

**T.C
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN BELEDİYELERİN MALİ
YETERLİLİĞİ**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Mehmet GÜDÜK**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK**

Ankara-2007

ONAY

Mehmet GÜDÜK tarafından hazırlanan Yerel Özerklik Açısından
Belediyelerin Mali Yeterliliği başlıklı bu çalışma, 28.10.2007
tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak
jürimiz tarafından Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim dalında Master tezi olarak
kabul edilmiştir.

[İmza]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

Prof. Dr. Burhan Ayhan

[İmza]

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

Prof. Dr. Nevzat Samgüçler

[İmza]

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

[Unvanı, Adı ve Soyadı]

Doç. Dr. Hilmet KARZUC

ÖNSÖZ

Türkiye son yıllarda ekonomik, sosyal ve siyasal alanda büyük bir gelişme ve ilerleme kaydetmektedir. Bunun sonucunda da ülkede büyük bir dönüşüm ve değişim yaşanmaktadır. Özellikle kırsal alandan kentlere göçler hızla artarak devam etmekte ve bu gelişme de kentlerde beraberinde pek çok soruna neden olmaktadır. Bu sorunların çözümü de doğal olarak yerel yönetimlerden beklenmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler Anayasada da belirtildiği üzere üçe ayrılmaktadır. Bunlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. Bunlardan günümüzde en işlevsel olanı belediyelerdir. Bu yüzden yukarıda belirtilen sorunları çözümlenmekte belediyelerden beklenmektedir. Ancak belediyelerin bugünkü şartlar altında bu sorunları çözebilmesi mümkün değildir.

Belediyeler her şeyden önce mali bakımdan son derece zayıf ve merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Bununla bağlantılı olarak yerel özerklikten de yoksundurlar. Ayrıca merkezi yönetimin katı bir vesayet denetimine tabidirler. Bunda Türkiye’de uygulanan merkeziyetçi yönetim yapısının büyük payı vardır. Oysa kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamanın yolu hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmesinden geçmektedir. Bunu sağlayacak olan da kendi gelir kaynaklarına sahip olan ve kendi aldığı kararları bağımsızca uygulayabilen yerel yönetimlerin var olmasıdır. Kısaca belediyeler mali özerkliğe ve yerel özerkliğe sahip olmadıkları müddetçe yerel hizmetleri istenilen düzeyde gerçekleştirebilmeleri mümkün değildir.

Biz de bu gerçeklerden hareketle çalışmamızda Türkiye’de belediyelerin mevcut durumlarını ele alarak aksayan yönlerin neler olduğunu ve bu aksaklıkların giderilmesi için neler yapılması gerektiğini irdelemeye çalıştık. Ayrıca belediyelerin de bu husustaki görüş ve katkılarını almak üzere belediyeler üzerinde yaptığımız anket uygulamalarından da bu çalışmamızda azami olarak yararlandık.

Böyle bir çalışma ile belediyelerin yeniden yapılandırılması sürecine az da olsa bir katkı yapabilmek en büyük temennimizdir.

Çalışmada emeği geçen herkese ancak özellikle de tez danışmanım olan değerli hocam Doç. Dr. Hikmet KAVRUK'a, bana vermiş olduğu destek ve cesaret için sosuz teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

KISALTMALAR	ix
TABLolar	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. MERKEZDEN YÖNETİM, YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMLARI	3
1.1.MERKEZDEN YÖNETİM KAVRAMI	3
1.1.1.Merkezden Yönetimin Sakıncaları.....	4
1.1.2.Merkezden Yönetimin Yararları.....	5
1.2.YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI	6
1.2.1. Yerinden Yönetimin Sakıncaları.....	10
1.2.2.Yerinden Yönetimin Yararları.....	11
1.2.3.Siyasal Yerinden Yönetim.....	13
1.2.4.Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	14
1.2.4.1.İl Özel İdaresi.....	16
1.2.4.2. Belediye.....	17
1.2.4.3.Köy.....	27
1.2.5.Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	28
2.YEREL ÖZERKLİK VE MERKEZİ DENETİM KAVRAMLARI	29
2.1.Yerel Özerklik Kavramı.....	29
2.2.Merkezi Denetim Kavramı.....	34
3.İDARİ VESAYET VE MALİ BÖLÜŞÜM	36
3.1.İdari Vesayet.....	36
3.2.Mali Bölüşüm.....	49
4.YEREL ÖZERKLİK İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR	41
4.1.İdari,Siyasi,Mali ve Bilimsel Özerklik Kavramları	41
4.1.1.İdari Özerklik Kavramı.....	41

4.1.2.Siyasi Özerklik Kavramı.....	42
4.1.3.Mali Özerklik Kavramı.....	44
4.1.4.Bilimsel Özerklik Kavramı.....	50
4.2.Yerel Özerkliğin Tanımı, Amacı ve Kapsamı.....	51
4.2.1.Yerel Özerkliğin Tanımı ve Anlamı.....	51
4.2.2.Yerel Özerkliğin Amacı.....	55
4.2.3.Yerel Özerkliğin Kapsamı.....	57
4.3.Yerel Özerkliğin Esasları.....	59
4.4.Yerel Özerklik İçin Gerekli Nitelikler.....	60
4.4.1.Karar Alma Yetkisi.....	60
4.4.2.Bağımsız Organlar.....	61
4.4.3. Parasal Olanaklar.....	61
4.5.Yerel Özerkliğin Belediyeler İçin Anlam ve Önemi.....	62

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER VE MERKEZİ YÖNETİM ARASINDA MALİ BÖLÜŞÜM

1.MALİ BÖLÜŞÜMÜ ZORUNLU KILAN NEDENLER.....	64
1.1.Görev Bölüşümü.....	66
1.1.1.Görev ve Yetki Bölüşümünde İlkeler.....	67
1.1.1.1.Genel Yetki İlkesi.....	67
1.1.1.2.Özel Yetki İlkesi.....	69
1.1.1.3.Karma Yetki İlkesi.....	70
1.1.2 Görev ve Yetki Dağılımında Kullanılan Ölçütler.....	71
1.1.2.1.Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü.....	71
1.1.2.2. Yerellik ve Bölünebilirlik Ölçütü.....	72
1.1.2.3.Mali Adalet Ölçütü.....	73
1.1.2.4.Siyasi Sorumluluk Ölçütü.....	74
1.1.2.5.Hizmette Halka Yakınlık ve Yerellik (Subsidiarity) Ölçütü.....	75
1.1.2.6.Gelenek Ölçütü.....	76
1.1.3.Görev ve Yetki Bölüşümünde Modeller.....	77
1.1.3.1.Dual Polity (Çifte Fonksiyonluluk) Modeli.....	77

1.1.3.2.Yerel Yönetime Dayalı Entegrasyon Modeli.....	77
1.1.3.3.Devlet İdaresine Dayalı Entegrasyon Modeli.....	78
1.2. Gelir Bölüşümü.....	78
1.2.1. Mali Kaynakların Sağlanmasında Kullanılan Sistemler.....	79
1.2.1.1.Bağımlılık Sistemi.....	79
1.2.1.2.Bağımsızlık Sistemi.....	80
1.2.2. Gelir Bölüşümü Ölçütleri.....	80
1.2.2.1. Gelir Ölçütü.....	81
1.2.2.2. Harcama Ölçütü.....	81
1.2.2.3. Gelir ve Harcamaları Dengeleme Ölçütü.....	82
2.MALİ BÖLÜŞÜMÜN DÜNYADAKİ UYGULANMA ŞEKİLLERİ.....	83
2.1.Almanya’da Görev ve Kaynak Bölüşümü.....	83
2.1.1. İlçe İçinde Yer Alan Belediyelerin Görevleri.....	85
2.1.2. Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	86
2.1.3. Belediyelerin Giderleri.....	88
2.2.Belçika’da Görev ve Kaynak Bölüşümü.....	89
2.2.1.Belediyelerin Yetki ve Görevleri.....	89
2.2.2.Belediyelerin Gelirleri.....	90
2.2.2.1.Belediyeler Tarafından Alınan Vergiler.....	90
2.2.2.2.Belediyelere Yapılan Yardımlar.....	91
2.2.2.3.Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler.....	92
2.3.Fransa’da Görev ve Kaynak Bölüşümü.....	92
2.3.1.Fransa’da Belediyelerin Görevleri.....	95
2.3.2.Fransa’da Belediyelerin Gelirleri.....	97
2.4.İngiltere’de Görev ve Kaynak Bölüşümü.....	100
2.4.1.İngiltere’de Belediyelerin Görevleri.....	102
2.4.2. İngiltere’de Belediyelerin Gelirleri.....	103
3.MALİ BÖLÜŞÜMÜN TÜRKİYE’DE UYGULANMASI.....	104
3.1.Türkiye’de Belediyelerin Görevleri.....	107
3.1.1. Normal Belediyelerin Görevleri.....	107
3.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri.....	108
3.1.3. İlçe belediyeleri ve İlk Kademe Belediyelerinin Görevleri..	112

3.2.Türkiye’de Genel Olarak Belediyelerin Gelirleri.....	113
---	------------

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYED’DE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

1.BELEDİYELERİN MALİ YAPISI.....	114
1.1.Belediyelerin Gelirleri.....	114
1.1.1.Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları.....	115
1.1.1.1.Vergi Gelirleri.....	115
1.1.1.1.1.İlan ve Reklam Vergisi.....	116
1.1.1.1.2.Eğlence Vergisi.....	118
1.1.1.1.3.Haberleşme Vergisi.....	118
1.1.1.1.4.Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi.....	119
1.1.1.1.5.Yangın Sigorta Vergisi.....	120
1.1.1.1.6.Çevre Temizlik Vergisi.....	120
1.1.1.1.7.Emlak Vergisi.....	123
1.1.1.2.Harçlar.....	125
1.1.1.2.1.İşgal Harcı.....	125
1.1.1.2.2.Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı....	126
1.1.1.2.3.Kaynak Suları Harcı.....	127
1.1.1.2.4.Tellallık Harcı.....	128
1.1.1.2.5.Hayvan Kesimi ve Denetleme Harcı.....	128
1.1.1.2.6.Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene harcı.....	129
1.1.1.2.7.Bina İnşaat Harcı.....	130
1.1.1.2.8.Çeşitli Harçlar.....	131
1.1.1.2.8.1.Kayıt ve Suret Harcı.....	132
1.1.1.2.8.2.İmar İle İlgili Harçlar.....	132
1.1.1.2.8.3.İşyeri Açma İzni Harcı.....	133
1.1.1.2.8.4.Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı.....	133
1.1.1.2.8.5.Sağlık Belgesi Harcı.....	134
1.1.1.3.Harcamalara Katılma Payları.....	134
1.1.1.3.1.Yol Harcamalarına Katılma Payı.....	134
1.1.1.3.2.Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı...	135
1.1.1.3.3.Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.....	135

1.1.2.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar.....	136
1.1.3.Devlet Yardımları ve Fonlar.....	140
1.1.4.Diğer Gelirler.....	141
1.1.4.1.Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler.....	141
1.1.4.2.Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler.....	142
1.1.4.2.1. Belediyelerde İç Borçlanma.....	142
1.1.4.2.2. Belediyelerde Dış Borçlanma.....	145
1.1.4.2.3. Belediyelerde Tahvil Çıkararak Borçlanma....	149
1.1.4.3.Para Cezaları.....	150
1.2. Belediyelerin Harcama ve Giderleri.....	150
1.2.1.Cari Harcamalar.....	152
1.2.2.Yatırım Harcamaları.....	152
1.2.3.Sermeye Teşkili ve Transfer Harcamaları.....	153
1.3.Belediye Bütçesinin Hazırlanması ve Uygulanması.....	153
1.3.1.Belediye Bütçesinin Hazırlanması.....	153
1.3.2.Belediye Bütçesinin Uygulanması.....	156
2.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI.....	159
2.1.Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri.....	159
2.2.Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri.....	162
2.3.Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçelerinin Hazırlanması ve Uygulanması.....	164
2.3.1.Büyükşehir ve İlçe Belediye Bütçesinin Hazırlanması.....	164
2.3.2.Büyükşehir Belediye Bütçesinin Uygulanması.....	166
3.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BELEDİYELERİN GELİR TOPLAMA VE HARCAMADA BULUNABİLME YETENEK VE SERBESTLİĞİ.....	167
3.1.Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama Yetenek ve Serbestliği.....	167
3.2.Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Harcamada Bulunabilme Yetenek ve Serbestliği.....	171
3.3.Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamada Bulunabilme Yetenek ve Serbestliğinin Denetimi... 	177

3.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamalarda Bulunabilme Yetenek ve Serbestliğinin Belediye Özerkliğine Katkıları.....	180
3.5.Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamada Bulunabilme Yeteneğini Geliştirmeye Yönelik Reform Yaklaşımları.....	182
3.5.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi.....	182
3.5.2.İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi.....	188

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN BELEDİYELERİN MALİ YETERLİLİĞİ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI

1. Araştırmanın Metodolojisi.....	196
1.1.Araştırmanın Amaçları.....	196
1.2.Araştırmanın Varsayımları.....	198
1.3.Araştırmanın Yöntemi.....	199
1.3.1.Evren ve Örneklem.....	199
1.3.2.Verilerin Toplanması.....	200
1.3.3.Alan Araştırması.....	200
1.3.4.İstatistik Yöntem ve Çözümleme.....	201
1.4.Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları.....	201
2.Araştırmanın Bulguları ve Yorum.....	202
2.1.Öneriler.....	224
2.2.Deneklerin Özellikleri.....	230
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	232
KAYNAKÇA	240
EKLER	
SORU KAĞIDI.....	250
ÖZET.....	259
ABSTRACT	261

KISALTMALAR

a.g.e	:Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
YYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
IULA	:Uluslar arası Yerel Yönetim Birliği
İBD	: İdari Bilimler Dergisi
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAV	:Konrad Adenauer Vakfı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MİGM	:Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
TBD	:Türk Belediyecilik Derneği
T.C.	:Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	:Türk İdare Dergisi
TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	:Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

TABLolar

Tablo:1 İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi.....	101
Tablo:2 Çevre Temizlik Vergisi Yıllık Tutarları.....	104
Tablo:3 Emlak Vergisi Oranları.....	108
Tablo:4 Kaynak Suları Harcı Tarifesi.....	111
Tablo:5 Hayvan Kesimi Denetleme ve Muayene Harcı Tarifesi.....	113
Tablo:6 Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı Oranları.....	113
Tablo:7 Bina İnşaat Harcı Tarifesi.....	115
Tablo:8 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları.....	136
Tablo:9 2006 Yılı itibariyle Tüm Belediyelerin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri.....	139

GİRİŞ

Dünyada meydana gelen teknolojik, ekonomik ve sosyal değişme ve gelişmeye paralel olarak kamu yönetiminde de değişme ve gelişmeler yaşanmaktadır. Artık merkeziyetçi kamu yönetiminden, adem-i merkeziyetçi bir kamu yönetimine doğru geçiş yaşanmaktadır. Bunun sonucunda da yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki önemi gittikçe artmaktadır. Bunda, yerel yönetimlerin etkili verimli kaliteli ve hızlı hizmet verebilmelerinin önemi büyüktür.

Günümüzde kamusal hizmete bakış açısında meydana gelen değişmeler ve buna paralel olarak toplumsal ve yönetim anlayışındaki dönüşüm ve gelişmeler, yerel yönetimler için ve özellikle de yerel yönetimler içinde hizmet üretmek bakımından ayrı bir yere sahip olan belediyeler için yeni hizmet alanlarının oluşmasına ve mevcutların da genişlemesine neden olmuştur. Bunun sonucunda belediyeler pek çok sorunla karşı karşıya kalmışlardır.

Tüm dünyada bu sorunları aşmak için kamusal hizmetler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmektedir. Yerel yönetimlerle, merkezi yönetim arasında yapılan bu görev bölüşümü beraberinde gelir bölüşümünü de zorunlu kılmaktadır. Böylece hem görev bölüşümü hem de gelir bölüşümü yapan merkezi ve yerel yönetim birimleri kamusal hizmetleri ortaklaşa ve uyum içinde yerine getirebilmektedirler.

Dünyada meydana gelen bu gelişmeler doğal olarak Türkiye'yi de etkilemekte ve bu değişim ve gelişime ayak uydurmak zorunda bırakmaktadır. Özellikle son yıllarda Avrupa Birliğine üyelik sürecinde bu zorunluluk daha da artmıştır. Ancak bugün Türk yerel yönetimleri ve belediyelerinin durumları dünya ile kıyaslandığında istenilen düzeyin çok gerisindedir ve katedilmesi gereken daha çok yol vardır.

Türkiye'de belediyeler ile merkezi yönetim arasında tam bir görev bölüşümü yapılmadığından, merkezi yönetim ve belediyeler arasında bir görev ve yetki karmaşası yaşanmaktadır. Merkezi yönetim gücünü kaybetmemek için özellikle bazı yetkileri belediyelere devretmemekte bu

günde ısrarını sürdürmektedir. Ancak buna karşın merkezi yönetimin belediyelere görev ve sorumluluk yüklerken hiç tereddüt etmediği görülmektedir. Oysa bu görevleri yerine getirmek için gelir kaynaklarına da ihtiyaç vardır fakat merkezi yönetim bu hususta da oldukça cimri davranarak yeterli gelir kaynaklarını belediyelere aktarmamaktadır. Bu şartlar altında tüm bu sorunlarla boğuşan belediyelerden sağlıklı etkili ve verimli bir hizmet üretmesi beklenemez.

Dünyadaki çağdaş örnekleri ile karşılaştırıldığında Türk belediyelerinin yerel özerkliğe ve mali yeterliliğe sahip olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu durumu önlemenin yolu merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında tam bir görev ve gelir bölüşümünün sağlanması ve bunun yasal güvence altına alınmasıdır. Zira güçlü bir belediye yerel açıdan özerk ve mali açıdan yeterliliğe sahip olan belediyedir.

Biz de bu çalışmamızda tam olarak yerel ve mali özerkliğe sahip bir belediyeciliğin Türkiye’de geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için neler yapılması gerektiği üzerinde durmaya çalıştık.

Dört bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde, konunun kavramsal çerçevesini çizmeye yönelik olarak yerinden yönetim, merkezden yönetim ve yerel özerklik kavramları üzerinde durmaya çalıştık.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, belediyelerle merkezi yönetim arasındaki mali bölüşümü ele alarak dünyadaki mali bölüşüm uygulamaları ile Türkiye’de uygulanan mali bölüşümü ortaya koymaya çalıştık.

Üçüncü bölümde, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin mali yapılarını kavramak üzere, belediyelerin gelir gider ve bütçeleri ile belediyelerin gelir toplama ve harcamada bulunabilme yetenek ve serbestliğinin boyutları ile bu serbestliği geliştirmeye yönelik olarak ortaya konulan reform yaklaşımlarını inceledik.

Dördüncü bölümde ise konumuzla ilgili olarak belediyeler üzerinde yaptığımız anket çalışmasının sonuçlarını değerlendirilerek, çalışmayı değerlendirme ve sonuç kısmında yer alan önerilerimiz ile sonuçlandırdık.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMLARI

1.1.Merkezden Yönetim Kavramı

Tüm devlet yapılanmalarında var olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerin kısacası kamu gücünün tamamının merkezi bir otoritede toplanması ve her işin merkezden yönetilmesidir. Bu durumda ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil olan örgütler aracılığı ile gerçekleştirilir. ¹

Diğer bir ifade ile merkezden yönetim bir ülkede merkezde bulunan ve merkezi yönetim hiyerarşisi içinde görev yapan memurların daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademede bulunanların yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. ²

Bu sistemde kamu hizmetleriyle ilgili kararları almak, bunları uygulamak, gelir ve giderleri düzenlemek yetkisine tam ve mutlak olarak merkezi yönetim hakimdir. ³

Merkezden yönetim anlayışının uygulanabilmesi için hiyerarşi, yetki genişliği ve yetki devri gibi araçlara ihtiyaç vardır. Bunlardan hiyerarşi, üst yönetimde bulunan memurların astlarına ya da emri altında bulunanlara emir verebilme ve onları denetleyebilme yetkisine haiz olmaları anlamına gelmektedir. Kısaca üstlerin ve astların ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü ifade eder.

¹ NADAROĞLU Halil; Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, (İstanbul, 1994),s.20

² TORTOP Nuri; Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, 1999, s.4, TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan; Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, (Ankara, 1993), s.91

³ ÇOKER Ziya: "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim", Türk İdare Dergisi, (Aralık-1991), S: 395, s.1

Yetki genişliği, merkezi yönetimin bütün bir ülkeyi yönetirken tüm kararları merkezden vermek ve uygulamada karşılaştığı güçlükleri önlemek üzere geliştirilmiş bir yöntemdir. Burada yetkilerin bir kısmı alt kademedeki bulunan organlara devredilirken bir kısmı da merkez tarafından atanan ve geniş yetkilerle donatılmış ve merkez adına karar alıp uygulayan memurlara devredilmiştir. Kısacası yetki genişliği merkezden yönetim sistemine bir esneklik kazandırmak üzere merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı diğer merkez ve taşra birimlerine yetki genişliği yoluyla yönetim sürecine katılma imkanı vermek üzere oluşturulmuştur.

Yetki devri ise, yetki genişliğindeki gibi merkezi yönetimin tüm yetkileri elinde bulundurup bir ülkeyi tek başına yönetmenin güçlüğünü ortadan kaldırmak üzere geliştirilmiş olup “hükümetin veya üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmını, kuruluşların alt kademedeki ajanlarına veya memurlarına devretmeleri”⁴ anlamına gelmektedir. Ancak her ne şekilde olursa olsun tüm bu yumuşatma ve uygulamalar yetkilerin nihai olarak merkezi yönetimde toplandığı gerçeğini değiştirmemektedir. Böyle bir uygulamanın beraberinde birçok olumsuzluğa neden olması elbette kaçınılmaz olacaktır.

1.1.1.Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve bunlarla ilgili uygulama ve yürütmenin tamamen merkez eliyle yürütülmesinin sakıncaları şunlardır.⁵

a) Karar alma yetkisinin merkezde olması, taşradaki görevlinin merkez ile yazışmasını gerektirir. Bu da kırtasiyeciliği artırır.

b) Merkezden yönetim demokrasi ilkesine de pek uygun değildir. Her şeyin merkezileşmesi halkın yönetime katılmasını kısıtlar.

⁴ Nuri TORTOP; a.g.e., s. 8

⁵ GÜNDAY Metin: İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. baskı, İmaj Yayınevi, (Ankara, 2003), s.58,59, GÖZÜBÜYÜK Şeref-TAN Turgut: İdare Hukuku, C:1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, (Ankara, 2001), s.124, ÇOKER Ziya: a.g.m. s.14

c) Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkiler de yaratabilir. Bazı durumlarda merkez adına görev yapan memurlar hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı tercih edebilirler.

d) Merkezde siyasi gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerine, kamu hizmetlerinin dağılımında ayrıcalık tanıma eğiliminde olabilirler.

e) Merkezden yönetimde yerel ihtiyaçları uzaktan yani merkezden tespit etmek zordur, yerel halkın istek ve düşüncelerine yeterli ölçüde değer verilmez ve bunun sonucunda da çoğu zaman yerel ihtiyaçlar gereği gibi tespit edilemez.

f) Merkezi yönetimde, yerel yönetimlerin acil ihtiyaçları hemen karşılanamaz ve bu nedenle yerel hizmetlerde aksamalar meydana gelir.

g) Merkezden yönetimde hizmetlerin tümünün merkezden yönlendirilmesi ve yürütülmesi nedeniyle koordinasyon güçlüğü yaşanır, bürokrasi gereksiz yere genişler, hizmetler genelde pahalıya mal olur.

1.1.2.Merkezden Yönetimin Yararları

Merkezden yönetimin yukarıda da belirtildiği üzere pek çok sakıncaları olduğu gibi kuşkusuz bazı yararlı yönleri de mevcuttur. Bunları da şu şekilde özetlemek mümkündür.⁶

a) Merkezden yönetim ülke bütünlüğünün korunmasında yararlı olmakta ve zararlı bir takım faaliyetleri önlemede etkili olmaktadır. Ayrıca özellikle savunma ve ekonomik ihtiyaçların giderilmesi kuvvetli bir merkez teşkilatını zorunlu kılmaktadır.

b) Askeri güçler üzerinde sivil yönetimin üstünlüğü, sivil yönetimin merkezileşmesiyle mümkündür.

⁶ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref: Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 14. Baskı (Ankara, 2000), s.36, ÇOKER Ziya: a.g.m. s.14, GÜNDAY Metin: a.g.e., s.59

c) Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve parasal imkanlar, merkezden yönetim ile daha kolay sağlanmaktadır.

d) Merkezden yönetim sayesinde hizmet dengesi ve dağılımı daha adil bir biçimde sağlanabilir, ekonomik dengesizlikler daha kolay giderilebilir

e) Hizmetlerin maliyeti azalmaktadır.

f) Kamu görevlileri görevlerini ifa ederken karşılaşmaları muhtemel olan yerel etkilerden kurtulmaktadır.

Merkezden yönetim anlayışında sıkı bir merkezi yönetim ve denetim söz konusudur. Tüm ülke düzeyinde yürütülecek olan hizmetlere merkezi yönetim karar vermektedir. Bu uygulama bir takım yararlarına rağmen, yukarıda da belirtilen olumsuzluklara ve hizmet aksamalarına yol açmakta ve hizmetlerin gereği gibi yerine getirilememesine sebebiyet vermektedir. Ayrıca demokratik yönetim anlayışının gelişip güçlenmesini de aksattığı için bugün artık dünyada bu uygulamadan büyük ölçüde vazgeçilmektedir.

1.2.YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Yerinden yönetim (decentralisation) farklı disiplinlerde, devlet sistemlerinde ve dönemlerde farklı farklı tanımlanabilen bir kavramdır. Bunun için yerinden yönetim kavramı net ve açık olarak ortaya konulmuş bir yapıya sahip değildir. Ancak bu kavramsal çeşitlilik bile yerinden yönetim kavramının küresel bir eğilim ve dünya çapında yaygın bir düşünce olarak algılandığını göstermektedir. Yerinden yönetim kavramı, kesin olarak merkezi yönetimden, yerel yönetimlere doğru yetki aktarımını ifade etmektedir.⁷

Türkçe literatüründe yerinden yönetim, yerel yönetim, (local government) ile adem-i merkeziyet terimlerinin eş anlamlı olarak kullanıldığı

⁷ DUMAN Ahmet." Eğitimin Yerinden Yönetimi", ÇYYD, C:7, S:2, (Nisan, 1998), s.83

görülmektedir.⁸ Türkçe literatürdeki bu çeşitliliğin yanında, uluslararası literatürde de durum pek farklı değildir. Yerinden yönetim (decentralization), yetki genişliği, yetki aktarımı(deconcentration), siyasal yerinden yönetim (devolution) kavramları da birbirlerinin yerine ya da farklı anlamlarda kullanılmaktadır.⁹ Yerinden yönetim Uluslararası Toplumsal Bilimler sözlüğü tarafından da şu şekilde tanımlanmaktadır; yerinden yönetim terimi merkezi yönetimden, bölgesel ya da alan düzeyinde yasal bir kimlikle işlevsel olarak uzmanlaşmış bir yönetime yetki transferini ifade etmek için kullanılır.¹⁰

Yerinden yönetim, Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinca gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder.¹¹ Diğer bir ifadeyle yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine devredilmesidir.¹²

Yasal düzenlemelerle aynı ülkede yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, decentralization) denilmektedir. Yerinden yönetimde, yerel örgütler ve bu örgütlerde görev yapanlar, merkez örgütlerinden emir almaz ve onların talimatıyla hareket etmezler.¹³

Anayasamızda yerinden yönetim kuruluşları, "İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek nitelikli hizmetlerini gören kamu tüzel kişileri " olarak tanımlanmaktadır. Ancak buna karşın yerel hizmetler ağırlıklı olarak merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Hizmet üretiminde ve kaynak

⁸ KELEŞ Ruşen- YAVUZ Fehmi: Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, (Ankara 1983); KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş ikinci basım, Cem Yayınevi, (İstanbul1994),s.15

⁹ DUMAN Ahmet: a.g.m., s.83

¹⁰ International Encyclopaedia of Social Sciences (Ed. D. Sillis) McMillian&Free Press,V.2, 1986,s.370

¹¹ NADAROĞLU Halil; Mahalli İdareler a.g.e., s.20

¹² TORTOP Nuri; Mahalli İdareler a.g.e., s.11, TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan: a.g.e, s.97

¹³ TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan:a.g.e, s. 92

kullanımında yerinden yönetim kuruluşlarının payı merkezi yönetime oranla çok düşük düzeyde kalmaktadır.¹⁴

Yerinden yönetim birimlerinde, yerel ortak ihtiyaçları karşılamak için, merkezi yönetimce kararlaştırılan ve kabul edilen yerel düzeydeki yararlar gözetilerek yerel organların kurulması ve işlerlik kazanması söz konusudur. Burada, belirtmek gerekir ki bu sistemde de siyasal otorite ve yetki temelde yine merkeze aittir. Ancak hizmet etkinliğini sağlamak için, ortak yerel ihtiyaçların karşılanması ve yerel yararların korunması bakımından yerel organlar kurulmakta ve kendilerine bırakılan hizmetler ile ilgili karar ve yürütme yetkisi bu organlara bırakılmaktadır.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yerinden yönetilmesi halinde daha fazla etkinlik sağlanacağını kabul ettiği bir kısım hizmetler üzerinde, yine merkezin kabul ettiği ölçüde mali ve idari yetkilere sahip bulunmaktadır. Burada bazı hizmetlerle ilgili kamu iktidarının, merkezi yönetimin isteği doğrultusunda, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşımı söz konusudur.¹⁵

Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri yer, konu ve biçim yönünden de sınırlandırılmıştır. Bu kuruluşlar ancak kuruldukları bölge içinde çalışma yapabilirler ve yetkilerini kullanabilirler. Bu açıdan yer yönüyle sınırlandırılmışlardır. Kendi özel kanunlarında hangi görevlerin bu kuruluşlarca yapılacağı belirtilmiştir ve dolayısıyla konu yönünden de sınırlandırılmışlardır. Son olarak da bu kuruluşlar yetkilerini kullanırken ve görevlerini yaparken, yasalarda yazılı kurallara uymakla mükelleftirler ve bu kuralların dışına çıkmaları mümkün değildir. Bu yönüyle de biçim olarak sınırlandırılmışlardır.¹⁶

Hemen belirtmek gerekir ki bu noktada yerel yönetimlere aktarılan yetkiler yürütmeye ilişkin yetkililerdir. Tamamı bu noktada İdare Hukukunun

¹⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Malli İdadeler Reformu Kanun Tasarıları (Ankara 1997), s.3

¹⁵ ÇOKER Ziya :a.g.m., s.4

¹⁶ TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan: a.g.e, s. 97

kapsamı içinde yer alan ve idari yerinden yönetimin bir sonucu olan yerel yönetim kavramıyla karşılaşırız.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesinin öngördüğü kuruluşlardır. Bu kuruluşlar her şeyden önce özerktirler. Karar ve yürütme organları seçimle işbaşına gelirler. İdari özerkliklerinin simgesi olan tüzel kişilikleri, mali özerkliklerinin simgesi olan kendilerine özgü bütçeleri vardır. Ancak belirtmek gerekir ki burada sözü geçen özerklik kayıtsız şartsız başlı başına buyruk ya da geniş anlamda bir bağımsızlık olarak algılanmamalıdır. Tam ve mutlak manada bir özerklik siyasi özerkliği de beraberinde getireceğinden bu da bağımsız bir devlet yada devletçik anlamına gelecektir. Oysa bizim bu çalışmamızda ortaya koymak istediğimiz şey tam ve bağımsız bir yerel yönetim biçiminden daha ziyade bağımsız gelir kaynaklarına sahip olan yerel düzeydeki hizmetleri daha iyi yürüten ve bunu yaparken de bu hizmetlerin gereği olan bağımsız kararlar alabilen, ancak merkezi ve üniter devlet sisteminin içinde çağın gereklerine göre düzenlenmiş bir yerel yönetim sisteminin oluşmasına katkıda bulunmaktır.

Bu tanımlara paralel olarak birde yönetsel anlamda yerinden yönetim kavramını ele alırsak burada, yerinden yönetim birimlerinin yetkilerini merkezi yönetimden alan ve yasalarla sınırlandırılmış bir biçimde kullanan birimler olduğunu görmekteyiz.¹⁷

Bu günkü uygulamada yerinden yönetim, yetki genişliğine dayanan merkezden yönetime göre daha güçlü bir yönetim biçimi olarak karşımıza çıkar. Bunun nedeni, Yerinden yönetim kuruluşlarının, yerel çıkarlara, ekonomik, coğrafi ve siyasi duruma göre değişen koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahip olmasıdır.¹⁸

Uygulamayla ilgili olarak bazı devletler yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkilerini anayasalarında belirtirken, bazı devletlerde bu husustaki tasarrufu kendi uhdesinde tutarak bu kuruluşların görev ve yetkilerini

¹⁷ ERTAN Birol: "Yerel Yönetim Kavramı", ÇYYD, C:11, S:1, (Ocak 2002), s.22

¹⁸ TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan: a.g.e, s.103

tamamen kendisi, kanunlarla düzenleme yoluna gitmektedir. Buradaki birinci uygulama federal devletlere ait bir uygulama olup, ikinci uygulama üniter ve merkeziyetçi devlet yönetimlerine ait bir uygulamadır.

Bu açıklamalar doğrultusunda yerinden yönetim ilkesi, merkezi yönetim anlayışının karşıtı gibi görünmektedir. Ancak bu iki kavramda birbirinden tam anlamıyla bağımsız değildir. Ülke yönetimi ve kamu hizmetleri söz konusu olduğunda bu iki kavram bir birinin içine geçmiş ve bir birini tamamlar nitelikte karşımıza çıkar.

1.2.1.Yerinden Yönetimin Sakıncaları

Yerinden yönetim kuruluşlarına yeterli düzeyde yetki verilmemesinin en önemli nedeni merkezi yönetimce bu kuruluşlara güven duyulmaması ve merkezi otoritenin zaafa uğrayacağı kaygısıdır. Yerinden yönetim biçimi aşırı bir biçimde uygulanmaya başlarsa yani özerkliğinde üstünde bağımsızlık kazanır ve merkezi yönetimin bunlar üzerinde hiçbir etki ve sorumluluğu olmazsa bunun da birtakım tehlikeler yaratacağı muhakkaktır.

Yerinden Yönetimin ortaya çıkardığı sakıncaları şu şekilde özetleyebiliriz.¹⁹

a) Yerel yönetim kuruluşlarının güçlenmesi sonucunda ülkenin birliği ve dirliği bozulabilir, kamu düzeni ve toplum yararı çığnenebilir, bunun sonucunda ülke bölünerek federal bir yapıya dönüşebilir.

b) Kamu hizmetlerinin ülkenin her tarafına dengeli ve düzenli dağılımı engellenebilir , bu da bölgeler arası dengesizliğe yol açabilir.

c) Yerel yönetimler üzerindeki teknik denetim noksanlığı, onları rüşvete ve nüfuzu kötüye kullanmaya itebilir ve böylece hizmet etkinliği azalabilir.

¹⁹ ÇOKER Ziya :a.g.m., s.20-26

d) Yerel yönetimlerin yeterli düzeyde mali kaynaklarının bulunmaması nedeniyle yerel hizmetlerde aksamalar meydana gelebilir.

e) Yerel yönetimler çoğu zaman teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler.

f) Yerel yönetimler çoğu kez toplumdaki gelişmelere ayak uyduramamaktadırlar.

Yerel yönetimlere daha fazla özerklik ve kaynak aktarımının yukarıda sayılan sakıncaları doğuracağı düşünülmektedir. Oysa dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinde ve özellikle Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlere tanınan özerklik ve daha fazla kaynak o ülkelerde sayılan bu sakıncaların çoğuna neden olmadığı gibi o ülkelerin bugünkü duruma gelmelerinde de en itici güç olmuşlardır. Yerel yönetimlere güven duyulmamasının başında gelen etken burada sayılan sakıncalardan daha çok merkezi idarenin elindeki yetki ve imkanları paylaşmak istememesinden kaynaklanmaktadır.

1.2.2. Yerinden Yönetimin Yararları

Yerinden yönetimin zararlarından daha çok faydası olduğunda artık hiçbir şüphe yoktur. Bunun en somut göstergesi dünyanın hemen hemen her yerinde yaygın olarak bu sistemin uygulanıyor olmasıdır. Bu sistemin benimsenmesindeki en önemli etken aşırı merkeziyetçiliğin etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik olması, yerel demokrasinin güçlenip gelişmesine yaptığı büyük katkı ve yerel ihtiyaçların çabuk ucuz ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesidir.

Yerinden Yönetimin Yararlarını şöyle sıralamak mümkündür.²⁰

-Yerel yönetimler çevresel özellik ve koşulları, hizmet üretimi yönünden merkezi yönetime göre daha kolaylıkla dikkate alabilmektedirler.

²⁰ ÇOKER Ziya :a.g.m., s.20-26, GÜNDAY Metin:a.g.e.,s.65

-Yerel yönetimler, merkezi yönetimin üstlenemeyeceği pek çok yerel nitelikli hizmetin sorumluluğunu kolayca üstlenebilmektedirler.

-Yerel hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından halka sunulması, yerel ihtiyaç ve koşullara uygunluğu sağlayacak bir esnekliği de beraberinde getirmektedir.

-Yerinden yönetim sisteminde bürokratik zorluklar ve gereksiz kırtasiyecilik azalmaktadır.

-Yerinden yönetim kuruluşları ve onların yöneticileri hizmet ve yatırım kararlarını kendileri vereceği için hizmet kalitesi ve verim artacaktır.

-Yerinden yönetim sisteminde, çeşitli hizmetlerle ilgili personelin yerel düzeyde daha dengeli dağıtılması mümkündür.

-Yerel yönetim sisteminde yerel kaynakların ve yerel sanatların daha iyi değerlendirilmesi mümkündür.

-Yerel yönetim sisteminde acil ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından karşılanamaması sorunu ortadan kaldırılmaktadır.

-Yerel yönetim sisteminde yerel ihtiyaçların tespiti ve planlanmasında merkezi yönetim tarafından yapılabilecek olan olası hatalar ortadan kaldırılmaktadır.

-Yerinden yönetim sisteminde kaynaklar israf edilmeden daha verimli kullanılmaktadır.

-Yerinden yönetim sisteminde yerel düzeyde sunulan hizmetlerle bu hizmetlerin finansmanı arasında daha orantılı bir denge kurulabilmektedir.

- Yerinden yönetim birimleri, toplumun kalkınma çabalarına, daha fazla katkıda bulunmalarına imkan vermektedirler.

-Yerinden yönetim sisteminde merkezi yönetimin uygulayabileceği yanlı tutum ve davranışların önüne geçilebilmektedir.

-Yerinden yönetim sisteminde yerel halk, kendi kararını, gücünü ve mali desteğini katarak gerçekleştirdiği yatırımlara daha çok sahip çıkmaktadır.

-Yerel hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması, yerel ve iklim özelliklerine göre proje geliştirmeyi yaygınlaştırarak, kültürde çeşitliliği artırmaktadır.

Bu noktaya kadar yerinden yönetim ilkesine ilişkin olarak ortaya koyduklarımızı objektif olarak değerlendirdiğimizde yerinden yönetim birimlerinin faydalarından daha ziyade yararlarının ön plana çıktığını demokratik ve çağdaş toplum gereklerine ve yapısına daha uygun düşüğünü söyleyebiliriz.

1.2.3.Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim (siyasi adem-i merkeziyet) federal devletlerde, anayasalar tarafından ulusal bir kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu birimler buldukları ülkeye göre eyalet, federe devlet, canton, land gibi isimlendirilmektedir.²¹

Federasyonlar siyasi adem-i merkeziyetin somut örneğini oluşturur. Yerel yönetimler denildiği zaman aklımıza gelen belediyeler, üniter devletlerde devlet içinde yer alan bir kamu tüzel kişisi olduğu halde federal devletlerde devletçikler içinde yer almış birer kamu tüzel kişisidirler.

Federe devlet içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Eyaletler yasama ve yargılama konularında yetkili olmasına rağmen yerel yönetimlere bu yetkiler

²¹ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., s.73

verilmemiştir. Yerel yönetimler, yalnızca egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan egemenlik hakkı bulunmayan alt birimlerdir. Burada yerel yönetim birimlerinden beklenen halkın yerel düzeydeki ihtiyaçlarının giderilmesidir.

Türkiye Cumhuriyeti ise siyasal yerinden yönetim ilkesini benimsememiştir. Bunun yerine idari yerinden yönetim ilkesi benimsenerek kurulmuş üniter bir devlettir. Kuruluşu hazırlayan koşullar ve toplumun mevcut yapısı, parçaların gücüne dayanan bir merkezi otorite yerine, güçlü bir otoriteye bağımlı yerel yönetimler öngörmüştür. Tamba bu noktada bizim de irdelemeye çalıştığımız husus bu güçlü otoriteye bağılı yerel yönetimlerin günün koşullarına uygun olarak yeniden ele alınarak mali yönden güçlendirilmesinin mevcut yapıyı bozmadan da yerel yönetimlerin özerkliğine katkıda bulunabileceği noktasına vurgu yapmaktır.

1.2.4.Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Yerel yönetim kuruluşları, Anayasamızda mahalli idareler olarak geçmektedir ve şu şekilde tanımlanmışlardır: “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek, ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”²² Bu tanımdan il , belediye ve köyün yerel yönetim kuruluşları olarak kabul edildiğini görüyoruz. Bunların dışında, mahalle de, seçilmiş organlara sahip olmakla birlikte tüzel kişiliği olmadığı için yerel yönetim niteliği taşımamaktadır.²³

²² T.C 1982 Anayasası, madde 127,

²³ YALÇINDAĞ Selçuk:“Yerinden yönetim, yerel yönetim”, ÇYYD, C:4, S:2, (Ankara, 1995),s.6

Yer yönünden yerel yönetim anlayışında, bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını yeterli düzeyde karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur.²⁴

Yer yönünden yerel yönetim kuruluşları bütün ihtiyaçların merkezden idare edilip giderilmesinin mümkün olmaması dolayısıyla kurulmuşlardır. Bu kuruluşların önemi her şeyden önce bu birimlerin yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve yine yerel halkın katılımıyla kurulmuş olmasından kaynaklanmaktadır.

Yerel ihtiyaçların saptanıp giderilmesinde o bölgede yaşayan insanların birinci derecede söz sahibi olmaları en tabii haklarıdır. Zira ihtiyaçların neler olduğu ve bu ihtiyaçları gidermek için hangi kaynaklara ihtiyaç duyulduğu ve bunların giderilmesinde en ekonomik ve akılcı yolun ne olması gerektiğini onlardan daha iyi tespit edebilecek başka bir topluluk yoktur. Bunun sonucunda da yerel halkın yönetime katılması sağlanmış olur. Yerel halkın yönetime katılması aynı zamanda hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesini sağladığı gibi, hesap sorma ve hesap verme sorumluluğunu ve yönetimde şeffaflığı da beraberinde getirir. Ayrıca kamusal sorunların çözümlenmesinde bireylerin katkı yapabilmeleri için gerekli deneyim ve birikim de elde edilmiş olur. Tüm bunların sonucunda yerel demokrasi bilinci gelişip güçlenir. Yerel düzeyde güçlü bir demokrasi oluşumu ve geleneği ülke düzeyindeki demokrasinin daha güçlü ve sağlam temellere oturmasına büyük katkı yapar. Özellikle Avrupa toplumlarında yerel yönetimlerin bu özelliğinin çok önemli olduğunu ve tarihi gelişim süreci içinde tabandan yukarıya doğru oluşan bu hareketin Avrupa ülkelerinin demokrasi kültürüne ve gelişimine sağladığı katkılar ortadadır.

Anayasanın 127 nci maddesinde genel hatları ortaya konulmuş olan yerel yönetimler ve özellikle de belediyelerimizin Anayasanın yaptığı tanıma da paralel olarak bir kamu yönetimi birimi olarak kabul edildiği görülmektedir.

²⁴ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., s.73

Anayasa, önce yerel yönetim kurumunu tanımlamakta ve sonra da bu kurumun yapısal ve işlevsel nitelikleri ile ilgili bir dizi kural getirmektedir.²⁵

Ülkemizde yerel nitelikli pek çok hizmetin görülmesini sağlayan en önemli yerel yönetim kuruluşu belediyelerdir. Elbette il özel idareleri ve köyler de önemli birer yerel yönetim birimidirler ancak belediyelerin yapıları gereği ve üstlendikleri misyon onların çok daha belirgin bir biçimde öne çıkmalarını sağlamaktadır.

Bu açıklamalar ışığında yerel yönetimlerimizin bu gün itibarı ile mevcut durumunu ele aldığımızda ne yazık ki bu yönetim birimlerimizin normal ve kabul edilebilir ölçülerin çok uzağında olduğunu görmekteyiz. Her şeyden önce, Türkiye’de yerel yönetimler kendilerini istedikleri gibi yönetme imkanına sahip değildir. Merkezi yönetime tanınmış olan idari vesayet yetkisi bu imkanı ortadan kaldırmakta ve yerel yönetimlerin idari özerkliğini büyük ölçüde sınırlamaktadır. Buna ilave olarak yerel yönetimlerin mali öz kaynak yaratamamaları bunun sonucu olarak ekonomik bağımsızlıklarının olmayışı ve büyük ölçüde merkezi yardımlara bağımlı durumda olmaları yerel özerkliklerini kısıtlayan ikinci ve en önemli etkidir. Bu durum yerel hizmetlerde etkinlik ve verimi büyük ölçüde düşürmekte ve yerel yönetimlerin daha da merkezi yönetimin kontrolüne girmelerine sebebiyet vermektedir.

1.2.4.1.İl Özel İdaresi

Anayasada belirtilen yerel yönetim birimlerinden birincisi il özel idareleridir. il özel idaresi, ikinci Meşrutiyet döneminde geçici olarak çıkartılmış olan 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile yönetilmekteydi ancak bu yasa ile ilgili olarak 1987 tarihinde yasada günün koşullarına uyarlanmak üzere bazı değişikliklerle gidildi ve yasanın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” Olarak değiştirildi ve bugün il özel idareleri bu yeni yasaya göre yönetilmektedir.

²⁵ YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanyada ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Yayın No:239, (Ankara, 1992), s.5-6

İl özel idaresi , il yönetimi ile birlikte yasa ile kurulur. İl özel idaresinin kurulması için bundan başka bir yola gidilmez

İl özel İdarelerinin organları , il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç tanedir.

İl özel İdaresi Kanununda, 1987 yılında yapılan değişikliklerle il özel idarelerinin daha aktif bir konuma gelmeleri sağlanmak istenmiştir. Yeni düzenleme il özel idarelerine pek çok alanda bakanlıkların il düzeyinde yapacakları yatırımlarda uygulayıcı olabilme imkanı vermiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu düzenlemeler de il özel idarelerinin işlevini yitirmelerinin önüne geçememiştir.

İl özel İdarelerinin başında bulunan kişi merkezi idarenin de temsilcisi olan validir. İl genel meclisinin aldığı bütün kararlar valinin onayına tabidir. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı Danıştay'a itiraz etme yetkisine sahiptir.²⁶ Ayrıca il genel meclisi vali tarafından havale edilmeyen bir konuyu görüşme yetkisine sahip değildir. Bu özelliklerinden dolayı il özel idareleri gerçek anlamda bir yerel yönetim kuruluşu olmaktan daha ziyade merkezi yönetimin bir uzantısı durumundadır. Dolayısıyla bu kuruluşlar için yerel özerklikten bahsedebilme imkanı yoktur.

Bugün il özel idareleri günün gereklerinin çok gerisinde kalmışlardır. Bununla birlikte Avrupa birliği ile uyum süreci çerçevesinde ve yerel yönetimlerin yeniden ele alınması ve düzenlenmesi noktasında son zamanlarda yeniden bu idarelere işlerlik kazandırılması yönünde çabalar görülmektedir.

1.2.4.2.Belediye

Türk belediyeciliğinin tarihi gelişim süreci içinde Tanzimattan sonra İstanbul'da uygulanmaya çalışılan belediyecilik deneyimleri 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112 nci maddesiyle belediye kuruluşunun bir yönetim

²⁶ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref: a.g.e, s.103

kuruluşu olarak güvence altına alınmasına yol açmıştır. Bunun hemen ardından 1877 yılında “Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu” çıkartılarak belediyecilik alanında ilk genel düzenleme yapılmıştır.²⁷ Söz konusu bu kanun 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkartılmasına kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu gün Türkiye’de belediyelerle ilgili mevzuatı düzenleyen kanun 2005 tarihinde çıkartılan 5393 sayılı belediye kanunudur. Belediye Kanununun 4 üncü maddesinde belediye şöyle tanımlanmaktadır: “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.”²⁸

Türkiye’de 3225 tane belediye bulunmaktadır. Bunlardan;16’sı büyükşehir belediyesi,101’i büyükşehir ilçe belediyesi, 283’ü büyükşehir ilk kademe belediyesi, 65’i il belediyesi, 749’u İlçe belediyesi (büyükşehir sınırına girenler hariç), 2011’i de belde belediyesidir.

Sayıları 16 olan büyük şehir belediyelerinin sınırları içerisindeki nüfus sayısı 27.814.592 kişidir. Buna karşın büyükşehir belediyeleri de dahil 72.973.957 kişilik Türkiye nüfusunun 57.474.289’u belediye sınırları içinde yaşamaktadır ve bu sayının toplam nüfusa oranı %78.76 dır. Ayrıca bu 57.474.289 kişilik belediye nüfusunun 25.843.995’i büyükşehir belediyelerinde, 31.631.384’ü de diğer belediye sınırları içinde yaşamaktadırlar. Diğer bir deyişle toplam belediye nüfusunun %44.97’si büyükşehir belediyelerinde, %55.03’ü de diğer belediye sınırları içinde yaşamaktadırlar. Belediye sınırları dışında kalan nüfus sayısı ise,15.499.668 dir ve bu sayının toplam nüfusa oranı da %21.24 tür. Dolayısıyla tüm bu rakamlardan sonra Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak 4/5’inin belediye

²⁷ GÖRMEZ Kemal: Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, (Ankara, 1997),s.90

²⁸ Belediye Kanunu, Kanun No:5393, Kabul Tarihi,3.7.2005, madde 4

sınırları içinde yaşadığı ve belediye hizmetlerinden yaralandığını söyleyebiliriz.²⁹

Belediye kanununun 4 üncü maddesinde bir beldede belediye kurulmasına dair hükümlere yer verilmiştir. Buna göre;

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Bir veya birden fazla köyün, köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir.

İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur.

Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

Belediyelerin görevleri Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde yetki ve imtiyazları da 15 inci maddesinde sayılmıştır. Bunun yanında belediyelere bir çok kanunla da görev verilmiştir. Yerel halka en yakın yönetim kuruluşu

²⁹ Nüfus bak. <http://www.muhasibat.gov.tr/mahalli/mah.WEB04042007/1./%20.BÖLÜM.doc>.

olan belediyelere bu görevlerin verilmesi gayet normal bir yaklaşımdır. Ancak yadırgayıcı olan durum bu denli çeşitli görev verilen bu kuruluşlara bu görevleri yerine getirebilecekleri mali kaynakların sağlanmamış olmasıdır. Dolayısıyla belediyelerimiz görev ve sorumlulukları fazla ancak etkinlik ve verimlilikleri az olan kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Tüzel kişiliğe haiz olan belediyelerimizin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Görev ve yetkileri kanunun 18 inci maddesinde belirtilmiştir. Belediye meclisi her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutata usullerle belde halkına duyurulur.

Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir.

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar.

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildiri üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

Belediyenin bir diğer karar organı belediye encümenidir. Belediye meclisinin sınırlı sayıdaki toplantısına karşın, encümen her zaman toplanabilen ve süreklilik gösteren bir organdır. Belediye meclisinin toplantıları dışında ve olağanüstü bir toplantıyı gerektirmeyen durumlarda, belediye meclisine verilen görevleri yapabilir.

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

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

c) Öngörülmeven giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, tramvasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt

çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır ve alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

Belediyenin son karar organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belde halkı tarafından çoğunluk usulüne göre beş yıllığına seçilir. Başkan belediyenin yürütme organıdır. Genel olarak belediye meclisine ve encümene başkanlık eder. Alınan kararları uygular ve belediyeyi doğrudan yönetir. Mevzuat çerçevesinde personelle ilgili görevleri yürütür. Belediye başkanı bu görevlerinin bir kısmını genel idarenin bir memuru niteliği ile, bir kısmını belediyenin en büyük amiri olarak ve bir kısmını da belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yerine getirir.³⁰

Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

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

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

³⁰ TORTOP Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e., s. 109

- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir.

Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

a) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,

b) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer. Yeni seçilen belediye başkanının görev

süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar.

Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşları içinde gerek organları yönünden ve gerekse de organların yürüttüğü görevler açısından en özerk kuruluşun belediyeler olduğu söylenebilir.

1.2.4.3.Köy

Köy yönetimi Osmanlı Devletinden günümüze ulaşan geleneksel bir yönetim kuruluşudur. Köy tüzel kişiliğinden, 1864 tarihli vilayet Nizamnamesinde söz edilmiştir. Ancak köylere açıkça tüzel kişilik tanınması 1924 yılında çıkartılan köy Kanunu ile olmuştur.

Köyler yönetsel kararlarla kurulur. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığına verilmiştir. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurulmadan önce, o yerdeki il idare kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşünü alır. Bu gün itibarı ile köy sayısı 35 binin üzerindedir.

Köy tüzel kişiliğinin organları köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarıdır. Bu organlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organıdır.

Günümüzde köy yönetimlerinin etkisi iyice azalmaktadır. Köyden kentlere yaşanan hızlı göç, köy nüfuslarını azaltmakta ve köyler hızla boşalmaktadır. Yaşanan bu süreç köyleri daha da geri plana itmektedir. Zaten yeterli gelir kaynakları olmayan köylerin özerkliğinden de söz edebilmek zordur.

1.2.5. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin çok çeşitli olmasından ve bu hizmetlerin hepsinin merkezden yürütülmesinin ortaya çıkardığı birtakım zorlukları aşmak ve bu hizmetlerin bir kısmını merkezi idare dışında kamu kurumu olarak örgütlenmiş olan yerinden yönetim kuruluşları vasıtasıyla yerine getirmenin daha akılcı olacağından hareketle ortaya çıkmıştır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına (işlevsel yerinden yönetim). Kuruluşları da denir. Burada hizmetin niteliği ele alınmış ve bazı hizmetler yerinden yönetim kuruluşu olarak örgütlenmiş ve merkezi idarenin dışında tutulmuştur. Buna göre hizmet yerinden yönetim; belli başlı bazı kamu hizmetlerinin merkezi idarenin dışında bağımsız örgütlerce yerine getirilmesi olarak da tanımlanabilir.³¹ Bu noktadan hareketle Yönetimsel, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel alanlarda görev yapan yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuştur. Bunlara örnek olarak, eğitim alanında Üniversiteler, yayın alanında Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), sosyal güvenlik alanında Emekli Sandığı, iktisadi alanda İktisadi devlet teşekkülleri gösterilebilir.

