	7
1.2. Belediyelerin Gelişimi	8
1.3. Belediyelerin Hukuki Yapısı	12
1.3.1. Belediyelerin Kuruluşu.....	14
1.3.2. Belediyelerin Sınırları	15
1.3.3. Belediyelerin Birleşmesi, Katılması ve Sona Ermesi.....	16
1.3.4. Belediyelerde Yönetime Katılım.....	18
1.4. Belediye Türleri ve Yönetim Organları	18
1.4.1. Mahalle Yönetimi.....	19
1.4.2. Belde Belediyesi.....	19
1.4.3. İlk Kademe Belediyesi.....	20
1.4.4. İlçe Belediyesi.....	20
1.4.5. İl Belediyesi	21
1.4.6. Büyükşehir Belediyesi.....	21
1.4.7. Belediye Meclisi.....	22
1.4.7.1. Belediye Meclis Üyeleri.....	23
1.4.7.2. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	24
1.4.7.3. Belediye Meclisi Toplantı Usulü	25
1.4.7.4. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve İtiraz	26
1.4.7.5. Belediye Meclis İhtisas Komisyonları	27
1.4.7.6. Belediye Meclisinin Denetim ve Bilgi Edinme Yolları	28
1.4.8. Belediye Encümeni.....	29
1.4.8.1. Belediye Encümen Üyeleri.....	30
1.4.8.2. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri	31
1.4.8.3. Belediye Encümen Toplantı Usulü	31
1.4.9. Belediye Başkanı.....	32
1.4.10. Belediye Başkan Vekili	34
1.4.11. Belediye Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılması	34
1.4.12. Belediye Teşkilatı.....	35

1.4.12.1. Belediye Başkan Yardımcısı.....	35
1.4.12.2. Başkan Danışmanları.....	35
1.4.13. Belediye Personel Yapısı ve Norm Kadro	36
BÖLÜM 2: BELEDİYELERİN MALİ YAPISI	42
2.1. Belediyelerin Gelirleri	42
2.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri.....	42
2.1.1.1. Vergiler.....	42
2.1.1.2. Harçlar	44
2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları.....	46
2.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	47
2.1.3. Bağışlar ve Devlet Yardımları	48
2.1.4. Belediye Bağlı İdareleri ve İştiraklerinden Alınan Paylar	48
2.1.5. Diğer Gelirler	49
2.1.6. Belediye Gelirlerinin Genel Mali Yapısı.....	49
2.2. Belediyelerin Borçlanması.....	54
2.2.1. Belediyelerin Borçlanma Kaynakları	55
2.2.2. Belediye Borçlarının Genel Mali Yapısı	56
2.3. Belediyelerin Giderleri	60
2.3.1. Belediyelerin Yapabilecekleri Giderler	60
2.3.2. Belediye Giderlerinin Genel Mali Yapısı	61
2.4. Belediye Bütçeleri	65
2.4.1. Bütçe İlkeleri, Hazırlanması, Kabulü ve Değiştirilmesi.....	65
2.4.1.1. Bütçe İlkeleri	66
2.4.1.2. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü	66
2.4.1.3. Bütçe Ödeneğinin Kullanımı	68
2.4.1.4. Bütçenin Değiştirilmesi.....	68
2.4.2. Gider Bütçesi ve Sınıflandırılması	69
2.4.2.1. Kurumsal Sınıflandırma	70
2.4.2.2. Fonksiyonel sınıflandırma	70
2.4.2.3. Finansman tipi sınıflandırma	71
2.4.2.4. Ekonomik sınıflandırma	71
2.4.3. Gelir Bütçesi ve Sınıflandırılması	72
2.4.4. Borçlanmanın Ekonomik Sınıflandırması	73
2.4.5. Belediyelerin Bütçe Dengesi.....	73
2.5. Belediye Harcamalarının Gruplandırılması	78
2.5.1. Sosyal Harcamalar Grubu	79
2.5.2. Ekonomik Harcamalar Grubu	79
2.5.3. Diğer Harcamalar Grubu	79
BÖLÜM 3: SOSYAL KAVRAMLAR, SOSYAL VE EKONOMİK HARCAMALAR.....	82

3.1. Sosyal Kavramlar.....	82
3.1.1. Sosyal Politika.....	82
3.1.2. Sosyal Yardım.....	82
3.1.3. Sosyal Dışlanma.....	83
3.1.4. Sosyal Koruma.....	84
3.1.5. Sosyal İçerme.....	84
3.1.6. Sosyal Bütçe.....	85
3.1.7. Sosyal Belediye.....	85
3.2. Sosyal Harcamalar.....	87
3.2.1. Sosyal Harcama Alanları.....	87
3.2.1.1. Sosyal Harcama Kavramı.....	87
3.2.1.2. Sosyal Harcamaların Hedef Kitleleri.....	88
3.2.1.3. Sosyal Harcamaların Yapıldığı Hizmet Türleri.....	89
3.2.1.4. Fonksiyonel sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar.....	93
3.2.1.5. Ekonomik sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar.....	95
3.2.2. Sosyal Harcamaların Dağılımı ve Ekonomideki Payı.....	96
3.2.2.1. Sosyal Harcamaların Büyükşehir Belediye Harcamalarındaki Dağılımı.....	97
3.2.2.2. Sosyal Harcamaların Merkezi Yönetim Harcamalarındaki Dağılımı.....	99
3.2.2.3. Sosyal Harcamaların Kamu Harcamalarındaki Dağılımı.....	102
3.2.2.4. Sosyal Harcamaların Ekonomideki Payının Dağılımı.....	105
3.3. Ekonomik Harcamalar.....	108
3.3.1. Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları.....	109
3.3.2. Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları.....	109
3.3.3. Hizmet Alımları.....	110
3.3.4. Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri.....	110
3.3.5. Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri.....	111
3.3.6. Diğer İç Borç Faiz Giderleri İle Dış Borç Faiz Giderleri.....	111
3.3.7. Mamul Mal Alımları.....	111
3.3.8. Menkul Sermaye Üretim Giderleri, Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri, Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri, Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri ve Diğer Sermaye Giderleri.....	111
3.3.9. Gayri Maddi Hak Alımları.....	112
3.3.10. Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması.....	112
3.3.11. Sermaye Transferleri.....	112

BÖLÜM 4: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SOSYAL VE EKONOMİK HARCAMALARININ DAĞILIMI HAKKINDA BİR ARAŞTIRMA..... 113

4.1. Araştırmanın Amacı.....	113
4.2. Araştırmanın Önemi.....	114
4.3. Araştırmanın Kapsamı.....	115

4.4. Araştırmanın Kısıtları.....	118
4.5. Araştırma Sürecinin Belirlenmesi.....	119
4.6. Araştırmanın Soruları.....	119
4.7. Araştırmanın Yöntemi.....	120
4.7.1. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	120
4.7.2. Veri Toplama Tekniği	122
4.7.3. Araştırmanın Değişkenleri	123
4.8. Araştırma Örneklemi Tanımlayıcı İstatistikler	123
4.9. Açıklayıcı Faktör Analizine İlişkin Testler	127
4.9.1. Faktör Analizindeki Verilerin Güvenilirlik Analizi	129
4.9.2. Faktör Analizindeki Verilerin Örneklem Yeterliliği Analizi.....	130
4.9.3. Faktör Analizi Sonuçlarının Yorumlanması	133
4.9.3.1. Birinci Faktör.....	135
4.9.3.2. İkinci Faktör	135
4.9.3.3. Üçüncü Faktör	136
4.9.3.4. Dördüncü Faktör	137
4.9.3.5. Beşinci Faktör.....	137
4.10. Araştırma Bulguları	138
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	140
KAYNAKÇA.....	142
EKLER.....	149
ÖZGEÇMİŞ	165

KISALTMALAR

ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
bkz.	: Bakınız
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
Gn.Md.	: Genel Müdürlüğü
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
Hizm.	: Hizmetler(i)
md	: Madde(si)
MGM	: Muhasebat Genel Müdürlüğü
MİBMY	: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
sk	: Sayılı Kanun
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1:	Türkiye’de Yerel Yönetim Türlerinin Nüfusu Kapsama Oranı	4
Tablo 2:	Yeni ve Mevcut Büyükşehir Belediye Nüfusları	4
Tablo 3:	Türkiye’deki Belediyelerin Türlerine Göre Sayıları	6
Tablo 4:	Mart 2014’den Sonra Türkiye’deki Belediyelerin Türlerine Göre Sayıları	7
Tablo 5:	2011 yılı Belediye Sayılarının Belediye Türleri ve Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı	10
Tablo 6:	Yıllara Göre Belediye Sayıları, Nüfusları ve Genel Nüfusu Kapsama Oranları	11
Tablo 7:	Seçim Yapılacak Belediye Meclis Üye Sayısı	23
Tablo 8:	Encümen Üyelerine Verilen Aylık Ücret Göstergeleri.....	30
Tablo 9:	Belediye Başkanına Verilen Aylık Ücret Göstergeleri.....	32
Tablo 10:	İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları (2010-2011).....	37
Tablo 11:	Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Sayıları ve Oranları (2011).....	38
Tablo 12:	Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Başına Düşen Personel Sayısı Ortalamaları (2011 yılı)	39
Tablo 13:	İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları ve Toplam Kamu Personeli İçindeki Payı (2010-2011).....	41
Tablo 14:	2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Durumları.....	50
Tablo 15:	2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Durumları.....	56
Tablo 16:	2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Durumları.....	62
Tablo 17:	Belediye Bütçelerinin Hazırlık Takvimi	67
Tablo 18:	Fonksiyonel Kodlar	71
Tablo 19:	Finansman Sınıflandırması.....	71
Tablo 20:	Giderin Ekonomik Sınıflandırılması.....	72
Tablo 21:	Gelirin Ekonomik Sınıflandırılması	72
Tablo 22:	2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesi Durumları.....	74
Tablo 23:	Diğer Harcamalar Grubundaki Bütçe Kalemleri.....	81

Tablo 24: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamalarının Dağılımı	97
Tablo 25: Merkezi Yönetim Sosyal Harcamalarının Dağılımı	100
Tablo 26: Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcamaların Dağılımı	103
Tablo 27: Sosyal Harcamaların GSYH'deki Dağılımı	106
Tablo 28: Ekonomik Harcamalar Grubundaki Bütçe Kalemleri.....	109
Tablo 29: 30 Büyükşehir Belediyesinin 2011 Yılı Gider Bütçeleri ve Ulaşılabilen Verilerin Ağırlığı	116
Tablo 30: 30 Büyükşehir Belediyesinin 2012 Yılı Nüfusları ve Ulaşılabilen Verilerin Ağırlığı	117
Tablo 31: Belediye Harcamalarının Harcama Gruplarına Göre Dağılımı	123
Tablo 32: Belediyelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı	124
Tablo 33: Belediyelerin Kuruluş Yıllarına Göre Dağılımı	125
Tablo 34: Belediyelerin Statülerine Göre Dağılımı	125
Tablo 35: Belediyelerin Bütçe Harcama Gruplarına Göre Dağılımı.....	126
Tablo 36: Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı	127
Tablo 37: İstenen Faktör Sayısına Göre Gerekli Değişken Sayıları	128
Tablo 38: Araştırma Değişkenlerinin Güvenilirlik (α) Değerleri	129
Tablo 39: Araştırma Değişkenlerinin Yeni Güvenilirlik (α) Değerleri	130
Tablo 40: Anti-Image Korelasyon Matrisi ve Örneklem Yeterlilikleri	131
Tablo 41: Yeni Anti-Image Korelasyon Matrisi ve Örneklem Yeterlilikleri	132
Tablo 42: Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ve Bartlett Testi Sonuçları	133
Tablo 43: Toplam Açıklanan Varyans.....	134
Tablo 44: Birinci Faktörün Değişkenleri	135
Tablo 45: İkinci Faktörün Değişkenleri.....	136
Tablo 46: Üçüncü Faktörün Değişkenleri.....	136
Tablo 47: Dördüncü Faktörün Değişkenleri	137
Tablo 48: Beşinci Faktörün Değişkenleri	138

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Belediye Bütçe Hazırlık Süreci.....	68
Şekil 2: Araştırma Örneklemindeki Belediyelerden Verilerine Ulaşılma Durumunu Gösteren Harita	122

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Yıllara Göre Belediye Sayıları	12
Grafik 2: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları (2010-2011).....	38
Grafik 3: Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Sayıları (2011 yılı).....	39
Grafik 4: Belediye Başına Düşen Personel Sayısı Ortalamaları (2011 yılı)	40
Grafik 5: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Grupları ve Oranları	51
Grafik 6: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Gruplarının Dağılımı-1	52
Grafik 7: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Gruplarının Dağılımı-2.....	53
Grafik 8: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Gelirlerinin GSYH Paylarının Dağılımı.....	54
Grafik 9: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Grupları ve Oranları.....	57
Grafik 10: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Gruplarının Dağılımı-1	58
Grafik 11: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Gruplarının Dağılımı-2	59
Grafik 12: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Borcunun GSYH Paylarının Dağılımı	60
Grafik 13: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Grupları ve Oranları	63
Grafik 14: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Gruplarının Dağılımı	64
Grafik 15: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Giderlerinin GSYH Paylarının Dağılımı.....	65
Grafik 16: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesi Rakamları.....	75
Grafik 17: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Gelir ve Giderinin Dağılımı.....	76
Grafik 18: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesinin Dağılımı	77
Grafik 19: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesinin GSYH Paylarının Dağılımı	78
Grafik 20: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamanın Toplam Harcama İçindeki Payı	98
Grafik 21: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı	99
Grafik 22: Merkezi Yönetim Sosyal Harcamasının Toplam Harcama İçindeki Payı .	101
Grafik 23: Merkezi Yönetim Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı	102
Grafik 24: Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcamaların Payı	104

Grafik 25: Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı.....	105
Grafik 26: Sosyal Harcamaların GSYH Payları Grafiği.....	107
Grafik 27: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamalarının GSYH Payları Grafiği ..	108

Tezin Başlığı : Yerel Yönetimlerin Sosyal ve Ekonomik Harcamalarının Dağılımı: Büyükşehir Belediyeleri Uygulaması
Tezin Yazarı : Ahmet Ersan ERŞAN Danışman : Prof. Dr. Erhan BİRGİLİ
Kabul Tarihi : 10 Temmuz 2013 Sayfa Sayısı : xii (ön kısım)+ 149 (tez)+16 (ek)
Anabilimdalı : İşletme Bilimdalı : Muhasebe ve Finansman
<p>Belediyeler, hizmetlerini yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadırlar. Harcamalarda büyük yatırımlar, sosyal ve diğer harcamalar bulunmaktadır. Ancak, temel ihtiyaçlarını temin etmede zorlanan bireyler açısından rekreasyon projeleri gibi ekonomik harcamalar doğrudan yarar sağlamamaktadır. Belediyelerin sosyal harcamalara, ekonomik harcamalar kadar pay ayırmadıkları düşünülmektedir. Temel ihtiyaçların temininin kolaylaştırılması amacıyla belediyelerin, sosyal ve ekonomik harcamaları arasında bir denge gözetmeleri ve sosyal harcamalara dikkatleri çekilmelidir.</p> <p>Araştırmanın kapsamına, 30 büyükşehir belediyesinin harcamaları dâhil edilmiştir. Araştırma kapsamındaki belediyeler, belediye nüfusunun (2012) % 91'ini, belediyelerin 2011 yılı harcamalarının % 85'ini kapsamaktadır.</p> <p>Belediye harcamalarının altında yatan olgunun, niteliksel yapıdan (iradeden) mı yoksa niceliksel yapıdan mı etkilendiğinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Niceliksel yapı, belediye harcamalarının aritmetik dağılımı içinde harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri; niteliksel yapı (irade) ise belediye harcamalarının içindeki aritmetik dağılımdan farklı olarak faktör analizinde ortaya çıkan faktörlere göre harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri ifade etmektedir.</p> <p>Araştırma verileri, bütçe, kesin hesap ve faaliyet raporları gibi yazılı kaynaklardan derlenmiştir. Verilere, ekonomik sınıflandırma cetvellerine göre harcamalar dâhil edilmiştir. Araştırmanın yapıldığı yılın mali işlemlerinin devam etmesi ve 2012 yılı giderlerinin kesinleşmemesi nedeniyle 2011 yılı verileri dikkate alınmıştır. Toplanan veriler üzerinde, SPSS yardımıyla frekans, yüzde dağılımı ve faktör analizi yöntemleri kullanılmıştır. Frekans analiziyle belediyelerin bazı özellikleri incelenmiştir. Yüzde dağılımında, ekonomik harcamalar birinci, diğer harcamalar ikinci ve sosyal harcamalar üçüncü sırada çıkmıştır. Faktör analizinde, birinci faktörde sosyal harcamalar, ikinci faktörde ekonomik harcamalar çıkmıştır.</p> <p>Analizler sonucunda, sosyal harcamalar grubu toplam harcamalar içerisinde en az ağırlığa sahip olmasına rağmen, faktör analizi sonuçlarına göre birinci faktörde yer aldığı için belediye harcamalarında niteliksel olarak sosyal harcamaların ağırlık taşıdığı kanısına varılmıştır.</p>
Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyeleri, Ekonomik Harcama, Sosyal Harcama, Sosyal Bütçe, Faktör Analizi

Sakarya University Institute of Social Sciences Abstract of Master's Thesis

Title of the Thesis:	Distribution of Social and Economic Expenditures of Local Governments: Metropolitan Municipalities
Author: Ahmet Ersan ERŞAN	Supervisor : Professor Erhan BİRGİLİ
Date: 10 July 2013	Nu. of pages : xii (pre text)+ 149 (mainbody)+16 (appendices)
Department: Business	Subfield : Accounting and Finance
<p>Municipalities need to make expenditures to fulfil their services. These expenditures include large investments, social expenses and other expenses. However, when we look from the viewpoint of individuals, who have a hard time supporting their basic needs, expenditures on projects – such as recreations projects – fail to provide direct benefits. It is believed that municipalities have higher large project investments compared to expenditures for social benefits. To assist the provision of basic needs of individuals, municipalities' attention should be directed towards social investments and the need to create a balance between economic and social investments.</p> <p>In the scope of this research the expenditures of 30 metropolitan municipalities were examined. The municipalities, which were included in this research, cover 91% of the municipal population (as of 2012) and 85% of total expenditures made (as of 2011).</p> <p>The study aims to find out the weight of qualitative structure (will power) or quantitative structure on expenditures. The quantitative structure shows the distribution of expenditure groups and their priorities within the arithmetic distribution of municipal expenditures; and the qualitative structure (will power), different from the arithmetic distribution of municipal expenditures, shows the distribution and priorities of expenditure groups based on factors that come up in the factor analyses.</p> <p>The research data have been taken from printed materials such as budgets, final accounts and activity reports. Expenditures based on economic classification tables have been included in the data. 2011 data have been used in the research since the accounting procedures were on going for 2012 and the expenditures were not finalized. The data collected were analysed for frequencies, percentage distribution and factor analyses with the assistance of SPSS. Frequency analyses were used to examine certain properties of municipalities. In percentage distribution, large project investments came up at the first tier, other expenditures came up at the second tier and social expenditures came up at the third tier. Factor analyses have shown that social expenditures came first and large project investments came second.</p> <p>As a result of analyses, even though the social expenditure group had the least weight in the total expenditures, since it came up in the first factor according to the factor analyses, it is seen that social expenditures has a higher qualitative weight in the total municipal expenditures.</p>	
Keywords: Metropolitan Municipalities, Economic Expenditure, Social Expenditure, Social Budget, Factor Analysis	

GİRİŞ

Belediye teşkilatı, ülkemizde Tanzimat'ın ilanından sonra 1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulması ile görülmeye başlamıştır. Ülkemizdeki belediye tecrübesi 159 yıllık bir süreçtir. Belediyeler, ülke nüfusunun % 84'üne hizmet verdiği için vatandaşın en çok hizmet beklediği birimlerden biridir.

Belediyeler kanunlarla verilen görevlerini yerine getirirken gelir toplamak ve harcama yapmak zorundadırlar. Bu çalışmada belediye harcamaları sosyal, ekonomik ve diğer harcamalar altında gruplandırılarak incelenmektedir.

Çalışmanın Konusu

Bu çalışmanın konusu, belediyelerin sosyal ve ekonomik harcamalarının incelenmesi ve analiz edilmesidir.

Sosyal harcamalar, sosyal dışlanmaya maruz kalan grupların toplumsal sorunlarına çözüm bulma ve toplumun tüm kesimlerinin sosyal, insani ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılan harcamalardır. Sosyal dışlanma ise düşük gelir, uzun süren işsizlik, eğitim düzeyinin düşük olması, okur-yazar olmama, ailevi sıkıntılar, engellilik, sağlık problemleri, suça yatkınlık, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı, evsizlik, göç, ırkçılık ve ayrımcılık gibi olumsuz faktörleri ifade etmektedir. Toplumun sosyal ve insani ihtiyaçları ise İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde kabul edilen; sosyal güvenlik, çalışma ve iş seçme, eşit işe eşit ücret, adil ücret, sendika kurma ve katılma, dinlenme ve eğlenme, ücretli izin, eğitim, topluluk faaliyetlerine serbest katılma gibi temel hak ve ihtiyaçları ifade etmektedir.

Ekonomik harcamalar, yapılan harcamalar sonucunda bir sermaye varlığının ortaya çıktığı büyük çaplı mal ve hizmet alımları ile bu alımlar nedeniyle katlanılan finansman giderlerini ifade etmektedir.

Çalışmanın Önemi

Bu çalışmada genelde belediyeler, özelde ise büyükşehir belediyeleri incelenmektedir. Halk arasında Yeni Büyükşehir Yasası olarak isimlendirilen, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun

Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, 2014 yılı Mart ayında yapılacak olan olağan mahalli idareler seçiminden sonra yürürlüğe girecek hükümleri ile belediyelerde ciddi değişiklikler olacaktır. Yeni yasa ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının il mülki sınırlarına genişleyecek, nüfusları artacak, büyükşehir belediyeleri ülke nüfusunun % 76,7'sine hizmet verir hale gelecek, nüfuslara göre dağıtılan gelirleri ve buna bağlı olarak harcamaları artacak, büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin genişlemesi ile Türkiye'nin siyasi konjonktüründe ve yönetim yapısı içindeki önemi artacaktır.

Çalışmanın Amacı

Belediyeler, parklar, kongre merkezleri, stadyumlar vb. büyük harcama gerektiren rekreasyon projeleri yürütmektedirler. Bununla birlikte, konut, gıda vb. ihtiyaçlarını temin etme ve iş bulmada güçlük çeken bireyler açısından yapılan bu rekreasyon alanlarının ne fayda getirdiği tartışmalı bir husustur. Bu nedenle öncelikle temel ihtiyaçların temininin kolaylaştırılması gerekmektedir. Sosyal harcamaların, ekonomik harcamaların büyüklüğü yanında yeteri kadar destek alamadığı düşünülmektedir. Bu nedenle, bütçe ve harcamaların izlenmesi ve halk tarafından denetlenmesine yönelik artan eğilimlere de paralel olarak belediyelerin sosyal harcamaları ile ekonomik harcamalarının dağılımının analiz edilmektedir. Bu çalışmanın amacı, belediyelerin sosyal ve ekonomik harcamaları arasında bir denge gözetmeleri ve sosyal harcamalara dikkatlerinin çekilmesidir.

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada öncelikle konuyla ilgili kaynaklar taranmıştır. Bu suretle çeşitli kitap, makale, rapor, tez ve internet kaynaklarından yararlanılarak, belediyelerle ilgili genel bilgiler, belediyelerin mali yapısı, sosyal kavramlar, sosyal ve ekonomik harcamalar kavramları açıklanmıştır. Son bölümde ise bütçe raporları, kesin hesap raporları ve faaliyet raporları gibi ikincil verilerden olan yazılı kaynaklar kullanılarak veriler toplanmıştır. Toplanan veriler üzerinden, nicel analiz yöntemlerinden, frekans, yüzde dağılımı ve açıklayıcı (exploratory) faktör analizi istatistik yöntemleri kullanılarak bir araştırma gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma; “Belediyelerle İlgili Genel Bilgiler”, “Belediyelerin Mali Yapısı”, “Sosyal Kavramlar, Sosyal ve Ekonomik Harcamalar” ve “Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal ve Ekonomik Harcamalarının Dağılımı Hakkında Bir Araştırma” olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, belediyelerin kısa tarihi; hukuki ve idari yapısı; teşkilat ve personel yapısı ile ilgili genel bilgilere yer verilmiştir. İkinci bölümde, belediyelerin gelirleri, borçlanması, giderleri, bütçeleri ve harcama grupları ile ilgili bilgiler sunulmuştur. Üçüncü bölümde sosyal kavramlar hakkında genel tanımlar ifade edilmiş, sosyal ve ekonomik harcamaların tanımları, harcama alanları, dağılımı ve ekonomideki büyüklükleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise araştırmanın temel nitelikleri, araştırma örneklemini tanımlayıcı istatistikler, araştırmadan elde edilen verilerin analizi ve araştırma bulguları gösterilmiştir.

BÖLÜM 1: BELEDİYELERLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Bu bölümde belediyelerin kısa tarihi; hukuki ve idari yapısı; teşkilat ve personel yapısı hakkında bilgiler verilecektir.

Belediyeler yerinden yönetim birimleri olmaları nedeniyle vatandaşın en çok hizmet beklediği birimlerdir. Belediyelerin hizmet verdiği nüfusun Tablo 1’den görüleceği üzere, ülke nüfusunun % 84’ü olduğu dikkate alındığında ne kadar önemli olduğu görülmektedir (TÜİK, 2013a: 1).

Tablo 1
Türkiye’de Yerel Yönetim Türlerinin Nüfusu Kapsama Oranı

Yerel Yönetim Türü	İl ve ilçe Belediyeleri (A)	Belde Belediyeleri (B)	Belediyeler Toplamı (A+B)=C	Köyler (D)	TOPLAM (C+D)
Nüfus Sayısı	58.448.431	5.294.616	63.743.047	11.884.337	75.627.384
Nüfusu Kapsama Oranı (%)	77	7	84	16	100

Kaynak: TÜİK 2012 yılı ADNKS Sonuçları Haber Bülteni, Ocak 2013; TÜİK 2012 yılı ADNKS Belediye Sayısı ve Nüfusu İstatistikleri, 2013.

Halk arasında Yeni Büyükşehir Yasası olarak isimlendirilen, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un, 2014 yılı Mart ayında yapılacak olan olağan mahalli idareler seçiminden sonra yürürlüğe girecek hükümleri ile yeni kurulacak ve mevcut büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanları il mülki sınırları olacağı için büyükşehir belediyelerinin önemi daha da artacaktır. Büyükşehir belediyelerinin kapsayacağı belediyesi nüfusu toplam belediye nüfusunun % 91’i olması nedeniyle bu tezde büyükşehir belediyeleri incelenecektir (bkz. Tablo 2).

Tablo 2
Yeni ve Mevcut Büyükşehir Belediye Nüfusları

Yeni Büyükşehir Olacak İller ve Nüfusu		Mevcut Büyükşehir Olan İller ve Nüfusu	
Aydın	1.006.541	Adana	2.125.635
Balıkesir	1.160.731	Ankara	4.965.542
Denizli	950.557	Antalya	2.092.537
Hatay	1.483.674	Bursa	2.688.171
Malatya	762.366	Diyarbakır	1.592.167
Manisa	1.346.162	Erzurum	778.195
Kahramanmaraş	1.063.174	Eskişehir	789.750
Mardin	773.026	Gaziantep	1.799.558
Muğla	851.145	Mersin	1.682.848
Ordu	741.371	İstanbul	13.854.740
Tekirdağ	852.321	İzmir	4.005.459
Trabzon	757.898	Kayseri	1.274.968
Şanlıurfa	1.762.075	Kocaeli	1.634.691
Van	1.051.975	Konya	2.052.281
		Sakarya	902.267
		Samsun	1.251.722
Yeni ve Mevcut Büyükşehir Belediyesi Nüfusları	14.563.016		43.490.531
Toplam Büyükşehir Belediyesi Nüfusu			58.053.547
2012 yılı Belediye Nüfusu*			63.743.047
Büyükşehir Nüfusunun Toplam Belediye Nüfusu İçindeki Oranı			% 91

Kaynak: TÜİK 2012 yılı ADNKS Sonuçları Haber Bülteni, Ocak 2013;
TÜİK 2012 yılı ADNKS Belediye Sayısı ve Nüfusu İstatistikleri, 2013.

* Tablo 1'den alınmıştır.

2012 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) nüfus sayımındaki il nüfusu 750.000'in üzerinde olan 14 ildeki il belediyeleri, 2014 Mart ayındaki mahalli idareler seçimlerinden sonra büyükşehir belediyesine dönüştürülerek toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30 olacaktır. Ayrıca 6360 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4.maddesi değiştirilerek il nüfusu 750.000'i geçen belediyelerin kanunla büyükşehir belediyesi dönüştürülebileceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca artık

büyükşehir belediyesi olan illerde, belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve yetkileri arttırıldığından önemleri artmıştır.

2012 yılı itibariyle Türkiye’de belediye sayısı Tablo 3’den görülebileceği üzere 2.950 adettir. Bunlardan 16’sı büyükşehir belediyesi, 143’ü büyükşehir ilçe belediyesi, 65’i il belediyesi, 749’u büyükşehir dışındaki ilçe belediyesi ve 1.977’si de belde belediyesi statüsündedir.

Tablo 3
Türkiye’deki Belediyelerin Türlerine Göre Sayıları

Belediye Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi (Büyükşehir Dışı)	749
Belde Belediyesi	1.977
Toplam	2.950

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.11

Daha önce de ifade edildiği gibi, yeni büyükşehir yasası ile eski ve yeni tüm büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırlarına çıkarılacaktır. Büyükşehir sınırlarına dâhil edilecek olan ve daha önceden büyükşehir dışı ilçe belediyesi sayılan 351 ilçe belediyesi de büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne gelecektir. Büyükşehirlerdeki 1.052 belde belediyesi ve 16.563 köy mahallelere dönüştürülerek bağlı oldukları ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Zonguldak ilinde 2 belde belediyesi de ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Büyükşehir olmayan 51 ildeki belde belediyelerinden Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000’in altında kalan 559 adet belde belediyesi köye dönüşecektir. Bu değişiklikler sonucu oluşacak yeni belediye sayılarının Tablo 4’de görülen sayılara geleceği hesaplanmıştır.

Tablo 4
Mart 2014'den Sonra Türkiye'deki Belediyelerin Türlerine Göre Sayıları

Belediye Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi (Büyükşehir Dışı)	400
Belde Belediyesi	364
Toplam	1.364

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.11 ve 6360 sayılı Kanun'un hükümlerine göre hesaplanmıştır.

2014 yılı Mart ayından sonra 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 364 belde belediyesi olmak üzere toplam 1.364 belediye olacağı hesaplanmaktadır.

1.1. Belediyelerin Kısa Tarihi

Bu bölümde ülkemizde belediye teşkilatının nasıl bugünlere geldiği ve tarihsel süreçte hangi önemli düzenlemelerin yapıldığı hakkında bilgi verilecektir.

Belediye sözcüğünün, sözlükte Arapça “belediyye” kelimesinde türemiş olduğu ve il, ilçe gibi mahallerde aydınlatma, temizlik gibi kamu hizmetlerini yerine getiren, üyelerinin yerel halkın seçtiği kişilerden oluştuğu kurumlar olarak tanımlanmaktadır (TDK, 1998: 259).

Belediye kavramına mevzuat açısından bakılacak olursa; belde sakinlerinin, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenlerin seçtiği kişilerden oluşan, idari ve mali özerkliği olan kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmaktadır (T.C. Anayasası 127.md; 5393 sk, 3.md).

Belediye teşkilatının geçmişi, Ülkemizdeki birçok köklü kuruluş gibi Osmanlı İmparatorluğu'na dayanmaktadır. Tanzimat dönemindeki uygulama yapılmadan önce, yerel ihtiyaçlar vakıflar, mahalle yönetimleri ve meslek kuruluşları olan Loncalar tarafından karşılanmaktaydı (Görmez, 1997: 87). Loncalar, öncelikle üyelerinin haklarını gözetir ve ihtiyaçlarını karşılarlar, bunun yanında tüketicinin korunması ve

esnafın denetimini yaparlardı. Vakıflar da genellikle, sağlık, kültür ve diğer sosyal hizmet alanlarında faaliyet göstermekteydiler. Mahalle yönetimi ise sosyal yardımlaşma ve dayanışma ile mahallenin asayişini sağarlardı (Ortaylı, 1985: 112 Aktaran: Turan, 2001: 9; Sunay, 2002: 115-116).

Tanzimat'ın ilanından itibaren bugünkü manada belediye teşkilatına benzeyen yapılar oluşmaya başlamıştır. Bu düzenlemelerden ilki, bugünkü belediye hizmetlerini yapmak üzere 1826 yılında yayınlanan bir nizamname ile kurulan İhtisap Nazırlığıdır(Bakanlığıdır) (Can ve Gündüzöz, 2011: 20).

İhtisap Nazırlığı yerini, 16 Ağustos 1854'te yayınlanan nizamname ile bugünkü belediye teşkilatına benzer bir yapı olan, İstanbul Şehremanetine bırakmıştır. Bu idarenin başındaki kişiye Şehremine denilmekte ve Padişah tarafından atanmaktaydı (Ortaylı, 1985: 120 Aktaran: Turan, 2001: 10; Yıldırım, 2006: 32; Kazıcı, 2011: 78-79).

5 Ekim 1877 yılında kabul edilen Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul için, Vilâyâtlar Belediye Kanunu ise İstanbul dışındaki yerleşim yerlerinde belediye teşkilatı kurulması için çıkmıştır. Bu dönemde belediye başkanı, seçilen meclis üyelerinin kendi arasından seçtiği bir kişi olmuştur (Altan, 2009: 301; Ulusoy ve Akdemir, 2013: 159).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra; 1580 sayılı Belediye Kanunu düzenlenmiş ve 14 Nisan 1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 74 yıl geçerliliğini korumuş, 2004 yılında kamu yönetiminde yapılan reformlara paralel olarak 5272 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun kabulü sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İç Tüzüğü'nün şekil şartları yerine getirilmediği için, Anayasa Mahkemesi tarafından 18.01.2005 tarihli ve 2004/118 esas, 2005/8 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Bu nedenle Yasama tarafından şu anda da yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu 03.07.2005'de kabul edilmiştir. Resmi Gazetenin 13.07.2005 tarih ve 25326 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

1.2. Belediyelerin Gelişimi

1990 yılında, 1985 yılına göre belediyeli nüfusun oranı %61,2'den %67,1'e doğru %9,6 artmasına rağmen; belediye sayısı 1985 yılına göre 1.715'den 2.053'e doğru % 19,7 artmıştır. 1985-1990 yılları arasında belediye sayısı, belediyeli nüfusun artışından iki

kat fazla artış göstermiştir. 2000 yılında ise bir önceki döneme göre belediye nüfusun oranı % 67,1'den % 78,8'e doğru % 17,4 artmasına rağmen; belediye sayısı 2.053'den 3.228'e doğru % 57,2 artmıştır. 1990-2000 yılları arasında belediye sayısı, belediye nüfusun artışından üç kat fazla artış göstermiştir. Yukarıda kıyaslanan 1985-1990 ve 1990-2000 dönemlerine göre belediye sayıları, belediye nüfus artış hızından fazla bir artış göstermiştir (Tablo 6). Bu artış eğilimi 2008 yılına kadar devam etmiştir.

Bu artışın temel nedeni köylerin ve mahallerin birleşerek kurdukları küçük ölçekli belediyelerdir. Bu belediyeler, özellikle ADNKS sistemine geçilmeden önce, hemşehrilerin seçim dönemlerinde memleketlerine yeni belediye kurulması ya da kapanmaması için, kısa süreli adres nakli yaptırılarak nüfusları yeterli gösterilen, küçük ölçekli belediyelerdir. 2007 yılından sonra ADNKS'ye geçildiği dönemde geçici adres nakillerinin önüne geçildiği için belediye nüfusları daha gerçekçi bir duruma gelmiştir. Bu durum, 2011 yılında 1.010 belde belediyesi nüfusunun, kapatılma sınırı olan 2.000 nüfusun altına düşmesinden de görülebilir (Tablo 5).

Bu durum belediyelerin kapatılma ya da birleştirilmesi ile sayılarının azaltılmasını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunlar ile küçük ölçekli belediyeler kapatılarak, ölçek sorununun çözülmesi hedeflenmiştir.

Tablo 5
2011 yılı Belediye Sayılarının Belediye Türleri ve Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı

Nüfus Grupları	B.şehir	B.şehir İlçe	İl	İlçe	Belde	Toplam
0 - 1.999	-	-	-	68	1.010	1.078
2.000 - 4.999	-	-	-	202	776	978
5.000 - 9.999	-	-	6	175	142	323
10.000 - 24.999	-	1	9	175	44	229
25.000 - 49.999	-	7	19	63	3	92
50.000 - 99.999	-	18	15	50	2	85
100.000 - 249.999	-	29	32	16	-	77
250.000 - 499.999	1	8	44	-	-	53
500.000 - 999.999	6	2	18	-	-	26
1.000.000 +	9	-	-	-	-	9
Toplam	16	65	143	749	1.977	2.950

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.12

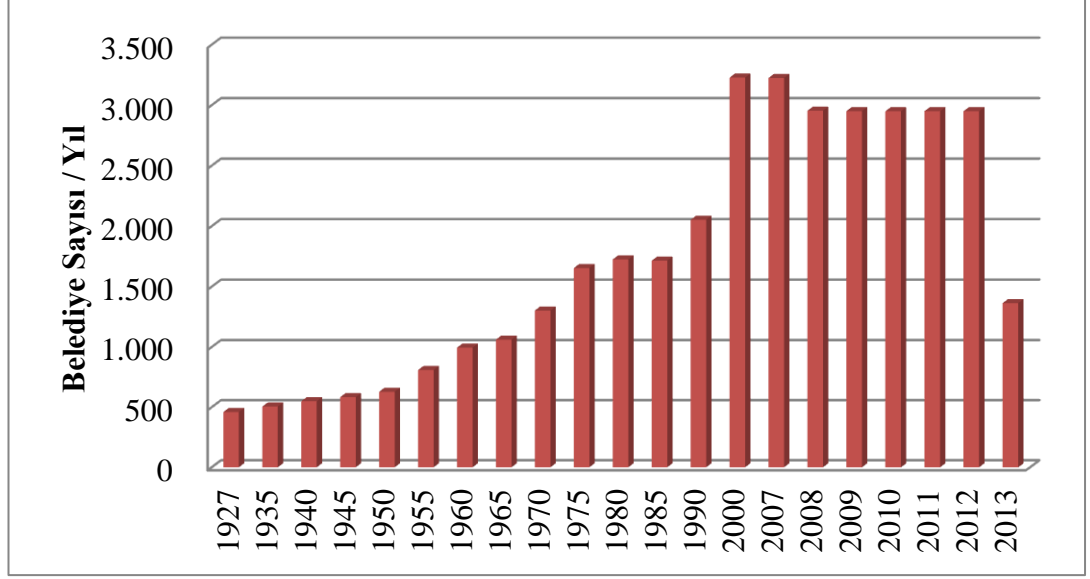
Belediye nüfuslarının ülke nüfusuna olan oranı 1935 yılında % 25,8 iken, 1980 yılında % 50,8'e yükselmiştir. Bu oran 2000 yılında % 78,8'e yükselmiş ve 2007-2012 yılları arasında % 82-84 arasında bir dengeye gelmiştir. Bu oranda 2013 Mart ayından sonra kapanacak köylerin belediye nüfusuna dâhil edilmesi ile bir miktar artış olacağı düşünülmektedir (Tablo 6).

Tablo 6
Yıllara Göre Belediye Sayıları, Nüfusları ve Genel Nüfusu Kapsama Oranları

Yıl	Belediye Sayısı	Belediye Sayısı Artış Oranı	Belediye Nüfusu	Ülke Nüfusu	Belediyeli Nüfusun Oranı %	Nüfus Artış Oranı %
1927	460	-	-	13.648.270	-	-
1935	505	9,8	4.174.542	16.158.018	25,8	18,4
1940	549	8,7	4.753.304	17.820.950	26,7	10,3
1945	583	6,2	5.145.020	18.790.174	27,4	5,4
1950	628	7,7	5.768.665	20.947.188	27,5	11,5
1955	809	28,8	7.804.354	24.064.763	32,4	14,9
1960	995	23,0	9.994.644	27.754.820	36,0	15,3
1965	1.062	6,7	12.787.663	31.391.421	40,7	13,1
1970	1.303	22,7	16.753.979	35.605.176	47,1	13,4
1975	1.654	26,9	20.500.442	40.347.719	50,8	13,3
1980	1.725	4,3	25.523.604	44.736.957	57,1	10,9
1985	1.715	(0,6)	30.994.747	50.664.458	61,2	13,2
1990	2.053	19,7	37.889.728	56.473.035	67,1	11,5
2000	3.228	57,2	53.403.840	67.803.927	78,8	20,1
2007	3.225	(0,1)	58.538.501	70.586.256	82,9	4,1
2008	2.954	(8,4)	59.093.094	71.517.100	82,6	1,3
2009	2.951	(0,1)	60.264.546	72.561.312	83,1	1,5
2010	2.950	-	61.571.332	73.722.988	83,5	1,6
2011	2.950	-	62.678.751	74.724.269	83,9	1,4
2012	2.950	-	63.743.047	75.627.384	84,3	1,2
2013	1.364	(53,8)	64.463.237	76.481.847	84,3	1,1

Kaynak: TÜİK 2012 yılı ADNKS Sonuçları Haber Bülteni, Ocak 2013; TÜİK Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075 Haber Bülteni, Şubat 2013; TÜİK 2011 yılı Türkiye İstatistik Yıllığı, Nisan 2012; 2012 yılı ADNKS Belediye Sayısı ve Nüfusu İstatistikleri, 2013.

Tablo 6'dan görüleceği üzere, belediye sayıları ilk genel sayım yapılan 1927 yılında 460 iken, 1960 yılında yaklaşık iki katına çıkarak 995'e yükselmiştir. Belediye sayıları 1975 yılında 1654'e, 2000 yılında ise en yüksek sayı olan 3228'e kadar çıkmıştır. Grafik 1'e bakıldığında, belediye sayılarının 2000'li yıllara kadar ciddi artış gösterdiği söylenebilir. 2008 yılındaki kanuni düzenleme ile belediye sayılarında % 8,4'lük bir düşüş ile 2954'e gerilemiştir. 2013 Mart ayından sonra ise Yeni Büyükşehir Yasası hükümlerine göre % 53,8'lik bir düşüş ile 1.364 adet olacağı hesaplanmıştır.



Grafik 1: Yıllara Göre Belediye Sayıları

Kaynak: Tablo 5'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

1.3. Belediyelerin Hukuki Yapısı

Anayasa'nın 123.maddesine göre; Türkiye Cumhuriyeti idaresinin kuruluşu ve görevlerinin merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak mahalli idarelerin kurulma şekli ve tanımı anayasanın 127.maddesinde yapılmıştır. Bu tanıma göre belediyelerle ilgili temel ilkeleri şu şekilde sayabiliriz;

- Belde halkının mahalli ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar.
- Kuruluş esasları, kurulmaları ve görevleri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunlarla düzenlenir.
- Karar organları (meclisleri) seçmenlerin seçtiği kişilerden oluşur.
- Kamu tüzel kişiliği vasfına sahiptirler.
- Seçimleri beş yılda bir yenilenir.
- Karar organlarının seçilmesi, seçimin geçerli sayılması ve itirazlar yargı yolu ile çözülür.
- Merkezi idarenin idari vesayeti altındadırlar.

- Mali hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.(160.md)

Merkezi idareye ise idarenin bütünlüğü ilkesine dayanarak, hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak, toplumsal çıkarların korunması gibi gerekçelerle idari vesayet yetkisi verilmiştir. Merkezi idare bu yetkisini; İçişleri Bakanı vasıtasıyla, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya üyelerini tedbir amaçlı olarak, kesin yargı hükmüne kadar görevden uzaklaştırma yoluyla kullanabilmektedir.

Mevzuatta iki tür belediye kanunu bulunmaktadır. İlki belediyelerin sayıca çoğunu ilgilendiren ve daha fazla hüküm içeren 5393 sayılı Belediye Kanunudur. İkincisi ise anayasanın 127.maddesinin 3.fıkrasındaki büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmüne dayanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun genel gerekçesinde; 21. yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirdiği; yeni kamu yönetimi anlayışında, belediyelerin etkinlik, verimlilik, yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik esaslarına uygun hareket edecek birimler olarak yapılandırılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir. Belediyelere bütçelerine ek olarak, beş yıllık stratejik plan, yıllık performans programları ve performans ölçütleri belirlemeleri zorunluluğu getirilmiştir.

Kanun'un 3.maddesinde belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilen kişilerin oluşturduğu, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun genel gerekçesinde ise; ülke nüfusunun birkaç kentte toplanmış olmasının hizmet talebi ve maliyetlerini artırdığı; bu merkezlerin hizmet yetersizliğinin yanında kendi büyüklüklerinin doğurduğu problemlerle de karşı karşıya olduğu ifade edilmiştir. Problemler anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken; çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynaklar birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmış olmasına dikkat çekilmiştir. Yine kamu yönetiminde meydana gelen değişme eğiliminin büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını zorunlu kıldığı ve bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektiği belirtilmektedir. Bu kanun ile

büyükşehir belediyelerinin karşı karşıya bulunduğu sorunların hızlı bir şekilde çözülmesi ve hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulması hedeflendiği ifade edilmiştir. Kanun'un amaç başlıklı birinci maddesinde de benzer ifadeler yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, Yeni Büyükşehir Kanunu ile değişen tanımlar başlıklı 3.maddesinde büyükşehir belediyesinin tanımı yapılmıştır. Buna göre; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görevleri, sorumlulukları yerine getiren ve yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişisidir.

1.3.1. Belediyelerin Kuruluşu

5393 sayılı Kanun'un 4.maddesine göre belediyeler aşağıdaki şartlarda kurulabilirler;

- Yerleşim yerinin nüfusunun 5.000 ve üzerinde olması.
- Nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulması.
- İçme, kullanma suyu havzaları ile sit gibi koruma alanlarına yakınlığının 5.000 metreden az olmaması.
- Başka bir belediyenin yerleşim alanına yakınlığının 5.000 metreden az olmaması.
- Bir köyün ya da köylerin birleşerek oluşturacağı belediyelerde ise bağlanacakları merkez belediye yerleşim sahasına en fazla 5.000 metre mesafede olması ve nüfusun 5.000 ve üzeri olması.

Ayrıca, yeni iskân ile oluşan bir yerin nüfusu 5.000 ve üzerinde olursa; İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine müşterek kararnameyle o yerleşim yerine belediye kurulabilir.

Tek bir köyün belediye olma isteği veya köylerin birleşme isteklerinin yerine getirilmesinde yukarıdaki şarta ilave olarak aşağıdaki işlemlerin takip edilmesi gerekmektedir;

- Bir veya birden fazla köyün, köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerin salt çoğunluğunun valiye yazılı başvuru yapması ya da valinin gerek görmesi,
- Valinin durumu mahallin seçim kuruluna iletmesi,

- Seçim kurulunun talebe konu yerdeki seçmenlerin oyunu alması ve sonucu valiliğe bildirmesi,
- Valinin görüşünü ekleyerek durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirmesi,
- İçişleri bakanlığının Danıştay'ın görüşünü alması,
- Belediye kurulması ile ilgili müşterek kararname düzenlenmesi ile belediye kurulur.

5216 sayılı Kanun'un, Yeni büyükşehir yasası ile değişen hükme göre; yeni bir büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için; il nüfusunun 750.000 kişiyi geçmesi ve özel bir kanun ile düzenleme yapılması gerekmektedir.

1.3.2. Belediyelerin Sınırları

Yeni kurulan belediyelerin sınırları, kuruluş tarihinden itibaren altı ay içinde aşağıdaki esaslara göre belirlenmektedir (5393 sk, 5.md);

- Kurulma tarihinin öncesinde de yeni belediye kurulan yerleşim yerine ait kabul edilen tarla, bağ, bahçe, vb. mülkler ile kumsal ve plajlar gibi kamu alanları sınıra dâhil edilir.
- Yeni sınırlar dere, akarsu, yol gibi kolay belirlenebilecek mevkilerden geçirilmesi önceliklidir. Mümkün olmayan yerlerde sınır düz çizilir.
- Yeni belediye sınırları içerisindeki çayırlar, meralar ve otlaklar vb. yerlerdeki komşu belde halkının geleneksel yararlanma hakları muhafaza edilir.
- Yeni belediye sınırlarının geçtiği yerlerin adları sınır kâğıdına yazılır.

Yeni kurulan belediyelerin sınırlarının kesinleşmesi için; belediye meclisinin karar alması ve kaymakamın görüşünü valiliğe bildirmesi gerekmektedir. Valilik bu kararı onayladığında sınır kesinleşmektedir. Kesinleşen belediye sınırları, valilikçe yerinde taraflara gösterilir ve bir tutanakla belgeye dayandırılır. Durum yeni belediyeye, bağlı olduğu tapu idaresine ve il özel idaresine bildirilir. Ayrıca kesinleşen belediye sınırları zorunlu bir neden yoksa beş yıl değiştirilemez (5393 sk, 6.md).

Belediye sınırlarında meydana gelebilecek sınır uyuşmazlıklarında, valilik tarafından, uyuşmazlığın taraflarından ve ilgili kaymakamdan otuz gün içinde görüşlerini bildirmeleri istenir. Büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki uyuşmazlıklarda büyükşehir belediye meclisinin görüşü de alınır. Vali, bu görüşleri değerlendirmek suretiyle sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Ancak, il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek bir durum olduğunda, İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanmaktadır(5393 sk, 7.md).

