



**BELEDİYELERİN MALİ YAPISI
VE KAYNAK SORUNLARI
-Bir Örnek Olay Olarak Karaman Belediyesi-
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**DANIŞMAN
PROF.DR. MECİT EŞ**

**HAZIRLAYAN
ARŞ. GÖR. ERCAN OKTAY**

AFYON-1997

64153

T.C.

AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE BÖLÜMÜ

MALİYE TEORİSİ ANABİLİM DALI

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

ve

KAYNAK SORUNLARI

-Bir Örnek Olay Olarak Karaman Belediyesi-

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

DANIŞMAN

Prof. Dr. Mecit EŞ

Hazırlayan

Arş. Gör. Ercan OKTAY

AFYON-1997

ABSTRACT

The Municipality revenues includes taxes, custom duties, user charges, betterment tax, municipalitian share from tax revenues of central government, aids and some other revenues.

Municipalities are given various duties mainly by Municipality Law as well as by other laws.

Today, It's very difficult for municipalities to provide the duties given with the available revenues and to achieve their duties municipalities have some revenues but it's not enough to meet their whole expenditures. Therefore they try to find some other sources to complete their duties.

The reason of revenue problems for municipalities may be listed as the structural situations which they have, the heavy pressure of central government, and the unsuccessfulness of the application of fiscal federalism.

Municipalities are provided enough fiscal sources in order to achieve municipal duties.

ÖZET

Belediyelerin gelirleri vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları ve merkezi hükümetin vergi gelirlerinden belediyelere ayırdığı paylar, yardımlar ve diğer bazı gelirlerden oluşmaktadır.

Belediyelere başta Belediyeler Kanunu olmak üzere diğer bazı kanunlar ile birçok görevler verilmiştir.

Bugün, belediyeler mevcut gelirlerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte zorlanmakta ve çeşitli yollardan kaynak temini yoluna gitmektedirler.

Belediyelerin kaynak sorunlarına sebep olarak, içinde buldukları yapısal durumlar, merkezi idarenin ağır vesayet denetimi ve etkin bir mali denkleşme sisteminin kurulamayışı sayılabilir.

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri kendilerine yeterli kaynağın sağlanması ile mümkündür.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

İÇİNDEKİLER	i
TABLolar LİSTESİ.....	viii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

I.Belediye Kurumunun Tanımı, Kuruluşu, Organları ve Tarihi Gelişimi	3
A-Belediyenin Tanımı	3
B-Belediyenin Kuruluşu	3
C-Belediyenin Organları.....	4
1.Belediye Başkanı.....	4
2.Belediye Meclisi.....	4
3.Belediye Encümeni	5
D-Belediyelerin Tarihi Gelişimi	6
1.Tanzimattan Önceki Dönemde İdari ve Mali Sistem	6
2.Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Olan Dönem	8
3.Cumhuriyet Döneminde Belediyeler	10
II.Belediyelerin Varlık Nedenleri.....	12
A-Belediyelerin Hukuki Yönden Açıklanması.....	12
1.Merkeziyet.....	12
2.Yerinden Yönetim	13
B-Mahalli İdarelerin Varlık Nedenlerini Açıklayan Siyasal Yaklaşım.....	14
1.Piyasa Talebi ve Siyasi Talep	14
2.Merkezi ve Mahalli İdarelerde Beliren Siyasi Talep	16
C-Mahalli İdarelerin Ekonomik Yönden Açıklanması.....	16
III.Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet.....	18
A-Özerklik.....	18
1.Özerkliğin Anlamı.....	18
2.Özerkliğin Amacı ve Kapsamı	19
3.Özerklik İçin Gerekli Şartlar	20

a.Karar Alma Yetkisi	20
b.Bağımsız Organlar	20
c.Mali İmkanlar	20
B-Belediyelerde İdari Vesayet	21
1.İdari Vesayetın Anlamı.....	21
2.Yasal İlkeler.....	22
3.İdari Vesayetın Uygulanması.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

İDARE ve MAHALLİ İDARELER ARASINDA

GÖREV ve KAYNAK BÖLÜMÜ

I.Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler Tanımlanması ve Kapsamı (Mali Tevzin Kavramı)	24
II Mali Tevzinin Nedenleri	24
A.Ekonomik Nedenler	24
B.Siyasal ve Toplumsal Nedenler	25
C.İdari Nedenler	25
III.Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü.....	25
A-Hizmetlerin Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Bölüşülmesine Tesir Eden Faktörler	25
1.Etkinlik Kriteri.....	26
2.Hizmetin Faydasının Bölünebilirliği ve Dışsalığı ile İlgili Kriter	26
3.Geleneksel ve Deneysel Kriter	26
B-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümünün İlkeleri	27
1.Genellik İlkesi.....	27
2.Yetki İlkesi	27
3.Liste Düzenlemesi	27
IV.Belediyelerin Görevleri	27
A-Olağan Belediyelerin Görevleri	28
1.Sağlık ve Sosyal Yardım İle İlgili Görevler	28
2.Bayındırlık ve İmar İle İlgili Görevler	29
3.Ekonomik ve Ticari Hayat İle İlgili Görevler	29

4. Temizlik İle İlgili Görevler	29
5. Belde Düzeni ve Esenliği İle İlgili Görevler	30
6. Tarım ve Veterinerlik İle İlgili Görevler	30
7. Eğitim, Kültür, Spor ve Turizm İle İlgili Görevler	30
8. Ulaştırma İle İlgili Görevler	30
9. Su ve Kanalizasyon İle İlgili Görevler	30
B-Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	31
V. Mali Tevzin Kavramı Çerçevesinde Belediyelerin Görevlerinin	
Değerlendirilmesi	32
A-Merkezi İdare İle Ortaklaşa Görülen Hizmetler	32
1. Bayındırlık ve İmar İle İlgili Hizmetler	32
2. Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Hizmetler	32
B-Mahalli İdareler Tarafından Görülen Hizmetler	33
VI. Belediyelerin Görevleriyle İlgili Olması Bakımından BİT'ler ve İller Bankası	33
A-Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT)	33
1. Belediye Bütçesi İçinde Yeralan ya da Almayan İşletmeler	34
2. Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar	34
3. Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler	35
B-Belediyeler ve İller Bankası İlişkisi	35
1. Aracılık Fonksiyonu	36
2. Yatırım Fonksiyonu	37
3. Kredi Fonksiyonu	37
VII. Belediyelerin Giderleri	37

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZİ İDARE ve MAHALLİ İDARELER ARASINDA

GELİR BÖLÜŞÜMÜ ve BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI

I. Merkezi ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümü	39
A-Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümünün Nedenleri	39
1. Ekonomik Nedenler	39
2. Siyasal ve Toplumsal Nedenler	40
3. İdari Nedenler	40

B-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Kaynaklarının Bölüştürülme İlkeleri.....	40
C-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümünü Etkileyen Fakörler.....	41
1.İdari Etkinlik.....	41
2.İdarelerin İfa Ettiği Hizmetlerin Özelliğinden Doğan Faktörler.....	42
3.Diğer Faktörler.....	42
II.Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	43
A-Özgelirler.....	43
1.Vergiler.....	43
a.İlan ve Reklam Vergisi.....	43
b.Eğlence Vergisi.....	44
c.Haberleşme Vergisi.....	44
d.Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	45
e.Yangın Sigortası Vergisi.....	45
f.Çevre Temizlik Vergisi.....	45
g.Emlak Vergisi.....	46
2.Harçlar.....	49
a.İşgal Harcı.....	49
b.Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı.....	50
c.Kaynak Suları Harcı.....	50
d.Tellallık Harcı.....	50
e.Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı.....	51
f.Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı.....	51
g.Bina İnşaat Harcı.....	51
h.İşyeri Açma ve İzin Harcı.....	52
ı.Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı.....	52
j.Sağlık Belgesi Harcı.....	52
k.Çeşitli Harçlar.....	53
3.Harcamalara Katılma Payları.....	53
a.İçme Suyu ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.....	54
b.Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.....	54

c. Yol Harcamalarına Katılma Payı.....	55
B-Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Belediyelere Verilen Paylar ve Fonlar	57
1. Belediyeler Fonu.....	57
2. Mahalli İdareler Fonu.....	59
C-Çeşitli Kanunlarla Düzenlenen, Belediyelere İlişkin Fonlar ve Devlet Yardımları	60
1. Akaryakıt Tüketim Vergisinden Ayrılan Paydan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca Yapılan Yardım	61
2. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım.....	62
3. Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu	63
4. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	65
5. Çevre Kirliliğini Önleme Fonu.....	65
6. Geliştirme ve Destekleme Fonu	66
7. Türk Sporunu Teşvik Fonu	66
8. Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığınca Yapılan Yardım.....	67
9. Turistik Yörelere Belediyelerine Vidanjör, Arazöz ve Çöp Kamyonu Sağlanması Konusunda Turizm Bakanlığınca Yapılan Yardım	67
10. DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İller Belediyelerine Yapılan Yardım.....	67
11. Kültür Bakanlığınca Kültür Etkinliklerine Yapılan Yardım.....	68
12. Maliye Bakanlığınca Belediyelere Yapılan Yardımlar.....	68
D-Belediyelerin Diğer Gelir Kaynakları	68
1. Borçlanma	68
2. Belediyelere Borçların Tahkimi Yoluyla Sağlanan Gelirler.....	69
3. Belediyelerin Diğer Bazı Gelir Kaynakları	69
E-Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri.....	70

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
BELEDİYELERİN MALİ YAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ
ve KAYNAK SORUNLARI

I.Belediyelerin Mali Yapısının Değerlendirilmesi	72
A-Belediyelerin Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	72
B-Belediyelerin Giderlerinin Değerlendirilmesi.....	78
II.Belediyelerin Kaynak Sorunları	80
A-Kaynak Sorunlarını Artıran Yapısal Etkenler.....	80
1.Köy-Kent Dengesizliği	80
2.Toplumsal Dengenin Sağlanamaması	81
3.Belediyelerin Yeterince Güçlü (Mali Açıdan Özerk) Olmaması.....	82
4.İdari Vesayetin Belediye Kararlarına Etkisi.....	83
B-Belediyelerin Kaynak Sorunlarını Ağırlaştırın Yasal ve Kurumsal Nedenler.....	84
1.Belediyelerde Rastlanan Kurumsal Eksiklikler	84
2.Etkin Bir Mali Denkleştirme Sisteminin Kurulamayışı.....	86
3.Günün Koşullarına Uygun Bir Belediye Gelirleri Yasasının Çıkarılmayışı.....	87
4.Hukuka Uygunluk Denetiminin Yetersizliği.....	89
5.Aşırı İstihdam	90
C-Belediyelerin Kaynak Sıkıntısına Düşmesinin Diğer Sebepleri.....	93
1.Kurumsal ve Ahlaki Değerlerin Yerleşmemiş Olmaması	93
2.Hizmet Beklentilerindeki Artış	95
3.Kamuoyu Denetiminin Yetersizliği	95
4.Kaynakların Verimli Kullanılmaması	96
5.Siyasi Hesapların Gelirlerin Tahsiline Etkisi.....	97
III.Bir Örnek Olay Olarak Karaman Belediyesi.....	97
A-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü	
Çerçevesinde Karaman Belediyesinin Gördüğü Hizmetler ve Bu Hizmetlere	
Yapılan Harcamalar	97
1.Karaman Belediyesinde Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri ve	
Harcamaları	97
2.Karaman Belediyesi Sağlık Hizmetleri.....	98
3.Karaman Belediyesi Bayındırlık ve İmar Hizmetleri ve Harcamaları.....	98

4.Karaman Belediyesinde Ekonomik ve Ticari Hayatla İlgili Görevler ve Bunlara İlişkin Harcamalar.....	99
5.Karaman Belediyesinin Temizlik Hizmetleri ve Bu Hizmetlere İlişkin Harcamalar.....	99
6.Karaman Belediyesi Esenlik Hizmetleri ve Harcamaları.....	100
7.Karaman Belediyesi Tarım ve Veterinerlik Hizmetleri ve İlgili Harcamaları....	100
8.Karaman Belediyesi Kültür, Turizm ve Spor İle İlgili Hizmetleri ve Harcamaları.....	101
9.Karaman Belediyesinde Ulaşım Hizmetleri ve Ulaşım Harcamaları.....	101
10.Karaman Belediyesi Su ve Kanalizasyon Hizmetleri ve Harcamaları.....	102
11.Karaman Belediyesinin Diğer Hizmet ve Harcamaları.....	102
B-Karaman Belediyesinin Gelirleri.....	105
1.Karaman Belediyesinin Özgelirleri.....	106
a. Vergi Gelirleri.....	107
b. Harç Gelirleri.....	109
c. Harcamalara Katılma Payları Gelirleri.....	111
2. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Karaman Belediyesine Ayrılan Paylar.....	112
3. Karaman Belediyesinin Merkezi İdareden Aldığı Yardımlar.....	112
4. Karaman Belediyesinin Diğer Gelirleri.....	113
C-Karaman Belediyesi Gelirlerinin Değerlendirilmesi.....	115
D-Karaman Belediyesi Giderlerinin Değerlendirilmesi.....	116
SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME.....	118
KAYNAKÇA.....	122

TABLULAR LİSTESİ

	Sayfa No:
Tablo 1.Yerel Sabit Sermaye Yatırımlarının Dağılımı	36
Tablo 2. Çeşitli Ülkelerdeki Belediye Gelirlerinin Durumu.....	74
Tablo 3.Bazı Ülkelerdeki Emlak Vergisi Gelirlerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı .75	
Tablo 4.1988-1992 Yılları Arasındaki Belediye Gelirlerinin Nispi Dağılımı	77
Tablo 5.Büyükşehirlerdeki BİT'lerin Zarar Durumu	78
Tablo 6.Belediyelerde Personel Dağılımı	92
Tablo 7.Kalkınmış 38 İle Bağlı Belediyelerin Gelir ve Personel Giderleri	92
Tablo 8.Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri Harcamaları	98
Tablo 9.Karaman Belediyesince 1994-96 Yıllarında Bayındırlık ve İmar İşlerine Yapılan Harcamalar	99
Tablo 10.Karaman Belediyesinin Ekonomik Hayata Yönelik Hizmetlere Yapılan Harcamaları	99
Tablo 11.Karaman Belediyesinin Temizlik Hizmetlerine Yapılan Harcamalar	100
Tablo 12.Karaman Belediyesince Esenlik Hizmetlerine Yapılan Harcamalar	100
Tablo 13.Karaman Belediyesinin Tarım ve Veterinerlik Hizmetleri Harcamaları	101
Tablo 14.Karaman Belediyesinin Kültür, Turizm ve Spor Hizmetlerine Yapılan Harcamalar	101
Tablo 15.Karaman Belediyesinin Ulaştırma Harcamaları.....	102
Tablo 16.Karaman Belediyesince Kanalizasyon Hizmetlerine Yapılan Harcamalar ...	102
Tablo 17.Karaman Belediyesi Kamulaştırma ve Mal Satınalma Harcamaları	103
Tablo 18.Karaman Belediyesi Kurumlara Katılma ve Sermaye Teşkili Harcamaları..	103
Tablo 19.Karaman Belediyesi Bütçesinden Ayrılan Kanuni Paylar	104
Tablo 20.Karaman Belediyesi Belediyesinin Sosyal Transfer Harcamaları	104
Tablo 21.Karaman Belediyesi İç Borç ve Faiz Ödemeleri	105
Tablo 22.Karaman Belediyesi Toplam Gelirleri	106
Tablo 23.Karaman Belediyesinin Vergi Gelirleri	107
Tablo 24.Karaman Belediyesince Uygulanan İlan ve Reklam Vergisi Tarifeleri.....	108
Tablo 25.Karaman Belediyesince Uygulanan Eğlence Vergisi Tarifesi	109
Tablo 26.Karaman Belediyesi Harç Gelirleri (1994-1996)	109
Tablo 27.Karaman Belediyesi İşgaliye Harcı Tarifesi	110

Tablo 28. Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı ve İşyeri Açma İzin Harç Tarifesi	111
Tablo 29. Karaman Belediyesi Harcamalara Katılma Payları (1994-1996).....	111
Tablo 30. Karaman Belediyesi GBVGT Toplamında Alınan Paylar.....	112
Tablo 31. Karaman Belediyesinin Yardım Gelirleri.....	112
Tablo 32. Karaman Belediyesinin Borçlanma Gelirleri.....	113
Tablo 33. Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı Gelirleri (1994-1996).....	113
Tablo 34. Karaman Belediyesi Arsa Satış Gelirleri.....	114
Tablo 35. Karaman Belediyesinin Ücret Gelirleri.....	114
Tablo 36. Karaman Belediyesi Ceza Gelirleri.....	114
Tablo 37. Karaman Belediyesinin Çeşitli Gelirleri	115



KISALTMALAR LİSTESİ

TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
AÜAÖF	:Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi
AİTİA	:Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
TBD	:Türk Belediyecilik Derneği
ÇYYD	:Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
GBVGTTP	:Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Ayrılan Belediyeler Payı
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
AİD	:Amme İdaresi Dergisi
TÜSİAD	:Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TKİ	:Toplu Konut İdaresi
İULA-EMME	:Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
TESEV	:Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

Giriş

Türkiye’de mahalli idare kuruluşları arasında en önemli yere sahip olan belediyelerin mali yönetimi kentlerin gittikçe artan önemi ve sorunlarıyla ön plana çıkmıştır.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu belediyelerin hızlı nüfus artışıyla beraber başlayan sorunlarını çözmekte yetersiz kalmış, mali ve yasal önlemler alma ihtiyacı 1970’li yıllarda daha belirgin bir hale gelmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkarılarak yeni bir uygulama başlatılmıştır. Bunun yanında Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından belediyelere pay verilmeye başlanmış ve Emlâk Vergisi belediyelere devredilmiştir. Ancak bu gelişmeler belediyelerin mali ve idari sorunlarını çözemediği gibi hem kendi alanlarında hem de merkezi yönetimle ilişkilerinde bir takım yeni sorunlarla karşılaşmalarına sebep olmuştur.

Bugün belediyeler 1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre, vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, merkezi hükümetin vergi gelirlerinden ayırdığı paylar, Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve çeşitli kanunlarla belirlenen diğer bazı kaynaklardan gelir sağlamaktadırlar.

Sayıları 20’ye yaklaşan kanunla belediyelere bir çok görevler verilmiştir. Gelirlerin yetersizliği belediyelerin bir takım mali sıkıntılara düşmesine sebep olmuştur.

Bu çalışmada, yukarıdaki bilgiler doğrultusunda Türkiyedeki belediyelerin içinde buldukları mali durum (gelir ve giderler) ve kaynak sorunları incelenmiştir.

Çalışma 4 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde belediyeler hakkında genel bilgiler, ikinci bölümde belediyeler ve merkezi idare arasındaki görev bölüşümü ve belediyelerin görevleri, üçüncü bölümde belediyelerin gelir kaynakları incelenmiştir. Son bölümde ise belediyelerin içinde bulunduğu mali

durum değerlendirilerek kaynak sorunlarına değinilmiş ve Karaman Belediyesi rnek olarak incelenmiştir. Çalışmanın sonunda sonuç ve değerlendirme bölümü yer almıştır.



Birinci Bölüm

Belediyeler Hakkında Genel Bilgiler

I.Belediye Kurumunun Tanımı, Kuruluşu, Organları ve Tarihi

Gelişimi

A-Belediyenin Tanımı

Belediye kelimesi şehir manasına gelen Arapça "beled" veya "belde" kelimesinden türemiştir. Günümüzdeki anlamında Osmanlı Devletinde Tanzimat Döneminde kullanılmaya başlanmıştır. Şehir idare teşkilatını belirtmek için 19.Yüzyıldan itibaren kullanılan bir kelimedir.¹

1930 tarih ve 1580 sayılı kanuna göre belediye; beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.²

B-Belediyenin Kuruluşu

Bir beldede belediye kurulması için nüfusun en az 2000 olması gerekmektedir. Eğer birkaç köy birleşerek belediye kurmak isterlerse köyler arasındaki mesafeye ve toplam nüfusa bakılır. Köyler arasındaki mesafeler 500 metreden az, toplam nüfus 2000'den fazla olursa belediye kurulması mümkündür.*

Belediye kurulması için; köy ihtiyar meclisi bir mazbata ile veya seçmenlerin en az yarısından fazlası mahallin en büyük mülki amirine müracaat eder. Mülki amir, yazılı olarak ilçe seçim kuruluna durumu havale eder. İlçe seçim kurulu belediye kurulmak istenen beldede halkın oyuna başvurarak belediye kurulmasını isteyenlerin sayısını tesbit eder. Daha sonra valilikçe il genel meclisine gönderilir ve görüş alınır. Vali kendi görüşüyle birlikte dosyayı İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı dosyayı inceler ve Devlet İstatistik Enstitüsünden o beldenin son nüfus sayımına göre nüfusunu sorarak tamamlanmış dosyayı Danıştaya gönderir.

¹ İslam Ansiklopedisi C.3.s.398

² 1580 sayılı Belediye Kanunu Madde 1

* 500 metrelik mesafe 2500 metreye kadar çıkartılabilir. Belediye Kanunu Md.7

Danıştay, dosyayı inceler, eğer kanunda aranan şartlar yönünden uygun görürse içişleri bakanlığınca ortak kararname hazırlanarak İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanınca imzalanır, Başbakanlıkca Resmi Gazetede yayınlanır ve bu şekilde belediye kurulmuş olur.³

C.Belediyelerin Organları

Belediyelerin üç ayrı yasal organı vardır. Bunlar belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir.

1-Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. 1963 yılından önce, belediye meclisi üyelerince seçilen belediye başkanları, bugün tek dereceli olarak belde halkınca seçilmektedir. Fakat,1580 sayılı Belediye Kanununun 94.maddesine göre “Belediye başkanının genel idarece atanması” da mümkündür.

Belediyelerin en büyük amiri olarak belediye başkanları,

-Belediye zabıtası görevlerinin yapılmasını sağlayacak emir ve yasakları uygulamak,

-Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,

-Belediye alacaklarını takip etmek,

-Yetkili organların onayından geçmek suretiyle sözleşme yapmak ve bağışları kabul etmek,

-Daire ve mahkemelerde belediyeyi temsil etmek veya bir başkasını görevlendirmek,

-Belediye bütçesinin ita amiri olarak, yapılan giderleri onaylamak görev ve yetkisine sahiptir.⁴

2-Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyelerin en yetkili karar organıdır. Meclis üyeleri tek dereceli nisbi temsil sistemine göre belde halkı tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir.

³ Belediye Kanunu Md.7 (İl ve ilçe merkezlerinde nüfus ne olursa olsun belediye kurulması zorunludur.)

⁴ Belediye Kanunu, Madde 100.

Meclis üye sayısı beldenin nüfusuna göre değişir. Fakat, hiçbir durumda 12'den az olamaz.⁵ Belediye meclisi, olağan ve olağanüstü olmak üzere iki şekilde toplanır. Olağan olarak şubat, haziran, ekim aylarında olağanüstü olarak da gerektiğinde toplanır. Toplantıya belediye başkanı başkanlık eder. Toplantı üye tamsayısının çoğunluğuyla yapılır ve toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar alınır.

Büyükşehir Belediye Meclisleri ise 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 6.ve 24.maddelerine göre oluşturulur. Buna göre, Büyükşehir belediye meclisleri, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tesbit edilen üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayıdan teşekkül eder.⁶

Belediye meclisinin görevleri belediye bütçesini ve çalışma programını onaylamak, belediye hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararları almaktır.

Kanunda belirtilen yerler ve zamanlar dışında toplanan, siyasi kararlar alan, kanunda belirtilen görevleri yerine getirmeyen belediye meclisleri Danıştay tarafından feshedilebilir.⁷

3-Belediye Encümeni

Belediyelerin karar organlarından olan encümen, belediye hizmet birimleri baş yöneticileriyle bunların toplam sayısının yarısından bir noksan sayıda belediye meclisi üyelerinin katılımıyla oluşur.⁸

Büyükşehir Belediye Encümeni ise büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işlerini yürüten daire başkanlarından oluşur. Büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üye bulunmaz.⁹

Belediye encümeninin görevleri aylık hesapları incelemek, bazı ihtiyaç

⁵ Karatepe. *İdare Hukuku*,s.129

⁶ 2972 sayılı kanun, Madde 6.

⁷ Belediye kanunu, Madde

⁸ Belediye kanunu, madde 77-78

⁹ 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun.

maddelerinin fiyatlarını belirlemek, bütçe içinde aktarmalar yapmak, cezaları tesbit etmek, taşıma araçlarının tarifesini tesbit etmek ve kamulaştırma kararları almaktır. Belediye meclisinin toplantıda bulunmadığı hallerde belediye encümeni belediye meclisine verilen görevleri de yerine getirir.¹⁰

D-Belediyelerin Tarihi Gelişimi

Belediyelerin tarihi gelişimi, idari ve mali yapıdaki gelişmelere paralel olarak üç bölümde incelenecektir.

1.Tanzimattan Önceki Dönemde İdari ve Mali Sistem

İslâmdan önce, tarıma elverişli olmayan geniş Asya bozkırlarında göçebe bir kabile örgütlenmesi içinde bulunan Türk toplulukları, tarih öncesi dönemden başlayarak çeşitli siyasal birlikler oluşturmuşlardır.

Birbirinden ayrı kabilelerin üstün bir şefin egemenliği altında birleşerek oluşturdukları göçebe imparatorlukları genellikle üretim kaynaklarının yetersizliği ve nüfus yoğunluğunun sebep olduğu beslenme sorunlarını çözmek için yağma akınlarıyla yerleşik toplulukların mallarını yağmalayarak veya onları haraca bağlayarak gelir elde edip bu ganimetleri kabile şefleri arasında paylaştırmışlardır. İslâmiyeti kabulden sonra oluşan Türk Devletleri göçebe gelenekleriyle islâm devlet örgütünün bir sentezini uygulamışlardır.¹¹

Belediye hizmetlerinin görülmesi için ilk kamu hizmet kuruluşlarını “muhtesiplik” ve “şurta” şeklinde Abbasiler döneminde görmekteyiz.¹²

Daha sonraki dönemlerde, Osmanlı Devleti merkezi teşkilatlanmayla beraber üretim güçlerini merkezi idare denetimi altına alan bir sistem oluşturmaya çalışmıştır.

Tanzimata kadar olan dönemde Osmanlı Devletinin idari yapısı, merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere iki kısımdan oluşuyordu.¹³

Osmanlı Devletinde taşra teşkilatının en büyük parçasını eyaletler oluşturmaktaydı. Eyaletler sancaklara (liva), sancaklar kazalara, kazalar,

¹⁰ Belediye kanunu, madde 83

¹¹ Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Alan Yayınları, İstanbul, 1992. ss.37-41

¹² Sencer, a.g.e. s.42

¹³ S.Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995, s.208

nahiyelere nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Eyaletlerin başına yönetici olarak atanan beylerbeyi “geniş askeri yetkilere sahip kumandan” anlamına gelmektedir.¹⁴ Geniş yetkilere sahip olan beylerbeyi yürütme ile ilgili kararlar alabildiği gibi vergilerin toplanması ve harcanmasında da yetkiliydi.

Bu yapı içinde Tanzimattan önce kent ve kasabalarda bugünkü anlamda belediye hizmeti gören bir örgüt yoktur.¹⁵ Bu dönemde kadılar kentin mali otoritesi ve belediye hizmet görevlisiydi.¹⁶ Kadıya bağlı olarak çalışan yardımcılar; subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı vb genel güvenlikten temizlik ve imar düzenine kadar bir çok görevi yerine getirirlerdi.¹⁷

Bunun yanında Osmanlı Devletinde kendine özgü bir yeri ve örgütlenme biçimi olan vakıflar mevcuttur. Kamu yararına çalışan birer kuruluş olarak vakıflar, bugün belediye hizmetleri kapsamına giren su, aydınlatma, ulaşım, bakım, temizlik, sağlık, kültür ve eğlence gibi hizmetlerin yanısıra her türlü toplumsal yardım işlevini yerine getirmede başlıca rolü oynamıştır. Vakıflar bu hizmetlerin yanısıra kent ve kasabalarda su tesisleri, çeşmeler, köprüler, medreseler, ibadethaneler ve benzeri bir çok hizmeti yerine getirmekteydiler.¹⁸

Mesela, İstanbul’da Molla Hüsrev mahalesinde 1593 yılında kurulan Murad oğlu Mehmed Efendi Vakfının amacı kaldırımların tamiri idi.¹⁹ Mostar’da 1692 yılında kurulan Hacı Fatma Hanım Vakfının amacı ise mahallenin fakirlerine maddi yardımda bulunmaktı.²⁰

Özetle, Tanzimattan önceki dönemde belediye idaresi islâmi esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekte idi. Kadılar daha ziyade denetim ve organizasyon işleriyle uğraşırken, asıl hizmet gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getiriliyordu.²¹

¹⁴ Halil Cin, S. Gül Akyıldız, *Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Konya, 1995, s.208

¹⁵ Sencer, a.g.e., s.55

¹⁶ Sencer, a.g.e., s.113

¹⁷ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, 1985, s.112

¹⁸ Sencer, a.g.e., s.55

¹⁹ *Belediyelerin Yeniden Yapılandırılmalarıyla İlgili Çözüm Önerileri*, DPT, 1995, s.5

²⁰ İbrahim Ateş, *Bir Sosyal Güvenlik Kurumu Olarak Vakıflar*, YOYAV Yayını, Ankara, 1993, s.48

²¹ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s.298

2.Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Olan Dönem

1854'den önceki yıllarda, İstanbul Anadolu'dan ve Rumeliden aşırı derecede göç almaktaydı. Şehrin beslenmesi, temizliği yanında güvenliği de ciddi bir sorun olmuştu. Şehir bu çıkmazın içindeyken bir de Kırım savaşının çıkması İstanbul'a hergün gemiler dolusu asker ve malzeme gelmesine sebep oldu. Bu askeri ve erzakı taşıyacak yük arabalarına yollar dar geliyor, hastane, otel ve konsiyon yetişmiyor baş gösteren salgın hastalık tehlikesi önlenemiyordu. Bu ortamda yabancı diplomatların tenkit ve isteklerinin de etkisiyle bab-ı âli şehir yönetimini ve günlük hizmetleri yürütebilecek bir örgüte gerek duydu ve 1854 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul şehremaneti kuruldu.

Şehremaneti, şehirde zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanmasına dikkat edecek, narh koyacak, yol ve kaldırım yapıp onaracak, temizlik işlerini üstlenecekti.²²

Şehremaneti, şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehremini, Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin ediliyordu.

