T.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BELEDİYELERDE KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI BAKIMINDAN SAYIŞTAY DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

BURAK ALTUNOĞLU

İSTANBUL, 2025

T.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BELEDİYELERDE KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI BAKIMINDAN SAYIŞTAY DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

BURAK ALTUNOĞLU

Tez Savunma Jürisi

1. Tez Danışmanı : PROF. DR. GÜLAY AKGÜL YILMAZ

2. Üye :DR. ÖĞR. ÜYESİ HALİT FİKİR

3. Üye :DR. ÖĞR. ÜYESİ GÖZDE NALBANT EFE

İSTANBUL, 2025

ÖZET

BELEDİYELERDE KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI BAKIMINDAN SAYIŞTAY DENETİMİ

Belediyeler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Tarihsel süreçte kentsel altyapı ve temizlik hizmetleriyle sınırlı kalan belediyeler, günümüzde sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda çok boyutlu faaliyetler yürüten kurumlar haline gelmiştir. Ancak bu genişleyen hizmet yelpazesi, mali özerklik ve kaynak tahsisinde etkinlik sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Kaynak tahsisinde etkinlik, mevcut kaynakların en verimli biçimde kullanılarak yerel refahın en üst düzeye çıkarılmasını ifade eder. Bu bağlamda belediyelerin kaynak kullanımındaki etkinliği, mali bağımsızlık düzeyi ve denetim mekanizmalarının işlevselliği araştırılması gereken önemli konulardır.

Bu çalışma, 2020–2025 yılları arasında Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları temelinde belediyelerin kaynak tahsisinde etkinliğini incelemektedir. Araştırmada, belediyelerin mali yapısı, gelir ve harcama eğilimleri, mali özerklik düzeyleri ile Sayıştay denetimlerinin işlevselliği analiz edilmiştir. Çalışmanın özgün yönü, raporlarda yer alan tespitleri uygulamadaki örneklerle ilişkilendirerek etkinlik sorunlarının nedenlerini somut biçimde ortaya koymasıdır. Elde edilen bulgular, Sayıştay denetiminin belediyelerde mali disiplin ve hesap verebilirlik açısından önemli bir işlev gördüğünü, ancak kaynak kullanımında etkinliğe tam anlamıyla ulaşılmadığını göstermektedir. Bu çerçevede, mali özerkliğin güçlendirilmesi ve kaynak yönetiminde verimliliğin artırılmasına yönelik öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Kaynak Kullanımında Etkinlik, Sayıştay, Rapor, Denetim, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Performans Denetimi, Düzenlilik Denetimi, Mali Özerklik

ABSTRACT

THE IMPORTANCE OF THE COURT OF ACCOUNTS AUDIT IN ENSURING EFFICIENCY IN RESOURCE USE IN MUNICIPALITIES

Municipalities are decentralized administrative bodies responsible for meeting the common needs of local residents. Historically limited to urban infrastructure and sanitation services, they have evolved into multifaceted institutions providing social, cultural, and economic services. However, this expansion of responsibilities has brought challenges regarding fiscal autonomy and efficiency in resource allocation. Efficiency in resource allocation refers to the optimal use of available resources to maximize local welfare. In this context, municipalities' effectiveness in resource utilization, their level of financial independence, and the functionality of audit mechanisms have become critical issues requiring analysis.

This study examines the efficiency of resource allocation in municipalities based on the Turkish Court of Accounts (Sayıştay) External Audit General Evaluation Reports between 2020 and 2025. It analyzes the fiscal structure of municipalities, their revenue and expenditure trends, degrees of financial autonomy, and the functionality of Sayıştay audits. The originality of the study lies in linking the inefficiencies identified in audit reports with real-world municipal practices, thereby offering a concrete understanding of the underlying causes of inefficiency. The findings indicate that while Sayıştay audits play a significant role in ensuring financial discipline and accountability, full efficiency in municipal resource use has yet to be achieved. Consequently, the study proposes recommendations aimed at strengthening fiscal autonomy and improving resource management efficiency in local governments.

Keywords: Municipality, Metropolitan Municipality, Efficiency in Resource Utilization, Turkish Court of Accounts, Audit, Report, External Audit General Evaluation Report, Performance Audit, Regularity Audit, Fiscal Autonomy

ÖNSÖZ

"Belediyelerde Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanması Bakımından Sayıştay Denetimi" adlı yüksek lisans tez çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren, öğrencisi olmaktan gurur duyduğum danışmanım ve saygıdeğer hocam Prof. Dr. Gülay AKGÜL YILMAZ'a çok teşekkür ederim.

Ayrıca tüm eğitim hayatım süresince bana destek olan kıymetli aileme, araştırma boyunca fikirlerini eksik etmeyen meslektaşlarıma ve son olarak çalışma süresince sunduğu katkı ve gösterdiği sabırdan dolayı kıymetli eşim Münteha ALTUNOĞLU'na çok teşekkür ederim.

Burak ALTUNOĞLU

İstanbul, 2025

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**

ABSTRACT ..... **ii**

ÖNSÖZ ..... **iii**

İÇİNDEKİLER ..... **iv**

KISALTMALAR ..... **ix**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **x**

GRAFİKLER LİSTESİ ..... **xi**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM **3**

BELEDİYELER VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ **3**

1.1. Belediyelerin Ortaya Çıkışı ve Tarihçesi 3

1.2. Belediyelerin Gelişiminde Etkili Olan İlkeler 8

1.2.1. Yerinden Yönetim İlkesi 8

1.2.2. Demokratik Katılım İlkesi 9

1.2.3. Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi 10

1.2.4. Mali Özerklik İlkesi 10

1.2.5. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi 11

1.2.6. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkesi 11

1.2.7. Sosyal Belediyecilik İlkesi 12

1.2.8. Sürdürülebilirlik İlkesi 12

1.2.9. Eşitlik ve Adalet İlkesi 13

1.3. Mali Tevzin 13

İKİNCİ BÖLÜM **15**

TÜRKİYE'DE BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI **15**

2.1. Belediye Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi 15
2.2. Belediye Harcamaları 16
2.2.1. Belediye Harcamalarının Tanım ve Türleri 16
2.2.2. Belediye Harcamalarının Ekonomik Göstergelere Oranla Gelişimi 17
2.2.2.1. Belediye Harcamalarının GSYH Oranla Gelişimi 17
2.2.2.2. Belediye Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranla Gelişimi . 20
2.2.2.3. Belediye Harcamalarının Genel Devlet Harcamalarına Oranla Gelişimi 22
2.2.2.4. Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranla Gelişimi 24
2.3. Belediyelerin Gelir Yapısı 26
2.4. Belediye Hizmetlerinin ve Mali Yapısının Değerlendirilmesi 27
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 29
BELEDİYELERİN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ 29
3.1. Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi ve Anayasal Konumu 29
3.2. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri 31
3.2.1. Sayıştay'ın Görevleri 31
3.2.2. Sayıştay'ın Yetkileri 31
3.3. Sayıştay Denetimi 32
3.3.1. Sayıştay'ın Denetim Alanı 32
3.3.2. Sayıştay Denetiminin Türleri 32
3.3.2.1. Düzenlilik Denetimi 32
3.3.2.2. Performans Denetimi 33
3.4. Belediyelerde Yapılan Denetimler 33
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 35
BELEDİYELERDE KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİĞİN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ 35
4.1. Kamu İhale Mevzuatına Göre Yürütülen İşlemlere İlişkin Tespitler 35

4.1.1. İhalelerde Temel İlkelere Aykırı Hususlara İlişkin Tespitler 36

4.1.2. İhtiyaçların Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde İstisna Kapsamında Satın Alınması 37

4.1.3. Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde Pazarlık Usulünün Uygulanması 37

4.1.4. İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin ile Satın Alınması 38

4.1.5. Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması 39

4.1.6. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Limitin Aşılması 39

4.2. Belediye Taşınmazlarına İlişkin Tespitler 40

4.2.1. Taşınmazların İşgalli Kullanımına İlişkin Yaptırımların Uygulanmaması 40

4.2.2. Taşınmaz Kiralanması ve Sınırlı Ayni Hak Tesisinde Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması 41

4.2.3. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kullandırılması 42

4.2.4. Taşınmaz Kiralama İşlemlerinde Mevzuatta Öngörülen Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulünün Kullanılması 42

4.2.5. Kira Bedellerinin Mevzuata Uygun Belirlenmemesi ve Güncellenmemesi 43

4.2.6. Belediyelerin Taşınmazlarının Tahsis İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar 44

4.2.7. Belediye Taşınmazlarının Bedelsiz Kullandırılması 44

4.2.8. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarına İlişkin Hatalı Uygulamalar 45

4.3. Belediyelerin Çeşitli Gelir Unsurlarına İlişkin Tespitler 46

4.3.1. Kamu Haznedarlığı Mevzuatına Aykırı Uygulamaların Bulunması 46

4.3.2. Gelir Getirici İhalelerde Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması 47

4.3.3. İhale Sonuçlandıktan Sonra Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması .. 48

4.3.4. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacakların İlgili Kamu İdarelerince Takip ve Tahsil İşlemlerinin Başlatılmaması 49

4.3.5. Otopark Gelirlerinin Takibi, Tahsili, Değerlendirilmesi ve Aktarılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması 50

4.3.6. Gecekondu Fon Gelirlerinin Yönetilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması 52

4.3.7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi 53

4.3.8. Harç Alınan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi 53

4.3.9. İmar Mevzuatına Uygun Olmayan Yapılarla İlgili İdari Müeyyidelerin Uygulanmaması 55

4.4. Personel Giderlerine İlişkin Tespitler 55

4.4.1. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması 56

4.4.2. Yasal İzin Hakları Kullandırılmayan İşçilere Toplu Ödeme Yapılması Nedeniyle İlgili Yıl Bütçesinde Yük Oluşması 56

4.4.3. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırların Üzerinde Olması 57

4.4.4. Belediye Şirketi Personelinin Sözleşme Olmaksızın Belediyede Görevlendirilmesi 58

4.4.5. Belediye Şirketi Çalışanları ve Aile Fertlerinin Özel Sağlık Sigortası Harcamalarının Belediye Şirketi Bütçesinden Karşılanması 59

4.4.6. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi 60

4.5. Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Diğer Faaliyetlere İlişkin Tespitler 61

4.5.1 Belediyelerin Borç İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması 61

4.5.2. Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Mevzuatta Öngörülen Sıralamaya Uygun Ödenmemesi 62

4.5.3. Belediyelerin Ortak Bir Otomasyon Sisteminin Bulunmaması ve Otomasyon Sistemlerine Yüksek Miktarlarda Ödeme Yapılması 63

4.5.4. Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhaleler Kapsamında Binek Araç Temin Edilmesi 64

4.5.5. Bütçe İçi İşletmelere Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması 65

4.5.6. Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdarelere Aktarılmaması 66

4.5.7. Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Aykırı Uygulamalar Bulunması 66

4.6. Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında Yer Alan Belediyelerde Kaynak Kullanımında Etkinsizliğe Sebebiyet Verildiğine İlişkin Tespitlerin İstatistiksel Veriler Işığında Değerlendirilmesi 68

SONUÇ 76

KAYNAKÇA..... 80

KISALTMALAR

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

GSYH: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

m.: Madde

st.: Standart

YİKOB: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Nominal Belediye Harcamaları ve GSYH'ya Oranı (2020-2024) 17

Tablo 2: 2020-2024 Yılları Arası GSYH Deflatörü Hesaplanması (t0=2020) 19

Tablo 3: Reel Belediye Harcamalarının Gelişimi (2020-2024) (t0=2020) 19

Tablo 4: Belediye Harcamaları ve Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranı (2020-2024)20

Tablo 5: Belediye Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarına Oranı (2020-2024)..... 22

Tablo 6: Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranı (2020-2024) (%) 24

Tablo 7: Belediyelerin Öz Gelirleri ile Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Aldıkları Payların Toplam Gelirlerine Oranı (2020-2024) 27

Tablo 8: Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri, İlçe Belediyeleri, Bağlı İdareler ve Mahalli İdare Birlikleri ile Belediye Şirketlerinde Gerçekleştirilen Denetimler (2020-2024)..... 34

Tablo 9: Yıllar İtibarıyla Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında Yer Alan Kaynak Tahsisinde Etkinliğin Sağlanmasına İlişkin Konular (2020-2024) 69

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranla Seyri (2020-2024) 25

GİRİŞ

Belediyeler, yerel toplumların ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş, yerinden yönetim esasına dayanan kamu kurumlarıdır. Tarihsel gelişim süreci incelendiğinde, kuruluş dönemlerinde yalnızca altyapı ve temizlik gibi temel kentsel hizmetlerin sunumundan sorumlu oldukları görülmektedir. Ancak günümüz Türkiye'sinde belediyeler, bu geleneksel hizmetlerin ötesine geçerek sosyal, kültürel ve çevresel birçok faaliyeti yerine getiren çok yönlü kurumlar haline dönüşmüştür. Bu dönüşümle birlikte belediye faaliyetleri hukuki bir çerçeveye kavuşturulmuş, idari ve kurumsal açıdan belirli bir düzeyde özerklik sağlanmıştır. Bununla birlikte, hizmet çeşitliliğinde özerklikleri bulunsa da mali bağımsızlık ve mali özerkliklerinin yeterliliği halen tartışma konusudur.

Kaynak tahsisinde etkinlik, bir bireyin refah düzeyini artırmanın, diğer bireylerin refahını azaltmaksızın gerçekleştirildiği denge noktasını ifade eder. Belediyeler açısından bu kavram, mevcut mali kaynakların en verimli biçimde kullanılarak yerel halkın yaşam kalitesinin en üst seviyeye çıkarılması anlamına gelir. Ancak belediyelerin karar alma süreçleri çoğu zaman siyasal eğilimler, toplumsal talepler ve geçmiş deneyimlerden elde edilen bilgiler doğrultusunda şekillenmektedir. Bu durum, kaynak tahsisinde çeşitli dengesizliklerin ya da verimsizliklerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

Kaynakların toplanması, kullanımı ve harcama süreçlerinde yaşanan hatalar veya yetersizlikler, belediyelerin kaynak yönetiminde etkinliğini zayıflatabilmektedir. Bu noktada, Türkiye'de belediyelerin mali işlemlerine yönelik Sayıştay denetimleri ve bu denetimlerin ne ölçüde işlevsel olduğu, bu çalışmanın temel inceleme alanını oluşturmaktadır. Çalışma dört ana bölümden oluşmakta olup, 2020–2025 yılları arasında yayımlanan Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları esas alınarak yürütülmüştür. Bu kapsamda, raporlarda belirtilen kaynak tahsisindeki verimsizliklere ilişkin bulgular, uygulamadaki örneklerle desteklenmiş; bu bulguların düzeltilip düzeltilmediği analiz edilmiştir. Ayrıca Sayıştay denetiminin işlevselliği değerlendirilmiş ve kaynak tahsisinde etkinliğe yaklaşmayı sağlayacak çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Bu yönüyle araştırma, belediyelerde kaynak kullanımında gözlemlenen etkinsizlikleri, uygulamadaki gerçek durumlarla ilişkilendirerek analiz etmesi bakımından literatürdeki benzer çalışmalardan ayrışmaktadır. Çalışmada ulaşılan sonuç ve önerilerin, hem mali denetim alanında akademik literatüre katkı sağlaması hem de yerel yönetimlerin kaynak tahsis politikalarına yön göstermesi amaçlanmaktadır.

Birinci bölümde, Türk belediye ve büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişimi, ortaya çıkış süreçleri ve mali tevzin ilkesi ele alınmıştır.

İkinci bölümde, belediyelerin mali yapısı, belediye hizmetlerinde yaşanan dönüşüm, 2020–2024 döneminde belediye harcamalarının GSYH, merkezi yönetim ve genel devlet harcamalarındaki payı ile sosyo-ekonomik değişkenlerin bu harcamalar üzerindeki etkisi incelenmiştir. Ayrıca gelir yapısı, mali kapasite ve mali özerklik konuları değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türk Sayıştay'ının tarihsel gelişimi, görev alanı, denetim türleri ve son beş yılda belediyelerde yürütülen denetimlere ilişkin istatistiksel veriler analiz edilmiştir.

Dördüncü bölümde ise, Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları'ndaki bulgular kaynak kullanımında etkinlik açısından değerlendirilmiş; bu bulguların düzeltilip düzeltilmediği istatistiksel veriler ışığında incelenmiştir.

Son olarak, Sayıştay denetiminin işlevselliği tartışılmış ve kaynak tahsisinde etkinliği artırmaya yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Belediye, yerel toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen ve idari, mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğidir (5393 Sayılı Belediye Kanunu m.3). Belediyeler, bireylerin yaşam döngüsünün doğumdan ölüme kadar olan tüm aşamalarında hizmet sunan ve halkla en yoğun temas içerisinde bulunan yerel yönetim birimleridir (Yücel, 2018: 3).

Toplumsal hayatta en gelişmiş örgütlenme biçimi devlet olmakla beraber, her toplumda yalnızca genel ihtiyaçların değil, aynı zamanda yerleşim birimlerinin kendine özgü gereksinim ve çıkarlarının karşılanmasına yönelik kamu hizmetlerini yerine getirecek ayrı bir örgütlenme modeline de ihtiyaç duyulmaktadır (Ergun ve Şahin, 2019: 110). Tarihsel süreçte yerel yönetim kurumları, bireylerin komşuluk ilişkilerinden doğan yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere şekillenmiştir. Bu yapılar kimi zaman devletin yanında, kimi zaman ondan önce oluşarak, devletin bir parçası niteliğinde ya da ona paralel biçimde kamu hizmeti yürütmeyi amaçlamışlardır (Akın, 2017: 29).

Belediyeler, tarih boyunca sürekli bir gelişim göstermiş ve bu süreç günümüzde de devam etmektedir. Görev ve yetki alanları zaman içerisinde genişlemiş, yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde toplumsal ihtiyaçlara daha etkin biçimde yanıt verebilir hale gelmişlerdir. Bu bağlamda, konunun kapsamlı biçimde anlaşılabilmesi için belediyelerin tarihsel süreçte geçirdiği hukuki statü değişimlerinin incelenmesi önem arz etmektedir.

1.1. Belediyelerin Ortaya Çıkışı ve Tarihçesi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1854 yılında kurulan “İstanbul Şehremaneti”, Türk yerel yönetim geleneğinin temellerini oluşturan ilk kurumsal yapılanma olarak kabul edilmektedir. Ancak bu dönemde ortaya çıkan yapı, modern anlamda özerklik veya yerel yönetim sistemine geçişten ziyade, bayındırlık faaliyetleri ve kentsel hizmetlerin düzenlenmesine yönelik bir idari organizasyon olarak tasarlanmıştır (Ortaylı, 1978: s. 12–25; 1979: s. 50–65). Tanzimat döneminde yaygın biçimde kullanılmaya başlanan “belediye” kavramı, Avrupa’da Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi sonrasında önemli bir anlam kazanmıştır. Geleneksel tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş süreciyle birlikte kentlere yönelen yoğun göç hareketleri, kentsel hizmetlerin yürütülmesinde yeni yöntem ve yapılanmalara duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır (Uyar, 2004: s. 31).

Osmanlı Devleti’nde belediye hizmetlerinin kurumsal bir biçimde görülmeye başlamasından önce, yani 1850’li yıllara kadar, günümüzde belediyelerin görev alanında bulunan su temini, temizlik,

aydınlatma, park bakımı gibi hizmetler; vakıflar, kadılar ve loncalar aracılığıyla yürütülmekteydi (Yörükoğlu, 2009). O dönemde şehirlerin idaresinden sorumlu olan kadılar, esasen yargısal görevleri yanında kent düzeninin sağlanmasında da etkiliydi. Kadılar, narh sistemi üzerinden esnaf ile halk arasındaki ekonomik ilişkileri düzenlerken, esnaf teşkilatları (loncalar) ise üretim ve ticaretin örgütlenmesinde rol üstlenmişlerdir. Bu yapılar içerisinde kadılara, kamu düzenini sağlamada zabıta teşkilatı destek vermekteydi (Keleş, 1983; Uyar, 2004: s. 33).

Geleneksel dönemin sonlarına doğru toprak sistemindeki çözülme ve vakıf gelirlerindeki azalma, Osmanlı yönetimini yeniden yapılanmaya zorlamıştır. Devletin merkezileşmesini güçlendirmeyi ve Batı tarzı idari örgütlenmeyi tesis etmeyi amaçlayan reform hareketleri sonucunda, modern belediye yapılanması geleneksel örgütlenmenin yerini almaya başlamıştır (Ortaylı, 1985: s. 19; Uyar, 2004: s. 33).

13 Haziran 1854 tarihli bir nizamnameyle kurulan İstanbul Şehremaneti, Batı tipi belediye örgütlenmesinin Osmanlı'daki ilk örneğini teşkil etmiştir. Ancak Şehremaneti'nin yetkileri merkezi idarenin onayına bağlı olup, mali kaynakları da oldukça sınırlıydı (Yörükoğlu, 2009). Bu dönemde belediye kurumları, yerel demokrasi aracı olmaktan çok, kentlerin modernleştirilmesi için birer idari araç olarak değerlendirilmiştir.

Batı'daki gelişmelerden farklı olarak, Osmanlı'da yerel yönetimlerin kuruluşu halkın inisiyatifiyle değil, merkezi otoritenin yönlendirmesiyle gerçekleşmiştir. Tanzimat sonrası dönemde Batılı tüccarların etkisiyle kurulan Şehremaneti, mali kaynak yetersizliği, altyapı eksikliği ve personel açığı gibi ciddi problemlerle karşılaşılmıştır. Osmanlı yönetimi tarafından, özellikle yabancı nüfusun yoğun olduğu Galata ve Beyoğlu bölgelerinde belediye hizmetlerinin etkin biçimde yürütülebilmesi için, Paris örneğinden esinlenerek "Altıncı Daire-i Belediye" kurulmuştur. Bu daire, hizmet sunumunda belirli bir başarı elde etmiş ve Cumhuriyet dönemine kadar faaliyetlerini sürdürmüştür (Ortaylı, 1978; 1979).

Altıncı Daire uygulamasından elde edilen olumlu sonuçlar sonrasında, 1868 yılında "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayımlanarak Şehremaneti yeniden düzenlenmiş ve İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması öngörülmüş, ancak bunlardan yalnızca dört tanesi kurulabilmiştir (Yörükoğlu, 2009). 1876 Anayasası'nda belediyelerin özel bir kanunla kurulabilecek olduğu hükme bağlanmış ve bu doğrultuda 1877 yılında "Dersaadet Belediye Kanunu" yürürlüğe girmiştir (Ortaylı, 1985: s. 22). Bu kanunla birlikte İstanbul 20 belediye dairesine ayrılmıştır.

Modern belediyecilik anlayışının taşraya yayılması ise 1870'li yıllarda başlamıştır. 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi" taşrada belediyeleşmenin hukuki zeminini oluşturmuş, 1877

tarihli "Vilayetler Belediye Kanunu"yla İstanbul dışındaki yerleşim birimlerinde belediye teşkilatlarının kurulması yasal çerçeveye kavuşturulmuştur (Keleş, 1983; Urhan, 2008: s. 86–87).

Cumhuriyet'in ilanı ve Ankara'nın başkent olarak belirlenmesiyle birlikte 1923 yılından itibaren Ankara, modern kentleşmenin ve belediye hizmetlerinin planlı biçimde yürütülmesinin hedeflendiği bir şehir haline gelmiştir (Geray, 2008: 12). 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile hemen ardından kabul edilen 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, belediye yönetimlerinin hukuki altyapısını oluşturan temel düzenlemelerden olmuştur (Yörükoğlu, 2009; Uyar, 2004: 34). 1982 yılında çıkarılan 2301 sayılı Kanun ile belediyelere kısa ve uzun vadeli avans ve kredi sağlamak amacıyla kurulan Belediyeler Bankası, daha sonra İller Bankası adını almıştır. 1580 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, önceki dönem mevzuatı olan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Ankara Şehremaneti'nin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce teşkil edilmesi ise Ankara'nın taşra statüsünden çıkarılarak merkezî bir yönetim yapısına kavuşturulmasında önemli bir adım olmuştur (Geray, 2008: 9).

1980 öncesinde Türkiye'de büyük kentlere yönelik nazım imar büroları ve koordinasyon kurulları gibi istisnai uygulamalara, ayrı yönetim birimleri olmalarına dair kanun tasarılarına ve kalkınma planlarında buna ilişkin önerilere rastlanmakla birlikte 1984 yılına kadar "büyükşehir belediyesi" modelini kurmak mümkün olmamıştır (Keleş, 1985: 18; Güler, 1987: 15-16; Çınar, 2009: 45). 1982 Anayasası'nda önceki dönemlerden farklı olarak büyük kentlere ayrı yönetim biçimlerinin kurulabileceği düzenlenmiştir (Anayasa m. 127). Anayasal zeminin oluşmasından sonra 195 sayılı KHK'ya istinaden çıkarılan 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun'la İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Birden fazla ilçeyi sınırları içerisinde barındıran üç il belediyesi, büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli yönetim yapısı ise 1993 yılına kadar sürdürülmüştür. 1993 yılında büyükşehir belediyesi olan illerde belediye sınırları içinde ilçe belediyesi bulunmamaktadır. 504 sayılı KHK ile ilçe olmayan ve alt kademe belediyesi olarak adlandırılan belediyelere dayanarak yedi büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Böylelikle büyükşehir belediyesi sistemi üç kademeli bir yapıya dönüşmüştür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile üç kademeli sistem devam etmiştir. Sadece alt kademeli belediyeler ifadesi ilk kademe belediyelere dönüşmüştür.

2000'li yıllarda belediyecilik hız kazanmış ve köklü değişiklikler yapılmıştır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi politikası izlenmeye başlanmıştır.

Kanun'un Geçici 2'nci maddesine göre İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Diğer 14 büyükşehir belediyesinden nüfusu 1.000.000'a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanların 30 km, nüfusu 2.000.000'un üzerinde olanların ise sınırları 50 km genişletilmiştir (5216 Sayılı Kanun, Geçici Madde 2).

Bu doğrultuda, genişletilen büyükşehir sınırları içerisinde yer alan köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne geçirilmiştir. Ancak orman köyleri bu uygulamanın dışında bırakılmış; bu köylerin tüzel kişilikleri korunmakla birlikte, ormanlara ilişkin diğer kanun hükümleri saklı kalmak koşuluyla imar yönünden büyükşehir belediyesinin mücavir alanı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca bu köylerdeki su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesi görevi, bulundukları büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine verilmiştir (Gültekin, 2017: 299).

Mahalle olma sürecine 2009 yılında belde belediyeleri de katılmıştır. 2008 yılında kabul edilip 2009 Mahalli İdareler Genel Seçimleriyle birlikte uygulamaya konulan 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi yapılanması, üç kademeli sistemden yeniden iki kademeli yönetime dönüştürülmüştür. Sistem değişince birçoğu kırsal nitelik arz eden 240 belde (ilk kademe) belediyesi mahalleye dönüştürülerek en yakın ilçe belediyesine bağlanmıştır. Sınır genişletme ve bunun akabinde küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin (köy ve belde belediyesi) tüzel kişiliklerinin kaldırılması politikaları 2012 yılında çıkarılan ve 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la devam etmiştir. Bahse konu Kanun'la büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınırlarla çakıştırılmıştır (Eken, 2013: 45).

6360 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla birlikte, yerel hizmetlerde koordinasyonun artırılması, kaynakların daha verimli kullanılması ve kırsal alanlara belediye hizmetlerinin daha etkin ulaştırılması amaçlanmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin hem mali özerklik hem de hizmet sunum kapasitesi açısından yeni bir döneme girmesine yol açmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, büyükşehir statüsü kazanabilmek için belediye sınırları içinde en az 750 bin nüfus bulunması şartı getirilmiştir. Ancak 2012 yılında yapılan düzenlemeyle bu ölçüt "il sınırları içinde 750 bin nüfus" olarak yeniden tanımlanmıştır. Bu değişiklik sonucunda 14 yeni il belediyesi büyükşehir statüsüne geçme hakkı elde etmiştir. 6360 sayılı Kanun kapsamında Aydın, Denizli, Balıkesir, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve 2013 yılında ek olarak Ordu büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmıştır. Söz konusu düzenleme ile Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır. Ayrıca aynı Kanun uyarınca bu illerde bulunan 30 il özel idaresi, 1.076 belde belediyesi ve 16.480 köyün tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir (Zengin, 2014: 17).