1.3.3. Belediyelerin Birleşmesi, Katılması ve Sona Ermesi

5393 sayılı Kanun'un 8.maddesine göre belediye ve köy gibi yerleşim yerlerinin birleştirilmesi ya da bir kısmının diğer bir beldeye katılmasında aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir;

- Katılma ya da birleşmeye konu olan yerleşim yerinin bağlanacağı yerleşim yerinin merkezine uzaklığı azami 5 kilometre olmalıdır.
- Ayrılmak istenilen beldenin nüfusu, ayrılma işlemi gerçekleştiğinde 5.000'in altına düşmemelidir.
- Katılma ya da birleşme talebi için talepte bulunan seçmenlerin salt çoğunluğunun yazılı başvuru yapması gerekir.
- Katılma ya da birleşme talep edilen beldenin seçmenleri arasında oylama yapılır. Ancak bağlanılmak istenilen beldenin seçmenlerine oylama yapılmamaktadır.
- Oylama sonucu olumlu ise sonuç valilik tarafından bağlanılacak belediyeye bildirilir.
- Belediye meclisi sonuç hakkında otuz gün içinde karar verir, uygun görürse katılma ya da birleşme gerçekleşmiş olur.

Büyükşehir belediyesi alanlarındaki katılma ya da birleşme isteklerinde karar mercii, bağlanılmak istenen ilçe belediye meclisinin görüşü alınmak şartıyla, büyükşehir belediye meclisine aittir. Ayrıca, bu işlem için ayrılmak istenilen yerin nüfusu, işlem sonucu 100.000'nin altına düşmemeli ve aynı zamanda yeni kurulması istenen beldenin nüfusu da 20.000'den aşağı olmamalıdır.

Buradaki 20.000 nüfus şartı kanunun önceki halinde 50.000 kişi iken, kanun koyucu yeni büyükşehir yasası ile bu şartı daha kolay bir hale getirmiştir. Bununla en az 120.000 nüfusu olan bir yer iki beldeye ayrılacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 11.maddesine göre belediyelerin kapatılmasına iki tür uygulama söz konusudur. Bunlardan ilki, belediye yerleşim alanının;

- Bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelmiş olması ve
- Genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin belediyenin bağlı olduğu belediyeye katılmasını gerektirdiği durumların bir arada oluşmasıdır.

Bu durumdaki belediyelerin kapatılması için İçişleri Bakanlığı Danıştay'ın görüşünü alarak, bir teklif hazırlar. Bu teklif üzerine de müşterek kararname ile karar verilirse belediye tüzel kişiliği sonlandırılır.

İkinci uygulama türü ise 5393 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de ifade edilen konsolidasyon yaklaşımıdır. Genel gerekçede bu husus, yerel yönetimler alanındaki son yaklaşımlardan biri olan belediye sayılarının azaltılması olarak ifade edilmiştir. Buradaki amaç iktisattaki ölçek ekonomisi gibi; hizmet, görev ve gelirler arasında etkinliği temin etmek için belediyelerin konsolidasyon ile sayılarının azaltılması uygulamasıdır. Kanun'un 11.maddesinde belediye nüfusu 2.000'in altına düştüğünde bu durumdaki belediyeler için Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ile düzenlenecek bir müşterek kararname ile bunların tüzel kişiliklerinin köye dönüştürülmesi iradesidir.

Kanun koyucunun bu iradesini ilk olarak 06.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da görülmüştür. Bu kanun ile düzenleme tarihindeki nüfusu 2.000'in altına düşen 863 belde belediyesi köye dönüştürülmek istenmiştir.

Kanun koyucunun ikinci bir uygulaması da bu tezde Yeni Büyükşehir Yasası ile isimlendirilen ve 12.11.2012 tarihinde kabul edilen On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu kanun kapsamında da kanunun düzenlediği tarihteki nüfusu 2.000'in altına düşen 559 belde belediyesi, Zonguldak ilinde 2 belde belediyesi ilçe belediyesine dönüştürülmesi ve büyükşehir sınırlarında kalacak olan 1.052 belde belediyesi nüfuslarına bakılmaksızın kapatılarak; il belediyesi olan yerlerde ise köye, büyükşehir belediyesi olan yerlerde mahalleye dönüştürülmüştür. Yapılan düzenlemeler ile sadece belediye sayılarına bakılarak ciddi bir konsolidasyon sağlandığı söylenebilir. Yeni büyükşehir yasasından önceki uygulamalar ile belediye sayısı 2.950'ye düşmüştür (Tablo 3). Bu düzenleme sonucunda 1.364 belediye kalacağı hesaplanmıştır (Tablo 4). Buradan hareketle belediye sayılarında % 53,8'lik bir azalma olacağı söylenebilir.

1.3.4. Belediyelerde Yönetime Katılım

Belediye Kanunu'nda belde halkının belediye yönetimine katılmasına ilişkin hususlara 9 ve 13.maddelerinde değinilmiştir. Bu hususlardan mahalle yönetimi ile ilgili olarak aşağıdaki tanımlar yapılmıştır;

- Mahallelerin muhtar ve ihtiyar heyetleri tarafından yönetilecektir.
- Belediye sınırlarındaki mahallelerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi ile ilgili taleplerin yerine getirilmesi için belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşünün valiliğe gönderilmesi sonrasında valinin onay vermesine bağlıdır.
- Muhtar mahallenin ortak ihtiyaçları belirlemek için mahalle sakinlerine danışır.
- Muhtar mahallenin geliştirilmesi için tüm kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapabilir.
- Belediyeler mahalleleri ilgilendiren kararların alınmasında mahalle sakinlerinin müşterek taleplerini dikkate alırlar.

İkinci husus ise hemşehri hukukudur. Buna göre; her vatandaş oturduğu beldenin hemşehrisi sayılmıştır. Hemşehrilerin hak ve yükümlülükleri aşağıdaki gibi sayılabilir;

- Hemşehrilerin, belediye kararlarına ve hizmetlerine katılmaya, faaliyetleri hakkında bilgi talep etmeye hakları vardır.
- Belediyenin yapacağı yardımlardan yararlanma hakları vardır. Ancak, belediyeler bu yardımların insan onurunu zedelemeyecek şartlar ile sunmak zorundadır.
- Belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar.
- Hemşehriler, belediyenin kanuna dayanan karar, emir ve duyurularına uymak zorundadır.
- Hemşehriler belediyenin kanuna dayanarak belirlediği vergi, resim vb. mali ödevleri yapmakla yükümlüdür.

1.4. Belediye Türleri ve Yönetim Organları

Belediyelerde yapılacak hizmetlere, bütçe ve yatırımlara nasıl bir ortamda karar verildiğinin anlaşılması için bu bölümde belediyelerin yönetim organları hakkında ayrıntılı bilgi verilecektir. Bu organların görevleri ve yapıları belediye türlerine göre farklılık arz ettiği için de belediye türlerine ayrıca değinilmiştir.

Mevzuatımızda iki belediye kanunu bulunmaktadır. Bunlardan 5393 sayılı Belediye Kanunu daha geniş kapsamlı ve temel kanundur. Zira 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun bazı maddelerinde bu kanunda hüküm bulunmayan durumda 5393 sayılı

Kanun'a atıf yapılmıştır. İkinci kanun düzenlemesi ise anayasanın 127.maddesinde geçen büyük yerleşim yerleri için farklı yönetim biçimleri kanunla belirlenebileceği ilkesine dayanılarak kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Bu bölümde önce yerel yönetim birimleri incelenecek, sonra da belediye organlarının tanımı ve yapısı anlatılacaktır.

5216 sayılı Kanun'un 3.maddesinde yerel yönetim birimlerinden Büyükşehir Belediyeleri, İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri tanımlanmıştır. 5393 sayılı Kanun'da ise belediyelerin genel bir tanımı ile birlikte yerel yönetim birimlerinde Belde ve Mahalle kavramları da tanımlanmıştır. Şimdi en küçük birimden büyüğüne göre bunları inceleyeceğiz.

1.4.1. Mahalle Yönetimi

Belediyelerin Kısa Tarihi bölümünde de değinildiği gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda mahallenin asayişini sağlamakla görevli mahalle yönetimleri bulunmaktaydı. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması sonrasında düzenlenen belediye kanunlarında da mahalle kavramı korunmuştur. Cari olan mevzuata göre ise mahalle; belediye sınırları içinde, ihtiyaçları benzerlik arz eden ve yerleşikleri arasında komşuluk bulunan idari bir birimdir (5393 sk, 3.md). Yönetilmeleri muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yapılmaktadır.

Köyler ise herhangi bir belediyenin sınırına girmeyen ve nüfusu 2.000'in altında olan, mahalleler gibi yönetilen idari birimlerdir. Ancak belediye sayılmadıkları için konumuza girmemeleri nedeniyle bu bilgi yeterli görülmüştür.

1.4.2. Belde Belediyesi

Belde belediyeleri, köylerin ya da mahallelerin birleşmesi veya normal nüfus artışı ile nüfusları 2.000'in üzerine çıktıktan sonra kurulabilen küçük ölçekli yerel yönetim birimleridir. İdari organları, yönetilme biçimi ve yükümlülükleri açısından büyük oranda diğer büyük ölçekli belediyeler ile aynıdır.

Bu belediyelerin nüfusunun 2.000'in altına düşmesi neticesinde kapatılmaları

mümkündür. Bu kapsamda 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Kanun’la 862 belde belediyesi kapatılmıştır (5747, 1.geçici md). Yeni Büyükşehir Yasası ile 2014 yılı Mart ayındaki seçimlerden sonra nüfusu 2.000’in altına düştüğü için 559 belde belediyesi ile 30 büyükşehir kapsamına dâhil edilen 1.052 belde belediyesi kapanacaktır (6360 sk).

5747 sayılı Kanun öncesinde belde belediyesi sayısı yaklaşık 2.839 iken 862 belediyenin kapatılması ile sayı 1.977’ye düşmüştür (Tablo 3). 2014 Mart’ından sonra kapanacak 1.611 belde belediyesi ile Zonguldak ilindeki 2 belde belediyesinin ilçe belediyesine dönüştürülmesi ile belde belediyesi sayısının 364’e düşeceği hesaplanmıştır (Tablo 4).

1.4.3. İlk Kademe Belediyesi

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde, belediye adında ayrı bir ilçe kurulmaksızın tesis edilmiş olan belediyelerdir. Yetkileri, hakları ve görevleri açısından ilçe belediyeleri ile aynı hükümlere tabidirler. Bu belediyeler, 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Kanun’la ya kendi adlarında bir ilçe teşkilatı kurularak ya da kapatılma ve birleştirme yoluyla ilçe belediyelerine dönüştürülmüş ya da dâhil edilmiştir. Şu anki mevzuatımızda bulunan “ilk kademe” ifadeleri 2014 Mart’ından sonra kanunlardan kaldırılacaktır (6360 sk).

1.4.4. İlçe Belediyesi

İlçe belediyeleri iki ayrı sınıflamaya sahiptirler. Bunlardan ilki büyükşehir ilçe belediyesidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre tanımı şöyledir; büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ve belediye adı ile aynı isme sahip ilçe teşkilatının kurulmuş olduğu yerleşim yerlerindeki belediyelerdir. İlçe belediyeleri ile birkaç yönden farklılık arz ederler. Büyükşehir ilçe belediyeleri kanunlarla büyükşehir belediyelerine has kılınan görevler dışındaki görevleri yapabilirler (MİGM, 2012b). İlçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesi kapsamında olmadıkları için 5393 sayılı Kanun’un verdiği görevleri yapmakta büyükşehir belediyelerine karşı bir kısıtları bulunmamaktadır.

İkinci bir farklılık ise 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi

Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un hükümlerinden kaynaklanmaktadır. Yeni Büyükşehir Yasası ile değişecek hükümlere göre; Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri (GBVG)'nden büyükşehir ilçe belediyelerine % 4,5 pay verilecektir. Bu paydan % 30'u bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine, % 10'u da bağlı oldukları su ve kanalizasyon idarelerine verilecektir. İl, ilçe ve belde belediyelerine ise GBVG'den % 1,5 pay verilecektir.

2011 yılı itibarı ile 143 büyükşehir ilçe belediyesi ile 749 ilçe belediyesi (büyükşehir dışı) olmak üzere toplam 892 ilçe belediye teşkilatı bulunmaktadır (Tablo 3).

Yeni Büyükşehir Yasası ile yapılacak konsolidasyon ile büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519'a çıkacak ve ilçe belediyesi sayısı da 400'e düşecektir. Toplamda 919 ilçe belediyesi teşkilatı kalacaktır (Tablo 4).

1.4.5. İl Belediyesi

İl belediyeleri, il merkezlerinde yerel halkın ortak ihtiyaçlarını gidermek için kamu tüzel kişisi olarak kurulan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun verdiği görevleri yapmakla yükümlü olan belediyelerdir. 2011 yılı itibarıyla 65 il belediye teşkilatı bulunmaktadır (Tablo 3).

Yeni Büyükşehir Yasası ile yapılan düzenlemelerle 2014 yılı Mart ayından sonra 14 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürüleceği için 51 il belediyesi faaliyetine devam edecektir. Kanun koyucu tarafından 14 il belediyesinin il genel nüfusu 750.000'i geçtiği için büyükşehir belediyesi olmasına karar verilmiştir. Kalan 51 belediyeden il genel nüfusu 750.000 geçen belediyeler olursa kanun ile büyükşehir statüsüne dönüştürülmesi mümkündür (5216 sk, 4.md).

1.4.6. Büyükşehir Belediyesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Yeni Büyükşehir Yasası ile değişen hükümlere göre büyükşehir belediyeleri ile ilgili esaslar aşağıdaki gibidir;

- Sınırları, il mülki sınırlarını kapsamaktadır.
- Sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlarlar.
- İdari ve mali bağımsızlıkları vardır.

- Kanunlarla verilen yetki ve görevleri yerine getiren kamu tüzel kişileridir.
- Karar organı olan meclislerini seçmenlerin belirlediği üyeler oluşturur.

1.4.7. Belediye Meclisi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre; belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis, ilgili seçim kanununa göre seçilen meclis üyelerinden oluşmaktadır (5216 sk, 12.md; 5393 sk, 17.md).

Mahalli idareler seçimlerinden sonra meclis başkanlık divanı, meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile kâtip üyelerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu kişilerin seçimi ve görevleriyle ilgili esaslar aşağıdaki gibidir (5393 sk, 19.md).

- Bu kişilerin belirlenmesi ve başkanlık divanının oluşturulması meclis toplantısındaki oylama ile yapılır. Bunun için seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci günde meclis toplanır.
- Meclis üyeleri arasından, gizli oy suretiyle meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ve kâtip üyeler seçilir.
- Kâtip üyelikler için en az iki kişi belirlemek zorunludur.
- Görev süreleri iki yıldır.
- İki yıl sonra seçimler tekrar edilir. Yalnız mevzuatımızda seçimler beş yılda bir yapıldığı için ikinci seçilen başkanlık divanının görev süresi bir sonraki seçime kadardır.
- Başkanlık divan seçimleri üç günde tamamlanır.
- Başkanlık divanında herhangi bir nedenle boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yeni üyeler seçilir.
- Meclis toplantılarına, belediye başkanı katılamazsa meclis birinci vekili, o da yoksa meclis ikinci başkan vekili başkanlık eder.

Belediye meclisi, kanunla verilen görevleri yapmayı ihmal eder ve bu durumda belediyeye ait işler aksarsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa; İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı bu talebinde karar verilene kadar meclis toplantılarının ertelenmesini isteyebilir. Danıştay erteleme talebini bir ay içinde karara bağlamak zorundadır (5393 sk, 30.md).

Belediye meclisinin; feshedilmesi, üye salt çoğunluğu ve üzerindeki miktarda üyelerinin tutuklanması, yedek üyelerinin getirilmesine rağmen üye sayısının üye tam sayısının altına düşmesi veya meclisin geçici olarak görevden uzaklaştırılması durumlarında;

meclisin görevleri, belediye encümenindeki memur üyeler tarafından yerine getirilir. Bu durum yeni meclis üye seçimi yapılınca veya meclis yeniden çalışabilir duruma gelinceye kadar devam eder (5393 sk, 31.md).

1.4.7.1. Belediye Meclis Üyeleri

Büyükşehir belediye meclisleri, belediye sınırlarındaki ilçe seçim çevreleri için belirlenen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için 1/5'i kadar üyeden oluşturulur. Bu hesaplamalarda küsuratlar dikkate alınmaz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun meclisin tanımı ile ilgili hükme göre ise; büyükşehir sınırları içindeki diğer belediyelerin başkanlarının, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olduğu ifade edilmiştir (5216 sk, 12.md).

Büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerinin meclis üyeleri Tablo 5'den görülebilir. Buna göre meclis üye sayısı en az 9 kişi, en fazla 55 kişi arasında değişmektedir. Bu sayıların hesabında en son geçerli nüfus sayımlarına göre belediye nüfuslarına bakılmaktadır (2972 sk, 5. ve 6.md).

Tablo 7
Seçim Yapılacak Belediye Meclis Üye Sayısı

Belediye Nüfusu*	Seçilecek Üye Sayısı
10.000'e kadar	9
10.001'den 20.000'e kadar	11
20.001'den 50.000'e kadar	15
50.001'den 100.000'e kadar	25
100.001'den 250.000'e kadar	31
250.001'den 500.000'e kadar	37
500.001'den 999.999'a kadar	45
1.000.000'dan fazla ise	55

Kaynak: 2972 sk, 5.md

* : Geçerli son nüfus sayımı dikkate alınır.

Meclis üyelerinin istifa etmesi ya da vefatı halinde üyeliği sona ermektedir. İstifa hallerinde dilekçe başkana verilir, başkan da bu durumdan meclisi haberdar eder. Belediye meclis üyeliğine seçilme şartlarından bazıları sonradan kaybedilmesi

durumunda, Vali üyeliğın düşürölmesi hususunda karar verilmesi için Danıştay'a başvurabilir.

Ayrıca, kanunda meclis üyelerinin devamsızlık durumlarında üyeliklerinin sonlandırılabilereği belirtilmiştir. Bunun için üyenin üç birleşim günü üst üste ya da bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmazsa, yenin savunması alındıktan sonra meclis üyelerinin salt çoğunluğunun karar vermesi halinde üyeliği düşürölür (5393 sk, 29.md).

Meclis üyelerinin huzur hakkı ve izin hakları bulunmaktadır. İzin hakkı kapsamında, meclis üyeleri hastalıkları süresince izinli sayılırlar. Ayrıca, istedikleri takdirde bir yıldaki toplantı sayısının yarısını geçmemek üzere, meclis tarafından izin verilebilir.

Huzur haklarının hesabında ise "1.4.9. Belediye Başkanı" başlığında belirtilen belediye başkanı aylığının brüt tutarının günlük kısmının üçte biri hesaplama katılır (5393 sk, 32.md). Ayrıca, huzur hakkının hesabında aşağıdaki esaslar geçerlidir;

- Meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için ödenir.
- Ödenecek gün, normal meclis toplantılarında beş, bütçe toplantısında yirmi günü geçemez.
- İhtisas komisyonlarından imar komisyonu toplantılarında on günü, diğer toplantılarında beş günü geçemez.
- Denetim komisyonu toplantılarında kırk beş günü geçemez.

1.4.7.2 Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

5393 sayılı Kanun'a göre belediye meclisine verilen görev ve yetkiler aşağıdaki gibidir (18.md);

- Stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, bütçe ve kesin hesapları görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçedeki birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi arasındaki aktarmalara karar vermek.
- Ek bütçe yapılmasına karar vermek.
- İmar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir belediyeleri tarafından kabul edilen il çevre düzeni planını kabul etmek. İmar planlarına uygun hazırlanmış imar programlarını kabul etmek.
- Borçlanma araçlarının kullanılmasına karar vermek ya da bu konuda başkana yetki vermek.
- Belediye gayrimenkullerinin alım-satımı, tahsis edilmesi, kaldırılması ve kiralanmasına karar vermek.
- Kanunlarla herhangi bir ücret belirlenmemiş isteğe bağlı hizmetler için gelir tarifesini belirlemek.

- Kişi ve kurumlardan gelen şartlı bağışların kabul edilip, edilmemesine karar vermek.
- Vergi vb. dışındaki 5.000-TL'den fazla olan uyuşmazlıklarda sulh yolu ile tasfiye, kabul ve feragate karar vermek.
- Bütçe içi işletme, belediye iktisadi teşebbüsü ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kurulmasına, ortaklıktan ayrılmaya, sermaye artırmaya karar vermek. Bu işletmelerin gerektiğinde özelleştirilmelerine karar vermek.
- Belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modelinde yaptırılmasına karar vermek.
- Meclis başkanlık divanı, ihtisas komisyonları, denetim komisyonu ve encümen üyelerini seçmek.
- Norm kadroya uygun olarak kadrolarda değişiklik yapmaya karar vermek.
- Belediyenin çıkaracağı yönetmelikleri kabul etmek.
- Meydan, cadde gibi mevkilere isim vermek; belediyenin amblem ve flamasını belirlemek; mahallerin kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, isim ve sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesine karar vermek.
- Mahalle idare birliklerinin kurmaya, kurulu olanlara iştirak etmeye veya üyelikten ayrılmaya karar vermek.
- Diğer belediyeler ile işbirliği yapmaya karar vermek.
- Fahri hemşehrlik payesinin ve beratının verilmesine karar vermek.
- Encümen ile başkan arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- Belediye sınırlarının dışına hizmet götürülmesine karar vermek.

1.4.7.3. Belediye Meclisi Toplantı Usulü

5216 ve 5393 sayılı Kanun hükümlerine göre, meclis toplantılarında aşağıdaki usullere uyulması gerekmektedir (5216 sk, 13.md; 5393 sk, 20.md);

- Meclis, büyükşehirlerde her ayın ikinci haftasında; diğer belediyelerde her ayın ilk haftasında kendi belirleyeceği bir günde toplanmak zorundadır.
- Toplantı yeri, zamanı ve gündemi önceden üyelere bildirilir.
- Toplantı süresi genel olarak 5 gündür. Sadece bütçe görüşmesinin olduğu toplantılarda 20 gün olarak uygulanır.
- Meclis kendi belirleyeceği bir ayda tatil yapabilir.
- Toplantı yerinin değiştirilmesinin zaruri olduğu hallerde, önceden duyurulmak şartıyla, belediye sınırları içinde başka bir yerde de toplanılabilir.
- Meclis başkanı veya üyelere birinin gerekçeli teklifi ile kapalı oturum için meclis oylaması yapılabilir. Salt çoğunluğun karar vermesi halinde kapalı oturuma geçilebilir.
- Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda belediye meclisini toplantıya çağırabilir. Ancak bir yılda üçten fazla çağırılmaz ve toplantı bir birleşimi geçemez. Acil gündemli toplantılarda başka konu görüşülemez. Üyelere 3 gün önceden yazılı duyuru yapılmak zorundadır.
- Meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır.
- Belediye başkanı ve meclis üyeleri, kendileri, ikinci dereceye kadar kan ve kayın akrabaları ve evlatlıkları ile ilgili konuların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar (5393 sk, 27.md).

Mevzuata göre; belediye meclisinin gündemi ile ilgili esaslar aşağıdaki gibidir (5393 sk, 21.md);

- Meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir ve üyeler ile halka üç gün önceden duyurulur.
- Meclis üyeleri ilk toplantıda gündem dışında olan belediye işleri ile ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Bu öneri meclis salt çoğunluğunun kabulü halinde gündeme dâhil edilir.
- Kurulması zorunlu ihtisas komisyonlarının konusuna girmeyen konularda meclis üyelerinin vereceği teklifler, salt çoğunluğun kabulü halinde komisyona havale edilmeksizin meclisçe görüşülerek, karar verilebilir.

Meclis toplantılarının toplantı ve karar yeter sayısının hesabında aşağıdaki esaslar dikkate alınmalıdır (5393 sk, 22.md);

- Toplantı yeter sayısı, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğudur.
- Karar yeter sayısı, meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olmamak şartıyla, toplantıya katılan üye sayısının salt çoğunluğudur.
- Toplantı yeter sayısına ulaşamayan toplantılarda veya görüşme sırasında üye sayısının düşmesi durumunda, meclis başkanı takip eden üç gün içinde bir gün ve saat belirleyerek toplantıyı tatil eder. Bu suretle ikinci kez toplanacak mecliste toplantı yeter sayısı üye tam sayısının dörtte biridir.

Açık oylamalarda eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının olduğu tarafın kararı geçerlidir. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda ise oylama yenilenir, yine eşit çıkarsa meclis başkanı tarafından kura çekilir.

Meclis üyeleri oylarını kendileri kullanması esastır. Ancak fiziksel engelli üyeler, kendi belirleyecekleri kişi aracılığıyla oy kullanabilirler.

Meclis kararları, meclis başkanı ve kâtip üyelerce imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere verilir.

1.4.7.4. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve İtiraz

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre, Belediye başkanının hukuka uygun görmediği meclis kararlarını, yeniden görüşülmek üzere iade hakkı bulunmaktadır. Bunun için gerekçesi ile birlikte büyükşehirlerde yedi, diğer belediyelerde beş gün içinde meclise iade edilmelidir. Bundan sonra meclis, kararı değiştirebileceği gibi kararda meclis üyelerinin salt

çoğunluğu ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı ısrar ile kesinleşen kararın iptali için idari yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir ilçe belediye meclisleri aldıkları kararları kesinleşmesinden itibaren yedi gün içinde; büyükşehir ve il belediyelerinde valiye, ilçe ve belde belediyelerinde kaymakama göndermek zorundadır. Gönderilmemiş olanlar yürürlüğe girmiş sayılmazlar.

Kanun koyucunun şehrin imar düzeninin korunması için, büyükşehir belediyelerine tanıdığı koordinasyon görevini imarla ilgili kararlarda da görülmektedir. İlçe belediye meclisleri aldıkları imar kararlarını, büyükşehir belediye meclislerinde görüşülmesi için büyükşehir belediye başkanına göndermesi zorunlu kılınmıştır. Büyükşehir belediye meclisi gönderilen kararı nazım imar planını dikkate alarak, üç ay içinde değiştirerek veya aynen kabul edebilir. Burada konun koyucunun bürokrasinin süreci yavaşlatarak, imar kararlarının muallakta kalmaması için, üç ay içinde karar alınmazsa onaylandığının kabul edileceği hükmünü getirmiştir (5216 sk, 14.md; 5393 sk, 23.md).

1.4.7.5. Belediye Meclis İhtisas Komisyonları

5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun'da bazı konularda komisyon kurulması, diğer kanunların getirdiği konuları ön incelemeye tabi tutmak, bütçe yapılması vb. temel konularda zorunlu tutulmuştur. Bunun yanında isteğe bağlı komisyonlarında kurulabileceği ifade edilmiştir (5216 sk, 15.md; 5393 sk, 24.md).

İlk olarak kurulması zorunlu komisyon türleri ifade edilecek, sonra da komisyonlarla ilgili esaslar belirtilecektir.

5216 sayılı Kanun'a göre aşağıdaki konu ve isimlerde komisyon kurulması zorunludur;

- İmar ve Bayındırlık,
- Çevre ve Sağlık,
- Plân ve Bütçe,
- Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor,
- Ulaşım.

5393 sayılı Kanun'a göre ise; il, ilçe ve nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde

sadece Plan ve Bütçe Komisyonu ile İmar Komisyonunun kurulması zorunludur.

Kurulacak komisyonlarla ilgili esaslar aşağıdaki gibidir;

- Komisyon üyeleri, meclis üyeleri arasından seçilen büyükşehir belediyelerinde en az 5, en çok 9 meclis üyesidir. Diğer belediyelerde ise en az 3, en çok 5 kişidir.
- Komisyonlara her siyasi parti grubu ve bağımsız üyelerin meclis içindeki ağırlığı ile orantılı bir üye seçimi yapılır.
- Komisyonlarda görüşülmesi istenen konular meclisin havalesi ile olur.
- Komisyonlar meclisin kendilerine havale ettiği işleri beş iş günü içinde bitirirler. Ancak imar ve bayındırlık komisyonuna işin kapsamlı olması nedeniyle on iş günü süre tanınmıştır.
- Komisyona havale edilen bir işle ilgili sonuç süre sonunda meclise sunulmazsa; meclis konuyu doğrudan gündeme alabilir.
- Komisyon, faaliyetlerinde uzman kişiler ile konunun taraflarının temsilcileri ile temas kurabilir.
- Bu kişi ve kurumlar komisyon toplantılarına oy hakları olmadan katılıp, görüşlerini açıklayabilirler.
- Kurulması zorunlu komisyonların görev alanına giren konular, ancak komisyonda görüşüldükten sonra mecliste karar verilebilir.
- Komisyon raporları herkese açıktır. Bunları, çoğaltma masraflarını karşılayan isteklilere vermek zorunludur.

1.4.7.6. Belediye Meclisinin Denetim ve Bilgi Edinme Yolları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye meclisinin denetim ve bilgi edinme yöntemleri aşağıdaki gibidir (25.md, 26.md);

- Soru,
- Genel görüşme,
- Faaliyet Raporunu Değerlendirme,
- Gensoru,
- Denetim Komisyonu.

Soru, meclis üyelerinin meclis başkanlığına önerge vererek, belediye işleriyle ilgili yazılı veya sözlü soru sorması yöntemidir. Bu yöntemle sorulan sorulara, belediye başkanı veya görevlendirdiği kişi sözlü ya da yazılı cevap vermek durumundadır.

Genel görüşme yönteminde, meclis üyelerinin üçte biri belediye işleriyle ilgili bir konuda meclis başkanlığından genel görüşme açılmasını talep ederler. Meclisin bu isteği kabul etmesi halinde konu gündeme alınmaktadır.

Faaliyet Raporunu Değerlendirme yöntemi, belediye başkanının başkanlıktan düşmesine kadar gidebilen bir yöntemdir. Bunun için aşağıdaki şartların birlikte bulunması gerekmektedir;

- Bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu tarafından yeterli görülmemelidir.
- Yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir.
- Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle Danıştay'a gönderilir. Yetersizlik kararı, Danıştay tarafından uygun görülürse belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyesinin imzasıyla belediye hakkında verebilir. Önerge, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç gün geçmeden görüşülemez. Karara bağlanmasında, faaliyet raporunu değerlendirme yöntemindeki aşamalar takip edilir.

Denetim komisyonu ise büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, geçmiş yıl gelir, gider, hesap ve kayıtların denetlenmesi için kurulması zorunludur. Denetim komisyonuna seçilme ve çalışma esasları aşağıdaki gibidir;

- Her ocak ayı toplantısında üye seçimi yapılır.
- Komisyon üyeleri meclis üyeleri arasından gizli oyla yapılır.
- Üye sayısı en az üç, en fazla beş üyeden oluşur.
- Üyelerin belirlenmesinde siyasi parti ve bağımsız üyelerin oranına dikkat edilir.
- Komisyona belediye içinde uygun bir çalışma ortamı hazırlanır. Komisyon çalışmalarında kamu personelinden ve diğer uzman kişilerden faydalanabilir.
- Komisyon belediye birimleri ve bağlı şirket ve kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahiptir. Bu istekler derhal yerine getirilir.
- Çalışma süresi 45 günü geçemez.
- Komisyon, raporunu Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç olan konular hakkında yetkili mercilere suç duyurusu meclis başkanlığı tarafından yapılır.

1.4.8. Belediye Encümeni

Encümen, belediye başkanının başkanlığında toplanan ve üyelerinin bir kısmı meclis üyelerinden ve bir kısmı da birim amirlerinden oluşan icracı bir organdır. Genel karar mercii değildirler.

Üyelerinin seçimi, verilecek huzur hakları, toplantı usulü, görev ve yetkileri 5393 ve

5216 sayılı kanunlarla düzenlenmiştir. Aşağıda detayları ifade edilecektir.

1.4.8.1. Belediye Encümen Üyeleri

Belediye encümeni, belediyenin genel olarak danışma organıdır. Kanunlarla kendisine verilen bazı sınırlar içinde karar yetkisi de bulunmaktadır. Belediye encümeni, belediye başkanı, seçilen meclis üyeleri ve seçilen belediye birim amirlerinden oluşan bir organdır. Nüfus ve türlerine göre encümen üyeleri aşağıdaki gibi gruplandırılabilir;

- Büyükşehir belediyelerindeki encümen üyeleri; belediye başkanı, beş meclis üyesi ve beş birim amiri olmak üzere on bir kişidir.
- İl belediyeleri ile nüfusu yüz binden fazla olan belediyelerde encümen üyeleri; belediye başkanı, üç meclis üyesi ve üç birim amiri olmak üzere yedi kişidir.
- Diğer belediyelerdeki encümen üyeleri; belediye başkanı, iki meclis üyesi ve iki birim amiri olmak üzere beş kişidir.

Encümenin üyeleri bir yıl için seçilirler. Büyükşehir belediyelerinde memur üyelerden biri genel sekreter, biri de mali hizmetler amiridir. Diğer belediyelerde ise birim amirlerinden birisi mutlaka mali hizmetler birim amiri olmalıdır. Encümen toplantılarına, gündemle ilgili bilgi alınacak birim amirleri oy hakkı olmaksızın çağrılabilir (5216 sk, 16.md; 5393 sk, 33.md).

Encümen üyelerine, belediye nüfuslarına göre Tablo 8’de yazan gösterge rakamının, devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpılan tutarı kadar aylık brüt ücret verilmektedir. Ancak, memur üyelerde bu tutarların yarısı verilmektedir.

Tablo 8
Encümen Üyelerine Verilen Aylık Ücret Göstergeleri

Belediye Nüfusu	Gösterge Rakamı	
	Meclis Üyeleri	Memur Üyeler
10.000'e kadar	3.500	1.750
10.001 - 50.000	4.500	2.250
50.001 - 200.000	6.000	3.000
200.001 ve üzeri ise	7.500	3.750
Büyükşehir Belediyeleri	12.000	6.000

Kaynak: 5216 sk, 16.md; 5393 sk, 36.md

1.4.8.2. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Belediye encümeninin genel anlamda danışma organı olduğu ifade edilmişti. Ancak kanunla encümene bazı konularda karar alması için görevler verilmiştir (5393 sk, 34.md). Encümenin görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Stratejik plan, performans programı, bütçe ve kesin hesabı incelemek, görüşünü belediye meclisine sunmak.
- Yatırım programındaki projelerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak.
- Kanunların belirlediği cezaları vermek
- Davaya konu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile ortadan kaldırmaya karar vermek. Bu uyuşmazlıklar vergi, resim ve harç gibi konularda olamaz.
- Gayrimenkullerin kiralanmasına karar vermek. Bu işlemlerde kira süresi üç yılı geçemez.
- Gayrimenkuller ile ilgili meclis kararlarını uygulamak.
- Genel eğlence yerlerinin açılış ve kapanış saatlerini tespit etmek.
- Bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasının ikinci düzeyindeki aktarmaları yapmaya karar vermek.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki gelir getirici ihalelerde, ihale komisyonu olarak karar almak.

1.4.8.3. Belediye Encümen Toplantı Usulü

Encümen başkanı, belediye başkanıdır. Ancak, belediye başkanının giremediği toplantılara, büyükşehir belediyelerinde genel sekreter, diğer belediyelerde başkanın görevlendireceği bir üye başkanlık eder (5216 sk, 16.md; 5393 sk, 33.md).

Belediye encümeni, hafta en az bir kez toplanmak zorundadır. Toplantı yeri, saati ve gündemini belediye başkanı belirler. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplayabilir. Encümen üyeleri, encümen başkanı uygun görürse gündem maddesi eklemek için teklif sunabilirler (5393 sk, 35.md). Encümenin toplantıları hakkındaki diğer kurallar aşağıdaki gibi sayılabilir;

- Encümenin toplanabilmesi için yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Bu şekilde toplanan encümenin karar yeter sayısı ile katılanların salt çoğunluğudur.
- Oylamada eşitlik olursa encümen başkanının olduğu karar geçerlidir.
- Encümen kararlarında çekimser oy kullanılamaz. Red kararı veren üyeler gerekçelerini encümen kararında belirtmeleri gerekir.
- Encümene konular belediye başkanı tarafından havale edilir. Bu şekilde havale edilen konular bir hafta içinde karara bağlanır.
- Alınan kararlar encümen başkanı ve üyeler tarafından imzalanır.
- Encümen başkan ve üyeleri, kendileri, ikinci derece kan ve kayın akrabaları ve evlatlıklarını ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar.

1.4.9. Belediye Başkanı

Belediye teşkilatının üst yöneticisi ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanları, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre beş yıl için seçimle belirlenirler.

Belediye başkanları, başkanlığı süresince siyasi partilerde yönetim ve denetim görevi alamazlar. Ayrıca, profesyonel spor kulüplerine başkanlık yapamaz ve yöneticisi olarak görev yapamazlar (5393 sk, 37.md).

Belediye başkanlarına Tablo 9'daki gösterge rakamlarının devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı ile bulunacak tutarda aylık brüt ücret ödenir. İl merkezi olan belediyelerde katsayı 100.000'den aşağı olamaz. Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta olduğu durumlarda ücreti kesilmez, başkanlıkta geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılır ve devlet memurlarına tanınan sosyal haklar ve yardımlardan, belediye başkanı ve bakmakla yükümlü oldukları da yararlanırlar (5393 sk, 39.md).

Tablo 9
Belediye Başkanına Verilen Aylık Ücret Göstergeleri

Belediye Nüfusu	Aylık
	Gösterge Rakamı
10.000'e kadar	70.000
10.001 - 50.000	80.000
50.001 - 100.000	100.000
100.001 - 250.000	115.000
250.001 - 500.000	135.000
500.001 - 1.000.000	155.000
1.000.001 - 2.000.000	190.000
2.000.001'den fazla ise	230.000

Kaynak: 5393 sk, 39.md.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden ve aşağıda sayılan şartlardan herhangi birisi olduğunda ise İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararı ile sona erdirilir. Bu şartlar aşağıdaki gibi belirlenmiştir (5393 sk,

44.md).

- Mazeretsiz ve aralıksız yirmi tam gün görevini terk ettiğinin mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Seçilme yeterliliğini sonradan kaybetmesinin anlaşılması,
- Görevine engel olabilecek hastalık veya sakatlık durumunun sağlık kuruluşu raporu ile belgelenmesi,
- Meclisin feshedilmesine neden olan eylem ve işlere karıştığı tespit,

Yukarıda sayılan nedenlerle belediye başkanlığının boşalması halinde, vali meclisi on gün içinde toplantıya çağırır. Belediye meclisi, birinci başkan vekili başkanlığında, yoksa ikinci başkan vekili o da yoksa en yaşlı meclis üyesinin başkanlığında toplanarak;

- Belediye başkanının ölümü, vefatı ya da kamu hizmetinden seçim dönemini aşacak kadar ceza almış ise bir başkan seçer.
- Belediye başkanı uzaklaştırma, tutuklanma ya da kamu hizmetinden seçim dönemi aşmayacak bir ceza almış ise bir başkan vekili seçer.

Yeni başkan ya da başkan vekili; büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir ilçe belediye başkanları dışındaki meclis üyeleri, diğer belediyelerde tüm meclis üyeleri arasından, gizli oyla ve aşağıdaki turlara göre seçilir;

- Birinci oylamada üye tam sayısının üçte ikisinin oyunu almak, alamamış ise,
- İkinci oylamada üye tam sayısının üçte ikisinin oyunu almak, alamamış ise,
- Üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu almak, alamamış ise bu turda en çok oy alan iki aday için,
- Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye seçilir. Eşitlik çıkarsa kura çekilir.

Yeni başkan ya da başkan vekili seçimi yapılmaya kadar; büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip birisinin belediye başkanlığına bakması için görevlendirme yapılır (5393 sk, 46.md).

Bu şekilde seçilen yeni belediye başkanının görev süresi, seçim dönemine kadar; yeni başkan vekilinin ise vekâlet ettiği belediye başkanı görevine dönene kadar devam eder. Seçim işlemi on beş gün içinde tamamlanmaz ise meclisin feshedilmesi gerekir (5393 sk, 45.md).

Belediye başkanının kendisi ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın akrabaları ile evlatlıklarının belediye ile ihtilafları için açtığı davalarda; belediyeyi meclis birinci

vekili, yoksa meclis ikinci vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler temsil eder (5393 sk, 43.md).

Belediye başkanı, belediyenin üst yöneticisi olarak belediyeyi yönetmek ve haklarını korumakla yükümlüdür. 5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun'lara göre sayılan görev ve yetkileri aşağıdaki gibidir (5216 sk, 18.md; 5393 sk, 38 ve 42.md);

- Belediyeyi stratejik plan, performans programı ve bütçeye göre yönetmek, bunlara ait raporları meclise sunmak,
- Belediye tüzel kişiliğini temsil etmek veya vekil belirlemek,
- Meclis ve encümen toplantılarına başkanlık etmek,
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak,
- Belediye mallarını idare etmek, gelir ve alacakları takip ve tahsil ettirmek,
- Meclisten yetki alarak belediye ile ilgili sözleşme yapmak,
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Belediye personelini atamak,
- Belediye, bağlı kuruluş ve işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Belde sakinlerinin huzur ve esenliği için gereken tedbirleri almak,
- Yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezi kurmak,
- Temsil ve ağırlama ödeneğini kullanmak,
- Görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun görürse, yöneticilik sıfatı olan belediye görevlilerine devretmek.

1.4.10. Belediye Başkan Vekili

Belediye başkanının izin, hastalık veya görevi nedenleriyle görev başında bulunmadığı zamanlarda, başkan vekili, başkana vekâlet eder. Belediye başkanı meclis üyeleri arasından bir vekil seçebilir ve seçilen başkan vekili, başkanın yetkilerini haizdir. Başkan vekiline, başkana ödenen aylık ücretin günlüğü üzerinden, vekâlet ettiği günle orantılı bir vekâlet ücreti ödenir (5393 sk, 40.md).

1.4.11. Belediye Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılması

Belediye başkanı, meclisi, encümeni veya üyeleri, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle açılan bir soruşturma veya kovuşturma sonuçlanana kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırılan kişiler hakkında, kovuşturmanın açılmaması, suç unsurunun kanunen ortadan kalkması, genel af ilan edilmesi vb. durumlarda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, uzak kaldığı sürelerde aylık ücretinin üçte

ikisi ödenir. Sosyal hak ve yardımlarında bir kesinti yapılmaz (5393 sk, 47.md).

1.4.12. Belediye Teşkilatı

Belediye teşkilatı; büyükşehir belediyelerinde genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılıkları, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden, diğer belediyelerde norm kadro ilkelerine uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Belediyenin nüfusu ve norm kadro ilkelerinin uygun olması halinde, sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk müşavirliği ve ihtiyaca uygun diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur (5216 sk, 21.md; 5393 sk, 48.md).

1.4.12.1. Belediye Başkan Yardımcısı

Büyükşehir dışındaki belediyelerden, norm kadrolarında belediye başkan yardımcılığı bulunan belediyelerde, belediye başkanı gerekli gördüğü takdirde;

- Nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir;
- 50.001-200.000 arasındaki belediyelerde iki;
- 200.001-499.999 arasında olan belediyelerde üç;
- 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört meclis üyesini, başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Başkan yardımcılarında belediye başkanına verilen ücretin üçte ikisini geçmemek üzere, meclis kararı ile aylık ücret verilir. Bu görevlendirmeler, kamu personeline geçişte herhangi bir hak teşkil etmez (5393 sk, 49.md).

1.4.12.2. Başkan Danışmanları

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinde başkan danışmanı görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre nüfusu iki milyona kadar olan belediyelerde beş, aşan belediyelerde on başkan danışmanı görevlendirilmesi mümkündür (20.md). Başkan danışmanları ile ilgili esaslar aşağıdaki gibidir;

- En az dört yıllık lisans mezunu olmak,
- Görev süreleri sözleşme süreleri ve sözleşme imzaladıkları başkanın görev süresi dikkate alınarak belirlenir,
- Danışmanlık yapanların kamu personeliğine geçişte herhangi bir kazanılmış hakları yoktur,
- Danışmanlara, genel sekretere ödenen brüt aylığın % 75'ini geçmemek üzere meclis tarafından brüt aylık ücret belirlenir.

1.4.13. Belediye Personel Yapısı ve Norm Kadro

Kamu kaynaklarının etkili, verimli kullanılması ve ihtiyaca uygun personelin istihdamının sağlanması amacıyla, belediyelerin uygulayacakları norm kadro ve ilkeleri İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmiştir. Bu kapsamda hazırlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (Norm Kadro Yönetmeliği) 22.02.2007 tarih, 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik ile belediyelerin öncelikle nüfus ve türleri dikkate alınarak gruplar oluşturulmuş, istihdam edebilecekleri unvanlar ve kadro sayıları belirlenmiştir. Belediyeler kendilerine tanınan norm kadrolara uygun olarak; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker unvanlarında uzman ve teknik personeli yıllık sözleşme ile işlerin durumuna göre tam ya da kısmi zamanlı istihdam edebilirler (5393 sk, 49.md).

Belediyelerin personel yapısı memur, sözleşmeli personel, geçici işçi ve sürekli işçilerden oluşmaktadır. Memur personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna göre; sözleşmeli personeller 657 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49.maddesine göre; geçici ve sürekli işçi personel 4857 sayılı İş Kanunu’na göre istihdam edilmektedir. Belediyeler ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre hizmet alımı yoluyla yaptıkları temizlik, güvenlik, büro hizmeti vb. işlerde dolaylı olarak personel istihdam etmektedirler.

Mevzuatta aşırı personel istihdamının önüne geçmek ve giderlerin dengeli bir yapıda olması için belediyelere, yıllık personel giderleri ile ilgili bir limit belirlenmiştir. Bu limitin geçilmesi durumunda, uygun limite gelinceye kadar personel alımları durdurulmaktadır. Buna göre yıllık personel giderleri toplamı, en son kesinleşmiş gelir bütçesi toplamının, yeniden değerlendirilmiş tutarına oranlanmasıyla belirlenmektedir. Bu oran nüfusu 10.000’nin altındaki belediyelerde yüzde kırk, diğer belediyelerde ise yüzde otuz olarak uygulanmaktadır. Bu oran geçilmesine rağmen yeni personel görevlendirilmesi halinde, oluşan kamu zararının belediye başkanından faizle tahsili

gerekmektedir (5393 sk, 49.md).

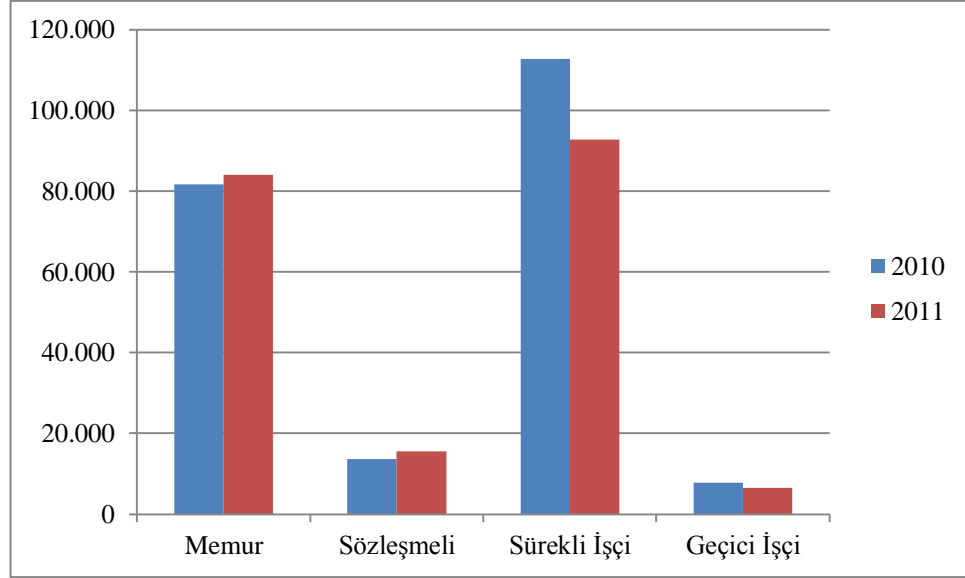
Belediyelerde 2011 yılında istihdam edilen 199.066 personelin; 92.808'i sürekli işçi, 84.165'i memur, 15.557'si sözleşmeli ve 6.536'sı geçici işçi statusündedir. Belediye personel istihdamının 2010 yılına göre azaldığı Tablo 10'dan görülmektedir. Yüzde 8'lik bir düşüş ile personel sayısı 215.998'den 199.066'ya düşmüştür.

Tablo 10
İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları (2010-2011)

Yıl	Memur Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi Personel		Toplam
			Sürekli	Geçici	
2010	81.732	13.621	112.909	7.736	215.998
2011	84.165	15.557	92.808	6.536	199.066
Değişim %	3	14	-18	-16	-8

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.43

Grafik 2'den 2011 yılında bir önceki yıla göre memur ve sözleşmeli personel sayısında artış, sürekli ve geçici işçi sayılarında ise azalma olduğu görülmektedir. Bu azalmanın nedeni, belediyelerde emekli olan sürekli ve geçici işçi pozisyonlarına, işçi personel alımının azaltılmasıdır. İşçi personellerdeki azalmanın bir diğer nedeni de belediyelerin hizmet alımı ihaleleri ile çalıştırdıkları personelin, belediye işçileri sayılmamasıdır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) verilerine göre 2011 yılında hizmet alımı yoluyla, tüm mahalli idarelerde 158.467 personel istihdam edilmiş, belediyelerde ise bu personelin yüzde 86'sı (136.394 kişi) çalışmıştır (MİGM, 2012a: 46). Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personelin toplam belediye personeline oranı yüzde 68'i gibi yüksek bir orandadır.



Grafik 2: İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları (2010-2011)

Kaynak: Tablo 10'dan hazırlanmıştır.