1857 yılında İstanbul şehri belediye dairelerine ayrılmış Beyoğlu ve Galata bölgesinde Altıncı Daireyi Belediye kurulmuştu. Bu dairenin başında müdür ünvanıyla bir başkan ve yedi üyeli belediye meclisi bulunacaktı.²³

1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile Belediye Teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul şehreminliği teşkilatı da yeniden kurularak şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Buna göre şehrin üç organı bulunacaktı:

- a.Şehremini
- b.Şehremaneti Meclisi
- c.Cemiyet-i Umumiye

Şehremini ve şehremaneti meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanacaktı. Cemiyeti umumiye ise şehremini başkanlığında belediye dairelerinin

²² Ortaylı, a.g.e.,s.120

²³ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, TODAİE yayınları, 1991. Ankara, s.2

reisleri ile bu dairelerin kendi üyeleri arasından seçecekleri üçer üyeden oluşacaktı.²⁴

Nizamnameye göre Şehremanetine şu görevler verilmişti:

-Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,

-Narh tesbiti ve denetimi

-Yol, kaldırım yapım ve onarımı,

-Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,

-Çarşı, pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite ölçü ve tartı denetimi,

-Devlete ait vergi ve rejimleri toplayıp maliyeye teslim etmek.

İstanbul'da belediye idaresi kurulması yolundaki çalışmalar devam ederken 1868 yılında çıkarılan bir talimat ile İstanbul dışında da belediye örgütü kurulması öngörülmesi, 1870 yılında çıkarılan İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile de teyid edilerek vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye örgütü kurulması yasal hale getirilmiştir. Bu idarelerin organları belediye reisi ve belediye meclisinden oluşmakta ve belediye reisi atama yoluyla iş başına gelmekteydi. Belediye meclisi ise beldede emlak sahibi ve erkek olanlar arasından seçilmekteydi.²⁵

1876 yılında yürürlüğe konulan Teşkilat-ı Esasiye kanununun 112.maddesi gerek İstanbul'da gerekse taşrada kurulacak olan belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanun ile belirlenmesini öngörmektedir.²⁶

1877 yılında devlet şurası tarafından hazırlanan Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayet Belediye kanunu kabul edildi. Bu kanuna göre, İstanbul'da belediye teşkilatı eskisi gibi şehreminliği ile belediye dairelerine dayanmakta. Belediye sayısı artırılmakta ve yerleri de kanunla tesbit edilmekteydi.

Taşrada ise her şehir ve kasabada bir belediye kuruluşu ve bu kuruluşun;

²⁴ Tortop.a.g. e. s.2

²⁵ Nadaroğlu.a.g.e.s.298

²⁶ Ramazan Sodan,Belediyeler Kanunu ve Açıklaması,Mahalli İdareler Der. Yay.,Ankara,1995,s.10

a. Başkan

b. Belediye Meclisi

c. Cemiyet-i Belediye olmak üzere üç organı bulunacaktı.

Belediye meclisi halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşacaktı. Belediye başkanı, belediye meclisi üyeleri arasından hükümetçe atanacaktı. Cemiyeti belediye ise, o zamanki teşkilatlanmada yer alan mahalli idare meclisi ile belediye meclisinin birleşmesinden meydana gelecekti.²⁷

Bu kanun yerini 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkatına bıraktı. Belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri, şehremaneti meclisi yerine de bir “Encümen” kuruldu.²⁸

1922 yılında Ankara Hükümeti 278 sayılı “Devair-i Belediye Rüesasının Suret-i İntihabına Dair Kanun” ile belediye heyetlerinin kendi başkanlarını aralarında gizli oy ile seçmelerini öngördü.

3. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler

1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkarılmasına kadar geçerliliğini korumuştur. Ancak, 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Ankara Şehremaneti kanunu Ankara’ya özel bir yönetim biçimi getirmiştir.²⁹ Bu kanun 1 Eylül 1930’da yürürlükten kaldırılmıştır.³⁰

1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere ilişkin önemli düzenlemeler getirilmiş, belediyelerin görevleri, organları ve merkezi idare ile olan ilişkileri düzenlenmiştir.

1933 yılında belediyelere kredi imkanı sağlamak amacıyla Belediyeler Bankası kurulmuş, sonraki yıllarda bu kuruluş İller Bankası adıyla faaliyetlerini sürdürmüştür.

1961 Anayasasının 112. ve 116. maddelerinde, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde genel karar organları halk tarafından seçilen il, belediye ve köy

²⁷ Sodan, a.g.e, s.511

²⁸ H.Nadaroğlu, a.g.e,s.299

²⁹ Tortop, a.g.e,s.4

³⁰ Sodan, a.g.e,s.11

halkının müşterek mahalli ihtiyaclarını karşilayan kamu tuzel kişiliği statusüne sahip yerel yonetimlere gorevleriyle orantili gelir kaynaklari sağlanmasi hukmu getirilmiştir.³¹

1982 Anayasasının 127.maddesinde yerel yonetimlerin kuruluş ve gorevleri ile yetkilerinin yerinden yonetim ilkesine uygun olarak kanunla duzenleneceği kabul edilmiş. Merkezi yonetimin,yerel yonetimler uzerinde yerel hizmetlerin yonetimin butunluğu ilkesine uygun şekilde yurutulmesi, kamu gorevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunmasi ve yerel ihtiyacların gereği gibi karşlanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olması ongorulmuş, kanunla buyuk yerleşim birimleri iwin ozel yonetim biyimleri getirilebilmesi, bu idarelere gorevleriyle ilgili gelir kaynaklari sağlanması ongorulmuştur.³²

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Buyukşehir Belediyelerinin Yonetimi Hakkındaki Kanun ile Turkiye’de *normal belediye* sisteminin yanısıra bir de *buyukşehir belediyesi* ve *ilçe belediyesi* sistemi yeralması ongorulmuştur.

1980-1983 yılları arasında u yıllık askeri yonetim doneminin belediyeler konusunda iki onemli kararı vardır. Bunlardan ilki belediye organlarının feshine ve belediye başkanlarının atanmasına ilişkindir.

Askeri yonetimin ikinci onemli kararı ozellikle belediyeler maliyesinin ıslahına ilişkin olanıdır. Bu amaçla ilk olarak 1981 yılında 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ıkarılmıştır.³³ Bu kanun yıllardır kaynak yetersizliğinden kıvranan belediyeleri rahatlatmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı kanun belediyelere nüfuslarına göre odenen oranı daha da arttırmıştır.

1983 yılında yapılan genel seçimlerden sonra adem-i merkeziyet ilkesi benimsenmiş, hem belediye maliyesi hem de imar mevzuatına ait bazı yetkiler merkezden alınarak belediyelere bırakılmıştır.³⁴ Daha sonraki donemlerde

³¹ Sebahattin şahin,1924,1961 ve 1982 Anayasaları, Savaş Yayınları,Ankara,1986,ss.78-79

³² Anayasa,Md.127.

³³ Nadaroğlu. a.g.e.s.301

³⁴ Nadaroğlu.a.g.e.s.302-303

hükümetler çeşitli düzenlemeler yapmışlarsa da belediyeleri içinde buldukları durumdan kurtaramamışlardır.

Bugün belediyelerimiz anayasanın mahalli idareler konusundaki hükümleri çerçevesinde 1580 sayılı “Belediye Kanunu” na göre idare edilmektedir. 1930 yılında çıkarılan bu kanunun ihtiyaçlara ne ölçüde cevap verebildiği ortadadır. Ülkemizde yaşanan hızlı şehirleşme ve sanayileşmeye paralel olarak belediyelerimizin içinde bulunduğu yetki ve kaynak sıkıntısı giderek artmaktadır.

II.Belediyelerin Varlık Nedenleri

Kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi idare yanında diğer kamu ekonomisi üretici birimlerinin yer alması çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Mahalli idarelerin de toplumu oluşturan fert ve kurumlara merkezi idareden ayrı olarak hizmet sunmasının farklı yönlerden açıklamaları yapılmaktadır. Bu gerekçeler aşağıdaki şekilde incelenebilir:

A-Belediyelerin Hukuki Yönden Açıklanması

1.Merkeziyet

Geniş anlamda merkeziyet, siyasi, hukuki veya idari bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade eder.³⁵ Başka bir ifade ile merkeziyet, yönetsel hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir.³⁶

Merkezden yönetim ilkesi “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi bakımdan merkeziyet; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz

İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder, idari

³⁵ Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, s.12

³⁶ A.Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, S.Yayınları, Ankara, 1989, s.31

merkeziyetçilik kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve yürütülmesi merkezi organlara aittir. Merkezin hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan alt birimlere, bölge, il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz.³⁷

İdari merkezden yönetimin doğrudan veya yetki genişliği şeklinde oluşması işin mahiyetini değiştirmez. Merkezi İdare, yetkilerini doğrudan kullanabileceği gibi ülkenin değişik yerlerindeki merkez memurlarına karar alma ve uygulama yetkisi verebilir.³⁸

Yetki genişliği gerçekte, merkeziyet sistemi içinde yer almaktadır. Verilen yetkinin sınırları belirlenmiş olup, ilgili memur bunları merkezin emir ve direktifleri dahilinde kullanır.³⁹

2.Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır. “Siyasi” ve “idari” olmak üzere iki kısımdır.

Siyasal yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümüdür. Bu sistemde mahalli idare birimlerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir yetki verilmektedir.⁴⁰ Siyasal ademi merkeziyet federal devletlerde söz konusudur. Üniter (tekçi) devlet siyasal yönden merkeziyetçiliği simgeler.⁴¹

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle, iktisadi, ticari, kültürel bazı fonksiyonların, merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişilerince yürütülmesidir. Maksat aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlar ve hizmetler arasında denge kurmak ve verimliliği artırmaktır.⁴²

İdari yerinden yönetim “hizmet” ve “coğrafi” yönden olmak üzere iki

³⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s.55

³⁸ S.Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul, s.585

³⁹ Öncel, a.g.e,s.13

⁴⁰ Eryılmaz, a.g.e,s.64

⁴¹ Nadaroğlu, a.g.e,s.24-25

⁴² Eryılmaz, a.g.e,s.66

şekilde uygulanmaktadır. Teknik nedenlerle bir hizmetin daha iyi görülebilmesi için bazı kuruluşlara hizmetle ilgili özerklik tanınarak bu hizmetlerin o kuruluşlara bırakılması hizmet yerinden yönetimi ifade eder. Coğrafi (yer) yerinden yönetim, idari görevlerin yürütülmesi yetkisinin merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla (belediyeler, iller v.b.) sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Yer yönünden yönetim kuruluşlarına, yerinden yönetim kuruluşları da denir.⁴³

Mahalli idareler, idari yerinden yönetim biçiminden kaynaklanmaktadır. Merkeziyet eğiliminden uzaklaştıkça, mahalli idarelerin uygulama sahaları genişleyecektir. Diğer bir ifade ile idari yerinden yönetim ve merkeziyet eğilimlerine göre yerel idareler ortaya çıkmıştır.⁴⁴

B-Mahalli İdarelerin Varlık Nedenlerini Açıklayan Siyasal Yaklaşım

Kişi ve toplum ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli mal ve hizmetler, gerek kamu ekonomisi, gerekse piyasa ekonomisi kurallarına göre sağlanmakta ve her iki ekonomi sahasında da belirli mal ve hizmetler üretilmektedir. Buradaki sorun hangi mal ve hizmetlerin, ne kadar ve hangi kesim tarafından üretileceğidir.⁴⁵

Piyasa ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetin miktarı ve bileşimini piyasa talebi belirler. Kamu Ekonomisinde ise hangi malın kimler için ve ne kadar üretileceğini siyasi talep belirler.⁴⁶

Burada üzerinde durulması gereken mahalli idarelerin ürettiği mal ve hizmetlerin bileşiminin tayininde etken olan talebin, siyasi talep ile piyasa talebi arasında yer alan sonuçlar ortaya koyduğudur. Bu sebeple piyasa talebi ile merkezi ve mahalli idarelerdeki mal ve hizmet bileşimini belirleyen siyasi talebi karşılaştırmak gerekmektedir.

1.Piyasa Talebi ve Siyasi Talep

Piyasada mal ve hizmet arzını belirleyen ve temel faktör olan piyasa talebi

⁴³ Gözübüyük, a.g.e.s.33

⁴⁴ Öncel, a.g.e.s. 14

⁴⁵ Zeynel Dinler, *İktisada Giriş*, Ekin Kitabevi, 1995, Bursa, s.30

⁴⁶ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Temat Yayınları, İstanbul, 1992, s.68-69

ile kamu ekonomisindeki bileşimi tayin eden siyasal talep, genelde bu mal ve hizmetler için bir oylama olarak kabul edilmektedir.⁴⁷

Piyasa ekonomisinde, kişi sahip olduğu ekonomik güce göre mal ve hizmet talebinde bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile kişi tercihlerini belirtmekte, yani bir nevi oylamada bulunmaktadır. Aynı şekilde insanlar Çeşitlikamu hizmetlerine verdikleri değerleri, taleplerini, demokratik rejimlerde siyasal yoldan oylama ile belirtirler.⁴⁸ Her iki seçim arasındaki bu benzerlik “bir dolar-bir rey” cümlesiyle ifadelendirilmektedir.⁴⁹

Demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilen mahalli idareler, sözü geçen teorileri savunanlara göre, mahalli toplulukların kamusal siyasi haklarını hep birlikte kullanmalarının birer ürünü, birer aracıdır.

Piyasa ekonomisinde hangi malın ne kadar üretileceğini talep belirlerken kamu ekonomisinde arzı siyasal süreç belirler.⁵⁰ Bu süreçte, bütün kamusal mal ve hizmetlerin merkezden beklenmesi bir takım olumsuzlukları beraberinde getireceği için, bölgesel sınırlar içinde yaşayanların kendi sorunlarıyla yakından ilgilenebilmeleri ve bu sorunlarını çözebilmelerine hukuki imkan sağlanması için mahalli idarelerin kurulması, hem demokratik hem de daha rasyonel bir karardır. Bu yolla, faaliyet alanları küçüldüğü için halkın tercihlerini tesbit etmek ve bu isteklere cevap vermek de o nisbette kolaylaşacaktır. Kısaca, mahalli idareler, kuruldukları bölgedeki insanların ortak ihtiyaçlarını bizzat kendilerinin saptayıp gerçekleştirmelerine nisbi olarak daha fazla imkan verir.⁵¹ Başka bir ifadeyle “mahalli idareye duyulan ihtiyaç, teorik bir ihtiyaç değildir. Merkezi idarenin hiç değilse yeterince sağlayacağına inanılmayan önemli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için etkin araçlara duyulan ihtiyacın bir sonucudur...”⁵²

⁴⁷ Arif Nemli, *Kamu Maliyesine Giriş*, Güryay Matbaası, İstanbul, 1979, s.54-57

⁴⁸ Bulutoğlu, a.g.e, s.69

⁴⁹ James M. Buchanan, *Maliye Teorisi ve Politik İktisat*, çev. Arif Nemli, Yenil Öncel, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966, s.80

⁵⁰ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, İstanbul, 1985, s.58-61

⁵¹ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s.29-33

⁵² Nadaroğlu A.g.e, s.32

2.Merkezi ve Mahalli İdarelerde Beliren Siyasi Talep

Yukarıda açıklandığı gibi, merkezi idarede yapılan oylama ile tercihlerin açıklanması, piyasa talebinden önemli farklar göstermektedir. Tercihin, oylamanın belirli mal ve hizmetler için yapılamaması ve ortaya çıkan sonucun tüm toplumun tercihlerini yansıtamaması, piyasa ekonomisi anlamında tüketicilerin fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmelerine engel olur.⁵³

Malların ve hizmetlerin insan ihtiyaçlarını karşılama özelliği anlamına gelen fayda maksimizasyonunu⁵⁴ gerçekleştirmek, mahalli idareler dahilinde daha muhtemel görünmektedir.

Kamu ekonomisi üretici birimlerinin faaliyet sınırları daraldıkça, o alan içinde kalan toplum fertlerinin tercihlerini yansıtmaları daha mümkün hale gelir.⁵⁵

Talep benzerliği olan bir mahalli yerleşim modelinde yer alan fertlerin vergiler dahil katlanmış oldukları mali yükümlülüklerin, son birimin tüketilmesiyle toplam faydada meydana gelen artış⁵⁶ anlamındaki marjinal faydası ile mahalli hizmetlerden sağlamış olduğu marjinal fayda arasındaki fark sifıra yaklaşır. Gelir ve talep benzerliğinin tam olması halinde ise (oy birliği durumu) iki marjinal fayda arasındaki fark sifır olur.⁵⁷

Özetle, mahalli siyasal oylamada kişiler kendi tercihlerini merkezi idareye kıyasla daha kolaylıkla ve etkinlikle yansıtırılar.

İdari açıdan kamu ekonomisi üretici birimleri arasında mahalli idarelerin teşekkül etmesi, topluma kendisini yakından ilgilendiren konularda daha etkin kararlar alma ve uygulama imkanı vermektedir.⁵⁸

C.Mahalli İdarelerin Ekonomik Yönden Açıklanması

Kendi haline bırakılan bir piyasa mekanizmasında çok çeşitli nedenlerle

⁵³ Öncel,a.g.e,s.17

⁵⁴ Sadık Acar,Genel İktisat,Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay.No:8.İzmir,1994.s.9

⁵⁵ Kenan Bulutoğlu,Bölgesel İdareler Maliyesi,İktisat Fakültesi Mecmuası,cilt.22,Nisan 1962,s.3-4

⁵⁶ Şehabettin Yiğitbaşı,Mikro İktisat,Selçuk Üniversitesi Yayınları,Konya.1989,s.12-18

⁵⁷ Buchanan,a.g.e,s.160

⁵⁸ Öncel,a.g.e,s.19

kaynakların etkin bir şekilde kullanılması mümkün olmayabilir. Bu nedenle ekonomiyi etkinliğe götürmek üzere piyasa sistemi dışında bir organın müdahalelerine duyulan ihtiyaç devlet kesiminin varlık nedenlerindedir.⁵⁹

Başka bir ifade ile piyasa ekonomisi ve fiyat mekanizmasının alternatifi olarak “emir-kumanda” ekonomisi ya da bunun tipik örneği olan “merkezi plancılık” yeryüzünde çoğu ülkede olduğu gibi ülkemizde de görülmektedir.⁶⁰

Optimum kaynak kullanımını sağlamak için kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmeti en etkin şekilde sunacak olan idari birimin görev ve sorumluluğunda bırakmak daha yerinde olacaktır.

Bir kamu ekonomisi üretici birimi tarafından arz edilen hizmetin bölünmez nitelikteki faydaları belirli bir coğrafi bölge içinde ise hizmetin yerel idareler tarafından, eğer hizmet, mesela, savunma vs. gibi geniş bir alana yayılmışsa merkezi idare tarafından üstlenilmelidir. Bu optimumu yakalamak için daha uygun olsa gerektir.⁶¹

Başka bir ifade ile faydanın yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek olan idari birimin sorumluluk alanı eşitlendiği zaman optimum kaynak kullanımını gerçekleştirecektir.

Netice itibariyle, belirli bir yerde yaşayan insanların katlandıkları marjinal maliyetler (ödedikleri vergilerin marjinal faydası) ile kendilerine sunulan mahalli hizmetlerden elde ettikleri marjinal fayda arasındaki farkın en aza inmesi yerel idarelerde imkan dahilindedir.⁶² Saptanan mali politikalar çerçevesinde devletin finansman ve riskin en azından bir bölümünü üzerine alarak girişimde bulunması akılcı olacaktır.⁶³

⁵⁹ Özhan Uluatam, *Makroiktisat*, Savaş Yayınları, Ankara, 1993, s.233

⁶⁰ Orhan Türkay, *Mikroiktisat*, Adım Yayıncılık, Ankara, 1993, s.325

⁶¹ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s.32-36

⁶² Öncel, A.g.e, s.20

⁶³ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1992, s.261

III.Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet

A-Özerklik

1.Özerkliğin Anlamı

Muhtariyet sözcüğünün karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik olarak hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel unsur sayılmakta ve bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde fayda görülmektedir.⁶⁴

Özerklik merkezden yönetim ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek için düşünülen bir yönetim biçimidir. Kararların merkezde tek elden alınması yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır.

Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır.⁶⁵

Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler.Karar alacak kuruluşlar hiçbir baskı altında kalmadan karar organlarını oluşturabilirler.

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen özerklik şartının 3.maddesinde özerklik; “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” olarak tanımlanmaktadır.⁶⁶

Türkiye de, Avrupa yerel yönetimler özerklik şart 1991 yılında yürürlüğe konulmuştur.⁶⁷

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin temelini oluşturmaktadır. Hatta, yerel yönetimlerin varlıklarının devamı merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün makul, rasyonel ve adil esaslara göre gerçekleşmesi ile

⁶⁴ Nuri Tortop,**Mahalli İdareler**,Anadolu Ü.A.Ö.F.Yayınları, No:374,1994,s.14

⁶⁵ Nuri Tortop,**Mahalli İdareler**,TODAİE Yayınları, No.237,Ankara,1991,s.18

⁶⁶ Nuri Tortop,**Yerel Yönetimler Maliyesi**,TODAİE Yayınları,1996,s.11

⁶⁷ Resmi Gazete, T.21 Mayıs 1991 No.20877

mümkündür. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmeleri, bu hizmetleri görebilecek mali kaynakların kendilerine sağlanmasına bağlıdır.⁶⁸

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması bu kuruluşlara kısmen de olsa demokratik ve özerk kuruluşlar niteliği kazandırmaktadır, fakat özerklik, yerel kuruluşların işlerini kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkan verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.⁶⁹

Ülkemizde yerel yönetimlerin yeterince mali özerkliğe sahip olmaması biraz da Osmanlı Devletinden kalan ve Cumhuriyet döneminde de devam eden merkeziyet geleneğiyle ilgilidir.⁷⁰

Tam anlamıyla özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlerin kendi vergilerini koyup toplayabilmesi gereklidir. Oysa bu, ülkemiz açısından geçersiz olduğu gibi yerel yönetimler ağır bir vesayet denetimi altındadır.⁷¹

2.Özerkliğin Amacı ve Kapsamı

Özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmesini sağlamak için geliştirilmiş bir müessesedir. Genel çıkarlar ve yasalara uygunluğun ötesine geçilmemesini gerektirir. Özerklik, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır. Etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için girişilecek tüm reformlar yeniden düzenlemeler özerklikle bağdaşır.

Özerklik Anayasaya aykırı bir kavram değildir. Bilâkis Anayasada özerklikten bahsedilmiştir.⁷² Özerkliğin amacı kişilere özel çıkarlar sağlamak değildir. Karar alma serbestisi ve aldığı kararları uygulayabilme yetkisidir. Özerklik hizmetlerin daha çabuk ve daha etkin yürüyebilmesi için bir araçtır. Gerçekten, özerklik hizmetlerin etkin, basit ve ucuz görülmesini sağlar.

⁶⁸ Burhan Özfatura, "Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik" *İller ve Belediyeler Dergisi*, Eylül 1995, s.447

⁶⁹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.39

⁷⁰ Selçuk Yalçındağ, F. *Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara, 1992, s.9

⁷¹ Ruşen Keleş, "Belediye Gelirleri", *Amme İdaresi Dergisi*, c.20, Aralık 1987, Ayrı Baskı, s.73

⁷² 1982 T.C. Anayasası, Madde 130.

Gecikmeleri, gereksiz personel ve malzeme kullanılmasını önler.

Eğer özerklik yukarıdaki çerçevede kullanılırsa özerklikten beklenen faydalar sağlanamaz. Bilakis bunun tersi sonuçlar ortaya çıkabilir. Özerk kuruluşlar keyfi davranışlar içine girebilirler, kaynaklar israf edilebilir, personel politikası amacından sapabilir.⁷³

3.Özerklik İçin Gerekli Şartlar

Mahalli idare kuruluşlarının özerk olabilmeleri için aşağıdaki şartların oluşması gerekir.

a.Karar Alma Yetkisi

Özerk kuruluşlar kesin kararlar alabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar üst kuruluşların onayına ve ön iznine tabi olmamalıdır. Gerçek manada özerklikten söz edebilmek için mahalli idare kuruluşlarına bu karar serbestliğinin sağlanması gereklidir.

b.Bağımsız Organlar

Mahalli idarelerin sorumlu personeli merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır. Bu bağımsızlık, merkezi idarenin olumsuz etkilerinden kurtulmayı sağlayabilir. Eğer merkezi idare mahalli idarenin personelini azletmek ve atamak yetkisine sahip olursa, mahalli idareler merkezi idarenin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı konumuna düşerler.

Özerk kuruluşların organları seçimle iş başına gelmelidir. Demokratik ülkelerde, mahalli idarelerin organlarının seçimle iş başına gelmesi gerçek bir yerinden yönetimin temel ilkesi sayılmaktadır.⁷⁴

c. Mali İmkanlar

Mahalli idarelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için mali imkanlara sahip olmaları zorunludur. Mahalli idareler kendilerine yeterli mali imkanlar sağlandığı oranda özerktirler. Mali imkanlar sağlanmadan hiçbir hizmet yapılamaz.

Belediyelerin ulusal ekonomi çerçevesinde hizmetlerini sunmak için

⁷³ Tortop.Yerel Yönetimler Maliyesi,s.13

⁷⁴ Tortop.Mahalli İdareler,TODAİE,s.23

özgürce tasarruf edebilecekleri özkaynaklara sahip olma hakları vardır. Bu kaynaklar Anayasa ve diğer yasalarla belediyelere verilen sorumluluklarla orantılı olmalıdır. Yine, belediyelerin düzenlemekle yetkili oldukları kaynaklardaki oranlar değişken olmalıdır.

Artık tüm demokratik ülkelerde merkezi idareler belediyelerin mahalli kaynaklardan sağladıkları vergilere tavan-taban sınırlamasını kaldırarak belediyelerin bu kaynaklar üzerindeki tasarrufunu serbest bırakmışlardır.⁷⁵

Merkezi yönetimin yönetim sistemi içerisinde başköşede varlığını devam ettirdiği ülkemizde 3723 sayılı yasa ile yerel yönetim özerklik şartının kabul edilmesi önemli bir gelişmedir.⁷⁶

B-Belediyelerde İdari Vesayet

Türkiyede mahalli idareler özerk yerinden yönetim idareleri olarak kurulmuştur. Anayasa ve özel kanunlarla merkezin taşra örgütü yanında seçilmiş organları, mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Merkezi idare kanunlarla mahalli idareleri yönetmeye, faaliyetlerine karışmaya, onların göremediği hizmetleri görmeye eğilimli olabilir. Merkezi idarenin mahalli idarelerle ilişkileri gerekenden daha sıkı bir denetim niteliği kazanırsa mahalli idarelerin girişim gücü zedelenebilir. Bunun içindir ki, denetim kalkınmayı hızlandırıcı ve teşvik edici nitelikte olmalıdır. Ülkemizde mahalli idareler üzerindeki denetimin özelliği vesayet niteliği taşımaktadır.

1.İdari Vesayetın Anlamı

İdari vesayet; kısaca mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir.⁷⁷

1982 Anayasasının 127.maddesinde yerel yönetimlerin il, belediye ve köyler olduğu belirtildikten sonra bunların karar organlarının seçilerek

⁷⁵ Burhan Özfatura."Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik", İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül 1995, Sayı.599, s.447

⁷⁶ Fethi Aytaç."Avrupa Yerel Yönetimde Özerklik Şartı",İller ve Belediyeler Dergisi,Haziran 1991, Sayı.548,s.324-325

⁷⁷ Tahir Aktan. "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi".Amme İdaresi Dergisi,Eylül 1976,c.9. sayı.3,s.4

oluşturulacağı ifade edilmiştir. Aynı maddede bu idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla belirtileceği ve bu düzenlemenin yerinden yönetim ilkesine uygun olacağı belirtilmiştir. Burada şunu belirtmekte fayda vardır. Hiyerarşik denetim ile idari vesayet birbirinden farklı kavramlardır. Merkezden yönetimde yetki genişliğine dayanan kuruluşlarda hiyerarşik denetim, mahalli idarelerde ise idari vesayet vardır.⁷⁸

2.Yasal İlkeler

Anayasada idari vesayetle ilgili temel ilkeler belirtilmiştir.Buna göre,⁷⁹

-Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri ile ilgili işlemler yargı yoluyla olur.

-Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma ve soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırabilir.

-Merkezi idare idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayeti idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullanılan bir yetkidir.

İdari vesayet yetkisinin kanunlarda belirlenen usuller çerçevesinde kullanılması emredilmiştir.⁸⁰

3.İdari Vesayetin Uygulanması

Bu çalışmada mahalli idare kuruluşlarından belediyeler üzerindeki idari vesayet incelenecektir.

Belediyeler üzerindeki idari vesayet, kararları onama ve organlar üzerinde yapılabilir. Belediye meclisi kararlarının onaylanması kanunda belirtilen kararlarda olabilir. Bunların dışında kalan belediye meclisi kararları kendiliğinden yürürlüğe girer.

Belediyeler kanununa göre onaya tabi kararları da onayı doğrudan

⁷⁸ Süleyman Arslan,Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayınları, 1978,s.23

⁷⁹ Tortop,Yerel Yönetimler Maliyesi,s.19-20

⁸⁰ 1982 T.C.Anayasası, Madde 127/5

mahallin mülki amirine bırakılanlar ve onayı mahallin mülki amirinden başka mercilere/mevkilere bırakılanlar şeklinde ayırmak mümkündür. Bazı durumlarda idari vesayet makamları mahalli idare kuruluşlarının yerine geçerek kararlar alabilirler. Örneğin, bütçe konulması gerekli paylar eğer konulmamış ise idari vesayet makamları bu payları bütçeye ilave edebilirler veya bütçeyi denkleştirebilirler.⁸¹

İdari vesayet makamları önceden izin almayı gerektirecek konularda da vesayet yetkisine sahiptir. Mesela, belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretler toplamı belediye bütçesinin yüzde 30'unu geçiyorsa önceden İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekmektedir.⁸²

Belediye meclislerinin bir kısım kararları kesindir. Bunlar, meclis tarafından alınmakla icrai nitelik kazanırlar. Bununla beraber, belediye başkanı veya diğer ilgililer il merkezi olmayan yerlerde valiye, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına müracaat ederek itiraz edebilirler.*

Belediye encümeni kararları üzerinde genel olarak idari vesayet yoktur. Fakat, bununla beraber bazı istisnai kararlar onaya tabidir (Zaruri ihtiyaç maddelerinin fiyatlarının saptanmasında olduğu gibi).

Mülki amirlerin dışında, başta mülkiye müfettişleri olmak üzere maliye, sayıştay ve sağlık müfettişleri de eylemler ve işlemler üzerinde vesayet denetiminde bulunabilirler. Örneğin, sağlık müfettişleri belediye sağlık kuruluşlarını para ve ayniyat yönünden denetleyebilirler.

Özetle, belediyelerin başıboş, denetimsiz bırakılması elbette düşünülemez. Denetim, belediyelere yol gösterici, teşvik edici, belediyelerin hizmetlerini hızlandırıcı nitelikte olmalıdır.

⁸¹ Belediye Kanunu, Madde.123

⁸² Sedat Erdoğan, "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Yetkileri", TBD Yayın No.218, Ankara, 1972, s.203-204

*İtirazların Kararın İlanından İtibaren 10 gün İçerisinde Yapılması Gerekir.

