

T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE - EKONOMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI (GELİR VE GİDERLERİ)

MUZAFFER KARAKAS
97170

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

DANIŞMAN
Doc. Dr. SELİM ERDOĞAN

113088

113088

DİYARBAKIR
2000

ÖZET

Cumhuriyetin ilanından bu yana, Ülkemizde belediyelerin sayısı nüfus artışıyla doğru orantılı olarak artış göstermiştir. Kentsel nüfusun büyük bir hızla artması sonucunda, kentsel hizmetlerde çeşitlenme ve çözümlenememe gibi sorunlarla karşılaşmıştır. Yerel ihtiyaçların görülebilmesi için hızla kurulan belediyeler, sadece kurulmakla kalmış, gerçek anlamda yerel düzeyde hizmet verememişlerdir.

Belediyelerin sayısındaki artış, belediyeler arasında yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Bunun sonucu olarak 1984 yılında üç büyük kentimizde (İstanbul, Ankara, İzmir) " Büyükşehir " uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulamanın kapsamı sonraki yıllarda genişletilmiş ve büyükşehir kapsamına alınan illerin sayısı artmıştır.

Belediyelerin sayısında ve büyüklüklerindeki hızlı artış, doğal olarak kentsel sorunlarında artmasına yol açmıştır. Kentsel sorunların -çözümlenebilmesi için belediyelerin maddi olanaklarının da artış göstermesi gerekmektedir. Ancak, gerek yasal düzenlemeler gerekse 1980 sonrasındaki ekonomik gelişmeler belediyeleri içinden çıkılmaz ekonomik sorunlarla karşı karşıya getirmiştir.

Belediyelerin mali durumunu düzenleyen yasalardaki eksiklikler ve rasyonel olmayan uygulamalar, karşılaşılan mali sorunların aşılmasına engel olmaktadır. Bu sorunların aşılabilmesi için, merkezi yönetimin hızlı bir şekilde çağdaş yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi ve siyasi kayırmalardan uzak durması gereği karşımıza çıkmaktadır.

ABSTRACT

The number of the municipalities in our country has increased directly proportional to the increase in population, since the republic has established. As a result of rapid increase in the urban population, incidents like variation and lack of solutionary studies in urbanization occurred. The municipalities that have been formed in a hasty manner to satisfy the local expectations have just been able to solve the local problems.

The increase in the number of municipalities upheld a new organization among the municipalities due to their capacity. As a result of this necessity, the concept of metropolitan municipality was begun to be applied in three metropolises (Istanbul, Ankara, Izmir) in 1984. Subsequently the scope of this application has been extended and the number of provinces regarded as metropolitan municipality has increased.

Rapid increase in the number and the extend of municipalities naturally caused an increase in the matters of urbanization. It is necessary for the resolution of these problems to have a distinctive extension in the financial resources of municipalities. However, both local applications and the economic process after 1980, have faced them with insoluble financial matters.

Lack of legal counterparts in the legislation of financial matters and irrational applications restrict the attitudes of solving these problems. In order to cope with them, it is necessary to admit the fact that the central government should supply a contemporary legal system as soon as possible and stop compensating political backing.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Bu çalışma jürimiz tarafından.....MALİYE VE
.....EKONOMİ.....
Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

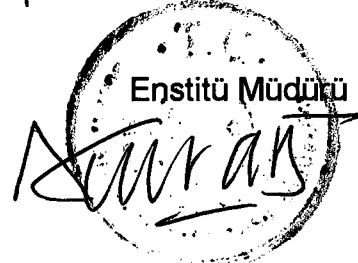
Başkan : Prof. Dr. Zeki SEZEN
Üye : Doç. Dr. S. H. Doğan
Üye : Doç. Dr. Faal Hüsnü Elçin
Üye :
Üye :

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım

28.10.2000

Prof. Dr. Abdulkadir Zengin



ÖNSÖZ

Ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin bir parçası olan Belediyeler; bütün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, yönetim sistemimizin önemli bir parçasıdır. Demokratik anlayışın yerleşmesinde ve demokratik kültürün oluşmasında yerel yönetimlerin sahip oldukları pay, tüm yönetim bilim yazarları tarafından genel kabul görmektedir.

Yerel yönetim kuruluşlarının gerek yasalar tarafından verilen görevleri gerekse yerel halkın medeni ihtiyaçlarını yerine getirebilmeleri, kendilerine verilen yetki ve olanakların genişliğine bağlıdır. Tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de yerel yönetimlerin özerk, demokratik, güçlü bir yapıya kavuşması için yapılan çalışmalar bugün de devam etmektedir.

Belediyelerin özerk ve güçlü bir yapıya sahip olabilmeleri, mali anlamda özerk ve güçlü olmalarına bağlıdır. Bu nedenle belediye sistemi içerisindeki mali yapı ve davranışlar büyük öneme sahiptir. Belediyelerin işleyiş sisteminde mali yapının önemli olduğu varsayımından yola çıkarak, bu çalışmamızda belediyelerin mali yapısı incelenmeye çalışılmıştır.

Beş bölümden oluşan bu çalışmamızın ilk bölümünde yerel yönetim kavramı, ikinci bölümünde ülkemizde belediyeciliğin tarihsel gelişimi, üçüncü bölümünde temel yasalar çerçevesinde belediyelerin organları ve görevleri, dördüncü bölümünde belediye maliyesi, beşinci bölümünde ise belediyelerin gelir ve gider dizgesi incelenmiştir.

Bu tezin hazırlanması sırasında, gerekli kaynaklara ulaşmamda yardımlarını esirgemeyen arkadaşım M. Zeki KANTACI'ye ve tezin bilgisayar ortamına aktarılmasında büyük emeği geçen değerli ağabeyim Arş. Gör. Hakan İNCE'ye ve değerli ablam Gülen TİKEN'e teşekkürlerimi sunarım.

05. 05. 2000

Muzaffer KARAKAŞ

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
--------------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM KAVRAMI

I – YEREL YÖNETİM	3
A – Yetki Genişliği.....	3
B – Yerinden Yönetim.....	3
II – YEREL YÖNETİMİN VARLIK NEDENLERİ	4
A – Yönetimsel Nedenler.....	4
B – Toplumsal Nedenler.....	5
III – YEREL YÖNETİM TÜRLERİ	6
A – Amaçları Açısından.....	6
1 – Genel Amaçlı Yerel Yönetimler.....	6
2 – Özel Amaçlı Yerel Yönetimler.....	6
B – Nitelikleri Açısından.....	6
1 – Temsil İlkesine Dayanan Yerel Yönetimler.....	6
2 – Temsil İlkesine Dayanmayan Yerel Yönetimler.....	6

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE BELEDİYESİLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I – İMPARATORLUK DÖNEMİ	7
A – Tanzimat Fermanı’ndan Önceki Dönem.....	7
B – Tanzimat Fermanı’ndan Sonraki Dönem.....	8
II – CUMHURİYET DÖNEMİ	10
A – 1930’a Kadar ki Dönem.....	10
B – 1930 – 1960 Dönemi.....	11
C – 1961 ve 1982 Anayasaları Dönemi.....	12

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN YAPISI ORGANLARI VE GÖREVLERİ

I – BELEDİYELERİN KURULMASI.....	16
II – BELEDİYELERİN ORGANLARI.....	19
A – Belediye Meclisi.....	19
B – Belediye Encümeni.....	22
C – Belediye Başkanı.....	24
III – BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN ORGANLARI.....	25
A – Büyükşehir Belediye Meclisi.....	27
B – Büyükşehir Belediye Encümeni.....	29
C – Büyükşehir Belediye Başkanı.....	30
IV – BELEDİYELERİN GÖREVLERİ.....	32
A – Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Görevler.....	36
B – Geliri 50.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler...37	
C – Geliri 200.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler.38	
D – Geliri 500.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler.38	
E – Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler.....	38
V – BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREVLERİ.....	40

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MALİYESİ

I – BELEDİYE MALİYESİ KAVRAMININ İÇERİĞİ.....	47
II – BELEDİYE MALİYESİNİN KAMU MALİYESİ İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ..48	
III – BELEDİYE MALİYESİ VE MALİ TEVZİN.....	51
A – Yasal Nedenler.....	53
B – Ekonomik ve Mali Nedenler.....	54
1 – Hizmet Bölüşümü.....	55
2 – Optimum Hizmet Alanı.....	56
3 – Gelir Bölüşümü.....	58
C – Siyasal ve Toplumsal Nedenler.....	63

BEŞİNCİ BÖLÜM
BELEDİYELERİ GELİRLERİ VE GİDERLERİ

I – BELEDİYELERİN GELİRLERİ.....	66
A – Vergiler.....	66
1 – Meslek Vergisi.....	66
2 – İlan ve Reklam Vergisi.....	66
3 – Eğlence Vergisi.....	68
4 – Akaryakıt Tüketim Vergisi.....	69
5 – Haberleşme Vergisi.....	70
6 – Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi.....	70
7 – Yangın Sigorta Vergisi.....	71
8 – Çevre Temizlik Vergisi.....	71
9 – Emlak Vergisi.....	72
B – Harçlar.....	73
1 – İşgal Harcı.....	73
2 – Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı.....	75
3 – Kaynak Suları Harcı.....	75
4 – Tellallık Harcı.....	76
5 - Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı.....	76
6 – Ölçü Tartı Aletleri Muayene Harcı.....	76
7 – Bina İnşaat Harcı.....	77
8 – Kayıt ve Suret Harcı.....	78
9 – İmar İle İlgili Harçlar.....	78
a – Parselasyon Harcı.....	78
b – İfraz ve Tevhit Harcı.....	78
c – Plan ve Proje Tasdik Harcı.....	78
d – Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı.....	78
e – Yapı Kullanma İzni Harcı.....	78

C – Harcamalara Katılma Payı.....	80
1 – Yol Harcamalarına Katılma Payı.....	80
2 – Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı.....	80
3 – Su Tesisi Harcamalarına Katılma Payı.....	81
D – Devlet Gelirlerinden Alınan Paylar.....	83
E – Diğer Gelirler.....	89
1 – Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri.....	89
2 – Tesis ve Ortak Tesislerden Sağlanan Gelirler.....	89
3 – Kamu İdaresi ve Kuruluşları Tarafından Yapılan Yardımlar.....	90
4 – İç ve Dış Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler.....	91
II – BELEDİYE GİDERLERİ.....	92
A – Cari Giderler.....	93
1 – Personel Giderleri.....	93
2 – Yönetim Giderleri.....	93
3 – Hizmet Giderleri.....	94
4 – Ödenekler.....	94
5 – Çeşitli Giderler.....	94
B – Yatırım Giderleri.....	94
1 – Etüt ve Proje Giderleri.....	95
2 – Yapı Tesisleri ve Büyük Onarım Giderleri.....	95
3 – Makine Teçhizat ve Taşıt Alım Giderleri.....	95
C – Transfer Giderleri.....	96
1 – Kamulaştırma ve Taşınmaz Mal Satın Alımı.....	96
2 – Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili.....	97
3 – İktisadi Transferler.....	97
4 – Mali Transferler.....	97
5 – Sosyal Transferler.....	98
6 – Borç Ödemeleri.....	98
SONUÇ.....	99
BİBLİYOGRAFYA.....	103

KISALTMALAR

TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
İTİA	: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
GBVG	: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
TEFE	: Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
PTT	: Posta Telefon Telgraf İşletmesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
TVG	: Toplam Vergi Gelirleri
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
TİD	: Türk İdare Dergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
R. G.	: Resmi Gazete
Bş. B.	: Büyükşehir Belediyesi
Top.	: Toplam
Bld.	: Belediye
Yön.	: Yönetmelik
Md.	: Madde
T.	: Tarih
S.	: Sayı
P.	: Pay
C.	: Cilt
s.	: Sayfa
a. g. e.	: Adı Geçen Eser

GİRİŞ

Ülkemizde çok partili hayata geçişi izleyen yıllarda, köyden kente göç süreci de başlamıştır. İzleyen on yıllık süre zarfında bu göç giderek artan bir hız kazanmıştır. Sonraki yıllarda ise bu gidişin önüne geçilememiş (belki de geçilmek istenmemiş) ve köyden kente göç kimi zaman artan kimi zaman da azalan bir hızla devam etmiştir.

Köyden kente doğru gerçekleşen bu hızlı göç, kentlerde hızlı bir nüfus artışını doğurmuştur. Hızla artan bu kent nüfusu, beraberinde kentsel hizmet talebinin artışını da getirmiştir. Nüfusun artış hızıyla doğru orantılı olarak, merkezi idare tarafından belediyelerin sayısında da artışa gidilmiştir. Gerek siyasi gerekse toplumsal baskı nedeniyle sayıları artan belediyeler, kentsel hizmet talebini karşılayacak donanım ve mali yapıya sahip olmadıklarından karşılaştıkları sorunlar karşısında aciz kalmışlardır.

Hızla artan kent nüfusu, zamanında önlem alınmaması nedeniyle, beraberinde gecekondulaşma, altyapı ve çevre sorunlarını getirmiş, bunlara bağlı olarak kentsel nüfus büyük bir işsizlik, eğitim ve sosyal sorunlar yumağıyla karşı karşıya kalmıştır. Bütün bu sorunlar ve ortaya çıkan çözümsüzlük durumu, belediyeleri son yirmi yılda yönetim bilim yazınında ön plana çıkarmış ve bu dönemde kentsel sorunların çözümü ile ilgili bir çok bilimsel araştırma yapılmıştır. Yapılan çalışmaların temel amacı, söz konusu kentsel sorunlara çözüm bulmak ; bu amaçla belediyeleri hem mali hem de idari yönden güçlendirebilecek yeni bir yapılanma oluşturmaktır.

Yapılan akademik çalışmaların merkezi idare tarafından dikkate alınması neticesinde, 1984 yılında ülkemizde " Büyükşehir Belediye Sistemi " adı ile yeni bir yapılanmanın mevzuatı oluşturulmuştur. Bu gelişme doğrultusunda belediye sistemimiz, yeni mevzuat çerçevesinde ikili bir yapıya bürünmüştür. bu yeni yapılanma ülkenin belli başlı büyük kentlerinde sunulan yerel hizmetlerin hem mali hem de idari yönden planlı, programlı ve etkin olarak yürütülmesini hedeflemiştir. Ancak bu uygulama, bir çok yasal düzenleme

sorunu ile birlikte çeşitli baskılar sonucu oluşturulan yeni büyükşehir belediyelerinin karşılaştıkları idari ve mali sorunları da beraberinde getirmiştir.

Bu çalışmamızda ülkemizdeki belediye sisteminin yapısı ve işleyişi ele alınmış, bu işleyiş içinde belediyelerin karşılaştıkları sorunların niteliği belirlenmiş, belediyelerin mali yapısı incelenip söz konusu sorunların mali yapıyla ilişkileri olup olmadığı araştırılarak, mali yapının belediyenin yönetimi üzerindeki etkisi incelenmeye çalışılmıştır. Bu çalışma çerçevesinde, belediyelerin kanunlar gereği yerine getirmek zorunda oldukları görevler ile isteğe bağlı görevlerinin ne ölçüde yerine getirildiği, verilen görevler ile tanınan mali olanakların örtüşüp örtüşmediği de araştırılmıştır.

Hazırladığımız bu çalışmada belediye sistemimizin daha iyi anlaşılabilmesi için, ülkemizde belediyeciliğin tarihsel gelişmesi öncelikle incelenmiştir. Daha sonra Cumhuriyet'ten bugüne dek geçen sürede oluşturulan mevzuat dikkate alınarak, belediye sistemimiz organlar ve görevler çerçevesinde ele alınmıştır. Son safhada belediye maliyesi başlığı altında belediyelerin gelir ve gider kalemleri incelenip, görevlerin gereği olan mevcut gelirlerle yerine getirilip getirilemeyeceği sonucuna ulaşılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI

I – YEREL YÖNETİM

Yerel yönetim ya da yerinden yönetim, Yönetim Biliminde “ adem-i merkeziyet ” olarak bilinen bir kavramdır. Yönetimde adem-i merkeziyetin iki türünden bahsedilir. ⁽¹⁾

A – Yetki Genişliği

Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmeye yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Merkezdeki kuruluşların, kimi etkinliklerini taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Birçok merkezi kuruluşun, örneğin Bakanlıkların bölge örgütleri de bu tür örgütlenmenin ürünüdür.

B – Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için yasal, siyasal ve maddi birtakım yetkilerle donatılmalarıdır.

Gerçekte de hem yetki genişliğine dayanan birimler hem de yerinden yönetim birimleri, yetkilerini yukarıdan, yukarının izni ve istenci ile devralmış

⁽¹⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s. 15

durumdadırlar. Yani bir kural olarak yerel yönetimin merkezin istencine karşın varolması söz konusu değildir.

Yerinden yönetim diye de bilinen yerel yönetim, yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir sistemin adıdır. Başka bir deyişle bir yönetim biçimidir. Yerel Yönetim Birimi ise, merkezi idarece, belli sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adıdır.

Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin üç ögesi, Belediyeler, İl Özel İdareleri, ve Köylerdir.

II – YEREL YÖNETİMİN VARLIK NEDENLERİ

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Bu süreç içerisinde yerel yönetimlerin varlık nedenlerini şu sırayla açıklayabiliriz.

A – Yönetimsel Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetimsel nitelik taşıyanların payı büyüktür. Çok küçük ülkeler bir yana bırakılırsa, tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi olarak dışıdır. Sorun gerçekte, yerel yönetimin var olup olmaması sorunu değil, bunların ne ölçüde geliştirileceği, görev alanlarının ne ölçüde geniş tutulacağı sorunudur.

Yerel yönetimde etkinliğin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır. Birincisi, en uygun hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesidir. İkincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesidir. Üçüncü olarak da yerel birimlerden her birine, en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.

Öte yandan, kimi hizmetler ötekilerine oranla, daha çok yerel nitelik taşırlar. Örneğin, enerji üretimi ve dağıtım hizmetleri için bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası düzenlemeler gerekebilir. Bu daha ekonomik olabilir. Sağlık, su, enerji, eğitim, imar ve planlama, kültür vb. hizmetlerin aradığı " en uygun " büyüklükler ayrı ayrıdır. Hizmetlerden her birinin ne ölçüde büyük birimlerin varlığını gerektirdiği, önem taşıyan bir konudur. Temizlik, kanalizasyon, otopark, şehir içi yolların yapımı, bakım ve onarımı, açık ve yeşil alanlar, gıda maddelerinin sağlık denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetlerin yerel nitelikte oldukları genellikle kabul edilmektedir.

B – Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerin gelişmesine de yol açabilir. Çünkü, gelişim süreci parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür.

Belli bir yöredeki okur yazarlık oranı, O yöre halkının demokratik, eşitlik sever, katılımcı ya da saltıkçı eğilimlere sahip bulunması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler. Bunun yanında nüfus yoğunluğu da yerel yönetimler üzerinde etkili olmaktadır. Nüfus yoğunluğunun az olduğu ülkelerde yerel yönetimler az sayıda ve büyük olmadıkça, ekonomik açıdan verimli çalışamazlar. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu ülkelerde ise bunun tersi doğrudur. ⁽²⁾

Toplumsal gelişmelerin, yerel yönetimlere etki etmesinin yanı sıra, yerel yönetimlerin de toplumsal gelişmelerde etkili olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

⁽²⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s. 20-21

III – YEREL YÖNETİM TÜRLERİ

A – Amaçları Açısından

1 – Genel Amaçlı Yerel Yönetimler

Yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm gereksinimlerini karşılamakla görevlendirilmişlerdir. Ülkemizdeki Belediyeler gibi.

2 – Özel Amaçlı Yerel Yönetimler

Bu tür kuruluşlar, eğitim, sağlık, ya da posta hizmetleri gibi yalnız bir kamu hizmetinin yerinden görülmesiyle görevlendirilmişlerdir.

B – Niteliklerine Açısından

1 – Temsil İlkesine Dayanan Yerel Yönetimler

Bunların karar organları seçimle oluşur. En tipik örneği Belediyelerdir.

2 – Temsil İlkesine Dayanmayan Yerel Yönetimler

Bunların organları ise atamayla oluşur. Bunlar genellikle iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi amacıyla oluşturulmuş özel amaçlı birimlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYECİLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

I – İMPARATORLUK DÖNEMİ

A – Tanzimat Fermanı'ndan Önce

Tanzimat'tan önce, bugün belediyeler eliyle görülen hizmetler, esnaf kuruluşları, vakıflar ve kadılar tarafından görülürdü.

Şimdiki belediye meclisine benzeyen ve şehir kethüdası, muhtesip pazarbaşı, çöpçü başı, esnaf kethüdası gibi kişilerden oluşan kurulun başında kadı vardı. Kentin düzeni temizliği, narhların konulması, ürünlerin standart bakımından denetlenmesi, semt pazarlarının yönetimi, ölçü ve tartı aletlerinin hilesiz kullanımı gibi işler kadıların gözetim ve yönetimindeki bu kurullar aracılığıyla yapılırdı. ⁽³⁾

Kadıların gerek idari işlerde gerekse adli işlerde karar verirken kullandıkları belli bir ofisleri yoktu. ⁽⁴⁾ Hangi binaya yerleşirlerse orası idare ve adliye binası olurdu. Bunun yanı sıra yukarıda adı geçen kurulun organik bir yapısı yoktu. Kadı esnafın ve halkın ileri gelenlerine başvurduğu takdirde bu kişiler kendisine yardım etmek için bir araya gelirdi. Kısaca bu kurulların resmi bir yapısı ve devamlılığından söz edilemezdi.

Bu dönemde vakıflar gibi ekonomik ve sosyal kuruluşlar, loncalar gibi cemaat örgütleri bugünkü yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetleri belli

⁽³⁾ BELEDİYELER , Yapısı-İşleyişi-Sorunları , DİSK / GENEL İŞ Yayınları , Ankara Haziran 1997 , s. 4

⁽⁴⁾ ORTAYLI İlber , Yerel Yönetim :Devraldığımız Miras , Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu , Ankara 23-24 Kasım 1990 , s. 64

ölçülerde yerine getirmekteydiler. Bu örgütlerin dışında düzenli bir yerel yönetim biriminden söz edebilmek imkansızdır.

B – Tanzimat Fermanı'ndan Sonraki Dönem

Tanzimat döneminin idari reformları, Ülkemizde yerel yönetimin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır. Merkezi yönetim ilk olarak mali reform girişimleri nedeniyle yerel yönetim olayını başlatan adımını atmıştır.

Tanzimat Yöneticileri için asıl amaç, merkezi idareyi güçlendirmek ve mali sorunları aşmaktır. Bu amaçlara ulaşabilmek için kurulan “ Muhassallık Meclisleri “ ilk yerel yönetim birimidir. Bununla birlikte Batıyla ilişkilerin yoğunlaşması sonucunda, liman kentlerinden veya ticaret merkezlerinden başlayarak, çağdaş anlamda belediye örgütlerinin oluşturulmasına girişildi.

Kırım Savaşının ardından, 1855' de İstanbul'da ilk Belediye kuruldu. Başında hükümetçe atanan bir Şehremini bulunan bu örgütün, 12 kişilik bir şehir meclisi de vardı. ⁽⁵⁾ İstanbul Şehremaneti adı verilen bu örgütün başındaki Şehremini, Padişah tarafından atanırdı. Kendisine yardımcı olan iki kişi vardı. Bu kişilerde şehir meclisinin doğal üyeleriydiler. ⁽⁶⁾ Meclisin oluşumundaki koşullardan biri olan, esnafın “ saygın ve güvenilir “ olanlarının aday olabilmeleri, koşulu meclisin oluşumundaki seçkinci anlayışı yansıtmaktadır.

Belediye örgütlenmesinde ikinci aşama, yabancıların yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Pera Belediyesi'nin kuruluşudur. Altıncı Daire-i Belediye adıyla kurulan bu belediye, o tarihteki Paris Belediyesi örnek alınarak kurulmuştur. Bu belediyenin Saray tarafından atanan bir müdürü ve 7 üyesi vardı. Bu üyelere altısı Yabancı sadece biri Türk idi. Meclis görüşmelerinde kullanılan resmi dil ise Fransızca idi.

⁽⁵⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s. 111

⁽⁶⁾ BELEDİYELER , Yapısı-İşleyişi-Sorunları , DİSK / GENEL İŞ Yayınları , Ankara Haziran 1997 , s. 5

1869' da çıkarılan Der-saadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Belediye Örgütü Galata ve Beyoğlu dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği adındaki yeni örgütlenmeye gidilmiştir. Bu yapı içerisinde 14 tane belediye bulunuyordu. Bu belediye daire başkanlarının ve meclislerinin 3' er üyelerinin bir araya gelmesi ile Cemiyet-i Umumiye oluşuyordu.