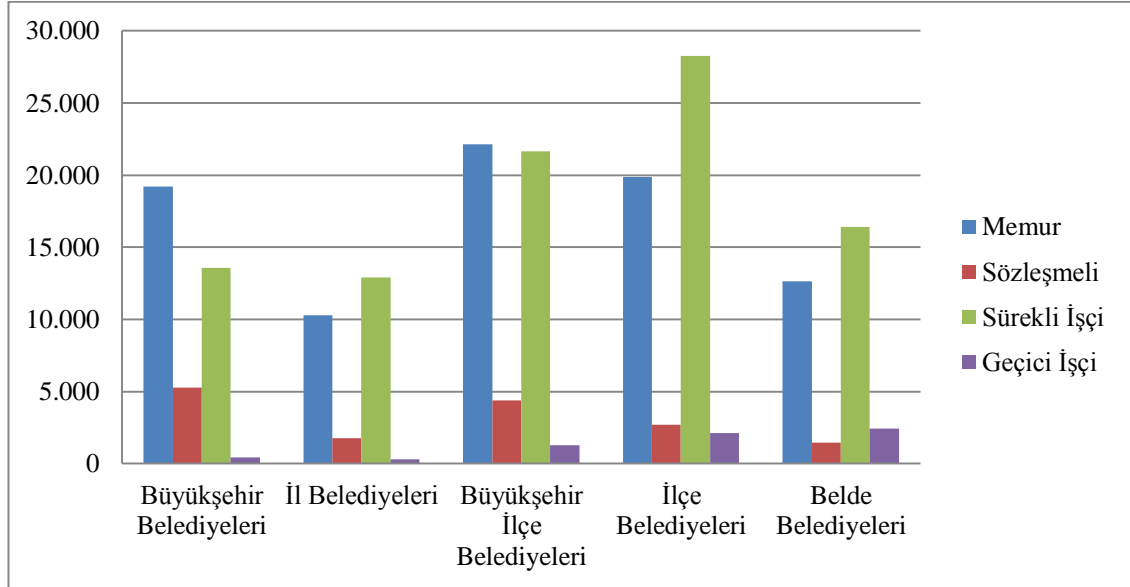
Belediye personellerinin, Tablo 11'deki belediye türleri içindeki dağılımı görülmektedir. 2011 yılındaki toplam belediye personellerinin % 19'u büyükşehir; % 13'ü il; % 25'i büyükşehir ilçe; % 27'si ilçe ve % 17'si de belde belediyelerinde istihdam edilmektedir.

Tablo 11
Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Sayıları ve Oranları (2011)

Belediye Türü	Memur		Sözleşmeli		İşçi Personel				Toplam	Oran
	Personel		Personel		Sürekli	Oran	Geçici	Oran		
	Sayı	Oran	Sayı	Oran						
Büyükşehir Belediyeleri	19.229	23	5.251	34	13.570	15	435	7	38.556	19
İl Belediyeleri	10.310	12	1.758	11	12.911	14	293	4	25.309	13
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	22.121	26	4.384	28	21.664	23	1.269	19	49.516	25
İlçe Belediyeleri	19.867	24	2.694	17	28.255	30	2.123	32	53.010	27
Belde Belediyeleri	12.638	15	1.470	9	16.408	18	2.416	37	32.974	17
Toplam	84.165	100	15.557	100	92.808	100	6.536	100	199.366	100

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.51

Grafik 3 incelendiğinde, belediye personellerinin statülerine göre en çok istihdam edildiği belediyelerin; memur statüsünde büyükşehir ilçe; sözleşmeli statüsünde büyükşehir; sürekli işçi statüsünde ilçe ve geçici işçi statüsünde belde belediyeleri olduğu görülmektedir.



Grafik 3: Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Sayıları (2011 yılı)

Kaynak: Tablo 11'den hazırlanmıştır.

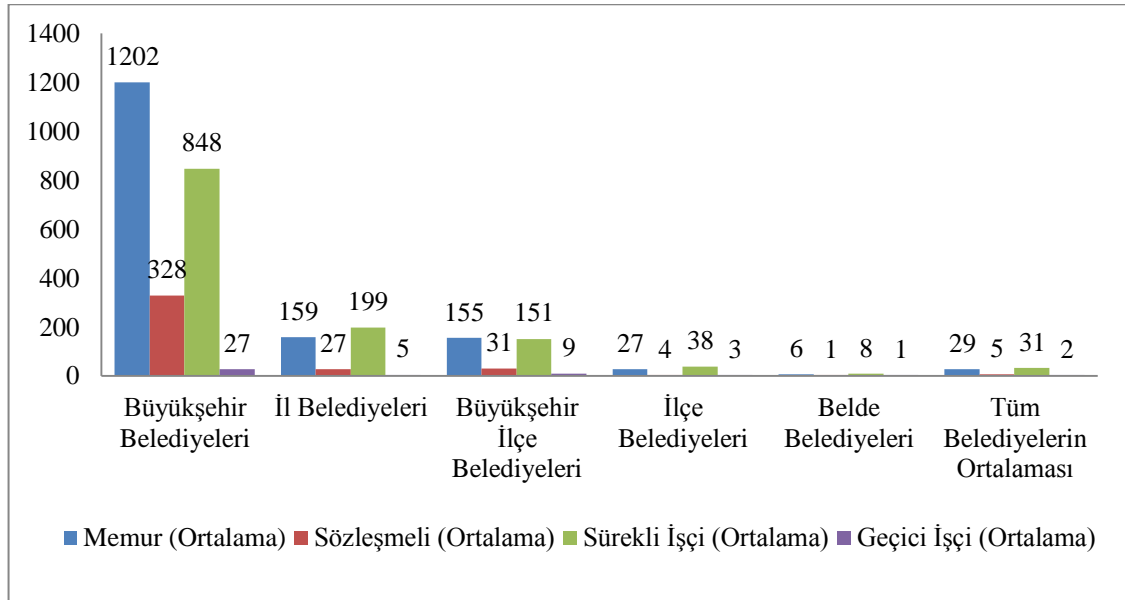
Belediye başına düşen personel sayıları incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin en büyük ortalamalara sahip olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 12). Sonrasında ise il belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri birbirine yakın ortalamaya sahiptir. İlçe belediyelerinin ortalaması, genel ortalamaya yakındır.

Tablo 12
Belediye ve İstihdam Türlerine Göre Belediye Başına Düşen Personel Sayısı Ortalamaları (2011 yılı)

Belediye Türü	Belediye Sayısı	Memur Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi Personel		Toplam Personel
				Sürekli	Geçici	
Büyükşehir	16	1.202	328	848	27	2.405
İl	65	159	27	199	5	389
Büyükşehir İlçe	143	155	31	151	9	346
İlçe	749	27	4	38	3	71
Belde	1.977	6	1	8	1	17
Tüm Belediyeler	2.950	29	5	31	2	67

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.11, s.51

Grafik 4 incelendiğinde, belediye başına düşen personel yapısında en dikkat çekici olan belediye türleri, belde belediyeleri olduğu görülmektedir. Zira belde belediyelerinde ortalama 17 personel istihdam edilmektedir. Bu rakamın içinde ortalama 6 memur, 1 sözleşmeli, 8 sürekli işçi, 1 geçici işçi bulunmaktadır. Belde belediyelerindeki ortalamanın düşük çıkmasının temel nedeni, belde belediyesinin gelirlerinin az olmasıdır. Gelirler belediye nüfusuna göre dağıtılmaktadır. Türkiye’de nüfusları yeterli olmayan, çok fazla belde belediyesi olması nedeniyle gelirleri, dolayısıyla istihdam edebildikleri personel sayıları kısıtlı kalmaktadır. Yeni büyükşehir yasası sonrasında ciddi bir konsolidasyon ile belde belediyesi sayısı 364’e düşecektir (Tablo 4). Yeni durumda belediyelerde daha dengeli bir personel yapısının olacağı düşünülmektedir.



Grafik 4: Belediye Başına Düşen Personel Sayısı Ortalamaları (2011 yılı)

Kaynak: Tablo 12’den hazırlanmıştır.

Toplam kamu personeli içindeki yapı incelendiğinde; memur istihdamının % 4’ü, sözleşmeli personel istihdamının % 5 ile 8’i, sürekli işçi istihdamının % 32 ile 36’sı ve geçici işçi istihdamının % 33 ile 43’ünün belediyelere ait olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 13).

Kamuda istihdam edilen sürekli işçilerin % 32’si ile geçici işçilerin % 43’ü belediyelerde çalışmaktadır. Bu duruma kamudaki özelleştirmeler nedeniyle istihdamı

azaltılan işçi pozisyonları neden olmuştur. Belediyelerin işçi istihdamının içinde hizmet alımı ile dolaylı olarak çalıştırdıkları işçi istihdamı da dâhil edilirse bu oranlar artacaktır.

Tablo 13
İstihdam Türlerine Göre Belediyelerin Personel Sayıları ve Toplam Kamu Personeli İçindeki Payı (2010-2011)

İstihdam Türü	2010			2011		
	Toplam Kamu Personeli	Toplam Belediye Personeli	Kamu Personeli İçindeki Oran %	Toplam Kamu Personeli	Toplam Belediye Personeli	Kamu Personeli İçindeki Oran %
Memur Personel	1.862.523	81.732	4	1.935.294	84.165	4
Sözleşmeli Personel	284.164	13.621	5	207.249	15.557	8
Sürekli İşçi Personel	315.651	112.909	36	287.422	92.808	32
Geçici İşçi Personel	23.755	7.736	33	15.237	6.536	43
Toplam	2.486.093	215.998	9	2.445.202	199.066	8

Kaynak: 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2012, s.46

BÖLÜM 2: BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Bu bölümde belediyelerin gelirleri, borçlanması, giderleri, bütçeleri ve harcama grupları hakkında bilgiler verilecektir.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere harcama yapmaları gerekmektedir. Bunun içinde kaynağa yani gelire ihtiyacı bulunmaktadır. Giderlerin gelirlerden fazla olması durumunda da borçlanma yapmaları gerekebilmektedir. İşte bu kaynak-harcama-borçlanma süreci bütçe yapım sürecinde belirlenmektedir. Belediyeler gelir, gider ve finansman (borçlanma ve borç ödeme) bütçelerini oluştururken yasalara, mali plan ve enflasyon hedeflerine, önceki bütçe gerçekleştirmelerine, kalkınma planlarına, nüfuslarına, stratejik planlarına bakarak bütçe tahminlerini yapmaktadırlar. Bu bölümde belediyelerin gelirleri, borçlanmaları, giderleri ve bütçe dengeleri incelenecektir.

2.1. Belediyelerin Gelirleri

Gelirler, karşılıklı veya karşılıksız olarak tahsil edilen, mali bir hakkı temsil etmeyen (hisse senedi alımı vb.) ve emanetler gibi geri ödemeye konu olmayan tahsilatları ifade etmektedir (BÜMKO, 2012). Bu bölümde belediyelerin gelirleri; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar; bağışlar ve devlet yardımları; belediye bağlı idareleri ve iştiraklerinden alınan paylar ve diğer gelirler olarak incelenecektir. Son kısımda ise belediye gelirlerinin genel mali yapısı incelenecektir.

2.1.1. Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri, kanunlarla belediyelere doğrudan toplama izni verilen vergi, harç ve harcamalara katılma payı gelirlerinden oluşmaktadır.

2.1.1.1. Vergiler

Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve diğer kanunların belediyelere toplama izni verdiği vergiler burada incelenecektir. Vergiler; emlak, elektrik ve havagazı tüketim, çevre temizlik, ilan ve reklam, eğlence, haberleşme ile yangın sigortası vergilerinden oluşmaktadır.

2.1.1.1.1. Emlak Vergisi

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre belediye sınırları içindeki binaların sahiplerinden emlak vergisi alınmaktadır. Emlak vergisi, bina rayiç bedelleri üzerinden kanundaki oranlar üzerinden hesaplanmakta ve yılda iki eşit taksit halinde ödenmektedir. Kamu kurumu ve kamu kurumu niteliğindeki kurumlar bu vergiden muaf tutulmuştur (1319 sk; Can, Bülbül ve Dağışan, 2013: 16, 36, 243).

Büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen emlak vergilerinin tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınmaktadır. Bu vergi ilçe belediyelerine tahsis edildiği için, tahsilatından büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerine pay verilememektedir(5393 sk, 59.md).

2.1.1.1.2. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlarda tüketilen elektrik ve havagazı bedelleri üzerinden belli bir oranda alınan vergidir. Bu oranlar; üretim, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telsiz ve telefon iletişimi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 1, bunların dışındaki elektrik tüketimleri ile havagazı tüketimleri üzerinden yüzde 5 olarak uygulanmaktadır (2464 sk, 34;38.md).

2.1.1.1.3. Çevre Temizlik Vergisi

Belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar üzerinden alınmaktadır. Ancak, kamu kurumu ve kamu kurumu sayılan idareler bu vergiden muaf tutulmuştur.

Konutların vergileri kullandıkları su miktarı üzerinden belirlenen maktu vergi rakamları ile belirlenmektedir. İşyerlerinin kullanımları ise belediyeler tarafından hesaplanmaktadır. Su ve kanalizasyon kurumları tarafından toplanan vergi ve gecikme cezalarının yüzde 80'i belediyelere doğrudan, kalanı ise çöp imha tesislerinin yapılması şartı ile yine belediyelere aktarılmaktadır. (2464 sk, 44.mükerrer md).

2.1.1.1.4. İlan ve Reklam Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamdaki alınan bir vergidir. Yılda iki eşit taksit halinde tahsil edilmektedir. Belediye meclislerinin

kanuni sınırlar içinde gelir tarifesine göre belirledikleri tutarlarda tahsil edilmektedir (2464 sk, 12;15.md).

2.1.1.1.5. Eğlence Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre; at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin yüzde 50'si büyükşehir belediyesine dağıtılmaktadır. Yüzde 20'si yarışların yapıldığı yerin belediyesine, yüzde 30'u da diğer ilçe belediyelerine nüfuslarına oranlanarak dağıtılmaktadır (17.md).

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan; sinema, tiyatro, sirk, lunapark, konser salonları, opera vb. eğlence işletmelerinin faaliyetleri üzerinden de eğlence vergisi tahsil edilmektedir. Bu suretle toplanan verginin yüzde 75'i Kültür Bakanlığı'na, kalanı belediyelere verilmektedir (21.md).

2.1.1.1.6. Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları içindeki, genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idare ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklerin dışındakilerin telekomünikasyon işletmelerine ödedikleri telefon, teleks, faks ve data ücretleri üzerinden alınan yüzde 1'lik vergidir (2464 sk, 29; 32.md).

2.1.1.1.7. Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları için hesaplanan prim bedelleri üzerinden alınan yüzde 10 oranındaki vergidir. Sigorta şirketleri tarafından beyanname ile belediyelere ödenmektedir (2464 sk, 40; 43.md).

2.1.1.2. Harçlar

Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve diğer kanunların belediyelere toplam izni verdiği harçlar burada incelenecektir. Harçlar; işgal harcı, bina inşaat harcı, imarla ilgili harçlar ve diğer harçlar başlıkları altında incelenecektir.

2.1.1.2.1. İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan yerleri satış yapmak vb. amaçlarla izin alarak geçici olarak işgal edilmesi durumlarında işgal harcı alınmaktadır. Bu yerler; mal ve hayvan satıcıları tarafından kullanılan pazar ve panayır yerleri; herhangi bir nedenle yol, meydan, pazar, iskele, köprü vb. yerler; otopark gibi kullanılan alanlardır. Bu alanların işgali üzerine metrekare hesabına göre kanunda belirlenen miktarlarda harç tahsil edilmektedir (2464 sk, 52; 56.md).

2.1.1.2.2. Bina İnşaat Harcı

Yeni bina inşaatı veya tadilat ruhsatının alınması için kanunda belirlenen miktarlarda alınan harçlardır (2464 sk, 1; 4. ek md). Gayrimenkulün sahibi tarafından belediyelere ödenmektedir.

2.1.1.2.3. İmarla İlgili Harçlar

İmar ilgili harçlar aşağıda verilmektedir (2464 sk, 80. md);

- İmar Kanunu'na göre ilk kez veya istek üzerine yapılan parselasyon işlemleri için "Parselasyon Harcı",
- Verilecek ifraz ve tevhit kararları için "İfraz ve Tevhit Harcı",
- Proje tasdik işlemleri için "Plan ve Proje Tasdik Harcı",
- Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, moloz ve hafriyatın taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi için "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı",
- Yapı kullanma izni verilmesi için "Yapı Kullanma İzni Harcı" tahsil edilmektedir.

2.1.1.2.4. Diğer Harç Gelirleri

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları için belediyelerden izin almak zorunda olan işyerlerine verilen ruhsatlar için alınan harçlardır. Harç tutarı belediye meclislerinin 20 TL ile 800 TL arasında belirledikleri tutarda yıllık tahsil edilmektedir (2464 sk, 58; 60.md).

Kaynak Suları Harcı: Özel kaplara doldurularak satılan kaynak ve işlenmiş suların belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösteren özel işaretlerin bu

kaplara konulması için kanunda belirlenen miktarda alınan harçlardır (2464 sk, 63; 65.md).

Tellallık Harcı: Belediye sınırları içindeki belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve belediye personeli veya tellalı bulundurulan yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her çeşit menkul, gayrimenkul mal ve ürünlerin satışı üzerinden alınan harçlardır (2464 sk, 67; 69.md).

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı: Belediyelerce veya özel kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satılmak istenen etlerin sağlık muayenesi ve denetlenmesi nedeniyle hayvan başına alınan harçlardır (2464 sk, 72; 74.md).

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı: Ölçü, tartı aletleri ve ölçeklerin ilgili kanun ve yönetmelik hükümlerine göre belediyelerce damgalanması nedeniyle kanunda belirlenen tutarlarda alınan harçlardır (2464 sk, 76; 77.md).

Kayıt ve Suret Harcı: Belediyeler ile bağlı işletmelerden alınacak her türlü kayıt suretleri ile gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri üzerinden alınan harçlardır (2464 sk, 79.md).

İşyeri Açma İzni Harcı: Belediye sınırları içinde bir işyerine açılma izin verilmesi için "İşyeri Açma İzni Harcı" alınmaktadır (2464 sk, 81.md).

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: Muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler için "Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı" alınmaktadır (2464 sk, 82.md).

2.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve diğer kanunların belediyelere toplama izni verdiği harcamalara katılma payları burada incelenecektir. Belediye ve bağlı idarelerinin yol, kanalizasyon ve su tesislerine yaptıkları yatırımlar nedeniyle bu alt yapı yatırımlarından faydalanan gayrimenkullerin rantı artmaktadır. Bu nedenle artan bu ranta karşılık olmak üzere yapılan harcamalara belli bir oranda katılma imkânı

getirilmiştir. Harcamalara katılım payı alınması zorunlu iken 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası ile alınıp, alınmama kararı belediye meclislerine bırakılmıştır (6360 sk, 28.md).

2.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payları

Belediyeler veya bağlı idareleri tarafından inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yollardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir. Yeni yol açılması; mevcut yolların yüzde 40 veya daha fazla genişletilmesi; kaldırımsız ve bakımsız bulunan yollara kaldırım veya asfalt yapılması, şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi; mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi vb. nedenlerle yapılan düzenlemeler nedeniyle katılma payı doğmaktadır (2464 sk, 86.md).

2.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları

Belediyeler veya bağlı idareleri tarafından yapılan yeni kanalizasyon tesisi veya mevcut olanların ıslah edilmesi hallerinde, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınmaktadır (2464 sk, 87.md).

2.1.1.3.3. Su Tesisleri Harcama Katılma Payları

Belediyeler veya bağlı idareleri tarafından yapılan içme suyu şebekeleri veya mevcut olanların ıslahı halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkul sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaktadır (2464 sk, 88.md).

2.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un hükümlerine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe, ilçe, il belediyelerine ve il özel idarelerine genel bütçenin topladığı vergilerden pay verilmektedir. Yeni Büyükşehir Belediyesi kanunu olarak adlandırılan 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklere göre Mart 2014'den sonra payların oranları aşağıda ifade edilmektedir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelere; yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine; yüzde

0,5'i il özel idarelerine dağıtılacaktır. Büyükşehir belediyelerine ise büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u pay olarak verilecektir. Ayrıca, büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paydan yüzde 10'u da bağlı oldukları su ve kanalizasyon idarelerine ayrılacaktır (5779 sk, 2.md, 5.md).

Büyükşehir dışındaki il, ilçe ve belde belediyelerine ayrılan payların yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve kalan kısmı Kalkınma Bakanlığı'nın belirlediği gelişmişlik endeksine göre ilgili belediyelere dağıtılacaktır.

Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise yüzölçümlerine göre ayrılacaktır. Büyükşehir ve bağlı idare payları ayrıldıktan sonra ilgili büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılacaktır.

Büyükşehir belediyelerine ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine; kalan yüzde 40'lık kısmın yüzde 70'i büyükşehir nüfuslarına, yüzde 30'u da yüzölçümlerine göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacaktır.

2.1.3. Bağışlar ve Devlet Yardımları

Belediyelere merkezi yönetimden ya da diğer kamu kurumlarından yapılan yardımlardır (5216 sk, 23.md i.bendi).

Bağışlar (hibeler), geri ödeme zorunluluğu olmayan tahsilatlardır (BÜMKO, 2012). Bağışlar şartlı bağış ve şartsız bağış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu kapsamda belediyelere yine merkezi yönetimden, diğer kamu kurumlarından, gerçek kişilerden ve şirketlerden şartlı ve şartsız bağışlar yapılabilmektedir (5216 sk, 23.md n.bendi; 5393 sk, 59.md g.bendi). Şartlı bağışlar verildikleri amacın dışında kullanılamazlar. Kullanılması durumunda bağışçının itirazı üzerine kendisine iadesi gerekmektedir.

2.1.4. Belediye Bağlı İdareleri ve İştiraklerinden Alınan Paylar

Belediyelere bağlı su ve kanalizasyon idareleri vb. kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılan paylar ile belediye iktisadî

teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisselerden oluşan gelirlerdir (5216 sk, 23.md j ve k bendi).

2.1.5. Diğer Gelirler

Ücrete Tabi İşler: Belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yaptıkları hizmet, araç kiralama vb. işler için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre alınan ücretlerdir (2464 sk, 97. md; 5216 sk, 23.md m.bendi; 5393 sk, 59.md e.bendi).

Diğer Paylar: Belediye sınırları içindeki tüm müzelere giriş ücretleri üzerinden alınan Müze Giriş Ücretleri Payı ile belediye sınırları içinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin yıllık satış tutarının binde 2'si oranında belediyelere ödedikleri paylardan oluşmaktadır (2464 sk, 97. mükerrer md).

Kira, faiz, ceza ve mal satış gelirleri: Kira ve satış gelirlerinde; belediyeye ait taşınır ve taşınmaz malların satılması veya kiralanması sonucu elde edilen gelirler kaydedilmektedir. Faiz gelirlerinde; belediyenin nakit ve mevduatları üzerinden elde ettiği faiz geliri ile vergi, resim, harç vb. tahakkukların belediyeye geç ödenmesi nedeniyle oluşan faiz gelirleri kaydedilmektedir. Ceza gelirlerinde ise; vatandaşların geç ödedikleri tahakkuklar ya da kabahatler nedeniyle kanunen kesilmesi gereken ceza gelirleri kaydedilmektedir (5216 sk, 23.md h ve l bendi; 5393 sk, 59.md d ve f.bendi).

2.1.6. Belediye Gelirlerinin Genel Mali Yapısı

Belediye gelirleri analiz edilirken alacaklardan tahsilat kalemi gelirlerin dışında bırakılmıştır. Çünkü alacaklardan tahsilat gerçek bir gelir olmayıp daha önce verilen borçlardan yapılan nakit tahsilatların görülmesi için bütçe gelirlerinde takip edilmektedir.

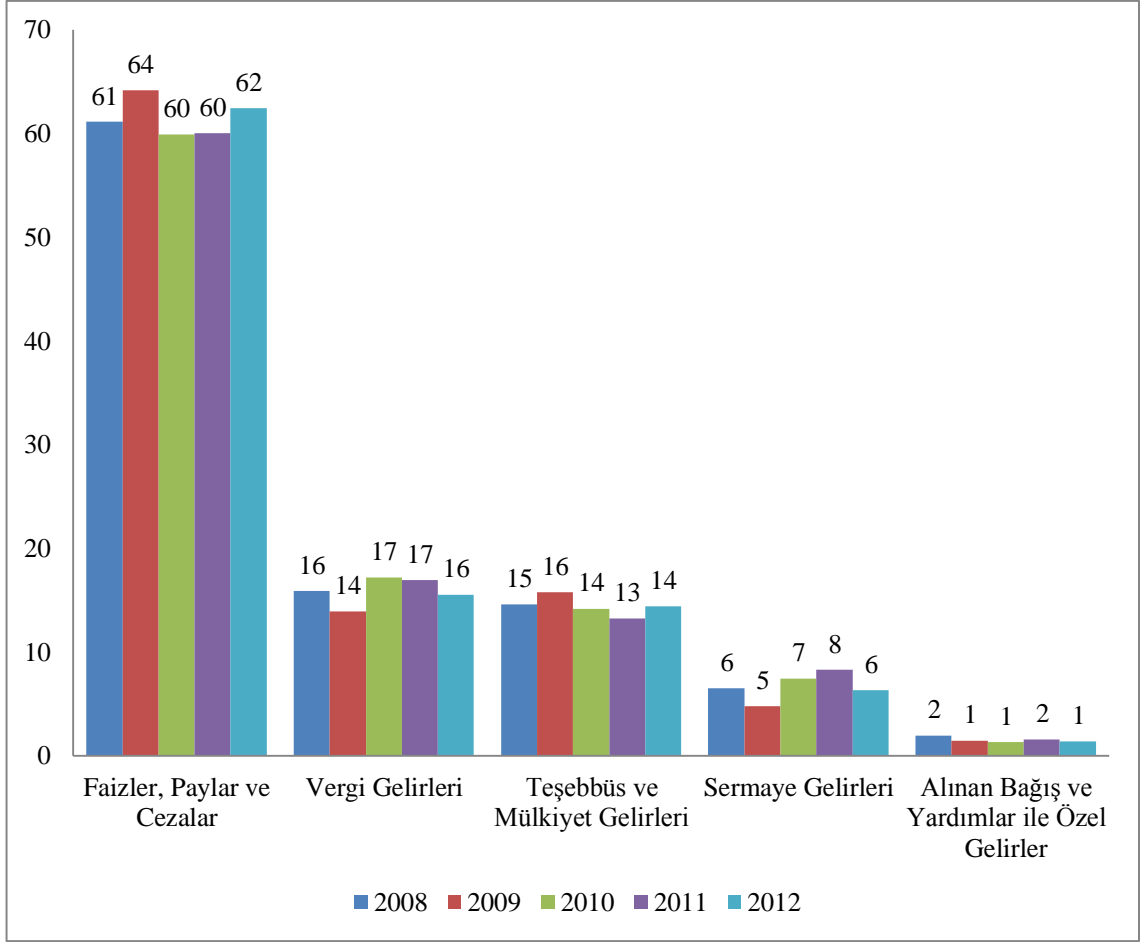
Belediyelerin 2008-2012 yılları arasındaki beş yıllık dönemdeki bütçe gelirleri Tablo 14'de verilmektedir. Bu dönemde toplam gelir her yıl artış göstermiştir. 2008 yılında 25,7 Milyar TL; 2009 yılında 26,1 Milyar TL; 2010 yılında 34 Milyar TL; 2011 yılında 40,6 Milyar TL ve 2012 yılında 43,5 Milyar TL seviyesine gelmiştir. Toplam gelirlerin artma eğiliminde olduğu söylenebilir.

Tablo 14
2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Durumları

Bütçe Gelirleri	2008	2009	2010	2011	2012*
Vergi Gelirleri	4.077,3	3.631,0	5.854,6	6.878,1	6.759,7
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.751,7	4.124,0	4.824,1	5.365,9	6.267,3
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	496,9	375,1	444,6	626,7	597,3
Faizler, Paylar ve Cezalar	15.709,4	16.787,1	20.408,3	24.391,2	27.192,0
Sermaye Gelirleri	1.664,8	1.243,3	2.533,8	3.351,3	2.732,1
Toplam Gelirler	25.700,1	26.160,6	34.065,4	40.613,2	43.548,4
GSYH (TL) (cari fiyatlarla)	950.144,3	953.974	1.105.101	1.294.893	1.416.817
GSYH Payı	2,7%	2,7%	3,1%	3,1%	3,1%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2008-2012 Eylül Belediyeler Bütçe İstatistikleri, TÜİK, 2008-2012 GSYH Haber Bültenleri, 2013. (Milyon TL)
*: 2012 yılı verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

Belediyelerin gelirleri ekonomik sınıflandırmaya göre beş gruba ayrılarak verilmiştir. Her gelir grubunun toplam gelirler içindeki oranları Grafik 5’de sunulmaktadır. İlgili dönemde Faizler, Paylar ve Cezalar grubu % 60 ile 64; Vergi Gelirleri grubu % 14 ile 17; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri grubu % 13 ile 16; Sermaye Gelirleri grubu % 5 ile 8 ve Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler grubu % 1 ile 2 arasında değerler almıştır.



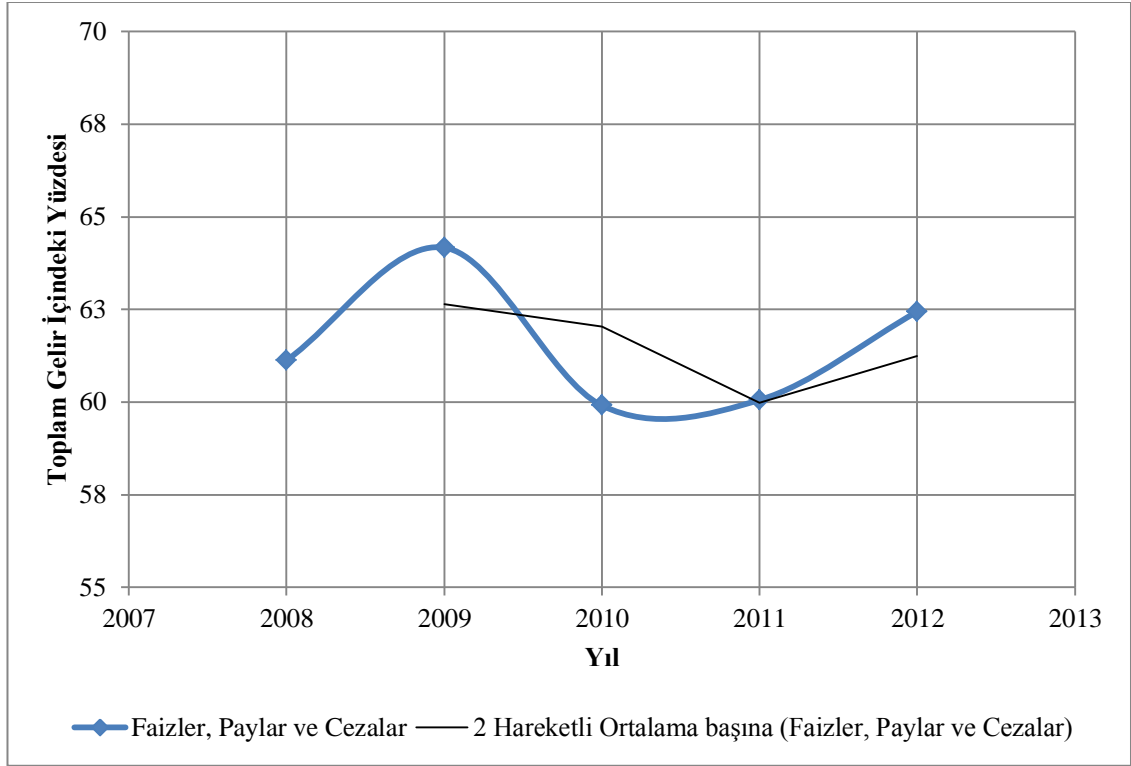
Grafik 5: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Grupları ve Oranları

Kaynak: Tablo 14'den hazırlanmıştır.

Grafik 5'de gelir gruplarının eğimleri net görülemediği için iki ayrı grafik ile eğimleri incelenecektir. Grafik 6'da yer alan Faizler, Paylar ve Cezalar grubunun 2009 yılında bir önceki yıla göre arttığı; 2010 yılında ise önceki yıla göre azaldığı görülmektedir. 2011 ve 2012 yıllarında ise bu grubun toplam gelirler içindeki payları artış göstermektedir.

Faizler, Paylar ve Cezalar grubunda büyük çoğunluk (yaklaşık %70) Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden verilen paylardan oluşmaktadır. Buna göre bu gruptaki gelirlerin, toplam gelirler içindeki oranının artması, merkeze olan bağımlılığın arttığı ve öz gelirler ile diğer gelirlerin azaldığı anlamına gelmektedir. Bu nedenle belediyelerin öz gelirleri ile diğer gelirlerini arttırarak merkeze olan bağımlılıklarını azaltmaları için gayret göstermeleri mali yapının sağlamlığı adına önemsenmelidir. Ayrıca, 6360 sayılı Yeni

Büyükşehir Yasası ile Genel Bütçe Vergi Gelirleri payının artacağı ve bu gelir grubunun toplam gelirlerin içindeki payının artacağı beklenmektedir.



Grafik 6: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Gruplarının Dağılımı-1

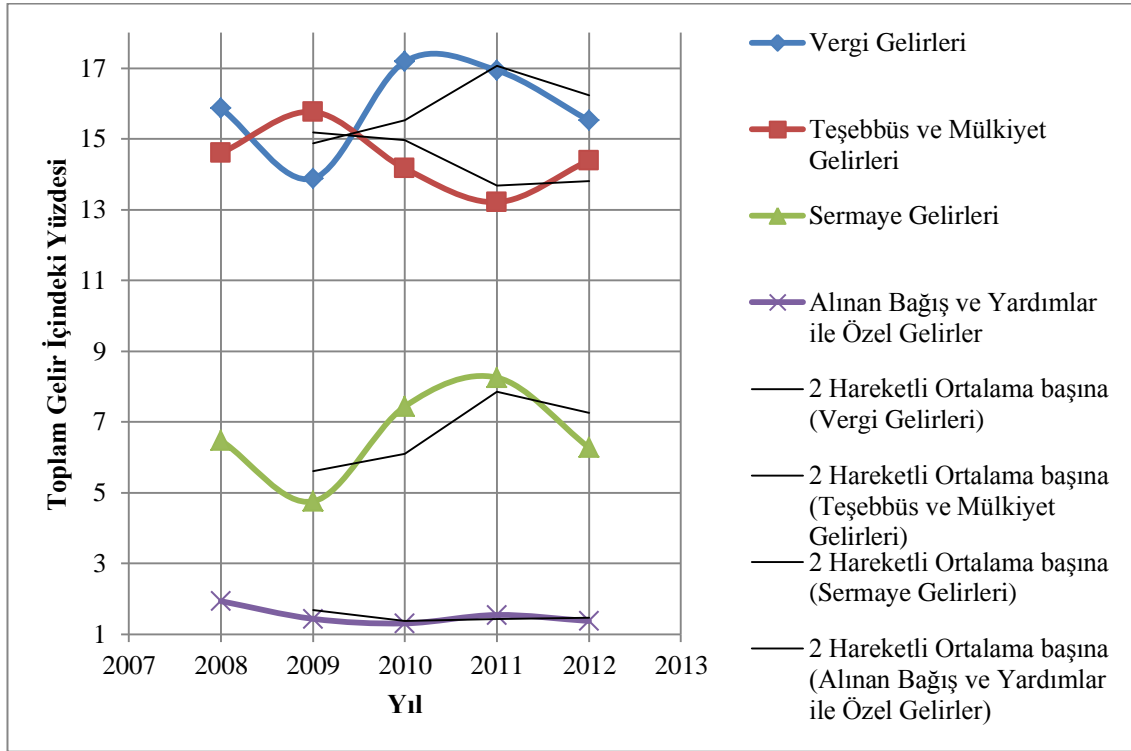
Kaynak: Tablo 14'den hazırlanmıştır.

Grafik 7'den Vergi Gelirleri grubunun 2010 yılına kadar arttığı ve 2011 ve 2012 yılında azaldığı görülmektedir. Vergi gelirlerin payının azalması belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelir içinde daha az pay alması açısından olumsuz bir gelişmedir.

Sermaye Gelirleri grubunun 2009 yılı hariç tutulursa 2011 yılına kadar arttığı ve 2012 yılında azaldığı görülmektedir. Bu kalemin oranının azalması olumlu bir gelişmedir. Sermaye Gelirleri içindeki gelirlerin çoğunluğu satılan gayrimenkul gelirlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin kısa vadeli mali çözümler bulmak amacıyla, gelecekte hizmet vereceği tesisler için gereken en önemli unsurlardan olan arsa ve arazileri satarak Sermaye Gelirlerini arttırmalarının gelecek açısından uygun olmayacağı değerlendirilmektedir. Bu görüşü, belediyelerin ödedikleri yüksek kamulaştırma giderleri de desteklemektedir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri grubunun azalış eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak bu kalemin payının 2011 yılından başlayarak arttığı görülmektedir. Bu kaleme belediyelerin, mal ve hizmet satış gelirleri ile kira gelirleri gibi ek kaynak sağlayan gelirler bulunduğundan dolayı artması olumlu bir gelişmedir.

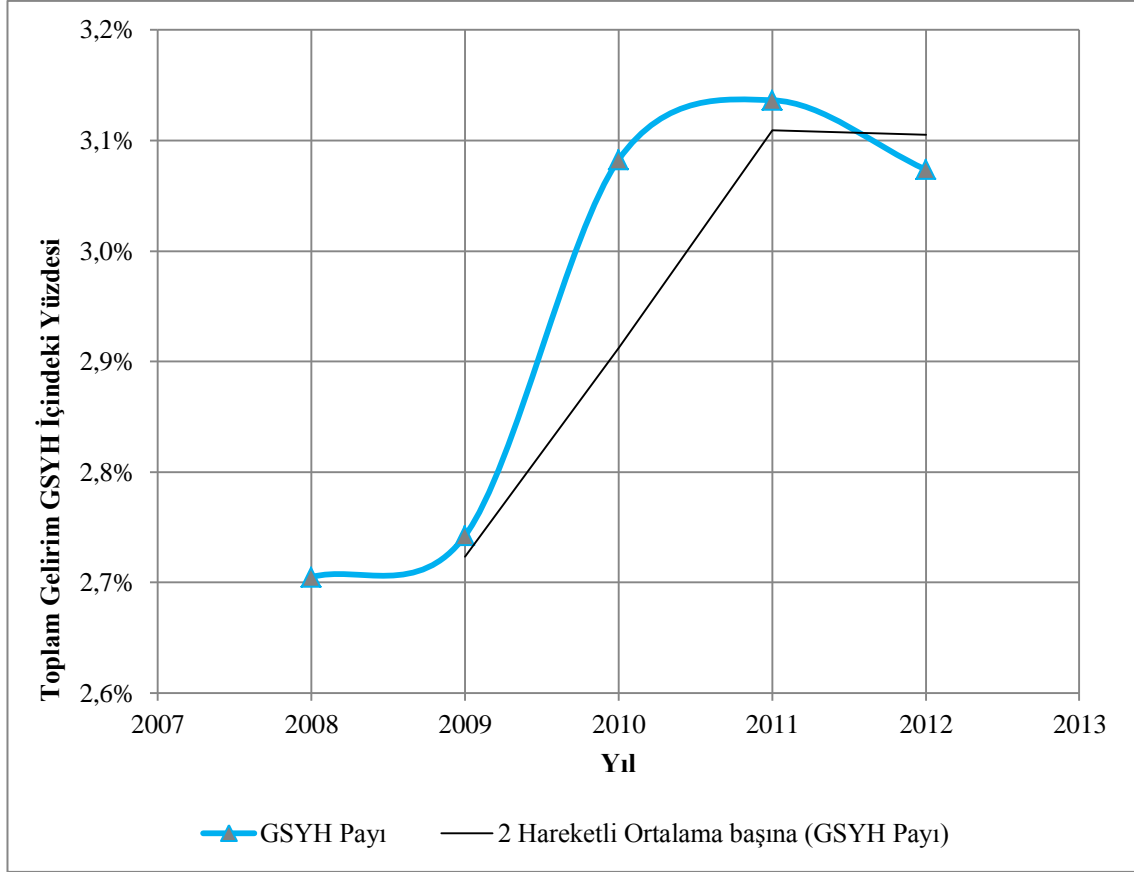
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler grubunun ağırlığının % 1-2 arasında olması nedeniyle göz ardı edilmesi mümkündür.



Grafik 7: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gelir Gruplarının Dağılımı-2

Kaynak: Tablo 14'den hazırlanmıştır.

Grafik 8'de ise belediyelerin toplam gelirlerinin gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYH)'ya olan oranının 2008 ve 2009 yılında % 2,7 civarında olduğu ve 2010-2012 yılları arasında % 3,1 civarında seyrettiği görülmektedir. GSYH paylarının 2011 yılına kadar arttığı, ancak bu yıldan sonra azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Ayrıca, 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere verilen payların artacak olması nedeniyle toplam gelirlerin GSYH içindeki paylarının da artacağı beklenmektedir.



Grafik 8: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Gelirlerinin GSYH Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 14'den hazırlanmıştır.

2.2. Belediyelerin Borçlanması

Belediyelerin görev ve sorumluluklarına giren alanlardaki harcamalarını karşılamak için belli şartlar içinde borçlanmasına imkân verilmiştir (5393 sk, 68.md). Bu şartlar hem belediyeler hem de belediyenin sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketler hakkında uygulanmaktadır. Belediyelerin aşırı borçlanmasını önlemek için borçlanılan anapara ile faiz giderleri toplamından oluşan borç stoku toplamı, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılmış rakamı geçemeyeceği hükmü getirilmiştir. Bu oran büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı olarak uygulanmaktadır.

Borçlanma kararı için de sınırlamalar getirilmiştir. Yeniden değerlendirme ile artırılan bütçe gelirinin yüzde 10'unu geçmeyen borçlanma kararlarını belediye meclisi tek

başına alabilmektedir. Bu oranı geçen borçlanmalar için belediye meclisinin salt çoğunluk ile karar alması ve Anayasa'da geçen idari vesayet kuralına istinaden İçişleri Bakanlığı'nın onay vermesi gerekmektedir.

Borç stokunun hesabı için getirilen bir de istisna bulunmaktadır. Buna göre, ileri teknoloji ve büyük kaynak gerektiren alt yapı yatırım projeleri, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilmesi halinde, projeye ilgili borçlanmalar, borç stokuna dahil edilmemektedir.

2.2.1. Belediyelerin Borçlanma Kaynakları

Belediyeler, yukarıda ifade edilen borç sınırlarına ve yetki ve izin şartlarına riayet etmeleri halinde aşağıdaki borçlanma imkânlarından yararlanabilmektedirler.

Bankalar: Belediyeler hazine garantili ya da garanti olmadan bankalardan borçlanmaları mümkündür. Bu bankalar yurtiçi ve yurtdışından olabilirler. Yine belediyeler sözleşme serbestisine göre Türk Lirası ya da yabancı para cinsinden borçlanmaları mümkündür. Belediyeler bankalardan sadece kredi değil, finansal kiralama (leasing), akreditif kredisi, teminat mektubu vb. diğer bankacılık ürünlerinden de yararlanabilirler.

İller Bankası AŞ: Belediyelerin doğal üyesi oldukları ve gelirlerinin bir kısmının düzenli olarak aktarıldığı bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. İller bankası belediye ve diğer mahalli idarelerin borçlanma ihtiyaçlarını karşılamak; yerel halka dönük projeler geliştirmek; belediyelere danışmanlık hizmeti vermek; illerle ilgili altyapı ile üstyapı projelerinin yapılmasına finans desteği vermek vb. amaçlarla kurulmuştur (6107 sk, 3.md; Güngör, 2009: 5). Kuruluş amacına uygun olarak belediyelerin altyapı ve üstyapı yatırımları İller Bankası tarafından karşılanmaktadır.

Uluslararası kredi kuruluşları, mali kuruluşlar ve kalkınma bankaları: Belediyeler tıpkı bankalarda olduğu gibi IBRD, EBRD vb. uluslararası kredi kuruluşları ve kalkınma bankalarından kredi temin edebilirler. Bazı yatırım projelerini üstlenen yabancı devlet yüklenicileri, yapacakları işler için borçlanma kaynakları olarak kendi ülkelerinin kalkınma ajansları ya da kredi kurumlarını önerebilmektedirler.

2.2.2. Belediye Borçlarının Genel Mali Yapısı

Belediyelerin 2008-2012 yılları arasındaki beş yıllık dönemdeki borçları Tablo 15’de verilmektedir. Bu dönemde toplam borç 2008 yılında 31 Milyar TL’den 2010 yılında 43 Milyar TL seviyesine kadar yükselmiştir. 2010 yılından sonra toplam borç; 2011 yılında 41,9 Milyar TL’ye ve 2012 yılı itibarı ile 41,4 Milyar TL’ye düşmüştür. Bu nedenle toplam borcun azalma trendinde olduğu söylenebilir.

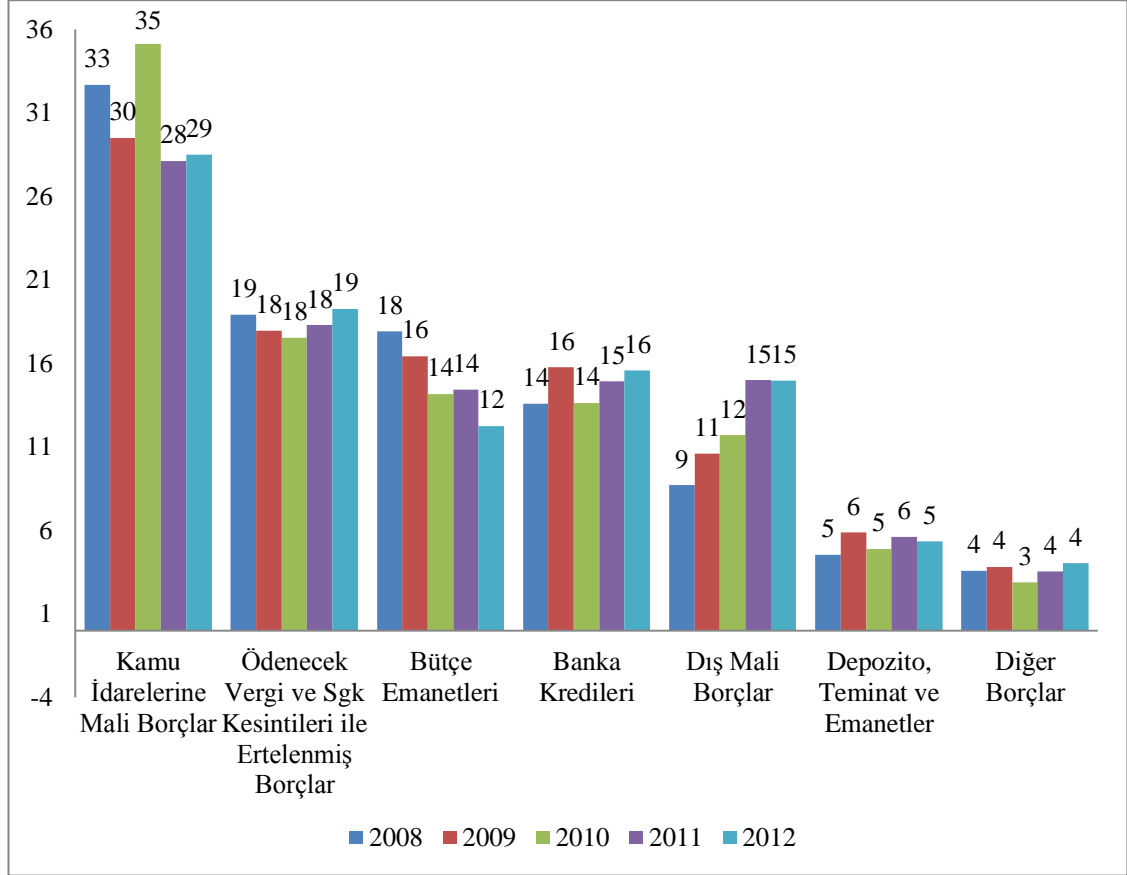
Tablo 15
2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Durumları

Borç Grubu	2008	2009	2010	2011	2012 Eylül
Banka Kredileri	4.212,2	5.515,9	5.876,3	6.263,4	6.466,6
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	10.131,9	10.325,2	15.133,5	11.816,0	11.817,6
Dış Mali Borçlar	2.700,0	3.709,8	5.037,8	6.295,9	6.204,3
Bütçe Emanetleri	5.554,8	5.754,6	6.105,8	6.067,2	5.083,7
Ödenecek Vergi ve SGK Kesintileri ile Ertelenmiş Borçlar	5.868,2	6.287,3	7.559,0	7.682,2	7.984,6
Depozito, Teminat ve Emanetler	1.405,0	2.060,1	2.109,5	2.362,0	2.212,7
Diğer Borçlar	-897,2	-669,2	-766,0	-516,6	1.668,5
Toplam Borçlar	30.982,8	34.992,7	43.066,1	41.981,1	41.437,9
GSYH (TL) (cari fiyatlarla)	950.144,3	953.974	1.105.101	1.294.893	1.416.817
GSYH Payı	3,3%	3,7%	3,9%	3,2%	2,9%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2008-2012 Eylül Belediyeler Mali Tabloları, TÜİK, 2008-2012 GSYH Haber Bültenleri, 2013. (Milyon TL)

Belediyelerin borçları yedi gruba ayrılarak incelenmiştir. Her borç grubunun toplam borç içindeki oranları Grafik 9’da sunulmaktadır. İlgili dönemde Kamu İdarelerine Mali Borçlar grubu % 28 ile 35; Ödenecek Vergi ve Sgk Kesintileri ile Ertelenmiş Borçlar

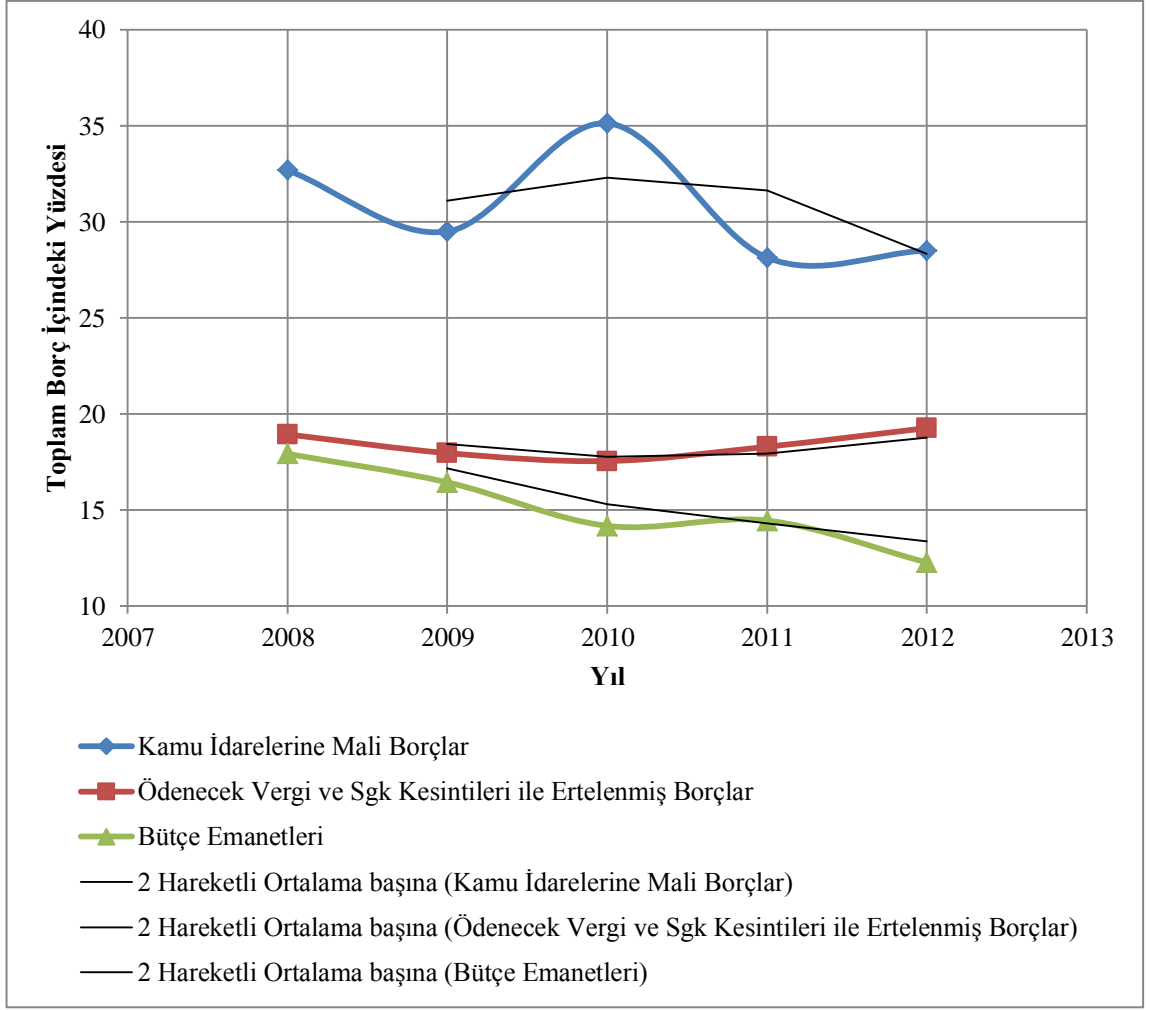
grubu % 18 ile 19; Bütçe Emanetleri grubu % 12 ile 18; Banka Kredileri grubu % 14 ile 16; Dış Mali Borçlar grubu % 9 ile 15; Depozito, Teminat ve Emanetler grubu % 5 ile 6 ve Diğer Borçlar grubu % 3 ile 4 arasında değerler almıştır.