İkinci Bölüm

Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında

Görev ve Kaynak Bölüşümü

I. Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Tanımlanması ve Kapsamı (Mali Tevzin Kavramı)

Kamu faaliyetleri, merkezi idare yanında mahalli idarelerin de dahil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülmektedir. Mahalli idare kuruluşlarından olan Belediyeler de, merkezi idare yanında Devlet faaliyetlerinin görülmesi açısından kamu ekonomisi üretici birimidir. Bu durumda ortaya çeşitli sorunlar çıkmaktadır. Hangi hizmetler, hangi idare tarafından ne kadar görülecektir? Bu idareler hizmetleri yerine getirirken sınırlı olan kaynaklardan nasıl ve hangi ölçüde yararlanacaklardır?

İdarelerarası mali ilişkiler, literatürde uzun yıllar mali tevzin kavramı içinde açıklanmıştır. Kamu hizmetlerinin, merkezi idare ile daha alt düzeydeki idareler arasında bölünmüş olması, bunların görülmesi için gerekli olan mali kaynakların da paylaşılmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan idarelerarası mali ilişkileri (mali tevzini) şu sınırlar içinde tanımlamak mümkündür. mali tevzin; merkezi idare ile mahalli idareler arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu olarak ortaya çıkan giderlerin, diğer taraftan da bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaşılması olarak tanımlanabilir.¹

Görülüyor ki merkezi ve mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler iki yönlüdür. Bunlardan birincisi idareler arasında hizmetlerin paylaşılması, ikincisi ise giderlerin yanında mali kaynakların da merkezi ve mahalli idareler arasında paylaşılmasıdır.

II-Mali Tevzinin Nedenleri

A. Ekonomik Nedenler

Devlet ve yerel yönetimler aynı kaynaktan gelir elde etmek zorundadırlar. Mali tevzinin ekonomik nedeni, idarelerin bireyler ve ekonomik girişimlerden

¹ Öncel, a.g.e.s.22

alacaklarını ne oranda ve ne şekilde tahsil yoluna gideceklerinin önceden belirlenmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

B.Siyasal ve Toplumsal Nedenler

Bilindiği gibi mahalli idarelerin hepsi aynı gelişmişlik düzeyinde değildir. Mali tevzinin siyasal ve toplumsal yönü; yalnızca ekonomik açıdan gelişmiş beldelerin değil, gelişmemiş beldelerdeki insanların da asgari kamu hizmetlerinden yararlanması ilkesinde kaynağını bulur.

Kaynakları fazla olan bölgeler gelir yönünden zengin olabilir. Bütün mahalli idare birimlerine aynı görev ve yetkiler tanındığında fakir bölgeler halkının omuzlarına daha ağır yükler binecektir. İşte mali tevzinin siyasal ve toplumsal yönü burada önem kazanmaktadır. Bölgeler arasındaki mali eşitliği sağlayabilmek için zengin bölgelerin gelirlerinden bir bölümünü yoksul bölgelere aktarmak gerekir.²

C.İdari Nedenler

Mali tevzinin idari nedeni kısaca şudur: Mahalli idareler kendi paylarına düşen gelirlerin ne olduğunu önceden bilirlerse bütçe yılı içerisinde kendi güçlerini aşan görevler üstlenmez ve hizmetlerini gelir kaynaklarına göre yerine getirmeye çalışırlar. Yani, belediyeler, önce gelirlerini hesaplarlar sonra da bu gelirlerine göre harcamada bulunurlar.

III.Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü

A-Hizmetlerin Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Bölüşülmesine Tesir Eden Faktörler

Kamu ekonomisi üretici birimleri (idareler) arasında hizmetlerin (görevlerin) bölüşülmesi sonuçta giderler olarak ortaya çıkacağından buna “gider bölüşümü” de denebilir. Esas itibariyle hangi hizmetlerin mahalli idarelerce ve hangilerinin merkezi idarece yerine getirileceği konusunda kesin sınırlar ortaya koymak zordur. Merkezi ve mahalli idareler arasında gelir bölüşümüne tesir eden faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz.

² Ruşen Keleş,Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi,Ankara,1989,s.172-173

1-Etkinlik Kriteri

Etkinlik kıstasına göre, hizmetin onu en etkin şekilde görececek olan idareye bırakılması gerekmektedir. Mahalli idareler bir kısım hizmetleri merkezi idareye nazaran daha iyi bir şekilde görme imkanına sahiptirler. Diğer taraftan bazı hizmetlerin de merkezi idare tarafından daha iyi bir şekilde ifa edildiği görülmektedir. Burada önemli olan hizmet bölüşümünden ziyade ekonomik etkinliğin nasıl sağlandığıdır.

Bazı hizmetlerin merkezi idare tarafından ifa edilmesi, hizmetin kavranamaması, kırtasiyecilik, bürokrasi, personel israfı gibi sakıncalar ortaya çıkarabilirken, bir takım hizmetler de mahalli idare kuruluşları tarafından etkin bir şekilde ifa edilebilmektedir. Ekonomik etkinliği sağlayabilmek için o hizmetin en etkin şekilde ifa edecek olan idari birime verilmesi gerekmektedir.

2-Hizmetin Faydasının Bölünebilirliği ve Dışsallığı İle İlgili Kriter

Kamu mal ve hizmetlerinden bir kısmı toplumu teşkil eden fertlere ayrı ayrı fayda sağlamaz, üretildiğinde de toplum tarafından bir bütün olarak tüketilir. Diğer bir kısım hizmetlerde ise faydaları açısından bir bölünme sağlanabilir. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi idare tarafından görülmesi düşünülmemelidir.³ Hizmetin yayılıcı tesir sahası (dışsallığı) genişledikçe hizmet merkezi idareye verilmelidir.

3-Geleneksel ve Deneysel Kriter

Ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip olan milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet vb. kolektif mallar kesinlikle merkezi idare tarafından üretilmektedir.

Mahalli idareler ise bölgesel düzeydeki yarı kolektif mallar üretmektedir. Örneğin su, kanalizasyon, mezbaha, kentiçi ulaşım vs.

³ Nadaroğlu, a.g.e.s.80

B-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümünün İlkeleri

Hangi tür hizmetlerin merkezi idare kuruluşları tarafından hangilerinin mahalli idare kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesine görev bölüşümü denir.

Görev bölüşümünde temel kural, bu görevlerin en iyi biçimde hangi idare tarafından yerine getirileceğinin saptanması ve hizmeti en iyi şekilde ifa edecek idareye vermektir. Görev bölüşümünde gözönünde bulundurulacak ilkeler aşağıda belirtilmiştir.

1.Genellik İlkesi

Kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere bırakılmayan bütün hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesine yetki verilmesidir.

2.Yetki İlkesi

Mahalli idarelerin göreceği her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almaları durumunu ifade eder.

3.Liste Düzenlemesi

Mahalli idarelerin yapacakları hizmetlerin yasalarda sayılmasıdır. Yani, bu birimler ancak mevzuatla kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilirler.

IV.Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri 1580 sayılı Belediyeler Kanununun 15.maddesinde 77 fıkra olarak düzenlenmiştir. Bununla beraber, çeşitli kanunlarla da belediyelere daha bir çok görevler verilmiştir.

Belediye Kanununun 15.maddesinde belirtilen görevler, aynı kanunun 16. ve 17. maddelerinde gelir durumları gözönünde bulundurularak 1- Gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için ek zorunlu görevler 2- Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için ek zorunlu görevler 3- Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için ek zorunlu görevler şeklinde bazı belediyeler için zorunlu, bazıları için de ihtiyari görev olarak değerlendirilmiştir. Fakat, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununda belirtilen gelir limitleri bugün

işlerliğini kaybettiği için 15.maddede belirtilen görevler bütün belediyeler için zorunlu görev özelliği taşımaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere 1580 sayılı Belediye Kanununun dışında, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun 6.maddesinde 13 fıkra olarak, 3190 sayılı İmar Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 80 sayılı Haller Kanunu ve diğer bazı kanunlarla belediyelere bir çok görevler verilmiştir.

Netice itibariyle belediyelerimizin hizmet alanları genişlemiş, görev, yetki, teşkilat gibi konularda hızlı şehirleşme ile beraber değişimler olmuştur.⁴ Ancak, bu gelişmelere paralel olarak yeni bir belediyeler kanunu da henüz çıkarılmamıştır.

A-Olağan Belediyelerin Görevleri

1580 sayılı Belediye Kanununun bir sistematigi yoktur Bu görevler sistematik olarak düzenlenecek olursa, belediyelerin görevleri şu şekilde gruplandırılabilir.

- 1.Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri
- 2.Bayındırlık ve İmar ile İlgili Görevler
- 3.Ekonomik ve Ticari Hayatla İlgili Görevler
- 4.Temizlik işleri ile İlgili Görevler
- 5.Belde düzeni ve esenliği ile İlgili Görevler
- 6.Tarım ve Veterinerlik ile İlgili Görevler
- 7.Kültür, turizm ve Spor ile İlgili Görevler
- 8.Ulaştırma Hizmetleri ile İlgili Görevler
- 9.Su ve Kanalizasyon ile İlgili Görevler

1.Sağlık ve Sosyal Yardım ile İlgili Görevler

-Bütün koruyucu sağlık hizmetlerini yerine getirmek ve denetlemek

-Çevrenin korunması ile ilgili tedbirleri almak,

-Fakirleri, acezeleri ve kimsesizleri korumak, barındırmak ve maddi yardım yapmak,

⁴ Sodan,Belediye Kanunu ve Açıklaması,s.91

-Hastaları iyileştirici sağlık hizmetleri vermek, bu amaçla belediye hastaneleri, sağlık evleri, sağlık istasyonları açmak, hastaları tedavi etmek ve ilaç yardımı yapmak.

-Cenazeleri nakil ve gömme işini yapmak ve ayrıca mezarlıklar tesis etmek,

2.Bayındırlık ve İmar ile İlgili Görevler

-Belde içinde yollar, köprüler, meydanlar, alt ve üst geçitler yapmak, yol kavşaklarını ışıklandırmak, bunları hizmete açık halde bulundurmak, bakım ve onarımlarını yapmak.

-İmar planları hazırlamak ve uygulamak,

-Yapılara inşaat ve iskan ruhsatı vermek, bunların imar planlarına uygunluğunu denetlemek.

-Gecekondulu yapımını önlemek, belde halkının sağlığı için gerekiyorsa sağlıklı konutlar üretmek.

3.Ekonomik ve Ticari Hayat ile İlgili Görevler

-Tüketiciyi koruyucu tedbirler almak, zaruri gıda maddelerinin sağlıklı koşullar içerisinde üretilmesini ve satılmasını denetlemek,

-Odun ve kömür gibi maddeleri temin etmek ve dağıtımını sağlamak, gerekiyorsa tanzim satış yerleri açmak,

-Toptancı halleri, yaş meyve ve sebze halleri açmak ve işletmek,

-Pazar ve panayır yerleri kurmak ve denetlemek,

-Soğuk hava depoları kurmak ve işletmek,

4.Temizlik ile İlgili Görevler

-Umuma açık yerlerin temizliğini, intizamını kontrol etmek, bu işyerlerinin gerekli sağlık şartlarına uygun faaliyette bulunmalarını sağlamak,

-Belde halkının atıklarını toplamak, mesken yerlerinden uzaklaştırmak, fenni şekilde değerlendirmek veya yok etmek,

-Sokak ve caddeleri temizlemek, süpürmek,atıkları toplamak, kar, çamur ve buzlardan temizlemek ve gerekiyorsa yıkamak,

5.Belde Düzeni ve Esenliği ile İlgili Görevler

- Beldede nizam ve intizamı sağlayacak zabıta görevlerini yapmak,
- Belde içinde trafik akımını düzenlemek,
- Bina ve işyerlerini yangından koruyucu tedbirler almak, yangınları söndürmek, (itfaiye hizmetlerini yerine getirmek.)

6.Tarım ve Veterinerlik ile İlgili Görevler

- Parklar, bahçeler, hayvanat bahçeleri tesis etmek ve işletmek,
- Fidanlık kurmak, işletmek, sulama kanallarının bakım ve onarımını yapmak,
- Veterinerlik hizmetleri vermek,
- Hayvanların fenni mezbahalarda kesilmesini temin etmek, etleri kontrol etmek, naklini yapmak,
- Hayvan ölülerini toplamak ve gömmek,
- Hayvanlardan insanlara bulaşabilecek olan hastalıkları önleyici tedbirler almak, başıboş hayvanları toplamak, gerekirse imha etmek.

7.Eğitim, Kültür,Spor ve Turizm ile İlgili Görevler

- Belde halkının eğlenmesi, kültürel ve sanatsal faaliyetlerden yararlanabilmesi için tiyatrolar, konservatuvarlar, resim galerileri açmak, sanat festivalleri düzenlemek, spor tesisleri kurmak ve işletmek,

8.Ulaştırma ile İlgili Görevler

- Şehiriçi ulaşımını sağlamak için kitle ulaşım araçlarını almak ve çalıştırmak, muayyen bölgeler açısından düzenli seferler düzenlemek,
- Otobüs, tramvay, raylı sistemler, tünel, metro ve teleferik hatları kurmak, işletmek ve suüstü ulaşımını sağlamak.

9.Su ve Kanalizasyon ile İlgili Görevler

- Kullanma , içme ve sanayi suyu temin etmek, depolamak, arıtmak ve dağıtımını için gerekli tesisleri kurmak ve işletmek.
- Atık suları toplamak, arıtmak ve uzaklaştırmak.

B-Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı kanunun 6.maddesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri düzenlenmiştir.⁵ Büyükşehir belediyelerine ait görevler;

-Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak.

-Büyükşehir nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.

-Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kanunların belediyelere verdiği trafik hizmetlerinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

-Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak ve işletmek.

-Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1, 2 ve 3.sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek.

-Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek.

-Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek.

-Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

-Mezarlık alanları tahsis etmek ve işletmek.

-Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi için gerekli tesisleri kurmak ve işletmek.

-Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaralarını ile bunlar üzerindeki binalara numara vermek.

⁵ Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi,s.160

-Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek.

-İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten yerleri tesbit etmek, fabrika ve sanayi kuruluşlarının bulundurulması gerekli olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tesbit etmek ve bu kuruluşları denetlemek.

-İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.

-Büyükşehir dahilindeki ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetleri gerçekleştirmek.

-Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

İlçe belediyeleri Büyükşehirlere bırakılmayan ve belediye kanunu ile diğer belediyelere verilen tüm görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler.⁶

Ayrıca ilçe belediyeleri isterlerse yeşil sahalara, parklar, bahçeler, spor ve eğlence yerleriyle toptancı halleri ve mezbaha yapar ve işletebilirler.⁷

V-Mali Tevzin Kavramı Çerçevesinde Belediyelerin Görevlerinin Değerlendirilmesi

A-Merkezi İdare İle Ortaklaşa Görülen Hizmetler

1-Bayındırlık ve İmar İle İlgili Hizmetler

Anayol, köprü, baraj ve liman gibi altyapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezi idare tarafından görülmektedir. Ancak kent içi yolların bakım ve onarımı, kent içinde park, meydan yapımı ve kent imar planlarının hazırlanması ve uygulanması gibi hizmetler Belediyelere bırakılmıştır.⁸

2-Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Hizmetler

Önemli ölçüde dış faydalar meydana getiren ve değerlendirilmiş mallar kategorisine giren sağlık hizmetleri merkezi idarenin görev alanı içine

⁶ Tortop, Yerel Yönetimler Maliyesi, s.169

⁷ 3030 sayılı kanun, madde 6, B fıkrası

⁸ Nadaroğlu, a.g.e, s.90

girmektedir.

Sağlık hizmetlerinin genellikle merkezi idare hizmetleri içinde yer aldığı ülkemizde mahalli idareler de kendi imkanları oranında hastaneler açmakta, salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, sanatoryum, dispanser ve doğumevi gibi kuruluşlar meydana getirmeye çalışmaktadırlar.

Fakir ve kimsesizlere yardım şeklinde somutlaşan sosyal yardım hizmetleri, yardımı alan şahıslara sağladığı özel faydanın yanında fakirliği giderebildiği ölçüde topluma da yarar sağlar. Bu sebeple sosyal yardım hizmetleri yarı kollektif mallar arasında yer almaktadır. Bu hizmetler merkezi ve mahalli idareler tarafından birlikte yürütülmektedir.⁹

Bunlar dışında ekonomik ve ticari hayatla ilgili görevler, turizm ve sporla ilgili görevler de merkezi ve mahalli idareler tarafından birlikte yürütülmektedir.

B-Mahalli İdareler Tarafından Görülen Hizmetler

Özellikle belde halkının yararlandığı günlük hizmetler belediyeler tarafından yürütülmektedir. Bunların başlıcaları çöp toplama ve çevre temizliği ile ilgili hizmetler, kentiçi ulaştırma hizmetleri, eğlence ve istirahat yerlerinin temizliğinin kontrolüne ilişkin hizmetler, park ve bahçe düzenlemesine yönelik hizmetler, mezarlık tesisine ilişkin hizmetler, otopark hizmetleri vs. sayılabilir.

VI.Belediyelerin Görevleriyle İlgili Olması Bakımından BİT'ler ve İller Bankası

A-Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT)

1580 sayılı belediye kanununun 19.maddesinde belediyelerin belde halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere her türlü girişimde bulunabilecekleri belirtilmektedir.¹⁰

Belediyelerin bu girişimleri doğrudan işletmecilik olabileceği gibi mevcut işletmelere katılmak ya da bu faaliyetlere izin vermek şeklinde de olabilir.¹¹

Yasal dayanağını belediye kanununun 19.maddesinde bulan Belediye İktisadi

⁹ Nadaroğlu, a.g.e.s.91

¹⁰ Belediye Kanunu madde.19

¹¹ Öztürk, Yerel Yönetimler, s.180

Teşebbüsleri kuruluş ve görevleri dikkate alınarak 3 ana başlık altında incelenebilirler.

1.Belediye Bütçesi İçinde Yeralan ya da Almayan İşletmeler

-Özel yasalarla kurulan işletmeler: Bu gruba, özel kanun hükümlerine göre kurulup yine bu hükümlere göre faaliyet gösteren şirketler girer.(İSKİ,ASKİ,EGOb.)

Bu işletmeler 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa, Belediye Bütçe Usulü Tüzüğüne ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değillerdir. Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler ve ticari usullere uygun olarak çalışırlar.

-Belediye bütçesi içinde yeralan işletmeler: Bu teşebbüslerin gelirleri, yönetim ve giderleri diğer belediye gelir ve giderleri gibi belediye bütçesinde gösterilir. (Su ve mezbaha işletmeleri gibi)

-Belediye bütçesi dışında yeralan katma bütçeli işletmeler: Belediyelerin kurdukları işletmeler ile diğer özel kanunlarla kurulan bağlı işletmelerde katma bütçe uygulanır.¹² Bu teşebbüsler, belediye bütçesinde yalnız faaliyet sonucu ile görünmektedir. İşletmenin gerekli amortisman ve yedek akçesi ayrıldıktan sonra geriye kalan hasılat belediye bütçesine gelir kaydedilmekte, işletme faaliyeti zararla kapatıldığında ise belediye tarafından yapılan yardımlar belediye bütçesinde yer almaktadır.

2.Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar

1580 sayılı yasanın 15/49. Maddesi belediyelere tanzim satış fonu kurma yetkisi vermektedir. Buna göre, belediyeler et, ekmek, yaş meyve ve sebze, odun ve zaruri gıda maddelerini gerektiğinde 2490 ve 1090 sayılı yasa hükümlerine bağlı olmaksızın satınalmak, stok etmek, sattırmak, satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatmak için sair tedbirleri alabilirler.

Belediyelere döner sermaye kurulmasına dair yetki veren tek mevzuat, Belediye Yasasına bazı maddeler eklenmesine dair 24.3.1950 ve 5656 sayılı yasadır.¹³

¹² Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği md.219

¹³ Öztürk, a.g.e.s.182

3-Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler

Belediyeler bir takım faaliyetlerde bulunmak üzere şirketler kurabilecekleri gibi kurulmuş olan bazı şirketlere de ortak olabilirler.¹⁴ Uygulamada genellikle Anonim şirket ya da Limited şirket kurulmakta veya bu şirketlere ortak olunmaktadır. Belediyelerin bu yola başvurmasının bazı nedenleri bulunmaktadır. Bunlar:

- Merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtulmak
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kısıtlamalarından kurtulmak,
- Özel bankalardan kredi bulmak
- Gelirlerini arttırmada yeni kaynaklar bulmak
- Personel istihdamı ve temininde serbest hareket edebilmek
- Beldenin sosyal ve ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak.

B-Belediyeler ve İller Bankası ilişkisi

1933 yılında kurulan Belediyeler bankasının bir devamı olarak 1945 yılında yeniden örgütlenen İller Bankası mahalli idarelerin ve bu idarelerin kuracakları birlikler ile adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak, imar ve altyapı hizmetleriyle uğraşmak amacıyla kurulmuştur.¹⁵ Banka yerel yönetim birimleri için aracılık, yatırım ve kredi fonksiyonlarını yerine getirmiştir. Bu fonksiyonlar itibariyle İller Bankası yatırımlarında reel fiyatlarla önemli azalmalar olmuştur.

Şöyle ki, bankanın yatırım harcamaları toplamı, cari fiyatlarla 1987'de 283.7 milyar TL, iken 1992' de 2.373.0 milyar TL olmuştur. Buna karşın bu yatırımlar 1992 fiyatlarıyla 1987'de 2.918.7 milyar TL iken 1992'de 2.373.0 milyar TL. dir. Bankanın belediyelerin yatırım harcamalarını karşılayan kredi oranı 1987'de %16.6 iken giderek azalmış ve 1992'de % 11.0 olmuştur. Yani banka yerel yönetimlerin yaptığı işler için yeterli düzeyde finansman sağlayamaz

¹⁴ Türk Ticaret Kanunu md.275

¹⁵ Kuruluşundan Bugüne İller Bankası, s.222

sağlayamaz hale gelmiştir.Bunun uzantısı olarak yerel yönetimlerin fonlarının sabit sermaye yatırımları içindeki kendi payları artmıştır.

Tablo 1.Yerel sabit sermaye yatırımlarının Dağılımı (%)

Yıllar	İller Bankası	Yerel Yönetimler
1981	70.2	29.8
1983	72.8	27.2
1985	31.9	68.1
1990	18.9	81.1
1991	17.3	82.7
1992	21.0	79.0
1993	17.2	82.8
1994	18.1	81.9

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı yıllık ekonomik raporlar 83-93 HDTM Temel ekonomik göstergeler 1993

İller Bankasının üç ana fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar:

1. Aracılık Fonksiyonu

İller Bankasının aracı kurum olması özelliği merkezi idare ile mahalli idareler arasında düzenleyici rol oynamasından kaynaklanmaktadır.Aracılık özelliği mali ve teknik olmak üzere iki kısımdır.

Teknik aracılık, DPT tarafından programa alınan mahalli idare birimi işlerinin inşaat ve sanayi sektörüyle ilişkilerini tesis etmek ve yönlendirmektir. Bankanın teknik aracılık fonksiyonu içerisinde belediyelerin harita ve imar planlarını hibe şeklinde yapmak da vardır. Banka, belediyelerin ucuz kredi ve hibe yardımıyla desteklenen altyapı hizmetlerinde de teknik sorumluluk almaktadır.

Mali aracılık, mahalli idareler ve mahalli idareler ile merkezi idare arasında fon akışını düzenlemek, mahalli idarelere kaynak sağlamak şeklinde gerçekleşmektedir.

2. Yatırım Fonksiyonu

İçme suyu, kanalizasyon, yapı işleri, harita ve imar planı yapımı, mezbaha, soğuk hava deposu gibi yapıları İller Bankasının yıllık iş programları çerçevesinde belediyenin istikraz kabiliyeti ve bankanın finansman durumu gözönünde bulundurularak belediye hesabına yaptırılması İller Bankasının görevleri arasındadır.

3.Kredi Fonksiyonu

Belediyeler kendi yaptırdıkları veya İller Bankası eliyle yapılmasını istedikleri kamu hizmetleri ile tesisler için gerekli paradan kendi borçlanma durumlarına göre bir miktarını bankadan borçlanırlar, bakiyesini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki İller Bankasındaki bir hesapta toplanan belediyeler fonundan temin ederler.¹⁶

Yapılacak iş belediye tarafından gerçekleştirilecek ise, bankanın belediyeye açtığı kredinin bir yıl içinde çekilmeye başlanmak suretiyle kullanılması gerekir. Eğer iş bankaca yaptırılacak ise kredi belediyeye gönderilmez, bankanın işi ihale ettiği müteahhide ödenir.

Belediyeler banka tüzüğü'nün 12.maddesi .ve ikraz, kefalet, aracılık ve avans işlemleri yönetmeliğinin 2.maddesi hükümlerine göre uzun vadeli olarak %30 faizli borçlanabilirler.

Bunun dışında İller Bankası ödeme gücünü kaybeden belediyelere ihtiyaç halinde hibe şeklinde yatırım yardımında bulunabilir.¹⁷

VII.Belediyelerin Giderleri

1580 sayılı belediye kanununun 117. Maddesinde belediyelerin giderleri sayılmıştır.Buna göre belediyelerin giderleri:

- Belediye binasının tedariki ve bakım onarım giderleri
- Belediye personel giderleri
- Belediye zabıtası ve itfaiye masrafları
- Belediye gelirlerinin tahsilat masrafları

¹⁶ Tortop, Mahalli İdareler, s.313

¹⁷ Tortop, a.g.e, s.313

-Yol, meydan, sokak, iskele ve köprülerin yapım, tamir ve işletme masrafları

-Su, kanalizasyon tesis ve işletme masrafları

-Kanunlarla belediyeye görev olarak verilen hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan masraflar

-Vadesi gelen borçlar ve borç faizi ödemeleri

-Belediye imar düzenlemesi ve mezbaha masrafları

-Belediye emlâkinin mal ve mülklerinin onarımı

Bu giderleri belediye bütçesinin gider bölümünde belirtildiği gibi şu şekilde gruplandırabiliriz .

1.Cari Giderler

-Personel giderleri

-Yönetim giderleri

-Hizmet giderleri

-Kurum giderleri

-Ödenekler

-Çeşitli giderler

2.Yatırım Giderleri

-Etüd ve proje giderleri

-Yapı tesis ve büyük onarım giderleri

-Makina teçhizat ve taşıt alımları

3.Transfer Giderleri

-Kamulaştırma ve bina yıkımları

-Kurumlarca katılma payları ve sermaye teşkilleri

-Yardımlar

-Borç ödemeleri

Üçüncü Bölüm

Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümü ve

Belediyelerin Gelir Kaynakları

I-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümü

Merkezi ve mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin ikinci yönü gelir bölüşümüdür. Gelir bölüşümü idareler arasında hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin belirli esaslara göre bölüşülmesidir.

Merkezi idare ve mahalli idareler arasında gelir bölüşümünün iki anlamı vardır.

Birincisi, dar anlamda gelir bölüşümü; gördükleri hizmetlere göre idareler arası eşitsizlikleri gidermek, yani kaynak yönünden yetersiz olanlar ile mali imkanları bulunan idareler arasında denge sağlamak için yapılan dengeleyici ödemeleri ifade eder.

İkinci olarak geniş anlamda gelir bölüşümü ise denge sağlayıcı işlemler yanında vergi kaynağı ve gelirlerinin de bu amaca uygun olarak bölüşülmesidir.¹

A-Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümünün Nedenleri

1-Ekonomik Nedenler

Merkezi idare ve mahalli idareler aynı kaynaktan gelir sağlamak zorundadırlar. Kaynak ulusal gelirdir. Merkezi idare ve mahalli idarelerin, bireyler ve ekonomik girişimlerden tahsil edecekleri gelirlerin belli kurallara bağlanıp önceden belirlenmesi bir zorunluluktur. Gelir kaynaklarının verimini, dolayısıyla üretimi azaltmamak için merkezi ve mahalli idarelerin neyi, ne ölçüde ve nasıl alacaklarının ayrıntılarıyla belirlenmesi mali tevzinin ekonomik nedenini oluşturur.²

¹ Enis Yeter, *Mahalli İdareler Maliyesi*, s.61

² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.258-259

2-Siyasal ve Toplumsal Nedenler

Mahalli idare kuruluşlarının hepsi aynı gelişmişlik düzeyine sahip değildir. Bu dengesizliklerin giderilmesi mali tevzinin nedenlerinden biridir. Nüfusu ve kaynakları fazla olan zengin bölgelerde halkın gelir seviyesi de genellikle yüksektir. Bütün mahalli idare kuruluşlarına aynı yetkiler tanındığında zengin bölgelerdeki mahalli idare kuruluşları daha çok gelir sağlarlar. Bunun tersi olarak geliri düşük bölgelerdeki mahalli idare kuruluşları da gelir sıkıntısına düşer ve hizmetlerinin gerektirdiği mali kaynakları temin edemezler. Kamu hizmetlerinden her bölgede yaşayan insanların adaletli bir şekilde faydalanmasını sağlamak için zengin bölgelerin gelirlerinden bir kısmını yoksul bölgelere aktarmak gerekir. Bu da ya vergi gelirlerinden mahalli idarelere pay vererek ya da gelir seviyesi düşük olan mahalli idare kuruluşlarına yardımda bulunarak olur.

3-İdari Nedenler

Mahalli İdareler kendilerine düşen gelir ve hizmetlerin neler olduğunu önceden bilirlerse merkezi idare her istediği zaman mahalli idare kuruluşlarına mali kaynak sağlamadan yeni görevler veremez.³ Başka bir ifade ile mahalli idareler gelirlerini önceden bilirlerse hizmetlerini gelirlerine göre planlama imkanına sahip olurlar.

B-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Kaynaklarının Bölüşürülme İlkeleri

Kamu hizmetleriyle kamu gelirlerinin, merkezi idare ve mahalli idareler arasında tarafsız, bilimsel ölçülere dayanması gerekir. Kamu hizmetlerinin bölüşürülmesinde her ülkede siyasi ve tarihi faktörlerin de etkisiyle farklılıklar görülmektedir. Bununla birlikte, adalet, milli savunma, dış ticaret gibi hizmetlerin daha çok merkezi idare; temizlik, imar, gıda maddelerinin denetimi gibi hizmetlerin de mahalli idareler tarafından ifa edildiği görülmektedir. Gelir kaynaklarının bölüşürülmesinde uyulması gereken ilkeler şöyle özetlenebilir.

Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynağa

³ Keleş, a.g.e.s.260

sahip olmalıdır. Merkezi idare ve mahalli idarelere gelir sağlama düşüncesiyle aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılmalıdır. Vergilendirilmemiş kaynak bırakılma-malıdır. Bölgelerarası farklılıklar dikkate alınmalı ve geliri yetersiz bölgelerde hizmet kalitesinin düşmesine engel olunmalıdır. Vergi, vergiyi en az maliyetle toplayacak idareye bırakılmalıdır.⁴

C-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Gelir Bölüşümünü Etkileyen Faktörler

Gelir bölümünü etkileyen en önemli faktör muhakkak ki görev bölümüdür. İdarelerin yüklenmiş olduğu görevleri yerine getirebilmeleri mali kaynaklarının olmasını gerektirir. Bu kaynaklar mahalli idareler tarafından doğrudan elde edilebileceği gibi merkezi idare tarafından toplanıp belli esaslara göre mahalli idarelere dağıtılabilir. Burada önemli olan gelir bölümünü etkileyen faktörlerin neler olduğudur. Bu faktörleri aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz.