Bu kapsamda sayıları 16'dan 30'a çıkarılan büyükşehirlerde, il özel idarelerinin kaldırılması ve belediye hizmetlerinin il bütününe yayılması hem mali kaynak ihtiyacını artırmış hem de mevcut idari kapasitenin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin artan görevlerini yerine getirebilmek için yeni planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelleri geliştirmelerini zorunlu hâle getirmiştir (Dinçer, 2015: 147). Kanun'un uygulanmasıyla birlikte hizmet sunumunda hem niceliksel hem de niteliksel değişimler meydana gelmiş; özellikle kırsal alanlara yönelik yeni birimlerin oluşturulması ve hizmetlerin ölçeklendirilmesi gereği doğmuştur. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki paylaşımı, koordinasyon ve mevzuat uyumu sürecin en tartışmalı konuları arasında yer almıştır.

6360 sayılı Kanun'un getirdiği bir diğer önemli yenilik, Türk kamu yönetiminde mahalle kademesinin yapısal dönüşümüdür. Tarihsel olarak kasaba ve şehirlerde yer alan mahalle idaresi, bu düzenlemeyle birlikte önemli bir değişime uğramıştır. Kanun, bütünleşik büyükşehir yönetimi anlayışını benimseyerek, bu kapsamdaki belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmesini öngörmüştür. Böylece köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bu durum yerelde bir tür merkezîleşme eğilimine yol açmıştır. Tüzel kişiliğini kaybeden kırsal mahalle muhtarlıkları, görev ve yetkileri açısından ciddi ölçüde sınırlanmıştır (Yücel, 2018: 9).

Yerel yönetim sisteminde meydana gelen bu dönüşüm, 2020 yılında 5216 sayılı Kanun'a yapılan ekleme ile yeni bir boyut kazanmıştır. Söz konusu düzenleme ile, mahalleye dönüştürülen köy ve beldeler için "kırsal mahalle" ve "kırsal yerleşik alan" statüleri oluşturulmuştur. 16 Ekim 2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 3, kırsal nitelik taşıyan mahallelerin belirlenmesine ilişkin kriterleri tanımlamıştır.

Bu maddeye göre, önceden köy veya belde belediyesi olup büyükşehir sınırları içinde mahalleye dönüşen yerleşimler;

Sosyoekonomik özellikleri, şehir merkezine olan uzaklığı, belediye hizmetlerinden yararlanma düzeyi, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri kriterler dikkate alınarak, ilgili ilçe belediye meclisinin önerisi üzerine büyükşehir belediye meclisinin 90 gün içerisinde alacağı kararla bir yerleşim birimi "kırsal mahalle" statüsüne dönüştürülebilmektedir. Bu statünün belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 2021 yılında yürürlüğe giren yönetmelikle ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir (5216 Sayılı Kanun, Ek Madde 3). Yönetmelik ayrıca kırsal yerleşik alan kategorisini de tanımlamış; bir veya birden fazla mahallenin belirli kesimlerinde kırsal özellik gösteren bölgelerin bu kapsamda değerlendirilebileceğini belirtmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı, kırsal nitelikli alanlarda yaşayanlara mali kolaylıklar sağlamak ve büyükşehir sisteminde kırsal kimliğin korunmasını temin etmektir (Keleş, Mengi ve Çınar, 2017).

Kentler tarih boyunca yeniliğin, kültürün, bilginin ve teknolojik gelişimin merkezleri olagelmiştir (Çukurçayır, 2003: 121). Toplumun yaşadığı ekonomik, sosyal ve teknik dönüşümler, yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesine neden olmuştur. Kentsel nüfusun artışıyla birlikte ortaya çıkan yoğun göç hareketleri, şehir ve çevre planlamasının daha sistematik biçimde ele alınmasını zorunlu kılmıştır (Çukurçayır, 2003: 122).

1.2. Belediyelerin Gelişiminde Etkili Olan İlkeler

Belediyeler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak, yaşam kalitesini yükseltmek ve demokratik katılımı sağlamak amacıyla kurulmuş yerel yönetim birimleridir. Zaman içinde değişen toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullar, belediyelerin gelişiminde belirli ilkelerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu ilkeler hem tarihsel süreçte hem de günümüzde belediyeciliğin yönünü belirleyen temel esaslar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, etkin hizmet sunumu ve toplumsal ihtiyaçlara yanıt verebilmesi açısından da kritik bir öneme sahiptir (Bayram, 2021: 15).

Belediyelerin gelişiminde etkili olan ilkeler yalnızca hukuki düzenlemelerden değil, aynı zamanda yerel yönetim kültürü, demokrasi anlayışı, kamu yönetimi reformları ve toplumsal beklentilerden beslenmektedir. Modern belediyecilikte hizmetlerin niteliği, kapsamı ve sunum biçimi bu ilkeler doğrultusunda şekillenmektedir. Bu çerçevede belediyelerin gelişiminde etkili olan temel ilkeler; yerinden yönetim, demokratik katılım, hizmette yerellik, mali özerklik, etkililik ve verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik, sosyal belediyecilik, sürdürülebilirlik, eşitlik ve adalet ilkeleridir (Bayram, 2021: 17-19).

Söz konusu ilkeler yalnızca yönetim anlayışını belirlemekle kalmaz; belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını da doğrudan etkiler. Dolayısıyla belediyelerin gelişim süreci, yerel yönetimlerin demokrasi, hizmet kalitesi, mali yapı ve toplumsal katılım gibi alanlarda sürekli olarak iyileştirilmesini hedefleyen bu temel ilkeler üzerine inşa edilmiştir. Aşağıda bu ilkeler ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

1.2.1. Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetim ilkesi, idari ve mali yetkilerin merkezi yönetimden alınarak yerel yönetim birimlerine aktarılmasını ifade eden temel bir yönetim anlayışıdır. Bu ilke, Osmanlı dönemindeki şehremaneti uygulamalarından başlayarak günümüz modern belediyeciliğine kadar uzanan tarihsel bir sürekliliğe sahiptir (Bayram, 2021: 20).

Kamu hizmetlerinin halkın bulunduğu yere en yakın düzeyde, yerel yönetim organları aracılığıyla yürütülmesini öngören yerinden yönetim ilkesi, demokratik yerel yönetim sisteminin en

önemli dayanak noktalarından biridir (Tunç, 2017: 6). Türkiye'nin 1988 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4'üncü maddesinde de "kamu sorumluluklarının genellikle vatandaşa en yakın makamlarca kullanılacağı" açıkça belirtilmiştir. Bunun yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesi de yerinden yönetim ilkesine anayasal güvence sağlamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere hizmet alanlarında daha geniş yetkiler tanımlanmış, mali bağımsızlıkları güçlendirilmiştir (Tunç, 2017: 7). Bu kapsamda, belediyelerin imar planlarını hazırlama, çevre düzenlemeleri yapma ve kültürel etkinlikleri organize etme konularında doğrudan yetkili olmaları, yerinden yönetim anlayışının somut bir yansımasıdır. Bu ilke sayesinde, yerel halkın kendi önceliklerine uygun kararların daha hızlı ve etkili biçimde alınması mümkün hale gelmiştir.

1.2.2. Demokratik Katılım İlkesi

Demokratik katılım ilkesi, yerel halkın belediye yönetiminde karar alma ve uygulama süreçlerine doğrudan ya da dolaylı biçimlerde dâhil olmasını ifade eder (Çolak & Öztürk, 2019: 48). Mahalle toplantıları, halk oylamaları, kent konseyleri ve dijital katılım platformları gibi uygulamalar, bu ilkenin pratikte hayata geçirilmesine hizmet eden önemli araçlardır (Güler, 2016: 87). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesi de yerel halkın yönetime katılımını, demokratik sistemin temel unsurlarından biri olarak kabul etmektedir (Avrupa Konseyi, 1985, md. 3).

Demokratik katılım yalnızca seçim dönemleriyle sınırlı olmayan, yılın tamamına yayılan dinamik bir süreçtir. Örneğin, bazı büyükşehir belediyelerinde uygulanan "katılımcı bütçe" modeliyle vatandaşlara bütçe önceliklerini belirleme olanağı tanınmaktadır. Halk toplantıları, meclis oturumları ve mahalle meclisleri bu yaklaşımın yerel düzeydeki somut örnekleri arasında yer alır (Çolak & Öztürk, 2019: 50). 2005 yılında Belediye Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle birlikte, halkın belediye hizmetleri hakkında görüş bildirme ve denetim süreçlerine katılımı daha da güçlendirilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Madde 9).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yer alan "hemşehri hukuku" ilkesi, belediye sınırları içerisinde yaşayan bireylerin belediye faaliyetlerine katılım hakkını tanımlamaktadır. Ayrıca aynı Kanun'un 76'ncı maddesi, "kent konseyleri"nin oluşturulmasını öngörerek yurttaşların danışma ve öneri süreçlerine aktif biçimde katılmalarını sağlamaktadır. Bu yaklaşım, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3'üncü maddesinde belirtilen "yerel makamların demokratik biçimde seçilmiş organlarca yönetilmesi" ilkesine de tam uyum göstermektedir.

Vatandaşların seçimler, meclis toplantıları, mahalle komiteleri ve benzeri mekanizmalar aracılığıyla belediye yönetimine doğrudan veya dolaylı biçimde katılımı, yerel düzeyde şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetime duyulan güveni güçlendirmektedir (Çolak & Öztürk, 2019: 50–51).

1.2.3. Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulmasını öngören bir yaklaşımdır. Bu ilkeye göre, merkezî idare tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin belediyeler gibi yerel yönetimlerce üstlenilmesi esastır (Bayram, 2021: 20). Yerinden hizmet anlayışını temel alan bu ilke, kamu hizmetlerinin mümkün olan en alt kademede gerçekleştirilmesini savunur; merkezî otoritenin ise yalnızca yerel birimlerin yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesi gerektiğini belirtir (Komut, 2023: 1–2). Böylelikle hem maliyetler azalır hem de hizmetlerin daha hızlı, etkili ve vatandaş odaklı biçimde sunulması sağlanır. Örneğin, atık toplama, çevre temizliği, yeşil alanların bakımı gibi gündelik kentsel hizmetler bu ilkenin gereği olarak doğrudan belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye'de yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin merkezle olan idari ilişkilerinin düzenlenmesi ve özerkliklerinin korunmasında temel bir referans noktası olarak değerlendirilmektedir (Demir & Karakütük, 2003: 5). Bu ilke, yalnızca ulusal mevzuatta değil, aynı zamanda uluslararası hukukta da güçlü bir temele sahiptir. Avrupa Birliği'nin kurucu belgelerinden biri olan Maastricht Antlaşması, subsidiarite ilkesini yerel demokrasinin güvence altına alınması açısından bağlayıcı bir norm olarak tanımlamıştır (Keleş, 1999: 35). Bu yaklaşım, belediyelerin karar alma süreçlerinde yerel düzeyin korunmasını, güçlendirilmesini ve yerel özgünlüklerin yönetim süreçlerine yansıtılmasını sağlamaktadır.

Avrupa Birliği hukukunda, yerel özerkliğin tanınması ve anayasal güvenceye kavuşturulması esastır. Türkiye'de de bu anlayışın yansıması olarak Anayasa'nın 127'nci Maddesi, yerel yönetimlere özerklik tanımakta ve böylece subsidiarite ilkesine anayasal bir temel kazandırmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu, belirli hizmet alanlarında belediyelere yetki devri öngörerek yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesini desteklemiştir. Ancak, 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile çok sayıda yerel idarenin büyükşehir belediyeleri bünyesinde yeniden yapılandırılması, bu ilkenin uygulama düzeyinde ne ölçüde geçerli olduğu konusunda tartışmalara yol açmıştır**.**

1.2.4. Mali Özerklik İlkesi

Mali özerklik ilkesi, belediyelerin kendi gelir kaynaklarını artırabilme, harcama önceliklerini belirleyebilme ve mali yönetimlerini bağımsız biçimde sürdürebilme yetkisini ifade eder (Çiçek, 2019:

148–149). Bu ilke, yerel yönetimlerin mali karar süreçlerinde merkezi otoriteden bağımsız olarak hareket edebilmesini ve uzun vadeli planlamalar yapabilmesini mümkün kılar.

Belediyelere tanınan mali özerklik, kendi bütçelerini hazırlayabilme, gelir elde etme yöntemlerini belirleme ve bu gelirleri yerel önceliklere göre harcayabilme hakkını içerir (Çiçek, 2019: 152). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14, 15 ve 18'inci maddeleri bu ilkenin anayasal ve yasal dayanaklarını oluşturur. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme, mali planlama ve harcama süreçleri yasal çerçeveye kavuşturulmuştur. 2008'de gerçekleştirilen düzenlemelerle belediyelere genel bütçeden ayrılan pay oranı yükseltilmiş, aynı zamanda yerel gelir kaynaklarını çeşitlendirmeye yönelik projeler geliştirme olanağı sağlanmıştır.

Ancak Türkiye'de belediyelerin gelirlerinin büyük bölümünün hâlâ merkezi yönetimden aktarılan paylara dayanması, mali özerklik ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasını kısıtlamaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin kendi politikalarını bağımsız biçimde hayata geçirmelerini zorlaştırmaktadır.

1.2.5. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi

Etkinlik ve verimlilik ilkesi, kamu kaynaklarının israf edilmeden, en düşük maliyetle en yüksek faydanın elde edileceği biçimde kullanılmasını öngörür (Güler, 2016: 67–68). Etkinlik, belirlenen hedeflere ulaşma düzeyini; verimlilik ise mevcut kaynaklarla maksimum çıktı elde etme başarısını ifade eder (Tekeli, 2011: 118). Başka bir deyişle, etkinlik hedeflerin gerçekleştirilme oranına, verimlilik ise bu hedeflere ulaşırken kaynakların ne ölçüde rasyonel kullanıldığına işaret eder.

Belediyeler açısından bu ilke, mali kaynakların planlı biçimde yönetilmesini ve hizmet üretiminde en uygun maliyet–fayda dengesinin kurulmasını gerektirir (Tekeli, 2011: 142). 2000'li yıllarda uygulamaya konulan performans esaslı bütçeleme sistemi, belediyelerde etkinlik ve verimliliği artırma yönünde önemli bir adım olmuştur.

Stratejik planlama, performans ölçütleri ve hizmet kalitesi göstergeleri bu ilkenin uygulamadaki başlıca araçlarıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme zorunlu hale getirilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesi ise belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirmiştir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerde mali kaynakların en etkin biçimde kullanılmasını ve kamu hizmetlerinin performans temelli ölçülmesini hedeflemektedir.

1.2.6. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkesi

Şeffaflık ilkesi, belediyelerin faaliyetlerinin, bütçelerinin ve karar alma süreçlerinin kamuoyu tarafından izlenebilir ve anlaşılabilir olmasını öngörür (Çolak & Öztürk, 2019: 55–56). Belediyelerin

internet sitelerinde ihale sonuçları, harcama kalemleri ve faaliyet raporlarının yayımlanması, halkın bilgiye erişimini kolaylaştırarak yönetime duyulan güveni artırmaktadır.

Şeffaflık, yönetsel süreçlerin açıklık ilkesiyle yürütülmesi anlamına gelir (Güler, 2016: 63). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 56'ncı maddesi uyarınca belediyeler, yıllık faaliyet raporlarını hazırlayıp kamuoyuna sunmakla yükümlüdür. Ayrıca 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, vatandaşların belediye hizmetlerine ilişkin bilgi taleplerini yasal güvence altına almıştır.

Hesap verebilirlik ise, belediye yöneticilerinin yaptıkları işlem ve harcamalardan dolayı hem halka hem de denetim organlarına karşı sorumluluk taşımaları anlamına gelir (Çolak & Öztürk, 2019: 54). 5393 sayılı Kanun'un 25'inci maddesiyle belediye meclislerine "denetim komisyonu" oluşturma yetkisi verilmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, belediyelerin mali işlemlerinin bağımsız bir şekilde denetlenmesini zorunlu kılmıştır. 5018 sayılı Kanun ise mali yönetim süreçlerine hesap verebilirliği kurumsal düzeyde entegre ederek bu ilkeyi pekiştirmiştir.

1.2.7. Sosyal Belediyecilik İlkesi

Sosyal belediyecilik, yerel yönetimlerin yalnızca altyapı hizmetleriyle değil; aynı zamanda sosyal refah, sağlık, kültür, eğitim ve çevre gibi alanlarda da topluma hizmet sunmasını öngörür (Tekeli, 2011: 156–157). Bu anlayış, sosyal devlet ilkesinin yerel düzeydeki yansıması olup, dezavantajlı kesimlere yönelik destek mekanizmalarını da içerir (Şen, 2007: 32).

Bu çerçevede sosyal belediyecilik; konut, çevre, eğitim ve sağlık gibi temel alanlarda sosyal amaçlı kamu harcamalarının yapılmasını, yardımların yerel düzeyde organize edilmesini ve toplumsal bütünleşmeyi güçlendiren politikaların uygulanmasını içerir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediyelere sosyal hizmet sunumu konusunda yasal dayanak sağlamaktadır.

Ayrıca, sosyal devlet anlayışının yereldeki uygulaması olan bu ilke, yerel yönetimlerin sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal kalkınmanın da aktörü olmasını sağlamaktadır (Küçükkelepçe & Şahin, 2022: 60). Böylece belediyeler, toplumun dezavantajlı kesimlerine destek olarak refahın adil dağılımına katkıda bulunmakta ve sosyal dayanışma mekanizmalarını güçlendirmektedir.

1.2.8. Sürdürülebilirlik İlkesi

Sürdürülebilirlik ilkesi, çevresel, ekonomik ve sosyal kaynakların mevcut ihtiyaçları karşılarken gelecek nesillerin gereksinimlerini tehlikeye atmadan yönetilmesini öngörür (Güler, 2016: 75–76). Belediyelerin sürdürülebilirlik anlayışı, yalnızca günümüz kent yaşamını değil, gelecekteki yaşam kalitesini de koruma sorumluluğunu içerir. Bu çerçevede yeşil alanların korunması, çevre dostu ulaşım

sistemlerinin geliştirilmesi, atık yönetimi ve enerji verimliliği politikaları öne çıkan uygulamalardır (Kocaoğlu, 2017: 56).

Belediyelerin sürdürülebilir kent politikalarını benimsemeleri, doğal kaynakların korunmasıyla birlikte toplumsal refahın artırılmasına da katkı sağlar. Yenilenebilir enerji kullanımı, geri dönüşüm projeleri ve çevre bilincini artırmaya yönelik eğitim faaliyetleri bu ilkenin uygulamadaki yansımalarıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, çevre ve ulaşım planlamasında sürdürülebilirlik ilkesine dayalı uygulamaları desteklemekte; 2872 sayılı Çevre Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ise belediyelere çevrenin korunmasına yönelik doğrudan görevler yüklemektedir.

Bu bağlamda sürdürülebilirlik, belediyelerin yalnızca bugünün ihtiyaçlarını karşılamasını değil, geleceğe yönelik kalıcı politikalar geliştirmesini de zorunlu kılar. Böylece belediyeler, çevresel, ekonomik ve sosyal boyutlarda dengeli bir kalkınma anlayışını benimseyerek uzun vadeli kent yönetimini güvence altına alır.

1.2.9. Eşitlik ve Adalet İlkesi

Eşitlik ve adalet ilkesi, belediyelerin sunduğu hizmetlerin tüm vatandaşlara hiçbir ayrım gözetmeksizin ulaştırılmasını öngörür (Güler, 2016: 79). Bu anlayış, dil, din ve ırk, cinsiyet veya siyasi düşünce farkı gözetmeksizin tüm bireylerin eşit haklara sahip olduğunu kabul eder. Anayasa'nın 10'uncu maddesinde yer alan eşitlik ilkesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenen "belediye hizmetleri vatandaşlara eşit olarak sunulur" hükmü, bu yaklaşımın hukuki temelini oluşturur.

Eşitlik ve adalet, yalnızca hizmetlerin adil biçimde sunulmasıyla sınırlı olmayıp, dezavantajlı kesimlerin toplumsal yaşama katılımını kolaylaştıracak önlemleri de kapsar (Çolak & Öztürk, 2019: 60–61). Engelliler, yaşlılar, kadınlar ve düşük gelirli gruplar için pozitif ayrımcılık politikaları uygulanması bu ilkenin gereğidir. Bu kapsamda belediyeler, kent yaşamında fırsat eşitliğini artıran projeler ve sosyal destek mekanizmaları geliştirerek hem adaletin hem de toplumsal bütünleşmenin güçlenmesine katkı sağlar.

Eşitlik ve adalet ilkeleri, yerel yönetimlerin yalnızca hizmet sunan idari birimler olmadığını, aynı zamanda toplumsal barışın ve adaletin yerel düzeyde tesis edilmesinde temel bir rol üstlendiklerini ortaya koymaktadır.

1.3. Mali Tevzin

Mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve gelirlerin dengeli biçimde paylaştırılmasını öngören bir mali düzenleme sistemidir (Özer, 2024: 408; Tekin, 1977: 122).

Bu kavram, yerel yönetimlerin üstlendikleri kamu hizmetlerini yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmalarını sağlamayı amaçlar. Başka bir ifadeyle mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel idareler arasında kamu hizmetlerine ilişkin yükümlülüklerin ve bu hizmetlerin finansmanına yönelik gelirlerin adil biçimde paylaşımını ifade eder.

Mali tevzinin temel amacı, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere verilen görevlerin, bu görevlerle orantılı gelir kaynaklarıyla desteklenmesidir (Keleş, 2012: 157). Bu sistem, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlenmesini ve idari özerkliğin etkin biçimde uygulanmasını kolaylaştırır. Kamu hukukuna göre devlet, diğer kamu tüzel kişiliklerinden üstün konumdadır; bu nedenle, merkezi idarenin yerel yönetimlere mali destek sağlamadan aşırı yükümlülükler getirmesi, bu birimlerin özerkliklerini zayıflatabilir. Mali tevzin düzeni, bu dengesizliği önleyerek adil bir mali paylaşımı garanti altına alır (Nadaroğlu, 1963: 177).

Mali tevzin iki ana biçimde ele alınır: dikey mali tevzin ve yatay mali tevzin. Dikey mali tevzin, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında gelir ve görevlerin yukarıdan aşağıya doğru dağılımını ifade eder (Özer, 2024: 408–409). Üniter devletlerde bu ilişki, merkezi yönetim ile belediyeler arasında gerçekleşir (Güler, 2016: 92).

Yatay mali tevzin ise aynı düzeydeki yerel yönetimler arasında gelir ve görev dengesini sağlamayı amaçlar (Özer, 2024: 409). Sanayileşme düzeyi, nüfus yoğunluğu veya kaynak farklılıkları gibi nedenlerle bazı bölgeler mali açıdan daha avantajlı durumdayken, bazıları daha zayıf kalabilir. Yatay mali tevzin, bu tür dengesizlikleri gidererek kaynakların ve hizmetlerin ülke genelinde daha adil biçimde dağılmasını sağlar (Keleş, 2012: 160). Böylece hem bölgeler arası eşitsizlikler azaltılır hem de kamu hizmetlerinin etkinliği artırılır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

2.1. Belediye Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi

Tanzimat Dönemi'yle birlikte Osmanlı Devleti'nde başlayan batılı anlamdaki belediye örgütlenmeleri, yönetim anlayışı ve şehirlerin sosyal yapısında önemli değişimlere yol açmıştır. Ancak bu dönüşüm, ekonomik canlılık kazanabilen ve fiziksel açıdan modernleşebilen kentlerle sınırlı kalmıştır. Cumhuriyet'in ilanından sonraki dönemde ise dünyadaki gelişmelere paralel olarak yürütülen yeniden yapılanma süreci, kentlerin fiziksel görünümünü ve yönetsel yapısını doğrudan etkilemiştir.

1950'li yıllarda devletçilik politikalarının terk edilmesiyle birlikte, dışa açılma ve serbest ekonomi politikaları benimsenmiştir. Bu süreçte kırsal kesimden kentlere yönelen göçler hız kazanmış, kent nüfusundaki artış belediye sınırlarının ötesine taşan kontrolsüz yerleşimleri beraberinde getirmiştir. Plansız kentleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan gecekondu sorunu, belediyelerin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri haline gelmiştir (Karadağ, 2003: 147).

1950'lerden itibaren ortaya çıkan bu sorunlar, 18. yüzyıl Avrupa'sında sanayileşme süreciyle yaşanan hızlı kentleşmenin yarattığı toplumsal ve ekonomik zorluklara benzer niteliktedir. Sanayi devrimi, kentlerde nüfus yoğunluğunu artırmış, sosyal sorunları derinleştirmiş ve kamu hizmetlerine yönelik talebi çoğaltmıştır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin sorumluluk ve işlev alanlarını genişletmiştir (Köse, 2004: 18).

Türkiye'de nüfusun özellikle büyük kentlerde yoğunlaşması, bölgeler arası dengesizlikleri artırmış ve kent içi eşitsizlikleri derinleştirmiştir (Bostanoğlu, 1990: 77). Avrupa'da yüzyıllar süren kentleşme deneyimi dikkate alındığında, Türkiye'deki hızlı sanayileşme sürecinin beraberinde getirdiği sorunların bu hızla ilişkili olduğu görülmektedir. Artan nüfus karşısında belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, çöp toplama ve altyapı hizmetlerinde yaşadığı yetersizlikler, yeni çözüm arayışlarını zorunlu kılmıştır.

Günümüzde belediyeler yalnızca temel altyapı ve temizlik hizmetleriyle sınırlı kalmayıp, imar, çevre, ulaşım, sağlık, eğitim ve kültür gibi pek çok kamu hizmetini yürütmekle yükümlüdür (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Madde 14). Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelere, mahallî ve müşterek nitelikteki konularda geniş yetki ve imtiyazlar tanınmıştır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Madde 15).

Özetle kırdan kente yaşanan hızlı göçler şehirlerin ekonomilerine, kültürlerine, yaşanabilirliklerine etki etmiştir. Kalabalık ve büyük kentlerin daha da kalabalıklaşmasıyla beraber sosyal devlet ve sosyal belediyecilik anlayışı zorunlu olmuş, belediyeler vatandaşları arasındaki farklılıkları gidermek, sosyal ve kültürel anlamda desteklemek, toplumun ezilen kesimlerine pozitif ayrımlar sunmak gibi fonksiyonlar üstlenmiştir. Ayrıca belediyelerin "mahalli müşterek nitelikte" olmak kaydıyla her türlü faaliyeti gerçekleştirebilmesi belediyelerin hukuken daha özerk bir yapıya kavuştuğunu göstermektedir.

Buna göre belediye harcamalarının çeşitli ekonomik göstergeler karşısındaki durumu ve belediyelerin gelir yapısı ve mali özerkliğin sağlanıp sağlanamadığı değerlendirilecektir.

2.2. Belediye Harcamaları

2.2.1. Belediye Harcamalarının Tanım ve Türleri

Belediye harcamaları, belediyeler ve onlara bağlı kuruluşlar tarafından toplumun ortak ve yarı ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürütülen kamu hizmetlerinin finansmanı için yapılan giderlerdir. Başka bir ifadeyle, bütçe kapsamında planlanmış, ödeneği ayrılmış ve mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen tüm harcamalar belediye harcaması olarak tanımlanabilir. Bu tanım doğrultusunda belediye harcamaları, bütçede ödeneği bulunan kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer niteliği taşıyan giderlerden oluşmaktadır (Kızılkaya, 2017: 153-154).

Ekonomik sınıflandırma açısından belediye harcamaları, ekonomik etkileri dikkate alınarak iki grupta incelenmektedir: reel harcamalar ve transfer harcamaları. Bu ayrımın temel ölçütü, yapılan harcama karşılığında kamu idaresinin bir mal veya hizmet elde edip etmediğidir (Doğanay ve Aktaş, 2022: 12). Sosyal devlet anlayışının yerel düzeydeki bir yansıması olarak, dezavantajlı gruplara sağlanan çeşitli destekler ve yardımlar transfer harcaması niteliğindedir. İşsizlere, yaşlılara ya da engellilere yönelik sosyal destekler bu tür harcamalara örnek teşkil etmektedir (Şen, 2007: 32).

Reel harcamalar ise kendi içinde cari ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Belediyelerin mevcut hizmet kapasitesini sürdürmek amacıyla gerçekleştirdikleri personel giderleri, bakım ve onarım çalışmaları, kırtasiye ve malzeme harcamaları cari harcama kapsamındadır. Buna karşılık, belediyelerin hizmet üretim kapasitelerini artırmak amacıyla yaptığı harcamalar, örneğin yeni sosyal tesislerin ve kültür merkezlerinin inşası ya da temizlik araçlarının temini, yatırım harcaması olarak değerlendirilmektedir (Kızılkaya, 2017: 155).