³¹ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e.,s17

Bu kuruluşlar da diğer yönetim kuruluşları gibi yasayla ve yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar Bu kuruluşların da kendilerine ait bütçeleri, mal varlıkları vardır. Kendi alanları ile ilgili konularda kararlar alabilirler. Ancak bu kuruluşlar da merkezi yönetimin sıkı bir vesayet denetimine tabidirler.

1. YEREL ÖZERKLİK VE MERKEZİ DENETİM KAVRAMLARI

2.1.Yerel Özerklik Kavramı

Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke çıkarları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalar tarafından güvence altına alınmıştır.

Özerklik, bir toplumda demokratik bir biçimde hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur olarak kabul edilmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülmüş bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, Kararların üst düzey merkez organlarınca alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmakta ya da en azından hizmetleri yavaşlatmakta o işle ilgili uzmanların görüş ve düşüncelerinin göz ardı edilerek isabetli kararlar alınmasını zorlaştırmaktadır. Buna karşın özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz veya yetki sahibi olmaları durumunda, ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözüm yolları bulunması daha kolay hale gelmektedir.³²

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahip bulunmaktadırlar. Karar alacak makamlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organlarını oluşturabilmektedirler. Karar alma özgürlüğünün sağlanması, karar organlarının serbestçe oluşumuna bağlıdır. Ancak özerklik için sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya

³² TORTOP Nuri: "Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", AİD, C:24, S:4, Aralık-1991, s.3

seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliği, yani merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcamaya yetkili olmaları da gerekmektedir.³³

Yerel özerklik ilkesini çok yakından ilgilendiren ve gelişimine katkı sağlayan en önemli gelişmelerden biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye tarafından 21 Kasım 1988’ de şartın bazı kısımlarına çekince konularak imzalanmıştır. Bu kısımlar, yerel yönetimlerin iç yapılarını kendi organlarınca belirlemesi, merkez vesayetinin azaltılması, mali konularda hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, uluslararası alanda işbirliği yapmalarını kolaylaştıran ve yargı yoluna başvurma hakkının genişletilmesine dair kurallar ile ilgilidir. Yürürlük tarihi olarak 1 Nisan 1993 belirlenmiştir. Bu özerklik şartı ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi yönünde ortak ve temel hükümler getirilmiştir.³⁴ Yerel özerkliğin sağlanmasında ve yerel demokrasinin geliştirilmesinde bu şartın önemli bir güvence oluşturduğu görülmektedir.

Bu özerklik şartının birinci bölümünde özerk yerel yönetim kurumlarının dayandığı temel ilkelere yer verilmekte ve yerel özerklik kavramının tanımı şu şekilde yapılmaktadır: “ Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.”³⁵ Ayrıca bu bölümde özerk yerel yönetimlerin mutlaka yasal ve anayasal bir zemine dayandırılması gereği de ortaya konulmaktadır. Bunun yanı sıra bu bölümde yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin daha da azaltılarak yerel yönetimlere görevleri ile orantılı yeterli düzeyde mali kaynağın da sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

³³ TORTOP Nuri; “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, ÇYYD, C:1, S:3, Mayıs 1992, s.3

³⁴ PITIRLI Ali; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, C:61, S:383, Haziran 1989, s.61-62

³⁵ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde:3

Yerel özerklik bir başka açıdan bakıldığında demokrasinin de sağlıklı işleyip işlemediğinin en önemli göstergelerinden birisidir. Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumlarının varlığı bu husustaki en önemli göstergelerin başında kabul edilmektedir.

Özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel topluluklara, temsil edici organlar vasıtasıyla, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma ve bunları uygulayabilmek için (vergi koymak dahil) kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek kendilerini özgürce yönetme olanağı da sağlamaktadır.³⁶

Yerel özerklik, yerel yönetimlere, tarihsel gelişim süreci içerisinde merkezi yönetimlerce verilmiş bir hak olmaktan öte yerel yönetimlerin uzun ve zorlu mücadeleleri sonucunda elde ettikleri bir haktır. Bu hak yerel yönetimlerce, yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil, fakat ondan daha da önemli olmak üzere yerel toplumun kendi kendini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için kullanılır. Yerel özerklik ilkesi günümüzde demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir bağ, bir değer olarak önem kazanmıştır. Bu nedenle Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak açıklığa kavuşturmak için 1950'den buyana çaba harcamaktadır. Bu çabalar içinde, yerel halkın özgürlüğüne saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar olarak çalıştırılması, merkez vesayetinin tümüyle kaldırılması ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi gibi ilkeler yer almaktadır.

Özellikle, yerel yönetimlerin görev alanları konusunda, Avrupa Konseyi, yerel halkın yerel nitelikteki işlerinin, yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Yasalarla yerel yönetimlere yasaklanmış olmayan ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan her hizmet alanının yerel

³⁶ YALÇINDAĞ Selçuk: "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", ÇYYD., C:1, S:2, Mart 1992, s.3

yönetimlere bırakılması, Konsey tarafından yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır.³⁷

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının amacı kamusal hizmetlerin mümkün olduğu kadar halka en yakın kuruluşlar olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesidir. Böylece halka günlük çevresini ilgilendiren konularda kararların alınmasına etkin olarak katılma olanağı verilmektedir. Şart, taraf olan devletleri, yerel yönetimlere siyasal, yönetsel ve mali özerklik sağlayan temel kurallara uymaya zorlamaktadır. Bu bağlamda, anayasal ve yasal temele dayanan yerel özerklik Avrupa normlarında gerçekleştirilmiş olacaktır.³⁸

Avrupa Birliği'nde yerel yönetimler maliyesinin bu süreçlerden ne şekilde etkileneceği de oldukça önem arz etmektedir. Bu konuda oluşan genel kanaat ise; yerel halk tarafından seçilen ve onlara karşı sorumlu olan yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynaklar üzerinde tamamen tasarruf yetkisine haiz olmaları gerektiğidir. Bu doğrultuda birliğe üye olan devletler Avrupa Konseyi Bakanlar Kuru tarafından kabul edilen, Avrupa Yerel Özerklik Şartında belirtilen ilkeleri uygulamak durumundadırlar. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmının yerel kaynaklardan elde edilmesi temin edilecektir. Merkezi yönetim ile bölgesel ve yerel idareler arasındaki müzakere ve istişarelerin adalet ve yerel özerkliğe bağlı olarak gerçekleşmesi sağlanacaktır. Bu çerçevede yerel vergi oranları artırılacak, şeffaflık ve yerel demokrasiyi geliştirici tedbirler alınacaktır.³⁹

Yerel özerklik ilkesi Avrupa Birliği için ortak bir değer olarak oldukça önemlidir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği ülkeleri ve aday ülkelerde, yerel halkın özgürlüğü, merkez vesayetinin tümüyle kaldırılması, yerel yönetimlerin

³⁷ KELEŞ Ruşen: "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", ÇYYD., C:1, S:2, (Mart, 1992), s.13-14

³⁸ PRIORE Ricardo: "Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Alanında Yürüttüğü Çalışmalar", Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslar Arası Konferans, Ankara, 13-14 Temmuz 1995, TDB ve KAV Yayını, Ankara, 1995, s. 37

³⁹ BİLGİÇ Veysel K.: Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınları, (Ankara 1998), s.42

partiler üstü kuruluşlar olarak çalıştırılması ve yerellik bilincinin geliştirilmesi için çabalar harcanmaktadır.

Bütün bunların yanında Türkiye'nin durumuna baktığımızda ise, şartın 11. maddesine çekince koyduğunu görüyoruz, bu madde de, yerel yönetimlerin yetkilerini serbestçe kullanabilmeleri ve yasalarla tanınmış özerkliklerini koruyabilmeleri için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olmaları düzenlenmektedir. Yargıya başvuru hakkı özerk yerel yönetimler arasındaki ihtilafları ve yönetimin değişik kademeleri arasındaki sorunları çözmeye yöneliktir. Burada bir yerel yönetim merkezi yönetime karşı yargıya başvurabileceği gibi, merkezi yönetim de, yerel yönetimlere karşı yargıya başvurma hakkına sahip olmaktadır. Burada amaç, yerel yönetimlerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanması ve kontrol edilmesidir.

Avrupa ülkelerinin çoğunda ve Türkiye'de uluslararası antlaşmalara, ulusal kanunların üzerinde bir yer tanınmaktadır. Şartta uluslararası bir antlaşma olduğuna göre eğer ulusal yasalarla şart arasında bir çelişkiye rastlanırsa şarttaki hükümlerin geçerli olması gerekir. Bu durumda genel olarak yaptırımı olmayan şart, genel ilkeleri ortaya koyarak yerel yönetimlerin özerkliği için bir nevi doktrin kaynağı teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği yolunda önemli mesafeler kat eden Türkiye'ye pek çok konuda olduğu gibi yerel yönetimlerle ilgili olarak ta yeni düzenlemeler yapması gerektiği yolunda telkinler yapılmaktadır. Bu bağlamda öncelikle şart çerçevesinde yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerkliği vurgulanmaktadır. İkinci olarak yerel toplumun hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokrasinin yerel düzeyde ve ülke düzeyinde sağlanması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Üçüncü olarak ta yerel hizmetlerin ifası sırasında halkın katılımının mutlak surette sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

2.2. Merkezi Denetim Kavramı

Kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkelerden birisi de uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Bu noktadaki uyum ve birlik, hizmet alanı itibarıyla ülkenin tümünü kapsamaktadır. Yerinden yönetimin, dolayısıyla yerel yönetimlerin bazı durumlarda bu birliği zedeleyebileceği düşünülmektedir. Bu düşünceyi etkileyen en önemli faktör ülkenin idari açıdan bir bütün olduğu düşüncesinin hakim olmasıdır. Özellikle üniter yapıdaki ülkelerde bu bütünlük ülkenin tümü için geçerlidir.

Üniter yapıda devletin birliği ve onun temsil ettiği genel yararlar esas olduğundan yerinden yönetimin sakıncalarının giderilmesi için devletin yerel yönetimlerin hem genel hem de yerel yararları uymayan karar ve eylemlerine engel olması gerektiği düşünülmektedir. Bu sebeplerden dolayı devletin yerel yönetimleri denetlemesi zorunluluğu gündeme gelmektedir. Ancak bu noktada denetimin ne tür bir denetim olacağı tartışılmaktadır.

Bu denetim hiyerarşik mi yoksa idari ve mali vesayet yoluyla yumuşatılmış bir denetim mi olmalıdır. Eğer hiyerarşik bir denetim olursa, hiyerarşik denetim yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Esasen merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir ast üst ilişkisi de mevcut olmadığından bu tür denetimin yerel yönetimlere uygulanması düşünülemez. Buna karşın yerel yönetimlerin idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisi tanınması demek olan idari vesayet yetkisi günümüzde uygulanmaktadır. Bu yetki karar ve işlemleri uygun bulma erteleme yada iptal etme şeklinde uygulanmaktadır.⁴⁰

Bugünkü uygulamada 5393 sayılı belediye kanuna göre belediye meclisinin görüşüp karara bağlayacağı işler 17 nci madde de sayılmıştır.⁴¹ Bu kararların bazıları onaya tabi bulunmakta ve onaylanmak üzere

⁴⁰ NADAROĞLU Halil; Mahalli İdareler, a.g.e.,s.26

⁴¹ Belediye Kanunu, Kanun No:5393, Kabul Tarihi,3.7.2005, madde 70

kaymakam ya da valiye gönderilmektedir. Mülki amirler bu kararları bir hafta içinde onaylamazsa, belediye meclisi Danıştay'dan inceleme talep etmekte ve Danıştay'ın da bu konularda verdiği karar kesin karar olarak kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim ise yargı yoluyla sağlanmaktadır. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırabilir.⁴²

Temelde yerel yönetimlerin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi merkezi yönetim adına, ilke olarak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu tarafından yapılmaktadır.

Yerel Yönetimlerin mali kaynaklarının hukuka uygun harcanmasını sağlamak için günümüzde, temelde üç yönlü bir denetim yürütülmektedir. Bunlardan birisi iç-denetim diyebileceğimiz il özel idareleri ve belediye saymanlarının yürüttükleri denetimdir. Mülkiye müfettişlerinin denetimi yanında, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler kontrolörlerinin yürüttükleri denetim, ikinci denetim alanını oluşturmaktadır. Harcamadan önce ve sonra, Sayıştay'ın yürüttüğü denetim, yerel yönetim kaynaklarının, hukuk kurallarına uygun olarak harcanmasını sağlamaya yönelik olan üçüncü temel denetimdir.⁴³

Bu hususta ayrıca 1982 anayasasına göre merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde; yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin karşılanması amaçlarıyla, idari vesayet kullanma yetkisi verilmiştir.

⁴² KUTLU Muammer: "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Dağıtılması", TİD, (Aralık, 1991), S: 393, s.131

⁴³ YALÇINDAĞ Selçuk: "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", AİD, C:26, S:1, (Mart, 1993), s.57

Ülkemizde merkezi denetim denildiğinde akla ilk gelen idari vesayet denetimidir. Bunun böyle anlaşılmasındaki en önemli etken merkezi yönetim tarafından bu gün de halen geçerliliğini sürdüren ağır bir vesayet denetiminin yerel yönetimler üzerinde uygulanıyor olmasıdır.

Merkezin yerel yönetimler üzerinde konunun başında da belirtildiği üzere ülkenin bütünlüğü ve birliği gibi endişelerle oluşturulduğu anlaşılan denetim biçimleriyle ilgili olarak, yerel yönetimlerin uygulayacağı kanun tüzük ve yönetmelikler, idarenin birlik ve bütünlüğü, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması temel ilkeleri de göz önünde tutularak, genel ve objektif bir biçimde merkezi yönetimce hazırlanması bir ölçüde kabul edilebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus merkezi yönetim, yerel yönetim uygulamalarını sadece hukuka uygunluk açısından denetlemeli ve denetim sonucunda karar yetkisi de yargıya ait olmalıdır.⁴⁴

3. İDARİ VESAYET VE MALİ BÖLÜŞÜM

3.1.İdari Vesayet

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetimi söz konusu olunca akla gelen ilk uygulama idari vesayet uygulamasıdır. İdari vesayet yada vesayet denetimi denince yerel yönetim kuruluşları üzerinde, kamu yararını sağlama amacına yönelik olarak merkezi yönetimin uyguladığı denetim türü akla gelmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanmakta olan yönetsel vesayetin kapsamına, yerel yönetimlerin kararları, eylemleri, işlemleri, organları ve personeli girmektedir. Merkezi idarenin yerel yönetimlerin kararları üzerindeki denetimi ise onaylama, erteleme veya geciktirme, iptal (bozma) veya fesih (dağıtma), yerine geçme ve önceden izin verme biçimlerinde olmaktadır.

⁴⁴ ÇOKER Ziya: "Anayasa ve Yerel Yönetimler", ÇYYD., C:1, S:5, Eylül 1992, s.9

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet uygulamasının temelinde idarenin bütünlüğü ilkesi yer almaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi gerek merkezi gerekse yerinden yönetimin kamu hizmetlerinin görülmesi açısından bir bütünün parçaları olduğu düşüncesine dayanmaktadır.⁴⁵ Bu düşüncenin devamı olarak merkezi yönetim idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliği, toplum yararında istenileni elde etmek için yerel nitelikli kamu hizmetleriyle ilgili olarak ülke düzeyinde standartları belirlemek, belirlenen bu politika ve standartlara uygunluğu sağlamak gibi genel konularda hak ve yetkiye de sahiptir.⁴⁶ Konu bu çerçevede ele alındığında, esas itibarıyla idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince Fransa'da 1982 reformundan önce mevcut olan idari vesayet yetkisinin (le pavoir de tutelle) kaynağı Anayasada bulunan bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁷ Nitekim bu yetki ile ilgili düzenleme Anayasamızın 127. maddesinde yer almaktadır. Burada merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, “mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarıyla yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde “idari vesayet” yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

Buna göre bu maddeye dayanarak merkezi yönetim yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde yalnız hukuka uygunluk denetimi değil aynı zamanda yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Bu durum bir hizmetin yerel yönetimlerce yapılıp yapılmamasına, yapılacaksa nasıl yapılacağına karışma ve nihai karar verme yetkisini merkezi yönetime vermektedir. Böyle bir uygulamanın da yerel yönetim özerkliğine ters olduğu muhakkaktır.

Yerel yönetim karar ve yürütme organlarının işlem ve uygulamaları, toplum yararına uygun olmazsa bunun denetimi, yine en başta yerel

⁴⁵ GÖZÜBÜYÜK Şeref-AKILLIOĞLU Tekin: Yönetim hukuku, S.Yayınları, Ankara, 1993, s.63

⁴⁶ TAMER Mustafa: Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri,C:1, TODAİE Yayını, (Ankara 1995), s.249

⁴⁷ TEZCAN Durmuş: Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri,C:1, TODAİE Yayını, (Ankara 1995), s.267

topluluğun kendisine ait olmalıdır. Merkezi yönetimin bu alandaki yetkisi yargı denetimini harekete geçirecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmalıdır. Bunun dışındaki bir yetki merkezi yönetimin kendisini yerel topluluğun yerine koyması anlamına gelir. Bu da yerel topluluğun kendi kendisini özgürce yönetebilmesi ilkesine ters düşer.⁴⁸

Türkiye’de idari vesayet uygulaması yönetimde bütünlüğün ve uyumun sağlanmasının en önemli araçlarından birisi olarak kabul edilmiştir. Ancak denetim merkezi yönetim kuruluşları ya da makamlarınca yerine getirilmektedir. Yasalarda vesayet makamı olarak, bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, bazen de İçişleri Bakanı veya vali gibi bir kamu görevlisi öngörülmektedir.⁴⁹

Görüldüğü üzere Türkiye’de yerel yönetimler kanunla belirlenen esaslar içerisinde ve yine kanunla belirlenen ancak kendileri dışındaki kuruluşlarca denetlenebilmektedirler.⁵⁰

Yerel yönetimler, idarenin bütünlüğü içinde çalışması gereken, yönetsel özerkliğe sahip kamu kuruluşlarıdır. Elbette, üniter devler anlayışı içinde kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlük sağlanmalıdır. Toplum yararının sağlanması, yerel yönetim hizmetlerinde de temel ilkedir. Yerel yönetimler yerel gereksinimlerin, gereği gibi karşılanması amacıyla kurulmaktadır. Ancak bunları sağlamak için, merkezi yönetimin seçilmiş ve atanmış temsilcilerine, sübjektif anlayışlarına göre kullanabilecekleri idari vesayet yetkileri tanımak yerine; yerel yönetimlerin tabi olması gereken temel kuralları ve standartları bu ilkeleri göz önünde bulundurarak hazırlamak ve onları objektif hukuk normları haline getirmek amaca çok daha uygun olacaktır. Bu hukuk kurallarını uygulaması gereken yerel yönetimleri, yaptıklarının hukuka uygunluğu açısından, denetlemek doğal olarak merkezi yönetimin yetkisinde olmalıdır. Ancak daha önce belirtildiği üzere bu denetimin sonuçları üzerine karar verme yetkisi sadece yargıda

⁴⁸ YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, a.g.e., s.10

⁴⁹ ERYILMAZ Bilal; Kamu Yönetimi, Üniversite kitabevi, Birinci baskı (İzmir, 1994), s.321

⁵⁰ NADAROĞLU Halil; a.g.e., s.26

bulunmalıdır.⁵¹ Buna dikkat edilerek yapılacak düzenleme gerçek anlamda yerel özerkliğin sağlanmasına büyük katkı yapacaktır.

3.2.Mali Bölüşüm:

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında Hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümünü ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Mali tevzin, mali denkleştirme, gelir bölüşümü gibi terimler de bu kavramla eş anlamda kullanılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin çeşitleri ve nitelikleri göz önüne alındığında merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımına benzer bir biçimde, müşterek kaynak niteliğinde olan milli gelirden her iki kamu tüzel kişisinin de aldığı payların bölüştürülmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim bütçelerinde yer alan kamu harcamalarının ve bunları karşılamaya yönelik gelirlerin bu kuruluşlar arasındaki bölüşümü mali paylaşım, mali bölüşüm olarak ifade edilmektedir.⁵²

Çağdaş devlet örgütlenmelerinde gelirlerin üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağıtımı, Ulusal gelir kaynağının dağıtımı (pay ayırarak dağıtma, vergi türlerini paylaşma, genel ve özel amaçlı yardım transferleri) olmak üzere üç şekilde gerçekleştirilmektedir.

Ulusal gelir kaynaklarının dağıtımı yönteminde iki yol izlenmektedir. Bunlardan biri pay ayırma, vergilerin merkezi yönetim tarafından toplanması ve bu toplamdan yerel yönetimlere belli bir yüzde üzerinden pay ayırmasıdır. Maliye disiplininde bu uygulamaya, gelir kaynaklarının ortaklaşa kullanılmasını öngördüğü için bağımlılık sistemi de denmektedir. Bir diğer yolda vergi türlerini paylaşma, bazı vergilerin merkezi yönetime, bazı vergilerin de yerel yönetimlere bırakılması sistemidir. Bu sistem maliye disiplininde, her yönetsel kademe kendine ait otonom bir gelir kaynağına sahip olduğu ve bu kaynak üzerinde tam tasarruf yetkisine sahip kılındığı için

⁵¹ ÇOKER Ziya: "Anayasa ve yerel Yönetimler", a.g.m., s.7

⁵² AKDOĞAN Abdurrahman; Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, (Ankara, 1993), s.324

bağımsızlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’de bu uygulamaya emlak vergisinin belediyelere bırakılması örnek teşkil etmektedir.

Genel amaçlı (koşulsuz) yardım transferleri, merkezi yönetimin elindeki kaynaklardan bir kısmını yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerini ya da aralarındaki dengesizlikleri gidermek için geri ödenmesi söz konusu olmaksızın ve belli bir harcama yeri belirtmeksizin yerel yönetimlere aktarmasıdır.

Özel amaçlı (koşullu) yardım transferleri , merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere belli bir hizmetin yapılması koşuluyla verilen, harcanması merkezi yönetimce ayrıca denetlenen koşullu yardımlardır. Bunlar genellikle toptan verilmemekte, parça parça işin kısımlarına göre transfer gerçekleştirilmektedir.⁵³

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali bölüşümün makul, rasyonel ve adil esaslara göre düzenlenmesi, yerel yönetimlerin kalıcı ve etkin hizmet verebilmelerinin en önemli şartlarından biridir.

Merkezi yönetimin bütün gelirleri toplayıp, daha sonra ihtiyacı olan yerel yönetimlere vermesi, yerel yönetimlerin özerk ve bağımsız hizmet yapabilme güçlerini sınırlandırarak, onların da merkezi yönetimin bir memuru durumuna düşmelerine neden olacaktır. Bu nedenle, gelirler bölüştürülmeli ve bu bölüştürme, yetki kargaşasına ve hizmetin atıl kalmasına yol açmamalıdır. Ayrıca mali bölüşümün yerel yönetimlerin ekonomik yönden güçlendirilmesi dışında merkezileşmeyi önlemek, Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerine yeni yükler getirmesini önlemek, bölgeler arası farklılıkları gidermek ve aynı kaynaktan birden fazla vergi alınmasını önlemek gibi yararları da vardır.⁵⁴

Kamusal faaliyetlerin bu gün artık birden fazla yönetim (merkezi yönetim ve yerel yönetim) tarafından yürütülmesi gerekliliği ve zorunluluğu mali bölüşümü de zorunlu kılan en önemli etkidir.

⁵³ ÇINAR Tayfun -. GÜLER Birgül A; Yerel Maliye Sistemi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını Yayın No: 313, Şubat-2004, s.65-66

⁵⁴ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., s.277

4.YEREL ÖZERKLİK İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

4.1.İdari, Siyasi, Mali ve bilimsel Özerklik Kavramları

4.1.1 İdari Özerklik Kavramı

Kelime olarak özerklik, bir şeyden bağımsız ve özgür olmak anlamına gelmektedir. Yönetim açısından özerklik kavramı kısaca kendi kendini yönetebilme kabiliyetine sahip olma olarak tanımlanabilir. Buradan hareketle idari özerkliği de İdari yönden kendi kendini yönetme kabiliyetine sahip olmak olarak değerlendirebiliriz.

İdari özerklik hakkı; köy, kasaba, kent, il gibi belli bir yerleşim biriminde yaşayan insanlara, o yerleşim biriminde yaşamaktan kaynaklanan ortak ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılamak ve yerel hizmetleri sağlayacak organları oluşturmak, yerel işler hakkında belli bir dereceye kadar icrai kararlar almak ve bunları kendi organları vasıtasıyla uygulamak üzere verilen yetkililerdir.

Bu değerlendirmeler kapsamında, yerel yönetimleri gerek örgütlenmeleri, gerek çalışanlarının merkez hiyerarşisinin dışında tutulmaları, gerek kendi kaynaklarını yaratabilme olanaklarına sınırlı da olsa sahip kılınmaları nedeniyle kısmen de olsa idari ve yerel özerklik esasına göre oluşturulmuş hizmet ve yönetim birimleri olarak değerlendirebiliriz.

Yerel yönetimlerin Yönetim organlarının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmeleri ve bu organların idari eylemde bulunma ve karar alma yetkisine sahip olmaları da idari özerkliğin önemli bir diğer göstergesidir.

4.1.2.Siyasi Özerklik kavramı

Siyasal özerklik, bir devlet sınırları içinde belirli bir ülke, bölge ya da yöreye işlerinde serbestlik tanımayı ifade eder. Genellikle çokuluslu devletlerde görülen özerklik uygulamaları, federasyon çatısı altında yarı bağımsız bir siyasal statü, yönetsel bir düzenleme, eğitim ve kültür alanında kurumsal bir yapılanma gibi değişik kapsamlarda olabilir. Özerklik, federe bir statü taşımayan, ama işlerinde belli bir serbestlikten yararlanan bir yönetim biçiminde de ortaya çıkabilir. Rusya'da Tataristan ve Çin'de Sinkiang bu tür özerkliğin örnekleridir.⁵⁵

Özerklik, bir kurum ya da kişinin kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve uygulayabilme hak ve yetkisidir. Federal devletlerde federe devletler veya eyaletler, hem siyasal açıdan hem de idari ve mali açıdan özerktirler. Yerel yönetimler ise, idari ve mali açıdan özerkliğe sahiptirler.

Siyasal özerklik, daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma ve bağımsız davranmasına olanak vardır. Siyasal özerklik bağımsızlık demek değildir. Siyasi özerkliğe sahip olan yönetimler, yalnız kendi bölgelerinde önemli ölçüde karar ve hareket serbestisine sahiptirler. Ancak, uluslararası platformda merkezi idarenin etkinliği söz konusudur.

Federasyon ve konfederasyon devlet sistemini benimsemiş devletlerde, üye (federe) devletlerin yasama, yürütme ve yargı bağımsızlıkları belli ölçülerde vardır. Federal anayasa ile bu yetkilerin sınırı çizilmiştir. Bu ülkelerde state, federe devlet, kanton ve benzeri isimler altındaki eyaletler, bir dereceye kadar siyasi özerkliğe sahiptirler.

⁵⁵ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi,s. 9075-9076

Siyasi özerklik, otoritenin merkezi idare ile eyalet veya bölgesel idareler arasında bölüşülmesi anlamına gelir. Siyasi özerklik tanınan eyalet veya bölgeler, tüzel kişiliklerini, karar ve hareket serbestisi hak ve yetkisini kendi varlıklarından alırlar. Federal devletlerle eyaletler arasındaki görev ve yetki ayrımı, kanunlarda değil anayasalarda gösterilmiştir. Federal anayasalar, yürütme ve idari faaliyetlerin merkezi idare ile bölgesel idareler arasında bölüşülmesini güvence altına alır. Federalizm, eyalet veya bölge idarelerinin rızaları olmaksızın özerkliklerinin, federal devlet veya merkezi idareler tarafından geri alınmamasını içerir.⁵⁶

Bir ülkede siyasal merkez kendine hiyerarşik olarak bağlı olmayan otoritelere siyasal yetkiler devretmişse, söz konusu otoritelerin siyasal özerkliğinden bahsedilir. Federasyonlarda federal devletin federe devletlere yerinden yönetimin aksine yetki ve görev aktarması söz konusu değildir. Federe devletler tıpkı federal devlet gibi yetkilerin ilk sahibidir. Siyasal özerklik, özellikle siyasal bölgeler için kullanılır. Siyasal yerinden yönetim ilkesini benimseyen ülkelerde bölge veya özerk topluluk yerinden yönetim kuruluşlarına siyasal yetkiler aktarılmıştır. Bu nedenle, bu kurumlar sadece idari alanda yetki kullanan bir kurum olmaktan çıkmışlar ve siyasal alanda da yetki sahibi kamu otoritelerine dönüşmüşlerdir.

Özerklik, günümüzde devletin ulusaltı bir topluluğa, kendi organlarıyla kendi işlerini yönetme yetkisini tanınmasıdır. Eğer yetki sadece idari alanda kalıyorsa idari özerklikten; eğer bu yetki siyasal alanı da kapsıyorsa siyasi özerklikten bahsedilir. Federatif özerklik ise, bir birliğin kuruluşunda bütün devletlerin kendi varlığından almış olduğu özerkliğin korunmasıdır. Bu özerklik, idari ve siyasal özerklikten daha geniştir.

Özerklik hakkı, bir kişinin, kurumun veya grubun kendi iradesiyle hukuken geçerli kararlar alabilme ve bu kararları uygulayabilme hak ve

⁵⁶ KALABALIK Halil: Mahalli İdarelerde Özerklik Sorunu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.1996,s.12

yetkisidir.⁵⁷ Gruplara tanınan özerklik hakkı idari ve siyasi özerklik olmak üzere iki türdür.

Siyasi özerklik hakkı, siyasal yerinden yönetim ilkesine dayanan ve insan hakları kapsamında yer alan bir haktır. Literatürde bu hakkın tanımına ilişkin tam bir görüş bütünlüğüne ulaşılamamıştır. Bazıları, söz konusu hakkı, bir devlet tarafından yönetilen ulus altı bir topluluğun hukuki varlıklarının temeli olan hukuki belgelerin hazırlanmasına katılabilme ve bu statülerle kendi kendini idari ve özellikle siyasi alanlarda yönetme yetkisi⁵⁸ olarak tanımlarken, bazıları, bir devletin sınırları içinde bulunan topluluğun dilini, dinini, kültürünü, yerel yasama ve idare organlarının oluşumunu sağlayan, ayrıca topraklarını ve doğal kaynaklarını koruyan haklardır. Şeklinde tanımlamaktadırlar. Bu tanımlara ilave olarak yapılan tanımlardan biri de, bir ulusun kendi kaderini tayin hakkının içsel boyutu olan ve bu ulusun milli bağımsızlığını ifade eden bir hak olarak ifade edilmektedir.

Ancak yapılan tüm bu tanımlar siyasi özerkliğe ve siyasi özerklik hakkına ilişkin bazı noktalara vurgu yaptığından bu tanımların ışığı altında siyasi özerklik hakkını daha geniş olarak ortaya koymak gerekirse, siyasi özerklik hakkı, kendi kaderini tayin (Self-Determinasyon) hakkının iç boyutu olarak; bir üniter veya federatif devletin belli bir bölgesinde yaşayan etnik topluluğun (ulusun, ulusal azınlığın), o topluluğu oluşturan kişilerin her birinin dilini, dilini örf ve adetini, toprağını ve diğer etnik özelliklerini korumak ve yerel hizmetlerini karşılamak amacıyla bir siyasi özerk birim (cumhuriyet, eyalet, il, bölge, vs.) kurma hakkı olarak tanımlanabilir.⁵⁹ Bu tanımda dikkat edilmesi gereken nokta, siyasi özerklik hakkı, kendi kaderini tayin hakkının içsel boyutudur ve bu hak idari özerklik hakkından farklı olarak ilgili ulusun il, köy, ve diğer yerleşim birimlerinde yaşayan parçalarına değil, bir bütün olarak ulus ve buna benzer etnik topluluğa tanınan bir haktır.

⁵⁷ AYTAÇ Fethi: "Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, (Ankara, 1994), s.6

⁵⁸ NALBANT Atilla: Üniter devlet, Yapı Kredi yayınları, (İstanbul 1997), s.50

⁵⁹ MURTAZAOĞLU Fahrettin: "Acarların Siyasi Özerklik hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye'nin Bu Sürece Etkisi", Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi) S:29 Bahar/2004, s.43

Siyasi özerklik ve siyasi özerklik birimleri daha çok federatif devletlerde yer almakla birlikte sayıları az da olsa üniter devletlerde de bu tür yapılanmalar görülebilmektedir. Literatürde bu tür üniter devletlere “bölge devletler” denilmektedir.⁶⁰

4.1.3. Mali Özerklik Kavramı

Mali özerklik, yerel yönetimlerin belirli yasalara uygun olarak serbestçe gelirlerini belirleyebilmesi, toplayabilmesi ve harçayabilmesidir. Yani, yerel yönetimlerin belli yasal sınırlar içinde kendi organları aracılığıyla vergilerini tespit edebilmek, tahakkukunu ve tahsilatını yapabilmek imkanına sahip olması ve harcamalarını özgürce yapabilmesidir. Mali özerklik, yerel yönetimlerin bir malvarlığına ve kısmi bir bütçe özerkliğine sahip olması demek değildir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını, harcamalarını tayin etmek yetkisine ve bütçe özerkliğine sahip olması mali özerkliği ifade eder.⁶¹

Mali özerklik, genel anlamda, yerel yönetimlerin mali işlerini kendi sorumlulukları altında gerçekleştirme haklarıdır. Mali özerklik, yerel yönetimlere harcamalarını belirleme konusunda temel bir hak verirken, aynı zamanda bu harcamalara uygun gelir sağlamanın ve bu gelirleri yine yerel yönetimlerin belirlemesini zorunlu kılmaktadır. Harcamaların belirlenmesi, gelirlerin de belirlenmesini gerektirir. Bu nedenle mali özerklik, vergi özerkliği ile sıkı bir ilişki içindedir.

KAYA Raporuna göre, yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş özelliği kazandıran en önemli unsur, bu kuruluşların yeterli mali kaynaklarla donatılmaları ve mali olarak merkezi idareye bağımlı kalmamalarıdır. Özerk, demokratik ve güçlü yerel yönetimleri yaratmak için bu tür yerel yönetimlere sahip ülkelerde, temel ilke olarak, yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisi verilmiştir. Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet ihtiyaçlarına uygun kaynak yaratma imkanı vermesinin yanında, yerel topluluğun sağladığı mali kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve bu suretle yönetsel etkinlik ve verimliliğin daha üst

⁶⁰ UYGUN Oktay: Federal Devlet, Çınar Yayınları, (İstanbul, 1996), s.167

⁶¹ GİRİTLİ İsmet: Türkiye'nin İdari Yapısı, 8. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991, s.31

seviyede sağlanması sonucunu doğurur. Bunların yanında, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere mali yardım ve bağışlar yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Yapılacak yardım ve bağışların nesnel koşullarda temin edilmesini sağlayacak bir düzenin kurulması gerçekleştirilmelidir. Nesnel koşullarda sağlanan yardım ve bağışlar idari ve mali özerkliği koruyucu niteliğe sahiptir.

Mali özerkliği destekleyen argümanlar genellikle şu noktalar üzerinde odaklanmaktadır:⁶²

- Harcamalar halkın gözü önünde, saydam bir şekilde gerçekleştirilecektir.

- Vergi oranları halka daha yakın olarak belirlendiği takdirde, yerel kamu hizmetleri artarak gelişecek ve yerel halk, idari hizmetlerden daha fazla memnun kalacaktır.

- Yerel hesap verilebilirliğin artırılmasına katkıda bulunacaktır. Yerel hesap verilebilirlik, yerel yöneticilerin kararlarından sorumlu olmaları anlamına gelmektedir. Yerel sorumluluğun geliştirilmesi seçim sisteminin ve mali yerinden yönetimin iyi işlemesine bağlıdır.

- Daha güçlü yerel yönetim milli yapılanmaya katkıda bulunacaktır. Çünkü, yerel halk yerel yönetimleri, merkezi idareden daha yakından tanıyabilecektir.

- Yerel kaynakların seferberliği artırılabilecektir. Çünkü yerel yönetimler ekonomik durumlarının gerektirdiği gelirleri vergi koymak suretiyle, merkezi idareden daha kolay temin edebileceklerdir.

Yerel yönetimler maliyesinin güçlendirilmesi ile ilgili bu düşünceler, mali özerklik açısından son derece önem arz etmekte ve yerel yönetimler maliyesinin yerelleştirmesi ile ilgili düşüncelere büyük oranda katkıda bulunmaktadır. Kırsal ve kentsel bölgelerin gelişmesi ile birlikte, onların vergiye tabi gelirleri ve vergi mükellefleri de artacaktır. Vergi gelirlerinin

⁶² Bahl, Roy W.-Linn, Johannes F.: Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press/TheWorldBank1992, s.386

artması, ise kamu hizmetlerindeki gelişmeyi beraberinde getirecektir. Merkezi idarenin, ülkedeki tüm vergiyi doğuran olayları takip etmesi ve bunları vergilendirmesi mümkün değildir. Mali özerklik bu sakıncayı da azaltacaktır.

Yerinden yönetimin etkinliği ve yerinden yönetim kuruluşlarının serbestçe hareket edebileceği faaliyet alanı üç değişkene bağlı bulunmaktadır: Bunlar, yerel yönetimler tarafından üstlenilen sorumlulukların sınırları, onlara sağlanan kaynakların yeterliliği ve sahip oldukları karar ve hareket serbestisinin derecesidir.⁶³

Gelişmiş bir yerel refah sisteminin, doğal olarak, mali kaynaklara bağlı olması, yerel yönetimlerin, yerel topluluklardaki hane halklarının gelirlerine güvenmeleri anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler maliyesi için hayati öneme sahip olan özel sektörün gelişmesi de gelişmiş bir yerel refah sisteminin bir göstergesidir. Bu durum, önemli bir miktarda yerel gelir vergilerinden, emlak vergisinden, altyapı ve çeşitli günlük bakım hizmetlerinin karşılıklarından oluşan kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirlerinin artan oranının bir sonucudur.⁶⁴ Çünkü, bir yerel yönetim biriminin özerkliğini sağlayan en önemli unsur, esas itibariyle onun mali konulardaki kendi kendine yeterliliği, bir başka anlatımla, yerel demokrasinin asli unsuru olan mal özerliğidir.⁶⁵

Yerel yönetimlerin özerk bir yapıda olmaları ile, onların gelir durumları arasında önemli ve zorunlu bir bağlantı vardır. Özerk bir yerel yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip yerel organların varlığı yeterli değildir; aynı zamanda yeterli gelir kaynaklarının da olması gereklidir.⁶⁶

Yerel yönetim birimleri, merkezi idareden ayrı ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadıkları takdirde, tecrübeler göstermiştir ki merkezi

⁶³ Davey K.J.: "Local Autonomy and Independent Revenues", PA (London), Vol.49, Spring 1971, s. 45-71

⁶⁴ Villadsen Soren: "Another Century For Local Democracy? Decentralization, Derelgulation and Participation in Scandinavia in Time of European Integration", IJUR Vol.17, Nu.1, 1993, s. 42-55

⁶⁵ Davey K.J.: a.g.m, s.45

⁶⁶ BAŞSOY Ahmet: "İl Özel İdarelerimiz", Yeni Türkiye, y:1, S:4 Mayıs-Haziran 1995, s. 390-397

idarenin taşra birimleri haline dönüşme tehlikesi ile karşılaşmakta ve temsili niteliklerini yitirmektedirler.⁶⁷ Bu nedenle, yerel yönetimlerin, sadece merkezi idare tarafından toplanan paraları harcayan birimler olmaktan ziyade, özerk gelir kaynaklarına sahip olmaları isteniyorsa, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü gereklidir.⁶⁸ Mali kaynak her yerel yönetim sistemi için kaçınılmaz ve olmazsa olmaz (sine qua non) bir esastır. Çünkü, yerel yönetim birimlerin sorumluluklarını yerine getirmeleri, yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasına bağlı olduğu gibi, onların özerklikleri, gelirlerinin bir kısmının yerinden karşılanmasına; geleceğe yönelik plan yapmaları, gelirlerini tahmin durumuna; yerel halkın desteği ise eşit bir yerel vergi sisteminin kurulmasına bağlıdır.⁶⁹ Yeterli gelir kaynakları sağlanmadığı müddetçe, bir yerel yönetim birimine çeşitli yetki, görev ve sorumluluklar vermenin bir anlamı olmamaktadır. Devlet tarafından çeşitli adlar altında kaynak transferleri yapılması, belki bir ölçüde gelir sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin özerkliklerinin gerçek göstergesi ve teminatı olan mali özerklik, devlet gelirlerinden aktarmalar yapılarak gerçekleşmemektedir.⁷⁰ Hatta, bunlar özerkliği azaltmakta ve yerel yönetimleri merkezi idareye daha fazla bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin merkezi idare yardımlarına bel bağlamaları ile sonuçlanacak mali politikalardan kaçınmak gerekmektedir. Ancak, özellikle vurgulamak gerekmektedir ki yeterli yerel gelir kaynakları sağlamadan, yapılan yardımları kesmek, özerkliğe faydadan çok zarar verecektir. Mali açıdan kendi kendine yeter hale gelmemiş idarelere görev ve yetki verilmesi, sistemin çökmesine, halkın onlara olan güvenini yitirmesine yol açacağı gibi, yerel halkın, meclis üyesi veya memur olarak yerel yönetim birimi bünyesinde hizmet etmekte isteksiz davranmasına sebep olacaktır. Ayrıca, nitelik ve nicelik bakımından yerel hizmetler sürekli artma, değişme ve

⁶⁷ Chapman Brain: Introduction To French Local Government, George Allen-Unwin Ltd., Ruskin House-Museum Street-London 1953, s.167

⁶⁸ Due, John F.- Friedlaender: Gouvernement Finance Economics of The Public Sector, Sixth Edition, Richard D. Irvin, Inc, Georgetown, Ontario 1977, s.462

⁶⁹ Maddick Henry: Democracy, Decentralisation and Development, Asia Publishing House, 1963, s.134

⁷⁰ Howen W-Elshout Van Den: Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, Çev: Selçuk YALÇINDAĞ TODAİE Yayını, Ankara 1972, s.90

gelişme eğilimi gösterdiğinden, yerel yönetimler, hiç olmazsa yeteri kadar esnek yerel gelir kaynaklarına sahip olmalıdırlar.

Bu arada, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin taban demokrasisi (grassroots of democracy) ile olan ilişkisine değinmek gerekir. Yerel yönetim özerkliği, yerel yönetimin demokratikliğinin sağlanmasında en önemli güvencedir. Bu sağlanmadıkça yerel yönetimlerin demokratikliğinden ve yerel demokrasiden söz edilemez. Bu da ancak, yerel yönetimlerin merkezi idareye avuç açmayacak şekilde görevlerini yerine getirecek düzeyde gelir kaynakları ile donatılmasına ve bu kaynaklarını öz gelirleriyle serbestçe toplayıp harcama yetkisine sahip bulunmalarına bağlıdır. Başka bir anlatımla, idari özerklik, mali özerlikle birlikte gerçekleşmediği takdirde yerel özerklikten bahsedilemez.⁷¹

Yerel yönetimlerin mali hukuki statüleri, sistemden sisteme ve hatta ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Federal devletler ile üniter devletlerdeki mali statüler farklı olduğu gibi aynı sistem içindeki ülkeler arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Fakat, yerel yönetimlere ilişkin mali hukuk politikalarını etkileyen en önemli faktör, o sistem veya ülkede, merkezden ve yerinden yönetim esaslarından hangisine daha ağırlık verilmekte olduğu hususudur. Diğer taraftan, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluk paylaşımında, yerel yönetimlerin payının genişliği ve kapsamı da mali statü bakımından önemli olmaktadır. Çünkü, genellikle kabul edilmektedir ki, yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile mali imkanlara olan ihtiyaçları doğru orantılıdır. Diğer bir ifade ile, bütün ülkelerde, bir yerel yönetim biriminin görev ve sorumlulukları arttığı takdirde, bunları yerine getirmek için kaynağa olan ihtiyaçları da aynı oranda artmaktadır. Sistemler veya ülkeler arasındaki farklılıklar, bu ihtiyaçların karşılanma usulünde tezahür etmektedir.

Avrupa yerel yönetimler özerklik Şartınının 9. maddesinin 7 nci fıkrasında; “Yerel yönetimlere yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis

⁷¹ GERAY Cevat: “ Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”,Yeni Türkiye, Y:1, S:4, Mayıs-Haziran1995, s.72-75

edilme koşulu taşımaması, yerel makamların kendi alanları içinde takdir haklarını kullanabilmeleri, bu konudaki temel özgürlüklerine hanel gelmemesi” öngörülmektedir.

Ayrıca özerklik şartında bu hususla ilgili olarak şunlara da yer verilmektedir. İlk olarak yerel yönetimlere ulusal ekonomik politika çerçevesinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanmalıdır. Bunun yanında yerel yönetimler giderlerdeki gerçek artışlara cevap verebilmeleri için gelirleri bu yeni ihtiyaçlara yanıt verecek doğrultuda çeşitlilik ve esneklik göstermelidir. Son olarak da yerel yönetimler, kaynaklarının bir bölümünü oranlarını kendilerinin serbestçe belirleyebilecekleri vergi ve harçlardan sağlayabilmelidirler.⁷²

Bütün bu açıklamalardan sonra oranlarını ve tabanını kendilerinin özgürce belirleyecekleri vergilere sahip kılınmadıkça ve ayrıca yeterli gelir kaynakları ile donatılmadıkça yerel yönetimler için gerçek bir yerel özerklikten söz edilemez.⁷³

4.1.4.Bilimsel Özerklik Kavramı

Bilimsel özerklik dendiğinde akla ilk gelen doğal olarak üniversite özerklığıdır. Üniversitelerin özerkliği ile ifade edilmek istenen şey, üniversitelerin gerek yönetsel ve gerekse de bilimsel bakımdan devlete karşı özerk olmasıdır.

Anayasanın 130 uncu maddesinde üniversitelerin, çağdaş eğitim ve öğretim esaslarına dayanan düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirilmesi amacıyla eğitim, öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere, çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip olarak devlet tarafından, yasayla kurulacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin

⁷² TORTOP Nuri: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği , a.g.e.,s.28

⁷³ KELEŞ Ruşen: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) 11-12 Temmuz (Ankara, 1996) s.5

gerekçesinde de yasa ile düzenlenecek konuların “bilimsel özerklik” ilkesi göz önünde tutularak düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Anayasada yer verilen kurucu öğeler aynı zamanda üniversitelerin görev alanlarını belirtmekte ve işlevini de ortaya koymaktadır. Üniversitelerin bu görev ve işlevinin niteliği, bilimsel ve akademik çalışma etkinliğinin ağırlık ve önemi nedeniyle her türlü dış etkilerden ve siyasal karmaşalardan uzak olmasını gerektirmektedir. Çünkü üniversiteler akademik nitelikleri dolayısı ile tüm çalışmalarında bilimsel ölçülere göre nesnel ve yansız olmak durumundadırlar. Bunu sağlamanın yolu da bilimsel özerklikten geçmektedir. Buna göre yüksek öğretim dışı kurumların, özellikle de siyasal otoritenin bilimsel çalışmaları etkileyecek müdahalelerden uzak durması yerinde olacaktır.

Anayasa düzenlenirken üniversitelere özel önem verilmiş ve üniversiteler bilimsel özerklik ve kamu tüzel kişiliği ile donatılmışlardır. Bunun yanında üniversite yöneticilerinin özellikle rektörlerin cumhurbaşkanlığınca seçilmelerinin öngörülmesi üniversitelerin bilimsel özerkliklerinin, yönetsel özerkliği de içine aldığını göstermektedir.

Sonuç olarak bilimsel özerklik, belirli sınırlar içinde serbestçe karar alıp, bu kararları uygulayabilmeyi, diğer bir ifadeyle, verilen görev alanı içinde kalmak kaydıyla üniversite dışı yönetim birimlerinin ve siyasal otoritenin müdahalesi olmadan, işleyişini kendisinin yönlendirebilmesini gerektirir.

4.2. Yerel Özerkliğin Tanımı, Amacı ve Kapsamı

4.2.1. Yerel Özerkliğin Tanımı ve Anlamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3. maddesinde yerel özerklik şu şekilde tanımlanmıştır: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı anlamını taşır.”

Aynı maddenin devamında yerel yönetimlerin organlarını doğrudan, eşit ve genel oy, gizli seçim sistemine göre oluşturabilecekleri belirtilmektedir.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin, icra-i kararlar verebilme, bu kararları serbestçe uygulayabilme, görev alanlarında gerekli düzenlemeler yapma ve kurallar koyabilme hakkına sahip olmasıdır.

Bu çerçevede yerel özerklik, yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetim müdahalesi olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı ve yasal yetkiye verilen addır. Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimi, kendi temel kurallarını koyma, kendi işlerini istediği gibi yürütebilme, merkezi yönetim birimlerinin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel halkın refahına ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirmeyi ve güçlendirmeyi hedefler.⁷⁴

Yerel özerklik için, halkın katılımı, yerel demokrasi ve genel demokrasi son derece içiçe, birbirini tamamlayan ve ancak birlikte olursa gerçekleşebilecek kavramlardır. Yerel demokrasinin gerçekleşebilmesi için yerel özerkliğin yanı sıra yerel halkın yönetimin kararlarına etkin biçimde katılması ve denetlemesi gereklidir.

Bazı yazarlar özerkliğe iki anlam vermektedirler. Bunlar, mahalli idarelerin tüzel kişiliğinin özerkliği ve yerel halkın özerkliğidir. Tüzel kişiliğe özerklik tanınması; merkez ile yerel yönetimlerin temel işlevlerinin ayrılması, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynakların sağlanması ve yerel yönetimler üzerindeki merkez denetiminin sınırlandırılması anlamını taşır. Yerel halkın özerkliği ise, yerel yönetimlerin organlarının halk tarafından özgürce seçimi, yerel yönetimlerin yerel halk tarafından denetlenmesi ve bu organlara kesin karar verme yetkisinin tanınması olarak tarif edilebilir.⁷⁵

⁷⁴ YILDIRIM Selahhaddin: " Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi", Gap Belediyeler Birliği ve Van Belediyesi, Kent Basımevi, İstanbul,1994,s. 33

⁷⁵ULUSUY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001,s.37-38

Yerel özerklik kavramı üç temel amacı kapsar. Birincisi giderek artış gösteren yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamaktır.

İkincisi, yerel yönetimlerin kendi şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun yönetim yapısının belirlenmesine imkan tanımadır. Üçüncüsü de, merkezi yönetimin müdahalelerine karşı yerel yönetimleri korumaktır.⁷⁶

Yerel yönetimlere tanınan özerklik, merkezden yönetimin bir kısım sakıncalarını ortadan kaldırmayı ve yönetime halkın daha çok katılımını sağlamayı amaçlar. Kesinlikle devletten bağımsızlık anlamına gelmez.

Aslında, yerel yönetimlerin özerk olma isteklerinin temelinde, etkin karar alma ve kural koyma yetkisini elde etmek yatmaktadır. Özerklik, yönetimlere kendi sorumlulukları altında kendi kendilerini yönetme hakkı vermektedir. Özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları organlarınca karar verme hakkına sahip olmaları özerklik için yeterli değildir. Aynı zamanda, bu kuruluşların mali özerkliğe ve harcamalarında da merkezin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekir. Bu gereklilik doğrultusunda aslında çoğu üniter devlette, yerinden yönetime önem verilmekte ve yerel birimlere özerklik tanınmaktadır. Üniter devlet yapısı içinde özerk yerel yönetimlerin yer alması, devletin üniter devlet olma özelliğine hanel getirmemektedir.⁷⁷

Liberal anlayışa göre, yerel özerkliğin güvencesi, yerel yönetimin mümkün olduğu kadar çok özkaynaklarına dayanmasıdır. Böylece merkezi vesayet etkinliği azaltılabilecek, yerel birimin hareket alanı genişletilmiş olacaktır. Gerçekten de, yerel yönetimler özkaynağa sahip oldukları ölçüde özerk bir yapıya kavuşmaktadırlar. Mali kaynaklarını tamamen merkezden temin eden yerel yönetimlerin ne ölçüde özerkliğe sahip oldukları tartışılır.

Adem-i merkeziyet sistemi içinde, merkezi idarenin dışında kalan kamu tüzel kişileri, federal bir sistem söz konusu olmadığı ve dolayısıyla

⁷⁶ YETER Enis: "Yerel Özerklik Antlaşması Karşısında Türkiye, Anayas ve İlgili Yasalarda Durum", Uluslar arası Konferans, Antalya:16-17 Kasım 1995 TBD,KAV ve Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, Ankara1995,s.34

⁷⁷ Hizmet- İş: Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Hizmet-İş Eğitim Yayınları no:505, Ankara1999,s.14

siyasi özerkliğe sahip olmadıkları için, Anayasanın ve ilgili kanunların kendilerine tanıdığı yetkiler çerçevesinde görevlerini yaparlar. Bu kamu tüzel kişilerinin, Anayasanın ve ilgili kanunların kendilerine tanıdığı yetki sınırları içindeki görev ve hizmetlerini yerine getirebilmesi amacıyla, yeterli mali imkanlara, ayrı bir bütçeye ve karar organlarına sahip olmaları özerklik olarak adlandırılır.⁷⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkeler, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) 23-25 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da düzenlenen 27. Dünya Kongresinde benimsenen Dünya Özerk Yerel Yönetimler Beyannamesinde de yer almıştır. Beynamede yerel özerkliğe anayasada veya hükümet şeklini belirleyen temel metinlere de yer verilmesi önerilmiştir. Beynamede yerel özerklik kavramı geniş bir şekilde yer almıştır. Beynameye göre, "yerel yönetimler kendi sorumlulukları altında, kendi halklarının çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerini düzenleme ve yönetme hak ve yükümlülüğü içinde olmalıdırlar. Bu hak, düzenli aralıklarla eşit ve genel oyla seçilen kişi veya organlar tarafından yerine getirilmeli ve bu yönetimlerde çalışan kamu görevlileri de seçilmiş organlarla işbirliği yapılarak atanmalıdır".⁷⁹

Yerel özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. Böylece gerçek anlamda bu işlerle uğraşan uzmanların ve bu işlerden anlayanların yapılacak olan hizmetlere ilişkin görüş ve düşüncelerinin yansımaları ve isabetli kararlar alınması güçleşmektedir. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz ve yetki sahibi olmaları sayesinde, ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözüm yolları bulunması olanakları doğacaktır.⁸⁰

⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref: Anayasa Hukuku, a.g.e.,s.18-21

⁷⁹ AKIN Cengiz: "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı",T.İ.D., Y:69, S:414, Mart-1997,s.122

⁸⁰TORTOP Nuri:Yerel Yönetimler Maliyesi,TODAİE Yayını, No:263, (Ankara,1996), s.11

Ayrıca özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına da sahiptirler. Karar alacak makamlar hiçbir baskı olmaksızın karar organlarını oluşturabilirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır. Özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bununla birlikte bu kuruluşların mali özerkliğe de yani harcamalarında da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapabilmeye de yetkili olmaları gerekmektedir.”⁸¹

Yerel yönetimlere özerklik verilmesinin siyasi bir özerklik gibi algılanmaması gerektiğini öncelikle belirtmek gerekir. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin özerkliği bağımsızlık, başıboşluk, denetimsizlik anlamı da taşımaz. Merkezi yönetim, ülke bütününde uyum ve ahengi sağlamak için denetim yetkisini elinde bulunduracak ve gerektiğinde yerel özerkliğe halel getirmeden ilgili işlemleri yapabilecektir.