1-İdari Etkinlik

Merkezi idare veya mahalli idareler açısından en etkin idare olunan vergiler, daha çok kendi bölgelerinde başlayıp tamamlanan ve böylece vergilendirilebilir hale gelen faaliyetlerdir. Fakat bunu kesin çizgilerle saptamak zordur. Çünkü vergiye esas teşkil eden gelir bir bölgeye bağlı olarak oluşmayabilir. Şahısların ülkenin çeşitli bölgelerinde başlayıp gelişen ve sonunda vergilendirilecek gelir haline gelen kaynakları olabilir.

Bu nedenle denilebilir ki, yetkili idarenin alanı genişledikçe o bölgede tamamlanmamış gelirler azalmakta ve dolayısıyla vergi üzerindeki idari etkinlik artmaktadır. Yine değişik mahalli idare kuruluşları tarafından uygulanan vergi tarifeleri farklı ise bu durumda vergi yükümlüleri vergi yükünün en az olacağı mahalli idarenin bulunduğu yerleşim alanlarını tercih edebilirler.⁵

İdari etkinlik sorunu diğer taraftan vergi denetimi konusunda da ortaya çıkabilir. Bu sebeple mahalli idarelere kendilerini en etkin bir şekilde idare

⁴ İlhan Özer, *Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları*, TODAİE, Ankara, 1976, s.35

⁵ Öncel, a.g.e.s.62

edebilecekleri gelir kaynaklarının bırakılması uygun olur.

2-İdarelerin İfa Ettiği Hizmetlerin Özelliğinden Doğan Faktörler

Merkezi idare ile mahalli idarelerin görmüş oldukları hizmetlerin bileşimi birbirinden farklılıklar arz etmektedir. Merkezi idarenin toplam hizmetleri içerisinde tam ve yarı kamusal nitelikde olanların payı yüksektir. Buna karşın mahalli idarelerin toplam hizmetleri içerisinde ise kişisel yararlanma imkanı sağlayan yarı kamusal mal ve hizmetler ile piyasa malı arzı önemli yere sahiptir.

Hizmetlerdeki bu farklılık hizmetlerin gerektirdiği finansmanı da etkilemektedir. Merkezi idarenin hizmetlerinin önemli bir kısmı vergi gelirlerinden finanse edilirken mahalli idarelerin gelirleri arasında hizmet karşılığı elde edilen miktar önemli yer tutmaktadır. Mesela mahalli idarelerin sunduğu su, kanalizasyon, havagazı gibi hizmetlerden tüketicilerin elde ettiği fayda yaklaşık olarak hesaplanabileceği için bu hizmetlerin fiyatlandırılarak tüketicilere ödetilmesi mümkündür. Dolayısıyla bu hizmetlerin maliyetinin genel vergi hasılatından karşılanması israfa yol açabileceği gibi, kaynakların aşırı kullanılmasına da sebep olabilir. Bu sebeple, bu tür hizmetlerin mahalli idare kuruluşlarına bırakılarak fiyatlandırma yoluyla tüketicilere ödetilmesi harcamaların denetim altına alınmasını da sağlayabilir.

3-Diğer Faktörler

Merkeziyetçiliğin geleneksel bir hal aldığı ülkelerde gelirlerin de merkezileşmesi doğaldır. Bu durumda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki gelir bölüşümü merkezi idarenin topladığı gelirler üzerinden mahalli idarelere belli ölçülerde pay vermesi esasına dayanmaktadır. Mahalli idare kuruluşlarının hakları kanunlarla tam güvence altına alınmamış ise mahalli idarelerin kendilerine yetecek gelirleri elde etmeleri imkansızdır.⁶ Oysa idari yönden kuvvetli bir ademi merkeziyet geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ademi merkeziyet geleneğinin etkisiyle mahalli idare kuruluşları daha tatminkar gelir kaynaklarına sahip olmaktadır.

⁶ Nadaroğlu.a.g.e.s.99

Türkiye gibi güçlü bir mahalli idare geleneğine sahip olmayan ülkelerde mahalli idare kuruluşlarının tasarrufunda olması gereken bazı vergilerin toplanmasında bu kuruluşların, etkin olmadığı düşüncesiyle merkeziyet geleneğinin de etkisiyle, merkezi idare gelirleri arasına alınabilmektedir. Örneğin 1972 yılında mahalli idare kuruluşlarının gelirleri arasında olan Emlak Vergisi merkezi idare gelirleri arasına alınmıştır. Özetle, idareler arasındaki gelir bölüşümünü merkeziyet ve ademi merkeziyet ile tarihi ve kurumsal faktörler de etkilemektedir.

II.Belediyelerin Gelir Kaynakları

A-Özgelirler

Bu gelirlere, özgelirler denmesinin sebebi gelirler üzerindeki tasarruf hakkının belirli kurallar dahilinde belediyelere ait olmasındandır. Belediyelerin öz gelirleri 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak belirtilmiştir.

1.Vergiler

a.İlan ve Reklâm Vergisi

İlan ve reklam vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 12-16. Maddeleri arasında düzenlenmiştir.Buna göre “Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklam ,ilan ve reklam vergisine tabidir.”

İlan ve reklam vergisinin mükellefi, yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmakla mesuldürler.

Genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin, devlet demiryolları işletmelerinin;

-Umumi mahallere reklam amacıyla konulacak sıra, bank ve benzeri gereçler üzerindeki ilan ve reklamlar,

-Siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve

reklamlar,

-TRT tarafından yapılan reklamlar,

-Gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar,

İlan ve reklam vergisinden muafır.

İlan ve Reklam Vergisinin tarifesi Belediye Gelirleri Kanununun 15.maddesinde belirtilmiştir. Verginin nisbeti ilan ve reklamın metrekare yüzölçümüne ve konulduğu yere göre değişir.⁷

b.Eğlence Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir.

Verginin mükellefi eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir.

Verginin nisbeti ve miktarı biletle girilen yerlerde %10 ila %30 arasında değişmektedir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde günlük olarak 200-4000 TL arasındadır.

Vergi biletle girilen yerlerde bilet bedeline eklenmek suretiyle hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir.Müşterek bahislerde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20.günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilir ve aynı sürede ödenir.⁸

c.Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde posta, telgraf, telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks,faksimile ve data ücretleri Haberleşme Vergisine tabidir.

Verginin mükellefi PTT idaresidir.

Haberleşme vergisinin nisbeti %1'dir. Bir ay içinde tahsil edilen gelirlere isabet eden vergi ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde ödenir.⁹

⁷ Belediye Gelirleri Kanunu.madde12-16

⁸ Belediye Gelirleri Kanunu.madde 18-22

⁹ Belediye Gelirleri Kanunu.madde 29-33

d.Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketimi Vergisine tabidir.

Elektrik ve havagazı tüketenler bu vergiyi ödemekle mükelleftirler.

Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar.

Verginin nisbeti imal ve istihsal, taşıma,yükleme, boşaltma, telefon, telgraf, telsiz müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, bunlar dışındakilerden %5'tir. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi tahsil tarihini takip eden ayın 20.günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve ödemeye mecburdurlar.¹⁰

e.Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir.

Verginin matrahı yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Mükellef, sigorta şirketleridir.

Yangın sigortası vergisinin nisbeti %10'dur. Mükellefler bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20.günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve aynı süre içinde vergiyi ödemeye mecburdurlar.¹¹

f.Çevre Temizlik Vergisi

15.07.1993 tarih ve 3914 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun ile Çevre temizlik Vergisi Belediye Gelirleri Kanununa dahil edilmiştir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.

¹⁰ Belediye Gelirleri Kanunu, madde 34-39

¹¹ Belediye Gelirleri Kanunu, madde 40-44

Çevre temizlik vergisinin mükellefi binaları her ne sıfatla ve her ne şekilde olursa olsun kullanan gerçek veya tüzel kişilerdir. Boş olarak tutulan binalarda mükellef, malik veya malik gibi tasarruf edenlerdir.

Genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idarelerine belediyelere köy tüzel kişiliğine ve bunların kuracakları birliklere, kanunla kurulan ünüversitelere ait ve münhasıran bunların hizmetlerinde kullanılan binalar ile dini hizmetlere ait umuma açık ibadet haneler, kızılai genel merkezi, şubeleri ve kampları, karşılıklı olmak şartıyla yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin hizmetine mahsus olan binalar. Merkezi Türkiye'de bulunan milletlerarası kuruluşlara ve milletlerarası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerine ait binalar ve bunların müştemilatı bu verginin kapsamına dahil değildir.

Yıl içinde vergi kapsamına giren veya verginin kapsamından çıkan binalar için mükellefiyet, bu durumların meydana geldiği tarihi takip eden taksit döneminin başlangıcından itibaren tesis edilecek veya sona erecektir. Ocak veya Temmuz aylarında binaların kullanımı nedeniyle her taksit dönemi itibariyle her bir bina için bir defa vergi alınacak dönem içindeki değişikliklerden dolayı hiç bir surette vergi alınmayacaktır.

g.Emlak Vergisi

1970 tarih 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda 11 Aralık 1985 gününde yapılan değişiklikle emlak vergisi belediyelere devredilmiştir. Bu şekilde emlak vergisinin tarh, tahakkuk ve tahsilatının belediyelere devriyle belediyelere yepyeni bir munzam gelir sağlanmıştır.¹² Emlak Vergisi konusunu Bina vergisi ve Arazi vergisi şeklinde ikiye ayırarak incelemek doğru olur.

Bina Vergisi

Bina Vergisinin "konusu" Türkiye sınırları içinde yer alan binalardır. Bu binalar Emlak Vergisi kanununa göre bina vergisine tabi olmaktadır. Bina deyimi yapıldığı madde ne olursa olsun gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın

¹² Osman Meriç, "Belediyelere Sağlanan Yeni Gelir Kaynakları", İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran 1986, s.161.

bütünü kapsamaktadır. Bina vergisini binanın sahibi varsa intifa hakkı sahibi, her ikisinde yoksa binaya sahibi gibi tasarruf edenler öder. Yani emlak vergisinde mükellef üç durumda ayrı ayrı belirlenmiştir. Birincisi binanın malikidir. Bir binanın maliki olabilmek için tapu siciline kayıt şarttır. Mükelleflerden ikincisi, intifa hakkı sahipleridir. Binanın yasal sahiplerinin dışında intifa hakkına sahip bir kişi bulunuyorsa, söz konusu olan binaya ilişkin emlak vergisinin mükellefi, kuru mülkiyete sahip olan kişi yani malik değil, binadan tam olarak yararlanma hakkına haiz bulunan intifa hakkı sahibidir. Mükellef guruplarından üçüncüsü ise ne maliki ne de intifa hakkı sahibi yoksa emlak vergisinin mükellefi, bina sahibi gibi tasarruf edenlerdir.

Bina vergisinin matrahı binanın emlak vergisi kanununa göre tesbit olunan vergi değeridir. Vergi değeri binanın rayiç değeridir. Vergi değerinden istisna tutarı düşülerek vergi matrahına ulaşılır.¹³

Bina vergisinin oranı meskenlerde binde 4, işyerlerinde ise binde 5'tir. Ancak, tek meskeni olup bu meskenlerinde oturanların gelirleri yalnız kanunla kurulan Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK gibi sosyal güvenlik kurumlarından alınan aylıklardan oluşuyorsa bu kişilere ait binalardan binde 2 oranında emlak vergisi alınmaktadır.

Bina vergisi, mükellefin kendi binasının beyan edilen değeri üzerinden tarh edilir. Ancak, mükellefler binalarının değerini tesbit ederlerken idare ve komisyonlar tarafından belirlenen asgari değerler ve birim fiyatlarını da dikkate almak zorundadırlar. Mükellefler önce binalarının bina maliyetini hesaplarlar. Bina maliyeti, Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca müştereken her yıl belirlenen metrekare inşaat maliyetleri dikkate alınarak belirlenir. Ayrıca, binanın yaşına göre yıpranma payı, kalorifer ve asansör olması halinde de ilaveler yapılır. Daha sonra, cadde ve mahalle itibariyle arsa değerleri de hesaplanarak binanın toplam değeri hesaplanır. Mükellef bu asgari değerden aşağıda beyanda bulunamaz.

¹³ Emlak Vergisi Kanunu Madde 7(Değişik. 1610-17.7.1972)

Bina sahipleri 4 yılda bir genel beyanda bulunarak binaların vergi değerlerini belirlerler.

Bina vergisi mükellefiyeti, emlak vergisi kanununa göre mükelleflerin genel beyana davet edildikleri tarihi, kanundaki vergi değerini tadil eden, yani değişiklik beyanı gerektiren sebeplerin doğması halinde bu değişikliklerin olduğu veya muafiyetin sona erdiği yılı takibeden bütçe yılından itibaren başlar.

Arazi Vergisi

Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar arazi vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Arazi Vergisinin mükellefleri, bina vergisinde olduğu gibi öncelikle arazi veya arsanın sahibidir. Arazinin sahibinin dışında intifa hakkı sahibi de olabilir. Arazinin sahibi ve intifa hakkı sahibi yoksa, araziye sahibi gibi tasarruf edenler mükellef sayılırlar.

Arazi vergisinin matrahı arazi ve arsanın tesbit edilen vergi değeridir. Arazi vergisinin oranı, binde 3'tür. Arsalarda ise bu oran binde 6'dır.

Arazi vergisi mükellefin beyanı üzerine tarh ve tahakkuk ettirilir.¹⁴ Ancak, mükelleflerin beyan edecekleri arsa ve arazilerin vergi değeri vergi usul kanununa göre belirlenen asgari değerden daha düşük olamaz. Devlete ait arazi için beyanname verilmez, diğer kamu kurumları ise arazilerini beyan etmek zorundadırlar. Arsa ve arazi sahipleri 4 yılda bir genel beyanda bulunurlar. Ancak, bakanlar kurulu 4 yıllık süre geçmeden de mükellefleri genel beyana davet edebilir.

Arazi vergisinde mükellefiyet, mükelleflerin genel beyana davet edildikleri, vergi değerini değiştiren olayların meydana geldiği tarihi ve muafiyetin sona erdiği tarihi takibeden bütçe yılından itibaren başlar.

Gerek bina gerekse arazi ve arsalar için mükellefler 4 yılda bir genel beyanda bulunmak zorundadırlar. Genel beyan, mükelleflerin genel beyana davet edildikleri bütçe yılının Mart, Nisan ve Mayıs aylarında emlakın bulunduğu yer belediyesine verilir.

¹⁴ Emlak Vergisi Kanunu, Madde 11(Değişik.3239-4.12.1988)

Köylerde bulunan bina ve araziye ilişkin beyan yazılı veya sözlü olarak ilgili muhtarlığa yapılır. Mükelleflerin beyanları, bina ve arazi kıymet beyan defterine kaydedilerek mükellefe defter imza ettirilir.

İştirak halinde mülkiyette mükellefler müşterek imzalı bir beyanname verebilecekleri gibi her biri ayrı ayrı da beyanname verebilirler.

Emlak vergisinin matrahı bina, arsa veya arazinin vergi değeridir. Ancak, eğer mükellef bir istisnadan yararlanıyorsa, vergi değerinden bu istisna düşülerek vergi matrahı bulunur. Bu matrah üzerinden vergi oranları uygulanarak ödenecek vergi hesaplanır.

Emlak vergisi, her yıl iki eşit taksitte ödenir. Birinci taksit Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksit ise Kasım ayında ödenir.¹⁵

2-Harçlar

a.İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden, herhangi birinin satış yapmak ya da başka amaçlarla ve yetkili mercilerden izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, işgal harcına tabidir.¹⁶

-Pazar ve panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin hertürlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali.

-Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi yerlerden bir bölümünün herhangi bir maksat için işgali,

-Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için belediyelerce şehir merkezlerinde kurulan ve işletilen yerlerin çalışma saatleri içinde taşıtlarca işgali,

Yukarıda sayılan yerlerin belediyelerden izin alınmaksızın işgali mükellefiyeti kaldırmaz.

İşgal harcının mükellefi belirtilen yerleri işgal eden kimselerdir. Belediye Gelirleri Kanunu işgal edilen yerlerde metre kare başına küçük ve büyük baş hayvan başına ve taşıtlardan saat başına işgal harcı alınmasını kararlaştırmıştır.

İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz

¹⁵ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, s.134-142

¹⁶ Belediye Gelirleri Kanunu, madde 52-57

karşılığı tahsil edilir.

b.Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Çalışma ruhsatı harcının konusu hafta tatillerinde ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerin iznine bağlı bulunan iş yerlerine ruhsat verilmesidir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi; kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişilerdir.¹⁷

Harcın miktarı belediye meclislerince tespit edilir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Bu harç makbuz karşılığında peşin olarak alınır.

c. Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması kaynak suları harcına tabidir. Kaynak suları harcını kaynak sularını özel kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftir. Kaynak suları harcı bu suların kaplara doldurulması sırasında kaplara özel işaret koyan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir.¹⁸

d.Tellallık Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkthane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi* ya da tellalı bulundurulmuş diğer yerlerde gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı tellallık harcına tabidir. Tellallık harcının mükellefi mal ve mahsülleri satan kişilerdir.¹⁹

Gerçek veya tüzel kişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediyeye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle yükümlüdürler. Aksi takdirde harç %50 fazlası ile tahsil olunur.

Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi

¹⁷ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 58-62

¹⁸ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 63-66

* Kamuya duyurulması gereken şeyleri yüksek sesle haber vermeyi iş edinen kimseye belediye münadisi denir.

¹⁹ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 67-71

tutarıdır. Tellallık harcının nispeti %2 dir. Tellallık harcı belediyelerce görevlendirilecek kişilerce makbuz karşılığı alınır.

e.Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Hayvan kesimi Muayene ve Denetleme Harcının konusu: belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilere verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen, mezbaha ve kesim evlerinde kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonra muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içersinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmeleridir.²⁰

f.Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve araçlarıyla ölçeklerin vatandaşları aldatmayacak biçimde belediyelerce denetlenmesi gerekir. İşte bu harcın konusu bu denetimin yapılmasıdır. Bunların belediyelerce denetlenip damgalanması karşılığında ve denetim sırasında makbuz karşılığında tahsil edilir.²¹

g.Bina İnşaat Harcı

1970 tarihli bir finansman kanunu ile bir devlet vergisi olarak düzenlenmiş olan Bina İnşaat Harcı 1981 tarihinde 2589 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte yerel bir harç durumuna getirilmiştir. Bina inşaat harcının konusu belediye sınırları ve mücavir alanlar içersinde yapılan hertürlü bina inşaatı veya tadilat ruhsatının alınmasıdır. Konut veya işyerlerinin kullanım biçimlerinin değiştirilmesi yapıda bir değişiklik yapılmasa bile harca tabidir.²²

Bu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce inşa edilmiş olan binaların yüzölçümlerine ilave veya binalarda değişiklik yapılması halinde harç yalnızca ilave edilen kısım için hesaplanır. Aşağıdaki bina inşaatları Bina İnşaat Harcından müstesnadır.

-Genel ve katma bütçeli idarelerin finanse ettiği inşaatlar,

-Hastane sanatoryum , dispanser vb.sağlık kuruluşları,

²⁰ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 72-75

²¹ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 76-78

²² Belediye Gelirleri Kanunu,ek madde 1.6

-Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan ibadethaneler,
-Karşılık gözetilmeksizin devlete devredilmek üzere inşa edilen okullar ve öğrenci yurtları,

-Doğal afetlerden sonra yapılan binalar,

Bina İnşaat Harcının yükümlüsü yapılar için, yapılara ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlardır.

Bina İnşaat Harcının matrahı her bir konut veya işyerinin yüz ölçümüdür.

Harç inşaat ruhsatının alınmasından önce ilgili belediyeye makbuz karşılığı ödenir.

h. İşyeri Açma ve İzin Harcı

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içerisinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzin Harcına tabidir."²³

i. Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek muayene, sağlık veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup ve bu kanunda harcatabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler "Muayene Ruhsat ve Rapor Harcına tabidir."²⁴

j.Sağlık Belgesi Harcı

Yaptıkları hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak macburiyetinde olan kişilere verilecek butür belgeler ve bunların belli aralıklarla yenilenmeleri "Sağlık Belgesi Harcına tabidir."

3239 sayılı kanunla bu harçlar iki katına ve 3.5.1992 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile de 10 kata çıkarılmıştır.²⁵ Bu harçlar makbuz karşılığında veya damga vurulmak suretiyle tahsil edilir.

²³ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 81

²⁴ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 82

²⁵ Resmi Gazete, T.5.9.1992,Sayı.21336

k.Çeşitli Harçlar

Kayıt ve Suret Harcı: Belediyeler ve bağlı müesseselerden istenecek hertürlü kayıt sureti ile gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri "Kayıt ve Suret Harcına tabidir."²⁶

İmar İle İlgili Harçlar: İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyelerce tahsil olunur.²⁷

Parselasyon Harcı: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde imar kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri, parselasyon harcına tabidir.

Verilen İfraz ve Tevhid Kararları "İfraz ve Tevhid Harcına",

-Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına",

-Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi, "Zemin Açma ve Toprak Harfiyatı Harcına ",

-Yapı kullanma izni verilmesi "Yapı kullanma İzni Harcına"tabidir.

3-Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetler içinde yer alan altyapı hizmetleri, büyük masraflar gerektirmektedir.

Bu hizmetler için belediyeler bütçelerine yeterli ödenek koyamamaktadırlar. Başta personel giderleri olmak üzere, Cari Harcamalar bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Altyapı hizmetlerinin finansmanı, belediyelerin kendi kaynaklarından yaptıkları harcamalar ile bu altyapı hizmetlerinden yararlananlardan "harcamalara katılma payı" adı altında alınmakta olan gelirlerden karşılanır.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda harcamalara katılma payları üç adet olarak sayılmışlardır. Bunlar, yol, su, kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır.

²⁶ Belediye Gelirleri Kanunu.madde 79

²⁷ Belediye Gelirleri Kanunu.madde 80

a.İçme Suyu ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Toplum hayatında önemli ihtiyaç maddelerinden biri olan suyun bulunarak, kurulacak tesisler vasıtasıyla ve fenni hale getirilerek yani sağlık şartlarının uygun hale getirilerek belde halkının hizmetine sunulması belediyelerin temel görevlerinden birisidir. Ancak Belediye Meclisinin yetki vermesi halinde bu görevi İller Bankası üstlenmektedir.

Belediyelerin içme suyu altyapı hizmetlerinden katılma payı alabilmeleri için;

-Beldenin yeni içme suyu şebeke tesislerinin yapılması

-Mevcut şebeke tesislerinin genişletilmesi ve ıslahının yapılması zorunludur.

Yukarıdaki hizmetlerin yapılması halinde su dağıtımının yapıldığı saha içindeki gayrimenkullerin sahiplerinden "Su Tesisine Katılma Payı" alınır.²⁸

Belediyeler bu paylarını almaktan imtina edemezler. Kanuni bir hak olan bu paylarını almayan belediye meclis ve belediye başkanları hakkında mali ve cezai kovuşturma yapılır.

Birden fazla yolun kenarında bulunan gayrimenkullerle ilgili payların hesaplanmasında, yalnız suya bağlandıkları yol uzunlukları esas alınır.²⁹

b.Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Sağlıklı bir yaşamın temel koşulu yerleşim alanlarının atık suların etkisinden korunması ve temiz tutulması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için yer altına döşenecek kanallar ile atıkları toplanacak ve yerleşim alanlarının dışına çıkarılarak arıtılmalı ve zararlı etkileri giderildikten sonra akarsu, deniz, göl vb.uygun bir ortama verilmesi gerekmektedir. İşte bu tesislerin yapılması veya yaptırılması görevli belediyelere aittir.

Kanalizasyon yatırımları çok pahalı yatırımlardır. Kanalizasyon tesisleri inşaatının gerçekleştirilebilmesi için öncelikle projenin yapılması gerekir. Bir beldenin kanalizasyon proje ve tesisinin öncelikle ele alınmasının nedenleri

²⁸ Fikri Gökçeer."Harcamalara Katılma Payları",İller ve Belediyeler Dergisi,Ekim 1993,s.364

²⁹ Belediye Gelirleri Kanunu,madde 88

şunlardır:

-Atık suların kaynaklanan bulaşıcı hastalıkların varlığı ve belde de yaşayan insanların bu hastalıklardan korunma gereği

-Nüfusun fazla olması,

-Su kaynaklarını kirleten yerleşim yerlerinin olması,

-Beldenin turistik bir öneme sahip olması,

-Harita ve imar planının yapılmış olması ve alt yapı yatırımlarının önceden tamamlanması gereğidir.

Kanalizasyon tesisleri, kentin gelecek 35 yıllık gelişimi gözönüne alınarak projelendirilmektedir. İller Bankası kanalizasyon tesisleri inşaatında aktif bir rol üstlenmekte ve meclislerin istemeleri halinde başından sonuna kadar tesisler, İller Bankasınca yaptırılarak belediyelere teslim edilmektedir.

Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki koşullarda kanalizasyon tesisi yapılması halinde bunlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden "Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları" alınır.

-Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,

-Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre tevsi ve ıslahı,

Kanalizasyon harcamalarına Katılma Payına tabi olan iki veya daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmışsa, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri dikkate alınır.³⁰

c.Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce inşa, tamir veya genişletmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir çıkışı olmaması nedeni ile bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden "Yol Harcamalarına Katılma Payı" alınır.

Bu payın alınabilmesi için,

-Yeni yol açılması,

-Mevcut yolların %40 oranında veya daha fazla genişletilmesi,

³⁰ Belediye Gelirleri Kanunu.madde 87

-Kaldırimsız veya bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım ve şose halindeki yollarında parke, beton veya asfalta çevrilmesi,

-Mevcut kaldırımlar veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere 15 metreden daha fazla genişletilmeleri halinde, bu giderler belediyelerce karşılanır, katılma payı hesabına dahil edilmez. İki veya daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen payın ise yarısı alınır.³¹

Payların Hesaplanması

Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya görülen işler üzerinden hesaplanır, dolayısıyla yapılan giderlerin tamamı üzerinden hesaplanır. Yapılacak giderler ilgililer tarafından peşin olarak ödendiği takdirde %25 eksigi ile alınır.

Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin %2' sini geçemez. Belediyelerin görüşü alınmak suretiyle, harcamalara katılma paylarını 1/2'ye (peşin ödemelerde 1/3'e) kadar indirmeye, pay çeşitlerine göre farklılaştırma yapmaya, İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek nüfus sonuçlarını da dikkate almak sureti ile belediyeler itibari ile belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Payların Tahakkuk Şekli ve Zamanı

"Yol Harcamalarına Katılma Payları " bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan gayrimenkul sahipleri adına tahakkuk ettirilir. Su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payları ise bu hizmetten faydalanma şekline göre ilgili gayrimenkul sahipleri adına tahakkuk ettirilir.

³¹ Belediye Gelirleri Kanunu, madde 86

Payların İlanı ve Tahsil Şekli

Hesaplanan katılma payları, yükümlülerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden miktarı gösteren özelliklerine göre mahalle, cadde ve sokak itibariyle düzenlenecek tahakkuk cetvelleri bir ay süreyle belediye ilan yerlerine asılmak suretiyle ilan edilir. Katılma payları yükümlülere ayrıca PTT aracılığı ile de tebliğ edilir.

Harcamalara katılma payları belediyelerce veya bağlı müesseselerce iki yılda ve 4 taksitte tahsil olunur.

B.Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Belediyelere

Verilen Paylar ve Fonlar

1981 tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, belediyelere çeşitli vergilerden ayrı ayrı pay verilmesi sisteminden vazgeçerek bunun yerine, genel bütçeleri vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere belli bir oranda pay verilmesi esasını kabul etmiştir.

1986 yılından itibaren, belediyelere %8.55 pay ayrılmaktadır. Ayrılan bu paydan mahalli idareler fonuna ve belediyeler fonuna %2.55'i ayrıldıktan sonra kalan %6'lık kısım, belediyelerin nüfusları,kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları turistik durumları gözönünde bulundurularak İçişleri Bakanlığının talimatlarıyla İller Bankası aracılığıyla belediyelere dağıtılmaktadır.

Söz konusu paylar, İller Bankasında İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplarda toplanmaktadır. İller Bankası belediyelerin paylarını ertesi ayın 15.günü akşamına kadar ilgili belediyeye göndermeye mecburdur. Aksi halde %10 fazlasıyla ödemek zorundadır.³²

1-Belediyeler Fonu

1981 yılında kabul edilen 2380 Sayılı kanunla Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Belediyelere %5 oranında pay verilmesi kabul edilmiş ve bunun %80 ni Belediyelere nüfus esasına göre dağıtılmış geriye kalan

³² 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerin pay verilmesi Hakkında Kanun Madde 2.

%20'sinin de İller Bankası yatırımlarında kullanılmak üzere İmar ve İskan Bakanlığı emrindeki belediyeler ortak fonuna aktarılması öngörülmüştür.1984 yılında belediyeler ortak fonunun adı Belediyeler Fonu olarak değiştirilmiş ve fonun gelirlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri toplamına göre hesaplanması öngörülmüştür. 3004 sayılı Kanunla %2 olarak belirtilen bu oran daha sonraki değişikliklerle %3 'e yükseltilmiş ise de bütçe kanunlarına konulan maddelerle bu oran %2.30 olarak uygulanmıştır.³³

Daha sonra 2380 sayılı Kanunda 1984 yılında yapılan değişiklikle bu ortak fonun adı Belediyeler Fonu olarak değiştirilmiştir.

Belediyeler fonundan İller bankasının yıllık yatırım programında bulunan şu hizmetler için yardım yapılmaktadır.

-Harita,

-İmar planı,

-İçme suyu,

-Kanalizasyon,

-Çeşitli yapı ve tesisler

-Benzeri işlere ait plan ve projeler ve belediyelerin görev alanında bulunupta İller Bankası programına alınan sair işler.

Yönetmeliğe göre belediyeler fonundan yapılacak tahsisler bağış ve ikraz olmak üzere iki türdür.

Bağış:Belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı yıl içi yatırımlarının tümü Belediyeler Fonundan bağış suretiyle karşılanır.

Genel bütçeden iller bankası programında bulunan işler için belediyelerin yatırımlarına sarf edilmek üzere yardım yapılmışsa, bağış bu ödenekten yapılır bu takdirde fon bağış için kullanılmaz.

Belediyeler Fonu yönetmeliğinin bazı işlerin borçlanma ile yapılması hükmü Danıştay sekizinci Dairesinin 31.10.1989 tarihli ve esas no 1988/1207, karar no 1989/817 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

³³ Resmi Gazete, T.19.9.1984.sayı.18520

Böylece Belediyeler Fonundan yapılan tüm yardımlar bağış niteliğinde olmaktadır.