Grafik 9: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Grupları ve Oranları

Kaynak: Tablo 15’den hazırlanmıştır.

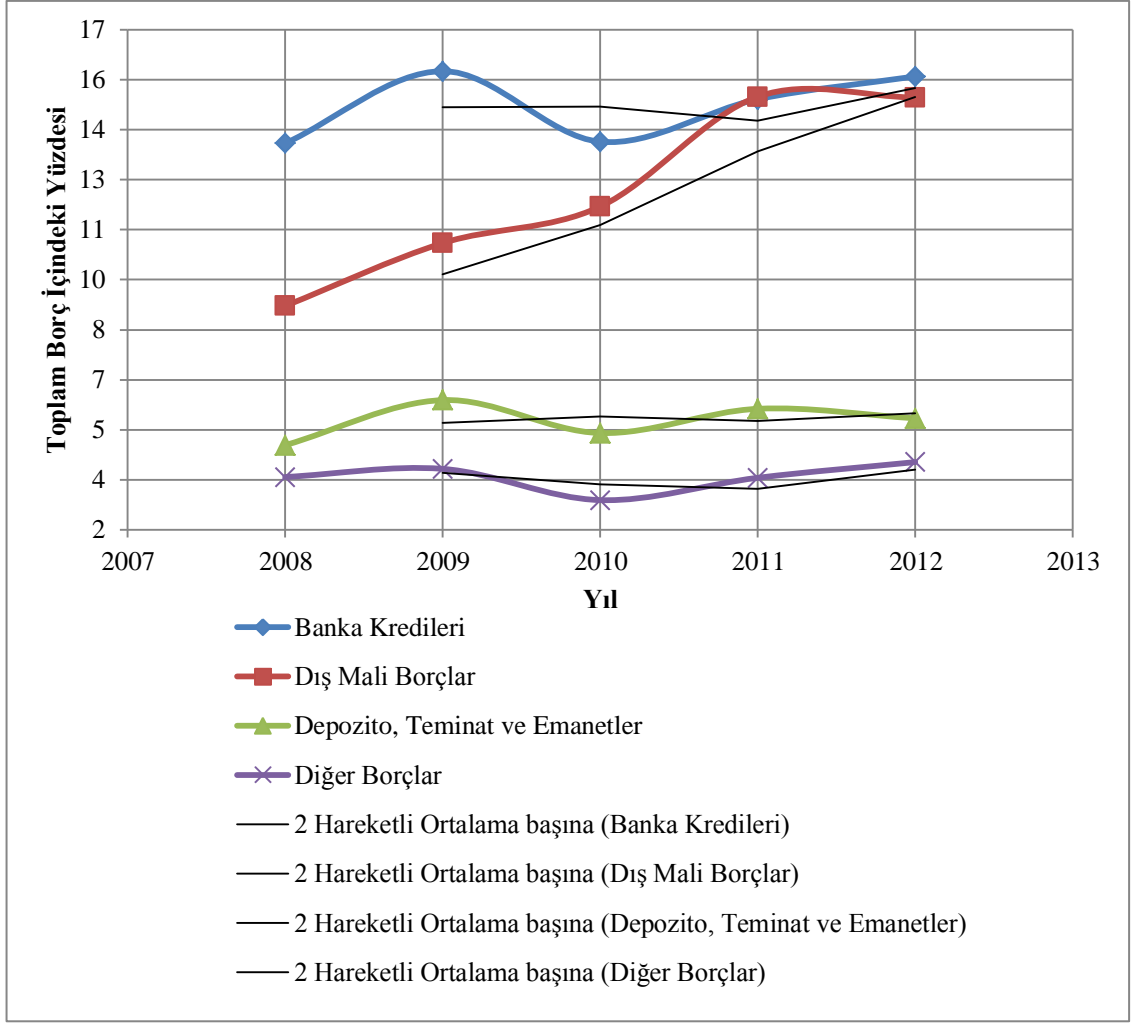
Grafik 9’da borç gruplarının eğimleri net görülemediği için iki ayrı grafik ile eğimleri incelenecektir. Grafik 10 incelendiğinde, “Kamu İdarelerine Mali Borçlar” grubu ile “Bütçe Emanetleri” grubunun oranlarının azalma eğiliminde olduğu ve “Ödenecek Vergi ve SGK Kesintileri ile Ertelenmiş Borçlar” grubunun oranlarının az da olsa artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Buna göre belediyelerin, kamu idareleri ile müteahhitlere olan borçlarını azalttıkları söylenebilir.



Grafik 10: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Gruplarının Dağılımı-1

Kaynak: Tablo 15’den hazırlanmıştır.

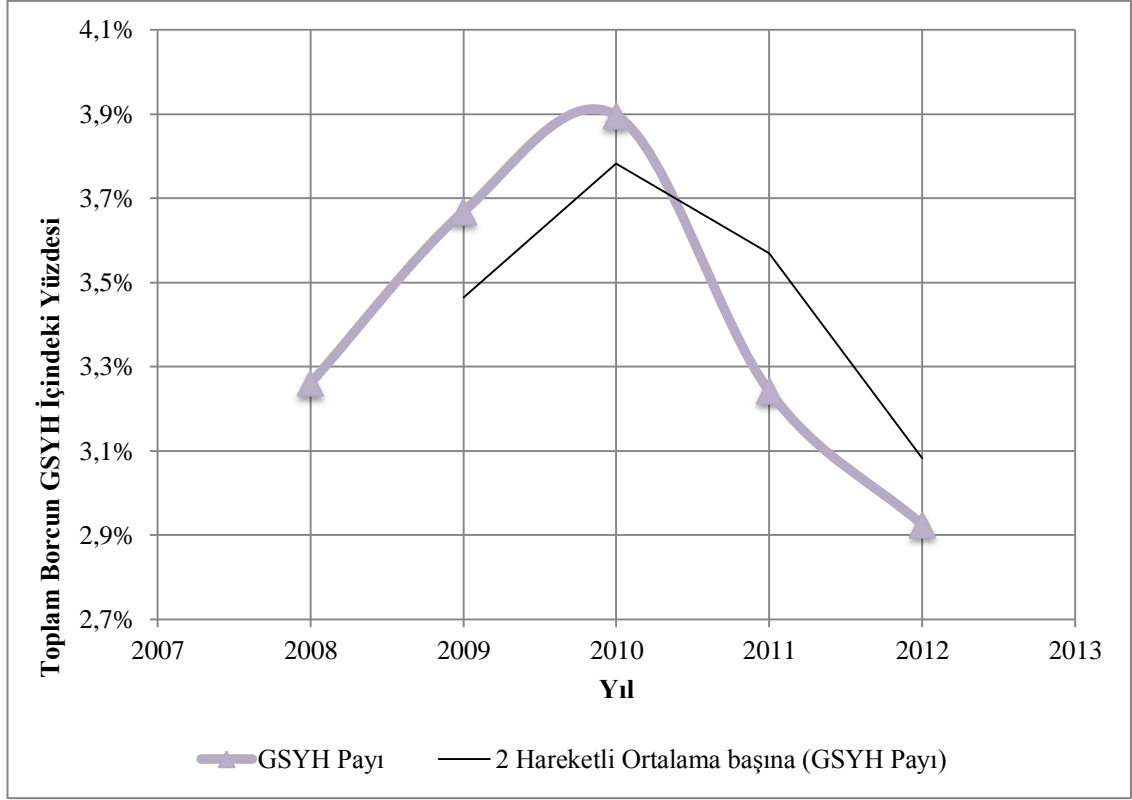
Grafik 11 incelendiğinde de tüm grupların artış eğiminde olduğu görülmektedir. Ancak “Dış Mali Borçlar” grubunun oranı ciddi bir artış göstermiştir. “Banka Kredileri” grubunun da artış eğiminde olduğu görülmektedir. “Depozito, Teminat ve Emanetler” grubu ile “Diğer Borçlar” grubu ise az bir oranda artış göstermiştir. Buna göre belediye borçları içinde Dış Kaynaklardan yapılan borçlanma ile bankalardan yapılan borçlanmaların artış eğiliminde olduğu gözlenmektedir.



Grafik 11: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Borç Gruplarının Dağılımı-2

Kaynak: Tablo 15'den hazırlanmıştır.

Belediyelerin toplam borçlarının GSYH'ye olan oranının % 2,9 ile 3,9 arasında değiştiği görülmektedir (bkz. Grafik 12). GSYH payları 2010 yılına kadar artmış, 2011 ve 2012 yılında ise azalmıştır. Grafikteki hareketli ortalama eğrisine bakılırsa belediyelerin borçlarının GSYH içindeki paylarının azalma eğiliminde olduğu görülebilir.



Grafik 12: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Borcunun GSYH Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 15'den hazırlanmıştır.

2.3. Belediyelerin Giderleri

Bu bölümde belediyelerin yapabilecekleri giderler ifade edilecektir. Sonrasında ise belediye giderlerinin genel yapısı ve ekonomideki yeri incelenecektir.

2.3.1. Belediyelerin Yapabilecekleri Giderler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 24.maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60.maddesine göre belediyelerin yapmasına izin verilen giderler aşağıdaki gibidir;

- Hizmet binaları, tesisleri, araçları, malzemelerinin alınması, üretilmesi, bakımı ve tamiri giderleri.
- Personele, meclis, encümen ve diğer komisyon üyelerine ödenen maaş, ücret, huzur hakkı, yolluklar ile eğitim giderleri.
- Alt yapı yatırımları ile tamir ve bakım giderleri.

- Belediye gelirlerinin toplanabilmesi için yapılan takip ve tahsil giderleri.
- Zabıta, itfaiye ve diğer hizmetlerin yerine getirilmesindeki giderler.
- Belediyelerin ortak olmak istedikleri teşekküllere ödedikleri hisse bedelleri ile belediyenin üye olduğu birliklere ödedikleri üyelik aidatı giderleri.
- İller Bankası AŞ'ye aktarılan ortaklık payı giderleri.
- Mezarlıkların yapılması ile bakım ve güvenlik hizmeti giderleri.
- Borçlanmalar nedeniyle katlanılan faiz, denetim ücretleri, komisyon, sigorta vb. finansman giderleri.
- Sosyal dışlanmaya maruz kişilere yapılacak her türlü sosyal yardım ve harcamalar.
- Belediyenin taraf olduğu davaların takibi için ödenen icra ve vekalet ücreti giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama, tanıtım ve organizasyon giderleri.
- Avukatlık hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Kamu, özel sektör ve sivil toplum kurumları ile beraber yapılan ortak hizmet ve proje giderleri.
- Kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan fuar, seminer, kurs, şölen, konser vb. giderler.
- Belediyenin mevcut durumunu ve vatandaşın beklentilerini belirlemek için yapılan/yaptırılan kamuoyu yoklaması, araştırma, anket vb. giderler.
- Şartlı bağışların atfedildiği durumlar için yapılan harcamalar.
- Belediyenin yapacağı imar düzenlemeleri için gereken giderler.
- Belediyenin ihtiyaç duyduğu proje giderleri.

2.3.2. Belediye Giderlerinin Genel Mali Yapısı

Belediye giderleri analiz edilirken borç verme kalemi giderlerin dışında bırakılmıştır. Çünkü borç verme gerçek bir gider olmayıp, daha sonra tahsil edilecek borçların görülmesi için bütçe giderlerinde takip edilmektedir.

Belediyelerin 2008-2012 yılları arasındaki beş yıllık dönemdeki bütçe giderleri Tablo 16'da verilmektedir. Bu dönemde giderler 2009 yılı hariç tutulursa her yıl artış göstermiştir. 2008 yılında 30,6 Milyar TL; 2009 yılında 29,6 Milyar TL; 2010 yılında

33 Milyar TL; 2011 yılında 39,3 Milyar TL ve 2012 yılında 40,5 Milyar TL seviyesine gelmiştir. Toplam giderlerin artma eğiliminde olduğu söylenebilir.

Tablo 16
2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Durumları

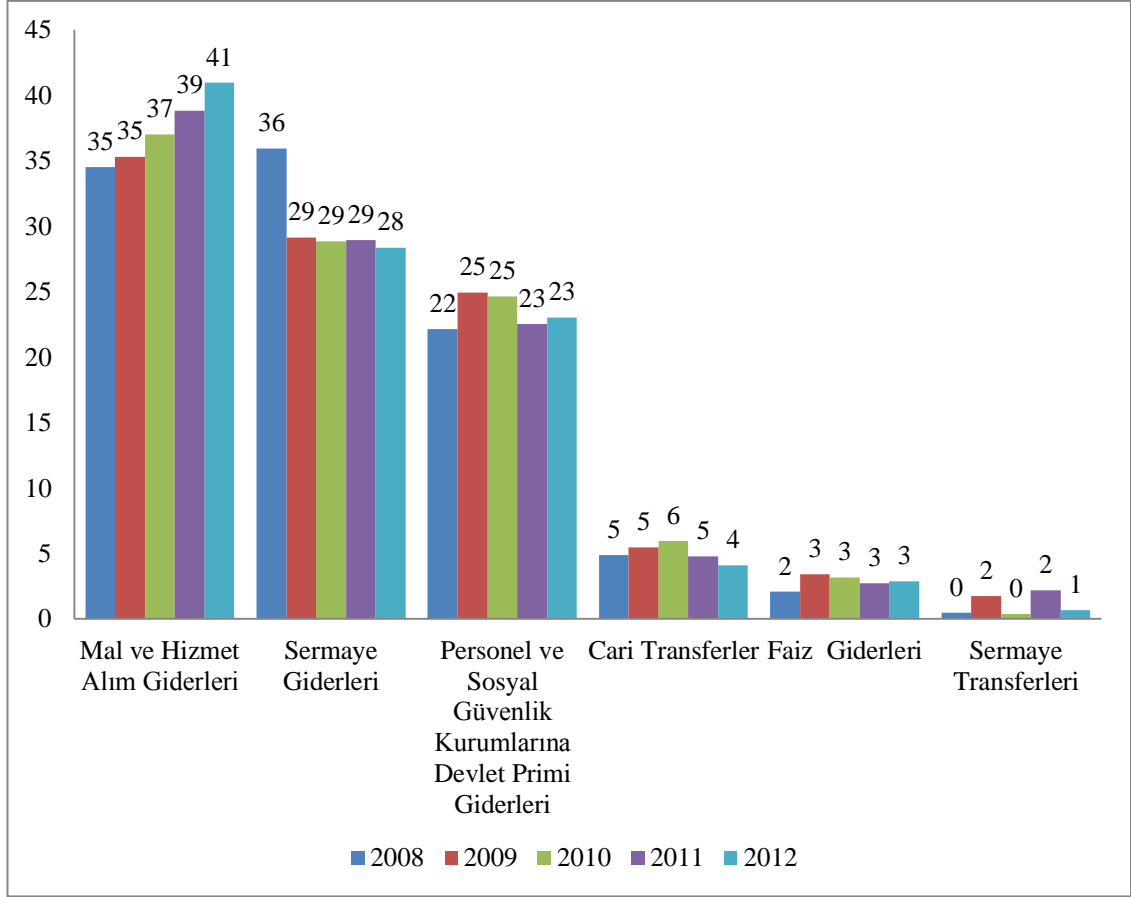
Bütçe Giderleri	2008	2009	2010	2011	2012**
Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri*	6.776,2	7.408,0	8.152,8	8.868,4	9.342,2
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.565,8	10.486,2	12.247,6	15.296,4	16.604,5
Faiz Giderleri	631,4	1.005,0	1.043,6	1.074,7	1.155,7
Cari Transferler	1.493,3	1.619,7	1.967,6	1.887,2	1.664,3
Sermaye Giderleri	11.001,0	8.650,1	9.548,1	11.398,6	11.502,6
Sermaye Transferleri	136,7	520,0	115,2	849,9	271,2
Toplam Giderler	30.604,3	29.689,0	33.074,9	39.375,3	40.540,4
GSYH (TL) (cari fiyatlarla)	950.144,3	953.974	1.105.101	1.294.893	1.416.817
GSYH Payı	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2008-2012 Eylül Belediyeler Bütçe İstatistikleri, TÜİK, 2008-2012 GSYH Haber Bültenleri, 2013. (Milyon TL)

* : Personel Giderleri ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri birbirlerinin tamamlayıcısı olması nedeniyle birlikte verilmiştir.

** : 2012 yılı verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

Belediyelerin giderleri ekonomik sınıflandırmaya göre altı gruba ayrılarak incelenmiştir. Her gider grubunun toplam giderler içindeki oranları Grafik 13’de sunulmaktadır. İlgili dönemde “Mal ve Hizmet Alım Giderleri” grubu % 35 ile 41; “Sermaye Giderleri” grubu % 28 ile 36; “Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” grubu % 22 ile 25; “Cari Transferler” grubu % 4 ile 6; “Faiz Giderleri” grubu % 2 ile 3 ve “Sermaye Transferleri” grubu % 0 ile 1 arasında değerler almıştır.



Grafik 13: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Grupları ve Oranları

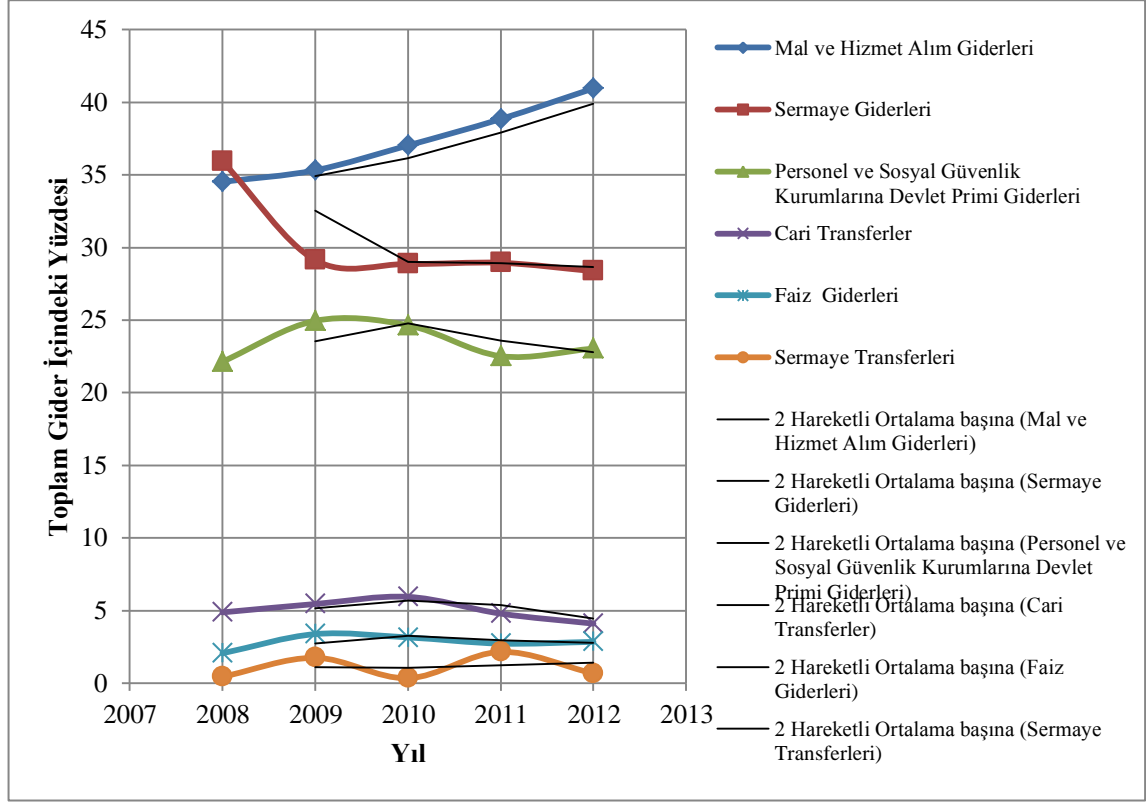
Kaynak: Tablo 16'dan hazırlanmıştır.

Grafik 13'de gider gruplarının eğimleri net görülemediği için ayrı bir grafik ile gider gruplarının eğimleri incelenecektir. Grafik 14 incelendiğinde, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin her yıl arttığı görülmektedir. Bu grup 2008 yılında % 35 iken; 2012 yılında belediye giderlerinin % 41'i gibi çok yüksek bir orana ulaşmıştır. Bu durum belediyelerin mal alımı yapmaları ve hizmet giderlerini arttırmaları nedeniyle oluşabilir.

Bütçe giderleri içindeki ikinci en büyük gider grubu Sermaye Giderleri olmuştur. Önceki yıllara göre bütçe içindeki paylarının azaldığı görülmektedir. Bu durum, belediyelerin sabit sermaye yatırımlarına önceki yıllara göre daha az pay ayırdığını göstermektedir.

Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri grubunun azaldığı; Cari Transferler grubu, Faiz Giderleri grubu ve Sermaye Transferleri gruplarının önceki yıllara göre toplam giderlerden aldıkları payların paralel seyrettiği görülmektedir.

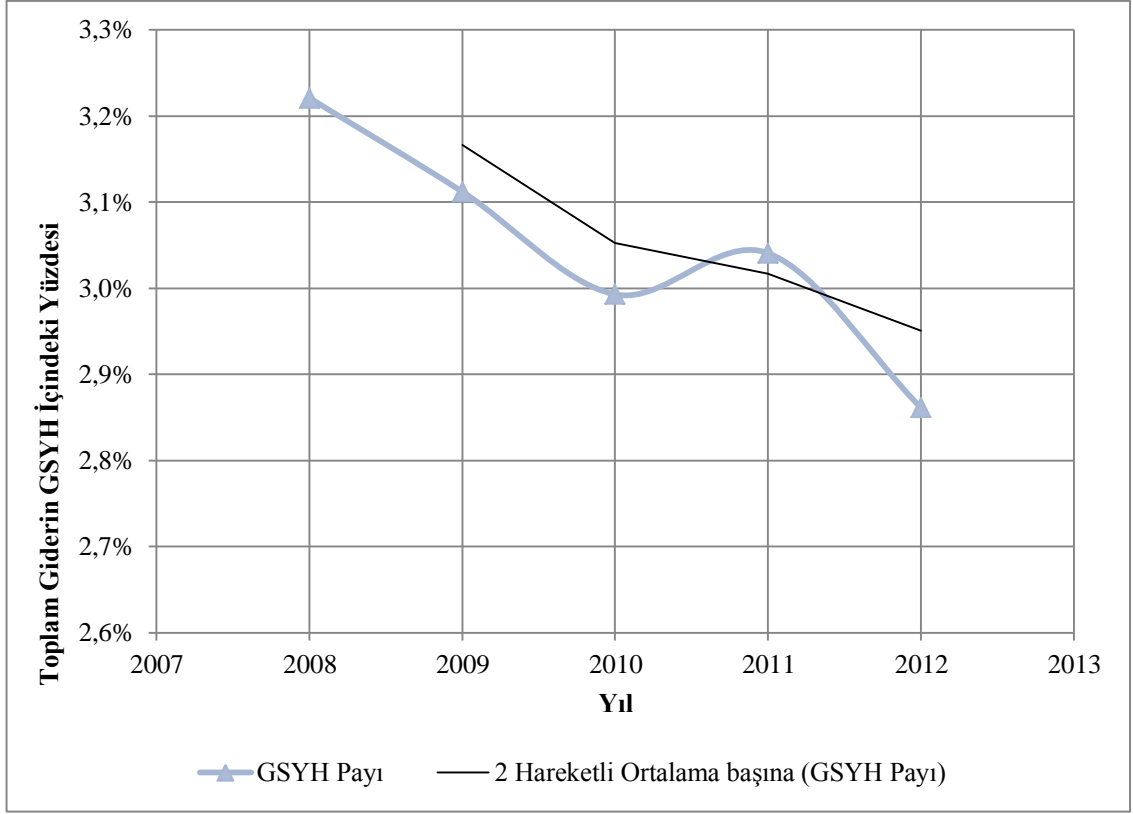
Özetle belediyelerin toplam giderlerinin % 90'ı “Mal ve Hizmet Alım Giderleri”, “Sermaye Giderleri” ve “Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” grupları arasında dağıldığı görülmektedir.



Grafik 14: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Gider Gruplarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 16'dan hazırlanmıştır.

Belediyelerin toplam giderlerinin GSYH'ye olan oranının genel olarak azalma eğiliminde olduğu söylenebilir (bkz. Grafik 15). Ancak, 6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere verilen payların ve hizmet verilecek nüfus ile alanların artacak olması nedeniyle, toplam giderlerin GSYH içindeki paylarının da artacağı beklenmektedir.



Grafik 15: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Toplam Giderlerinin GSYH Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 16'dan hazırlanmıştır.

2.4. Belediye Bütçeleri

Bu bölümde, bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması ve kabulü; bütçe ödeneğinin kullanımı; bütçenin değiştirilmesi; belediye bütçelerinin sınıflandırma biçimleri ile belediyelerin bütçe dengesi ve ekonomideki yeri incelenecektir.

2.4.1. Bütçe İlkeleri, Hazırlanması, Kabulü ve Değiştirilmesi

Bütçeler, gelecek yılın gider ve gelir tahminlerini ayrıntılı olarak gösteren; giderlerin yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren bir belgedir (5018 sk, 3.md; Karacal ve Öktem, 2007: 3). Merkezi yönetim bütçeleri TBMM'de görüşülerek kanun olarak kabul edilirler. Belediye bütçeleri ise en yetkili organ olan belediye meclislerinin kabul kararı ile yürürlüğe girerler.

Bu bölümde bütçe ilkeleri, bütçenin hazırlanması ve kabulü, bütçe ödeneğinin kullanımı ve bütçenin değiştirilmesi incelenecektir.

2.4.1.1. Bütçe İlkeleri

Belediyelerin bütçelerini hazırlarken, uygularken ve kontrol ederken bazı ilkelere uymaları gerekmektedir. Buna göre bütçe belirlenirken, belediyenin stratejik planına, kalkınma planlarına, orta vadeli mali plan vb. temel politikalara uygun hareket edilir ve gelecek yıl ile birlikte izleyen iki yılın bütçe rakamları da belirlenir (5018 sk, 9; 13.md). Bütçelerle ilgili diğer ilkeler aşağıdaki gibidir;

- Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, ekonomik istikrar ve kalkınmayı sağlamak esastır.
- Bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlara dayanan görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için kullanılır.
- Tüm gelir ve giderler netleştirme yapılmadan (gayri safi olarak) gösterilir.
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.
- Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır. Gelirlerin yetersiz olduğu yerlerde öncelikle gider bütçesinin azaltılması ya da ek gelir bulunması yoluna; buna imkân bulunmadığı durumlarda borçlanma yoluna gidilerek denklik sağlanır.
- Bütçeler, geçerli olacakları yıl başlamadan önce belediye meclisince kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen detaylara yer verilmez.
- Bütçeler kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik sınıflandırma kurallarına uygun olarak hazırlanır ve uygulanırlar.
- Bütçe gelir ve gider tahminleri ile kesin hesaplarda açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır.
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.
- Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.
- Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilirler.

2.4.1.2. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü

Belediyelerde bütçe hazırlığı belli bir takvime göre yapılmaktadır. Bu sürecin detayları Tablo 17’de sunulmaktadır. Bütçe takvimi 30 Haziran ile başlamakta Aralık ayı içindeki oturumlar içinde, yılbaşından önce tamamlanmaktadır.

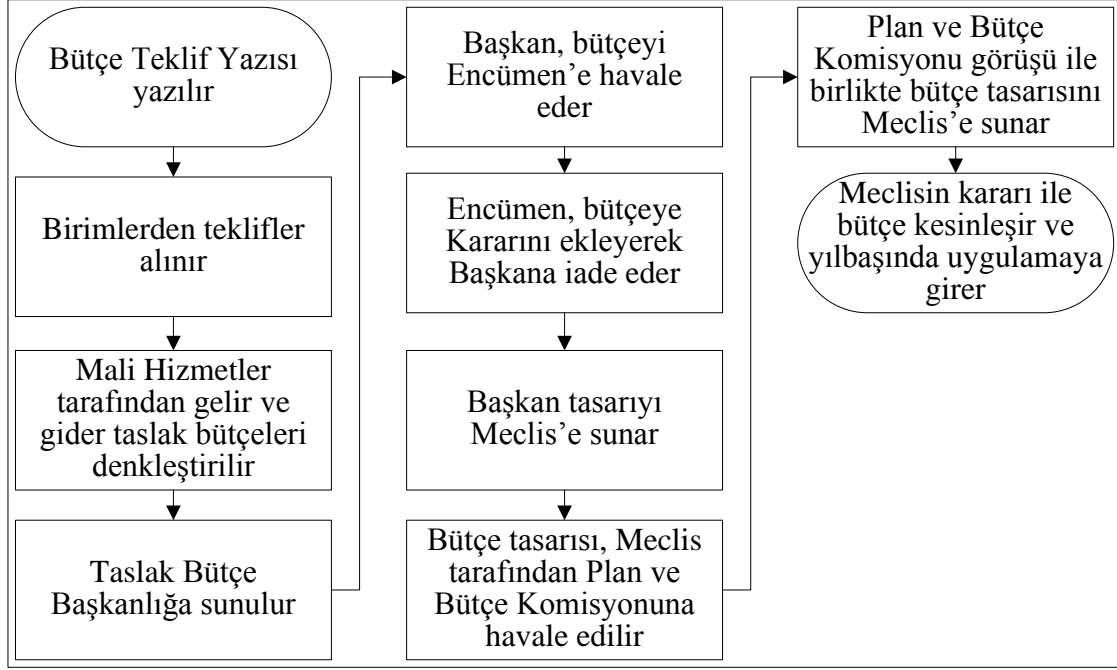
Tablo 17
Belediye Bütçelerinin Hazırlık Takvimi

Sorumlu Kişi/Birim	Yapılacak İş	Son Tarih
Üst Yönetici	Stratejik plana ve performans programına uygun olarak, tüm birimlere Gider Bütçesi Teklifi için çağrı yapılması	30 Haziran
Tüm Birimler	Gider bütçesi tekliflerinin Mali Hizmetler ile koordineli çalışarak Mali Hizmetler Birimine teslim edilmesi	31 Temmuz
Mali Hizmetler Birimi	Bütçe tasarısının hazırlanarak Encümene gönderilmesi	31 Ağustos
Mali Hizmetler Birimi	Bütçe tasarısı, izleyen 2 yıl gelir-gider tahminleri, önceki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ve içinde bulunulan yılın (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibarı ile) bütçe gerçekleştirmelerinin İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi	Eylül'ün İlk Haftası İçinde
Encümen	Bütçe tasarısının görüşülerek Üst Yöneticiye karar ile verilmesi	Eylül'ün Son Haftası İçinde
Üst Yönetici	Bütçe tasarısının kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Meclis'e sunulması	Kasım Ayının 1.Gününden Önce
Meclis	Bütçe tasarısının incelenmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesi	Kasım Ayının İlk Oturumu
Plan ve Bütçe Komisyonu	Komisyonun Bütçe Tasarısını ilgili süre içinde, görüşünü içeren bir rapor ile Meclis'e sunması	5 iş günü içinde
Meclis	Kanuni süre içinde Bütçenin karara bağlanması	Meclis oturumunun başladığı 20 gün içinde

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 22-29. maddeleri.

Belediye başkanı bütçe hazırlık sürecinde Mali Hizmetlerden gelen taslağı değiştirilmesini isteyerek geri iade edebilir. Mali hizmetler birimi, Başkanın görüşlerine göre tekrar taslağı hazırlamak suretiyle Başkan'a sunar. Sonraki aşamalarda Encümen,

Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçe cetvellerinde kendilerine ayrılan sütunlarda istedikleri değişiklikleri yapabilirler. Meclis ise istediği taslağı aynen ya da değiştirerek kabul etme hakkına sahiptir. Aralık oturumunda kabul edilen bütçe yılbaşından yürürlüğe girmektedir.



Şekil 1: Belediye Bütçe Hazırlık Süreci

Kaynak: Tablo 17'den hazırlanmıştır.

2.4.1.3. Bütçe Ödeneğinin Kullanımı

Bütçe ödenekleri kullanılırken, bütçeye, bütçe ilkelerine ve mevzuata uygun harcama yapılmak zorundadır. Bu kapsamda, belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen görevliler, gider bütçesinin yerinde harcanmasından, muhasebe yetkilileri de gelir bütçesindeki gelirlerin düzgün toplanmasından sorumludurlar (5393 sk, 61.md).

2.4.1.4. Bütçenin Değiştirilmesi

Belediye bütçeleri kabul edilip, yürürlüğe girdikten sonra yıl içinde kullanılmayacağı anlaşılan ödenekler ile ihtiyaç olan diğer ödenekler arasında aktarma yapılması mümkündür (MİBMY, 36.md).

Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılabilmektedir. Bütçeler kabul edilirken ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeylerinde ödeneklerin detayına yer verilmediği için bunlar arasında aktarma onayına ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak aktarma yapılırken bazı kısıtlamalar bulunmaktadır;

- Personel giderleri kalemlerinden, diğer kalemlere,
- Aktarma yapılmış kalemlerden,
- Yedek ödenekten aktarma yapılmış kalemlerden,
- Tamamlanmamış projeler için konulan yatırım kalemlerinden,
- Mevzuatta aktarma yapılmaması öngörülen kalemlerden aktarma yapılamamaktadır.

Bir de belediye bütçesinin yıl içinde yetersiz kalması nedeniyle ek bütçe yapılması imkânı bulunmaktadır (MİBMY, 37.md). Ek ödenek (ek bütçe) yapılırken mevcut yılın ödenek ve gelirlerine dokunulmamaktadır. Bu nedenle ek ödeneye ayrılan paralar için yeni gelir veya borçlanma kaynağının bulunarak ek ödeneğin denkliği sağlanmalıdır. Ek ödenekler meclis kararı ile yürürlüğe konulabilirler.

2.4.2. Gider Bütçesi ve Sınıflandırılması

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun gerekçesinde, mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminin kurumlara göre farklılık arz etmesi, bazı gelir ve giderlerin kaydedilmemesi nedeniyle; devletin gelir ve giderleri hakkında, yönetimdekilere ve halka gerekli bilgilerin ayrıntılı ve sağlıklı olarak sunulmasına teknik olarak imkân vermediği ifade edilerek, 5018 sayılı kanun ile tüm kurumların uygulayacağı uluslararası standartlara uygun bir bütçe sınıflandırma sistemi belirlenmiştir. Kabul edilen analitik bütçe sınıflandırması; gelirleri ekonomik düzeyde; giderleri ise kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik olmak üzere dört farklı sınıflandırma ile birlikte kaydedilmesi ve raporlanması uygulamasını getirmiştir (5018 sk, 15.md).

Gider bütçesi; belediyenin gelecek yılda (ve izleyen iki yılda) yapmayı planladığı proje, yatırım, organizasyon, mal ve hizmet alımları, personellerine ödeyeceği ücret ve sosyal

güvenlik giderleri, faiz giderleri, sosyal harcamaları ile rutin harcamalarının ifade edildiği bir bütçedir (5018 sk, 3.md). Gider bütçesinin sınıflandırma türleri aşağıda ifade edilmektedir.

2.4.2.1. Kurumsal Sınıflandırma

İdari sorumluluğun belirlenmesine ve program sorumlularının belirlenmesi amacıyla yapılan, dört düzeyden oluşan bir sınıflandırmadır. Birinci düzeydeki kodlar bütçenin kurum türünü (belediye, il özel idaresi, birlik vb.) belirtir. İkinci düzeydeki kodlar, kurumun bulunduğu ilin il kodunu belirtir. Üçüncü düzeyde verilen kodlar kurum türünün detayını (birinci düzeyde belediye olan kodlamada, bu belediyenin türünü; büyükşehir, il belediyesi, ilçe belediyesi olduğunu) belirtir. Dördüncü düzeyde verilen kodlar da ilk üç düzeyde belirtilen kurumun ana hizmet birimlerini ifade etmektedir (MİBMY, 7.md).

2.4.2.2. Fonksiyonel sınıflandırma

Dört düzeyden oluşur ve yapılan harcamaların, hangi hizmet türlerine ait olduğunu gösterir. Birinci düzeyde, on gruba ayrılmış olan genel kamu hizmetlerinden hangilerine ait harcamaların yapıldığını belirtir. İkinci düzeyde, birinci düzeyde belirtilen hizmetlerin bölüdüğü programları ifade eder. Üçüncü düzeyde, genel yönetimin kabul ettiği son hizmet sınıflandırmasından hangisine yapıldığını belirtir. Dördüncü düzeyi ise; idarelerin projelerini takip etmek için verecekleri iki haneli kodları ifade etmektedir (MİBMY, 8.md). Analitik bütçe sınıflandırmasına göre birinci düzeydeki fonksiyonel kod ve isimler Tablo 18'den görülebilir.

Tablo 18
Fonksiyonel Kodlar

Fonksiyonel Kodu	Fonksiyonel Adı
01	Genel Kamu Hizmetleri
02	Savunma Hizmetleri
03	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
04	Ekonomik İşler ve Hizmetler
05	Çevre Koruma Hizmetleri
06	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
07	Sağlık Hizmetleri
08	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
09	Eğitim Hizmetleri
10	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 8.md.

2.4.2.3. Finansman tipi sınıflandırma

Bütçe harcamasının, hangi finansman kaynağından karşılandığını gösteren ve bir düzeyden oluşan sınıflandırmadır (MİBMY, 9.md). Analitik bütçe sınıflandırmasına göre finansman tipleri Tablo 19'dan görülebilir.

Tablo 19
Finansman Sınıflandırması

Finansman Kodu	Finansman Kaynağı
01	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri
02	Özel Bütçeli İdareler
03	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
04	Sosyal Güvenlik Kurumları
05	Mahalli İdareler
06	Özel Ödenekler
07	Dış Proje Kredileri
08	Bağış ve Yardımlar

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 9.md.

2.4.2.4. Ekonomik sınıflandırma

Bütçe harcamasının yapıldığı, mali ve ekonomik kalemlerin detaylarını gösteren dört düzeyli sınıflandırma sistemidir. Bütün kodları Maliye Bakanlığı belirlemektedir

(MİBMY, 10.md). Analitik bütçe sınıflandırmasına göre ekonomik giderlere ait birinci düzey kod ve isimler Tablo 20'den görülebilir.

Tablo 20
Giderin Ekonomik Sınıflandırılması

Ekonomik Kodu	Ekonomik Giderin Adı
01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
06	Sermaye Giderleri
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10.md.

2.4.3. Gelir Bütçesi ve Sınıflandırılması

Gelir bütçesi, belediyenin gelecek yılda (ve izleyen iki yılda) tahsil etmeyi planladığı vergi, faiz, vergi payı gelirleri, şartlı bağış ve yardımlar, mal, hizmet ve gayrimenkul satış gelirlerinin ifade edildiği bir bütçedir (5018 sk, 3.md).

Gelir bütçesinin sınıflandırılmasında kurumun tahsil ettiği gelirin çeşitleri takip edilmektedir. Gelirler dört düzeyde takip edilmektedir (MİBMY, 11.md). Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı gelir bütçesi ekonomik kodlarının birinci düzeyi Tablo 21'den görülebilir.

Tablo 21
Gelirin Ekonomik Sınıflandırılması

Ekonomik Kodu	Ekonomik Gelirin Adı
01	Vergi Gelirleri
02	Vergi Dışı Gelirler
03	Sermaye Gelirleri
04	Alınan Bağışlar ve Yardımlar
08	Alacaklardan Tahsilatlar
09	Ret ve İadeler (-)

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 11.md.

2.4.4. Borçlanmanın Ekonomik Sınıflandırması

Belediyelerde gelir ve gider bütçesinin denkliğinin sağlanması zorunludur (MİBMY, 19.md). Denklik ifadesi gelir ve gider bütçe rakamlarının birbirine eşit olması durumudur. Bu durum her zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle denklik için önce toplanabilecek gelir rakamları tespit edilir. Gider bütçesi gelirden fazla ise giderler azaltılır, mümkün değil ise ek gelir kaynağı bulunmalıdır. Bunun da olmaması durumunda, ortaya çıkan açık borçlanma yoluyla finanse edilecektir.

Finansmanın ekonomik sınıflandırmasında iç ve dış borçlanmalara ait anapara ödemeleri, yeni borçlanmalar ve net durum ortaya konulmaktadır (MİBMY, 20.md).

2.4.5. Belediyelerin Bütçe Dengesi

Belediyelerin 2008-2012 yılları arasındaki beş yıllık dönemdeki bütçe gelir, gider ve bütçe dengeleri Tablo 22'de verilmektedir. Bütçe dengesi 2008 yılında -5,2 Milyar TL; 2009 yılında -4,1 Milyar TL; 2010 yılında -0,2 Milyar TL; 2011 yılında -0,4 Milyar TL ve 2012 yılında 1,4 Milyar TL seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 22
2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesi Durumları

Bütçe Dengesi	2008	2009	2010	2011	2012**
Vergi Gelirleri	4.077,3	3.631,0	5.854,6	6.878,1	6.759,7
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.751,7	4.124,0	4.824,1	5.365,9	6.267,3
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	496,9	375,1	444,6	626,7	597,3
Faizler, Paylar ve Cezalar	15.709,4	16.787,1	20.408,3	24.391,2	27.192,0
Sermaye Gelirleri	1.664,8	1.243,3	2.533,8	3.351,3	2.732,1
Alacaklardan Tahsilatlar	35,9	684,4	168,5	127,0	35,9
Toplam Bütçe Geliri (a)	25.736,0	26.845,0	34.233,9	40.740,2	43.584,3
Personel ve Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi*	6.776,2	7.408,0	8.152,8	8.868,4	9.342,2
Mal ve Hizmet Alımları	10.565,8	10.486,2	12.247,6	15.296,4	16.604,5
Faiz Harcamaları	631,4	1.005,0	1.043,6	1.074,7	1.155,7
Cari Transferler	1.493,3	1.619,7	1.967,6	1.887,2	1.664,3
Sermaye Giderleri	11.001,0	8.650,1	9.548,1	11.398,6	11.502,6
Sermaye Transferleri	136,7	520,0	115,2	849,9	271,2
Borç Verme	354,8	1.323,2	1.400,1	1.757,5	1.579,7
Toplam Bütçe Gideri (b)	30.959,1	31.012,1	34.474,9	41.132,8	42.120,1
Bütçe Dengesi (a-b)	-5.223,1	-4.167,2	-241,1	-392,5	1.464,1
GSYH (TL) (cari fiyatlarla)	950.144,3	953.974	1.105.101	1.294.893	1.416.817
GSYH Payı	-0,55%	-0,44%	-0,02%	-0,03%	0,10%

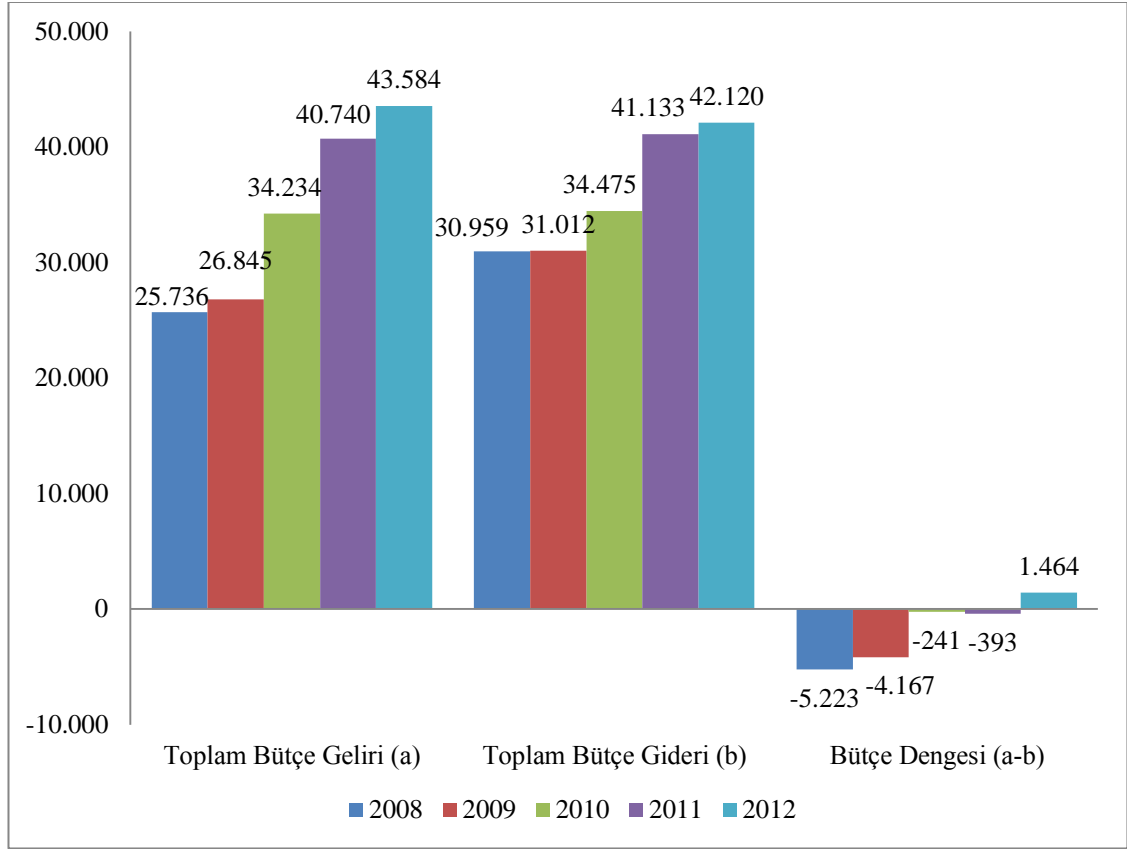
Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2008-2012 Eylül Belediyeler Bütçe İstatistikleri, TÜİK, 2008-2012 GSYH Haber Bültenleri, 2013. (Milyon TL)

* : Personel Giderleri ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri birbirlerinin tamamlayıcısı olması nedeniyle birlikte verilmiştir.