2.2.2. Belediye Harcamalarının Ekonomik Göstergelere Oranla Gelişimi

2.2.2.1. Belediye Harcamalarının GSYH Oranla Gelişimi

Türkiye'de 2020-2024 dönemi belediye harcamaları ve gayrisafi yurt içi hasılada yaşanan gelişim Tablo 1 üzerinde yer almaktadır.

Tablo 1: Nominal Belediye Harcamaları ve GSYH'ya Oranı (2020-2024)

Yıllar	Belediye Harcamaları (Bin TL) (A)	GSYH (Bin TL) (B)	Belediye Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%) (A/B)	Belediye Harcamaları Artış Oranı C=[(A2-A1)/A1*100]	GYSİH Artış Oranı D=[(B2-B1)/B1*100]	BH Esneklik Oranı (C/D)
2020	134.559.344,00	5.048.000.000,00	2,67	9,09*	17,08*	0,53
2021	183.962.486,00	7.209.000.000,00	2,55	36,71	42,81	0,86
2022	397.489.254,00	15.007.000.000,00	2,65	116,07	108,17	1,07
2023	768.828.974,00	26.276.000.000,00	2,93	93,42	75,09	1,24
2024	1.285.948.478,00	43.411.000.000,00	2,96	67,26	65,21	1,03

Not*: 2019 Yılı Belediye Harcaması Tutarı 123.349.928.000,00 TL, GSYH 4.311.733.000.000,00 TL Olarak Alınmıştır.

Kaynak: https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Belediyeler Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

2020–2024 dönemine ilişkin veriler, belediye harcamalarının ve gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) birlikte artış eğiliminde olduğunu, ancak bu iki değişken arasındaki büyüme hızlarının dönemler itibarıyla farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır.

2020 yılında belediye harcamalarının GSYH içindeki payı %2,67 olarak gerçekleşmiştir. Bu yıl, belediye harcamaları artış oranı %9,09 iken GSYH artış oranı %17,08 düzeyindedir. Buna bağlı olarak, belediye harcamaları esneklik oranı 0,53 olarak hesaplanmıştır. Bu değer, belediye harcamalarının GSYH'deki değişimlere karşı daha az esnek olduğunu, yani ekonomik büyümeye kıyasla daha yavaş arttığını göstermektedir.

2021 yılında belediye harcamalarının GSYH içindeki payı %2,55'e gerilemiş; ancak harcamalar bir önceki yıla göre %36,71 oranında artmıştır. GSYH'deki artış oranı ise %42,81'dir. Buna karşılık esneklik oranı 0,86 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, belediye harcamalarının ekonomik büyümeye yakın bir hızda artmaya başladığını, ancak hâlen GSYH artışının gerisinde kaldığını göstermektedir.

2022 yılına gelindiğinde, belediye harcamalarında önemli bir sıçrama yaşanmış, artış oranı %116,07'ye ulaşmıştır. Aynı dönemde GSYH artışı %108,17 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde esneklik oranı 1,07 düzeyindedir. Bu sonuç, belediye harcamalarının artık ekonomik büyümeden biraz daha hızlı arttığını, yani harcamaların ekonomik genişlemeye karşı elastik (esnek) hale geldiğini göstermektedir.

2023 yılında bu eğilim daha da belirginleşmiştir. Belediye harcamaları %93,42 oranında artarken, GSYH %75,09 oranında büyümüştür. Bu dönemde esneklik oranı 1,24 olup, harcamaların ekonomik büyümeden daha yüksek oranda artmaya devam ettiğini göstermektedir. Bu artış, yerel yönetimlerin ekonomik büyümeye paralel olarak yatırım ve hizmet kapasitesini genişlettiği şeklinde yorumlanabilir.

2024 yılında ise belediye harcamalarının artış oranı %67,26'ya gerilemiş, GSYH artış oranı ise %65,21 olmuştur. Bu dönemde esneklik oranı 1,03 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla belediye harcamaları yine GSYH artışına yakın bir oranda artmış, esnekliğin sürdüğü ancak artış hızının bir miktar yavaşladığı görülmüştür.

2020–2024 dönemi genelinde belediye harcamaları esneklik oranının 0,53'ten 1,03'e yükselmesi, yerel yönetimlerin harcama düzeylerinin ekonomik büyümeye giderek daha duyarlı hale geldiğini göstermektedir. Başka bir ifadeyle, analiz dönemi boyunca belediye harcamaları GSYH değişimlerine giderek daha esnek bir tepki vermeye başlamıştır.

Bu eğilim, belediyelerin ekonomik genişleme dönemlerinde artan gelir olanaklarını harcamaya dönüştürme kapasitesinin yükseldiğini; dolayısıyla mali yapılarının ekonomik konjonktüre daha uyumlu hale geldiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, esnekliğin 2023 yılında zirve yapıp 2024'te hafif gerilemesi, mali disiplin politikaları veya bütçe sınırlamalarının etkisiyle harcama artışlarının dengelendiği biçiminde yorumlanabilir.

Nominal tutarlarda artışlar yaşanmakla birlikte GSYH içinde belediye harcamalarının payı genellikle istikrarlı bir seyir izlemiştir. Ancak bu durum ekonomik alım gücünü tam olarak yansıtmamaktadır. Bu sebeple reel olarak belediye harcamalarının gelişimini inceleme gereği duyulmuştur.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere; nominal GSYH'nin reel GSYH'ye oranlanması ile GSYH deflatörüne ulaşılmıştır.

Tablo 2: 2020-2024 Yılları Arası GSYH Deflatörü Hesaplanması (t0=2020)

Yıl	Nominal GSYH (bin TL) (A)	Reel GSYH (bin TL) (B)	Deflatör (Nominal GSYH/Reel GSYH×100) (C)=(A/B*100)	Bir önceki yıla göre deflatör artışı (%) (t0=2020) (D)=[(C2-C1)/C1*100]
2020	5.048.000.000	1.826.405.252	**276,39**	–
2021	7.209.000.000	2.042.123.702	**353,01**	**27,70%**
2022	15.007.000.000	2.153.240.249	**696,95**	**97,40%**
2023	26.276.000.000	2.261.873.883	**1.161,69**	**66,70%**
2024	43.411.000.000	2.337.140.521	**1.857,44**	**59,90%**

Not: Reel Belediye Harcaması$_t$ = Nominal Belediye Harcaması$_t$ × (100 / Deflatör$_t$)

Kaynak: https://data.tuik.gov.tr'de yayınlanan Dönemsel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla Tablolarının revizyon görmüş hali 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

Aşağıda yer alan tabloda; daha önce hesaplanan GSYH deflatörleri ilgili yıldaki belediye harcamalarına uygulanarak reel belediye harcamalarına ulaşılmıştır. İnceleme dönemimiz olan 2020 yılı baz yılı olarak kabul edilmiştir.

Tablo 3: Reel Belediye Harcamalarının Gelişimi (2020-2024) (t0=2020)

Yıl	Nominal Belediye Harcaması (Bin TL) (A)	Deflatör (B)	Reel Belediye Harcaması (2020 fiyatlarıyla, bin TL) (C)=A/Bx100	Yıllık Reel Artış (%) (t0=2020) (D)=[(C2-C1)/C1*100]	2020'ye Göre Reel Artış (%) (t0=2020) (E)=[(Cn-t0)/t0*100]
2020	134.559.344,00	276,39	**48.684.592,00**	–	**0**
2021	183.962.486,00	353,01	**52.112.542,00**	**7**	**7**
2022	397.489.254,00	696,95	**57.032.679,00**	**9,4**	**17,1**
2023	768.828.974,00	1.161,69	**66.181.940,00**	**16**	**35,9**
2024	1.285.948.478,00	1.857,44	**69.232.302,00**	**4,6**	**42,2**

Belediye harcamalarının reel gelişimi incelendiğinde, 2020–2024 dönemi boyunca nominal düzeyde önemli artışlar yaşanmasına rağmen, bu artışların reel anlamda farklı bir seyir izlediği görülmektedir. GSYH deflatörleri kullanılarak yapılan reel hesaplamalar, nominal artışların önemli bir bölümünün fiyat artışlarından kaynaklandığını ve bu nedenle reel büyüklüklerin farklı biçimde evrildiğini ortaya koymaktadır.

2020–2024 döneminde belediye harcamaları cari fiyatlarla çok hızlı artmış olsa da, GSYH zımni deflatörüyle fiyat etkisinden arındırıldığında reel artışın daha ılımlı ve kademeli bir seyir izlediği

görülmektedir. 2020 baz yılına göre 2021'de reel belediye harcamaları yaklaşık %7 oranında, 2022'de ise %9,4 oranında artmış ve böylece iki yılın sonunda baz yıla göre toplam reel artış %17,1'e ulaşmıştır. Bu sonuç, yüksek nominal büyümeye rağmen 2020–2022 arasında fiyat dinamiklerinin harcamaları önemli ölçüde erittiğini göstermektedir. 2023 yılı bu eğilimin kırıldığı yıldır; reel belediye harcamaları bir önceki yıla göre %16 oranında artmış ve baz yıla göre birikimli artış %35,9'a çıkmıştır. 2024'te reel artış eğilimi sürmüş, ancak hız azalarak %4,6'ya gerilemiştir; buna rağmen 2020'ye göre toplam reel büyüme %42,2 düzeyine ulaşmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediye harcamalarının reel gelişimi ekonomik dalgalanmalara, fiyat istikrarına ve maliye politikalarının yönüne duyarlı bir yapı sergilemektedir. Yüksek enflasyon dönemlerinde reel harcama gücü önemli ölçüde zayıflarken, fiyat istikrarının sağlandığı dönemlerde reel büyüme potansiyeli artmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin bütçe yapısının makroekonomik değişkenlerle güçlü bir etkileşim içinde olduğunu ve reel mali kapasitenin sürdürülebilirliğinin büyük ölçüde fiyat istikrarına bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, 2020–2024 dönemi belediye harcamaları, nominal büyüklüklerde etkileyici artışlar göstermesine rağmen, reel anlamda daha istikrarlı izlemiştir. Reel büyüme enflasyonist baskıların hafiflediği dönemlerde daha anlamlı hale gelmektedir. Bu da belediye maliyesinde uzun vadeli planlama, mali bağımsızlık ve fiyat istikrarının önemini ortaya koymaktadır.

2.2.2.2. Belediye Harcamalarının Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranla Gelişimi

Türkiye'de 2020-2024 dönemi belediye harcamaları ve merkezi yönetim harcamalarında yaşanan gelişim Tablo 4 üzerinde yer almaktadır.

Tablo 4: Belediye Harcamaları ve Merkezi Yönetim Harcamalarına Oranı (2020-2024)

Yıllar	Belediye Harcamaları (Bin TL) (A)	Merkezi Yönetim Harcamaları (Bin TL) (B)	Belediye Harcamalarının Mrk. Yön. Harc.'na Oranı (%) (A/B)	Belediye Harcamaları Artış Oranı C=[(A2-A1)/A1*100]	Mrk. Yön. Harc. Artış Oranı D=[(B2-B1)/B1*100]	BH Esneklik Oranı (C/D)
2020	134.559.344,00	1.203.737.135,00	11,18	9,09	20,37	0,45
2021	183.962.486,00	1.603.545.136,00	11,47	36,71	33,21	1,11
2022	397.489.254,00	2.942.747.715,00	13,51	116,07	83,52	1,39
2023	768.828.974,00	6.588.015.612,47	11,67	93,42	123,87	0,75
2024	1.285.948.478,00	10.780.614.067,44	11,93	67,26	63,64	1,06

Not*: 2019 Yılı Belediye Harcaması Tutarı 123.349.928.000,00 TL, Mrk. Yön. Harc. Tutarı 1.000.026.856.000,00 TL olarak alınmıştır.

Kaynak: https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri ve Belediyeler Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

2020–2024 dönemine ait veriler, belediye harcamaları ile merkezi yönetim harcamaları arasındaki ilişkiyi ve belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarındaki değişimlere ne ölçüde duyarlı olduğunu göstermektedir. Bu dönemde her iki harcama türü de genel olarak artış eğiliminde olmakla birlikte, büyüme hızları dönemsel olarak farklılaşmıştır.

2020 yılında belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %11,18 düzeyindedir. Belediye harcamaları bir önceki yıla göre %9,09, merkezi yönetim harcamaları ise %20,37 oranında artmıştır. Bu dönemde belediye harcamaları esneklik oranı 0,45 olarak hesaplanmıştır. Bu değer, belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarındaki değişimlere göre daha az esnek olduğunu, yani harcamaların merkezi yönetim kadar hızlı artmadığını göstermektedir.

2021 yılında belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %11,47'ye yükselmiştir. Belediye harcamaları artış oranı %36,71, merkezi yönetim harcamaları artışı ise %33,21'dir. Buna bağlı olarak esneklik oranı 1,11 olmuştur. Bu durum, belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına kıyasla daha hızlı artmaya başladığını ve esnekliğin arttığını göstermektedir.

2022 yılında belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %13,51 ile dönem içerisindeki en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Belediye harcamaları %116,07, merkezi yönetim harcamaları ise %83,52 oranında artmıştır. Buna göre esneklik oranı 1,39 olarak hesaplanmıştır. Bu değer, belediye harcamalarının artık merkezi yönetim harcamalarındaki değişimlere yüksek düzeyde duyarlı hale geldiğini, yani belediye harcamalarının ekonomik genişleme ve mali büyüme sürecine daha güçlü biçimde tepki verdiğini göstermektedir.

2023 yılında belediye harcamaları artış oranı %93,42, merkezi yönetim harcamaları artış oranı ise %123,87 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde esneklik oranı 0,75'e gerilemiştir. Bu durum, belediye harcamalarının yeniden merkezi yönetim harcamalarındaki artışın gerisinde kaldığını ve göreceli olarak daha düşük bir esneklik sergilediğini göstermektedir.

2024 yılında belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %11,93 olarak gerçekleşmiştir. Belediye harcamaları %67,26 artarken, merkezi yönetim harcamaları %63,64 oranında yükselmiştir. Bu dönemde esneklik oranı 1,06 olup, belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına benzer bir artış hızına sahip olduğu, dolayısıyla dengeli bir esneklik düzeyine ulaşıldığı görülmektedir.

2020–2024 dönemi genelinde, belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranı %11 civarında seyretmiş; bu oran zaman zaman yükselmiş olsa da belirgin bir dalgalanma

göstermemiştir. Buna karşılık, esneklik oranındaki değişim daha belirgin olmuştur. 2020 yılında 0,45 olan esneklik oranı, 2022'de 1,39 ile en yüksek düzeyine ulaşmış, ardından 2023'te gerileyerek 2024'te 1,06 seviyesinde dengelenmiştir.

Bu eğilim, analiz döneminde belediye harcamalarının merkezi yönetim harcamalarındaki artışlara giderek daha duyarlı hale geldiğini, ancak bu ilişkinin istikrarlı bir biçimde sürmediğini göstermektedir. Özellikle 2022 yılındaki yüksek esneklik değeri, ekonomik genişleme veya mali genişleme dönemlerinde belediyelerin harcama kapasitesini artırdığını; 2023 yılında görülen düşüş ise muhtemelen bütçe disiplini, mali sınırlamalar veya gelir kaynaklarındaki daralma gibi faktörlerin etkili olduğunu düşündürmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediye harcamaları ile merkezi yönetim harcamaları arasında orta düzeyde pozitif bir ilişki olduğu; ancak belediye harcamalarının merkezi yönetim bütçesindeki dalgalanmalara tam olarak paralel seyretmediği söylenebilir. Bu durum, yerel yönetimlerin mali bağımsızlık düzeyinin sınırlı, ancak zamanla gelişme eğiliminde olduğunu da göstermektedir.

2.2.2.3. Belediye Harcamalarının Genel Devlet Harcamalarına Oranla Gelişimi

Türkiye'de 2020-2024 dönemi belediye harcamaları ve genel devlet harcamalarında yaşanan gelişim Tablo 5 üzerinde yer almaktadır.

Tablo 5: Belediye Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarına Oranı (2020-2024)

Yıllar	Belediye Harcamaları (Bin TL) (A)	Genel Devlet Harcamaları (Bin TL) (B)	Belediye Harcamalarının Gen. Dev. Harc.'na Oranı (%) (A/B*100)	Belediye Harcamaları Artış Oranı (%) C=[(A2-A1)/A1*100]	Gen. Dev. Harc. Artış Oranı D=[(B2-B1)/B1*100]	BH Esneklik Oranı (C/D)
2020	134.559.344,00	1.640.409.252,00	8,20	9,09	15,35	0,59
2021	183.962.486,00	2.201.015.109,00	8,36	36,71	34,17	1,07
2022	397.489.254,00	3.964.597.515,00	10,03	116,07	80,13	1,45
2023	768.828.974,00	8.758.648.958,00	8,78	93,42	120,92	0,77
2024	1.285.948.478,00	14.748.918.400,00	8,72	67,26	68,39	0,98

Not*: 2019 Yılı Belediye Harcaması Tutarı 123.349.928.000,00 TL, Genel Devlet Harcamaları Tutarı 1.422.144.312.000,00 TL Olarak Alınmıştır.

Kaynak: https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri ve Belediyeler Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

2020–2024 dönemine ait veriler, belediye harcamalarının genel devlet harcamaları içindeki payının yıllar itibarıyla sınırlı düzeyde dalgalandığını göstermektedir. 2020 yılında belediye harcamalarının genel devlet harcamalarına oranı %8,20 iken, 2022 yılında %10,03'e yükselmiş,

ardından 2023 ve 2024 yıllarında sırasıyla %8,78 ve %8,72 düzeylerine gerilemiştir. Bu durum, belediye harcamalarının genel kamu harcamalarına oranla belirli yıllarda nispi olarak güçlendiğini, ancak uzun vadede istikrarlı bir artış eğilimi sergilemediğini göstermektedir.

Belediye harcamalarının artış oranlarına bakıldığında, 2020 yılında %9,09 olan artışın 2022 yılında %116,07'ye ulaştığı, 2023 ve 2024 yıllarında ise sırasıyla %93,42 ve %67,26 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu hızlı yükseliş, özellikle 2022 sonrası dönemde yaşanan yüksek enflasyon, artan yatırım ve sosyal harcama kalemleriyle ilişkilendirilebilir. Buna karşın, genel devlet harcamalarının aynı yıllardaki artış oranları incelendiğinde, 2022 yılında %80,13, 2023'te %120,92 ve 2024'te %68,39 olarak gerçekleşmiştir. Bu tablo, belediye harcamalarının belirli yıllarda genel kamu harcamalarından daha hızlı arttığını, ancak bu eğilimin tüm döneme yayılmadığını ortaya koymaktadır.

Belediye harcamalarının genel devlet harcamalarına göre esneklik oranı incelendiğinde (C/D), 2020 yılında 0,59 olan oranın 2021'de 1,07'ye, 2022'de 1,45'e yükseldiği, 2023'te 0,77'ye gerileyip 2024'te 0,98 seviyesine ulaştığı görülmektedir. Bu oran 1'in üzerinde olduğunda belediye harcamalarının genel devlet harcamalarına kıyasla daha hızlı arttığını, 1'in altında olduğunda ise daha yavaş genişlediğini göstermektedir.

Genel olarak bakıldığında, belediye harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı 2020–2024 döneminde ortalama %8–9 bandında seyretmiştir. Bu, yerel yönetimlerin mali büyüklüklerinin kamu maliyesi içindeki ağırlığının göreli olarak sabit kaldığını göstermektedir. Ancak esneklik oranlarının dalgalanması, belediyelerin harcama dinamiklerinin makroekonomik koşullara ve merkezi yönetim politikalarına duyarlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, 2020–2024 dönemi verileri, belediye harcamalarının genel kamu harcamalarına oranla sınırlı fakat dönemsel dalgalanmalar gösteren bir büyüme eğilimi sergilediğini; yerel yönetimlerin mali hareketlerinin genel kamu maliyesi içindeki ağırlığının ise yapısal olarak istikrarlı kaldığını göstermektedir. Bu durum, Türkiye'de yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyinin görece istikrarlı, ancak merkezî mali yapıya bağımlı bir karakter taşıdığını ortaya koymaktadır.

2.2.2.4. Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranla Gelişimi

Türkiye'de 2020-2024 dönemi belediye harcamalarının, merkezi yönetim harcamalarının ve genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranla gelişimi Tablo 4 üzerinde yer almaktadır.

Tablo 6: Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranı (2020-2024) (%)

Yıllar	Belediye Harcamaları/ GSYH*	Merkezi Yönetim Harcamaları/GSYH**	Genel Devlet Harcamaları/ GSYH***
2020	2,67	23,80	36,36
2021	2,55	22,10	33,72
2022	2,65	19,60	28,66
2023	2,93	24,80	35,80
2024	2,96	24,17	33,98

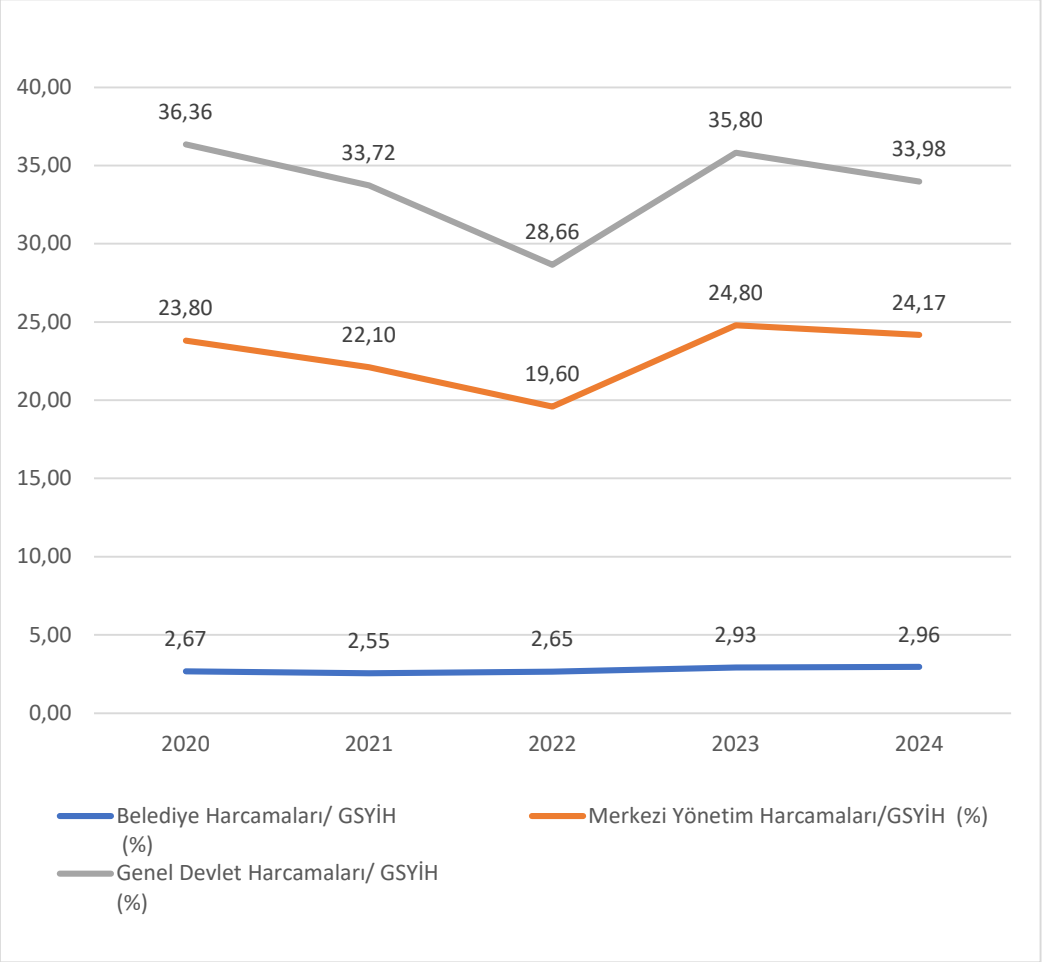
Kaynak: *Belediye Harcamaları/GSYH (%): https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Belediyeler Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

****Merkezi Yönetim Harcamaları/GSYH (%):** https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

*****Genel Devlet Harcamaları/GSYH (%):** https://muhasebat.hmb.gov.tr/'de yayınlanan Genel Yönetim Bütçe İstatistiklerinden 18.10.2025 tarihinde alınmıştır.

Türkiye'de 2020-2024 dönemi belediye harcamalarının, merkezi yönetim harcamalarının ve genel devlet harcamalarının GSYH'ya oranla seyri Grafik 1 üzerinde yer almaktadır.

Grafik 1: Belediye Harcamaları, Merkezi Yönetim Harcamaları ve Genel Devlet Harcamalarının GSYH'ya Oranla Seyri (2020-2024)



Yukarıda yer alan grafikte 2020-2024 yılları arasında belediye harcamalarının, merkezi yönetim harcamalarının ve genel devlet harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya oranla seyri yer almaktadır.

Buna göre; 2020 yılında Covid 19 pandemisinin etkisiyle genel devlet harcamaları 36,36 ve merkezi yönetim harcamaları 23,80 olarak gerçekleşmiştir. 2021 ve 2022 yıllarında oranların belirgin biçimde gerilediği görülmektedir. Genel devlet harcamalarının GSYH'ye oranı 2022'de %28,66'ya, merkezi yönetim harcamalarının oranı ise %19,6'ya kadar düşmüştür. Bu azalma, kısmen pandemi sonrası normalleşme süreciyle birlikte geçici desteklerin sona ermesi, mali disiplinin yeniden tesis edilmeye çalışılması ve nominal GSYH'deki hızlı artıştan kaynaklanmıştır. Ancak bu düşüş aynı zamanda, 2021–2022 döneminde yüksek enflasyonla mücadele ve kamu maliyesinde denge arayışının da bir göstergesidir. Bu dönemde belediye harcamalarının GSYH'ya oranı istikrarlı bir seyir izlemektedir.

2023 yılı itibarıyla kamu harcamalarında yeniden belirgin bir artış gözlenmektedir. Genel devlet harcamalarının GSYH'ye oranı %35,80'e, merkezi yönetim harcamalarının oranı %24,8'e yükselmiştir.

Bu yükseliş, özellikle Şubat 2023 depremleri sonrasında artan yeniden inşa ve sosyal destek harcamaları nedeniyle uygulanan genişleyici maliye politikalarının bir sonucudur.

2024 yılında harcama oranları yüksek seviyesini koruyarak genel devlet harcamalarında %33,98, merkezi yönetimde %24,17, belediyelerde %2,96 olarak gerçekleşmiştir. Bu görünüm, mali genişlemenin sürdüğünü ve kamu kesiminin ekonomik faaliyet üzerindeki ağırlığının devam ettiğini göstermektedir. Belediyelerin GSYH içindeki payı ise dönem boyunca oldukça istikrarlı seyretmiş, bu da yerel yönetimlerin merkezi bütçeye kıyasla sınırlı mali kapasiteye sahip olduğunu göstermektedir.

2.3. Belediyelerin Gelir Yapısı

Belediye gelirleri, belediyelerin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini finanse etmek ve görevlerini yerine getirmek amacıyla elde ettikleri tüm parasal kaynaklardır. Bu gelirler, yerel yönetimlerin kent ve kasabalarda su, temizlik, imar, altyapı ve sosyal hizmetler gibi temel hizmetleri sunabilmesi açısından büyük önem taşır (Taşdan, 2017: 12).

Genel olarak belediye gelirleri iki ana başlık altında toplanmaktadır: öz gelirler ve merkezi yönetimden aktarılan paylar ile transferler (Erişir, 2019: 68). Öz gelirler, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve dış kaynaklardan gelen yardım ya da bağışlar dışında, kendi faaliyetleri sonucunda elde ettikleri tüm gelirleri kapsamaktadır. Bu gelirler, belediyelerin doğrudan kontrolü altında bulunan vergi, resim ve harç gelirleri; hizmet karşılığı alınan ücretler; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faiz ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır (Taşdan, 2017: 14-16).

Merkezi yönetimden aktarılan paylar ise, merkezi yönetim tarafından toplanan vergi gelirlerinden belirli yasal oranlara göre belediyelere tahsis edilen kaynaklardır (Polat, 2018: 33). Transfer gelirleri ise kamu kurumları, özel kuruluşlar veya kişiler tarafından yapılan bağış ve yardımlar, projelere yönelik mali destekler ile borçlanma yoluyla sağlanan fonları kapsamaktadır (Şenyüz, 2021: 72).