1877' de çıkarılan Der-saadet Belediye Yasası eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak İstanbul'daki 14 belediye dairesinin sayısı 20' ye çıkarılmıştır. Böylece İstanbul da 1' i bugünkü Anakent Belediyesine benzer bir konumda olan İstanbul Şehremaneti, 20' si ise İlçe Belediyeleri konumundaki Daire-i Belediyeler olmak üzere 21 adet belediye örgütü oluşturulmuştur.

II. Meşrutiyetin (1908) ilanından sonra, 1912 yılında çıkarılan Der-saadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa da, tarihten gelen merkezîyetçi anlayışı devam ettirmiştir. Bu yasa İstanbul'daki Belediye Dairelerini kaldırmış onların yerine Belediye Şubelerini koymuştur. Belediye Meclislerinin yerini bir Encümenin aldığı bu sistemde 9 Belediye Şubesi kurulmuştur. 1877' de Daireler Şehremaneti'nden bağımsız tüzel kişiliğe sahiptir. 1912 mevzuatı bu yapıyı bozar. Belediye Dairelerinin şahsiyetini Şehremaneti şahsiyeti içinde eritir. ⁽⁷⁾

İstanbul dışında da 1868' den itibaren belediye kurma girişimlerine rastlanır. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır. Bu Nizamnameye göre belediye başkanları hükümetçe atanacak; Belediye Meclisleri ise, " Mahalli İhtiyar Kurallarınca ", o kentte taşınmazı bulunan ve devlete yılda en az belirli miktarda vergi ödeyen erkek hemşehriler arasından seçilecekti. ⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ TOPRAK Zafer , Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Şehremaneti , Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu , Ankara 23-24 Kasım 1990 , s. 77

⁽⁸⁾ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI , Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları , Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler , Ankara 1973 , s.21

1876' da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kırımmasını belirtmiştir. Belediyenin Başkanı, Meclis Üyeleri arasından, yine hükümetçe atanacak, Meclis Üyelerini halk seçecek, kentin Genel Kurulu olarak çalışacak Cemiyet-i Belediye ise Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisi'nin birleşmesinden oluşacaktır.

II – CUMHURİYET DÖNEMİ

29 Ekim 1923' de Cumhuriyet ilan edildiğinde ülkede Osmanlı'dan kalma 389 belediye vardı. O dönemde elektrik, gaz tünel ve tramvay hizmetleri belediyelerce değil, yabancı şirketlerce yürütölmekteydi.

A – 1930'a Kadar ki Dönem

Cumhuriyetin ilanından, 1930 yılına kadar geçen dönemde göze çarpan hızlı yasalaşma çalışmaları arasında belediyelere ilişkin veya belediyeleri yakından ilgilendiren pek çok yasa da yer almıştır.

Bunları şöyle sıralayabiliriz.

- 02.01.1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu
- 16.02.1924 tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu
- 26.02.1924 tarih ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu
- 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu
- 16.04.1924 tarih ve 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Hakkında Kanun
- 20.04.1924 tarih ve 487 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu
- 1926 yılında 831 sayılı Sular Kanunu
- 1928 yılında 1351 sayılı Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilî ve Vazifeleri Hakkında Kanunu

B – 1930 – 1960 Dönemi

Dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın girişimi ile 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'nca bir Belediye Kanunu Tasarısı hazırlandı. Hazırlıklar sırasında birçok Avrupa ülkesinin belediye yasaları gözden geçirildi ve bunlarda yer alıp yapımıza uygun görülen kısımlar benimsendi. Tasarı hakkında Danıştay'ın da görüşü alındıktan sonra, 1. Eylül. 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere söz konusu yasa kabul edildi ve 1580 sayılı yasa olarak mevzuatımıza katıldı.

1580 sayılı Belediye Kanunu; tasarı gerekçesinde vurgulandığına göre, şu esasları benimsemiştir :

- a – Belediyeler arası eşitlik,**
- b – Belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakılması,**
- c – Belediyeler üzerinde güçlü bir denetim uygulanması,**
- d – Belediye yönetimi üzerinde halkın etkin denetiminin sağlanması,**
- e – Belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi.**

Söz konusu yasa 1961 Anayasasından önceki dönem de bazı nedenlerle çeşitli değişikliklere uğramak zorunda kalmıştır. Bunları da şöyle sıralaya biliriz :

- Seçim Mevzuatında meydana gelen gelişmeler nedeniyle yapılan değişiklikler. (1946' da 4878, 1950' de 5669, 1954' de 6424, 6437, 1955' de 6555, 1959' da 7363 sayılı kanunlarla yapılmıştır.)
- İller Bankası ile imar mevzuatında kaynaklanan değişiklikler. (1935' de 2763, 1936' da 3042, 1940' da 3946, 1944' de 4677, 1945' de 4759, 1956' da 6785 sayılı kanunlarla yapılmıştır.)
- İstanbul Vilayet ve Belediye Birleşik İdaresinin ayrılması ile ilgili değişiklikler. (1954' de 6349, 1956' da 6499 sayılı kanunlarla yapılmıştır.)

Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerde, gereksinimlerin yanı sıra siyasi iktidarların yasaya yaklaşımlarının da etkili olduğunu belirtmemiz gerekmektedir.

C – 1961 – 1982 Anayasaları Dönemi

1961 Anayasası'nın 112. maddesinde Yönetimin Esasları başlığı altında şöyle denmektedir. " İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. " 116. maddede ise Yerel Yönetim Kuruluşları, şöyle tanımlanmıştır : " Mahalli İdareler ; İl, Belediye ve Köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. "

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde de Yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddenin ilk fıkrasında şu kural yer almaktadır: " Mahalli idareler ; İl, Belediye, ve Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. "

Bugün yürürlükte bulunan 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından kimi farklar vardır.

Bunlardan birincisi, seçimle oluşturulması zorunlu kılınan yönetim organlarının eski Anayasada " Genel Karar Organı ", yeni Anayasa da ise " Karar Organı " olarak adlandırılmış olmasıdır.

Genel Karar Organları ; İl Genel Meclisleri, Belediye Meclisleri ve Köy İhtiyar Kurullarıdır. Yeni anayasa " Genel Karar Organı " yerine " Karar Organı " terimini kullanmayı yeğlemiş olduğuna göre, İl Daimi Encümeni ve Belediye Encümeni gibi " görüşme ve karar organlarının " da seçimle oluşturulacağı yolundaki bir ilkeye açıklık kazandırmak istemiş olabilir. Bu

farklılık nedeniyledir ki, İl Daimi Encümeni'ne ; İl Özel Yönetim Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ile Bayındırlık ve İskan İl Müdürü gibi atamayla gelen kimselerin girmesine olanak veren 3360 sayılı (Mayıs 1987) yeni İl Özel Yönetimleri Yasasının ilgili hükmü, Anayasa Mahkemesi'nce bozulmuştur. (Resmi Gazete 26. Ekim. 1989)

İki Anayasa arasında yerel yönetimlerin oluşmasına ilişkin bir diğer fark, seçilmesi gereken karar organlarını, 1961 Anayasası'na göre " halkın " 1982 Anayasası'na göre ise " kanunda gösterilen seçmenlerin " seçmesinin öngörülmüş olmasıdır. Seçimlerle ilgili yapılan düzenlemeler normalde yasa konusu olduğundan, yasada belirtilen seçmenler kelimesine neden gerek duyulduğunu anlamak kolay değildir.

Başka bir fark, yerel seçimlerin dört yıl yerine, bundan böyle beş yılda bir yapılması ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Kalkınma planlarının süreleriyle paralellik sağlaması, seçilmiş organların daha uzun vadeli etkinliklerde bulunabilmesi bakımından bu yenilik yararlı sayılabilir.

Diğer bir farklılık, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yasa ile ancak " yerinden yönetim ilkesine uygun olarak " düzenlenmesi yolundaki anlatımın, bir önceki anayasada bulunmadığı halde 1982 Anayasası'nda bulunmasıdır.

Önemli bir diğer fark ise 1982 Anayasası'nda büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak verilmesidir. Bu yönetimler büyük şehir (Anakent) belediyesi adıyla, önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sonrada 3030 sayılı Yasa ile 1984 yılından başlayarak kurulmuşlardır. 1982 Anayasası'nda belirtilen bu nokta ile Türkiye'de yerel yönetim sistemi yıllardan beri izlediği sistemden ayrılmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları arasında yerel yönetimler açısından en önemli farkın, yönetsel vesayet ile ilgili olan fark olduğu söylenebilir. 1982

Anayasası'nın 127.maddesinde 1961 Anayasası'ndan farklı olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça belirtilmiştir

Bu yetkinin amacının ise ;

- Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel gereksinimlerin karşılanması, olduğu belirtilmektedir.

Anayasanın 127. maddesinde yukarıda amacını saydığımız nedenlerle belirtilen idari vesayet yetkisi olabildiğince ağırlıkta ve sayıları her gün artan merciler tarafından uygulanmakta, bir baskı aracına dönüştürülmektedir. Bu konuda sınırlama getirecek yasal düzenlemelerin yapılması, bu güne kadar geçen sürede siyasi iktidarların görmezlikten geldiği bir konu olarak varlığını korumaktadır.

1930 yılında 1580 sayılı Kanun olarak mevzuatımıza katılan Belediye Kanununun 1961 Anayasası dönemine gelinceye dek 34 defa değişikliğe uğramıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde ise söz konusu yasada 17 ayrı değişiklik yapılmış ve bu değişikliklerden ikisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Türkiye'de mevcut mevzuata göre herhangi bir yerleşim yerinde, Tablo 1' de türlerini ve yasal dayanaklarını belirttiğimiz, beş tür belediyeden birisi kurulabilir.

TABLO 1 : BELEDİYELERİN YASAL DAYANAKLARI

BELEDİYE TÜRÜ	YASAL DAYANAĞI
1 – Büyükşehir Belediyesi	3030 Sayılı Yasa
2 – İl Belediyesi	1580 Sayılı Yasa
3 – a – İlçe Belediyesi b – Büyükşehir İlçe Belediyesi	1580 Sayılı Yasa 3030 Sayılı Yasa
4 – Alt Kademe Belediyesi	3911 Sayılı Yasa
5 – Belde Belediyesi	1580 Sayılı Yasa

Kaynak: YAŞAYAN Sabri, " Belediyelerimiz ", Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1987, s.19

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN YAPISI ORGANLARI VE GÖREVLERİ

I – BELEDİYELERİ KURULMASI

1982 Anayasası'nda olduğu gibi, Belediye Yasasının 1. maddesinde de Belediye şöyle tanımlanmaktadır. " Belediye ; beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tasviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir. " Yerel halkın ortak ve kentle ilgili uygarca gereksinimlerini düzenlemek ve karşılamak belediye tüzel kişiliklerini gereği gibi örgütlemekle olur. ⁽⁹⁾

Belediye Yasasının 2. maddesi Belediye Örgütü kurulmasının zorunlu olduğu yerleri şöyle sıralamıştır.

- a - Nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri
- b - Nüfusu 2000' den fazla olan yerler

Bir yerleşim yeri yasa ile İl ya da İlçe olduğu takdirde orada otomatik olarak belediye kurulacaktır. Nüfusu 2000' i geçen yerlerde ise, Belediye statüsünün kazanılması İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir. Danıştay Genel Kurulu'nun 1954 yılında almış olduğu bir karara göre ; nüfusu 2000' in altına düştüğü belirlenen yerlerde, Belediye tüzel kişiliği, Köy tüzel kişiliğine dönüşür. ⁽¹⁰⁾

⁽⁹⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s .181

⁽¹⁰⁾ AYTAÇ Fethi , Açıklamalı Belediye Kanunu , 3. Baskı , İstanbul 1996 , s. 9

Cumhuriyet'in ilanından günümüze dek geçen sürede belediyelerin sayısında devamlı bir artış gözlenmiştir. Bu artışın nedenlerinden birisi nüfus artışı olmakla birlikte, siyasi iktidarların il ve ilçe merkezlerinin sayısını artırmaları da belediyelerin sayısını artırmaktadır. Belediye sayısındaki artışı yıllar bazında Tablo 2' de görebiliriz.

TABLO 2 : BELEDİYE SAYISININ ARTIŞI

YILLAR	BELEDİYE SAYISI
Cumhuriyetten Önce	389
1923	421
1930	505
1935	549
1945	583
1950	628
1955	809
1960	995
1965	1062
1970	1303
1975	1654
1980	1727
1981	1587
1985	1703
1988	1925
1992	2270
1993	2553
1994	2715

Kaynak: YAŞAYAN Sabri, " Belediyelerimiz ", Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1987, s.7

Bununla birlikte belediyelerin nüfuslara göre büyüklüklerini ve bu belediyelerin toplam sayısını Tablo 3' te görebiliriz.

TABLO 3 : BELEDİYE BÜYÜKLÜKLERİ

Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	1992 öncesi (%)	1992(%)
2000' den az	148	8.2	
2000 – 3000	476	26.4	
3000 – 5000	482	26.9	
5000 – 10.000	316	17.6	
TOPLAM	1422	79.1	79.7
10.000 – 20.000	189	10.5	8.7
20.000 – 50.000	110	6.1	5.9
50.000 – 100.000	44	2.4	2.6
100.000'denyukarı	35	1.9	3.0
GENEL TOPLAM	1800	100.0	100.0

Kaynak: YAŞAYAN Sabri, " Belediyelerimiz ", Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1987, s.129 – 167

Nüfusu 2000' in altına düşen bir yerde belediye tüzel kişiliğinin kendiliğinden ortadan kalkacağı konusunda, yasada ilgili bir hüküm yoktur. Bununla birlikte, Danıştay, 1977 yılında almış aldığı bir kararda ; bu tür belediyelerde tüzel kişiliğin kaldırılması için, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Danıştayca karar verilmesini ve üçlü kararname hazırlanmasını gerekli saymıştır. ⁽¹¹⁾

⁽¹¹⁾ Yüksek Seçim Kurulu'nun 5. Eylül. 1977 gün ve 1753 sayılı kararı.

II – BELEDİYELERİN ORGANLARI

A – Belediye Meclisi

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nisbi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye Meclisi üyelerinin sayısı kentin nüfusuna göre değişir. Nüfusu 10.000' den az olan belediyelerde üye sayısı en az 9' dur. Nüfusu 10.000' i geçen yerlerde, üye sayısı da nüfusla birlikte, fakat onun artışı ile orantılı olmaksızın artar. Bu artışı aşağıda Tablo 4' te görebiliriz.

TABLO 4 : BELEDİYE MECLİSLERİNDE ÜYE SAYISI

NÜFUS	KİŞİ
10.000 ve daha az nüfuslu yerlerde	9
10.001 – 20.000' den daha az nüfuslu yerlerde	11
20.001 – 50.000' den daha az nüfuslu yerlerde	15
50.001 – 100.000' den daha az nüfuslu yerlerde	25
100.001 – 250.000' den daha az nüfuslu yerlerde	31
250.001 – 500.000' den daha az nüfuslu yerlerde	37
500.001 – 1.000.000' dan daha az nüfuslu yerlerde	45
Nüfusu 1.000.000' dan yukarı olan yerlerde	55

Kaynak: KELEŞ Ruşen, " Yerinde Yönetim ve Siyaset ", Cem Yayınevi, İstanbul 1994, s.202

Belirtilen sayıdaki asıl üyelerin sayısı kadar yedek üyeler de seçilir. Belediye Meclisine seçilecek üye sayısı seçimin başlama tarihinden önce halka duyurulur. Belediye nüfusları, nüfus sayımının sonuçlarından alınır.

Belediye Meclisi üyeliğine seçilebilmek için aranan koşulları olumlu ve olumsuz olarak ikiye ayırmak olanağı vardır.

A - Olumlu Koşullar

- a-** Türk Vatandaşı olmak,
- b-** Türkçe okuyup yazma bilmek,
- c-** 25 yaşını bitirmiş olmak,
- d-** Askerlik hizmetini yapmış olmak,
- e-** Seçim başlamadan önce en az 6 aydan beri o kentte oturmak (Hemşehriliğin ve hemşehri dayanışmasının bir gereği olan bu koşul 07. 08. 1988 tarih ve 3469 sayılı yasa ile 26. Mart. 1989 seçimleri için, 27. 12. 1993 tarih ve 3959 sayılı Yasa ile de 27. Mart. 1994 Yerel Seçimleri için kaldırılmıştır.).

B – Olumsuz Koşullar

- a-** Kısıtlı ve Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak,
- b-** Taksirli suçlar dışında toplam 1 yıl ya da daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezası ile hüküm giymiş olmamak,
- c-** Ağır hapis gerektiren bir suçtan ya da zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma gibi yüz karartıcı suçlar ile kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olmuş olmamak,
- d-** Devletin kişiliğine karşı işlenen suçlardan ya da bunların işlenmesini açıkça tahrik etmek suçuyla mahkum olmuş olmamak,
- e-** Sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek halkı kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçundan mahkum olmuş olmamak.

Yukarıdaki (a), (b), ve (c), fıkralarında gösterilen suçları işleyenler affa uğramış olsalar bile, Belediye Meclisi Üyeliğine aday olamazlar. ⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s. 203

Yasa tarafından Belediye Meclisine verilmiş olan görevleri de şöyle sıralayabiliriz. ⁽¹³⁾

- a- Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma planlarının görüşülüp karara bağlanması,
- b- Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarma yapılması, borç verme ve borç alma kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleriyle ilgili tarifelerin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyelerce alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,
- c- İmar planlarının 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,
- d- Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar planlarının, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,
- e- Belediye adına verilecek ayrıcalık (imtiyaz) sözleşmelerin yapılması,
- f- Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,
- g- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması.

Belediye Meclisleri, her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan toplantılarını yaparlar. Bu toplantılar 15' er gün sürer. Bütçe ile ilgili toplantı 30 gün sürer. Öngörölmüş süre içerisinde meclis çalışmaları sona ermezse, Valiler bu süreleri 15' er gün daha uzatabilir ve nedenini İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Gerekli görüldüğü durumlarda önemli ve bekletilmemesi gereken konuların ortaya çıkması durumunda Belediye Başkanları'nın yazılı çağrısı ya da üyelerin üçte birinin gerekçeli önerisi üzerine ya da Vali'nin doğrudan doğruya çağrısı üzerine Belediye Meclisleri olağanüstü olarak toplanabilir. Olağanüstü toplantılarda gündemdeki konu veya konulardan başka konular görüşülemez.

Meclis toplantılarının gündemi Belediye Başkanı'nca hazırlanıp hem meclis üyelerinin adresine gönderilir, hem de yerel gazetelerle duyurulur. Duyurma koşuluna uyulmaması halinde, toplantıda alınacak kararlara itiraz bozmaya neden olabilir.

⁽¹³⁾ AYTAÇ Fethi , Açıklamalı Belediye Kanunu , 3. Baskı , İstanbul 1996 , s. 43

B – Belediye Encümeni

Belediye Encümeni, belediyenin bir diğer karar organı olmakla birlikte, danışma organı olma özelliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türdür. Birinciler seçimle gelen üyelerdir. Sayıları ikiden az olmayan bu üyeleri her yıl belediye meclisi seçer. Belediyelerin kendi üyeleri arasından seçtiği encümen üyelerinin sayısı, encümenin doğal üyelerinin yarısını geçemez. Belediye Meclisi Üyeliği sona eren bir kimse, Encümen Üyeliği'ni de yitirir.

İkinci tür üyeler doğal üyelerdir. Bunlar, belediyede görevli bazı görevlilerdir. Yasa doğal üyeleri ; Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip, Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Başhekim veya Hekim, Veteriner Müdürü veya Baş Veteriner, Fen İşleri Müdürü veya Baş Mühendis, Teftiş Kurulu Müdürü ve gereken yerlerde Personel ve Hukuk İşleri Müdürleri olarak saymıştır.

Encümene, Belediye Başkanı veya görevlendireceği Başkan Yardımcısı başkanlık eder. Belediye Encümen Üyeleri, özel olarak kendilerini ilgilendiren konulardaki görüşmelere katılamazlar. Encümen toplantı zamanını kendisi belirler. Özürsüz olarak üç toplantıda bulunmayan üye istifa etmiş sayılır. Belediye Encümeni'ne gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülmesi gerekir.

Belediye Encümeni'nin Yasada sayılan görevleri ise şunlardır. ⁽¹⁴⁾

- a- Belediye Başkanı'nın hazırladığı bütçenin ilk incelemesi,**
- b- Aylık gelir ve gider çizelgelerinin incelenmesi ve denetlenmesi, artırma ve eksiltme şartnamelerinin, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirilmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi,**

⁽¹⁴⁾ AYTAÇ Fethi , Açıklamalı Belediye Kanunu , İstanbul 1996 , s. 55

- c- Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi, (Kamu yararı bulunduğuna Encümenlerce karar verilmektedir.)
- d- Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,
- e- Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,
- f- Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar çıkarılması,
- g- Taşıt araçları ücret tarifeleri ile zorunlu ihtiyaç maddelerine ilişkin narhların saptanması,
- h- Belediyenin taşınır mallarından gerekenlerin artırma ile satışa çıkarılması,
- ı- Belediye cezalarının takdiri,
- i- Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması, yükseltme, ödüllendirme, cezalandırmalara ilişkin konuların karara bağlanması,
- j- Çeşitli özel yasalarla encümenlere verilmiş bulunan diğer görevler.

Encümen kararlarına ; Belediye Başkanı, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü gerekçesiyle itiraz edebilir. İtiraz en büyük Mülki Amir aracılığıyla Yönetim Kuruluna yapılır. İtiraz sonuçlanıncaya kadar, Belediye Başkanı kararın uygulanmasını durdurur. Yönetim Kurulu kararlarına karşı da Belediye Başkanı ya da Encümen itirazda bulunabilir. Bu itirazları il merkezi olmayan belediyeler için İl Yönetim Kurulu, il merkezi olan belediyeler için ise, bir ay içinde Danıştay inceleyerek karar bağlar.

Encümen kararları nitelikleri yönünden yönetsel ve yargısal olarak ikiye ayrılabilir. ⁽¹⁵⁾ Yönetsel kararlar, belediyelerin maddi ve idari konularda verdiği kararlardır. Yargısal kararlar ise belediyelerin verdiği ceza kararlardır.

Ancak burada ; Yargıtay'ın belediye cezalarını birer yargısal karar olarak değil, fakat idari yaptırım kararı olarak nitelendirmiş bulunduğunu belirtmeliyiz.

⁽¹⁵⁾ GÖZÜBÜYÜK Şeref , Türkiye'de Mahalli İdareler , Ankara 1989 , s. 42

C – Belediye Başkanı

Belediye Başkanı seçilebilmek için Belediye Meclis Üyeliği'ne seçilme koşullarına sahip olmak gerekir. 1988 yılında yapılan bir değişiklikle 6 aydan beri o kentte oturma koşulu belediye başkanlığı adaylığı için de kaldırılmıştır.

Ülkemizde 1963 yılına gelene kadar Belediye Meclisleri, başkanlarını kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçebilmekteydi. Seçilen Belediye Başkanı'nın göreve başlayabilmesi vesayet makamının onayına bağlı bulunuyordu. 19. 07. 1963 tarih ve 307 sayılı Yasanın çıkması üzerine, Belediye Başkanları'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yöntemi getirilmiştir.

Bununla birlikte ; Belediye yasasının 94. maddesi, bazı durumlarda, Bakanlar Kurulunca saptanacak belediyelerin başkanlarının atama ile işbaşına getirilmesine olanak vermektedir. Bu gibi yerlerde ; İl Belediyeleri'nde İçişleri Bakanlığınca, İl merkezi olmayan Belediyelerde ise Vali'lerce belediye başkanlıklarına atama yapılabilmektedir. Bu tür Belediye Başkanlığı'na " mansup " (atanmış) Belediye Başkanı adı verilmektedir. Bakanlar Kurulu'nun Belediye Başkanı'nın atanmasını gerekli gördüğü yerlerde, görevin Valilere ya da Kaymakamlara verilmesi olanaklıdır.

Belediye'nin en büyük yürütme organı olarak Belediye Başkanı'nın görevlerini de şöylece sıralayabiliriz :

- a-** Belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak emir ve yasaları uygulamak,
- b-** Belediye Meclisi'nin, Encümenin, ve üst organların kararlarını uygulamak,
- c-** Belediye görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,
- d-** Belediye'nin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi, ve düzenine ilişkin işleri izlemek ve yerine getirmek,
- e-** Belediye mallarını yönetmek,
- f-** Belediye'nin gelir ve alacaklarını izlemek, elde etmek,

- g- Yetkili makam ve kurulların onayından geçmek koşuluyla, sözleşme yapmak, sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve Belediye adına işlemlerde bulunmak,
- h- Mahkemelerde " Belediye Tüzel Kişiliği'ini " temsil etmek,
- ı- Belediye bütçesinin ita amiri olarak gider evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama buyruklarını imzalamak.

Belediye Başkanı'nın ; normal olarak görevlerinden bir bölümünü kendi denetim ve sorumluluğu altında yardımcılarına bırakabileceği halde, " temsil yetkisini başkasına devredemeyeceğine " ilişkin Danıştay kararları vardır.

III – BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI

Büyükşehir deyimini ilk kez 2972 sayılı Kanunda kullanılmaktadır. ⁽¹⁶⁾ Büyükşehir Belediyeleri 3030 sayılı Kanun ile tanımlanmıştır. Bu tanıma göre ; Belediye sınırları içerisinde merkez ilçe dahil, birden fazla ilçesi bulunan büyük şehirlerde kurulan belediyelere " Büyükşehir Belediyesi " denir.

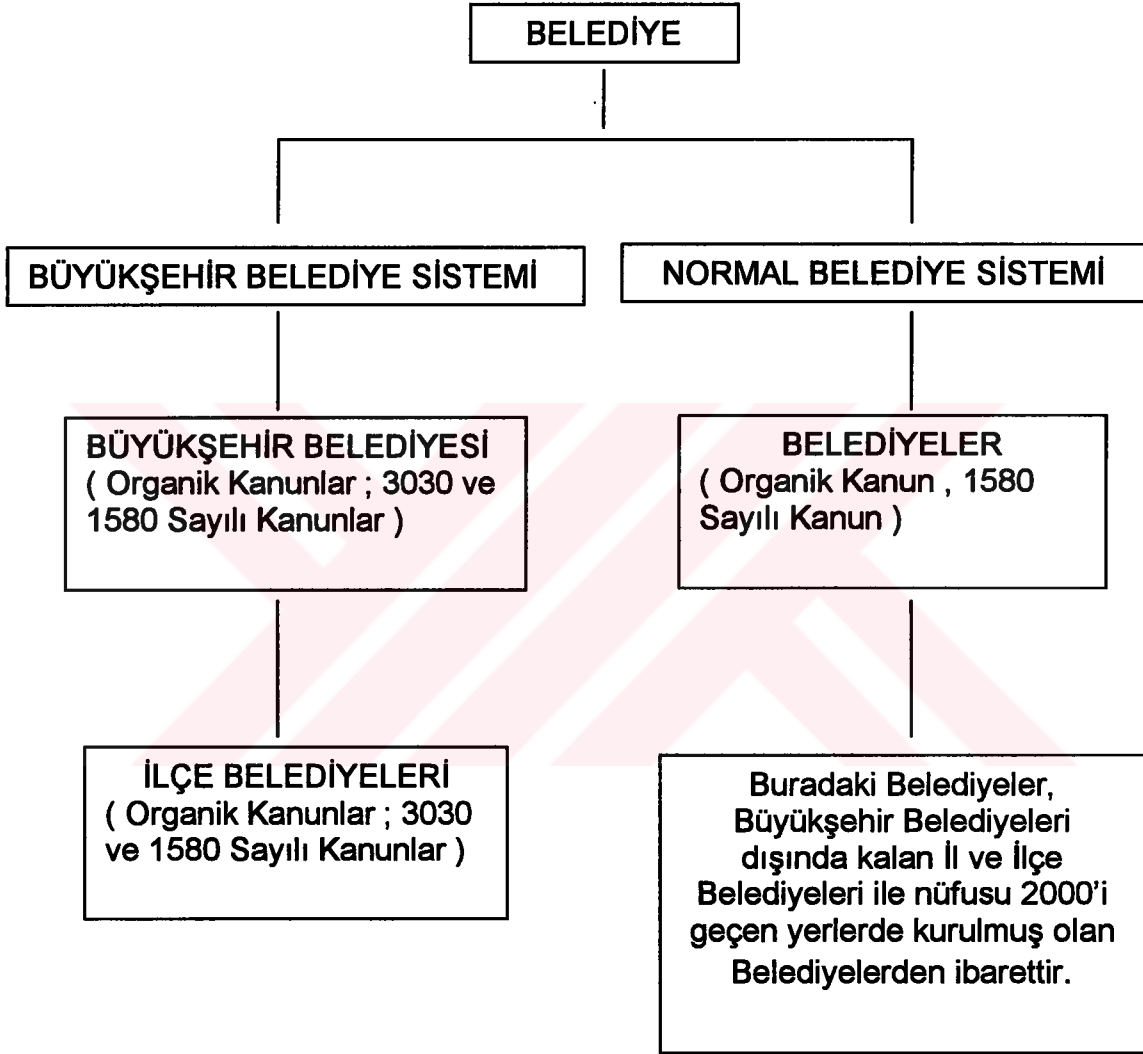
Anayasa ve Kanun gereği birer kamu tüzel kişiliği olan Büyükşehir Belediyeleri, var olmalarının hukuki dayanağını, " 27. 06. 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 23. maddesinin verdiği yetki " ile almıştır.

3030 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte Türk Belediye Sistemi Tablo 5' teki görüntüye bürünmüştür.

⁽¹⁶⁾ RESMÎ GAZETE , Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa , T. 18. Ocak. 1984 , S. 18285 , s. 2

TABLO 5 :

TÜRKİYE'DE BELEDİYE SİSTEMİ



Kaynak : NADAROĞLU Halil, " Mahalli idareler ", Beta Yayınları, İstanbul
1989, s.305

A – Büyükşehir Belediye Meclisi

Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanun Hükümleri uyarınca ; Büyükşehir Belediyesi Meclisi, belediye sınırları içerisinde kalan İlçe seçim çevreleri için saptanan Belediye Meclisleri üye sayısının her İlçe için beşte biri alınarak bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur. Bu oran saptamasında artık olarak kalan sayı alınmaz . Tam olan sayılar üye sayısını belirler. (Örneğin 42 üyeli bir ilçe Belediye Meclisi'nden, Büyükşehir Belediyesi Meclisine gidecek üye sayısı 42' nin 1/5' i olan 8,4 üyedir. Bu durumda Büyükşehir Belediye Meclisi'ne gidecek olan üye sayısı 8' dir.) Ayrıca İlçe Belediyeleri'nin Başkanları ve Büyükşehir Belediyesi Başkanı da, Büyükşehir Belediye Meclisinin doğal üyeleridirler. Büyükşehir Belediye Meclisi üyeliğinin süresi 5 yıldır. Büyükşehir Belediyesi'ndeki meclis üyeleri, İlçe Belediyesi'nin meclis üyeliği kimliğini korurlar. Büyükşehir veya İlçe Belediye Meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi durumunda, öteki meclisteki üyelik sıfatı da sona ermektedir.

Kanun ; Büyükşehir Belediye Meclisi'nin Kasım, Mart ve Temmuz aylarında, gündemindeki konuları görüşmeye yetecek bir süre içerisinde olağan ya da gerektiğinde olağanüstü olarak toplanmasını öngörmüştür.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin yapacağı görüşmeler sonucu vereceği kararlar ve yerine getireceği görevleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- a- Büyükşehir Belediyesi'nin plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak,
- b- Ankara ve Boğaziçi hariç, Büyükşehir Nazım İmar Planı ve eklerini yapmak,
- c- İlçe Belediye Meclislerince kabul edilen alt yapı plan ve programları ile bütçelerini tetkik ederek aynen veya tadilen kabul etmek,
- d- Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak. Ek bütçe ve bütçelerdeki değişiklikleri kararlaştırmak ve kesin hesapları inceleyerek kabul etmek,
- e- Yurt dışı belediyeleri ile karşılıklı kardeş şehir ilişkisi kurmak,

- f- İlçe Belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde büyükşehir bütünlüğünde birlik, beraberlik ve koordinasyon sağlayıcı kararlar almak. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri arasında veya İlçe Belediyeleri arasındaki ihtilafları çözümlenme konusunda yönlendirici ve düzenleyici karar ve tedbirler almak,
- g- Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile ve diğer Mahalli İdarelerle birlik kurulmasına karar vermek,
- h- Belediye tarafından yapılacak olan ve diğer kanunlarda harç ve harcamalara katılma konusu olduğu belirtilmeyen hizmetler karşılığında alınması gereken ücretlere ilişkin tarifeleri tespit etmek,
- ı- Belediye personel kadrolarına ilişkin olarak ihdas, iptal ve değişiklik kararları almak, tetkik ve tasdik makamlarına arz etmek,
- i- Büyükşehir Belediyesi'ne büyük çapta hizmeti geçenlere fahri hemşerilik payesi vermek,
- j- Büyükşehirin özelliklerini taşıyan günlerini belirlemek,
- k- Meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek ve bu yerlere konacak anıt, heykel,büst v.b. sanat eserlerini tespit etmek,
- l- Kanunlarla belediyelere verilmiş görev ve yetkilerle sınırlı olmak koşuluyla başkan ve üyeler tarafından yapılacak teklifleri karara bağlamak,
- m- 3030 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanunu ve çeşitli kanunlarla Belediye Meclislerine verilen ve belediye idaresine verilip de nitelikleri bakımından Belediye Meclisince görüşülmesi gereken diğer işleri görüşüp karar bağlamak.

Meclis kararlarının onayı ve yürürlüğe girmesi, ilgili mercilerin onayıyla gerçekleşir. (a), (c), (d) fıkralarındaki bütçeye ilişkin kararlar ile (g) fıkrasındaki hususlar valinin, (ı) fıkrasındaki kararlar Bakanlar Kurulunun, (h) fıkrasındaki kararlar ile ilgili kanuni mercilerin onayı ile yürürlüğe girer. Meclisin onaya tabi kararlarını Valiler bir haftada, İçişleri Bakanlığı da bir ay zarfında onaylamadıkları takdirde konu, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin tetkik talebi üzerine yetkili idari yargı merciince 30 gün içerisinde karara bağlanır. İdari yargı merciinin vereceği karar kesindir.

B – Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanı'nın başkanlığında toplanır. Üyeleri ; Büyükşehir Belediyesi'nin Genel Sekreteri ve imar, fen, hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur.

3030 sayılı Kanunda, Büyükşehir Belediye Encümeni'nin ve İlçe Belediye Encümeni'nin görevleriyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 83. maddesinde belirtildiği üzere, encümenin görevlerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- a- Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından hazırlanan bütçenin ilk incelemesi,**
- b- Aylık genel toplamların incelenmesi ve kontrol edilmesi, artırma eksiltme şartnamelerinin ve ihalelerin pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş beyanı ve muhasebe hesaplarının incelenmesi ile borç alacak hakkında kararname düzenlenmesi,**
- c- İstimlak edilecek yerler hakkında özel kanuna uygun olarak karar verme,**
- d- Olağanüstü masraflara ait ödeneğin harcanacağı yerlerin belirlenmesi,**
- e- Bütçedeki bir bölüm dahilindeki maddeler arasında aktarma yapma,**
- f- Belediyelere verilen görevlerin yapılabilmesi için belediyeye yönelik talimatlar verme,**
- g- Nakil araçlarına ait ücret tarifeleriyle, giderilmesi gereken ihtiyaçlara ait fiyatların tespiti,**
- h- Belediyeye ait menkullardan gerekenlerin artırma usulüyle satışa çıkarılması,**
- ı- Belediye cezaları hakkındaki kanuna uygun olarak çeşitli cezaların verilmesi,**
- i- Belediye memurlarının seçimi, terfisi, idari ceza veya maaş artışı, işten çıkarma ve çalışmaya sevkleri hakkında, belediye başkanından gelecek olan tekliflerin incelenmesi ve karara bağlanması. ⁽¹⁷⁾**

⁽¹⁷⁾ AYDIN Sezai Ahmet , Büyükşehir ve İlçe Belediye Organları Üzerinde Bazı Düşünceler , T.İ.D. , Ankara 1989 , S. 373 , s. 62 - 63

Yukarıda saydığımız Encümen görevlerinden bazıları, günümüzde ya uygulamadan kaldırılmış ya da başka birimlere devredilmiştir. Memuriyetten azil ve trafik cezalarına ilişkin görevler bunlar arasında gösterilebilir. Mevcut duruma rağmen, Büyükşehir ve İlçe Belediye Encümenleri'nin görevlerine dayanak 1580 sayılı Kanunun 83. maddesidir. Bu durumda İlçe Belediyesinde Encümen hem yürütme hem de karar organı olarak görülürken, Büyükşehir Belediyesi'nde Encümen yürütme organı yanında yer almaktadır.

C – Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir Belediye Başkanı da İlçe Belediye Başkanları gibi doğrudan halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir. Büyükşehir Belediye Başkanı kamu tüzel kişisi olarak belediyenin yürütme organıdır. Büyükşehir Belediye Başkanı, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye Başkanlarına verdiği ve 3030 sayılı Kanunun Büyükşehir Belediye Başkanlarına verdiği görevleri yerine getirir ve bu yasaların tanıdığı bütün yetkileri kullanır. Büyükşehir Belediye Başkanı; yalnız yasaların kendisine vermiş olduğu görevlerin görülmesinden değil, aynı zamanda İlçe Belediyeleri'nin hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanmasından da sorumludur.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nin bütün kararları ve İlçe Belediye Meclisleri'nin kararları, görüş bildirmesi için Büyükşehir Belediye Başkanı'na gönderilir. Başkanın, ilgili meclislerden bu kararları yeniden gözden geçirmelerini isteme hakkı vardır. Meclisler 2/3 çoğunlukla eski kararlarında direnebilirler. Bu durumda meclisin aldığı karar geçerli olur.

Büyükşehir Belediye Başkanı; büyükşehirin tüzel kişiliğini temsil eder, meclisin aldığı kararları uygular ve kimi farklı durumlarda da merkezi yönetimin temsilcisi olarak hareket eder. Büyükşehir Belediye Meclisi ilk toplantısında üyeleri arasından bir Başkan Vekili seçer. Başkan Vekili Belediye Başkanı'nın bulunmadığı toplantılara başkanlık eder. Başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması, başkanın görevli olarak belediye dışına çıkması ya da yıllık

mazeret ve hastalık izinleri veya görevden uzaklaştırma nedeniyle görevinden geçici olarak ayrılması durumunda, Başkan Vekili başkanlığa vekalet eder. ⁽¹⁸⁾

Büyükşehir Belediye Başkanı'nın ; Büyükşehir Belediye Meclisi'nin vereceği karar üzerine, gensoru görüşmeleri sonunda ya da yıllık çalışma yazanağının yeterliliği üzerindeki oylama sonucunda, görevden alınması kararlaştırılmak istendiğinde, mecliste 3/4 çoğunluk aranması gerekir. Bu çoğunluk başka belediyelerde 2/3 olarak uygulanır. ⁽¹⁹⁾

Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediyesi dahilinde genel koordinasyon sağlamak amacıyla İlçe Belediye Başkanları ile istişari mahiyette ayda en az bir defa toplantı yapar. ⁽²⁰⁾

Büyükşehir Belediyeleri'nde bir Genel Sekreter bulunur. Genel Sekreter ; Belediye Başkanı'na yardım eder ve onun adına ve onun sorumluluğu altında, Belediye Başkanı'nın görevlerini yerine getirir. Genel Sekreter, Büyükşehir Belediye Başkanı'nın önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediye Başkanı'nın yasada belirtilen görevlerini ise şu şekilde sıralayabiliriz.

- a- Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil etmek,
- b- Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan nazım imar planlarını uygulamak,
- c- Büyükşehir Belediye Meclisi ve Encümeni'nin kararlarını uygulamak,
- d- Büyükşehir Belediyesi'nin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratli bir şekilde yönetilmesini sağlamak,
- e- Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlayarak ilgili organlara göndermek,

⁽¹⁸⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İkinci Basım , İstanbul 1994 , s. 258

⁽¹⁹⁾ 1580 Sayılı Belediye Kanunu Madde : 61 ve 76

⁽²⁰⁾ Resmi Gazete , T. 12. Aralık. 1984 , S. 18603 , s. 31

- f- Büyükşehir Belediyesi'nin gelir alacak hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil ettirmek,
- g- Kanunda öngörülen hallerde yetkili organların kararını da almak şartıyla Büyükşehir Belediyesi adına sözleşmeler yapmak, bağış kabul etmek, bağlayıcı her türlü hukuki akit ve tasarruflarda bulunmak,
- h- Kamu kuruluşlarında, idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla Büyükşehir Belediyesi'ni temsil etmek veya başkasına vekalet yetkisi vermek,
- ı- Dava değeri 500.000 TL' den az olan davaların sulhen ortadan kaldırılmasına izin vermek,
- i- İta amiri sıfatıyla verilen emirlerini imza etmek veya bu konuda yetki vermek,
- j- Gerektiğinde bizzat nikah kıymak,
- k- Diğer kanunların Belediye Başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden Büyükşehir Belediyesi görevlerine ilişkin bulunan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,
- l- Gerektiğinde görev ve yetkilerden bir veya bir kaçını İlçe Belediye Başkanlarına devretmek,
- m- İlçe Belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahalli denetlemelerde bulunmak.

IV – BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyelerin halka sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişiklik gösterir. Toplumsal refah devleti anlayışındaki değişmelere paralel olarak, daha önce belediyeler tarafından görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine olmuştur. Bazı hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır. Bununla birlikte ; artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyelerin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır. Ayrıca ; bazı ülkelerde normal olarak görülen kimi hizmetlerin, başka ülkelerde merkezden yerine getirildikleri görülür.

Görev ve hizmetler yönünden, ülkeden ülkeye çeşitli farklılıklar göstermekle birlikte başlıca üç ilkenin uygulandığını görmekteyiz.

Genellik İlkesi : Bu ilkeye göre, belediyeler yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. Bugün Almanya'da ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki İlkesi : Bu ilkeye göre ise, belediyeler görmek istediği her yeni hizmet için merkezi idareden yetki almak zorundadır. Bugün İngiltere'de bu ilke uygulanmaktadır. Bu sistem özünde esneklikten yoksun olmakla birlikte, İngilizler ulusal yapıları ve gelenekleri sayesinde bu eksikliği önleyip işler duruma getirmişlerdir.

Liste İlkesi : Bu ilkeyi benimsemiş ülkelerde ise, belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sıralamıştır. Bugün ülkemizdeki durum budur. Belediye Yasası'nın, belediyelerin görevlerini belirleyen 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Bununla birlikte, yasanın 19. maddesi, yasanın kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra belediyelerin o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinimlerini karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerini göstermektedir. ⁽²¹⁾ Ancak, belediyeler bu türlü işlere yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra girişebilirler.

Bu görüşe göre 15. madde ile getirilen liste usulünün yanı sıra ayrıca 19. madde ile de bir " Genellik İlkesi " getirilmiştir. Geniş ve çeşitli biçimlerde yorumlanabilecek olan " Belediyenin hakları, selahiyet ve imtiyazlar " başlıklı sözü geçen maddesi, 1982 öncesindeki dönemde belediyelerin içinde buldukları kaynak yetersizliği nedeniyle hiçbir zaman uygulama alanı bulamamıştır.

Belediye idarelerine verilen görevler esas itibariyle, Belediye Kanununun 15. maddesinde 76 fıkra halinde sayılmıştır. Belediyeler 16. maddede gelirleri itibariyle bir sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve değişik gelir gurubuna

⁽²¹⁾ YAVUZ Fehmi , Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma , s. 90-92

giren belediyelere farklı hizmetler zorunlu görev olarak verilmiştir. Burada görüldüğü gibi, belediyelerin görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu, ötekiler için ise isteğe bağlı olduğu gösterilmiştir.

Bu açıdan yasada belirlenmiş belediye görevleri şunlardır :

- a- Bütün Belediyeler için zorunlu olan görevler,
- b- Gelirleri 50.000 TL.' den fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- c- Gelirleri 200.000 TL.' den fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- d- Gelirleri 500.000 TL.' den fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- e- Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

Burada belirtmek gerekir ki ; belediye görevlerinin gelir seviyesine bağlı olarak " zorunlu " ve " zorunlu olmayan " görevler diye ayırmanın en büyük sakıncası, para değerinin devamlı olarak değişmesi (paranın değer kaybetmesi) karşısında bu sınıflandırmanın zaman içerisinde anlamını yitirmesidir. Nitekim, yasanın çıkarılmış olduğu 1930 yılının önemli rakamları , daha 1950' lerde bütün değerini yitirmiştir. Bununla birlikte batıdaki örneklerine benzer biçimde belediyeler kurmak hevesiyle, belediyelere akla gelebilecek her türlü görev kanunla yüklenmiştir.

Ancak bu iş yapılırken belediyelerin mali imkanları, personel sayısı ve kalitesi, örgütsel özellikleri gibi hususlar gözönünde tutulmamıştır. Bir yanda paranın değerinin giderek düşmesi, diğer yandan ekonominin büyümesi sonucu 1930' ların değer ölçüleri artık bir hüküm ifade etmez hale gelmiştir. Ayrıca bazı görevlerin ancak belli gelir seviyesindeki belediyeler için zorunlu kılınmış olmasında günümüz hizmet anlayışı ve toplumsal ihtiyaç kavramlarıyla bağdaşır nitelikte değildir. ⁽²²⁾

⁽²²⁾ NADAROĞLU Halil , Mahalli İdareler , Beta Basımevi , 4. Baskı , İstanbul 1989 , s. 314

Bununla birlikte yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıdaki hizmet ve görevler, yerine getirilmesi zorunlu işler durumuna gelmiştir. Kanunda o gün için 500.000 TL' lik bütçesi olan belediyelere en lüks sayılabilecek görevler yüklenmiştir. Buna göre uygulama yapılmış olsaydı, bugün bütün belediyelerin bütçesi 500.000 TL' nin üstünde olduğundan, en lüks görevler bile bütün belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılacaktı. Fakat, uygulamada çok az belediyenin başarmak zorunda olduğu görevleri gereği gibi yerine getirdiği görülür. ⁽²³⁾

Belediyelerin yasada sıralanan zorunlu görevlerinin sayısı küçümsenmeyecek ölçüde bulunduğundan, bunların tümünü yerine getirmeye çok az sayıda belediyenin gücü yeter. Böyle olunca da isteğe bağlı görevlere sıra gelmesi uzak bir olasılıktır. Öte yandan; özel yasalarla, kimi belediye görevlilerin zorunlu görevler arasında alınabileceği ve bunun yöntemi gösterilebilir. Nitekim 5656 sayılı yasa, ucuz belediye konutları yaptırmak görevinin belediye meclislerinin kararıyla zorunlu görevler arasına alınabileceği belirlemiştir. ⁽²⁴⁾

Yukarıdaki gelir sınıflandırmasını bir yana bırakarak, belediyelerin görevlerini İçişleri Bakanlığı'nın bir çalışmasındaki yöntemine uygun olarak aşağıdaki gruplarda toplayabiliriz. ⁽²⁵⁾

- Sağlık ve sosyal yardım görevleri,
- Bayındırlık (imar) görevleri,
- Eğitim görevleri,
- Ekonomik görevler,
- Esenlik görevleri,
- Ulaştırma görevleri,
- Çeşitli görevler,

⁽²³⁾ TORTOP Nuri , Mahalli İdareler , T.O.D.A.İ.E. Yayınları , No : 21 , Ankara 1986 , s. 92

⁽²⁴⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İkinci Basım , İstanbul 1994 , s. 194

⁽²⁵⁾ İÇİŞLERİ Bakanlığı , İç Düzen Yayınları , Belediyeler , S. 5 , s. 4

Belediye gelir gruplarına göre, belediyelerin görevlerinin kaç gruba ayrıldığını yukarıda belirtmiştik. Şimdi bu ayrıma göre belediyelerin zorunlu görevlerinin neler olduğunu inceleyelim.

A – Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Görevler

- a-** Güncel durum haritası yaptırmak, yapı ruhsatı vermek, (3194 sayılı İmar Yasası, imar planı yaptırmayı nüfusu 10.000' den yukarı olan belediyeler için zorunlu kılmıştır.)
- b-** Kentin sokak ve meydanlarını bir plan ve programa uygun olarak düzenlemek, düzeltmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirlemek, ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak dinlenecek yerler yapmak,
- c-** Meydan ve pazar yerleri yapmak,
- d-** Belediye sınırları içinde herkesin yararlanması için iskele, köprü, rıhtım gibi yerler yaptırmak,
- e-** Su getirmek, suları sağlıklı ve temiz tutmak, (1926 tarih ve 831 sayılı yasaya göre)
- f-** Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,
- g-** Belediye mezbahasından başka yerlerde hayvan kestirmemek,
- h-** Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,
- ı-** Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,
- i-** Yenilecek, içilecek şeylerin satıldığı yerler ile halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,
- j-** Halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,
- k-** Halkın sağlık, huzur ve rahatının etkilemesi söz konusu olan işleyim, üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve buraların çalışmasını izne bağlamak,
- l-** Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır, gibi yerlerin temiz tutulmasını, yıkatılmasını, sulatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak,
- m-** Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene

- etmek ve gömülmelerine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,
- n-** Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme teşkilatı kurmak,
- o-** Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın söndürme önlemlerini almak,
- ö-** Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,
- p-** Her türlü inşaat yapımı, onarımı ve eklemeler için ruhsat vermek, yangın yerlerini mahalle durumuna getirerek düzenlemek, imara hazır hale getirmek, (3194 sayılı İmar yasası, 2 kattan alçak, yüksekliği 6,5 metreyi geçmeyen ve yapı alanı 1000 m²' den küçük yapılar için ruhsat alma zorunluluğu kaldırmış ise de, Anayasa Mahkemesi yeni yasanın söz konusu hükmünü sonradan iptal etmiştir.)
- r-** Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk, bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak,
- s-** İşyerleri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, pazar yerleri yapmak ve işletmek,
- ş-** Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir karla sattırmak, ihtiyaç duyanlara ücretsiz dağıtmak, bu amaçla gerekli fonları kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

B – Geliri 50.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

- a-** Yasaya uygun olarak fen ve sağlık koşullarına uygun mezbahanın ayrıntılarından olan barsakhane yaptırmak,
- b-** Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir, sebze, meyve, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari denetime tabi yenilecek şeylerin müzadedyedeli, müzadeyesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis etmek ve buraların idaresini gerçekleştirmek,

c- 1580 sayılı Belediye Yasası'nın hallerle ilgili 15. maddesinin 58. bendinde 1984 Temmuz'unda, 3033 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin hal açmalarına izin verilmiştir. Yerel sistemde özelleştirme türü olan bu izine göre " Gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alım ve satımı için haller açmaları " artık olanak dışı değildir. (Resmi Gazete, 9. Temmuz. 1984, No : 18453)

C – Geliri 200.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

- a- Yetimhane, güçsüzler yurdu,doğum ve emzirme yerleri ve doğumevleri, tımarhane açmak,
- b- Planı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca onaylanmak üzere kentin ihtiyaçlarıyla orantılı ücretli-ücretsiz belediye hastanesi kurmak ve işletmek,
- c- Hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi kurmak ve işletmek.