Yerel özerkliğin yasal olarak düzenlenmesi ve anayasal bir temele oturtulması önemlidir. 1982 Anayasası ve yasalarda yerel özerklik kavramı açıkça düzenlenmemiştir. Ancak, Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen "yerinden yönetim ilkesi" ile yerel özerklik anlayışının anayasal bir temele oturtulduğu ileri sürülebilir.

4.2.2. Yerel Özerkliğin Amacı

Yerel özerkliğin en temel amacı yerel düzeydeki hizmetlerin daha iyi yürütülmesini sağlamaktır. Bu amaca hizmet etmek üzere yerel yönetim kuruluşlarına karar alma serbestisi ve serbestçe organlarını oluşturma yetkisi verilmiştir.

Yerel özerklik, yerel düzeydeki hizmetlerin daha ucuz, basit, çabuk ve daha rasyonel bir biçimde yürütülmesini sağlamak için kullanılan bir araçtır. Bu araç sayesinde hizmetler basit, etkin ve ucuz olarak yürütülür, hizmette

⁸¹ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi : a.g.e. , s.12

meydana gelecek aksama ve gecikmeler önlenmiş olur. Böylece yerel yönetim birimlerinin daha rasyonel hizmet görmeleri sağlanarak Merkezi yönetimden gelecek baskı ve müdahaleler önlenmiş olur.

“Yerel özerklik hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için girişilecek tüm reformlar ve yeniden düzenlemelerle de paralellik göstererek bağdaşmaktadır.”⁸²

Demokratik ülkelerde, idare tabana doğru yayılmaktadır. Yönetimde halka en yakın idareler ve temsilcilerin olması hedeflenmekte ve bu şekilde etkin yönetimin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Merkezi idarenin milli savunma, adalet, güvenlik, diplomasi, mali ve benzeri genel hizmetler yapması, makro planlar hazırlaması, denetim ve koordinasyon görevlerini yerine getirmesi uygundur. Mahalli mahiyetteki hizmetler ise, yerel yönetimler tarafından yapılmalıdır. Ancak, Türkiye'de bunun aksi bazı uygulamalar vardır. Merkezi idare, mahalli karakterdeki bazı hizmetleri de görev alanına alarak, aşırı şekilde büyümekte ve pahalı hizmet üretmektedir. Halbuki, kamu hizmetlerinde verimlilik, sürat ve ucuzluk esastır.

Bu bağlamda özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine geçilmemesini gerektirir. Özerkliğin amacı kişilere kişisel çıkarlar sağlamak, ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin verilmesinden amaç hizmetlerin daha etkin yürütülmesidir. Özerklik, hizmetlerin hızlı, basit, ucuz ve etkin bir şekilde görülmesini sağlar.

Yerel yönetimlerde özerklik, daha öncede belirtildiği gibi, bu idarelerin yerel nitelikli kamu hizmetlerini kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları yönünde düzenleme ve yönetme hakkını ve bunun için yeterli siyasi, idari ve mali imkan yaratmayı ifade eder.

⁸² TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi: a.g.e. , s.12

Gerçekten, yerel özerklik, yerel yönetimleri merkez bürokrasisinin, hükümetin ve dolayısıyla genel anlamda merkezin baskılarına karşı koruyan bir kalkandır. Özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırma, yerel halkın yönetime katılımını sağlama, yerel hizmetlerin etkin ve verimli kullanılmasını temin etme, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını teşvik etme ve demokrasinin tabana yayılmasını ve demokrasi kültürünün gelişmesini sağlama gibi amaçlar taşır.

Bu çerçevede, yerel özerklik ve özellikle yerel özerkliğin bir yönü olan mali özerklik, halkın yönetime katılımını ve çağdaş anlamda katılımcı demokrasinin gerçekleşmesini teşvik eder. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin finansmanını yerel meclis kararıyla yerel halkın kendisinden temin etmesi, orada halkın katılımını dolayısıyla katılımcı demokrasiyi geliştirir. Halk verdiği paranın nereye harcanması gerektiği konusunda tercihlerini daha kolay belirtirken, yapılan harcamaların da hesabını sorar, sorgular, denetimini yapar ve olumlu veya olumsuz tepkisini açıkça ortaya koyar. Böylece, yönetime halk katılımı, yerel demokrasi, yerel özerklik ve gerçek anlamda yerinden yönetim gerçekleşmiş olur.

4.2.3. Yerel Özerkliğin Kapsamı

Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4 üncü maddesinde özerk yerel yönetimin kapsamı 6 bent halinde sıralanmıştır.⁸³

1-Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2-Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

⁸³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 4

3-Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4-Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınıflandırılmaz.

5-Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullara uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6-Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Yukarıda sıralanan bu maddelerden yerel özerkliğin, yerel yönetimlere daha etkin karar almalarını ve ülke çıkarlarına daha uygun hizmetler yürütmesini sağlamak için tanındığını görüyoruz.

Ancak yerel özerkliğin genel olarak ülke çıkarlarına ve yasalara uygunluğun ötesinde ve ilerisine geçilmemesi gerekir. Aksi takdirde bu ve benzeri yaklaşımların üniter devlet yapısına zarar verme olasılığı yüksek bir risktir.

Yerel özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde kalmalıdır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak yerel özerlikle bağdaşan bir durum değildir.

Yerel özerklik belirlenen bu sınırlar içerisinde kullanılırsa pek çok fayda sağlayacağı muhakkaktır. Ancak bu sınırlar dışına çıkılırsa özerklikten beklenen yararlar sağlanamadığı gibi özerklik tam tersine sonuçlar

doğurabilir. Özerk kurumlar bu durumda keyfi davranış içine de girebilirler. Bu durum kaynakların israfına yol açabilir. Personel politikası amacından sapabilir. Tüm bunların önlenmesi için yerel özerkliğin doğru ve iyi anlaşılması ülke ve toplum çıkarları gözetilerek uygulanması gerekir.⁸⁴

4.3. Yerel Özerkliğin Esasları

Günümüzün modern devlet yapılanmaları içerisinde yerel yönetimlerin özerk kılınmaları, o toplum içerisinde yaşayan insanların hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik yönetim anlayışının temel unsuru olarak kabul edilmektedir.

Yerel bazda yapılacak olan hizmetlerin yönetimine o bölgede yaşayan insanların da katılımının sağlanması en iyi bir biçimde yerel yönetimler sayesinde gerçekleştirilebilir. Bu yüzden yerel yönetim birimleri en iyi demokrasi okulları olarak kabul edilmektedirler. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir yönetim anlayışının da temel koşuludur.

Bu konuyla ilgili olarak Avrupa Konseyi yerel yönetimlerin özerkliğinin Anayasalar tarafından kabul edilmesini ve anayasalarda yer alarak güvence altına alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Özerklik demek, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olarak, yerel idarelerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi anlamını taşır. Bu hak serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar tarafından yerine getirilir. Bu idarelerin görev ve yetkileri kanunlarla ve anayasa ile belirlenir.

Yerel yönetimler açık olarak başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel bir yetkiye sahip olmalıdırlar. Kamu sorumluluğunun yerine getirilmesi birinci derecede vatandaşlara en yakın olan kuruluşa düşer. Bu kuruluşların başında yerel yönetimler gelir. Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve tartışmasız olmalıdır. Bölgesel

⁸⁴ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi: a.g.e., s. 13

idareler veya diğ er yönetim kuruluşları bu idarelerin görevlerine karışmamalıdır.

Yerel yönetimlerin sınırlarını aşan fakat yerel idarelerin görev alanı ile yakından ilişkili olan bütün sorunlarda, ilgili yerel yönetimin görüşüne başvurulmalıdır.

Yerel yönetimler sorumlu oldukları hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmek için yönetsel yapılarını istedikleri doğrultuda düzenleyebilme hakkına sahip olmalıdırlar. yerel yönetim personelinin statüsü nitelikli personelin atanmasına, onların yetiştirilmelerine ve kariyer yapabilmelerine elverişli olmalıdır.⁸⁵

Seçimle işbaşına gelen personelin statüsü ile bunların yetkilerini kullanmaları için güvence sağlanmalıdır. Zorunlu olarak yapmakta oldukları masraflar ve maddi kayıpları karşılanmalı ve durumlarına uygun sosyal güvenlikleri ve sosyal hakları sağlanmalıdır. Seçimle geldikleri görevle uyuşmayan görev ve faaliyetlerin neler olduğu kanunla saptanmalıdır.⁸⁶

Bütün bunların yanında Yerel yönetimlerin denetimi işlemlerinin yasalara uygunluğu yönünden yapılmalıdır. Bunun dışındaki diğ er denetim biçimleri bu idarelerin Anayasa ve kanunlarla sahip oldukları yetkilerin ihlal edilmesi ve ellerinden alınması gibi bir sonuç doğurabilir.

4. 4.Yerel Özerklik İçin Gerekli Nitelikler

Yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerkliğinden bahsedebilmemiz için şu unsurların bulunması gerekmektedir.⁸⁷

4.4.1.Karar Alma Yetkisi

Özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmelidir. Bu kuruluşların aldıkları kararlar, üst makamların ön iznine veya onayına bağılı olmamalıdır. Gerçek

⁸⁵ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi: a.g.e., s.17

⁸⁶ TORTOP Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e, s.18.

⁸⁷ TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan: a.g.e, s.101

bir özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlere bu karar serbestliğinin tanınmış olması gerekir.

4.4. 2.Bağımsız Organlar

Yerel yönetimlerin sorumlu personeli, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve merkezi yönetimin yersiz etkilerinden uzak olmalıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin personelini azlatmak veya isteğine göre atamak yetkisine sahip bulunursa, yerel yönetimler, merkezi idarenin bir tür yetki genişliğine sahip yürütme organı durumuna düşerler.

Ayrıca özerk bir yönetimin organları seçimle işbaşına gelmelidir. Özerkliğin en önemli koşullarından birisi, organların seçimle işbaşına gelmesidir. Merkezi yönetim karşısında, yerel yönetimlerin bağımsızlığını sağlayacak en önemli unsur budur. Demokratik ülkelerde, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerçek bir yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi sayılmaktadır.

4.4.3.Parasal Olanaklar

Yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınan, yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için, yeterli parasal olanaklara sahip olmaları zorunludur. Parasal olanaklar olamadan hiçbir çalışma gereği gibi yapılamaz ve özerlikte zedelenir. Yerel yönetimler kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılabilirler. Bu amaç doğrultusunda, üstlendiği hizmetlerin finansmanını yeterli düzeyde sağlayabilmesi için yerel yönetimler ;⁸⁸

- Öz kaynak yaratma yetkisine sahip olmalı,
- Kaynak tasarrufu önlemleri alabilmeli,
- Öz kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda da merkezden nesnel ölçüde yardım alabilmeli,
- Uzun soluklu projeler için uygun koşullarda kredi sağlayabilmelidirler.

⁸⁸ YALÇINDAĞ Selçuk: "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", a.g.m., s.47

Yerel yönetimler, parasal olanaklarını kendi gereksinimlerine göre belirleme olanağına kavuşturulmalıdırlar. Yalnızca merkezin verdiği ve aktardığı yardımlarla ve kaynaklarla yönetilen bir yerel yönetim birimi çalışmalarını gereği gibi yapabilmek ve gerçekleştirmek serbestisine sahip olamaz.⁸⁹

4.5- Yerel Özerkliğin Belediyeler İçin Anlam ve Önemi :

Bu bölüme kadar incelediğimiz başlıklar ve açıklamalar bize yerel özerkliğin belediye yönetimleri için hayati bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.

Belediye yönetimleri buldukları yerin yerel düzeydeki pek çok hizmetlerinden birinci derecede sorumlu kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla da bu hizmetlerin gereği gibi yerine getirilebilmesi için belediyelerin çağdaş anlamda yerel özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir.

Ülkemizde belediyelerin yöneticileri seçimle işbaşına gelmekte ve organlarını da bağımsız olarak oluşturabilmektedirler ancak bu noktadan sonra gerek idari yönden gerekse de mali yönden merkezi yönetimin sıkı bir vesayet denetimine tabi tutulmakta ve kararlarının çoğunu merkezin etkisi altında kalarak ve çoğu zaman da merkezi yönetimin yönlendirmesi sonucunda alabilmekte ve uygulamaya da ancak bu şekilde geçebilmektedirler. Bu durum da hizmetlerin çoğu kez aksamasına, verimliliğin ve hizmet kalitesinin düşmesine zaman ve kaynak israfının oluşmasına sebep olmakta ve belediyelerin görevlerini tam olarak yerine getirmelerine engel teşkil etmektedir.

Tam anlamıyla yerel özerkliğe sahip olan belediye yönetimlerinde ise yöneticiler seçimle işbaşına gelmekte organlarını bağımsızca oluşturabilmekte, bağımsız bir şekilde karar alabilmekte ve bunları bağımsızca uygulayabilmekte ve tüm bunları gerçekleştirmek için de bağımsız gelir kaynaklarına sahip bulunmaktadır. Tüm bunların

⁸⁹ TORTOP Nuri :Yerel Yönetimler Maliyesi: a.g.e., s.14

sonucunda da bizim belediye yönetimlerinde görülen aksaklıklar ya hiç görülmemekte, ya da çok cüzi miktarda aksama olmaktadır. Bunun sonucu olarak ta yerel yönetimlere güven artmakta, yerel anlamda ve genel olarak da ülke düzeyinde demokrasi anlayışı gelişip yerleşmekte ve ülke kalkınmasında yerel yönetimler de itici güç olarak ve merkezi yönetime yardımcı olarak yerini almaktadırlar.

Ancak burada şunu da belirtmekte yarar vardır. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız çağdaş belediyecilik anlayışında merkezi yönetimin belediye yönetimleri üzerinde gerek idari gerekse mali anlamda denetimi söz konusudur ve olmalıdır da ancak bu bizdeki gibi sıkı ve bahsedilen olumsuzluklara sebebiyet verecek kadar katı anlamda değildir ve olmamalıdır.

Buradaki temel sorunun belediye yönetimlerimizin yeniden ele alınarak mevcut aksamalar tespit edilerek çağdaş düzeydeki uygulamaların bizim belediyecilik anlayışımıza uyarlanması ve hayata geçirilmesi sorunudur.

Şu an yapmakta olduğumuz çalışma da bu aksaklıklardan birisi olan mali özerkliğin belediyelere yapacak olduğu katkıların neler olacağını ortaya koymaya yönelik olarak yapılmaktadır ve hiç şüphe yok ki mali özerkliğin yerel özerkliğin sağlanmasında çok önemli bir yere sahip olduğu da buraya kadar ortaya konulanlardan da çok iyi bir biçimde anlaşılmaktadır.

Daha özetle söylemek gerekirse yerel özerklik belediyeler için varlık sebebidir ve olmazsa olmaz bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel özerklik yoksa çağdaş anlamda bir belediyecilikten de söz edilemez.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER VE MERKEZİ YÖNETİM ARASINDA MALİ BÖLÜŞÜM

1.MALİ BÖLÜŞÜMÜ ZORUNLU KILAN NEDENLER

Mali bölüşüm, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu ortaya çıkan giderlerin ve diğer tarafından bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması veya paylaşılmasını ifade eder.⁹⁰

Mali bölüşüm, gelir ve hizmet arasındaki organik bağ dolayısıyla, iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu ilişkinin birinci boyutunu, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmet ve görev paylaşımı, ikinci boyutunu, gelir bölüşümü oluşturmaktadır.⁹¹

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi aynı zamanda gelir kaynaklarının da bölüşülmesini gerektirir. Çünkü bölüşülen hizmetlerin karşılanabilmesi ve yerine getirilebilmesi için gelir kaynaklarına ihtiyaç vardır.

Mali bölüşümü sadece merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında gelir ve kaynakların bölüşümü olarak ele almakta mümkündür. Ancak bu şekilde yapılacak bir değerlendirme mali bölüşümü oldukça dar bir çerçevede ele almak olacaktır ki bu durumda görev hizmet ve gelir ilişkilerini sağlıklı olarak kurmak imkanı ortadan kalkacaktır. Oysa mali bölüşüm yukarıda da ifade edildiği gibi hem hizmet ve görev hem de kaynak ve gelir bölüşümü dengesini kurmak ve düzenlemeyi ortaya koymak üzere oluşturulmuş bir kavramdır. Mali bölüşümü bu çerçevede ve geniş anlamıyla

⁹⁰ ÖNCEL Yenal: Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, (İstanbul 1992), s.22

⁹¹ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, (Teori-Uygulama-Maliye), Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, (Ankara,2005), s.85

kabul etmek meselenin daha geniş ve kapsamlı olarak anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Hizmet veya görev bölüşümünde nesnel ve kesin ölçüler bulunması gereklidir. Hizmetin kimin tarafından yapılacağı sağlam kurallara bağlanmamışsa karışıklık oluşabilir. Bu durumda hizmetin gerçek sahibini bulmak güçleşir. Hem merkezi yönetim hem de belediyeler aynı anda belli bir görevi üstlenebilir veya üstlenmek istemeyebilir. Bu da aralarında uyuşmazlık çıkmasına ve dolayısı ile kaynak israfına sebep olur.

Gelirlerin bölüşümünde de aynı ölçüler geçerlidir. Görev ve gelir bölüşümü üniter devletlerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında iki kademeli yapılmaktayken, federal devletlerde, federal devlet, federe devletler yani eyaletler ve bir kısım yerel idareler arasında üç kademedede yapılmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler (belediyeler) arasındaki görev ve kaynakların bölüşülmesini zorunlu kılan nedenleri kısaca şu şekilde ifade edebiliriz.⁹²

a) Ekonomik ve Mali neden: Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin aynı kaynaklardan gelir sağlamak zorunda olmaları. Bir ülkedeki en büyük kaynakta doğal olarak milli gelirdir ve bu gelirin en etkin en verimli ve en ekonomik bir biçimde bölüşülmesi gerekmektedir.

b) Siyasal ve Toplumsal Neden: Yerel yönetimler arasında nüfus, doğal kaynaklar, coğrafik koşullar ve ekonomik güç ve potansiyel anlamında farklılıklar vardır. Bu farklılık yerel yönetimlerin mali güçleri arasında da bir dengesizliğe yol açmaktadır. İşte bu dengesizlik ve farklılığı ortadan kaldırmak üzere mali bölüşüm zorunludur.

c) İdari Nedenler: Yerel yönetimler açık ve net olarak kendilerine düşen hizmet ve görevler ile kaynak ve gelirlerin neler olduğunu bilirlerse, merkezi

⁹² KELEŞ Ruşen: "Belediye Gelirleri", AİD, C:20, S:4, Aralık 1987, s.64-65

yönetim keyfi olarak karşılığını göstermeden, yerel yönetimlere her istediğinde yeni görevler vererek bunları yerine getirmesini isteyemez.

d) Merkezileşme Eğilimi: Gelirlerin ve giderlerin merkezileştirilmesini ifade eder. Bu durum daha çok ulusal planlara göre hareket eden ülkelerde görülen bir durumdur. Merkezi yönetim ulusal düzeyde hazırlanan bu planların sekteye uğramaması için gelir ve giderlerin tek elden yapılmasını ister. Merkezi yönetimi bu şekilde davranmaya iten sebep, yerel yönetimlere bizzat kendi gelirlerini toplayabileceği kaynaklar tahsis edilmesi durumunda ulusal plandan sapmalar meydana gelebilmesi olasılığıdır.

1.1. Görev Bölüşümü

Mali bölüşümü gerçekleştirebilmek için öncelikle görev bölüşümünün yapılması gerekmektedir. Görev bölüşümü merkezi yönetim ile belediyeler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangi tür hizmetlerin belediyelerce yapılacağına açıklığa kavuşturulmasıdır. Bu durumda kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin hangilerinin merkezi idare hangilerinin de belediyeler tarafından yapılacağı tespit edilmiş olur. Buradaki esas amaç ise hizmetlerin halka en iyi şekilde götürülebilecek kuruluşça yapılmasını sağlamaktır.⁹³

Yerel yönetimlerin ve bu yönetim birimlerinden birisi olan belediyelerin, halka sundukları hizmetler ülkeler bazında ve zaman içinde değişim göstermektedir. Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak, daha önce belediyeler tarafından görülmekte olan bazı hizmetler, günümüzde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Buna paralel olarak bazı hizmetlerde teknik zorunluluklar nedeniyle yine merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Buna karşı artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden belediyelerin payına düşen hizmetlerin sayısı da gün geçtikçe artmaktadır.

⁹³ DÖNMEZ Mustafa: “ Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, Mülkiye Dergisi, Temmuz-Ağustos 2002 C:XXVI, S:235, s.155

Bu gelişmeler belediyeler ve merkezi yönetim arasında görev bölüşümünün en uygun şekilde yapılmasını zorunlu kılmaktadır.⁹⁴

1.1.1 Görev ve Yetki Bölüşümünde İlkeler

Genel olarak yerel yönetimlere yürütme yetki ve sorumluluğu bırakılabilecek hizmetlerin sadece yerel nitelikte hizmetler olduğu kabul edilmektedir. Ancak, devletin gücü merkezi idarenin elinde toplanmış olduğundan, yerel hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi, merkezi idarenin çizdiği sınırlar içerisinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde kullanılacak ölçütler üzerinde tam bir görüş birliği oluşturulduğu söylenemez. Hizmetlerin idareler arasında bölüşümü federal devletlerde ve üniter devletlerde farklılık gösterdiği gibi aynı ülke içerisinde bile bu bölüşüme ait uygulamalar değişime uğramaktadırlar. Sonradan ortaya çıkan şartlar veya uygulamaya yönelik nedenlerle, belli bir zaman veya dönemde yerel yönetimlere ait olan bir hizmet merkezi yönetime verilebilmekte veya tersi bir durum olabilmektedir. Bu nedenle bir zamanlar yerel sayılan bir hizmetin, zamanla merkezi bir nitelik kazanması mümkün olabilmektedir.

Bu açıklamalara göre, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümü her ülkenin kendi şartlarına ve hukuk sistemine göre düzenlenmesi gereken bir konudur. Günümüzdeki uygulamalara baktığımızda, bu konuyla ilgili üç ilkenin geçerlilik arz ettiğini görüyoruz. Bunlar, genel yetki ilkesi, özel yetki ilkesi ve karma yetki ilkesidir.⁹⁵

1.1.1.1 Genel Yetki İlkesi

Bu ilkeye göre yerel yönetimler, yasalara uygun olmak kaydıyla her türlü hizmeti yerine getirmeye yetkili kılınmışlardır. Başka bir deyişle

⁹⁴ ÖZER M.Akif: "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü", Yerel Gündem, S:9, (Eylül 1999), s.31

⁹⁵ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku , Seçkin Yayınevi, (Ankara,2005), s.274

yasaların yerel yönetimlerce yerine getirilmesini yasaklamadığı ya da açıkça başka bir kurum ve kuruluşa bırakmadığı her türlü hizmet bu kuruluşlarca yerine getirilebilir. Yerel yönetimlere yetki verme esasına dayanan bu sistem genellik ilkesi olarak adlandırılmaktadır. Bu ilke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da benimsenmiştir. Uygulayıcıları arasında Almanya ve Hollanda gibi ülkeler vardır.⁹⁶

Ayrıca bu sistemde yerel yönetimlere yerel menfaatlerin idaresi hususunda genel bir yetki verilmektedir. Burada asıl olan yerel yönetimlerin ve yerel hizmetlerin iyi idare edilmesi ve yerel halkın refahı ile ilgili gördükleri hemen her konuda hizmet yapabilmelerinin genel ilke olarak tanınmış olmasıdır. Hizmetlerin yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları içerisinde yürütülmesinin sebebi, coğrafi durum, ekonomik alt yapı ve imkanlar, gelenekler, komşu yerel yönetimlerin hizmete etkisi gibi unsurlardır. Bu bakımdan belli bir hizmet ve örgütlenme yapısının, belli karar alma süreçlerinin örnek olarak alınıp, bütün idarelere uygulanmaya çalışılması hizmet bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle yerel yönetimlerin;

-Hangi hizmetleri ne şekilde ve hangi ölçülerde yerine getireceklerini belirleyebilecekleri bir yerinden yönetim alanına,

-Yerel hizmetleri yerine getirebilmek için anayasa ile garanti altına alınmış yetkilere sahip olmaları,

-Yerine getirecekleri hizmetlerin sınırlı olarak belirlenmemiş olması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde genel yetki ilkesinin geçerli olması, yerel hizmetlerin yerinden karşılanması ilkesine daha geniş bir işlerlik kazandıracaktır. Yerel halkın yerel ihtiyaçlar üzerinde temel kararlar alması, hizmetlerle ilgili kaynakların bulunması, yerel önceliklerin tespit edilmesi ve alınan kararların uygulanmasına katkıları açısından, yerel

⁹⁶ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e.,s.73

yönetim birimlerine, bir başka idari birim veya makamın tekeline bırakılmamış ve yerel yönetimlerin yetki alanının özellikle dışında tutulmuş bulunan her alanda inisiyatif kullanma konusunda genel bir hakka sahip olmasını sağlamaktadır.⁹⁷

Buraya kadar anlatılan faydalı yanlarının yanında genel yetki ilkesinin bazı zararlı ve sakıncalı yanları da bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin bilgisi ve tecrübesi az olan kişilerin elinde bulunduğu ve teknik personel sıkıntısının ciddi bir biçimde hissedildiği yerlerde bu tehlikeler daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu gibi hallerde yerel yönetimlerin kendi yeteneklerinin üstünde işlere girişmeleri veya önemli olanları ihmal ederek kolay veya gösterişli faaliyetlere yönelmeleri ihtimalleri oluşabilir. Diğer bir taraftan merkezi idarenin, kendine ait sorumluluğu tamamen yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan yerel yönetimlere atarak sorumluluktan kaçmalarına neden olabilir.

1.1.1.2. Özel Yetki İlkesi

Bazı ülkelerde belediyeler yapmak istedikleri hizmetler için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar. Ancak bu yetkiyi aldıkları takdirde o görevleri ifa edebilirler. Bu sistemde belediyelerin yapabilecekleri veya yapmaları gereken hizmetler teker teker sayılmıştır.⁹⁸ Bu yüzden bu ilkeye liste ilkesi de denilmektedir.⁹⁹

Bu ilke, yerel yönetimlerin icra-i karar alabilecekleri alanın kanunla kesin olarak belirlenmesini, yerel yönetimlerin yeniden bir kanuni yetki almadan bu sınırların dışına çıkamamalarını ifade eder. Diğer bir açıdan baktığımızda halk tarafından seçilmiş olan yerel yönetimler merkezi yönetimin yasama kanadını oluşturan parlamentolar karşısında özerkliğe sahip değildirler. Yetkileri bakımından parlamentoya bağımlıdırlar. Yalnızca kanunlarla kendilerine açık yada kapalı olarak verilmiş yetkileri kullanabilirler.

⁹⁷ AYTAÇ Fethi: "Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler", Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, (Ankara, 1994), s.77

⁹⁸ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e.,s73

⁹⁹ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e.,s.193

Kanunla kendilerine görev olarak verilmemiş bir yerel hizmetin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi ve üstlenilmesi durumunda, yetkisiz bir işlem yapılmış olur ve bu işlemde hukuki olarak geçersizdir.¹⁰⁰

Bu sistemin gelişen günün koşullarına ayak uyduramama gibi bir sorunu vardır gelişen ve değişen şartlar karşısında merkezi idareden yetki alınmasını beklemek hizmetlerde aksamaya ve gecikmeye neden olmaktadır. Bu olumsuzluğu gidermek için bazı ülkelerde örneğin İngiltere’de yerel yönetimlere merkezi parlamentoya doğrudan yasa teklifi verme yetkisi tanınmıştır.

1.1.1.3. Karma Yetki İlkesi

Karma sistem ilkesine göre belediyelerin görevleri çeşitli yasalarla düzenlenmekte ve sayılmaktadır. Bununla birlikte belediyeler kendilerine yasaklanmamış veya açıkça başka kuruluşlara verilmemiş hizmetleri de yerine getirmekle yetkilidirler.

Türkiye’deki uygulamada, il özel idareleri, köyler, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin görevleri kanunda liste halinde ayrıntılı şekilde sıralanmıştır. Buradan yola çıkarak görev paylaşımında liste usulünün uygulandığı söylenebilir. Ancak 5393 sayılı belediye kanunu 14 üncü maddesinde belediyelerin görev ve yetkilerini tek tek saymak yerine hizmet alanlarının sayılması yoluna giderek ve kanunla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yerine getirilmesi esasını benimsemiştir. Buradan hareketle daha önce karma sistem uygulanmakta iken 5393 sayılı belediye kanunuyla genellik ilkesine doğru bir yaklaşma olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰¹

¹⁰⁰ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s.278

¹⁰¹ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e.,s.74

1.1.2. Görev ve yetki dağılımında kullanılan Ölçütler

Yetki ve görev bölüşümünde ölçüt, hizmetleri en etkin ve faydalı bir biçimde yerine getirebilecek kuruluşun seçilmesidir.¹⁰² Ancak göz ardı edilmemesi gereken husus, hangi hizmetlerin merkezi yönetim hangilerinin yerel yönetimler tarafından yürütüleceği konusunda kesin kriterler koymanın zor olduğudur.¹⁰³ Ayrıca kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tam ve kesin olarak ayrılması ve paylaşımı da mümkün değildir. Yetki ve görevlerin bölüşülmesinde ülkeden ülkeye de farklılıklar bulunmaktadır. Ancak her ne kadar farklılıklar olsa da ülkelerin demokratikleşmesi ile yerel yönetimlerin güç kazanması arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Demokratikleşme arttıkça merkezi yönetim yürütmekte olduğu hizmetlerin yerel nitelik taşıyanlarını kademeli olarak yerel yönetimlere bırakmaktadır. Yerel yönetimler ile merkezi idare arasında hizmetlerin bölüşümünde, çoğulculuk, demokratiklik ve karar alma süreçlerine vatandaşların katılımının sağlanması gibi demokratik anlamda sağlam temellere dayanan iyi bir toplumun oluşmasını sağlayıcı ilkeler elbette göz önünde bulundurulmalıdır. Zira bunlar olmadan devletin fonksiyonlarının merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde sadece etkinlik, verimlilik, yerellik ve bölünebilirlik ve gelenek gibi ölçütlere dayanılmaz.¹⁰⁴

1.1.2.1. Etkinlik ve Ekonomik Verimlilik Ölçütü

Toplumsal gelişmeye, bilim ve teknolojinin ilerlemesine paralel olarak, devletin yerine getirmesi gereken görevler artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu görevler merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılırken, merkezi yönetimin göz önünde bulundurması gereken en önemli ölçüt etkinlik, ve ekonomik verimlilik olmalıdır. Zira etkinlik ve ekonomik verimlilik

¹⁰² TORTOP Nuri: "Yerel İdarelerde Halka Danışma Yöntemleri" İBD. Y:38, S:435, (Ocak 1982), s.39

¹⁰³ ÖNCEL Yenal: Mahalli İdareler Maliyesi, a.g.e.,s.36

¹⁰⁴ TEKELİ İlhan: "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi", AİD, C:16, S:2, (Haziran, 1983),s.13

ölçütü hizmetin onu en etkin bir şekilde yerine getirecek idari birime bırakılmasını ifade eder.¹⁰⁵

Kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik kazanabilmesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımında yerel yönetimlere ağırlık verilmesini gerektirir. Çünkü yerel yönetimlere sahip çıkacak kişiler o bölge veya beldede yaşayanlardır. Yerel yönetimler, kimi hizmetleri merkezi idareye oranla daha etkin bir şekilde yürütecek bazı imkanlara sahiptir. Buna karşılık bazı hizmetler farklı özellikleri dolayısıyla merkezi yönetim tarafından daha etkin bir biçimde yerine getirilebilmektedir.

Etkinlik bazı hizmetin yerine getiriliş tekniği açısından, bazı da belirli bir bölgede yaşamaktan kaynaklanan ortak ve medeni ihtiyaçların karşılanması açısından söz konusu olmaktadır.

Bir takım hizmetler merkezi yönetim tarafından üstlenildiği takdirde, yerel yönetimlere oranla daha ucuz yerine getirilebilmekte, maliyetten tasarruf edilmektedir.¹⁰⁶ Şehirler arası yollar, elektrik üretimi gibi, bu hizmetler yerel yönetimlerin kapasitesini aşan hizmetlerdir.

1.1.2.2. Yerellik ve Bölünebilirlik Ölçütü

Hizmetlerin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüştürülmesinde gözden uzak tutulmaması gereken bir diğer ölçüt, hizmetin faydasının bölünebildiği ve etkisini gösterebildiği alanla ilgili olanıdır.

Faydasının bölünebilmesi açısından bakıldığında bazı hizmetlerin faydalarının, ondan istifade edenler arasında bölünemediği gözlenmektedir. Milli savunma, dışişleri gibi hizmetler hem milli düzeyde hem de belirli bir bölgede yaşayan insanların topluca yararlandığı hizmetlerdir. Bu hizmetler toplu bir biçimde tüketildiği gibi, tüketimde de kimse rakip değildir ve

¹⁰⁵ AYTAÇ Fethi: “ Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler”, a.g.m., s.74, ÖNCEL Yenal: a.g.e., s.36

¹⁰⁶ ÖNCEL Yenal: a.g.e., s.37

bunlardan karşılığını ödemeyenler bile faydalanırlar. Ancak bu tür mal ve hizmetlerin bölünmezlik derecesi ile idari ünitelerin sınırları birbiriyle örtüşmeyebilir. Örnek olarak itfaiye hizmetleri belli bir bölge için bölünmezlik özelliği gösterirken savunma hizmetlerinde bu ölçek milli sınırlara kadar uzanmaktadır. Bölünmezlik özelliği milli sınırlara kadar ulaşan bu hizmetler merkezi idare tarafından yerine getirilmelidir.¹⁰⁷ Doğru olan yaklaşım da budur.

Hizmetlerin faydası açısından meseleyi ele aldığımızda ise, bazı mal ve hizmetlerin faydasının ülkenin tamamına yayıldığını bazı da belli bir bölgeyi kapsadığını görürüz. Örneğin yüksek öğretim hizmetlerinin faydası tüm ülkeye yayıldığı halde, ilköğretim hizmetlerinin faydası genellikle bölgesel düzeyde kalmaktadır. Buna göre fayda alanı bölgesel düzeyde kalan mal ve hizmetlerin üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerekir. Ancak merkezi yönetim genel ve özel yardımlar yoluyla bunların belirli bir maliyetle üretilebilmesi ya da ifa edilebilmesi için katkıda bulunmalıdır.¹⁰⁸

Daha özetle söylemek gerekirse, sağladıkları faydalar fertler arasında büyük ölçüde bölünebilen mal ve hizmetler ile özel ihtiyaçlara cevap verebilecek mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.¹⁰⁹

1.1.2.3. Mali Adalet Ölçütü

Yerel halkın ödediği vergilerle, kendilerine sunulan mal ve hizmetler arasında bir paralelliğin olması, mali adalet ilkesinin bir gereğidir. Aynı zamanda yerel yönetimlerce sağlanan hizmetler ile elde edilen gelirler arasında doğrudan ve çok yönlü bir bağlantı vardır. Bir yönüyle bu bağlantı, belde halkının demokratik mekanizmalarla yerel yönetim üzerindeki denetimini nitelendirmektedir. Beldenin ne gibi hizmetlere ihtiyacı olduğu, hangilerinin öncelik taşıdığı, bunların üretilme, finanse edilme şekli ve belde

¹⁰⁷ ÖNCEL Yenal: a.g.e., s.42

¹⁰⁸ NADAROĞLU Halil: a.g.e., s.68

¹⁰⁹ ÖNCEL Yenal: a.g.e., s.42

halkına getireceği mali yük gibi temel mali politikalar bu tür bir denetim sonucu şekillenmektedir.¹¹⁰

Yüksek hizmet ve vergi düzeyini tercih eden, fakat daha düşük hizmet ve vergi düzeyinde yaşayan kişi, miktar veya kalite açısından düşük düzeyde kamu mal ve hizmet arzı ile karşılaşabilir, bu yüzden tercih ve beklentilerine daha yakın bir bölgeye göç edebilir. Bu sürece “Tiebout Modeli” veya “ayaklarla oy verme” denilmektedir.¹¹¹

Yerel halkın halen yaşadığı yerel birimi terk etmemesi için, yerel yönetimlerce üretilen kamusal mal ve hizmetlerden sağladığı marjinal faydanın, bu hizmetlerin karşılığı olarak marjinal vergiden büyük olması veya en azından dengeli olması gerekmektedir.¹¹²

1.1.2.4. Siyasi Sorumluluk Ölçütü

Hizmetleri yürüten kamu kurumlarının, hizmete muhatap olan halka karşı sorumluluk taşıması ve hizmetin halkın denetiminde yerine getirilmesi demokrasi açısından önemlidir. Atama yoluyla işbaşına gelen kamu görevlileri kendilerini o makama atayan makama karşı sorumlu olup, onun beğenisini ve güvenini kazanmak için çalıştıkları halde, halkın oyu ile işbaşına gelenler, kendilerini seçenlere karşı sorumlu olmakta ve onlara karşı hesap vermek için çalışmaktadırlar.

Bunun sonucu olarak, belli bir beldede yaşayan halkın, sırf o yörede yaşamaktan kaynaklanan gündelik olarak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayan elektrik, su, kanalizasyon, kent temizliği, park ve yeşil alan gibi hizmetlerin, yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel organlara bırakılması, bu

¹¹⁰ EMREALP Sadun: Belediyelerde Mali Yönetim, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent basımevi, (İstanbul, 1993), s.23

¹¹¹ AKALIN Güneri: “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, ÇYYD.,C:3,S:2, Mart 1994, s.14

¹¹² KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s.285

ihtiyaçların hem en iyi şekilde karşılanması, hem de yerel kaynaklardan optimum düzeyde verim alınması açısından bir zorunluluktur.¹¹³

1.1.2.5.Hizmette Halka Yakınlık ve Yerellik (Subsidiarity) Ölçütü

Hizmette halka yakınlık ve yerellik (subsidiarity) ilkesi, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı idare düzeyleri arasında görev ve yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, yetkinin ve görevin görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt kademenin yetkilerini üst kademeye gerekli olduğunda hizmetin daha iyi olarak görülmesi gerektiğinde devretmesi şeklinde tanımlanabilir.¹¹⁴ Bu ilke farklı hukuk dallarında farklı anlamlarda kullanılmakla birlikte normatif bir niteliğe sahip bulunmayan ve devletin gücünü sınırlandırmayı amaçlayan bir ilkedir.¹¹⁵

Hizmetin yerine getirilmesinde , etkinlik ilkesi ile hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi birlikte ele alındığında yetki ve görev paylaşımında şu sonuca ulaşılmaktadır: Bir hizmet, hizmete en yakın idarece yerine getirilmelidir. Ancak bu idare , hizmeti çeşitli nedenlerle etkin bir şekilde yerine getiremiyorsa yetkilerini bir üst düzeye devretmelidir. Aynı düzeyde bir başka idare ile işbirliği sağlandığında da hizmette etkinlik gerçekleşmiyorsa, üst düzey idareye devir yoluna başvurulmalıdır.¹¹⁶

Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, üst-düzey idarelerin alt-düzey idarelere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel yönetimlerin özerkliğini özendirilen ve güçlendiren bir yardımdır.¹¹⁷

¹¹³ KALABALIK Halil: *Yerel Yönetim Hukuku*, a.g.e., s.285

¹¹⁴ ANAYURT Ömer: *Avrupa İnsan Hakları Hukukunda Kişisel Başvuru Yolu*, Seçkin Yayınları, (Ankara, 2004),s.58-62

¹¹⁵ KELEŞ Ruşen: "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", ÇYYD, C:4, S:1, Ocak 1195, s.3-14

¹¹⁶ ÜSKÜL Zafer: "Subsidiarity İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları", Yeni Türkiye, Y:1,S:4, Mayıs Haziran,1995, s.24

¹¹⁷ KELEŞ Ruşen: "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", a.g.m.,s. 5

Hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi, milli düzeyde, hem federal ve hem de merkezîyetçiliğin güçlü olmadığı üniter devletlerde uygulama alanı bulabilir. Çünkü yetki ve görevlerin böyle esnek ve hareketli bölüşümünün gerçekleştirilmesi, milli egemenlik kavramını tartışma konusu yapma sonucunu doğurmaz. Zira sonuçta egemenlik tektir ve merkezi yönetime aittir.¹¹⁸

Türkiye'nin subsidiarty ilkesine karşı tavrı olumlu yönde olmuştur. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4 üncü maddesinin üçüncü paragrafında yer alan bu ilkeye çekince koymamış ve onu kabul etmiştir.¹¹⁹

Bu gelişme aslında Türk belediyciliğinin gelişmesi, yerel özerkliğin pekişmesi ve yerel demokrasinin güçlenmesi açısından da son derece önem arz etmektedir. Zira bu anlayışın sonucunda hem il özel idareleri kanununa, hem de 5393 sayılı belediyeler kanununa "mahalli müşterek" nitelikte olmak kaydıyla devlete bırakılan görevlerin dışındaki tüm kamu hizmetleri ile ilgili görevlerin il özel idareleri ve belediyeler tarafından yapılacağını gösteren hükümler konulmuştur.

1.1.2.6. Gelenek Ölçütü

Kamu hizmetlerinin bölüşümünde, tarihi, sosyolojik ve siyasi faktörlerin şekillendirdiği geleneklerde etkili bir rol oynar. Milli savunma, iç güvenlik, diplomasi, adalet gibi hizmetler genel ve milli nitelikli hizmetler, tarihi süreç içerisinde merkezi idare tarafından yerine getirilmiştir ve halen de getirilmektedir. Buna karşılık genellikle su, kanalizasyon, kent içi ulaşım gibi daha dar ve bölgesel düzeydeki ve yerel halkın yaşayışı, çalışması, eğitimi,

¹¹⁸ ÜSKÜL Zafer: a.g.m.,s.22-26

¹¹⁹ KELEŞ Ruşen:"AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yetkileri", Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, Konferans Raporu, Konrad-Adenauer-Stiftung Yayını, 22 Şubat 2006, Ankara,s.27-44

sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile yakından ilgili olan hizmetler yerel yönetimlerce yürütülmüş ve yürütülmeye devam edilmektedir.¹²⁰

1.1.3.Görev ve Yetki Bölüşümünde Modeller

1.1.3.1. Dual Polity (Çifte Fonksiyonluluk) Modeli (Ayrırma Modeli)

Bu modelde, merkezi yönetimin faaliyet alanı esas itibarı ile yasama ve genel idare olup, kamu hizmetlerinin tamamı yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Bu modele örnek olarak İngiltere gösterilebilir. İngiliz yerel yönetim sisteminde bir yandan basit bir kanunla müdahaleyi mümkün kılan parlamento hakimiyeti ilkesi geçerli iken, diğer taraftan dual polity oluşum yerel yönetimlere alışılmışın çok ötesinde özerklik sağlamaktadır.¹²¹

Merkezi nitelikli görevlerin yerelleşmesi olarak da adlandırılabilen bu model özellikle Almanya'nın bazı eyaletlerinde de uygulanmaktadır.

1.1.3.2. Yerel yönetime Dayalı Entegrasyon Modeli

Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi gereken görevlerin bazıları, yerel yönetimlere aktarılmakta ve bu hizmetlerin merkezi yönetim adına ve fakat yerel yönetimlerce yürütülmesi öngörülmektedir.

Bu sistemin uygulanmasına Almanya'da rastlamak mümkündür. Burada yerel görevler ile merkezi yönetimce aktarılan görevlerin bir arada yerine getirilmesi Alman yerel yönetim geleneğinin temel bir özelliğidir.¹²²

Bu modelde hem ilçelerin hem ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel hizmetlerin yanında merkezi yönetimin de görevlerini (ikili fonksiyon), icra ediyor olmaları yerel yönetimlere buldukları beldedeki tek yetkili teşkilat kimliği kazandırmaktadır. Böylece hizmetler tek elden yürütülerek aynı yerleşim bölgesinde ortaya çıkabilecek idari koordinasyon sorunu en

¹²⁰ ÖNCEL Yenal: a.g.e., s.40, NADAROĞLU Halil: a.g.e., 70

¹²¹ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s.289

¹²² KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s290

aza indirgenmekte iken diğer taraftan da yerel yönetimler ilke olarak beldede yaşayanlara açılmaktadır.¹²³

1.1.3.3 Devlet İdaresine Dayalı Entegrasyon Modeli

Bu sistemde ise yerel yönetimlerin, yerinden yönetim görevleri, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlanmaktadır. Diğer bir deyişle bu görevler merkezi yönetime entegre edilmektedir. Bu sistem bir dönem Fransa'da uygulanmış olup artık günümüzde terk edilmeye başlanmıştır. Burada yerel yönetimler demokratik yanlarından daha çok birer hizmet kurumu olarak görülmektedirler.

1.2. Gelir Bölüşümü

Yerel yönetimler ve belediyelere bazı hizmetlerin devredilmiş olması, mali kaynakların da tahsis edilmesini gerektirmektedir. Mali bölüşüm, merkezi idare ile belediyeler arasında hizmetlerin gerektirdiği mali kaynakların belirli kurallar çerçevesinde bölüşülmesidir.¹²⁴

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün makul ve objektif esaslara bağlanması, yerel yönetim özerkliğinin en önemli şartlarından biridir. Öte yandan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki işbirliği, yardımlaşma ve uzlaşma en iyi şekilde kaynakların dengeli olarak dağıtılmasıyla sağlanır. Tek başına yerel yönetim özerkliğine ya da merkezi yönetimin denetimine ağırlık veren yaklaşımların uzlaşma getirmeyeceği açıktır.

Öyleyse yapılması gereken en önemli şey bu uzlaşmayı sağlayacak optimal gelir bölüşümünü merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gerçekleştirmektir. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken husus her ülkenin şartlarının ve konumlarının farklı olduğudur. Dolayısıyla en iyi gelir

¹²³ KOÇDEMİR Kadir: "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler, URL: [http // www .icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr).

¹²⁴ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e., s.85

bölüşümünün nasıl olduğu ve yapılması gerektiği ülkelerin tarihi, kurumsal, sosyolojik ve siyasi unsurlarına bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

Tüm bunlar da göz önüne alındığında merkezi yönetimle yerel yönetimler ve belediyeler arasında optimal gelir bölüşümünün yapıldığından söz edebilmemiz için bölüşümden sonra bir beldede bulunan belediyenin o beldenin yerel düzeydeki ihtiyaçlarını en azından asgari düzeyde eksiksiz olarak yerine getirebilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde optimal bir gelir bölüşümünden söz edilemez.

1.2.1 Mali kaynakların sağlanmasında Kullanılan Sistemler

Yerel yönetimler, buldukları bölgede genel olarak yetkili kılınmış iseler, yerel ihtiyaçları karşılayan tüm kamu hizmetlerini; özel olarak yetkili kılınmışlar ise kanunlar tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için gerekli harcamaları yapabilmelidirler. Bu harcamaların yapılabilmesi için de gelir kaynaklarına ihtiyaç olduğu açıktır. Bundan dolayı yerel yönetimlerin gelirleri ile yaptıkları harcamalar arasında fonksiyonel bir ilişkinin var olduğu ortadadır.¹²⁵ Fonksiyon ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yerel yönetimlerin sahip olması gereken kaynaklar iki ayrı şekilde sağlanmaktadır. Bunlar bağımlılık ve bağımsızlık sistemleridir.¹²⁶

1.2.1.1. Bağımlılık Sistemi

Bu sistemde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında bir bağımlılık vardır. Yerel yönetimler kendi gelir kaynaklarına sahip olmakla birlikte bazı vergiler merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır.

¹²⁵ NADAROĞLU Halil: Mahalli İdareler, a.g.e.,s.77

¹²⁶ KELEŞ Ruşen : Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., 278

Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanınabildiği gibi, merkezi yönetim vergileri üzerinden ayrıca munzam vergi almalarına da izin verilebilmektedir.¹²⁷

Bu sistemin uygulandığı ve merkeziyetçi bir anlayışın benimsendiği bazı ülkelerde mali bağımlılık, yerel yönetimleri denetim altında tutmanın bir aracı olarak kullanılmakta ve merkezi yönetimler, yerel yönetimlerin kendilerine yetecek gelir kaynaklarına kavuşmaları hususunda pek istekli davranmamaktadırlar.¹²⁸ Bu sistemin uygulandığı ülkelere örnek olarak Fransa, Almanya, Belçika ve İtalya verilebilir.

1.2.1.2. Bağımsızlık Sistemi

Bağımsızlık sisteminde merkezi yönetim ile yerel yönetimler birbirlerinden tamamen bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler. Merkezi yönetim yerel yönetimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, bu vergilerin toplanmasına da karışmaz. Anglo-Sakson geleneğini yansıtan bu sistemde, demokrasi geleneğinin yerleşmesine paralel olarak ABD ve İngiltere’de olduğu gibi, bazı ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında belirgin bir mali özerkliğe kavuşabilmekte ve kendi kaynaklarını tayin edip, bunları kullanabilme imkanı bulabilmektedirler.¹²⁹

1.2.2. Gelir Bölüşümü Ölçütleri

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde olduğu gibi gelir bölüşümünde de değişik ölçütler dikkate alınmaktadır. Bunları, harcama, gelir ve harcamaları dengeleme ölçütü olarak üç başlık altında toplamak ve ele almak mümkündür.¹³⁰

¹²⁷ KELEŞ Ruşen : Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., 279

¹²⁸ KARAER Tacettin : “Federal Alman Yerel Yönetimlerinin Gelir ve Giderleri”, Mali Hukuk, S:26 Mart-Nisan, 1990, s.32

¹²⁹ EKŞİOĞLU A. Naci: “Devlet ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali Münasebetlerin düzenlenmesi”, TİD, Y:36, S:303, Kasım-Aralık, 1966, s.106

¹³⁰ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s. 483

1.2.2.1. Gelir Ölçütü

Merkezi yönetimce yapılacak olan tahsislerde, gelir kıstası belirli gelir kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılması noktasında odaklanmaktadır. Bu gelir kaynakları, serbestçe yararlanabilecekleri vergi alanlarını veya milli gelirden belirli bir oranda pay verilmesini kapsayabilmektedir.

Gelir ölçütü yerel yönetimlerin, vergi sistemleri ve hizmet bedellerinin belirlenmesi yoluyla kamu kaynaklarının kullanılmasındaki etkinliklerinin de belirlenmesine yardım etmektedir.

Gelir ölçütü, gelişmekte olan ülkelerden daha çok sanayileşmiş ve zengin ülkelerde daha fazla etkili olabilecek bir yöntemdir. Avrupa Konseyi araştırmalarına göre İsviçre ve Almanya gibi ülkelerde yerel yönetimlerin ve belediyelerin harcamaları toplam kamu harcamaları içinde oldukça yüksek bir orana sahiptir. Bu ülkelerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler gelirlerinin büyük bir kısmını vergilerden elde etmektedirler. Oysa gelişmekte olan ülkelerde durum daha farklıdır. Bu ülkelerde bölgesel ve yerel yönetimlerin gelirleri genellikle merkezi yönetimce yapılan transferlere dayanmaktadır. Burada görülen en yaygın vergileme türü emlak vergileridir.

Bu açıklamalara göre gelir ölçütü gelişmiş ülkelerde etkili bir finansal kaynak sağlayabilir. Ancak gelişmemiş ülkelerde gelir ölçütüne bağlı olarak yapılacak vergileme sonucunda elde edilecek gelir asli sorumlulukların bile yerel yönetimlerce gerçekleştirilememesine sebep olacaktır.

1.2.2.2 Harcama Ölçütü

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin ölçülmesinde kullanılan ölçütlerden birisi de yerel yönetimler tarafından yapılan harcamaların düzeyidir. Harcama yaklaşımı merkezi yönetim tarafından sağlanan fonların yerel yönetimlere belirli hizmet maliyetlerinin tamamının veya bir kısmının merkezi tahsisler yoluyla karşılanması anlamına gelmektedir. Burada gelirlerin daha çok merkezi yönetim tarafından toplandığını ve yerel yönetimler tarafından da bu gelirlerin harcandığını görüyoruz. Bunun sebebi

ise yerel yönetimlerin daha çok hizmet birimleri olmasıdır. Ancak burada bahsedilen durum daha çok merkezi yönetimin baskın olduğu bağımlı yerel yönetim sistemlerinde görülmektedir.

Buna karşın merkeze bağımlı olmayan yerel yönetim sistemlerinde ise yerel yönetimler merkezi yönetimce sağlanan gelir kaynakları yanında daha serbest bir biçimde öz gelir kaynaklarını belirleyebilmekte ve bunları serbestçe toplayabilmektedirler. Bunun sonucu olarak yerel hizmetleri daha rasyonel bir biçimde ve hizmet önceliğine göre ifa edebilmek için gerekli harcamayı da yapabilmektedirler. Böylece yerel önceliklere göre yapılan harcamalar yerelleşmedeki artışı da ortaya koyan bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca yerel yönetimlerin mali özerklik derecelerinin belirlenmesinde ve mali yerinden yönetimin bir kanıtı olarak, toplam kamu harcamalarında yerel yönetimlerin aldıkları payların oranlarının da dikkate alınması gerekir.

1.2.2.3. Gelir ve Harcamaları Dengeleme Ölçütü

Gelir ve harcamaları dengeleme ölçütünde amaç, gelir kaynaklarının ve harcama hedeflerinin eşitlenmesidir. Yerel yönetimlerin performans ve maliyet düzeyleri hakkında bazı tahminler yapılarak gelir kaynakları ve sorumluluklar belirlenir. Bu sorumlulukları yerine getirmek üzere tahsis edilen gelir kaynaklarının yeterli olmadığı durumlarda aradaki açığı kapatmak üzere yardımlar ve krediler devreye sokulur.