Belediye gelirlerinin bileşimi, yerel yönetimlerin mali güçlerini, mali özerklik düzeylerini ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesini doğrudan etkilemektedir (Öztürk, 2020: 3). Bu çerçevede, belediyelerin öz gelirleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların yıllar içindeki gelişimi incelenmektedir.

Tablo 7: Belediyelerin Öz Gelirleri ile Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Aldıkları Payların Toplam Gelirlerine Oranı (2020-2024)

YILLAR	Toplam Gelir (Bin TL)	Öz Gelirler (Bin TL)	Öz Gelir/ Toplam Gelir (%)	GBVG Alınan Paylar (Bin TL)	GBVG Alınan Pay/ Toplam Gelir (%)
2020	136.768.350,00	47.692.001,00	34,87	86.216.996,00	63,04
2021	192.182.996,00	66.321.187,00	34,51	121.947.346,00	63,45
2022	372.749.078,00	123.310.840,00	33,08	239.662.683,00	64,30
2023	682.313.298,00	222.998.780,00	32,68	439.178.960,00	64,37
2024	1.109.845.398,00	327.715.662,00	29,53	756.551.807,00	68,17

Kaynak: https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/'de yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarından alınarak oluşturulmuştur.

2020 yılından 2024 yılına kadar olan süreçte öz gelirlerin, belediye gelirlerinin ve toplam gelirin nominal olarak arttığı gözlemlenmektedir.

2020 ile 2024 yılları arasındaki dönemde, öz gelirlerin toplam belediye gelirleri içindeki payının yüzde 34,87'den yüzde 29,53'e kadar sürekli bir düşüş eğilimi gösterdiği görülmektedir. Bu durum, belediyelerin mali özerklik düzeylerinde zayıflama yaşandığını ortaya koymaktadır. Diğer yandan, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların toplam gelirler içerisindeki oranında sürekli bir artış gözlenmiştir. Bu eğilim, belediyelerin gelir yapısının giderek merkezi yönetimden sağlanan kaynaklara daha bağımlı hale geldiğini göstermektedir (Yıldız ve Öncü, 2023: 15).

2.4. Belediye Hizmetlerinin ve Mali Yapısının Değerlendirilmesi

Belediyelerin gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı dönem boyunca büyük ölçüde istikrarlı bir seyir izlemiş, bu durum yerel yönetimlerin merkezi bütçeye kıyasla sınırlı mali kapasiteye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Belediye harcamaları ile merkezi yönetim harcamaları arasında orta düzeyde pozitif bir ilişki bulunmakla birlikte, belediye harcamalarının merkezi bütçedeki dalgalanmalara tam anlamıyla paralel bir eğilim göstermediği anlaşılmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali bağımsızlık düzeylerinin belirli ölçüde kısıtlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında gözlenen azalma, bu bağımsızlığın zaman içerisinde zayıfladığını ortaya koymaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere birçok faaliyet alanında hareket serbestisi kazandırarak geniş bir hukuki çerçeve sağlamıştır. Bu yasal düzenlemeler doğrultusunda belediyeler, mahalli müşterek nitelikteki her türlü hizmeti yerine getirebilmektedir (Gültekin, 2017: 297). Tarihsel olarak ekonomik olayların toplum üzerindeki etkileri

arttıkça belediyelerin hizmet çeşitliliği de artmış; vatandaşlar, bu hizmetlerin belediyeler tarafından sunulmasını bir zorunluluk olarak görmeye başlamıştır (Gültekin, 2017: 298).

2020–2024 yılları arasında yaşanan gelişmeler de bu durumu destekler niteliktedir. 2020 yılında ortaya çıkan Covid-19 pandemisi sürecinde belediyeler, maske ve hijyen malzemeleri dağıtımı, temizlik hizmetlerinin artırılması ve sağlık sektörüne destek sağlanması gibi görevler üstlenmiştir (Tuncel ve Alagöz, 2021: 151). Pandemi sonrasında ise sosyal hayatın normale dönmesiyle birlikte belediyeler, olağan hizmet alanlarına yeniden odaklanmış ve bu doğrultuda harcamalarını düzenlemiştir (Tuncel ve Alagöz, 2021: 153).

6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen depremler sonrasında belediyeler, kaynaklarını afet bölgelerine yönlendirmiş; yardım ekipleri, araç ve ekipman desteği sağlamıştır (Aydın ve Kara, 2024: 7). Bu dönemde döviz kurlarındaki dalgalanmalar ve akaryakıt fiyatlarındaki artışlar belediyelerin maliyetlerini artırsa da, belediyeler ekonomik sıkıntılara rağmen hizmet sunumlarını sürdürmüştür (Aydın ve Kara, 2024: 10).

Belediyeler, ekonomik koşullara göre esnek hareket edebilme kabiliyetine sahip olmaları sayesinde vatandaş taleplerine uyum sağlama potansiyeline sahiptir (Karakurt ve Kılıç, 2022: 4). Ancak mali tevzin tam anlamıyla sağlanamadığından ve öz gelirlerin yeterince artırılamamasından dolayı belediyeler mali açıdan genişleme imkânı bulamamaktadır. Mevcut kaynakların daha etkin kullanımı ve bu kaynakların denetiminin güçlendirilmesi, belediyelerin sürdürülebilir hizmet sunumu açısından giderek daha önemli hale gelmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ

3.1. Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi ve Anayasal Konumu

Türk Sayıştay'ının kökeni resmî olarak 1862 yılına, Divan-ı Muhasebat'ın kurulmasına dayandırılmaktadır. Ancak Türk devlet geleneğinde kamu gelir ve giderlerinin kayıt altına alınması, belgelenmesi ve denetlenmesine yönelik kurumlar çok daha eskiye uzanır. Bu tür kurumlara Karahanlılar, Gazneliler ve Selçuklular dönemlerinde "Divan-ı İşraf" adı verilmiştir (Ergen ve Oldaç, 2020: 298-307).

Osmanlı Devleti de önceki Türk devletlerinin teşkilat yapılarından yararlanarak kendi idari düzenini oluşturmuştur. Osmanlı'da, erken dönemlerden Tanzimat'a kadar geçen süreçte Divan-ı İşraf benzeri görevleri "Başbaki Kulluğu" yürütmüştür. Devletin gelir ve gider işlemlerinin denetimi 19. yüzyıl ortalarına dek bu kurum tarafından yerine getirilmiştir (Akgündüz, 2012: 125).

Devlet harcamalarının gelirlerle uyumlu biçimde yürütülmesi, ödeneklerin aşılmaması ve bütçe yılı sonunda hesapların denetlenmesi amacıyla 1862'de Divan-ı Âlî-i Muhasebe adıyla bir kurum oluşturulmuştur. Ancak bu yapı kısa ömürlü olmuş ve 1863'te kapatılmıştır. Devlet maliyesinin düzenli denetimine duyulan ihtiyaç nedeniyle 6 Temmuz 1863 tarihinde Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi çıkarılarak kurum yeniden teşkil edilmiştir. 1876 tarihli ilk Türk Anayasası olan Kânûn-i Esâsî, Divan-ı Muhasebat'a yer vererek bu kuruma anayasal statü kazandırmıştır (Akdemir ve Yeşilyurt, 2022: 44).

Kurtuluş Savaşı döneminde bile mali denetim faaliyetleri tamamen kesintiye uğramamış, Meclis üyeleri arasından seçilen bir komisyon aracılığıyla gelir ve giderlerin kontrolü sürdürülmüştür (Kabadayı, 2023: 18). Cumhuriyetin ilanından sonra 24 Kasım 1923 tarihli ve 374 sayılı "Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun" ile kurum yeniden yapılandırılmış, 1924 Anayasası'nda da yer verilerek anayasal konumu korunmuştur (Akdemir ve Yeşilyurt, 2022: 43).

Zamanla bütçe sisteminde ve kamu maliyesi uygulamalarında meydana gelen değişiklikler, 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak hazırlanan 1961 Anayasası ile kurumun yapısı yeniden düzenlenmiş ve "Sayıştay" adını almıştır. Yeni anayasa hükümlerine uyum sağlamak amacıyla 21 Şubat 1967'de 832 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmiştir (Akdemir ve Yeşilyurt, 2022: 46).

Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkı kapsamında, TBMM adına denetim yapan ve yargısal yetkilerle donatılmış bir yüksek denetim organıdır (Tunçel ve Erol, 2019: 17). 1982

Anayasası ile birlikte Sayıştay, önceki anayasal düzenlemelerde "yürütme" başlığı altında yer alırken bu dönemde "yargı" bölümü içerisinde konumlandırılmıştır. Mevcut anayasal çerçeveye göre Sayıştay'ın üç temel görevi bulunmaktadır: merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetlemek; sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak; ve kanunlarla kendisine verilen diğer inceleme ve denetim görevlerini yerine getirmek.

2000'li yıllar, Türkiye'de kamu yönetimi ve mali yapının yeniden düzenlendiği bir reform dönemine işaret etmektedir. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile devletin gelir, gider ve borç işlemleri bütçe kapsamına alınarak mali saydamlık ilkesi güçlendirilmiştir. Bu kapsamda, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun günün ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması üzerine 19 Aralık 2010 tarihinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kabul edilmiştir. Yeni düzenleme ile kamu kaynağı kullanan tüm faaliyetlerin Sayıştay denetimi kapsamına alınması sağlanmış; ayrıca kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminden sorumlu olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Sayıştay bünyesine dahil edilmiştir. Böylece dış denetimdeki ikili yapı ortadan kaldırılmış ve Sayıştay uluslararası standartlara uygun, modern bir denetim anlayışına kavuşturulmuştur (Sayıştay Başkanlığı, 2023).

Sayıştay'ın hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama yetkisi, kurumun yargısal niteliğine ilişkin tartışmalara da yol açmıştır. Literatürde bazı araştırmacılar Sayıştay'ı yargı organı olarak değerlendirirken, bazıları bu görüşe katılmamaktadır (Işık, 2021: 15-16). Ancak 02 Nisan 2013 tarihli ve 28606 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin E. 2012/102, K. 2012/207 sayılı kararıyla, Sayıştay'ın hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama fonksiyonunun yargısal nitelik taşıdığı açıkça ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararında, Sayıştay'ın TBMM adına gerçekleştirdiği denetim faaliyetinin idari bir görev olduğu, ancak hesap ve işlemleri kesin hükme bağlama yetkisinin bağımsız ve yargısal bir nitelik taşıdığı vurgulanmıştır. Mahkeme, Sayıştay üyelerinin TBMM'den bağımsız hareket ettiklerini ve verdikleri kararların maddi anlamda kesin hüküm oluşturduğunu belirtmiştir. Bu nedenle, Sayıştay kararları idari veya yargısal başka mercilerce değiştirilememekte ya da ortadan kaldırılamamaktadır.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, Sayıştay'ın yalnızca denetim organı değil, aynı zamanda yargısal yetkilerle donatılmış yüksek bir denetim ve yargı organı olduğunu teyit etmektedir (Kaplan, 2023: 8).

3.2. Sayıştay'ın Görev ve Yetkileri

3.2.1. Sayıştay'ın Görevleri

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddesinde, Sayıştay'ın temel görev ve yetkileri açık biçimde tanımlanmıştır. Buna göre Sayıştay, kamu idarelerinin mali faaliyetleri ile karar ve işlemlerini hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda denetlemek ve bu denetimlerin sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne doğru, yeterli ve zamanında raporlamakla görevlidir.

Ayrıca, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunu inceleyerek kamu zararına yol açan hususları tespit etmek ve bunları kesin hükme bağlamak da Sayıştay'ın sorumluluk alanındadır.

Bunun yanında, genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunmak ve kanunlarla kendisine verilen diğer denetim, inceleme ve hükme bağlama görevlerini yerine getirmek de kurumun görevleri arasında yer almaktadır (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, m. 7).

Sayıştay'ın mevzuatla belirlenmiş görevleri bütüncül olarak değerlendirildiğinde, kurumun kamu sektöründe mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına katkı sunmak üzere beş temel işlev üstlendiği görülmektedir. Bu temel işlevler; denetim, raporlama, yargılama, görüş bildirme ve rehberliktir (Çetinkaya ve Yılmaz, 2023: 5).

3.2.2. Sayıştay'ın Yetkileri

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesinde, kurumun denetim faaliyetlerini yerine getirirken sahip olduğu yetkiler ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Buna göre Sayıştay, kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapma; gerekli defter, kayıt ve belgeleri kendi mensupları aracılığıyla inceleme; gerektiğinde her düzeydeki kamu görevlisini çağırarak sözlü bilgi alma yetkisine sahiptir.

Ayrıca, denetim kapsamındaki işlemlerle ilgili olarak kamu idareleri, bankalar ve gerçek veya tüzel kişilerden her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilme yetkisi bulunmaktadır. Sayıştay, denetime tabi idarelerin kayıtlarını, mal varlıklarını, faaliyetlerini ve hizmetlerini kendi denetçileri veya görevlendireceği bilirkişiler aracılığıyla inceleyebilir.

Bunun yanında, kamu idarelerini belirli bir hesap veya faaliyet dönemiyle sınırlı kalmaksızın yıl içinde ya da birden fazla yılın verilerini kapsayacak şekilde; ayrıca program, proje, sektör veya konu bazında denetleyebilme yetkisine de sahiptir. Denetim sürecinde gerekli görüldüğü durumlarda kurum dışından uzman görevlendirmek de Sayıştay'ın yetkileri arasındadır (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, m. 8).

Bu yetkiler, Sayıştay'ın kamu mali yönetimi sürecinde kapsamlı bir denetim otoritesine sahip olduğunu ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından bağımsız hareket edebilme kapasitesini güçlendirdiğini göstermektedir.

3.3. Sayıştay Denetimi

3.3.1. Sayıştay'ın Denetim Alanı

Sayıştay, yasal düzenlemelerde belirtilen sınırlı istisnalar dışında, kamu kaynağı kullanan tüm kurum ve kuruluşları denetim yetkisi kapsamında değerlendirmektedir (Çetinkaya ve Yılmaz, 2023: 3). Kurumun denetim alanı, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4'üncü maddesinde ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Buna göre Sayıştay; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, sermayesinin doğrudan veya dolaylı olarak en az yüzde ellisi kamuya ait olan anonim şirketler ile diğer kamu kurumlarını denetim yetkisi altına almaktadır. Ayrıca bu idarelerin bağlı kuruluşları, iştirakleri, birlikleri, işletmeleri ve şirketleri de denetim kapsamındadır. Denetim yetkisi yalnızca bütçe içi kaynaklarla sınırlı olmayıp, kamu idarelerinin iç ve dış borçlanmaları, yurt içi ve yurt dışından sağlanan hibeler, fonlar ve özel hesapları da kapsamaktadır. Avrupa Birliği fonları gibi dış kaynaklı mali desteklerin kullanımı da Sayıştay denetimi kapsamına dahildir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, m. 4).

3.3.2. Sayıştay Denetiminin Türleri

Sayıştay denetimleri iki ana başlık altında yürütülmektedir: düzenlilik denetimi ve performans denetimi (Tunçel ve Erol, 2019: 18).

3.3.2.1. Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi, iki alt bileşenden oluşmaktadır: mali denetim ve uygunluk denetimi. Mali denetim; kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının doğruluğu, güvenilirliği ile muhasebe ve mali kontrol sistemlerinin işleyişinin değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu denetim türü, mali verilerin gerçeğe uygunluğu konusunda makul bir güvence sağlamaktadır. Uygunluk denetimi ise kamu idarelerinin gelir, gider ve mal işlemlerinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemektedir. Her iki denetim türü genellikle eş zamanlı yürütülmekte olup, bu bütünleşik süreç literatürde "düzenlilik denetimi" olarak adlandırılmaktadır (Çetinkaya ve Yılmaz, 2023: 8).

Bu denetimler, uluslararası denetim standartlarına uygun biçimde yürütülmekte ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını

değerlendirmeyi amaçlamaktadır (Tunçel ve Erol, 2019: 18). Mali denetim, kamu idarelerinin muhasebe kayıtları ve mali tabloları üzerinden gerçekleştirilerek mali raporlamanın doğruluğu ile güvenilirliğini inceler (Bayar, 2008). Buna karşılık uygunluk denetimi, idarelerin gerçekleştirdiği mali ve idari işlemlerin yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygunluğunu belirlemeye yöneliktir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018).

Denetim sonucunda usulsüzlük veya mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde Sayıştay denetçileri tarafından rapor düzenlenir. Bu raporlar, Sayıştay'ın ilgili kurullarında görüşülerek nihai rapor hâlini alır (Çetinkaya ve Yılmaz, 2023: 10). Ayrıca kamu zararına yol açan durumların tespiti hâlinde, ilgili kişiler hakkında savunma alınarak yargılamaya esas rapor hazırlanır ve Sayıştay Dairelerinde yargılaması yapılır (Işık, 2021: 17).

3.3.2.2. Performans Denetimi

6085 sayılı Kanun'da performans, kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi olarak tanımlanırken; performans denetimi, bu hedef ve göstergeler çerçevesinde faaliyet sonuçlarının ölçülmesi anlamına gelir (Sayıştay Kanunu, m.3). Bu denetim, idarelerin hazırladığı performans raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğu ve kalitesini değerlendirmeyi amaçlar. Üç temel hedefi vardır:

1. Kamu idarelerinin faaliyet raporlarında performans bilgisine yer vermesini sağlamak,
2. Raporlanan bilgilerin kalitesini artırmak,
3. TBMM ve kamuoyuna performans hedeflerine ulaşma düzeyi hakkında güvenilir bilgi sunmak (Tunçel ve Erol, 2019: 21).

Performans denetimi verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkeleriyle ilişkilendirilmekle birlikte, Sayıştay uygulamalarında daha çok performans bilgisinin denetimi şeklinde yürütülmektedir. Bu nedenle Sayıştay, kamu faaliyetlerinin tamamını değil, raporlanan performans verilerinin doğruluğunu incelemektedir (Şener, 2017).

3.4. Belediyelerde Yapılan Denetimler

Belediyeler, her mali yıl sonunda Sayıştay tarafından düzenli olarak denetlenir. Denetim sonucunda hazırlanan raporlar kamuoyuyla paylaşılır. Denetim raporlarında tespit edilen ve genellik arz eden önemli hususlar, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu aracılığıyla TBMM'ye sunulur. Kamu zararına yol açan durumlarda ise ilgili kişiler hakkında yargılamaya esas rapor hazırlanarak hesap yargılaması yapılır (Çetinkaya ve Yılmaz, 2023: 10–12).

Denetim programları, kalkınma planları ve yıllık programlardaki öncelikler, Sayıştay'ın stratejik planı, TBMM'nin ve kamuoyunun beklentileri, bütçe büyüklükleri, ihbar ve şikâyetler gibi unsurlar dikkate alınarak hazırlanır (Sayıştay Denetim Yönetmeliği, m. 8). Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu'nca onaylanan bu program kapsamında denetçiler görevlendirilir.

Tablo 8: Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri, İlçe Belediyeleri, Bağlı İdareler ve Mahalli İdare Birlikleri ile Belediye Şirketlerinde Gerçekleştirilen Denetimler (2020-2024)

İlgili Kamu İdaresine Gönderilen Rapor Sayısı					
İdare Türü	**Yıllar**				
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Büyükşehir Belediyeleri	30	30	23	30	30
Büyükşehir Bağlı İdareleri	17	26	26	28	31
İl Belediyeleri	21	17	22	27	29
İlçe Belediyeleri	103	97	116	167	259
Mahallî İdare Şirket ve Birlikleri	33	39	43	61	78

Kaynak: https://www.sayistay.gov.tr' de yayınlanan 2024 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'ndan alınmıştır.

Yukarıda yer alan tablodaki veriler incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin son beş yılda 2022 yılı hariç olmak üzere tümünde denetim gerçekleştirdiği görülmektedir.

Son yıllarda ilçe belediyeleri ve mahalli idare şirket ve birliklerinin denetiminin oldukça artırıldığı, bağlı idareler ve il belediyelerinin denetim sayısının benzer düzeyde kaldığı gözlemlenmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE KAYNAK KULLANIMINDA ETKİNLİĞİN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ

Belediyeler her mali yıl sonunda Sayıştay tarafından denetlenmekte; gerçekleştirilen denetimlerin sonuçları doğrultusunda hazırlanan Sayıştay Denetim Raporları kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Kamu idarelerinde yürütülen bu denetim faaliyetleri sonucunda düzenlenen raporlarda yer alan bulgular arasından, önemli ve genel nitelik taşıyan konular ayrıca Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu aracılığıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır. Ayrıca denetimler sırasında kamu zararına yol açan durumların tespit edilmesi halinde, sorumlular hakkında yargılamaya esas rapor düzenlenmekte ve hesap yargılaması süreci başlatılmaktadır (Uçar, 2019: 140-142).

Belediyelerin kaynak kullanımında etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı da Sayıştay denetimlerinin önemli bir unsurudur. Bu kapsamda denetçiler, belediye kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli biçimde kullanılıp kullanılmadığını incelemekte; elde ettikleri bulgulara denetim raporlarında yer vermektedir. Tespit edilen bulguların belediyeler arasında genel nitelik taşıması durumunda bu husus Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda da ayrıca ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmaması sonucu kamu zararına neden olunmuşsa, denetçiler tarafından yargılamaya esas rapor hazırlanmakta ve hesap yargılaması süreci işletilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2024 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu).

Sayıştay tarafından hazırlanan dış denetim genel değerlendirme raporlarında yer alan bulgular, kaynak tahsisi açısından etkinlik boyutuyla ele alınmıştır. Bu kapsamda yapılan incelemelerde, tespit edilen hususlar ihale süreçleri, taşınmaz yönetimi, gelir unsurları, personel yönetimi ve belediye faaliyetleri olmak üzere beş ana başlık altında sistematik biçimde sınıflandırılmıştır.

4.1. Kamu İhale Mevzuatına Göre Yürütülen İşlemlere İlişkin Tespitler

Belediyelerin kaynak tahsisi süreçlerinde en yüksek paya sahip kalemlerden biri ihale yoluyla gerçekleştirilen giderlerdir. Bu nedenle, ihalelerde yaşanan mevzuat dışı uygulamaların kaynakların verimli kullanımı üzerindeki etkisi önem arz etmektedir. Dış denetim raporlarında yer alan ve kaynak etkinliğiyle ilişkili tespitler; ihalelerde temel ilkelere aykırılıklar, ihtiyaçların mevzuatta öngörülen şartlar sağlanmadan istisna kapsamında karşılanması, pazarlık usulünün gerekçesiz uygulanması, doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda hatalı uygulamalar ve kamu ihale kurulu onayı olmadan limit aşımı yapılması gibi konularda toplanmaktadır.

4.1.1. İhalelerde Temel İlkelere Aykırı Hususlara İlişkin Tespitler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanuna bağlı ikincil düzenlemeler, kamu idarelerinin mal ve hizmet temini ile yapım işleri gibi harcama niteliği taşıyan faaliyetlerinde uygulanmaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmeler ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tabidir.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi, kamu ihalelerinde idarelerin saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin temel ilkelere riayet etmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel yöntemler olarak belirlenmiş; aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan mal, hizmet veya yapım işlerinin tek bir ihale kapsamında birleştirilmemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 5).

Bu düzenlemelerle kamu ihalelerinde etkin kaynak kullanımının sağlanması amaçlanmaktadır. Temel ilkeler, rekabetçi ortamın oluşturulması yoluyla kamu idarelerinin en uygun maliyetle alım yapmasını, ölçek ekonomilerinden yararlanılmasını, işin niteliğine göre farklı ihale yöntemlerinin kullanılmasını ve nihayetinde en avantajlı teklifin seçilmesini hedeflemektedir. Kanunun 40'ıncı maddesi, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin yalnızca fiyat üzerinden değil, kalite, maliyet etkinliği, teknik değer ve verimlilik gibi unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi gerektiğini belirtmektedir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 40).

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerde ihale süreçlerinin mevzuata aykırı yürütüldüğü ve bu durumun kaynak etkinliğini zedelediği tespit edilmiştir. Denetim raporlarında şu bulgular yer almıştır:

- İhale hazırlık sürecinde yeterli özenin gösterilmemesi nedeniyle süreçlerin geciktiği, ihalelerin iptal edildiği veya yeterlilik koşullarını taşımayan yüklenicilerin seçildiği (Sayıştay Başkanlığı, 2024).
- İsteklilerin katılımını kısıtlayacak şekilde gereksiz belge talep edilmesi ve teknik şartnamelerde belirli marka veya modellere işaret edilmesi (Sayıştay Başkanlığı, 2020).
- İhale dokümanlarında çelişkiler ve eksiklikler bulunması (Sayıştay Başkanlığı, 2024).
- Farklı isteklilerce karşılanabilecek ihtiyaçların tek bir ihalede birleştirilmesi (Sayıştay Başkanlığı, 2023).
- Aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin birlikte ihale edilmesi (Sayıştay Başkanlığı, 2021).

Bu tür uygulamalar, rekabetin daralmasına, maliyetlerin artmasına, yüklenici seçiminin hatalı yapılmasına ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır. İhale süreçlerinin Kanun'un öngördüğü şekilde yürütülmesi, belediyelerde ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin elde edilmesini ve kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasını sağlayacaktır.

4.1.2. İhtiyaçların Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde İstisna Kapsamında Satın Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi uyarınca, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen tüm mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bu Kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, aynı Kanun'un 3'üncü maddesinde, kapsam dışında bırakılan yani istisna olarak değerlendirilen işlem türleri açık bir şekilde sayılmıştır. Bu hüküm uyarınca, yalnızca Kanun'da açıkça belirtilen veya özel düzenlemelerle istisna kapsamında olduğu belirtilen alımlar bu kapsama girmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin mevzuatta belirtilen koşullar oluşmadan alımlarını istisna hükümlerine dayanarak gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu tür uygulamalarda alımlar, gerçekçi fiyat araştırması veya yaklaşık maliyet tespiti yapılmaksızın tamamlanmakta ve böylece kaynak kullanımında etkinlik zayıflamaktadır. Örneğin, bazı belediyelerin bakliyat veya peyzaj malzemesi gibi alımları açık ihale yoluyla yapması gerekirken doğrudan üreticilerden satın alım yoluna gittikleri görülmüştür. Oysa bu tür istisna uygulamaları yalnızca üretim, işleme veya satış amacıyla kurulmuş kamu kurumlarınca yapılabilir.

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun tanıdığı özerklik çerçevesinde farklı alanlarda alım yapabilmektedir. Ancak, bu alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun biçimde yürütülmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi açısından zorunludur.

4.1.3. Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde Pazarlık Usulünün Uygulanması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde, açık ihale ile belli istekliler arasında ihale yöntemlerinin temel usuller olduğu; diğer ihale yöntemlerinin ise yalnızca Kanun'da öngörülen özel koşulların varlığı halinde uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 5).

Aynı Kanun'un 21'nci maddesinde ise, temel usuller dışında yer alan pazarlık usulünün hangi durumlarda kullanılabileceği ayrıntılı biçimde düzenlenmiş ve bu yöntemin istisnai nitelikte olduğu vurgulanmıştır. Maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre, doğal afet, salgın hastalık, can veya mal

kaybı tehlikesi gibi beklenmedik olaylar ya da yapım tekniği açısından özel nitelik taşıyan durumlarda; ayrıca idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması sonucu ihalenin acil olarak yapılmasının zorunlu hale geldiği hallerde pazarlık usulü uygulanabilir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m.21).

Bu hükmün uygulanabilmesi için, olağandışı bir durum nedeniyle işin ivedilikle yapılmasının zorunlu olması gerekmektedir. Aynı zamanda, söz konusu madde kapsamında yapılan alımlarda ilan zorunluluğunun bulunmadığı belirtilmiştir.

Sayıştay denetimleri sonucunda, bazı belediyelerin açık ihale veya belli isteklili̇er arasında ihale yöntemleriyle gerçekleştirilmesi gereken alımları, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen şartlar oluşmadan pazarlık usulüyle yaptıkları tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023). Bu uygulama, Kanun'un temel ilkeleriyle bağdaşmamakta; ilan yapılmadığından dolayı rekabet ortamının oluşmasını engellemekte ve kamu adına mali avantaj sağlanmasını zorlaştırmaktadır.

4.1.4. İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin ile Satın Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesi gereğince, idarelerin ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele ve kaynakların verimli kullanımını sağlamaları zorunludur. Aynı madde, açık ihale ve belli isteklili̇er arasında ihale yöntemlerini temel usuller olarak belirlemekte; ayrıca, ihale limitlerinin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceğini açıkça hükme bağlamaktadır (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 5).