D – Geliri 500.000 TL'den Fazla Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

- a- Yarıő yerleri yapmak ve işletmek,
- b- Gençler için stadyumlar yapmak ve işletmek,
- c- Bunun yanı sıra belediyelerin " yeteri kadar parasız halk plajları açmaları " da 3019 sayılı yasayla belediye görevleri arasına eklenmiştir. (Resmi Gazete, 22. Haziran. 1984, No : 18439)

E – Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler

- a- Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri, hayvanat ve botanik bahçeleri yaptırmak, işletmek,
- b- Buz fabrikası,soğuk hava depoları, su depoları ve buzhaneler, süt toplama ve dağıtma merkezleri kurmak ve işletmek, başkalarınınca kurulmuş olanları denetlemek,
- c- Borsa bulunmayan yerlerde yiyecek pazarları ve ardiyeleri yapıp işletmek,

- d- Yakacak pazarları kurmak ve işletmek,
- e- Mezat salonları, ürün sergi ve panayır yerleri, müzeleri açmak ve işletmek,
- f- Belediye fırınları açmak ve işletmek,
- g- Yardım biriktirme, memur ve müstahdem sandıkları kurmak, şehir bankası açmak,
- h- Şehir yönetiminin ihtiyaç duyduğu uğraş sahiplerini yetiştirmek üzere kurslar, dersler vermek, dersaneler açmak,
- ı- .Yoksullar için yatılı evler yapmak ve yönetmek.

Belediye yasasının 15. maddesiyle başka yasalarda sıralanmış olan bu görevlerden birçoğu, yasalar tarafından zorunlu kılınmış olduğu halde belediyelerce yerine getirilmemektedir. Yasaların vermiş olduğu bu görevlerin yerine getirilmemesinin sebeplerini şöyle özetleyebiliriz. ⁽²⁶⁾

- Yasanın yapısından ileri gelen nedenler,
- Gelir yetersizliği,
- Görevli yetersizliği,
- Hızlı kentleşme,
- Belediye sayısının artması,
- Genel değerlendirmeye gereken önemin verilmemesi,
- Kimi görevlerin başka yönetimlere devredilmesi,
- Hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olması,

Yukarıda sayılan nedenlerden yalnızca biri ya da birkaçı birden, belediyeye verilen herhangi bir görevin yerine getirilmesini ya engellenmekte ya da yetersiz olarak yerine getirilmesine sebebiyet vermektedir. Bu sorunların giderilmesinde belediyelerin üzerine düşen görev kadar, merkezi idarenin de üzerine bir hayli görev düşmektedir.

⁽²⁶⁾ YAVUZ Fehmi , Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma , s.90 – 92

V – BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ

Büyükşehir Belediyeleri'nin görevleri 3030 sayılı kanunda on altı madde halinde sıralanmıştır. Aşağıya alınmış görevlerden ilk ikisi planlama, sonraki on ikisi hizmetler, son ikisi de eşgüdümeye ilişkindir. ⁽²⁷⁾

- a- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b- Büyükşehir nazım-imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, İlçe Belediyeleri'nin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c- Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve bunlarla birlikte kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- d- Şehirlerarası yolcu ve yük terminalleri, çok katlı otopark yapmak, yaptırmak, bunları işletmek veya işlettirmek,
- e- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1., 2., 3. sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılmalarına ve çalışmalarına ruhsat vermek,
- f- Yeşil sahalardan, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- g- Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her çeşit gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- h- Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- ı- Mezarlık alanı olarak kullanılacak yerleri tespit etmek, kullanılacak hale getirmek ve işletmek,
- i- Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanacağı yerleri belirlemek, bunların dışında atık toplanmasını engellemek, bu atıkların değerlendirilmesi ve imhası için gereken tesisleri kurmak,

⁽²⁷⁾ BİRGÜL Güler , Planlama İşleri Örneğinde Büyük Kent ile İlçe Belediyeleri İlişkileri , T.İ.D. Özel Sayı , Ankara Mart 1988 , S. 378, s.399

- j-** Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bu alanlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- k-** Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- l-** Patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten, ve depolayan yerleri tespit etmek ve denetlemek,
- m-** Fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,
- n-** İlçe Belediyeleri arasındaki uyuşmazlıklarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- o-** Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- ö-** Büyükşehir Belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri arasında görevlerin bölüşümünü Tablo 6' da genel çerçevesiyle görebiliriz.

Ülkemizde bugün itibariyle 15 Büyükşehir Belediyesi, 56 Büyükşehir İlçe Belediyesi ve 21 Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi bulunmaktadır. Oluşturulan Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri ile Alt Kademe Belediyeleri Tablo 7' de alfabetik sıra ile sıralanmıştır. (Nüfuslar 1990 nüfus sayımına göre belirtilmiştir.)

**TABLO 6 : BÜYÜK ŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA
GÖREVLERİN BÖLÜŞÜMÜ**

PLANLAMA	AB	TÜZEL METİN YAPMA	AB
Nazım İmar Planı	A	Büyük Şehir İmar Yönetmeliği	A
Uygulama Planı	B	İlçe İmar Yönetmeliği	B
Parselasyon Planı	B	Zabıta Yönetmeliği	B
Yatırım Planlama Programlama	A	Gayri Sıhhi Müessese Yönet.	A
İlçe Yat. Plan. Programlama	B		
ULAŞIM – YOL	MAB	TRAFİK – DÜZENLEME	MA
Ekspres Yol, Köprüler	M	Trafik Düzenleme	M
Anayol, Meydan	A	Park Yeri Yapımı	A
Ara Yollar	B	Alt – Üst Geçit, Sinyalizasyon	A
Toplu Taşıma	A	Kara Yolu Kenarı Tesis Yapımı	A
Sokak Temizleme	B	Sokak , Kaldırımlar	B
İZİN – DENETLEME	AB	SAĞLIK – ESENLIK	AB
Kanal Ruhsatı	A	Zabıta	B
İnşaat Ruhsatı	B	İtfaiye	A
Oturma İzni	B	Mezarlık	A
Defin Ruhsatı	B	Çevre Sağlığı	A
Gayri Sıhhi Müessese Ruhsatı	BA	Çöp Yok Etme	B
İÇME SUYU	MA	KONUT	A
Safılaştırma, Pompalama	A	Toplu Konut	A
Hat Dağıtım Sistemi	M	EĞLENCE YERİ	MA
Kent İçi Dağıtım	A	Bölgesel Park	A
Fiş Toplama	A	Yerel Parklar	B
HAL VE MEZBAHA	AB	KANAL	MA
Toptancı Hali ve Mezbaha	A	Ana Hat Boşaltım Sistemi	MA
Semt Hali	B	Bağlama Sistemi	AB

Kısaltmalar : M : Merkez, B : İlçe Belediyesi, A : Büyük Şehir Belediyesi

Kaynak : GÜLER Birgül, “ Planlama İşlevi Örneğinde Büyük Kent ile İlçe Belediyelerinin İlişkileri ” Türk İdare Dergisi, S. 378, Mart 1988, s.401

**TABLO 7 : BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİ VE ALT KADEME
BELEDİYELERİ**

BELEDİYE ADI	NÜFUS
1 – İstanbul Büyükşehir Belediyesi	6.326.621
Adalar	
Bakırköy	
Beşiktaş	
Eminönü	
Gazi Osman Paşa	
Kağıthane	
Küçükçekmece	
Sarıyer	
Ümraniye	
Zeytinburnu	
Güngören	
Tuzla	
Eyüp	
Bağcılar	
Bayrampaşa	
Beykoz	
Fatih	
Kadıköy	
Kartal	
Pendik	
Şişli	
Üsküdar	
Avcılar	
Beyoğlu	
Maltepe	
Bahçelievler	
Esenler	

2 – Ankara Büyükşehir Belediyesi	2.584.595
Altındağ	
Çankaya	
Etimesgut	
Gölbaşı	
Keçiören	
Mamak	
Sincan	
Yenimahalle	
3 – İzmir Büyükşehir Belediyesi	1.774.445
Bornova	
Buca	
Karşıyaka	
Konak	
Çiğli	
Gaziemir	
Balçova	
Narlıbahçe	
Güzelbahçe	
4 – Adana Büyükşehir Belediyesi	916.150
Seyhan	
Yüreğir	
5 – Bursa Büyükşehir Belediyesi	834.578
Osmangazi	
Nilüfer	
Yıldırım	
6 – Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	603.436
Şahinbey	
Şehitkamil	

7 – Konya Büyükşehir Belediyesi	513.496
Kartal	
Selçuklu	
Meram	
8 – Kayseri Büyükşehir Belediyesi	487.512
Kocasinan	
Melikgazi	
9 – Mersin Büyükşehir Belediyesi	422.357
Akdeniz	
Toroslar	
Yenişehir	
10 – Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	413.082
Odunpazarı	
Tepebaşı	
11 – Samsun Büyükşehir Belediyesi	385.493
İlkadım	
Gazi	
Canik	
Atakum	
12 – Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	378.810
Bağlar	
Sur	
Yenişehir	
13 – Antalya Büyükşehir Belediyesi	378.203
Muratpaşa	
Kepez	
Konyaaltı	

14 – Erzurum Büyükşehir Belediyesi	242.391
Yakutiye	
Kazım Karabekir	
Yenişehir	
Dadaşkent	
15 – İzmit Büyükşehir Belediyesi	190.741
Bekirpaşa	
Saraybahçe	

Kaynak : YILDIZ Nihat, " Ülkemizde Büyükşehir, Büyükşehir İlçe ve Alt Kademe Belediyelerinin İlişkileri ve Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri ", Mahalli İdareler Dergisi, Haziran – Temmuz 1995, S. 22, s. 25

En son oluşturulan yedi Büyükşehir Belediyesi'nin İlçe Belediyeleri oluşturulmayıp Alt Kademe Belediyesi şeklinde bir oluşuma gidilmiştir. Bu nedenle yukarıda saydığımız son yedi Büyükşehir Belediyesi'nin beldeleri mülki anlamda birer ilçe statüsüne sahip değildirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE MALİYESİ

I – BELEDİYE MALİYESİ KAVRAMININ İÇERİĞİ

Türkiye'deki merkeziyetçi yönetim yapısı, büyük ölçüde 19. yüzyıl Fransa'sının yönetim sisteminden esinlenerek oluşturulmuştur. Bu sistem, içinde bulunduğumuz yüzyılın değişen koşullarına kendini uydurabilmiş değildir. Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yoğunlaşması, hızla büyüyen bölgeler arası farklılıklar, kırsal kesimin nüfusunun kentlere doğru akın etmesine neden olmuştur. Bunlara paralel olarak kentlerin yönetiminde büyük sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1960' lı yılların ortalarından bu yana Türkiye'de özellikle İstanbul'da metropoliten alanlar ve yönetimleri konusunda bir çok girişimde bulunulmuştur.

Türkiye'de Büyükşehir ve Belediye yönetiminde 1984 yılında yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerle ülkenin üç temel metropol bölgesini oluşturan İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinin mevcut siyasal, kurumsal ve mali yapıları köklü bir değişikliğe tabi tutulmuştur.

Bu yönetim reformu, dayanağını 1982 Anayasası'nın " Büyükşehirler için özel yönetim biçimi getirilebileceği " hükmünü içeren 127. maddesinden almıştır.

Mahalli İdareler Seçimi Hakkındaki Kanun (18.Kasım.1984 / 2972) Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname (23.Mart.1984 / 195) ve Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (9.Temmuz.1984 / 3030) bu yeni sistemin temel düzenleyici kurallarını getirmiştir.

1983 yılında işbaşına gelen hükümetin yönetimi desantralize etme, yerel yönetimleri güçlendirme çabalarının bir ürünü olarak bu yeni metropoliten yönetim modeli, " Büyükşehir " ve " İlçe " Belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim sistemi getirmiştir.

Bu yeni yönetimin temel amacı; büyükşehir ölçeğinde " hizmetlerin planlı, etkin ve uyum içinde yürümesini sağlamak " olarak belirtilmiştir. Böylece Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin kuruluşları olan İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy idaresine, Büyükşehir Belediyeleri de ayrı ve yeni bir tür yerel yönetim birimi olarak katılmıştır.

Bu açıdan yaklaşıldığı zaman, Belediyeler gibi kamu tüzel kişilikleri olan Büyükşehir Belediyelerinin de gelirleri, giderleri, mal varlıkları ve bunların sonucu olarak bütçeleri vardır. Hepsini birlikte düşündüğümüz zaman " Belediye Maliyesi " gibi bir " Büyükşehir Belediyesi Maliyesi " kavramıyla bu yapılanmanın mali yönünü inceleyeceğiz.

II – BELEDİYE MALİYESİNİN KAMU MALİYESİ İÇİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Ülkemizde belediyelerin sayısını ve dağılımını incelediğimizde, 1994 yılı itibariyle 2700 belediyenin bulunduğunu görmekteyiz. Ülke nüfusunun %74'ü ise bugün itibariyle (herhangi bir) belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. 1993 yılında kurulan 7 belediye ile birlikte sayıları 15' e ulaşan Büyükşehir Belediyelerinde ise ülke nüfusunun % 50' sinin yaşadığı görülmektedir. Belediyelerin toplam harcamalarının gayri safi milli hasıla (GSMH) içinde payı 1993 yılında 3,9' a, belediye gelirlerinin milli hasıla içindeki payı ise 3.5'e ulaşmıştır. Yine belediyelerde memur ve işçi olarak 240 kadro mevcuttur. 1993 yılı için genel bütçeden belediyelere ayrılan payın GSMH içindeki payı da 1.9' dur. ⁽²⁸⁾

⁽²⁸⁾ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI , 21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz , Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Merkezi Yayınları , Ankara 1993, s. 19

Görüldüğü gibi Büyükşehir Belediyeleri'ne ait rakamsal veriler toplam belediyeler içinde önemli bir büyüklüğe sahiptir. Buna bağlı olarak ülkenin bir bütün olarak kamu maliyesini de etkilemektedir. Nicelik olarak kamu maliyesi, merkezi idareyle birlikte yerel yönetimler maliyesinin de birlikte göz önünde tutulması suretiyle oluşturulmaktadır. Nitelik olarak bakıldığında ise bugün belediyelerin, yasaya rağmen personel harcamalarına bütçelerinin % 60' ını ayırdıkları görülmektedir.

Bunun sonucu olarak belediyeler kentsel hizmetler için harcama ve yatırım yapmayı ikinci plana itmiş, merkezi devletin çözmesi gereken istihdam probleminin fiili çözücüsü olmuşlardır. Özellikle İçişleri Bakanlığı tarafından yaptırılan araştırmalarla ; belediyelerdeki halen boş olan kadro sayısının tespit edilmeye çalışılması, KİT'lerin özelleştirilmesi sonrasında ortaya çıkacak işgücünün bu boş kadrolara atanacağı şeklinde ortaya atılan iddialar bu yargıyı güçlendirebilecek yöndedir.

Nitelik olarak belediye maliyesinin kamu maliyesi içindeki yerini irdelerken ele alabileceğimiz bir diğer nokta, belediye faaliyetlerinin gelir etkisidir. Ulaşım, su, konut, sağlık, yakıt, sebze-meyve, ekmek, et gibi geniş kitlelere yönelik kentsel belediye hizmetleri, gelir düzeyi düşük kalabalık kitlelere ucuz fiyata sunulduğu taktirde, merkezi yönetimin yaptığı sosyal transferlere benzer bir etki yaratmaktadır. Kısaca ifade edecek olursak ; belediye hizmetlerinin ucuza sağlanması ile bir kentte yaşayan insanlara kazandırdığı görünmeyen gelirin trilyonlarca lirayı aşığı, adeta belediye tarafından hizmetten yararlanan her kentliye ilâve gelir sağladığını söyleyebiliriz.

Yine belediye maliyesinin sahip olduğu önemi açıklarken değinilmesi gereken önemli bir nokta, bu yerleşim yerlerinin kendilerine özgü özelliklerinin devlet maliyesini önemli ölçüde etkilemeleri gerçeğidir. Harcamalar yönünden bakıldığında ; ulaşım, altyapı, temizlik, harcamaları ve bunlar için yapılan yatırımlar belediye bütçesi içinde önemli bir yer tutmaktadır. Büyükşehirlerde

gerçekleşen yoğun ekonomik faaliyetler bu kentlerin vergileme potansiyelini artırmakta, genel anlamda vergi gelirlerini olumlu etkilemektedir.

Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Maliyesi'nin kamu maliyesi içindeki yeri konusunda söylenebilecek bir başka husus, uzun dönemli hedefler konusundadır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımının gerçekleştirilebilmesi için, belediyelerin yatırım programlarının makro düzeyde ulusal hedeflerle eşgüdümlü hale getirilmesi gerekmektedir.

Bunlara ek olarak Büyükşehir Belediyesi maliyesinin kamu maliyesi içindeki yerine de kısaca değinmekte fayda vardır.

Büyükşehir Belediyeleri'nin 27.4.1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Kanunda sayılan görevleri yerine getirebilmelerini kolaylaştırmak için söz konusu belediyelere ek kaynak tahsis edilmiştir. 3030 sayılı Kanununun 18. maddesinin (b) fıkrası ile Büyükşehir Belediyesi'nin bulunduğu ilin merkezinde yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) Tahsilatı Toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili Büyükşehir Belediyesi'ne % 3' lük bir pay ayrılmasını öngörmüş, (m) fıkrası ile de bu oranı Bakanlar Kurulu'nun % 6' ya kadar yükseltebileceği hükme bağlanmıştır. 25.4.1985 tarihinde de Bakanlar Kurulu'nca bu oran % 5' e yükseltilmiştir. ⁽²⁹⁾

Büyükşehir Belediyesi Maliyesi'ni önemli kılan, dolayısıyla kamu maliyesi içindeki önemini de artıran gelir kalemleri şunlardır. Kamu yönetim ve tahvil gelirleri, bağışlar, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paylar, Büyükşehir Belediyesi Ekonomik Girişimleri'nin safi hasılatından Büyükşehir Belediyesi Meclisince belirlenecek oranda alınacak paylardır.

⁽²⁹⁾ ÜSTÜNİŞİK Belma , Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler , DPT Sosyal Planlama Başkanlığı , Ankara Şubat 1987 , s.43

TABLO 8 : TOPLAM VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE AYRILAN PAYLAR

YILLAR	ALINAN PAY (Milyar TL)
1984	49.850
1985	124.735
1986	200.428
1987	296.327
1988	501.345
1989	733.752
1990	1.612.236

Kaynak : 7. Mahalli İdareler Eğitim Semineri, s.44

Yukarıda sıralanan Büyükşehir Belediyeleri'nin başlıca gelir kaynakları, büyükşehir belediye maliyesinin kamu maliyesi içindeki önemini ortaya koymaktadır. Ancak bu önem ülkemiz açısından henüz tam olarak anlaşılammıştır. Toplam Vergi Gelirlerinin (TVG) % 50' sinin üç büyük kentimizden (İstanbul, Ankara, İzmir) sağlandığı varsayımı doğru kabul edilirse, büyükşehir belediyesi maliyesinin henüz istenilen etkinlik ve büyüklüğe kavuşmadığını söyleyebiliriz. ⁽³⁰⁾

III – BELEDİYE MALİYESİ VE MALİ TEVZİN

Bugünkü şartlar düşünüldüğünde günümüz devletlerinin mutlak anlamda yüzde yüz merkezden yönetim ya da tam tersi bir yönetim şekli uygulamaları mümkün değildir. Ülkeler tarihsel gelişmeleri ve yerel yönetim geleneklerine göre, genel çizgileriyle merkezden yönetim ağırlıklı ya da yerinden yönetim ağırlıklı sistemi benimsemişlerdir. Yerinden yönetimin güçlü

⁽³⁰⁾ ÜSTÜNİŞİK Belma , Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler , DPT Sosyal Planlama Başkanlığı , Ankara Şubat 1987 , s.42

olduğu ülkelere İngiltere ve İskandinav ülkelerini, merkezden yönetimin güçlü olduğu ülkelere de Fransa İtalya ve Türkiye'yi örnek gösterebiliriz.

Yerinden yönetim kavramı ; merkezi iktidardan ve onun organlarından ayrı olarak kendi organları, bağımsız kişiliği, personeli olan ve belirli bir alanda yaşayanları ilgilendiren hizmetleri yerine getiren, organları seçimle işbaşına gelen yerel yönetimleri tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler ülke yönetiminden bağımsız olmayıp, ülke yönetimi içinde özerk bağımsız demokratik kurumlardır.

Türkiye'de özellikle 1970' li yılların başından itibaren yerel yönetimler kendi konumlarını güçlendirici, geleneksel olarak merkezin elinde toplanmış olan yetki ve kaynakların bir bölümünün, yerel yönetimlere devredilmesi için tarihi bir çaba içine girmişlerdir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi, ülkemizde de bir desantralizasyon sürecini başlatmıştır. Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen Türkiye'de de yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir uzantısı, yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak kabul edenlerin sayısı az değildir. ⁽³¹⁾

Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin merkezi idare arasında dağılımı " mali tevzin " veya " mali denkleştirme " konusunu oluşturmaktadır.

Mali tevzin kavramı ilk defa 1922' de A. Hensel'in bu konuya ait eserinde kullanılmış ve bundan sonra, vergilerin devlet ile diğer kamu kuruluşları arasında bölüşülmesi ile ilgili yasaya Mali Tevzin Yasası adı verilmiştir. Mali tevzin kavramı yerine " mali denkleştirme ", " mali uyuşma ", "mali uzlaşma" kavramları da kullanılabilir. Aynı terim Almanca'da " Finanzausgleich " Fransızca'da " Comprimés Fiscal ", İngilizce'de " Fiscal Relation " olarak kullanılmaktadır. ⁽³²⁾

⁽³¹⁾ ÜNLÜ Halil , Yönetimler Arası İlişkiler , T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları , İstanbul 1993 , s. 21 - 22

⁽³²⁾ BİNATLI Cüneyt , Belediye Hizmetleri Finansmanı , İ.T.İ.A. Yayınları , Eskişehir 1977 , No : 186 / 117 , s. 20

Mali Tevzin yukarıda da belirttiğimiz gibi çok yönlü bir konudur. Hizmetlerin ve gelirin bölüşümünü, daha doğrusu mali tevzini ortaya çıkaran, diğer bir deyimle kamu tüzel kişileri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenler nelerdir. Şimdi bu nedenler üzerinde kısaca durmamızda yarar vardır.

A – Yasal Nedenler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelirlerin ve giderlerin paylaşımında bazı ilkelere uyulmaktadır. Bu ilkelerin ve yetkilerin belirlenmesi, kamu düzeninin korunması için gereklidir. Ülkemizde yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bugüne kadar düzenli ilişkiler olarak devam etmekten uzak kalmıştır. Devletin yerel yönetimlerin aynı kaynaklardan birlikte yararlanması demek olan “ Bağımlılık Dizgesi ” Türkiye’de de geçerli olmuştur. Yerel yönetimlerin gelir kaynağı, çoğunlukla devlet gelirleri olmuş, bu gelirlerden yerel birimlere verilen payları merkezi yönetimin istek ve iradesi belirlemiştir.