Dengeleme ölçütüne göre, yerel yönetimlerin finansı merkezi yönetimin tahsisleri ve öz gelirlerin birleşimi ile sağlanır.¹³¹

Daha özetle söylemek gerekirse, dengeleme ölçütü, yerel yönetimlerin öz gelirleri ile harcamaları arasındaki açığı kapatmak için merkezi tahsisleri kullanmaktadır.

¹³¹ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e., s.486

2. MALİ BÖLÜŞÜMÜN DÜNYADAKİ UYGULANMA ŞEKİLLERİ

2.1.Almanya'da Görev ve Kaynak Bölüşümü

Almanya klasik federal devlet yapısına sahip olan ülkelerden birisidir. 16 eyaletten oluşur. Alman eyaletlerini bir il gibi düşünmek yanlış olur zira bu eyaletlerin her biri ayrı devlettir. Her eyaletin kendi anayasası vardır ve eyaletler kendi yasalarını şekillendirmekte özgürdürler. Ayrıca bu eyaletlerin bağımsızlık ve özerklikleri federal anayasa ile güvence altına alınmıştır. Ayrıca her eyalet yasama, yürütme ve yargı erkine sahiptir ve eyaletlerin bir parlamentosu ile bir de hükümeti vardır.¹³²

Almanya'da yerel yönetimler kendi faaliyet alanlarında özerktirler ve bu özerklik devlet yönetiminin tüm düzeyleri tarafından kabul görmektedir. Bu yerel yönetim anlayışına planlama özerkliğinin de dahil edilmesiyle kırsal ve kentsel düzeyde yönetimin asıl sahibinin yerel yönetimler olduğu görülür.

Alman anayasası özerk belediyelerin genel yetkili olduklarını açıkça ortaya koymaktadır. Eğer her hangi bir hizmet bu düzeyde yerine getirilemezse, bir üst basamak olan ilçe veya bir sonraki basamakta yer alan birimce yerine getirilebilir. Devlet niteliğine sahip eyaletler yerel halkın karşısına yerel yönetimlere ve bölge yönetimlerine yardım etmek amacı ile çıkmaktadırlar.¹³³

Alman yerel yönetimleri yerinden yönetim görevleri bakımından geniş bir hareket alanına ve serbestiye sahiptir. Yerel düzeydeki tüm hizmet ve faaliyetler yerel yönetimlerce gerçekleştirilir. Yerel yönetimler uygulamada sahip oldukları bağımsızlık ve tam yetkililik sebebiyle kamu hizmetlerinin asıl yürütücüsü durumundadırlar. Kamu yatırımlarının 2/3'ü de bu idarelerce

¹³² FIEDLER Klaus: "Almanyada Federalizm", Uluslararası yerel Yönetimler Konferansı, Ankara, 13-14 Temmuz, 1995 TBD, KAV Yayını Ankara, 1995, s.48-50

¹³³ HOFFSCHULTE Heinrich: "Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara:1-2 Aralık 1994, TBD ve KAV Yayını, Ankara 1994, s.139

yerine getirilir.¹³⁴ Burada önemli olan nokta şudur: Belediye yetkilerinin dayanağı, merkezi yönetimden, yerel yönetimlere görev aktarımı yapılmamakta ya da buna gerek kalmadan yerel yönetimleri bu hususta doğrudan anayasa yetkili kılmaktadır. Böylece Alman yerel yönetimleri kaynağını doğrudan anayasadan aldıkları bir yetkiye sahip olmakta ve yerel özerklikleri de anayasal güvence altına alınmış olmaktadır.

Almanya'da yerel yönetimler gelir vergisi, arazi, bina ve ekonomik girişimlerden alınan dolaysız vergiler, eğlence içki, arsa alım satımı, süs hayvanları ve avcılıktan alınan dolaylı vergilerden faydalanırlar.

Almanya'da gelir vergisi üçe bölünür; %43'ü Federal devletin, %43'ü eyaletlerindir. %14'ü de belediyelerindir.

Arsa, bina vergileri, emlak alım-satımı, eğlence ve içkilerden alınan vergiler ticari ve endüstriyel çalışmalardan alınan vergiler yerel nitelikli vergilerdir.

Almanya'da yerel yönetimlere genel olarak şu görevler verilmiştir: İlkokulların yapımı bakımı ve işletme görevleri, Hastanelerin yapım ve bakımı, sosyal yardımlar, belediye yollarının yapımı, temizlik işleri, çevre korunması, spor tesisleri, yangın hizmetleri.¹³⁵

Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili Anayasal ilkeler Federal Anayasada ve Federal Anayasaya uygun olmak koşulu ile Eyalet Anayasalarında yer almıştır.

Federal Anayasaya göre yerel yönetimler, yerel topluluğu ilgilendiren işleri kendi sorumlulukları altında düzenleyebilirler. Kendi aralarında birlik kurabilirler. Eyalet anayasalarına göre de belediyeler kamu hukuku tüzel kişiliğine sahiptirler. Kendileri ile ilgili işleri düzenleyebilme, yönetme ve yasaklarda öngörülen organları seçme hakkına sahiptirler.

¹³⁴ KOÇDEMİR Kadir: "Almanya'da Mahalli İdareler", Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı MİGM Yayını, Yayın No:27, Ankara 1999, s.41-49

¹³⁵ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e., s 79

Alman yerel yönetimleri kamusal harcamaların önemli bir bölümünü yapmaktadırlar. Kamu görevlilerinin %31'inden fazlası Alman yerel yönetimlerinde çalışmaktadır.¹³⁶

2.1.1. İlçe İçinde Yer Alan Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri Federal Anayasanın genel ilkeleri çerçevesinde eyalet yasaları ile belirlenmiştir. Belediyelerin temel yapısı eyalet yasaları ile saptanmaktadır. İç örgütlenmeleri ise belediyelerin yetkisi içinde yapılabilmektedir. Federal ve eyalet yasalarına uygun olarak personel atayabilirler ve kadro oluşturabilirler. Vergi, resim, harçları belirleyebilme ve yeni kaynaklar oluşturabilme yetkisine sahiptirler. Ayrıca yasalara uygun olmak kaydıyla kendi beldeleri ile ilgili hukuki düzenleme yapabilirler, kurallar koyabilirler. Yine kendi beldeleri ile ilgili imar planı ve kullanım planları yapabilirler.

Belediyeler görev yönünden yasalarla başka yönetimlere bırakılmayan beldelerini ilgilendiren her konuda hizmet üretebilirler. Bu hizmetlerle ilgili olarak merkezi yönetim ancak hukuka uygunluk denetimi yapabilir. Bunun yanında merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimlere devredilen görevler üzerinde merkezi yönetimin yerindelik denetimi yapma hakkı mevcuttur.

Alman belediyeleri genel olarak şu görevleri üstlenmişlerdir:¹³⁷

- Cadde, sokak, köprü ve kanal yapımlarını gerçekleştirmek,
- Çöp toplama, cadde temizliği ve çöplerin yok edilmesi,
- İçme suyu getirilmesi ve dağıtımı,
- Belde içi toplu taşıma hizmetleri,
- Bahçe, orman, park ve mezarlıkların yapımı,
- Sosyal konutların inşa edilmesi,
- Spor tesislerinin yapımı,

¹³⁶ YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, a.g.e.,s.16

¹³⁷ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e.,s.81-82

- Özörlölerin bakım ve eğitimi,
- Gençlik kampları ve tatil sitelerinin kurulması,
- Tiyatro, opera ve müze hizmetleri,
- Sağlık tesisleri ve hastane hizmetlerinin yürütölmesi,
- Kent kitaplıkları ve kütöphanelerin yapımı ve işletilmesi,
- Beldenin ekonomik gelişmesine katkıda bulunan girişimleri desteklemek,
- Okulların yapımı, bakımı, onarımı, temizliği ve araç gereç temini,
- Yangın söndürme hizmetleri,
- Evlendirme hizmetleri,
- Trafik düzenlemesi ve denetimi,
- Nüfus cüzdanı, pasaport işlemleri ile doğum, ölüm hizmetlerini yürütmek,
- Sürücü belgelerini vermek,
- Hava kirliliğini denetlemek,
- Toplantı ve gösteriler için izin vermek,
- İşyeri ve akaryakıt istasyonları için ruhsat vermek ve denetlemek.

2.1.2.Belediyelerin Gelir Kaynakları

Alman belediyelerinin belli başlı gelir kaynaklarını şu şekilde sıralayabiliriz.¹³⁸ vergiler, ücretler, katılma payları, merkezi yönetim yardımları, krediler.

Alman gelir sisteminin iki önemli özelliğinden biri, belediyelerin öz gelir kaynaklarının toplam gelirleri içinde sahip olduğu payın 3/4'ü bulmasıdır. İkinci

¹³⁸ YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, a.g.e.,s.67

önemli nokta belediyelere yerel topluluğa belli alanlarda vergi koyma yetkisinin verilmiş olmasıdır.

Alman belediyelerinin gelirleri içerisinde vergi gelirleri belediye gelirlerinin üçte birini oluşturmaktadır. Belediye sınırları içerisinde yer alan işletmelerin sermayeleri ve yıllık satışları tutarı üzerinden alınan işletme vergisinin matrahı merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve vergilendirme ise belediye meclis kararı ile yapılmaktadır. Ayrıca belediye sınırları içerisinde toplanan gelir vergisinden de %15 pay ayrılmaktadır.

Emlak vergilerinin oranını belirleme yetkisi ise belediyelere bırakılmıştır. Bu vergi belediyelerce tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

Belediyeler yaptıkları altyapı yatırımlarının karşılığında katılma payı talep edebilmektedirler. Belediyeler gelirlerinin yaklaşık %23'ünü de katılma payından sağlamaktadırlar. Katılma payı oranlarını belediye meclisleri belirler.¹³⁹

Belediyelerin bir diğer gelir kaynağı da merkezi yönetimce ve eyaletlerden sağlanan yardımlardır. Belediyeler bunları istediği gibi kullanabilirler. Bu yardımların tutarı belediye gelirlerinin %25'i kadardır. Bu yardımların genel amacı belediyeler arasındaki mali dengesizlikleri gidermektir.

Bütün bunların yanında belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %22'si de kredilerden sağlanmaktadır. Krediler, belediyelerle ilgili kredi sandıklarından ve özel finans kurumlarından sağlanabildiği gibi, belediyeler tahvil çıkarılarak borçlanma yoluna gidebilmektedirler.¹⁴⁰

Alman eyaletlerinde mali bölüşüm dikey yönde işleyen ve yatay yönde etkide bulunan bir süreçtir. Eyaletlerden belediyelere ve belde birliklerine farklı düzeyde aktarılan ödeneklerle mahalli, mali araçlar arttırılmakta, benzer belediyelerin mali güçleri bir birine yakınlaştırılmaktadır. Belediyelerin

¹³⁹ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e.,s.83

¹⁴⁰ YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, a.g.e.,s.69

yararlandığı mali bölüşüm araçlarının yarısı, eyaletler tarafından verilen ödeneklerden karşılanmaktadır. Ancak mali bölüşümün en önemli aracı yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergi gelirleri üzerindeki paylarıdır.¹⁴¹

2.1.3. Belediyelerin Giderleri

Sosyal devlet anlayışını benimsemiş olan Almanya'da Belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmı %21 sosyal yardımlara gitmektedir. Aynı miktara yakın bir harcama da sağlık, spor ve dinlenme hizmetlerine yapılmaktadır. Bir diğer önemli gider alanı da %16 ile alt yapı, konut ve ulaştırma hizmetleridir. Okullara yapılan harcamalar ve belediye işletmeleri ile, çeşitli tesisler ve ekonomik geliştirme hizmetlerine yapılan harcamalar toplamı ise yaklaşık olarak %28 dolayındadır.

Geriye kalan %15 civarındaki harcamalar ise genel yönetim, güvenlik hizmetleri ve kültür alanındaki hizmetlere yapılan harcamalardır.¹⁴²

Harcamalarla bağlantılı olarak dikkati çeken bir husus ta bu yerel yönetimlerin denetiminin Almanya'da nasıl ve kim tarafından yapıldığıdır.

Alman yerel yönetimleri üzerinde denetim ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki idarenin kendi içinde gerçekleştirdiği denetimdir. İkincisi ise yargı denetimidir. Almanya'da idari yargı genel yargıdan ayrılmıştır. İdarenin iş ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki ihtilaflarda idare mahkemeleri görevlidir. İdare mahkemeleri kamu idarelerinin iş ve işlemlerini hukuka uygunluk bakımından denetleyebilir. Ancak yerindelik denetimi yapamaz.

Yerel yönetimler eyalet yönetimlerinin denetimi altındadırlar. İlçeleri eyalet organları denetler. İlçelere bağlı beldelerin denetimini de ilçeler

¹⁴¹ KOÇDEMİR: a.g.m., s. 51

¹⁴² TORTOP Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e.,s.40

yürütür. Bu çerçevede denetim birimlerini kaymakam, eyalet başkanı ve içişleri bakanı olarak değerlendirmek mümkündür.¹⁴³

Yerel yönetimlerin, yerinden yönetim görevlerinde devlet denetimi yalnız hukukilik denetimiyle sınırlı iken, doğrudan devlet tarafından kendilerine verilen görevlerden dolayı hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimine de tabi tutulmaktadırlar. Ancak burada Alman Anayasa Mahkemesi bu tür denetimin aktif olarak yalnız olağan üstü hallerde kullanılmasının gerektiğini vurgulamıştır. Merkezi yönetim böyle bir denetim uygulamak durumundaysa, bunu yerel yönetimlerin üzerinde bir vesayet anlayışı ile değil, idari faaliyetlerin kanuna uygunluğunu sağlamak amacıyla yapmak durumundadır.¹⁴⁴

2.2.Belçika’da Görev ve kaynak bölüşümü

Belçika’da 589 adet komün bulunmaktadır. (bu sayı daha önceleri 2359 idi) Tüm devlet gelirlerinin %7.65'i komünlere verilmektedir. Komünlerin birleşmeleri için birleşme fonu adı altında bir kısım fonların oluşturulmasına ve bunların da bazı kriterlere göre dağıtılmasına karar verilmiştir. Bunlar, nüfus, yüz ölçümü ve gerçek kişilerin vergi verme verimliliğidir. Burada belirlenen kriterler bu alanda yapılacak olan düzenlemelerde değerlendirilip göz önünde tutulması gereken kriterlerdir.¹⁴⁵

2.2.1. Belediyelerin Yetki ve Görevleri

Belediyeler yerel düzeyde geniş anlamda bir özerkliğe sahiptirler. Bu durum tarihsel temellere dayanmaktadır. Merkezi yönetim daha çok genel ölçüleri ve yardım koşullarını belirleyerek yerel yetkilerin kullanılmasını

¹⁴³ KOÇDEMİR: a.g.m., s. 41-42

¹⁴⁴ KAİSER Gerrit: “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Denetim”, Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, Ankara:5-6 Aralık 1996, TBD ve KAV.Yayını, Ankara1996,s.70

¹⁴⁵ TORTOP Nuri: “Belçika’da Yerel İdareler”, ÇYYD, 1995, S:4,s.51

iyileştirmek ve birlikteliği sağlamak amacıyla müdahale eder. Belediyelerin görev ve yetkileri şu şekilde özetlenebilir:¹⁴⁶

- Genel olarak yerel anlamda genel yönetim,
- Güvenlik ve zabıta görevleri,
- Eğitim ve öğretim görevleri,
- Sağlık ve sosyal yardım,
- Şehirleşme ve konut hizmetleri,
- Çevre ve temizlik hizmetleri,
- Kültür, eğlence ve spor hizmetleri,
- Trafik ve ulaşım hizmetleri,
- Ekonomik hizmetler.

2.2.2. Belediyelerin Gelirleri

Belçika belediyelerinin gelirleri genellikle üç çeşittir. Bunlar belediyeler tarafından alınan vergiler, merkezi yönetimce yapılan yardımlar ve Borçlanmadır.

2.2.2.1. Belediyeler Tarafından Alınana Vergiler

Belediyeler tarafından tahakkuk ve tahsil edilen vergiler belediyenin kendi bünyesinde bulunan tahsildarları tarafından toplanmaktadır. Belediyelerin aldığı başlıca vergiler şunlardır:¹⁴⁷

-Pasaport, kimlik kartı ve evlenme cüzdanı gibi belgelerden alınan harçlar,

¹⁴⁶ İçişleri Bakanlığı :Dünyada Mahalli İdareler, s.137, URL: [http://iceweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy/@@\(DOCID+pt0132\),11.11.2002](http://iceweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy/@@(DOCID+pt0132),11.11.2002)

¹⁴⁷ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e.,s.92

- İşletme ruhsatı harçları,
- Çöplerin kaldırılmasından alınan ücretler,
- Kanalizasyon bakım ücreti,
- Mezarlık ve cenaze ücretleri,
- İçki ve tütün satış yerlerinden alınan ücretler,
- Kamping alanlarından alınan ücretler,
- Eğlence yerlerinden alınan ücretler,
- Yol işgal vergileri,
- Mobilya ve yapı ruhsat vergileri,
- Tatil evlerinden alınan vergiler,
- Arsa ve arazilerden alınan vergiler,
- Özel yüzme havuzlarından alınan vergiler,
- Tenis golf ve iskelelerden alınan vergiler,
- Lüks atlar, köpekler ve motorsuz araçlardan alınan vergiler,
- Sarhoş kişilerin taşınmasından alınan vergiler,
- İkinci evlerden alınan vergiler.

Belçika'da belediyelerin hangi kaynaktan ve nasıl vergi alacağı yasalarla belirlenmiştir. Bu vergiler genellikle ek yüzdeler şeklinde alınmaktadır. Belediye meclisleri vergi ve harç oranlarının belirlenmesinde serbest bırakılmışlardır.

2.2.2.2. Belediyelere Yapılan Yardımlar

Belçika'da il ve belediyelere merkezi yönetim tarafından iki tür yardım yapılmaktadır.

Bunlardan birincisi, genel nitelikli yardımlardır. Bu yardımların kullanılmasında hiçbir sınırlama yoktur ve belediyeler bunları istediği gibi

kullanabilirler. İkincisi ise, özel nitelikli yardımlardır. Bunlar genellikle cari giderlerin, borçların, yatırım giderlerinin ve personel giderlerinin karşılanması amacıyla verilir ve bunlar ancak söz konusu giderlerin karşılanmasında kullanılabilirler.

2.2.2.3. Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler

Belediyelerin ve yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı borçlanmadır. İller ve belediyeler borç para almak istedikleri mali kuruluşa serbestçe başvurma hakkına sahiptirler. Belçika'da iller ve belediyeler "Belçika Komün Kredi" kuruluşunun hissedarı durumundadırlar. Bu kuruluş il ve belediyelere borç veren en önemli kuruluşların başında gelmektedir. Bu kuruluşun yönetim kurulu ve genel kurulunda belediye ve iller hisseleri oranında temsil edilirler. Borçlanma ile ilgili genel kuralları da bu kurul tespit eder. Komün kredi kuruluşu özel bankaların sağlama olanağı olmayan bazı yönetsel kamu hizmetlerini müşterilerine sağlar. Borçlanma için daha önceden tespit edilmiş olan bazı güvenceler aranır. Borçlanmanın yasalara ve kamu yararına uygun olup olmadığı denetlenir. Borçlanma süresi genel olarak 3 ile 30 yıl arasında değişir Ancak kural olarak yatırım süresini geçemez.¹⁴⁸

2.3. Fransa'da Görev ve Kaynak Bölüşümü

Fransız Anayasası'nın 72 nci maddesi yerel yönetimleri düzenlemektedir. Buna göre yerel yönetimler, belediyeler, iller, deniz aşırı bölgelerden oluşan ve kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır.¹⁴⁹

Fransa'da 22 Aralık 1789 karamameleri ile, belediye yapılanması, bütün şehir, kasaba ve köylere yayılmıştır. Yaklaşık 44.000 belediye kurulmuştur. Belediyeler, Fransız idare yapısının temel birimidir. Belediyeler, bütün işlevlerini merkezin bir parçası olarak yapacaktır. 1884 yasası ile

¹⁴⁸ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e,s.94

¹⁴⁹KAVRUK Hikmet: Anakent'e Bakış (Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi), Hizmet İş Sendikası Yayını , Yayın No:30, (Ankara 2002), s.139

belediyelere genel yetkiler verilmiş ve belediyeler daha özgür hale gelmiştir. Belediyeler öncelikle kendi işlerini yerine getirdikten sonra devlet tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Çünkü, belediyelerin kendi işleri, belediye iktidarının doğası gereği işlerdir.¹⁵⁰

Fransa'da, 26 bölge yönetimi, 100 kadar il, 36 binden fazla belediye, 9 anakent belediyesi ve 18 bin civarında belediye birlikleri vardır. Fransa'da belediye sayısının çok yüksek olmasının nedeni, köy adı verilen yerel yönetim biriminin bulunmaması ve küçük nüfuslu yerleşim birimlerine de belediye statüsünün verilmesidir. Toplam belediye sayısının yaklaşık %77'si, yani 28.183 belediyenin nüfusu binden azdır. Nüfusu 1000 ile 5000 arasında olan belediye sayısı 6.629'dur ve toplam belediyelerin yaklaşık %18'ini oluşturur. Bu haliyle genel olarak belediyeler nüfusları az ve yönetim alanları dardır.¹⁵¹

Fransa'da ilk kez 2 Mart 1982 tarihli yasa ile bölge bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir. Bölgeler, bölge meclisleri kararıyla yönetilir. Bölge meclisi, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi gibi konularda yetkilidir. Özerk bir yerel yönetim olarak örgütlenmiş olan bu idareler, devletin birliğine ve ülkenin toprak bütünlüğüne zarar veremez. Fransa'da bölgeler diğer ülkelerde olduğu gibi ulusal, etnik, kültürel ya da dil etmenleriyle beslenen bir bölgesel özerkleşme akımının ürünü değildir. Fransa'daki bölgelerin oluşturulmasında, siyasal olmaktan çok idari ve ekonomik faktörlerin etkili olduğu görülmektedir. İl sınırlarının ekonomik faaliyetler için yetersiz kalması ve toplumsal ihtiyaçların gerekleri, bölgelerin kurulmasının gerekçeleri olarak sayılmaktadır. Özerk bir yerel yönetim olarak oluşturulmuş bulunan bölge yönetimi, birçokları için mevcut ihtiyaçlara daha uygun düşen bir kademe olarak görülmüştür. Bölge yönetimi, bölgenin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için genel yetkiyle donatılmıştır.¹⁵²

¹⁵⁰ NALBANT Atilla: Üniter Devlet, a.g.e., s.39

¹⁵¹ KELEŞ Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim", ÇYYD., C:3, S:1, Ocak 1994, s.4-5

¹⁵² ERBAY Yusuf: "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", ÇYYD. C:8, S:2 Nisan-1999, s.66

1982 tarihli yasanın açık amacı, yerel özgürlüklerin artırılmasıdır. Bu yasayla birlikte, önceden izin alma, onay isteme ya da olası bir bozma kararını bekleme yerine yerel yönetimler karar verme özgürlüğünü elde etmişlerdir. Ancak, verdikleri kararların sorumlulukları kendilerine aittir. Yani yerel yönetimler, idare mahkemesi yargıcının denetimi altında, her türlü risk ve tehlikesi kendilerine ait olmak üzere kendi başlarına hareket edebileceklerdir. Burada hükümet temsilcisinin yönetsel nitelikteki vesayetinin yerini, idare mahkemesi yargıcının hukuki denetimi almıştır.¹⁵³

Fransız yerinden yönetim reformunun temel özelliği, yürütme yetkilerinin ilde ve bölgede, seçilmiş organlara devredilmesi dışında, çeşitli yerel yönetim birimlerinin üzerindeki devlet vesayetinin kaldırılması ile yerel yönetim basamaklarının her biri tarafından yerine getirilmesi gereken görevleri tanımlama girişimidir.

Fransa, mahalli idareler konusunda önemli reformlar gerçekleştirmiştir. 1992 tarihli değişiklikle, genel kural olarak, yetkilerin merkezden dağıtılması ve kaynakların farklı düzeylere göre tahsis edilmesi kabul edilmiştir. 1983 yılında kabul edilen diğer bir kanunda ise, merkez ve yerel idareler arasındaki yetki, merkezin ve yerel idarelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde dağıtılmıştır. Fransız Anayasasına göre, devletle yerel yönetimler arasında yetki bölüşümü yasa ile olur. Yetkilerin idareler arası bölüşümünde, devletin, bölgelerin, belediyelerin ve illerin yetkileri mümkün olduğu ölçüde birbirinden ayrılmalı ve her yetki alanı ve buna karşılık gelen kaynaklar ilgili birime tahsis edilmelidir. Bu suretle, her alanın geliri ve diğer kaynakları ya tamamen merkeze ya da belediye, il veya bölgeye tahsis edilebilir. Bu durum, hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulmasını ve kaynakların bir kısmının söz konusu birimlerce elde edilmesini mümkün kılar.¹⁵⁴

¹⁵³ BOURDON Jacques: "Fransız Sisteminde Yerel Yönetimler Üzerindeki Devlet Denetimi", Avrupada Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, Ankara:5-6 Aralık1994 TBD ve KAV. Yayını, Ankara1996, s.100

¹⁵⁴ İçişleri Bakanlığı :Dünyada Mahalli İdareler, s.263-276

Fransız sisteminde kent hizmetlerinin örgütlenmesi oldukça basittir. Bütün yerel kamusal hizmetler, öncelikle belediyelerin sorumluluğundadır. Belediyeler, hizmeti doğrudan yönetebilme veya özel bir işletmeciye vekaleten devretme seçeneklerine sahiptir. Belediyeler isterlerse yerel hizmetleri, işletme aşamasında farklı gruplarla işbirliği yaparak ta sunabilirler. Ayrıca, hizmet sunumunda halk katılımına da önem verilmektedir.¹⁵⁵

Fransa'da yerel yönetim gelirleri dolaylı vergiler olan, eğlence, elektrik tüketimi, içki ruhsatı, av ruhsatı, yerel donatım ve benzeri vergiler ile dolaysız vergiler olan, meslek ve mobilya vergisi, bina ve arazi vergisi ile çeşitli vergilerden oluşmaktadır.

Fransa'da Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünde temel ilke olarak devletin sorumluluğunu koruma ve denge unsuru olması kabul edilmiştir.

Fransa'da kaynaklar dört başlık altında ele alınmıştır. Bunlar, vergilendirme, bağış ve paylar, hazine yardımları, borçlanmadır.

2.3.1. Fransa'da Belediyelerin Görevleri

Fransız belediyelerinin belli başlı görevleri şu şekilde sıralanabilir.¹⁵⁶

- Güvenlik ve polisiye hizmetler,
- İtfaiye hizmetleri,
- Okul öncesi eğitim ve ilköğretim altyapı hizmetleri,
- Koruyucu sağlık hizmetleri,
- Kreşler ve bakım evleri hizmetleri,
- Şehir planlaması ve bölgesel planlama,

¹⁵⁵ Yerel yönetimlerde Halk Katılımı, Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları, İçişleri Bakanlığı MİGM Yayını, Yayın No:22, Ankara, 1998,s.14-17

¹⁵⁶ İçişleri Bakanlığı :Dünyada Mahalli İdareler, s.276

- Atık toplama ve arıtma,
- Mezarlık hizmetleri,
- Çevre koruma,
- Tiyatro, müze ve kütüphane hizmetleri,
- Parklar ve açık alanların düzenlenmesi,
- Ulaşım ve şehir içi ulaşım,
- Liman hizmetleri,
- Gaz dağıtımı ve merkezi ısıtma,
- Elektrik dağıtımı,
- Turizm hizmetleri,

Belediyelerin gerçekleştirdiği bu hizmetlerin yanında iller de, koruyucu sağlık hizmetleri, aile refahı hizmetleri, huzurevleri, bölgesel planlama tiyatro müze ve kütüphaneler, ulaşım ve liman hizmetlerinin yerine getirilmesinde faaliyet göstermektedirler. Ayrıca buna ilaveten bölgelerde, orta öğretim, mesleki ve teknik eğitim, alt yapı hizmetleri, yetişkin eğitimi, şehir içi demir yolu ulaşım hizmetlerini yerine getirmektedirler.

İller ve belediyeler tarafından yerine getirilen hizmetlerde zorunlu ve ihtiyari ayrımına gidilmiştir. Zorunlu hizmetlerin neler olduğu kanunlarda açıkça belirtilmiş olup, ihtiyari görevler yerel yönetimlerin karar organları tarafından ihdas edilmekte ve kanunlara aykırı olmaması, mali kaynaklarının sağlanması koşulu ile yine bu kuruluşlara bırakılmıştır.¹⁵⁷

¹⁵⁷ NADAROĞLU Halil: Mahalli İdareler, a.g.e., s.156

2.3.2. Fransa'da Belediyelerin Gelirleri

Fransa'da mahalli idareler, kanunla belirlenen vergilerin oranını tespit etmekte veya ihtiyacı olan yerlerde yürürlüğe koymakta tamamen serbesttirler. Ancak, mahalli idarelerin kanunla koyulmayan yeni vergiler ihdas etme yetkileri yoktur. Devletin belirlediği sınırlar içinde yerel yönetimlere bırakılmış bazı vergiler vardır. Bunlardan, bina ve arazi, oturma ve meslek vergisi gibi vergiler bütün yerel idarelerce, çöp vergisi ise belediyelerce alınan vergilerdir. Elektrik tüketim vergisi ve konaklama vergisi iller ile belediyeler arasında paylaştırılan vergilerdendir. İlan ve reklam, sinema ve alkollü içki vergilerini belediyeler alır. Bunların dışında, yerel yönetimler, intikal vergileri üzerine oranlarını belirleyip ek belediye, il ve bölge vergileri koymak yetkisine sahiptirler

Fransa'da kamu harcamalarının yaklaşık yarısı, yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin %30-40'ı yerel vergilerden, yaklaşık %30'u devlet yardımlarından ve geriye kalanı ise borçlanma ve diğer yerel gelirlerden oluşmaktadır. Yerel vergilerin %40'ını meslek vergisi oluşturur.

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerini aslında üç türlü bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Bunlardan birincisi öz gelir kaynaklarıdır. Bu öz gelir kaynaklarını da kendi arasında üçe ayırabiliriz. Bunlar, mali gelirler, işletme gelirleri, mülk gelirleridir. İkinci gelir kaynağı, belediye bütçesi dışı gelirlerden olan merkezi yönetim yardımlarıdır. Üçüncü gelir kaynağı da, borçlanma ile sağlanan gelirlerdir.

Mali gelirlerden kasıt dolaylı veya dolaysız vergilerden sağlanan gelirlerdir. Bunlardan dolaysız vergi gelirlerinden bazıları, bina ve arsa vergisi, oturma vergisi ve meslek vergisidir. Dolaylı vergilerden bazıları ise, içkili yerlere verilen ruhsatlardan alınan vergiler, oyun ve eğlence vergileri, gazino oyunlarının hasılatı üzerinden alınan vergiler, yapı ve şehirleşmeye bağlı olarak alınan vergiler, reklam vergileri ve tüketim vergileridir.

Fransız belediyeleri temel vergilerin oranlarını doğrudan tespit etme yetkisine sahiptirler. Ancak buradaki aşırılıkların önüne geçmek için bu vergiler arasındaki oranların bir birinden çok farklı olmaması için bazı sınırlamalar da getirilmiştir.¹⁵⁸

İşletme gelirleri, içme suyu satışından alınan ücretler, cenaze hizmetleri ücretleri, çöp toplama, belediye müze giriş ücretleri, toplu taşıma ücretleri, otopark ücretleri, sıcak su bedelleri, çocuk yuvalarından alınan ücretler gibi daha da çeşitlendirilebilecek gelirlerdir.

Fransa'da mülk gelirleri ortalama olarak belediye gelirlerinin %7'sini oluşturmaktadır. Ancak bu oran belediyelerin büyüklüğüne göre değişmektedir. Genellikle küçük belediyelerde bu oran daha da yüksektir. Belediyelerin özel mülklerinin tahsisi, kiralanmasından elde edilen gelirler mülk gelirleridir.

Fransız belediyeleri diğer kamu kurumlarından da yardım alabilmektedirler. Ancak bunlardan en önemlisi merkezi yönetim yardımlarıdır. Bunun yanında il ve bölge kuruluşlarından da yardım alırlar. Bu yardımlar belediye bütçelerinde diğer gelirler gibi yer alırlar. Ancak bu yardımlar üzerinde belediyelerin diğer gelirlerde olduğu gibi değişiklik yapma yetkisi yoktur. Yardımları iki grupta toplamak mümkündür. Bunlar, İşletme giderlerini finanse etmek için yapılan tahsis ve yardımlar ile yatırım giderlerini finanse etmek için kullanılan tahsis ve yardımlardır.

Belediyelerin bir diğer gelir kaynağı borçlanma yoluyla sağlanan gelirlerdir. Ancak borçlanma gelirleri geçici nitelikte bir gelirdir ve geri ödemelidir. Fransa'da 1982 yılına kadar borçlanmalar üzerinde vesayet denetimi uygulanırken, bu tarihten itibaren bu uygulamaya son verilmiştir. Borçlanma ile ilgili meclis kararının alınıp, yayını ve valiye sunulduğundan itibaren geçerlidir.

¹⁵⁸ TORTOP Nuri: "Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği", ÇYYD., (Mayıs 1995), S:3,s.3

Belediyeler serbestçe uygun görecekları miktar, oran ve koşullarda borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Ancak burada da yerel yönetimlerin diğer kararlarında olduğu gibi valiye bilgi verilir ve ayrıca borçlanma için yasalarda belirtilen kurallara da uyulur. Borçlanma ile ilgili kurallar, Borçlar Kanununda düzenlenmiş olup, yasal faiz oranı üzerinde borçlanma yapılamaz. Belediyeler, seçimlerine göre borçlanma için kamu veya özel borç verme kurumlarına başvurabilirler ya da doğrudan serbest piyasaya tahvil ihraç edebilirler.¹⁵⁹

Fransız mahalli idarelerinin bütçesi, bütçenin denklığı ve zorunlu giderlerin konulması ve ödenmesi yönünden kontrol edilir. Kontrolü il veya bölge düzeyindeki devlet temsilcisi yapar. Bölgelerde, Türkiye'de Yerel Yönetimler Sayıştay'ı olarak ta ifade edilen Bölge Sayıştay'ı görev yapmaktadır. Bölgesel Sayıştay, yerel yönetimlerin tüm hesaplarını incelemekle yetkilidir.

Bölgesel Sayıştay, bölgedeki bütün yerel yönetimler ve yan kuruluşlarının mali ve yönetsel denetiminde en son karar veren organdır. Yerel yönetimler ve yan kuruluşlarının mali ve idari denetimi üç farklı boyutta gerçekleştirir. Bunlar hesapların hukuksal denetimi, yönetsel denetimi ve bütçe denetimidir.¹⁶⁰

Fransız mahalli idareleri üzerindeki vesayet denetimi, hukukilik düzeyine indirilerek mahalli idarelere daha özgür bir hareket alanı bırakılmıştır. 1982 yılında çıkarılan kanunla, mahalli idarelerin kararları üzerindeki ön denetim kaldırılmış ve bunun yerine geçmişe yönelik olarak, kanunlar yürürlüğe girdikten sonra kanuna uygunluğu denetlenmektedir. Vali, kendisine gelen kararları hukuka aykırılık yönünden incelemektedir. Kanuna uygun olmayan kararlar, mahalli idareler tarafından düzeltilmezse, vali tarafından idare mahkemesine götürülmektedir. Mahalli idarelerin kararlarını

¹⁵⁹ TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, a.g.e,s.78

¹⁶⁰ EDİSON Tony ve TIKIZ Cenk : Yerel Yönetimlerde Denetim, TİKB ve IULA-EMME Yayını, İstanbul 1993, s.77

valinin iptal etme gibi bir yetkisi yoktur. Bu yetki sadece idari hakim tarafından iptal edilebilir.¹⁶¹

2 Mart 1982 tarihli yasa ile devletin ildeki ya da bölgedeki temsilcisine, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sonradan denetim uygulama yetkisi verilmiştir. İşlem sonrası yapılacak denetim yalnızca işlemin hukuk kurallarına uygunluğu noktasındadır. Daha önceleri uygulanan işlem öncesi vesayet denetimi kaldırılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi olduğu halde, artık yerindelik denetimi tümüyle kaldırılmıştır. Vesayetinin niteliğinin değiştirilmiş ve alanının daraltılmış olması, yerel yönetimlerin geniş ölçüde özerklik kazanmalarını sağlamıştır.¹⁶²

2.4. İngiltere’de Görev ve Kaynak Bölüşümü

Biritanya’da anayasal monarşi ve parlamenter demokrasi vardır. Üniter bir devlet yapısı ve merkezîyetçi bir idari sistem geçerlidir. Biritanya idari sistemi içerisinde yerel yönetimlerin her hangi bir egemenlik sıfatları olmadığı gibi ayrı bir yasal, adli ve idari hakları da yoktur. Bu ülkede yerel yönetimler parlamentonun yasalarla oluşturduğu kurumlardır ve parlamento bunların sınırlarını, görev ve yetkilerini değiştirmeye ve feshetmeye yetkilidir.¹⁶³

Genel olarak İngiliz yerel yönetimlerinin bölge (county), bölge illeri (county district) ve köylerden (parish) oluştuğu görülmektedir. 1972 tarihli Yerel Yönetimler Yasası ile yapılan düzenlemelerle yerel yönetimler genel olarak bugüne kadar idari yapılarını korumuşlardır. 1992 yılında yapılan düzenlemelerden sonra İngiliz mahalli idare sistemi, 46 bölge, 333 bölge illeri ve köylerden oluşmaktadır. Bunların dışında ayrıca 36 metropolitan belediye vardır.

¹⁶¹ Avrupa Konseyi Ülke Dosyası “Fransa”, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı, MİGM Yayını, Ankara 1999, s. 294-295

¹⁶² KELEŞ Ruşen: Fransada Yerinden Yönetim, a.g.m, s. 13-14

¹⁶³ CANPOLAT Hasan: “İngilterede Yerel Yönetimler”,Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı MİGM. Yayını No:27,Ankara, 1999,s.327.

İngiltere'de yerel yönetimler, parlamento tarafından kendilerine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, belirli bir bölgenin ve o bölge halkının sorunlarıyla ilgili faaliyet yaparlar ve seçilmiş organlarca yönetilirler.

Merkezi idarenin, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetimi kuruluşları üzerinde büyük etkisi vardır. Bu etki, önemli ölçüde mali ve idari denetim ve kontrolden kaynaklanır. Bunun yanında, parlamentonun bu idari sistemi kısmen veya tamamen kanunla değiştirme yetkisi vardır. Dolayısıyla parlamentonun desteği arkasında olan bir hükümet, yerel yönetimler üzerinde çok güçlü konumdadır.

İngiliz kamu yönetimi geleneğinde yerel meclisler önemli ölçüde takdir yetkilerine sahip olmuştur. Merkezdeki parlamento yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini ana hatlarıyla saptar ve ayrıntıları doldurmayı yerel uygulayıcılara bırakarak bir çerçeve belirler. Bu çerçeve içinde yerel meclisler, yerel hizmetlerin sunumunda geniş takdir yetkisine sahiptir. Yerel meclisler, belediye mühendisi, kamu sağlığı yöneticisi, yapı işleri denetçisi, park yöneticisi, sosyal hizmet uzmanı, kamu imarı, endüstriyel denetçi, kent plancısı gibi kendi uzman ve meslek adamı kadrolarını oluşturmuş ve bunu gelenek haline getirmişlerdir.

Son 20 yıldaki, yerel yönetimlerin özel sektörle rekabet etmesini ve tüketici tercihlerinin ön plana geçmesini amaçlayan önlemler, bu yönetimleri daha az yerel kılmış ve yönetim güçlerini azaltmıştır. Yerel yönetimlerin haritası yeniden çizilmiş, yetkileri yeniden tanımlanmış ve azaltılmıştır. Rekabetin zorunlu duruma getirilmesinin sonucu olarak, park-bahçe, sokak temizliği, çöp toplama ve imha etme gibi işler yerel yönetimlerden alınarak özel kesim kuruluşlarına bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin işlevlerinin azaltılmasına karşılık, yerel yönetim harcamaları üzerindeki denetim artırılmıştır. GSMH içindeki yerel yönetim payı azalmıştır. Yerel yönetimler,

1601 tarihinden beri İngiliz belediye geleneğinin bir özelliğini oluşturan yerel serveti vergilendirme yetkisini yitirmişlerdir.¹⁶⁴

2.4.1. İngiltere’de Belediyelerinin Görevleri

Bu gün İngiliz yerel yönetimleri birçok alanda doğrudan yerel hizmetleri sağlamak yerine, bu hizmetlerin sağlanmasında rol oynayan, aracılık eden ve denetim görevleri olan kurumlara dönüştürülmüştür. Bazı geleneksel hizmetlerin yerel yönetimlerden alınması veya özelleştirilmesinin zorunlu kılınması, takdir yetkilerinin sınırlandırılması ve mali yönden birtakım kısıtlamalara gidilmesi yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde zedelemiştir.¹⁶⁵ Bununla birlikte İngiltere’de yerel yönetimler, kendilerine kanunla verilen görevleri yerine getirmekle de yükümlüdürler. Bu idareler, kanunla kendilerine verilmeyen işleri yapamazlar. Yerel yönetimler genel olarak:

- Polis hizmetleri,
- İtfaiye ve tüketicinin korunması gibi koruyucu hizmetleri,
- Çevre sağlığı,
- Trafik ve ulaştırma,
- Planlama,
- Sivil savunma,
- Konut hizmetleri,
- Çevre ve altyapı hizmetleri,
- Eğitim hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal hizmetler,
- Kültür, eğlence ve spor hizmetleri, gibi hizmetleri yerine getirmekle yetkilidirler.

¹⁶⁴ HEBBERT Michael: “İngiltere’de Yerinden Yönetim”, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası yerel Yönetimler Konferansı, Ankara:13-14 Temmuz 1995, TBD ve KAV. Yayını, Ankara,1995, s.66

¹⁶⁵ BİLGİÇ Veysel K.:Yerel Yönetimler, a.ge, s.412-413

2.4.2. İngiltere’de Belediyelerin Gelirleri

İngiltere’de yerel yönetimler belirli alanlarda vergi toplama ve harcamada bulunma yetkisine sahiptirler. Bunun yanında merkezi yönetimden genel amaçlı yardımlar da alırlar. Yerel yönetimlerin genel olarak gelirleri vergi gelirleri, devlet yardımları, borçlanma, ücretler ve satış gelirleridir. İngiltere’de mahalli idarelerin birincil gelir kaynağı devlet yardımları ve bağışlardır. Mahalli idarelerin gelirlerinin yaklaşık %60’ı devlet yardımlarından oluşur. Bu yardımların bir kısmı sadece belirli hizmetlerin yapılması için verilen özel amaçlı yardımlar, diğer kısmı ise, harcanması tamamen yerel yönetimlerin takdir yetkisinde olan genel yardımlardır.

İngiltere’de mahalli idarelerin ikinci önemli gelir kaynağı yerel vergilerdir. Son yıllarda İngiltere’de tüm yerel yönetimler konusunda olduğu gibi yerel vergilerde de büyük değişiklikler olmuştur. Mahalli idarelerce 1990 yılına kadar uygulanan emlak vergisi, 1993’te kaldırılmış ve yerine council tax denilen yeni bir vergi ihdas edilmiştir. Meclis vergisi (council tax), İngiltere’de ve genel olarak Britanya’da, birçok ülkede uygulanan onlarca farklı vergi yerine mülke dayalı olarak hesaplanan tek tip vergidir. Bu vergi temelde emlak vergisi sistemine benzer.¹⁶⁶

İngiliz yerel yönetimleri, geçici borçlanma veya uzun vadeli borçlanma adı altında kredi kullanabilir. Mahalli idarelerde borçlanma, esas olarak, yatırım giderlerini karşılamak amacıyla yapılır. Diğer taraftan İngiltere’de yerel yönetimlerin, kaynaklar elde edilinceye kadar bütçenin harcama kalemlerini karşılamak üzere kısa vadeli borçlanma imkanları vardır. Geçici borçlanma vadesi bir yıldan az borçlanmalar için kullanılmaktadır. Geçici borçlanma yolunun kullanılması, yerel yönetimlere borç yönetimi konusunda esneklik kazandırmaktadır. Merkezi hükümet, yerel yönetimlerin geçici ve toplam borçlanma düzeylerini kontrol eder ve böylece yatırım harcamaları üzerinde de denetim sağlamış olur

¹⁶⁶ BİLGİÇ Veysel K.: age.,s. 416, CANPOLAT Hasan: age.,s.78

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki en güçlü denetim yetkisi yasama yoluyla denetimdir. İngiltere'de mahalli idareler varlığını anayasadan değil parlamentodan alır. Parlamento her türlü düzenleme yetkisini yerel yönetimler üzerinde yapabilir. Yerel yönetimler, her türlü görev, yetki, kaynak ve iç yapılarını parlamentoya borçludurlar.

İngiliz yerel yönetimleri bütün gerçek ve tüzel kişiler gibi yargı denetimine tabidir. Yargı denetiminin amacı, yerel yönetimlerin faaliyetlerini kanuni sınırlar içinde tutmaktır. Normal olarak mahkemeler hukuki bir yanlışlık durumunda müdahale ederler. Denetimin ağırlığı idari niteliktedir ve yargısal denetime pek ihtiyaç duyulmaz. Yargı denetimi, tarafsızlığı ve dolayısıyla kamu güvenini sağlaması ve bozulmayı önlemesi açısından tercih edilmektedir.

İdari denetim, yerel yönetimlerin denetlenmesinde sık kullanılan bir denetim türüdür. Merkezi yönetim, bakanlıkların yerel yönetimlerin yatırım projelerinin onaylanması, üst düzey personelinin atanması, bazı hizmetlerin asgari standartlarda gerçekleştirilmesi gibi durumlar için özendirme veya zorlama yoluyla geniş bir idari denetim ve kontrol yetkisi kullanmaktadır.¹⁶⁷

Merkezi yönetim özellikle yardımlar yoluyla denetim yetkisini kullanabilir. Hükümet bazı hallerde tek tek yerel yönetimlerden yapacağı yardımları kısmen ya da tamamen çekme hakkına sahiptir. Ayrıca, merkezi idare gelir ve harcamalar üzerinde mali denetim ve kontrol yetkisine de haizdir.

3. MALİ BÖLÜŞÜMÜN TÜRKİYE'DE UYGULANMASI

Türkiye'de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi mevcuttur. Ancak bu yerel yönetim birimleri Türkiye'nin üniter yapısı gereği yerel hükümet olarak değil yerel yönetim olarak düşünülmemekte ve kabul edilmektedirler.

¹⁶⁷ CANPOLAT Hasan: age.,s. 339

Türkiye’de yerel yönetimler idari vesayet altındadır. Görevlerini mevcut idari sistem içerisinde merkezi idarenin sıkı denetimi altında yerine getirmektedirler.

Yerel yönetimler seçilmiş karar organlarına sahiptirler ancak buna rağmen yerel yönetimlerin kararları görevlerinde ve gelirlerinde bu yönetim birimlerine değişiklik yapabilmeye imkanı sağlamamaktadır.

Türkiye’de yerinden yönetimlerin varlığı kabul edilmekle birlikte idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince merkezi yönetimle çatışan bir yerel yönetim değil, onunla bütünleşen yerel yönetim öngörülmektedir.

Anayasanın 127. maddesi gereği yerel yönetimlerin görevleri il, belediye ve köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin kararlaştırılabilmesinde Anayasanın getirdiği tek ölçüt yerel müşterek ihtiyaçlardır. Burada sözü edilen müşterek ihtiyaçlar, toplumun tamamını ilgilendiren yerel ve kamusal nitelikleri ağır basan hizmetlerdir.

Belediyelerin görevlerini belirleyen 5393 sayılı Kanununun 14 üncü maddesi tadadi ve tahdidi nitelikte değildir. Diğer bir deyişle, belediyelerin görevlerinin neler olduğu 14 üncü maddede iki bent halinde açık ve teker teker ancak genel bir liste halinde sayıldıktan sonra, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen yerel müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapmak veya yaptırmak belediyelere görev olarak verilmektedir. Artık yerel nitelikli bütün görev ve hizmetlerin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir. Buradan hareketle yeni kamu yönetimi anlayışında, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük yönetmelik, ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılmaması esası benimsenerek merkezi yönetimin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahale etmesi önlenmiştir.

Belediyeler kanunla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunma hakkına da sahiptirler. 5393 sayılı kanun halkın yerel müşterek ihtiyaçlarının tamamını belediyelerin görev kapsamı içine almakla, belediyelerin ihtisas ilkesine bağlı bir kamu kurumu değil, genel görevli bir kamu idaresi olduğunu ortaya koymuştur.

Görev bölüşümünde yürürlükte bulunan gerek İl Özel İdaresi Kanunu gerekse de 5393 sayılı Belediye Kanunu hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkelerini genel olarak değerlendirildiğinde kabul etmişlerdir. Gerçek anlamda yerel özerkliğin ve belediyelerin gelişip güçlenebilmesi için kanunlarca yasaklanmayan ya da başka idarelere bırakılmamış olan bütün hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de Anayasanın 123 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında kamu hizmetleriyle ilgili kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre bir yerel faaliyetin özel teşebbüsle birlikte veya tekel olarak kamu hizmeti haline getirilmesi hususunda ilk karar merci TBMM’dir.¹⁶⁸ Bununla birlikte yerel yönetimler buldukları yerdeki halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğundan kendi kuruluş kanunları çerçevesinde, görev konu ve amaçları ile ilgili faaliyetleri tekel olmamak koşulu ile kamu hizmetine dönüştürebilirler. Yerel yönetimler kamu kurumlarından farkı olarak kanundan açıkça yetki almadan da kendi görev alanlarında, özel teşebbüsle birlikte çalışmak üzere kamu hizmeti kurabilirler. Bu imkan, yerel yönetimlerin görevlerinin doğrudan anayasa ile ve genel bir çerçeve içinde verilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁶⁹

Sonuç olarak Türk yerel yönetimlerinin faaliyetlerinin belirlenmesinde genel yetki ilkesinin geçerli olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler en azından

¹⁶⁸ KELEŞ Ruşen: “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, a.g.m., s.14

¹⁶⁹ ÖZAY İlhan: Günüşiğında Yönetim, Alfa Basım Yayım Dağıtım, (İstanbul 1994), s.199

yerel nitelikte olmak, kanunlarla yasaklanmamış veya başka bir kurum ve kuruluşa verilmemiş olmak kaydıyla her türlü yerel iş ve hizmeti yapabilirler.

3.1. Türkiye’de Belediyelerin Görevleri

Türkiye’de üç türlü belediye yönetimi uygulaması vardır. Bunlar, normal belediyeler, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleridir.

3.1.1. Normal Belediyelerin Görevleri

Normal belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında iki bent halinde sayılmıştır. Yine aynı kanunun 2 nci fıkrasında ise belediyelerin kanunlarla başka bir kuruma vermediği yerel ve müşterek nitelikteki diğer her türlü görev ve hizmetleri belediyelerin yapma veya yaptırma yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.

Belediyelerin görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür.¹⁷⁰

- İmar, su ve kanalizasyon ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri hazırlamak,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık hizmetleri,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri,
- Şehir içi trafik hizmetleri,
- Defin ve mezarlık hizmetleri,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alan hizmetleri,
- Konut hizmetleri,
- Kültür, sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor hizmetleri,

¹⁷⁰ 5393 sayılı belediye Kanunu madde: 14/1

-Sosyal hizmetler ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma hizmetleri,

-Ekonominin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak ve yaptırmak,

-Nüfusu 50.000'i geçen belediyeler için; kadınlar ve çocuklara yönelik olarak koruma evleri açmak,

-Okul öncesi eğitim kurumları açabilmek,

-Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilmek,

-Her türlü araç gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilmek,

-Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilmek ve işletebilmek,

-Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilmek ve bu amaçla bakım ve onarım yapabilmek, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek

-Diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri, (sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, eğitim-öğretim, kültür ve sanat, tarım ve hayvancılık, ekonomik, kolluk, ulaşım ve mali) yerine getirmektir.

3.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Hızlı kentleşme ve aşırı göç olgusunun sonucunda Türkiye'de belli başlı bazı bölgelerdeki büyük şehirlerde normal belediye sisteminin yetersiz kaldığı görüşünden hareketle büyükşehir belediyelerinin kurulması gündeme gelmiştir. Günümüzde büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Buna göre büyükşehir belediyelerinin görevlerini de şu şekilde sıralamak mümkündür.¹⁷¹

¹⁷¹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde: 7/1 23.7.2004, R.G. No:25531

-İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

-Çevre düzeni planına uygun olmak koşulu ile büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygun bulmak;

-Kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak.

-Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

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

-Büyükşehir belediyesinin yetki alanı içerisindeki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

-Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

-Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirleri almak; büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplattırmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

-Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

-Büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

-Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

-Büyükşehirin bütününe hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödöl vermek.

-Gerektiğinde sağlık eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve

tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

-Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

-Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

-Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

-Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

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

-Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve

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

-Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

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

Büyükşehir belediyesi üstlendiği bu görevleri ve hizmetleri yerine getirirken bu hizmetler arasındaki koordinasyonun sağlanmasında Altyapı Koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezlerinden faydalanmaktadır.

3.1.3. Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Görevleri

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu'nun 7/2 maddesinde şu şekilde sıralanmıştır.

-Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak

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

-Sıhhi işyerlerini 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

-Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürülüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi

bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

-Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

3.2. Türkiye’de Genel olarak Belediyelerin Gelirleri

Türkiye’de genel olarak belediye gelirlerini düzenleyen belli başlı yasalar, 2380 sayılı Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur.

Belediye gelirlerini düzenleyen bu kanunlar ele alındığında Türkiye’de belediyelerin gelirlerini dört başlık altında ele almak mümkündür. Bunlar,

-Öz gelir kaynakları

-Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar

-Yardımlar ve fonlardan yapılan aktarmalar

-Diğer gelirlerdir.

Belediyelerin öz gelir kaynakları, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarından oluşmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, 2380 sayılı kanun gereğince genel bütçe vergi tahsilatı toplamı üzerinden %6 oranında belediyelere verilmektedir.

Devlet yardımları ve fonlar ise, genel bütçeye konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan aktarılan paralardır. Bunlar da kendi arasında genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlar ve fonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Belediyelerin diğer gelirleri içerisinde yer alan gelir çeşitleri de, ticari ve sınai işletmelerden sağlanan gelirler, borçlanma yoluyla sağlanan gelirler ve para cezalarıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

1. BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

Türkiye'de 1980 yılına kadar belediye gelirleri oldukça dağınık ve yetersiz bir görünüme sahipti. Bu tarihten önce belediye gelirleri genel olarak 1580 sayılı belediye kanunu ve 5237 sayılı belediye gelirleri kanunu ile düzenlenmişti. Bu tarihten sonra yapılan bazı düzenleme çalışmaları mevcut olan dağınık ve düzensiz yapıyı belli ölçüde de olsa toparlamış ve belediyelere yeni gelir kaynakları sağlamıştır.