** : 2012 yılı verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

Belediyelerin bütçe gelirleri ile bütçe giderlerinin her yıl arttığı Grafik 16'dan görülmektedir. Bütçe dengesinin ise 2008-2009 yıllarında eksi 4-5 Milyar TL

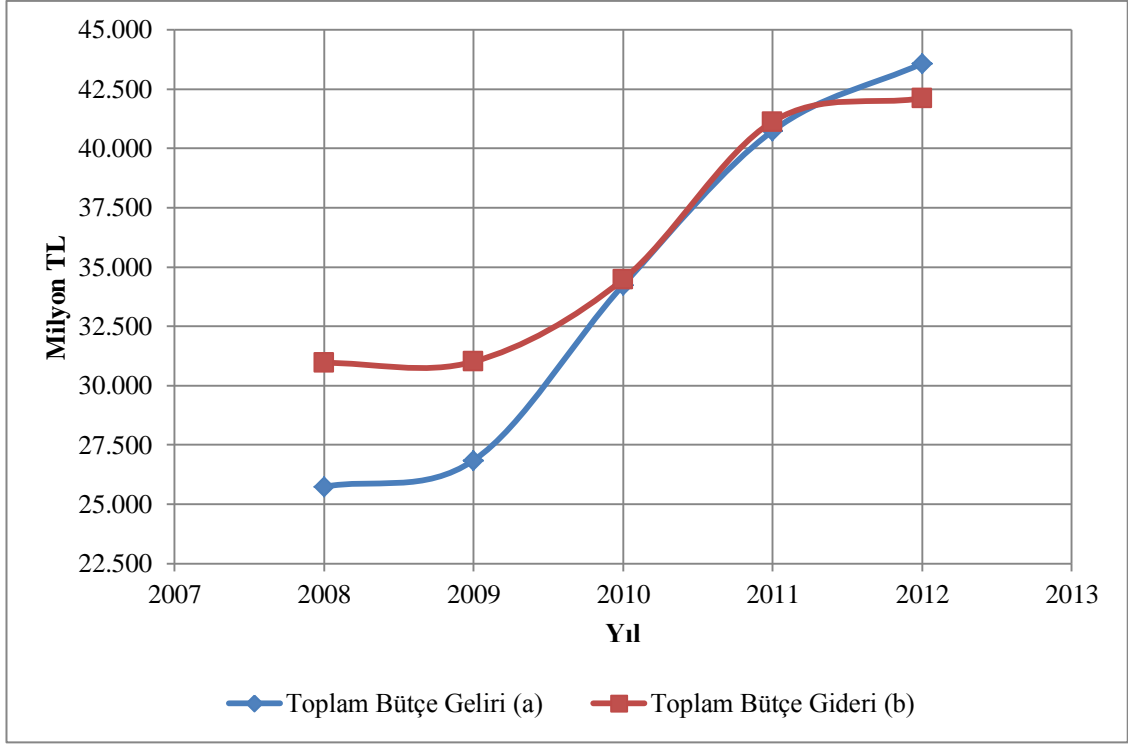
civarından; 2010-2011 yıllarında ciddi bir azalma ile eksi 200-400 Milyon TL civarına geldiği ve 2012 yılında artıya geçtiği ve 1,4 Milyar TL fazla verdiği görülmektedir.



Grafik 16: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesi Rakamları

Kaynak: Tablo 22'den hazırlanmıştır.

Grafik 16'da gelir bütçesi, gider bütçesi ve bütçe dengesinin eğimleri net görülemediği için iki ayrı grafik ile eğimleri incelenecektir. Grafik 17 incelendiğinde hem bütçe gelirlerinin hem de bütçe giderlerinin arttığı görülmektedir. Ancak, bu ikisi arasındaki makasın 2008 yılından 2010 yılına doğru kapandığı ve 2011 yılında kesiştiği görülmektedir. 2012 yılında gelir bütçesinin, gider bütçesini geçtiği gözlenmektedir.

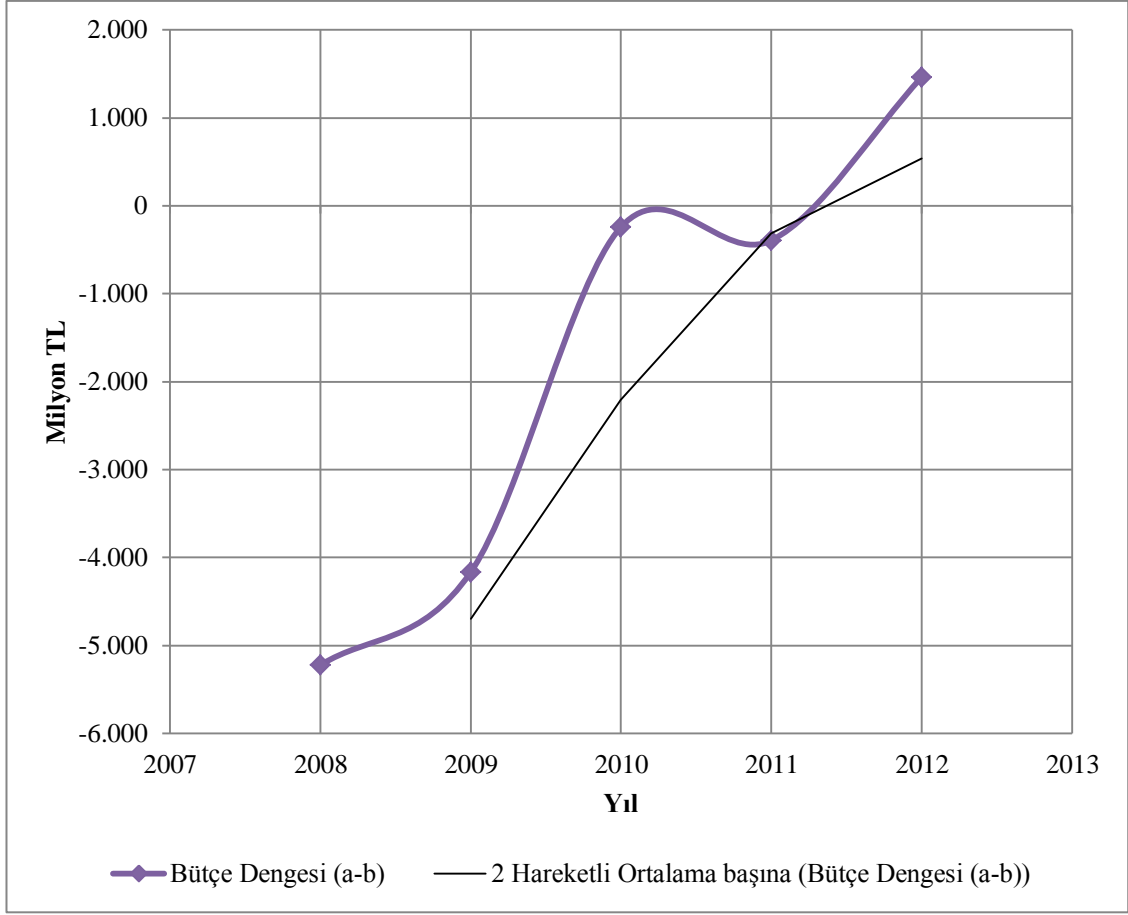


Grafik 17: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Gelir ve Giderinin Dağılımı

Kaynak: Tablo 22'den hazırlanmıştır.

Grafik 18 incelendiğinde ise bütçe dengesinin negatiften, pozitifte doğru bir artış kaydettiği görülmektedir. 2008 yılında -5 Milyar TL olan negatif bütçe dengesi, 2010 yılında sifıra yaklaşmış, 2011 yılında ise bir miktar gerilemiştir. 2012 yılında gelir bütçesinin, gider bütçesini geçmesi ile bütçe dengesi 1,5 Milyar TL pozitif bütçe dengesine ulaşmıştır. Bu durum belediyelerin bütçe açıklarını yıllara göre azalttıklarını ve bütçe dengelerini koruduklarını göstermektedir.

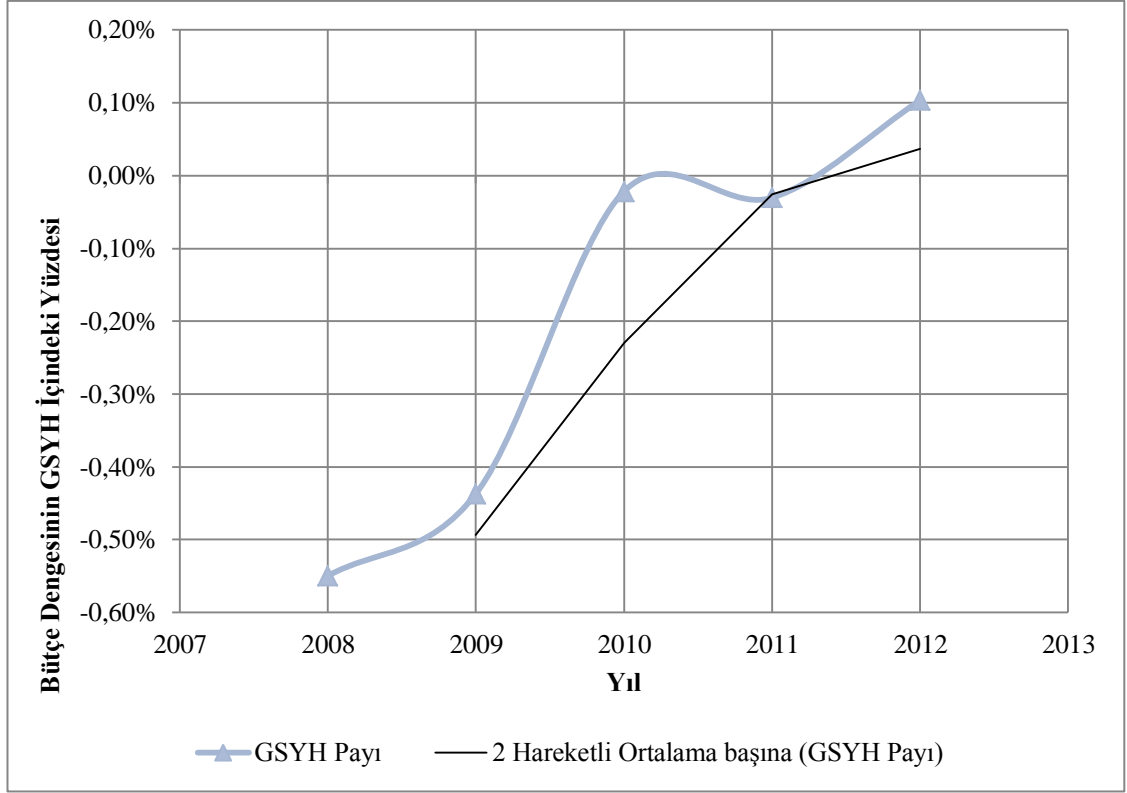
6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası ile belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payının artması nedeniyle bütçe gelirlerinin artacağı ve hizmet verecekleri nüfus, alan ile mesafeler artacağı için bütçe giderlerinin artacağı düşünülmektedir. Ancak iki gruptaki artışın boyutunun önceden kestirilmesi mümkün olmadığı için bütçe dengesinin nasıl etkileneceği belirlenmemektedir.



Grafik 18: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesinin Dağılımı

Kaynak: Tablo 22'den hazırlanmıştır.

Grafik 19'da belediyelerin bütçe dengesinin GSYH'ye olan oranının her yıl arttığı ve 2012 yılında pozitif değerlere geldiği görülmektedir. Bu bilgilere göre bütçe dengesinin GSYH paylarının artış eğiliminde olduğu söylenebilir.



Grafik 19: 2008-2012 Dönemi Belediyelerin Bütçe Dengesinin GSYH Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 22'den hazırlanmıştır.

2.5. Belediye Harcamalarının Gruplandırılması

Belediyelerin hizmet alanları ve sorumlulukları geniş bir dağılıma sahiptir. Bu hizmet alanları bir önceki bölümde ifade edilmişti. Tüm bu alanlara yönelik olarak ayrılan bütçelerin ve harcamaların kaydedilmesinde belli bir çerçeve geçerlidir. Bu çerçeve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenen analitik bütçe sınıflandırma sistemidir. Bu sistemde gelir, finansman ve gider bütçeleri ve kullanımları belirli alt düzeylerde kaydedilmektedir. Bu çalışmada gider bütçesinin ekonomik sınıflandırmasının 2.düzeyindeki bütçe ve harcamalar esas alınmıştır. Aşağıdaki bölümde, çalışmadaki sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarına hangi bütçe kalemlerinin dâhil edildiği ifade edilecektir.

Burada giderlerin ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyindeki 8 numaralı "Borç Verme" bütçe kalemi ile ilgili bir hatırlatma yapmak yararlı olacaktır. Bu bütçe kalemine, karşılığında herhangi bir mal ya da hizmet alınmayan borç verme işlemleri

kaydedilmektedir (BÜMKO, 2012). Tahsil edilen borçlar ise gelir bütçesinde gösterilmektedir. Bu kalemdeki tutarlar nakit işlemlere ait olup, harcama niteliği taşımadığı için araştırmanın uygulama kısmında dikkate alınmamıştır.

2.5.1. Sosyal Harcamalar Grubu

Sosyal harcamalar grubuna; yurtiçinde ve yurtdışında okuyan ya da okutulan öğrencilere verilen burslar ve harçlıklar; yurtiçinde okutulan yabancı öğrencilerin bursları ve harçlıkları; yiyecek yardımları, barınma yardımları, eğitim ve ısınma amaçlı yardımlar; ihtiyaç sahibi ailelere, yaşlılara, engellilere ve muhtaç asker ailelerine yapılan sosyal yardımlar gibi harcamalar kaydedilmektedir (BÜMKO, 2012). Bu harcama grubuna “5.4. Hane Halkına Yapılan Transferler” bütçe kalemi dâhil edilmiştir.

2.5.2. Ekonomik Harcamalar Grubu

Bu harcama grubuna giren bütçe kalemleri, “3.3.Ekonomik Harcamalar” bölümünde geniş bir şekilde ele alınacaktır.

2.5.3. Diğer Harcamalar Grubu

Diğer harcamalar grubunda sınıflandırılan, harcama kalemlerine ilişkin açıklamalar 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberindeki ilkelere göre aşağıda verilmektedir (BÜMKO, 2012).

Memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçi ve diğer personellere ait ödenen ücret ve sosyal güvenlik giderleri kalemlerinde; kamu personeli ile kamu personeli olmayan ancak hizmetinden faydalanılan kişilere bordro ile ödenen ücret ödemeleri ile ücretler üzerinden hesaplanan işveren paylarından oluşan sosyal güvenlik giderleri kaydedilmektedir.

Yolluklar kaleminde; kamu personeli olsun olmasın görevlendirme yapılanlara ödenen yurtiçi ve yurt dışı görev yollukları ve yolluk tazminatları kaydedilmektedir.

Görev giderleri kaleminde; afet bölgesi tahliye giderleri; mülteci tahliye giderleri; kamu hizmetlerinin yürütülmesi veya hukuki hakların korunması için ödenen yasal giderler; kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında zarar görenlere ödenen ancak, kamu görevlilerine rücu edilemeyen kusursuz tazminat giderleri; mahkeme harçları; kamu

personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri ödemeler; taşıt vergileri vb. vergi ödemeleri; taşıtlar ile bina ve tesislerin işletilmesine ilişkin vergi, resim ve harç ödemeleri ile kültür varlıkları alımı ve korunması giderleri kaydedilmektedir.

Temsil ve tanıtma giderleri kaleminde; hediye, çiçek, taşıma ücreti, çelenk vb. temsil ve ağırlamanın gerektirdiği giderler; tören, fuar ve organizasyon giderleri; temsil amaçlı fuarlarla ilgili yolluk, kira vb. giderler; ülkeye davet edilen yabancılar için yapılan ağırlama, konaklama ve gezi giderleri; plan, program ve bütçelerin tanıtılması amacıyla yaptırılan basın, yayın, broşür vb. giderler ve yatırım imkânlarının tanıtılması için yapılan toplantı, seminer, konferans vb. organizasyon giderleri kaydedilmektedir.

Tedavi ve cenaze giderleri kaleminde; tutuklular, yükümlüler, er ve erbaşlar ve yabancı öğrenciler vb. gruplar için yapılan ve sosyal güvenlik kurumunun karşılamadığı ilaç giderleri; tedavi giderleri; mezarlık ve şehitlik yapım ve bakım giderleri, cenaze giderleri ve işçilerin portör muayeneleri için yapılan giderler kaydedilmektedir.

Görev zararları kaleminde; devlet tarafından kurumlara kendi görevleri dışında bir görev verilmesi durumunda müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılan ödemeler ve bu görevlerin uygulanması sonucu oluşan karşılıksız ödemeler kaydedilmektedir.

Hazine yardımları kaleminde; sosyal güvenlik kurumlarına ödenen ek karşılık primleri gibi yönetim giderlerine katılma payı ödemeleri ve mahalli idarelere, fonlara ile diğerlerine yapılacak karşılıksız ödemeler kaydedilmektedir.

Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler kaleminde; üyesi olunan ve kar amacı gütmeyen kuruluşlardan olan dernek, birlik, kurum, kuruluş, sandık, kamu işveren sendikaları vb. kuruluşlara ödenen katkı amaçlı transferler kaydedilmektedir.

Yurtdışına yapılan transferler kaleminde; uluslararası kuruluşlara yapılan katkı, yardım, aidat veya diğer amaçlarla yapılan karşılıksız ödemeler; uluslararası kuruluşlar tarafından yürütülen ve ülkenin taraf olarak içinde bulunduğu proje, program gibi faaliyetlerin giderlerine gönüllü veya zorunlu olarak katkı yapılması veya gönüllü destek için yapılan yardım giderleri ve yurtdışında faaliyet gösteren ve devlete ait olmayan eğitim kurumlarına karşılıksız yapılan ödemeler kaydedilmektedir.

Gelirlerden ayrılan paylar kaleminde; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 37. maddesine göre, belediyenin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara gönderilen paylar kaydedilmektedir.

Bu harcama grubuna dâhil edilen bütçe kalemleri Tablo 23'den görülebilir.

Tablo 23
Diğer Harcamalar Grubundaki Bütçe Kalemleri

Ekonomik Bütçe Kodu	Bütçe Kaleminin Adı (2.Düzye)
1.1.	Memur maaşları
2.1.	Memurların sosyal güvenlik gideri
1.2.	Sözleşmeli personel maaşları
2.2.	Sözleşmeli personellerin sosyal güvenlik
1.3.	İşçi ücretleri
2.3.	İşçilerin sosyal güvenlik gideri
1.4.	Geçici personel ücretleri
2.4.	Geçici personellerin sosyal güvenlik gideri
1.5.	Diğer personel ücretleri
2.5.	Diğer personellerin sosyal güvenlik gide
2.99.	Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenen Cezalar
3.3.	Yolluklar
3.4.	Görev giderleri
3.6.	Temsil ve tanıtma giderleri
3.9.	Tedavi ve cenaze giderleri
5.1.	Görev zararları
5.2.	Hazine yardımları
5.3.	Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler
5.6.	Yurtdışına yapılan transferler
5.8.	Gelirlerden ayrılan paylar

Kaynak: 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, BÜMKO, 2012.

BÖLÜM 3: SOSYAL KAVRAMLAR, SOSYAL VE EKONOMİK HARCAMALAR

3.1. Sosyal Kavramlar

Bu bölümde önce sosyal kelimesinin kökeni, sonra da içinde sosyal ifadesi geçen ve birbirinden kolayca ayırt edilemeyen kavramların açıklamalarına yer verilerek, sosyal harcamanın ve sosyal bütçenin anlaşılması sağlanacaktır. Sosyal kelimesi, sözlükte Fransızcadan dilimize girdiği ve toplumsal, toplumla ilgili kavramları ifade ettiği şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 1998: 2014).

3.1.1. Sosyal Politika

Sosyal politika kavramının kapsamı ile belirleyicisi ve uygulayıcısı olarak hangi kurumların kabul edileceği üzerinde bir mutabakat bulunmamaktadır. Sosyal politika, toplumdaki yoksul üyelerin ve dezavantajlı grupların bütününe yönelik yardım ve mücadele politikalarıdır (Ersöz, 2011: 760). Güven'e göre sosyal politika ise toplumdaki korunma ihtiyacı olan tüm grupların devlet ve kendileri arasındaki ilişkileri hedef alan bir alandır (2013: 15). Sosyal politikanın hedefi; işsizlik, fakirlik, göç, çarpık kentleşme gibi sosyal sorunların çözüme kavuşturulmasıdır (Koray, 2005: 27; Güven, 2013: 15).

3.1.2. Sosyal Yardım

Sosyal yardım, sözlükte yoksul kimselere yiyecek, giyecek, yakacak, tedavi ve ilaç sağlanarak yapılan parasız yardım olarak ifade edilmiştir (TDK, 1998: 2015). Sosyal yardım, geçimini temin etmekte zorlanan kişileri, yapılacak yardımlar ile maddi durumlarını en kısa sürede düzeltme amacı olan, karşılıksız nakdi ve aynı destek sağlamaya yönelik faaliyetler bütünüdür (Çengelci, 1993: 10 Aktaran: Şeker, 2011: 18; Seyyar, 2002: 298).

Sosyal yardımlar; geçim temininde güçlük çekenlere sağlık yardımı, ailelere, yaşlılara, engellilere ve işsizlere nakdi destek verilmesi gibi programlardan oluşmaktadır. Bu desteklemeler bir kez olabileceği gibi, esas olan desteklenen grubun destek duymayacağı seviyeye kadar desteklenmesidir (DPT, 2007: 36; Yıldırım, 2007: 13).

3.1.3. Sosyal Dışlanma

Sosyal dışlanma; bireylerin fakirliği, temel beceri ve eğitimlerinin eksik olması nedenleriyle hayata dilediklerince katılımlarının engellenmesi ve toplumun dışına itilmesi şeklinde bir ayrımcılığa tabi tutulması sürecine karşılık gelmektedir. Bu dışlanma durumu, dışlanan bireylerin iş bulma, gelir elde etme ve eğitim imkânlarının yanı sıra toplumla olan ilişki ve etkinliklerinde de olumsuzluklara neden olmaktadır. Bu bireyler, kendilerini her gün etkileyen karar alma mekanizmalarına ulaşamamakta ve etkisiz kalmaktadırlar (Council of The European Union, 2004: 8).

Walker'a göre sosyal dışlanma; toplumdaki bazı grupların sivil, politik, ekonomik ve sosyal haklardan yararlandırılmaması ya da yararlanamama durumu olarak ifade edilmekte; kişinin toplumla kaynaşmasını sağlayan imkânlardan yoksun olmasıyla açıklanmaktadır (Walker and Walker, 1997: 8 Aktaran: Şeker, 2011: 18).

Fransa sosyal işler bakanı Rene Lenoir, sosyal dışlanmaya maruz kalan gruplar olarak;

- Zihinsel ve bedensel engellileri,
- Yaşlı ve sakatları,
- Tek ebeveynli aileleri,
- Uyuşturucu bağımlılarını,
- Suça karışmış olanları,
- İşsizlik sigortası kapsamına girmemiş olan işsizleri kastediyordu (Lenoir, 1974 Aktaran: Erdoğan, 2004: 16-19).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin mücadele etmek için belirlediği sosyal dışlanma faktörleri aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Erdoğan, 2004: 16-19);

- Düşük gelire yaşamak,
- Uzun süren iş bulamama,
- Kısa süre ile iş bulup, sık sık işsiz kalanlar,
- Eğitim düzeyinin düşük olması, okur-yazar olmama,
- Aileden kaynaklanan sıkıntılar,
- Engelli olmak,
- Sağlık problemleri,
- Suça yatkınlık, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı,
- Evsizlik,
- Göç, ırkçılık ve ayrımcılık.

3.1.4. Sosyal Koruma

Sosyal koruma; kişilerin karşılaşılabilecekleri risklere karşı güvence sağlayan sosyal yardım ve teşvikleri de içeren sosyal güvenlik kurumlarının, iş güvencesi, sağlık ve eğitim haklarının yaşama geçirilmesiyle ilgili tüm önlemlerin kapsandığı süreç olarak tanımlanmaktadır (Şeker, 2011: 17).

Sosyal koruma kavramı, sosyal güvenlik kavramından farklıdır. Sosyal güvenlik sisteminde, toplumda çalışan geniş kitlelerden kesilen primler ile üyelere bir koruma sağlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının toplumun genelini kapsayamadığı söylenebilir. Bunun nedeni devamlı bir işte çalışma ve prim ödeme imkânı bulan bireylerin az olmasıdır. Bu ülkelerde, sosyal risklere karşı sosyal güvenliğin kapsamına girmeyen nüfusun çokluğu nedeniyle sosyal koruma politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır (Şeker, 2011: 17).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin belirlediği sosyal koruma politikaları aşağıdaki konulardan oluşmaktadır (Erdoğan, 2004: 16-19; Council of The European Union, 2004: 5);

- İş bulma imkânlarının kolaylaştırılması ve geliştirilmesi için; meslek edindirme kursları ve sürekli eğitimin sağlanması,
- Sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi ve modernleştirilmesi kapsamında; sosyal yardım, asgari geçim yardımı, emeklilik ve sağlık sistemlerinin geliştirilmesi,
- Eğitimin yaygınlaştırılması,
- Sosyal konutların geliştirilmesi,
- Bilgi ve iletişim araçlarının kullanımının öğretilmesi,
- Azınlıklar, çocuklar, yaşlılar ve engellilere yönelik dezavantajların ortadan kaldırılması için politikalar belirlenmesi.

3.1.5. Sosyal İçerme

Sosyal içerme, yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında olanların, içinde yaşadıkları toplumda; ekonomik, sosyal ve kültürel yaşama tam olarak katılması için gerekli fırsatlara ve kaynaklara kavuşturulması ile kabul edilebilir bir yaşam standardından yararlanma ve iyileştirmeyi sağlayan bir süreçtir. Sosyal içerme kişilerin hayatlarını ve temel hak ve özgürlüklerine erişimlerini etkileyen karar verme süreçlerine daha fazla katılmasını sağlar (Council of The European Union, 2004: 8).

3.1.6. Sosyal Bütçe

Sosyal bütçe; gider bütçesindeki eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri ve sosyal yardım ve güvenlik harcamalarından oluşmaktadır. Bu harcamalar, toplumun dezavantajlı kesimleri olan kadınlar, çocuklar, işsizler, gençler, yaşlılar ve engellilere aşağıda sayılan hedefler çerçevesinde iyileştirmeler yapılması amacıyla yapılırlar (Şeker, 2011: 22);

- Eşitliğin sağlanması,
- Gelir dağılımının adaletli hale getirilmesi,
- Yoksulluğun önlenmesi,
- İstihdam imkânlarının iyileştirilmesi,
- Sosyal içermenin sağlanması.

Sosyal bütçe sadece sosyal harcamaların artırılması olarak algılanmamalıdır (Şeker, 2011: 22). Sosyal bütçe belirlenirken gerçek ihtiyacın ne olduğu belirlenmelidir. Toplumdaki dezavantajlı grupların, dezavantaja neden olan durumlarının iyileştirilmesi için eğitim, konut vb. konularda gerçekten neye ihtiyacı olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeye göre de bütçelere uzun dönemli önlemler için ödenek ayrılmalıdır.

3.1.7. Sosyal Belediye

Belediyelere kanunlarla verilen sosyal amaçlı görevler bu bölümde incelenecektir. Sosyal belediyecilik kapsamında yapılan görev ve hizmetler “Toplumun Dezavantajlı Kesimleriyle İlgili Hizmetler” ve “Sosyal Konut Hizmetleri” olarak iki bölümde ele alınacaktır.

a) Toplumun Dezavantajlı Kesimleriyle İlgili Hizmetler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre büyükşehir belediyeleri, üniversiteler, meslek liseleri, ilgili kamu ve sivil toplum kurumları ile işbirliği yaparak, aşağıdaki sosyal hizmetleri yapmakla yükümlüdür (7.md, v bendi);

- Sağlık merkezleri kurmak ve işlet(tir)mek,
- Hastaneler kurmak ve işlet(tir)mek,
- Gezici sağlık üniteleri kurmak ve işlet(tir)mek,
- Yetişkinler için sosyal tesisler kurmak ve işlet(tir)mek,
- Yaşlılar için huzurevleri kurmak ve işlet(tir)mek,
- Engelliler için danışma ve rehabilitasyon merkezleri kurmak ve işlet(tir)mek,

- Kadın sığınma evleri kurmak ve işlet(tir)mek,
- Gençlik merkezleri kurmak ve işlet(tir)mek,
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları kurmak ve işlet(tir)mek,
- Meslek ve beceri kazandırma kursları açmak ve işlet(tir)mek,

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ise belediyeler aşağıdaki hizmetleri yapmakla yükümlüdürler. Ancak, konukevlerinin açılmasıyla ilgili zorunluluk sadece büyükşehir ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde geçerlidir (14.md, a bendi). Bu sınırlamanın nedeni nüfusu ve geliri yeterli olmayan belediyelere yerine getirmeleri imkânsız bir yük verilmek istenmemesidir.

- Sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek,
- Sosyal yardım faaliyetlerini yürütmek,
- Meslek ve beceri kazandırma kursları açmak ve işlet(tir)mek,
- Kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak,

b) Sosyal konut hizmetleri

Sosyal belediyeciliğin maliyeti yüksek ve önemi büyük bir alanı da sosyal konut ve arsa üretimidir. Bu alan ülke ekonomisinin lokomotifi olan inşaat sektörü ve yan sektörlerine ciddi katkılar sağlama potansiyeline sahiptir (Gündüzöz, 2012: 876).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin, arsa ve konut üretimi yapabileceği hususu belirtilmiş ve "konut yapmaları veya yaptırmaları" görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır (14.md, a bendi; 69.md).

Belediyeler planlı kentleşmeyi sağlamak ve yerel halkın konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amaçlarıyla imarlı ve alt yapılı arsalar ile konut, toplu konut yapmaya, satmaya ve kiralamaya yetkilidir. Bu işlemlerle ilgili gerekli yetki ve izinlerde kanunla düzenlenmiştir (5393 sk, 69.md).

Belediyelerin bu amaçlarla öncelikle dar gelirli için sosyal konutlar üretmesi esastır. Ancak, belediyeler normal konut satışı ile ek kaynak da elde edebilir, bu geliri de sosyal konutların yapımında kullanabilirler. Gerekli görüldüğü takdirde işyeri de yapabilirler. Sosyal konut, kullanım alanı brüt 100 m²'yi geçmeyen konutlardır. Dar gelirlilik, ailenin aylık toplam gelirin brüt asgari ücretin, büyükşehir belediyelerinde iki katını,

diğer belediyelerde bir buçuk katını geçmemesidir (Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik, 4, 5, 7 ve 13. md).

Belediyeler konut yapımında kredi kuruluşları, TOKİ ve diğer kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapabilirler.

Belediyelerin sosyal konut yapılmak amacıyla arsa tahsis etmesi, sosyal konut tahsis etmesi veya kiralanmasında aşağıdaki şartlar aranmaktadır;

- Dar gelirli olmak,
- Kendisinin, eşinin veya on sekiz yaşından küçük çocuklarının o belediye sınırı içinde konutu veya konut yapmaya müsait arsası bulunmamak,
- En az bir yıldan beri o belediye sınırları içinde ikamet ediyor olmak,
- Afete maruz kalmış ya da sanayi bölgelerinden nakledileceklerden ya da 775 sayılı Gecekondu Kanunu uygulamaları kapsamında hak sahibi olup, gecekondu ıslahı ve tasfiyesi sebebiyle açıkta kalacak olanlardan; en az bir yıldan beri o belediye sınırları içinde ikamet ediyor olmak,

3.2. Sosyal Harcamalar

Bu başlıkta sosyal harcamaların kapsamı ve içeriği, büyükşehir belediye harcamaları, merkezi yönetim harcamaları ve kamu harcamaları (genel yönetim) içindeki sosyal harcamaların dağılımı ile ekonomideki payları incelenecektir.

3.2.1. Sosyal Harcama Alanları

Bu bölümde öncelikle, sosyal harcamaların tanımı yapılacak, sonrasında ise harcamaların yapıldığı hedef kitlenin kapsamı, hedef kitleye yapılan hizmet türleri belirtilecektir. En son kısımda ise sosyal harcamaların, analitik bütçe sınıflandırma sistemine göre fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada kaydedildiği bütçe kalemleri ifade edilecektir.

3.2.1.1. Sosyal Harcama Kavramı

Sosyal harcama kavramının tam bir tanımı yapılamamaktadır. Bunun nedeni ülkelerin ve uluslararası kuruluşların hem birbirlerinden farklı belirledikleri yaklaşımların olması, hem de zaman içinde bu yaklaşımlarını değiştirmelerinden kaynaklanmaktadır (ILO, 2010: 13). Haliyle hangi harcamaların sosyal harcama kabul edileceği konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Şeker'in bu konudaki dikkat çeken örneğinde, eğitim

harcamaları ve sokak aydınlatmaları gelişmiş ülkelerde normal kabul edildiği için sosyal harcamalara dâhil edilmezken, gelişmekte olan ülkelerde dâhil edilmektedir (2011: 17). Bu örnekte sosyal harcamaların tanımının ülkeden ülkeye nasıl farklılaştığını göstermektedir.

ILO'nun benimsediği yaklaşıma göre, sosyal harcamaların kapsamına fonksiyonel sınıflandırma sistemine göre Sağlık, Eğitim, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerine yapılan harcamalar ile ekonomik sınıflandırma sistemine göre Hane Halkına Yapılan Transferler kaleminde yapılan harcamalar dâhil edilmelidir (ILO, 2010: 13-17).

3.2.1.2. Sosyal Harcamaların Hedef Kitleleri

Sosyal harcamalar, sosyal dışlanmaya maruz kalan grupların toplumsal sorunlarına çözüm bulmak ile toplumun tüm kesimlerinin sosyal ve insani ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılan harcamalardır.

Toplumsal sorunlara çözüm bulma kapsamında yapılan sosyal harcamalar, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin mücadele etmek için belirlediği sosyal dışlanma faktörlerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan harcamalardır (Erdoğan, 2004: 17; Erdoğan ve Yenigün, 2008: 22);

Toplumun tüm kesimlerinin sosyal ve insani ihtiyaçlarının karşılanması için yapılacak sosyal harcamalar ise İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde kabul edilen; sosyal güvenlik (social security), çalışma ve iş seçme (the right to work and choice of employment), eşit işe eşit ücret (the right to equal pay for equal work), adil ücret (the right to just remuneration), sendika kurma ve katılma (the right to form and to join trade unions), dinlenme ve eğlenme (the right to rest and leisure), ücretli izin (periodic holidays with pay), eğitim (the right to education), topluluk faaliyetlerine serbest katılma (the right freely to participate in the cultural life of the community) gibi temel haklardan, toplumun geniş kesimlerinin faydalanmasını temin etmek için yapılmalıdır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 21; United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights, 1948).

3.2.1.3. Sosyal Harcamaların Yapıldığı Hizmet Türleri

Bu kısımda belediyeler ile bazı kurumların yaptığı hizmet türlerinin dayanakları, tanımları ve bazı niceliksel durumları verilecektir.

Sığınma (Konuk) Evleri

Sosyal Hizmetler Kanunu'na göre sığınma evleri; fiziksel, duygusal, cinsel ve ekonomik istismara maruz kalan kadın veya erkeklerin yaşadıkları psikolojik, sosyal ve ekonomik problemlerin çözümlenmesi aşamasında gerekirse çocukları ile birlikte ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla geçici bir süre kalabilecekleri yatılı hizmet veren sosyal hizmet birimleridir (2828 sk, 3.md).

5393 sayılı Belediye Kanuna göre de nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin kadınlar ve çocuklar için sığınma evleri açması zorunluluğu bulunmaktadır (14.md, a bendi).

Türkiye'de Kadının Statüsü Genel Müdürlüğüne bağlı 25; sivil toplum kuruluşları ve belediyelere bağlı 22 olmak üzere toplam 47 adet kadın sığınma evi bulunmaktadır (Karataş, Şener ve Otaran, 2008: 53,195).

Huzurevleri ve Yaşlı Hizmet Merkezleri

Sosyal Hizmetler Kanunu'na göre huzurevleri; muhtaç durumdaki yaşlı kişilerin huzurlu bir ortamda korunması ve bakımı, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan yatılı sosyal hizmet kuruluşları olarak tanımlanmıştır (2828 sk, 3.md). Muhtaç durumdaki yaşlı kişiler, sosyal veya ekonomik yönden yoksunluk içinde olup korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç yaşlı kişiler olarak tanımlanmaktadır.

Aynı kanuna göre; yaşlı hizmet merkezleri; yaşlı kişilerin yaşam kalitesinin artırılması amacıyla gündüzlü bakım ve evde bakım hizmeti sunması amacıyla açılan ve faaliyet gösteren birimler olarak tanımlanmıştır (2828 sk, 3.md).

5393 sayılı Belediye Kanuna göre de tüm sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yapmak belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır (14.md, a bendi). Benzer bir düzenlemede Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bulunmaktadır (5216 sk, 7.md, v bendi).

Türkiye de belediyelere ait toplam 2.039 kişi kapasiteli, 21 adet huzurevi bulunmaktadır (Özürlü ve Yaşlı Hizm.Gn.Md., 2013c). Ayrıca, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı toplam 9.783 kişi kapasiteli, 101 huzurevi; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı toplam 2.442 kişi kapasiteli, 6 huzurevi; dernek ve vakıflara bağlı toplam 2.627 kişi kapasiteli, 32 huzurevi; azınlık vakıflarına bağlı toplam 961 kişi kapasiteli, 7 huzurevi; gerçek kişilere ait toplam 5.805 kişi kapasiteli, 120 huzurevi bulunmakta ve belediyeler ile birlikte Türkiye genelinde toplam 23.657 kişi kapasiteye sahip 287 adet huzurevi bulunmaktadır (Özürlü ve Yaşlı Hizm.Gn.Md, 2013b; Özürlü ve Yaşlı Hizm.Gn.Md., 2013a).

Meslek ve Beceri Kazandırma Kursları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyelerin meslek ve beceri kursları açması görevleri arasında sayılmıştır (5216 sk, 7.md, v bendi; 5393 sk, 14.md, a bendi).

Meslek ve beceri kazandırma kursları; sanat ve estetik anlayışını geliştirmek, el sanatlarını öğretmek kültürel zenginlikleri korumak, halkın bilgi ve becerilerini arttırmak, meslek öğretmek bireylerin istihdamlarını kolaylaştırmak ve ara eleman ihtiyacını karşılamak, gelir elde edecekleri el işleriyle aile ekonomilerine katkı sağlamak ve boş zamanların verimli bir şekilde kullanımını sağlamak gibi amaçlarla hizmet vermektedirler (Belmek, 2013; Busmek, 2013; İsmek, 2013; İzmeb, 2013).

Gıda Amaçlı Yardımlar ile Aşevi Hizmetleri

Gıda amaçlı yardımlar, muhtaç durumdaki ailelere yönelik yapılan gıda paketi vb. yardımlardır. Bu hizmeti bazı belediyeler kurdukları gıda bankaları aracılığıyla verirken, bazı belediyelerde anlaşma yaptıkları alışveriş merkezleri üzerinden ihtiyaç sahiplerine yardımlarını ulaştırmaktadırlar.

Burada örnek olması açısından Konya Büyükşehir Belediyesi, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından uygulanan “Sosyal Kart” uygulamasını aktarmakta fayda görülmüştür. Bu uygulamada, muhtaçlığı belirlenen ailelere, fert başına belli bir miktarda kredi Sosyal Kartlara yüklenmektedir. Kredi tanınan muhtaç bireyler, kredilerini kendilerine en yakın anlaşmalı mağazalardan ve rencide olmadan

diğer bireyler gibi alışveriş yaparak kullanabilmektedirler. Bu uygulama hem vatandaşa hem de belediyeye çeşitli faydalar sağlamaktadır (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2012).

Muhtaç aileler bakımından faydaları; insan onurunu düşünmesi, kullanımının kolay olması, ihtiyaçların daha süratli giderilmesi, ihtiyaç sahiplerinin verileni değil, tercih ettiklerini alabilmesi, mesai saatine bağımlı olmadan hizmet alabilmesi, ihtiyaç sahiplerinin incinmeden alışveriş yapabilmesi ve tek merkezden verilen ürünler ile yetinmek zorunda kalmamasıdır.

Belediye açısından faydaları; belediyeye herhangi bir ek maliyet yüklenmemekte, depolama sorunu ve fire olmamakta, stok maliyeti ortadan kalkmakta, verilen ürünlerin son kullanma tarihini takip etme sorunu bitmekte, sosyal yardımların daha etkin dağıtılması sağlanmakta, kırtasiye masrafları azalmakta, personel ve maliyet tasarrufu sağlanmakta ve ihtiyaç sahiplerine, günün şartlarına uygun yöntemlerle daha etkin yardım yapılması sağlanmaktadır.

Belediyeler yaşlı, özürlü, kimsesiz ve muhtaç bireylere günlük sıcak yemek verilmesi amacıyla aşevleri işletmektedirler. Ramazan bayramında ise genellikle ihale yöntemi ile çok sayıda ve geçici yemek dağıtım noktalarında hizmet vermektedirler.

Yakacak Yardımları

Isınma amaçlı kömür yardımları genellikle merkezi yönetim tarafından yapılmakla birlikte, bazı belediyeler kendi inisiyatifleri ile muhtaç durumdaki ailelere odun, kömür yardımı yapmaktadırlar.

Barınma Yardımları

Barınma amaçlı yardımlar, belediyelerin genellikle, kış mevsiminde dışarıda yaşayan insanlara kalacak sıcak ve güvenli bir yer temin etmek için açılan geçici ya da daimi sığınma imkânlarına yapılan harcamalardır. Aynı zamanda belediyeye başvuran, eski, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşamak zorunda kalan muhtaç vatandaşlara evlerinin onarımı için yapılan nakdi ve ayni yardımlarda barınma amaçlı yardımlara girmektedir.

Kırtasiye Yardımları

Belediyelerin muhtaç durumdaki öğrencilere öğretim yılı başında dağıttıkları kırtasiye yardımı hizmetleridir. Bu yardımda genellikle ihale ile belli sayıda kırtasiye malzemesi içeren paketler alınmakta ve öğrencilere dağıtılmaktadır. Bu yardımda farklı bir uygulama yine Konya Büyükşehir Belediyesinin uygulamasında karşımıza çıkmaktadır. Belediye tarafından muhtaçlığı belirlenen ve kendisine sosyal kart verilen aileler, öğrenim döneminde mağazalardan istedikleri tarzda ve lazım olan kırtasiye ürünlerini seçme imkanına sahip olmaktadır. Her yıl yapılan yardımlarda okul çantasının verildiği düşünülürse, bir yılda eskimeyen bir ürünün defalarca dağıtılması kamu kaynaklarının israf olmasına neden olmaktadır. Bu örnekteki gibi bir uygulama yapılırsa, aileler kendi ihtiyacı olan kırtasiye malzemelerini tercih edecek, böylece belediyelerin gereksiz kırtasiye malzemesi almalarına ihtiyaç kalmayacaktır.

Öğrenci Bursları

Belediyelerin kendi belirledikleri yüksek öğrenim öğrencilerine burs vermesi uygulaması 2004 yılında kabul edilen 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanundaki istisna hükmünün Anayasa Mahkemesinin E.: 2004/24, K.: 2008/165 sayılı Kararı ile iptal edilmiş olması nedeniyle mümkün değildir. Ancak, belediyelerin ortaöğretim ve ilköğretim öğrencilerine burs verme imkanı bulunmaktadır.

Sosyal Konutlar

Daha önceki bölümlerde sosyal konut hizmetleri ifade edilmiştir. Burada ise bu kapsamda yapılan hizmetlerin gerçekleşmelerine göz atılacaktır.

Belediyeler sosyal konutları kendileri üretebileceği gibi kredi kuruluşları, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla da işbirliği yapabilirler. Bu konuda birçok belediye tarafından TOKİ ile birlikte uygulanmış konut projeleri bulunmaktadır. Bu kapsamda 2003 yılından 29 Nisan 2013 tarihine kadar TOKİ tarafından yapılan sosyal konut rakamı 487.891 adete ulaşmıştır (TOKİ, 2013). Bu konutların hepsi belediyeler ile işbirliği şeklinde üretilmemekle birlikte bir fikir vermesi açısından burada ifade edilmiştir.

Sosyal konutlar aynı zamanda kentsel dönüşüm ve iyileştirme kapsamında sağlıksız evlerde oturanlara dönük olarak da yapılabilmektedir. Bu kapsamda uygulamaları bulunan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, 2008-2012 yılları arasında 1.278 adet gecekondunun yıkılmasını sağladığı, bu yerlerde 106 projeyi gerçekleştirdiği ve 871 adet sosyal konutu hak sahiplerine tahsis ettiği görülmektedir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013: 144).

3.2.1.4. Fonksiyonel sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar

Fonksiyonel sınıflandırma sistemine göre kurumların yaptığı sosyal harcamalar birinci düzeyde 7-Sağlık Hizmetleri, 9-Eğitim Hizmetleri ve 10-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri kalemlerinde takip edilmektedir. Bu kalemlerin üçüncü düzeydeki detayları ve içerdiği harcama türleri aşağıda verilmektedir.

3.2.1.4.1. Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmetleri fonksiyonunda kaydedilen sosyal harcamaların detayları aşağıda sunulmaktadır. Bazı alt fonksiyonların belediyelerle ilgili olmadığı düşünülebilir, ancak bu alt fonksiyonlar tüm kurumlara hitap ettiği için, çalışmanın sonraki bölümlerinde harcamaları analiz edilecek farklı kurumlar olması ve sonraki çalışmalarda kolaylık olması amacıyla tamamı verilmiştir. 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberine göre sağlık hizmetleri altındaki alt fonksiyonlar aşağıdaki gibidir (BÜMKO, 2012);

- İlaç ve ilaç benzeri ürünlerin temini hizmetleri,
- Diğer tıbbi ürünler,
- Terapik alet ve araç hizmetleri,
- Genel poliklinikler,
- İhtisaslaşmış poliklinikler,
- Ağız ve diş sağlığı hizmetleri,
- Yardımcı sağlık hizmetleri,
- Genel hastane hizmetleri,
- İhtisas hastaneleri tarafından verilen hizmetler,
- Tıp merkezi ve doğumevlerinde verilen hizmetler,
- Hastane bakım ve nekahet merkezlerinde verilen hizmetler,
- Sınıflandırmaya girmeyen hastane işleri ve hizmetleri,
- Halk sağlığı hizmetleri,
- Sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri,
- Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri.

3.2.1.4.2. Eğitim Hizmetleri

Eğitim hizmetleri fonksiyonunda kaydedilen sosyal harcamaların detayları aşağıda sunulmaktadır. Belediyelerin işlettikleri, anaokulu, meslek ve beceri kursları, personel eğitimi için alınan kurs hizmetleri vb. sosyal harcamalar bu alt fonksiyonlarda uygun başlıklara kaydedilmektedir. 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberine göre eğitim hizmetleri altındaki alt fonksiyonlar aşağıdaki gibidir (BÜMKO, 2012);

- Okul öncesi eğitim hizmetleri,
- İlköğretim eğitimi hizmetleri,
- Ortaöğretim eğitim programları,
- Mesleki ve teknik ortaöğretim hizmetleri,
- Sınıflandırmaya girmeyen ortaöğretim hizmetleri,
- Ortaöğretim sonrası mesleki eğitim hizmetleri,
- Üniversiteler ve yükseköğretim hizmeti veren kurumlar,
- Doktora eğitimi veren yükseköğretim hizmetleri,
- Seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri,
- Eğitime yardımcı hizmetler,
- Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri,
- Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri.

3.2.1.4.3. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri fonksiyonunda kaydedilen sosyal harcamaların detayları aşağıda sunulmaktadır. Belediyelerin yaptıkları gıda, yakacak, giyecek yardımları, sosyal konut yapımı, aşevi, barınma evi hizmetleri, huzurevi vb. sosyal harcamaları bu alt fonksiyonlardaki uygun başlıklara kaydedilmektedir. 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberine göre sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri altındaki alt fonksiyonlar aşağıdaki gibidir (BÜMKO, 2012);

- Hastalık yardımı hizmetleri,
- Malullük yardımı hizmetleri,
- Yaşlılık yardımı hizmetleri,
- Dul ve yetim aylığı hizmetleri,
- Aile ve çocuk yardımı hizmetleri,
- İşsizlik yardımı hizmetleri,
- İskân yardımı hizmetleri,
- Sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler,
- Sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri,
- Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri.

3.2.1.5. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Sosyal Harcamalar

Ekonomik sınıflandırma sistemine göre kurumların yaptığı sosyal harcamalar birinci düzeyde 5-Cari Transferler altındaki, ikinci düzeydeki 5.4-Hane Halkına Yapılan Transferler kaleminde takip edilmektedir. 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberine göre Hane Halkına Yapılan Transferler altındaki üçüncü düzey harcama detayları aşağıda verilmiştir (BÜMKO, 2012).

Burslar ve Harçlıklar

Bu kalem altında; yurtiçi burslar ve harçlıklar; yurtdışı burslar; yabancı uyruklu kişilere burslar ve harçlıklar ile diğer transferler kaydedilmektedir.

Eğitim Amaçlı Diğer Transferler

Bu kalem altında; yabancı uyruklu kişilere eğitim amaçlı transferler ile eğitim amaçlı diğer transferler kaydedilmektedir.

Sağlık Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; sağlık amaçlı transferler ile sosyal güvenliği bulunmayanların prim ödemelerine ilişkin transferler kaydedilmektedir.

Yiyecek Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; hane halkına yapılan gıda yardımları, aşevi hizmetleri vb. giderler kaydedilmektedir.

Barınma Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; koruyucu ailelere yardım ödemeleri ile diğer barınma amaçlı transferler kaydedilmektedir.

Tarımsal Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; daha çok Tarım Bakanlığı'nın tarım ve hayvancılığı geliştirmek için desteklediği tarım projeleri ile ilgili giderler kaydedilmektedir. 2012 yılı itibarı ile bu kalem altında 85 farklı tarım desteği kalemi bulunmaktadır (BÜMKO, 2012).

Sosyal Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; muhtaç ve körlere yardım; vakıf ilgililerine yapılan ödemeler; vatani hizmet aylıkları; diğer aylık ve tazminatlar; şehit dul ve yetimlere ikramiye ve ek ödeme; muhtaç asker ailelerine yardım ve diğer sosyal amaçlı transferler kaydedilmektedir.

Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler

Bu kalem altında; ekonomik ve mali amaçlı transferlerden doğrudan yukarıdaki kodlarla ilişkilendirilemeyen transferler kaydedilmektedir.

Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler

Bu kalem altında; hane halkına yapılan diğer transferler; Türk kültür varlığının korunması ve tanıtımı giderleri; siyasi tanıtma giderleri ve 5947 sayılı Kanun gereği mali sorumluluk sigortası giderleri kaydedilmektedir.

3.2.2. Sosyal Harcamaların Dağılımı ve Ekonomideki Payı

Bu bölümde sosyal harcamalar incelenirken, analitik bütçe sınıflandırma sistemindeki, fonksiyonel sınıflandırma sistemine göre kaydedilen veriler kullanılmaktadır. Sosyal harcamaların kapsamı olarak, fonksiyonel sınıflandırmadaki “Sağlık Hizmetleri”, “Eğitim Hizmetleri” ile “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri” kalemleri belirlenmiştir. Belediyeler ve diğer kurumlarda bu fonksiyonların dışında da sosyal harcamalar yapılmış olabilir. Ancak bu durum genellikle yapılan harcamaların hangi fonksiyon altında kaydedilmesi gerektiği ile ilgili yaşanan uygulama hatalarından kaynaklandığı düşünülmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre sosyal harcamaları incelemek, tam veri sağlamasa da, var olan yapıyı en iyi şekilde yansıtabileceği düşünülmektedir.

Bu bölümde öncelikle fonksiyonel sınıflandırma sistemine göre sosyal harcamaların büyükşehir belediyeleri, merkezi yönetim ve kamu harcamaları (genel yönetim) içindeki dağılımları incelenecektir. Sonrasında ise bu üç düzeydeki harcamaların ekonomideki yeri, gayri safi yurtiçi hasıladaki payların incelenmesi ile ortaya konulacaktır.

3.2.2.1. Sosyal Harcamaların Büyükşehir Belediye Harcamalarındaki Dağılımı

Mevcut 16 büyükşehir belediyesinin harcamaları Muhasebat Genel Müdürlüğüne bildirdikleri verilerden alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin 2009 – 2012 yılları arasındaki bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, sosyal harcamalar bütçeden 2009 yılında % 5,05; 2010 yılında % 4,77; 2011 yılında % 4,75 ve 2012 yılında % 4,97 oranında pay aldığı Tablo 24'den görülmektedir.

Tablo 24
Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamalarının Dağılımı

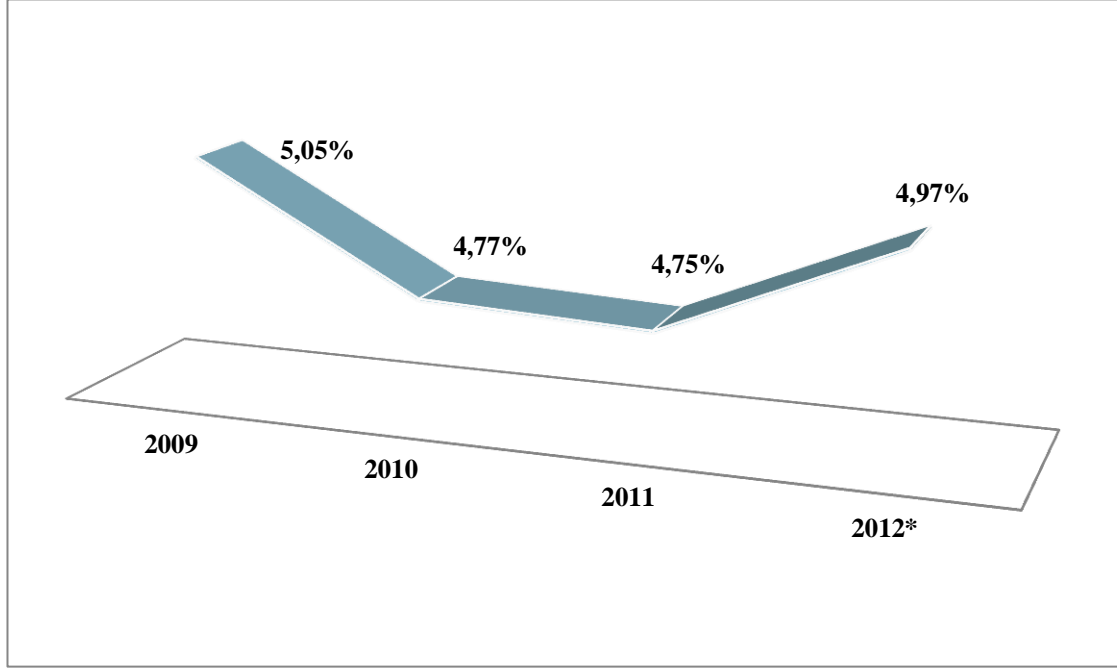
Harcama Fonksiyonu Adı	2009	2010	2011	2012*
Sağlık Hizmetleri	200.591	223.901	229.385	252.673
Eğitim Hizmetleri	101.530	76.046	102.356	95.131
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	388.492	359.810	407.218	407.748
Toplam Sosyal Harcama	690.613	659.757	738.959	755.552
Toplam Bütçe Harcaması	13.662.594	13.836.250	15.570.973	15.194.268
Sosyal Harcama Payı	5,05%	4,77%	4,75%	4,97%

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2009, 2010, 2011, 2012 yılı Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri, (Bin TL).

* : 2012 yılı verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

Tablo 24 incelendiğinde, toplam harcamaların -2012 yılı hariç tutulursa- her yıl artış gösterdiği görülmektedir. Sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar da her yıl artış göstermiştir. Eğitim hizmetlerine yapılan harcamalar 2010 ve 2012 yılında bir önceki yıllara göre azalma göstermiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine yapılan harcamalar 2010 yılında önceki yıla göre azalmış, 2011 yılında artış göstermiş ancak 2012 yılında çok az bir değişiklik olmuştur.

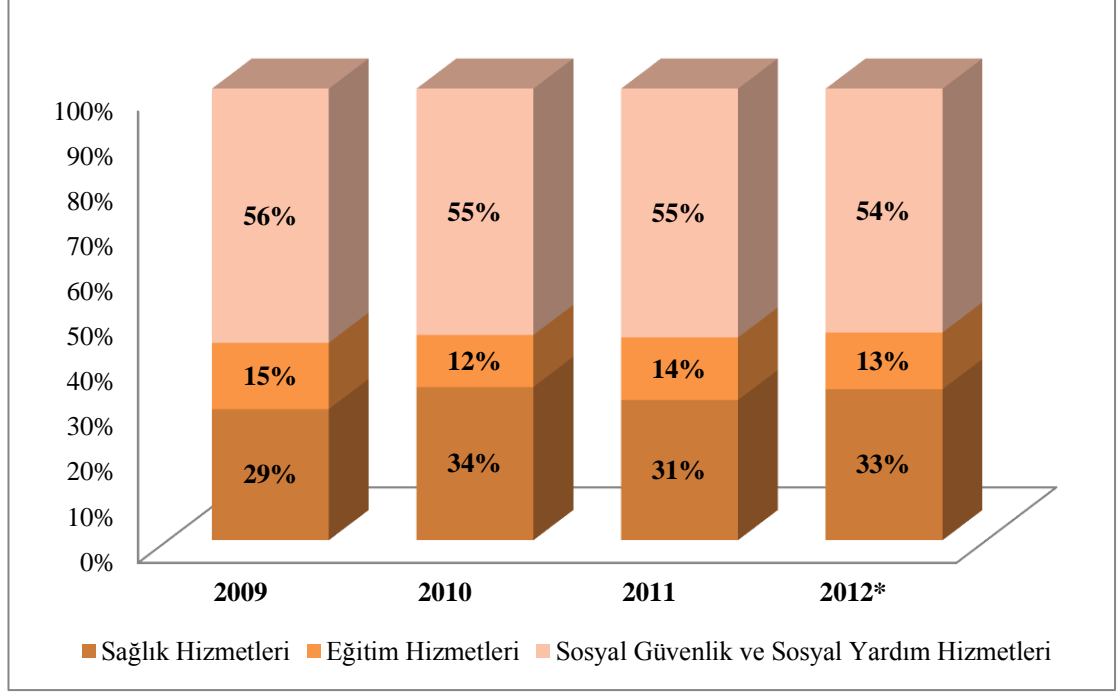
Sosyal harcamalar toplamı -2010 yılı hariç- her yıl artış göstermiştir. 2009-2012 yılları arasında harcamalar artmasına rağmen, sosyal harcamaların bütçeden aldıkları payların 2011 yılına kadar azaldığı ve 2012 yılındaki toparlanma ile artış eğiliminde olduğu Grafik 20'den görülebilir.



Grafik 20: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamanın Toplam Harcama İçindeki Payı

Kaynak: Tablo 24'den hazırlanmıştır.

2009-2012 yılları arasındaki sosyal harcamaların kendi içindeki dağılımları Grafik 21'den görülmektedir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılan bütçe %54 ile 56 arasındaki oranıyla en büyük payı oluşturmaktadır. Sağlık hizmetlerine ayrılan bütçe % 29 ile 34 arasında; eğitim hizmetlerine ayrılan bütçe ise % 12 ile 15 arasında bir dağılım göstermektedir. Bu oranlara göre büyükşehir belediyeleri sosyal harcamalarının kendi aralarındaki dağılımları içinde; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile eğitim hizmetlerine ayrılan pay % 2 ile 4 arasında azalmış; azalan paya karşılık sağlık hizmetlerine ayrılan pay artış göstermiştir.



Grafik 21: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 24'den hazırlanmıştır.

3.2.2.2. Sosyal Harcamaların Merkezi Yönetim Harcamalarındaki Dağılımı

Merkezi yönetim; düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler dışında kalan ve devlet tüzel kişiliğini temsil eden genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri; yükseköğretim kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri ile diğer özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan ve hazine birliği ilkesi gereği muhasebeleri Maliye Bakanlığı tarafından takip edilen idarelerdir (5018 sk, 3, 6, 12.md).

Merkezi yönetimin 2009 – 2012 yılları arasındaki bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, sosyal harcamalar bütçeden 2009 yılında % 40,1; 2010 yılında % 39,9; 2011 yılında % 40,7 ve 2012 yılında % 41,2 oranında pay aldığı Tablo 25'den görülmektedir.

Tablo 25
Merkezi Yönetim Sosyal Harcamalarının Dağılımı

Harcama Fonksiyonu Adı	2009	2010	2011	2012
Sağlık Hizmetleri	15.681.733	16.070.753	18.594.230	15.580.305
Eğitim Hizmetleri	35.753.422	41.469.831	48.558.263	56.689.772
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	56.070.037	59.891.950	60.774.148	76.097.626
Toplam Sosyal Harcama	107.505.192	117.432.534	127.926.641	148.367.703
Toplam Bütçe Harcaması	268.219.185	294.358.724	314.606.792	360.491.300
Sosyal Harcama Payı	40,1%	39,9%	40,7%	41,2%

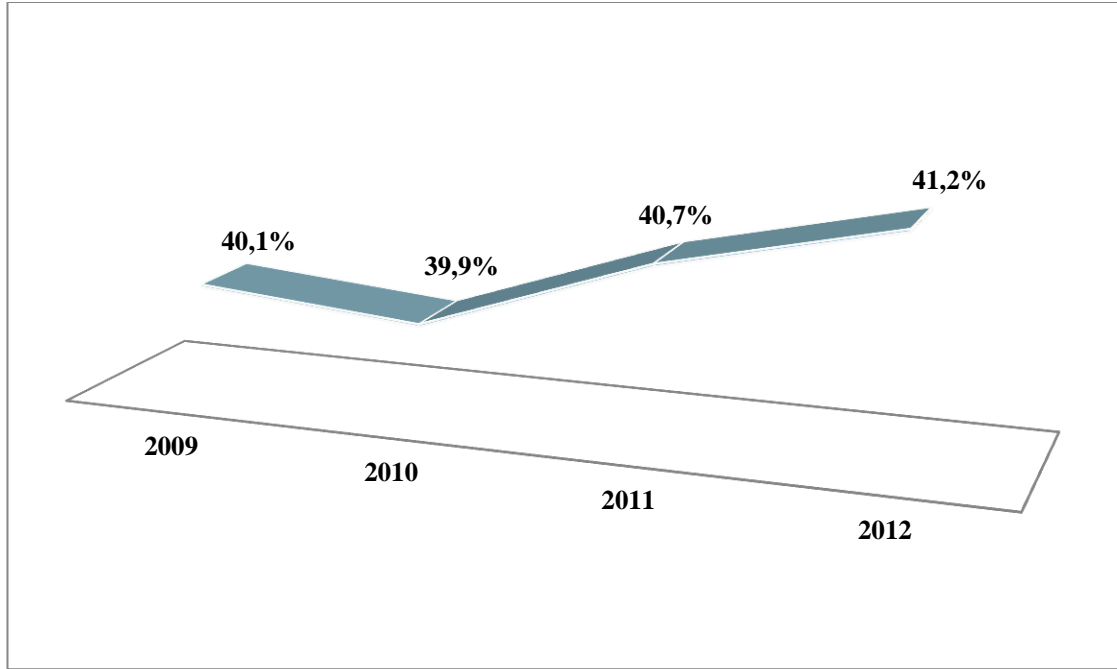
Kaynak: Maliye Bakanlığı 2009, 2010, 2011 yılı Genel Faaliyet Raporları, Muhasebat Genel Müdürlüğü 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri (Bin TL)

Tablo 25 incelendiğinde merkezi yönetimde sosyal harcamaların payı, büyükşehir belediyelerinin aksine ortalama % 40 gibi yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu payın yüksek olmasının nedeni, ülkemizde sağlık ve eğitim hizmetlerini yürüten, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve Aile ve Sosyal Politikalar bakanlığı gibi merkezi yönetim birimlerinin harcamalarını içermesidir.

Merkezi yönetim toplam bütçe harcamalarının her yıl artış gösterdiği görülmektedir. Sağlık hizmetlerine yapılan harcamalar -2012 yılı hariç- her yıl artış göstermiştir. Eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine yapılan harcamalar her yıl artış göstermiştir.

Sosyal harcamalar toplamı da her yıl artış göstermiştir. 2009-2012 yılları arasında toplam bütçe harcamaları ile birlikte toplam sosyal harcamalar da artmıştır. Sosyal

harcamaların bütçeden aldıkları paylar -2010 yılı hariç tutulursa- artış eğiliminde olduğu Grafik 22'den görülebilir.

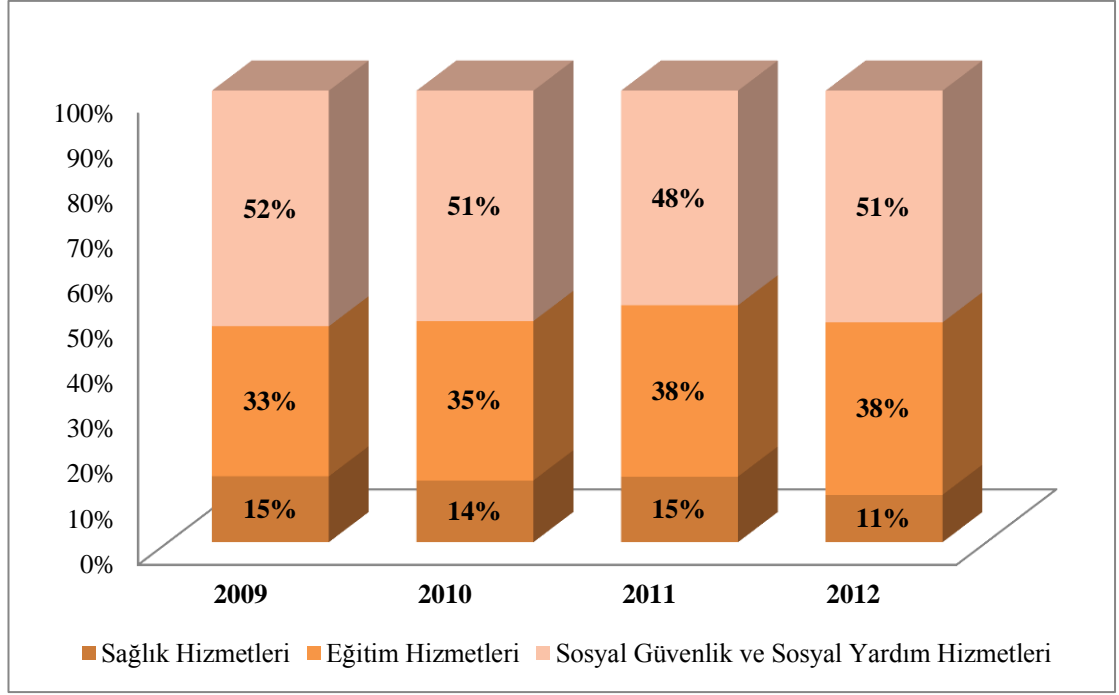


Grafik 22: Merkezi Yönetim Sosyal Harcamasının Toplam Harcama İçindeki Payı

Kaynak: Tablo 25'den hazırlanmıştır.

2009-2012 yılları arasındaki merkezi yönetim sosyal harcamalarının kendi içindeki dağılımları Grafik 23'den görülebileceği üzere; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılan bütçe % 48 ile 52 arasındaki oranıyla en büyük payı oluşturmaktadır. Eğitim hizmetlerine ayrılan bütçe % 33 ile 38 arasında; sağlık hizmetlerine ayrılan bütçe ise % 11 ile 15 arasında bir dağılım göstermektedir.

Bu oranlara göre sosyal harcamaların kendi aralarındaki dağılımı içinde; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile sağlık hizmetlerine ayrılan pay % 1 ile 4 arasında azalmış; azalan paya karşılık eğitim hizmetlerine ayrılan pay artış göstermiştir.



Grafik 23: Merkezi Yönetim Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 25’den hazırlanmıştır.

3.2.2.3. Sosyal Harcamaların Kamu Harcamalarındaki Dağılımı

Kamu harcamaları olarak, genel yönetim harcamaları dikkate alınmıştır. Genel yönetim; düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler; devlet tüzel kişiliğini temsil eden genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri; yükseköğretim kurulu, üniversiteler, yüksek teknoloji enstitüleri, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşan düzeydir. Türkiye’deki tüm kamu kurumlarını içermektedir (5018 sk, 3,6,12.md; Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, 2009: 112).

Genel yönetimin 2011 ve 2012 yılı dönemlerindeki bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, sosyal harcamalar bütçeden 2011 yılında % 54,6 ve 2012 yılında % 55,6 oranında pay aldığı Tablo 26’den görülmektedir.

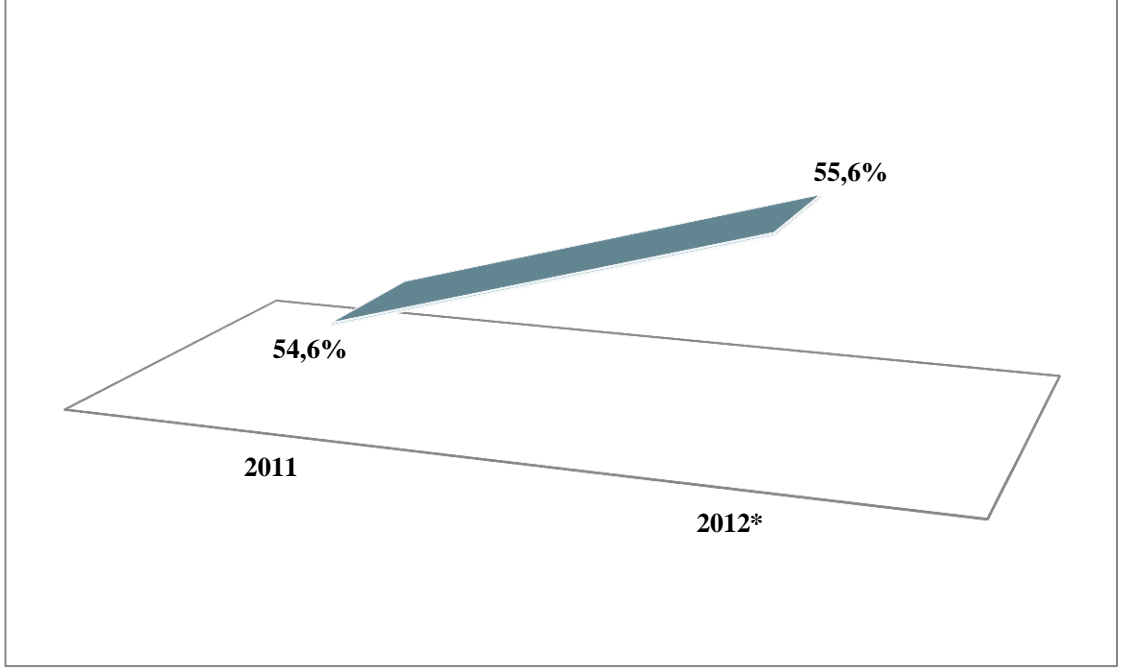
Tablo 26
Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcamaların Dağılımı

Harcama Fonksiyonu Adı	2011	2012*
Sağlık Hizmetleri	54.946.208	57.033.015
Eğitim Hizmetleri	50.870.207	56.514.155
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	148.727.964	168.905.991
Toplam Sosyal Harcama	254.544.379	282.453.161
Toplam Bütçe Harcaması	466.280.392	507.801.799
Sosyal Harcama Payı	54,6 %	55,6 %

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2011, 2012 yılı Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, (Bin TL)

* : 2012 yılı verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

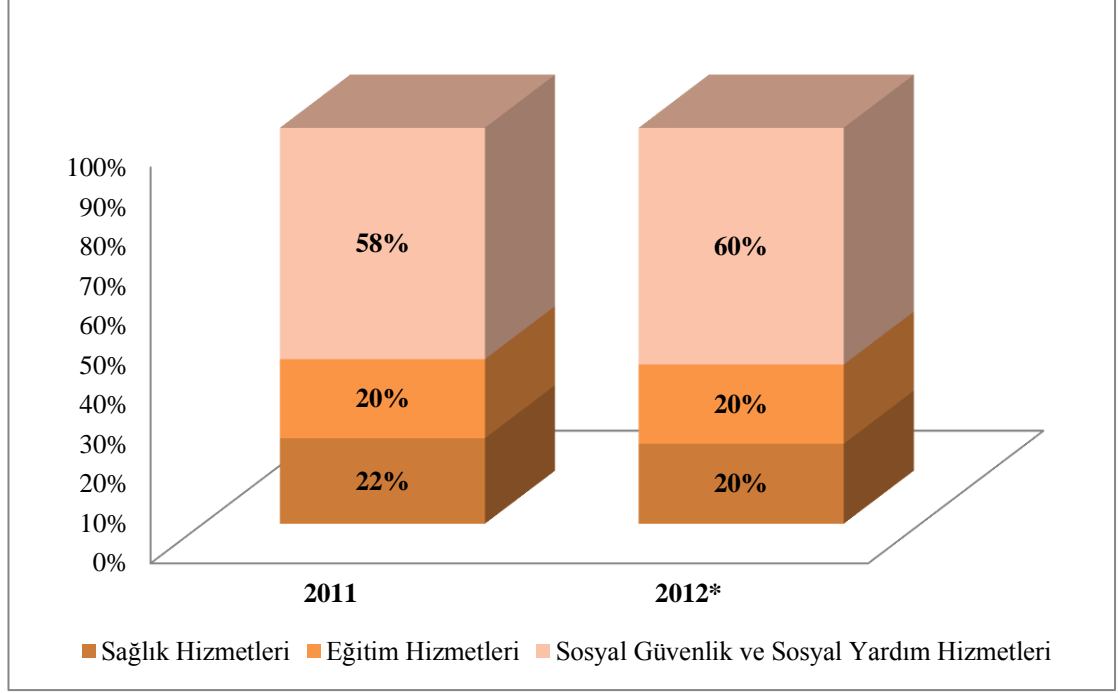
Kamu harcamaları içindeki sosyal harcamaların payı belediye ve merkezi yönetim giderlerinden daha fazla bir oranda ve % 55 gibi yüksek bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu payın yüksek olmasının nedeni, merkezi yönetimdeki Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve Aile ve Sosyal Politikalar bakanlığı gibi sosyal harcama yapan kurumlara ilave olarak Sosyal Güvenlik Kurumlarının harcamalarını da içermesidir. 2011-2012 yılları arasında toplam harcamalar ile birlikte sosyal harcamalar da artış göstermiştir. Sosyal harcama payının artış eğiliminde olduğu Grafik 24'den görülmektedir.



Grafik 24: Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Kaynak: Tablo 26'dan hazırlanmıştır.

2011-2012 yılları arasındaki kamu harcamaları içindeki sosyal harcamaların kendi içindeki dağılımları Grafik 25'den görülebileceği üzere; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılan bütçe % 58 ile 60 arasındaki oranıyla en büyük payı oluşturmaktadır. Sağlık Hizmetlerine ayrılan bütçe % 22 ile 20 arasında; eğitim hizmetlerine ayrılan bütçe ise % 20 civarında bir dağılım göstermektedir. 2011 yılına göre; 2012 yılındaki sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcama payının artış eğiliminde, sağlık hizmetleri harcama payının ise düşme eğiliminde olduğu görülmektedir.



Grafik 25: Kamu Harcamaları İçindeki Sosyal Harcama Paylarının Dağılımı

Kaynak: Tablo 26'dan hazırlanmıştır.

3.2.2.4. Sosyal Harcamaların Ekonomideki Payının Dağılımı

Sosyal harcamaların ekonomideki yerini incelemek üzere büyükşehir belediyeleri, merkezi yönetim ve kamu harcamaları (genel yönetim) içindeki sosyal harcama rakamları ve 2009-2012 yılları arasındaki Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla rakamları Tablo 27'de gösterilmiştir.

Bu çalışmada harcama yöntemine göre hesaplanan, Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH) rakamları tercih edilmiştir. Bu yöntemle göre GSYH; ekonomideki tüketim ve yatırım dönük tüm mal ve hizmetlere yapılan harcamalar ile net ihracatın -mal ve hizmet ithalatından, ihracat çıkarılarak hesaplanır- toplanması ile hesaplanmaktadır. GSYH harcamaları içine gerçek kişi harcamaları, devlet harcamaları, sabit sermaye yatırım harcamaları, stok harcamaları, net mal ve hizmet ihracatı dâhil edilmektedir (TÜİK, 2012b: 16).

Büyükşehir belediyesi sosyal harcamalarının GSYH'den aldığı pay yüz binde 53-72 arasında bir değer almıştır. Artan GSYH'ye rağmen, büyükşehir belediyelerinin Sosyal Harcamalara ayırdıkları payın her yıl azaldığı görülmektedir.

Merkezi yönetim sosyal harcamalarının GSYH'den aldığı pay % 9,9 ile 11,3 arasında bir değer almıştır. Artan GSYH'ye rağmen, genel yönetimin sosyal harcamalara ayırdığı pay, 2011 yılına kadar düşüş göstermiş, 2012 yılında bir önceki yıla göre artış kaydetmiştir.

Kamu harcamaları içindeki sosyal harcamaların GSYH'den aldığı pay % 19,7 ile 19,9 arasında bir değer almıştır. Kamu harcamalarındaki sosyal harcamalara ayrılan paylar artış göstermiştir.

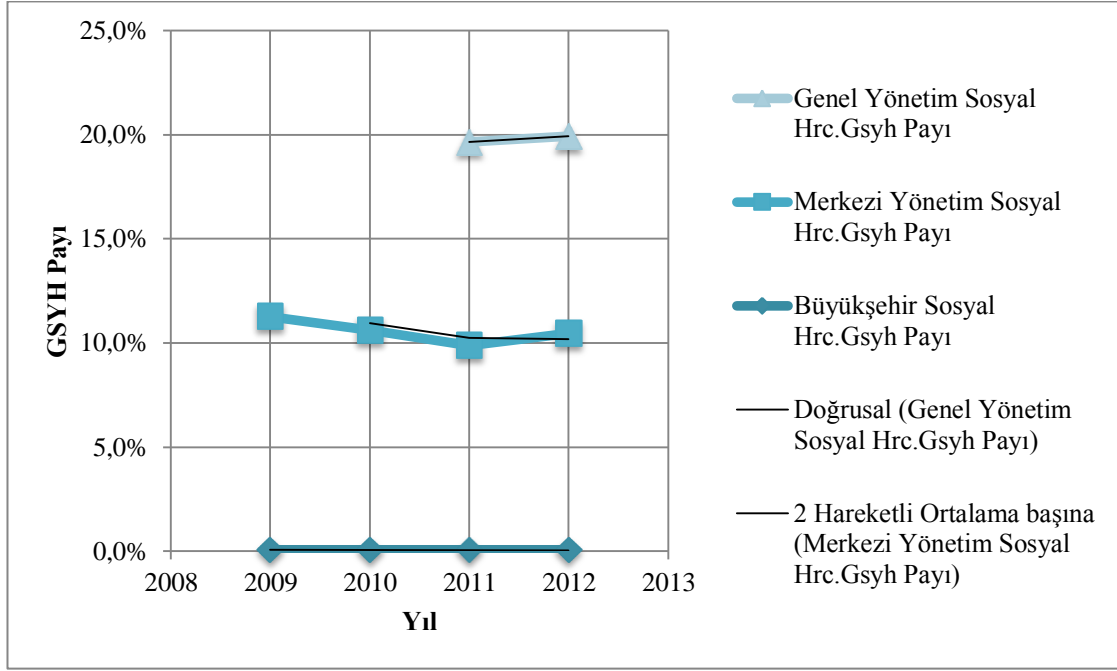
Tablo 27
Sosyal Harcamaların GSYH'deki Dağılımı

Kurum/Harcama Düzeyi	Yıl	Toplam Sosyal Harcama	GSYH (TL) (cari fiyatlarla)	GSYH Payı	Değişim
Büyükşehir Belediyeleri	2009	690.613	953.973.862	0,072%	
	2010	659.757	1.105.101.110	0,060%	-17,5%
	2011	738.959	1.294.892.893	0,057%	-4,4%
	2012*	755.552	1.416.816.801	0,053%	-6,6%
Merkezi Yönetim	2009	107.505.192	953.973.862	11,3%	
	2010	117.432.534	1.105.101.110	10,6%	-5,7%
	2011	127.926.641	1.294.892.893	9,9%	-7,0%
	2012	148.367.703	1.416.816.801	10,5%	6,0%
Kamu Harcamaları (Genel Yönetim)	2011	254.544.379	1.294.892.893	19,7%	
	2012*	282.453.161	1.416.816.801	19,9%	1,4%

Kaynak: Tablo 24; Tablo 25; Tablo 26; TÜİK, 2009-2012 GSYH Haber Bültenleri, (Bin TL).

* : 2012 yılı harcama verileri 9 aylıktır, 12 aya tamamlanmıştır.

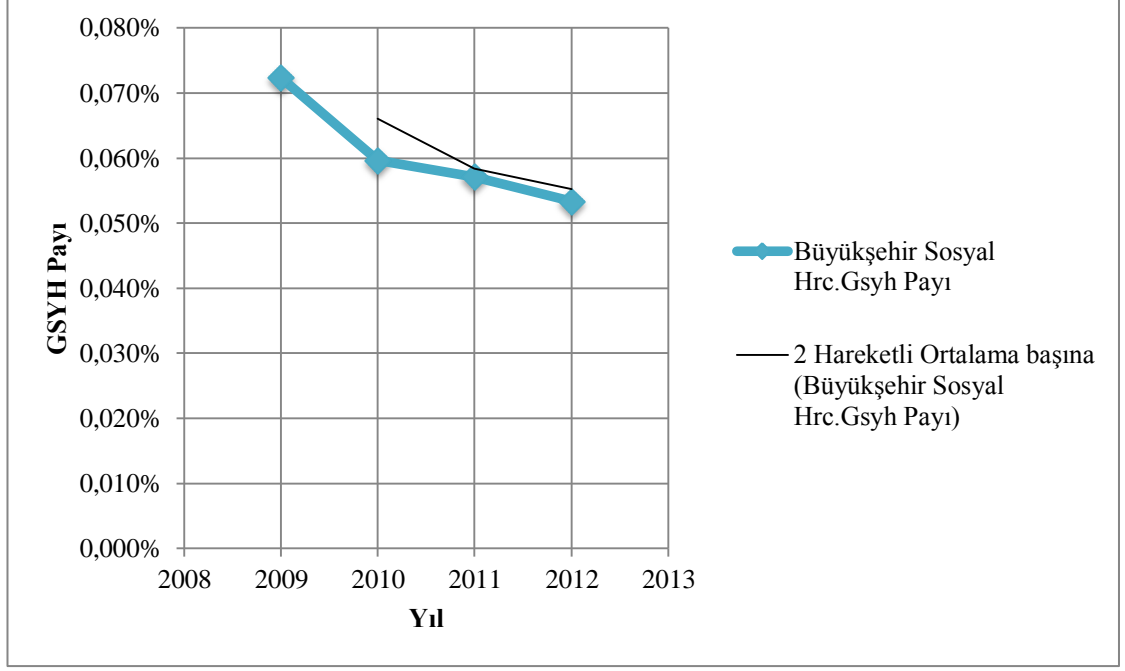
Büyükşehirler, merkezi yönetim ve kamu harcamalarının 2009-2012 yılları arasındaki GSYH'den aldığı payların dağılımı Grafik 26'dan görülmektedir. Kamu harcamaları (genel yönetim) içindeki sosyal harcamaların GSYH içindeki payının artış eğilimde; Merkezi yönetim sosyal harcamalarının azalma eğiliminde olduğu görülmektedir.



Grafik 26: Sosyal Harcamaların GSYH Payları Grafiği

Kaynak: Tablo 27'den hazırlanmıştır.

Büyükşehir belediyeleri sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı da azalmıştır. Ancak, Grafik 26'daki diğer yüksek rakamlar nedeniyle görülmemektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri sosyal harcamaları Grafik 27'de gösterilmektedir. Bu grafikte büyükşehir belediyeleri sosyal harcamalarının GSYH içindeki payının azalma eğilimde olduğu görülmektedir.



Grafik 27: Büyükşehir Belediyeleri Sosyal Harcamalarının GSYH Payları Grafiği

Kaynak: Tablo 27'den hazırlanmıştır.

3.3. Ekonomik Harcamalar

Ekonomik harcamalar grubunda sınıflandırılan, harcama kalemlerine ilişkin açıklamalar 2013 - 2015 dönemi bütçe hazırlama rehberindeki ilkelere göre aşağıda verilmektedir (BÜMKO, 2012). Bu rehberde göre, ömrü bir yılı aşan mal ve hizmet alımlarının kaydedildiği alt kalemler, hem mal ve hizmet alımları kaleminde; hem de sermaye giderleri kalemlerinde yer almaktadır. Burada ayırıcı nokta alım ya da hizmetin bedeli olmaktadır. Her yıl bütçe hazırlama rehberi ile belirlenen alım sınırının altındaki alım ve giderler mal ve hizmet alımları kalemlerinin altındaki uygun bir alt kaleme; sınırın üzerindeki ise sermaye giderleri kalemlerinin altındaki uygun bir alt kaleme kaydedilmektedir. Bu harcama grubuna dâhil edilen bütçe kalemleri Tablo 28'den görülebilir.

Tablo 28
Ekonomik Harcamalar Grubundaki Bütçe Kalemleri

Ekonomik Bütçe Kodu	Bütçe Kaleminin Adı (2.Düzey)
3.1.	Üretime yönelik mal ve malzeme alımları
3.2.	Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları
3.5.	Hizmet alımları
3.7.	Menkul mal, gayrimaddi hak alım, bakım giderleri
3.8.	Gayrimenkul mal bakım ve onarım giderler
4.2.	Diğer iç borç faiz giderleri
4.3.	Dış borç faiz giderleri
6.1.	Mamul mal alımları
6.2.	Menkul sermaye üretim giderleri
6.3.	Gayri maddi hak alımları
6.4.	Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması
6.5.	Gayrimenkul sermaye üretim giderleri
6.6.	Menkul malların büyük onarım giderleri
6.7.	Gayrimenkul büyük onarım giderleri
6.9.	Diğer sermaye giderleri
7.1.	Yurtiçi sermaye transferleri

Kaynak: 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, BÜMKO, 2012.

3.3.1. Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları

Bu kalemde; üretimde kullanılacak hammaddeler, ara mallar ve malzemeler ile enerji bedelleri kaydedilmektedir.

3.3.2. Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları

Bu kalemde; kırtasiye alımları; cetvel, makas gibi büro malzemesi alımları; gazete, resmi gazete, dergi, bülten gibi basılı yayın alımı, basımı veya cilt giderleri; şebeke suyu bedelleri; sabun, deterjan, kova, fırça, gibi temizlik malzemesi alımları; kömür, doğalgaz, tüp gaz gibi yakıt giderleri; akaryakıt, madeni yağ, antifriz vb. alımlar; aydınlatma, ısıtma, soğutma, havalandırma vb. amaçlı elektrik tüketim bedelleri; yiyecek alımları; içecek alımları; hayvanların beslenmesine yönelik yem alımları; giyecek alımları; eşofman, ayakkabı gibi spor malzemeleri alımları; törenlerde kullanılan giysi alımları; mehter, bando vb. grupların müzik aletleri alımları;

hayvanların kuşam alımları; laboratuvarlarda kullanılan sarf malzemeleri, deney tüpleri, kimyasal malzeme alımları; doktorluk, revir gibi birimler ile hastaneler ve diğer sağlık kuruluşlarında kullanılan ilaç, hammadde ve tıbbi malzeme alımları; zararlılara karşı zirai mücadelede kullanılacak ilaç ve malzeme alımları; hizmette kullanılmayan hayvanların alım, koruma, bakım, kurtarma ve dağıtımı ile ilaç ve tedavi giderleri; bayrak, flama, sancak, gibi özel malzeme alımları; güvenlik ve savunma için mal, malzeme ve hizmet alımları; silah alımları; silah tamir ve bakım ve yedek parça giderleri; mühimmat alımları; kürek, makas, tırmık gibi bahçe malzemesi alımları kaydedilmektedir.

3.3.3. Hizmet Alımları

Bu kalemde; proje yarışmaları vb. ödül bedelleri; bilirkişilere, jüri üyelerine ve raportörlere ödenen ücretler; araştırma ve geliştirme giderleri; yazılım, donanım, işletme vb. bilgisayar hizmeti giderleri; temizlik, yemek servisi vb. yardımcı hizmetlerin müteahhitlere ihale suretiyle yaptırılmasına ilişkin hizmet alımları; harita yapım ve alım giderleri; araştırma, inceleme, geliştirme amaçlı projeler ile anketler için yaptırılan enformasyon ve raporlama giderleri; özel güvenlik hizmeti alım giderleri; posta giderleri; telefon kullanım ücretleri; bilgiye abonelik ve internet erişimi giderleri; telsiz gibi haberleşme cihazları için ödenen ruhsat ve kullanım giderleri; uydu haberleşme giderleri; servis sağlayıcılarından alınan özel hatların kira giderleri; yolcu taşıma giderleri; yük taşıma giderleri; otoyol, köprü vb. yerlerden geçiş ücretleri; mahkeme ilanı dâhil olmak üzere ilan ve reklam giderleri; taşıtların zorunlu mali sorumluluk sigortası giderleri; bina, taşıt, vb. varlıkların sigorta giderleri; komisyon giderleri; taşıt, iş makinesi, canlı hayvan, hizmet binası, lojman, arsa, arazi, yüzer taşıt, hava taşıtı, bilgisayar, bilgisayar sistemleri ve yazılımları, personel servisi gibi kiralama giderleri; yargılama giderleri; resmi ve özel kurumların düzenledikleri bilirkişi raporu giderleri; bilimsel nitelikli toplantılara katılma giderleri; kurum personelinin katıldığı kurs giderleri kaydedilmektedir.

3.3.4. Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri

Bu kalemde; büro ve işyerinde kullanılan mal ve malzeme ile makine ve teçhizat alımları; her türlü cihaz, makine ve teçhizatın yedek parça giderleri; yangın söndürme

tüpü, cihazı vb. alım giderleri; bilgisayar yazılım alımları; bilgisayar programı yazdırılmasına ilişkin giderler; telif, tercüme, patent vb. fikri hak alımları; tefrişat malzemeleri, makine, teçhizat, taşıt, iş makinesi vb. taşınır mallarla ilgili bakım giderleri kaydedilmektedir.

3.3.5. Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri

Bu kalemde; büro, okul, hastane, atölye, tesis binaları, lojman, sosyal tesis, bakım ve onarım giderleri; yolların rutin bakım giderleri kaydedilmektedir.

3.3.6. Diğer İç Borç Faiz Giderleri İle Dış Borç Faiz Giderleri

Bu kalemlerde; belediyenin yabancı ülkelerce oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar, yatırım bankaları, bankalar, alıcı veya satıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalardan yaptığı iç ve dış borçlanmalara ait ödediği yıllık faiz giderleri kaydedilmektedir.

3.3.7. Mamul Mal Alımları

Bu kalemde; işyerlerinin, okulların, hastanelerin, sosyal tesislerin donatımı ve döşemelerinde kullanılan eşyalar ile büroda kullanılacak olan, bilgisayar, yazıcı gibi makine alımları; tıbbi cihazlar, laboratuvar cihazları ile işyeri makine ve teçhizatları alımları; jeneratör, projeksiyon, telefon santrali vb. makine alım giderleri; tamir ve bakım aletleri, tıbbi gereçler, laboratuvar gereçleri, zirai gereçlerin alım bedelleri ve bunlara ait olan yedek parça bedelleri; taşıt alım giderleri; kepçe, traktör vb. her çeşit iş makinesi alımları; el yazmaları vb. kültür mirası alımları; kültür varlığı alımları ve korunması giderleri;

3.3.8. Menkul Sermaye Üretim Giderleri, Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri, Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri, Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri ve Diğer Sermaye Giderleri

Bu kalemlerde; menkul ya da gayrimenkulün üretilmesi için gerekli olan proje, müşavirlik, kontrollük vb. giderler; inşaat malzemesi, elektrik tesisatı, sıhhi tesisat, özel tesisat gibi kullanılan malzemelerin bedelleri; kullanılan malzemenin ve makine-teçhizatın taşıma bedelleri; üretimde kullanılan yakacak, akaryakıt, elektrik gibi enerji

bedelleri; üretimde kullanılan posta, telefon ücretleri, bilgiye abonelik ve internet erişimi giderleri, haberleşme cihazları ruhsat ve kullanım giderleri, uydu haberleşme giderleri, hat kira giderleri; üretimde kullanılan taşıt, iş makinası, bina, arazi, yüzer taşıt, uçak, bilgisayar, bilgisayar sistemleri, yüzer tersane vb. malzeme, makine ve teçhizatın kira giderleri; hizmet binası, hizmet tesisleri, lojmanlar, sosyal tesisler, gemiler, yüzer tersaneler, yollar, içme suyu tesisi, kanalizasyon tesisi gibi gayrimenkullerin müteahhitlere ihale yoluyla yaptırılması neticesinde müteahhitlere ödenen hak ediş bedelleri kaydedilmektedir.

3.3.9. Gayri Maddi Hak Alımları

Bu kalemde; insan düşüncesi ve gayretiyle ortaya çıkan ve fiziksel olmayan bilgisayar yazılımı alımları; harita, plan, proje, hazır program lisansı ve patent alımları gibi fikri haklar için ödenen bedeller kaydedilmektedir.

3.3.10. Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması

Bu kalemde; arazi, arsa, bina, fabrika, gemi, tersane ve benzeri taşınmaz malların kamulaştırılması veya satın alınması bedelleri ile sınırlı aynı hakların tesisi için ödenen bedeller kaydedilmektedir.

3.3.11. Sermaye Transferleri

Bu kalemde; bütçe dışındaki döner sermaye işletmelerine, fonlara, bankalara veya benzeri mali kurumlara, sermaye birikimi amaçlayan ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler ile doğal afetlerden zarar gören vatandaşlara konut yapımı vb. ihtiyaçlarını temin etmek üzere yapılan karşılıksız ödemeler kaydedilmektedir.

BÖLÜM 4: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN SOSYAL VE EKONOMİK HARCAMALARININ DAĞILIMI HAKKINDA BİR ARAŞTIRMA

Bu çalışmanın birinci bölümünde belediyeler ile ilgili kavramsal çerçeve verilmiştir. İkinci bölümde belediyelerin giderleri, gelirleri, borçlanması ve bütçeleri hakkında bilgiler verilmiştir. Üçüncü bölümde ise sosyal kavramlar tanımlanmış, sosyal ve ekonomik harcamalar hakkındaki kavramsal çerçeve ifade edilmiştir. Böylelikle araştırmanın gerçekleştirileceği zemin hazırlanmıştır. Öncelikle araştırmanın temel nitelikleri ifade edilecek, sonra araştırma örneklemini tanımlayıcı istatistiklere yer verilecektir. Son olarak da araştırmadan elde edilen veriler analiz edilecek ve bulunan araştırma bulguları sunulacaktır.

4.1. Araştırmanın Amacı

Son yıllarda sosyal harcamaların ve bütçelerin izlenmesine yönelik eğilimler artmaktadır. Bütçelerin izlenmesi kapsamında faaliyet yürüten, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) gibi vakıflar uyguladıkları yönetim programları vasıtasıyla; Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Bilgi Üniversitesi STK Çalışmaları, Sabancı Üniversitesi-İstanbul Politikalar Merkezi (İPM)-Eğitim Reformu Girişimi (ERG) gibi kuruluşlarda yaptıkları yayımlar ve eğitimler ile sivil toplum kuruluşlarının, hedef kitlelerine hizmet veren belediye ve diğer kamu kuruluşlarının bütçe ve harcamalarını izlemeyi teşvik etmektedirler.

Ayrıca sosyal harcamalar, toplumun geniş kesimlerine ait dezavantajların ortadan kaldırılmasını temin etmek için yapıldığı için önem arz etmektedir ve ekonomik harcamaların büyüklüğü yanında yeteri kadar destek alamadığı düşünülmektedir. Tablo 31'den görülebileceği gibi harcama rakamları da bu durumu teyit eder niteliktedir.

Bu araştırma ile belediye harcamalarının altında yatan niteliksel yapının (iradenin), niceliksel yapıdan bağımsız olarak ortaya konulması ile belediye harcamalarında hangi yapının daha etkili olduğunu belirlemektir.

Niceliksel yapıdan maksat, belediye harcamalarının aritmetik dağılımı içinde sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri ifade etmektir. Niceliksel yapının analizi, araştırma örneklemindeki belediyelere ait harcamaların kümülatif değerleri üzerinden yapılacak yüzde dağılımı ile ortaya konacaktır. Bu analize ilişkin bilgiler “4.8.Araştırma Örneklemini Tanımlayıcı İstatistikler” bölümünde yer alacaktır.

Niteliksel yapıdan (iradeden) maksat ise belediye harcamalarının içindeki değişkenler üzerinden yapılacak faktör analizi ile ortaya çıkan faktörler üzerinden; sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri ifade etmektir. Bu analize ilişkin bilgiler de “4.9.Açıklayıcı Faktör Analizine İlişkin Testler” bölümünde yer alacaktır.

4.2. Araştırmanın Önemi

Sosyal dışlanma; bireylerin fakirliği, temel beceri ve eğitimlerinin eksik olması nedenleriyle hayata dilediklerince katılamamaları ve toplumun dışına itilmesi anlamına gelmektedir. Bu dışlanma durumu, dışlanan bireylerin iş bulma, gelir elde etme ve eğitim imkânlarının yanı sıra toplumla olan ilişki ve etkinlerinde de olumsuzluklara neden olmaktadır (Council of The European Union, 2004: 8).

Sosyal harcamalar, sosyal dışlanmaya maruz kalanların toplumla entegre edilmesi, sorunlarının çözüme kavuşturulması amacıyla; sosyal içerme ve koruma faaliyetleri için yapılan harcamaların tümünü ifade etmektedir. Sosyal dışlanmaya maruz kalan toplum kesimleri; düşük gelire yaşayanlar; uzun süre iş bulamayanlar; kısa süreli işlerde çalışıp, sık sık işsiz kalanlar; okur-yazar olmayanlar; ailevi sorunları olanlar; engelli bireyler; sağlık problemleri yaşayanlar; suça yatkın olanlar; alkol ve uyuşturucu bağımlısı olanlar; evsizler ile ırkçılık ve ayrımcılığa tabi tutulanlar olarak sayılabilir (Erdoğan, 2004: 16-19).

Belediyelerin doğal görevleri arasında olan sosyal koruma faaliyetlerini yerine getirirken yaptıkları sosyal harcamalarda, ekonomik harcamalara ayrılan bütçeye göre; sosyal bütçeye daha çok önem vermesi; toplumun genel uyum ve huzurunun temini adına olumlu sonuçları olacağı düşünülmektedir.

4.3. Araştırmanın Kapsamı

Yeni büyükşehir yasası ile büyükşehir belediyelerinin hizmet vereceği sınırların, il mülki sınırlarına genişleyecek olması nedeniyle, hizmet verecekleri nüfus ve mali kaynakları artacaktır. Mevcut 16 büyükşehir belediyesine ilave olarak, 2014 yılı Mart ayından sonra yeni büyükşehir olacak 14 belediyenin de hizmet verecekleri nüfus ve kaynakları eskiye oranla ciddi bir miktarda artacaktır. Bu nedenlerle araştırmanın kapsamına mevcut ve yeni büyükşehir olacak olan 30 belediyenin sosyal ve ekonomik harcamaları dâhil edilmiştir.

Bu belediyelerin nüfusunun, 2012 yılı belediye nüfusunu kapsama oranının % 91 olduğu Tablo 2'den görülmektedir. Araştırma kapsamında bütçe verilerine ulaşılabilen belediyelerin hizmet verdiği nüfus, 2012 yılı nüfus sayımına göre ülke nüfusunun %65'idir (Tablo 1, Tablo 30). Bu orana dayanarak, araştırma kapsamındaki belediyelerin toplam belediye nüfusunu güçlü bir oranda temsil ettiği söylenebilir.