Kanun'un 22'nci maddesi ise doğrudan temin yöntemine ilişkin özel düzenlemeler içermekte ve bu yöntemin yalnızca sınırlı hallerde uygulanabileceğini belirtmektedir. Maddenin birinci fıkrasının (d) bendine göre, Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen parasal limitin altında kalan alımlar doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilebilir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 22). Bununla birlikte, ihale yapılması gereken ihtiyaçların bu limitlerin altında kalacak şekilde parçalara ayrılarak doğrudan temin kapsamında karşılanması, Kanun'un 5'nci maddesinde öngörülen temel ilkelere aykırılık teşkil etmektedir.

Denetimlerde, bazı belediyelerin temel ihale usulüyle yapılması gereken alımları kısımlara ayırarak doğrudan temin yoluna gittikleri tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023). Bu durum, ölçek ekonomilerinden yararlanmayı engellemekte ve belediyelerin aynı mal veya hizmeti daha yüksek maliyetlerle temin etmesine yol açmaktadır.

4.1.5. Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi, doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda ilan, teminat ve ihale komisyonu kurulması zorunluluğu bulunmadığını; ancak yetkili kişilerce piyasa fiyat araştırması yapılması gerektiğini düzenlemektedir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m.22). Buna ilişkin Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, teslim süresi uzun olan alımlarda sözleşme yapılması gerektiği, yapım işlerinde yaklaşık maliyet hesaplarının mevzuata uygun biçimde belirlenmesi ve alım yapılacak kişilerin Kamu İhale Kurumunun yasaklılar listesinde bulunmaması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 17'nci maddesinde, ihale sürecinde yasaklanan fiil ve davranışlar ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır. Bu kapsamda; hileye başvurmak, tehdit veya nüfuz kullanmak, çıkar sağlamak, sahte belge düzenlemek ya da rekabeti bozucu eylemlerde bulunmak gibi fiiller açıkça yasaklanmıştır. Bu tür eylemlerde bulunan kişiler veya firmalar hakkında, Kanun'un 58'inci maddesi uyarınca ihalelerden men kararı uygulanmaktadır.

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde, ihale sürecine katılan kişi veya firmaların yasaklılar listesinde yer alıp almadığının kontrol edilmediği, yaklaşık maliyetin mevzuata uygun şekilde belirlenmediği ve piyasa araştırmasının eksik yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023; 2024). Bu eksiklikler, alım süreçlerinin şartnamelere uygun biçimde sonuçlandırılmasını engellemekte ve ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

Bu tür sorunların önüne geçilmesi için 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca yapılacak doğrudan temin işlemlerinde mevzuat hükümlerine titizlikle uyulması gerekmektedir.

4.1.6. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Limitin Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (ı) bendinde, pazarlık ve doğrudan temin yöntemleriyle yapılacak alımlarda belirli parasal sınırlara uyulması zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen alımların toplam tutarı, idarelerin bu amaçla bütçelerinde ayırdıkları ödeneğin yüzde onunu aşamaz. Bu oranın üzerinde harcama yapılabilmesi ancak Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmasıyla mümkündür (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 62).

Kanun'un temel yaklaşımı, kamu alımlarının planlı biçimde ve mümkün olduğunca temel ihale usulleri (açık ihale ve belli istekliler arasında ihale) yoluyla gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Ancak, bazı durumlarda ivedilik veya maliyet avantajı gibi gerekçelerle pazarlık veya doğrudan temin

yöntemlerinin kullanılmasına izin verilmiştir. Bu durumlarda bile, söz konusu alımların belirlenen parasal sınırın yüzde onunu geçmemesi, aşılması halinde ise Kamu İhale Kurulundan onay alınması gerekmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin bütçelerinde bu amaçla ayrılan ödeneklerin yüzde onluk sınırını Kurulun uygun görüşünü almadan aştıkları tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023). Bu durum, Kanun'un getirdiği mali disiplini zedelemekte ve kaynak kullanımında planlamadan uzaklaşılmasına yol açmaktadır.

Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması, belediyelerin alım süreçlerinde keyfiliği önlemekte; alımların daha planlı, toplu ve rekabetçi biçimde yapılmasına imkân sağlamaktadır. Böylelikle hem fiyat hem miktar açısından avantaj elde edilmekte, kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin biçimde kullanılması mümkün olmaktadır.

4.2. Belediye Taşınmazlarına İlişkin Tespitler

Belediyeler, mülkiyetlerinde veya tasarruflarında bulunan çok sayıda taşınmazı yönetmekle yükümlüdür. Ancak Sayıştay'ın dış denetim genel değerlendirme raporlarında ve belediye denetim raporlarında da görüldüğü üzere, taşınmaz yönetiminin her zaman mevzuata tam uygunluk içinde yürütülmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle taşınmaz yönetiminde ortaya çıkan mevzuat dışı uygulamaların, belediyelerin kaynak kullanımındaki etkinlik üzerindeki etkilerini topluca değerlendirmek önem taşımaktadır.

Raporlarda yer alan tespitler incelendiğinde, kaynak tahsisinde etkinliği etkileyen başlıca sorun alanlarının; taşınmazların işgalli kullanımı, kiralama ve sınırlı ayni hak işlemlerinde sözleşme hükümlerine uyulmaması, ihalesiz taşınmaz kullandırılması, pazarlık usulünün mevzuat şartları oluşmadan kullanılması, kira bedellerinin mevzuata uygun belirlenmemesi veya güncellenmemesi, tahsis işlemlerinde hatalı uygulamalar, taşınmazların bedelsiz kullandırılması ve işletme hakkı devredilen taşınmazlarda usulsüz işlemler olarak öne çıktığı görülmektedir.

4.2.1. Taşınmazların İşgalli Kullanımına İlişkin Yaptırımların Uygulanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 48'inci maddesi, kamu idarelerinin taşınmazlarını verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun şekilde yönetme sorumluluğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, taşınmazların kullanım durumlarının düzenli olarak tespit edilmesi ve mevzuata aykırı işgallerin giderilmesi zorunludur (5018 Sayılı KMYKK, m.48).

Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların işgalli kullanımına ilişkin temel düzenleme, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer

almakta olup, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi uyarınca bu hüküm belediye taşınmazlarına da uygulanmaktadır. Bu maddeye göre, taşınmaz üzerinde tespit edilen işgaller için geriye dönük en fazla beş yılı kapsayacak şekilde ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve taşınmazın tahliyesi gerekmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerde işgalli kullanımların tespitine yönelik çalışmaların eksik yürütüldüğü, ecrimisil tahakkukunun yapılmadığı veya eksik yapıldığı, ayrıca tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmediği belirlenmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023). Bu durum, taşınmazların hukuka aykırı şekilde kullanılmasına ve kamu kaynaklarının etkin olmayan biçimde değerlendirilmesine neden olmaktadır.

Ecrimisilin tahsil edilmesine rağmen tahliye işlemlerinin yapılmaması, bu uygulamanın olağan bir yönetim biçimi hâline gelmesine yol açmaktadır. Üstelik ecrimisilin peşin ödenmesi hâlinde uygulanan indirim oranları, taşınmazlarını yasal çerçevede kullanan kişiler açısından adaletsizlik yaratmakta ve belediyelerin gelir kaybına neden olmaktadır.

4.2.2. Taşınmaz Kiralanması ve Sınırlı Ayni Hak Tesisinde Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi, kiralama ve taşınmaz işlemlerine ilişkin sözleşme hükümlerinin ihlal edilmesi hâlinde uygulanacak yaptırımları düzenlemektedir. Buna göre, yüklenicinin taahhüdünü yerine getirmemesi durumunda idarenin yazılı ihtarına rağmen aykırılığın devam etmesi, teminatın gelir kaydedilmesi ve sözleşmenin feshedilmesi sonucunu doğurmaktadır. (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.62)

Sayıştay denetimleri, bazı belediyelerde bu hükümlerin gereği gibi uygulanmadığını ortaya koymuştur. Denetimlerde; sözleşmelere aykırı olarak taşınmazların kullanım alanlarının genişletildiği, idare onayı olmadan projelerde yer almayan imalatların yapıldığı, taşınmazların sözleşmede öngörülmeyen gelir getirici faaliyetlerde kullanıldığı, tahsilatların geciktiği veya hiç yapılmadığı ve taşınmazların izinsiz şekilde üçüncü kişilere devredildiği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023; 2024).

Bu tür aykırılıklar, belediyelerin gelir kaybına uğramasına ve giderlerinin artmasına yol açmaktadır. Belediyelerin taşınmaz kiralamalarında sözleşme hükümlerine titizlikle uyması, kontrol ve yaptırım mekanizmalarını etkin şekilde işletmesi; kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımına katkı sağlayacaktır.

4.2.3. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kullandırılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesi uyarınca, belediyelerin taşınmaz kiralama, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlemlerinin bu Kanun hükümlerine uygun olarak yürütülmesi zorunludur. Aynı Kanun'un 35'inci maddesinde, ihale usulleri belirlenmiş ve işin niteliğine göre hangi yöntemin kullanılacağı açıklanmıştır. Ayrıca 64'üncü madde, kiralama süresinin on yılı aşamayacağını hüküm altına almıştır. (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.1; m.35; m.64)

Türk Borçlar Kanunu'nda da (6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, m.339; m.347), kamu kurumlarının taşınmaz kiralamalarına ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Buna göre, kiracının süre bitiminden önce bildirimde bulunmaması hâlinde sözleşme bir yıl uzatılmış sayılır; on yıllık sürenin sonunda ise kiraya veren, herhangi bir gerekçe göstermeksizin sözleşmeyi sona erdirebilir.

Sayıştay denetimleri, bazı belediyelerin taşınmazlarını 2886 sayılı Kanun'a aykırı biçimde ihalesiz kiraya verdiklerini veya mevcut kira sözleşmelerini süresi dolduktan sonra yeniden ihale yapmaksızın uzattıklarını ortaya koymuştur. Ayrıca bazı taşınmazların 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında işgal harcı alınarak kullandırıldığı belirlenmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023).

Bu tür uygulamalar, rekabet ortamının oluşmasını engellemekte ve piyasa koşullarının altında kira bedelleriyle taşınmazların kullandırılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla taşınmaz kiralama ve gayri ayni hak tesis işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun biçimde ihaleyle yapılması, kaynak kullanımında etkinliği artıracaktır.

4.2.4. Taşınmaz Kiralama İşlemlerinde Mevzuatta Öngörülen Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulünün Kullanılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, kamu taşınmazlarının kiralanması ve satışı gibi işlemlerde açıklık ve rekabet ilkelerinin gözetilmesini zorunlu kılmaktadır. Kanun'un 51'inci maddesinde ise yalnızca belirli durumlarda pazarlık usulüyle işlem yapılabileceği belirtilmiştir (2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m.51). Maddenin (g) bendi uyarınca, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların bazı özel koşullar altında pazarlık yöntemiyle kiraya verilmesine izin verilmektedir. Ancak bu hüküm, belediyelerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için geçerli değildir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin kendi taşınmazlarını 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine dayanarak pazarlık usulüyle kiraladıkları tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu uygulama, Kanun'un rekabet ve açıklık ilkeleriyle bağdaşmamakta; ayrıca, belediyelerin taşınmazlarından elde edilebilecek potansiyel gelirlerin azalmasına ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır.

Belediyelerin, taşınmaz kiralamalarında ve gayri ayni hak tesis işlemlerinde rekabeti artıracak ihale yöntemlerini tercih etmesi; şeffaflık, hesap verebilirlik ve mali etkinlik açısından büyük önem taşımaktadır.

4.2.5. Kira Bedellerinin Mevzuata Uygun Belirlenmemesi ve Güncellenmemesi

Belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin usul ve esaslar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu düzenleme uyarınca, taşınmazların kira bedellerinin belirlenmesinde Kanun hükümlerine uygun hareket edilmesi zorunludur. İlk yıl kira bedeli, yapılan ihale sonucunda oluşan en yüksek geçerli teklif üzerinden belirlenir. Kanun'un 28'inci maddesi, "uygun bedel" kavramını tahmin edilen bedelin altında olmamak kaydıyla verilen teklifler arasından en yükseği olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle, tahmin edilen bedelin gerçek piyasa koşullarını yansıtacak biçimde tespit edilmesi, kiralama sürecinin en kritik aşamasını oluşturmaktadır (2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m.28).

Kanun'un 9'uncu maddesi, tahmin edilen bedelin belediye, ticaret ve sanayi odaları, borsalar veya bilirkişilerden alınan bilgiler doğrultusunda belirlenmesi ve bu bilgilere dayanak teşkil eden belgelerin hesap tutanağına eklenmesi gerektiğini hükme bağlamaktadır (2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m.9).

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesi uyarınca, kamu kurumlarının yaptığı kira sözleşmeleri de dâhil olmak üzere tüm konut ve çatılı işyeri kiralarında, Kanun'da yer alan genel hükümlerin uygulanması zorunludur. Aynı Kanun'un 344'üncü maddesi, kira artışlarına ilişkin sınırı belirlemekte olup taraflar arasında kararlaştırılacak artış oranının, bir önceki yılın TÜFE'deki on iki aylık ortalama değişim oranını geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Taraflar arasında bu konuda bir anlaşma bulunmadığı durumlarda ise, kira bedeli kiralananın özellikleri, emsal kira değerleri ve hakkaniyet ilkesi dikkate alınarak yargı mercilerince belirlenmektedir. Ayrıca, beş yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde veya beşinci yılın sonunda yenilenen sözleşmelerde, kira bedelinin TÜFE oranı, emsal bedeller ve kiralanan taşınmazın durumu göz önüne alınarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, m.339; m.344)

Yapılan denetimlerde bazı belediyelerde, ihale öncesinde tahmin edilen kira bedelinin mevzuata uygun yöntemlerle belirlenmediği ve bu nedenle kira bedellerinin piyasa rayicini yansıtmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, uzun süreli kiralamalarda veya beş yıldan sonra yenilenen sözleşmelerde kira bedellerinin güncellenmediği de görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Muhammen bedelin rayiçlerin altında belirlenmesi, hem ilk yıl kira gelirlerinin düşük kalmasına hem de sonraki yıllarda bu düşük bedellerin devam etmesine yol açmaktadır. Bu durum, belediye

taşınmazlarının potansiyel gelir getirme kapasitesini azaltmakta ve kamu kaynaklarının verimli kullanımını engellemektedir. Dolayısıyla, tahmin edilen bedelin belirlenmesi ve kira bedellerinin güncellenmesinde mevzuatın öngördüğü esaslara uyulması, belediyelerin mali sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

4.2.6. Belediyelerin Taşınmazlarının Tahsis İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi, belediyelerin görev alanlarına giren konularda sahip oldukları taşınmazları, belediye meclisinin kararı üzerine ve yalnızca kamu hizmeti amacıyla diğer kamu kurumlarına veya mahallî idarelere tahsis edebileceğini düzenlemektedir. Bu tahsis işlemlerinin yirmi beş yılı aşamayacağı, tahsis amacının dışına çıkılması hâlinde ise işlemin iptal edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, belediye taşınmazlarının kamu konutu veya sosyal tesis olarak tahsis edilmesi açıkça yasaklanmıştır (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.75).

Bu çerçevede, belediyeler yalnızca kamu idarelerine ve kamu hizmeti kapsamında kullanılmak üzere tahsis yapabilmekte; bu koşulların hem tahsis sırasında hem de kullanım sürecinde korunması gerekmektedir. Tahsis işlemi sonrasında, taşınmazın tahsis amacına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının idare tarafından belirli aralıklarla denetlenmesi zorunludur.

Sayıştay denetimleri sonucunda, bazı belediyelerde taşınmaz tahsis süreçlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülmediği tespit edilmiştir. Özellikle, tahsis sürelerinin yasal sınır olan yirmi beş yılı aşacak biçimde ya da süresiz olarak belirlendiği, bazı taşınmazların kamu hizmeti dışında amaçlarla kullanıldığı ve tahsisli taşınmazlara ilişkin denetimlerin yeterli düzeyde yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca, kamu konutu veya sosyal tesis olarak kullanılmak üzere tahsis edilen taşınmazların yanı sıra, mülkiyeti belediyeye ait olmayan gayrimenkullerin de tahsis edildiği vakalara rastlanmıştır. Bunun yanında, bazı tahsisli taşınmazların uzun süre kullanılmadan atıl durumda bırakıldığı da belirlenmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2022).

Belediye taşınmazlarının amacına uygun şekilde kullanılmasını sağlamak, kaynakların etkin yönetimi açısından önemlidir. Tahsisli taşınmazların düzenli kontrol edilmesi, amacı dışında kullanımın tespiti hâlinde tahsisin sonlandırılması ve bu taşınmazların yeniden kiraya verilerek gelir elde edilmesi, belediye bütçelerine katkı sağlayacak ve kaynak kullanımında etkinliği artıracaktır.

4.2.7. Belediye Taşınmazlarının Bedelsiz Kullandırılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesi, kamu taşınmazlarının edinilmesi, yönetimi ve elden çıkarılmasına ilişkin hükümlerin ilgili kanunlarda düzenleneceğini belirtmektedir (5018 sayılı KMYKK, m.44). Bu kapsamda belediyelerin taşınmazlar

üzerindeki tasarruf yetkisi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabidir.

Belediye taşınmazları kural olarak bedel karşılığında kiralanabilir veya irtifak hakkı tesis edilerek kullandırılabilir. Bunun istisnası, 5393 sayılı Yasa'nın 15'inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirmeye yönelik projelerde, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı alınarak belirli koşullar altında taşınmazların ücretsiz ve/veya düşük bedelle tahsis edilmesi mümkündür. Ancak bu istisna dışındaki bedelsiz kullanımlar, kamu kaynaklarının verimli kullanımını engellemekte ve mevzuata aykırılık teşkil etmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.15)

2886 sayılı Kanun'a göre, taşınmazların bedeli, piyasa rayiçlerini yansıtacak şekilde muhammen bedel esas alınarak ihale gerçekleştirilerek belirlenmelidir. Bu hüküm, taşınmazların gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişilerine bedelsiz devrini veya tahsisini hukuken mümkün kılmamaktadır.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazların; dernek, vakıf, kooperatif, spor kulübü, belediye şirketi, meslek odası ve benzeri kurumlara bedelsiz olarak kullandırıldığı belirlenmiştir. Bu taşınmazların elektrik, su ve benzeri giderlerinin de belediye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu tür uygulamalar, belediye gelirlerinin azalmasına ve kamu kaynaklarının amaç dışı kullanımına yol açmaktadır. Dolayısıyla, taşınmazların yalnızca kanunda belirtilen istisnai durumlarda bedelsiz kullandırılması, bunun dışındaki tüm durumlarda ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre gelir getirici şekilde kiraya verilmesi gerekmektedir. Böylelikle hem kamu yararı hem de kaynak kullanımında etkinlik sağlanabilecektir.

4.2.8. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarına İlişkin Hatalı Uygulamalar

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi, büyükşehir belediyelerinin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan bazı taşınmazların, belirli alanlarda faaliyet gösteren belediye şirketlerine işletilmek üzere devredilebileceğini düzenlemektedir. Bu hükme göre, hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfeler, otoparklar ve çay bahçeleri gibi yerler, belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle, belediye veya bağlı kuruluşlarının çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlere devredilebilir. Ancak bu taşınmazların belediye şirketleri tarafından üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyulması zorunludur (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m.26).

Büyükşehir belediyeleri yerel düzeyde birçok hizmeti yürütmek amacıyla çeşitli alanlarda şirketler kurmaktadır. Ancak bu şirketlerin doğrudan üstlenebileceği faaliyetler kanunla sınırlandırılmıştır. Kanunda sayılan faaliyet alanları dışında kalan işlerin belediye şirketlerine doğrudan devredilmesi mümkün değildir; bu tür hizmetlerin devri ancak ihaleyi ilgili şirketin kazanması hâlinde gerçekleştirilebilir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı büyükşehir belediyelerinin kanunda belirtilen sınırlamaların dışına çıkarak işletme hakkı devrini ihalesiz biçimde gerçekleştirdiği, meclis kararında belirlenen süre ve bedel hükümlerine uymadığı ve belediye şirketlerinin işletme hakkını devraldıkları taşınmazları üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı şekilde kiraya verdikleri tespit edilmiştir. Ayrıca, bazı durumlarda bu taşınmazların giderlerinin de belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu tür uygulamalar, hem kamu kaynaklarının etkin yönetimini engellemekte hem de belediye şirketlerini mali açıdan belediyeye bağımlı bir yapıya dönüştürmektedir. Belediyeye bağlı şirketlerin kâr amacı güden, kendi gelirini üreten ve sürdürülebilir faaliyet yürüten ticari kuruluşlar hâline getirilmesi; belediye bütçelerine katkı sağlanması ve kaynak kullanımında etkinliğin artırılması açısından önem taşımaktadır.

4.3. Belediyelerin Çeşitli Gelir Unsurlarına İlişkin Tespitler

Belediyelerin mali sürdürülebilirliği, hizmet sunma kapasitesi ve mali özerkliği; gelir kaynaklarının çeşitliliği, sürekliliği ve mevzuata uygun biçimde yönetilmesiyle doğrudan ilişkilidir. Bu kapsamda, belediyelerin sahip oldukları mali varlıkların etkin biçimde değerlendirilmesi, alacakların tahsil edilmesi, fonların yönetimi ve mali yaptırımların uygulanması; kamu kaynaklarının verimli kullanımı açısından büyük önem taşımaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan dış denetimlerde, belediyelerin mali yönetim uygulamalarında bazı sistematik eksikliklerin bulunduğu tespit edilmiştir. Özellikle, mali kaynakların kamu haznedarlığı ilkelerine aykırı biçimde değerlendirilmesi, tahsil edilmesi gereken alacakların süresinde takip edilmemesi, özel amaçlı gelirlerin mevzuata uygun yönetilmemesi, telekomünikasyon geçiş hakkı bedellerinin tahsil edilmemesi ve bazı idari yaptırımların uygulanmaması bu eksikliklerin başlıca örneklerindendir.

4.3.1. Kamu Haznedarlığı Mevzuatına Aykırı Uygulamaların Bulunması

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği, kamu kurumlarının sahip oldukları tüm mali kaynakların kamu sermayeli bankalar aracılığıyla yönetilmesini ve değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde, idarelerin bütçeleri veya tasarrufları altındaki nakit kaynakları, kamu sermayeli bankalarda belirtilen finansal araçlarla değerlendirmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, tahsil edilen tutarların özel düzenlemeler dışında kalmak kaydıyla en geç ertesi iş günü içinde, kredi kartı ile yapılan tahsilatların ise azami yirmi gün içerisinde kamu sermayeli bankalardaki hesaplara aktarılması zorunludur (Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği, m.5).

Yönetmeliğin 10'uncu maddesi ise, bu hükümlere aykırı olarak elde edilen nemaların genel bütçeye gelir kaydedileceğini düzenlemekte ve kamu kaynaklarının mevzuat dışı şekilde kullanılmasını engellemeyi amaçlamaktadır (Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği, m.10).

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde; mali kaynakların kamu sermayeli bankalar yerine özel bankalarda tutulduğu, kredi kartı tahsilatlarının mevzuatta öngörülen süreden daha geç aktarıldığı, bu işlemler için bankalara komisyon ödendiği ve ihtiyaç fazlası kaynakların uygun yatırım araçlarında değerlendirilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu tür uygulamalar, belediyelerin nakit yönetiminde etkinliğin azalmasına, potansiyel faiz gelirlerinden mahrum kalınmasına ve kamu kaynaklarının verimli kullanımının zayıflamasına neden olmaktadır. Belediyelerin mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda değerlendirmesi, kredi kartı tahsilatlarını süresinde hesaplarına aktarması ve atıl kaynaklarını nemalandırması; hem gereksiz komisyon ödemelerini önleyecek hem de mali kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.

4.3.2. Gelir Getirici İhalelerde Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini bu Kanun hükümleri çerçevesinde yürütmeleri gerektiğini hükme bağlamaktadır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.1). Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde ise ihalelerde açıklık, rekabet, ihtiyaçların en uygun koşullarda ve zamanında karşılanması gibi temel prensiplerin esas alınacağı belirtilmiştir (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.2).

Ayrıca, Kanun'un 7'nci maddesi, ihale konusu işlerin teknik ve idari özelliklerini içeren şartname ile eklerinin ilgili idareler tarafından hazırlanmasını zorunlu kılmakta ve şartnamelerde bulunması gereken genel hususları ayrıntılı biçimde düzenlemektedir (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.7; m.18–22). 18 ila 22'nci maddeler arasında ise ilan süreci, duyuru şekli ve ilan sürelerine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

Öte yandan, 2886 sayılı Kanun'un "İhaleye katılamayacak olanlar" başlıklı 6'ncı maddesinde, bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanların ihalelere katılamayacakları belirtilmiştir (2886 Sayılı Devlet İhale

Kanunu, m.6). Kamu İhale Kurumu tarafından geliştirilen sistem ve sorgulama yöntemleri sayesinde, ihalelere katılacak kişi ve firmaların yasaklı olup olmadıkları elektronik ortamda kontrol edilebilmekte, böylece kamu ihalelerine katılımda şeffaflık ve denetim sağlanmaktadır.

Sayıştay tarafından; 2886 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ihalelere ilişkin denetimlerde;

• Kanun'da belirtilen ilkelere aykırılıklar bulunduğu,

• Şartnamelerde yer alması zorunlu olan hususların eksik bırakıldığı,

• İlanların mevzuatta öngörülen usullere uygun yapılmadığı,

• Yasaklılık kontrollerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı 2024 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu).

İhalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmaması, katılım oranlarını düşürmekte ve belediyelerin gelir potansiyelini azaltmaktadır. Kanun hükümlerine uygun olarak yürütülecek ihale süreçleri, muhammen bedelin altında tekliflerin kabul edilmesini önleyerek belediye gelirlerini artıracak, kamu kaynaklarının verimli kullanımını destekleyecek ve kaynak tahsisinde etkinliğe katkı sağlayacaktır.

4.3.3. İhale Sonuçlandıktan Sonra Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşme yapılması" başlıklı 53'üncü maddesinde, Kanun'da öngörülen özel durumlar dışında tüm ihalelerin yazılı bir sözleşmeye bağlanacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 54'üncü maddesi, sözleşme ve şartname hükümlerinin gereği gibi uygulanmasını güvence altına almak amacıyla, sözleşme imzalanmadan önce yüklenici veya müşteriden ihale bedelinin %6'sı oranında kesin teminat alınmasını zorunlu kılmaktadır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.53; m.54).

Kanun'un 57'nci maddesi uyarınca, yüklenicinin veya müşterinin onaylanan ihale kararının ya da gerekli durumlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı vizesinin tamamlandığının bildirilmesinden itibaren on beş gün içinde geçici teminatı kesin teminata dönüştürmesi ve noter onaylı sözleşmeyi idareye sunması gerekmektedir. Ancak, 61'inci maddeye göre işin şartname hükümlerine uygun şekilde tamamlanması ve idarece uygun görülmesi hâlinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunluluğu ortadan kalkmaktadır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.57; m.61).

Bununla birlikte, 62'nci madde, sözleşme ve şartname hükümlerine aykırı davranan yüklenici veya müşterilere idarece gerekçesi belirtilen yazılı ihtar yapılmasını, sürenin sonunda aynı durumun devamı hâlinde ise herhangi bir protesto veya mahkeme kararına gerek kalmaksızın kesin teminatın irat kaydedilerek sözleşmenin feshedilmesini öngörmektedir. Ayrıca 84'üncü maddenin üçüncü fıkrası, yüklenicinin sözleşme yapmaktan kaçınması, taahhüdünden vazgeçmesi veya mücbir sebep olmaksızın

sözleşme hükümlerine aykırı davranması hâlinde bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklanacağını ve bu kararların Resmî Gazetede yayımlanarak sicile işleneceğini düzenlemektedir (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.62; m.84).

Son olarak, 66'ncı madde, sözleşmenin yalnızca ita amirinin yazılı izniyle devredilebileceğini; izinsiz devir hâlinde sözleşmenin feshedileceğini ve yüklenici hakkında 62'nci madde hükümlerinin uygulanacağını hükme bağlamaktadır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m.66).