1980 yılından sonra yapılan değişiklikler ile, bu tarihten önce uygulanmakta olan belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi uygulamasına son verilerek, bunun yerine belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi usulünü öngören 2380 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Bunun yanında 5237 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu getirilmiştir. Ayrıca yine bu dönem içerisinde yerel yönetimlere yeni kaynaklar sağlanması yönünde de çalışmalar devam etmiştir.

1985 yılından itibaren emlak vergisi genel bütçe vergi gelirlerinden çıkartılarak belediyelere devredilmiştir. 1993 yılında ise çevre temizlik vergisi uygulamasına geçilerek belediyelere yeni bir kaynak daha yaratılmıştır. Aslında bu dönemde belediyelerle ilgili önemli değişiklikler ve gelişmeler sağlanmış olmasına rağmen finansman ihtiyacı yeterince karşılanamamış ve 1993 yılından sonra da genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylarda yıllar itibarı ile sürekli azalma olmuştur.

1.1.Belediyelerin Gelirleri

Bu günkü uygulamada belediyeler gelirlerini genel olarak, kendi öz kaynaklarından, 2380 sayılı kanun çerçevesinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan, yapılan yardımlardan, çeşitli fonlardan yapılan aktarmalardan ve diğer gelirlerden elde etmektedirler.

1.1.1. Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

Genel olarak belediyelerin öz gelir kaynaklarını vergi gelirleri, harçlar ve harcamalara katılma payları oluşturmaktadır.

1.1.1.1. Vergi Gelirleri

Türkiye’de belediyelerin elde ettiği vergi gelirleri gelişmiş ülke belediyelerinin elde ettiği vergi gelirleri ile kıyaslandığında çok düşük kalmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar hariç vergi gelirlerinin belediye gelirleri içerisindeki payı diğer gelirlere oranla da nispi olarak düşüktür.

Türkiye’de belediye vergileri 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu ile düzenlenmiştir buna göre vergiler şu başlıklar altında toplanmıştır,

- İlan ve reklam vergisi,
- Eğlence vergisi,
- Haberleşme vergisi
- Elektrik ve havagazı tüketim vergisi
- Yangın sigortası vergisi
- Çevre temizlik vergisi

Burada yer alan vergilerden, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi nispi vergilerdir. Bu vergiler ekonomik gelişmelere göre artan ya da azalan bir yapıya sahiptirler. Bunların dışında kalan, haberleşme vergisi, elektrik hava gazı tüketim vergisi, yangın ve sigorta vergisi ise maktu vergilerdir. Ancak maktu vergiler içinde yer alan çevre temizlik vergisi de her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanunu gereğince saptanan yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılmaktadır. Bu uygulama ile vergi enflasyon aşındırmasından korunmaya çalışılmaktadır. Bu kanunda yer alan vergilerin

yanında emlak vergisi de belediyelerin önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır.

1.1.1.1.1.İlan ve Reklam Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.

İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirmek zorundadırlar. Vergi beyanname verme süresi içinde ödenmektedir.

Bu vergi büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her ilan ve reklamlarda büyükşehir belediyesince tahsil edilmektedir. Verginin tutarı ilan ve reklamların türü ile yayınlandığı yere bağlı olarak 1YKr. İle 150 YTL. Arasında değişmektedir.

Vergi tarifesinin uygulanmasında şu esaslar dikkate alınmaktadır.

-Metre kare üzerinden yapılan hesaplamalarda, yarım metreye kadar olan kesirler yarım metre kareye, yarım metre kareyi aşanlar ise tam metre kareye tamamlanır.

-Herhangi bir yüzeye yazılmak, takılmak veya çizilmek suretiyle yapılan ilan ve reklamlarda yazı ve resimlerin kapladığı alanın yüz ölçümü esas alınır.

-Çok cepheli ilan ve reklamlarda metre kare hesabı her cephe için ayrı ayrı nazara alınır.

-Vergi tarifesinin 1,2 ve 4 üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3 üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınır. 6 ayı geçen süreler 1 yıl, hafta kesirleri de tam hafta sayılır.

-Vergi tarifesinin 5 ve 6 ncı bentlerinde yer alan ve çok nüsha olarak basılan ilan ve reklamlar üzerinde basımevinin ticari unvanı, adresi ve kaç nüsha olarak basıldığı ayrıca belirtilir.

İlan ve Reklam Vergisi aşağıdaki tarifelere göre alınmaktadır.¹⁷²

İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi

Tablo 1

	En az	En çok
Dükkan ticari ve sınai müessese ve serbest Meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi sabit ilan ve reklamların her bir metre karesinden yıllık olarak	20	100
Motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilan ve reklamların her bir metre karesinden yıllık olarak	8	40
Cadde sokak ve yaya kaldırımları üzerine gerilen, binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilan ve reklamların metre karesinden haftalık olarak	2	10
Işıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan her metrekare için yıllık olarak	30	150
İlan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için	0,01	0,25
Mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin her birinin metre karesinden	0,02	0,50

¹⁷² 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, madde:15

1.1.1.1.2. Eğlence Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alan içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabidir.

Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir. Verginin matrahı, biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat, müşterek bahislerde, bahsi tertip eden kuruluşa ait gayri safi hasılattır. Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için Belediye meclisince takdir edilecek miktardır.

Eğlence vergisi biletle girilen yerlerde bilet bedellerine eklenerek hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir. Bu suretle alınan biletlerin kullanılmadan iadesi halinde peşin olarak ödenen vergi geri verilir.

Genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri ve köyler tarafından yürütülen spor müsabakaları, at yarışları ve benzeri faaliyetlerde bilet bedeli ile birlikte alınan vergi takip eden ayın 20 nci gün içinde ilgili belediyeye ödenir.

Müşterek bahislerde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilir ve aynı sürede ödenir.

Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır.

1.1.1.1.3 Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) Haberleşme Vergisine tabidir.

Haberleşme Vergisinin mükellefi, telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telefon Telgraf İdaresidir.

Verginin matrahı, tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere tahsil edilen ücrettir. Matraha gider vergileri dahil edilmez.

Verginin nispeti %1'dir. Ancak genel ve katma bütçeli kurumlara il özel idarelerine ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimili ve data ücretlerinden vergi alınmaz.

Bir ay içerisinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisi, ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilir ve aynı süre içinde de tediye edilir.¹⁷³

1.1.1.1.4 Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Bu verginin konusu belediye sınırları mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir. Verginin matrahı tüketilen elektrik ve havagazının satış bedelidir. Matraha gider vergileri dahil edilmemektedir. Elektrik ve Havagazı Tüketim vergisi, İmal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1 bunun dışındaki amaçlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5 oranında tahsil edilmektedir.

Elektrik tüketiminin yanında havagazı tüketiminden de %5 oranında vergi alınmaktadır.

Vergiyi elektrik ve havagazını dağıtan şirketler tahsil etmekte ve tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirerek aynı süre içerisinde ödemektedirler.

¹⁷³ 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Knunu, Madde:33

Ancak elektrik ve havagazı işleri, bütçesi içinde yer alan belediyeler bu hükümden müstesnadır.¹⁷⁴

1.1.1.1.5. Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir. Verginin mükellefi sigorta işlemi yapan sigorta şirketleridir. Verginin matrahını ise yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı oluşturur. Sigorta şirketleri vergilendirme dönemi içinde iptal edilen yangın sigorta muamelelerine ait primleri, iptalin vuku bulunduğu döneme ait matrahtan indirebilirler. Verginin nispeti ise %10'dur. Mükellef bir ay içindeki vergiye tabi muameleleri ertesi ayın 20 nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar.

1.1.1.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

24 temmuz 1993 yılında uygulamaya konulmuştur. Verginin konusu ve kapsamına belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan, belediyenin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanan binalar girmektedir. Verginin mükellefi binaları kullananlardır. Mükellefiyet, binanın kullanımı ile başlar. Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metre küp başına büyükşehirlerde 16 YKr, diğer yerlerde 17 YKr. Olarak hesaplanmaktadır.

İş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, aşağıdaki tarifeye göre alınır ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanır.

¹⁷⁴ 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Knunu, Madde:39

Tablo-2 Yıllık Vergi Tutarı (YTL)

Bina Gurupları	1. Derece	2. Derece	3. derece	4. Derece	5. Derece
1.Grup	1.537	1229	922	768	614
2.Grup	933	735	549	461	373
3.Grup	614	494	373	307	247
4.Grup	307	247	186	153	126
5.Grup	186	153	109	93	76
6.Grup	93	76	54	43	32
7.Grup	32	27	19	16	13

Gerek konutlardan ve gerekse de iş yerlerinden alınan çevre temizlik vergisi oranları her yıl yeniden değerlendirilerek oranlarında artırılır. Bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirleri dikkate alınmaz.

Belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, yukarıdaki tarifinin yedinci grubunun belediyece belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanacaktır.

Su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyece tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş olan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alandaki çevre temizlik vergisi ise 20.11. 1981 tarihli ve 2560 sayılı kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilmektedir.

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yıl

Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk ettirilmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süre ile topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl emlak vergisinin taksit süresinde ödenir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki her ilçe ve ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içerisinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyesine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içerisinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.

Bakanlar kurulu vergi tutarlarını yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkilidir. Ayrıca belediye meclisleri de buldukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkilidirler.¹⁷⁵

¹⁷⁵ 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Mükerrer Madde:44

1.1.1.1.7. Emlak Vergisi

Emlak vergisi 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %25 oranında pay verilmiştir. 1972-1981 yılları arasında Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen ve belediyelere %45, il özel idarelerine %35 oranında pay verilen emlak vergisi 1981 yılından itibaren merkezi idare gelirleri arasına alınmış ve il özel idaresine ve belediyelere pay verme usulü kaldırılmıştır. Emlak vergisi 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı kanunla genel bütçe gelirleri kapsamında çıkarılarak, mahalli idare gelirlerine dahil edilmiş ve bu tarihten sonra belediyeler tarafından tahsil edilmiştir. 1986 yılından sonra geçerli olan uygulamalarla belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir.

Örneğin 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmeden önceki uygulamada belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin %15'i özel idare payı olarak ayrılmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde, emlak vergisi gelirlerinin %50'si büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra belediyeye kalan tutardan %15'i il özel idaresi payı olarak ayrılmış ve daha sonra büyükşehir belediyelerine %20 daha pay verilmiştir. Ancak, 24.12.2004 tarihinden itibaren emlak vergisinden belediyelere ve il özel idarelerine pay verme usulü kaldırılmıştır. 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte, büyükşehir dışındaki belediyelerde il özel idaresine pay verilmesi usulü son bulurken, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde ise büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde ilçe ve ilk kademe belediyelerince tahsil edilen emlak vergisinin tutarının tamamının ilgili belediyelere kalması ve bu tutardan il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine pay aktarılmaması uygulaması benimsenmiştir.

Emlak vergisi bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Emlak vergisi dört yılda bir bina arsa ve arazilerin vergi değerini belirlemeye yönelik takdir işlemi yapılarak, belediyeler tarafından yıllık olarak

tarh edilmektedir. Tarh edilen tutarlar takip eden dördüncü yıla kadar her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılarak otomatik olarak tarh edilmiş sayılmaktadır.

Emlak vergisi tarh edilirken, kanunun 33 üncü maddesinin ilk 7 nci fıkrasında yer alan vergi değerinde değişikliğe yol açan sebeplerin gerçekleşmesi durumunda vergi değerini değiştiren sebeplerin meydana geldiği bütçe yılını takip eden yılın Ocak ayı içinde (vergi değerini değiştiren sebep yılın son üç ayı içerisinde gerçekleşmiş ve bildirim vergi değerini değiştiren sebebin meydana geldiği bütçe yılını takip eden yılda verilmiş ise bildirim tarihinde) vergi tarh edilmiş sayılmaktadır. Vergi değerinde meydana gelen değişiklik Emlak vergisi Kanununun 33 üncü maddesinin 8 inci fıkrasında belirtilen hususlardan kaynaklanıyorsa, verginin tarhı takdir işleminin yapıldığı bütçe yılını takip eden yılın Ocak ve Şubat aylarında gerçekleşmiş sayılmaktadır.¹⁷⁶

Emlak vergisinin matrahı bina, arsa ve arazilerin beyanname verme tarihindeki normal alım satım bedelidir. Ancak, yeni inşa edilen bina veya binaların vergisi, arsasının (veya arsa payının) vergisinden az olamaz.

Emlak vergisinin mükellefleri bina, arsa ve arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina, arsa ve araziden malik gibi tasarruf edenlerdir. Beyanlarını belediyelere elden verilebileceği gibi, posta ile de gönderilebilmektedir. Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yeri olan bu vergi, ilk taksiti Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksiti Kasım ayında olmak üzere iki eşit taksitte ödenmektedir. Maliye Bakanlığı verginin ödeneceği ayları bölgelerin özelliklerine göre değiştirebilmektedir.

Emlak vergisinin oranı binalarda binde 2, konutlarda binde 1, arazilerde binde 1, arsalar için ise binde 3 olarak uygulanmaktadır. Ancak, Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddelerinde 4736 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bina, arazi ve arsalarla ilişkin vergi oranlarının 1.1.2002 tarihinden itibaren büyükşehir belediye sınırları ve mücavir

¹⁷⁶ 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, madde: 21

alanlarda %100 artırımlı olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu değişiklikle birlikte, büyükşehir belediye sınırlarında, emlak vergisinin oranı binalarda binde 4, konutlarda binde 2, arazilerde binde 2, arsalarda ise, binde 6'ya yükseltilmiştir.

Tablo-3 Emlak Vergisi Oranları

Verginin Konusu	Büyükşehir Belediyelerinde	Diğer Belediyelerde
Binalar	4	2
Meskenler (Konutlar)	2	1
Araziler	2	1
Arsalar	6	3

1.1.1.2. Harçlar

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında belediye harçları düzenlenmiştir. Bu kısımda 12 adet harç ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

1.1.1.2.1. İşgal Harcı

İşgal harcının konusunu belediye sınırları içerisinde bulunan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi işgal harcına tabidir.¹⁷⁷

1-Pazar ve panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2-Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3-Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve

¹⁷⁷ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde:52

işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)

Yukarıda sayılan yerlerin izinsiz işgalleri mükellefiyeti kaldırmaz.

5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin birinci fıkrada bahsi geçen yerlerde satışına izin verilmez.

Harcın mükellefi, İşgal Harcını, işgali harca tabi yerleri 52 nci maddede yazılı maksatlarla işgal edenler ödemekle mükelleftir. İşgal Harcının matrahı 52 nci maddenin 1 ve 2 nci bentlerinde yazılı işgallerde işgal edilen yerlerin metrekare olarak alanı veya hayvan adedi, 3 üncü bendinde yazılı işgallerde taşıt adedidir.¹⁷⁸

İşgal harcı belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Ödenecek harcın miktarı harca tabi işgal yerine ve işgal amacına bağlı olarak her bir metrekare, hayvan adedi ya da saat başına 0,5 YTL ile 5 YTL arasında değişmektedir.¹⁷⁹

1.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Harcın konusu hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, işin mahiyetine göre yılda 20 YTL'den az; 800 YTL'den çok olmamak üzere belediye meclislerince tespit edilir.¹⁸⁰

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Yıl içinde mükellefiyete girilmesi veya işin terk

¹⁷⁸ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde: 55

¹⁷⁹ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde: 56

¹⁸⁰ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde: 60

edilmesi hallerinde mükellefiyet, çalışılan süreye inhisar eder. Mükellefiyete girilen veya mükellefiyetten çıkılan ay kesirleri tam ay sayılır.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, makbuz karşılığında peşin olarak alınır. Harcı ödenmemiş ruhsatlar geçerli değildir.

Adi Ortaklıklarda harç, ortaklık adına ortaklardan birinden alınır. Ortaklardan herbiri harcın ödenmesinden müteselsilen sorumludur.

1.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

Harcın konusunu Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular dahil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir.

Kaynak Suları Harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler. Kaynak suları harcı, aşağıdaki hadler içinde düzenlenecek tarife göre alınır.¹⁸¹

Tablo-4

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/21 md.)	Harcın Tutarı (YTL)	
	<u>En az</u>	<u>En çok</u>
1 litreye kadar olan şişe ve benzeri kaplardan (kap başına)	0,01	0,03
1 litreden büyük şişe ve benzeri kaplardan (beher litre)	0,005	0,015

Kaynak Suları Harcı, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz.

¹⁸¹ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde: 65

1.1.1.2.4. Tellallık Harcı

Harcın konusunu; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı, Tellallık Harcına tabidir.

Tellallık Harcını, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle mükelleftirler.

Gerçek veya tüzel kişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermekle görevlidirler. Haber verilmediği takdirde harç %50 fazlasıyla tahsil olunur.

Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır. Bu tutardan hangi ad altında olursa olsun indirim yapılmaz.

Tellallık harcının oranı %2'dir. 100 YTL.'yi aşan satışlarda, aşan kısım için oran %1'dir. Tellallık Harcı, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer vasıtası ile makbuz mukabili tahsil olunur.¹⁸²

1.1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbahalarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcına tabidir.

Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür.

Harç hayvan başına aşağıdaki tarifeye göre hesaplanır¹⁸³ ve makbuz mukabilinde peşin olarak alınır.

¹⁸² 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde:70-71

¹⁸³ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde:74

Tablo-5

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/23 md.)	Harcın Tutarı (YTL)	
	En az	En çok
Hayvanın cinsi:	1	3
a) Küçükbaş		
b) Büyükbaş	2,5	7,5

1.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Harcın konusunu ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili Kanun ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcına tabidir.

Bu harç ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında aşağıda belirtilen tarifeye göre alınmaktadır.¹⁸⁴

Bu harç damgalama sırasında makbuz karşılığında ödenir.

Tablo-6

(Değişik tarife: 30/12/2004-5281/24 md.)	Harcın Tutarı	
	En az	En çok
a) Tartı ağırlıklarının her birinden	0,5	1,5
b) Uzunluk ölçülerinin her birinden	0,5	1,5
c) Akıcı ve kuru doneli maddelerin hacim ölçeklerinin her birinden	1	3
d) El terazilerinden	2	6
e) Normal masa terazilerinden	3	9
f) Otomatik (ibreli) terazilerden	4	12
g) Elektronik terazilerden	5	15
h) Kantar ve basküllerden	10	30

¹⁸⁴ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde:77

1.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir.

Konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur. Ayrıca İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır.

Bu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce inşa edilmiş olan binaların yüzölçümlerine ilave veya binada tadilat yapılması halinde harç, binanın toplam yüzölçümüne göre tabi olduğu tarife esas alınarak ve yalnız ilave edilen kısmın yüzölçümü üzerinden hesaplanır.

Bu hükümlerin yürürlüğe girdiği tarihten sonra inşa edilmiş olan binalarda tadil veya ilaveler yapılması halinde harç, binanın önceki yüzölçümü ile ilave kısmın yüzölçümü toplamı üzerinden hesaplanır. Ancak, daha önce aynı konut ve işyeri birimleri için ödenmiş bulunan bina inşaat harcı yeniden hesaplanan harçtan mahsup edilir.¹⁸⁵

Bina inşaat harcını inşaata, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar öder. İnşaata ruhsatsız başlanılmasından mükellef ise, inşaat ruhsatı almak mecburiyetinde olanlardır. Binanın kullanılış tarzının değiştirilmesi halinde mükellef, binanın sahipleridir.

Bina İnşaat Harcının matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir.

Konut inşaatlarında inşaat alanının tespitinde, sığınak, merdiven sahanlığı, müşterek garaj, depo, kalorifer ve kapıcı dairesi gibi ortak yerlerden gelen paylar ile kömürlükler hariç tutulur, özel garaj ve özel depo gibi müştemilat dahil edilir. İşyeri inşaatlarında, inşaat alanına müştemilat ve ortak yerlerden gelen hisselerin tümü

¹⁸⁵ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, ek madde:1

dahildir. Matrahın hesaplanmasında metrekare kesirleri atılır.

Bina İnşaat Harcı, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödenir. İnşaatın kısmen yapılması veya hiç yapılmaması halinde inşaat ruhsatı kısmen veya tamamen iptal edilirse, daha önce ödenmiş olan harçta gerekli düzeltme ve iadeler yapılır.

Bina inşaat harcı aşağıda belirtilen tarifeye göre alınır.¹⁸⁶

Tablo-7

1. Konut inşaatı:	m ² başına (YTL)	
İnşaat Alanı	En az	En çok
a) 100 m ² ye kadar	0,50	1,5
b) 101-120 m ²	1	3
c) 121-150 m ²	1,5	4,5
d) 151-200 m ²	2	6
e) 200 m ² 'den yukarı	2,50	7,5
2. İşyeri İnşaatı:	m ² başına (YTL)	
İnşaat Alanı	En az	En çok
a) 25 m ² ye kadar	2	6
b) 26-50 m ²	3	9
c) 51-100 m ²	4	12
d) 100 m ² 'den yukarı	5	15

1.1.1.2.8. Çeşitli Harçlar

Belediye Gelirleri Kanunu'nun sekizinci bölümünde çeşitli harçlar kısmı düzenlenmiştir. Buna göre, bu başlık altında;

- Kayıt ve suret harcı,
- İmar ile ilgili harçlar,
- İşyeri açma izni harcı,
- Muayene, ruhsat ve rapor harcı,
- Sağlık belgesi harcı, düzenlenmiştir.

¹⁸⁶ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, ek madde:6

1.1.1.2.8.1. Kayıt ve Suret Harcı

Belediye ve belediyeye bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve suret harcına tabidir. Bu harcın hesaplanmasında sayfaya bağlı suretlerde sayfa adedi, sayfaya bağlı olmayan suretlerde ise normal bir daktilo sayfasının alanı birim kabul edilerek bulunacak itibari sayfa adedi esas alınır.

Kayıt ve suret harcı, sayfaya bağlı suretlerde sayfa başına 0,25 YTL ile 0,75 YTL arasında değişirken, harita, plan ve krokilerin suretlerinde ise her bir metre kare başına 4 YTL ile 12 YTL arasında değişmektedir.

1.1.1.2.8.2. İmar İle İlgili Harçlar

İmar mevzuatı gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyece tahsil olunur.¹⁸⁷

- Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar Kanununa göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcına" (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere),

- Verilecek ifraz ve tevhit kararları "İfraz ve Tevhit Harcına",

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

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

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

Harcın miktarı harca tabi hizmet türüne bağlı olarak değişmektedir. Harcın ödenme zamanı ve şekli ise belediye meclislerince tespit edilmektedir. Bununla birlikte mükellefler arzu ettikleri takdirde adlarına tahakkuk edecek harç miktarlarının tamamını peşin olarak ödeyebilirler.

¹⁸⁷ 2464 Sayılı Belediye gelirleri kanunu, madde:80

Mükelleflerin ödemesi gereken harç miktarı, her bir metrekare, (işin mahiyetine göre metreküp) başına 0,05 YTL ile 1,50 YTL arasında değişmektedir.

1.1.1.2.8.3. İşyeri Açma İzni Harcı

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması karşılığında alınan harçtır. Bu harcın uygulanmasında işyeri, mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, fabrika, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence, dinlenme ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai ve mesleki bir faaliyetle başka bir iş ve girişimin yapılmasına ayrılan ya da bu faaliyet, iş ve teşebbüslerde kullanılan yerlerdir.

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yeni bir işyeri açacak olan veya mevcut işyerindeki faaliyet türünü değiştirmek isteyen gerçek veya tüzel kişiler, işyerini faaliyete geçirmeden önce belediyeye, işyerine ait bilgileri içeren bir beyanname vermeye ve hesaplanacak harç miktarını ödemeye mecburdurlar.

Diğer yasaların işyeri açılışları için koydukları hükümler saklıdır. Bir işyerindeki faaliyet türünün veya müstecirin (kiracının) değişmesi Belediye Gelirleri Kanunu'nun uygulanması bakımından yeniden işyeri açma sayılır. Harcın hesaplanmasında, gösterilen faaliyet alanında faydalanılma şartıyla işyerinin üzerinde kurulduğu arsanın tamamı göz önünde tutulur. İşyeri açma izin harcının hesabında işyerinin kapalı ve açık alanlarının toplam 5000 m²'ye kadar olan kısmı harca tabidir. Bu miktarı aşan kısımlardan işyeri açma izni harcı alınmaz. Ödenecek harç miktarı işin mahiyetine bağlı olarak metrekare başına 0,10 YTL ile 1 YTL arasında değişmektedir.

1.1.1.2.8.4. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine

verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler karşılığında alınan harçtır.

Muayene ruhsat ve rapor harcı, harç konusu muayenenin yapılması, ruhsat veya raporun verilmesi sırasında belediye veya ilgili bağlı kuruluşuna makbuz karşılığında ödenir. Ödenecek harcın miktarı, 5 YTL ile 15 YTL arasında değişmektedir.

1.1.1.2.8.5. Sağlık Belgesi Harcı

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri Sağlık Belgesi Harcına tabidir.

Ödenecek harcın miktarı 1 YTL ile 3 YTL arasında değişmektedir.

1.1.1.3. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun üçüncü kısmında ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Buna göre üç tür harcamalara katılma payı vardır. Bunlar; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarıdır.

1.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediye veya belediyeye bağlı müesseselerce inşa, tamir, ve genişletmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan ya da başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yollardan yaralanan gayrimenkul sahiplerinden alınmaktadır. Yol harcamalarına katılma payının konusunu, yeni yol açılması; Mevcut yolların %40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi; kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması; kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi; ve kaldırım veya

parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi oluşturmaktadır.

Yol harcamalarına katılma payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan yararlanan ilgili gayrimenkul sahipleri arasında, hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir.

Yol harcamalarına katılma payı bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemez. Mükelleflerin ödeyeceği paylar, hizmetin tamamlanarak halkın kullanılmasına sunulmasından sonra, belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerde tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur.¹⁸⁸

1.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerin yeni kanalizasyon tesisleri yapmaları, mevcut tesisleri sağlık ve fen koşullarına göre iyileştirmeleri durumunda, bu hizmetten yararlananlardan alınır. İki veya daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlantı yapmışlar ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon gideri dikkate alınır.

Kanalizasyon harcamalarına katılma payları da Yol harcamalarına katılma paylarının tabi olduğu şekilde tahakkuk ettirilir ve ödenir.

1.1.1.3.3. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce beldede su tesisi yapılması durumunda, dağıtımın yapıldığı alan dahilindeki gayrimenkul sahiplerinden, su tesisi harcamalarına katılma payı alınmaktadır.

Bireden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınmaktadır.

¹⁸⁸ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e., s.240

Su tesisleri harcamalarına katılma payları da, bundan önceki yol ve kanalizasyon harcama paylarının tabi olduğu şekilde tahakkuk ettirilir ve ödenir.

Ancak bu her üç harcama payının da vergi değerinin %2'si ile sınırlandırılmış olması emlak birim fiyatlarının düşük olduğu küçük yerleşim birimlerinde söz konusu payların önemsiz kalmasına yol açmaktadır.¹⁸⁹ Buna ilave olarak pekçok belediyenin de gerek siyasi ve gerekse başka nedenlerle bu payları almaması harcamalara katılma payının belediye gelirleri içindeki payının düşük olmasına neden olmaktadır.

1.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları¹⁹⁰
(1994-2007)

Tablo 8

Yıllar	Belediyelere	İl Özel İdarelerine	Toplam	Büyükşehir Belediyelerine
1985	%8.15	%1.15	%9.30	%5
1986	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1987	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1988	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1989	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1990	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1991	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1992	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1993	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1994	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1995	%9.25	%1.70	%9.75	%5
1996	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1997	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1998	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1999	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2000	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2001	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2002	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2003	%5.00	%1.12	%6.12	%3.5
2004	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2005	%6.00	%1.12	%7.12	%5.6
2006	%6.00	%1.12	%7.12	%5
2007	%6.00	%1.12	%7.12	%5

¹⁸⁹ ÇINAR Tayfun-A. GÜLER Birgül: Yerel Maliye Sistemi , a.g.e.,s, 118

¹⁹⁰ Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları, http://www.gib.gov.tr./Fileadmin/HTML/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm

Belediye gelirlerinden en önemlisi 2380 sayılı Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenen ve genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paydır. Bu paylara ilgili olarak yıllar itibarı ile belediyelere ve İl özel İdarelerine aktarılan payların yukarıdaki tabloda olduğu gibi görülür.

1982 yılından itibaren belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden %9.25 pay verilmesi öngörülmüştür. Bu pay 1989 yılına kadar son nüfus sayımındaki rakamlar esas alınarak nüfus kriterine göre dağıtılmıştır. Ancak 1989 yılından sonra bütçe kanunlarına konulan hükümlerle payların verilmesi ve dağıtılmasına ilişkin hüküm ve esaslar yeniden düzenlenmiştir.

Yeni düzenleme payların dağıtımını belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumlarını göz önünde bulundurarak, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının birlikte tespit edecekleri ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usuller çerçevesinde yapılmasını öngörmüştür.

Bu düzenleme gereğince günümüze kadar belediyelere sadece nüfus esasına göre dağıtılan paylar artık nüfuslarının yanı sıra kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, ve turistik durumları göz önünde bulundurularak şu şekilde dağıtılmaktadır.

-Nufusu az olan belediyelere daha fazla maddi kaynak sağlayabilmek için, nüfusu 10.000'i aşmayan belediyelere ilave bir pay ayrılmaktadır.

-Kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyelere, afete maruz kalan belediyelere ve turistik faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerdeki belediyelere, belirlenen tutara ilave olarak, yasada da belirtilen formüller uyarınca ayrıca bir pay daha verilmektedir.

Bütçeden belediyelere aktarılan payların oranı, 2380 sayılı kanunda %9.25 olarak öngörülmesine karşın bu oran ilerleyen yıllarda sık sık değişikliğe uğramıştır. 1985 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %8.15, pay ayrılırken, bu pay, 1986-1992 yılları arasında %8.55

olarak uygulanmıştır. 1994 yılında çıkarılan, 3986 sayılı ekonomik denge vergisi kanunu ile önceki yıllar %8,55 oranında olan belediye paylarının 1994 yılında %7.55'e düşürülmesine karar verilmiştir. 31 Aralık 1994'e kadar geçerli olan bu oran 1995 yılından itibaren yeniden %8.55'e yükseltilmiştir.¹⁹¹

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın oranındaki bu değişim bunlarla sınırlı kalmamış, Bu oran, 1996 yılından itibaren %9.25 olarak uygulanırken, 21.02.2001 tarih ve 4629 sayılı Bazı Kanunların Tasfiyesi Hakkında Kanun'la 2002 yılından itibaren geçerli olmak üzere, %6'ya düşürülmüştür. Bunun yanında fonların kapatılmasıyla önceki yıllarda bütçe gelirlerinden ayrılan payların bir bölümünün fonlara aktarılması uygulamasına da son verilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinde belediyelere aktarılan paylarda meydana gelen bu düşüş, 2003 yılında da devam etmiştir. 4969 sayılı kanuna eklenen geçici maddeyle belediyelere ayrılan payın 2003 yılı sonuna kadar %6 yerine %5 olarak uygulanmasına karar verilmiştir.¹⁹²

2007 yılına gelindiğinde ise belediye paylarına uygulanmakta olan oran %6 dır. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların yıllar itibarı ile bariz bir düşüş gösterdiği açıkça görülmektedir. Özellikle Şubat 2001 tarihinde yaşanan ekonomik krizin ardından bu oranların daha da aşağılara düştüğü görülmektedir. Oysa belediyelerin geliri içerisinde bu payların çok önemli bir yeri vardır.

2006 yılında 137.400.000.000.YTL vergi geliri elde edilmiş olup, elde edilen Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden, 9.683.095.000.YTL.'lik bir pay belediyelere ayrılmıştır. Belediyeler 2006 dönemi içerisinde, 9.683.095.000.YTL dahil olmak üzere 20.819.733.000.YTL. Bütçe geliri elde ederken,¹⁹³ Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere

¹⁹¹ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, a.g.e., s.241

¹⁹² Bazı Kanun ve kanun Hükmünde Karanamerelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No:4969, Kabul Tarihi, 31.07.2003

¹⁹³ Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden 2006 Yılı İçin Ayrılan Pay, M.B. Muhasebat Gene İMürürlüğü Verileri, <http://www.Muhasebat.gov.tr./mbulten/2006.belediye.php>.

22.161.572.000.YTL.'de bütçe harcaması yapmışlardır.¹⁹⁴

2006 Yılı itibariyle Tüm Belediyelerin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri (FKOD1& EKOD1)

Tablo9

	Personel Giderleri	Sos.Güv Giderleri	Mal ve Hiz. Alımları	Faiz Gid.	Cari Transf.	Sermaye Gid	Sermaye Transf.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	2.217.380	245.829	2.611.279	562.395	781.367	824.943	205.614	267.849	7.716.665
Savunma Hzm.	2.131	365	3.271			209			5.976
Kamu Düzeni ve Güv. Hizmetleri	421.480	55.378	208.745		6.896	119.381			802.880
Ekonomik İşve Hizmetler	797.497	122.601	1.231.079		12.780	2.115.902	1.606		4.281.465
Çevre Koruma Hizmetleri	515.353	70.464	1.121.368		12.321	331.500			2.051.006
İskan ve Top. Refahı Hizmetleri	711.570	99.849	1.015.022		10.447	3.764.427	722		5.602.037
Sağlık Hizmetleri	95.293	14.313	123.642		2.508	11.217	4		246.977
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	184.632	24.519	452.396		53.949	355.111	2.086		1.072.693
Eğitim Hizmetleri	2.007	279	69.404		2.538	523			74.751
Sosyal Güvenlik ve Sos. Yard Hiz.	19.158	3.040	70.084		207.185	5.983	1.681		307.131
Toplam	4.957.501	636.637	6.906.290	562.395	1089991	7.529.196	211.713	267.849	22.161.572.

Genel bütçe vergi gelirlerinden Belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan paylar gelir saymanlarınca süresi içinde iller bankasına yatırılmak zorundadır. Süresi içinde yatırılmayan paylar saymanlardan %10 fazlası ile tahsil edilir.

İller bankası kendisine yatırılan paylardan belediyeye ve il özel idarelerine gönderilmesi gereken meblağı ertesi ayın 15 inci günü akşamına kadar göndermek zorundadır. Gönderilmesi gereken paylar, iller bankası tarafından %10 fazlası ile ödenir.

¹⁹⁴ Belediyelerin 2006 yılı bütçe giderleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Verileri, <http://www.Muhasebat.gov.tr/mbulten/2006.belediye.php>.

1.1.3. Devlet Yardımları ve Fonlar

Genel olarak devlet yardımları, genel bütçeye konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan ödenen paralardan oluşmaktadır. Belediyelere yapılan devlet yardımları; belediyelerin kamu yararını ilgilendiren giderlerine katkıda bulunmayı, belediyeler arasındaki mali farklılıkları gidermeyi, merkezi yönetimce belediyelere bırakılan hizmet ve yatırımların gerçekleştirilmesini sağlamayı ve belediyelerin gelirlerinde meydana gelen azalmaları kısmen de olsa gidermek düşüncesine dayanmaktadır.

Merkezi yönetim tarafından belediyelere sağlanan yardımları genel amaçlı yardımlar ve özel amaçlı yardımlar olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Bunlardan genel amaçlı yardımlar; harcanma yeri belirlenmeksizin belediyelerin mali güçlerini artırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirelerinde merkezi yönetimin müdahalesi nedeniyle meydana gelen azalmaları gidermek amacıyla yapılmaktadır.

Genel amaçlı olarak yapılan bu yardımlar genel bütçe vergi gelirlerinden farklıdır. Herşeyden önce yardımlar ve fonlar devamlı bir gelir kaynağı değildir. Ayrıca bu yardım ve fonlar, takdire bağlı olarak verilmekte olup, verilip verilmeyeceği ya da verilecekse ne miktarda verileceği merkezi yönetimin elindedir.

Özel amaçlı yardımlar ise, belli bir hizmetin yerine getirilmesi ya da bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan tesislerin inşası için verilen ve ancak o iş için harcanabilen yardımlardır.

Belediyelere özel ve genel amaçlı yardımlar dışında çeşitli fonlardan da yardım yapılmaktaydı. Ancak, son yıllarda uygulanan istikrar programları çerçevesinde , bütçe içi ve dışı pek çok fon kapatıldığı için fonlardan yapılan bu yardımların yerini bazı bakanlıkların bütçelerine konulan ödeneklerden yapılan yardımlar almıştır. Söz konusu bu yardımları şu şekilde özetlemek

mümkündür.¹⁹⁵

-İçişleri Bakanlığınca; belediyelere yapılacak yardımlar ödeneğinden yapılan yardım

-Bayındırlık ve iskan Bakanlığınca; akaryakıt tüketim vergisinden ayrılan paylardan yapılan yardım ile bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden yapılan yardım.

-Kültür ve Turizm Bakanlığınca; turistik yöreler belediyelerine yapılan yardım, toplu konut yasası ile uygulama yönetmeliğince fondan aktarılan pay ile bakanlık bütçesine konulan yardımlar. Bunun yanında korunması gereken taşınmaz kültür varlıklarının onarımına katkı fonundan yapılan yardımlar ve yerel, ulusal ve uluslararası kültür etkinliklerine yönelik yapılan yardımlar.

-Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığınca; 3418 sayılı kanun gereğince kullanılan paylardan yapılan yardımlar.

-Çevre ve Orman Bakanlığı, DPT ve Toplu Konut İdaresince; İl Belediyelerine yapılan yardımlar, acil destek programından yapılan yardımlar.

1.1.4. Diğer Gelirler

Belediyelerin diğer gelirlerini ticari ve sınai işletmelerden sağlanan gelirler, borçlanma yoluyla elde edilen gelirler ve para cezalarından elde edilen gelirler oluşturmaktadır.

1.1.4.1. Ticari ve Sınai İşletmelerden Sağlanan Gelirler

Belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili yasal mevzuatta belirtilen usul ve esaslar dairesi içinde şirket kurabilirler. Ayrıca, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilirler. Bu amaçla başta su olmak üzere kanalizasyon, ulaşım, otoparklar, turistik işletmeler ve daha bir çok alanda

¹⁹⁵ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler,a.g.e.,s.243

ticari, sınıai, işletmeler belediyelerce kurulmakta ve işletilebilmektedir.

1.1.4.2. Borçlanma Yoluyla Sağlanan Gelirler

Belediye yönetimlerinin çoğunun yeterli gelir kaynakları olmadığı için genellikle hizmetleri aksatmadan yürütebilmek için borçlanma yoluna gitmektedirler. Belediyelerin borçlanmasına ilişkin hükümler Belediye kanununda yer almaktadır. Buna göre belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde genel olarak üç türlü borçlanma yapabilirler, bunlar iç borçlanma dış borçlanma ve tahvil ihracıdır.¹⁹⁶

1.1.4.2.1. Belediyelerde İç Borçlanma

Belediyeler iç borçlanmalarını esas itibariyle banka kredisi kullanarak, tahvil çıkararak veya özel kişilerden borç alarak gerçekleştirmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 18/d maddesi ile belediye meclislerine borçlanmaya karar verme yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Kanunda borçlanma yetkisini konu, ödeme şekli ve süresi yönlerinden sınırlayan herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır. Sadece iç borçlanma ve dış borçlanma ayrımı yapılmış, iç ve dış borçlanmalarla ilgili farklı hükümler getirilmiştir. İç borçlanma miktarı arttıkça, borçlanma kararının alınma ve onay prosedürü farklılaşmaktadır. Gerçekten 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68/e maddesine göre, "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş Bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. Ayrıca, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı esas alınarak borçlanmaya birtakım miktar sınırlamaları getirilmiştir. Şöyle ki; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden

¹⁹⁶ 5393 sayılı belediye kanunu, madde:68

fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarı aşamayacaktır. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacaktır (m. 68/d). Ancak, belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Belediyeler para ve sermaye piyasaları ile gerçek ve tüzel kişilerden borç alabilirler.¹⁹⁷

4759 sayılı Kanun'un 7/1 inci maddesi gereğince, İller Bankası, belediyelerin yerel kamu hizmetleri ile ilgili tesisleri, yapıları ve diğer işleri yapmalarını kolaylaştırmak, kent, kasaba ve köylerin kuruluş ve imar plan ve programlarının gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla, kendi tüzüğünde yazılı esaslar dairesinde belediyelere borç vermektedir. Ancak, Belediye Kanunu belediyelerin, İller Bankası'ndan borçlanmalarını bazı şartlara bağlamıştır. Buna göre, İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. Ayrıca belediyelerce hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmeyen İller Bankası, belediyelerin kredi isteklerini reddedebilecektir. (m. 68/b).

Banka, Avrupa İskan Fonu ve Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan temin etmek suretiyle uzun vadeli krediler de açmaktadır.¹⁹⁸ Belediyeler, bazı hizmetlerin ifasını temin amacıyla o hizmetle sınırlı olmak üzere bazı kamu ve özel ticari bankalardan kredi kullanmaktadırlar. Ancak, esas itibarıyla borçlanma kaynağı İller Bankası'dır. Banka, belediyelere kendi öz kaynaklarından ya da yabancı kaynaklardan olmak üzere iki türlü kredi imkanı vermektedir. Banka, kendi öz kaynaklarından, belediyelere kısa

¹⁹⁷ ÇOKER Ziya: İller Bankası ve Mahalli İdareler, Kazancı Matbacılık Sanayi A.Ş., Ankara 1986, s.216.

¹⁹⁸ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994,s.86-87

vadeli ihtisas kredileri ile orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri vermektedir. Kısa vadeli ihtisas kredileri, Bankanın programında bulunan işlerin yıl içi ödeneğinin karşılanması ve yatırımların bir an önce tamamlanmasına yöneliktir.

Belediyelerin İller Bankası kaynaklarından kullandığı ikinci tür kredi orta ve uzun vadeli ihtisas kredileridir. İller Bankası, yerel yönetimlere kamu hizmetleriyle ilgili olarak DPT'nca Banka programına alınan çeşitli proje ve tesisler için 5-25 yıl vadeli olarak kendi öz kaynaklarından kredi kullandırmaktadır. Banka ayrıca, yabancı kaynaklardan (diğer finans kuruluşlarından) temin ettiği kısa vadeli kredileri talepte bulunan belediyelere Bankadaki payları ölçüsünde plase etmektedir.¹⁹⁹

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda herhangi bir yasak bulunmadığına göre, belediyelerin birbirinden borçlanması mümkündür. Hatta, her ne kadar büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında olsa da, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, iki belediye arasındaki borçlanmalara hukuki dayanak teşkil eden hükümler de bulunmaktadır. Şöyle ki; "Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz" (m.27/6) Büyükşehir belediyeleri, ilçe ve alt kademe belediyelerine mali ve aynı yardımda da bulunabilirler. Gerçekten, 5216 sayılı Kanun'un 27/5 inci maddesine göre, "büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirin %3'ünü aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyelerin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilir

Belediyelerin özel kişilerden borçlanabilmeleri de mümkündür. Belediyelerin genel olarak borç verme alma usullerini düzenleyen 5393 sayılı

¹⁹⁹ DÖNMEZ Mustafa: "Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri", Yerel Yönetimler ve Denetim,C:7,S:6, Haziran 2002, s.30-41

Kanun'un 18/d. ve 68 inci madde hükümleri ve konu ile ilgili Danıştay içtihatları değerlendirildiğinde, belediyelerin borç verme veya borç almalarının, ancak belediyeye ait bir hizmetin yerine getirilmesi şartına bağlı olduğu, bu amaçla belediyelerin bazı hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak için, o hizmetle sınırlı olmak kaydıyla, meclis kararı ile özel kişilerden borç alabilmelerinin mümkün olduğu kabul edilmektedir.²⁰⁰

1.1.4.2.2. Belediyelerde Dış Borçlanma

Dış borçlanma esas itibariyle bir kamusal finansman konusudur. Kamu finansman ve borç yönetimi esas ve usulleri 28.3.2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda düzenlenmiştir.²⁰¹ Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının dış borçlanması ile ilgili düzenlemelere Bütçe Kanunlarında da yer verilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının dış borçlanma ile ilgili temel ilkeleri belirleme yetkisi, Hazineye aittir. Hazinenin bu yetkisi her yıl bütçe kanunlarına dayandırılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar da 4749 sayılı Kanun kapsamına dahil olduğundan dış finansman konusunda, belediyelerin uymaları gereken ilkeler bulunmaktadır.

Diğer kamu kuruluşları gibi belediyelerce yapılan dış borçlanmaların Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilerek geri ödenmesi koşulları bir Yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, belediyelerin Hazinenin garantörlüğünde borçlanabilmesinin ilkeleri şunlardır:²⁰²

a. Hazine garantörlüğünde sağlanan kredilerin, Hazinenin uygun göreceği haller dışında, anapara, faiz ile her türlü ücret ve komisyon ödemelerinin borçlu (belediye) tarafından yapılması esastır.

²⁰⁰ DÖNMEZ Mustafa: "Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri", a.g.m.,s.32

²⁰¹ "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", Resmi Gazete, 9 Nisan 2002, S:24721

²⁰² " Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", RG, 21.12.2002, S:24970

b. Borçlu (belediye), dış borç geri ödemelerini, vergi ve personel harcamaları ile birlikte vadesinde geri ödenecek şekilde planlamak ve bütçesinde gerekli kaynakları tahsis etmekle yükümlüdür.

c. Hazine garantilerinin ne şekilde üstlenileceği Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, borçlu (belediye) bütçesinde yeterli kaynak ayırmış olmakla birlikte, beklenmeyen nakit akışlarına bağlı olarak ortaya çıkan mali güçlükleri aşmak için gereken azami çabayı gösterdiği halde mali imkanlarının ödemekle mükellef olduğu taksitin geri ödenmesinde yetersizliği durumunda aşağıda belirtilen başvuru usul ve esaslarına uyulması kaydıyla Hazine tarafından borcun üstlenilmesini talep edebilir.

Hazine tarafından borcun üstlenilmesi başvuruları şu şekilde yapılacaktır:

a. Borçlu (belediye) üstlenim başvurusunu yapmadan önce, Müsteşarlıktan Kredi Devralma ve İkraz Anlaşmasını temin edecektir.

b. Üstlenim talepleri, ödeme vadesinden en az 15 gün önce, yazılı olarak ve gerekçesiyle birlikte gereği için Kamu Finansman Genel Müdürlüğü'ne yapılacaktır.

c. Borçlu (belediye) üstlenim başvurusunu yaparken ödeme vadesindeki ay ve bir önceki aya ilişkin gelir ve harcama kalemlerinin detaylı dökümünü içeren nakit akım tablosunu ibraz etmekle mükelleftir. Buna ek olarak borçlu, Müsteşarlıktan temin ettiği Kredi Devralma ve İkraz Anlaşmasını iki nüsha ve usulüne göre doldurup imzalayarak Kamu Finansman Genel Müdürlüğü'ne teslim edecektir. Üstlenilmesi uygun görülen geri ödemeye ilişkin Kredi Devralma ve İkraz Anlaşmasının bir örneği Müsteşarlık tarafından imzalanarak borçluya (belediyeye) geri gönderilecektir. Borçlunun büyükşehir belediyelerine ait bir tüzel kişi veya bunlara bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olması halinde, Kredi Devralma ve İkraz Anlaşmasında ilgili büyükşehir belediyesinin müteselsil kefaletinin bulunması gerekir. Buna ek olarak, belediye birliklerinin borçlu olması halinde, birliğe üye her belediyenin müteselsil kefaleti aranır.

d. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip birimleri Hazineye yapacakları üstlenim taleplerinin bir örneğini bilgi vermek amacıyla ilgili büyükşehir belediyelerine göndermekle yükümlüdür.

e. Yukarıda belirtilen hususlara ek olarak, yerel yönetimler, Hazine garantili kredilerinden ana para ve faiz dışında krediye ödemekle mükellef oldukları taahhüt komisyonu, ajan ücreti ve benzeri diğer ücret ve komisyonların ödenmesinde Maliye Bakanlığı veya İller Bankası'ndan aylık ödemeler itibarıyla aldıkları Belediyeler payı ödemelerinden Hazinece mevcut borçlarına karşılık olarak yapılmakta olan kesintilere ek olarak mahsup edilmek üzere finansman imkanı sağlanarak ödenmesini talep edebilirler. Bu talep, ancak borçlunun ödeme döneminde belediyeler payından yapılacak kesintilerden sonra krediye yapılacak ödemenin karşılanmasına yetecek miktarda kaynak bulunması ile Maliye Bakanlığı veya İller Bankası'nın bu mahsup işlemini uygun görmesi kaydıyla değerlendirilir.

4749 sayılı Kanuna göre, yerel yönetimler ile bunlara bağlı tüzel kişiliği haiz her türlü kuruluşların yükümlülüklerinden ve bu yükümlülüklerin aksatılması neticesinde doğmuş veya doğabilecek Hazine alacaklarının geri ödenmesinden müteselsil sorumludurlar. Bu nedenle, kredi borçlusu kuruluşlar, Hazine garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı ilgili yıl bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla yükümlüdürler.

Dış borçların ödenmesinde aksamaya sebebiyet verdiği tespit edilenlere, bu aksamadan doğan zarar ölçüsünde rücu olunur.

Hazine, kamu veya özel kurum ve kuruluşlarının yurt içi piyasalardan yapacağı borçlanmalara garanti veya kefalet veremez.

Kamu bankaları ile yatırım ve kalkınma bankaları tarafından sağlanacak bir yıla kadar (bir yıl dahil) vadeli ve her türlü dış imkan hariç olmak üzere, 4749 sayılı Kanunda belirtilen kuruluşların (belediyelerin) Hazine garantileri olmaksızın herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacağı her türlü dış imkan ile söz konusu kuruluşların diğer kurum ve

kuruluşlar lehine verecekleri garantiler Hazine Müsteşarlığının iznine tabidir. Ancak bu iznin verilmesi Hazine garantisinin verildiği anlamına gelmez. Bu Müsteşarlığın izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma araç ihraçları Dış Finansman Bilgi Sistemi'ne kaydedilmemekte ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılamamaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından Hazine garantisi olmaksızın dış finansman sağlanması ile söz konusu kuruluşların diğer kurum ve kuruluşlar lehine garanti vermelerine ilişkin esaslar bir Yönetmelikle düzenlenmiştir.²⁰³ Buna göre, Hazine garantisi olmaksızın dış finansman talebi ile kamu kurum ve kuruluşu tarafından Hazine Müsteşarlığına başvurulur. Yapılan talep;

a. Makine teçhizat alımı ve yapımı projeleri gibi yatırım projelerinin yıllık yatırım programında yer alması ve DPT Müsteşarlığının yatırımın yıllık yatırım programındaki yeri ve önceliğine ilişkin uygun görüşünün olması (BİT ve bağlı kuruluşlar statüleri gereği hariç),

b. Kredi temin edilecek yatırım projelerinin yapım işleriyle ilgili olarak 4 Ocak 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri gereği yapılması öngörülen durumlarda Uygulama Projesinin Olması kriterlerine göre Hazine Müsteşarlığınca değerlendirilir.

Hazine Müsteşarlığı tarafından Uluslararası Kredili İhale (UKİ) izni verilen veya uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan kredilerle finanse edilen kamu projeleri için Hazine Geri Ödeme Garantisi Verilmesi ile Hazine Garantisi verilmesine ilişkin hususlar bir Yönetmelik ile düzenlenmiştir.²⁰⁴ Buna göre, ilgili Tebliğ çerçevesinde dış finansman gerektiren projelerde UKİ'ye çıkmak esastır.²⁰⁵ Ancak uluslararası kuruluşlar ve yabancı hükümetlerden sağlanan finansman imkanları kapsamında ilgili anlaşmaların hükümleri geçerlidir. Mali kriterleri karşılayan ve tebliğ hükümleri gereğince garantili kredi ile finansmanı gerçekleştirmek üzere

²⁰³ "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik" RG, 12 Nisan 2002, S:24724

²⁰⁴ "Hazine Garantisi Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik", RG: 12 Nisan 2002, S:24724

²⁰⁵ "Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ", RG:27.01.2001, S:24469

ihale edilecek projeler için Hazine Müsteşarlığı tarafından Hazine Geri Ödeme Garantisi verilir.

1.1.4.2.3. Belediyelerde Tahvil Çıkararak Borçlanma

Belediyelerin yurt dışından da her türlü nakdi kredi sağlaması ve uluslararası sermaye piyasalarında bir veya müteaddit tertiplerde tahvil ve diğer borç senetleri ihraç etmesi mümkündür.²⁰⁶ Gerçekten, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesine göre, belediyeler, belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla tahvil ihraç edebilirler. Ancak Kanun belediyelerin tahvil ihraç edebilmeleri için bazı usul ve esaslar öngörmüştür. Buna göre;

Belediyeler, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla tahvil çıkarabilirler (m. 68/1-a).

Tahvil ihracı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır (m. 68/1-c).

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı için, tahvil ihracında bu limitin göz önünde bulundurulması gerekir. Ancak, belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır (m. 68/1-f)

Tahvil çıkarma ile ilgili usul ve esaslara aykırı olarak tahvil çıkaran belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen

²⁰⁶ KENDİRLİ Selçuk-ÇAĞIRAN Hülya: “ Kamu Finansmanı Bağlamında Belediyelerde Dış Kredi Şeklinde Finansman Yönetimi”, Yerel Yönetim ve Denetim,C:6, S:10, Ekim 2001,s. 36-44

durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257 inci maddesi hükümleri uygulanır.

Ayrıca, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının ön izni gerekir. Bu ön izin alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma senetleri borç kütüğüne kaydedilmez ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılamaz.²⁰⁷

Belediyelerin uluslararası sermaye piyasalarında satılmak üzere tahvil ihraç etmeleri için, belediyenin öncelikle uluslararası sermaye piyasalarında faaliyet gösteren bir aracı kurum ile anlaşmaları gerekir. Bu aracı kuruluş belediyenin ya da ilgili kuruluşlarının kurumsal yapısını mali ve idari olarak ayrıntılı inceler. Belediyenin gelir ve giderleri, yatırımları, hesapları, organizasyonu, yönetilme şekli, kurumsallığı ve prestiji dikkatle analiz edilir. Belediyenin ve uluslararası piyasanın gelecekteki durumlarına dair olası tüm senaryolar incelenir ve bu süreç sonunda karar verilen fiyattan ve miktarda tahvil çıkarılarak ihraç edilir.²⁰⁸

1.1.4.3. Para Cezaları

Belediyelerin para cezaları iki çeşittir. Birincisinde cezalar kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak, halkın sağlığını korumak için konulan ve kurallara uymayanlardan alınan cezalardır.

İkincisinde ise, ceza tazminat niteliğindedir. Bunlar belediyenin uğradığı, ya da uğraması olası bulunan bir zararın telafi edilmesi amacını taşır. Vergi, resim ve harçlar ile başka kamu alacaklarının yasaların gösterdiği süreler içerisinde ödenmemesi durumunda, ilgililerden alınan para cezaları bu niteliktedir.