Araştırma kapsamına dâhil edilen belediyelerin, 2011 yılı gider bütçe gerçekleştirmeleri toplamı yaklaşık 17,5 Milyar TL olmuştur. Bu araştırma kapsamında verilerine ulaşılabilen belediyelerin 2011 yılı gider bütçe gerçekleştirmeleri toplamı ise yaklaşık 16,3 Milyar TL'dir. Ulaşılabilen verilerin oranı % 93,3 gibi yüksek bir orana sahiptir. Bu orana dayanarak eldeki verilerin, örneklem boyutunu bütçe harcamaları açısından güçlü bir şekilde yansıttığı söylenebilir (bkz. Tablo 29).

Tablo 29
30 Büyükşehir Belediyesinin 2011 Yılı Gider Bütçeleri ve Ulaşılabilen Verilerin Ağırlığı

Belediyenin Adı	Gider Gerçekleşme (TL)	Oran (%)	T. Veri İçindeki Oran
Adana	432.112.962,33	2,5	2,5
Ankara	2.175.755.011,63	12,4	12,4
Antalya	333.002.643,00	1,9	1,9
Aydin	94.074.006,92	0,5	0,5
Balıkesir	121.188.908,88	0,7	0,7
Bursa	889.320.787,10	5,1	5,1
Denizli	302.043.333,51	1,7	1,7
Diyarbakır	164.362.960,18	0,9	0,9
Erzurum	95.075.406,46	0,5	0,5
Eskişehir	163.170.257,53	0,9	0,9
Gaziantep*	299.747.841,12	1,7	***
Hatay**	92.892.364,84	0,5	***
İstanbul	7.112.092.143,18	40,7	40,7
İzmir	1.436.233.302,86	8,2	8,2
Kahramanmaraş	171.005.287,59	1,0	1
Kayseri**	322.546.468,79	1,8	***
Kocaeli	1.105.988.153,55	6,3	6,3
Konya	358.402.714,66	2,1	2,1
Malatya	227.702.398,42	1,3	1,3
Manisa	139.613.988,50	0,8	0,8
Mardin*	43.160.557,91	0,2	***
Mersin	346.385.863,15	2,0	2
Muğla*	48.505.270,16	0,3	***
Ordu	95.262.463,42	0,5	0,5
Sakarya	122.820.251,40	0,7	0,7
Samsun	214.955.697,19	1,2	1,2
Şanlıurfa*	201.404.905,44	1,2	***
Tekirdağ	103.111.516,24	0,6	0,6
Trabzon	139.974.836,52	0,8	0,8
Van**	125.912.058,44	0,7	***
Toplam Gider	17.477.824.360,92	100,0	
Ulaşılan Verilerin Toplamı Açıklama Yüzdesi (%)			93,3

Kaynak: 30 belediyenin faaliyet raporları, kesin hesapları ve bilgi edinme taleplerinden derlenen bilgilerdir.

- * : Bu belediyelerden mali verileri talep edilmiş ancak makul bir sürede cevap vermemiş ya da bilgileri ulaştırmamışlardır
- ** : Kayseri Büyükşehir, Hatay ve Van belediyelerinin yetkilileri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereklerine uygun yapılan bilgi edinme taleplerini, kanunun hükümlerini kendilerine göre yorumlayarak bilgi vermeyi açıkça reddetmişlerdir.
- *** : Bu belediyelerden veri alınamamıştır.

Araştırma kapsamına dâhil edilen belediyelerin, hizmet verecekleri il nüfusları toplamı 58.053.547 kişi olmuştur. Bu araştırma kapsamında verilerine ulaşılabilen belediyelerin nüfuslarının toplamı ise 49.057.126 kişidir. Ulaşılabilen verilerin, nüfusu temsil etme oranı % 84,5 gibi yüksek bir orana sahiptir. Bu orana dayanarak elde edilen verilerin, örneklem boyutunu nüfus açısından güçlü bir şekilde yansıttığı söylenebilir (bkz. Tablo 30).

Tablo 30
30 Büyükşehir Belediyesinin 2012 Yılı Nüfusları ve Ulaşılabilen Verilerin Ağırlığı

Belediyenin Adı	İl Nüfusu	Oran (%)	T. Veri İçindeki Oran
Adana	2.125.635	3,7	3,7
Ankara	4.965.542	8,6	8,6
Antalya	2.092.537	3,6	3,6
Aydın	1.006.541	1,7	1,7
Balıkesir	1.160.731	2,0	2
Bursa	2.688.171	4,6	4,6
Denizli	950.557	1,6	1,6
Diyarbakır	1.592.167	2,7	2,7
Erzurum	778.195	1,3	1,3
Eskişehir	789.750	1,4	1,4
Gaziantep*	1.799.558	3,1	***
Hatay**	1.483.674	2,6	***
İstanbul	13.854.740	23,9	23,9
İzmir	4.005.459	6,9	6,9
Kahramanmaraş	1.063.174	1,8	1,8
Kayseri**	1.274.968	2,2	***
Kocaeli	1.634.691	2,8	2,8
Konya	2.052.281	3,5	3,5
Malatya	762.366	1,3	1,3
Manisa	1.346.162	2,3	2,3
Mardin*	773.026	1,3	***
Mersin	1.682.848	2,9	2,9
Muğla*	851.145	1,5	***
Ordu	741.371	1,3	1,3
Sakarya	902.267	1,6	1,6
Samsun	1.251.722	2,2	2,2
Şanlıurfa*	1.762.075	3,0	***
Tekirdağ	852.321	1,5	1,5
Trabzon	757.898	1,3	1,3
Van**	1.051.975	1,8	***
Toplam Nüfus	58.053.547	100,0	
Ulaşılan Verilerin Nüfus Toplamını Açıklama Yüzdesi (%)			84,5

Kaynak: Tablo 2; Tablo 29.

*, ** : Bu belediyelerden veri alınmamasının nedenleri Tablo 29’da anlatılmıştır.

*** : Bu belediyelerden veri alınmamıştır.

4.4. Araştırmanın Kısıtları

Araştırmada öncelikle, 30 belediyenin internet sayfalarında kamuoyuna açıkladıkları kesin hesap, faaliyet raporu gibi bilgiler taranmıştır. Bazı belediyelerin bilgileri bu şekilde elde edilmiştir. İnternet sayfalarında bilgi olmayan ya da yeterli bilgi paylaşmayan belediyelere; e-posta gönderilmesi, bilgi edinme talebi, yazı yoluyla başvuru, faks çekilmesi ve telefonla görüşme gibi yöntemlerle başvurular yapılmıştır.

Yapılan bilgi talebine belediyelerin önemli bir kısmı geri dönüş yapmıştır (23 belediye). Geri kalan bazı belediyeler bilgi talebini dikkate almamışlar, bazı belediyelerin yetkilileri de keyfi yorumladıkları kanun hükümlerine dayanarak ya da kişisel tercihleri ile istenen bilgiyi vermeyi reddetmişlerdir.

Günümüzde muhasebe kayıtlarının bilgisayar programları ile tutulması gibi kolaylıklar ve 5018 sayılı kanunun getirdiği şeffaflık gibi ilkelere rağmen, “Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması Cetveli” gibi hazırlanması kolay bir cetvel bile çok zor uğraşılardan sonra elde edilebilmiştir. Bu cetvel, yukarıda sayılan olumsuz şartlar nedeniyle 7 belediyeden alınmamıştır.

Araştırmanın yapıldığı yıl 2013 mali işlemleri devam etmektedir. 2012 yılı gider bütçe sonuçlarının da yasal olarak Mayıs 2013’den önce kesinleşmesinin imkânı bulunmamaktadır. Araştırma için 2012 yılı verilerinin kesinleşmesini beklemek, verilerin teminindeki güçlük de dikkate alındığında çalışma takvimine uymaması nedeniyle 2011 yılı verileri dikkate alınmıştır.

Mali yıl bütçe cetvelleri ve gider kesin hesap cetveli gibi daha büyük cetvellere ihtiyaç duyulan Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri, verilerin teminindeki güçlük, bilgi taleplerine olumsuz cevap verilmesi ya da reddedilmesi gibi imkânsızlıklar nedeniyle analizin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu nedenle verilerine ulaşılabilen belediyelerin, 2011 mali yılında gerçekleştirdikleri harcamaları, ekonomik sınıflandırma cetvellerine uygun olarak araştırmaya dâhil edilmiştir.

4.5. Araştırma Sürecinin Belirlenmesi

Araştırma sürecinin belirlenmesinden maksat, birinci, ikinci ve üçüncü bölümde açıklanan kavramsal çerçeveye ışığında araştırmanın amacının gerçekleştirilmesi için gerekli birincil verilerin bilimsel araştırma yöntemleri ile elde edilmesidir. Bu doğrultuda ilk olarak araştırmanın kapsamı belirlenmiştir. Kapsam belirlendikten sonra, araştırmanın kısıtları ortaya konmuş ve verilerin nasıl elde edildiği ifade edilmiştir. Bu aşamayı toplanan verilerin analizinde kullanılacak testlerin belirlenmesi takip edecektir.

Bu maksatla mevcut durumun analizi için, büyükşehir belediyelerinin gider bütçe harcamaları, ekonomik sınıflandırmaya göre dikkate alınmıştır. Sonraki aşamada, araştırmanın amacını ortaya koyacak olan sorular oluşturulmuştur. Daha sonra, 30 belediyenin internet sayfaları, kamuoyuna açıkladıkları kesin hesapları, faaliyet raporları taranmış; belediyelere e-posta, bilgi edinme talebi, yazılı başvuru, faks çekilmesi ve telefonla görüşme gibi yöntemlerle başvurular yapılarak veriler toplanmıştır. Araştırmanın kısıtlarında da anlatıldığı üzere, verilerin toplanmasındaki imkânsızlıklara rağmen, araştırma kapsamında ulaşılabilen belediyelerin verileri analiz edilmiştir.

4.6. Araştırmanın Soruları

Son yıllarda sosyal harcamaların izlenmesine yönelik eğilimler ve bu konuya sivil toplum kuruluşlarının ilgileri artmaktadır. Bazı sivil toplum kuruluşları sosyal harcamaların izlenmesi için eğitimler de vermektedir. Ayrıca sosyal harcamalar, toplumun çoğunluğunu yakından ilgilendirdiği için önem arz etmektedir ve ekonomik harcamaların büyüklüğü yanında yeteri kadar destek alamadığı düşünülmektedir.

Bu araştırmanın amacı, belediye harcamalarının altında yatan olgunun, niteliksel yapıdan (iradeden) mı yoksa niceliksel yapıdan mı etkilendiğinin ortaya konulmasıdır.

Niceliksel yapı, belediye harcamalarının aritmetik dağılımı içinde sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri ifade etmektedir.

Niteliksel yapı (irade) ise belediye harcamalarının içindeki aritmetik dağılımdan farklı olarak ortaya çıkan faktörlere göre sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı

dağılımı ve öncelikleri ifade etmektedir. Bu tanımlama ve çalışmanın kapsamı da dikkate alınarak araştırmanın soruları aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

Soru 1:*Belediye harcamalarında niteliksel olarak sosyal harcamalar mı ağırlık taşımaktadır?*

Soru 2:*Belediye harcamalarında niteliksel olarak ekonomik harcamalar mı ağırlık taşımaktadır?*

4.7. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada mevcut ve yeni büyükşehir olacak belediyelerin harcamaları analitik bütçe sınıflandırmasına göre, giderlerin ekonomik sınıflandırması temel alınarak, harcama verileri toplanmıştır. Araştırma süreci bölümünde ifade edilen yöntemlerle toplanan veriler, Microsoft Excel 2010 programında derlenmiş ve SPSS 15.0 for Windows paket programı yardımıyla analiz edilmiştir.

Araştırma verilerinin analizinde nicel analiz yöntemlerinden, frekans, yüzde dağılımı ve açıklayıcı (exploratory) faktör analizi istatistik yöntemlerinden yararlanılmıştır. Frekans ve yüzde dağılımı analizleri ile bilgilerine ulaşılabilen 23 belediyenin, nüfus ve harcama yapısına ilişkin bulgulara; faktör analizi ile belediyelerin harcama yapılarına ilişkin bulgulara ulaşılmaya çalışılmıştır.

4.7.1. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evreni 16 büyükşehir belediyesi ile 65 il belediyesi olmak üzere 81 adet belediyeden oluşmaktadır (Tablo 3). Bu belediyelerin mevcut durum itibarı ile hizmet verdikleri nüfus 45.644.896 kişi ile 2012 belediye nüfusunun % 72'sini temsil etmektedir (Tablo 1; Ek 1). Araştırma evrenindeki belediyelerin hizmet verecekleri nüfusları, yeni büyükşehir yasası ile Mart 2014'den sonra 64.255.919 kişiye ulaşması ve Türkiye nüfusunun % 85'ini kapsamaması hesaplanmaktadır (TÜİK, 2013a; Tablo 1; Ek 1).

Araştırma evrenindeki tüm belediyelere ulaşmak mümkün olmadığı için örnekleme yapılmak zorunda kalınmıştır. Araştırma evrenindeki belediyelerin hizmet verecekleri nüfus 64.255.919 kişi, örneklemdaki 30 büyükşehir belediyesinin hizmet vereceği nüfus

ise 58.053.547 kişidir (Tablo 2; Ek 1). Örneklemedeki nüfus, araştırma evreni nüfusunun % 90'ını kapsamaktadır. Bilgilerine ulaşılabilen 23 belediyenin nüfusunun, örneklemedeki belediye nüfusuna oranı ise % 84,5'dir (Tablo 30). Bu orana dayalı olarak örneklemin nüfus açısından araştırma evrenini güçlü bir oranda yansıttığı söylenebilir.

Örnekleme yapılan 30 belediyenin 2011 yılı bütçe harcamaları toplamı 17,5 Milyar TL'dir (Tablo 29). Araştırma evrenindeki belediyelerin 2011 yılı bütçe harcamaları toplamı ise 20,5 Milyar TL'dir (MGM, 2013a). Örnekleme yapılan belediyelerden verilerine ulaşılabilenlerin bütçe harcamaları toplamı ise 16,3 Milyar TL'dir. Bilgilerine ulaşılabilen 23 belediyenin bütçe harcamasının, örneklemedeki bütçe harcamaları toplamına oranı ise % 93,3'dür. Bu orana dayalı olarak örneklemin bütçe harcamaları açısından araştırma evrenini güçlü bir şekilde yansıttığı söylenebilir.

Araştırma örneklemine dâhil edilen belediyelerin seçiminde aşağıdaki durumlar etkili olmuştur;

- Yeni büyükşehir yasası ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının il mülki sınırlarına genişleyecek olması,
- Nüfuslarının artacak olması,
- Yeni büyükşehir yasası ile ülke nüfusunun % 76,7'sini temsil edecek duruma gelmesi (Tablo 1; Tablo 2),
- Genel olarak nüfuslara göre dağıtılan gelirlerinin artacak olması,
- Büyükşehir belediyelerinin Türkiye'nin siyasi konjonktüründe ve yönetim yapısı içindeki artan önemi,

Araştırma örneklemindeki belediyelerin özelliklerine değinmek gerekirse; 30 belediyeden, 16 büyükşehir belediyesi faal durumda, 14 büyükşehir olacak il belediyesi de Mart 2014 mahalli idareler seçimlerinden sonra büyükşehir belediyesine dönüşecektir. Bu belediyeler ülke nüfusunun dörtte üçünü temsil etmektedirler (Tablo 1; Tablo 2). Ayrıca, örneklemedeki belediyelerin coğrafi dağılımı Şekil 2'den de görülebileceği üzere, Türkiye'nin tüm coğrafi bölgelerini de temsil edebilecek bir yapıya sahiptir.



Şekil 2: Araştırma Örneklemindeki Belediyelerden Verilerine Ulaşılma Durumunu Gösteren Harita

Kaynak: Tablo 29; Harita Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Resmi Sitesinden alınmıştır, 2013.

Araştırma örneğine dâhil edilen belediyelere ulaşılabilme durumuna bakılacak olursa; 30 belediyeden bilgi talep edilmiştir. Bu belediyelerden 23'nün bilgilerine ulaşılabilmiş, 7 belediye ise ya bilgi taleplerine cevap vermemiş ya da bilgi vermeyi açıkça reddetmişlerdir. Bu durum Tablo 29'un açıklamalarından da görülebilir.

4.7.2. Veri Toplama Tekniği

Araştırmada veri toplama usulü olarak bütçe raporları, kesin hesap raporları ve faaliyet raporları gibi yazılı kaynaklar kullanılmıştır. Bu kaynaklardan elde edilen bilgilerde, analitik bütçe sisteminden giderlerin ekonomik sınıflandırmasına uygun bütçe harcamaları hesaplamalarda kullanılmıştır.

Verileri toplamak için; Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya,

Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van olmak üzere toplam 30 belediyenin internet sitelerinde kamuoyuna sundukları raporlar taranmış ve bir kısmı bu şekilde elde edilmiştir. Bilgi bulunamayan belediyelere de e-posta, bilgi edinme, yazılı başvuru, faks çekilmesi ve telefonla görüşme gibi yöntemlerle başvurulmuştur. Bu çalışma neticesinde 30 belediyeden, % 76,6'sının (23 belediye) verilerine ulaşılabilmektedir.

4.7.3. Araştırmanın Değişkenleri

Bütçe harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin harcama cetvellerinden 31 adet değişken belirlenmiştir. Belirlenen değişkenler “Sosyal Harcamalar”, “Ekonomik Harcamalar” ve “Diğer Harcamalar” olmak üzere üç gruba ayrılmıştır.

“Sosyal Harcamalar” grubunda bir değişken, “Ekonomik Harcamalar” grubunda 16 değişken ve “Diğer Harcamalar” grubunda ise 14 değişken bulunmaktadır. Bu harcama grubundaki kullanılan değişkenler ve içerdikleri harcama kalemlerinin detaylarına Ek 2’den ulaşılabilir. Bu gruptaki personel giderleri ile sosyal güvenlik giderleri kalemleri birbirlerinin tamamlayıcısı olması nedeniyle birlikte değerlendirilmiştir.

4.8. Araştırma Örneklemini Tanımlayıcı İstatistikler

Araştırma örneklemindeki belediye harcamalarının aritmetik dağılımı içindeki sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikleri ortaya koymak amacıyla yapılan yüzde dağılımına ilişkin bilgiler Tablo 31’de yer almaktadır.

Tablo 31
Belediye Harcamalarının Harcama Gruplarına Göre Dağılımı

Harcama Grupları	Tutar (TL)	Oran (%)
Ekonomik Harcamalar	11.250.050.524,00	76,9
Diğer Harcamalar	3.113.498.811,11	21,3
Sosyal Harcamalar	257.617.946,76	1,8
Toplam	14.621.167.281,87	100,0

Kaynak: Ek 2 ve Ek 3’den faydalanılmıştır.

Harcama gruplarının dağılımına bakılacak olursa birinci sırayı yaklaşık 11 Milyar TL ve % 77 ağırlığa sahip “Ekonomik Harcamalar” grubu, ikinci sırayı yaklaşık 3 Milyar TL

ve % 21 ağırlığa sahip “Diğer Harcamalar” grubu ve en son sırayı ise yaklaşık 250 Milyon TL ve % 2 ağırlığa sahip “Sosyal Harcamalar” grubunun aldığı görülmektedir.

Yüzde analizin sonuçlarına göre niceliksel yapı açısından en güçlü harcama grubu “Ekonomik Harcamalar” grubu olmuştur. “Diğer Harcamalar” grubu da ikinci sırada yer almıştır. İlk iki grubun ağırlığı % 98 gibi son derece yüksek bir ağırlığa sahiptir. Sonuç olarak niceliksel yapıda “Sosyal Harcamalar” oldukça etkisiz kalmaktadır.

Araştırma örneklemindeki belediyelerin özellikleri bazı değişkenlere göre incelenmiştir. Bu incelemeye ilişkin kriter, frekans ve yüzde dağılımları Tablo 32’de verilmiştir. Araştırma örneklemindeki belediyelerin coğrafi dağılımlarını incelemeye yönelik yapılan frekans analizinde; belediyelerin ülke geneline normal bir dağılım sergilediği ve Türkiye’yi coğrafi açıdan önemli derecede temsil ettiği söylenebilir.

Doğu Anadolu Bölgesinin oranının % 8,7 çıkması, bu bölgedeki Van Belediyesinin bilgilerini paylaşmaması ve bölgedeki büyükşehir belediye sayısının diğer bölgelere göre az olması nedeniyledir. Benzer şekilde Güneydoğu Anadolu Bölgesinin oranının %4,3 çıkması ise bu bölgedeki Gaziantep, Mardin ve Şanlıurfa belediyelerinin bilgilerini paylaşmaması nedeniyle olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 32
Belediyelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı

Kriterler	Frekans	Oran (%)
Akdeniz	4	17,4
Doğu Anadolu	2	8,7
Ege	4	17,4
Güneydoğu Anadolu	1	4,3
İç Anadolu	3	13,0
Karadeniz	3	13,0
Marmara	6	26,1
Toplam	23	100,0

Kaynak: Ek 4'den faydalanılmıştır.

Araştırma örneklemindeki belediyelerin kuruluş yıllarına göre dağılımlarını incelemeye yönelik yapılan frekans analizinde; 9 il belediyesinin kuruluş tarihinin, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş tarihi olan 1923'e dayandığı görülmektedir (% 39,1) (bkz. Tablo 33). Mevcut büyükşehirlerden ilk üçü (% 13) 1984 yılında, diğer üçü (% 13) 1986-1987 yıllarında ve kalan sekizi (% 34,8) 1993 yılında kurulmuştur. Mevcut Büyükşehir belediyelerinin ortalama deneyimi 23 yıl olarak hesaplanmıştır.

Tablo 33
Belediyelerin Kuruluş Yıllarına Göre Dağılımı

Kriterler	Frekans	Oran (%)
1923	9	39,1
1984	3	13,0
1986	1	4,3
1987	2	8,7
1993	8	34,8
Toplam	23	100,0

Kaynak: Ek 4'den faydalanılmıştır.

Araştırma örneklemindeki belediyelerin statülerine göre dağılımlarını incelemeye yönelik yapılan frekans analizinde; 9 yeni büyükşehir belediyesinin % 39,1 oranına sahip olduğu görülmektedir. Buradaki yeni büyükşehir belediyesi ifadesi ile Mart 2014 tarihinden sonra büyükşehir statüsüne kavuşacak olan il belediyeleri kastedilmektedir. Mevcut 14 büyükşehir belediyesinin sayıca örneklemin % 60,9'u olduğu görülmektedir.

Tablo 34
Belediyelerin Statülerine Göre Dağılımı

Kriterler	Frekans	Oran (%)
Mevcut Büyükşehir Belediyesi	14	60,9
Yeni Büyükşehir Belediyesi	9	39,1
Toplam	23	100,0

Kaynak: Ek 4'den faydalanılmıştır.

Araştırma örneklemindeki belediyelerin bütçe harcama gruplarına göre dağılımlarını incelemeye yönelik yapılan frekans analizinde; 13 belediyenin bütçe harcamasının 0 ile 250 milyon Türk Lirası aralığında olduğu ve sayıca örneklemin yarısından çoğunu (%56,5) temsil ettiği görülmektedir. Bütçe harcaması 251 ile 500 milyon Türk Lirası

aralığında 5 belediye, 501 Milyon ile 1 Milyar Türk Lirası aralığında 1 belediye ve 1 Milyar TL'nin üzerinde 4 belediyenin bulunduğu görülmektedir.

Burada bir noktaya değinmek gerekmektedir. O da buradaki il belediyelerinin harcamalarının 2011 yılı verilerine dayalı olduğudur. Ek 1'den de görüleceği üzere, il belediyelerinden büyükşehir belediyesi statüsüne geçecek olan idarelerin, hizmet verecekleri belediye nüfuslarının il mülki sınırlarına genişlemesi nedeniyle, belediye nüfuslarında ciddi artışlar olacaktır. Yine aynı cetvelde, mevcut büyükşehir belediyelerinin de il belediyeleri kadar olmasa da bir miktar nüfusları artacaktır. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre, merkezi idarenin dağıttığı vergi gelir paylarında nüfus kriteri önem arz etmektedir. Bu nedenlerle örneklemdaki tüm belediyelerin gelirleri ve harcamaları Mart 2014'den sonra artması beklenmektedir. Ancak, araştırma açısından bu verilerin olmaması nedeniyle 2011 yılı verileri kullanılmıştır.

Tablo 35
Belediyelerin Bütçe Harcama Gruplarına Göre Dağılımı

Kriterler (TL)	Frekans	Oran (%)
0 - 250 Milyon Arası	13	56,5
251 - 500 Milyon Arası	5	21,7
501 - 1 Milyar Arası	1	4,3
1 Milyar Üzeri	4	17,4
Toplam	23	100,0

Kaynak: Ek 4'den faydalanılmıştır.

Araştırma örneklemindeki belediyelerin nüfus gruplarına göre dağılımlarını incelemeye yönelik yapılan frekans analizinde; örneklemdaki belediyelerin üçte birinin nüfusunun 700 bin ile 1 milyon kişi arasında ve diğer üçte birinin ise 1 ile 2 milyon kişi arasında olmak üzere örneklemin % 70'inin 700 bin-2 milyon kişi arasında bir nüfusa hizmet vereceği hesaplanmıştır. Kalan belediyelerden dördünün nüfusunun 2-3 milyon kişi arasında; ikisinin nüfusunun 3-5 milyon kişi arasında ve bir belediyenin (İstanbul) de nüfusunun 5 milyon kişinin üzerinde olduğu hesaplanmıştır.

Tablo 36
Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı

Kriterler	Frekans	Oran (%)
700 Bin-1 Milyon Arası	8	34,8
1 ile 2 Milyon Arası	8	34,8
2 ile 3 Milyon Arası	4	17,4
3 ile 5 Milyon Arası	2	8,7
5 Milyon Üzeri	1	4,3
Toplam	23	100,0

Kaynak: Ek 4'den faydalanılmıştır.

4.9. Açıklayıcı Faktör Analizine İlişkin Testler

Faktör analizi, birbiriyle ilişkisi olduğu düşünülen çok sayıda değişken arasındaki ilişkilerin yönünü belirlemek amacıyla yapılan bir analizdir (Altunışık ve diğerleri, 2012: 222). Bu analiz ile değişkenlere daha fazla yön veren ve veri setinin karakteristiğini ortaya koyan birkaç güçlü olgu (faktör) ön plana çıkarılır ve bu olgular ışığında değişkenlerin yapısı yorumlanır. Faktör analizinde iki temel yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlardan biri doğrulayıcı faktör analizidir. Bu analizde araştırmacının elinde değişken setini yansıttığını düşündüğü bir yapı bulunmakta ve araştırmacı bunu test etmektedir. Diğer bir yaklaşım ise değişkenlerin arasındaki örtülü ilişkiyi ortaya koymaya çalışan açıklayıcı faktör analizidir. Bu araştırmada bütçe harcamaları arasındaki yapıyı ortaya koymak amacıyla açıklayıcı faktör analizi kullanılmıştır. Faktör analizi hesaplamalarında SPSS 15.0 for Windows paket programından yararlanılmıştır.

Faktör analizi yapıldıktan sonra ilk hesaplanan faktör matrisinde (component matrix) değişkenlerin birden fazla faktörle korelasyonlarının olması, genel bir faktör belirlemeyi ve isimlendirmeyi zorlaştırmaktadır. Faktör yükü diğerlerine göre yüksek olan değişkenlerin korelasyonlarını daha da yükseltmek ve faktör yükü diğerlerine göre düşük değişkenlerin korelasyonlarını daha da düşürmek suretiyle az sayıda ancak yorumlanabilir faktörlerin çıkarılması amacıyla faktör döndürmesi yapılmaktadır (Altunışık ve diğerleri, 2012: 236). Faktör döndürme işleminde, dikey ve eğik döndürme metotları bulunmaktadır. Dikey döndürme yöntemlerinde eksenler döndürülürken, arasındaki doksan derece korunarak faktörler arasındaki korelasyonlar

sıfırlanmaktadır. Dikey döndürme yöntemlerinden varimax, quartimax ve equamax döndürme yöntemlerine ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

Faktör döndürme metotlarından varimax, dikey döndürme metotlarından birisidir. Bu yöntem, birden fazla faktörle ilişkisi olan değişken sayısını en aza indirerek faktör çıkarımını ve yorumunu kolaylaştırmaktadır (IBM Corporation, 2011: 157).

Diğer bir dikey döndürme yöntemi de quartimax metodudur. Bu yöntem, değişkenleri açıklamak için gerekli faktör sayısını en aza indirerek gözlenen değişkenlerin yorumlanması kolaylaştırmaktadır (IBM Corporation, 2011: 158).

Equamax metodu da dikey döndürme yöntemlerinden birisidir. Bu yöntem varimax ve quartimax metotlarının bir karışımı gibidir. Bu yöntemde varimax metodunun faktör çıkarımını kolaylaştıran yaklaşımı ile quartimax metodunun gözlenen değişkenlerin yorumlanmasını kolaylaştırma yaklaşımlarının bir karışımı uygulanmaktadır (IBM Corporation, 2011: 158). Bu metot ile bir faktör üzerine yüklenen, yüksek faktör değerine sahip değişkenlerin sayısı ve bir değişkenin açıklanmasına ihtiyaç duyulan faktörlerin sayısı en aza indirgenmekte ve faktörlerin yorumlanması kolaylaşmaktadır.

Ayrıca, varimax metodu ile equamax metodunun aynı sonuçları yansıtıp yansıtmadığı hakkındaki bir araştırmada da özetle varimax metodu ile equamax metodunun tam bir uyum içinde olduğu ifade edilmiştir (Saraçlı, 2011: 26). Bu nedenlerle, araştırmada faktör döndürme tekniği olarak equamax yöntemi tercih edilmiştir.

Faktör sayısının belirlenmesinde farklı yaklaşımlar olmakla birlikte, araştırmacının kendi araştırmasına uygun bir faktör sayısı belirleyebileceği ifade edilmiştir. Faktör sayısına karar verirken, analize tabi tutulan değişken sayısına bakılmalıdır (Mardia, Kent and Bibby, 1979: 258 Aktaran: Altunışık ve diğerleri, 2012: 233). İstenen faktör sayılarını test edebilmek için gereken en az değişken sayıları Tablo 37'de verilmektedir.

Tablo 37
İstenen Faktör Sayısına Göre Gerekli Değişken Sayıları

İstenen Faktör Sayısı	2	3	4	5	6
Gerekli Değişken Sayısı	5	7	8	9	11

Kaynak: Mardia v.d.1979:258 Aktaran: Altunışık vd. 2007:233

Çalışmada 31 adet değişken bulunmaktadır. Faktör sayısı olarak da 5 faktör çıkarılması tercih edilmiştir. Tablo 37'deki bilgilere göre çalışmada bulunan değişken sayısı, 5 faktörü test edebilmek için gereken değişken sayısı koşulu yerine getirilmiştir.

4.9.1. Faktör Analizindeki Verilerin Güvenilirlik Analizi

Güvenilirlik analizi ile bir test ya da analize tabi tutulacak değişkenlerin tekrarlanabilirliğini veya verilerin içsel tutarlılığını ve araştırma kapsamı dışında tutulması gereken sorunlu değişkenleri belirlemek mümkündür (IBM Corporation, 2011: 284).

İçsel tutarlılığı ölçmede çoğunlukla Cronbach's Alfa katsayısına bakılır (Altunışık ve diğerleri, 2012: 115). 0 ile 1 arasında bir değer alan alfa katsayısının en az 0,70 olması değişkenlerin içsel tutarlılığının kabul edilebilir sınırlar içinde olduğunu belirtir. Ancak sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için faktördeki sorunlu değişkenlerin belirlenmesi ve analizden çıkarılması gerekmektedir (IBM Corporation, 2011: 286). Tablo 38'de araştırmadaki verilere ilişkin Cronbach's Alfa ölçüm sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 38
Araştırma Değişkenlerinin Güvenilirlik (α) Değerleri

Cronbach Alfa Değeri	Değişken Sayısı
0,890	31

Tablodaki veriler incelendiğinde alfa değerinin (0,890) yeterli olduğu görülmektedir. Ancak sorunlu değişkenleri gösteren Ek 5: Güvenilirlik Analizindeki Değişkenlerin İstatistikleri Tablosuna bakılırsa, 9 değişkenin analize yaptıkları korelasyon katkılarının diğerlerine göre yetersiz olduğu görülecektir. İçsel tutarlılığı düşüren ve yetersiz olan bu değişkenler çıkarılarak analiz tekrar edilmiştir. Bu değişkenlerin çıkarılması ile yeniden hesaplanan güvenilirlik analizi sonuçları Tablo 39'da verilmiştir.

Tablo 39
Araştırma Değişkenlerinin Yeni Güvenilirlik (α) Değerleri

Cronbach Alfa Değeri	Değişken Sayısı
0,899	22

Tablo 39'daki güvenilirlik katsayısının $0,899 > 0,700$ olması nedeniyle değişkenlerin içsel tutarlılığının yeterli olduğu söylenebilir.

4.9.2. Faktör Analizindeki Verilerin Örneklem Yeterliliği Analizi

Faktör analizinde Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) testi, örneklemin yeterliliğini ölçmede yeterli olmakla birlikte değişkenlerin tek başına faktör analizinde örnekleme açıklamada yeterli ya da bozucu etkiye sahip olup olmadığı hususu anti-image korelasyon tablosunda görülmektedir. Bu tabloda her bir değişkenin köşegen değerlerinin 0,500'ün altında olmaması gerekir. Altında olan değişkenler örnekleme yeterli yansıtmadığı için çıkarılarak, faktör analizi tekrarlanır (Altunışık ve diğerleri, 2012: 354).

Tablo 40
Anti-Image Korelasyon Matrisi ve Örneklem Yeterlilikleri

Değişken Adı	Anti-image Korelasyon Matrisi İndis Değeri
v.4 2 iç borç faiz giderleri	,343 (a)
v.5 3 Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler	,372 (a)
v.5 4 Hane halkına yapılan transferler	,450 (a)
v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler	,455 (a)
v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri	,542 (a)
v.3 3 Yolluklar	,555 (a)
v.7 1 Yurtiçi sermaye transferleri	,558 (a)
v.1 Memurlar	,560 (a)
v.6 1 Mamul mal alımları	,562 (a)
v.2 Sözleşmeli Personel	,563 (a)
v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar	,566 (a)
v.5 1 Görev zararları	,572 (a)
v.3 2 Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları	,592 (a)
v.6 3 Gayri maddi hak alımları	,607 (a)
v.4 3 Dış borç faiz giderleri	,650 (a)
v.3 işçiler	,665 (a)
v.5 Diğer Personel	,676 (a)
v.6 7 Gayrimenkul büyük onarım giderleri	,695 (a)
v.6 5 Gayrimenkul sermaye üretim giderleri	,780 (a)
v.3 5 Hizmet alımları	,786 (a)
v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması	,898 (a)
v.3 4 Görev giderleri	,965 (a)

a. Örneklem Yeterlilik Ölçüleri (Measures of Sampling Adequacy [MSA])

Tablo 40'dan da görülebileceği üzere, “v.4 2 iç borç faiz giderleri” değişkeninin indis değeri 0,343 olarak hesaplanmıştır. Bu değer 0,500'ün altında olması ve örnekleme yansıtma olumsuz katkı ortaya çıkarması nedeniyle bu değişken faktör analizinden çıkarılarak, tekrar hesaplama yapılmıştır. Hesaplama sonucunda yenilenen Anti-Image Korelasyon Matrisi ve Örneklem Yeterlilikleri Tablosu aşağıda sunulmuştur. Bu tablo

incelendiğinde örneklem yeterliliği 0,500 altında değer alan değişken kalmamıştır.

Tablo 41
Yeni Anti-Image Korelasyon Matrisi ve Örneklem Yeterlilikleri

Değişken Adı	Anti-image Korelasyon Matrisi İndis Değeri
v.5 3 Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler	,685 (a)
v.5 4 Hane halkına yapılan transferler	,805 (a)
v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler	,717 (a)
v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri	,722 (a)
v.3 3 Yolluklar	,686 (a)
v.7 1 Yurtiçi sermaye transferleri	,838 (a)
v.1 Memurlar	,737 (a)
v.6 1 Mamul mal alımları	,670 (a)
v.2 Sözleşmeli Personel	,735 (a)
v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar	,756 (a)
v.5 1 Görev zararları	,806 (a)
v.3 2 Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları	,880 (a)
v.6 3 Gayri maddi hak alımları	,692 (a)
v.4 3 Dış borç faiz giderleri	,662 (a)
v.3 işçiler	,847 (a)
v.5 Diğer Personel	,865 (a)
v.6 7 Gayrimenkul büyük onarım giderleri	,854 (a)
v.6 5 Gayrimenkul sermaye üretim giderleri	,718 (a)
v.3 5 Hizmet alımları	,847 (a)
v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması	,673 (a)
v.3 4 Görev giderleri	,932 (a)

a. Örneklem Yeterlilik Ölçüleri (Measures of Sampling Adequacy [MSA])

Faktör analizinin dikkate alınıp alınmayacağına KMO değeri ve Bartlett testi sonuçlarına da bakılmaktadır. KMO testi, faktör analizindeki verilerin örneklem büyüklüğünün yeterli olup olmadığını ölçmektedir. Bu test sonucunda çıkan sonuç en az 0,500 olmalıdır. KMO değeri 0,700-0,800 arasında ise örneklem büyüklüğünü iyi

seviyede yansıttığı ifade edilmektedir (Altunışık ve diğerleri, 2012: 226). KMO değerinin 0,762 olması nedeniyle, araştırma örnekleminin faktör analizine uygun ve yeterliliğinin iyi bir seviyede olduğu söylenebilir.

Tablo 42
Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ve Bartlett Testi Sonuçları

KMO Örneklem Büyüklüğü Yeterlilik Oranı		0,762
Bartlett's Küresellik Testi	Approx. Chi-Square	1.155,54
	df	210
	Sig.	0,000

Bartlett küresellik testi ise değişkenler arasında ilişki olmadığını ifade eden boş hipotezi test etmektedir (Altunışık ve diğerleri, 2012: 230). Bu testteki Bartlett signification (sig.) değerinin anlamlı olması (sig. $p < 0,050$) gerekir. Aksi durumda değişkenler arasında ilişki olmadığı sonucu çıkar ve faktör analizi reddedilir. Tablo 42'den de görüleceği üzere Bartlett testi sonucunda anlamlılık değeri, faktör analizinin geçerli kabul edilmesi için gereken 0,05 düzeyinden aşağıda olması ($0,000 < 0,05$) nedeniyle bu şartı tam karşılamaktadır.

4.9.3. Faktör Analizi Sonuçlarının Yorumlanması

Faktör analizine tabi tutulan veri ve değişkenler üzerinden yapılan güvenilirlik ve örneklem yeterliliği analizlerinin sonuçlarına göre belirlenen 21 değişken üzerinden faktör analizi yapılmıştır. Faktör analizi sonuçlarının veri seti varyansının yüzde kaçını yansıttığı ile ilgili sonuçlar Toplam Açıklanan Varyans Tablosundan görülebilmektedir (bkz. Tablo 43). Bu tabloda değişkenlerin başlangıç özdeğerleri, döndürme öncesindeki ve sonrasındaki özdeğerleri ile varyansın yüzde kaçını açıkladıkları görülmektedir.

Tablo 43
Toplam Açıklanan Varyans

Değişken	Başlangıç Özdeğerleri			Normal Faktör Sonuçları (Döndürme Yapılmadan)			Döndürme İşlemi Sonrası Faktör Sonuçları		
	Toplam	Varyansın %'si	Kümülatif %	Toplam	Varyansın %'si	Kümülatif %	Toplam	Varyansın %'si	Kümülatif %
1	17,633	83,966	83,966	17,633	83,966	83,966	4,597	21,891	21,891
2	1,499	7,138	91,104	1,499	7,138	91,104	4,475	21,308	43,199
3	,812	3,869	94,973	,812	3,869	94,973	3,949	18,806	62,006
4	,381	1,812	96,785	,381	1,812	96,785	3,818	18,181	80,186
5	,241	1,148	97,933	,241	1,148	97,933	3,727	17,746	97,933
6	,146	,696	98,628						
7	,085	,403	99,031						
8	,078	,371	99,401						
9	,042	,201	99,602						
10	,029	,136	99,738						
11	,018	,088	99,826						
12	,01	,049	99,875						
13	,008	,038	99,914						
14	,007	,033	99,947						
15	,004	,019	99,966						
16	,003	,017	99,983						
17	,002	,009	99,992						
18	,001	,004	99,996						
19	,	,002	99,999						
20	,	,001	100,000						
21	,	,	100,000						

Faktör Çıkarma Yöntemi: Temel Bileşenler Analizi (Principal Component Analysis).

Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları ve Faktör İsimleri tablosuna göre; 1.faktör toplam varyans içindeki payın % 22'sini; 2.faktör % 21'ini; 3.faktör % 19'unu; 4.faktör % 18'ini ve 5.faktör % 17'sini yansıtmaktadır (bkz. Tablo 43). Bu sonuçlara göre döndürme işlemi sonrası seçilen 5 faktörün toplam varyansı, % 97 gibi yüksek bir oranda yansıttığı görülmektedir.

Döndürme sonrası beş faktörün açıkladıkları varyansların birbirine yakın olduğu dikkat çekmektedir. Bu dağılım seçilen equmax yöntemi sonucu elde edilmiştir. Zira bu yöntem, faktörlerin yorumlanmasını kolaylaştırmak amacıyla, bir faktör üzerine

yüklenen, yüksek faktör değerine sahip değişkenlerin sayısını ve bir değişkenin açıklanmasına ihtiyaç duyulan faktörlerin sayısını en aza indirmektedir.

Faktör analizi sonucu ortaya çıkan beş faktör aşağıda yorumlanacaktır. İncelenen faktörlerde hangi değişkenlerin daha çok etkiye sahip olduğu belirlenecektir. Bu amaçla faktör yükleri için en az (,500) değeri eşik değer olarak belirlenmiştir. Bu değer altındaki değerler göz ardı edilmiştir. Sonraki aşamada ise faktörlerin hangi harcama grubunu yansıttığı ve araştırma sorularının istatistiksel anlamda geçerlilikleri yorumlanacaktır.

4.9.3.1. Birinci Faktör

Tablo 44'deki birinci faktör grubu incelendiğinde; "Hane halkına yapılan transferler" değişkeninin % 90'ın, "Görev giderleri" ve "Diğer Personel" değişkenlerinin % 70'in, "Görev zararları" değişkeninin % 60'ın, "Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması", "Yolluklar", "Memurlar" ve "Hizmet alımları" değişkenlerinin % 50'nin üzerinde faktör yüklerine sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 44
Birinci Faktörün Değişkenleri

Yüzde Grubu	Değişken Adı	Faktör Yüğü
≥ ,90	v.5 4 Hane halkına yapılan transferler	,908
≥ ,70	v.3 4 Görev giderleri	,762
	v.5 Diğer Personel	,700
≥ ,60	v.5 1 Görev zararları	,664
≥ ,50	v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması	,599
	v.3 3 Yolluklar	,578
	v.1 Memurlar	,530
	v.3 5 Hizmet alımları	,508

Birinci faktörde en yüksek yüke sahip olan "Hane halkına yapılan transferler" değişkeni Sosyal Harcamalar Grubunda yer almaktadır (bkz. Ek 2). Bu nedenle, birinci faktöre "Sosyal Harcamalar Faktörü" ismi verilmiştir.

4.9.3.2. İkinci Faktör

Tablo 45'deki ikinci faktör grubu incelendiğinde; "Yurtiçi sermaye transferi" değişkeni

% 70'in; "Gayrimenkul büyük onarım giderleri", "Mamul mal alımları", "Menkul malların büyük onarım giderleri" ve "Dış borç faiz giderleri" değişkenleri % 60'ın; "Sözleşmeli Personel", "Hizmet alımları", "Gelirlerden ayrılan paylar" ve "Gayri maddi hak alımları" değişkenlerinin % 50'nin üzerinde faktör yüklerine sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 45
İkinci Faktörün Değişkenleri

Yüzde Grubu	Değişken Adı	Faktör Yüğü
≥ ,70	v.7 1 Yurtiçi sermaye transferleri	,705
≥ ,60	v.6 7 Gayrimenkul büyük onarım giderleri	,691
	v.6 1 Mamul mal alımları	,663
	v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri	,641
	v.4 3 Dış borç faiz giderleri	,605
≥ ,50	v.2 Sözleşmeli Personel	,562
	v.3 5 Hizmet alımları	,549
	v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar	,516
	v.6 3 Gayri maddi hak alımları	,510

İkinci faktörde en yüksek yüke sahip olan "Yurtiçi sermaye transferleri" değişkeni Ekonomik Harcamalar Grubunda yer almaktadır (bkz. Ek 2). Bu nedenle, ikinci faktöre "Ekonomik Harcamalar Faktörü" ismi verilmiştir.

4.9.3.3. Üçüncü Faktör

Tablo 46'daki üçüncü faktör grubu incelendiğinde; "Yurtdışına yapılan transferler" değişkeninin % 80'in, "İşçiler" ve "Menkul malların büyük onarım giderleri" değişkenlerinin % 50'nin üzerinde faktör yüklerine sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 46
Üçüncü Faktörün Değişkenleri

Yüzde Grubu	Değişken Adı	Faktör Yüğü
≥ ,80	v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler	,844
≥ ,50	v.3 İşçiler	,590
	v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri	,565

Üçüncü faktörde en yüksek yüke sahip olan “Yurtdışına yapılan transferler” değişkeni Diğer Harcamalar Grubunda yer almaktadır (bkz. Ek 2). Bu nedenle, üçüncü faktöre “Yurtdışına Yapılan Diğer Harcamalar Faktörü” ismi verilmiştir.

4.9.3.4. Dördüncü Faktör

Tablo 47’deki dördüncü faktör grubu incelendiğinde; “Yolluklar” değişkeninin % 60’ın, “Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları”, “Gayri maddi hak alımları”, “Gayrimenkul sermaye üretim giderleri” ve “Dış borç faiz giderleri” değişkenlerinin % 50’nin üzerinde faktör yüklerine sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 47
Dördüncü Faktörün Değişkenleri

Yüzde Grubu	Değişken Adı	Faktör Yüğü
≥ ,60	v.3 3 Yolluklar	,629
≥ ,50	v.3 2 Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları	,597
	v.6 3 Gayri maddi hak alımları	,584
	v.6 5 Gayrimenkul sermaye üretim giderleri	,579
	v.4 3 Dış borç faiz giderleri	,501

Dördüncü faktörde en yüksek yüke sahip olan “Yolluklar” değişkeni Diğer Harcamalar Grubunda yer almaktadır (bkz. Ek 2). Yolluk giderleri belediyelerin görevlendirdikleri kişiler için yapılan harcamalardır. Bu nedenle, dördüncü faktöre “Görevlilere Yapılan Diğer Harcamalar Faktörü” ismi verilmiştir.

4.9.3.5. Beşinci Faktör

Tablo 48’deki beşinci faktör grubu incelendiğinde; “Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler” değişkeni % 90’ın, “Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması” ve “Diğer Personel” değişkenlerinin % 50’nin üzerinde faktör yüklerine sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 48
Beşinci Faktörün Değişkenleri

Yüzde Grubu	Değişken Adı	Faktör Yüğü
≥ ,90	v.5 3 Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler	,958
≥ ,50	v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması v.5 Diğer Personel	,528 ,500

Beşinci faktörde en yüksek yüke sahip olan “Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler” değişkeni Diğer Harcamalar Grubunda yer almaktadır (bkz. Ek 2). Bu nedenle, beşinci faktöre “Kar Amacı Olmayan Kuruluşlara Yapılan Diğer Harcamalar Faktörü” ismi verilmiştir.

4.10. Araştırma Bulguları

Faktör analizinde belirlenen beş faktör toplam varyansın % 97,933’ünü açıklamaktadır. Birinci faktör toplam varyansın % 22’sini, ikinci faktör % 21’ini, üçüncü faktör % 19’unu, dördüncü faktör % 18’ini ve beşinci faktör % 17’sini yansıtmaktadır (bkz. Ek 6).

Birinci faktörde yer alan değişkenlerin faktör yükü değerleri 0,908 ile 0,508; ikinci faktörde 0,705 ile 0,510; üçüncü faktörde 0,844 ile 0,565; dördüncü faktörde 0,629 ile 0,501 ve beşinci faktörde 0,958 ile 0,500 arasında değişmektedir.

Faktörlerdeki ağırlığı yüksek olan değişkenlere göre faktör isimlendirmesi yapıldığında; birinci faktöre “Sosyal Harcamalar Faktörü”, ikinci faktöre “Ekonomik Harcamalar Faktörü”, üçüncü faktöre “Yurtdışına Yapılan Diğer Harcamalar Faktörü”, dördüncü faktöre “Görevlilere Yapılan Diğer Harcamalar Faktörü” ve beşinci faktöre “Kar Amacı Olmayan Kuruluşlara Yapılan Diğer Harcamalar” ismi verilmiştir.

Daha önceki bölümlerde ifade edildiği gibi; niceliksel yapı, belediye harcamalarının aritmetik dağılımı içinde sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı

ve öncelikleri; niteliksel yapı (irade) ise belediye harcamalarının içindeki aritmetik dağılımdan farklı olarak ortaya çıkan faktörlere göre sosyal, ekonomik ve diğer harcama gruplarının aldığı dağılımı ve öncelikler olarak tanımlanmıştır. Araştırma soruları incelendiğinde;

Soru 1:Belediye harcamalarında niteliksel olarak sosyal harcamalar mı ağırlık taşımaktadır?

Daha önce Tablo 31’de verildiği gibi, Sosyal Harcamalar Grubu % 1,8 ile toplam harcamalar içerisinde en az ağırlığa sahip iken, faktör analizi sonuçlarına göre 1. Faktöre isim veren en yüksek faktör yüküne sahip harcama grubu olmuştur. Bu sonuca göre belediye harcamalarında niteliksel olarak sosyal harcamaların ağırlık taşıdığı kanısına varılmıştır.