2-Mahalli İdareler Fonu

Kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmede sıkıntı çeken belediyelere karşılıksız yardımda bulunarak onları teşvik etmek ve desteklemek için genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılarak İçişleri Bakanlığı emrinde kullanılmak üzere, İller Bankası hesabına yatırılan paylarla "Mahalli İdareler Fonu" oluşturulmuştur.³⁴

Mahalli İdareler Fonunun oluşumu: Fon tutarı Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0.45'idir. Bunun %0.20 sine tekabül eden kısmı İl Özel İdarelerine ait paylardan %0,25'ine tekabül eden kısmı ise belediyelere verilen paylardan alınarak oluşturulmuştur. Tamamı Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatının %0,45'ine tekabül eden, Mahalli İdareler Fonunun Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının %0,30 İçişleri Bakanlığı %0,15 i ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır³⁵

Mahalli idareler fonundan son nüfus sayımına göre nüfusu 50,000'in altında olan belediyeler faydalanır.

Mahalli İdareler Fonundan bir proje için yapılacak azami yardım tutarı 105 milyon TL.dir. Yardım yapılacak hizmet ve yatırımlar ilgili yönetmelikte şu şekilde belirtilmiştir.

- Belediye hizmet binası
- Fırın, un değirmeni
- Hal, pazar yeri
- Düğün ve nikah salonu
- Hamam, kaplıca, plaj tesisleri
- Umumi hela
- Mezarlık tesis tanzimi
- Belediye parkı (çocuk parkı)

³⁴ Resmi Gazete.T.19.9.1984,sayı.18520

³⁵ Resmi Gazete.T.19.9.1984 sayı 18520

-Koruluk, fidanlık tesisi
-Okuma odası, kitaplık, spor tesisleri
-Akaryakıt patlayıcı madde deposu
-Mezbaha, diğer kesim yerleri ve diğer hayvan imha yerleri
-Belediyelerin görev alanları içinde olan hizmetler için diğer Bakanlıkların fon yönetmelikleri dışında kalan konulardan İçişleri Bakanlığı'nca uygun bulunanlar,

Yatırım için lüzumlu olan arsayı belediyelerin kendi imkanları ile temin etmesi gerekir. Arsa alımı için fondan yardım yapılamaz.

C.Çeşitli Kanunlarla Düzenlenen Belediyelere İlişkin Fonlar ve Devlet Yardımları

Devlet yardımları genel bütçeye konulan ödeneklerden veya kanun ve diğer mevzuatla kurulmuş olan fonlardan ödenen para meblağlarıdır. Aşağıdaki sebeblere dayanır,

-Belediyelerin kamu yararını ilgilendiren giderlerine katkıda bulunmak,
-Belediyeler arasında mali kaynak bakımından mevcut olan farklılıkları gidermek

-Mahalli idarelerin gelir kaynaklarındaki yetersizliğin veya bu kaynaklarda devletçe alınan kararlar yüzünden meydana gelen azalmaların önüne geçmek.³⁶

Belediyelere yapılan yardımları kullanım şartı bakımından iki grupta inceleyebiliriz.

Amaçlı Yardım

Belirli bir hizmetin yapılması için ya da gerekli tesislerin inşasına verilen ancak o işe harcanması şart olan yardımlardır. Bu yardımlar belli bir amaca tahsis edildiği için gerek tahsisleri gerekse harcamaları belli şartlara tabi tutulmakta devletin kontrol ve denetimi sözkonusu olmaktadır. Yardımın alınabilmesi:

-Devletçe o hizmetle veya tesisin yasayla veya ilgili kurumun şartlarına

³⁶ Enis Yeter, Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, s.2

uygun olarak kurulmasının belediyece kabul edilmesine bağlıdır.

-Mahalli idare biriminin, yapacağı hizmet veya yatırıma ilişkin plan ve projelerin, devletçe belirlenen genel normlara ve esaslara uygun olarak düzenlenmesi ve bunu yardımcı yapacak bakanlık yada kuruma onaylatıp kabul ettirmesi gerekir.

Genel Yardım

Devletçe belli bir harcama yeri belirlenmeden mahalli idarelerin mali güçlerini arttırmak, gelir yetersizliğini veya bazı sebeplerle ortaya çıkan noksanlıkları gidermek maksadıyla verilir. Bu yardım "amaçlı yardım"dan farklı olarak belediyelerin öz gelirleri arasına katılarak bütçe giderlerinin karşılanmasında kullanılabilir.

Genel yardım, devlet vergileri tahsilatı toplamından mahalli idarelere verilen paylara benzese de şu farklar vardır.

-Devlet vergilerinden belediyelere verilen paylar sürekli bir özelliğe sahiptir. Devlet yardımı ise takdire bağlıdır. Verilip verilmeyeceği verilirse miktarının neolacağını merkezi idare belirler ve süreklilik arzetmez.

-Merkezi hükümet vergi gelirlerinden belediyelere verilen paylar vergi tahsilatı ve nüfusla orantılı olduğu halde devlet yardımı bütçeye konulan ödeneğe bağlıdır.

Bu genel bilgilerden sonra bu yardımların neler olduğunu inceleyelim.

1.Akaryakıt Tüketim Vergisinden Ayrılan Paydan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Yapılan Yardım

7.11.1984 tarih ve 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanununun 3571 sayılı kanunla değişik 6.maddesine göre Akaryakıt Tüketim Vergisinin %1.2'si belediyelere ayrılmaktadır.³⁷

Akaryakıt Tüketim Vergisinden ayrılan pay Emlak Bankasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı adına açılan bir hesapta toplanmakta ve Bakan onayı alındıktan sonra verilen talimatla para belediyelerin hesabına

³⁷ Enis Yeter, a.g.e,s.14

çıkarılmaktadır.

Bu yönetmelik hükümlerine göre fondan belediyelerin görev alanında bulunupta Bakanlığın uygun göreceği düzenleme ve yapım işlerine, ayrıca belediyelerin 5 yıllık imar programında yer alan kamulaştırma işleri için yardım yapılmaktadır. Yardım için gerekli şartlar ve müracaat şekli ilgili yönetmelikte belirtilmiştir.

1989-1992 yılları arasında mahalli idareler fonundan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 5642 proje için 185.801.171.502.-TL.yine aynı dönemde Akaryakıt Tüketim Vergisinden ayrılan paydan belediyelere 5289 proje için 239.726.050.845.-TL. yardım yapılmıştır.³⁸

2.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Bu Bakanlıkça Belediyelere Yapılan Yardım

Belediyelerin imar uygulamalarına (Kamulaştırma-Düzenleme) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Bütçesinde yer alan ödenekten yapılacak yardımlar, "Belediyeler İmar Uygulamaları-Yardım Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülmektedir. Bu yönetmeliğe göre yardıma konu olan hizmetler şunlardır:

Kamulaştırma

Belediyelerin onaylı beş yıllık imar programında bulunmak üzere;

-Yol

-Yeşil alan

-Meydan

-Park, fuar ve mesire yeri

-Çocuk bahçesi

-Otopark (Otopark yönetmeliği dışında kalan yerler)

-Açık pazar yerleri

-Tarihi ve turistik eserlerin ve anıt çevrelerinin açılması işleri.

³⁸ Enis Yeter, a.g.e.s.14-15

Çevre Düzenlemesi

- Yol
- Tretüvar, bordür
- Meydan, fuar ve mesire yerleri
- Park
- Çocuk bahçesi
- Açık pazar yerleri
- Yeşil alan
- Tarihi ve turistik eserlerin çevreleri
- Anıt kaidesi ve çevresi (anıtın kendisi hariç)
- İmar planında olupta yol bağlantısı niteliğini taşıyan, köprüler merkezler,
- Çevre duvarları (Park, çocuk bahçesi, yeşil alanlar için.)

İlgili yönetmelik hükümlerine göre gerekli belgelerle yardım talebinde bulunan belediyelere, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğünün önerisi üzerine, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı ile yardım yapılır.

Ödeneklerin harcama ve mahsup usulü Belediyeler İmar uygulamaları yardım yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

3.Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu

18 Şubat 1963 gün ve 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanununun 17.Maddesi uyarınca İller Bankasında toplanan paralardan İçişleri Bakanlığı emrinde Müşterek Trafik Fonu adıyla bir fon kurulmuştur. Daha sonra 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasasınının 124.maddesinde "Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu"adı altında bir fon kurulacağı öngörülmüş ve motorlu kara taşıtları fonu için ayrılan %19 oranındaki payın tamamının, yeni kurulan bu fonun kaynağını oluşturacağı belirtilmiştir.

İlgili yönetmeliğin ikinci maddesine göre aşağıda sayılan hizmet ve faaliyetler bu fondan sağlanan katkı ile gerçekleştirilir.³⁹

- Bilgi işlem merkezinin geliştirilip yaygınlaştırılması, kapalı devre

³⁹ Resmi Gazete, T.16.6.1985,sayı.18786

televizyon ünitelerinin kurulup işletilmesi ve çağdaş teknolojinin yerine getirilmesi,

-Trafik hizmetlerinin geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve etkinlik kazandırılması amacıyla her çeşit araç ve gerecin satın alınması, kiralanması, yaptırılması, bakım ve onarımının sağlanması,

-Trafik personelinin ve halkın eğitimi faaliyetlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla kurs, seminer ve benzeri yaygın eğitim hizmetlerinin yapılması.

-Trafik ile ilgili görev verilen mahalli idarelerin bu konudaki projelerin finanse edilmesidir.

Fonun Gelirleri

-Bu fon için devlet bütçesine konacak ödeneklerden,

-197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun 17.maddesindeki "Trafik Fonu"için ayrılan %19 oranındaki payın tamamından

-2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 131.maddesine göre Türkiye Şöförler ve Otomobilciler Federasyonunun basılı kağıt ve plakalardan sağladığı net gelirinin %50 sinden

-2918 sayılı Karayolları Trafik kanununun 11.maddesine göre tahsil edilen para cezalarının %10'undan

-Adı veya soyadı ya da ticari ünvanı ihtiva eden plaka satışlarından elde edilen gelirler,

-Yardım ve bağışlardır.

Fondan yardım almak isteyen mahalli idare kuruluşlarının ilgili yönetmelikte belirtilen usullerde engeç Mart ayı sonuna kadar mülki idare amirleri aracılığı ile "Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Müdürlüğü"ne müracatı gerekir.

Mahalli idarelere ödenek tahsisi beldenin nüfus durumu esas alınarak aşağıda belirtilen oranlar dahilinde yapılır.

Grup	Nüfusu	Tahsis Dilimi
1	300.000 den yukarı	%40
2	100.000-300.000 arası	%15
3	50.000-100.000 "	%10
4	20.000-50.000 "	%10
5	20.000 altında olanlar	%25

Yapılan müracatları inceleyip karara bağlamak değerlendirme kurulunun görevidir.

4.Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu

4109 nolu kanunla her belediye bütçesine muhtaç asker ailelerine yardım yapabilmek için ödenek konulur.⁴⁰ Bu ödenekten muhtaç asker ailelerine her yıl il idare kurulunca belirlenen miktarı aşmayacak oranda karşılıksız olarak yardım yapılır. Muhtaç asker ailelerine yardım fonundan ise asker ailelerine yardım gideri için geliri yetmeyen belediyelere yardım yapılmaktadır.

Belediyeler gerekli belgeleri düzenleyerek valilik kararıyla mahalli idareler genel müdürlüğüne müracat eder. Değerlendirme sonucunda yapılacak yardım saptanarak Bakanlık onayı alınır ve İller Bankası vasıtasıyla ödeme yapılır.

5. Çevre Kirliliğini Önleme Fonu

2872 sayılı ve 09.08.1983 tarihli Çevre Kanununun 17.md.siyle çevre kirliliğini önleme fonu kurulmuştur.

Aynı kanununun 19.md.sinde fonun şu maksatlar için kullanılacağı belirtilmiştir. ⁴¹

- Çevre kirliliğini önleyici araştırma faaliyetleri
- Çevre temizlenmesi
- Çevre kirliliğini önleyici eğitim faaliyetleri
- Personel yetiştirilmesi
- Teknoloji ve proje satın alınması

⁴⁰ Resmi Gazete, T.11.8.1941,no 4887

⁴¹ Resmi Gazete, T.17.5.1985,Sayı 18757

-Proje yardımları düzenlenmesi
-Araştırma tesisi yapacak olan gerçek ve tüzel kişilere kredi yardımı
-Çevre kirliliğini önleyici ve çevreyi iyileştirici faaliyetlerde kullanılacak olan her türlü araç gereç alımı.

-Ağaçlandırma

Yardımlar dört şekilde yapılmıştır.

-Katkılı hibe

-Katkılı-kredili hibe

-Katkılı-kredili

-Tamamı hibe

Haziran 1991'den itibaren çevre kirliliğini önleme fonundan yapılan yardımların tamamı hibe şekline dönüşmüştür.⁴²

6.Geliştirme ve Destekleme Fonu

Bu fon, 1984 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuştur. (R.G.7.12.1984 gün ve 7.11.1984 gün, 84/8800 sayılı) Söz konusu Bakanlar Kurulu kararının 3.maddesinin d bendinde "Belediyelerce toplu konut mahallerinin kamulaştırma ve diğer şekillerde temini için altyapı hizmetlerinin desteklenmesinde" yardım yapılacağı belirtilmiştir.

Fon yardımları, Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kullanılmakta ve bütün işlemler Toplu Konut İdaresince yürütülmektedir.

7.Türk Sporunu Teşvik Fonu

Fon,18.10.1984 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Türk Sporunu Teşvik Fonu Yönetmeliği ile kurulmuştur. Türk Sporunu Teşvik Fonu, Spor-Toto teşkilatı tarafından yürütülmektedir. Fonun ita amiri Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığıdır.

Fondan Köy ve Kent spor tesis ve alanlarının yapımını teşvik için mahalli idarelere ve diğer kuruluşların çalışma ve hizmetlerine katkıda bulunulur. (Ancak bir yıl zarfında yapılacak katkıların tutarı fon bütçesinin %15'ini aşamaz.)⁴³

⁴² Yeter, a.g.e.s.35

⁴³ Türk Sporunu Teşvik Fonu Yönetmeliği, Resmi Gazete, T.18.10.1984, No:18547

Yerle yönetimlerce hazırlanan spor tesislerine yönelik projeler keşif tutarlarıyla beraber ilgili Devlet Bakanlığına gönderilmekte ve yardım onayı alındıktan sonra meblağ banka hesabına çıkarılmaktadır.

8.Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığınca 3418 Sayılı Kanun Gereğince Kullanılan Pay

Eğitim, gençlik,spor ve sağlık hizmetleri vergisinin ihdasına dair 24.3.1988 tarih ve 3418 sayılı kanunla oluşturulmuştur. Bu kanuna göre, her türlü alkol ve alkollü içkiler, tütün ve tütün mamullerinin teslimi ve ithalatı, eğitim,gençlik, spor ve sağlık hizmetleri vergisine tabidir.

İlgili kanuna göre kaynaktan sağlanan gelirlerin yarısının %16'sı Başbakanlıkça kullanılır. Bunun da %10'luk kısmı Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığınca harcanmaktadır.

Mahalli idareler tarafından hazırlanan projeler Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığına sunulur. Gerekli incelemelerden sonra uygun görülürse Bakanlıkça yardım yapılır.

9.Turistik Yöreler Belediyelerine Vidanjör,Arazöz ve Çöp Kamyonu Sağlanması Konusunda Turizm Bakanlığınca Yapılan Yardım

Turizm bölgelerinde ve merkezlerinde bulunan belediyeler ile turizm bakımından önem ve öncelik arzeden yerleşim yerlerindeki belediyelere vidanjör, arazöz ve çöp kamyonu yardımı yapılmaktadır. Bakanlıkça verilecek yardımın tutarı yapılacak piyasa araştırmaları sonucu söz konusu araçlar için mali yıl başında belirlenecek olan tahmini maliyetin %50'si oranındadır.

Yardım belediyenin Ziraat Bankasındaki hesabına aktarılır. Yardım gönderildikten itibaren 180 gün içinde belediye aracı satın almak zorundadır.⁴⁴

10.DPT Bütçesinde Yeralan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İller Belediyelerine Yapılan Yardım

Kalkınmada öncelikli yörelerdeki tesis ve yatırımları desteklemek amacıyla DPT bütçesine konulan ödenekten son nüfus sayımına göre nüfusu

⁴⁴ Resmi Gazete, T.26.10.1988, No.17850

50.000'i geçmeyen belediyelerin projelerini desteklemek üzere yardım yapılmaktadır.

Yardım konuları şunlardır.

- Tarım ve hayvancılık ürünlerinin işlenmesine yönelik projeler
- Turizmin gelişmesine yönelik projeler
- İmalat Sanayiinin gelişmesine yönelik yatırımlar
- Ekonomik ve sosyal altyapı tesisleri

Yapılan yardım tutarı birinci derecedeki kalkınmada öncelikli illerde proje tutarının %80'ini, ikinci derecede kalkınmada öncelikli iller için ise %60'ını geçemez.⁴⁵

11.Kültür Bakanlığınca Kültür Etkinliklerine Yapılan Yardım

Kültür Bakanlığınca şenlik, festival, anma günleri, sergi gösterileri, kongre, seminer gibi ulusal ve uluslararası gösterilere gerekli şartları gözönünde bulundurarak belediyelere yardım yapabilir.⁴⁶

12.Maliye Bakanlığınca Belediyelere Yapılan Yardımlar

Her yıl Maliye Bakanlığının bütçesine sıkıntıda olan belediyelere yardımda bulunabilmek için belli bir ödenek konulur. Bu ödenekten yapılan yardım herhangi bir projeye bağlı değildir. Maliye Bakanının takdirine göre verilir.

D.Belediyelerin Diğer Gelir Kaynakları

1-Borçlanma

Belediyelerin gelirleri harcamalarına yetmezse belediyeler borçlanma ile kaynak temini yoluna gidebilirler. Borçlanma kamu yükünün zaman içinde dağıtılmasını sağlayan, dolayısıyla gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokan bir finansman yöntemidir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 70/5. Maddesinde belediye meclislerine borçlanma yetkisi verilmiştir. Yine aynı kanunun 19/10.maddesine göre

⁴⁵ Resmi Gazete, T.9.9.1992, No.21340

⁴⁶ Kültür Bakanlığınca Yerel, Ulusal ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1993, No.21546

belediyeler imar planının uygulanmasıyla kamulaştırmalara ve yapılacak tesislere harcanmak üzere Emlak Bankasının kefaletiyle en fazla 20 yılda itfa olunmak ve Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığının mütalaası alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Başbakanın onayı ile tahvil çıkarabilirler. Bu tahvillerin faizi devlet tahvillerine uygulanan faizden fazla olamaz.

Belediyeler yurtdışından (dışborç) borç almak isterlerse Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının izni gereklidir.

Genelde belediyelerde borçlanma İller Bankasına ya da İller Bankası aracılığıyla olmaktadır.

2-Belediyelere Borçların Tahkimi Yoluyla Sağlanan Gelirler

Geçmiş yıllarda bu yolla belediye borçlarının bazen ertelenmesi bazen de tamamen silinmesi yollarına gidilmiştir. 1980 yılından önce, belediye borçları 3 kez silinmiştir. 1984 yılında 2974 sayılı Tahkim kanunu çıkarılmış, kanunun ilk maddesine göre, bu kanun kapsamına giren tüm kamu kurumlarının birbirine olan borçları tahkim olunmuştur. 1992 yılında çıkarılan 3836 sayılı kanun ile de tahkim konusu olacak borçlar Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının yayınladığı genelgede belirtilmiştir. Bu kapsama,

- Hazineye olan vergi ve devirli kredi borçları
- İller Bankasına olan yatırım kredisi borçları
- SSK Genel Müdürlüğüne olan borçlar
- TEK'na olan borçlar girmektedir.

3-Belediyelerin Diğer Bazı Gelir Kaynakları

Bunlardan başka belediyelerin aşağıdaki şekilde sıralanan bazı gelir kaynakları bulunmaktadır. Bunlar:

-Belediye Teşebbüslerinin Gelirleri. Şehir içi ulaşım, su, elektrik, havagazı, mezbaha, sinema, tiyatro, kaplıca, plaj,hamam, fırın, lokanta, pastane, değirmen gibi teşebbüslerden elde edilen gelirler.

-Müze giriş ücretlerinden ve madenlerden ayrılan paylar⁴⁷

⁴⁷ Gülay Coşkun,Devlet Bütçesi,Turhan Kitabevi, Ankara,1994,s.66

-Belediyeler bazı hizmetlerinin yapılması için verdikleri izin ve imtiyazlar karşılığında yapılan sözleşmeler ile kazançtan hisse alabilirler.

-Avarız ve hasılatı. Belirli hizmetlerin yapılması için yapılan yardımlar ve fevkalade hallerde tahsis olunan vergiye de avarız denir.

-Kamu alacaklarının zamanında ödenmemesi halinde alınan gecikme faizleri

-Zamanında alınmamış vergi ve resimler ile ruhsat ve harçlardan alınacak para cezaları ve gecikme faizleri

-Çeşitli nedenlerle el konulan eşyaların satış bedelinden elde edilen gelirler.⁴⁸

-Para cezaları

-Mezarlık gelirleri

E.Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkında kanununun 18. Maddesinde belirtilmiştir. Buna göre,

-Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ilçe belediyelerine nüfus oranına göre verilen paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranda ayrılarak İller Bankasına gönderilen pay.(Geçtiğimiz yıllarda bu pay %35 olarak uygulanmıştır.)

-Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak pay.

-İlçe belediyelerince toplanan Emlak Vergisinin %15'i İl Özel İdaresi Payı olarak ayrıldıktan sonra kalan kısmın %20'si büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılır.

-Hizmetlerin Büyükşehir Belediyesince yapılması kaydıyla elektrik ve havagazı tüketim vergisinin %50'si büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

⁴⁸ Belediye Kanunu, Madde 110/4-12

-Büyükşehir belediyelerine bırakılan her türlü eğlence yerlerinden tahsil edilen vergi, resim ve harçlar.

-Milli Saraylar hariç olmak üzere müzelerin giriş ücretlerinin %40'ı belediyelere verilir. Büyükşehirlerde bu pay büyükşehir belediyelerine verilir.(Büyükşehir belediyeleri bunun %75'ini ilçe belediyelerine dağıtırlar.)

-Hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yapılması şartıyla yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları

-Kamu idare ve müesseselerinin yardımları

-İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri

-Şartlı ve şartsız bağışlar

-Büyükşehir belediyesine ait taşınır ve taşınmaz mal gelirleri

-Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paylar.

-Büyükşehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak hisseler

-Diğer gelirler.

Dördüncü Bölüm

Belediyelerin Mali Yapısının

Değerlendirilmesi ve Kaynak Sorunları

I.Belediyelerin Mali Yapısının Değerlendirilmesi

Mahalli idare kuruluşlarından en önemlisi olan Belediyelerin kaynak sıkıntısı olduğu sık sık dile getirilen bir konudur. Belediyelerin içinde bulunduğu mali sıkıntıyı daha iyi anlayabilmek için Belediyelerin gelirlerini ve görevlerini dolayısıyla harcamalarını ayrı ayrı incelemek daha uygun olacaktır.

A-Belediyelerin Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Çoğu ülkede olduğu gibi ülkemizde de Belediyeler üç tür gelir kaynağına sahiptir. Bunların ilki 1580 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre sağlanan vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları; ikincisi Merkezi hükümetin vergi gelirleri tahsilatından Belediyelere transfer ettiği paylar; üçüncüsü ise Belediye İktisadi Teşebbüsleri gelirleri, borçlanma ve diğer gelirlerdir.

Türkiye'de belediye gelirlerinin yetersiz olduğu görüşü için kullanılan sayısal verilerden birisi genel bütçe vergi gelirleri içinde belediye gelirleri payının düşüklüğüdür. Durumu daha iyi vurgulamak için olaya tersinden bakılırsa, ulusal kaynaklardan yaklaşık yüzde 92'sinin merkezi idare tarafından kullanıldığı, kalan yüzde 8'inin ise mahalli idareler tarafından kullanıldığı görülecektir.¹ Fakat burada ilginç olan mahalli idarelerin ulusal gelirin küçük bir bölümünü kullandığı belirtilmesine rağmen bu idarelerin ulusal gelirden alması gereken payın ne olması gerektiğinin, bu konuyu araştıran yazıların hemen hemen hiçbirinde belirtilmemiş olmasıdır. Ortada mahalli idarelerin ulusal gelirden alması gereken pay hususunda "en uygun bir oran" da bulunmadığı için eldeki yüzdeler tek başına bir anlam ifade etmemektedir. En uygun oranın ne olacağı hususunda ya başka ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırma yapılabilir ya

¹ Birgül Güler, "Belediye Gelirleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1 Ocak 1994, s.27

da belediyelerde görev maliyet analiziyle bu oranın ne olması gerektiği araştırılabilir.

Türkiye’de 1970’li yıllarda belediye gelirlerinin devlet gelirleri içindeki payı yüzde 8-10 civarında iken bu oran bazı Batı ülkelerinde yüzde 30-40 civarındadır.²

Genel bütçe gelirlerinden belediyelere ayrılan paylara bakıldığında Türkiye’de bu oran 1925-1996 yılları arasında en düşük %4.36 ve en yüksek %17.02³ iken Avusturya’da %28, Kanada’da %45, Finlandiya’da %68 ve Almanya’da %30 dur.⁴

1992 yılında belediyelerin toplam geliri 23.3 trilyon TL’dir. Bunun GSMH içindeki payı ise %3’tür. 1975 yılındaki %1.3’lük ve 1982 yılındaki %1.1’lik oranlar dikkate alındığında 1992 yılına kadar önemli bir artış olduğu söylenebilir.

1982-1992 yılları arasında GSMH cari fiyatlarla yıllık ortalama olarak %56.6 oranında artış gösterirken aynı dönemde belediye gelirleri %74.1 oranında artmıştır. Bu artışta özellikle 2380 sayılı yasa çerçevesinde merkezi idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayırdığı payların etkisi büyüktür.

Belediyelerin vergi dışı gelirleri 1982 yılında 40 Milyar TL iken 1992 yılında 8 Trilyon TL’ye yükselmiştir. Aynı yıllar için bu gelirlerin GSMH içindeki payı 1982’de %0.46, 1992’de %1.04 olmuştur. 1992 yılı itibariyle vergi dışı gelirlerin %9’unu harçlar, %4.1’ini harcamalara katılma payları, %17.6’sını kurumlar hasılatı, %26.2’sini çeşitli gelirler, %40.6’sını iç borçlanma, %2.5’ini de dış borçlanma oluşturmuştur. Bu sayısal verilerin dışında belediye gelirleri ile ilgili şu değerlendirmeler yapılabilir.

Belediye Gelirleri Kanunu’nun Belediyelere 3 çeşit kaynak imkanı sağladığını yukarıda belirtmiştik. Ancak çok dağınık ve uygulama güçlükleri olan ve 1930’lu yıllarda hazırlanan bu kanun günümüze cevap veremeyecek

² Sami Güven, “Belediyelerin Akçalı Sorunları”, AİD, TODAİE Yayınları, 1977, s.27

³ Güler, a.g.e, s.20

⁴ Tevfik Çandar, “Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri”, TBD-Konrad-Adenauer Vakfı, Ankara, Kasım, 1993, s.42

durumdadır. Ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmelere paralel olarak Belediye gelirleri potansiyelini kavrayamamakta ve Belediyelere, vergi, harç ve katılma payı ihdas etme yetkisi tanımamaktadır. Bu durumda Belediye gelirleri içerisinde öz gelirlerin payı azalmakta, merkeze bağımlılık artmaktadır. Bu da özerkliği zedeleyici bir yapı oluşturulmasına neden olmaktadır. Ülkemizde bugüne değin belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payı hiç bir zaman %45'i geçmemiştir.⁵ Yıllar itibarıyla devletin Belediyelere yaptığı yardım %100'e yakın hatta bazı yıllar daha fazla artarken, Belediyelerin öz gelirlerindeki artış ortalama %34 civarındadır. Bu da Belediye Gelirleri Kanunu'nun değişen ekonomik yapıya cevap veremediğinin bir göstergesi olsa gerektir. Bazı ülkelerdeki Belediyelerin gelir durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo.2:Çeşitli Ülkelerdeki Belediye Gelirlerinin Durumu

Ülkeler	Yerel Vergiler %	Harç Resim Ücretler %	Yerel Vergi Resim Harç ve Ücretlerin Toplamı %	Merkez Yardımları %
Danimarka	39.4	3.7	43.1	56.9
İtalya	59.7	32.3	92.0	8.0
Norveç	54.0	31.1	85.1	14.9
İsveç	45.8	29.1	74.9	25.1
İngiltere	33.8	20.2	54.0	46.0
Almanya	34.3	36.1	70.4	29.6

Kaynak: Selçuk YALÇINDAĞ, Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler. TÜSİAD, Eylül, 1995. s.35

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü gibi, gelişmiş bazı ülkelerde Belediyelerin öz gelirleri %90'lara varırken ülkemizde bazı yıllarda artış eğilimi göstermişse de ortalama % 45'i geçememiştir.⁶

⁵ Güler, a.g.e, s.22.

⁶ Güler, a.g.e, s.32

Belediye Gelirleri Kanunu'ndaki vergi oranları zaman zaman artırılrsa da, hiç bir zaman gerçekçi vergileme sağlanamamıştır. Bununla beraber Belediye Gelirleri Kanunu belediyelere vergi koyma veya kaldırma yetkisi vermemektedir.

Emlak Vergisi: Emlak vergisi 3239 sayılı yasa ile 1986 yılından itibaren Belediyelere devredilmiştir. Ancak, verimli bir kaynak olma özelliğine ulaşamamıştır. Hızla artan enflasyon karşısında emlak vergisi'ndeki artış oranı diğer gelişmelere paralel olarak gelişmemiştir. Örneğin; 1992 yılında %31, 1993 yılında %23 artmıştır.

Bunun yanında vergi hasılatı genel beyan dönemi 4 yıl olduğu için vergi matrahının sabit kalmasından dolayı yıllar itibarıyla reel anlamını kaybetmiştir.

Belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı olabilecek durumda olan Emlak Vergisi, belediyelere beklenen rahatlığı sağlayamamıştır.

Bazı ülkelerdeki Emlak Vergisi'nin toplam gelirler içindeki payı incelendiğinde ülkemizdeki durum daha da iyi anlaşılacaktır.

Tablo.3: Bazı Ülkelerdeki Emlak Vergisi Gelirlerinin Toplam Gelirler İçindeki Payı

Ülkeler	Emlak Vergisi Payı (%)	Yıl
Türkiye	% 0.5	1988
İngiltere	% 10.7	1988
Kanada	% 7.9	1988
Japonya	% 5.3	1988
Avustralya	% 4.4	1988
Almanya	% 1.3	1988
Norveç	% 0.6	1988

Kaynak: Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1994,

s.86

Merkezi hükümetin vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere yaptığı yardım:

1981 yılından itibaren belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmeye başlanmıştır. Yasaya göre bu payın oranı % 8.55'dir. Bu oranın % 6'sı nüfus büyüklüklerine göre doğrudan belediyelere, % 2.3'ü belediyeler fonuna, % 0.25'i de mahalli idareler fonuna ayrılmaktadır. Yani genel bütçe gelirlerinin % 91.45'ini merkezi hükümet kullanmaktadır. Söz konusu oranların belediyeler açısından düşük olmasının yanında bir de bu paylardan bir takım kesintiler yapılmaktadır.⁷

Ülkemizde bu paylar merkezi hükümetin tek taraflı iradesine bağlıdır. Merkez istediği zaman bu gelirleri kısabilmekte, istediği zaman artırmaktadır. Bu da belediyeler açısından olumsuz bir takım neticelerin doğmasına neden olmaktadır.