1.2. Belediyelerin Harcama ve Giderleri

Genel olarak belediyelerin harcamaları, belediyelere yüklenen

²⁰⁷ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.87

²⁰⁸ DÖMEZ Mustafa: Belediyelerin Borç Alıp Vermesi, a.g.m., 38-39

görevleri gerçekleştirmek üzere yaptığı giderler ile bu görevleri yerine getirmek üzere görev yapan teşkilata ve personeline yaptığı ödemelerden oluşmaktadır. Belediyenin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılmıştır. Belediyelerin kanunlar tarafından kendisine verilen bu görevleri ifa etmek üzere yaptığı harcamaları ve giderleri şu şekilde sıralamak mümkündür.²⁰⁹

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,

- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

-Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

-Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

-Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

-Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,

-Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

-Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,

-Dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

-Dava takip ve icra giderleri,

-Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

²⁰⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, madde:60

- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleri ile ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri,
- Her türlü proje giderleri.

Belediyelerin harcama ve giderlerini bu şekilde sıraladıktan sonra, belediyelerin görevlerini gerçekleştirmek için yaptıkları bu harcama ve giderleri ekonomik fonksiyonlarına göre de üçe ayırmak mümkündür. Bunlar sırasıyla, cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamalarıdır.²¹⁰

1.2.1. Cari Harcamalar

Cari harcamalar belediyelerin genel işleyişini sağlamak ve hizmetlerini aksmadan sürdürebilmek için yaptığı harcamalardır. Bu harcamalar belediyenin günlük olarak ve devamlı yapmak zorunda olduğu harcamalardır. Bu harcamaların içinde, personele yapılan ödemeler, çeşitli görevler nedeniyle personele verilen yolluklar, her türlü hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer giderler yer almaktadır.

1.2.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları Belediyelerin yapmış olduğu her türlü alt yapı, bakım ve onarım giderlerini içeren harcamalıdır. Bu harcamaların içinde, etüt ve proje

²¹⁰ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler,a.g.e.,s.248

giderleri, yapı tesisleri ve büyük onarım giderleri, makina tecizat ve taşıt alım giderlerini saymak mümkündür.

1.2.3. Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları

Belediyelerin yaptığı sermaye teşkili ve transfer harcamalarının içinde; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkileri, iktisadi transfer ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri gibi kalemler yer almaktadır.

1.3. Belediye Bütçelerinin Hazırlanması ve Uygulanması

1.3.1. Belediye Bütçesinin Hazırlanması

Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.²¹¹

Bütçenin hazırlanma aşamaları Mayıs ayının ilk haftasında yapılan bütçe çağrısı ile başlar. Bütçe çağrısında, bütçenin hazırlanmasında uygulanacak usul ve esaslar belirtilir. Belediye başkanının bütçe çağrısını yapmasının ardından, belediye amirleri kendilerine ait gider teklifleri ile ilgili cetvelleri hazırlayarak gerekçesi ile birlikte 15 Haziran tarihine kadar mali hizmetler birimlerine vermektedirler.

Mali hizmetler birimi; diğer birimlerden gelen gider bütçe tekliflerini inceler, kendi biriminin gider bütçesini diğer birimlerin gider bütçeleriyle birleştirir. Gider bütçelerini birleştirdikten sonra, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarını esas alarak gelir bütçesini hazırlamaktadır. Ayrıca bütçenin uygulanacağı mali yıl için kanunlarla vergi resim ve harç oranlarında değişiklik yapılmışsa veya belediye, bağlı idare ve birlik tarafından yapılan yatırımların ürün vermeye başlamasıyla veya herhangi bir nedenle gelirlerde

²¹¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu , madde:61

artış meydana gelecekse bu ve benzeri hususları gelir bütçesinin hazırlanmasında dikkate alınmaktadır.

Mali hizmetler birimi gelir ve gider bütçesini denkleştirdikten sonra, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurum hazırlık bütçesini ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerini oluşturarak, Temmuz ayı başına kadar belediye başkanının görüşüne sunmaktadır. Belediye başkanı hazırlık bütçesini inceleyip aynen veya gerekirse değişiklik yaparak Ağustos ayının ilk haftası içinde encümene havale etmektedir.

Encümene sunulan hazırlık bütçesi, 30 gün içinde incelenerek encümenin görüşünü içerir bir rapor düzenlenmektedir. Belediye ve belediye işletmesi bütçeleri daha sonra Ekim ayı meclis toplantısında görüşülmek üzere belediye başkanı tarafından meclise havale edilmektedir.

Belediye meclisi Ekim, ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale etmektedir. Komisyon, kendisine sunulan bütçe tasarısını meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Bu süre beş günü geçemez. Komisyon üyeleri yatırımlarla ilgili meclisçe daha önce kabul edilen program dışında bütçeye yatırım ödeneği konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif edemezler. Bütçe komisyonu, görüşmelerini tamamladıktan sonra bütçe tasarısını meclise sunmaktadır.

Meclis kendisine gelen bütçe tasarısını; madde madde, gider bütçesinde kurumsal kodlaması yapılan birimlerin fonksiyonel kodlamasının birinci düzeyi, gelir bütçesinin ekonomik kodlamasının birinci düzeyi, finansmanın ekonomik sınıflandırılması cetvelinin birinci düzeyi, itibariyle görüşerek, bütçe tasarısını aynen veya tadilen kabul etmektedir. Ancak, belediye meclisi bütçe denkliliğini bozacak şekilde gider artırıcı ve

gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.²¹² Bunun yanı sıra, bütçenin mecliste görüşülmesi sırasında meclis üyeleri, program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif edemezler.

Herhangi bir nedenle (doğal afet, meclisin feshi, yenisinin seçilememesi gibi) yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.²¹³

Belediye başkanları belediye bütçesinin ita amirleridir. Gereken durumlarda bu yetkilerini yardımcılara devredebilirler. Belediye muhasebecileri, hesap işleri müdürleri belediye bütçesinin sorumlu saymanlarıdır. Bunların uygulayacakları işlemler Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki usullere tabidir.

Bütçenin uygulanması sırasında, programdan programa ve alt programdan alt programa aktarmalar belediye meclisi kararı ve mülki idare amirinin onayı ile, alt programlar içi aktarmalar ise belediye encümeni kararıyla yapılmaktadır. Ancak, personel giderleri ile proje ve programa dayalı yatırım tertiplerinden başka gider kalemlerine aktarma yapılamamaktadır.

Bağlı idarelerin kendi özel mevzuat hükümleri saklı olmak üzere, bütçe yılı içerisinde ek ve olağanüstü ödenek verilmesi meclis kararı ve mülki idare amiri onayı ile mümkün olmaktadır. Ek ve olağanüstü ödenek verilebilmesi için gelir karşılıklarının bulunması gerekmektedir. Bu karşılıklar bir yandan bütçeye gelir kaydedilmekte, diğer taraftan gider bütçesinde ilgili tertip açılarak ödenek kaydedilmektedir.

²¹²5393 Sayılı Belediye Kanunu , madde:62

²¹³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu , madde:66

Belirtilen bu ödeneklerin yanı sıra, gerektiğinde diğer tertiplere aktarma yapmak amacıyla "09-Yedek Ödenek" tertibine; bütçe gelirleri toplamının %5'inden az olmamak kaydıyla ödenek konulabilmektedir. Bu tertipten diğer tertiplere aktarma encümen kararıyla yapılmaktadır.

Belediye bütçesinin kesin hesabı; mali hizmetler birimi tarafından Mart ayı sonuna kadar hazırlanarak, belediye başkanı tarafından gerekli inceleme yapıldıktan sonra Nisan ayı içinde encümene sunulmaktadır. Encümen kesin hesabı en geç Mayıs ayının ilk haftası içinde hazırladığı raporla birlikte meclise sunulmak üzere belediye başkanına vermektedir.

Kesin hesap; Haziran ayı meclis toplantılarında ve işletmelerin kesin hesapları ile birlikte görüşülmektedir. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Bağlı idarelerin kesin hesabı genel kurulun Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere hazırlanmaktadır. Meclisçe kabul edilen belediye bütçe kesin hesabı bir ay içinde Sayıştay'a gönderilmektedir. Bağlı idarelerde kendi özel kanun ve tüzük hükümleri uygulanmaktadır.

Kesin hesap belediye meclisince kabul edilmemesi halinde, belediye başkanı durumu tutanak ve diğer belgelerle birlikte mülki idare amirine, mülki iare amiri de Danıştay'a gönderilmek üzere İçişleri Bakanlığı'na göndermektedir. Bu durumda Danıştay'ca verilecek karara göre işlem yapılmaktadır. Bağlı daire ve birliklerde özel mevzuat hükümleri uygulanmaktadır.

Burada son olarak vurgulanması gereken nokta, 5393 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemede bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam ve valinin onayına artık gerek görülmemesidir.²¹⁴

1.3.2. Belediye Bütçesinin Uygulanması

Belediyelerde 1990 yılına kadar klasik bütçe sistemi uygulanmıştır. 1990 yılında yürürlüğe giren yönetmelikle, klasik bütçe sistemi yerini program bütçe

²¹⁴ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler,a.g.e.,s.253

sistemine bırakmıştır.²¹⁵ Program bütçe sistemine geçerken hizmet maliyet ilişkisinin kurulması, program sorumlularının tespiti hedeflenmiş ancak, mevcut kodlama sistemi, kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasından ibaret olmuştur. Aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmetleri içerdiğinden, program bütçe sınıflandırması analize elverişli olmaktan uzaklaşmış, program sorumlularını bütçe sınıflandırmasından hareketle tespit etme imkanı kalmamıştır.

Program bütçe kodlamasında, sınıflandırma sisteminin kaybedilmesi ve Yeterli bir kurumsal sınıflandırma ile fonksiyonel sınıflandırma yapılmaması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamamıştır. Yine, mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermemesi yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1995 yılında merkezi idare tarafından kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış ve 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe içi ve dışı fonlar, döner sermayeler ile bütçenin yardım tertibinden yardım alan kuruluşların tümünde analitik bütçe sistemi ve buna bağlı olarak da tahakkuk esaslı muhasebe planının uygulanmasına geçilmesi benimsenmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Bunlardan, kurumsal sınıflandırmada siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi temel esas olarak alınırken, fonksiyonel sınıflandırmada devlet faaliyetlerinin türü, finansman tipi sınıflandırmada yapılan harcamaların hangi kaynaklardan finanse edildiği,

²¹⁵ 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu, madde:64

ekonomik sınıflandırma da ise, gelirlerin, harcamanın ve borç vermenin finansmanının sınıflandırılması esas alınmıştır.

Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler; program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, detaylı bir kurumsal kodlamaya yer verilmesi, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve ayrıca analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan vermesinden dolayı, yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır.

Kurumsal kodlamaya ve analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan veren bu yeni bütçe kodlamasının 2003 yılında genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin tümünde uygulanması, 2005 yılından itibaren ise mahalli idarelerde uygulanması öngörülmüştür. Ancak, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanması gereken Belediye, Bağlı İdare ve Birlik Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin henüz hazırlanmamış olması nedeniyle analitik bütçe sınıflandırmasının yerel yönetim birimlerinde uygulanmasına 2006 yılında başlanmıştır.

Belediye bütçesi, yıl başından sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır. Bu açıdan belediye bütçesi, stratejik; planlar ile orta ve uzun vadeli hedeflere uygun olarak hazırlanan ve belediye hizmetleri için gerekli ödeneklerin tahsis edildiği yerleri gösteren önemli bir belgedir. Ayrıca bütçe, belediyelerde meclis denetimini sağlama yollarından birisidir. Bütçenin görüşülmesi ve kabulü aşamasında meclis belediye yönetimini denetleme imkanı bulmaktadır.

Belediyenin bir yıllık faaliyetlerini ve her bir faaliyet için ne kadar ödenek tahsis edildiğini gösteren bu belge, belediye başkanı tarafından stratejik planlara uygun olarak hazırlanarak, encümen ve mecliste

görüŖülerek kabul edilmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanununda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam ve valinin onayına ise artık yer verilmemektedir.

5393 sayılı belediye kanunu belediye bütçesini "belediyenin stratejik planına uygun olarak hazırlanarak, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belgedir" şeklinde tanımlamıştır. Bu açıdan belediye bütçesi genel bütçeden ayrılmaktadır. Çünkü, genel bütçe kanun, belediye bütçeleri ise bir karnamedir.²¹⁶ Ayrıca, belediye bütçelerinde genel bütçenin aksine önce gelirlerin daha sonra giderlerin tahmin edilmesidir. Oysa genel bütçede bunun tam tersi bir yol izlenmektedir. Zira genel bütçede önce giderler daha sonra bu giderleri karşılayacak gelirler tahmin edilmektedir.

Belediye bütçesi belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Ancak başkan bütçeyi tek başına hazırlamamakta, bütçenin hazırlanması aşamasında belediye saymanı ve belediye baş amirleri başkana yardım etmektedir.

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir Belediyelerinin başlıca gelir kaynaklarını Ŗu Ŗekilde sıralayabiliriz.²¹⁷

-Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.

²¹⁶ NADAROĞLU Halil: Mahalli İdareler, a.g.e., s.237

²¹⁷ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde:23

-Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak %3 pay,

-2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si,

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

-Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,

-Büyükşehir ulaşım ana planını çerçevesinde belirlenen karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si,

-Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,

-Kira, faiz ve ceza gelirleri,

-Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,

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

-Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler,

-Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

-Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,

-Şartlı ve şartsız bağışlar.

-Diğer gelirler.

Bakanlar Kurulu, birinci fıkranın (b) bendindeki %3 pay oranını iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir. Nitekim bakanlar Kurulu bu yetkisini kullanarak pay oranını %5'e yükseltmiştir. Ancak, 2002 yılına kadar %5 olarak uygulanan bu pay 29.01.2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla %4.1'e düşürülmüş ve 4969 sayılı kanuna eklenen geçici 7. maddeyle de 2003 yılı sonuna kadar %3.5 olarak uygulanmasına karar verilmiştir. Bu payın %40' ı doğrudan ilgili belediye hesabına yatırılır, kalan %60' ı ise büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılır. Hesaplama ve dağıtım işlemleri Maliye Bakanlığınca yapılır.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri mali yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmini ile ilgili olarak büyükşehir belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.

Büyükşehir belediyelerine ait yukarıda saydığımız gelirlere çevre temizlik vergisinden Büyükşehir belediyelerine verilen payı da eklemek gerekir.

Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe ve alt kademe belediyeleri tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi'nin %20'si sadece çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine tahsilatı izleyen ayın 15 inci günü akşamına kadar aktarılması gerekmektedir.

Büyükşehir belediyeleri yukarıda belirtilen gelirlerin yanı sıra 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği Aralık 2004 tarihine kadar 3239 sayılı kanunla belediyelere bırakılmış olan emlak vergisinden de pay almışlardır. 5393 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce, büyükşehir belediyesinin olduğu yerlerdeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, tahsil ettikleri emlak vergisinin %50'sini Büyükşehir belediyelerine verdikten sonra, kendilerine kalan %50'lik payın %15'ini il özel idarelerine vermekte ve il özel idaresine verdiği bu payın ardından kendisine kalan tutardan Büyükşehir belediyelerine %20 daha pay vermişlerdir. Ancak 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte Büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerine pay verme usulüne son verilmiştir.

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

Büyükşehir belediyelerine ait giderler 5216 sayılı kanunun 24. maddesinde sayılmıştır. 3030 sayılı kanundan farklı olarak büyükşehir belediyelerine ait giderler daha ayrıntılı olarak sayılmıştır. Büyükşehir belediyesi giderlerinde esneklik sağlamayı da amaç edinen bu kanunun hükümlerinden yola çıkarak büyükşehir belediyelerinin giderlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:²¹⁸

-Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler,

-Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler,

²¹⁸ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde:24

-İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağılı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri,

-Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

-Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

-Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

-Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri,

-Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

-Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri,

-Dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

-Dava takip ve icra giderleri,

-Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

-Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri,

-Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,

-Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

-Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,

-Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

Ülkemizde, mevcut büyükşehir belediyelerimizin giderlerinin önemli bir bölümü yatırım ve transfer alt kalemlerinden oluşmaktadır. Bunun da nedeni büyükşehir belediyelerimizin, altyapı yatırımlarının önemli meblağlar içermesi ve ilgili belediyelerin bu harcamaların finansmanını borçlanmayla karşılamasıdır. Normal belediyelerde yaşanan kaynak sıkıntısı, bu belediyelerimizin yatırım yapmasını engellemekte ve merkezi hükümet yardımlarına bağlı kalmalarına yol açmaktadır. Oysa, büyükşehir belediyelerimiz, ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmı kendi bölgelerinde toplandığı için, gelir elde edebilme ve bunları yatırımlara dönüştürebilme olanağına sahiptirler. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri normal belediyelere oranla daha fazla yatırım yapmaktadır. Ayrıca, yapılan yatırımların uzun vadeli olması, harcamaların finansmanlarının önemli bir bölümünün borçlanmayla karşılanmasını gerektirmektedir. Bu ise, söz konusu belediyelerimizin, transfer harcamaları giderlerinin yüksek olmasına yol açmaktadır.

2.3. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçelerinin Hazırlanması ve Uygulanması

2.3.1. Büyükşehir ve İlçe Belediye Bütçesinin Hazırlanması

Bütçenin hazırlanma aşamaları Mayıs ayının ilk haftasında yapılan bütçe çağrısı ile başlamaktadır. Bütçe çağrısında, bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve esaslar belirtilmektedir. Belediye başkanının bütçe çağrısını yapmasını takiben, belediye amirleri kendilerine ait gider teklifleri ve ilgili cetvelleri hazırlayarak gerekçeleriyle birlikte 15 Haziran tarihine kadar mali hizmetler birimine vermektedir.

Mali hizmetler birimi; diğer birimlerden gelen gider bütçe tekliflerini inceleyerek, kendi biriminin gider bütçesini diğer birimlerin gider bütçeleriyle birleştirmektedir. Gider bütçelerini birleştirdikten sonra, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarını esas alarak gelir bütçesini hazırlamaktadır. Ayrıca bütçenin uygulanacağı mali yıl için kanunlarla vergi resim ve harç oranlarında değişiklik yapılmışsa veya Büyükşehir belediyesi,

bağlı idare ve birlik tarafından yapılan yatırımların ürün vermeye başlamasıyla veya herhangi bir nedenle gelirlerde artış meydana gelecekse bu ve benzeri hususları gelir bütçesinin hazırlanmasında dikkate almaktadır.

Mali hizmetler birimi gelir ve gider bütçesini denkleştirdikten sonra, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurum hazırlık bütçesini ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerini oluşturmakta ve Temmuz ayı başına kadar Büyükşehir belediye başkanının görüşüne sunmaktadır. Belediye başkanı hazırlık bütçesini inceleyerek aynen veya gerekirse değişiklik yaparak Ağustos ayının ilk haftası içinde encümene havale etmektedir. Büyükşehir belediye başkanı tarafından encümene sunulan hazırlık bütçesi, 30 gün içinde incelenerek encümenin görüşünü içeren bir rapor düzenlenmektedir. Büyükşehir belediyesi bütçesi daha sonra Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Büyükşehir belediye başkanı tarafından meclise havale edilmektedir.

Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçe tasarısını, Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale etmektedir. Komisyon, kendisine sunulan bütçe tasarısını meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenleyerek, meclise sunmaktadır. Bu süre beş günü geçemez.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri Büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birbiri arkasına görüşülerek karara bağlanarak, tek bir bütçe halinde bastırılmaktadır.²¹⁹ Büyükşehir belediye meclisi kendisine sunulan bütçeyi yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirerek kabul edebilir.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe bütçelerini kabul ederken, bazı hususları göz önünde bulundurmaya zorundadır. Buna göre büyükşehir

²¹⁹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde:25

belediye meclisi:²²⁰

a.Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,

b.Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

c.Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d.Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.

Bütçede yapılacak her türlü değişiklik bütçenin yapıldığı usule tabidir. Büyükşehir bütçelerinin uygulanmasındaki usuller ise yukarıda da belirttiğimiz gibi diğer belediye bütçelerinininki ile aynıdır. Yani bu hususta 5393 sayılı yasanın ilgili madde hükümleri (U9, 120, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130...) uygulanır. Ancak, belediye bütçelerinin 1 Ekimde meclise sevk edilmelerine karşın, büyükşehir belediye bütçeleri 1 Kasımda meclise sevk edilir. Ayrıca, kesin hesap belediyelerde Haziran ayı meclis toplantılarında ve işletmelerin kesin hesapları ile birlikte görüşülürken, büyükşehir belediyelerinde Temmuz, ayında görüşülür.

2.3.2. Büyükşehir Belediyesi Bütçesinin Uygulanması

Büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanmasında 5216 sayılı kanununun 25. maddesinde yer alan hükümler uygulanmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına yönelik olarak bu kanunda yer verilmeyen

²²⁰ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde:25

hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerimizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun öngördüğü üzere 2005 yılında analitik bütçeye geçilmesi öngörülmüştür.

Buna karşın analitik bütçeye geçilememesi nedeniyle büyükşehir belediyelerimizde 2005 yılında da program bütçe sisteminin uygulanmasına devam edilmiştir. Ancak, 5393 sayılı kanunla birlikte 3030 sayılı kanunun aksine büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerinin kesinleşebilmesi için bütçelerin vali tarafından onaylanmasına son verilmiştir. Buna göre, bütçenin kesinleşebilmesi için, usulüne uygun meclis kararı yeterli görülmektedir.

Büyükşehir belediye bütçesi, yıl başından sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır.

Büyükşehir belediyelerinin bir yıllık faaliyetlerini ve her bir faaliyet için ne kadar ödenek tahsis edildiğini gösteren bu belge, Büyükşehir belediye başkanı tarafından stratejik planlara uygun olarak hazırlanarak, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilmektedir.

Büyükşehir belediye bütçesi Büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Ancak, başkan bütçeyi tek başına hazırlamamakta, bütçenin hazırlanması aşamasında belediye saymanı ve belediye baş amirleri başkana yardım etmektedirler.²²¹

3.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BELEDİYELERİN GELİR TOPLAMA VE HARCAMADA BULUNABİLME YETENEK VE SERBETLİĞİ

3.1. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama Yetenek ve Serbetliği

Türkiye'de yerel yönetim özerkliğinin mali yapısı, idari yapısı ile paralellik arz etmektedir. Anayasa'ya göre, idare kuruluş ve görevleriyle bir

²²¹ ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler,a.g.e.,s.281

bütündür ve merkezden yönetim yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Anayasa'nın 123 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan "yerinden yönetim" ilkesi, merkezi idarenin yanında ancak ondan ayrı tüzel kişiliğe sahip özerk yerel yönetimlerin kanunla kurulmasının dayanağını oluşturmaktadır²²². Hatta, bu hükümler, kanun ile yerel yönetim özerkliğinin sınırlanmasına karşı bir güvence oluşturabilecek niteliktedir. Bu nedenle yerel yönetim özerkliğinin mali yapısının en önemli güvencesi, Anayasada yerinden yönetim ilkesinin yer almış olmasıdır.

Yerel yönetim özerkliğinin mali yapısı açısından önemli olan ikinci Anayasal güvence, Anayasa'nın 127 nci maddesinin 6 ncı fıkrasında bu idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanmasının hükme bağlanmasıdır. Böylece, yerel yönetim özerkliğinin mali boyutu da bir Anayasal ilke haline gelmiş olmaktadır.²²³ Türkiye'de yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin «yerinden yönetim» ilkesine uygun olarak düzenleneceğine ilişkin hükme asıl manasını kazandıracak olan da yerinden yönetimin bu ilkesinde mali özerklikte saklıdır. Ancak, Anayasanın bu hükmü, "orantılılık" ilkesine dayalı yetersiz ve takdirlere açıktır.²²⁴ Burada yapılması gereken takdire dayalı bu yapının yerine kanunilik ilkesinin getirilerek mali özerkliğin tam bir anayasal güvence altına alınmasıdır.

Mali özerkliği düzenleyen "görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı" şeklindeki hüküm genel ve soyut bir güvencedir. Hangi idarelere ne oranda kaynak transferinin yapılacağı kanun koyucunun takdirine bırakılmaktadır. Ayrıca, yerel nitelikli görevlerin büyük bir bölümü hem merkezi idare kuruluşlarına ve hem de yerel yönetimlere verilmiş bulunmakta, ancak mali kaynaklar sadece merkezi idarenin kullanımına ayrıldığı için, hizmetler sadece merkezi yönetimce yürütülür hale gelmektedir.²²⁵ Bunun ötesinde, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin üst üste gelmesi

²²² NADAROĞLU Halil: *Mahalli İdareler*, a.g.e., s.169

²²³ KELEŞ Ruşen: *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.121

²²⁴ GÖNÜL Mustafa: "Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi, Yeni Türkiye, Y:1 S:4 (Mayıs-Haziran1995), s.103-119

²²⁵ ÇOKER Ziya: "Anayasa ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s.3-9

yüzünden, görevlerinde belirsizlik bulunan bu birimlere, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması güçleşmektedir.

Diğer taraftan, hükümetler, yerel yönetimlerin yöneticileri kendi partilerinden seçildiği zamanlarda kaynak ve yetki bakımından güçlendirici bir politika izlemekte, aksi durumlarda ise, daraltıcı ve idari vesayet denetimini siyasi amaçlar için kullanıcı bir tavır sergilemektedirler. Yerel yönetimlerin görevleri değişmediği hatta arttığı halde, gelir kaynaklarında daraltıcı mahiyette yapılan oynamalar, görev-gelir dengesinin pek ciddiye alınmadığını göstermektedir. Bu ise tamamen Anayasanın 127 nci maddesinin ihlali anlamına gelmektedir.²²⁶

Belediye gelirlerinin özellikle 1980 öncesi dönemde az gelir getiren ancak çok yükümlülük içeren bir anlayışa göre düzenlendiği görülmektedir. Bunun sonucunda da belediyeler merkezi yönetime geniş ölçüde bağımlı hale gelmişler ve kanununi ve zorunlu görevlerini bile gereği gibi yerine getiremez olmuşlardır. Hizmet ve gelir bölüşümündeki dengesizliğin yanı sıra özellikle taşınmazlar üzerinden alınan vergilerin çok eski değerler üzerinden alınması da belediyeleri zor durumda bırakmıştır.²²⁷

Buna karşın 1980 sonrasında yapılan bazı düzenlemeler belediye gelir sistemini, günün koşullarına uydurmaya çalışmış ancak köklü bir değişikliğe gidilememiştir. Belediye gelirleri Genel bütçe vergi gelirleri toplamından verilen paylar, belediyenin öz gelirleri, devlet yardımları, borçlanma ve diğer gelirler olmak üzere dört ana başlık altında toplanmıştır. Bu gelir kaynakları karşısında gelir sistemi bakımından belediyelerin merkezi yönetime yarı bağımlı hale getirildiğini söylemek mümkündür.

Belediyeler ile merkezi yönetim arasında gelir kaynaklarının paylaşımında esas alınan kıstas “görevle orantılı gelir” yaklaşımıdır. Buna göre belediyelere gelir kaynakları tahsis edilmeden önce, belediyelerin görev

²²⁶ERYILMAZ Bilal: “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye,Y:1,S:4, (Mayıs-Haziran 1995),340-346

²²⁷ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset ,a.g.e.,s.280

ve yetkilerinin bir envanterinin çıkarılması ve ancak bundan sonra, bu görevleri yerine getirmeye yetecek oranda gelir kaynaklarının sağlanması yoluna gidilmektedir. Bu anlayışın sonucu olarak Genel bütçenin aksine belediye bütçesinin hazırlanmasında önce gelirler tahmin edilir ve gelir bütçesi hazırlanır. Soruda tahmin edilen toplam gelirleri aşmamak koşuluyla belediyelerin yapmayı düşündüğü hizmetlere tahsis edilecek giderler belirlenerek gider bütçesi hazırlanır. Belediyeler gelirleri oranında harcama yapabilirler. Belediyelerin bu gelirlere ek olarak kaynak yaratma imkanları oldukça sınırlıdır. Yeni vergi koyamazlar, mal ve hizmetlere istedikleri zaman zam yapamazlar. Bu nedenle, belediyelerin görev ve sorumlulukları, hizmet üretebilme imkanları gelirleri ile sınırlanmıştır.²²⁸

Türkiyede belediyeler merkezi yönetim tarafından kendilerine devredilen yetkileri kullanan kamu tüzel kişileridir. Bu devredilen yetkilerden birisi de vergilendirme yetkisidir.

Merkezi yönetimin vergilendirme yetkisi asli bir yetki olduğu halde, belediyelerin vergilendirme yetkisi kanundan doğar. Vergilerin harçların ve vergiye benzeyen mali yükümlülüklerin konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasının kanunla olacağını başka bir ifadeyle merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin veya kamu gücü kullanan diğer kurumların herhangi bir mali yükümlülük koyabilmeleri için yasama organınca çıkarılmış bir kanuna dayanmaları gerektiği hükme bağlanmıştır.

Belediyelere vergi ve diğer mali yükümlülükleri tarh ve tahsil yetkisi veren hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer almaktadır. Bu kanunlarda yer alan mali yükümlülüklerin tarh ve tahsilinin büyük bir bölümü belediyelerin kendi organlarıncaya yerine getirilir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere tarifelerini alt ve üst sınırlar içinde belirttiği ve belirlenmesini belediye meclislerinin yetkisine

²²⁸ KELEŞ Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e.,s.318, TORTOP Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e.,s.115

bıraktığı vergi ve harçlar arasında sınırlı ve nispi bir mali özerklik tanınmaktadır.²²⁹ Buna göre 2464 sayılı kanunda yer alan ilan ve reklam vergisi, tellallık harcı gibi maktu tarifeleri kanunla belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartı ile mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar da göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit edilebilmektedir.

Buraya kadar yapılan tüm açıklamalar bize Türk belediyelerinin olması gereken anlamda bir gelir toplama yetenek ve serbestisine henüz sahip olmadığını göstermektedir.

Genel olarak toplam gelirlerinin halen %50'sini merkezi yönetimden sağlayan belediyeler için tam anlamıyla mali özerklik sağlanamamıştır. Oysa yerel özerkliği gerçekleştirecek olan en önemli etkenlerin başında bağımsız gelir kaynaklarına sahip olabilmek ve bunları bağımsızca yönetebilmek gelmektedir. Yani mali özerklik yönetsel özerlikle de desteklenmelidir.

Anayasa'da güvence altına alınan yerel özerklik ilkesi Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı doğrultusunda düzenlenmelidir. Buna göre yerel özerklik hem mali hemde yönetsel özerkliği de içine alıp kapsamalıdır.

Mali özerklik yani gelirleri serbestçe toplama ve harcayabilme serbestisi belediyelerin kendilerine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek için, Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmış merkezi yönetimin müdahalelerinden uzak, tamamen belediyelerin yönetimine bırakılmış özgün ve bağımsız gelir kaynakları ile belediyelere belirli alanlarda oranlarını serbestçe takdir edebilecekleri vergileme yetkisinin verilmesi ile sağlanabilir.

3.2. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Harcamada Bulunabilme Yetenek ve Serbestliği

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmek için bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmalarının yanında bu gelirleri kendi hür iradeleri ile ve

²²⁹ ÇAĞAN Nami: Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları, (İstanbul 1992), s.209

kendi tasarrufları ile harcaabilme yetkisine sahip olmaları gerektiği hususu Anayasa'da, ilgili kanunlarda, mahkeme kararlarında ve doktrinde herkesin üzerinde ittifakla kabul ettiği bir durumdur. Ayrıca bu mali özerkliğin olmazsa olmaz şartıdır.

Belediyelerin hacamada bulunabilme yetenek ve serbestisini etkileyen ve sınırlandıran pekçok nedenin varlığı da yadsınamaz bir gerçekliktir. Genel olarak bu faktörler, siyasi ve idari faktörler, ekonomik faktörler, foksiyonel planlama faktörleri, yeknesaklık ve çeşitlilik şeklinde sayılabilir.

Belediyelerin harcamalarına izin verilen para miktarı ve bu paraların harcanacağı hizmetler, yani harcamanın amacı üzerinde dikkatle durulmasında yarar vardır.

Mali karar ve hareket serbestisi, belediyelerin kuruluş görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarla, belediyelere verilmiş olan zorunlu veya isteğe bağlı görev, yetki ve sorumlulukları gerçekleştirebilmeleri için kendi bütçeleri ile verilen yetki sınırları içerisinde gelirlerinden yaptıkları harcamaları ifade eder. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluş olması nedeniyle belediye bütçeleri özel bütçedir. Bu bütçe merkezi yönetimin bütçesinden ayrı belediyenin kendi iç yapısına göre ve özel usullerine uygun olarak hazırlanıp görüşülür ve karar organlarında yani belediye meclisinde karara bağlanır.

Belediye bütçelerinin görüşülmesi, kabul edilmesi ve onaylanması usullerinin tespiti bakımından belediyeler karar ve hareket serbestisine sahip değildirler. Bunun nedeni belediye bütçesinin hazırlanması ve kabul edilmesinde merkezi yönetim tarafından çıkarılan ya da çıkarılacak yönetmelik hükümlerine belediyelerin uymak zorunda olmasıdır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 65 inci maddesinde belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği öngörülmektedir.

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için yerel yönetimlerin yapmaları gereken harcamalara verilen izin anlamına gelen bütçe, aynı zamanda hangi hizmetlere ne kadar harcama yapılacağını da göstermektedir. Yerel yönetimler, kanunlarla kendilerine verilmiş görevlerin ifası için harcama yapabilirler. Diğer bir deyişle, bu idarelerin harcama yapma izni, kendilerine kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görev, yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile sınırlıdır.

Belediye idarelerinin harcamaları, 5393 sayılı Kanunu'nun 60 ıncı maddesinde sayılmıştır. Bu harcama kalemleri incelendiğinde görülecektir ki söz konusu idarelerin bu görevleri ifa amacıyla istedikleri kadar harcama yapma hususunda tam bir hürriyetleri bulunmamaktadır. Hatta, belirlenen amaçlar ve hedefler doğrultusunda da istedikleri miktarda harcama yapma yetkileri yoktur. Belediyelerin harcamaları, bütçe ile hizmet veya göreve tahsis edilen miktarı aşamaz. Belediye harcamaları ile ilgili hükümlerin incelenmesinden anlaşılmaktadır ki harcamalara izin verilen para miktarı, bu miktarın harcanacağı amaç ve hedeflerin tespiti konusunda belediye idarelerinin karar ve hareket serbestisi sınırlıdır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediyeler, ancak bütçe sınırları içerisinde istedikleri kadar harcama yapma yetkisine sahip bulunmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin harcama karar ve hareket serbestilerinin ilk belirleyicisi Anayasanın mahiyetidir. 1982 Anayasasının 127 nci maddesinde, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır denilmektedir. Anayasaya göre, yerel yönetimlerin mali karar ve hareket serbestisi tamdır. Anayasanın bu hükmü, açıkça kanun koyucuyu yerel yönetimlere görevleriyle orantılı ve onların üstlendikleri sorumlulukları gereği gibi yapabilmelerini sağlayacak gelir kaynaklarını temin edici düzenlemeleri yapmakla mükellef kılmaktadır. Ancak, Türkiye'de kanun koyucusu bugüne kadar, Belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlama yolunda üzerine düşeni yapmamıştır. belediyelere, yerel kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarını yapabilmelerine yetecek gelir kaynaklarını genişletme imkanları verilememiştir. Halen belediyelerin harç ve ücret tarifelerinin çoğunluğu Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Hatta, belediyelerin mevcut gelirleri de kanun

koyucu veya merkezi yönetim tarafından bazı kayıplara uğratılmaktadır. Tabidir ki, yeterli gelir kaynaklarına sahip olamayan belediyeler, üstlendikleri yetki, görev ve sorumlulukları gereğince yerine getiremedikleri gibi, idari ve mali karar ve hareket serbestileri de, Anayasanın açık hükmüne rağmen, kanun koyucu tarafından yeterli gelirlerle donatılmayarak sınırlandırılmış olmaktadır.

Merkezi yönetimin de zaman zaman belediyelerin harcama karar ve hareket serbestisi üzerinde sınırlayıcı etkisi söz konusudur. Eğitim, sağlık, tarım gibi hizmet bakanlıkları, yerel harcamalar konusunda genellikle belediyeleri yönlendirmeye çalışırlar.

Yerel yönetimlerin harcama karar ve hareket serbestisinin genişletilmesinin en önemli şartlarından birisi yerel harcamaları yerinde, etkili, verimli bir şekilde, milli plan ve programlarla, politika ve hedeflerle uygunluk içerisinde yapacağı yolunda yerel yönetimlere güvenilmesidir. Ancak günümüzde bunun pek mümkün olduğu söylenemez. Merkezi yönetim ekonomik, politik ve idari sebeplerden dolayı belediyelere tam anlamıyla güvememektedir. Bu da harcamaları sınırlayan sebeplerden birisidir.

Belediyelerin harcama yetenek ve serbestisini kısıtlayan etkenlerden biri de belediyelerin çoğunun hizmetlerin gerektirdiği teknik bilgi ve tecrübeyi haiz personele sahip olmayışlarıdır.²³⁰ Diğer bir ifade ile, özellikle küçük belediyelerde üstlendikleri yetki ve fonksiyonları yerinde ve zamanında ifa edecek planlamacı, eğitimci, sağlıkçı, mühendis, maliyeci ve muhasebeci gibi meslek personeli ya hiç bulunmamakta veya yeterli sayıda ve kalitede olmamaktadır. Bu durum ise, yerel personelin kendilerine olan güvenlerini yitirmelerine ve karşılaştıkları her sorun bakımından, en iyisini merkez bilir düşüncesinden hareketle, merkezi yönetim görevlilerine danışmalarına yol açmaktadır. Hizmetlerin gerektirdiği bilgi ve tecrübeden uzak personel yerel yönetimlerin harcama karar ve hareket serbestilerinin sınırlandırılmasına sebep olmaktadır.

²³⁰ TORTOP Nuri; Mahalli İdareler, a.g.e., s.148

Planlı döneme geçilmesi, yerel yönetimlerin de plan disiplini içerisine alınmasını gerektirmiştir.²³¹ Nitekim, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, Belediyelerin, kalkınma plan ve yıllık programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım ve uygulama programları yapmalarının sağlanacağı öngörülmüştür. Ancak kalkınma plan ve programlarındaki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, daha çok merkezi yönetimin yapması gereken çalışmalar ve alması gereken tedbirler niteliğindedir. Anayasa'nın 166 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre kalkınma planları yapmak Devletin görevidir. Belediyeler de üstlendikleri görevleri yerine getirmek için bir plan ve program dahilinde hareket edebilirler. Ancak, yerel plan ve program yapma serbestisi açısından çeşitli sınırlamalar söz konusudur. Belediyeler sadece kendi yetki alanlarında bulunan coğrafi sınırlar içerisindeki işler için plan yapabilirler. Ayrıca, milli plan ve programın bütünlüğü ilkesi ile idarenin bütünlüğü ilkesine riayet etmeleri gerekir. Yetki alanlarını kapsayıcı sosyo-ekonomik kalkınma planlarının yapılması, yüksek teknik iyi teşkilatlanma ve disiplin gibi şartların varlığını gerektirmesi nedeniyle bu tip yerel kalkınma planlarının yapılmasında merkezi yönetimin teknik mali ve teşkilat açısından yardımı milli planlarla bütünlük ve uyumun sağlanması amacıyla denetimini zorunlu kılmaktadır.²³² Denetim ile özerklik ise ters orantılıdır. Bu nedenle yerel plan ve program yapılması ve bunun milli planlarla uyumlu olması ve bütünlüğün sağlanması için denetimin zorunluluğu belediyelerin bunun sonucunda yapılacak harcama ve karar serbestisini kısıtlayacağı açıktır.

Kimi kanunlarda, belediyelerin israftan kaçınmalarını sağlayıcı hükümler de getirilmekte, müdahale edilmemesi gereken ve fakat belirlenen hizmet düzeyine ulaşmanın zorunlu olmadığı bir harcama düzeyi belirlenmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasına göre, sözleşmeli olarak istihdam edileceklerin ücret miktarı, yılları bütçe kanunlarında belirlenecek ücret tavanını aşmamak üzere, Bakanlar

²³¹ ÖZŞEN Tayfur: "Yerel Yönetimler ve Planlama", Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, T.C. İçişleri Bakanlığı, (Ankar 1998), s.365-424

²³² ÖZŞEN Tayfur: "Yerel Yönetimler ve Planlama", a.g.m,s.368, TAN Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE, (Ankara 1976), s.179

Kurulunca belirlenen sınırlar içerisinde belediye meclisi tarafından kararlaştırılmaktadır. Aynı maddenin 7 nci fıkrasında da, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır denilmektedir. Bu düzenlemedeki, %30'luk ya da %40'lık düzey azami harcama düzeyini göstermektedir. Belediyeler bu miktarın üzerinde personel gideri ayıramazlar. Ancak, bu miktardaki ödeneği personeline mutlaka ayırmaları da gerekmez. Ayrıca, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz denilerek, belediyelerin mali karar ve hareket serbestisi sınırlanmaktadır. Aksi halde, yani yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilmesi öngörülmektedir.²³³

Normal şartlar altında tam bir mali özerklik halinde, Türk belediye idarelerinin karar ve hareket serbestileri tamdır.²³⁴ Diğer bir deyişle, merkezi idarenin herhangi bir müdahalesi olmaksızın, belediyeler belde halkının sıhhat, selamet ve refahı ile ilgili olmak şartıyla yerel kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde hürdürler. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere teorik olarak belediyelerin hür olduğu varsayılsa bile, belediyelerin harcamalarına ilişkin olarak gerek merkezi yönetimin ve gerekse yasa koyucunun yaptığı kısıtlayıcı düzenlemeler ile belediyelerin dünya ölçeğinde bir harcama yetenek ve kapasitesine sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.

Sonuç olarak Türk belediyeleri gelirleri tolama yetenek ve serbestisinden yoksun oldukları gibi mevcut gelirlerini de tam bir bağımsızlık içinde ve kendi kararları doğrultusunda harcama yetenek ve serbestliğinden de yosundurlar.

²³³ KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku, a.g.e.,s.503

²³⁴ ÜNÜSAN Teoman: "Yerel Yönetim Reformu", ÇYYD,C:3, S:2, (Mart1994), s.3-8

3.3. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamalarda Bulunabilme Yetenek ve Serbestliğinin Denetimi

Türkiye’de belediyeler gelir toplama ve harcamada bulunabilme yeteneğinden yoksun oldukları gibi sağlıklı bir denetim mekanizmasından da yoksundurlar.

Belediyeler iki türlü denetime tabi tutılmaktadırlar. Bunlardan biri iç denetim diğeride dış denetimdir.

İç denetim, belediyelerin kendi içinden yapılan ve en sağlıklı denetim biçimlerinden biridir. Belediyelerin pek çok iş ve işlemleri belediye meclisinin denetimine tabidir. Bunun yanında, Belediye bütçesinin iç denetimi de belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye teftiş kurulu tarafından yapılmaktadır.

Dış denetim ise belediye yönetimi dışında, merkezi yönetim tarafından, bağımsız yargı kuruluşları tarafından, yerel halk tarafından ve bağımsız denetim kuruluşlarınca gerçekleştirilen denetimdir.

Türkiye’de Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen en etkili denetim türü idari vesayet denetimidir. Türkiye’de merkezi yönetim anlayışında yönetimin bütünlüğü temel ilke olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim yerel yönetimleri ve dolayısıyla belediyeleri kamusal hizmetleri yürütmeye ortağı olarak kabul etmek yerine, merkezi yönetimin bir alt birimi olarak görmektedir. Bunun sonucu olarak belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin kontrolü ve sıkı denetimi altındadır.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde yönetimde birlik ve eşgüdümü sağlamak için yaptığı denetime idari vesayet denetimi denilmektedir. İdari vesayet Türkiye’de uygulandığı gibi sıkı bir biçimde uygulanması, belediyeleri karar alma, alınan kararları uygulama ve mali açıdan tamamıyla merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Bu da belediyelerin yerel özerkliğini ve mali özerkliğini zedelemektedir.

Türkiye dışında da bazı ülkelerde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Ancak bu uygulama Türkiye'deki gibi, belediyelerin karar, eylem ve işlemlerinde hukuka uygunluğun ve yönetimde bütünlüğün sağlanması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına hizmet etmenin dışında, belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmek amacıyla kullanılmamakta ve siyasal bir içerikte taşımamaktadır.

Belediyelerin de tamamen başıboş bir biçimde alabildiğine serbest bırakılması beraberinde bazı sakıncalar doğurabilir bunu önlemek ve yönetimde bütünlüğü sağlamak üzere elbette belediyelerin denetlenmesi gerekmektedir. Ancak bu denetimin yerel özerkliği ortadan kaldıracak ya da büyük ölçüde zarar verecek şekilde değil de daha çok hukuka uygunluk açısından yapılması yerel özerklik açısından son derece önemlidir.

Türkiye'de uygulanan şekliyle idari vesayet belediyeleri hem hukuka uygunluk hemde yerindelik denetimine tabi tutmaktadır. Oysa yerindelik denetimi her zaman objektif kriterlere dayanmayabilir ve keyfilik içerebilir. Bu da yerel yönetimlerin en temel ilkesi olan yerel özerklik ve yerel demokrasi ile bağdaşmaz.

Genel olarak idari vesayet, yerel özerklikle ters orantılılık arz eder. Belediyelerde özerkliğin artması, idari vesayetin azalması anlamına gelir. Buna karşın İdari vesayetin artması da yerel özerkliği olumsuz etkiler. Türkiye'de yaşanan sorun ise, idari vesayet yetkisinin kanunların çizdiği çerçevenin dışına taşılarak uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Kanunen verilmiş bir yetki olmadığı halde çıkartılan çeşitli yönetmelikler ve tebliğlerle belediyelerin ve yerel yönetimlerin çalışma alanları daraltılarak kısıtlanmaktadır.

Bütün bunlarda belediyelerin yerel özerkliğe ve mali özerkliğe kavuşmasını önlemekte ve Türk belediyeleri istenilen düzeye ve standarda ulaşmamaktadır.

Dış denetim yöntemlerinden biriside belediyelerin yargı organlarınca denetlenmesidir. Yargı denetimi ile belediyelerin yürütmeye ilişkin tüm iş ve

işlemleri ile tüm organlarının denetimi yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin ve belediyelerin yargı denetimine tabi tutulması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

Türkiye’de belediyeler üzerinde uygulanan yargı denetimi çok karmaşık ve çeşitlilik göstermektedir. Genel olarak yargı kararları incelendiğinde idari ve mali alanda yargı denetiminin uygulandığı görülür. Yargı denetiminin konusu hukukilik denetimidir. Hukuka uygunluk yargı denetiminin amacı olduğu kadar konusunu da teşkil eder.²³⁵

Türkiye’de belediyelerin yargısal denetimini Danıştay ve Sayıştay yerine getirmektedir. Belediyelerin idari işlemleri Danıştay tarafından denetlenirken, bütçe ve muhasebe, işlemlerinin denetimi ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Son yıllarda Türkiye’de yargısal denetimdeki bu karışıklığın ve çeşitliliğin önlenmesi için hemen hemen herkesin üzerinde ittifak ettiği konu, Yerel Yönetimler Sayıştayının kurulmasının gerekli olduğudur. Kanımızca da doğru olan bu yaklaşım yargı denetiminde etkinliği artırmanın en önemli yollarından biridir.

Dış denetim usullerinden biri de halkın ve bağımsız kuruluşların belediyeleri denetlemesidir. Aslında en sağlıklı denetim yollarından birisi bu denetim şeklidir. Bir kere belediyeler halka en yakın kamu kuruluşlarıdır. Aldıkları ve uyguladıkları kararlar doğrudan doğruya belde halkını ilgilendirmekte ve belde halkının gözü önünde ceryan etmektedir. Bu durumda belediyelerle ilgili yerindelik denetimini en iyi bir biçimde gerçekleştirecek olan belde halkı ve beldede bulunan bağımsız kuruluşlar ve sivil toplum örgütleridir. Ancak bu günkü uygulamada bunların yeterince etkin olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Zira yerel halk bu konuda henüz tam bir bilince sahip değildir. Kaldı ki bu yerindelik denetimi halen merkezi yönetimce yerine getirilmektedir.

²³⁵ KARANFİLOĞLU Ali Yasin: “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, ÇYYD., C:9, S: 2,(Nisan 2000),s.65

Sonuç olarak Türkiye’de belediyelerin olması gerektiği gibi idal bir denetime de tabi tutulmadıklarını ve bu denetimler sonucunda da yerel özerkliklerinin kısıtlandığını söylemek zor değildir. Oysa olması gereken halkın yerindelik denetimi yaptığı yerel denetim bilincinin arttığı, merkezi yönetimin sadece hukukilik denetimi yaptığı özel bir sayıştay denetimine tabi olan ve yerel özerkliği artırıcı ve pekiştirici bir mali denetim yapsının oluşturulmasıdır.

3.4. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamada Bulunabilme Yetenek ve Serbestliğinin Belediye Özerkliğine Katkıları

Günümüz dünyasını kuşatan küreselleşme akımına paralel olarak gelişen yerelleşme akımı, yerel yönetimlerin daha demokratik, daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulmasını öngörmektedir. Halka en yakın kurumlar olan belediyeler yerel halkın menfaatlerinin korunmasında ve maksimum kamu yararının sağlanmasında merkezi yönetime göre daha etkin olabilmektedirler. Bunda yerel halkın kendileri ve yaşam alanları ile ilgili kararlara ve bunların finansmanına katılımı bu noktada temel referans olarak kabul edilebilir.

Türkiye’de de yerel yönetimlerin ve dolayısı ile belediyelerin daha özerk bir yapıya kavuşturulması son derece önemlidir. Yerel özerklik belediyelerin belirli yasal sınırlar içerisinde seçilmiş organları vasıtası ile kendi sorumluluk alanlarında yerel nitelikli kamusal hizmetleri sunabilmesini ve kendi yerel kaynaklarını oluşturabilmesini ifade eder. Yerel özerklik, yerel hizmetlerin hızlı, etkin, verimli ve kaliteli olarak yerine getirilmesini sağlarken, yerel halkın da yönetime katılmasına ve dolayısı ile demokrasinin tabana yayılmasına olanak verir. Bundan başka yerel özerklik belediyeler üzerindeki merkezi denetimin sınırlandırılmasına da yardımcı olur.

Mali özerklik ise, belediyelerin mali işlerini kendi yetki ve sorumlulukları altında serbestçe gerçekleştirmelerini öngörür. Belediyelerin yasal sınırlar içerisinde serbestçe kaynak oluşturabilmesi, bunları serbestçe toplayabilmesi ve harcayabilmesi mali özerkliğin en temel göstergesidir. Belediyeler harcamalarını belirleyebilmenin yanında gelirlerini de belirleyebilme yetkisine sahip olmalıdırlar.

Belediyelerin güçlü ve kendi kendine yeter hale gelmesi için yönetsel ve mali anlamda özerk kuruluşlar haline gelmesi gerekir. Belediyelerin mali özerklik için yeterli mali kaynaklara sahip olmanın yanında önemli bir kısmını da öz kaynaklardan sağlaması gerekir. Öz kaynaklar içinde belediye vergileri asli unsur olarak bulunmalıdır. Ayrıca belediyelerin kaynak ihtiyacına göre, gelir yaratma esnekliğine sahip olmaları da önemlidir.

Mali özerklik, vergi özerkliği ile doğrudan ilişkilidir. Bir belediyenin gerçek anlamda mali özerkliğe sahip olması için, ihtiyaç duyduğu kaynakları vergi, harç veya ücret gibi çeşitli isimler altında yasal sınırlar içinde serbestçe belirleyebilmesi ve toplayabilmesi gerekir. Zira belediyelerin özerkliğini belirleyen en önemli göstergelerden birisi, öz gelirlerin belediye bütçesi içindeki payıdır.

Belediyelerin her geçen gün görev ve sorumluluklarının arttığına ancak bu görevlerle orantılı olarak gelirlerinin ve mali kaynaklarının artmadığına tanık oluyoruz. Türkiye’de de merkezi yönetim tarafından belediyelere sağlanan kaynakların yetersiz olduğu açıktır. Ayrıca merkezi yönetimin bütün kaynakları elinde tutup, belediyelere pay vermesi, belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle belediyelerin, merkezi yönetimden bağımsız olabilmesi için kendilerine özgü ve yerel hizmetleri eksiksiz olarak yerine getirebilmek için yeterli gelir kaynakları ve yerel vergilendirme yetkisine sahip olmaları gerekli görünmektedir.

Yerel özerkliğin önemli göstergelerinden birisi de idari vesayetın hukukilik denetimi ile sınırlandırılarak yerindelik denetiminin yerel halk tarafından yapılmasına olanak verilmesidir. Eğer mali özerklik sağlanırsa, bunun arkasından yerel özerklik gelecek ve bu da idari vesayetın alanını daraltacaktır.

Tüm bunların yapılması sonucunda belediyeler dünya ölçeğinde sağlıklı bir yapıya kavuşma imkanına sahip olacaklardır. Buna göre belediyelerimiz yerel ve mali anlamda daha özerk bir yapıya kavuşacaklar, yerel düzeyde hizmet kalitesinin artması yerel anlamda refahı artıracak bu da dolaylı olarak

ülke refahını artıracaktır. Ayrıca bu gelişmeler hem yerel demokrasaiyi ve hem de ülke demokrasisini geliştirecektir.

3.5. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Gelir Toplama ve Harcamada Bulunabilme Yeteneğini Geliştirmeye Yönelik Reform Yaklaşımları

Türkiye’de çok uzun yıllardır Yerel Yönetimlerin ve belediyelerin kapsamlı bir reforma ihtiyacı olduğu konusunda heme hemen herkes fikir birliği etmiş durumdadır. Bunun sonucu olarak pek çok reform ve kanun taslağının hazırlandığını görmekteyiz. Bunlardan en sonuncusu ve en güncel olanları özellikle Türk Kamu yönetimi sistemini ve dayayısı ile yerel yönetim sistemini de yeniden ele alıp çağdaş anlamda düzenlemeyi amaçlayan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun“ ve bu kanun ile getirilen yeni kamu yönetimi sisteminin yerel yönetimler kısmının mali açıdan düzenlenmesini ön gören İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı’dır. Bu iki düzenleme ile yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin mali özerkliği ve yerel özerkliğine büyük katkı sağlayacak düzenlemelere gidilmektedir. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki her iki düzenleme de henüz tam olarak yasallaşıp yürürlüğe girmemiştir. Ancak her ne kadar yürürlüğe girmese bile bu yöndeki çabaların varlığı Türk belediyeciliğinin ve yerel demokrasinin geleceği açısından umut vericidir. Bu yaklaşımlar artık yerel yönetimlerin ülke içindeki yerinin ve anlamının daha iyi anlaşıldığını ve merkezi yönetimin de artık yerel yönetimlerden gelen çağrılara kayıtsız kalmadığının da bir göstergesidir.