1982 Anayasası’nın İdareyi düzenleyen esasların yer aldığı bölümünde, 123. maddenin “ idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği ” başlıklı 1. ve 2. fıkraları hükmü aynen şöyledir : ” İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. ” Yine Anayasanın Mahalli İdareler başlıklı ve bu İdarelerle ilgili anayasal esasların belirlendiği 127. maddesinde yerinden yönetimin esasları düzenlenmiştir.

Bunlara ilave olarak, belediyenin tarifi ve mali tevzin arasında doğrudan bir ilişki olduğunu da söyleyebiliriz. Nitekim 1580 sayılı Belediye Yasası belediyeyi şöyle tarif eder : ” Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef şahsiyettir. ”

Belediyelerin görev ve yetki alanının artık dar kalıplardan çıkarak genişlemek durumunda olduğu, dolayısıyla bu duruma uygun yapıyı da kurmak ve genişletmek zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi 1982 Anayasası'na tıpkı 1961 Anayasası gibi " Yerel yönetimlere görevleri ile doğru orantılı gelir kaynakları sağlanır. " hükmü konmuştur. Bu hükmün gereği tam olarak yerine getirilmemekle birlikte, mali tevzin için yasal dayanak olarak geçerliliğini sürdürmektedir. ⁽³³⁾

B – Ekonomik ve Mali Nedenler

Merkezi idare ve yerel yönetimler aynı kaynaktan, milli gelirden kendilerine kaynak sağlamak zorundadırlar. Vergi yükünü taşıyanlar bireyler ve ekonomik girişimde bulunan tüzel kişilerdir. Vergiden pay alacak olanların birden fazla olduğu durumlarda, vergilerin hangi oranda ve nasıl belirlenip, toplanacağına belli kurallara bağlanması da zorunlu hale gelmektedir. Gelir kaynaklarının verimi ve buna bağlı olarak üretimi azaltmamak için, bu tür alacaklıların ayrıntılarıyla belirlenmesi gerekir.

İkinci bir neden, yerel yönetimler arasında mali bir denge yaratılması sorunudur. Ülke bir bütün olduğu halde , yerel yönetimler arasında nüfus, doğal ve coğrafi koşullar, ekonomik güç bakımından farklılıklar vardır. Bu farklılıklar doğal olarak yerel yönetimlerin mali güçleri arasında da bir farklılığın doğmasına sebep olacaktır. Kamu maliyesinin temel prensiplerinden olan " eşitlere eşit muamele " ilkesi, klasik olarak sadece vergi yönü dikkate alınarak söz edilmekle birlikte, hakkaniyet açısından soruna baktığımızda, eşit durumda olanların eşit mali bakiyelere sahip olmaları da gerekmektedir. Burada da mali tevzin yoluna gidilerek zengin ve fakir yerel yönetimlerin belli noktalarda dengeli bir yapıya kavuşmalarının sağlanması gereği ortaya çıkar. ⁽³⁴⁾

⁽³³⁾ YETER Enis , Belediyelerin Mali Durumu Nedir ve Ne Olmalıdır , T.İ.D. , Eylül 1992 , S. 396 s. 88

⁽³⁴⁾ BİNATLI Cüneyt , Blediye Hizmetleri Finansmanı , İ.T.İ.A. Yayınları , Eskişehir 1977 , No : 186 / 117 s. 20

Diğer bir neden özellikle üniter bir yapıya dayalı devlet sistemlerinde vergi kaynaklarının tamamı merkezi yönetim elinde toplanmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin yerine getirmek zorunda oldukları kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak amacı ile merkezi yönetimden pay almaları gerekmektedir. Ulusal bir plana bağlı olarak yönetilen ülkelerde gelirin merkezileşmesinin yanında, giderler de bir plana bağlı olarak merkezileştirilmektedir. Yerel yönetimlerce görülen bir takım hizmetler yerel planlardan ulusal ölçekteki planlara geçmekte veya merkezi yönetim tarafından, yerel çalışmaların planda gösterilen hedeflere uydurulması istenmektedir. Bu durum doğal olarak bir bölüşümü gerektirmektedir. Bu bölüşümün de en önemli noktası, optimum düzeyde gerçekleştirilebilmesidir.

1 – Hizmet Bölüşümü

Hizmetlerin ve dolayısıyla buna bağlı olarak giderlerin bölüşülmesi konusu, belediye sınırları içinde yaşayan halkın toplu ihtiyaçlarını karşılayabilmek için yapılması gereken genel hizmetlerin mali tevzin sistemi içinde devletle belediyeler arasında bölüşülmesidir. Belediyenin hizmetleri sonuçta gider haline dönüştüğünden bu bölüşüme gider bölüşümü de denilebilir. Hangi hizmetlerin devlet tarafından , hangi hizmetlerin belediyelerce görüleceği konusunda kesin kriterler koymak oldukça zordur. ⁽³⁵⁾ Yapılması gereken, kamu hizmetlerinin talebinin tespit edilmesi ve sınırlı olan kaynaklarla bu talebin en yüksek seviyede tatminin nasıl sağlanabileceğinin hesaplanmasıdır.

Etkinliği sağlamak için ilk önce, kamu hizmetlerinin gerektirdiği en uygun idareye verilmesi gerekir. En uygun idareyi belirlerken hizmetin üretim tekniğinin dar ve geniş olması durumunda, tasarruf sağlayıp sağlamayacağını dikkate alınması gerekir.

⁽³⁵⁾ BİNATLI Cüneyt , Belediye Hizmetleri Finansmanı , İ.T.İ.A. Yayınları , Eskişehir 1977 , No : 186 / 117 , s. 27

İkinci olarak da hizmetlerin hangi idareye ait olduğu konusunda tanımlar ve ayrımlar yapılması, görevlerin karışmasının ve iki farklı idare tarafından mükerrer hizmet yapılmasının önlenmesi gerekir.

Ülkemiz açısından bu ilkeler 1876 yılından bu yana uygulanmaktadır. Gerek kanunlar yolu ile (5422 sayılı İl İdaresi Kanunu) gerekse Anayasa'da yerel yönetimlerle ilgili temel ilkelerden bölüşüm konusu düzenlenmiştir. ⁽³⁶⁾

Bir malın ; tam kamusal mal ya da yarı kamusal mal olması, fayda alanının bütün ülke olması veya belli bir bölgeyle sınırlı olmasına göre hizmetin hangi idarece görüleceği, ülkeden ülkeye değişmektedir.

Büyükşehirler açısından ise daha farklı bir boyutu ele almamız gerekir. Büyükşehir Belediyelerinde iki kademeli yönetim yapısını başlatan 3030 sayılı Kanun, Büyükşehir ve İlçe Belediyelerine ait görevleri belirlemiştir. Böylece kanun, Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri arasında görev paylaşımı konusunda çıkabilecek uyuşmazlıkları, bu idareleri hangi görevleri yerine getireceğini tek tek sayarak ortadan kaldırmıştır.

2 – Optimum Hizmet Alanı

Belediyeler ile merkezi yönetim arasında hizmet dağılımı konusunda kamu hizmetleri üreten kamu birimlerinin optimum hizmet alanını belirlemek gerekir. Optimum hizmet alanı, belirli bir kamu hizmetinin en etkin biçimde ve en az maliyette arz edileceği nüfusa denilmektedir. Hizmetin etkin dağılımı ; esasında hangi hizmetler merkezden, hangi hizmetler belediyelerce görülecektir sorusunun karşılığıdır. ⁽³⁷⁾

⁽³⁶⁾ TORTOP Nuri , Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma , Amme İdaresi Dergisi , Eylül 1992 , C. 25 , S. 3, s. 48

⁽³⁷⁾ BİNATLI Cüneyt , Belediye Hizmetleri Finansmanı , İ.T.İ.A. Yayınları , Eskişehir 1977 , No : 186 / 117 , s. 27

Büyükşehir Belediye Maliyesi açısından konuya yaklaştığımızda optimum hizmet alanının dikkate alınmadığı görülür. Anakentler içindeki ilçe belediyelerinin hem nüfus hem de alan olarak optimal büyüklükte olması gerekir. Oysa görülmektedir ki birçok Büyükşehir Belediyesi'nin İlçe Belediyeleri'nde nüfus ve alan, hizmet ve katılım bakımından optimal düzeyin üstüne çıkmış durumdadır. Söz konusu etmenler bu gibi ilçelerin bölünmesini gerekli kılmaktadır.

İlçelerin optimal büyüklükte olmamalarının nedeni, büyükşehir sisteminin kurulması sırasında büyükşehir sınırları belirlenirken ilçelerin oldukları gibi alınıp yan yana konulmalarından dolayı ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle ; anakentler gerçekte belirli bir alana sahip olmayan fiktif kuruluşlar olmaları, anakentlerin alanlarının belirlenmesinde asıl belediye olan İlçe Belediyeleri'nin alanlarının toplamının anakent alanı olarak alınması hizmet bakımından optimal düzeyin sistem kurulurken düşünülmediğini göstermektedir. ⁽³⁸⁾

Ancak optimum hizmet alanının büyüklüğünün ne olması konusunda çoğu zaman istenilen düzeye ulaşılamamakta, tartışmalar teorik düzeyde kalmakta ve sadece uygulamada yol gösterici olmaktadır. Belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin maliyeti, hizmet alanı genişledikçe azalmaktadır. Ancak, hizmet alanının genişletilmesine devam edildikçe marjinal maliyetteki azalma belirli bir noktada durur ve hatta bu noktadan itibaren bir yükseliş söz konusu olur. Bu koşullar altında hizmet alanının genişliği marjinal maliyetin yükselmeye başladığı noktada optimumdur. Bu görüş uygulamaya aktarılması, imkansız teorik bir yaklaşımın ifadesidir. Çünkü bu modelde her bir hizmetin optimum hizmet alanı birbirinden farklıdır. Çok çeşitli hizmet türlerinin her biri için ayrı bir üretici birim kurulması ise mümkün değildir. Bundan dolayı uygulamada yerel yönetimlerin faaliyet alanları genellikle ampirik bir tarzda ve ekonomi dışı faktörlere bağlı olarak saptanmaktadır.

⁽³⁸⁾ KELEŞ Ruşen , Yerinden Yönetim ve Siyaset , Cem Yayınevi , İstanbul 1994 , s. 286

Uzmanlar bu konuda ; " Tatminkar bir mahalli idarenin büyüklüğü, nüfusun miktarına ve yoğunluğuna bağlı olarak muhtemelen ülkeden ülkeye değişir. " diyerek, bu alandaki belirsizliği bir anlamda ifade etmektedirler. Ancak uzmanların sözünü ettiği tatminkar (satisfactory) deyimi, optimum kelimesinin eşanlamlısı değildir. Tatminkar kavramı, optimuma belki en yakın ancak onun altında olan bir büyüklüğü ifade etmektedir. Bu sebeptendir ki çeşitli yerel otoriteler için belediye adı altında yönetim birimleri kurulması görüşü hemen her yerde benimsendiği halde, bir belediyenin sınırının ne genişlikte olması gerektiği konusunda ortak bir görüş belirlenememiştir.

Büyükşehir Belediyesi maliyesi açısından söz konusu durumu değerlendirdiğimizde, mevcut il sisteminin ihtiyaca cevap vermediği söylenebilir. Yapılması gereken ; sorunu geçici tedbirlerle çözmek yerine, radikal önlemler üzerinde durmaktır. Bunun için, önce yerel yönetim birimlerinin türlerini ve faaliyet alanlarını günün koşullarına uygun bir biçimde yeniden saptamak gerekir. Daha sonra, bu idarelerin görevlerinin ayrıntılarıyla belirlenmesi gerekmektedir. Son aşamada ise bu görevlerin gerçekleştirilmesine yetecek gelir kaynaklarının sağlanması sorunu çözülmelidir. Bu aşamalardan ilki kamu yönetimi disiplini, diğer ikisi de kamu maliyesinin ilgi alanı içinde yer alır. Sonuçta ortaya çıkacak alternatif çözümler arasında seçim yapmak ve bunların gerçekleşmesine ilişkin yöntemleri belirlemek ise siyasal tercih sorunu olacaktır.

3 – Gelir Bölüşümü

Hizmet bölüşümü başlığı altında ele aldığımız konuları inceleyecek olur isek aslında bu bölüşümün mali anlamda bir gider bölüşümü olduğunu daha kolay anlayacağız. Hizmetin yani giderin bölüşümü beraberinde gelirin de bölüşülmesini gerektirmektedir. Hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gelirin de doğal olarak bölüşülmesi zorunlu olacaktır.

Genelde yerel yönetimlerin gelirleri hem merkezi yönetime ait kaynaklardan yapılan aktarmalardan hem de yerinde yaratılan kaynaklardan oluşmaktadır. Ne var ki merkezi yönetim karşısında güçlü bir konumda bulunan yerel yönetimlere sahip gelişmiş ülkelerde bile yerel yönetimlerin sahip oldukları kaynaklardan önemli bir bölümü merkezi yönetim tarafından yapılan aktarmalardan oluşmaktadır.

Ülkemizdeki belediyelerin de kendi gelir kaynaklarının belirlenmesinde söz sahibi olduklarını söyleyemeyiz. Belediyelerin hangi tür gelirlere sahip olacağı, bu gelirlerin miktar ya da oranları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve belediyeler bu çerçevede oldukça dar ve kısıtlı bir alanda hareket etmek zorunda kalmaktadırlar.

Ülkemizdeki belediyelerin gerek vergi gelirleri ve gerekse vergi dışı gelirleri başlıca iki ana bölüme ayrılmaktadır. Bazı gelirler merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir iç transfer niteliğindedir. Diğer bir grup gelirler ise yerel yönetim tarafından, ilk elden toplanan kaynaklardan oluşmaktadır.

Merkezi yönetim tarafından yapılan kaynak aktarımında yerel yönetim gelirleri açısından ortaya çıkacak önemli bir sorun vardır. Bu da belediyelere aktarılması gereken kaynaklar üzerinde merkezi yönetimin tek tarafı olarak tasarrufta bulunabilme yetkisini elinde saklı tutmasıdır.

Kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü yasalarla belirlenmiş bir çerçevede gerçekleştiğinden merkezi yönetimden yerel yönetime devredilecek kaynaklar üzerinde merkezi yönetimin tek yönlü tasarruf yetkisinden söz etmemiz bir takım gerekçelere dayanmaktadır. ⁽³⁹⁾

⁽³⁹⁾ EMREALP Sadun , (Kenneth Davey – İzzettin Önder) , Belediyelerde Mali Yönetim , T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları , İstanbul 1993 , s. 37

Ülkemiz açısından konuya yaklaştığımızda, farklı idarelere hakim farklı politik gruplar arasındaki çatışmaların mali ilişkilere yansıma biçimi yukarıdaki yargılarımızı doğrular niteliktedir. Merkezi ve yerel organların farklı süreçlerle yönetime gelmeleri, yerel idarelerde " med-cezir" olayına benzer sonuçlar doğurabilmektedir. Bu durum şekle uygunluk açısından değil politik ahlak açısından değerlendirilmelidir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu tür sürtüşmeler, idareler arası mali akımlarda ve diğer mali kaynakların sağlanmasında ortaya çıkabilmektedir. Birinci akım bozukluğu, doğrudan nakit akımlarının merkezi idare tarafından denetlenmesi yolu ile gerçekleştirilmektedir. Özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin farklı siyasi parti temsilcilerinden oluştuğu durumlarda, belde halkına sunulan hizmetlerin aksamasına yol açmak ve böylece yerel yöneticileri halkın gözünden düşürmek için merkezi yönetimin yerel yönetime kaynak aktarımını aksatma yoluna gittiği görülmektedir. ⁽⁴⁰⁾

İkinci olarak ; geçmişteki uygulamalarda da görüldüğü gibi merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarması gereken kaynakları fiilen aktarmaması, merkezi yönetimin içinde bulunduğu mali darboğazdan da kaynaklanabilmektedir. Gerçekten de yukarıda değinilen siyasi çekişme ve çatışmanın söz konusu olmadığı bazı durumlarda, merkezi yönetimin içinde bulunduğu mali sıkıntı, yerel yönetimlere aktarılması gereken kaynakların aktarımının ertelenmesine yol açabilmektedir.

Engellemenin bir başka boyutu ise özellikle son yıllarda önemli bir kaynak haline gelen borçlanma ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin borçlanmalarında merkezi idarenin çeşitli şekillerde engeller çıkarması ciddi mali zorlukların oluşmasına neden olabilmektedir.

⁽⁴⁰⁾ EMREALP Sadun , (Kenneth Davey – İzzettin Önder) , Belediyelerde Mali Yönetim , T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Yayınları , İstanbul 1993 , s. 38

Gelir bölüşümü daha doğrusu merkezden kaynak aktarımı, harcamalarla orantılı olmalıdır. Bu varsayımdan, " Hizmetin gerektirdiği kaynak sağlanmalıdır. Bunun ötesinde yapılacak keyfi harcamalara, politik yatırımlara kaynak verilmemelidir. " görüşü çıkarılabilir. ⁽⁴¹⁾

Kamu yönetiminde genel amaç ; kamu hizmetlerinin toplum yararına gerçekleştirilmesi, toplumun güvenlik ve esenliğinin temini, ekonomik, sosyal ve kültürel refah düzeyinin yükseltilmesinin sağlanmasıdır. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere devletin ekonomik değerler yeni mali kaynaklar elde etmesi gerekir. Bu kaynakların elde edilmesi, kullanılması ve amaçlarına ulaşmaları istenirken, doğal olarak bunların istenilen biçimde yerine getirilip getirilmediğinin de kontrol edilmesi gerekir. ⁽⁴²⁾

Mahalli idareler üzerinde üç çeşit denetim söz konusudur. Bunlar politik, idari ve yargı denetimidir. Politik Denetim ; Belediye Meclisi'nin Belediye Encümeni aracılığı ile belediyenin faaliyetlerini bir tür iç denetime tabi tutmasıdır. İdari Denetim ; esas olarak İçişleri Bakanlığı müfettişlerince yapılmaktadır. Müfettişler belediye gelirlerinin toplanması ve harcanmasının yasalara uygun olup olmadığını incelemektedirler. Öte yandan mahalli idareler kontrolörleri de müfettişler gibi mahalli idarelerin tüm eylem ve işlemlerini denetlemektedirler. Mahalli idarelerin idari işlemleri Danıştay, mali işleri de Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Bu son denetim çeşidine de Yargı Denetimi adı verilir. Görüldüğü gibi bu üç tür denetim de doğrudan veya dolaylı olarak mali yönden bir denetimi de içermektedir

⁽⁴¹⁾ TOSUNER Mehmet , Vergilendirme Yetkisi ve Yerel Yönetimler , Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu , İzmir Ticaret Odası Yayınları , İzmir Ekim 1994 , s. 4

⁽⁴²⁾ MALİYE BAKANLIĞI , Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü , Mahalli İdarelerin Mali Denetimi , Maliye Dergisi , Ankara Temmuz – Ağustos 1991 , S. 103 , s. 2

Mali denetim kısaca ; devlet parasının toplanması, sarfının yapılması ve mal varlığının gayeye uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının maliye bilimi kurallarına, mali yasalara uygunluğunun zaman içerisinde araştırılması faaliyetidir. ⁽⁴³⁾

Mahalli idarelerin mali denetimi Sayıştay, Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri'nce yapılmaktadır. Maliye Müfettişleri'nin de denetim yetkisi bulunmaktadır.

Gelir bölüşümü iktisadi olarak tartışmalara da yol açmaktadır. Ülkemize özgü yoğun bölgesel dengesizlik ve yüksek sosyal mobilite düzeyi, merkezi-yerel idare ilişkilerinin düzenlenmesinde özellikle gelir bölüşümü açısından konuya belirginlik kazandırmamızı gerektirir. Gelirin yeniden dağıtımı ve istikrar fonksiyonları merkezi idarenin kamusal fonksiyonlarıdır. Merkezi idare ; gerek ödeme gücü ilkesine dayalı vergiler (özellikle gelir vergisi), gerek geniş tabanlı tüketim vergileri ile (katma değer vergisi) sağladığı gelirlerle bölgesel dengesizlikleri giderici projeleri oluşturup geliştirmekle yükümlüdür.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü düzenlenirken; mali aktarımlarda, gelişmiş bölgelerin geri kalmış bölgelerden yapmış olduğu kaynak transferlerinin de dikkate alınması gerekir. Yerel idarelere yapılan mali aktarımın önemli bir kriterinin, o yerel idarenin bulunduğu yöreden elde edilen vergi gelirini esas alması halinde, gelişmiş yöreler doğal olarak önemli bir üstünlüğe sahip olmuş olacaktır. Bu şekilde işleyen bir dağıtım sistemi, ekonomik hayatın ilk işleyiş aşamasındaki dengesizlikleri korumuş ve hatta güçlendirmiş olur.

⁽⁴³⁾ GÖNÜL Vecdi , Yerel Yönetimlerde Sayıştay Denetimi , Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu , İzmir Ticaret Odası Yayınları , İzmir Ekim 1994 , s. 2

C - Siyasal ve Toplumsal Nedenler

Yönetimlerarası ilişkilerin özünü mali ilişkilerin oluşturması, yönetimler arası ilişkilerde mali konunun, politikaların merkezi olmasını gerektirir. Yönetimler arasındaki ilişkilerin ve uzlaşmazlıkların temelini, kaynakların ve kanunla ilişkili olarak yetkilerin bölüşümü konusu oluşturur.

Yerel yönetimlerin hepsi aynı gelişme düzeyinde değildir veya bu potansiyele sahip değildir. Bu dengesizliklerin giderilmesi de mali tevzinin nedenlerinden biridir. Çoğulcu ve toplumsal demokrasi, kamu hizmetlerinden herkesin adaletli bir biçimde yararlanmasını gerektirir. Vergi yükü bakımından da sadece gelir grupları arasında değil bölgeler arasında da bir denge sağlamak gerekir. Buna yatay mali tevzin adı verilmektedir.

Ekonomi kuramı, yönetim kademeleri arasında mali sorumlulukların nasıl paylaşılacağı konusunda kesin karara varamamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü her ülkenin kendi koşullarına, yönetim kültürüne ve tarihsel gelişim süreçlerine göre değişmektedir. Bu konuda üniter / tekçi devlet yapısını benimseyen toplumlarla adem-i merkezîyetçi ya da kent devleti geleneğinden gelen toplumlar arasında ayırt edici farklar görülmektedir.

Birçok ülkede kamu hizmetleri, en az iki olmak üzere birden çok yönetim kademeleri arasında bölüşülmektedir. İki kademe arasında yapılan bölüşüm, genelde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yapılan bölüşümdür. Türkiye büyük ölçüde bu gruba girmektedir. Ancak büyükşehir belediyeleri ile merkezi yönetimin bölge kuruluşları bu bölüşüm ayırımına kısmen bir üçüncü kademeyi eklemektedir. Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi federal yapıya sahip ülkelerde ise paylaşım, genellikle üç kademe arasında olmaktadır. Bunlar federal, federe ve yerel kademelerdir. Fransa, İspanya ve İtalya gibi merkezîyetçi yönetim geleneğinden gelmekle birlikte daha

sonra bölge ölçeğinde yönetimler kurmuş olan ülkelerde bu yönetim kademeleri; ulusal, bölgesel ve yerel yönetim kademeleri olarak sıralanmaktadır.

1876 Anayasa'sı (Kanun-i Esasi), illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre kurulacağını belirtmiştir. Aynı hüküm 1924, 1961, ve 1982 Anayasaları'nda da yer almıştır.

1982 Anayasası " Yürütme " başlığını taşıyan ikinci bölümünde Yürütmeyi ; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Olağanüstü Yönetim Usulleri ve İdare olarak düzenlemiştir. Hemen arkasından " İdarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını " belirtmiştir (Madde 123). Yine Anayasa'ya göre Türkiye ; merkezi yönetim kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılacak, illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanacaktır. Ayrıca belli kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi yönetim teşkilatı kurulabilecektir. (Madde 126).

Anayasa' nın 127. maddesine göre de Mahalli İdareler ; İl, Belediye ve Köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır. Yine Anayasa' nın aynı maddesi ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebileceği; yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmalarının, görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işlerinin, merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilişkilerinin yasayla düzenleneceği belirtilmiştir.

1982 Anayasası ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğinin kabul edilmesi üzerine, 1984 yılında yasal düzenleme ile büyük kentlerde Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Böylece daha önce sayısı üç olan (Belediye, İl Özel İdaresi, Köy) yerel yönetim birimlerine bir dördüncüsü eklenmiştir. Bölgeler ölçeğinde oluşturulan gönüllü

yerel yönetim birlikleri de göz önünde bulundurulursa, Türkiye'de yerel yönetimlerin şu şekilde kademelendikleri söylenebilir: Köy, Belediye, İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi, Bölgesel Yerel Yönetim ve Belediye Birlikleri.