Bunun yanında Belediyelerin İller Bankası'ndan çektiği avanslara karşılık olarak Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatından Belediyelere ayrılan pay teminat gösterilmekte, ileriki yıllar için bu pay borç karşılığı olarak İller Bankası tarafından kesilmekte ve belediyeler hesabına aktarılmamakta, bu da belediyelerin kaynak sıkıntısına düşmesine neden olmaktadır.

Cumhuriyet tarihi boyunca genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından Belediyelere ayrılan paylar Belediye gelirlerinin yaklaşık %36'sına karşılık gelmektedir.⁸

Bir başka ifadeyle, kaynakların % 90'ı merkezi hükümet tarafından, yaklaşık %10'u mahalli idareler tarafından kullanılmaktadır. Bu durum merkezi yönetimin mahalli idarelere "güvensizliği" ya da "merkezi yönetim geleneği" şeklinde açıklanabilir.

⁷ "Özel İhtisas Komisyonu Raporu; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi", DPT, Yayınları, Ankara 1994, s.81-82.

⁸ Yerel Yönetimler Sorunları Çözümleri, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 1996, s.85

Tablo.4:1988 - 1992 yılları arasında Belediye gelirlerinin nisbi dağılımı

	1988	1989	1990	1991	1992
G.B.V.G.T.T.B.P.	44	51	51	54	51
Belediye Vergileri	10	10	12	8	7
Belediye Harçları	4	5	4	3	3
Harcamalara Katkı Payı	1	2	4	2	1
B.Y.K.T.H. ve İ.K.	5	7	7	6	7
Ç.G.U.Y. ve Fonlar	36	25	22	27	31
TOPLAM	100	100	100	100	100

Kaynak: Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 1996, s.87

*G.B.V.G.T.T.B.P. : Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından Belediye Payı.

*B.Y.K.T.H. ve İ.K. : Belediyece Yönetilen Kurumlar, Teşebbüsler Hasılatı ve İşletme Karları.

*Ç.G.Ü.V. ve Fonlar : Çeşitli Gelirler, Ücretler, Yardımlar, Fonlar.

Tablo 4'de görüleceği gibi Belediye gelirlerinin yarısından fazlasını merkezi hükümetin verdiği paylar oluşturmaktadır. Bu da sıkı bir vesayet denetimini bereberinde getirmektedir.

Belediyelere kısmen de olsa gelir sağlamak üzere kurulan BİT'lerin beklenen faydanın aksine zarar getirdiği gözlenmektedir. Bu da Belediyelerin kaynak sıkıntısına düşmesine neden olmuş ve ister istemez Belediyeleri borçlanmaya sevk etmiştir.

Nitekim, tablo.5'deki bilgiler BİT'lerin büyük kısmının zarar ettiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Tablo.5: Üç Büyükşehirdeki BİT'lerin Zarar Durumu

İLLER	Zarar Miktarı	Şirket Sayısı	Yıl
İZMİR	12.4 Milyar TL	8	1991
ANKARA	8.4. Milyar TL	3	1991
İSTANBUL	70 Milyar TL	16	1991

*Değerler Yaklaşiktır.

Kaynak: Tunay KÖKSAL, "Belediye Şirketleri'nin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları., Ç.Y.Y.D. Cilt 2, S:6, Kasım 1993 s.67-61

27 Mart 1994 yılında yönetimi değişen belediyeler bu şirketlerin bir çoğunu kapatmak zorunda kalmıştır.⁹

Sonuç olarak, Cumhuriyet tarihi boyunca zaman zaman dalgalanmalar olmuşsa da belediye gelirleri toplam kamu gelirlerinin %8.81'i büyüklüğünde olmuştur. Yine belediye gelirlerinin %45'i özgelirlerden, %36'sı genel bütçe gelirlerinden belediyelere transfer edilen paylardan ve %19'u da merkezi idare yardımları ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin dış borç stoku toplamının GSMH içindeki payı 1982'de %0.01 iken 1992'de %0.5 olmuştur. Belediyelerin 1989'da 0.6 Trilyon TL olan borçlanma gelirleri 1994'te 11.3 trilyon TL olmuştur.¹⁰

Belediyelerin gerek borçlanma yoluyla gerekse merkezi idareden yardım talebi ile gelir temini yoluna gitmeleri gelir kaynaklarının yetersiz olduğunun göstergesi olsa gerektir. Nitekim, merkezi idarenin zaman zaman çıkarttığı tahkim yasalarıyla belediyelerin borçlarının belli kısımlarını ya da tamamını üstlenmesi (silmesi) belediyelerin kaynak sıkıntısında olduğunu doğrular mahiyettedir.

B- Belediyelerin Giderlerinin Değerlendirilmesi

Belediyelerin gelirleri gibi giderleri de ülkemizdeki ekonomik yapıya (enflasyon) paralel olarak artma eğilimindedir. Belediyelerin toplam

⁹ Muhterem Dilbiroğlu, "Belediye Şirketleri", Ç.Y.Y.D. C:4, S:2, 1995 s.76

¹⁰ Nihat Falay, Ersin Kalaycıoğlu, Umut Özkırımlı, **Belediyelerin Mali Yönetimi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1996, s. 14

harcamalarının G.S.M.H.'ya oranı 1975 yılında % 1.5 iken 1992 yılında % 3.3'e yükselerek 25.3 trilyona ulaşmıştır.

1982 yılında Kamu harcamalarının % 4.3'ü belediyeler tarafından gerçekleştirilirken 1992 yılında bu oran % 7.7'ye yükselmiştir.¹¹

Ülkemizde belediyelerin harcamalarını cari,yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür.

Belediyelerin harcamaları incelendiğinde en önemli kalemin personel harcamaları olduğu görülmektedir. 1982 yılında GSMH'nin %0.54'ü seviyesinde olan personel harcamaları 1992'de %1.71'e çıkmıştır. Personel harcamalarının belediyelerin toplam harcamaları içindeki payı ise 1982'de %46, 1992'de %52'dir. Belediye Kanununun 117.maddesinde personel harcamalarının bütçe gelirlerinin %30'unu aşamayacağı belirtilmiş olmasına rağmen, kanunun 117.maddesine uyulmamaktadır.

Personel harcamalarındaki bu artış, yatırım harcamalarının aleyhinedir. 1982 yılında yatırım harcamalarının 2.1 katı personel harcaması yapılırken, 1992 yılında yatırım harcamalarını 3.5 katı personel harcaması gerçekleştirilmiştir.¹²

1992 yılı itibariyle belediyelerin yaptığı toplam yatırım harcamaları 3.7 trilyon TL'dir. Bu miktarın toplam belediye harcamaları içindeki payı %15, GSMH içindeki payı ise %0.48'dir. Belediyelerin yatırım harcamaları incelendiğinde 1992 yılında toplam yatırım harcamaları içinde yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinin payı %77, makina, teçhizat ve taşıt alımlarının payı ise %20'dir. Belediyelerin yatırım harcamaları içinde en büyük payı ulaştırma sektörüne ait iken, ikinci sırada da su ve kanalizasyon harcamaları yer almaktadır.

Transfer harcamaları; kurumlara katılma payları, kamulaştırma giderleri, iktisadi ve mali transferler ve borç ödemelerinden oluşmaktadır. Transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı 1989'da %39, 1990'da %27, 1992'de %23, 1994'te ise %22'dir. Transfer harcamaları içinde en büyük pay iç

¹¹ Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, DPT Yayınları,1994, s.89

¹² Falay,Kalaycıoğlu,Özkırımlı,a.g.e,s.13

ve dış borç anapara ve faiz ödemelerine aittir. 1989'da transfer harcamaları içinde borç ödemelerinin payı %54, 1994'te ise %46'dır. 1992'de toplam borç ödemeleri 2,345 milyar TL olup, bunun GSMH içindeki payı %0.30'dur.

Bunların dışında belediyelerin bütçelerinden ayrılması gereken kanuni paylar (İller Bankası Ortaklık Payı, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Payı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Payı, Beden Terbiyesi ve Spor İdare Müdürlüğü Payı, Verem Savaş Derneği Payı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Payı) da belediyelerin üzerinde yük olarak değerlendirilebilir.

II. Belediyelerin Kaynak Sorunları

A-Kaynak Sorunlarını Artıran Yapısal Etkenler

1.Köy-Kent Dengesizliği

Belediyelerin (özellikle büyükşehir belediyelerinin) kaynak temini konusunda karşılaştıkları sorunları ağırlaştırılan en büyük yapısal etkenlerden biri, güçlü bir ekonomik düzende kâr elde etme isteğine öncelik tanıyan, yatırımların artmasıyla ortaya çıkan Köy-Kent dengesizliği ve büyük boyutlara varan bu dengesizliğin sebep olduğu iç göçlerdir.

Kırsal alanda artan nüfusla mülksüzleşen ve çalışacak iş de bulamayan insanların iş bulmak ve hayatını sürdürebilmek için, istihdam alanı bulunan şehirlere göç etmesi ister istemez şehirlerdeki yoğunluğun artmasına neden olmuştur.

Kırsal alanlara nazaran kentlerin sahip olduğu bir çok toplumsal ve kültürel imkanlar ve hizmetler daha çekicidir.¹³ Bunun yanında ülkemiz açısından güvenlik isteğini de özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi açısından değerlendirmek gerekir. Özetle sosyal, ekonomik vb. sebeplerle köyden kente gerçekleşen göçler, kentlerde bir takım problemlerin doğmasına ve var olanların da artmasına sebep olmuştur.

Belediyeler açısından; kente gelen insanların barınma problemleri, gecekondulaşma, buna bağlı olarak belediyelerin özellikle yatırım harcamalarının

¹³ Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara 1990, s.10-12.

artmasına ve fazla personel istihdamına sebep olmuştur. Bu da zaten kaynak sıkıntısında olan belediyelerin bu sıkıntılarını daha da arttırmaktadır.

Bu kentleşme sürecinde kentlileşen insanın kentleşmeyi gerçekleştirme biçimi toplumsal maliyeti artırıcı öncelikler taşımaktadır. Başka bir ifadeyle bu günkü kentleşme sürecinde toplumsal kaynaklar en az iki defa israf edilmekte, bu israfın maliyeti de belediyelere yüklenmektedir.¹⁴

2. Toplumsal Dengenin Sağlanamaması

Kent Belediyelerinin kaynak sorunlarını ağırlaştırılan ikinci bir neden de J.K. Galbraith'in geliştirdiği "toplumsal denge" ya da "yatırım dengesi" gibi kavramlarla yakından ilgilidir.¹⁵ Bu kavramlar özetle, bir toplumda özel kesimin ürettiği mal ve hizmetlerle, kamu kesimini ürettiği mal ve hizmetler arasında bir uyumun bulunmasını belirtmektedir.

Özel kesimin ürettiği malların tüketimindeki artış halkın güvenliği, korunması, sağlığı açısından devletin bir takım mal ve hizmetleri üretmesini gerektirmektedir. Örneğin; özel kesimin ürettiği otomobil sayısındaki artış devletin, daha fazla otopark, yeşil alan, köprü yol, üst geçit yapmasını, hava kirliliğini önleme birimleri oluşturmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde olumsuz dışsal ekonomilerin ortaya çıkardığı yükü doğrudan büyük kentler çekmektedir ve bu yükü ilgili üretici ve tüketici birimlere gereken ölçülerde yansıtamamaktadır. Halbuki; bugün İngiltere'de bir otomobil sahibi, belediyeye yıllık vergisini ödemedi otomobilini evinin önünde park edememektedir.

Bizde buna benzer bir "Vergileme Sistemi" uygulanamadığı için olumsuz dışsal ekonomilerin yükü doğrudan belediyelerimize kalmakta bu da belediyelerin kaynak sorunlarını artırmaktadır.

¹⁴ Kemal KARTAL, "Kentleşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:4, Aralık 1994, s.94-96.

¹⁵ Sami GÜVEN, "Belediyelerin Akçalı Sorunları", Amme İdaresi Dergisi Cilt:10, Sayı:1, 1979, s.19.

Yine teknolojik gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan hızlı şehirleşme ve şehirleşmeye bağlı olarak artan çevre sorunları da belediyelerin kaynak sıkıntısına düşmesindeki sebeplerden bazılarıdır.

3.Belediyelerin Yeterince Güçlü (Mali Açıdan Özerk) Olmaması

Belediyelerin ulusal ekonomi içerisinde görevlerini yerine getirebilmeleri, özgürce tasarruf edebilecekleri öz mali kaynaklara sahip olmalarıyla mümkündür.

Günümüzde her ne kadar belediyelerin özerkliğinden bahsedilse de uygulamada bir çok problem mevcuttur. Şöyleki, mali sıkıntılar içinde bulunan belediyeler yeni gelir kaynakları geliştirme konusunda tam olarak yetkili değildirler. Artık tüm demokratik ülkelerin merkezi parlamentoları belediyelerin yerel kaynaklardan sağladığı vergilere tavan/tabana sınırlamasından vazgeçip belediyeleri serbest bıraktıkları halde ülkemizde müdahale mevcudiyetini korumaktadır. Bugün belediyelerin mali sıkıntı içinde bulunduğu, üzerinde çoğunluğun ittifak ettiği bir durumdur. Bu durumu biraz daha açacak olursak bugün belediyelerin gelirleri içerisinde yaklaşık % 19'u borçlanmadır. Belediye Kanununa göre belediyelerin borçlanmaları konusunda herhangi bir sınırlama yoktur⁽¹⁶⁾. Ancak belediyeler düşük faizle kaynak da bulamamaktadır.

Bilindiği gibi belediyelerin bütçesi denk olmak zorundadır. Belediyeler bu denkliği sağlayabilmek için ister istemez harcamalarını kısmak, dolayısıyla bazı görevleri yapmaktan vazgeçmek zorunda kalmakta veya bazı hizmetleri yerine getirebilmek için merkezden yardım talep etmektedirler. Bu talep de ister istemez belediyeleri merkeze bağlı kılmaktadır.

Ayrıca merkezi hükümet belediyelerin gelirlerinde zaman zaman kısıntıya gitmekte¹⁷ veya alınan ekonomik tedbirlere belediyelerin de uyması istenmekte, bu durum da belediyelerin özerkliğini sınırlamaktadır.

Netice itibarıyla tam anlamda özerklikten bahsedebilmek için belediyeler gelirlerini kendileri tesbit edebilmeli ve bu kaynakları özgürce tasarruf

¹⁶ Belediye Kanunu Madde 70.

¹⁷ Orhan PİRLER, "Ekonomik Tedbirler ve Yerel Yönetimler" C.Y.Y.D., Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, s.24.

edebilmelidir. Bunun aksi bazı kaynakların gerçek manada vergilendirilmemesine neden olmaktadır. Bu da görünürde belediyeler, aslında tüm ülke ekonomisi için bir kayıptır.

4.İdari Vesayetın Belediye Kararlarına Etkisi

Ülkemizde belediyelerin kendilerine verilen görevleri kendi kararları dorultusunda özgürce yerine getirme imkanları sınırlıdır.

İdari Vesayet yetkisi çerçevesinde merkezi yönetim belediyelerin bütçeleri, bazı meclis kararları, personel işlemleri ve başka bazı kararları üzerinde denetim yapabilmektedir.

Belediyeler vesayet denetimine tabi oldukları için kendi aralarında birlik kurmaları Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.¹⁸ Bu yetki siyasi temayüller doğrultusunda belediyelerin zararına işletilebilir.

İçişleri Bakanı'na verilen mahalli idarelerin yönetim organlarını görevden alma yetkisi de aynı şekilde yanlış kullanmaya açık bir yetkidir. Merkezin belediyeler üzerindeki bir başka vesayet yetkisi de bütçeyle ilgilidir. Vesayet makamı bütçeyi incelerken;

- Zorunlu ödenekler için konulmayan ödenekleri ilave etmeye,
- Gelir tahminlerindeki oranları da, kanuni hadlere indirmeye,
- Zorunlu görevler dışında değerlendirilebilecek işler için konan ödenekleri bütçeden çıkarmaya yetkilidir.

Bu durum bütçeyi hazırlayanlar üzerinde olumsuz etkiler yapabilmekte dolayısıyla seçilmişlerle atanmışlar arasında bir takım çatışmalara neden olabilmektedir.

Belediyelerin personel alımında serbest olmayışı, merkeze bağımlı olması da vesayetın bir başka boyutudur. Eğer belediye organlarını halk seçiyorsa seçilenlerin,yani halkın güven duyduğu insanların belediye işleriyle ilgili konularda söz sahibi olmaları gerekmektedir. Merkezin güvensizliği gerçek

¹⁸ Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler,TÜSİAD Yayınları, Eylül 1995, s.35.

anlamda güçlü, etkili hizmet üreten mahalli idare birimlerinin oluşmasını ve gelişmesini engellemektedir.¹⁹

Özellikle demokratik bir süreçte değerlendirildiğinde merkeziyetçi bir anlayışın güncel hizmetleri üretmek durumunda olan belediyeleri düşürdüğü zor durumun anlaşılması güç olmasa gerektir. Bu nedenle belediye hizmetlerinden beklenen verimliliğin sağlanması için azaltılmış bir vesayet ile günün gerçeklerine uygun bir koordinasyona ve yetki paylaşımına ihtiyaç vardır.

B- Belediyelerin Kaynak Sorunlarını Ağırılaştıran Yasal ve Kurumsal Nedenler

1.Belediyelerde Rastlanan Kurumsal Eksiklikler

Belediyelerin bugün yüzyüze buldukları sorunların üstesinden gelebilmeleri için öncelikle kurumsal eksiklikleri giderici örgütsel gelişme tekniklerinin kullanılması gerekir. Bu amaçla belediye ya da belediyelerin önce kurumsal sorunları belirlenmeli ve çözüm yolları araştırılmalıdır.

Belediyelerin kurumsal eksikleri özetle şöyle sıralanabilir.²⁰

Belediyelerin örgütsel yapısı rastgele bir şekilde gelişmiş ve herhangi bir bilinçli ve yapılandırılmış bir çaba sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Bazı durumlarda, aynı veya çok benzer nitelikli hizmetler başka başka birimler tarafından yerine getirilmekte ve bu nedenle de aynı alanda sorumlu birden fazla yöneticiyle karşılaşılabilir.

Hizmet üretimi ile ilgili olarak hedefler hiç bir zaman belirlenmemektedir. Bunun sonucu olarak ilgili birimler arasında eşgüdüm zorlaşmakta ve hizmette aksamalar görülmektedir.

Hizmet hedeflerinin belirlenmemiş olması nedeniyle de hizmet üretme ile yükümlü birimlerin performans düzeylerini izleme ölçme ve değerlendirme için çaba harcanmamaktadır.

¹⁹ TÜSİAD, a.g.e., s.35.

²⁰ Firuz Demir Yaşamış, "Belediyelerin temel gereksinimi :örgütsel ve yönetsel yeniden yapılanma ", Türk idare dergisi ,sayı :398 Mart 1993

İstihdam edilen personelin niteliksel düzeyi çoğu kez olması gerekenin altında bulunmaktadır ve özellikle de hizmet içi eğitimin yok denebilecek düzeyde olması hizmet üretiminde ciddi olumsuzluklara yol açmaktadır.

Aynı şekilde kıt kaynakların planlanması ve yönetimi açısından da günlük uygulamaların yapılandırılmış bir tercihi yansıtmadığı ve karar almanın anlık tercihlere ve kalıplara dayalı olduğu gözlenmektedir

Buna ek olarak, hizmetin üretilmesinde maliyet gibi bir endişe ile karşılaşılmamakta ve hizmetin gerek toplam ve gerekse birim maliyeti hesaplanamamaktadır. Bunun sonucu olarak da hizmetin maliyeti karar almada bir unsur olarak ortaya çıkamamakta ve yönetimde maliyet boyutu çoğu kez ihmal edilmektedir. Aşırı ve gereksiz istihdamın da hizmet maliyetini arttırdığı görülmektedir. Finansal yönetim anlayışı henüz gelişmemiş ve bütçeleme işlevi bir finansal planlama ve denetim aracı olarak gerçek niteliğine kavuşamamıştır. Yapılan son düzenlemelere karşın belediye muhasebe sistemi geniş çaplı yatırımlara destek verebilecek düzeye erişememiştir.

Belediye üst yöneticilerin görev alanları , rol ve sorumlulukları ve verimli bir şekilde yeniden düzenlenmesine gereksinim duyulmaktadır. İnsan kaynaklarının daha iyi yönetimine imkan verebilecek insan gücü planlama ve insan gücü geliştirme teknik ve yöntemlerinin uygulanabilme düzeyinin çok yetersiz olduğu bilinmektedir. Belirtildiği üzere, karşılaşılan ve belirlenen kurumsal sorunların giderilmeleri yolunda yapılmış bir çaba olmaması da "değişime karşı direnen katı ve tutucu bir yönetsel yapının" ortaya çıkması ile sonuçlanmaktadır. Yapısal değişme konusunda engelleyici ve kolaylaştırıcı etmenlerden engelleyici alanların daha ağırlıklı olduğu görülmesine karşın yapılan son çözümleme de varılan genel yargılar aşağıda belirtilmiştir.

-Belediye de örgütsel ve yönetsel gelişme mümkün ve hatta zorunludur.

-Belediyelerdeki kurumsal gelişme çalışmalarının başarısı daha iyi ve etkili bir yapının ortaya çıkarılmasına ve yönetsel becerilerin geliştirilmesine bağlıdır

-Belediyelerin yeniden örgütlenme ve yapılanma çalışmalarının başarısı, tüm belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi açısından hayati öneme sahiptir.

2. Etkin Bir Mali Denkleştirme Sisteminin Kurulamayışı

“Mali Denkleşme” (mali tevzin) kamu gelirleriyle kamu giderlerinin merkez ve mahalli idareler arasında belli esaslara göre bölüşülmesini içeren bir mali düzeni belirtmektedir. Uluslararası düzeyde iki tür mali tevzin sisteminin bulunduğu görülmektedir.

Bunlardan birincisi “bağımsızlık sistemi”dir. Bu sistemi uygulayan İngiltere ve Amerika gibi ülkelerde merkezi ve mahalli idareler bir birinden bağımsız vergi kaynaklarına sahiptirler. İkincisi olan “Bağımlılık sisteminde”ise mahalli idarelerin bağımsız vergileri olmakla birlikte kimi vergiler merkezle mahalli idareler arasında bölüşülmektedir.²¹

Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasında etkin bir mali tevzin sistemi kurulamamıştır. Ülkemizde aynı gelir kaynaklarından merkezi idare ile mahalli idarelerin birlikte yararlandıkları “bağımlılık sistemi” uygulanmaktadır. Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının büyük bölümünü merkezi idarelerin gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Türkiye’de merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet alanlarının açık ve net olarak belirlenmeyişinin yanında çeşitli yasalarla kaynak gösterilmeksizin belediyelere bazı hizmetlerin yüklenmesi mahalli idareleri kimi zaman altından kalkamayacakları büyük boyutlu mali sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır.

Belediyelerin mali sorunlarının çözümünde, bilimsel, tarafsız ve sistemli bir mali tevzin sisteminin uygulanması zorunludur. Bu belediyelerin sorunlarına şu konularda çözümler getirilebilir.

-Hangi hizmetin belediyelere, hangilerinin de merkezi idareye ait olduğu tesbit edilerek her hizmetin sahibi gösterilebilir. Böylece çeşitli kamu kuruluşlarının belediyelerin hizmet yükünü artırıcı girişimleri önlenebilir.

²¹ Ruşen KELEŞ, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, S:1, Mart 1972, s.63.

Merkezi idarenin belediyelere görev vermesi durumunda bu görevleri ifa edebilecek yeterli mali kaynakları da gösterme zorunluluğu ortaya çıkar.

-Her hizmet, niteliği gözönünde tutularak, o hizmeti en iyi bir biçimde yürütecek idareye verilebilir. Böylece belediyelerin mahalli gereksinimleri en etkin bir biçimde saptayarak bunları süratle karşılamaları sağlanabilir.²²

-Hizmet bölüşümünde tekrarlar ortadan kalkmalıdır. Aynı türden hizmetler hem belediyelere hem de merkezi idareye verilemeyeceğinden kaynak kaybı önlenir ve böylece etkinlik artar.

Belediyelerimizin kendilerine has vergi vb. gelir kaynakları, mevcut fakat belediyelerin vergi koyma veya vergi oranlarını rahatça ayarlama yetkileri yoktur. Dolayısıyla toplam gelirleri içerisinde öz gelirlerin payı düşüktür. Buna karşılık belediyelerimize sayıca 20'ye yaklaşan kanunla 200'e yakın görev verilmiştir. Gelir ve görevler arasındaki dengesizlik belediyelerin sıkıntılarını artırmaktadır. Başka bir ifadeyle belediyelere verilen görevlere paralel olarak gelir kaynakları temin edilmelidir. Belediyelere artma eğiliminde olan görevleriyle orantılı olarak gelir kaynakları sağlanmaz ise belediyelerimiz her şeyini kaybetmiş, malını mülkünü satmış batık tüccar konumuna düşebilir.

3.Günün Koşullarına Uygun Bir Belediye Gelirleri Yasasının Çıkarılmayışı

1930 yılında hazırlanan Belediye Kanunu hazırlandığı yılların özellikleri gözönünde bulundurulursa o yıllar için yeterli bir kanun olarak değerlendirilebilir. Bu kanunda daha sonra ülkemizdeki ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verebilmek için bir takım değişiklikler yapılmış, bazı maddeler eklenmiştir.Yine ihtiyaca binaen belediyelerin görevleri değişik kanunlarla kısmen de olsa merkezi idare görevleri kapsamına alınmıştır. Bu durum yetki ve görevlerin kullanılmasında idareleri adeta görevden kaçırmaya sevk etmiştir.

²² Sami Güven,Belediyelerin Akçalı Sorunlar,s.22-251,

Bugün sayıları 20'ye varan değişik kanunla belediyelere birçok görevler verilmiştir. Belediyeler bu görevleri yerine getirirken günümüz dünya devletlerinin ortak sorunları haline gelen işsizlik, göç, çevre kirlenmesi, konut yetersizliği gibi bir çok problemle karşı karşıya kalmışlardır. Belediyelerin bu görev ve sorunların altından kalkmaları, yenileşmek ve yönetimi akılcı yönde geliştirmek, yeni usul ve tekniklerin uygulanması ve bu doğrultuda bütün bunlara cevap verebilecek, görev, yetki ve gelirlerin açık ve kesin çizgilerle belirlendiği yeni bir Belediye kanunu'nun hazırlanmasıyla mümkündür.²³

Ülkemizde halen tabiri caizse “kırk yamalı bohçaya” dönen 1580 sayılı kanun uygulanmaktadır. Hazırlanacak yeni kanun merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve gelir bölüşümünü akılcı temellere dayandırmalı, ülkenin ekonomik ve sosyal gerçeklerine cevap verebilmelidir.²⁴

Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili olarak 1984 yılında hazırlanan 3030 sayılı kanun, 1580 sayılı kanuna göre bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Fakat bu kanunun da eleştirilebilecek yönleri bulunmaktadır. Nitekim, Anayasanın 127. maddesinde “...büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” denilmektedir. Bununla büyük şehirler için bir esneklik getirilmiştir. Fakat, nüfusu 15 milyona varan İstanbul ile beşyüz bin nüfuslu bir büyükşehir belediyesi aynı kanunla yönetilmektedir.

Ayrıca dünyada hemen hemen bütün başkentlerin yönetim şekli diğer illerden farklı²⁵ olmasına rağmen Ankara'ya ayrı bir önem verilmemiştir.

Büyükşehir Belediye Kanunu, belediyelere mali kaynak temin etme, fonksiyonellik ve yetki açısından 1580 sayılı kanunla benzerlik göstermektedir. 3030 sayılı kanun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri açık ve net olarak tanımlanamadığından bu iki belediye arasında zaman zaman görev ve yetki çatışması olmaktadır. Yine ilçe belediyeleri bir çok kanunda büyükşehir

²³ M.Fatih Uğurlu, “Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları ile ilgili Çözüm Önerileri”, DPT Yayınları, 1995, s.95.

²⁴ A.g.e., s.95-97.

²⁵ Nuri Tortop, “Başşehirlerin Yönetim Biçimi”, Ç.Y.Y.D., TODAİE, Ankara,1992. s.5.

belediyesinin vesayeti altında bırakılmıştır.²⁶ Bu durum da bazen ilçe belediyelerini iş yapamaz duruma düşürmektedir.

3030 sayılı kanunda bir başka eleştiri noktası ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılan gelirler konusundadır. İlçe belediyeleri gelirlerinin belli bir miktarı büyükşehir payı olarak ayrılmaktadır. Bir takım sebeplerle (siyasi) bu paylaşımında tıpkı görev ve yetki de olduğu gibi bir takım problemler çıkabilmektedir.²⁷

Belediyelerle ilgili olarak bir başka kanun da 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Belediyelerin gelirleri bu kanunda belirtilmiştir. Ancak bu gelirler yeterince esnekliğe sahip değildir. Ülkemizdeki enflasyona paralel olarak gelirler arttırılmamaktadır. Ve yine bu kanun oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Bugün bu kanunla belediyelere sağlanan oldukça komik gelirler mevcuttur. Çoğu belediye tahsil masrafları gelirlerinden fazla olduğu için bazı gelirleri toplamaktan vazgeçmektedir.

Özetle gerek, 3030 sayılı kanun gerekse 1580 ve 2464 sayılı kanun günü ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde değiştirilmelidir.

4.Hukuka Uygunluk Denetiminin Yetersizliği

Belediyeler üzerindeki denetim iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır. İç denetim teftiş kurulu aracılığıyla gerçekleştirilir. İç denetimde denetim elemanlarının doğrudan başkana bağlı olarak çalışması denetimin etkinliğini ortadan kaldıracaktır.

Dış denetim ise vesayet denetimi ve sayıştay denetimi şeklinde olmaktadır. Bir nevi hesap mahkemesi konumunda çalışan sayıştay sadece mali denetim yaptığı için etkinlik açısından mahalli idareler tam anlamıyla denetlenmiş olamaz. Burada hukuka uygun olarak düzenlenmiş hesap tutanaklarında aykırılık olduğu haller dışında harcamaların amaçlara uygunluğu tesbit edilememektedir.

²⁶ Asuman Yücel, **Büyükşehir Yönetimi**, DPT, Ankara, Mayıs-1994. s.33.