3.5.1 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi

Bu Kanunun birinci maddesinde genel amaç şu şekilde ifade edilmektedir:²³⁶

²³⁶ 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, madde 1

“Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.”

Burada belirtilen amaca baktığımızda bu kanunun genel olarak tüm kamu yönetimini düzenlemek üzere oluşturulan genel bir çerçeve kanun olduğunu görürüz. Ancak bizi burada ilgilendiren asıl husus bu kanunun içinde yerel yönetimlerin ve daha çok belediyelerin ne şekilde yer aldığı, belediyeler ile ilgili hangi düzenlemelere yer verildiği ve bu düzenlemelerin belediyelerin yerel özerkliklerine ve mali özerkliklerine ne şekilde katılar yapabileceğidir.

Kanunun genel olarak, merkezi idare ile yerel yönetimleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi; halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmek olarak tanımlanmıştır.

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri başlığı altında ise; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılığın esas alınacağı, görev, yetki ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği belirtilmektedir. Hemen bunun ardından gelen 8 inci madde de ise; “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir.

Mahallî idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür.

Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır". Denilmektedir.

Burada en dikkat çekici olan düzenleme mahalli ve müşterek hizmetlerle ilgili her türlü görev, yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılmasıdır.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler 9 uncu maddede düzenlenmiştir.

Merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz.

Merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahalli idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz.

Merkezi idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahalli idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir.

Mahalli idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahalli idarelere veya merkezi idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir.

Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.” Hükmü getirilerek çağdaş anlamda bir belediyeciliğin temellerine zemin hazırlanmak istenmiştir. Bu anlayışı daha da pekiştirecek olan düzenleme yani 10 uncu madde de de belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmaya devam edileceği belirtilmektedir.

Kanun’un 40 ıncı maddesinde denetimle ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre;

İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır. Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştay’ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabileceği, bölge düzeyinde birimler kurulabileceği ve mahalli idarelerin, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahalli idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği vurgulanmıştır.

Bu madde hükmünde dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı ve bu amaçla Sayıştay’ın kendi içinde özel bir birim oluşturabileceği ya da bölgesel birimler kurabileceği belirtilmektedir. Oysa burada sadece belediyelere bakacak bir Sayıştay’ın kurulması daha isabetli bir yaklaşım olabilir.

Kanununun 42 nci maddesi, yerel yönetimlerde bir halk denetçisi ön görmektedir. Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel

kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının I, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir.

Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasi partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar.

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre

içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idari yargıya müracaat hakkının ön şartı değildir.

Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

Bu düzenleme pek çok gelişmiş ülkede uygulanan halkın yerel yönetime katkısını sağlayan ve aynı zamanda yerel denetimin de halk tarafından yapılmasına olanak tanıyan bir düzenlemedir ve uygulandığı ülkelerin büyük çoğunluğunda büyük yararlar sağladığı görülmüştür. Böyle bir uygulamanın Türkiye’de yapılmak istenmesi yerel halkın yönetime katılması ve yerel demokrasimizin gelişmesi açısından son derece önemlidir ve yerindedir.

Kanunun 47 nci maddesiyle yerel yönetimlere başka kurumdan personel alarak çalıştırma yetkisi verirken, geçici ve son hükümler başlığı altında da şu düzenlemelere yer verilmektedir:

Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane, Devlet güzel sanatlar galerisi ve müzeler ile halk kütüphaneleri ve kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere devredilmektedir.

Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı 6831 sayılı Orman Kanunu gereği orman sayılan yerler dışındaki fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere devredilmektedir.

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere verilmektedir.

Ayrıca il özel idarelerine devri öngörülen kreş, huzurevi, toplum merkezi, rehabilitasyon merkezi, çocuk ve gençlik merkezi ve kadın sığınma evi gibi tesisler il özel idarelerince Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediyelere devri öngörülmektedir.

Burada getirilen düzenlemeler ile merkezi yönetimin taşra teşkilatına ait olan taşımazlar ile buralarda görevli olan personel belediyelere devredilmek suretiyle merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin yönetim sahasından çekilmeleri temin edilerek, yerel özerkliğin alanı genişletilip pekiştirilmek istenmektedir. Böylece merkezi yönetimin de asli görevlerine dönmesi kolaylaştırılmış olmaktadır.

Genel olarak baktığımızda bu kanun kamu yönetimi sistemimizi yeniden ele alarak özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan ilkeler doğrultusunda kamu yönetimi sistemimizde ve yerel özerliğe merkezi yönetimin bakış açısında çağın gereklerine uygun önemli bir değişim ve yaklaşım getirmektedir.

3.5.2 İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının Belediyeler Açısından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin devletin yanında diğer kamu tüzel kişileri eliyle de yerine getirilmesi bütün dünyada kabul gören yaygın bir uygulamadır. Genellikle özerklik temelinde ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen bu kuruluşların başında yerel yönetimler gelmektedir. Yerel yönetimler diğer yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak belli bir coğrafi alanda yerel kamu hizmetleri sunumunda genel yetkili kuruluşlar durumundadır. Böyle bir

örgütlenme kamu hizmetlerinin özellikleri bakımından ulusal düzeyde yürütülenler ve yerel düzeyde yürütülenler şeklinde bir ayırma dayandığının kabulünü de beraberinde getirmektedir. İnsanların bir arada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçların giderilmesini amaçlayan, fayda ve zararları genelde bu alan dışına taşmayan ve yerel ölçekte üretilmesi mümkün olan hizmetler mahalli müşterek hizmetler olarak kabul edilmektedir. Gerek Anayasanın, gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimlerin görevleri olarak belirttikleri hizmetler bu tür mahalli müşterek hizmetlerdir.

Böyle bir durum, yerel yönetimleri ekonomik yönden açıklayan yaklaşımlar için de uygun düşmektedir. Buna göre, hizmetin faydasının yayıldığı alan ile bu hizmeti yapmakla görevli olan kamu kuruluşunun sorumluluk alanının büyüklüğü birbirine eşit olduğu takdirde, hizmet üretiminde etkinlik sağlanmış olacaktır. Bu etkinlik küçük birimlerde taleplerin daha iyi karşılanma imkanından dolayı hizmet sunumu bakımından da geçerlidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin etkin sunulmasında ve refahın artırılmasında önemli rolleri bulunmaktadır.

Bu noktada ortaya çıkan konu, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nasıl düzenlendiğidir. Çünkü merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet bölüşümü ulusal gelir kaynaklarından bu idarelerin alacakları payları da belirleyecektir. Milli gelirden yerel yönetimlerin alacağı pay, bunlardan ne beklendiği sorusuna verilecek cevapla doğrudan ilişkilidir. Bu cevap aynı zamanda ülkedeki yerel yönetim özerkliğinin derecesi hakkında da bir fikir vermektedir. Yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları pay, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütler yerel yönetim özerkliği ile doğru orantılıdır.

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısının amacı İl özel idareleri ve belediyelerin gelirleri ile bunlara ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak 1 inci maddesinde belirtilmektedir.²³⁷

Kanun tasarısının 2 nci maddesinde kanunun kapsamının il özel idareleri ile belediyelerin vergi, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınan ücret ve diğer gelirleri ile bunların konusu, mükellefi, matrahı oran ve tarifeleri, istisna ve muafiyetleri, tahakkuku ve tahsili ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri kapsadığı belirtilmektedir.

Tasarının getirdiği önemli düzenlemelerden birisi 4 üncü maddede yer almaktadır. Burada Emlak Vergisinin tanımı içinde binalar ile arsa ve arazi vergisinin de yer aldığı görülmektedir. Dolayısı ile bu düzenlemeyle birlikte Emlak Vergisi bu kanun bünyesine alınmaktadır.

Yeni düzenlemeye göre bina vergisinin oranı, konutlarda binde 1,5 diğer binalarda ise, binde 3'e, arsa vergilerinde binde 5'e, ve arazi vergilerinde de binde 2 ye çıkartılmakta ve eski kanunda olduğu gibi bu oranları binalarda Büyükşehir Belediyesi Kanununun uygulandığı yerlerde bir kat artırımlı, arsa ve arazilerde yüzde yüz artırımlı olarak uygulanacağı açıklanmaktadır. Ayrıca Bakanlar kurulunun belirlenen bu oranları iki katına kadar arttırmaya yetkili olduğu ancak indirim hususunda sadece kanuni haddine kadar indirmeye yetkilendirildiği görülmektedir. Bu düzenleme merkezin kendine getirdiği bir sınırlandırmaya işaret etmektedir.

Ayrıca emlak vergisi gelirleri üzerinden büyükşehir belediyelerine %25 pay ayrılmaktadır.

Tasarı ile bazı vergilerin oranlarında yerel gelirleri artırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. İlan ve reklam vergisi hususunda özellikle oranlar konusunda da yeni düzenlemeler yapılmaktadır. Tasarı ile daha önce alt ve üst limit belirtilen ilan ve reklam vergilerindeki alt limit kaldırılmakta ve üst limit vergi tutarı olarak sabitlenmektedir.

²³⁷ İl özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, <http://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf>

Açıklama	Mevcut Tutar (YTL)	Taslak (YTL)
a) Dükkan, ticari ve sınai müesseseler ile serbest meslek erbabı tarafından levha, yazı, resim ve benzeri vasıtalarla yapılan sabit ilan ve reklamların beher metrekaresinden yıllık olarak	20-100	100
b) ilan ve reklamların; 1- Karada ve suda sefer yapan her türlü taşıt aracına içine veya dışına konulanların metrekaresinden yıllık olarak 2- Gökyüzünde uçak, helikopter, balon, zeplin ve benzeri araçlar kullanılarak yapılanların metrekaresinden günlük olarak	8-40 2-10	40 10
c) Cadde, sokak ve kaldırımlarda, binaların üzerinde, cephe ve yanlarında belli bir süre için yapılan ilan ve reklamların metre karesinden haftalık olarak	10	10
ç) Işıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlarda; 1- Metrekare başına yıllık olarak 2- Direk veya bir kaide üzerinde yükseltilen ve alanı 10 metrekareye kadar olanlardan metrekare başına yıllık olarak 3- Direk veya bir kaide üzerinde yükseltilen ve alanı 10 metrekare ve daha fazla olanlardan metrekare başına yıllık olarak	30-150	100 150 200
d) Mahiyeti ne olursa olsun belli bir süre için asılan veya yapıştırılan diğer afiş ve benzerlerinin her birinin metre karesinden haftalık olarak	0,02-0,50	2

Tasarı, mevcut Kanunda olduğu gibi eğlence vergisini biletli girilen yerler ve biletsiz girilen yerler olmak üzere iki başlık halinde ele almaktadır.

Buna göre, biletli girilen eğlence yerlerinde tasarı mevcut Kanunda olduğu gibi % 10'luk bir eğlence vergisini öngörmektedir. Mevcut düzenlemede, Bakanlar Kurulu kararı ile tiyatro, opera ve bale gösterilerinde

oran % 0 olarak tespit edilmişken, tasarıda bu tür gösteriler için herhangi bir istisnadan bahsedilmemiştir.

Biletsiz girilen eğlence yerlerinde ise mevcut düzenlemede 5-100 YTL arasında değişen tarife aşağıdaki gibi yeniden düzenlenmiştir:

1) Bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare ve dansing gibi eğlence yerlerinden günlük 80 YTL,

2) internet salonları ve her türlü makine ile oyun oynanan yerlerden günlük 5 YTL,

3) Kahvehane, kiraathane ve kafe gibi yerlerden günlük 4 YTL.

Elektrik ve Gaz tüketim vergisi ile ilgili olarak yapılan düzenleme sonucu, elektrik ve hava gazı vergisinin yanına doğal gaz ve likit petrol de ilave edilerek oranlar aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Açıklama	Mevcut Oran	Yeni Oran
imalatta kullanılan elektrik	%1	%1
Diğer elektrik sarfiyatı	%5	%5
Havagazı	%5	%1

Tasarı, çevre temizlik vergisi oranlarında da yeni düzenlemeler yapmaktadır. Buna göre, konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metre küp başına büyükşehir belediyelerinde 20Ykr, diğer belediyelerde 15Ykr. Olarak hesaplanacaktır.

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi aşağıdaki tarifelere göre alınır ve büyükşehir belediyelerinde %25 artırımlı uygulanır.

Yıllık vergi tutarı (YTL)

Bina Grupları	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1.Grup	1.400	1.120	840	700	560
2.Grup	850	670	500	420	340
3.Grup	560	450	340	280	225
4.Grup	280	225	170	140	115
5.Grup	170	140	100	85	70
6.Grup	85	70	50	40	30
7.Grup	30	25	18	15	12

Tasarının getirdiği önemli yeniliklerden biri, işgal harcı olarak bilinen uygulamanın kaldırılarak yerine geçici kullanım harcının getirilmesidir. Buna göre, belediye ve il özel idareleri tarafından belirlenecek olan ve kamunun ortak kullanımına ait olan alanların kullanımı aşağıdaki tutarlarda geçici kullanım harcına tabi tutulacaktır.

Geçici kullanım şekli	Harcın tutarı (YTL)
a) Belediye ya da İl Özel İdaresi'nce belirlenen yerlerin geçici kullanımı metrekare başına günlük	2
b) Hayvan sahiplerinin geçici kullanımında:	
1) Küçükbaş hayvan başına, günlük	0,5
2) Büyükbaş hayvan başına, günlük	2
c) Taşıtların geçici olarak park edilmesi durumunda:	
1) Her taşıt için saatte	2
2) Her taşıt için günlük	7
ç) Taksi duraklarından taksi başına, yıllık	30

Tasarı Konaklama vergisi adı altında yeni bir düzenleme daha getirmektedir. Özellikle turizm işletmelerini ilgilendiren konaklama vergisi

otel, motel, tatil köyü, pansiyon gibi tesis ve yerlerde gerçekleşecek olan konaklama hizmetlerine özel bir uygulama olarak düşünülmektedir.

Bu vergi, günlük yeme, içme ve yatak ücretleri dahil olmak üzere konaklayanlarca ödenecek toplam konaklama bedelinin %3'ü oranında hesaplanacak, vergi faturalara yansıtılacak ve konaklayanlardan tahsil edilecektir. İşletmeler tahsil ettikleri bu vergileri bir sonraki ayın 20 nci günü akşamına kadar yetkili idareye (işletmenin bulunduğu yere göre il özel idaresi ya da belediye) beyan edecek ve ödeyeceklerdir.

Tasarı belediyeler için çok önemli bir yere sahip olan Genel Bütçe Vergi Gelirleinden aktarılacak payları da 59 uncu maddede düzenlemektedir.

Eski kanunlarda olduğu gibi yine belediyelere genel bütçe vergi tahsilatı toplamından pay aktarılmaya devam edilmekle birlikte burada oranlarda değişiklik yapılmıştır. Buna göre, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamının; %5'i büyükşehir belediyelerine, %1.65'i büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerine, %3.20'si diğer belediyelere ve %1,15' i de il özel idarelerine ayrılmaktadır.

Burada önemli olan husulardan birisi bu payların belediyelere dağıtımında getirilen yeni esaslardır. Buna göre,

Belediye payları; %70'lik kısmı belediyelerin nüfuslarına, %15'lik kısmı ilçelerin gelişmişlik endeksine ve %10'luk kısmı da belediyelerin sergilediği performans sonuçlarına göre iller bankasınca dağıtılacaktır.

Buradaki en önemli yeniliklerden birisinin performans kriteri olduğunu görüyoruz. Bu kriter belediyeleri daha çok çalışmak ve kaliteli hizmet üretmek bakımından motive edici bir yarar sağlayacaktır. Ayrıca kaliteli hizmet üretmek bakımından da belediyeler arası rekabeti artıracak ve bu da yerel hizmet kalitesinin ve yerel halkın refahının artmasını sağlayacaktır.

Tasarı 64 üncü maddede çeşitli kaynaklardan da belediyelere pay ayrılmasını ön görmektedir. Burada, gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen her türlü müze giriş ücretinin %10'u, ören yeri giriş ücretlerinin

%50'si yetkili idare payı olarak ayrılmaktadır. Ayrıca 3213 sayılı Maden Kanununun 14 üncü maddesine göre il özel idarelerine ödenen payın, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyelere, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine ödeneceği hüküm altın alınmaktadır.

Tasarının 72 nci maddesinde ise yerel yönetimlere yapılacak olan ödemelerden ne şekilde kesinti yapılacağı düzenlemektedir.

Yerel yönetimler ile bu idarelere bağılı kuruluşların, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçlan, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, iller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak tutarın % 40'ını geçmemek üzere, alacaklı idarelerin talebi üzerine, İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödeme yapılacağı belirtilmektedir.

Bu düzenleme ile merkezi yönetimin politik ve siyasi kaygılar nedeniyle belediyeler üzerinde uyguladığı baskının önlenmesi hedeflenmiştir. Böylece yerel yönetimlerin payının ancak belli bir miktarına kesinti uygulanabilecek ve yerel yönetimler kendileri için hayati öneme sahip olan bu gelir kaynağından keyfi olarak mahrum bırakılmaktan kurtulmuş olacaklardır.

Genel olarak bu kanun tasarısına baktığımızda Dağılık olarak bazı kanunlarda düzenlenen belediye gelirlerini belli bir çerçeve içerisinde topladığını, görmekteyiz. Ayrıca getirdiği pekçok yeni düzenleme ve vergi oranlarının artışı ile belediyelerin öz gelirlerini artırmayı hedeflediğini söyleyebiliriz. Tabiki tam olarak yetreli bir düzenleme olduğunu söylemek mümkün olmasa da mevcut durumla kıyaslandığında belediyelere yeni kaynaklar sağlaması açısından önemli bir düzenlemedir. Bu düzenlemenin belediyelerin gelirlerini serbestçe toplayabilme ve harçayabilme kapasitesine ve dolayısı ile belediyelerin mali özerkliğine önemli katkılar sağlayacağı muhakkaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN BELEDİYELERİN MALİ YETERLİLİĞİ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI

1.ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

1.1.Araştırmanın Amaçları

Türkiye’de yerel yönetimler genel olarak ele alındığında bunlar arasında yerel yönetim özelliğini en iyi yansıtan yönetim biriminin belediyeler olduğu görülmektedir. Bunda belediyelerin yerel halka en yakın hizmet birimleri olmasının da rolü büyüktür.

Gerçekten de belde halkının yerel düzeydeki hizmetlerle ilgili istek ve şikayetlerini dile getirdikleri, bu yönleri ile halka en yakın ve halkın ulaşabileceği en kolay yönetim birimleridir. Ayrıca belde halkının oyları ile iş başına gelen belediye yönetimleri de yerel halka karşı sorumluluk yüklenmiş durumdadırlar.

Belediyelerin bu denli göz önünde olmaları ve her an yerel halkın denetimine tabi olmaları bir noktada yerel halkın da yönetime katılımı anlamındadır. Bu noktadan hareketle yerel yönetim birimleri demokrasi okulu olarak kabul edilmektedirler. Bunun sonucu olarak dünya ölçeğinde de yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak özellikle 1980 sonrası Türk belediyeciliğinde önemli gelişmeler olmuştur. Son yıllarda belediyelerin gösterdiği üstün performans ve büyük atılımlar bu sürecin bir sonucudur. Ancak tüm bunlara rağmen belediyelerimizin gerek mali açıdan ve gerekse yerel özerklik açısından çağı yakaladığını ve gelişmiş ülke belediyeleri düzeye geldiğini söylemek mümkün değildir.

Aslında bu durum merkezi yönetimin de kabul ettiği bir gerçekliktir. Son yıllarda yapılmak istenen ancak siyasi, ekonomik ve sosyal nedenlerden

dolayı hayata geçirilemeyen pek çok reform çalışmasına rastlıyoruz. Bu çalışmalar sorunun doğru tespitinin yapıldığını gösteriyor.

Belediyelerimizin en öncelikli sorunu mali kaynak sorunudur. Bu kaynak yetersizliği belediyeleri her yönden etkilemekte ve adeta onların elini kolunu bağlamaktadır. Yeterli kaynağı olmayan belediye sağlıklı hizmet üretememekte, personelinin ücretini ödeyememekte ve merkezi yönetime bağımlı hale gelmektedir. Bu durum yerel özerkliği zedeleyen en önemli etkindir.

Bu noktada yapılması gereken belediyeler ile merkezi yönetim arasında tam bir görev ve gelir bölüşümünü içine alacak mali, idari ve hukuki bir düzenleme yapılarak bu düzenlemenin anayasal güvence altına alınmasıdır. Bu hem merkezi yönetimin üzerindeki pek çok yükü kaldıracak hem de belediyelerin önlerini ve ufkunu açacaktır. Böyle bir yapılanma mali özerkliğin yanı sıra yerel özerkliğinde pekişmesini sağlayacaktır.

Araştırmamızda belediyelerin mali özerkliğinin yerel özerkliğe ne tür katkılar sağlayacağını ortaya koymadan önce Ankara'da bulunan bazı ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi ve ilk kademe belediyelerinin (Toplam 11 belediye) yöneticisi ve çalışanlarının konuya nasıl yaklaştıklarını ve nasıl algılayıp, değerlendirdiklerini araştırmak üzere anket düzenlenmiştir. Anket ile belediyelerin mali sorunları ve bu sorunların iyileştirilmesinin yerel özerkliğe nasıl katkı yapacağı öncelikli olarak sayman konumunda olan yönetici ve çalışanlara, belediye başkan ve yardımcılara ile belediye meclis üyelerine sorulmuştur.

Hazırlanan sorularda öncelikli olarak, belediyelerin mevcut mali durumları, öncelikli sorunları, karşılaştıkları finansal engeller, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, merkezi yönetimden alınan payların yererli olup olmadığı, yetki ve sorumluluk devri, borçlanma ve borç yapıları, idari vesayet denetimi, idari ve mali düzenlemelerin nasıl yapılması gerektiği, idari ve mali özerklik, gelir gider dengesi, en önemli gelir ve gider kalemleri, kaliteli personel istihdamı, iller bankası ve belediye birlikleri, mali özerkliği

gerçekleştirecek en önemli reform, belediyelerin mali yeterliliği ve mali özerkliğin yerel özerkliğe katkıları ile ilgili düşünce ve görüşleri ile önerileri tespit edilmeye çalışılarak, belediyelerin mali yetersizliklerinin nedenlerinin neler olduğu ve bunun belediyelerin yerel özerkliğini nasıl etkilediği ve bunu ortadan kaldıracak mali idari ve hukuki düzenlemelerde kullanılmak üzere veri elde etmek araştırmanın öncelikli amacıdır.

Araştırmanın genel amacı ise elde edilen veriler ışığında belediyelerin mali özerkliğinin belediyelerin yerel özerkliğine nasıl katkıları sağlayacağını tespit etmektir.

1.2 .Araştırmanın Varsayımları

Araştırmamızın ortaya konulan genel amacının yanında, araştırmanın yapılmasına kaynak teşkil eden varsayımları ise şu şekilde sıralayabiliriz;

-Belediyelerimiz mali yönden dünya ölçeğinde istenilen düzeyde özerkliğe sahip değildirler.

-Hali hazırdaki gelir kaynakları ile belediyelerin üzerlerine yüklenen görevleri tam olarak ifa etmeleri mümkün değildir.

-Merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev ve sorumluluk kargaşası yaşanmaktadır.

-Merkezi yönetimle belediyeler arasında tam bir gelir bölüşümü yapılmadığından ve belediyelere bağımsız gelir kaynakları tahsis edilmediğinden belediyelerin çoğu merkezi yönetime mali yönden bağımlıdır.

-Belediyeler gibi merkezi yönetimde kapsamlı bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç olduğunu kabul etmektedir.

-Yerel özerkliğin en öncelikli şartının mali özerklik olduğu hem belediyelerce hem de merkezi yönetimce vurgulanmaktadır.

-Belediyelerin mali yönden güçsüz olması hem yerel hem de genel anlamda ülke demokrasisinin gelişmesini engellemektedir.

1.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmamızda belediyelerin içinde bulunduğu mevcut durumun ele alınarak, halen elde edilen gelirlerin neden yetersiz kaldığı, hizmetlerin neden aksadığı üzerinde durularak daha etkin bir belediyeciliğin nasıl ortaya konulacağı hangi tedbirlerin ve önlemlerin alınması gerektiği ve buna yönelik olarak yapılması gereken idari mali ve siyasi reformların neler olabileceği hususunda ileriye dönük olarak verilere ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda soru kağıdı hazırlanarak, sayman konumundaki belediye üst yöneticileri ile bunların altında çalışan personele, belediye başkan ve yardımcılara ve belediye meclis üyelerine doldurtulmuştur.

Araştırmanın yöntemi Anakara ili sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyeleri ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin mali birimlerinin yönetici ve çalışanlarına ve belediye meclis üyelerine anket tekniği ile veri elde etme yönteminin uygulandığı alan araştırma yöntemidir.

1.3.1 Evren ve Örneklem

Araştırmamızın evreni Ankara ili sınırları içinde yer alan ilk kademe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleridir.

Araştırmanın Anakarada yapılması hem merkezi yönetim birimlerinin burada olmasından ve hem de bu birimlere çok yakın olan belediyelerin bir arada bulunmasından dolayı tercih edilmiştir. Buna göre Ankara aynı zamanda belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki sorunların en iyi gözlenebileceği yerlerden birisi olarak düşünülmüştür. Ayrıca yukarıda belirtilen üç tür belediye de burada mevcuttur. Bütün bunların yanında alan araştırmasının mümkün olduğunca çok sayıda belediyede yapılması ve daha fazla sayıda görüş ve düşüncelerin çalışmaya yansıtılması gerektiği inancı da bunda etkili olmuştur.

Araştırmanın örnekleme ise, söz konusu evren içinde yer alan belediyelerin görevli belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları, mali yönetimden sorumlu olan bürokratlar ve saymanlar (Hesap işleri Daire Başkanları, Hesap işleri müdürleri ve Müdür muavinleri ile daha alt kademedede yer alan gelir, gider müdürleri ile birim çalışanları ve muhasebe görevlileri), ile belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır.

1.3.2. Verilerin Toplanması

Bu araştırmada deneklerden ve yazılı kaynaklardan veri toplama yöntemlerinin her ikisi de kullanılmıştır. Deneklerden veri toplamada izlenen anket yöntemiyle veri toplamadır.

Araştırmanın üçüncü bölümü uygulamalı araştırma niteliğinde olup, bu araştırma soru kağıdı tekniği kullanılarak yürütülmüştür. Bu bölümde katılımcılara sorulan soruların cevapları her bir soru için ayrı ayrı açıklanarak yapılacaktır.

Burada belediye başkan ve yardımcıları ile üst yöneticiler ve meclis üyelerine uygulanan soru kağıdı 32 adet sorudan oluşmaktadır ve soru kağıdında anketin amacıyla ilgili olarak açıklayıcı bir bölüme de yer verilmiştir.

1.3.2. Alan Araştırması

Hazırlanan ankette deneklere hem mevcut durumun nedenleri hem de kanaatlerini belirleyecek sorular sorulmuştur. Anket yöntemiyle veri toplamanın olumsuzluklarını ortadan kaldırmak için deneklerin tamamına yakını ile görüşme yapılmaya çalışılmış, ayrıca anket formunun tümünün yanıtları elden alınmış ve deneklerin tereddüt ettikleri durumlarda açıklama yapmak yoluna gidilmiştir. Ankette sorulan sorular araştırma problemlerinin cevaplandırılmasına yönelik olmuştur. Çoğunlukla kapalı uçlu sorular sorulmakla birlikte bazı sorularda “başka (belirtiniz)...” ifadesine yer verilerek soruları cevaplayan kişiye farklı cevaplar verebilme imkanı tanınmıştır.

Araştırma Ankara'daki belediyelerde çalışan 124 kişi üzerinde uygulanmış. Anket 6 demografik soru (tanıtıcı bilgi), 26 araştırma sorusu olmak üzere toplam 32 sorudan oluşmaktadır.

Soru kağıtları bizzat belediye başkan ve yardımcıları, mali birim bürokrat ve yöneticileri ile çalışanlar ve meclis üyelerince cevaplandırılmıştır.

Söz konusu anket çalışması; Çankaya, Sincan, Kazan, Etimesut, Keçiören, Altındağ, Mamak, Yenimahalle ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi ile Yenikent, Pursaklar ilk kademe belediyelerinde uygulanmıştır.

1.3.4. İstatistikî Yöntem ve Çözümleme

Anket sorularının değerlendirilmesi genel olarak sorulan sorular itibariyle yapılmıştır.

Çalışmaya ait veriler değerlendirilirken belirtici istatistiklerden (frekans tabloları, yüzdeler, grafikler) yararlanılmıştır. Hipotezlerin test edilmesinde X^2 kullanılmıştır ve sonuçlar %95'lik güven aralığında, anlamlılık $p < 0,05$ düzeyinde değerlendirilmiştir. Verilerin analizi SPSS 13 paket programı kullanılarak yapılmıştır.

1.4. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Araştırmamızın konusu; yerel özerklik açısından belediyelerin mali yeterliliği ve Buna bağlı olarak mali yeterliliğin yerel özerkliği nasıl etkilediğidir. Bu başlık altında belediyeler araştırmamız kapsamında yer alırken, yerel yönetim birimlerinden olan İl Özel İdareleri ve Köyler araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Anket çalışmasında ise, tüm katılımcılara aynı sorular yöneltilmiştir. Burada bu şekilde hareket edilmesinin amacı bir bütün olarak belediyeleri kavrama isteğidir. Anket çalışmasında rastgele tüm belediye çalışanların seçilmemesinden kasıt ise konunun teknik ve uzmanlık gerektiren bir konu olmasıdır.

Ankete katılanlar arasında eğitim durumlarına göre de bir ayrıma gidilmemiştir. Kaldı ki ankete katılanların büyük bir kısmı yükseköğretim ve orta öğretim düzeyine eğitime sahiptirler.

2.Araştırmanın Bulguları ve Yorum Araştırmanın Yapıldığı Belediyelerin Oransal Dağılımı

BELEDİYELER	Katılımcı Sayısı	yüzdesi
Mamak	10	8,1
Etimesgut	9	7,3
Yeni kent	8	6,5
Sincan	17	13,7
Altındağ	10	8,1
Yenimahalle	20	16,1
Büyükşehir	10	8,1
Pursaklar	12	9,7
Keçiören	7	5,6
Kazan	10	8,1
TOPLAM	124	100

Araştırma verileri değerlendirilirken Mamak belediyesinden 10 (%8,1)kişi, Etimesgut Belediyesinden 9 (%7,3) kişi, Yenikent belediyesinden 8(%6,5) kişi, Sincan belediyesinden 17 (%13,7) kişi, Altındağ belediyesinden 10 (%8,1) kişi, Yenimahalle Belediyesinden 20 (%16,1) kişi, Büyükşehir belediyesinden 10 (%8,1) kişi, Pursaklar Belediyesinden 12 (%9,7) kişi, Keçiören Belediyesinden 7 (%5,6) kişi ve Kazan Belediyesinden 10 (%8,1) kişinin vermiş oldukları cevaplar esas alınmıştır.

Belediyelerin bütçesinde yer alan en önemli gider kalemi hangisidir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Alt yapı harcamaları	31	25,0
Makine araç gereç alımı	12	9,7
Personel giderleri	60	48,4
Demirbaş ve taşıt alım giderleri	18	14,5
Başka....	3	2,4
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %25 Alt yapı harcamaları, %9,7 Makine araç gereç alımı, %48,4 Personel giderleri, %14,5 Demirbaş ve taşıt alım giderleri ve % 2,4 başka gider kalemleri olarak görülmektedir. Bu sonuç bize belediyelerin gelirlerinin yarısına yakın bir kısmının personel giderlerine ayrıldığını göstermesinin yanında toplam gelirlerinin de ne kadar yetersiz olduğunu göstermektedir. Zira belediyeler yeterli gelir kaynaklarına sahip olsalardı personel giderlerinin toplam giderler içindeki payının oransal olarak bu rakamın çok altında olması gerekirdi.

Belediye bütçesinde yer alan en önemli gelir kalemi hangisidir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay	77	62,1
Mülk gelirleri	4	3,2
Emlak vergisi	24	19,4
Borçlanma	7	5,6
Belediye işletmesi gelirleri	9	7,3
Bağış ve yardımlar	2	1,6
Diğer	1	,8
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay %62,1, Emlak vergisi %19,4, Belediye işletmesi gelirleri %7,3, Borçlanma %5,6, Mülk gelirleri % 3,2, Bağış ve yardımlar % 1,6 ve Diğer % 0,8 gelir kalemleri olarak görülmektedir. Buna göre belediyelerimizin gelirlerinin yarısından fazlasının merkezi yönetim tarafından sağlandığı görülmektedir. Bunun daha açık ifadesi belediyelerimizin mali olarak merkezi yönetime sıkı sıkıya bağlı olduklarıdır. Oysa bu durum mali özerklik ve yerel özerklikle taban tabana zıttır. Yukarıdaki bu tablo belediyelerimizin ne oranda özerk olduklarının en açık göstergesidir.

Belediyeniz finansman sorunu ile karşılaştınca hangi kaynaktan finansman sağlama yoluna gitmektedir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Kendi öz kaynaklarımızdan karşılama	85	68,5
İç borçlanma yolu	29	23,4
Dış borçlanma yolu	7	5,6
Tahvil ihracı	1	,8
Başka ...	2	1,6
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %68,5 Kendi öz kaynaklarımızdan karşılama, %23,4 İç borçlanma yolu, %5,6 Dış borçlanma yolu, %0,8 Tahvil ihracı ve %1,6 Başka ...yollarla finansman sağlama yoluna gidildiği görülmektedir.

Bütün imkansızlıklara rağmen belediyelerin finansman sorunlarını kendi öz kaynaklarıyla sağlamsı belediyelerimiz adına sevindirici bir gelişme olarak nitelendirilebilir. Buradaki veriler bize aslında yeterli gelir kaynaklarıyla donatıldıklarında ve belediyelere yeni gelir kaynakları yaratma imkanı verildiğinde belediyelerimizin neler yapabileceğini açıkça göstermektedir.

Belediye bütçesi hazırlanırken belirlenen giderlerinin mevcut olan gelirlerle karşılanamadığı anlaşıldığında gelir-gider dengesi nasıl oluşturulmaktadır?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Hizmet karşılığı alınan ücretlerde artış yoluna gidilerek	12	9,7
Kamu kurumlarına olan borç ve kesintilerin ödenmemesi	19	15,3
Borçlanma yoluna gidilerek	43	34,7
Bazı gider kalemlerinde kısıntıya giderek	45	36,3
Bazı taşınmazların satışı yoluna gidilerek	5	4,0
TOPLAM	124	100,0

Katılımcıların vermiş oldukları cevaplara göre belediyelerin %9,7'si Hizmet karşılığı alınan ücretlerde artış yoluna gidilerek, %15,3 Kamu

kurumlarına olan borç ve kesintilerin ödenmemesi yoluna giderek, %34,7'si Borçlanma yoluna gidilerek ,% 36,3 Bazı gider kalemlerinde kısıntıya giderek ve %4'ü Bazı taşınmazların satışı yoluna gidilerek gelir-gider dengesi oluşturulmaktadır. Bu tabloya göre belediyeler yanlış olduğunu bile bile kaynak yetersizliğinden dolayı devlete olan borçlarını ödememek yolunu seçmektedirler. Bu da kurumları mali, ekonomik ve sosyal anlamda bir birlerine karşı güvensizliğe ve uyumsuzluğa itmektedir.

Size göre Büyükşehir belediyelerinin en öncelikli sorunu nedir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Finansman sorunu	49	39,5
Yetkilerin kısıtlı olması	16	12,9
Uzman personel sıkıntısı	16	12,9
Hızlı kentleşme ve göç olgusu	43	34,7
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %39,5 Finansman sorunu, %12,9 Yetkilerin kısıtlı olması, %12,9 Uzman personel sıkıntısı ve %34,7 Hızlı kentleşme ve göç olgusu olarak görülmektedir.

Normal belediyelerle karşılaştırıldığında daha fazla gelir kaynaklarına sahip olan büyükşehir belediyelerinin dahi öncelikli sorun olarak finansman sorununu görmeleri sorunu kavramamız için önemli bir göstergedir.

Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin hizmet ifa ederken karşılaştığı en önemli sorun size göre nedir?(Bu soru birden fazla şık işaretlenerek cevaplandırılmıştır)

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Mali kaynak yetersizliği	105	84,7
Görev ve yetki paylaşımındaki sıkıntılar	91	73,4
Uzman personel istihdamında yaşanan sıkıntılar	92	74,2
Belde halkının bilinçli olmaması	81	65,3

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %84,7 Mali kaynak yetersizliği, %73,4 Görev ve yetki paylaşımındaki sıkıntılar, %74,2

Uzman personel istihdamında yaşanan sıkıntılar ve % 65,3 Belde halkının bilinçli olmamasıdır. Bu sonuçlara göre yine mali kaynak yetersizliği en önde gelirken, görev ve yetki paylaşımındaki sorunlar da en az mali kaynak yetersizliği kadar önemsenmektedir. Ayrıca uzman personel istihdamının da gerekli olduğu belediyelerin bu konu da da bilinçlendiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Sizce belediyelere tahsis edilen veya sağlanan gelir ve kaynaklar belediyelere yüklenen görevlerle orantılı mıdır?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Evet	7	5,6
Hayır	117	94,4
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanların ezici bir çoğunlukla %94 oranında hayır demelerinde yadırganacak bir durum yoktur. Zira belediyelere merkezi yönetim tarafından pek çok görev yüklenirken, bu görevleri yerine getirmek için gereken gelir kaynaklarının yaratılması ya da aktarılması hususunda aynı özenin gösterilmediği görülmektedir.

Belediyelere kendi gelirlerini düzenleyebilmesi için yetki verilmesi mali özerkliği ve yerel özerkliği sizce nasıl etkiler?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Kesinlikle olumlu yönde etkiler bu uygulama mali özerliğin ve yerel özerkliğin en önemli şartlarındanındır.	23	18,5
Böylece belde halkı ödediği vergilerin karşılığını talep etme ve belediyeyi denetleme hakkına sahip olur.	23	18,5
Yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur.	19	15,3
Böyle bir uygulama belediyelerin gelirini artıracığı gibi hizmetlerde etkinlik ve verimliliği de artırır.	18	14,5
Tümü	41	33,1
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanların % 18,5'i Kesinlikle olumlu yönde etkiler bu uygulama mali özerliğin ve yerel özerkliğin en önemli şartlarındandır, %18,5 Böylece belde halkı ödediği vergilerin karşılığını talep etme ve belediyeyi denetleme hakkına sahip olur, %15,3 Yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur, %14,5 Böyle bir uygulama belediyelerin gelirini artıracığı gibi hizmetlerde etkinlik ve verimliliği de artırır ve % 33,1 Tümü etkiler şeklinde cevaplandırmıştır.

Çıkan sonuçlara göre katılımcıların çoğunluk olarak tümü demeleri mali özerklik ve yerel özerkliğin kendi gelir kaynaklarına sahip olmaktan geçtiği bilincinde olduklarını göstermektedir.

Belediyelere yapılan yardım ve fonların dağıtımında meydana gelen siyasi ve politik davranışların önüne geçmek için neler önerebilirsiniz?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Proje karşılığı	24	19,4
Nüfus kriteri	67	54,0
Yerel gelişmişlik düzeyi	24	19,4
Başka	9	7,3
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanlar %19,4 Proje karşılığı % 54 Nüfus kriteri %19,4 Yerel gelişmişlik düzeyi ve %7,3 Başka şeklinde cevaplandırmışlardır.

Belediyelerin günümüzde de en güvenilir yöntemin nüfus kriteri olduğunu düşündüklerini görüyoruz ancak bunun yanında proje karşılığı ve yerel gelişmişlik düzeyinin de ölçü olarak alınabileceğini belirtmeleri tek bir kriterden çok belediyelerin özelliklerine göre alternatif kriterlerinde geliştirilebileceğini göstermesi bakımından olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

Belediyelerin genel bütçe vergi tahsilatından aldığı pay sizce hangi oranda olmalıdır?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
% 6	8	6,5
%15	29	23,4
%20	34	27,4
%25	45	36,3
Başka....	8	6,5
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplar değerlendirildiğinde; % 6,5 oranı ile % 6, %23,4 oranında %15, %27,4 oranında %20, %36,3 oranında %25 ve %6,5 Başka.... Oranlar önerildiği görülmektedir.

Ağırlıklı olarak çıkan oran %25 tir. Burada katılımcılar %6 oranında olan ve halen uygulanan oranla birlikte bile pek çok şeyi başardıklarını belirterek %25 gibi bir oranla neler yapabileceklerini kendilerinin bile hayal etmekte zorluk çektiklerini beyan etmişlerdir.

Gerçektende objektif olarak bir değerlendirme yapıldığında genel bütçe vergi tahsilatının %6'sı gibi bir oranda merkezi yönetimden pay alan belediyelerin çok güç şartlarda hizmet ürettiklerini ve büyük oranda da hizmetlerde aksamaya meydan vermemek için çaba harcadıklarını görüyoruz. Eğer belediyeler istedikleri ve belirttikleri bu oranda ya da en azından bu orana yakın bir oranda pay almış olsalar her halde bu günden çok daha iyi bir noktada olacakları muhakkaktır.

Genel bütçe vergi tahsilatından alınan payların nüfus kriterine göre dağıtılmasını doğru bir yaklaşım olarak görüyor musunuz?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Evet	103	83,1
Hayır	21	16,9
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğu, % 83,1 doğru bir yaklaşım olarak görüyor, %16,9'u doğru bir yaklaşım olarak görmüyor.

Genel bütçe vergi tahsilatından alınan payın dağıtım ölçüleri neye göre belirlenmelidir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Yerel gelişmişlik düzeyine göre	22	17,7
Nüfus kütük kayıtlarına göre	24	19,4
Turizme göre	6	4,8
İkametgah esasında nüfusa göre	66	53,2
Başka,,,	6	4,8
TOPLAM	124	100,0

Katılımcıların vermiş oldukları cevaplara göre % 17,7 Yerel gelişmişlik düzeyine göre % 19,4 Nüfus kütük kayıtlarına göre %4,8 Turizme göre %53,2 İkametgah esasında nüfusa göre ve % 4,8 Başka şeylere göre belirlenmelidir. Burada belediye yöneticilerinin en çok üzerinde durdukları konu ikametgah esasında nüfusa göre bu dağıtımın yapılması gerekliliğidir. Bu yöneticileri böyle düşünmeye sevk eden şey belediyelerin konumlarına göre ve iş alanlarının durumlarına göre gündüz ve gece nüfusunun değişiklik arz etmesidir.

Belediyeleri borçlandırmaya iten sebepler sizce nelerdir?(Bu soru birden fazla şık işaretlenerek cevaplandırılmıştır)

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Merkezi yönetim tarafından yeterli kaynak aktarılmaması	100	80,6
Belediyelerin mevcut kaynaklarla hizmetleri yerine getirmemesi	96	77,4
Alt yapı yatırımlarını gerçekleştirebilmek için yeni kaynak arayışı	90	72,6
Daha önceki dönemlerde yapılan borçları çevirebilme çabası	100	80,6
Acil olarak yerine getirebilmesi gereken hizmetlerin varlığı	97	78,2

Katılımcıların vermiş oldukları cevaplara göre % 80,6 Merkezi yönetim tarafından yeterli kaynak aktarılmaması, %77,4 Belediyelerin mevcut kaynaklarla hizmetleri yerine getirmemesi, %72,6 Alt yapı yatırımlarını

gerçekleştirebilmek için yeni kaynak arayışı, %80,6 Daha önceki dönemlerde yapılan borçları çevirebilme çabası ve %78,2 Acil olarak yerine getirebilmesi gereken hizmetlerin varlığı olarak görmektedir. Bu sonuçlar doğrultusunda, daha önceki dönemlerden kalan borçları çevirebilme çabası da belediyeleri yeni borç almaya itmektir. Böylece belediyeler bir türlü borç sarmalından kurtulamamaktadırlar.

Belediyelerin vergi, harç, ücret ve para cezaları gibi gelirleri zamanında ve tam olarak tahsil edememesinin nedeni hangisidir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Mükelleflerde vergi ödeme bilicinin yerleşmemiş olması	25	20,2
Belde halkında ödenen bu paraların doğru olarak kullanılıp kullanılmadığına dair şüphelerin bulunması	19	15,3
Belediyelerdeki gelir birimlerinin teknik ve ekipman olarak iyi organize olamaması sonucu oluşan denetim ve yoklama yetersizliği	39	31,5
Siyasal kaygılar nedeniyle alacakların tahsilinde etkili olamama	27	21,8
Mevzuatta yer alan boşluklar ve karışıklıklar	8	6,5
Başka,,,	6	4,8
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %20,2 Mükelleflerde vergi ödeme bilicinin yerleşmemiş olması, %15,3 Belde halkında ödenen bu paraların doğru olarak kullanılıp kullanılmadığına dair şüphelerin bulunması, %31,5 Belediyelerdeki gelir birimlerinin teknik ve ekipman olarak iyi organize olamaması sonucu oluşan denetim ve yoklama yetersizliği, %21,8 Siyasal kaygılar nedeniyle alacakların tahsilinde etkili olamama, %6,5 Mevzuatta yer alan boşluklar ve karışıklıklar ile %4,8 Başka nedenler olarak görmektedir. Burada öne çıkan sonuç özellikle %31,5 ile teknik ve ekipman olarak iyi organize olamamak neticesinde gelirleri toplamada yetersiz kalındığıdır. Zira belediyeler kendi ihtiyaçları doğrultusunda bile harcama yapamamaktadırlar. Kaldı ki yerel ihtiyaçları gidermede nasıl etkili olacakları böylece ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerde meydana gelen kaynak israfının en önemli sebebi sizce hangisidir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Önceliğin temel kamu hizmetlerine verilmemesi	40	32,3
Gerekli gelir ve ödenek sağlanmadan uzun vadeli yatırımlar yapılması	26	21,0
Yer seçimi ve fizibilite çalışmaları yapılmadan yatırımlara girişilmesi	28	22,6
Yapılan yatırımların başkanın görev süresi ile sınırlanması ve bu dönemden sonra bu yatırıma kaynak aktarılmaması	25	20,2
Başka...	5	4,0
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre %32,3 Önceliğin temel kamu hizmetlerine verilmemesi, %21,0 Gerekli gelir ve ödenek sağlanmadan uzun vadeli yatırımlar yapılması, %22,6 Yer seçimi ve fizibilite çalışmaları yapılmadan yatırımlara girişilmesi, %20,2 Yapılan yatırımların başkanın görev süresi ile sınırlanması ve bu dönemden sonra bu yatırıma kaynak aktarılmaması ve %4 Başka, sebebi olduğu düşünülmektedir. Bu sonuçlara göre belediyeler de bazan önceliğin kamu hizmetlerine verilmediği açıklıkla ortaya konulmuştur.

Sizce Belediyelerin öz gelir kaynaklarını yeterince kullanamama nedeni nedir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Yetkilerin çoğunun merkezi yönetimde toplanmış olması	22	17,7
Belediyelerin mali ve ekonomik özerkliğinin yeterli düzeyde olmaması	16	12,9
Belediyelerin merkezi yönetime mali olarak bağılıklarının artması	17	13,7
Belediyelerin mali sorunlarını çözecek düzenlemelerin yapılmaması	35	28,2
Belediyeler ile merkezi yönetim arasında tam manasıyla bir gelir bölüşümünün yapılmamış olması	33	26,6
Başka	1	,8
TOPLAM	124	100,0

Tablo genel olarak ele alındığında, %17,7 Yetkilerin çoğunun merkezi yönetiminde toplanmış olması, %12,9 Belediyelerin mali ve ekonomik özerkliğinin yeterli düzeyde olmaması, %13,7 Belediyelerin merkezi yönetime mali olarak bağılıklarının artması, %28,2 Belediyelerin mali sorunlarını çözecek düzenlemelerin yapılmaması, %26,6 Belediyeler ile merkezi yönetim arasında tam manasıyla bir gelir bölüşümünün yapılmamış olması ve % 0,8 Başka nedenler olduğu katılımcılar tarafından ortaya konmuştur. Bu sonuçlara göre, belediyelerin mali alanda net ve açık düzenlemelere ihtiyaç duyduklarını söyleyebiliriz.

Merkezi yönetimin hangi yetki ve sorumluluklarının belediyeye devredilmesini istersiniz? (Birden fazla şık işaretlenerek cevaplanmıştır)

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Eğitim öğretim hizmetleri	39	31,5
Yerel emniyet hizmetleri	30	24,2
Bazı yerel vergi oranlarını tespit	73	58,9
Örgütsel yapılarını ve personel politikalarını belirleme	79	63,7
Başka	3	2,4

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre, %31,5 Eğitim öğretim hizmetleri %24,2 Yerel emniyet hizmetleri %58,9 Bazı yerel vergi oranlarını belirleme %63,7 Örgütsel yapılarını ve personel politikalarını serbestçe belirleme ve %2,4 Başka yetki ve sorumluluklar olduğunu düşünmektedirler. Bu tablodan çıkan sonuca göre belediyeler mali anlamda özerk olamadıklarından dolayı yönetsel anlamda da özerk olamamaktadırlar. İhtiyaçları olduğu halde personel alımı yapamamakta ve istihdam edememektedirler. Belediyeler uygulamada bu sorunları aşmak için genellikle belediye işletmelerinden sözleşmeli olarak personel alımına gitmekte veya geçici personel istihdam ederek bu sorunu çözmeye çalışmaktadırlar.

Merkezi yönetimin belediyelere uyguladığı vesayet denetimi hakkındaki düşünceniz nedir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Bu günkü uygulanmakta olan vesayet denetiminden vazgeçilmelidir	39	31,5
Vesayet denetimi belediyelerin önündeki en büyük engellerden biridir	30	24,2
Vesayet denetimi yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimini içermelidir	55	44,4
Başka	0	0
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre, %31,5 Bu günkü uygulanmakta olan vesayet denetiminden vazgeçilmelidir, %24,2 Vesayet denetimi belediyelerin önündeki en büyük engellerden biridir, %44,4 Vesayet denetimi yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimini içermelidir, şeklindedir.

Belediyelerin önündeki en önemli engellerden birinin de vesayet denetimi olduğu herkesin üzerinde ittifak ettiği bir husustur. Bu tablodan çıkan sonuca göre de belediyeler bugünkü haliyle uygulanan vesayet denetiminden vazgeçilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bunun yanında vesayet denetiminin dünyada uygulandığı gibi yereindelik denetimini değil hukuka uygunluk denetimini içermesi gerektiğini de vurgulamışlardır.

Türkiye’de vesayet denetimi ağır bir biçimde uygulanmaktadır. Bunda Türkiye’de uygulanan merkezi yönetim yapısının etkisi olduğu gibi ulusal kaygılar ve ülke bütünlüğünün bozulacağı yönündeki endişeler de önemli rol oynamaktadır. Ancak uygulanan ankette göstermektedir ki böyle bir vesayet denetimi uygulaması artık yarar değil belediyeler için zarar getirmektedir. Bu nedenle bu uygulamanın bir an önce gelişmiş ülke uygulamaları ile uyumlulaştırılması gerekmektedir.

Belediyelerin idari ve mali özerkliği hakkındaki düşünceleriniz nelerdir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Günümüzdeki yapısıyla belediyeler kısmen de olsa idari ve mali özerkliğe zaten sahiptirler	31	25,0
Görünüş itibari ile belediyelerimiz mali özerkliğe sahip olsalar da bu yeterli düzeyde değildir ve mutlaka yeni düzenlemelerle daha özerk hale getirilmelidir.	51	41,1
Belediyelerimiz merkezi yönetimin ağır bir vesayet denetimine tabi iken idari ve mali özerklikten söz edilemez	32	25,8
İdari ve mali özerklik üniter devlet yapısı ile bağdaşmamaktadır	8	6,5
Diğer	2	1,6
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre, %25 Günümüzdeki yapısıyla belediyeler kısmen de olsa idari ve mali özerkliğe zaten sahiptirler %41,1 Görünüş itibari ile belediyelerimiz mali özerkliğe sahip olsalar da bu yeterli düzeyde değildir ve mutlaka yeni düzenlemelerle daha özerk hale getirilmelidir. %25,8 Belediyelerimiz merkezi yönetimin ağır bir vesayet denetimine tabi iken idari ve mali özerklikten söz edilemez %6,5 İdari ve mali özerklik üniter devlet yapısı ile bağdaşmamaktadır ve %1,6 Diğer olduğunu düşünmektedirler.

Buradan çıkan sonuç değerlendirildiğinde belediyelerin %25'lik bir bölümü belediyelerin kısmen de olsa idari ve mali özerkliğe zaten sahip olduğunu düşünmektedirler. Bu noktada zaten bir ihtiraz söz konusu değildir. Zaten bizimde tezimizde ortaya koymak istediğimiz şey, bu yetersiz idari ve mali özerkliğin daha ileri götürülmesi ve geliştirilmesidir. Bu tezimizi destekler nitelikte bir veridir. %41,1 katılımcı da bugünkü özerkliğin yetersiz olduğunu ve geliştirilmesi gerektiğini düşünmektedirler.

Sizce mali özerklik yerel özerkliğin gelişimine nasıl katkıda bulunur?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Bir belediye yönetimi mali açıdan ne kadar özerk ise yerel açıdan da o oranda özerk olur	23	18,5
Belediyelere tek başına görev yüklemek mali kaynak olmadan hiçbir anlam ifade etmez	33	26,6
Merkezi yönetimin politik ve siyasi baskılarından belediyeler ancak bağımsız gelir kaynaklarına sahip olarak kurtulabilir.	33	26,6
Yerel özerlik tek başına karar alabilmeyi ve bu kararları uygulayabilmeyi gerektirir. Bunun için de gerekli olan mali özerklidir.	34	27,4
Başka	1	8
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanların vermiş oldukları cevaplara göre, % 18,5 Bir belediye yönetimi mali açıdan ne kadar özerk ise yerel açıdan da o oranda özerk olur % 26,6 Belediyelere tek başına görev yüklemek mali kaynak olmadan hiçbir anlam ifade etmez % 26,6 Merkezi yönetimin politik ve siyasi baskılarından belediyeler ancak bağımsız gelir kaynaklarına sahip olarak kurtulabilir. %27,4 Yerel özerlik tek başına karar alabilmeyi ve bu kararları uygulayabilmeyi gerektirir. Bunun içinde gerekli olan mali özerklidir ve % 0,8 Başka şekilde katkıda bulunur şeklindedir.