Büyükşehir Belediyesi Maliyesi açısından mali tevzinin siyasal ve toplumsal nedenleri ele alınacak olursa ; Büyük kentler ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yaşamını örgütleyen ve geliştiren merkezler konumundadır. Bu özelliklerinin sağlıklı bir biçimde işlemesi tüm ülke açısından önem taşımaktadır. Büyük kentlerdeki belediyelerin bölgesel, ulusal ve uluslar arası ölçekte oynadıkları bu önemli rolün gereği olarak giderlerinin de arttığı görülmektedir. Fakat artan bu giderler tamamı ile yerinden karşılanamamaktadır. Bunun sonucu olarak büyükşehirliere ait belediyelerin artan giderlerinin merkezi yönetiminden aktarılan kaynaklarla karşılanması yoluna gidilmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN GELİR VE GİDERLERİ

I – BELEDİYELERİN GELİRLERİ

Belediye gelirleri ; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası, 1580 sayılı Belediye Yasası, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa ve diğer yasalarda düzenlenmiştir.

1.Temmuz.1981 tarihinde yürürlüğe konulan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununu yürürlükten kaldırmıştır. Söz konusu kanunla belediyelerin gelir elde edeceği kalemler üç genel başlık altında toplanmıştır. Bunlar ; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarıdır.

A – Vergiler

1 – Meslek Vergisi

Bu verginin mükellefleri ; sabit bir işyerinde ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunan kişilerle ticari amaçla yük ve yolcu taşımacılığı yapanlardır. Bu vergi beş yıl uygulandıktan sonra 3365 sayılı kanunla 1987’de yürürlükten kaldırılmıştır.

2 – İlan ve Reklam Vergisi

İlan ve reklamı kendi adına yaptıranlar (gerçek ve tüzel kişiler) tarafından ödenen bir vergidir. İlan ve reklam vergisi mükellefi ; yurt dışından

gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, belediye sınırları ile mücavir (komşu) alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisi'ne tabidir. İlan ve reklam işlerini sürekli meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefleri adına ilgili belediyeye yatırmaları konusunda sorumludurlar. Yasa ;

- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından yapılan ilan ve reklamları,
- Gerçek kişilerin ikametgahlarının iç veya dış kapılarına koydukları ve kimliklerini gösteren levhaları,
- Her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar, siyasi partilerce yapılacak ilan ve reklamlar,
- Gerçek veya tüzel kişilere ait işyerlerinin içine veya dışına asılan, iş sahibinin kimliği ile işin mahiyetini gösteren ve alanı ½ metrekareyi aşmayan (alanı ½ metrekareyi aşan levhalar, aşan kısmı üzerinden vergiye tabidir) ışısız levhalar,
- Sinema ve tiyatroların kendi programlarına ilişkin olarak gösterinin yapıldığı binanın içinde ve dış yüzeyinde yaptıkları ilan ve reklamları,
- Genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin ve bunların kuracakları birliklerin yapacakları ilan ve reklamlar,
- P T T ve T C D D 'nin yapacağı her türlü ilan ve reklamları,
- Yukarıda sayılı idarelerle, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ülke ürünlerinin ve turizminin reklamını yapmak ve herhangi bir ticari ve sınai kuruluşa ait olmamak üzere hazırlanan her türlü reklam ve afişlere, aynı kuruluşlar tarafından Türkiye'deki ticaret, sınai,tarım ve mesleki müesseselerin isim ve ticaret unvanları ile ad adreslerini kapsayacak şekilde yayınlanacak kitap, broşür, katalog ve dergileri,
- Umuma açık yerlere reklam amacıyla konulacak sıra, bank ve benzeri gereçler üzerindeki reklamlar, İlan ve Reklam Vergisi'nden muaf tutulmuştur.

İlan ve reklam vergisinin tarifesi ve oranı Belediye Gelirleri Kanununun 15. maddesinde belirtilmiştir. Vergi yasada belirtilen asgari ve azami sınırlar içinde ve genel olarak ilan ve reklamların metrekare büyüklükleri ile orantılı ve konulduğu yerin cinsine göre olacaktır.

3 – Eğlence Vergisi

Tiyatro, sinema, opera, bale, spor müsabakası, sirk, çalgı ve bahçe gibi eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişilerin mükellefi olduğu vergidir. Belediye sınırları ile mücavir (komşu) alanlar içinde yer alan eğlence yerleri işletenlerin faaliyetleri Eğlence Vergisi'ne tabidir. Yasa ;

- Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile Yerel Yönetimler tarafından kültürel, sosyal turistik ve ekonomik amaçlarla düzenlenen kongre, konferans, fuar, festival, şenlik, sergi gibi eğlenceler, ulusal bayram ve tatil günlerinde yapılan etkinlikler,
- Eğitim ve öğretim kurumları ile okul demekleri, kamu yararına çalışan dernekler, ordu evleri, askeri gazinolar ve askeri dinlenme tesislerinde düzenlenen eğlenceler,
- Spor toto ve loto oynanması,
- Bira ve içki içilmeyen kahvehane, çay ocağı ve kıraathaneler , Eğlence Vergisi'nin kapsamı dışında tutulmuştur.

Verginin miktarı ve oranı ; biletlerle girilen eğlence yerlerinde, bilet bedeli olarak elde edilen net hasıla üzerinden, biletle girilmesi zorunlu olmayan (bar, gazino, gece kulübü, disko vb.) yerlerde, işin niteliğine göre çalışılan her gün için günlük olarak belediye meclisince, yasada gösterilen ölçütler içinde saptanacak miktarda alınır. Eğlence Vergisi, biletle girilen yerlerde bilet ücretlerine eklenerek ve bununla ilgili olarak özel damga vurulması sırasında alınır. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise her aya ait vergi, o ayı izleyen ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye doğrudan doğruya ödenir.

Vergi oranı biletle girilen yerlerde % 5 ile % 50 arasında değişmektedir. 1991' de yapılan bir düzenleme ile yerli film gösterimlerinden alınan % 10 Eğlence Vergisi oranı sıfıra, yabancı film gösterimlerinden alınan % 30 Eğlence Vergisi oranı da %25' e indirilmiştir. (R.G. 8. Şubat. 1991, No : 20780)

4 – Akaryakıt Tüketim Vergisi

Benzin, gazyağı, motorin, fueloil, satışını yapan rafineri şirketleri ile bu maddelerin ithalatını gerçekleştiren kuruluşların mükellefi olduğu vergidir. Akaryakıt Tüketim Vergisinin konusu, rafineri şirketleri ve dış alımı gerçekleştiren kuruluşlarca yapılan akaryakıt satışlarıdır.

Spesifik tarifeye tarh edilen ve tahsilatı merkezi idare tarafından yapılan bir belediye geliri iken, İller Bankası'nda toplanan geliri belediyeler nüfuslarına göre kullanıyorlardı.

Belediye Gelirleri Yasası ile 1981 yılında bir yerel vergi olarak düzenlenen bu vergi, 3074 sayılı (R.G. 20. Kasım. 1984, No : 18581) Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu ile belediye gelirleri arasından çıkarılmış ve merkezi idarenin vergisi haline getirilmiştir.

Yine aynı yasa ile yapılan bir değişiklikle Türkiye Elektrik Kurumu ve Çukurova Elektrik A.Ş. gibi kamu hizmeti gören kuruluşların elektrik üretmek için kullandıkları fueloil bu verginin kapsamı dışında tutulmuştur.

Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından Belediyelere belli oranlarda pay verilmektedir. Bu payın miktarında ve dağıtım yönteminde sık sık değişiklikler yapılmıştır. 1990 yılında yapılan en son değişikliğe göre (R.G. 25. Eylül. 1990, No : 20646), vergi hasılatının % 1.20' si Belediyeler Fonu'na aktarılır, % 1.20' si de Belediyelere dağıtılır. Aynı düzenlemeye göre, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ayrılan % 0.10' luk bölümün sonuçta belediye sınırları dışında kalan yerel birimlere hizmet sağlamak için kullanılacağı da gözden uzak tutulmamalıdır.

5 – Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir (komşu) alanlar içinde abonelerden Posta - Telgraf - Telefon İşletmesi (PTT) tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimile, data ücretleri üzerinden alınan vergidir. Haberleşme Vergisi, PTT'nin topladığı ücretlerden % 6 oranında alınır. PTT bu vergiyi, ücretlerin toplanmasını izleyen ayın sonuna kadar bir bildirimle bildirmeye ve belediyeye ödemeye mecburdur.

6 – Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları içinde yaşayanlar, kullandıkları elektrik ve havagazı için ödeyecekleri bedel üzerinden Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ödemek zorundadırlar. Elektrik ve havagazı dağıtan kuruluşlar satış yaparken vergiyi de tahsil etmek ve belediyeye aktarmak zorundadırlar. Yasa kimi kuruluşları bu verginin dışında ve ondan muaf tutmuştur.

- Kazanç amacı gütmemek üzere kurulmuş hastahane, dispanser, rehabilitasyon, teşhis ve tedavi merkez ve kurumları, doğum ve çocuk bakım evleri, kreşler, sanatoryum gibi sağlık kuruluşları ile düşkünler evi ve yetimhaneler, Çocuk Esirgeme Kurumu ve korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerine ait çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşlarında,
- Dini hizmet gören yerlerde ve halka açık cami, mescit, kilise ve havra gibi ibadethanelerde,
- Doğrudan doğruya havagazı ve elektrik üreten ve dağıtan işletmelerde,
- Uluslararası panayır, sergi ve fuarlarda, bunların giriş yerlerinde, mal teşhir edilen ve satılan pavyonlarında tüketilen havagazı ve elektrik, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinden muafır.

Vergi, tüketilen malın satış bedeli üzerinden alınmaktadır. Vergi, elektrik ve havagazının satış bedelleri üzerinden % 5 oranında alınmaktadır. Ancak ; sanayi, taşıma, soğutma işi ve kurumlarıyla telgraf ve telefon işlerinde

tüketilen elektrikten % 1 oranında alınmaktadır. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar topladıkları vergiyi, toplama tarihini izleyen ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye bir bildirim ile bildirmek ve aynı süre içinde belediyeye ödemek zorundadırlar.

7 – Yangın Sigorta Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir (komşu) alanlar içindeki taşınır ve taşınmaz mallar için yangına karşı sigorta şirketlerine yaptırılan sigorta primleri tutarı, Yangın Sigorta Vergisi'nin matrahını teşkil eder. Dolayısıyla verginin yükümlüsü olarak yasa, bu sigorta ortaklarını göstermiştir. Söz konusu verginin oranı ise % 10' dur. Yasada yükümlü olarak gösterilen sigorta şirketleri, uygulamada vergiyi sigorta yaptıranlara yansıtmaktadırlar. Bu vergiyi yükümlüler ; bir ay içerisinde gerçekleştirdikleri vergi konusu işlemlerini, izleyen ayın 20. günü akşamına kadar buldukları belediyeye bir bildirimle bildirerek aynı süre içinde ödemek zorundadırlar.

8 – Çevre Temizlik Vergisi

Belediye sınırları dahilindeki işyerleri ve konutlardan kentsel atıkların toplanması nedeniyle alınan vergidir. Çevre Temizlik Vergisi ; belediyenin çöpünü topladığı, kanalizasyon hizmeti götürdüğü tüm konut, işyeri ve tesisleri kullananlar tarafından ödenmek zorundadır. Yasa bu verginin; belediye sınırları içindeki yapılardan kullanım halinde olanların kullanıcıları (kiracı ya da yapı sahibi) tarafından, boş olanların ise sahipleri tarafından ödenmesi gerektiğini de hükme bağlamıştır. Çevre Temizlik Vergisi, her yıl belirlenen oranlarda iki taksit halinde Ocak - Temmuz aylarında belediyeler tarafından toplanır. Bu vergi doğrudan vergi türü içerisinde gösterilir.

Çevre Temizlik Vergisi ; 26.5.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda sayılan gelirlere, 15.7.1993 tarihli ve 3914 sayılı Kanunun 1. maddesiyle eklenmiştir. 12. 6. 1994 tarihli ve 3996 sayılı Kanun hükümlerince ;

çöp toplama işinin Yap – İşlet - Devret Modeli ile gördürülmesi halinde, hizmet karşılığı alınacak ücretler, görevlendirilen şirket tarafından sözleşme hükümlerine göre tahsil edilebilir. Bu taktirde ayrıca Çevre Temizlik Vergisi adıyla herhangi bir ücret talep edilemez.

9 – Emlak Vergisi

11 .Aralık. 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanununun 8. bölümünde 100-116. maddeler arasında 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile ilgili değişiklikler sayılmış ve 113.madde ile Emlak Vergisi Kanununun usul hükümleriyle ilgili 37.maddesinde yapılan değişiklikle “ Vergi Dairesi ” tabirinin “ Belediye ” şeklinde değiştirildiği belirtilerek, Emlak Vergisinin toplanması ile yetkili kılındığı ifade edilmiştir. (R.G. 11. Aralık. 1985 tarih ve 3239 sayılı Kanun, Madde : 113)

Belediyelerce alınacak Emlak Vergisi'nin konusunu ; belediyeler ve mücavir (komşu) alanlar içinde bulunan bina, arsa, arazi ile belediyeler ve mücavir (komşu) alanlar dışında bulunan 3239 sayılı Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasında sayılan binalar ile 3239 sayılı Kanunun 108. maddesi ile değiştirilmiş bulunan 1319 sayılı Kanunun 21. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen araziler oluşturmaktadır.

Emlak Vergisinin mükellefi emlakın sahibidir. Bu verginin matrahını mükellef tespit eder. Ancak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun “ asgari ölçüde birim tespitine ilişkin hükümlerine ” göre takdir komisyonlarınca belirlenen alt sınırlardan daha düşük beyanda bulunulamaz. Beyan edilen matrah üzerinden binalarda verginin oranı %0.5' tir. Bina mesken olarak kullanılıyor ise bu oran % 0.4' tür. Arsalar içi ise verginin oranı % 0.6' dır. Arazilerde ise 1 milyon liralık kısım vergiden muaftır.

1985 yılına gelinceye kadar bir merkezi yönetim vergisi olan Emlak Vergisi 3239 sayılı Kanun ile Belediyeye ait olan bir vergi durumuna getirilmiştir. Bu değişikliğe göre Belediyeler, topladıkları Emlak Vergisi gelirlerinin % 15' ini İl

Özel İdareleri payı olarak ayırır ve ilgili İl Özel İdaresine verir. Büyükşehir Belediyelerinde ise İl Özel İdaresi payı olan % 15 ayrıldıktan sonra kalan miktarın % 20' si Büyükşehir Belediyesine bırakılır.

Belediyelerin ve mücavir (komşu) alanların sınırları dışında bulunan alanlardaki yapılardan emlak vergisi alınmaz. Ancak ; ticari, sınai ve turistik etkinliklerde kullanılan yapılarla, belli zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan yapılar vergi muafiyetinden yararlanamazlar.

Türkiye'de konutu olan ve bu konutunda kendileri oturanlar içinde, sadece yasa ile kurulmuş bulunan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylık ile geçimlerini sağlayanların vergi oranlarını, Bakanlar Kurulu yarıya indirme yetkisine sahiptir. Bu oran 1987 yılı için % 0.2 olarak uygulanmıştır. Öte yandan 3365 sayılı Kanun, (R.G. 26.Mayıs.1987, No:19471) Organize Sanayi Bölgeleri ile Küçük Sanayi Sitelerindeki yapıları, yapımını izleyen beş yıl için emlak vergisinden muaf tutmuştur. Ancak ticari, sınai ve turistik etkinliklerde kullanılan arazi ve arsalar bu muafiyetten faydalanamazlar.

3239 sayılı Kanun ; Emlak Vergisi miktarında, Belediye Meclislerinin kararı ve Belediye Başkanı'nın teklifi üzerine mahalleler, köyler, caddeler, sokaklar ya da değer bakımından farklı bölgeler itibariyle birlikte ve ayrı ayrı olmak üzere emlak vergilerini indirebileceklerdir. Ancak ilgili kanununun 14. maddesine göre bu indirim 1986 ve 1987 yıllarında uygulanabilecektir. 1986 yılı için % 40' dan, 1987 yılı için % 20' den çok olmamak üzere Bakanlar Kurulunca indirim yapılmasına olanak verilmiştir. Böylece ; Bakanlar Kurulu Emlak Vergisi oranlarında, Belediye Meclisleri kararı ve Belediye Başkanları'nın isteği olmadan, söz konusu oranları geçmeyen indirimleri, bütün ülke için doğrudan doğruya kendisi yapabilir. İndirimin yapılıp yapılmamasına ve oranı konusunda belediyelere esneklik tanımanın, uygulamada büyük adaletsizliklere yol açabileceği söylenebilir. Nitekim 1986' da bir çok belediye, bu sebeple Emlak Vergisinden indirim yapma yarışı içine girmiştir. Sonuçta hükümet duruma karışmak zorunda kalmıştır.

TABLO 9 :BELEDİYE VERGİ GELİRLERİNİN BELEDİYE GELİRLERİNE ORANI (BİN TL)

YIL	BELEDİYE GELİRİ (a)	BELEDİYE VERGİ GELİRİ (b)	(a) / (b)
1980	52.171.727.	25.407.631.	48.70
1982	91.281.995.	10.378.762.	11.37
1984	242.587.911.	31.293.840.	12.90
1985	547.427.620.	42.699.354.	07.80
1990	6.471.517.235.	795.996.610.	12.30
1993	60.766.949.560.	5.104.423.710.	08.40

Kaynak : DİSK / GENEL İŞ Yayınları, " Belediyeler ; Yapısı, İşleyişi ve Sorunları ", Ankara Haziran, 1997.

B - Harçlar

1 – İşgal Harcı

Bu harcın konusu ; satış yapmak ya da başka türlü amaçlarla herhangi bir yeri geçici olarak işgal etmek ve kullanabilmek için yetkili yerlerden izin alınarak ;

- a-** Pazar panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin satıcılar tarafından işgal edilmesi,
- b-** Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi kamuya ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgal edilmesi,
- c-** Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce kentlerin merkezinde kurulan ve işletilen yerlerin çalışma saatleri içinde taşıtlar tarafından (bisiklet ve motosikletler hariç) işgal edilmesi,

Harcın yükümlüsü, belirtilen yerleri işgal eden kimselerdir. Bu gibi yerlerin izinsiz işgali mükellefiyeti kaldırmaz.

Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile İl Özel İdareleri, Belediye ve Köyler, bunların birliklerinin kullandıkları kara taşıtları ve kara ticari taşıtlarının beklemelerine ayrılmış olan yerlerin bu taşıtlarla işgali vergi yükümlülüğünün dışında bırakılmıştır. İşgal harcının matrahı ; pazar, panayır, yol, meydan vb. yerler için işgal edilen yerlerin metrekaresi, motorlu kara taşıtlarının park etmesine ayrılan yerlerde ise taşıt sayısıdır.

Yasa işgal edilen yerlerde metrekaresi başına, küçük ve büyük baş hayvan ve taşıtlarından saat başına alınacak harcın alt ve üst sınırlarını belirlemiştir. Bu harç ; belediye görevlileri tarafından, alındı makbuzu karşılığında, doğrudan doğruya yükümlülerden, yerinde toplanır.

2 – Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı

Hafta tatili ve Ulusal Bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir. Harcın yükümlüsü, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek ya da tüzel kişidir. Harcın miktarını, belli sınırlar içinde Belediye Meclisleri saptar. İzin hangi yıl kullanılacaksa harcın yükümlülük dönemi de o yıldır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk edilmesi hallerinde mükellefiyet çalışılan süreye bağlıdır. Mükellefiyete girilen veya çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır.

3 – Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenmesi ve suların hangi kaynaklara ait olduğu konusunda bunların kaplarına özel işaretler konulması kaynak suları harcına tabidir. Kaynak suları harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler. Yasa harcın miktarını, su kaplarının büyüklüğüne göre

saptamıştır. Bu harç, belediyece kaplara işaret konulması sırasında belediyeye makbuz karşılığında ödenir. Kaynak suları bir başka belediyenin sınırları içerisinde satılıyorsa, yeniden bu harç alınmaz.

4 – Tellallık Harcı

Belediye sınırları ve mücavir (komşu)alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane ve toptancı kompleksi gibi yeleri ilgilinin isteğine bağlı olarak Belediye Münadisi (kamuya duyurulması gereken şeyleri yüksek sesle haber vermeyi iş edinmiş kimse) veya eleman bulunduran sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından ne çeşit olursa olsun, her türlü menkul ve gayri menkul mal ve ürünlerinin satışı tellallık harcına tabidir. Tellallık Harcını mal ve ürünleri satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle yükümlüdür. Bu kimseler mal ve ürünleri satmadan önce belediyeye ya da satış yerinde bulunan belediye ilgililerine bildirmek zorundadırlar. Harcın matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır.

5 – Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Bu harcı konusu ; belediyelerce ya da özel kişi ve kuruluşlarca belediye sınırları ve mucavir (komşu) alanlar içinde kurulmuş mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi muayenelerinin yapılması, kesim sonrasında da satılacak etlerin kontrollerinin yapılmasıdır. Söz konusu muayene ve denetlemeler karşılığında, belediyelerin bu gibi yerleri işletenlerden makbuz karşılığı aldığı para bu harcı teşkil eder.

6 – Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve araçları ile ölçeklerin, ilgili kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması karşılığında ve denetim sırasında belediyelere ödenecek harcın miktarı, alt üst sınırları, her ölçü ve tartı alet ve aracı ile ölçekler için yasada ayrı ayrı gösterilmiştir.

7 – Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir (komşu) alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve değişiklikler dahil), inşaat ve tadilat ruhsatının alınmasında tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir. Daha önce 1970 tarihli Finansman Yasası ile bir devlet vergisi olarak düzenlenmiş olan bina inşaat harcı, Belediye Gelirler yasasında 21. 01. 1981 tarihinde 2589 sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklik ile " yerel bir harç " durumuna getirilmiş, belediyelerin gelir kaynaklarına eklenmiştir. Konut ya da işyerlerinin kullanım biçimlerinin değiştirilmesi, yapıda bir değişiklik yapılmasa bile konutun işyerine dönüştürülmesi ya da harca konu olmayan bir işyerinin harca konu olan bir işyerine dönüştürülmesi, bu harcın konusu kapsamına girer. İnşaatlara ruhsat alınmadan başlansa bile harç alacağı doğmuş demektir.

Yasa aşağıda sayacağımız bazı yapılara ait inşaatları bu harçtan muaf tutmuştur.

- a- İnşaat giderleri genel bütçeler ile İl Özel İdareleri ve Belediye bütçelerinden karşılanan her türlü binalar ,
- b- Sağlık, kültür ve eğitim amaçlı yapılar ve doğal afetten sonra yeniden yapılan binalar,
- c- Ekonomik gelişmeye ve sanayileşmeye katkısı olacak inşaatlar ile kooperatifler eliyle yapılan sanayi ve küçük sanat siteleriyle esnaf çalışmaları,
- d- Dini ibadetlerin yerine getirilmesi için kamuya açık bulunan ibadethaneler,
- e- Karşılıklı gözetmeksizin devlete devrolunmak şartıyla inşa edilen okullar ve öğrenci yurtları,
- f- Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatınca teşviki karara bağlanmış otel, motel vb. turistik tesisler.

Bu harcın yükümlüleri; yapı, yapılara ek ve yapılarda değişiklik için belediyelerden ruhsat alan kişilerdir. Bina inşaat harcının matrahı, her konut ya da işyeri için ayrı ayrı " İnşaat Alanının Yüzölçümü " dür. Harcın yasayla belirlenmiş tarifesinde ; konut ve işyeri inşaatları arasında ve ayrıca ahşap,

demir, kagir yapılarla, öteki yapılar arasında harç miktarları bakımından farklılaştırmalar yapılmıştır.

8 – Kayıt ve Suret Harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı kurumlardan istenecek her türlü kayıt suretleriyle, taşınmazlarla ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri Kayıt ve Suret Harcı'na tabidir.

9 – İmar ile İlgili Harçlar

a - Parselasyon Harcı (Yer bölümleme) : Üzerinde imar yapılacak olan arazilerin parçalara ayrılmasının belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi karşılığında parsel sahiplerinden alınacak olan harçtır.

b - İfraz ve Tevhid Harcı (Ayırma ve Birleştirme) : Üzerinde imar yapılamayacak kadar küçük ya da imar planına uymayacak şekilde biçimsiz durumda olan parsellerin ayrılması veya birleştirilmesi karşılığında alınan harçtır.

c - Plan ve Proje Tasdik Harcı : İnşaata konu olan yapının plan ve projelerinin tasdik edilmesi karşılığında belediye tarafından alınan harçtır.

d - Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı : İnşaatin temelini atılması esnasında, zeminin açılması ve çıkan toprağın harfiyat olarak taşınarak gösterilen yere dökülmesi karşılığında belediye tarafından alınan harçtır.

e - Yapı Kullanma İzni Harcı : İnşaata biten yapıların mesken ya da işyeri olarak kullanılabilmesi için belediyelerden bu mekanların kullanılabilmesine dair alınan izin karşılığında belediye tarafından alınan harçtır.