²⁷ Nihat Yıldız, "**Ülkemizde Büyükşehir, Büyükşehir İlçe ve Altkademe Belediyeleri'nin İlişkileri ve Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**",Mahalli İdareler Dergisi,1995, sayı:23,s.15

1994 mali yılı Bütçe Kanununa ekli²⁸ (i) cetveline konan hüküm ile belediyelerin harcamaya ilişkin yapacakları sözleşme ve akitlerin Sayıştay tesciline tabi tutulacağı, bu sözleşme ve akitlerden hangilerinin tescilden istisna edileceği (nitelik, konu ve miktar olarak) yetkisi Sayıştay Genel Kurulu'na verilmiştir. 1995-1996 Mali yılı Bütçe Kanununda aynı hüküm yer almaktadır.

1996 Mali yılı Bütçe Kanunu'nun verdiği bu yetkiye dayanılarak Sayıştay Genel Kurulunca alınan ve 04.06.1996 gün ve 22656 sayılı Resmi Gazete de yayınlanan karara göre belediyelerin 10.000.000.000.TL'nin altında kalan sözleşme ve akitleri Sayıştay tescilinden muaf tutulmuştur.²⁹

Netice olarak belediyelerin yeterince denetlendiği söylenemez.³⁰ Bu durumu özellikle alım, satım ve ihale işlerinde belediyelerle ilgili olumsuz bir takım değerlendirmelerin yapılması sonucunu doğurmaktadır.

5.Aşırı İstihdam

1580 sayılı Belediye kanunu'nun "Belediye Başkanları, Amirleri, Memur ve Müstahdemleri" başlıklı 88'nci maddesinde belediye birim amirleri sayılmakta, birim amirlerinin emri altında lüzumu kadar yazı, fen, sağlık, veteriner, idare, teftiş, zabıta ve itfaiye memurlarıyla müstahdem ve işçi bulunacağı belirtilmektedir.

Belediyelerde ve bunların kurdukları birliklerde kamu hizmetleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na bağlı olarak çalışan memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmektedir.

Belediyelerin hizmet üretebilmeleri için gerekli personeli çalıştırmaları elbette gereklidir. Fakat uygulamada belediyelerin personel giderlerindeki artış personele ödenemeyen ücretler ve personelden kaynaklanan, sigorta, tasarruf teşvik kesintisi gibi borçlar tartışma konusu yapılmaktadır. Belediyeler bu sorunlarını giderebilmek için merkezi idareden yardım ister duruma düşmüşlerdir.

²⁸ M.Emin Doğan, "Belediyelerde Denetim", Ç.Y.Y.D.Cilt.5,Sayı:5,1996, s.33.

²⁹ Atilla İnan, "Belediyelere İlişkin Sözleşmelerin Sayıştayca Tescili" Ç.Y.Y.D, Eylül 1996, s. 60-61.

³⁰ Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler, TÜSİAD, Eylül 1995, İstanbul, s.40.

Belediyelerin aşırı personel alımlarıyla ülkede aşırı işsizliğin yaşanması yakından ilgilidir. Bunun yanında seçilmişlerin siyasi beklentileri nedeniyle kadrolarına eğilimleri de belediyelerin çalışan personel sayısını hızla artırmıştır.

Türkiye’de 1985-1990 döneminde belediye sınırları içinde yaşayan insanların sayısı yılda ortalama %3.5 artmasına karşılık aynı dönemde belediye çalışanlarının sayısı ortalama %6.5 civarında artmıştır. Personel harcamalarındaki bu artışta özellikle geçici işçi çalıştırılmasının etkisi büyüktür.

1984’den 1992’ye kadar toplam personel içinde memurların oranı %38’den %33’e, işçilerin oranı %52’den %37’ye inerken geçici işçilerin oranı %10’dan %30’a çıkmıştır.³¹

Personel harcamalarının artmasına karşın belediyelerde istihdam edilen teknik personel sayısı yetersizdir. Örneğin tüm bölgelerden seçilen 170 belediyede yapılan bir araştırmaya göre nüfusu 10000’den az olan belediyelerin %47.6’sında bir tane bile teknik personel yoktur. Hatta nüfusu 100.000’i aşan belediyeler arasında bile hiç teknik personeli olmayanlar vardır.³² Bu nedenle özellikle küçük belediyelerde teknik personel yetersizliği, altyapı yatırım hizmetlerinde aksamalara sebep olmaktadır. Kesin bir kural olarak görülmemekle beraber, örnek olması bakımından Almanya’da her 500 kişiye düşen belediye personeli sayısı 1 kişi iken, ülkemizde ise her 500 kişiye 5.20 kişi düşmektedir. Almanya’da belediyeler tüm kamu hizmetlerinin 2/3’ünü üstlenirken Türkiye’de ise belediyeler kamu hizmetleri’nin 1/10’unu üretmektedir.³³

Eğer üretilen kamu hizmetleri eşitlenmek istenirse, yani ülkemizde belediyeler kamu hizmetlerinin 2/3’ünü yerine getirmek isteseler bunun için 500 kişiye 34 personel istihdam etmeleri gerekmektedir.

³¹ Falay, Kalaycıoğlu, Özkırımlı, a.g.e, s.13

³² Yaman İskender, "Türkiye'nin Kentsel Altyapı Profili", Kentsel Altyapı Finansman ve Örgütlenme Sempozyumu. İller Bankası, Ankara, 1996. s.29

³³ Hasan Özhan, "Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar-Çözümler", Türk İdare Dergisi, Haziran 1994, Sayı:403, s.37.

Tablo.6:Belediyelerde Personel Dağılımı

Belediye Sayısı	Belediyeler Nüfusu	Memur Sayısı	Sürekli İşçi Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam Personel
2331	38.068.236	154.734	156.713	83.861*	395.337

*Tahmini rakam 200.000 kişi civarındadır.

Kaynak:Hasan Özhan., a.g.e.s.39-40

Yukardaki tabloda geçici personel sayısı dikkate alınmazsa belediyelerdeki personel sayısının 1994 yılında 311.476 olduğu görülür. Bu personele yapılan harcamalar ise 1982 - 1992 yılları arasında ortalama yıllık % 76, oranında artmıştır.³⁴ Belediyelerin toplam harcamaları içindeki personel harcamaları 1982'de % 43 1992 yılında % 52 civarındadır.³⁵

Tablo.7:Kalkınmış 38 ile Bağlı Belediyelerin Gelir ve Personel Giderleri.

Yıllar	Gelir (Milyon TL)	Personel Giderleri (Milyon TL)	Personel Giderlerinin Bütçe Gelirine Oranı	Personel Giderleri Arıs Oranı %
1988	2.289.347	538.135	% 24	100
1989	3.143.177	1.121.300	% 36	150
1990	5.608.515	2.749.321	% 49	204

Kaynak:Hasan Özhan, a.g.e., s.43-44.

Tablodan da anlaşılacağı üzere belediyelerdeki personel harcamaları gelirlerden daha fazla artma eğilimindedir.

Belediyelerin harcamaları içinde personele ayrılan payın büyük olması belediyelerin diğer harcamalara daha az pay ayrabilmeleri demektir. Zaten kıt

³⁴ "Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi", D.P.T.s.

³⁵ Falay,Kalaycıoğlu. Özkırımlı,a.g.e,s.13

kaynaklara sahip olan belediyelerimizdeki aşırı istihdam, bu kuruluşların kaynak sıkıntısına düşmesinde önemli bir yere sahiptir. Öyleki bazı belediyeler bazen personelinin ücretini ödeyemez duruma düşmektedirler. Bu yönüyle belediyelerde aşırı istihdam kaynak sorunuyla doğrudan ilişkili olsa gerektir.

C-Belediyelerin Kaynak Sıkıntısına Düşmesinin Diğer Sebepleri

1.Kurumsal ve Ahlaki Değerlerin Yerleşmemiş Olması

Nerede bir toplum varsa orada politik yozlaşma vardır.Ancak politik yozlaşmanın türleri ve boyutları toplumsal yapıya göre değişiklik gösterir.Henüz sosyal, siyasal, ekonomik, hukuki yapı ve kurumların tam olarak oturmadığı ülkemizde de sık sık gündeme gelen günlük hayatımızın artık önemli bir parçasını oluşturan fırsatçılık ,rüşvet ,skandal ve daha buna benzer pek çok kavram ile ifade edilen konular, deyim yerindeyse politik hastalıklar sosyal hayatımızın birer gerçekleridir.Özellikle devletin karar alma mekanizmasında meydana gelen bu bozulma süreci, doğrudan doğruya yöneticilerin sahip oldukları kamusal yetki ve gücü mevcut yasa, norm ve ahlak kurallarına aykırı olarak kullanmalarının bir sonucudur.

Bu tip bir yozlaşma ile sosyo-ekonomik yapıdaki değişme ve gelişme arasında yakın bir ilişki de mevcuttur.Sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişme ve gelişme bir anlamda toplumda yeni kaynakların ve fırsatların meydana getirilmesi demektir.Toplum içinde ortaya çıkan bir takım yeni menfaat grupları ve örgütlenme biçimleri söz konusu bu kaynak ya da fırsatları kullanmak için karar alma süreci üzerinde baskı oluşturmaktadırlar.Sosyo-ekonomik değişme aynı zamanda toplum içinde insan davranışlarını belirleyen değer ve norm sistemlerini değiştirmekte; eski ve yeni normlar birbirleri ile zıtlık göstermektedirler.Modernleşme toplumun her kesiminde hızlı bir değişmeyi içermektedir.Politik kurumlar, kurallar ve yönetim mekanizmaları sürekli olarak değişikliğe uğramakta, sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar meydana gelmekte, bu da kurumsallaşmayı önlemektedir.

“Yönetim Ahlâkı” öncelikle hangi konuda olurlarsa olsunlar kamu yöneticilerinin yetkilerini kötüye kullanmamaları (yolsuzluk ve kişisel çıkar girişiminde bulunmamaları) anlamındadır.³⁶

Kamu yönetiminde yolsuzluğun bir çok sebebi vardır. Bunlardan en önemlisi “kişisel açgözlülük”tür.³⁷ Yolsuzluğun diğer bir sebebi de kişisel zayıflıkların yanında kurumsal nedenlerdir. Sebep ne olursa olsun kamu görevlilerinin kötü, yolsuz işlem ve eylemleri öncelikle bireylerin kamu imkanlarına ulaşma eşitliğini ortadan kaldırmaktadır.

Mahalli idareler, çalışanların kamu hizmetini en yüksek kalitede yerine getirmeleriyle kimlik kazanır. “Bir Belediye memurunda ilk önce halka hizmet fikri, ikinci olarak mesleğe bağlılık hissi, üçüncü olarak da iyi bir belediyeçi gözü olması lazımdır”³⁸

Değerler ve ahlak yerel yönetimin ve yerel topluluğun ortak kültürünün temelini oluşturur. Bu değerlere sahip olmak yeterli değildir. Bu değerlerin yerel yönetimin tüm personeline anlatılması gerekir. Kurumsal ve ahlaki değerlerin yerleşmesinde en önemli görev üst yönetim kademesindedir. Değerlerin belirlenip pekiştirilmesinden, iletilmesinden ve bu değerlerin gerektiğçe vurgulanmasından yönetim sorumludur.³⁹

Temel kurumsal ve ahlaki değerler belirlenip resmi ve resmi olmayan kanallara iletdikten sonra bu değerlerin kurum içinde alınacak kararlara rehberlik etmesi gerekir. Eğer kurumlarda Ahlaki değerler yerleşmemişse, insanlar “rüşveti alan da veren de mel’undur” ahlâk düsturuna uymaz iseler ortaya tüm toplumu ilgilendiren üzücü tablolar çıkacaktır. Bu ahlâksızlığın Kamu Kuruluşları üzerindeki maddi zararı oldukça büyük olmaktadır. Bir tarafta çalıştırdığı personelin ücretini ödeyemeyen ve bundan üzüntü duyan belediyeler,

³⁶ Adalet Alada Bayramoğlu, **Yerel Yönetimde Ahlak**, T.K.İ.Yayınları 1993, s.36.

³⁷ Bayramoğlu A.g.e. s.36

³⁸ A.g.e., s.43.

³⁹ Sadun Emrealp, Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim de Başarının Yolları**, T.K.İ. Yayınları 1993, s.36.

karşı tarafta ise belediye bütçesini kendi çıkarları doğrultusunda kullanan idareciler söz konusu olmaktadır.

Netice itibarıyla çoğu kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi bazı belediyelerde de ahlaki değerlerin yerleşmemiş olması hem bu kuruluşlara olan güveni azaltmakta, hem de kuruluşları maddi zarara uğratmaktadır.

2.Hizmet Beklentilerindeki Artış

Belediyelere yönelik hizmet beklentilerindeki artışlar bu kuruluşların hizmet üretimini doğrudan etkileyen bir durumdur.Günümüzde belediyelerin üstlendikleri/ üstlenebilecekleri ve mahalli halkın beklediği hizmetler, geçmiş yıllara oranla sayıca çok teknik ve karmaşık görevler niteliği kazanmıştır. Bu tür hizmetler pahalı yatırımlar, uzman ve yetenekli personel istihdamını gerektirmektedir.

Özellikle büyük kentlerde yığılma biçimindeki nüfus artışı, kent yönetimlerini aşırı hizmet istekleri ile karşı karşıya bırakmış, büyük bir örgütsel ve mali yük altına sokmuştur.⁴⁰

Belediye idarecileri yeniden seçilebilme isteğiyle halkın beklentilerine cevap vermek durumunda kalmaktadır. Bu da belediyelere yeni mali yükler getirmektedir.

3.Kamuoyu Denetiminin Yetersizliği

Kamuoyu, bir konuyla bir meseleyle ilgili halk kanaati⁴¹ ya da bireylerin, grupların, kuruluşların belli konulara ilişkin olarak oluşturdukları inanç, kanaat ve görüş birliktelikleri olarak tanımlanabilir.⁴²

Mahalli toplulukların kendi elleriyle oluşturdukları demokratik ve özerk kuruluşlar olan mahalli idareler bütün dünyada giderek önem kazanmaktadır.Mahalli hizmetlerin mahalli halkın ihtiyaçlarına uygun olup

⁴⁰ Selçuk Yalçındağ, *Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler*, TÜSİAD, İstanbul 1992, s.35.

⁴¹ Mehmet Doğan, *Büyük Türkçe Sözlük*, Rehber Yayınları, Ankara, 1992, s.581

⁴² Selçuk Yalçındağ, *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, s.22

olmadığının denetlenmesi siyasal bir olaydır. Bu yetki hizmete yakınlığı göz önünde bulundurularak mahalli topluluğa ait olmalıdır.⁴³

Seçimle iş başına gelen belediyeler için halkın istekleri, beğenileri ve ihtiyaçlarının giderilmesi önem arzettiğinden kamuoyu denetiminin belediyeler açısından etkisi daha büyüktür.

Belediyelerin hizmetlerini tamamıyla halkın hoşnut olacağı alanlara yönlentmeleri bunu yapabilmek için çoğu zaman mevzuatı hizmete uydurmak gayretinde oldukları da bir gerçektir.

Ülkemizde kamuoyu denetimi son zamanlarda belirginleşmeye başlamıştır. Belediyelerin halktan aldığı vergi vs. gelirleri nasıl ve nereye harcadığını bilmek üzere eğer kamuoyu oluşturulur ise bu harcamalardan etkinliğin sağlanmasına sebep olabilir.

Bunun yanında belediyelerde zaman zaman bir takım spekülasyonlara sebep olan bir konu da ihalelerdir. Yine son zamanlarda ülkemizde gündemi oluşturan yolsuzluk, kayırma gibi olayların kısmen de olsa önüne geçilmesini sağlayacaktır. Kısaca halk kendi seçtiklerini yine kendisi denetim altında tutmaya çalışırsa kısmen de olsa belediyelerde sağlıklı karar alınmasında etkili olunabilir.

4.Kaynakların Verimli Kullanılmaması

Mahalli idarelerin gelir kaynaklarının yetersizliği ve merkezi idareye bağımlı olması ile birlikte bu kaynakların rasyonel kullanılmaması da mahalli idareler açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Merkezi Hükümet kurumlarıyla kıyaslanırsa mahalli idarelerin mal ve hizmet üretimi hususunda daha az hata yaptığı söylenebilir.⁴⁴ Fakat günümüzde çok sayıdaki insana giderek çeşitlenen hizmetleri sunabilmek ancak kıt kaynakları en verimli bir şekilde kullanılmasında mahalli yöneticilere büyük sorumluluklar düşmektedir.⁴⁵ Eğer yönetim israfçı ise buna hiçbir kaynak

⁴³ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzeleme ve Yeni Bir Bakanlık", Ç.Y.Y.D. C:1, Sayı:4, Temmuz 92, s.410.

⁴⁴ Turgut Kılıçer, "Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası", T.İ.D.T.Yayınları, Sayı:383, 1989, s.23.

⁴⁵ EMERALP, Sadun Emrealp, "Belediyelerde Proje Yönetimi", İLUA EMME Yayını, İstanbul 1993, s.2.

dayanamaz. Yerel yönetimler gelir kaynaklarını artırırken bir yandan da mevcut kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmak zorundadırlar.

Burada şunu da belirtmek gerekir. Her ne kadar gelir sağlayıcı nitelikte faaliyetleri olsa da belediyelerin faaliyetleri doğrudan kâr sağlama amacına yönelik olmadığından buradaki verimlilik mali verimlilikten farklı olarak değerlendirilebilir. Bu durumda mahalli idare hizmetlerindeki verimlilik “en az maliyetle en fazla hizmeti gerçekleştirmek” olarak tanımlanabilir.

Mahalli idareler mali yönetimlerinde etkinlik ve verimliliği sağlamak zorunda olduklarından harcamalarına ve hizmetlerin yönetimine planlı yaklaşmak zorundadırlar. Eğer kaynakların etkin kullanımı sağlanamaz ise bu durumda hizmet maliyetleri yükselir. Bu da zaten kıt olan kaynakların israfı anlamındadır.

5.Belediye Başkanının Yeniden Seçilme İsteğinin Gelirlerin Tahsiline Etkisi

Siyasetçilerin belediyeleri bir siyasi yatırım sektörü ve oy potansiyeli olarak görmeleri dolayısıyla seçim öncesi vaatlerini gerçekleştirmek istemeleri ve buna bağlı olarak kadrolaşma eğilimleri sebebiyle belediyelerde aşırı istihdamın yaşandığı bir gerçektir.

Bunun dışında birazda beldedeki halkın ödeme gücü gözönünde bulundurularak belediye gelirlerinin bir kısmı, halkın beğenisini kazanmak ve taraftar toplayarak bir kez daha seçilebilme hesaplarıyla tahsil edilmemekte, belediye açısından az da olsa bir gelir kaybına sebep olmaktadır.

III.Bir Örnek Olay Olarak Karaman Belediyesi

A-Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü Çerçevesinde Karaman Belediyesinin Gördüğü Hizmetler ve Bu Hizmetlere Yapılan Harcamalar

1-Karaman Belediyesinde Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri ve Harcamaları

Karaman Belediyesinde genel yönetim ve destek hizmetleri Başkanlık, Encümen ve Meclis faaliyetleri, Bilgi İşlem Hizmetleri, Muhasebe Hizmetleri,

Danışmanlık ve Muhakemat Hizmetleri, Özlük Hizmetleri ve Atölye Hizmetlerinden oluşmaktadır.

Tablo 8.Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri Harcamaları *

Yıllar	Harcamalar
1994	16,433,985,000
1995	36,570,798,237
1996	68,758,000,000

Kaynak:Karaman Belediyesi ile ilgili tüm veriler 1994,1995,1996 yılı bütçe kesinhesap cetvelleri ve 1994,1995,1996 ve 1997 yıllarına ait bütçelerden alınmıştır.

2-Karaman Belediyesi Sağlık Hizmetleri

Merkezi İdare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü çerçevesinde hastaları iyileştirici sağlık hizmetleri vermek, bu amaçla belediye hastaneleri, sağlık evleri, sağlık istasyonları açmak, hastaları tedavi etmek ve ilaç yardımı yapma görevi belediyelere de verilmiş olmasına rağmen Karaman Belediyesi tarafından bu görev şu anda ifa edilmemektedir. İleriki yıllar için personel temin edilebilir ise, sağlık alanında hizmet verilmesi düşünülmektedir.

3-Karaman Belediyesi Bayındırlık ve İmar Hizmetleri ve Harcamaları

Karaman Belediyesinde bayındırlık hizmetleri, imar ve fen işleri alt programından oluşmaktadır. 1993 yılından başlamak üzere 1993-1996 yıllarında Karaman Belediyesi bayındırlık hizmetleri kapsamında aşağıdaki yatırımları gerçekleştirmiştir.

Kültür sitesi , kapalı otopark, küçük sanayi sitesi, belediye sarayı, özel idare işhanı, 15 adet lojman, semt pazarı, düğün salonu, açık yüzme havuzu, öğrenci yurdu, 30 adet hal dükkanı inşaatı tamamlanmıştır. Yine 1996 yılında Karaman Belediyesi tarafından 100 km. asfalt yol yapılmıştır. Aynı yıl başlatılan kaldırım çalışması halen devam etmektedir.

* Karaman Belediyesi ile ilgili tüm veriler 1994,1995,1996 yılı bütçe kesinhesap cetvelleri ve 1994,1995,1996 ve 1997 yıllarına ait bütçelerden alınmıştır.

Tablo 9.Karaman Belediyesince 1994-1996 yıllarında Bayındırlık ve İmar İşlerine Yapılan Harcamalar

Yıllar	Harcamalar
1994	82,688,492,000
1995	114,004,474,000
1996	207,247,000,000

4-Karaman Belediyesinde Ekonomik ve Ticari Hayatla İlgili Görevler ve Bunlara İlişkin Harcamalar

Belediyelere verilen ekonomik ve ticari hayatla ilgili görevlerden Karaman Belediyesi odun ve kömür gibi maddeleri temin edip dağıtımını sağlamak, toptancı hali kurup işletmek, soğuk hava deposu kurmak ve işletmek görevlerini ifa etmektedir.

Tablo 10.Karaman Belediyesinin Ekonomik Hayata Yönelik Hizmet Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	931,960,000
1995	1,630,735,000
1996	2,987,000,000

5-Karaman Belediyesinin Temizlik Hizmetleri ve Bu Hizmetlere İlişkin Harcamalar

Merkezi İdare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü çerçevesinde Karaman İlinde temizlik işleri Karaman Belediyesi tarafından görülmektedir.

Tablo 11.Karaman Belediyesinin Temizlik Hizmetlerine Yapılan Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	16,356,588,000
1995	31,977,997,000
1996	60,461,000,000

6-Karaman Belediyesinin Esenlik Hizmetleri ve Harcamaları

Karaman Belediyesi esenlik hizmetleri programı çerçevesinde zabıta hizmetleri, trafik hizmetleri ve itfaiye hizmetlerini görmektedir.

Esenlik hizmetlerinde Karaman Belediyesinde 1994 yılında 60 adet, 1995 yılında 62 adet, 1996 yılında 61 ve halen 61 adet personel istihdam edilmektedir.

Tablo 12.Karaman Belediyesince Esenlik Hizmetlerine Yapılan Harcamalar

Yıllar	Harcamalar
1994	7,038,566,000
1995	14,982,462,000
1996	20,002,000,000

7-Karaman Belediyesi Tarım ve Veterinerlik Hizmetleri ve İlgili Harcamalar

Belediyelere verilen tarım ve veterinerlik ile ilgili görevlerden Karaman Belediyesi park, bahçe ve fidanlık kurmak ve işletmek, hayvanların fenni mezbahalarda kesilmesini sağlamak ve etleri kontrol etmek, hayvan ölülerini toplamak ve gömme işlerini görmektedir. Şehrin genel görünümü dikkate alındığında Karaman Belediyesinin park ve yeşil alan tesisinde başarılı olduğu söylenebilir.

Tablo 13.Karaman Belediyesinin Tarım ve Veterinerlik Hizmeti Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	8,296,370,000
1995	17,094,834,000
1996	33,471,000,000

8-Karaman Belediyesi Kültür,Turizm ve Spor İle İlgili Hizmetler ve Harcamaları

Kültür, turizm ve spor ile ilgili görevler çerçevesinde Karaman Belediyesi tarafından bir kütüphane hizmete sunulmaktadır. Yine bu kapsamda sanat, kültür ve festival hizmetleri verilmektedir.

Tablo 14.Karaman Belediyesi Kültür, Turizm ve Spor Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	190,694,963
1995	905,037,831
1996	1,722,000,000

9-Karaman Belediyesinde Ulaşım Hizmetleri ve Ulaşım Harcamaları

Karaman'da şehiriçi ulaşım hizmetleri belediye ve özel sektör tarafından yürütülmektedir. Şehir içi ulaşım hizmetlerine yapılan harcamalar ile ulaşım hizmetlerinden elde edilen gelirler karşılaştırıldığında Karaman Belediyesinin bu hizmeti ifa ederken her yıl zarar ettiği görülmektedir. Belediyeyi bu zarardan kurtarmak için şehiriçi ulaşım hizmetleri özelleştirilmek istenmiş, ancak bunda başarılı olunamamıştır. Halen özelleştirme gündemdedir.

Tablo 15.Karaman Belediyesinin Ulaştırma Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	5,632,847,000
1995	9,881,020,000
1996	16,829,000,000

10-Karaman Belediyesi Su ve Kanalizasyon Hizmetleri ve Harcamaları

Kullanma, içme ve sanayi suyu temin etme, depolama, arıtma ve dağıtım işleri ile atık suları toplama ve uzaklaştırma işleri Karaman Belediyesi tarafından görülmektedir.

Tablo 16.Karaman Belediyesinin Su ve Kanalizasyon Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	23,463,052,000
1995	41,763,046,000
1996	87,088,000,000

11.Karaman Belediyesinin Diğer Hizmet ve Harcamaları

Buraya kadar Karaman Belediyesinin merkezi idare ile görev bölüşümü çerçevesinde ifa ettiği hizmetler ve bu hizmetlere yapmış olduğu harcamaları inceledik. Şimdi Karaman Belediyesi bütçesinin gider kısmında yer alan diğer harcamaları inceleyelim

a.Karaman Belediyesinde yapılan kamulaştırma ve mal satınalmalarına ilişkin harcamalar aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 17.Karaman Belediyesi Kamulaştırma ve Mal Satınalma Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	591,732,000
1995	1,808,991,666
1996	5,000,000,000

b.Karaman Belediyesince kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili kapsamında Karmak A.Ş. ortaklığına katılım payı, Organize Sanayi Bölgesine katılım payı, ONGUN A.Ş. ortaklığı katılım payı olarak yapılan harcamalar aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 18.Karaman Belediyesi Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkili Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	500,000,000
1995	24,600,000
1996	4,682,000,000

c.Belediye Bütçesinin mali transferler kaleminde yer alan ve bütçeden ayrılması zorunlu olan paylar, aşağıdaki yerlere verilmektedir.

- İller Bankası Payı
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Payı
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Payı
- Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Payı
- Beden Terbiyesi ve Spor İdare Müdürlüğü Payı
- Verem Savaş Derneği Payı

Karaman Belediyesinin 1993-1996 yılları arasında bu yerlere yaptığı yardım mahiyetindeki harcamalar Kanuni Paylar adı altında aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 19.Karaman Belediyesi Bütçesinden Ayrılan Kanuni Paylar

Yıllar	Harcamalar
1994	2,159,096,000
1995	3,271,226,000
1996	8,000,000,000

d.Yine transfer harcamaları kapsamında yer alan sosyal transferler şu kalemlerden oluşmaktadır.

- Yönetim giderleri iştirak payı
- Ek karşılıklar
- Emekli ikramiyeleri
- Sosyal yardım zamları

Tablo 20.Karaman Belediyesinin Sosyal Transfer Harcamaları

Yıllar	Harcamalar
1994	4,100,379,000
1995	10,150,371,000
1996	15,383,000,000

e.Karaman Belediyesinin gider bütçelerinde yer alan iç borç ve iç borç faiz ödemelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 21.Karaman Belediyesi İç Borç ve Faiz Ödemeleri

Yıllar	Karşılıklar
1994	4,860,398,000
1995	13,407,025,000
1996	12,700,000,000

B-Karaman Belediyesinin Gelirleri

Buraya kadar anlatılan genel bilgiler ışığında uygulamada bir örnek olmak üzere Karaman Belediyesinin gelirlerini çalışmanın üçüncü bölümündeki tasnife uygun olarak inceleyebiliriz.

Karaman Belediyesinin gelirleri tüm belediyelerde olduğu gibi özgelirler (vergiler,harçlar,harcamalara katılma payları), genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından ayrılan paylar, yardımlar ve diğer bazı kalemlerden oluşmaktadır. Bu ana gelir kalemlerine göre Karaman Belediyesinin 1994-1997 yıllarına ait gelirleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 22.Karaman Belediyesi Toplam Gelirleri(1994-1997)**

TÜRÜ	1994 (Milyon TL)	1995 (Milyon TL)	1996 (Milyon TL)	1997 (Milyon TL)
Genel Bütçe V.G.T.	44,351	104,000	240,000	504,800
Belediye Vergileri	25,800	31,290	63,810	142,000
Belediye Harçları	2,800	4,000	11,452	22,600
Harcamalara Katılma Payları	2,500	5,000	19,530	26,500
Kurumlar Teşebbüsler Hasılatı	27,450	46,000	90,762	188,600
Belediye Malları Gelirleri	51,830	90,500	151,872	268,600
Ücret Gelirleri	512	1,000	2,001	8,500
Ceza Gelirleri	3,277	8,900	9,500	31,000
Çeşitli Gelirler	7,235	21,000	18,522	2,000
Yardım ve Fon Gelirleri	1,452	5,900	2,520	5,000
TOPLAM	190,000	320,000	610,000	1,200,000

*1997 verileri tahminidir.

**Rakamlar yuvarlanmıştır.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde Karaman Belediyesinin en önemli iki gelir kaynağının sırasıyla G.B.V.G.T toplamından ayrılan paylar ve belediye malları gelirleri olduğu görülmektedir. Bunları vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşan özgelirler izlemektedir. Karaman Belediyesinin gelirleri içinde özgelirlerin payının düşük olduğu görülmektedir.

Karaman Belediyesinin gelirlerini ana gelir kalemlerine göre inceleyelim.

1-Karaman Belediyesinin Özgelirleri

Belediyelerin özgelirleri vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır.