Kesin teminat, yüklenicinin veya kiracının taahhüdünü zamanında ve sözleşme hükümlerine uygun biçimde yerine getirmesini güvence altına almaktadır. Ayrıca sözleşmenin devri durumunda idarenin yazılı izni, sözleşmenin devralan açısından da aynı mali ve teknik yeterlilik koşullarını taşıyıp taşımadığının değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde, bazı belediyelerde kesin teminatın alınmadığı, oranların mevzuata uygun belirlenmediği veya teminat tutarlarının cari yıl değerleri üzerinden güncellenmediği; sözleşme devirlerinde gerekli izinlerin alınmadığı ve sözleşme yükümlülüklerinin ihlal edilmesine rağmen fesih, yasaklama veya kesin teminatın gelir kaydedilmesi gibi yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023).

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılabilmesi için, Kanun'da öngörülen şekilde kesin teminatların alınması, güncellenmesi ve sözleşme devirlerinin ita amiri izniyle yapılması gerekmektedir. Aksi hâlde sözleşme devirlerinin damga vergisine tabi olmasına rağmen izin alınmaksızın gerçekleştirilmesi, hem kamu zararına hem de devletin vergi gelirlerinde kayba yol açmaktadır.

4.3.4. Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacakların İlgili Kamu İdarelerince Takip ve Tahsil İşlemlerinin Başlatılmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesi, kamu kurumlarının üst yöneticilerini, sorumluluk alanlarındaki kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile bu kaynakların kaybının veya kötüye kullanılmasının önlenmesinden sorumlu tutmaktadır. Aynı madde uyarınca, üst yöneticiler kurumlarında mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinden de doğrudan sorumludur (5018 sayılı KMYKK, m.11).

Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde ise kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinden sorumlu kişilerin, bu işlemleri mevzuatta öngörülen usul ve süreler çerçevesinde eksiksiz ve zamanında yerine getirmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır (5018 sayılı KMYKK, m.38).

Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, belediyeler dâhil yerel idarelerde tahakkuk ettirilmiş ancak tahsil edilemeyen ve takibe alınan alacakların izlenmesi amacıyla kullanılmaktadır. Aynı Yönetmelik'te düzenlenen 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı ise, kamu zararı veya çeşitli kişi ve kuruluşlardan kaynaklanan diğer alacakların kaydedilmesine yöneliktir (Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, m.89; m.90; m.110; m.111).

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde, vadesi geçmiş alacaklara ilişkin gerekli takip ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı, söz konusu tutarların ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2023).

Bu tür alacakların doğru muhasebe hesaplarına kaydedilmesi, hem gecikme faizlerinin hesaplanabilmesi hem de alacakların zamanaşımına uğramasının önlenmesi açısından önem taşımaktadır. Aksi durumda, takip edilmemesi nedeniyle zamanaşımına uğrayan alacaklar kamu kaynaklarının kaybına yol açmakta ve mali kaynak kullanımında etkinliği azaltmaktadır.

4.3.5. Otopark Gelirlerinin Takibi, Tahsili, Değerlendirilmesi ve Aktarılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği, yapıların ihtiyaç duyduğu otopark alanlarının öncelikle kendi parsel sınırları içerisinde karşılanmasını temel ilke olarak benimsemektedir. Yönetmelik, bu ilke doğrultusunda otopark gereksiniminin parsel dışında ancak zorunlu hâllerde ve belirli şartlar altında karşılanabileceğini hükme bağlamaktadır (Otopark Yönetmeliği, m.4). Yönetmelik hükümlerine göre, parselinde otopark ihtiyacını karşılayamayan yapılardan belirli bir otopark bedeli alınmakta, bu bedellerin ayrı bir banka hesabında toplanması, toplanan meblağın yasalar çerçevesinde faiz işletilerek değerlendirilmesi ve yalnızca otopark alanlarının temini, bölge veya genel otoparkların yapımı amacıyla kullanılması zorunlu tutulmaktadır. Ayrıca, söz konusu hesabın farklı amaçlar için kullanılmaması açıkça hükme bağlanmıştır (Otopark Yönetmeliği, m.8; m.10).

Yönetmeliğin "Otoparkların amacı dışında kullanılamayacağı" başlıklı 11'inci maddesinde, idarelerin bina otoparklarının amacına aykırı kullanımını engellemekle görevli ve yetkili oldukları; yapı kullanma izin belgesi düzenlenmiş yapılarda otoparkların uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığının, belge tarihinden itibaren beş yıl içinde denetlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Otopark Yönetmeliği, m.11).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde, otoparklara ilişkin görev ve yetkiler büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Maddenin ikinci fıkrasının (d) bendine

göre, ilçe belediyeleri bölge otoparklarının yanı sıra açık veya kapalı otoparkların inşası, yaptırılması, işletilmesi, işlettirilmesi ve ruhsatlandırılmasından sorumludur. Buna karşılık, aynı maddenin birinci fıkrasının (f) bendinde karayolları, cadde, sokak ve meydanlarda yer alan araç park alanlarının belirlenmesi, işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi görevinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu hüküm altına alınmıştır (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m.7).

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde, park alanlarının işletilmesinden sağlanan gelirlerin paylaşımına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, araç park yerlerinden elde edilen gelirlerin yarısı, ilçe belediyelerine nüfusları oranında aktarılmakta; kalan yarısı ise büyükşehir belediyesinin geliri olarak kaydedilmektedir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m.23).

Bu çerçevede, parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan yapılardan elde edilen otopark bedelleri, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte ve bu bedellerin vadeli hesaplarda nemalandırılarak uygun koşullar oluştuğunda bölge otoparklarının inşası için kullanılması gerekmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri tarafından yol kenarı ve meydanlardaki otoparkların işletilmesi hâlinde, ilgili gelirlerin ilçe belediyelerine pay aktarımı yapılmalıdır.

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde;

- Otoparklar için ayrı banka hesabı açılmadığı, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin Otopark Yönetmeliği'ne uygun şekilde yürütülmediği,
- Tahsil edilen otopark gelirlerinin otopark hesabı dışında başka hesaplarda toplandığı,
- Otopark gelirlerinin vadeli hesaplarda nemalandırılmadığı veya amacı dışında kullanıldığı,
- Parselinde otopark ihtiyacını karşılayamayan yapılardan alınacak birim otopark bedellerinin Yönetmelik hükümlerine aykırı biçimde belirlendiği,
- Yönetmeliğin 11'inci maddesi uyarınca yapılması gereken denetimlerin gerçekleştirilmediği,
- İlçe belediyelerince tahsil edilmesi gereken bedellerin büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edildiği,
- Büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine aktarılması gereken payların aktarılmadığı ve ilçe belediyelerince bu gelirlerin takip edilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bölge otoparklarının inşası amacıyla tahsil edilmesi gereken gelirlerin büyükşehir belediyeleri tarafından toplanması veya ilçe belediyelerince farklı amaçlarla kullanılması, belirli bir amaca tahsis edilen kaynakların yok olmasına ve otopark hizmetlerinin sürdürülemez hale gelmesine neden olmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyeleri tarafından aktarılması gereken gelirlerin ilçe

belediyelerince tahsil edilememesi, belediyelerin bütçe tahminlerinde sapmalara yol açmakta, hizmetlerin finansmanında borçlanma ihtiyacını artırarak kamu kaynaklarına faiz yükü getirmektedir.

4.3.6. Gecekondu Fon Gelirlerinin Yönetilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, Kanun kapsamında elde edilecek gelirlerin, ilgili belediyeler nezdinde açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon oluşturacağı hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 13'üncü maddesi ise, bu fonlarda biriken tutarların hangi amaçlarla ve hangi usuller çerçevesinde kullanılabileceğini düzenlemekte; söz konusu harcamaların Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) onayı veya izniyle yapılabileceğini açıkça belirtmektedir (775 Sayılı Gecekondu Kanunu, m.12; m.13).

Bu hükümlere göre, gecekondu bölgelerinin ıslahı, tasfiyesi ve dönüştürülmesi amacıyla, Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden %10 oranında pay ayrılması ve bu tutarın ilgili belediyelerin gecekondu fonu hesabına aktarılması gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu fonların nemalandırılarak değerlendirilmeleri ve yalnızca Kanun'da öngörülen amaçlar için kullanılması zorunludur.

Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesi, özel fon niteliğindeki gelirlerin bütçede nasıl gösterileceğini düzenlemektedir. Buna göre, 775 sayılı Gecekondu Kanunu çerçevesinde oluşturulan fonlara aktarılacak gelirler bütçenin gelir kısmına kaydedilmekte; bu gelirlerin kullanımına ilişkin ödenekler ise, tahsis amaçlarına uygun biçimde gider bütçesinin ilgili tertiplerine konulmaktadır (Mahallî İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, m.18).

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde;

- Gecekondu fonu gelirlerinin mevzuata uygun olarak ayrı bir özel hesapta izlenmediği, bunun yerine farklı banka hesaplarında tutulduğu,
- Fon hesaplarındaki tutarların Toplu Konut İdaresi Başkanlığının onayı alınmaksızın ve/veya amacı dışında kullanıldığı,
- Hazine taşınmazlarının satış bedellerinden ayrılması gereken %10'luk payın fon hesabına aktarılmadığı, fon alacaklarının belediyelerce takip edilmediği ve bu tutarların nemalandırılmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Gecekondu fonunda bulunması gereken kaynakların farklı amaçlarla kullanılması, kanun koyucunun öngördüğü sosyal ve kentsel dönüşüm hedeflerinin gerçekleşmesini engellemektedir. Bunun yanı sıra, fon gelirlerinin izlenmemesi ve nemalandırılmaması, belediyelerin kaynak artışı sağlamasını önlemekte ve kamu fonlarının etkin kullanımını zayıflatmaktadır.

4.3.7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde, "geçiş hakkı", "geçiş hakkı sağlayıcısı" ve "işletmeci" kavramlarına ilişkin tanımlar yer almaktadır. Kanun'un 22'nci maddesi, geçiş hakkının kapsamını düzenlemekte; 25'inci maddesi ise işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcılarının, karşılıklı irade serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına dair sözleşmeler yapabilmelerine imkân tanımaktadır (5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, m.3; m.22; m.25).

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te, işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcılarının, geçiş hakkına yönelik anlaşmalarını belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde serbest iradeleriyle yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'e göre, geçiş hakkına konu taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olan kişiler bu hakka ilişkin ücretlerin tahsiline yetkilidir. Ayrıca kamuya ait alanlarda uygulanacak geçiş hakkı ücretlerinin, Yönetmelik ekinde yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen tutarları aşamayacağı ve bu tutarların her mali yıl başında Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi oranında artırılacağı hükme bağlanmıştır (Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı Yönetmeliği, m.9; m.11).

Bu düzenlemeler gereği, belediyeler tarafından geçiş hakkı talebinde bulunan telekomünikasyon işletmecileri için, Yönetmelik'te belirtilen tavan ücretleri aşmamak kaydıyla geçiş hakkı bedelleri belirlenmeli ve bu bedellerin işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerde yetki ve sorumluluk alanlarında yer alan sabit veya mobil haberleşme altyapısına ilişkin geçiş hakkı ücret tarifelerinin belirlenmediği, bu nedenle herhangi bir tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca tarife belirlenmiş olmasına rağmen geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmediği, bazı durumlarda ise büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki alanlara ilişkin geçiş hakkı bedellerinin tahsil edilip ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2023).

Geçiş hakkı ücret tarifelerinin belirlenmemesi, tahsilatın yapılmaması veya yetkisiz tahsilatların gerçekleştirilmesi belediyelerin gelirlerinin azalmasına neden olmakta ve yerel yönetim kaynaklarının etkin kullanılmasını engellemektedir.

4.3.8. Harç Alınan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Vergi ödevi" başlıklı 73'üncü maddesi, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin yalnızca kanunla konulabileceğini, değiştirilebileceğini

veya kaldırılabileceğini hükme bağlamaktadır. Bu anayasal düzenlemeye paralel olarak, belediyelerin sundukları hizmetler karşılığında alabilecekleri harçlara ilişkin esaslar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirlenmiştir.

Söz konusu Kanun'un 85'inci maddesinde, çeşitli belediye harçlarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, belediye harçlarının uygulama esaslarını ayrıntılı biçimde belirlemektedir (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, m.85).

Söz konusu Yönetmelik'in "Harca konu işlemlerden ayrıca ücret alınamayacağı" başlıklı 18'inci maddesinde, Yönetmelik'te belirtilen harç konusu işlemler için mükelleflerden her ne ad altında olursa olsun ayrıca bir karşılık talep edilemeyeceği, ancak Kanun'un 97'nci maddesinde belirtilen ücrete tabi hizmetler kapsamındaki işlemler için belediyelerin ücret alabileceği ifade edilmiştir. 2464 sayılı Kanun'un "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde ise, belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin talebiyle yerine getirilen hizmetler karşılığında belediye meclislerince belirlenen tarifelere göre ücret alabileceği hüküm altına alınmıştır (2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, m.97).

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin Kanun'da harç konusu yapılan hizmetler için yalnızca harç tahsil etmesi gerektiği; bu hizmetlerin tamamı veya bir kısmı için ayrıca ücret alınamayacağı anlaşılmaktadır. Belediyelerin, yalnızca harç konusu yapılmayan, isteğe bağlı hizmetler için belediye meclisince belirlenecek tarifelere göre ücret talep etmesi mümkündür.

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde, halihazırda harca tabi hizmetler veya bu hizmetlerin alt unsurları için ek ücret tarifesi belirlendiği, bu ücretlerin ödenmemesi halinde hizmetlerin tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu duruma örnek olarak "yapı kullanma izni harcı" yanında ayrıca "iskân ücreti" talep edilmesi ya da "işyeri açma izni harcı" dışında "işyeri açma ruhsatı ücreti" alınması gösterilebilir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Belediyelerin harca tabi hizmetler için ayrıca ücret belirlemesi, mali disiplinden sapmaya ve keyfi uygulamalara yol açmaktadır. Ayrıca bu uygulamalar, ilgililer tarafından yargıya taşınması halinde belediyeler aleyhine tazminat ödemelerini gündeme getirebilecek niteliktedir. Dolayısıyla belediyelerin, gelir tahsilatlarını yasal dayanaklara uygun şekilde yapmaları ve harç-ücret ayrımına ilişkin mevzuat hükümlerine titizlikle uymaları gerekmektedir.

4.3.9. İmar Mevzuatına Uygun Olmayan Yapılarla İlgili İdari Müeyyidelerin Uygulanmaması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinin birinci fıkrasında, imar mevzuatına aykırı fiil veya durumların tespit edilmesi hâlinde, bu tespitin yapıldığı tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümeninin, sorumlular hakkında her bir sorumluluk türü için ayrı ayrı idari yaptırım kararı alması gerektiği hükme bağlanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde ise, (a) ve (b) bentlerinde belirtilen fiillere ilişkin para cezalarına uygulanacak artırım nedenleri ve oranları düzenlenmiştir. Buna göre, belirtilen koşulların mevcut olması durumunda, idari para cezasının ilgili oranlarda artırılarak uygulanması zorunludur (3194 Sayılı İmar Kanunu, m.42).

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde;

- Aykırılık teşkil eden fiil ve hâllerin tespit edildiği tarihten itibaren 10 iş günü içinde encümen tarafından idari yaptırım kararının alınmadığı,
- Encümen kararına bağlanan idari para cezalarının tahsil ve takip işlemlerinin yapılmadığı,
- Mevzuat gereği artırımlı uygulanması gereken para cezalarının artırımsız olarak uygulandığı,
- İdare mahkemelerince usul yönünden iptal edilen cezalara ilişkin işlemlerin yeniden tesis edilmediği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

İmar mevzuatına aykırı yapılaşmanın önlenmesi açısından idari yaptırımların Kanun'da öngörülen süre ve usullere uygun biçimde uygulanması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, belediyelerin para cezalarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemesi hem caydırıcılığı azaltmakta hem de belediye gelirlerinin düşmesine yol açarak kaynak kullanımında etkinliği zayıflatmaktadır.

4.4. Personel Giderlerine İlişkin Tespitler

Personel giderleri, belediye bütçelerinin en önemli ve düzenli harcama kalemlerinden birini oluşturur. Bu bölüm, personel yönetim süreçlerindeki ve ilgili harcamalardaki mevzuata aykırılıkların, mali disiplini sürdürme ve kaynakları verimli kullanma üzerindeki etkilerini incelemektedir. Dış denetim bulguları, belediyelerin yasal personel gider sınırlarını aşma eğiliminde olduğunu ve bu sınırları aşmak için dolaylı istihdam yöntemlerine başvurduğunu göstermektedir.

Bu bağlamda tespit edilen temel sorun alanları şunlardır: personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılması, yasal izin hakları kullandırılmayan işçilere toplu ödeme yapılmasıyla oluşan bütçe yükü, personel giderlerinin yasal sınırların üzerinde olması, belediye şirketi personelinin sözleşmesiz belediyede görevlendirilmesi, belediye şirketi çalışanlarının özel sağlık sigortası harcamalarının karşılanması ve belediye şirketlerine yapılan hakediş ödemelerinin vergi ve sosyal güvenlik prim tutarları kadar eksik yapılması olarak ele alınmıştır.

4.4.1. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde, kamu kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, doğrudan personel istihdamı sonucunu doğuracak nitelikte hizmet alımı yapamayacakları açıkça hükme bağlanmıştır. Ayrıca, bu sonuca yol açabilecek veya benzer şekilde yorumlanabilecek diğer mevzuat hükümlerinin de uygulanamayacağı belirtilmiştir (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m.62).

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerin, doğrudan veya dolaylı biçimde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu uygulamalar, mevzuatın açık hükmüne aykırı olup belediye personel giderlerinin gerçek düzeyinin gizlenmesine yol açmaktadır.

Belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapmaları, norm kadro yönetmeliğinde öngörülen istihdam sınırlarını fiilen aşmalarına imkân tanımakta ve böylelikle personel sayısının kâğıt üzerinde düşük görünmesini sağlamaktadır. Bu durum, bütçelerde personel giderlerinin olduğundan az raporlanmasına neden olmakta, mali disiplinin bozulmasına ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına yol açmaktadır.

Dolayısıyla belediyelerin, doğrudan veya dolaylı biçimde personel istihdamına yol açan hizmet alımlarından kaçınması, 4734 sayılı Kanun'un amacına uygun olarak kamu istihdamında şeffaflık, mali denge ve kaynak etkinliğini sağlamaları gerekmektedir.

4.4.2. Yasal İzin Hakları Kullandırılmayan İşçilere Toplu Ödeme Yapılması Nedeniyle İlgili Yıl Bütçesinde Yük Oluşması

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde, işyerinde en az bir yıl hizmet süresini dolduran işçilere, deneme süresi dâhil olmak üzere yıllık ücretli izin verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Maddede ayrıca, işçinin hizmet süresine bağlı olarak belirlenen asgari izin süreleri belirtilmiş ve bu hakkın işçi tarafından feragat edilemeyeceği açıkça ifade edilmiştir (4857 Sayılı İş Kanunu, m.53).

Kanun'un 59'uncu maddesine göre, iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi hâlinde, işçinin kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihte geçerli olan ücret üzerinden kendisine veya mirasçılarına ödenmesi gerekmektedir (4857 Sayılı İş Kanunu, m.59). Bu hüküm doğrultusunda, yıllık izinlerin kullandırılmasına ve kaydına ilişkin detaylı usul ve esaslar Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Ayrıca, Kanun'un "Yıllık ücretli izinlerin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri gereğince, yıllık izinlerin kural olarak bölünmeden kullandırılması esastır. Kanun'un 103'üncü maddesi ise, bu yükümlülüklere aykırı davranan işverenlere her işçi için ayrı ayrı idari para cezası uygulanacağını hükme bağlamaktadır.

Bununla birlikte, tasarruf tedbirleri genelgelerinde de bu konuya değinilerek, işçilerin yıl içinde kazandıkları izinleri aynı yıl içinde, önceki yıllardan kalan izinlerini ise hizmetlerde aksama yaratmayacak şekilde en geç üç yıl içinde kullanmalarının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Sayıştay denetimlerinde bazı belediyelerde işçilerin yıllık izinlerini kullanmayarak biriktirdikleri, bunun sonucunda iş akdinin sona ermesi halinde önceki yıllara ait izin sürelerinin tamamı için toplu ödeme yapılmak zorunda kalındığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu uygulama, belediyelerin personel giderlerinde ani artışlara yol açmakta, bütçe dengesini olumsuz etkilemekte ve kaynak kullanımında etkinsizliğe neden olmaktadır.

Dolayısıyla, belediyelerin yıllık izin uygulamalarını mevzuata uygun biçimde yürütmesi, işçilerin izin haklarını zamanında kullanmalarını sağlaması ve bu hakların toplu ödeme yükü oluşturacak şekilde birikmesine izin vermemesi mali disiplini koruma açısından büyük önem taşımaktadır.

4.4.3. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırların Üzerinde Olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde, belediyelerin personel harcamalarına ilişkin mali sınırlamalar açık biçimde tanımlanmıştır. Buna göre, belediyelerin yıllık toplam personel giderleri, bir önceki yılın gerçekleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerleme oranı ile çarpımı sonucu elde edilen tutarın yüzde otuzunu geçemez. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde ise bu oran yüzde kırk olarak uygulanmaktadır. Ayrıca, yıl içinde ücret artışları nedeniyle bu oranların aşılması durumunda, oran yeniden yasal sınırların altına düşene kadar belediyelerin yeni personel istihdam etmesine izin verilmemektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.49).

Bu hükme paralel olarak, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde de benzer sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, belediyelerin şirket personeli dâhil yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerleme oranı kadar artırılmış tutarının yüzde kırkını aşamayacağı, büyükşehir belediyeleri için bu oran yüzde otuz olarak uygulanacağı belirlenmiştir. Ayrıca, bu sınırların aşılması hâlinde, belediyelerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı alınmadan şirketlerine yeni işçi alımı yapamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin söz konusu sınırları aştığı ve buna rağmen yeni personel alımlarına devam ettiği, hatta limitleri aştıkları halde belediye şirketlerine yapılan işçi alımları için Bakanlıktan izin almadıkları gözlemlenmiştir. Ayrıca, bazı belediyeler ile su ve kanalizasyon idarelerinde de personel giderlerinin yüzde otuzluk sınırı aştığı görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu durum, belediyelerde mali disiplinin zayıflamasına ve kaynakların verimsiz kullanımına yol açmaktadır. Personel gider sınırları, kamu mali yönetiminde sürdürülebilirlik ilkesini korumak amacıyla belirlenmiştir. Belediyelerin bu sınırlamalara riayet etmemesi, hem bütçe dengesinin bozulmasına hem de hizmet üretiminde mali risklerin artmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, belediyelerin personel alımlarında mevzuatta belirlenen oranlara titizlikle uyması, yeni istihdam kararlarını mali kapasiteye uygun şekilde planlaması ve popülist yaklaşımlardan kaçınması, kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından zorunludur.

4.4.4. Belediye Şirketi Personelinin Sözleşme Olmaksızın Belediyede Görevlendirilmesi

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu uyarınca belediye şirketleri, özel hukuk hükümlerine tabi ticari işletmelerdir. Kanun'un 16'ncı maddesinde, bir ticari işletmeyi kısmen dahi olsa kendi adına işleten kişilerin tacir sayılacağı, 18'inci maddesinde ise her tacirin, ticari faaliyetlerinde basiretli bir iş insanı gibi davranma yükümlülüğüne sahip olduğu belirtilmiştir (6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, m.16; m.18).

Bu çerçevede, belediyeler tarafından kurulan ve ticari şekilde işletilen belediye şirketleri de tacir statüsünde olup Türk Ticaret Kanunu'nun hükümlerine tabidir. Dolayısıyla, bu şirketlerin faaliyetleri kamu tüzel kişiliği kapsamında değil, özel hukuk hükümleri çerçevesinde yürütülmelidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, mevzuatla belirlenen usuller çerçevesinde kurumlar arasında geçici görevlendirilmesi veya naklen geçişi mümkündür. Ancak, 6102 sayılı Kanun'a tabi olan ve kurumlar vergisi mükellefi statüsünde faaliyet gösteren belediye şirketlerinde çalışan personelin, herhangi bir bedel alınmadan ve sözleşmeye dayanmadan belediye bünyesinde fiilen çalıştırılmasına olanak tanıyan herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediye şirketlerinde çalışan personelin maaşlarının şirket tarafından ödenmesine rağmen, fiilen belediye bünyesinde görev yaptığı ve bu kişilerle herhangi bir hizmet sözleşmesinin bulunmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu durum, hukuki dayanak olmadan personel istihdamı anlamına gelmekte ve hem Türk Ticaret Kanunu hem de kamu mali yönetimi ilkeleriyle çelişmektedir. Ayrıca, belediye bünyesinde fiilen çalışan bu personelin norm kadro cetvellerinde yer alan kadroların boş kalmasına neden olduğu görülmüştür.

Belediyelerin, ortağı oldukları şirketlerden personel temin etmek istemeleri hâlinde, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20 uyarınca doğrudan hizmet alımı yoluna gitmeleri gerekmektedir. Bu usul dışında yapılan görevlendirmeler hukuken geçerli sayılmamaktadır.

Sonuç olarak, belediye şirketi personelinin hukuki dayanağı olmaksızın belediye bünyesinde çalıştırılması; hem belediye hem de şirket açısından mali ve hukuki risk doğurmakta, personel istihdamında keyfiyete ve kaynak kullanımında verimsizliğe neden olmaktadır. Bu nedenle, belediyelerin yasal çerçevede hareket ederek personel görevlendirmelerini açık, sözleşmeye dayalı ve mevzuata uygun biçimde gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

4.4.5. Belediye Şirketi Çalışanları ve Aile Fertlerinin Özel Sağlık Sigortası Harcamalarının Belediye Şirketi Bütçesinden Karşılanması

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabidir. Kanun'un "Tacir olmanın hükümleri" başlıklı 18'inci maddesinde, her tacirin ticari faaliyetlerinde basiretli bir iş insanı gibi hareket etmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, sermayeleri kısmen veya tamamen belediyelere ait olan şirketlerin de faaliyetlerinde kamu kaynaklarını ekonomik, verimli ve etkili şekilde kullanma özen yükümlülüğü bulunmaktadır (6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, m.18).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, bir veya birden fazla işveren tarafından hizmet akdiyle çalıştırılan kişiler sigortalı olarak kabul edilmektedir. Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, bu kapsamda sigortalı olan bireylerin aynı zamanda genel sağlık sigortası kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, belediye şirketlerinde istihdam edilen personel ile onların bakmakla yükümlü oldukları kişiler, genel sağlık sigortası sistemine dâhil olup, adlarına Sosyal Güvenlik Kurumuna prim ödemesi yapılmaktadır (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, m.4, m.60).

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediye şirketlerinin çalışanları ve aile fertleri için özel sağlık sigortası yaptırdığı ve bu sigorta poliçesi bedellerinin şirket bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Ancak bu kişiler zaten genel sağlık sigortalısı olduğundan, özel sağlık sigortası yaptırılması mükerrer sigorta uygulaması anlamına gelmektedir. Bu durum, belediye şirketlerinin kaynaklarını etkin ve ekonomik kullanma yükümlülüğüne aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye şirketleri her ne kadar özel hukuk tüzel kişisi statüsünde olsalar da sermayelerini belediyelerden sağlamaktadırlar. Bu nedenle, harcamalarında kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin

hassasiyet göstermeleri zorunludur. 5510 sayılı Kanun gereği SGK primleri ödenen çalışanlar ve aileleri kamu hastanelerinden sağlık hizmeti alabilmektedir. Bu nedenle, bu hizmetlerin dışında alınan özel sağlık hizmetlerinin bedellerinin belediye şirketi bütçesinden ödenmesi uygun değildir.

Sonuç olarak, belediye şirketlerinin çalışanları için özel sağlık sigortası yaptırarak primlerini şirket bütçesinden karşılaması, hem mükerrer bir mali yük doğurmakta hem de kamu kaynaklarının verimli kullanımına zarar vermektedir. Bu tür uygulamalardan kaçınılması, kamu mali yönetimi ilkeleri ve basiretli tacir yükümlülüğü açısından gereklidir.

4.4.6. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20'nci madde uyarınca; il özel idareleri, belediyeler, bunların bağlı kuruluşları ve üyesi oldukları mahallî idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde yer alan parasal limitler ve şartlar ile aynı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde öngörülen sınırlamalara tabi olmaksızın, doğrudan hizmet alımı yöntemiyle gerçekleştirebilmektedir. Bu hizmetler, söz konusu idarelerin ortak oldukları veya bu amaçla kuracakları şirketler aracılığıyla yürütülmektedir (375 sayılı KHK, Ek m.20).