Yasa bu harçların alt ve üst sınırlarını belirlemiştir. 1984 yılında çıkarılan 2982 sayılı Yasa ile (R.G., 01.03.1984. No:18328), Kalkınmada Öncelikli Yörelere yapılacak konut inşaatları ile yatırım amaçlı inşaatlar her türlü Belediye vergi, resim ve harçlarından 1988 yılına kadar muaf tutulmuştur. Bu süre sonradan dört yıl daha uzatılmıştır.

TABLO 10 : BELEDİYE HARÇ GELİRLERİNİN BELEDİYE GELİRLERİNE ORANI (BİN TL.)

YIL	BELEDİYE GELİRLERİ (a)	BELEDİYE HARÇ GELİRLERİ (b)	(a) / (b)
1980	52.171.727.	(*)	(*)
1982	91.281.995.	396.500.	7.6
1984	242.587.911.	2.110.514.	8.7
1985	547.427.620.	3.831.993.	7.0
1990	6.471.517.235.	27.180.371.	4.2
1993	60.766.949.560.	230.914.406.	3.8

(*) 1980 yılına ait bilgi elde edilememiştir.

Kaynak : DİSK / GENEL İŞ Yayınları, " Belediyeler ; Yapısı, İşleyişi ve Sorunları ", Ankara Haziran 1997.

C – Harcamalara Katılma Payları

1 – Yol Harcamalarına Katılma Payı

Yeniden yapılan, onarılan ve genişletilen yolların iki yanında bulunan ya da başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınır. Bu pay şu dört durumda alınmaktadır.

- Yeni yol açılması,
- Mevcut yolların % 40 oranında ya da daha fazla genişletilmesi,
- Kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi, asfaltlanması, kaldırım ve şase yolların beton ya da asfalta dönüştürülmesi,
- Yolların kaldırımlar dahil olmak üzere 15 metreden fazla genişletilmeleri durumunda, bunlarla ilgili giderler belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmez. İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam olarak, öteki yola ait pay ise yarım olarak ödenmektedir. (Belediye Gelirleri Kanunu Madde 86)

2 – Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sağlık ve fen koşullarına göre iyileştirilmeleri durumunda, bu hizmetlerden faydalananlar söz konusu katılma payını öderler. Bazı gayrimenkullerin birden daha fazla yönü cadde sokak ya da yollara bakabilmektedir. Bu ve benzeri durumlarda söz konusu gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise katılma payının hesaplanmasında o yoldaki kanalizasyon giderleri dikkate alınır. Yani bu durumdaki binalar hangi yöndeki şebekeye bağlanmışsa, o şebekeye ait katılma payını öderler.

3 – Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Yeni içme suyu şebek tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin genişletilmesi durumunda, bu tesislerle su dağıtımı yapılan alanlarda bulunan gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınır. Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.

Harcamalara katılma payları, bir programa göre veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır (3239 sayılı Kanunla değişen 89. Madde). Ancak bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Yapılan giderler için ilgililer tarafından peşin olarak ödeme yapılması durumunda % 25 indirim uygulanır. Belediye hizmetleri nedeniyle yapılan özel devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, o işler için yapılacak bağış, yardımlar ve kamulaştırma bedelleri hizmet giderleri toplamından indirilir. Harcamalara Katılma Payları bina ve arsalarda vergi değerinin % 2' sini geçemez (3289 sayılı Kanunla değişen 121. Madde). Katılma payları, bu tür hizmetler için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın ve İller Bankası'nın belirleyip yayınlayacağı rayiç ve birim fiyatlarına göre hesaplanan tutarları aşamaz. Katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunur. Vatandaşlar, bu payları ilan ve tebliğ edildikleri yılı izleyen bütçe yılından itibaren iki yılda ve dört eşit taksitle öderler. Satış, hibe ve trampa gibi devir hallerinde ferağ sırasında o tarihe kadar ödenmemiş taksitler peşin olarak tahsil edilir.

Bakanlar Kurulunun ; Belediyelerin görüşü alınarak, Harcamalara Katılma Paylarını 1/2' ye (peşin ödemelerde 1/3' e) indirmek, pay türlerine göre farklılaştırma yapmak, payların ödenecek miktarlarını birlikte veya pay türlerine göre ayrı ayrı olmak üzere, İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate alarak belediyeler itibariyle saptama yetkisi vardır.

**TABLO 11 : BELEDİYE HARCAMALARA KATILMA PAYI GELİRLERİNİN
BELEDİYE GELİRLERİNE ORANI (BİN TL.)**

YIL	BELEDİYE GELİRLERİ (a)	H. KATILMA PAYI GELİRLERİ (b)	(a) / (b)
1980	52.171.727.	(*)	(*)
1982	91.281.995.	500.848.	0.96
1984	242.587.911.	867.216	0.95
1985	547.427.620.	2.304.585.	0.95
1990	6.471.517.235.	2.588.606.	0.40
1993	60.766.949.560.	12.517.992.	2.06

(*) 1980 yılına ait bilgi elde edilememiştir.

Kaynak : DİSK / GENEL İŞ Yayınları, " Belediyeler ; Yapısı, İşleyişi ve Sorunları ", Ankara Haziran 1997.

Tabloda da görüldüğü gibi, Belediyelerin Harcamalara Katılma Payı Gelirleri genellikle % 1' in altında kalmıştır. Esasında bu gelirlerin artması, Belediyelerin yatırımlarının dolayısıyla gelirlerinin artmasına bağlıdır. Çünkü Belediye yatırım yapmalı ki, harcamalara katılma payı adı altında belde sakinlerinden katkı alabilsin. 1984 sonrası bu kalemden elde edilen gelirin toplam gelire oranı tabloda az görünse de, aslında 1984 sonrası Belediyeler bu kalemden önemli miktarda gelir elde etmişlerdir. Bunda, 1984 sonrası Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçeden ayrılan % 5' lik payların etkisi olmuştur. Bu dönemde belediyelerin toplam gelirleri de çok arttığı için oransal olarak bu artış tablodan görünmemektedir. Ancak artış ne düzeyde olursa olsun belediyelerin bu kalemden elde ettikleri gelirler hep düşük kalmıştır.

Buraya kadar Belediyenin kendi öz gelirlerini üç başlık altında inceledik. Bundan sonra ise Belediyelerin öz gelirlerini dışında elde ettikleri diğer gelir kalemlerini incelemeye çalışacağız.

D - Devlet Gelirlerinden Alınan Paylar

2.Şubat.1981 tarihinde kabul edilen ve Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun adını taşıyan 2380 sayılı Kanun (R.G. S. 17242, 5. Şubat. 1981) Belediyelerin daha önce kimi devlet vergilerinden değişik oranlarda almakta oldukları payları kaldırmıştır (Madde 3, fıkra b). Bunun yerine , her yıl Genel Bütçenin Vergi gelirleri toplamı üzerinden Belediyelere % 5, İl Özel İdarelerine ise % 1 oranında pay verilmesi öngörülmüştür (Madde 1). Yeni yasa, söz konusu oranlardaki payların toplandıkları ayı izleyen ayların sonuna değin İller Bankası'nda İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplarda toplanacağını belirtmiştir. Belediyelere ve İl Özel İdarelerine ait payların % 80' inin Belediyelere ve İllere, nüfus kriterine göre İller Bankası tarafından dağıtılacağı da belirtilmiştir.

Yine aynı yasa uyarınca Genel Bütçe Vergi Geliri'nin (GBVG) % 3' ü İller Bankası'nda " Belediyeler Fonu'nda " toplanacak, fondan nüfus durumuna bakılmaksızın, yıllık yatırım programında yer alıp DPT' den geçmiş alt yapı yatırımları için tahsiste bulunulacaktır. Bunlara ilave olarak GBVG' nin % 0,25' i İller Bankası'ndaki Mahalli İdareler Fonu'na aktarılacaktır. Bu fonu kullanma yetkisi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'ndadır.

Yukarıdaki payların toplamı % 9,25' tir. Bu oran 3004 sayılı Kanun ile % 10,30' a çıkarılmıştır. Ancak bu payların dağılımına ilişkin en son değişiklik ise 3239 sayılı Kanun ile olmuştur. Kanun bu oranı 1986 yılı için % 8,55 , 1987 yılı ve daha sonraki yıllar için % 9,25 olarak belirlemiştir.

1990 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda Türkiye'de de ilk kez nüfus kriterinin yanı sıra payların bölüştürülmesinde başka bazı kriterlerin de göz önünde tutulması öngörülmüştür. Gerçekten, sözü geçen kanunun " Uygulanmayacak Hükümler " başlıklı 66. maddesinin (c) bendinde aynen şu hükümler yer almıştır : " 02. 02. 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un " Payların

Hesaplanması ve Dağıtımı ” başlıklı değişik 1. maddesinin dağıtıma ilişkin esasları 1990 yılında da uygulanmaz. ” Bunun yerine söz konusu madde uyarınca 1990 yılında ayrılacak payların belediyelere dağıtımı; belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, coğrafi konumları, turistik konumları göz önünde tutularak ; İçişleri, Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilecek ve Bakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılır.

Devlet gelirlerinden ayrılan Belediye ve İl Özel İdarelerine ait payların % 80' ini Belediyelere ve İl Özel İdarelerine, İller Bankası'nca dağıtımından geriye kalan % 20 oranındaki paylar ise yine aynı bankada iki ayrı fonda toplanmaktadır. Bu fonlardan Belediyeler Ortak Fonu'nun kullanımına ilişkin yönetmeliğin İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanması yasa gereğidir. İl Özel İdareleri Ortak Fonu'na ait yönetmelik 1982 yılında yayınlandığı halde, Belediyeler Ortak Fonu'na ait yönetmelik iki bakanlığın görüş ayrılıkları nedeniyle çıkarılamamıştır. Her iki bakanlık Fonu'nun kullanma yetkisinin kendilerine verilmesi hususunda direnmişlerdir. İçişleri Bakanlığı ; yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini geniş ölçüde kullanan Bakanlık olarak, Belediyeler Ortak Fonu'ndan belli ölçütlere göre, anakent alanlarındaki belediyeler ile geri kalmış yöredeki belediyeleri daha fazla yararlandırmak amacındadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise imar etkinliklerinden, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinden, kentlerinin kamu hizmetlerinin İller Bankası aracılığı ile karşılanmasından sorumlu bakanlık olarak son sözü söyleme hakkını elde etmek istemektedir. Yönetmeliğin çıkarılması geciktiğinden, 1982 Mali yılına ait Genel Bütçe Esasına Ortak Fonda toplanan paranın, İller Bankası takibine alınmış işler için kullanılacağına ilişkin bir hüküm koymakla sorun o yıl çözülmüş bulunmaktadır.

Yeni yasa, yerel yönetimlerin devlet gelirleri olan vergilerden daha önce almakta oldukları paylara ilişkin hükümlerin (6802/66, 1319/38, 197/17) yanında, 7116 sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluşu ve Görevlerine ilişkin Kanununun 18. maddesini de yürürlükten kaldırmıştır. Kaldırılan bu madde devler vergisinden kesilen payların İller Bankası'nda, İmar ve İskan Bakanlığı emrinde

toplanmasını gerekli kılıyor ve bunların belediyelere tahsisinde ve Belediyeler Ortak Fonu'nun kullanılmasında bu Bakanlığın yetkili kılıyordu.

1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı yasa ile 2380 sayılı yasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirleri toplamı üzerinden verilmekte olan payın miktarı % 5' den % 10,30' a yükseltilmiştir. Yasa bu payların, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp toplandıkları ayı izleyen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığının emrindeki bir hesapta toplanmak üzere İller Bankası'na yatırılmasını emretmiştir.

Aralık 1985 tarihinde çıkarılan 3239 sayılı yasa ile (R.G. 11. Aralık. 1985, No:18737) yapılan değişiklik ile Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere ayrılan payların miktarı % 9,25' e indirilmiştir. Kullanım bakımından bu pay üç bölüme ayrılmaktadır.

Birinci Bölüm, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ayrılacak % 6' lık kısmı oluşturmaktadır. Bu para Ankara, İstanbul, İzmir dışında kalan bütün belediyelere, son nüfus sayımındaki nüfusları oranında bölüştürülür. Eski yasada bu miktar % 8' idi.

İkinci Bölüm, İller Bankası'nda toplanan Belediyeler Payı'nın, Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatı toplamının % 3' üne tekabül eden bölümü Bayındırlık ve İskan Bakanlığının emrinde " Belediyeler Fonu " olarak İller Bankası'ndaki bir hesapta toplanır.

Bu fondan nüfusa bakılmaksızın bütün belediyelerin, İller Bankası'nın yıllık yatırım programına giren haritaları, imar planları ve her türlü tesisleri ve bunlara ait projeler için Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanıp resmi gazetede yayınlanacak yönetmelikteki esaslara göre tahsiste bulunulur. Bu fonun % 2' lik kısmı Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak ayrılır. Her yıl sonunda tahsis edilemeyen bölüm ise İller Bankası sermayesine aktarılır.

Üçüncü Bölüm ise, % 9,25' lik payın orta kalan % 0,25' lik bölümüdür. (Değişik. 4. Aralık. 1985, 3239 / 130. Madde.) Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamının % 0,25' ine tekabül eden kısmı Belediyelere, % 0,30' una tekabül eden kısmı İl Özel İdarelerine ait paylardan alınarak teşkil olacak % 0,55' lik kısmı İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık İskan Bakanlığı emrindeki " Mahalli İdareler Fonu " olarak İller Bankası'nda açılacak bir hesapta toplanır. Bu fondan yararlanarak, yerel yönetimler küçük çaptaki bir takım hizmetlerini gerçekleştirmek fırsatını bulurlar. Mahalli İdareler Fonu'nun, Genel Bütçe Gelirleri tahsilat toplamının % 15' ine tekabül eden kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından Belediyelerin imar uygulamalarında kullanılırken, % 0,40' ına tekabül eden kısmı da İçişleri Bakanlığı tarafından yerel yönetimlerin çeşitli hizmet gereksinimleri için kullanılır.

Görüldüğü gibi 2380 sayılı Kanun " Belediyeler Fonu " ve " Mahalli İdareler Fonu " olmak üzere iki ayrı fon meydana getirmiştir. Belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere ayrılmış bulunan, gerektiği zaman bir hesapta toplanan ve belli usullerle harcanan paralar, fonu oluşturur. Fonların kanuni dayanakları özel kanunlarla ya da bütçe kanununun hükmü ile bütçeden tertip açılıp ödenek konularak yaratılır.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin (GBVG) % 55' lik kısmından oluşan Mahalli İdareler Fonu' nun % 0,40' lık bölümünü, İçişleri Bakanlığı kullanır. Bu % 40' lık bölümün kullanım şekli, Mahalli İdareler Fonu Yönetmeliği (R.G. 19.Eylül.1984, No : 19520) belirtmiştir. Buna göre % 0,40' lık payın % 80' inden belediyeler yararlanır. Ancak, bu belediyeler son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000' in altında olan küçük belediyelerdir. Belediyelere proje keşif tutarı 100.000.000.TL.' yi geçmeyen hizmet ve yatırımların en fazla % 70' ine kadar yardım yapılabilir (R.G. 25. Ağustos. 1990, No : 20616). Keşif tutarının yardım dışında kalan kısmını belediyeler kendi imkanlarıyla sağlamak ve hizmeti bitirmek zorundadırlar.

Bu fon kapsamında yardım görebilecek hizmetleri şöyle sayabiliriz. Belediye hizmet binası, fırın, un değirmeni, hal, pazar, pazaryeri (hayvan pazarı dahil), dükkan, otel, motel, gazino, mokamp, düğün ve nikah salonu, hamam, kaplıca ve plaj tesisleri, umumi hela, mezarlık tesis ve tanzimi, belediye parkı (çocuk parkı dahil), okuma odası, spor tesisleri, koruluk, fidanlık, akaryakıt ve patlayıcı madde deposu, mezbaha, diğer kesim ve hayvan imha yerleri, garaj ve otopark yapımı, belediyelerin görev alanı içinde olup da Bakanlıklar Fon Yönetmelikleri kapsamı dışında kalan konulardan bakanlıkça uygun görülenler.

Yukarıda belirttiğimiz yardıma konu olan işlerden sadece bir tanesi için yardım yapılabilmektedir. Başlanan bir hizmet bitirilmedikçe, aynı belediyenin ikinci bir talebinde değerlendirme konusu hizmetin gerek duyduğu arsaya da belediyenin sağlaması şart koşulmaktadır. Bu fondan yararlanmak isteyen belediyeler, Bayındırlık Müdürlüklerinden onaylatacakları projeleri Belediye Encümenleri'nin kararıyla birlikte Valilik aracılığıyla İçişleri Bakanlığına gönderirler. Vali kendi görüşünü de gerekçesiyle birlikte Maliye Bakanlığı'na da iletir.

Mahalli İdareler Fonu'ndan Belediyelere yapılacak yardım tahsisleri aşağıdaki öncelik sırasına göre yapılır.

- Yeni kurulan belediyeler,
- Kalkınma plan ve programlarına göre, kalkınmada öncelikli iller kapsamına giren belediyeler,
- Turistik bölgelerdeki belediyeler,
- Daha önce hiç yardım almamış, keşfine göre yarısı tamamlanmış bir işin bitirilmesi için başvuruda bulunan belediyeler,
- Fon yardımı ile başlattığı projeyi planlanan süresi içinde başarıyla bitirip başka bir hizmet için başvuran belediyeler.

Bakanlığa gelen teklifler incelenerek uygun görülen yatırımlara yardım yapılması hakkında bakanlık onayı alınır ve yardımın ilgili belediye emrine gönderilmesi için İller Bankası'na talimat verilir. Fondan yardım

alabilmek için, İçişleri Bakanlığı'nın onayı gereklidir. Yardımlar projesi ve tahsis amacı dışında kullanılamaz. Fondan yapılacak yardım ile ilgili işlemleri Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü izler. Yardım alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde kullanılmaya başlanmaz ya da iki yıl içinde iş bitirilmezse, Bakanlık onayı iptal edilir.

Belediyelerin devletten aldıkları paya ilişkin bir diğer yasal düzenleme, 1984 yılında çıkarılan " 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetim Hakkında Yasa Gücünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Yasa " dır.

Bu yasaya göre Büyükşehir Belediyeleri'nin kurulduğu merkezde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin % 3' ü bu belediyelere aktarılır. Ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin bu paydan, mali durumu yetersiz İlçe Belediyeleri'ne mali yardımda bulunması yasanın emridir. GBVG' den aktarılan pay Bakanlar Kurulu Kararı ile % 6' ya çıkarılabilir. Hala bu oran % 5 olarak uygulanmaktadır.

Görüldüğü gibi, belediyelere aktarılan devlet payları üzerinde belediyelerin hiçbir tasarrufta bulunabilme hakları yoktur. Oysa bu paylar toplanan vergilerden aktarılmaktadır. Vergiler ise topluma sunulan hizmeti finanse etmek için kullanılan bir araçtır. Belediyeler de kamu hizmeti sunduğuna göre, bu hizmetlerin finansman kaynağı olan vergiler üzerinde söz sahibi olmaları gerektiği gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır.

Belediyelere aktarılan paylar Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nin belli bir yüzdesidir. Ancak son yıllarda bazı kaynaklardan elde edilen vergiler Genel Bütçe içinde fon vb. adı altında toplanarak Genel Bütçe Vergi Gelirleri'ne ilave edilmemektedir. Dolayısıyla belediyelere aktarılan paylarda bunlar hesaba katılmamaktadır.

E – Diğer Gelirler

Bu başlık altında değineceğimiz gelirler hem Büyükşehir belediyelerine hem de İlçe Belediyelerine önemli ölçüde gelir sağlayan 1580 sayılı Yasa ve ilgili diğer yasalarda belirtilen diğer gelir türleridir.

1 – Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri

Bu gelir, belediyelerin sahibi bulunduğu taşınır mallar (iş makineleri, otomobil, otobüs, vidanjör vb.) ile taşınmaz malların kiralınmasından veya satış yolu ile el değıştirmesinden dolayı elde edilen gelirlerden meydana gelir.

Belediyelerin bu gelir kalemi içerisinde, taşınmaz malların kiralınması önemli bir yer tutmaktadır. Fakat bu taşınmazların mülkiyetleri Büyükşehir Belediyeleri'nden, İlçe Belediyeleri'ne devir edilmediği için söz konusu taşınmazlara ait kira gelirleri de doğal olarak Büyükşehir Belediyeleri'ne kalmaktadır.

Taşınır malların ihtiyaç sahiplerine kiralınması ya da işe yaramayan taşınmazların ilgili kanunlar çerçevesinde elden çıkarılması ile de belediyeler gelir elde edebilmektedirler.

2 – Tesis ve Ortak Tesislerden Sağlanan Gelirler

3030 sayılı Yasanın Uygulama Yönetmeliğinin 32. maddesinde belirtildiği üzere, Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri ortak tesis kurabilmektedirler. Bu tesislerden elde edilen gelirlerin, her belediyeye ortaklığı oranında paylaşılacağı da aynı maddede belirtilmiştir.

Bununla birlikte, İlçe Belediyeleri'nin kurduğu İktisadi Teşebbüslerin safi hasılatı veya kazançları üzerinden Belediye Meclislerince belirlenecek oranda belediyelere aktarılacak paylar da belediyelere gelir sağlayacaktır.

3 – Kamu İdaresi ve Kuruluşları Tarafından Yapılan Yardımlar

Devlet, Cumhuriyetin ilanından bu yana, belediyelere ihtiyaçları oranında yardımda bulunmuştur. Özellikle büyük belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla devlet yardımları öngörülmüştür. Bu yardımlardan bazıları ise şunlardır.

- a-** Maliye Bakanlığı bütçesine belediyelere yardım amacıyla konulan ödenekler,
- b-** İller Bankası'nın görevleri arasında yer alan işler için, borçlanma gücünü yitirmiş bulunan belediyelere yardım yapmak üzere, genel bütçeye konulan ödenekler,
- c-** İçişleri Bakanlığı bütçesine belediyelere yardım amacıyla konulan ödenekler,
- d-** Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılan yardımlar.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Belediyeler Teknik Hizmetler Genel Müdürlüğü, belediyelerin fen ve imar konularına ilişkin yatırımlarına mali ve teknik yardımda bulunur. Bu yardım belediyelerin imar planında öngörülen tarihi ve turistik yerlerin etrafının açılması ve düzenlenmesi, park, bahçe, otopark vb. yerlerin yapılması, yolların açılması konularını kapsamaktadır.

Bununla birlikte ; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrinde, 775 sayılı Gecekondu Yasası ile kurulmuş bulunan Gecekondu Fonundan, gecekondu bölgelerinin haritalama, plan, kroki ve projelendirme işleri yapıldığı gibi, gecekondu bölgelerinin ıslahı için arsa alımlarının karşılanması amacıyla maddi yardım da yapılmaktadır.

Ayrıca 7269 sayılı Doğal Afetler Yasası ile oluşturulan Doğal Afetler Fonundan, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca, doğal afete uğrayan bölgelerde bulunan belediyelere yardım edilmektedir.

4 – İç ve Dış Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler

Belediyeler birer kamu tüzel kişisi olarak borçlanma yolu ile de gelir sağlayabilirler. Bütün devlet bankalarından, İller Bankası'ndan ve başka kuruluşlardan borç alabilirler. Belediyelerin kamu ya da özel kesimden yaptığı borçlanmalar, yapılan yasal düzenlemelerle hazinenin garantisi altındadır.

Yerine getirmek zorunda oldukları hizmetleri olağan gelirleriyle karşılayamayan belediyeler, borçlanma yoluna çok sık başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Anayasanın verdiği " Belediyelere görevleri ile orantılı olarak gelir sağlamak " görevini, gereği gibi yerine getiremeyen merkezi idare, bazı yasalarla zaman zaman belediyelerin borçlarını ertelemek (terkin) ya da tümüyle üzerine almak (tahkim) yoluyla belediyeleri mali yönden desteklemeye çalışmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin 10. fıkrası hükmüne göre Belediyeler, " Tasdikli imar planlarının tatbiki dolayısıyla yapılacak istimlak bedellerinin tediyesine, istimlâkin gagesine veya imar planlarına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine tahsis olunmak üzere ve en çok yirmi yılda itfa olunmak kaydıyla tahvil çıkarabilirler." ⁽⁴⁴⁾ Belediye Kanununun 70. maddesinin 3. fıkrası hükmü ise belediye meclislerine borç verme (ikraz) borç alma (istikraz) yetkisi de vermiştir. Adı geçen kanunda, borç alma ya da verme yetkisini konu, miktar, ödeme şekli ve ödeme süresi yönlerinden kısıtlayan herhangi bir hüküm yoktur.