Karaman Belediyesinin özgelirleri arasında yer alan vergi gelirlerine ait bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

a.Vergi Gelirleri

Tablo 23.Karaman Belediyesinin Vergi Gelirleri(1994-1996)

Türü	1994(Bin TL)	1995(Bin TL)	1996(Bin TL)
İlan ve Reklam Vergisi	323,200	646,000	1,700,000
Eğlence Vergisi	74,970	64,000	100,000
Emlak Vergisi	13,239,000	9,081,000	27,500,000
-Bina Vergisi	9,123,000	6,500,000	19,000,000
-Arazi Vergisi	113,780	119,000	1,000,000
-Arsa Vergisi	4,001,900	240,000	7,500,000
Haberleşme Vergisi	699,000	1,129,000	3,000,000
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	2,000,000	4,737,000	5,500,000
Yangın Sigorta Vergisi	144,700	419,000	1,000,000
Çevre Temizlik Vergisi	9,350,000	15,200,000	25,000,000
TOPLAM	25,900,000	31,290,000	63,810,000

Yukarıdaki tabloda gösterilen vergi gelirlerinin Karaman Belediyesi toplam gelirleri içerisindeki payı düşüktür. Bunun iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile Belediyelere sağlanan gelirler arasında yer alan vergilerin alt ve üst sınırlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi ve her yıla göre vergi oranlarının değişmemesidir. Şöyle ki, Bakanlar kurulu, en son 1992 yılında Belediye vergileri tarifelerini düzenlemiştir. Ülkemizdeki sürekli enflasyon gözönünde bulundurulduğunda vergi gelirlerinin enflasyon karşısında biraz daha eridiği görülmektedir. İkinci olarak, Karaman Belediyesinde tahakkuk ve tahsilat arasında ortaya çıkan farktır. Mesela 1995 yılında toplam vergi gelirleri tahakkuku 52 Milyar TL iken, tahsilat 31 Milyar TL dolayında gerçekleşmiştir.

Bunun da sebebi, gelir tahminlerindeki tutarsızlık ve vergisini ödemeyen mükellefe uygulanan müeyyidenin caydırıcı olmamasıdır.

Tablo24.Karaman Belediyesinde Uygulanan İlan ve Reklam Vergisi Tarifeleri

İlan ve Reklam Vergisi	En Az	En Çok	1995	1996	1997
1-Dükkan, ticari ve sınai müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlerde asılan her çeşit levha yazı ve resim gibi sabit bütün ilan ve reklamların beher m ² den yıllık olarak	50.000	250.000	125.000	175.000	250.000
2-Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilan ve reklamların beher m ² yıllık	20.000	100.000	100.000	100.000	100.000
3-Cadde,sokak veya kaldırımların üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilan ve reklamların m ² den haftalık	5.000	25.000	25.000	25.000	25.000
4-Işıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların m ² den yıllık olarak	7.500	375.000	200.000	300.000	375.000
5-İlan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin herbiri İçin	10	250	150	250	250
6-Maliyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin m ² sinden	50	1250	800	250	250

**Tablo 25.Karaman Belediyesinde Uygulanan Eğlence Vergisi
Tarifesi(TL)**

Eğlence Vergisi	En Az	En Çok	1995	1996	1997
Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden					
a)İçkili yerlerden	10.000	200.000	50.000	100.000	150.000
b)bilardo salonlarından	-	-	30.000	50.000	75.000

b.Harç Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri arasında bulunan harçların da toplam gelirler içerisindeki payı düşüktür. Aşağıdaki tablolarda Karaman Belediyesinin uyguladığı harç tarifeleri ve gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 26. Karaman Belediyesi Harç Gelirleri(1994-1996)

FURU	1994 (Milyon TL)	1995 (Milyon TL)	1996 (Milyon TL)
İşgal Harcı	1200	2800	5500
Tatil Günlerinde Çalışma	6.15	260	1000
Ruhsatı Harcı			
Kaynak Suları Harcı	-	-	1
Tellallık Harcı	321	365	250
Hayvan Kesimi Muayene Harcı	55.9	37	250
Ölçü ve Tartı Aletleri Harcı	39.89	92.6	150
Bina İnşaat Harcı	-	-	500
Diğer Harçlar	1216	789	4701
TOPLAM	2800	4120	11452

Tablo 27.Karaman Belediyesi İşgaliye Harcı Tarifesi

İşgal Harcı Tarifesi	En	En	1995	1996	1997
	Az	Çok			
1.Pazar ve panayır kurulan yerlerin, mey-danların, mezar yerlerinin, günlük m ² den	500	2500	2500	2500	2500
2.Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerde herhangi bir maksat için işgalinden günlük m ² den	-	-	2500	2500	2500
3.Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için İl Trafik Komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde taşıtlar tarafından işgali(bisiklet ve motorsiklet hariç)	-	-	1000	1000	1000
4.Satışı yapılan küçükbaş hayvanlardan hayvan başına	1000	5000	5000	5000	5000
5.Satışı yapılan büyükbaş hayvanlardan hayvan başına	3000	15000	15000	15000	15000

Tablo 28. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı ve İşyeri Açma İzin Harç Tarifeleri

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	1995	1996	1997
1-Gerçek Usulde Gelir Vergisi Mükelleflerinden	525.000	1.000.000	1.200.000
2-Götürü Usulde Gelir Vergisi Mükelleflerinden	260.000	500.000	600.000

İşyeri Açma İzin Harcı	1995	1996	1997
1-İşyeri açma izin harcı beher m ² 'si için	2.000	2.000	2.000

c.Harcamalara Katılma Payları Gelirleri

Tablo 29.Karaman Belediyesi Harcamalara Katılma Payları(1994-1996)

1994	1994(Milyon TL)	1995(Milyon TL)	1996(Milyon TL)
Yol Harcamalarına Katılma Payı	150	-	1000
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	2400	2100	10500
Su Harcamalarına Katılma Payı	-	2000	8000
TOPLAM	2550	4100	19500

Harcamalara katılma payları bir yerde yatırım harcamalarına bağlıdır. Şöyle ki, belediye ne kadar yol, kanalizasyon ve su tesisi harcamasında bulunursa, o oranda bu kalemden gelir elde etme imkanı doğacaktır. Bu gelir

kalemi yol, su, kanalizasyon tesisi harcamalarının fazla olduğu dönemlerde artma eğilimi göstermektedir.

2-Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından Karaman Belediyesine Ayrılan Paylar

Bilindiği gibi 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, belediyelere çeşitli vergilerden ayrı ayrı pay verilmesi sisteminden vazgeçerek bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere belli bir oran pay verilmesi esasını kabul etmiştir.

Bu kanun gereğince belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden yüzde 6 pay ayrılmaktadır. Karaman Belediyesinin bu paylardan elde ettiği gelirler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 30.Karaman Belediyesi GBVGT Toplamından Alınan Paylar

Yıllar	Gelir (Milyon TL)
1994	44,351
1995	104,000
1996	240,000
1997	504,600

3-Karaman Belediyesinin Merkezi İdareden Aldığı Yardımlar

Mekezi İdarenin Karaman Belediyesine 1994-1996 yılları arasında yapmış olduğu yardımlar aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 31.Karaman Belediyesinin Yardım Gelirleri

Yıllar	Yardım Miktarı (Milyon TL)
1994	1,452
1995	5,900
1996	2.520

4-Karaman Belediyesinin Diğer Gelirleri

a-Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler

Belediyeler kendi gelir kaynaklarının yetmediği durumlarda borçlanma yoluyla gelir elde etme yoluna gidebilmektedir.

Karaman Belediyesinin 1994-1996 yıllarında borçlanma yoluyla elde ettiği gelirler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 32.Karaman Belediyesinin Borçlanma Gelirleri

Yıllar	Miktar
1994	400,000,000
1995	3,300,000,000
1996	-

b-Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı Gelirleri

Karaman Belediyesinde bu kategoride kanal temizleme tesisi, otobüs işletmesi, su işletmesi ve soğuk hava tesisi işletmesinden elde edilen gelirler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 33.Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılatı Gelirleri(1994-1996)

TEKİRİ	1994 (Milyon TL)	1995 (Milyon TL)	1996 (Milyon TL)
Temizlik Kurumları Hasılatı	760	1400	39262
Kanal Temizleme Tesisleri Hasılatı	760	1400	39262
Bayındırlık ve Ulaştırma Hasılatı	16840	29400	51500
Otobüs İşletmesi Hasılatı	1657	1400	11000
Su İşletmesi Hasılatı	15228	28000	40500
Ekonomik Faaliyette Bulunan Kurumlar Hasılatı (Soğukhava vs.)	9900	15200	-
TOPLAM	27500	46000	90762

c-Belediye Malları Gelirleri

Karaman Belediyesinde bu gruba ait gelirlerin nerdeyse tamamı arsa satışlarından elde edilmektedir. 1994-1996 yılları arasında arsa satışından elde edilen gelirler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 34.Karaman Belediyesi Arsa Satış Gelirleri

Yıl	Gelir (Milyon TL)
1994	51,830
1995	90,500
1996	151,872

Bunların dışında Karaman Belediyesinin bütçesinde yer alan bazı gelirler ve miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

d.Ücret ve Ceza Gelirleri

Tablo 35.Karaman Belediyesinin Ücret Gelirleri

Yıl	Gelir Türü	Miktar (Milyon TL)
1994	Ücret Geliri	512
1995	Ücret Geliri	1,000
1996	Ücret Geliri	2,001
1997	Ücret Geliri	8,500

Tablo 36.Karaman Belediyesi Ceza Gelirleri

Yıl	Gelir Türü	Miktar (Milyon TL)
1994	Ceza Geliri	3,277
1995	Ceza Geliri	8,900
1996	Ceza Geliri	9,500
1997	Ceza Geliri	31,000

Tablo 37.Karaman Belediyesinin Çeşitli Gelirleri

Yıllar	Gelir (Milyon TL)
1994	7,235
1995	21,000
1996	18,522
1997	2,000

C-Karaman Belediyesi Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Karaman Belediyesi gelirleri içerisinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamından alınan payların önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. 1994-1997 yılları arasında bu gelirler yıllık ortalama %100'ün üzerinde bir artış göstermektedir. 1994 yılında toplam gelirler içinde Merkezi Hükümetin belediyeye verdiği pay yaklaşık %23'lük bir orana sahip iken, daha sonraki yıllarda bu payın toplam gelirler içerisindeki payı artma eğilimindedir. 1995'de %30, 1997'de ise %40'ın üzerindedir.

Karaman Belediyesi gelirleri içerisinde ikinci en büyük oran belediye malları gelirlerinden sağlanmaktadır. 1994'te 51 Milyar TL, 1995'te 90 Milyar TL, 1996 yılında 151 Milyar TL ve 1997 yılında 268 Milyar TL'dir. Fakat burada önemli olan bir konu vardır. Karaman Belediyesindeki bu gelirlerin hemen hemen hepsi arsa satışından sağlanmıştır. Bu belki birkaç yıl için belediye açısından faydalı olabilir. Ama uzun dönem itibariyle değerlendirildiğinde belediye satacak birşey bulamayacağı için bu gelirden mahrum kalacaktır. Yani, bu gelir kalemi belediye için süreklilik arzetmemektedir.

Karaman Belediyesi gelir kalemleri içerisinde meblağ olarak üçüncü sırada kurumlar ve teşebbüsler hasılatı görülmektedir. Kurumlardan otobüs işletmeleri zarar etmektedir. Yani bu kurumları gelirleri kendi masraflarını karşılayamamaktadır.

Diğer bir gelir kalemi yardımlar ve fon gelirleridir. Fakat bu doğrudan merkezdeki siyasi idareye bağımlı bir gelirdir. Şöyle ki, hükümet kendi

partisinden olan belediyelere tabir caiz ise “muslukları açabilmektedir”. Örneğin Karaman Belediyesi CHP’li olduğu için 1994’te 1.452 Milyon olan yardımlar 1995’te 5.900 Milyon TL’ye çıkmış, 1996’da CHP’nin hükümetten ayrılmasıyla birlikte Karaman Belediyesinin merkezi hükümetten aldığı yardımlar 2.520 Milyon TL’ye düşmüştür.

Belediye gelirleri arasında en önemli yere sahip olması gereken vergi gelirlerinin toplam gelire oranı oldukça düşüktür. Karaman Belediyesinde özgelirler, yani vergi gelirleri, %15’in altındadır. Başka bir ifadeyle Türkiye’deki bütün belediyelerde olduğu gibi bu durum merkeze bağımlılığın bir göstergesidir.

D-Karaman Belediyesi Giderlerinin Değerlendirilmesi

Karaman Belediyesinin 1994-1997 arasındaki giderlerine bakıldığında;

Personel Harcamaları;1994 yılında toplam harcamaları 170 Milyar TL olan Karaman Belediyesinin personel harcaması 73 Milyar TL’dir. Bu ise bütçenin yaklaşık %40’ına tekabül etmektedir.

1994 yılında toplam yatırım harcamaları 63 Milyar TL olup personel harcamalarının gerisinde kalmıştır. 1995 yılında toplam 297 Milyar TL’lik bütçe harcaması içerisinde 137 Milyar TL ile Personel harcamaları birinci sıradadır.Bunu 77 Milyar TL ile yatırım harcamaları takip etmektedir. Burada şuna dikkat etmek gerekir. 1994 ve 1995 yılları arasında personel harcamaları ile yatırım harcamaları arasındaki fark artma eğilimindedir. 1996 yılında personel harcamaları 223 Milyar TL ile bütçe toplamının %36’lık bir kısmını oluşturmuştur.

1997 tahmini bütçesi 1.2 Trilyon TL’dir. Bunun 500 Milyar TL’si personel Harcamalarına, 280 Milyar TL’si yatırım harcamalarına geri kalan kısım ise diğer harcamalara ayrılmıştır.

Karaman Belediyesinde 230 personel kadrosu mevcuttur. Bunun 87 adedi boştur ve belediye muhasebe müdürlüğünün ifadesine göre 1991 yılından beri yeni personel alınmamıştır. Böyle olduğu halde personel harcamalarının bütçeye oranı 1994-1997 yılları arasında %30’un üzerinde olmuştur. Bu bütçe gelirlerine

oranla oldukça büyük bir rakamdır. Personel harcamalarının fazla olması diğer harcamaların, özellikle yatırım harcamalarının azalmasına neden olmaktadır.

Burada, şunu belirtmekte fayda vardır. Her yıl yaklaşık %100 oranında artan bütçe rakamları içinde personel harcamaları hızla artarken toplam yatırım harcamalarının bütçe içindeki payı azalmaktadır. Yani, harcamalar yatırımlar aleyhine bozulmakta ve personel harcamaları ve yatırım harcamaları arasındaki fark gittikçe artmaktadır. Bu da, ileriki yıllarda bütçenin neredeyse tamamının personel harcamalarına gidebileceğini göstermektedir.



SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

Mahalli idare kuruluşları içerisinde en önemli yere sahip olan belediyelerin çeşitli kaynak sorunları olduğu bilinmektedir.

Belediyeler yerel hizmetlerin üretimi, karar alma ve uygulama süreci, yetki ve sorumluluk açısından olduğu kadar finansal kaynak sahibi olma ve kaynak temin etme açısından da yeterince güçlü değildir.

Belediye gelirleri, özkaynak payının azlığı ve belediyelerin yeni kaynaklar temin etme yetkisinin olmaması nedeniyle yetersizdir ve ayrıca belediye gelirlerini düzenleyen kanunlar karmaşıklık arz etmektedir. Belediye giderleri içerisinde personel harcamaları gibi kalemlerin payının yüksekliği bazı hizmetlerin düşük düzeyde yapılmasına yol açmakta, bütçeleme alanının daralması sonucunu doğurmaktadır.

Üretecekleri mal ve hizmetlere ilişkin yeterli mali güçleri olmayan belediyeler gittikçe artan mali vesayet sonucunda merkezi yönetimden destek almak zorunda kalmışlardır. Özellikle küçük belediyeler hizmetlerini ancak merkezi yönetimin yardımıyla yürütebilir hale gelmişlerdir.

Emlak vergisinin belediyelere devredilmesi belediyeler açısından beklenen rahatlığı sağlayamamıştır. Bunun nedeni genel beyan dönemleri itibarıyla vergi matrahları ve tutarlarının donmuş olmasıdır.

Belediyeler yasalardan doğan yükümlülüklerle çeşitli merkezi idare kuruluşlarına pay vermek durumundadırlar. Bu uygulama bir taraftan belediye gelirlerini azaltmakta diğer taraftan da gelirlerin tahsilatında belediyeleri isteksiz davranmaya itmektedir.

Halen yürürlükte olan mevzuatın ekonomik gelişmelere uyum gösterememesi ve belediyelere vergi vb. yükümlülükler getirme yetkisi vermemesi gelir yetersizliğinin bir başka nedenidir.

Belediyelerin mali yapısıyla doğrudan ilgili diğer bir husus da gelirlerin “verimsiz, fiyat ve gelir hareketlerine duyarlılığı az matrahlardan” oluşmasıdır.

Belediyelere yapılan bağış ve yardımların belediyelerin mali özerkliği ile çeliştiği mali vesayetin bu şekilde arttığı görülmektedir. Özellikle küçük belediyelerde vergi gelirlerinin yetersiz olduğu, büyük belediyelerde ise, vergi tahakkuk ve tahsili arasında farkların önemli boyutlara çıktığı, bunlara uygulanan cezaların yetersiz olduğu görülmektedir.

Harcamalara katılma paylarının belediyelerin altyapı hizmetlerinin gerektirdiği meblağlar içerisindeki payı oldukça düşüktür. Bunun sebebi olarak da belediye idarecilerinin isteksizlikleri ve söz konusu payların gayrimenkulün vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği gibi yasal engellerin bulunması görülmektedir.

Türkiye'de belediyelerin personel harcamalarındaki artış yatırım harcamalarının azalmasına neden olmuştur. Personel harcamalarının artmasında en büyük etken olarak belediyelerde aşırı şekilde geçici işçi çalıştırılması gösterilebilir. Aşırı istihdam olmasına rağmen, çoğu belediyede bir tane bile teknik personel yoktur. Bu da belediyelerin altyapı yatırım planlamalarında aksamalara sebep olmaktadır.

Belediyelerin toplam harcamaları içinde yer alan kurumlara katılma payları, kamulaştırma giderleri, borç ve borç faizi ödemeleri vs. transfer harcamaları önemli bir yer tutmaktadır.

Özellikle büyükşehir belediyeleri açısından önemli olan köyden kente göç ve buna bağlı olarak gelişen gecekondulaşma altyapı yatırımlarının artmasına ve bir takım problemlerin doğmasına neden olmaktadır. Yine, büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet denetimi, ilçe belediyeleriyle büyükşehir belediyeleri arasında gelir ve görev bölüşümü bakımından birtakım sorunların doğmasına sebep olmaktadır.

Merkezi hükümet ile belediyeler arasında gelir ve kaynak bölüşümünü sağlamaya yönelik mali tevzin düşüncesinin pek uygulanamadığı söylenebilir.

Netice itibariyle belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte birtakım zorluklarla karşı karşıya kalmaktadırlar.

Ülkemizde gerek kalkınma planlarında, gerekse hükümet programlarında yeralan belediyelerin durumlarının iyileştirileceğine dair ibareler maalesef uygulamaya konulamamıştır. Alınan tedbirler de palyatif, günü kurtarmaya yönelik olmuştur.

Bugün belediyelerin büyük maddi sıkıntılar içinde olduğu bir gerçektir. Belediyelerin bu sıkıntıdan kurtulmaları Türkiye’de belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasına ve herşeyden önemlisi idari ve mali yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesiyle mümkün gözükmektedir.

Yerel birimlerdeki rantların oluşumu, kullanımı ve gelir kaynağı haline dönüştürülmesi sorunu son yıllarda önemle üzerinde durulan konulardan biridir. Yerel yönetimler rantlarına ilişkin gelirlerin yönetilmesi yetki ve sorumluluklarının kendilerine devredilmesi konusunda birtakım çabalar içerisinde dirler.

Belediyelerin gelir sorunlarını çözmeye yönelik temel önlem gelirlere ilişkin tüm mevzuatın gözden geçirilmesi, vergi ve vergi dışı gelir kaynaklarının konusu, mükellefi, istisna ve muafiyetlerinin günümüzün koşullarına uygun hale getirilmesidir.

Merkezi yönetimin belediyelere kaynak aktarılmasında kullanılan Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Toplu Konut Fonu ve diğer fonlar belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığını sağlamıştır. Bu fonların tamamının doğrudan belediye bütçelerine girmeleri sağlanmalı, ayrı banka hesaplarında tutulup yönetilmesi önlenmelidir. Merkezi yönetimin belediyelere yaptığı bağış ve yardımların ne zaman, hangi şartlarda ve ne kadar yapılacağı açıkça düzenlenmelidir.

Belediyelerin borçlanmaları disiplin altına alınmalı, etkinlik ve verimlilik, kendi kendine ödeme, mal varlığına katkıda bulunma ve benzeri ilke ve ölçüler

geliştirilmelidir.

Belediyelerin merkezi idareyle olan mali ilişkileri çerçevesinde görev ve kaynak bölüşümü, vergi koyma yetkilerinin kapsam ve sınırları bakımından yeniden düzenlenmelidir.

Bazı hizmetlerin yerine getirilmesi için geçici olarak alınan işçiler uygulamada adeta sürekli işçi statüsüne dönüşmüştür. Bu uygulamanın disiplin altına alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin mali yapısı, kaynak sorunu ve idari yapı ile birlikte bir reform mantığı içerisinde ele alınmalıdır. Bu anlamda yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi Türk Kamu Maliyesi yönetimi ile birlikte değerlendirilmelidir. Öneri ve çözümlerin sadece yerel yönetimlerle sınırlı kalmaması gerekir. Tam tersine toplumsal ve ekonomik süreç bir bütün olarak gözönünde bulundurulmalıdır.

Örnek olay olarak incelediğimiz Karaman Belediyesinin de kaynak sıkıntısı içinde olduğu görülmektedir. Bu sıkıntının başlıca sebepleri arasında başta tüm belediyelerde olduğu gibi, yasaların belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamaması, hızlı sanayileşme ve şehirleşme ile birlikte artan alt yapı yatırımları, hizmet planlamalarının yetersizliği ve aşırı istihdam gelmektedir.

Karaman Belediyesinin kaynak sıkıntısından kurtulması kısa dönemde yatırım ve harcamaların planlanması ve aşırı istihdamdan vazgeçilmesi ile mümkündür. Halen Karaman Belediyesinde toplam 571 personel istihdam edilmektedir. 1997 yılı itibariyle Karaman Belediyesi bütçesinin yaklaşık %46'sının personel harcamalarına gideceği tahmin edilmektedir. Personel sayısını azaltmak Karaman Belediyesini mali açıdan az da olsa rahatlatacaktır. Fakat kesin çözüm ancak tüm belediyeler için geçerli olan etkin bir mali denkleştirme sisteminin gerçekleştirilmesi ile mümkündür.

KAYNAKÇA

- ACAR Sadık, Genel İktisat, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay.No:8, İzmir, 1994
- AKTAN Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, c.9. sayı.3, Eylül 1976
- ARSLAN Süleyman, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayınları, 1978
- ATEŞ İbrahim, Bir Sosyal Güvenlik Kurumu Olarak Vakıflar, YOYAV Yayını, Ankara, 1993
- AYTAÇ Fethi, “Avrupa Yerel Yönetimde Özerklik Şartı”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı.548, Haziran 1991
- BAYRAMOĞLU A. Adalet, Yerel Yönetimde Ahlak, T.K.İ. Yayınları 1993
- BUCHANAN James M., Malive Teorisi ve Politik İktisat, Çev. Arif Nemli, Yenal Öncel, Fakülteler Matbaası, İstanbul
- BULUTOĞLU Kenan, “Bölgesel İdareler Maliyesi”, İktisat Fakültesi Mecmuası, cilt.22, Nisan 1962
- BULUTOĞLU Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, İstanbul, 1992
- CİN Halil, AKYILDIZ, S.Gül, Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya, 1995
- COŞKUN Gülay, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994
- DİLBİROĞLU Muhterem, “Belediye Şirketleri”, C.Y.Y.D. C:4, S:2, 1995
- DİNLER Zeynel, İktisada Giriş, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995
- DOĞAN M.Emin, “Belediyelerde Denetim”, C.Y.Y.D. Cilt.5, Sayı:5, 1996

- DOĞAN Mehmet, Büyük Türkçe Sözlük, Rehber Yayınları, Ankara, 1992.
- EMREALP Sadun, “Belediyelerde Proje Yönetimi”, ILUA EMME Yayını, İstanbul 1993
- ERDOĞAN Sedat, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Yetkileri”, TBD Yayın No.218, Ankara, 1972
- ERGUN T., POLATOĞLU A., Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992.
- ERYILMAZ Bilal, Kamu Yönetimi, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995
- FALAY Nihat, Belediyelerin Mali Yönetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 1996.
- KALAYCIOĞLU Ersin, “Harcamalara Katılma Payları”, İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim 1993
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, Yönetim Hukuku, S.Yayınları, Ankara, 1989
- GÜLER Birgül, “Belediye Gelirleri”, Cağdas Yerel Yönetimler Dergisi, 1 Ocak 1994.
- GÜVEN Sami, “Belediyelerin Akçalı Sorunları”, Amme İdaresi Dergisi Cilt:10, 1976
- İNAN Atilla, “Belediyelere İlişkin Sözleşmelerin Sayıştay’ca Tescili” C.Y.Y.D., Eylül 1996
- İslam Ansiklopedisi C.5
- KARTAL Kemal, “Kentleşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti”, Amme İdaresi Dergisi, C:16, S:4, Aralık 1994
- KELEŞ Ruşen, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, S:1, Mart 1972
- KELEŞ Ruşen, “Belediye Gelirleri”, Amme İdaresi Dergisi, Ayı Baskı c.20, Aralık 1987,

- KELEŞ Ruşen, YAVUZ, Fehmi, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara 1989.
- KELEŞ Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara 1990.
- KELEŞ Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul 1992.
- KILIÇER Turgut, "Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası", T.İ.D.T. Yayınları, Sayı:383, 1989
- MERİÇ Osman, "Belediyelere Sağlanan Yeni Gelir Kaynakları", İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran 1986
- NADAROĞLU Halil, Mahalli İdareler, Beta Yayınları, İstanbul, 1986
- NADAROĞLU Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul, 1985
- NEMLİ Arif, Kamu Maliyesine Giriş, Güryay Matbaası, İstanbul 1979.
- ONAR S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul.
- ORTAYLI İlber, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayınları, 1985.
- ÖNCEL S. Yenal, Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995.
- "Özel İhtisas Komisyonu Raporu; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi", DPT Yay., Ankara 1994
- ÖZFATURA Burhan, "Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik" İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül 1995
- ÖZHAN Hasan, "Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar- Çözümler", Türk İdare Dergisi, Haziran 1994, Sayı:403
- PAZARCI Şevki, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Raporu, Ankara, 1970

- PIRLER Orhan, "Ekonomik Tedbirler ve Yerel Yönetimler"
C.Y.Y.D., Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995
- EMREALP, S.; YILDIRIM, S.; Yerel Yönetim de Başarının Yolları, T.K.İ.
Yayımları 1993
- SENCER Muzaffer, Türkiye'nin İdari Yapısı, Alan Yayınları,
İstanbul, 1992
- SODAN Ramazan, Belediyeler Kanunu ve Açıklaması, Mahalli
İdareler Der. Yay., Ankara, 1995
- TORTOP, Nuri, "Başşehirlerin Yönetim Biçimi", C.Y.Y.D.,
TODAİE, Ankara, 1992
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Anadolu Ü.A.Ö.F. Yayınları,
No:374, 1994
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, No.237,
Ankara, 1991
- TORTOP, Nuri, Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE
Yayımları, 1996
- TÜRKAY Orhan, Mikroiktisat, Adım Yayıncılık, Ankara, 1993
- UĞURLU M.Fatih, "Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları ile ilgili
Çözüm Önerileri", DPT Yayınları, 1995
- ULUATAM Özhan, Makroiktisat, Savaş Yayınları, Ankara, 1993
- YALÇINDAĞ, Selçuk, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzeleme
ve Yeni Bir Bakanlık", C.Y.Y.D. C:1, Sayı:4,
Temmuz 1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk, F.Almanya ve Türkiye'de Yerel Yönetimler,
TODAİE, Ankara, 1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimler Sorunlar-Cözümler,
TÜSİAD, İstanbul 1992
- YALÇINDAĞ Selçuk, Yerel Yönetimler Sorunlar Cözümler,
TÜSİAD, İstanbul Eylül 1995

- YALÇINDAĞ Selçuk, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- Cumhurbaşkanlığı Yayınları **Yerel Yönetimler Sorunları Çözümleri**, 1996
- YETER Enis, **Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 1994
- YİĞİTBAŞI Şehabettin, **Mikro İktisat**, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya, 1989
- YILDIZ Nihat, “Ülkemizde Büyükşehir, Büyükşehir İlçe ve Altkademe Belediyeleri’nin İlişkileri ve Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mahalli İdareler Dergisi**, 1995, sayı:23,s.15
- YÜCEL Asuman, **Büyükşehir Yönetimi**, DPT, Ankara, Mayıs-1994, s.33.

KANUN VE YÖNETMELİKLER

Kanunlar

1982 **T.C. Anayasası**.

1930 tarih ve 1580 sayılı **Belediye Kanunu**

1930 tarih ve 1593 sayılı **Umumi Hıfzıssıha Kanunu**

4109 sayılı **Asker Ailelerinden Muhtac Olanlara Yardım Hakkında Kanun**
(Resmi Gazete T. 15.08.1941 gün, sayı 4887).

1956 tarih ve 6762 sayılı **Türk Ticaret Kanunu**

1970 tarih ve 1319 sayılı **Emlak Vergisi Kanunu**

1981 tarih ve 2464 sayılı **Belediye Gelirleri Kanunu**

1981 tarih ve 2380 sayılı **Belediyelere ve İl Özel İdare'lerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun** (Değişik 3004 Sayılı Kanun).

1984 tarih ve 3030 sayılı **Büyükşehir Belediyeleri'nin Yönetimi Hakkında Kanun**.

Yönetmelikler

(**Resmi Gazete** T. 5 Şubat 1981 gün ve S. 17242).

Turistik Yörelere Belediyelerine Vidanjör, Arazöz ve Cöp Kamyonu Sağlanması Konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığınca Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik (Resmi Gazete T. 26.10.1982 gün, sayı 17850).

Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliği (Resmi Gazete T. 16.06.1983 gün, sayı 18784 Mükerrer).

Geliştirme Destekleme Fonu Kuralları Hakkında Karar (Resmi Gazete T. 07.12.1984 gün, sayı 18598).

Türk Sporunu Teşvik Fonu Yönetmeliği (Resmi Gazete T.18.10.1984 gün ve Sayı 18547).

Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği (Resmi Gazete T. 19.9.1984 gün, sayı 18520).

Belediyeler Fonu Yönetmeliği (Resmi Gazete T. 20.01.1985 gün, sayı 18541).

Cevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği (Resmi Gazete T. 17.05.1985 gün, sayı 18757).

Resmi Gazete, T.21 Mayıs 1991 No.20877

Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program ve Projeleri Desteklemek Amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete T. 9.9.1992 gün, sayı 21340).

Resmi Gazete, T.5.9.1992,Sayı.21336

Kültür Bakanlığınca Yerel, Ulusal ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği, (Resmi Gazete, T. 1993, No. 21546).

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği
Kültür Bakanlığı Yerel, Ulusal ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği (Resmi Gazete T. 08.04.1993 gün, sayı 21546).

Karaman Belediyesi, 1994,1995,1996 ve 1997 Yıllarına Ait Bütçeleri ve 1994, 1995 ve 1996 Yıllarına Ait Bütçe Kesin Hesap Cetvelleri