Bu düzenleme sonucunda belediyeler, kendi şirketlerinden 4734 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerine tabi olmaksızın personel temin edebilmekte ve buna ilişkin hakediş ödemelerini sözleşme koşulları çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin kendi kurdukları personel şirketlerinden temin ettiği personele yönelik yaptığı ödemelerin yalnızca net ücret, bes ve icra kesintisi toplamından oluştuğu, buna karşın hakedişin gider kalemleri arasında yer alan sosyal güvenlik primleri ile gelir ve damga vergisi tutarlarının zamanında ödenmediği tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu uygulama sonucunda belediye şirketlerinin, personele ait sosyal güvenlik primleri ile vergi kesintilerini ilgili kurumlara süresinde aktaramadığı, gecikme zammı ve faiz ödemek zorunda kaldığı belirlenmiştir.

Bu durumun temel nedeni, belediyelerin şirketlerden temin ettikleri personelin yalnızca net maaş tutarlarını ödemesi, buna karşılık vergi ve prim tutarlarını geçici olarak kendi finansman ihtiyacında kullanmasıdır. Böyle bir uygulama, belediye şirketlerinin nakit akışını bozmakta, borç yükünü artırmakta ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımına zarar vermektedir.

Sonuç olarak, belediyelerin kendi şirketlerine personel çalıştırılmasına dayalı hizmetler karşılığında yapacakları ödemelerde, hakediş kalemlerinin tamamını sosyal güvenlik primleri, vergiler

ve diğer yasal kesintiler dâhil olmak üzere zamanında ve eksiksiz şekilde karşılamaları gerekmektedir. Aksi hâlde, belediye şirketlerinin mali yapısı zayıflamakta, kamu kaynakları üzerinde faiz ve ceza yükü oluşmakta ve mali disiplin ilkeleri zedelenmektedir.

4.5. Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Diğer Faaliyetlere İlişkin Tespitler

Bu bölüm, belediye yönetiminin temel harcama ve gelir kalemleri dışında kalan operasyonel ve mali süreçlerindeki mevzuata aykırılıkları ve verimsizlikleri incelemektedir.

Dış denetim genel değerlendirme raporlarında yer alan tespitlerden kaynak tahsisine etkisi bulunduğu değerlendirilen; belediyelerin borç işlemlerinde hatalı uygulamalar bulunması, bütçe emanetlerine alınan tutarların mevzuatta öngörülen sıralamaya uygun ödenmemesi, belediyelerin ortak bir otomasyon sisteminin bulunmaması ve otomasyon sistemlerine yüksek miktarlarda ödeme yapılması, taşıt kiralaması ile ilgisi olmayan ihaleler kapsamında binek araç temin edilmesi, bütçe içi işletmelere ait hesap ve işlemlerde hatalı uygulamalar bulunması, belediyeler tarafından tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı payının ilgili idarelere aktarılmaması, tasarruf tedbirleri genelgesine aykırı uygulamalar bulunması tespitleri bu başlık altında incelenmiştir.

4.5.1 Belediyelerin Borç İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, belediyelere borçlanma yetkisinin tanındığı ve bu yetkinin belediyelere özgü imtiyazlar arasında yer aldığı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre ise, borçlanma kararı alma yetkisi belediye meclisine ait olup, bu yetki devredilemez niteliktedir. Dolayısıyla, borçlanmaya ilişkin meclis kararlarında kapsam, sınır ve uygulama esaslarının açık şekilde belirlenmesi gerekmektedirn (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.15; m.18).

Kanun'un 68'inci maddesi, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının, ayrıca sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin toplam iç ve dış borç stokunun (faiz dâhil), en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranı ile güncellenmiş tutarını aşamayacağını hükme bağlamaktadır. Büyükşehir belediyeleri için bu oran, diğer belediyelere kıyasla bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.68).

Ayrıca aynı maddede iç borçlanmaya ilişkin esaslar da düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeler ve bağlı kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerle birlikte, güncellenmiş bütçe gelirlerinin yüzde 10'unu aşmayan tutarda iç borçlanmayı belediye meclisi kararıyla gerçekleştirebilirler. Ancak bu oranı aşan borçlanmalar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun

kararı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı zorunludur (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.68).

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerde meclis kararı alınmaksızın borçlanıldığı, belirlenen borçlanma limitlerine uyulmadığı ve mevzuatta belirtilmeyen araçlarla borçlanma yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Ayrıca mevcut borç ve yükümlülüklerin zamanında ödenmemesi nedeniyle yeni borçlanmalara gidilerek bu borçların farklı biçimlerde yeniden yapılandırıldığı belirlenmiştir.

Bu tür uygulamalar yalnızca Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmekle kalmayıp, belediyelerin mali yapısını zayıflatmakta, borç sürdürülebilirliğini tehlikeye atmakta ve kamu hizmetlerinin kesintisiz yürütülmesini riske sokmaktadır. Belediyelerin mali kurallara tam uyum göstermesi, sınırlı kaynakların verimli kullanılmasını ve uzun vadeli mali disiplinin sağlanmasını teşvik etmektedir.

4.5.2. Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Mevzuatta Öngörülen Sıralamaya Uygun Ödenmemesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması hâlinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, öncelikle kanun gereği diğer kamu idarelerine yapılması gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay gibi yükümlülükler ile tarifeye bağlı ödemeler, ilama bağlı borçlar, gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirebilecek borçlar ve emanet hesaplarındaki tutarların ödenmesi gerekmektedir (5018 sayılı KMYKK, m.34).

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesi uyarınca, muhasebe yetkilileri bu ödeme sırasına ve öncelik kurallarına uymakla yükümlüdür. Dolayısıyla, kamu idarelerinde nakit darlığı yaşanması durumunda, emanet hesaplarına alınan tutarların ödenmesinde mevzuatta belirtilen öncelik sıralamasına riayet edilmesi zorunludur (5018 sayılı KMYKK, m.61).

Sayıştay denetimlerinde, bazı kamu idarelerinde bütçe emanetlerine alınan tutarların ödenmesinde muhasebe kayıt sırasına uyulmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu durum, idarelerin borç ilişkilerinde belirsizlik yaratmakta, alacaklılar arasında eşitsizliğe neden olmakta ve bazı durumlarda belediyelerin faiz veya gecikme cezaları ödemesine yol açmaktadır.

Bu nedenle, bütçe emanetleriyle ilgili ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına uygun biçimde yapılması hem idareler açısından mali disiplini sağlamaya hem de kamu kaynaklarının adil,

ekonomik ve verimli kullanılmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca bu uygulama, alacaklılar arasında eşit muamele ilkesini koruyarak idarelerin mali güvenilirliğini artırmaktadır.

4.5.3. Belediyelerin Ortak Bir Otomasyon Sisteminin Bulunmaması ve Otomasyon Sistemlerine Yüksek Miktarlarda Ödeme Yapılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde düzenlenen "hesap verme sorumluluğu" ilkesi, kamu mali yönetim sisteminin temel dayanaklarından biridir. Söz konusu maddeye göre, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması süreçlerinde görev alan herkes; bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun biçimde elde edilmesi ve kullanılmasından, ilgili işlemlerin muhasebeleştirilip raporlanmasından ve kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli tedbirlerin alınmasından sorumludur (5018 sayılı KMYKK, m.8). Bu hüküm, kamu idarelerinde mali disiplinin sağlanması ve yönetsel hesap verebilirliğin kurumsal bir sorumluluk olarak benimsenmesini amaçlamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Kontrol faaliyetleri standartları" bölümünde yer alan "Standart: 12. Bilgi sistemleri kontrolleri" kapsamında ise, kamu idarelerinin bilişim sistemlerinin güvenliği, sürekliliği ve doğruluğunu sağlamak üzere gerekli kontrol mekanizmalarını oluşturması öngörülmüştür (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, st.12).

Bu kapsamda idarelerin;

- Bilgi sistemlerinin sürekliliği ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrolleri yazılı şekilde belirlemesi,
- Bilgi sistemine veri girişi ve erişim yetkilerini tanımlaması,
- Hata, usulsüzlük ve yetkisiz erişim risklerini önleyecek tedbirleri alması,
- Bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmesi gerekmektedir.

Sayıştay denetimlerinde, bazı belediyelerin bilgi işlem altyapısı ve otomasyon sistemleri için özel firmalarla yüksek tutarlı sözleşmeler yaptığı, ancak sistemlerin doğrudan bu firmalar tarafından yönetildiği ve veri erişim yetkisinin firma çalışanlarında bulunduğu tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu durum, belediyelerin bilgi sistemleri üzerindeki kontrol yetkisini zayıflatmakta ve veri güvenliği açısından önemli riskler doğurmaktadır.

Bilgi sistemlerinde yeterli güvenlik ve erişim kontrolü sağlanmaması; sistemlerin hizmet dışı kalması, verilerin kötüye kullanılması veya siber saldırılara açık hale gelmesi gibi sonuçlara yol açabilir. Bu tür ihlaller, sadece mali kayıplara değil, aynı zamanda kamu güveninin zedelenmesine ve belediye hizmetlerinin aksamasına da neden olabilmektedir.

Bu çerçevede, bilgi sistemlerinin sürekliliği ve güvenilirliğinin sağlanması, kaynakların etkili ve verimli kullanımı açısından hayati önem taşımaktadır. Belediyelerin, Türkiye genelinde ortak bir bilişim altyapısı veya standart bir otomasyon sistemine geçiş yapmaları hem veri güvenliğini güçlendirecek hem de kaynak kullanımında etkinliği artırarak kamu yönetiminde dijital bütünlüğü sağlayacaktır.

4.5.4. Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhaleler Kapsamında Binek Araç Temin Edilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde, kamu ihalelerinde idarelerin uyması gereken temel ilkeler açıkça belirtilmiştir. Buna göre, idareler; ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği ve kamuoyu denetimini sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kamu kaynaklarının verimli şekilde kullanılması esastır. Aynı maddede, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin birlikte ihale edilmemesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, m.5).

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesi, kamu kurumlarının hizmet alımı yoluyla temin edecekleri taşıtlara ilişkin cins, adet, yaş, kullanım amacı, kaynak ve menşei gibi hususlarda düzenleme yapma yetkisini Cumhurbaşkanına vermektedir (237 sayılı Taşıt Kanunu, m.12). Bu yetkiye dayanılarak çıkarılan 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin 5'inci maddesinde, taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasındaki temel amacın, taşıt giderlerini en aza indirerek kamu kaynaklarının israf edilmeden, bütçe imkânlarıyla uyumlu biçimde kullanılmasının sağlanması olduğu ifade edilmiştir. Aynı düzenlemenin 6'ncı maddesi ise taşıt teminine ilişkin genel ilkeleri ve uygulanacak usulleri ortaya koymaktadır (Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller, m.5; m.6).

Bu düzenlemeler çerçevesinde kamu idarelerinin, aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal, hizmet ve yapım işlerini tek bir ihale kapsamında gerçekleştirmemesi gerekmektedir. Ayrıca taşıtların hizmet alımı yoluyla temininde de temel amaç, giderleri en aza indirmek ve kaynakları verimli biçimde kullanmaktır.

Sayıştay denetimlerinde, bazı idarelerin yapım işi, mal veya hizmet alımı ihalelerinde "kontrollük aracı", "hizmet aracı" gibi adlar altında, ihale konusu işle doğrudan ilgisi bulunmayan taşıtları ihale dokümanlarına dahil ettikleri, bu yöntemi fiilen taşıt temin aracı olarak kullandıkları tespit edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu uygulama, mevzuatın öngördüğü esaslara aykırılık oluşturmakta ve temin edilen araçların uygunluk takibini güçleştirmektedir.

Binek araç şartı içeren ihalelerde, birim fiyat teklif cetvellerinde araçlara ilişkin teklif kalemlerinin bulunmaması ve yaklaşık maliyet hesaplarında da araç giderlerinin ayrı olarak gösterilmemesi, ihalenin konusu olan mal veya hizmetin gerektiği şekilde sunulamamasına yol açmaktadır. Ayrıca bu durum, teknik şartnamelerde öngörülen nitelikleri taşımayan araçların teminine neden olmakta ve sonuçta kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını engelleyerek kaynak kullanımında etkinsizlik yaratmaktadır.

4.5.5. Bütçe İçi İşletmelere Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesi uyarınca belediyeler, özel gelir ve gider gerektiren hizmetlerini, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayıyla bütçe içinde işletme kurarak yürütebilmektedir. Aynı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre, bütçe içi işletme kurulmasına karar verme yetkisi belediye meclisine aittir (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.71). Bu çerçevede, bütçe içi işletmelerin kuruluş, işleyiş ve muhasebeleştirme esasları Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 7'nci maddesinde, mahallî idarenin muhasebe hizmetlerinden sorumlu muhasebe yetkilisinin, aynı zamanda işletmenin de muhasebe yetkilisi olacağı hükme bağlanmıştır. İşletmenin hesapları, belediyenin kesin hesabına dâhil edilerek ilgili mercilere sunulmaktadır. Yönetmeliğin 8'inci maddesi ise bütçe işlemlerine ilişkin usulleri düzenlemekte; bu maddeye göre işletmeye tahsis edilen ödenekler, fonksiyonel sınıflandırmada "ekonomik işler ve hizmetler" kodunda gösterilir. Ayrıca, ödeneğin iktisadi ve ticari faaliyetlere yönelik kısmı özel hesaba aktarılır; yıl sonunda kullanılmayan tutarlar iptal edilir ve işletme gelir fazlası ya da kârı belediye bütçesine gelir olarak kaydedilir (Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m.7).

Ayrıca Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre belediye muhasebe biriminde yürütülmesi gerektiği, kurumlar vergisine tabi faaliyetlerin ise Vergi Usul Kanunu çerçevesinde ticari muhasebe esaslarına göre defterlere işleneceği belirtilmiştir (Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m.9).

Denetimlerde bazı belediyelerde, bütçe içi işletmelere ilişkin muhasebe kayıtlarının belediye muhasebe biriminde tutulmadığı, bunun yerine serbest muhasebeci mali müşavirler aracılığıyla yürütüldüğü tespit edilmiştir. Ayrıca, işletme faaliyetlerinden elde edilen gelir fazlasının veya kârın belediye bütçesine gelir kaydedilmediği görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu uygulamalar mevzuata aykırılık teşkil etmekte, belediyelerin gelir kaybına neden olmaktadır. Ayrıca dışarıdan mali müşavirlik hizmeti alınması, gereksiz gider artışına ve kaynak kullanımında verimsizliğe yol açmaktadır. Belediyelerin, bütçe içi işletmelere ilişkin muhasebe ve gelir

işlemlerini kendi mali yapıları içinde yürütmesi, hem mali disiplinin korunması hem de kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlamak açısından önem taşımaktadır.

4.5.6. Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdarelere Aktarılmaması

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi, belediyeler ve il özel idarelerine, kendi sınırları içindeki taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla ek bir gelir kaynağı oluşturma yetkisi vermektedir. Buna göre, mükellefler adına tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u oranında Taşınmaz Kültür Varlıklarını Koruma Katkı Payı hesaplanmakta ve belediyeler tarafından emlak vergisiyle birlikte tahsil edilmektedir. Tahsil edilen bu tutarların, takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar ilgili il özel idarelerine bildirilerek ödenmesi zorunludur. Söz konusu yükümlülüğün zamanında yerine getirilmemesi durumunda, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanmaktadır (2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, m.12).

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile yapılan düzenleme sonucunda, 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde öngörülen hak, yetki ve sorumluluklar, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle, büyükşehir statüsüne sahip illerde, ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri katkı paylarını doğrudan ilgili YİKOB'a aktarmaları gerekmektedir.

Denetimlerde, bazı belediyeler tarafından tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarını koruma katkı paylarının il özel idarelerine veya YİKOB'lara zamanında aktarılmadığı ya da hiç aktarılmadığı görülmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2024). Bu gecikmeler, belediyelere faiz yükü getirmekte ve bütçelerinde ek maliyet oluşturmaktadır.

Belediyelerin, kendi mali kaynaklarını artırmak amacıyla diğer kamu idarelerine ait yasal payları ödememesi, mali disiplinden uzak bir uygulamadır. Bu tür uygulamalar, sadece mevzuata aykırılık teşkil etmekle kalmamakta; aynı zamanda belediye bütçelerinde faiz giderlerinin artmasına, dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının engellenmesine neden olmaktadır.

4.5.7. Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Aykırı Uygulamalar Bulunması

2024/7 sayılı "Tasarruf Tedbirleri" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarına ilişkin kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Genelge ile kamu giderlerinde tasarrufun artırılması, bürokratik süreçlerin azaltılması ve mali disiplinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca,

kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını yalnızca hizmet amaçları doğrultusunda kullanmalarının bir görev ve sorumluluk olduğu açıkça vurgulanmıştır (2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

Genelgenin "Resmî Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması" başlıklı bölümünde, acil ve zorunlu haller dışında kamu kurumlarınca yeni taşıt edinilemeyeceği, mevcut taşıtların ihtiyaç analizleri çerçevesinde gözden geçirileceği ve yalnızca ekonomik yöntemlerle, yerli ve düşük maliyetli araçların tercih edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, hizmet alımıyla edinilecek taşıtlarda da yeni model yerine 10 veya 15 yaşını doldurmamış ekonomik araçlara öncelik verilmesi öngörülmüştür (2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

"Personel Görevlendirmeleri" başlıklı bölümde, hizmet içi eğitim, konferans, seminer, çalıştay, toplantı gibi faaliyetlerin öncelikle uzaktan erişim yoluyla yapılması gerektiği, zorunlu hallerde ise kamu tesislerinin kullanılacağı ve görev süresi ile görevli sayısının asgari seviyede tutulması gerektiği hüküm altına alınmıştır (2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

"Basın ve Yayın Giderleri" bölümünde, kurum faaliyetlerinin tanıtımına yönelik rapor, kitap, bülten gibi basılı materyallerin basılmayarak elektronik ortamda paylaşılması gerektiği düzenlenmiştir (2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

"Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri" bölümünde ise uluslararası toplantılar ve millî bayramlar hariç, açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri etkinlikler kapsamında gezi, kokteyl, yemek gibi davetlerin düzenlenmemesi ve hediye verilmemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır (2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

Denetimlerde, bazı belediyelerde söz konusu tasarruf tedbirlerine aykırı uygulamalara rastlanmıştır. Bunlar arasında;

- Kurum taşıtlarının bakım ve onarım harcamalarının yüksek olması, taşıt yaş ve motor hacmi sınırlamalarına riayet edilmemesi,
- Hizmet içi eğitim ve istişare toplantılarının otellerde gerçekleştirilmesi,
- Tanıtıma yönelik basılı materyaller için basım ihaleleri yapılması,
- Uluslararası toplantılar ve millî bayramlar dışındaki etkinlikler için temsil ve tören harcaması yapılması yer almaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2024).

Bu tür uygulamalar, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını zedelemekte, mali disiplinden uzaklaşmaya ve kaynak israfına neden olmaktadır. Belediyeler ve bağlı kuruluşlar tarafından tasarruf genelgelerinde yer alan hükümlere tam uyum sağlanması, hem kamu maliyesinin dengesi hem de kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

4.6. Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında Yer Alan Belediyelerde Kaynak Kullanımında Etkinsizliğe Sebebiyet Verildiğine İlişkin Tespitlerin İstatistiksel Veriler Işığında Değerlendirilmesi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca hazırlanan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, kamu idarelerinde yürütülen denetimlerin sonuçlarına ilişkin genel bir çerçeve sunmaktadır. Bu rapor, denetim raporlarında yer alan ve genellik arz eden önemli bulgularla birlikte, denetim sürecine ilişkin genel bilgileri ve mali konularda belirtilmesi uygun görülen hususları içerecek şekilde hazırlanır. Hazırlanan rapor Türkiye Büyük Millet Meclisine sunularak kamuoyuna açıklanır.

Sayıştay'ın denetim anlayışı yalnızca bulguların tespitiyle sınırlı değildir. Denetim süreci; mevcut sorunların belirlenmesi, çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve bu önerilerin uygulanma düzeyinin izlenmesini kapsayan bütüncül bir yaklaşıma dayanmaktadır. Böylece denetim faaliyetleri, yalnızca mali kontrol aracı olmanın ötesine geçerek kamu yönetiminde kurumsal öğrenme ve sürekli iyileşmeyi teşvik eden bir mekanizma işlevi görmektedir. Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda bütçe türlerine göre kamu idareleri bazında en fazla tespiti yapılan denetim bulguları belirlenerek mali yönetim ve kontrol sistemlerinde risk oluşturabilecek alanlarla ilgili tüm kamu idarelerine rehberlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla dış denetim genel değerlendirme raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmeler, kamu yönetiminde iyi yönetişim ilkelerinin yerleşmesinde kamu idarelerine yol gösterici bir fonksiyona sahiptir.

2020-2024 yılları arası Dış Denetim Genel Değerlendirme raporlarında yer alan bulgulardan kaynakların harcanmasına ve gelirlerin azalmasına sebebiyet verilen konular kaynak kullanımında etkinsizliğe sebebiyet verildiğinden hareketle ele alınmıştır. Bazı konular kamu idarelerinin geneline ilişkin olup belediyeleri ilgilendiren tespitler dikkate alınmıştır. Ayrıca Sayıştay denetimleri sonucunda genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarına ilişkin hususlara denetim raporlarında yer verilmemekte olup bu konular hakkında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre yargılamaya esas rapor düzenlenmektedir. Yargılamaya esas rapor düzenlenen konular aşağıdaki tabloda yer almamaktadır.

Söz konusu tespitler; Kamu İhale Mevzuatına Göre Yürütülen İşlemlere İlişkin Tespitler, Belediye Taşınmazlarına İlişkin Tespitler, Belediyelerin Çeşitli Gelir Unsurlarına İlişkin Tespitler, Personel Giderlerine İlişkin Tespitler ve Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Diğer Faaliyetlere İlişkin Tespitler olmak üzere beş ana başlık altında toplanarak incelenmiştir. Bu çerçevede 2020-2024 yılları arasında dış denetim genel değerlendirme raporlarında belediyelere ilişkin tespitler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 9: Yıllar İtibarıyla Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında Yer Alan Kaynak Tahsisinde Etkinliğin Sağlanmasına İlişkin Konular (2020-2024)

KONULAR	YILLAR				
	2020	2021	2022	2023	2024
Kamu İhale Mevzuatına Göre Yürütülen İşlemlere İlişkin Tespitler					
İhalelerde Temel İlkelere Aykırı Hususlara İlişkin Tespitler	X	X	X	X	X
İhtiyaçların Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde İstisna Kapsamında Satın Alınması	X	X	X	X	X
Mevzuatta Öngörülen Koşullar Sağlanmadığı Hâlde Pazarlık Usulünün Uygulanması	X	X	X	X	X
İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin ile Satın Alınması	X	X	X	X	X
Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması	X	X	X	X	X
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Olmadan Limitin Aşılması				X	X
Belediye Taşınmazlarına İlişkin Tespitler					
Taşınmazların İşgalli Kullanımına İlişkin Yaptırımların Uygulanmaması	X	X	X	X	X
Taşınmaz Kiralanması ve Sınırlı Ayni Hak Tesis Edilmesinde Bazı Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması		X	X	X	X
Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kullandırılması			X	X	X
Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralama İşlemlerinde Mevzuatta Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Hâlde Pazarlık Usulünün Kullanılması	X	X		X	X

Kira Bedellerinin Mevzuata Uygun Belirlenmemesi ve Güncellenmemesi	X	X		X	X
Belediyelerin Taşınmazlarının Tahsis İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması	X	X	X	X	X
Belediye Taşınmazlarının Bedelsiz Kullandırılması	X	X	X	X	X
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Büyükşehir Belediyesi Taşınmazlarına İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması		X	X	X	X
Belediyelerin Çeşitli Gelir Unsurlarına İlişkin Tespitler					
Kamu Haznedarlığı Mevzuatına Aykırı Uygulamaların Bulunması	X		X	X	X
Gelir Getirici İhalelerde Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması				X	X
İhale Sonuçlandıktan Sonra Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması				X	X
Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacakların İlgili Kamu İdarelerince Takip ve Tahsil İşlemlerinin Başlatılmaması	X	X	X	X	X
Otopark Gelirlerinin Takibi, Tahsili, Değerlendirilmesi ve Aktarılmasında Hatalı Uygulamalar Bulunması	X	X	X	X	X
Gecekondu Fon Gelirlerinin Yönetilmesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması	X	X	X	X	X
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	X	X	X	X	X
Harç Alınan Hizmetler İçin Ayrıca Ücret Talep Edilmesi			X	X	X
İmar Mevzuatına Uygun Olmayan Yapılarla İlgili İdari Müeyyidelerin Uygulanmaması				X	X

Personel Giderlerine İlişkin Tespitler					
Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması				X	X
Yasal İzin Hakları Kullandırılmayan İşçilere Toplu Ödeme Yapılması Nedeniyle İlgili Yıl Bütçesinde Yük Oluşması	X				X
Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırların Üzerinde Olması	X	X	X	X	X
Belediye Şirketi Personelinin Sözleşme Olmaksızın Belediyede Görevlendirilmesi		X	X	X	X
Belediye Şirketi Çalışanları ve Aile Fertlerinin Özel Sağlık Sigortası Harcamalarının Belediye Şirketi Bütçesinden Karşılanması		X	X	X	X
Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında Belediye Şirketlerine Hakedişlerin Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi					X
Belediyeler Tarafından Gerçekleştirilen Diğer Faaliyetlere İlişkin Tespitler					
Belediyelerin Borç İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması	X	X	X	X	X
Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Mevzuatta Öngörülen Sıralamaya Uygun Ödenmemesi	X	X	X	X	X
Belediyelerin Ortak Bir Otomasyon Sisteminin Bulunmaması ve Otomasyon Sistemlerine Yüksek Miktarlarda Ödeme Yapılması					X
Taşıt Kiralaması ile İlgisi Olmayan İhaleler Kapsamında Binek Araç Temin Edilmesi				X	X
Bütçe İçi İşletmelere Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Bulunması			X	X	X

Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdarelere Aktarılmaması	X	X	X	X	X
Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Aykırı Uygulamalar Bulunması				X	X

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında kamu ihale mevzuatı çerçevesinde yürütülen işlemler, kamu kaynaklarının etkin kullanımını etkileyen temel unsurlar arasında yer almaktadır. Raporda, özellikle ihale süreçlerinde temel ilkelere aykırı uygulamalar, mevzuatta öngörülen koşullar sağlanmadığı hâlde istisna veya pazarlık usulüyle yapılan alımlar, ihale yöntemiyle temin edilmesi gereken ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanması, doğrudan temin sürecinde mevzuata aykırı uygulamalar ve Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan belirlenen limitlerin aşılması gibi tespitlere yer verilmiştir. Son beş yıllık denetim sonuçları incelendiğinde, bu tespitlerden Kamu İhale Kurulu onayı olmadan doğrudan temin ve pazarlık usulü limitlerinin aşılması dışında kalan bulguların tüm dönem raporlarında tekrarlandığı görülmektedir. Buna karşılık, limit aşımına ilişkin tespitlerin ise yalnızca 2023 ve 2024 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer aldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, kamu ihale süreçlerinde kronikleşmiş yapısal sorunların sürdüğünü, ancak limit aşımı gibi bazı yeni risk alanlarının son yıllarda ortaya çıktığını göstermektedir.

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer alan belediye taşınmazlarına ilişkin tespitlerden kaynak tahsisinde etkinliğe etki eden konular; taşınmazların işgalli kullanımına ilişkin yaptırımların uygulanmaması, taşınmaz kiralanması ve sınırlı ayni hak tesis edilmesinde bazı sözleşme hükümlerine uyulmaması, taşınmazların ihale yapılmaksızın kullandırılması, kamu idarelerinin taşınmaz kiralama işlemlerinde mevzuatta öngörülen şartlar oluşmadığı hâlde pazarlık usulünün kullanılması, kira bedellerinin mevzuata uygun belirlenmemesi ve güncellenmemesi, belediyelerin taşınmazlarının tahsis işlemlerinde hatalı uygulamalar bulunması, belediye taşınmazlarının bedelsiz kullandırılması, işletme hakkı şirketlere devredilen büyükşehir belediyesi taşınmazlarına ilişkin hatalı uygulamalar bulunması olarak incelenmiştir. Buna göre taşınmazların işgalli kullanımına ilişkin yaptırımların uygulanmaması, belediyelerin taşınmazlarının tahsis işlemlerinde hatalı uygulamalar bulunması ve belediye taşınmazlarının bedelsiz kullandırılması konuları son beş yıllık dış denetim genel değerlendirme raporlarının tümünde yer almaktadır. Taşınmaz kiralanması ve sınırlı ayni hak tesis edilmesinde bazı sözleşme hükümlerine uyulmaması ve işletme hakkı şirketlere devredilen büyükşehir belediyesi taşınmazlarına ilişkin hatalı uygulamalar bulunması 2021-2022-2023 ve 2024 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer almaktadır. Kamu idarelerinin taşınmaz kiralama işlemlerinde mevzuatta öngörülen şartlar oluşmadığı hâlde pazarlık usulünün kullanılması ve kira bedellerinin mevzuata uygun belirlenmemesi ve güncellenmemesi 2022 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme

Raporu hariç tüm raporlarda yer almaktadır. Taşınmazların ihale yapılmaksızın kullandırılması tespiti ise son üç yıla ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda bulunmaktadır.