Soru 2:Belediye harcamalarında niteliksel olarak ekonomik harcamalar mı ağırlık taşımaktadır?

Ekonomik Harcamalar Grubu, Tablo 31’den görüleceği üzere % 76,9 ile toplam harcamalar içerisinde en fazla ağırlığa sahip olmasına rağmen, faktör analizi sonuçlarına göre 2. Faktöre isim veren harcama grubu olmuştur. Bu sonuca göre belediye harcamalarında niteliksel olarak ekonomik harcamaların ağırlık taşımadığı kanısına varılmıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal harcamalar, öncelikle sosyal dışlanmaya maruz kalan grupların sorunlarına çözüm bulmak için yapılan giderlerdir. Ayrıca, toplumdaki bireylerin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde kabul edilen; sosyal güvenlik, çalışma ve iş seçme, eşit işe eşit ücret, adil ücret, sendika kurma ve katılma, dinlenme ve eğlenme, ücretli izin, eğitim, topluluk faaliyetlerine serbest katılma gibi temel hak ve ihtiyaçların temini için yapılan giderleri de kapsamaktadır.

Ekonomik harcamalar ise yapılan giderler sonucunda bir sermaye varlığının ortaya çıktığı büyük çaplı mal ve hizmet alımları ile bu alımlar nedeniyle katlanılan finansman giderlerini ifade etmektedir.

Sosyal harcamalar, sosyal dışlanma ve politika alanlarında faaliyet gösteren ve harcama yapan tüm kuruluşların giderleri arasında bulunmaktadır. Bu kuruluşlar merkezi yönetime bağlı bakanlıklar, genel müdürlükler; sosyal güvenlik kurumları, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimler içinde büyükşehir belediyeleri hizmet verdikleri nüfusları, gelirleri ve harcamalarının büyüklüğü nedeni ile önemli bir yer tutmaktadırlar. Halk arasında Yeni Büyükşehir Yasası olarak isimlendirilen 6360 sayılı Kanun'un getirdiği nüfus ve kaynak artışları nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin önemleri daha da artmıştır. Bu nedenle, çalışmada büyükşehir belediye harcamalarının altında yatan niteliksel yapının (iradenin), niceliksel yapıdan bağımsız olarak ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, araştırma kısmında iki soru ortaya konulmuştur.

Birinci soruda, niteliksel yapıda sosyal harcamaların, toplam harcamalar içindeki dağılımı ve önceliğin mi daha fazla ağırlığa sahip olduğu araştırılmıştır. Yapılan yüzde analizinde son sırada yer alan sosyal harcamalar, faktör analizinde birinci faktöre isim vermiştir. Bu nedenle birinci soru anlamlı bulunmuştur.

İkinci soruda ise niteliksel yapıda ekonomik harcamaların, toplam harcamalar içindeki dağılımı ve önceliğin mi daha fazla ağırlığa sahip olduğu araştırılmıştır. Yapılan yüzde analizinde ekonomik harcamalar ilk sırayı almasına karşın, faktör analizinde ise ancak ikinci faktöre isim verebilmiştir. Bu nedenle ikinci soru anlamlı bulunmamıştır.

Yapılan analizler sonucu ortaya çıkan araştırma bulguları birlikte yorumlandığında, belediyelerin ekonomik harcamaları içindeki büyük yatırım projelerine daha çok kaynak ayrılmasına rağmen daha az kaynak ayrılan sosyal harcamalar birinci sırada çıkmıştır. Bu nedenle sosyal harcamalara daha çok yer verilmesi ve dikkate alınması yerinde olabilir.

Bu çalışmanın bütçeyi izleme çalışmaları yapan sivil toplum kuruluşlarına, belediye yöneticilerine ve bu alanda çalışacaklara fayda sağlayacağı umulmaktadır.

Araştırma sonucunda ortaya çıkan durum AK Partinin Mersin ve Antalya’da büyük yatırımlara yer vermesine karşılık, neden oylarının azaldığı ve bu illerde 2009 yerel seçimlerini kaybettiğini ortaya koyabilir. Çünkü gıda, iş, konut vb. temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan bireylere, yapılan büyük parklar, raylı sistemler, yollar, stadyumlar kısa vadede yarar sağlamamaktadır. Bunun yerine iş imkânlarını arttıracak alt yapı yatırımları, barınma ihtiyaçlarını karşılayacak uygun fiyatlı sosyal konutların yaptırılması yerinde olacaktır. Belediyeler sosyal konutları TOKİ işbirliği ile yapıp, satabilir ve gelir elde edebilirler. Belediye başkanları ise kendileri için önemli olan oylarını arttırabilirler. Belediyelerin sosyal konut yaptırılmasına yeteri kadar önem vermediği görülmektedir. Bu durumu, yapılan TOKİ başvurularındaki aşırı talepten görmek mümkündür. Son olarak toplumsal adalet ve kalkınmanın, toplumun geniş kesimlerinin, belediyelerin, belediye başkanlarının yararına olabilecek olan sosyal harcamalara daha çok dikkat edilmesi ve ayrılan kaynakların arttırılması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Altunışık, R., R. Coşkun, S. Bayraktaroğlu ve E. Yıldırım (2012). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri (SPSS Uygulamalı)* (7. b.). Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Can, B., Z. Bülbül ve V. Dağışan (2013). *Açıklamalı ve İçtihatlı, Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması*. ANKARA: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Can, H. H., ve İ. Gündüzöz (2011). *Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Erdoğan, M., ve E. Yenigün (2008). *Türkiye'de Sosyal Bütçe, Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?* İstanbul: TESEV Yayınları.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye* (2. b.). Ankara: Vadi Yayınları.
- Gündüzöz, İ. (2012). *Belediye Ekonomisi: Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Güngör, H. (2009). *Belediyelerde Borç Yönetimi*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Güven, H. S. (2013). *Sosyal Politikanın Temelleri* (5. b.). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- IBM Corporation. (2011). *IBM SPSS Statistics Base 20*. New York: IBM Corporation.
- Karacal, M., ve A. U. Öktem (2007). *Bütçe Kılavuzu: Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Karataş, S., Ü. Şener ve N. Otaran (2008). *Kadın Sığınmaevleri Kılavuzu*. Ankara: Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Kerimoğlu, B., H. Güngör ve E. Koyuncu (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? (Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber)* (1. b.). Ankara: Tepav Yayınları.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika* (2. b.). Ankara: İmge Kitapevi.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus: un Français sur dix*. Seuil.
- Mardia, K., J. Kent and J. Bibby (1979). *Multivariate analysis*. New York: Academy Pres.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.

- Seyyar, A. (2002). *Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük)* (1. b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe Sözlük* (9. b., Cilt I). Ankara: TDK Yayınları.
- Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe Sözlük* (9. b., Cilt II). Ankara: TDK Yayınları.
- Ulusoy, A., ve T. Akdemir (2013). *Mahalli İdareler, Teori – Uygulama – Maliye* (8. b.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights. (1948). Universal Declaration of Human Rights. Paris: United Nations General Assembly.
- Walker, A., and C. Walker (1997). *Britain divided: The growth of social exclusion in the 1980s and 1990s* (Cilt 96). London: CPAG-Child Poverty Action Group.
- Yıldırım, K. (2007). *Sosyal Hizmet* (1. b.). Sakarya: Sakarya Yayıncılık.

Sürekli Yayınlar

- Altan, Y. (2009). Meclis-İ Meb'usân Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 14.2, 293-310.
- Çengelci, E. (1993). Sosyal Refahın Gerçekleştirilmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi*. 11.1.2.3, 9-34.
- Erdoğan, S. (2004). Sosyal Politikada "Avrupalı" Bir Kavram: Sosyal Dışlanma. *Çalışma Ortamı Dergisi*. 75, 16-19.
- Ersöz, H. Y. (2011). Sosyal Politika-Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55.1, 759.
- Kazıcı, Z. (2011). İslâm Dünyasında Şehir Yönetimi. *Kırgızistan Oş Devlet Üniversitesi İlahiyat Fakültesi İlmi Dergisi*. 15, 78-79.
- Saraçlı, S. (2011). Faktör analizinde yer alan döndürme metotlarının karşılaştırmalı incelenmesi üzerine bir uygulama. *Düzce Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Dergisi*. 1.3, 22-26.
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 3, 113-133.
- Yıldırım, R. (2006, Nisan). 59.Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 15.2, 32.

Diğer Yayınlar

- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (1970, Ağustos 11). *Resmi Gazete*(13576).
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981, Mayıs 29). *Resmi Gazete*(17354).
- 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu. (1983, Mayıs 27). *Resmi Gazete*(18059).
- 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984, Ocak 18). *Resmi Gazete*(18285).
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. (2002, Ocak 22). *Resmi Gazete*(24648).
- 4857 sayılı İş Kanunu. (2003, Haziran 10). *Resmi Gazete*(25134).
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003, Ekim 24). *Resmi Gazete*(25269).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, Aralık 24). *Resmi Gazete*(25326).
- 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Kredi Verilmesine İlişkin Kanun. (2004, Mart 6). *Resmi Gazete*(25394).
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004, Temmuz 23). *Resmi Gazete*(25531).
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005, Temmuz 13). *Resmi Gazete*(25874).
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2008, Mart 22). *Resmi Gazete*(26824).
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (2008, Temmuz 15). *Resmi Gazete*(26937).
- 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2010, Ocak 30). *Resmi Gazete*(27478).
- 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun. (2011, Şubat 8). *Resmi Gazete*(27840).
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012, Aralık 6). *Resmi Gazete*(28489).
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu. (1965, Temmuz 23). *Resmi Gazete*(12056).
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. (2007, Şubat 22). *Resmi Gazete*(26442).

- Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik. (2005, Eylül 29). *Resmi Gazete*(25951).
- Belmek. (2013, Nisan 28). *Belediye Meslek Edindirme Kursları*. <http://www.ankara.bel.tr/kulturel-hizmetler/belmek> (28 Nisan 2013).
- Birgili, E. (1994). Tasarrufların yönlendirilmesinde hisse senedi verimlilik analizi ve değerlendirilmesi. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Busmek. (2013, Nisan 28). *Vizyon, Misyon*. <http://busmek.bursa.bel.tr/kurumsal/vizyon-ve-misyon> (28 Nisan 2013).
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. (2012, Ekim 9). 2013 - 2015 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi. *Resmi Gazete*(28436 Mükerrer), s. 1-18.
- Council of The European Union. (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussels.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayınları.
- İsmek. (2013, Nisan 28). *Vizyon, Misyon*. <http://ismek.ibb.gov.tr/ism/vizyonmisyon.asp> (28 Nisan 2013).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2013). *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu*. İstanbul: İ.B.B.- Pasifik Ofset.
- İzmeb. (2013, Nisan 28). *İzmeb Hakkında*. <http://izmeb.izmir.bel.tr/content.asp?kategori=258> (28 Nisan 2013).
- Konya Büyükşehir Belediyesi. (2012, Aralık 25). “Sosyal Kart” Bir Türkiye Markası. <http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=3587> (2 Mayıs 2013).
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2006, Mart 10). *Resmi Gazete*(26104).
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2012a). *2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2012b, 12 20). *Büyükşehir Belediyeleri Hukuki Yapı ve Görevler*. <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4> (20 Aralık 2012).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013a, Nisan 9). *Kamu Hesapları Bülteni - Genel Yönetim Mali İstatistikleri*. https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni (9 Nisan 2013).

- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013b, Nisan 29). *Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri*.
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Büyükşehir+Belediyeleri+Bütçe+İstatistikleri (29 Nisan 2013).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013c, Nisan 30). *Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri*.
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Genel+Yönetim+Bütçe+İstatistikleri (30 Nisan 2013).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013d, Mayıs 1). *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri*.
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Merkezi+Yönetim+Bütçesi (1 Mayıs 2013).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013e, Mayıs 5). *Belediyeler Bütçe İstatistikleri*.
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+B%3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri (5 Mayıs 2013).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2013f, Mayıs 7). *Belediyeler Mali Tabloları*.
https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Belediyeler+Mali+Tabloları (7 Mayıs 2013).
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2013a, Nisan 28). *Diğer Huzurevleri*.
<http://www.ozida.gov.tr/default20.aspx?menu=yasli&sayfa=huzur> (28 Nisan 2013).
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2013b, Nisan 28). *Genel Müdürlüğümüze Bağlı Huzurevleri*.
<http://www.ozida.gov.tr/default20.aspx?menu=yasli&sayfa=6> (28 Nisan 2013).
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2013c, Nisan 28). *Yerel Yönetimlere Ait Huzurevleri*. <http://www.ozida.gov.tr/default20.aspx?menu=yasli&sayfa=huz4> (28 Nisan 2013).
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2013, Nisan 29). *TOKİ Konut Üretim Raporu*.
<http://www.toki.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=261&DOSYASIM=ozet.pdf> (3 Mayıs 2013).
- Turan, D. (2001). Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı, Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri (Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği). *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2009, Mart 31). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, 4.Dönem 2008. *TÜİK Haber Bülteni*(52).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2010, Mart 31). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, 4.Dönem 2009. *TÜİK Haber Bülteni*(55).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2011, Mart 31). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, 4.Dönem 2010. *TÜİK Haber Bülteni*(8471).

- Türkiye İstatistik Kurumu. (2012a). *2011 Yılı Türkiye İstatistik Yıllığı*. Ankara: TÜİK.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2012b). *Üretim ve Harcama Yöntemi İle Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla Tahminleri: Kavram, Yöntem ve Kaynaklar*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2012c, Nisan 2). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, 4.Dönem 2011. *TÜİK Haber Bülteni*(10785).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013a, Ocak 28). 2012 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları. *TÜİK Haber Bülteni*(13425), s. 1-2.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013b, Şubat 14). Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075. *TÜİK Haber Bülteni*(15844), s. 1-5.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013c, Şubat 24). *Belediye Sayısı ve Nüfusu*. http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1336 (24 Şubat 2013).
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013d, Nisan 1). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, 4.Dönem 2012. *TÜİK Haber Bülteni*(13471).

EKLER

Ek 1: 2012 ADNKS Nüfus Sayımına Göre Büyükşehir ve İl Belediyelerinin Hizmet Verdiği Nüfuslar

Belediye Adı	Belediye Statüsü	2012 Belediye Nüfusu	Mart 2014 de Hizmet Vereceği Nüfus	Hizmet Nüfusu Artış Oranı (%)
Adana	Büyükşehir Belediyesi	1.636.229	2.125.635	29,9
Adıyaman	İl Belediyesi	217.463	217.463	-
Afyonkarahisar	İl Belediyesi	186.991	186.991	-
Ağrı	İl Belediyesi	107.839	107.839	-
Aksaray	İl Belediyesi	186.599	186.599	-
Amasya	İl Belediyesi	91.874	91.874	-
Ankara	Büyükşehir Belediyesi	4.630.735	4.965.542	7,2
Antalya	Büyükşehir Belediyesi	1.073.794	2.092.537	94,9
Ardahan	İl Belediyesi	19.075	19.075	-
Artvin	İl Belediyesi	25.771	25.771	-
Aydın	Yeni Büyükşehir Belediyesi	195.951	1.006.541	413,7
Balıkesir	Yeni Büyükşehir Belediyesi	267.903	1.160.731	333,3
Bartın	İl Belediyesi	56.557	56.557	-
Batman	İl Belediyesi	348.963	348.963	-
Bayburt	İl Belediyesi	35.947	35.947	-
Bilecik	İl Belediyesi	51.260	51.260	-
Bingöl	İl Belediyesi	98.424	98.424	-
Bitlis	İl Belediyesi	46.111	46.111	-
Bolu	İl Belediyesi	131.264	131.264	-
Burdur	İl Belediyesi	72.377	72.377	-
Bursa	Büyükşehir Belediyesi	1.983.880	2.688.171	35,5
Çanakkale	İl Belediyesi	111.137	111.137	-
Çankırı	İl Belediyesi	74.192	74.192	-
Çorum	İl Belediyesi	231.146	231.146	-
Denizli	Yeni Büyükşehir Belediyesi	525.497	950.557	80,9
Diyarbakır	Büyükşehir Belediyesi	892.713	1.592.167	78,4
Düzce	İl Belediyesi	135.557	135.557	-
Edirne	İl Belediyesi	148.474	148.474	-

Belediye Adı	Belediye Statüsü	2012 Belediye Nüfusu	Mart 2014 de Hizmet Vereceği Nüfus	Hizmet Nüfusu Artış Oranı (%)
Elazığ	İl Belediyesi	347.857	347.857	-
Erzincan	İl Belediyesi	96.474	96.474	-
Erzurum	Büyükşehir Belediyesi	384.399	778.195	102,4
Eskişehir	Büyükşehir Belediyesi	659.924	789.750	19,7
Gaziantep	Büyükşehir Belediyesi	1.438.373	1.799.558	25,1
Giresun	İl Belediyesi	100.712	100.712	-
Gümüşhane	İl Belediyesi	32.444	32.444	-
Hakkari	İl Belediyesi	58.584	58.584	-
Hatay	Yeni Büyükşehir Belediyesi	216.960	1.483.674	583,8
Iğdır	İl Belediyesi	82.656	82.656	-
Isparta	İl Belediyesi	198.385	198.385	-
İstanbul	Büyükşehir Belediyesi	13.710.512	13.854.740	1,1
İzmir	Büyükşehir Belediyesi	3.401.994	4.005.459	17,7
Kahramanmaraş	Yeni Büyükşehir Belediyesi	443.575	1.063.174	139,7
Karabük	İl Belediyesi	110.537	110.537	-
Karaman	İl Belediyesi	141.630	141.630	-
Kars	İl Belediyesi	78.100	78.100	-
Kastamonu	İl Belediyesi	96.217	96.217	-
Kayseri	Büyükşehir Belediyesi	1.004.276	1.274.968	27,0
Kırıkkale	İl Belediyesi	192.473	192.473	-
Kırklareli	İl Belediyesi	67.360	67.360	-
Kırşehir	İl Belediyesi	114.244	114.244	-
Kilis	İl Belediyesi	85.119	85.119	-
Kocaeli	Büyükşehir Belediyesi	1.527.407	1.634.691	7,0
Konya	Büyükşehir Belediyesi	1.107.886	2.052.281	85,2
Kütahya	İl Belediyesi	224.898	224.898	-
Malatya	Yeni Büyükşehir Belediyesi	426.381	762.366	78,8
Manisa	Yeni Büyükşehir Belediyesi	309.050	1.346.162	335,6
Mardin	Yeni Büyükşehir Belediyesi	86.948	773.026	789,1
Mersin	Büyükşehir Belediyesi	876.958	1.682.848	91,9
Muğla	Yeni Büyükşehir Belediyesi	64.706	851.145	1.215,4
Muş	İl Belediyesi	81.764	81.764	-

Belediye Adı	Belediye Statüsü	2012 Belediye Nüfusu	Mart 2014 de Hizmet Vereceği Nüfus	Hizmet Nüfusu Artış Oranı (%)
Nevşehir	İl Belediyesi	92.068	92.068	-
Niğde	İl Belediyesi	118.186	118.186	-
Ordu	Yeni Büyükşehir Belediyesi	147.913	741.371	401,2
Osmaniye	İl Belediyesi	209.255	209.255	-
Rize	İl Belediyesi	104.508	104.508	-
Sakarya	Büyükşehir Belediyesi	590.498	902.267	52,8
Samsun	Büyükşehir Belediyesi	547.778	1.251.722	128,5
Siirt	İl Belediyesi	135.350	135.350	-
Sinop	İl Belediyesi	38.571	38.571	-
Sivas	İl Belediyesi	312.587	312.587	-
Şanlıurfa	Yeni Büyükşehir Belediyesi	526.247	1.762.075	234,8
Şırnak	İl Belediyesi	63.298	63.298	-
Tekirdağ	Yeni Büyükşehir Belediyesi	150.112	852.321	467,8
Tokat	İl Belediyesi	132.437	132.437	-
Trabzon	Yeni Büyükşehir Belediyesi	243.735	757.898	211,0
Tunceli	İl Belediyesi	31.469	31.469	-
Uşak	İl Belediyesi	187.886	187.886	-
Van	Yeni Büyükşehir Belediyesi	370.190	1.051.975	184,2
Yalova	İl Belediyesi	102.874	102.874	-
Yozgat	İl Belediyesi	78.328	78.328	-
Zonguldak	İl Belediyesi	109.080	109.080	-
TOPLAM		45.644.896	64.255.919	Ortalama 209,1

Kaynak: TÜİK 2012 yılı ADNKS Sonuçları Haber Bülteni, Ocak 2013; TÜİK 2012 yılı ADNKS Belediye Sayısı ve Nüfusu İstatistikleri, 2013.

Ek 2: Belediye Harcamalarının Sınıflandırılması ve Kullanılan Değişkenler

Harcama Sınıfı	Değişken Adı	Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Kodu
1- Sosyal Harcamalar	v.5.4.Hane.halk.yapılan.transferler	5.4. Hane halkına yapılan transferler
2- Ekonomik Harcamalar	v.3.1.Uretime.yon.mal.ve.mlz.al.	3.1. Üretime yönelik mal ve malzeme alımları
	v.3.2.Tuketime.yon.mal.ve.mlz.al.	3.2. Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları
	v.3.5.Hizmet.alimlari	3.5. Hizmet alımları
	v.3.7.Menkul.mal.alim.ve.onrm.gid.	3.7. Menkul mal, gayrimaddi hak alım, bakım ve onarım giderleri
	v.3.8.G.menkul.mal.ve.onrm.gid.	3.8. Gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri
	v.4.2.Diger.ic.borc.faiz.gid.	4.2. Diğer iç borç faiz giderleri
	v.4.3.Dis.borc.faiz.gid.	4.3. Dış borç faiz giderleri
	v.6.1.Mamul.mal.alimlari	6.1. Mamul mal alımları
	v.6.2.Menkul.serm.uretim.gid.	6.2. Menkul sermaye üretim giderleri
	v.6.3.G.maddi.hak.alimlari	6.3. Gayri maddi hak alımları
	v.6.4.G.menkul.alim.ve.kamulas.	6.4. Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması
	v.6.5.G.menkul.serm.uretim.gid.	6.5. Gayrimenkul sermaye üretim giderleri
	v.6.6.Menkul.mallarin..onrm.gid.	6.6. Menkul malların büyük onarım giderleri
	v.6.7.G.menkul.onrm.gid.	6.7. Gayrimenkul büyük onarım giderleri
	v.6.9.Diger.serm.gid.	6.9. Diğer sermaye giderleri
	v.7.1.Yurtici.serm.transferleri	7.1. Yurtiçi sermaye transferleri

Harcama Sınıfı	Değişken Adı	Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Kodu
3- Diğer Harcamalar	v.1.Memur.maaşları	1.1. Memurlar
		2.1. Memurlar
	v.2.Sozlesmeli.Personel.maaşları	1.2. Sözleşmeli personel
		2.2. Sözleşmeli personel
	v.3.isci.ücretleri	1.3. İşçiler
		2.3. İşçiler
	v.4.Gecici.Personel.ücretleri	1.4. Geçici personel
		2.4. Geçici personel
	v.5.Diger.Personel.ücretleri	1.5. Diğer personel
		2.5. Diğer personel
		2.99. SGK Cezası
	v.3.3.Yolluklar	3.3. Yolluklar
	v.3.4.Gorev.gid.	3.4. Görev giderleri
	v.3.6.Temsil.ve.tanıtma.gid.	3.6. Temsil ve tanıtma giderleri
	v.3.9.Tedavi.ve.cenaze.gid.	3.9. Tedavi ve cenaze giderleri
	v.5.1.Gorev.zararlari	5.1. Görev zararları
	v.5.2.Mahalli.idare.yardimlari	5.2. Hazine yardımları
v.5.3.Kar.gutm.krış.yap.transferler	5.3. Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler	
v.5.6.Yurtdisina.yapilan.transferler	5.6. Yurtdışına yapılan transferler	
v.5.8.Gelirlerden.ayrılan.paylar	5.8. Gelirlerden ayrılan paylar	

Ek 3: Araştırma Örneklemine İlişkin Veri Seti (2011 yılı harcamaları)

Değişken Adı	Kısa Adı	Adana	Ankara
v.1 Memur maaşları	v.1_M	16.643.206,75	89.885.273,34
v.2 Sözleşmeli Personel maaşları	v.2_S	7.341.795,18	13.474.332,11
v.3 işçi ücretleri	v.3_i	97.163.892,21	61.953.232,84
v.4 Geçici Personel ücretleri	v.4_G	206.625,29	25.473.646,50
v.5 Diğer Personel ücretleri	v.5_D	953.442,06	3.186.493,84
v.3 1 Üretime yon. Mal ve mlz. al.	v.3_1	12.753.431,20	174.173.508,88
v.3 2 Tüketime yon. Mal ve mlz. al.	v.3_2	66.956.799,16	87.730.114,22
v.3 3 Yolluklar	v.3_3	551.117,85	1.161.167,67
v.3 4 Görev gid.	v.3_4	8.172.948,07	40.914.820,17
v.3 5 Hizmet alımları	v.3_5	61.026.612,26	373.118.781,09
v.3 6 Temsil ve tanıtma gid.	v.3_6	18.436.486,50	1.538.070,23
v.3 7 Menkul mal alım ve onrm gid.	v.3_7	7.167.739,82	38.474.259,53
v.3 8 G.menkul mal ve onrm gid.	v.3_8	1.723.744,07	206.461.907,82
v.3 9 Tedavi ve cenaze gid.	v.3_9	71.022,60	0,00
v.4 2 Diğer iç borç faiz gid.	v.4_2	2.660.234,21	24.056.561,77
v.4 3 Dış borç faiz gid.	v.4_3	9.272.050,16	0,00
v.5 1 Görev zararları	v.5_1	590.598,62	6.020.844,54
v.5 2 Mahalli idare yardımları	v.5_2	0,00	7.663.053,13
v.5 3 Kar gutm.krlş.yap.transferler	v.5_3	4.679.564,47	15.880.073,52
v.5 4 Hane halk.yapılan transferler	v.5_4	128.304,05	121.286.861,40
v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler	v.5_6	230.672,20	44,21
v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar	v.5_8	19.873.432,30	24.839.823,64
v.6 1 Mamul mal alımları	v.6_1	5.516.127,37	1.719.257,15
v.6 2 Menkul serm.üretim gid.	v.6_2	0,00	2.179.719,60
v.6 3 G.maddi hak alımları	v.6_3	0,00	1.258.298,90
v.6 4 G.menkul alım.ve.kamulas.	v.6_4	38.638.897,34	161.166.322,22
v.6 5 G.menkul serm.üretim gid.	v.6_5	43.353.197,78	375.868.995,11
v.6 6 Menkul malların onrm gid.	v.6_6	3.627.538,57	922.777,38
v.6 7 G.menkul onrm gid.	v.6_7	4.373.482,24	0,00
v.6 9 Diğer serm.gid.	v.6_9	0,00	0,00
v.7 1 Yurtiçi serm.transferleri	v.7_1	0,00	12.471.026,39
Toplam	Toplam	432.112.962,33	1.872.879.267,20

Kısa Adı	Antalya	Bursa	Diyarbakır	Erzurum
v.1_M	22.007.622,60	29.350.066,17	8.814.599,42	6.101.677,98
v.2_S	5.285.652,69	15.862.211,29	3.461.985,90	1.069.258,70
v.3_i	47.398.234,23	53.209.180,26	31.166.645,56	18.265.561,56
v.4_G	2.047.408,08	241.916,53	170.032,72	23.491,00
v.5_D	1.140.855,72	509.136,08	551.003,26	442.504,16
v.3_1	774.040,09	0,00	9.566.763,03	76.936,48
v.3_2	29.522.175,44	66.492.716,70	19.443.788,08	9.964.218,95
v.3_3	505.398,06	748.606,83	251.924,20	118.296,52
v.3_4	10.329.554,89	4.069.205,38	929.155,08	362.823,13
v.3_5	86.981.875,12	83.655.565,67	42.445.347,47	7.673.575,96
v.3_6	14.941.639,08	18.714.374,01	1.778.865,15	745.072,56
v.3_7	6.991.574,49	12.815.534,95	3.834.084,84	2.053.766,86
v.3_8	4.693.237,84	6.091.017,91	2.499.286,63	15.416.129,37
v.3_9	0,00	50.036,61	234.455,79	6.816,36
v.4_2	17.785.386,91	29.361.139,33	1.131.597,74	263.174,11
v.4_3	14.538.371,12	18.051.094,94	0,00	0,00
v.5_1	924.362,68	1.116.297,24	250.890,04	207.513,36
v.5_2	0,00	1.925.000,00	0,00	0,00
v.5_3	9.098.139,55	7.804.392,23	3.892.864,92	656.154,40
v.5_4	2.978.895,92	7.252.999,54	363.177,00	907.494,53
v.5_6	2.215,00	16.010,34	0,00	0,00
v.5_8	1.425.353,15	7.375.312,40	1.933.872,32	2.301.608,08
v.6_1	1.820.453,74	5.667.634,76	9.847.870,20	780.033,93
v.6_2	129.800,00	0,00	986.480,00	0,00
v.6_3	93.092,00	2.569.665,95	0,00	0,00
v.6_4	13.202.248,10	46.532.185,79	3.064.573,34	9.770.865,26
v.6_5	35.957.193,50	412.157.296,87	16.275.269,44	11.805.113,21
v.6_6	476.543,00	0,00	0,00	0,00
v.6_7	0,00	843.856,32	1.135.875,39	0,00
v.6_9	0,00	0,00	332.552,66	0,00
v.7_1	0,00	56.838.333,00	0,00	6.063.319,99
Toplam	331.051.323,00	889.320.787,10	164.362.960,18	95.075.406,46

Kısa Adı	Eskişehir	İstanbul	İzmir	Kocaeli
v.1_M	8.763.860,30	219.043.492,32	63.248.700,35	35.533.366,59
v.2_S	8.034.547,11	127.537.249,65	32.418.299,68	12.127.946,96
v.3_i	23.720.404,51	346.443.260,80	49.496.123,14	98.002.018,06
v.4_G	49.323,65	844.013,65	627.050,13	432.632,05
v.5_D	457.359,47	4.086.549,90	2.135.087,56	868.767,85
v.3_1	0,00	7.661,00	0,00	640.949,78
v.3_2	34.907.712,81	178.008.662,44	72.260.608,09	62.975.535,00
v.3_3	239.624,85	1.907.797,15	412.971,16	688.169,28
v.3_4	2.030.514,26	51.700.379,05	13.062.051,73	2.328.199,40
v.3_5	11.631.551,40	1.137.179.962,35	150.810.631,46	138.998.971,69
v.3_6	1.352.240,79	2.255.530,69	3.488.359,13	9.910.175,17
v.3_7	3.838.363,28	12.720.029,87	10.792.187,92	18.662.976,74
v.3_8	835.763,83	338.561,46	710.002,21	13.753.005,49
v.3_9	12.937,60	29.118,58	353.441,35	31.963,30
v.4_2	4.995.694,71	131.818.069,15	39.048.756,77	195.227.527,52
v.4_3	11.396.234,44	101.718.846,16	9.646.400,97	5.877.370,26
v.5_1	1.066.664,54	9.211.725,47	3.311.909,69	1.516.419,02
v.5_2	0,00	0,00	15.745.668,58	1.777.340,90
v.5_3	87.594,79	119.126.715,89	185.804.184,65	9.103.802,52
v.5_4	68.403,46	92.881.669,44	22.811,85	10.807.611,89
v.5_6	0,00	335.716,60	82.516,67	0,00
v.5_8	3.462.853,72	157.792.051,54	36.845.315,25	33.891.038,85
v.6_1	1.142.911,18	132.195.735,47	18.448.693,21	5.801.856,99
v.6_2	0,00	2.102.020,57	1.442.443,80	431.211,54
v.6_3	4.307,00	7.077.603,37	2.166.401,94	492.255,90
v.6_4	3.978.009,35	241.232.343,70	125.703.767,62	92.925.341,00
v.6_5	41.042.170,48	1.388.646.247,95	351.276.555,43	256.133.327,48
v.6_6	0,00	24.890.629,77	469.418,75	3.581.745,47
v.6_7	11.210,00	741.983.975,01	39.154.888,57	90.413.481,55
v.6_9	0,00	0,00	0,00	0,00
v.7_1	40.000,00	678.219.268,00	0,00	0,00
Toplam	163.170.257,53	5.911.334.887,00	1.228.985.247,66	1.102.935.008,25

Kısa Adı	Konya	Mersin	Sakarya	Samsun
v.1_M	13.244.580,57	14.368.651,94	10.279.783,27	7.482.700,12
v.2_S	4.331.905,42	2.215.685,83	2.229.099,25	1.137.439,05
v.3_i	23.452.539,01	75.883.420,41	15.617.871,28	14.242.514,06
v.4_G	978.842,82	0,00	0,00	37.746,73
v.5_D	759.638,79	728.154,04	175.999,94	268.033,41
v.3_1	5.808.805,32	6.584.026,37	76.766,22	0,00
v.3_2	52.509.634,91	26.431.874,56	15.118.910,76	25.708.030,70
v.3_3	451.924,24	136.926,47	118.777,79	231.112,10
v.3_4	10.482.323,93	476.377,43	2.861.586,54	1.055.316,65
v.3_5	96.131.256,85	13.354.894,52	22.198.872,04	31.620.175,41
v.3_6	233.928,18	2.314.896,25	1.862.250,47	1.987.564,67
v.3_7	13.422.169,76	5.415.357,71	4.160.969,86	5.100.934,18
v.3_8	4.381.741,42	1.356.020,58	3.422.840,79	9.774.928,14
v.3_9	11.212,30	40.026,96	26.856,80	0,00
v.4_2	3.397.855,53	10.206.704,63	6.626.079,95	794.148,45
v.4_3	0,00	5.124,49	0,00	9.382.275,10
v.5_1	746.951,90	2.844.321,66	0,00	530.089,50
v.5_2	0,00	0,00	0,00	306.910,40
v.5_3	1.423.337,71	1.402.375,68	4.159.822,68	877.545,77
v.5_4	4.380.679,53	734.379,06	1.771.956,25	2.373.479,79
v.5_6	0,00	0,00	0,00	0,00
v.5_8	4.564.775,30	13.573.543,99	3.024.566,53	1.852.072,14
v.6_1	8.341.242,01	2.218.136,08	6.323.924,46	1.628.100,56
v.6_2	431.781,11	0,00	0,00	0,00
v.6_3	0,00	10.844,20	0,00	1.334.200,37
v.6_4	13.844.676,33	795.450,00	2.363.168,14	3.337.010,80
v.6_5	94.740.886,37	160.461.636,77	15.265.882,00	92.824.201,95
v.6_6	0,00	884.015,20	17.855,47	0,00
v.6_7	330.025,35	702.862,28	4.909.743,48	369.167,14
v.6_9	0,00	0,00	0,00	0,00
v.7_1	0,00	3.240.156,04	206.667,43	0,00
Toplam	358.402.714,66	346.385.863,15	122.820.251,40	214.255.697,19

Kısa Adı	Aydın	Balıkesir	Denizli	Malatya
v.1_M	8.778.123,23	6.570.927,22	12.553.145,81	14.562.857,53
v.2_S	7.564,34	3.551.019,22	4.758.231,63	0,00
v.3_i	34.626.931,60	14.913.695,81	26.076.033,20	20.988.689,21
v.4_G	69.374,27	76.680,60	217.632,95	76.281,00
v.5_D	167.545,25	100.497,21	493.971,55	248.674,64
v.3_1	946.863,35	476.521,87	14.830.590,04	9.707.188,08
v.3_2	9.930.863,30	12.459.077,18	20.087.829,81	17.867.626,88
v.3_3	41.994,13	41.774,50	281.821,92	111.785,66
v.3_4	2.176.241,43	514.543,78	1.589.703,37	935.058,91
v.3_5	6.590.418,22	26.145.425,70	57.626.950,92	112.595.432,14
v.3_6	377.461,67	452.675,03	3.839.695,45	1.724.231,79
v.3_7	2.914.105,86	2.375.571,27	3.654.352,51	8.205.116,59
v.3_8	410.838,72	1.485.214,78	222.494,71	11.992.143,38
v.3_9	65.536,02	58.949,20	0,00	0,00
v.4_2	3.192.798,26	5.521.163,88	5.062.633,76	1.788.897,85
v.4_3	0,00	0,00	0,00	1.119.763,55
v.5_1	0,00	467.910,57	655.241,64	201.319,23
v.5_2	0,00	0,00	0,00	0,00
v.5_3	895.494,72	1.813.979,74	3.402.718,01	4.551.283,88
v.5_4	87.427,00	305.427,00	2.704.231,59	3.369.245,49
v.5_6	11.501,60	0,00	25.000,00	0,00
v.5_8	2.802.981,57	1.216.668,56	383.873,71	399.437,07
v.6_1	349.097,33	106.536,30	2.002.722,35	2.093.543,45
v.6_2	0,00	0,00	2.824.964,49	5.203,80
v.6_3	129.800,00	200.597,25	467.394,41	0,00
v.6_4	1.993.609,36	931.892,47	12.488.815,95	2.129.044,78
v.6_5	14.258.677,11	41.054.059,74	125.793.283,73	6.915.423,51
v.6_6	3.248.758,58	0,00	0,00	0,00
v.6_7	0,00	348.100,00	0,00	0,00
v.6_9	0,00	0,00	0,00	0,00
v.7_1	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	94.074.006,92	121.188.908,88	302.043.333,51	221.588.248,42

Kısa Adı	Manisa	Kahramanmaraş	Tekirdağ	Trabzon
v.1_M	9.321.272,32	12.819.150,85	6.173.755,67	23.961.673,52
v.2_S	8.810,28	1.564.273,49	1.989.344,04	45.003,32
v.3_i	6.935.396,86	22.962.545,25	20.020.146,63	12.977.918,51
v.4_G	31.590,00	74.865,53	171.472,26	68.602,57
v.5_D	92.295,18	363.049,77	246.937,95	384.221,57
v.3_1	1.243,71	2.795.549,76	90.892,75	5.103.929,27
v.3_2	17.583.795,48	18.677.649,38	9.730.905,56	15.171.158,62
v.3_3	271.254,46	118.004,91	85.200,19	149.662,31
v.3_4	2.187.666,36	375.305,51	362.438,91	2.163.411,80
v.3_5	30.573.835,82	45.283.829,59	20.900.155,07	40.536.635,82
v.3_6	1.067.161,33	1.646.665,16	1.646.569,71	779.015,76
v.3_7	3.095.590,53	6.104.969,96	2.625.432,26	3.205.120,54
v.3_8	215.792,79	284.144,37	810.441,64	1.298.014,41
v.3_9	26.877,09	3.443,24	29.464,73	0,00
v.4_2	1.776.894,73	1.777.415,87	1.997.406,62	927.599,83
v.4_3	0,00	0,00	0,00	0,00
v.5_1	211.373,39	316.021,22	139.040,24	251.521,09
v.5_2	0,00	0,00	0,00	491.692,88
v.5_3	982.912,49	4.792.933,49	608.303,46	1.050.624,00
v.5_4	209.119,39	3.899.080,76	389.637,61	551.226,69
v.5_6	0,00	0,00	0,00	47.718,52
v.5_8	1.537.986,41	1.264.139,34	115.994,98	675.728,68
v.6_1	1.518.423,88	2.525.562,33	1.329.102,53	10.304.208,10
v.6_2	445.733,20	0,00	421.316,78	0,00
v.6_3	363.160,28	117.500,00	349.876,95	683.863,64
v.6_4	2.462.441,73	4.880.690,76	5.334.092,73	5.871.425,81
v.6_5	49.099.589,28	31.974.763,85	24.905.065,27	11.058.926,73
v.6_6	4.932.345,47	0,00	125.410,76	0,00
v.6_7	4.661.426,04	6.333.983,20	2.741.169,70	1.439.954,29
v.6_9	0,00	0,00	0,00	0,00
v.7_1	0,00	49.750,00	0,00	759.978,24
Toplam	139.613.988,50	171.005.287,59	103.339.575,00	139.958.836,52

Kısa Adı	Ordu
v.1_M	5.916.017,11
v.2_S	459.311,75
v.3_i	28.574.266,39
v.4_G	74.926,62
v.5_D	101.989,89
v.3_1	2.418.507,76
v.3_2	8.001.231,74
v.3_3	75.590,99
v.3_4	323.570,02
v.3_5	16.200.301,36
v.3_6	946.263,28
v.3_7	1.920.017,08
v.3_8	1.620.220,61
v.3_9	11.077,90
v.4_2	1.339.267,92
v.4_3	0,00
v.5_1	200.885,82
v.5_2	0,00
v.5_3	389.726,56
v.5_4	143.827,52
v.5_6	0,00
v.5_8	329.989,13
v.6_1	667.393,00
v.6_2	11.742,18
v.6_3	0,00
v.6_4	380.000,00
v.6_5	23.859.758,12
v.6_6	0,00
v.6_7	1.296.580,67
v.6_9	0,00
v.7_1	0,00
Toplam	95.262.463,42

Ek 4: Araştırma Örneklemindeki Belediyelerin Bazı Özelliklerini Gösteren Tablo

S. No	Belediye Adı	Belediye Statüsü	Kuruluş Yılı	2011 Bütçe Harcaması	Mart 2014 de Hizmet Vereceği Nüfus	Coğrafi Bölgesi
1	Adana	B.şehir	1986	432.112.962,33	2.125.635	Akdeniz
2	Ankara	B.şehir	1984	2.175.755.011,63	4.965.542	İç Anadolu
3	Antalya	B.şehir	1993	333.002.643,00	2.092.537	Akdeniz
4	Aydın	Yeni B.şehir	1923	94.074.006,92	1.006.541	Ege
5	Balıkesir	Yeni B.şehir	1923	121.188.908,88	1.160.731	Marmara
6	Bursa	B.şehir	1987	889.320.787,10	2.688.171	Marmara
7	Denizli	Yeni B.şehir	1923	302.043.333,51	950.557	Ege
8	Diyarbakır	B.şehir	1993	164.362.960,18	1.592.167	Güneydoğu
9	Erzurum	B.şehir	1993	95.075.406,46	778.195	Doğu Anadolu
10	Eskişehir	B.şehir	1993	163.170.257,53	789.750	İç Anadolu
11	İstanbul	B.şehir	1984	7.112.092.143,18	13.854.740	Marmara
12	İzmir	B.şehir	1984	1.436.233.302,86	4.005.459	Ege
13	K.Maraş	Yeni B.şehir	1923	171.005.287,59	1.063.174	Akdeniz
14	Kocaeli	B.şehir	1993	1.105.988.153,55	1.634.691	Marmara
15	Konya	B.şehir	1987	358.402.714,66	2.052.281	İç Anadolu
16	Malatya	Yeni B.şehir	1923	227.702.398,42	762.366	Doğu Anadolu
17	Manisa	Yeni B.şehir	1923	139.613.988,50	1.346.162	Ege
18	Mersin	B.şehir	1993	346.385.863,15	1.682.848	Akdeniz
19	Ordu	Yeni B.şehir	1923	95.262.463,42	741.371	Karadeniz
20	Sakarya	B.şehir	1993	122.820.251,40	902.267	Marmara
21	Samsun	B.şehir	1993	214.955.697,19	1.251.722	Karadeniz
22	Tekirdağ	Yeni B.şehir	1923	103.111.516,24	852.321	Marmara
23	Trabzon	Yeni B.şehir	1923	139.974.836,52	757.898	Karadeniz
TOPLAM				16.343.654.894,22	49.057.126	

Kaynak: Tablo 29; TÜİK 2012 yılı ADNKS Sonuçları Haber Bülteni, Ocak 2013; TÜİK 2012 yılı ADNKS Belediye Sayısı ve Nüfusu İstatistikleri, 2013.

Ek 5: Güvenilirlik Analizindeki Değişkenlerin İstatistikleri Tablosu

Değişkenler	Değişken Silinirse Veri Ortalaması	Değişken Silinirse Veri Varyansı	Değişkenin Toplam Korelasyona Yaptığı Katkı	Değişken Silinirse Cronbach's Alpha Değeri
* v.6 9 Diğer sermaye giderleri	635.688.466,4874	1,53E+18	-,083*	,891
* v.3 6 Temsil ve tanıtma giderleri	631.701.221,2961	1,53E+18	,041*	,891
* v.3 9 Tedavi ve cenaze giderleri	635.656.697,6278	1,53E+18	,055*	,891
* v.3 1 Üretime yönelik mal ve malzeme alımları	624.971.004,6483	1,51E+18	,166*	,891
* v.3 8 Gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri	623.103.034,3000	1,51E+18	,173*	,891
* v.5 2 Hazine yardımları mahalli idare yardımları	634.489.461,5643	1,53E+18	,201*	,891
* v.4 Geçici Personel	634.311.875,0835	1,52E+18	,241*	,891
* v.3 7 Menkul mal gayri maddi hak alım bakım ve onarım giderleri	627.896.393,7157	1,52E+18	,450*	,891
* v.6 2 Menkul sermaye üretim giderleri	635.206.733,2522	1,53E+18	,565*	,891
v.5 3 Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler	619.073.162,4670	1,46E+18	,599	,886
v.4 2 iç borç faiz giderleri	614.365.664,0161	1,45E+18	,618	,886
v.5 4 Hane halkına yapılan transferler	624.502.145,0048	1,47E+18	,753	,886
v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler	635.670.255,9448	1,53E+18	,771	,891
v.5 Diğer Personel	634.900.220,5557	1,52E+18	,889	,891
v.3 4 Görev giderleri	628.772.351,5683	1,50E+18	,890	,889
v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri	633.825.662,7587	1,52E+18	,907	,890
v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması	601.223.496,0561	1,39E+18	,910	,880
v.7 1 Yurtiçi sermaye transferi	602.751.251,4252	1,22E+18	,923	,872

Değişkenler	Değişken Silinirse Veri Ortalaması	Değişken Silinirse Veri Varyansı	Değişkenin Toplam Korelasyona Yaptığı Katkı	Değişken Silinirse Cronbach's Alpha Değeri
v.3 3 Yolluklar	635.324.625,1578	1,53E+18	,923	,891
v.4 3 Dış borç faiz giderleri	627.833.032,6383	1,48E+18	,923	,887
v.5 1 Görev zararları	634.364.581,7570	1,52E+18	,927	,891
v.6 7 Gayrimenkul büyük onarım giderleri	596.526.847,8539	1,19E+18	,928	,872
v.3 2 Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları	597.548.972,2652	1,44E+18	,929	,884
v.6 3 Gayri maddi hak alımları	634.949.931,2917	1,52E+18	,933	,891
v.6 1 Mamul mal alımları	626.035.596,3257	1,46E+18	,936	,886
v.3 işçiler	585.959.859,1513	1,52E+37	,939	,878
v.6 5 Gayrimenkul sermaye üretim giderleri	478.106.076,5300	8,96E+17	,97	,892
v.2 Sözleşmeli Personel	624.880.709,3470	1,46E+18	,971	,886
v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar	621.725.428,8352	1,45E+18	,977	,884
v.3 5 Hizmet alımları	522.082.009,7365	1,01E+18	,982	,875
v.1 Memurlar	607.640.990,2996	1,42E+18	,989	,882

* : Bu değişkenler güvenilirliği azalttıkları ve faktör analizindeki KMO testinin hesaplamasını engelledikleri için analizden çıkarılmıştır.

Ek 6: Döndürülmüş Faktör Analizi Sonuçları ve Faktör İsimleri

Faktörler	Değişkenler	1	2	3	4	5
1.Faktör: Sosyal Harcamalar	v.5 4 Hane halkına yapılan transferler	,908				
	v.3 4 Görev giderleri	,762				
	v.5 Diğer Personel	,700				,500
	v.5 1 Görev zararları	,664				
	v.6 4 Gayrimenkul alımları ve kamulaştırması	,599				,528
	v.1 Memurlar	,530				
2.Faktör: Ekonomik Harcamalar	v.7 1 Yurtiçi sermaye transferi		,705			
	v.6 7 Gayrimenkul büyük onarım giderleri		,691			
	v.6 1 Mamul mal alımları		,663			
	v.6 6 Menkul malların büyük onarım giderleri		,641	,565		
	v.4 3 Dış borç faiz giderleri		,605		,501	
	v.2 Sözleşmeli Personel		,562			
	v.3 5 Hizmet alımları	,508	,549			
	v.5 8 Gelirlerden ayrılan paylar		,516			
3.Faktör: Yurtdışına Yapılan Diğer Harcamalar	v.5 6 Yurtdışına yapılan transferler			,844		
	v.3 işçiler			,590		
4.Faktör: Görevlilere Yapılan Diğer Harcamalar	v.3 3 Yolluklar	,578			,629	
	v.3 2 Tüketime yönelik mal ve malzeme alımları				,597	
	v.6 3 Gayri maddi hak alımları		,510		,584	
	v.6 5 Gayrimenkul sermaye üretim giderleri				,579	
5.Faktör: Kar Amacı Olmayan Kuruluşlara Yapılan Diğer Harcamalar	v.5 3 Kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler					,958

Açıklanan Toplam Varyans: % 97,933

Temel Bileşenler Faktör Analizi, Rotasyon Metodu: Equamax

ÖZGEÇMİŞ

Ahmet Ersan ERŞAN, 1987 yılında Bursa’da doğmuştur. 2002 yılında ilköğretimi eğitimini, 2004 yılında da Bursa Ticaret Meslek Lisesinin Muhasebe bölümünde ortaöğrenimini tamamlamıştır. Lisans eğitimini Anadolu Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme Bölümünde 2008 yılında tamamlamıştır.

Aynı yıl Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, İşletme Bilim Dalı, Muhasebe ve Finansman Bölümünde yüksek lisans eğitimine hak kazanmıştır. Prof. Dr. Erhan BİRGİLİ rehberliğinde “Yerel Yönetimlerin Sosyal ve Ekonomik Harcamalarının Dağılımı: Büyükşehir Belediyeleri Uygulaması” çalışmasına başlamıştır.