Bu düzenleme doğrultusunda belediyeler ; para ve sermaye piyasalarından, gerçek ve tüzel kişilerden, yurt içi ve dışından borç alabilmektedirler. Belediyeler İller Bankası'na borçlanma yolunu seçmekte ya da tahvil ve bono çıkarmakta serbesttirler. Nitekim İller Bankası kendi kanununda öngörülen hükümler gereğince (4759 sayılı Kanun 7. madde 1. fıkra),

⁽⁴⁴⁾ NADAROĞLU Halil , Mahali İdareler , Beta Basımevi , 4. Baskı , İstanbul 1989 , s. 339

belediyelerin mahalli kamu hizmetleri ile ilgili tesisleri, yapılar ve diğer işleri yapmalarını kolaylaştırmak ; kent kasaba ve köylerin kuruluş ve imar yolundaki plan ve programlarını gerçekleştirmesini desteklemek amacı ile kendi tüzüğünde yazılı esaslar dairesinde belediyelere borç vermektedir. Ancak İller Bankası, ilgili tüzük hükümleri gereğince belediyelere cari harcamalar için borç ve avans vermemektedir. Bu nedenledir ki, belediyeler tahvil ve bono çıkararak iç ve dış borçlanma yoluna gitmeyi tercih etmektedirler.

II – BELEDİYE GİDERLERİ

1580 sayılı Belediye Yasası'na göre belediyelerin görevleri zorunlu ve ihtiyari olarak ikiye ayrılmıştır. Buna göre belediyelerin harcamaları da zorunlu ve ihtiyari olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu giderler Belediye Yasası'nın 117. maddesinde sayılan ve belediye bütçesine her yıl konulması gereken giderlerdir.

İsteğe bağlı giderler ise gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılmış işleri karşılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir. Ancak, belediyelerin bütçelerine isteğe bağlı giderleri karşılayacak ödenek koyabilmesi için önce zorunlu giderleri karşılaması gerekmektedir. Belediye bütçeleri idari vesayet makamının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Uygulamada idari vesayet makamları bütçeye zorunlu giderler için yeterli ödenek konulup konulmayacağına özellikle dikkat etmekte ve bütçeyi ancak bu koşulun yerine getirilmiş olması halinde onaylamaktadırlar. Bu nedenle isteğe bağlı görevlerin yerine getirilmesi hem gider hem de denetim açısından ikinci planda kalmaktadır.

Bu açıklamamızdan sonra belediye giderlerini ; cari giderler, transfer giderleri ve yatırım giderleri olarak üç ana başlık altında ele alacağız.

A – Cari Giderler

Cari Giderler terimi, kamu giderlerinin tüketim amacına yönelik gerçekleştiğini belirtir. Farklı bir anlatımla ; giderin tüketim için harcanması, hizmetler veya en çok bir yıl içinde bir ya da birkaç defa kullanmakla tükenen dayanıksız mal veya eşya için harcanmış olması demektir. Kısaca belirtecek olursak cari giderlerin sağladığı fayda geçicidir. Memur aylıkları ve ücretler veya ısıtma, aydınlatma, kırtasiye, su, kira, bakım ve küçük onarım giderleri cari giderler arasında sayılmaktadır.

1 – Personel Giderleri

Personel giderleri, belediyelerin bünyelerinde görevlendirdiği tüm çalışanlarına yapılan ödemeleri kapsamaktadır. Bu kapsam altında her ay memurlara yapılan maaş ödemeleri, geçici işçi, işçi ve sözleşmeli personel ücretleri personel giderlerini teşkil etmektedir. Belediye Yasası'nın 117. maddesinin 16. fıkrasına göre belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin yıllık toplamının, belediyenin yıllık toplam gelirinin % 30' unu aşmaması gerekir. Bu oran ancak İçişleri Bakanlığı izni ile artırılabilir.

2 – Yönetim Giderleri

Belediye yönetiminin sağlanabilmesi için yönetim kadrosuna ihtiyaç vardır. Belediyenin tüm yönetim kadrosuna yapılan ödemeler yönetim giderlerini oluşturur. Belediye yönetiminin devamı için yönetim ihtiyaçlarının karşılanması da belediyeler için yasa tarafından zorunlu kılınmıştır. Belediyelerin yönetim ödenekleri veya yönetimin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yaptığı harcamalar, bu gider başlığı altında toplanacaktır.

3 – Hizmet Giderleri

Belediye Yasası yerel halkın ihtiyaç duyabileceği bazı hizmetlerin sağlanmasını belediyelere zorunlu kılmıştır. Belediyeler söz konusu hizmetleri ya bizzat kendileri kurarak ya da satın alarak halkın kullanımına sunmaktadırlar. Belediyelerin bu hizmetlerin kurulması, sağlanması veya satın alınması sonucunda yapmış oldukları harcamalar, Hizmet Giderleri kalemi adı altında gösterilmektedir.

4 – Ödenekler

Bu başlık altındaki giderler ise belediye çalışanlarının çeşitli görevler nedeniyle hak ettikleri yolluk ve ödenekleri kapsar. Örneğin, Belediye Yasası belediye meclisi üyelerinin katıldıkları meclis toplantıları nedeniyle hak ettikleri ödeneklerin zamanında ödenmesi konusunda hüküm içermektedir. Bununla birlikte, Belediye Başkanı dahil olmak üzere belediye çalışanlarının belediye sınırları dışında yerine getirecekleri görevler nedeniyle yolluk alacakları da belirtilmiştir. Tüm bu harcamalar, Ödenekler başlığı altında toplanır.

5 – Çeşitli Giderler

Bu başlık altındaki giderler, yukarıda saydığımız dört gider türünden farklı olan giderlerdir. Bu giderler de belli dönemlerde yapılan harcamaları kapsamaktadır. Isıtma, aydınlatma, su, kırtasiye, kira, küçük bakım ve onarım giderleri bu başlık altında toplanabilecek giderleri oluşturur.

B – Yatırım Giderleri

Yatırım giderleri, cari giderlerin tersine tüketim amacıyla değil üretim amacıyla yapılan harcamalardır. Yatırım giderlerinde amaç bir sermaye birikimi neticesinde üretim gerçekleştirmektir. Bununla birlikte Ülkemizde 1964 yılından itibaren, Kamu Maliyesi'ndeki genel kabule göre ; Etüt ve proje giderleri, Yapı

tesis ve büyük onarım giderleri, Makine, teçhizat ve taşıt alım giderleri yatırım giderleri arasında sayılmıştır.

1 – Etüt ve Proje Giderleri

Belediyeler belirli bazı hizmetleri yerine getirirken, bu hizmetlerin gereği olan etüt ve proje çalışmalarını yapmak zorundadırlar. Yapılan bu çalışmaların giderleri, Etüt ve Proje Giderleri adı altında hesaba alınır. Belediyeler hem altyapı hem de üstyapı çalışmaları için etüt ve proje hazırlamak zorundadırlar. Belediyelerin altyapı hizmetlerini içme suyu ve kanalizasyon şebekesi yapımı, üstyapı hizmetlerini ise yollar, caddeler, kavşaklar, parklar, oyun alanları ve bahçelerin yapılması gibi konular oluşturmaktadır. Saydığımız tüm bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için etüt ve proje yapılması gerekmektedir. Bu çalışmalar için yapılacak her türlü harcama, bu başlık altında hesaba alınacaktır.

2 – Yapı Tesisleri ve Büyük Onarım Giderleri

Belediyelerin yerel halka hizmet sunabilmeleri için ihtiyaç duydukları yapı gruplarını meydana getirilmesi gerekmektedir. Bu yapılar ; belediye binası, olabileceği gibi belediyenin sahip olduğu araçların bakım, onarım ve park yerleri, malzeme depoları da bu grup içinde değerlendirilir. Bunların yanı sıra, sunulan hizmetin gereği olarak zaman içerisinde altyapı şebekelerinde ve üst yapılarda büyük çaplı onarımlara da ihtiyaç duyulmaktadır. Saydığımız tüm bu harcamaları bu gider başlığı altında toplamamız mümkündür.

3 – Makine Teçhizat ve Taşıt alım Giderleri

Belediyelerin hem altyapı hem de üstyapı hizmetlerini yerine getirebilmeleri için iş makineleri ve bunlara ait teçhizata ihtiyaç duymaktadırlar. İş makineleri ve teçhizatının alımı yoluna gidilmesi durumunda ortaya çıkacak giderler bu başlık altında toplanmaktadır. Bununla birlikte belediye personelinin

kullanımına verilmek üzere hem makam otomobillerine hem de binek otolarına da belediyelerin büyüklüklerine göre ihtiyaç duyulacaktır. Ayrıca, belediyeler toplu taşıma alanında sundukları hizmetle orantılı olarak belli sayıda toplu taşıma aracına da satın alma yolu ile sahip olabilmektedirler. Yukarıda saydığımız bu giderlerin hepsi Makine Teçhizat ve Taşıt Alım Gideri başlığı altında kaydedilecektir.

C – Transfer Giderleri

Bu gider kalemi belediyelerin sahip oldukları satın alma gücünü (mali olanaklarını) fertlere veya sosyal gruplara karşılıksız olarak intikal ettirmesidir. Bunun yanı sıra, belli kurum ve kuruluşlara da transfer ödemelerinde bulunmaktadır. Başka bir deyişle transfer giderleri, belediyelerin başka bir kişi, kurum veya gruba karşılık beklemezsizin imkan sunmasıdır. Transfer Giderleri başlığı altında inceleyeceğimiz gider kalemlerinin temel özellikleri, mali anlamda gerçekleşen para akışına karşın, belediyenin bu durum karşısında herhangi bir mal veya hizmet satın almamasıdır. Kısaca yapılan harcama (gider) karşılığında hiçbir girdi elde edilemeyecektir.

1 – Kamulaştırma ve Taşınmaz Mal Satın Alımı

Belediyeler ihtiyaç duydukları taşınmaz mallara satın alma yoluyla sahip olabilecekleri gibi, yasanın belirlediği şekil çerçevesinde kamulaştırma yoluyla da taşınmaz mallara sahip olabilirler. Belediyelerin gerek satın alma gerekse kamulaştırma yolu ile taşınmaz malları mülkiyetlerine geçirirken yaptığı harcamalar Transfer Harcamaları içerisinde, kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma giderleri başlığı altında kaydedilmektedir.

2 – Kurumlara Katılma Payı ve Sermaye Teşkili

1580 sayılı Belediye Yasası, belediyelerin (zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, isteğe bağlı olarak) kendi aralarında birlikler kurmalarına ve kurulan birliklere katılmalarına imkan tanımıştır. Belediyeler kurdukları bu birliklerin kuruluş sermayelerine ve bu birliklerin (kuruldukları amaca göre sundukları hizmetlerin devamının gereği olarak) harcamalarına katılmak zorundadırlar. Belediyelerin söz konusu birliklerin oluşturulmaları ve hizmet sunabilmeleri için yaptıkları tüm ödemeler, bu başlık altında toplanmaktadır.

3 – İktisadi Transferler

Kamu maliyesi açısından " iktisadi transfer " kavramı ; Devletin, İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin yatırımlarına katkıda bulunmak amacıyla yaptığı transfer harcamalarını belirtmek için kullanılmaktadır.

Belediyeler açısından ise belediyenin hem özel kanunlarla kurulmuş olan (kamu tüzel kişiliği olan) hem de Belediye Muhasebe Usul Tüzüğü'ne göre kurulan (kamu tüzel kişiliği olmayan) iktisadi kuruluşlarına ve işletmelere yaptığı transferleri kapsamaktadır. Bu işletmeler, Belediye Yasası'nın belirtmiş olduğu hususlara uygun olarak kurulan işletmelerdir. Bunlar kanunların kendilerine sağladığı vergi vb. muafiyetlerden yararlanan özel amaçlı işletmelerdir. Belediyelerin gerekli gördükleri durumda bu işletmelere yaptıkları transferleri İktisadi Transferler adı altında toplayabiliriz.

4 – Mali Transferler

Çeşitli kurumların kuruluş kanunlarında (İller Bankası, Emekli Sandığı, vb.), belediyelerin bu kurumlara belirli miktarlarda veya oranlarda ödemelerde bulunması gerekmektedir. Belediyelerin bu kurumlara yapmış olduğu karşılıksız ödemeler, belediye giderleri arasında Mali Transferler başlığı altında kaydedilir.

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 3. maddesine göre, belediyelerin bir önceki yılın kesinleşmiş gelirlerinden ayırık tutulacak gelirler çıkarıldıktan sonra kalan gelirlerin % 5' inin İller Bankası Ortaklık Payı olarak Şubat, Mayıs, Ağustos, Kasım aylarında olmak üzere, dört eşit taksitte İller Bankası'na ödenmesi ve bütçeye gider olarak kaydedilmesi gerekmektedir. Emekli Sandığı'na ise Ek Karşılıklar olarak, bütçenin aylıklar harcama kaleminde yer alan toplam ödeneğin % 4' ü bütçeye konulur. Belirttiğimiz bu harcamalar, mali transfer harcamaları olarak gider kalemleri arasında kaydedilir.

5 – Sosyal Transferler

Belediyeler merkezi idarenin yerine getirdiği bazı sosyal amaçlı görevleri, yerel düzeyde karşılayabilmek için bazı harcamalarda bulunmaktadır. 3294 sayılı yasanın belirttiği şekilde ; kesin sonucu alınmış en son bütçenin % 1' i oranında hem Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Payı hem de Beden Terbiyesi ve Spor İl Müdürlüğü Payı'nı bütçelerine koyarak, ilgili kurum hesaplarına aktarırlar. Ayrıca yine yukarıda belirttiğimiz şekilde hesaplanacak % 1' lik pay da Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Payı olarak bütçeye konulduktan sonra, bu kurum hesabına üç eşit taksit halinde aktarılır. Bu saydığımız harcama kalemlerini de belediyelerin sosyal transfer harcamaları olarak gösterebiliriz.

6 – Borç Ödemeleri

Belediye Gelirleri'ni açıklarken, belediyelerin kanunun tanıdığı yetki çerçevesinde borçlanma yoluna gidebileceğini belirtmiştik. Bu borçlanmanın doğal sonucu olarak belediyeler aldıkları borçların ana paralarını ve bu ana paralardan doğan borç faizlerini geri ödemekle yükümlüdürler. Belediyelerin gerek ana para gerekse bunlara ait faiz olarak yaptığı her türlü borç ödemesi de Transfer Giderleri genel başlığı altında Borç Ödemeleri kalemi olarak hesaba alınmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de belediyelerin idari ve mali yapılarını genel anlamda düzenleyen 1580, 2380, 2464 ve 3030 sayılı yasalar çerçevesinde yaptığımız bu araştırma neticesinde ;

1 – Belediyeler hızlı kentleşme, nüfus artışı, göç ve sanayileşme gibi büyük çaplı sorunlar karşısında çözüm üretmekte ve mali kaynak bulmakta zor durumda kalmışlardır. Birçok belediye bu sorunlarla ilgilenmek bir yana, zorunlu görevlerini dahi yapamayacak durumdadır.

2 – Bugün hızla artan kentsel hizmet talebi beraberinde finansman ihtiyacını da artırmaktadır. Ancak finansman ihtiyacı, belediyelerin sahip olduğu kaynaklarla karşılamayınca bir açık ortaya çıkmakta ve bu açık borçlanma suretiyle karşılanmaya çalışılmaktadır. Kimi belediyelerin borçlanmalarının çok fazla olması sonucu merkezi idare tarafından, zaman zaman bu borçların ertelenmesi ya da silinmesi yoluna gidilmektedir. Bu uygulama kanımca yanlış bir uygulamadır. Çünkü bu uygulama bir yanda gelir ve giderini dengeleyen belediyeler için ceza anlamına gelirken, diğer yanda borcunu ödemeyen ya da ödeyemeyen belediyeler açısından ise ödül durumunda gözükmektedir. Böylece bu durum diğer belediyeler açısından olumsuz örnek teşkil etmektedir. Nitekim 1991 yılında çıkarılan tahkim yasası döneminde belediye borçlarının GSMH içerisindeki payı binde dört seviyesinde iken, bugün bu payın binde altı – yedi seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.

3 – Belediyeler kentsel hizmet sunmak olan asli görevlerini yerine getirmek yerine, yeni iş alanı yaratmak gibi istihdam amaçlı basit politikalar üreterek gittikçe hantal bir personel rejimine bürünmüşlerdir. Bunun göstergesi olarak, 1986 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı % 22’den 1996 yılında % 46’ lara yükselmiştir.

4 – Yukarıdaki açıklamamızın doğal sonucu olarak belediyelerin harcamaları içerisinde personel harcamalarının payı giderek artarken yatırım harcamalarının payı da giderek düşmüştür. Yatırım harcamalarının hızlı nüfus artışı karşısındaki (altyapı) eksikliği üşünüldüğünde, konunun bu boyutu yatırımların önündeki en büyük engelin bir anlamda yanlış personel rejiminden kaynaklandığını bize göstermektedir.

5 – Ülkemizde belediye gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Belediye gelirlerinin % 50' sinin genel bütçe vergi gelirleri toplamından aktarılan paylara dayandığı (Bu oran küçük belediyelerde % 80' e kadar çıkmaktadır.), % 25' inin öz gelirler olduğu, geriye kalan % 25' inin ise borçlanma yolu ile elde edilen gelirler olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum bize belediyelerin gelirlerinin büyük ölçüde GBVG' den aktarılan paylardan oluştuğunu göstermektedir. Son yıllarda belediyelerin sayısında görülen artış, GBVG' den belediye başına düşen payın da azalmasına neden olmuştur. Belediyelerin kendi öz gelirlerini, siyasi kaygılar nedeniyle, elde etmekten uzak kalmaları doğal olarak GBVD' den belediyelere aktarılan payları daha da önemli kılmaktadır. Bu payın oranının merkezi idare tarafından belirleniyor olması ve bu kaynakta yapılan çeşitli kesintiler nedeniyle gelir yapısı büyük ölçüde bu kaynağa bağılı olan belediyeler önemli ölçüde etkilenmektedir. Öte yandan genel bütçeden yapılan bağış ve yardımlara ilişkin objektif kriterlerin bulunmaması ve bu yardımları yapan merkezi yönetim birimleri arasında eşgüdümün olmayışı, söz konusu kaynaklar açısından tekerrür, adaletsizlik ve kayırmalara neden olmaktadır.

6 – 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda sayılan birçok gelir kalemi ya zamanla kaldırılmış ya da kapsamı daraltılmıştır. Geriye kalan vergi, resim ve harçlar ise tarifeye bağlanarak, belediye meclisleri de büyük ölçüde yetkisiz kılınmıştır. Maktu (kesin olarak belirlenmiş) vergilerin de yıllar itibariyle artırılmaması, gelirlerin toplanma maliyetini karşılayamamasına yol açmakta, birçok belediye bu vergilerden vazgeçmektedir. Birçok gelir kaynağının matrahı, mükellefi ve konusunun karışıklık arz etmesi verginin tahsilinde sıkıntı

yaratmaktadır. Bunlardan birisi de belediyeleri için önemli bir gelir kalemi olan ancak yeterince toplanamayan çevre temizlik vergisidir. Ayrıca, birçok batılı ülkede en önemli yerel olarak vergi kabul edilen emlak vergisi de belediye gelirlerimiz içerisinde önemsiz bir yere düşmüştür. Bu sorunun giderilmesi amacıyla, emlak vergisinde (geçen yıl) düzenlemeye gidilmiş ve gayri menkullerin gerçek bedelinden beyannameye tabi tutulmaları konusunda ağır yaptırımlar getirilmiştir.

7 – Büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden ilave % 5' lik pay verilmesi, diğer büyük kentlerin belediyelerinin büyükşehir olma talebini gündeme getirmektedir. Bu talebin sonucu olarak suni büyükşehirler yaratılmakta ve sonraki süreçte bu belediyeler erken büyükşehir olmanın sıkıntılarını çektiklerini açık yüreklilikle itiraf etmektedirler.

8 – Yukarıda belirttiğimiz gibi belediye gelirlerinin içinde öz gelirlerin yeri çok düşük bir oranda kalmaktadır. Öz gelirleri artırma yönünde yapılması gereken öncelikli iş, " Belediye hizmetlerinden yararlananların hizmet bedeli ödemeleri gerektiği " ilkesinin esas alınması olmalıdır. Bugün maalesef, birçok belediye hizmeti karşılıksız yapılmaktadır. Başka bir ifade ile şehirde yaşamının bir bedeli yoktur. Belediyeler çöp ve atık su hizmetinden, cadde ve sokakların açılması ve yapımına kadar, gerçekleştirdiği birçok hizmetin karşılığını, yararlanarlardan alamamaktadır. Bu amaçla ağır yaptırımlar içeren yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır.

9 – Büyük kentlerimizde karşımıza çıkan şehirleşmenin doğurduğu ranttan belediyeler yararlanamamaktadır. Eski belediye gelirleri sistemi açısından " şerefiye ", rantı bir ölçüde kapsıyordu. Ancak, şerefiye de bugün için kaldırılmıştır. Hükümet programlarında da kentsel rantın vergilendirilmesi olayına yer verilmiştir. Kanımca bu rantın vergilendirilmesi de belediyelere bırakılmalıdır.

10 – Bu belirttiğimiz hususların yanı sıra, bazı yerel vergilerin de merkezi idare tarafından belediyelere bırakılması gerekmektedir. Belediye meclislerine yeni vergi oluşturma yetkisi (bu yetki kanun koyucuya aittir) verilmese bile, tarife yapma ve vergilere belirli oran ekleme yetkisi verilebilir. Çünkü iki – üç bin nüfuslu bir belediyenin alacağı işgal harcının tarifesinin Bakanlar Kurulu'nda saptanmasını savunmak pek akıllıca sayılmaz.

11 – Buraya kadar belediyelerin mali yapısı üzerinde dururken, kaynakların sağlanması açısından sıkıntıların olduğuna değindik. Son olarak belediyelerde kaynakların rasyonel kullanımı ve uzman personel ihtiyacına değinmek istiyorum. Belediyeler verilen görevleri yerine getirmek amacıyla sınırlı kaynaklarını kullanırken, yeterli teknik bilgiye ve donanıma sahip olmadıkları konularda, bu hizmeti daha iyi yerine getirebilecek kişi ve kurumlardan ihale ve imtiyaz yöntemleri ile yararlanabilmektedirler. Böylece uzman kişi ve kuruluşlar tarafından yapılan işler daha az masraf ve personel ile yerine getirilecektir. Bununla birlikte, belediyelerin teknik bilgi gerektiren özel işlerde eğitilmiş ve yetişmiş personel kullanmasının hem kaynak hem de zaman israfını önleyeceğini de söyleyebiliriz.

BİBLİYOGRAFYA

- 1 – KELEŞ Ruşen : Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul 1994
- 2 – ORTAYLI İlber :Yerel Yönetim Devraldığımız Miras, Uluslararası Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Sempozyumu 1990
- 3 – AYTAÇ Fethi :Açıklamalı Belediye Kanunu, İstanbul 1997
- 4 – GÖZÜBÜYÜK Şeref :Türkiye’de Mahalli İdareler, Ankara 1985
- 5 – NADAROĞLU Halil :Mahalli İdareler, İstanbul 1989
- 6 – AYDIN S. Ahmet :Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Üzerine Düşünceler, Türk İdare Dergisi, Ankara 1989
- 7 – TORTOP Nuri :Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara 1986
- 8 – GÜLER Birgül :Büyükşehir ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler, Türk İdare Dergisi, Ankara 1988
- 9 – ÜSTÜNİŞİK Belma :Belediyelerin Mali Yapısında Düzenlemeler, DPT Sosyal Planlama Başkanlığı, Ankara 1987
- 10 – YETER Enis :Belediyelerin Mali Durumu, Türk İdare Dergisi, Ankara 1992
- 11 – BİNATLI Cüneyt :Belediye Hizmetleri Finansmanı, İTİA Yayınları, Eskişehir 1977
- 12 – EMREALP Sadun :Belediyelerde Mali Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Yayınları, İstanbul 1993
- 13 – YAŞAYAN Sabri :Belediyelerimiz, Ankara 1987
- 14 – İçişleri Bakanlığı :Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 1973
- 15 – İçişleri Bakanlığı :Belediyeler, İç Düzen Yayınları, Ankara 1983
- 16 – Resmi Gazete :12. Aralık. 1984, Sayı : 18285
- 17 – Resmi Gazete :9. Haziran. 1984, Sayı : 18453
- 18 – Resmi Gazete :18. Ocak. 1984, Sayı : 18285
- 19 – Resmi Gazete :6. Ekim. 1984, Sayı : 18537
- 20 – TESEV :Belediye Başkanlarının Bütçe El Kitabı
- 21 – TBD :Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı, Ankara 1993

- 22 – :Yüksek Seçim Kurulunun 15. Eylül. 1977 gün ve 1753 sayılı kararı
- 23 – :1580 sayılı Belediye Kanunu
- 24 – :2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 25 – :3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 26 – :4759 sayılı İller Bankası Kanunu
- 27 – :504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
- 28 – :T.C. 1961 Anayasası
- 29 – :T.C. 1982 Anayasası