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında belediyelerin çeşitli gelir unsurlarına ilişkin bulgular, kaynak tahsisinde etkinliği doğrudan etkileyen konular arasında yer almaktadır. Raporda öne çıkan tespitler arasında; kamu haznedarlığı mevzuatına aykırı işlemler, gelir getirici ihalelerde hatalı uygulamalar, ihale sonuçlandıktan sonra yapılan işlemlerde mevzuata uyumsuzluklar, vadesinde tahsil edilmeyen alacaklar için gerekli takip ve tahsil işlemlerinin başlatılmaması, otopark gelirlerinin tahsili ve aktarımında hatalar, gecekondu fonlarının yönetiminde usulsüzlükler, telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin tahsil edilmemesi, harç alınan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi ve imar mevzuatına aykırı yapılara idari yaptırımların uygulanmaması yer almaktadır. Son beş yıllık dış denetim genel değerlendirme raporları incelendiğinde, özellikle vadesinde tahsil edilmeyen alacakların takip edilmemesi, otopark gelirlerinin hatalı yönetimi, gecekondu fon gelirlerinin mevzuata aykırı biçimde kullanımı ve geçiş hakkı bedellerinin tahsil edilmemesi gibi bulguların her yıl tekrarladığı görülmektedir. Bu durum, belediyelerin gelir yönetimi süreçlerinde yapısal sorunların sürdüğüne ve kaynak tahsisinde etkinliğin tam olarak sağlanamadığına işaret etmektedir. Gelir getirici ihalelerde yapılan işlemlerde hatalı uygulamalar bulunması, ihale sonuçlandıktan sonra yapılan işlemlerde hatalı uygulamalar bulunması ve imar mevzuatına uygun olmayan yapılarla ilgili idari müeyyidelerin uygulanmaması tespitleri son iki yıla ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda bulunmaktadır. Kamu haznedarlığı mevzuatına aykırı uygulamaların bulunması tespiti 2020-2022-2023 ve 2024 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer almakta olup harç alınan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi tespiti son üç yıla ilişkin dış denetim genel değerlendirme raporlarda bulunmaktadır.

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer alan personel giderlerine ilişkin tespitlerden kaynak tahsisinde etkinliğe etki eden konular; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılması, yasal izin hakları kullandırılmayan işçilere toplu ödeme yapılması nedeniyle ilgili yıl bütçesinde yük oluşması, personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırların üzerinde olması, belediye şirketi personelinin sözleşme olmaksızın belediyede görevlendirilmesi, belediye şirketi çalışanları ve aile fertlerinin özel sağlık sigortası harcamalarının belediye şirketi bütçesinden karşılanması ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında belediye şirketlerine hakedişlerin vergi ve sosyal güvenlik prim tutarı kadar eksik ödenmesi olarak incelenmiştir. Personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırların üzerinde olması tespiti son beş yıla ilişkin tüm Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer almaktadır. Belediye şirketi personelinin sözleşme olmaksızın belediyede görevlendirilmesi ve belediye şirketi çalışanları ve aile fertlerinin özel sağlık sigortası harcamalarının belediye şirketi bütçesinden karşılanması tespitleri son dört yıla ilişkin Dış Denetim Genel

Değerlendirme Raporlarında bulunmaktadır. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılması tespiti son iki yıla ilişkin; yasal izin hakları kullandırılmayan işçilere toplu ödeme yapılması nedeniyle ilgili yıl bütçesinde yük oluşması tespiti 2020 ve 2024 yıllarına ilişkin; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında belediye şirketlerine hakedişlerin vergi ve sosyal güvenlik prim tutarı kadar eksik ödenmesi tespiti ise 2024 yılına ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer almaktadır.

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında, belediyeler tarafından yürütülen çeşitli faaliyetlere ilişkin bulgular, kaynak tahsisinde etkinliği etkileyen önemli unsurlar arasında değerlendirilmektedir. Bu kapsamda öne çıkan tespitler; belediyelerin borç işlemlerinde hatalı uygulamalar, bütçe emanetlerine alınan tutarların mevzuatta belirlenen sıralamaya uygun biçimde ödenmemesi, ortak bir otomasyon sisteminin bulunmaması veya mevcut sistemlere yüksek maliyetlerle ödeme yapılması, taşıt kiralama kapsamına girmeyen ihalelerde binek araç temin edilmesi, bütçe içi işletmelere ilişkin hesap ve işlemlerde hatalı uygulamalar, taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı paylarının ilgili kurumlara aktarılmaması ve tasarruf tedbirlerine aykırı uygulamaların varlığı şeklindedir. Son beş yıla ait Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarının analizi, özellikle borçlanma işlemlerindeki hatalı uygulamaların, bütçe emanet tutarlarının mevzuata aykırı biçimde ödenmesinin ve taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı paylarının ilgili idarelere aktarılmamasının tüm dönemlerde tekrarlanan bulgular arasında yer aldığını göstermektedir. Bu durum, belediyelerde mali disiplinin güçlendirilmesi, bütçe yönetimi süreçlerinin standartlaştırılması ve mevzuata uyumun artırılması gerekliliğine işaret etmektedir. Taşıt kiralaması ile ilgisi olmayan ihaleler kapsamında binek araç temin edilmesi ve tasarruf tedbirleri genelgesine aykırı uygulamalar bulunması tespitleri son iki yıla ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında bulunmaktadır. Bütçe içi işletmelere ait hesap ve işlemlerde hatalı uygulamalar bulunması tespiti son üç yıla ilişkin, belediyelerin ortak bir otomasyon sisteminin bulunmaması ve otomasyon sistemlerine yüksek miktarlarda ödeme yapılması tespiti ise 2024 yılına ilişkin Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda yer almaktadır.

2020-2024 yılları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer alan kaynak tahsisinde etkinliğe ilişkin tespitler birlikte değerlendirildiğinde; son yıllarda belediyelerin mali kaynaklarını artırmak üzere belediye şirketlerinden istihdam edilen personele ilişkin hakediş ödemelerinde vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödenmemesi, harçlar ile sürdürülmesi gereken hizmetler için ayrıca ücret belirlemesi gibi yollara saparak hukuka aykırı olarak mali kaynaklarını artırmaya çalıştığı, belirli bir amaca tahsis edilen fonların ve diğer kamu idarelerine aktarılması gereken payların ödenmeyerek farklı amaçlarla harcandığı gözlemlenmiştir. Ayrıca gelir ve gider ihalelerinde uygun rekabet ortamının sağlanmasına ve gelirlerini artırıcı, giderlerini azaltıcı uygulamaları geliştirmekten ziyade mevzuata aykırı yöntemler benimsemişlerdir. Diğer yandan; bütçe imkanlarını aşacak şekilde personel

çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya bu nitelikte alımlar gerçekleştirmektedirler. Öte yandan; belediyelerin tümüne ve böylelikle kamu ekonomisine katkı sağlayacak tasarruf uygulamalarını tam olarak benimseyemedikleri değerlendirilmektedir. Belediyeler konusunda özellikle bir konuya dikkat çekmek gerekirse ortak bir otomasyon sistemi alınmaması ve belediyelerin her birinin ayrı bir otomasyon sistemi satın alması kamu ekonomisi üzerinde gereksiz bir yük oluşturduğu düşünülmektedir.

SONUÇ

Ülkemizde belediyeler ilk olarak 1854 yılında "İstanbul Şehremaneti" ismiyle, bayındırlık ve kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulmuştur. Tarihsel süreç içerisinde birçok dönüşüm geçirmiş, hizmetleri sürekli olarak artmış ve bugün gelinen noktada temel hizmetleri olan kanalizasyon, çöp toplama, alt yapı, içme suyu sunmanın yanı sıra sosyal hayata dokunan, kültürel gelişime katkıda bulunan, her yönüyle halka en yakın yerinden yönetim kuruluşları olmuşlardır.

Bu fonksiyonel dönüşüm sadece teamüllerle gerçekleşmemiş, hukuksal alt yapıya da kavuşturulmuştur. Avrupa Birliği uyum sürecine hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu belediyelerin gerçekleştirdiği bu faaliyetlere cevaz vermekte hatta belediyeler tarafından "mahalli müşterek nitelikte" olmak kaydıyla tüm girişim ve faaliyetlerde bulunulabileceğini belirtmektedir.

Mevzuatın sağladığı bu esneklikle beraber belediyeler günümüzde dahi yeni ekonomik olay ve olgularda yeni hizmetler üretme arayışlarında olup vatandaşlara dokunacak sosyal, ekonomik ve kültürel faaliyetleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bu noktada var olan hizmetlerin terk edilmesi pek mümkün olmadığından yeni hizmetler için kaynak ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada çalışmamızda Türkiye'de belediyelerin GSYH'ya, merkezi yönetim harcamalarına ve genel devlet harcamalarına oranla gelişimi son beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde incelenmiştir. Bu incelemede belediyelerin sundukları hizmetlerin çeşitliliği ve niteliği, yaşanan ekonomik ve sosyo-kültürel değişimlerden etkilendiğinden hareketle ve bu beş yıllık dönemde Covid 19 Pandemisi ve normalleşme dönemi, 6 Şubat 2023 depremi, kur ve akaryakıt krizi gibi olaylar yaşandığından bu dönem incelemiştir. Bahsedilen olaylar ekonominin trendine etki eden, belediye hizmetlerini çeşitlendirebilecek ve artırabilecek nitelikte olduğundan belediye harcamalarının değişiminin izlenmesinin anlamlı olduğu değerlendirilmiştir.

Ülkemizde, 2020-2024 döneminde belediye harcamalarının GSYH'ya oranı %2,67'den %2,96'ya; esneklik oranı ise 0,53'den 1,03'e yükselmiştir. Bu durum belediye harcamalarının GSYH'dan aldığı payın istikrarlı bir seyir izlediği ile artma eğiliminde olduğunu ve son yıllarda belediyelerin harcama düzeyinin ekonomik büyümeye daha duyarlı hale geldiğini göstermektedir. Benzer şekilde belediye harcamaları hem merkezi yönetim hem de genel devlet harcamalarına göre daha istikrarlı bir seyir izlemiş, konjonktürün daraldığı dönemlerde belediye harcamalarının bu göstergelere oranları yükselmiş ve esneklik oranları artarak daha duyarlı bir hal almıştır. Bu durum belediye bütçelerinin merkezi bütçeye kıyasla daha sınırlı bir mali kapasiteye sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca belediye harcamalarının reel gelişimi de değerlendirmeye katıldığında; reel büyümenin ancak

enflasyonist baskıların hafiflediği dönemlerde anlamlı olduğu görülmüş, bu da belediye maliyesinde uzun vadeli planlama, mali bağımsızlık ve fiyat istikrarının önemini ortaya koymaktadır.

Bu durumda belediyelerin gelir yapısını incelemek gerekliliği ortaya çıkmıştır. Belediye gelirlerinin bağımsızlığı ve mali özerkliğin sağlanıp sağlanamadığı belediyelerin öz gelirleri ile ilişkilendirilerek incelenmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara olan bağımlılık artışı mali özerklikten uzaklaşma olarak değerlendirilmiştir. İnceleme dönemimiz olan 2020-2024 yılları arası dönemde 2020 yılında öz gelirlerin belediye gelirlerine oranı %34,87'den %29,53'e düşmüş, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay toplamının toplam belediye gelirlerine oranı %63,04'den %68,17'ye yükselmiştir. Bu durum belediyelerin mali bağımsızlık ve mali özerklikten uzaklaştığını genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara daha bağımlı hale geldiğini ortaya koymaktadır.

Belediye hizmetlerinin sürekli olarak arttığı, mali imkanların sınırlı düzeyde kaldığı, belediyelerin mali özerkliklerini sağlayamadıkları ve enflasyonist baskılarla hizmetleri gerçekleştirmenin daha da zorlaştığı bu dönemde kaynak tahsisinde etkinlik ve bu etkinliğin Sayıştay tarafından denetimi daha önemli hale gelmiştir.

Tarihsel süreç boyunca belediye hizmetlerinin gelişimi gibi Sayıştay denetimi de gelişim göstermiştir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile yalnızca kamu zararı denetimi gerçekleştirilirken, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay bu göreve ek olarak mali denetimi içerecek bir düzenlilik denetimi ve performans denetimi de yapmaya başlamıştır. Gerçekleştirilen düzenlilik denetimi artık cari yılda yapılmaya başlanmış, idari iş ve işlemler sonuçlandırılmadan yapılan denetim ile Sayıştayca bu idarelere rehberlik fonksiyonu da üstlenilmiştir. Ayrıca Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim sonucu düzenlenen denetim raporları yayınlanarak mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine de uygun olarak hizmet sunulmaya başlanmıştır. Denetim raporlarında yer alan, genellik arz eden ve önemli görülen hususlar, dış denetim genel değerlendirme raporlarında işlenerek TBMM ve kamuoyu ile ayrıca paylaşılmaktadır.

Bu çalışmada Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında yer alan hususlardan kaynak tahsisinde etkinsizliğe sebep olabilecek tespitler; ihale mevzuatına ilişkin tespitler, taşınmaz yönetimine ilişkin tespitler, çeşitli gelir unsurlarına ilişkin tespitler, personel yönetimine ilişkin tespitler ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen diğer faaliyetlere ilişkin tespitler olmak üzere beş ana başlık altında toplanarak sistematik olarak ele alınmıştır. Bu raporlarda yer alan kamu idarelerinin tümünü ilgilendiren tespit ve değerlendirmeler belediyeleri ilgilendiren kısımları ile mahalli idarelere ilişkin tespit ve değerlendirmeler çalışmamıza esas tutulmuştur. Söz konusu tespitler incelendiğinde; belediyelerin mali kaynaklarını artırmak üzere belediye şirketlerinden istihdam edilen personele ilişkin hakediş ödemelerinde vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödenmemesi, harçlar ile sürdürülmesi

gereken hizmetler için ayrıca ücret belirlemesi gibi yollara saparak hukuka aykırı olarak mali kaynaklarını artırmaya çalıştığı, belirli bir amaca tahsis edilen fonların ve diğer kamu idarelerine aktarılması gereken payların ödenmeyerek farklı amaçlarla harcandığı gözlemlenmiştir. Ayrıca gelir ve gider ihalelerinde uygun rekabet ortamının sağlanmasına ve gelirlerini artırıcı, giderlerini azaltıcı uygulamaları geliştirmekten ziyade mevzuata aykırı yöntemler benimsemişlerdir. Diğer yandan; bütçe imkanlarını aşacak şekilde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya bu nitelikte alımlar gerçekleştirmektedirler. Bu tespitlerin son beş yıla ilişkin dış denetim genel değerlendirme raporlarında yer alıp almadığı incelenmiş bu bulguların çoğunlukla tekrar işlendiği gözlemlenmiştir. Aynı şekilde, Türkiye'de belediyelere ilişkin Sayıştay denetim raporları incelendiğinde, 6085 sayılı Kanun çerçevesinde hazırlanan denetim raporlarında yer alan bulguların yıllar içerisinde büyük ölçüde benzer şekilde tekrarlandığı ve önceki dönemlerde tespit edilen eksikliklerin çoğunun giderilmediği görülmektedir.

Bu noktada Sayıştay denetiminin işlevselliğini inceleme gereği oluşmuştur. Sayıştay; anayasa, kanunlar, alt mevzuat ve uluslararası denetim standartları ile denetim rehberlerine bağlı olarak faaliyet yürütmektedir. Raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmeler ile raporlama çalışmalarını bu normlara uygun olarak gerçekleştirmekte ve kamuoyuna duyurmaktadır. Sayıştay'ın denetim raporlarına konu olan tespitlerin düzeltilmemesinin, hatalı uygulamalara devam edilmesinin en önemli sebebinin; kaynak kullanımında etkinsizliğe sebep olmanın yeterli yaptırım hükümlerine bağlanmamış olması, Sayıştay'ın verimlilik, etkinlik ve tutumluluk değerlendirmelerini içeren performans denetimi gerçekleştiremiyor oluşu ve vatandaşların bilinçsiz kalması ile denetim bulgularının amacından saptırılarak dezenformasyon yapılması olduğu değerlendirilmektedir.

Sayıştay raporlarında yer alan her denetim bulgusu sonucunda bir öneri sunulmakta olup bu öneri genellikle mevzuatta yer alan şekilde uygulamanın sağlanması olmaktadır. Ancak mevzuatta mali veya hukuki yaptırım hükümleri yer almadığı durumlarda belediyeler tarafından düzeltme işlemleri gerçekleştirilmemektedir. Bu nedenle kaynak tahsisinde etkinliğe ve mali disipline etki eden uygulamaların kanun koyucu tarafından mali ve hukuki yaptırımlara bağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sayıştay tarafından verimlilik, etkinlik ve tutumluluk değerlendirmelerini içeren bir performans denetiminin gerçekleştirilmesinin kaynak kullanımında etkinliğe doğrudan hizmet eden bir uygulama olacağı değerlendirilmektedir. Bu sebeple gerçek anlamda bir performans denetiminin Sayıştay tarafından gerçekleştirilebilmesi için hukuksal altyapının oluşturulması gerekmektedir.

Sayıştay raporlarının esas yaptırımının kamuoyu denetimi olduğundan hareketle, vatandaşların bilinçlendirilmesi, raporların yayınlandığının vatandaşlar tarafından daha bilinir hale getirilmesi

gerekmektedir. Ayrıca Sayıştay raporları üzerinden gerçekleştirilen anlamsız ve yanlış bilgilendirmeler hakkında dava süreçlerinin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Diğer yandan; belediyelerin mali özerkliklerini sağlamak için belediye mevzuatı çerçevesinde mali kaynak yaratmak imkanları da bulunmaktadır. Bazı belediyeler bu hukuksal alt yapıyı doğru kullanarak belediyelerin geneline nazaran mali olarak daha bağımsızdır. Bir örnekle açıklamak gerekirse, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69'uncu maddesinde; belediyelerin, düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde konut ve arsa üretip satabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayınlanan bir çerçeve yönetmelik ile gerçekleştirilmektedir. Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda bazı belediyeler hem konut üretip satarak gelir elde etmekte hem düzenli kentleşmeyi teşvik etmekte hem de şehirlerini depreme hazır hale getirmektedir. Bunun gibi birçok iyi uygulama ile denetim faaliyetleri gerçekleştirilirken karşılaşılmaktadır. Söz konusu iyi uygulamaların derlenerek iyi yönetişim ilkeleri gereği diğer belediyelerle paylaşılması kaynak tahsisinde etkinliği artırıcı sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

1982 Anayasası (1982). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 17863, 7 Kasım 1982.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 25537, 27 Temmuz 2004.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 25866, 7 Temmuz 2005.

Akdemir, C., Yeşilyurt, R. (2022). "Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Konumu", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 14/2: 37-55.

Akgündüz, A. (2012). "Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi ve Kamu Mali Yönetimindeki Yeri", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 4/1: 121-140.

Akın, Y. (2017). "Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi, Kökenleri ve Evrimi", *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7/13: 25-48.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1988).

Aydın, E., Kara, O. (2024). "Büyük Afetlerin Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali Etkileri: 6 Şubat Depremleri Örneği", *Yerel Yönetimler Araştırma Dergisi*, 1/1: 1-20.

Bayram, M. (2021). "Yerel Yönetimlerin Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Temel İlkeleri ve Sınıflandırması", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 9/4: 13-28.

Bostanoğlu, Ö. (1990). "Türk belediyeciliğinde güncel tarihsellik", *Amme İdaresi Dergisi*, 23/2: 74-93.

Çınar, A. (2009). "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi Sorunları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18/4: 41-58.

Çiçek, C. (2019). "Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Türkiye Uygulaması", *Maliye ve Finans Çalışmaları Dergisi*, 3/1: 145-165.

Çolak, H., Öztürk, M. (2019). "Yerel Yönetimlerde Katılımcılık ve Demokrasi: Kurumsal Yapıların Rolü", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28/2: 37-55.

Çetinkaya, O., Yılmaz, K. (2023). "Sayıştay'ın Kamu Mali Yönetimindeki Rolü ve Temel Fonksiyonları", *Maliye ve Finans Çalışmaları Dergisi*, 7/2: 1-20.

Çukurçayır, M. (2003). "Yerel Yönetimlerde Şeffaflık ve Yönetişim", *Sayıştay Dergisi*, (51): 119-137.

Demir, O., Karakütük, M. (2003). "Yerellik İlkesinin Kamu Yönetimi Reformundaki Yeri", *Amme İdaresi Dergisi*, 36/4: 1-18.

Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö. (2018). *Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Dinçer, Ö. (2015). "6360 Sayılı Yasa Sonrası Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu ve Mali Sorunlar", *Kamu Yönetimi Dergisi*, 16/2: 140-160.

Doğanay, Y., Aktaş, M. (2022). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Mali Yapılarının Değerlendirilmesi", *Siyasal Ekonomi Dergisi*, 1/1: 1-28.

Eken, M. (2013). "6360 Sayılı Kanunun Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", *Yerel Yönetimler Dergisi*, 4/1: 40-55.

Ergen, Z., Oldaç, B. (2020). "Tarihsel Süreç İçerisinde Türk Sayıştayı", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29/1: 298-307.

Ergun, C., Şahin, Y. (2019). "Yerel Yönetim Kavramı ve Yerel Yönetimlerin Kamu Yönetimindeki Yeri", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 9/1: 108-125.

Erişir, B. (2019). "Yerel Yönetimlerin Gelir Yapısı ve Mali Özerklik: Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Ekonomi Politik ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2/1: 61-85.

Geray, C. (2008). "Şehirciliğimiz ve Ankara", *Mülkiye Dergisi*, 32/261: 9-26.

Güler, B. A. (1987). "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", *Türk İdare Dergisi*, (374): 117-143.

Güler, B. A. (1987). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara: AÜ SBF Yayınları.

Güler, B. A. (2016). *Yerel Yönetim İlkeleri*, Ankara: Dipnot Yayınları.

Gültekin, A. (2017). "Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu ve Maliyet Analizi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 26/4: 295-320.

Işık, S. (2021). "Sayıştay'ın Hukuksal Niteliği Üzerine Tartışmalar: Yargı Organı mı, Yüksek Denetim Kurumu mu?", *Mali Hukuk Dergisi*, 6/1: 11-30.

Kabadayı, A. (2023). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Mali Denetimin Tarihsel Gelişimi ve Sayıştay'ın Rolü", *Maliye ve Finans Çalışmaları Dergisi*, 7/1: 15-35.

Kaplan, N. (2023). "Sayıştay'ın Hukuki Niteliği Üzerine Anayasa Mahkemesi Kararlarının Etkisi", *Kamu Hukuku Dergisi*, 5/1: 1-20.

Karadağ, A. (2003). "Osmanlıdan Günümüze Türk Kentinin Değişen Kimliği", *Türk İdare Dergisi*, 75/442: 147-162.

Karakurt, M., Kılıç, H. (2022). "Yerel Yönetimlerde Değişen Hizmet Sunum Biçimleri ve Maliyet İlişkisi", *Yerel Yönetimler Araştırma ve Geliştirme Dergisi*, 2/3: 1-18.

Keleş, R. (1983). *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 18/2: 69-82.

Keleş, R. (1985). *Büyük Kent Yönetimi*, Ankara: SBF Yayınları.

Keleş, R. (1999). *Yerel Yönetimlerde Seçme Yazılar*, Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2012). *Yerel Yönetimlere Giriş*, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Kızılkaya, F. (2017). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Yönetim Sistemi ve Harcamaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2/26: 143-162.

Kocaoğlu, H. (2017). "Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Yönetimler", *Siyasal Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5/2: 50-65.

Komut, A. (2023). "Subsidiarite İlkesinin Yerel Yönetimlere Yansıması", *Yerel Yönetimler Dergisi*, 12/1: 1-15.

Köse, H. Ö. (2004). "Yerel yönetim olgusu ve küreselleşme sürecindeki yükselişi", *Sayıştay Dergisi*, (52): 3-42.

Küçükkelepçe, N., Şahin, K. (2022). "Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Yerel Halk Üzerindeki Etkisi", *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 8/3: 55-75.

Nadaroğlu, H. (1963). *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi* (TODAİE Yayını, No: 180), Ankara: Doğan Basımevi.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği* (2. Cilt), İstanbul: Hil Yayını.

Özer, M. A. (2013). "Yerel yönetimlerin varlık nedeni olarak "halkla" ilişkiler", *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4/5: 19-50.

Özer, M. A. (2024). *Kamu Yönetimi Teorisi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Öztürk, M. A. (2020). "Yerel Yönetimlerin Mali Bağımsızlık Düzeylerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye Örneği", *Maliye Dergisi*, (179): 1-28.

Polat, M. (2018). "Yerel Yönetim Gelirlerinde Merkezi Yönetimden Ayrılan Paylar ve Mali Özerklik İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, (111): 29-54.

Sayıştay Başkanlığı. (2021). 2020 Yılı Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Başkanlığı. (2022). 2021 Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Başkanlığı. (2023). 2022 Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Başkanlığı (2023, 20 Eylül). "T.C. Sayıştay Başkanlığı". https://www.sayistay.gov.tr/pages/76-cumhuriyetdonemi adresinden alındı.

Sayıştay Başkanlığı. (2024). 2023 Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Başkanlığı. (2025). 2024 Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

Şen, M. L. (2007). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Şener, H. E. (2017). "Performans Bilgisinin Denetimi Olarak Türk Sayıştayı'nın Performans Denetimi", *Memleket Siyaset Yönetim*, 12/28: 1-27.

Şenyüz, S. (2021). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri Mali Yapısının Sürdürülebilirliği", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9/87: 65-80.

Taşdan, M. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları ve Yerel Özerklik İlişkisi: Türkiye Örneği", *Sayıştay Dergisi*, (106): 5-34.

Tekeli, İ. (2011). *Yerel Yönetimlerde Temel Kavramlar*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.

Tekeli, İ., Ortaylı, İ. (1978). "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Tekin, A. (1977). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: AÜ SBF Yayınları.

Tunç, M. (2017). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", *Sayıştay Dergisi*, (105): 3-25.

Tunçel, M., Erol, M. (2019). "Sayıştay'ın Denetim Fonksiyonunun Mali Yönetim Açısından Değerlendirilmesi", *Maliye ve Finans Çalışmaları Dergisi*, 3/1: 15-35.

Tuncel, E., Alagöz, S. (2021). "COVID-19 Pandemi Sürecinde Yerel Yönetimlerin Mali Rolü: Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme", *Maliye Dergisi*, (181): 147-169.

Uçar, E. (2019). "Sayıştay'ın Denetim ve Raporlama Yetkisi Kapsamında Hesap Verebilirlik", *Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi*, 5/2: 135-155.

Urhan, V. F. (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Sayıştay Dergisi*, (70): 85-102.

Uyar, H. (2004). "Türkiye'de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe", *Aydınlanma 1923*, 51/51: 31-38.

Vilayetler Birliği (2021). *Vilayetler Birliği Faaliyet Raporu*, Ankara.

Yıldız, Y., Öncü, F. (2023). "Türkiye'de Yerel Yönetim Gelir Yapısının Analizi ve Mali Özerklik Sorunu", *Maliye ve Finans Çalışmaları Dergisi*, 1/1: 1-25.

Yücel, A. (2018). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Sürecinde Büyükşehir Belediyesi Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Siyasal Bilimler Dergisi*, 1/2: 1-18.

Yörükoğlu, F. (2009). “Türk belediyeciliğinin gelişim süreci”, *Mevzuat Dergisi*, 12/135: 1-16.

Zengin, K. (2014). “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeciliğinde Yeni Dönem”, *Marmara Üniversitesi SBF Dergisi*, 3/1: 15-30.