Çıkan sonuçları genel olarak değerlendirdiğimizde cevapların bir birine yakın değerlerde olduğunu görüyoruz. Aslında bunda şıkların bir birine yakın olmasının da büyük payı var. Ancak %27,4'lük bir oranda yerel özerkliğin tek başına karar alabilmeyi ve bu kararları uygulayabilmeyi gerektirdiği ve bunun için de gerekli olan unsurun mali özerklikten ya da mali yererlilikten geçtiği vurgulanmıştır. Buna göre ekonomik olarak güçlü olan yerel yönetimlerin ve belediyelerin yönetim anlamında da güçlü olacağı bu şekilde vurgulanmış olmaktadır.

iller bankası tarafından belediye paylarının, belediye borçlarına mahsuben kesilmesi uygulaması hakkında ne düşünüyorsunuz?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Kısıtlı olan belediye kaynaklarının daha da azalmasına sebebiyet vermektedir.	61	49,2
Geçmiş dönemdeki borçların faturasını bu günkü belediyelere ödetmek yanlış bir uygulamadır. Bu konu ile ilgili yasal düzenlemeler yapılarak bu sorun çözülmelidir.	24	19,4
Bu uygulama ile merkezi idare bazen kendine yakın belediyelerden kesinti yaparak bunu siyasi bir malzeme olarak kullanmaktadır	9	7,3
Mevcut olan borçlarla orantılı bir kesinti yapılmalı ve en azından bir miktar pay belediyelere aktarılmalıdır	9	7,3
Bu uygulamaya son verilerek belediyeler iller bankasına mahkum olmaktan kurtarılmalı ve ihtiyaçları oranında serbestçe başka kaynaklardan borçlanabilmelidirler.	21	16,9
Diğer	61	49,2
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanlar, % 49,2 Kısıtlı olan belediye kaynaklarının daha da azalmasına sebebiyet vermektedir, %19,4 Geçmiş dönemdeki borçların faturasını bu günkü belediyelere ödetmek yanlış bir uygulamadır %7,3 Bu konu ile ilgili yasal düzenlemeler yapılarak bu sorun çözülmelidir. Bu uygulama ile merkezi idare bazen kendine yakın belediyelerden kesinti yaparak bunu siyasi bir malzeme olarak kullanmaktadır %7,3 Mevcut olan borçlarla orantılı bir kesinti yapılmalı ve en azından bir miktar pay belediyelere aktarılmalıdır %16,9 Bu uygulamaya son verilerek belediyeler iller bankasına mahkum olmaktan kurtarılmalı ve ihtiyaçları oranında serbestçe başka kaynaklardan borçlanabilmelidir. %49,2 diğer, olarak düşünceleri ifade etmişlerdir. Buna göre iller Bankasınca yapılan bu uygulama belediye kaynaklarında azalmaya sebebiyet vermekte olup, belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale de getirmektedir.

Belediye birliklerinin, belediyelerin mali özerkliğine daha fazla katkıda bulunabilmesi için sizce ne tür düzenlemeler yapılmalıdır?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Belediye birliklerinin üzerindeki vesayet denetimi kaldırılmalıdır	50	40,3
Belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikler için merkezi yönetimden izin alma zorunluluğu ortadan kaldırılmalıdır.	28	22,6
Birlikler yerel özerkliğin ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayan kamu tüzel kişileri olduğundan kurulmalarını teşvik edici önlemler alınmalıdır.	25	20,2
Sadece ülke düzeyinde değil ülkeler arasında da belediye birliklerinin kurulmasını kolaylaştırıcı ek tedbirler alınmalıdır.	16	12,9
Başka...	5	4,0
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanlar, %40,3 Belediye birliklerinin üzerindeki vesayet denetimi kaldırılmalıdır, %22,6 Belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikler için merkezi yönetimden izin alma zorunluluğu ortadan kaldırılmalıdır, %20,2 Birlikler yerel özerkliğin ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayan kamu tüzel kişileri olduğundan kurulmalarını teşvik edici önlemler alınmalıdır, %12,9 Sadece ülke düzeyinde değil ülkeler arasında da belediye birliklerinin kurulmasını kolaylaştırıcı ek tedbirler alınmalıdır ve %4 Başka Düzenlemelerin yapılması yönünde görüş bildirmişlerdir.

Belediye birlikleri pek çok ülkede belediyelerin yaralandığı kuruluşlardır. Türkiye’de ise yukarıda da çıkan sonuçlar doğrultusunda bu kuruluşların pek işlevsel olmadığı gibi vesayet denetimine de tabi tutularak gelişmelerinin önlenildiği görülmektedir.

Belediye birlikleri doğru bir biçimde organize edilip kullanılabilirse belediyelerin daha etkili ve verimli hizmet üretmesine katkıda bulunabileceği gibi yerel ve mali özerkliğe de olumlu etkileri olacaktır.

Sizce belediyelerde mali özerkliği gerçekleştirecek ve böylece yerel özerkliğe katkı sağlayacak en önemli reform nedir?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Belediyelere görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecekleri yeterli gelir kaynakları sağlanması	31	25,0
Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında tam bir gelir ve görev bölüşümünün yapılması ve bunun anayasal güvence altına alınması	45	36,3
Belediyelere kendi öz kaynaklarını yaratma imkanı verilmesi	23	18,5
Belediyelerin üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılarak yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin yapılması	24	19,4
Diğer	1	8
TOPLAM	124	100,0

Araştırmaya katılanlar, %25 Belediyelere görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecekleri yeterli gelir kaynakları sağlanması, %36,3 Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında tam bir gelir ve görev bölüşümünün yapılması ve bunun anayasal güvence altına alınması, %18,5 Belediyelere kendi öz kaynaklarını yaratma imkanı verilmesi, %19,4 Belediyelerin üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılarak, yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin yapılması ve % 0,8 Diğer reformlar olabileceğini ifade etmişlerdir.

Burada çıkan sonuçlara göre katılımcılar %36 oranla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tam bir gelir ve görev bölüşümünün yapılarak bunun da anayasal güvence altına alınması gerektiğini vurgulamışlardır. Bu tezimiz açısından da son derece önemli bir veridir. Bunun yanında %25 oranında da belediyelere yeterli gelir kaynaklarının sağlanması yönünde

görüş belirtilmiştir. Bu veriler doğrultusunda mali yeterlilikle yerel özerkliğin bire bir ilişkili olduğunu bu iki kavramın bir birini tamamladığını, biri olmadan diğerinden söz etmenin anlamsız olacağını net olarak söyleyebiliriz.

Belediyelerin mali yeterliliğinden ne anlıyorsunuz?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Belediyelerin sağlanan yeterli kaynaklarla asgari olarak yerine getirmesi gereken belediye hizmetlerini tam olarak yerine getirebilmesi	82	66,1
Belediyelerin vergi salabilme ve bunları tahsil edebilme serbestisi	24	19,4
Belediyelerin yerel hizmetleri serbestçe fiyatlandırabilme yetkisi	14	11,3
Başka	4	3,2
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanlar, %66,1 Belediyelerin sağlanan yeterli kaynaklarla asgari olarak yerine getirmesi gereken belediye hizmetlerini tam olarak yerine getirebilmesi, %19,4 Belediyelerin vergi salabilme ve bunları tahsil edebilme serbestisi, %11,3 Belediyelerin yerel hizmetleri serbestçe fiyatlandırabilme yetkisi ve % 3,2 Başka olarak ifade etmişlerdir. Bu sonuçlardan da mali yeterliliğin %66 oranında yerel hizmetlerin tam ve aksaksız olarak yerine getirilebilmesi için belediyelerin sahip olması gereken yeterli gelir olduğunu ifade edebiliriz.

Denetim elemanlarınca belediyelerde yapılan mali denetimler sizce nasıl olmalıdır?

CEVAP SEÇENEKLERİ	Cevaplayan sayısı	Cevaplanma %
Eğitici ,öğretici ve yapıcı olmalıdır.	62	50,0
Mali denetimler kayıtlar ve belgeler üzerinden yapılmalıdır	21	16,9
Ön yargılardan uzak ve objektif olmalıdır	33	26,6
Başka	8	6,5
TOPLAM	124	100

Araştırmaya katılanlar, % 50 Eğitici ,öğretici ve yapıcı olmalıdır, % 16,9 Mali denetimler kayıtlar ve belgeler üzerinden yapılmalıdır, %26,6 Ön

yargılardan uzak ve objektif olmalıdır % 6,5 Başka olmalıdır şeklinde ifade etmişlerdir. Bu verilere göre %50 oranında denetimlerin eğitici ve öğretici yanı belediyelerce önemsenmektedir.

Yapılan tüm bu değerlendirmelerden sonra anketten elde edilen veriler ve bulgular doğrultusunda çıkan sonuçları genel olarak ele aldığımızda,

-Belediyelerin bütçesi içinde yer alan en önemli gider kaleminin %48,4'lük bir oranla personel giderleri olduğu anlaşılmaktadır. Bu belediyelerin gelirlerinin yetersizliğini açıkça ortaya koymaya yetmektedir. Eğer belediyelerin gelirleri yeterli düzeyde olsaydı personel giderleri toplam belediye giderleri içinde oran olarak çok daha düşük bir paya sahip olurdu.

-Belediye bütçesi içinde yer alan en önemli gelir kalemini %62,1 ile genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydır. Bu bize belediyelerimizin ne oranda mali açıdan özerk bir konumda olduklarını açıkça göstermektedir. Buradan da belediyelerimizin merkezi yönetime nasıl bağımlı olduklarını anlıyoruz.

-Belediyeler finansman sorunu ile karşılaştıklarında genel olarak %68,5'lik bir oranda kendi öz gelirlerinden karşılama yoluna gitmektedirler.

-Belediyeler bütçenin hazırlanması sırasında gelir gider dengesini %36,3'lük bir oranda bazı gider kalemlerinde kısıntı yaparak sağlamaktadırlar. Ancak zaten kısıtlı imkana sahip olan belediyelerin giderlerde kısıntı yapması demek kaçınılmaz olarak bazı yerel hizmetlerinde aksaması demektir.

-Belediyeler ile büyükşehir belediyesi en öncelikli sorunun %39,5'lik bir oranda finansman sorunu olduğunu düşünüyorlar. Bunun hemen arkasından da %34,7'lik bir oranla da hızlı kentleşme ve göç olgusunu en önemli sorun olarak kabul ediyorlar.

-Belediyeler hizmet ifa ederken karşılaştıkları en öncelikli sorunun %84,7'lik bir oranda mali kaynak yetersizliği olduğunu vurgulamaktadırlar. Bunu %74 ile uzman personel istihdamında yaşanan sıkıntılar ve %65

oranında belde halkının bilinçli olmaması izlemektedir. Bu noktada da sıkıntı yine mali yetersizlik noktasında kendini göstermektedir.

-Belediyelerin %94,4'ü belediyelere tahsis edilen gelir ve kaynakların belediyelere yüklenen görevlerle orantılı olmadığını düşünmektedirler. Bu noktada belediyelere yüklenen görev ve sorumlulukların devamlı arttığı, aslında bunun kendileri açısından olumlu bir gelişme olduğu ancak bu görev ve sorumlulukları yerine getirecek gelir ve kaynakların da aynı oranda artırılmamasının belediyeleri daha da zor duruma düşürdüğü ifade edilmiştir.

-Belediyelere kendi gelirlerini düzenleyebilme yetkisinin verilmesinin %18,5'lik bir oranda olumlu yönde etkileyeceği ve bunun mali özerkliğin önemli şartlarından biri olduğu, %18,5'lik bir bölümü böyle bir uygulamanın belde halkı tarafından belediyenin denetlenmesine olanak sağlayacağını, %15,3'lük bir kesimin bunun yerel demokrasiyi geliştireceğini ve %14,5'lik bir bölümün de bu uygulamanın belediyelerin gelirlerini artıracığı gibi, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin de artacağını belirtmişlerdir.

Buradan çıkan sonuca göre belediyelerin büyük çoğunluğu, mali özerkliğin ve yerel özerkliğin kendi gelir kaynaklarına sahip olmaktan geçtiğinin bilincindedirler.

- Belediyelere yapılan yardım ve fonların dağıtımında meydana gelen siyasi ve politik davranışların önüne geçmek için %54'lük bir oranda nüfus kriterinin baz alınmasının doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

-Belediyeler Genel Bütçe Vergi Tahsilatından aldıkları payın %36'lık bir oranla en az %25 olması gerektiğini belirtmişlerdir. Burada %6'lık bir kısımda en az %50 olması gerektiğini belirtmiştir.

Ancak bu oranın makul sınırlar içinde %25 artırılmasının bile belediyelerin büyük açılım sağlamasına ve mali yeterliliğe ulaşmasında büyük katkı sağlayacağı muhakkaktır.

-Genel bütçe Vergi Tahsilatından Alınan Payların %83,1'lik bir oranda nüfus kriterine göre dağıtılması doğru olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bu

payların %53,2'lik bir oranda ikametgah esasında nüfusa göre dağıtılması istenmektedir.

-Belediyeleri borçlanmaya iten sebebin %80,6'lık bir oranla merkezi yönetim tarafından yeterli kaynak aktarılmaması olduğu düşünölmektedir.

-Belediyeler kendi gelirlerini tahsil etmekte zorlanmalarının nedenini %31,5 ile gelir birimlerinin teknik ve ekipman olarak iyi organize olamaması sonucu oluşan denetim ve yoklama yetersizliğine bağlamaktadırlar. Bu sorunun oluşmasında merkezin izni dışında personel istihdam edememenin büyük payı vardır.

-Belediyeler kaynak israfının en önemli sebebinin %32,3 ile önceliğin temel kamu hizmetlerine verilmemesine bağlamaktadırlar.

-Belediyeler öz gelir kaynaklarını yeterince kullanamamanın sebebinin de %28,2'lik bir oranla mali sorunları çözecek bir yasal düzenleme yapılmamasına, %26,6'lık bir oranla da merkezi yönetimle belediyeler arasında tam manasıyla bir gelir ve görev bölüşümünün yapılmamasına bağlamaktadırlar.

-Belediyeler %63,7'lik bir oranla merkezi yönetime ait olan, örgütsel yapılarını ve personel politikalarını belirleme yetkisinin kendilerine devredilmesini istemektedirler. Bu da aslında en doğal haklarıdır. Böyle bir haktan mahrum olan bir belediye için yerel özerklikten söz etmek pek gerçekçi değildir.

-Belediyeler merkezi yönetim tarafından kendilerine uygulanan vesayet denetiminin %44,4'lük bir oranla yerindelik denetimi değil hukuka uygunluk denetimi içermesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu sonuca göre belediyeler kendilerine uygulanan bu ağır vesayet uygulamasına son verilmesini talep etmektedirler.

-Belediyeler %41,1'lik bir oranda görünüş itibarı ile mali özerkliğe sahip olsalar bile bunun yeterli düzeyde olmadığını ve mutlaka yeni

düzenlemelerle daha özerk bir yapıya kavuşturulmaları gerektiğini düşünmektedirler.

-Belediyeler mali özerkliğin yerel özerkliğe katkısı hususunda %27,4'lük bir oranda yerel özerkliğin tek başına karar alabilmeyi ve bu kararları uygulayabilmeyi gerektirdiğini Bunu sağlamanın yolunun ise mali yeterlilikten geçtiğini düşünmektedirler. Bunun yanında %26,6'lık bir oranda merkezi yönetimin politik ve siyasal baskılarından belediyelerin ancak bağımsız gelir kaynaklarına sahip olarak kurtulabileceğini, %26,6'lık bir oranda belediyelere tek başına görev yüklemenin mali kaynak olmadan bir anlam ifade etmeyeceğini düşünmektedirler. Buna göre mali yeterliliğe sahip olmadan belediyeler için yerel özerkliğin gerçekleşmesi neredeyse olanaksızdır sonucuna ulaşmak hiçte zor değildir.

-İller Bankası tarafından belediye paylarının, belediyelerin borçlarına mahsuben kesilmesi uygulamasına, belediyeler %49,1'lik bir oranda bu uygulamanın zaten kısıtlı olan belediye gelirlerini daha da kısıtlayacağı yönünde görüş belirtmişlerdir.

-Belediye birliklerinin belediye özerkliğine katkı sağlaması için, %43,3'lük bir oranda bu birliklerin üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılması istenmektedir.

-Belediyelerin mali özerkliğini gerçekleştirecek en önemli reformun %36,3'lük bir oranda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında tam bir gelir ve görev bölüşümünün yapılması ve bunun anayasal güvence altına alınması olduğu belirtilmiştir. Bu veriler bu çalışmamızda ortaya koyduğumuz ve vurgulamaya çalıştığımız tezimizle bire bir örtüşmektedir ve tezimizi doğrulamaktadır.

-Belediyeler mali yeterlilikten %66,1'lik bir oranda, sağlanan yeterli kaynaklarla asgari olarak yerine getirilmesi gereken belediye hizmetlerinin tam olarak yerine getirilmesini anlamaktadırlar.

-Belediyeler denetim elemanlarınca yapılan denetimlerin %50'lik bir oranla eğitici, öğretici ve yapıcı olmasını istemektedirler.

2.1. Öneriler

Anket çalışması sonucunda elde edilen veriler doğrultusunda belediyelerin yerel özerkliğinin geliştirilmesine yönelik olarak mali yeterliliğin sağlanması ve bunun yerel özerkliğe daha fazla katkıda bulunabilmesi için şu öneriler getirilebilir,

1- Her şeyden önce belediyelerin gelirlerinin yetersiz olduğu herkesçe kabul edildiğine göre ilk yapılması gereken şey bir an önce belediyelerin yeterli gelir kaynaklarıyla donatılarak merkezi yönetime bağımlı olmaktan kurtarılmasıdır.

2- Belediyelere yeni görevler ve sorumluluklar yüklenirken mutlak suretle bu görev ve sorumlulukları yerine getirebilecekleri gelir kaynaklarının da gösterilmesi ve tahsis edilmesi sağlanmalıdır. Böylece görev ve sorumluluklarla gelirlerin orantılı olması ilkesi gerçekleştirilmiş olur.

3-Belediyelere yasal sınırlar içinde kendi gelirlerini belirleyebilme imkanının verilmesi hem belediyelerin mali özerkliğini artıracak hem de yerel özerkliğe en önemli katkıyı sağlayacak düzenlemelerden birisi olacaktır.

Böyle bir uygulama için, belediye meclislerine bazı alanlarda vergileme yapabilme ve bunların oranlarını belirleme imkanı verilmelidir. Ayrıca koyulacak bu vergilerin ve oranlarının belirlenmesinde yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin de görüşleri alınarak hareket edilmelidir. Bu uygulama yerel halkın yönetime katılmasını sağlayacağı gibi, yerindelik denetiminin de yerel halk tarafından gerçekleştirilmesine katkı sağlayacaktır.

4-Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden, belediyelere halen aktarılan %6'lık payın, en az %25 oranına çıkartılması belediyeleri ekonomik yönden oldukça rahatlatacaktır. Hemen yürürlükte olan %6'lık bir payla bile belediyelerin bir çok şeyi başardıkları göz önüne alınırsa bu oranın %25'e çıkartılması durumunda belediyelerin imkanlarının ne oranda artacağı ve bununda yerel hizmetlere ve yerel halka dolaylı olarak ülkeye sağlayacağı katkı ortadadır.

5-Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aktarılan payın dağıtımında; ikametgah esasında nüfus kriterinin uygulanmasına ilave olarak bulunulan

alanın yüz ölçümü, kırsal alan nüfusu, gelişmişlik endeksi ve belediyenin sergilediği performans sonuçları dikkate alınmalıdır.

Payların dağıtımında nüfusun yanında belediyelerin harcamalarında etkili olan diğer faktörlerin dikkate alınması suretiyle dağıtım etkinliği artırılmış olacaktır. Belediyelere aktarılan paylar ile bu idarelerin performansları arasında ilişki kurulması, gelirlerinin artırılmasını isteyen idareleri daha fazla çaba göstermek durumunda bırakacaktır. Bu da yerel hizmetler için yapılan harcamalara hemşehrilerin de katılmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla bu idarelerin hemşehriler tarafından daha iyi denetlenmesi, yani yerel demokrasinin daha etkin çalışmasını sağlayacaktır.

6-İller Bankasının, Genel Bütçe Vergi Gelirleri üzerinden belediyelere aktarılan paylardan belediyelerin borçlarına mahsuben %40 kesinti yapma hakkına sahip olması, belediyeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu oran oldukça yüksek bir orandır ve %20 gibi daha makul bir seviyeye indirilmeli ya da bu uygulamanın yerine belediye borçları daha uzun vadelere yayılarak yeniden yapılandırılmalı ve bir takvim dahilinde belediyeler tarafından ödenmesini sağlayacak düzenlemeye gidilmelidir.

Ayrıca İller Bankasının bu günkü mevcut yapısından sıyrılarak özerk bir banka hüviyetine kavuşturulması ve belediyelere merkezi yönetimden bağımsız olarak kredi vermesi merkezi yönetimin bu bankayı kullanarak yerel yönetimleri mali açıdan kontrol altında tutmasını da önleyecektir.

7-Belediyeler yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulduktan sonra borçlanma ile ilgili düzenlemeler de yapılarak belediyelerin borçları disipline edilmeli ve belediyelerin gereksiz yere borçlanmalarının önüne geçilmelidir. Bu borçlanmalara belirli ve yerel özerkliği zedelemeyecek oranlar getirilmelidir. Bunu yapmaktaki amaç belediyelerin lüzumundan fazla borçlanmasını engelleyerek mali özerkliklerinin zarar görmesini önlemektir.

8-Belediyelerin gelirlerindeki kayıpları azaltmak için özellikle gelir ve tahsilat birimleri her türlü teknik ekipman ve altyapıyla donatılarak bu birimlerde uzman personel istihdamına olanak sağlayacak düzenlemeler

yapılmalıdır. Bu hem gelir kayıplarını önleyecek hem de gelirlerin artmasını sağlayacaktır.

9-Belediyeler ve merkezi yönetim arasında Tam bir görev ve kaynak bölüşümüne gidilmeli ve bu hiçbir şüphe ve tereddüde mahal vermeyecek şekilde yasal ve anayasal güvence altına alınmalıdır.

Bu anlayış çerçevesinde; mahalli ve müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler belediyelere bırakılmalıdır.

Belediyeler görev, yetki ve sorumluluk alanına giren hizmetleri idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütmekte serbest olmalıdırlar.

Belediyelerin görev yetki ve sorumluluk alanına giren konularda çıkarılacak yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, belediyelerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinen yönetim ilkesine aykırı hükümlerin konulması önlenmelidir. Ayrıca merkezi yönetim belediyelerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetlerle ilgili yerel düzeyde teşkilat kurmamalıdır. Daha önceden kurulmuş olan merkezi yönetimin taşra teşkilatları belediyelerin yetki ve sorumluluğundaki bu alanlardan çıkartılmalı ve bu teşkilatların sahip olduğu taşınmazlar ile buralarda görevli olan personel belediyelere devredilmelidir. Bu şekilde yerel özerkliğin alanı genişletilip pekiştirilmiş olacaktır.

10- Belediyelere kendi ihtiyaçları doğrultusunda sözleşmeli olarak personel alma ve istihdam etme imkanı tanınmalıdır. Bu yerel hizmetlerin gereği gibi yapılabilmesinin bir koşulu olduğu gibi Aynı zamanda belediyelerin performanslarının da artmasına yardımcı olacaktır.

11- Merkezi yönetimin, belediyeler üzerinde uyguladığı ağır vesayet uygulamasına son verilmelidir. Merkezi yönetim yerindelik denetimi değil hukuka uygunluk denetimi yapmalıdır. Yerindelik denetimini ise bağımsız yargı organları ve yerel halk ile sivil toplum örgütleri yapmalıdır.

Bu amaçla Bir halk denetçisi seçilmesi uygun bir yaklaşım olacaktır. Bu halk denetçisi yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların daha kısa sürede ve daha kolay bir biçimde çözümüne yardımcı olacaktır.

12-Merkezi yönetim, belediyeleri kendi alt birimi gibi görmek yerine onları kamu yönetimi sisteminin içinde ve kendi ortağı gibi kabul etmelidir. Böyle bir yaklaşım merkezi yönetimin belediyelere daha olumlu bir gözle bakmasını sağlayacağı gibi yerel düzeydeki bazı yetki ve sorumlulukların belediyelere devredilmesini de kolaylaştıracaktır.

13-Son zamanlarda yapılan düzenlemelerle birlikte Sayıştay'ın üzerindeki denetim yükü hat safhaya ulaşmıştır. Ayrıca belediyelerin sayıca fazla olmaları da göz önüne alınırsa Sayıştay'ın belediyeleri sağlıklı bir denetime tabi tutması zor görünmektedir. Bu olumsuzluğu gidermek için Sayıştay ya kendi içinde belediyeler ile ilgili özel bir birim kurmak ya da bölgesel birimler oluşturmak yoluna gitmelidir. Ancak bu uygulamaların kısa vadede etkili olacağı görülmektedir. Bu hususta en doğru yaklaşım bir Yerel Yönetimler Sayıştay'ının kurulması olacaktır.

14-Belediyeler sadece kaynak üreten ve bu kaynakları kullanan ve hizmet ifa eden birimler olarak düşünülmemelidir. Bunların yanında belediyelerin demokratik toplumun oluşmasında önemli katkılar sağlayabilecek bir konumda oldukları göz ardı edilmemelidir.

15-Belediyelerin kendi aralarında kuracakları birliklere ilişkin yeni düzenlemelere gidilerek bunlar teşvik edilmelidir. Zira bu birlikler hem kaynak sağlamak hem de yerel yönetimler arası dayanışmayı sağlamak açısından önemlidirler.

16-Yapılacak yeni düzenlemelerle belediyelere sağlanacak gelir kaynakları kesintisiz hizmet sunmaya ve gerekli mali planlamaya imkan verecek bir biçimde düzenlilik ve süreklilik arz etmeli, merkezi yönetimin etki alanından mümkün olduğu ölçüde uzak tutulmalıdır. Ayrıca merkezi yönetim

tarafından aktarılan transferlerin belediyelerin yerel özerkliğini zedelemeyecek şekilde koşulsuz olması gerekmektedir.

17- Belediye gelirlerini ilgilendiren ve halen çeşitli kanunlarda var olan düzenlemeler tek bir kanun altında toplamalı ve bu alandaki yasal karışıklığa da son verilmelidir.

18-Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının bütçesinde yer alan özel hesaplardan yerel yönetimlere projeye bağlı olarak veya şartsız olarak kaynak aktarılması bu idareler arasında eşitsizliğe yol açmaktadır. Ayrıca nüfusu 10 bin ve altında olan belediyeler diğerlerine göre daha fazla kaynak sıkıntısı içerisindeyler, hem bu eşitsizliklerin önüne geçmek ham de nüfusu 10 binin altında olan belediyelere ek kaynak aktarılabilmesi için özel hesapların tamamı kaldırılarak her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak özel bir ödeneğin denkleştirme ödeneği adı altında bu belediyelere eşit şekilde dağıtımı sağlanmalıdır.

19-Yetersiz gelir kaynakları nedeniyle zor durumda olan belediyelerin bütçelerinden bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri hizmetlere katılma payı ayrılması uygulamasına son verilmelidir.

20-Belediyelerin şehir içi ulaşım, su, hava gazı temini, çöp toplama, atık su gibi hizmetler karşılığında aldığı ücretler bu hizmetlerin en azından maliyetini karşılayacak düzeyde tutulmalıdır.

21- Belediyelerin mali sorunlarının çözümüne ilişkin alınabilecek tedbirlerden biri de cari giderler içinde yer alan personel giderlerinin, özellikle de büyük kentlerde, payının azaltılmasıdır. Burada yapılması gereken şey personeli azaltmak değil, maaş ve ücret giderlerinin artışına neden olan merkezi yönetim kararlarının doğrudan belediyelere yansıtılmasının önlenmesidir.

Bunun için merkezi yönetim, personel giderlerinde ortaya çıkacak artışları telafi edecek fonları, belediyelere ve onların hesabına aktarmak

üzere ve ödenek şeklinde bütçeye koymalıdır. Bu uygulama cari giderlerin belediyelerin iradesi dışında artmasını önleyecektir.

22-Belediyelerin önemli bir gelir kaynağı olan emlak vergisi yeniden ele alınarak düzenlenmeli ve daha etkin bir hale getirilmelidir. Bir kere her şeyden önce emlak vergisi tamamen yerel bir vergi olarak düzenlenmeli ve yerel vergi sistemi içine alınmalıdır. Bina, arsa ve araziden alınan bu verginin oranı yeniden belirlenmelidir.

Emlak vergisi ile ilgili olarak yapılması gereken en önemli düzenlemelerden birisi de, bu verginin istisna ve muafiyet alanının daraltılarak vergi tabanının genişletilmesidir. Özellikle belediye altyapı yatırımlarından kaynaklanan taşınmaz değer artışları vergi değerlerini değiştiren sebepler arasına alınarak kısmen de olsa kent rantlarının vergilendirilmesi sağlanmalıdır.

23-Belediye gelirlerinin artırılması için yeni ve alternatif vergiler ihdas edilmelidir. Konuyla ilgili olarak Elektrik ve havagazı tüketim vergisine ilaveten güncel olan doğalgaz ve likit petrol gazı gibi yeni maddelerin de tüketimi vergi kapsamına alınarak vergi tabanında önemli bir genişleme sağlanabilir.

Ayrıca vergi tabanının genişletilmesi anlamında özellikle Turizm bölgelerini ve bu bölgelerdeki belediyeleri yakından ilgilendiren bir vergi olarak konaklama vergisi getirilebilir. Bu uygulama özellikle bu bölgelerdeki belediyelere büyük bir kaynak yaratma imkanı verebilir.

2.2.Deneklerin özellikleri

Ankete katılan 124 kişinin demografik özellikleri değerlendirilmiş ve çıkan oransal dağılım aşağıdaki tabloda toplu olarak belirtilmiştir.

		SAYISI	YÜZDESİ(%)
CİNSİYET	ERKEK	105	84,7
	KADIN	19	15,3
UNVAN	ÖN MALİ KONTROL	1	0,8
	MECLİS ÜYESİ	28	22,6
	GELİR VE TAHSİL	3	2,4
	MEMUR	21	16,9
	GİDER MÜDÜR YARD	10	8,1
	SATIN ALMA ŞEFİ	12	9,7
	EMLAK ŞEFİ	3	2,4
	BAŞKAN YRD	6	4,8
	REKLAM SERVİSİ	1	0,8
	HESAP İŞ MÜD	10	8,1
	MUHASEBE ŞEFİ	6	4,8
	TAHAKKUK ŞEFİ	1	0,8
	BELEDİYE BAŞKANI	2	1,6
	MUHASEBE YETKİLİ YARD	1	0,8
	ŞUBE MÜD	2	1,6
	MÜD YARD	7	5,6
	MUHASEBE MÜD	1	0,8
	GELİR MÜD	2	1,6
	EMLAK MÜD YARD	1	0,8
	YAZI İŞLERİ MÜD	1	0,8
GELİR MÜD YARD	1	0,8	
MÜFETTİŞ	4	3,2	
ÖĞRENİM DURUMU	İLKOKUL		
	ORTAOKUL	7	5,6
	LİSE	48	38,7
	YÜKSEK OKUL	68	54,8
	LİSANS ÜSTÜ	1	0,8
TOPLAM		124	100

Anketi cevaplayanların, %84,7'si erkek ve %15,3'ü kadındır. Anketi, 1 ön mali kontrol (%0,8'i), 28 meclis üyesi (%22,6), 3 gelir ve tahsil (%2,4), 21 memur (%16,9), 10 gider müdür yardımcısı (%8,1), 12 satın alma şefi

(%9,7), 3 emlak şefi (%2,4), 6 Başkan yardımcısı (%4,8), 1 reklam servisi şefi (%0,8), 10 hesap işleri müdürü (%8,1), 6 muhasebe şefi (%4,8), 1 tahakkuk şefi (%0,8), 2 Belediye başkanı (%1,6), 1 muhasebe yetkili yardımcısı (%0,8), 2 Şube müdürü (%1,6), 7 Müdür yardımcısı (% 5,6), 1 muhasebe müdürü (%0,8), 2 gelir müdürü (%1,6), 1 Emlak Müdür Yardımcısı (%0,8),1 Yazı işleri Müdürü(%0,8), 1 Gelir Müdür Yardımcısı (%0,8) ve 4 Müfettiş (%3,2) cevaplandırmıştır.

Bu katılımcıların %5,6'sı ortaokul mezunu, %38,7'si lise mezunu %54,8'i yüksek okul mezunu ve %0,8'i lisans üstü mezunlarından oluşmaktadır.

Araştırmaya Katılanların Yaş İstatistikleri

YAŞ ORTALAMASI	39,64
STANDART SAPMASI	5,8673
MİNİMUM DEĞERİ	24
MAKSİMİM DEĞERİ	53

Araştırmaya katılan 124 kişinin yaşlarının ortalaması 39,64 olup minimum 24 yaşlarında ve maksimum 53 yaşında çalışanlar olduğu görülmektedir.

Araştırmaya Katılanların Görevde Çalışma Yılı İstatistikleri

ORTALAMASI	5,459
STANDART SAPMASI	5,0483
MİNİMUM DEĞERİ	1
MAKSİMİM DEĞERİ	23

Araştırmaya katılanlar buldukları görevde çalışma yılı ortalaması 5,459 dur. Çalışanların bulunduğu görevi minimum 1 yıldır maksimum 23 yıldır yaptıkları gözlenmiştir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüz Türkiye'sinde Belediyeler dünya ölçeğinin çok gerisinde bulunmaktadır. Bu durumun oluşmasında uygulanan merkezîyetçi yönetim yapısının büyük etkisi vardır. Bunun sonucunda Türkiye üniter yapısını ve ülke bütünlüğünü korumak adına yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin özerk bir yapıya kavuşturulmasına imkan vermemiştir. Bu da belediyelerin istenilen düzeyde yerel özereklığe ve mali yeterliliğe kavuşamamasına neden olmuştur.

Dünyadaki hızlı teknolojik, ekonomik ve siyasal gelişmeler küreselleşmeyi daha da artırmıştır. Bu gelişme ve değışime sadece merkezîyetçi bir yönetim anlayışı ile ayak uydurmak olanaksız hale gelmiş bu da yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin önemini bir kat daha artırmıştır. Böyle bir ortam içinde arzu edilen ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmek için hem merkezi yönetime ve hem de belediyelere büyük görevler düşmektedir.

Bu günkü haliyle Türkiye'deki belediyelerin böyle bir misyonu yüklenabilmeleri neredeyse imkansızdır. Bunun nedeni ise belediyelere halen hiyerarşik olarak merkezi yönetime bağılı bir alt birim olarak bakılması ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi davranılmasıdır.

Dünyadaki uygulamalar ise tam aksi yönde gelişmektedir. Pek çok ülkede merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devri hızlanmakta, karar alma ve hizmet sunma konularında sorumluluk daha alt yerel birimlere bırakılmakta, yerel halkın yönetim ve denetim sürecine daha fazla ve aktif olarak katılımı teşvik edilmektedir. Öyleyse bu gelişmelere ayak uydurabilmek ve çağın gerisinde kalmamak için Türk belediyelerinin mevcut yapısını gözden geçirmek, yeterli kaynak ve yetkilerle donatmak, merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan taşra teşkilatı görünümünden kurtarmak yerel ve mali açıdan özerk birimler haline getirmek gerekmektedir.

Gelişmiş ülke belediyeleri ile karşılaştırıldığında Türk belediyelerinin, yerel vergiler ve harçlar ile ücret ve hizmet bedelleri açısından çok geride olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülke belediyelerinin gelirleri içinde öz kaynaklar yüksek bir orana sahip iken merkezi yönetimden aktarılan payların oranları daha düşük düzeyde kalmaktadır. Oysa Türkiye de durum tam tersi bir görünüm arz etmekte ve öz kaynaklardan elde edilen gelirin oranı çok düşük seviyelerde iken merkezi yönetimce aktarılan payların oranları yüksek düzeyde olmaktadır. Bunun sonucunda da belediyeler mali açıdan merkezi yönetime bağımlı duruma gelmektedirler.

Dünyada meydana gelen bu gelişmeler karşısında merkezi yönetim de daha fazla duyarsız kalamamıştır. Bunda Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde olmasının da kuşkusuz büyük payı vardır. Türkiye uluslararası gelişmelerden geri kalmamak için 1988 tarihinde "Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartını" imzalamıştır. Ayrıca bunu takiben yapılmak istenen bazı reform çalışmalarının da olduğunu görmekteyiz. Ancak bu güne kadar gerçek anlamda bir yerel yönetim reformunun yapıldığını söylemek zordur.

Bu gün yapılması gereken şey gerçekten de Türk kamu yönetimini yeniden ele alarak Dünya ölçeğinde ve günümüz koşullarına uygun olarak yeniden reforme etmektir. Bu Avrupa Birliği ile uyumu gerçekleştirebilmek için de gereklidir. Ancak böyle bir çalışma merkezîyetçi hantal ve israfçı bir yapıyı sona erdirebilir ve belediyelerin mali açıdan yeterli düzeye gelmesini sağlayarak gerçek anlamda bir yerel özerkliğin gerçekleşmesine zemin hazırlar.

Yaptığımız çalışmada belediyelerin mali yeterliliğinin yerel özerliğe nasıl katkı yapacağı ve yerel özerkliğin tam anlamıyla nasıl sağlanacağı yönünde belediye çalışanlarına uygulanan anketlerin sonuçları yukarıda bahsedilen açıklamalarla büyük ölçüde örtüşmektedir.

Ayrıca araştırmanın yapılmasına dayanak teşkil eden varsayımlarımız da büyük oranda doğrulanmış durumdadır.

-Belediyelerimiz mali yönden dünya ölçeğinde istenilen düzeyde özerkliğe sahip değildirler.

-Hali hazırdaki gelir kaynakları ile belediyelerin üzerlerine yüklenen görevleri tam olarak ifa etmeleri mümkün değildir.

-Merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev ve sorumluluk kargaşası yaşanmaktadır.

-Merkezi yönetimle belediyeler arasında tam bir gelir bölüşümü yapılmadığından ve belediyelere bağımsız gelir kaynakları tahsis edilmediğinden belediyelerin çoğu merkezi yönetime mali yönden bağımlıdırlar.

-Belediyeler gibi merkezi yönetim de kapsamlı bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç olduğunu kabul etmektedir.

-Yerel özerkliğin en öncelikli şartının mali özerklik olduğu hem belediyelerce hem de merkezi yönetimce vurgulanmaktadır.

-Belediyelerin mali yönden güçsüz olması hem yerel hem de genel anlamda ülke demokrasisinin gelişmesini engellemektedir.

Araştırmamızın ortaya koyduğu bulgular bu varsayımları doğrulamıştır.

Türkiye’de belediyelerin her şeyden önce özerk bir yapıya kavuşabilmesi için, görev alanları önceden ve yerel düzeydeki hizmetleri de kapsamına alacak bir biçimde düzenlenmelidir. Belediyeler genellikle ilkesi gereğince yasaların açık bir şekilde sınırlandırmadığı ya da başka bir idari birime bırakmadığı bütün görev ve hizmetleri ifa edebilmeli, görev ve yetki konusunda geniş bir takdir hakkına sahip olmalıdırlar. Ayrıca belediyelerin hangi hizmetleri yürütmekle görevli oldukları önceden belirlenmeli ve yasal ve anayasal bir temele oturtulmalıdır. Böyle bir düzenleme merkezi yönetimin, belediyelere müdahalesini önleyeceği gibi yerel özerkliği de güvence altına alacaktır.

Bu anlayış çerçevesinde; mahalli ve müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler belediyelere bırakılmalıdır.

Belediyeler görev, yetki ve sorumluluk alanına giren hizmetleri idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütmekte serbest olmalıdırlar.

Belediyelerin görev yetki ve sorumluluk alanına giren konularda çıkarılacak yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, belediyelerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinen yönetim ilkesine aykırı hükümlerin konulması önlenmelidir. Ayrıca merkezi yönetim belediyelerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetlerle ilgili yerel düzeyde teşkilat kurmamalıdır. Daha önceden kurulmuş olan merkezi yönetimin taşra teşkilatları belediyelerin yetki ve sorumluluğundaki bu alanlardan çıkartılmalı ve bu teşkilatların sahip olduğu taşınmazlar ile buralarda görevli olan personel belediyelere devredilmelidir. Bu şekilde yerel özerkliğin alanı genişletilip pekiştirilmiş olacaktır.

Bundan sonra yapılacak ilk işlem de bu görevleri ifa edebilecek gelir kaynaklarının belediyelere sağlanmasıdır. Bu amaçla belediye gelirlerini ilgilendiren ve halen pek çok kanunların içinde yer alan düzenlemeler tek bir kanun çerçevesi içinde toplanmalı ve bu alandaki karışıklığa son verilmelidir. Yapılacak olan bu kanunla; belediyelerin öz gelirlerini artırmak üzere mevcut olan vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarının alanı genişletilerek, maktu tarifelerin zaman içinde değersiz hale gelmesini önleyecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sağlanmalıdır. Yeni vergiler konulmalı ve bunlar belediyelere devredilmelidir.

Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aktarılan paylar bü günkü oranı olan %6 dan en az %25 ler düzeyine çıkartılmalıdır. Kaldı ki bu bile düşük bir orandır ancak ülke koşulları da düşünülduğünde bu gün kabul edilebilir düzeydedir.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aktarılan payın dağıtımında; ikametgah esasında nüfus kriterinin uygulanmasına ilave olarak bulunulan alanın yüz ölçümü, kırsal alan nüfusu, gelişmişlik endeksi ve belediyenin sergilediği performans sonuçları dikkate alınmalıdır.

Payların dağıtımında nüfusun yanında belediyelerin harcamalarında etkili olan diğer faktörlerin dikkate alınması suretiyle dağıtım etkinliği artırılmış olacaktır. Belediyelere aktarılan paylar ile bu idarelerin performansları arasında ilişki kurulması, gelirlerinin artırılmasını isteyen idareleri daha fazla çaba göstermek durumunda bırakacaktır. Bu da yerel hizmetler için yapılan harcamalara hemşehrilerin de katılmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla bu idarelerin hemşehriler tarafından daha iyi denetlenmesi, yani yerel demokrasinin daha etkin çalışmasını sağlayacaktır.

İller Bankasının, Genel Bütçe Vergi Gelirleri üzerinden belediyelere aktarılan paylardan belediyelerin borçlarına mahsuben %40 kesinti yapma hakkına sahip olması, belediyeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu oran oldukça yüksek bir orandır ve %20 gibi daha makul bir seviyeye indirilmeli ya da bu uygulamanın yerine belediye borçları daha uzun vadelere yayılarak yeniden yapılandırılmalı ve bir takvim dahilinde belediyeler tarafından ödenmesini sağlayacak düzenlemeye gidilmelidir.

Ayrıca İller Bankasının bu günkü mevcut yapısından sıyrılarak özerk bir banka hüviyetine kavuşturulması ve belediyelere merkezi yönetimden bağımsız olarak kredi vermesi merkezi yönetimin bu bankayı kullanarak yerel yönetimleri mali açıdan kontrol altında tutmasını da önleyecektir.

Belediyelere bağımsız gelir kaynaklarını oluşturabilmesi için vergilendirme yetkisi tanınmalıdır. Ancak bu yetki sınırsız bir yetki olmamalıdır. Gerekli yasal alt yapı ve düzenlemeler oluşturularak vergilendirme yetkisinin verilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bu uygulamadan maksat yerel vergi gelirlerinin belediye gelirleri içindeki oranını artırarak bu gelirlerin belediye gelirlerinin asli unsuru

olmasını temin etmektir. Bu bir anlamda belediyelerin yerel özerkliğinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Böyle bir düzenleme yerel özerkliğin ve mali özerkliğin en önemli göstergelerinden birini de oluşturmaktadır.

Belediyelerin mali özerkliğinin tam olarak sağlanması bu birimlerin yüklendikleri görevleri tam ve eksiksiz olarak ve merkezi yönetime bağımlı ve muhtaç olmadan yerine getirebilecekleri ve yukarıda belirtilen düzenlemeler çerçevesinde kendilerine yetecek gelir ve kaynaklarla donatılmasına bağlıdır. Ancak belediyelerin sadece gelirlerle donatılması yeterli değildir, sahip oldukları gelirleri serbestçe harcayabilmeleri de önemlidir.

Belediyeler bağımsız gelir kaynakları ile donatıldıktan sonra bunların borçlanmalarını da disipline edecek belli düzenlemeler yapılmalıdır. Elbette buradaki amaç belediyeleri yeniden kısıtlamak değil onların hesapsız borçlanmalara gitmesini önleyerek başka kurum ve kuruluşlar karşısında zor duruma düşmelerinin önüne geçmektir.

Görev ve gelir yönünden gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra belediyelere kendi ihtiyaçları doğrultusunda sözleşmeli uzman ve nitelikli personel istihdam etme imkanı da tanınmalıdır. Bu düzenleme ile görev yönünden ve kaynak yönünden özerk kılınmış bir belediyenin yönetsel anlamda da özerkliğinin sağlanması için ihtiyaç vardır.

Belediyeler üzerinde yapılması gereken en önemli düzenlemelerden birisi de ağır idari vesayet uygulamasının sona erdirilmesi olacaktır. Türkiye’de belediyeleri en çok etkileyen ve onları merkezi yönetime karşı güçsüz bırakan bu uygulama terk edilerek yerindelik denetiminden vazgeçilmelidir.

Bundan böyle yapılacak yeni düzenlemeler ile merkezi yönetim hukukilik denetimi yapmalı ve yerindelik denetimini bağımsız yargıya bırakmalıdır. Ayrıca yerindelik denetimini halkın ve sivil toplum kuruluşlarının da yapmasına olanak verilecek düzenlemeye gidilmelidir.

Bu amaçla Bir halk denetçisi seçilmesi uygun bir yaklaşım olacaktır. Bu halk denetçisi yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile idareler

tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların daha kısa sürede ve daha kolay bir biçimde çözümüne yardımcı olacaktır.

Son zamanlarda yapılan düzenlemelerle birlikte Sayıştay'ın üzerindeki denetim yükü hat safhaya ulaşmıştır. Ayrıca belediyelerin sayıca fazla olmaları da göz önüne alınırsa Sayıştay'ın belediyeleri sağlıklı bir denetime tabi tutması zor görünmektedir. Bu olumsuzluğu gidermek için Sayıştay ya kendi içinde belediyeler ile ilgili özel bir birim kurmak ya da bölgesel birimler oluşturmak yoluna gitmelidir. Ancak bu uygulamaların kısa vadede etkili olacağı görülmektedir. Bu hususta en doğru yaklaşım bir Yerel Yönetimler Sayıştay'ının kurulması olacaktır.

Yine belediye gelirlerinin artırılması için yeni ve alternatif vergiler ihdas edilmelidir. Konuyla ilgili olarak Elektrik ve havagazı tüketim vergisine ilaveten güncel olan doğalgaz ve likit petrol gazı gibi yeni maddelerin de tüketimi vergi kapsamına alınarak vergi tabanında önemli bir genişleme sağlanabilir.

Ayrıca vergi tabanının genişletilmesi anlamında özellikle Turizm bölgelerini ve bu bölgelerdeki belediyeleri yakından ilgilendiren bir vergi olarak konaklama vergisi getirilebilir. Bu uygulama özellikle bu bölgelerdeki belediyelere büyük bir kaynak yaratma imkanı verebilir.

Belediyelerin önemli bir gelir kaynağı olan emlak vergisi yeniden ele alınarak düzenlenmeli ve daha etkin bir hale getirilmelidir. Bir kere her şeyden önce emlak vergisi tamamen yerel bir vergi olarak düzenlenmeli ve yerel vergi sistemi içine alınmalıdır. Bina, arsa ve araziden alınan bu verginin oranı yeniden belirlenmelidir.

Emlak vergisi ile ilgili olarak yapılması gereken en önemli düzenlemelerden birisi de, bu verginin istisna ve muafiyet alanının daraltılarak vergi tabanının genişletilmesidir. Özellikle belediye altyapı yatırımlarından kaynaklanan taşınmaz değer artışları vergi değerlerini

değiştiren sebepler arasına alınarak kısmen de olsa kent rantlarının vergilendirilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan tüm olumlu katkı ve iyileştirmelere rağmen geliri yetersiz kalan ve nüfusu on binin altında olan belediyelere merkezi yönetim tarafından Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak özel bir denkleştirme ödeneğinden gelir yetersizliklerini gidermek üzere eşit düzeyde bir ödenek aktarılmalıdır.

Sonuç olarak belediyeler için mali yeterlilik yerel özerkliğin en önemli şartıdır. Mali yererliliğin geliştirilmesi yerel özerkliğin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Mali yererlilik hangi oranda ve düzeyde ise yerel özerklikte ancak o oranda ve düzeyde gerçekteşebilmektedir. Bu çalışma ile ulaştığımız veriler Belediyelerimizin bu gün için ne mali yeterliliğe ve ne de tam bir yerel özerkliğe sahip olmadıklarını ortaya koymuştur. O halde yapılması gereken merkezi yönetim ile belediyeler arasında tam bir görev ve gelir bölüşümüne gitmek ve bunu anayasal güvence altına almaktır. Bu yönde hem merkezi yönetimin hem de belediyelerin köklü bir reforma tabi tutulması şarttır.

KAYNAKÇA

AKALIN Güneri: “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, ÇYYD.,C:3, S:2, (Mart 1994)

AKDOĞAN Abdurrahman: Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, (Ankara, 1993)

AKIN Cengiz: “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”,TİD, Y:69, S:414, Mart-1997,

ANAYURT Ömer: Avrupa İnsan Hakları Hukukunda Kişisel Başvuru Yolu, Seçkin Yayınları, (Ankara 2004)

Avrupa Konseyi Ülke Dosyası “Fransa“, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı, MİGM Yayını, (Ankara 1999)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde:3

AYTAÇ Fethi: “Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler”, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi, (Ankara 1994)

BAHL Roy W.- JOHANNES F: Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press The World Bank1992

BAŞSOY Ahmet: “İl Özel İdarelerimiz”, Yeni Türkiye, Y:1, S:4 Mayıs-Haziran 1995

Bazı Kanun ve kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No:4969, Kabul Tarihi, 31.07.2003

Belediye Gelirleri Kanunu, Kanun No:2464, 29.5.1981, R.G No:17354

Belediye Kanunu, Kanun No:5393, Kabul Tarihi, 3.7.2005

Belediyelerin bütçe giderleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Verileri,<http://www.Muhasebat.gov.tr./mbulten/2006.belediye.php>.

BİLGİÇ Veynel K.: Yerel Yönetimler, 21. Yüzyıl Yayınları, (Ankara 1998)

BOURDON Jacques: “Fransız Sisteminde Yerel Yönetimler Üzerindeki Devlet Denetimi”, Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, Ankara:5-6 Aralık 199 TBD ve KAV. Yayını, (Ankara1996)

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi,s. 9075-907

Büyük Şehir Belediyesi Kanunu, Kanun No:5216, tarih:23.7.2004, R.G. No:25531

CANPOLAT Hasan: “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı MİGM.Yayını No:27, (Ankara 1999)

CHAPMAN Brain: Introduction To French Local Government, George Allen-Unwin Ltd.,Ruskin House-Museum Street-London 1953

ÇAĞAN Nami: Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları,(İstanbul 1992),

ÇINAR Tayfun–A.GÜLER Birgül: Yerel Maliye Sistemi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını Yayın No: 313, (Şubat 2004)

ÇOKER Ziya: “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, ÇYYD., C:1, S:5, (Eylül 1992)

ÇOKER Ziya: “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, Türk İdare Dergisi, (Aralık1991)

ÇOKER Ziya: İller Bankası ve Mahalli İdareler, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., (Ankara 1986)

DAVEY K.J.: “Local Autonomy and Independen Revenues”, PA (London), Vol.49, Spring 1971

DÖNMEZ Mustafa: “ Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, Mülkiye Dergisi, Temmuz-Ağustos 2002 C:XXVI, S:235

DÖNMEZ Mustafa: “Belediyelerin Borç Alıp Vermeleri”, Yerel Yönetimler ve Denetim, C:7 ,S:6, (Haziran 2002)

DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara 1994)

DUE John.- FRIEDLAENDER F: Governement Finance Economics of The Public Sector, Sixt Edition, Richard D.Irvin,Inc, Georgetown, Ontario 1977

DUMAN Ahmet:” Eğitimin Yerinden Yönetimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. , C:7, S:2, (Nisan 1998)

EDİSON Tony ve TIKIZ Cenk : Yerel Yönetimlerde Denetim, TİKB ve IULA-EMME Yayını, (İstanbul 1993)

EKŞİOĞLU A. Naci: “Devlet ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali Münasebetlerin düzenlenmesi”, TİD, Y:36, S:303, (Kasım-Aralık 1966)

EMREALP Sadun: Belediyelerde Mali Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent basımevi, (İstanbul 1993)

ERBAY Yusuf: “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, ÇYYD. C:8, S:2 (Nisan-1999)

ERTAN Birol:” Yerel Yönetim Kavramı”,ÇYYD, C:11, S:1, (Ocak 2002)

ERYILMAZ Bilal: “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye,Y:1, S:4, (Mayıs-Haziran 1995)

ERYILMAZ Bilal: Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, Birinci Baskı, (İzmir, 1994)

FIEDLER Klaus: “Almanyada Federalizm“, Uluslararası yerel Yönetimler Konferansı, TBD, KAV Yayını, (Ankara 1995)

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları,
http://www.gib.gov.tr./Fileadmin/HTML/VI/GBG/Tablo_11.xls.htm

GERAY Cevat: “ Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, Yeni Türkiye, Y:1, S:4, (Mayıs-Haziran1995)

GİRİTLİ İsmet: Türkiye'nin İdari Yapısı, 8. Baskı, Filiz Kitabevi, (İstanbul, 1991)

GÖNÜL Mustafa: “Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi”, Yeni Türkiye, Y:1 S:4 (Mayıs-Haziran1995),

GÖRMEZ Kemal: Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, (Ankara, 1997)

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref: Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 14. Baskı (Ankara, 2000)

GÖZÜBÜYÜK Şeref-AKILLIOĞLU Tekin: Yönetim hukuku, S.Yayınları, (Ankara 1993),

GÖZÜBÜYÜK Şeref-TAN Turgut: İdare Hukuku, C:1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, (Ankara 2001)

GÜNDAY Metin: İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8. baskı, İmaj Yayınevi, (Ankara 2003)

Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, RG, 21.12.2002, S:24970

Hazine Garantisi Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik”, RG: 12 Nisan 2002, S:24724

HEBBERT Michael: “İngiltere’de Yerinden Yönetim”, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı, Ankara:13-14 Temmuz 1995, TBD ve KAV. Yayını, (Ankara1995)

Hizmet- İş: Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Hizmet-İş Eğitim Yayınları no:505, (Ankara1999)

HOFFSCHULTE Heinrich: “Mahalli Demokrasiye Alman Katkısı”, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, Ankara:1-2 Aralık 1994, TBD ve KAV Yayını, (Ankara1994)

HOWEN W-ELSHOUT Van Den: Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, Çev: Selçuk YALÇINDAĞ, TODAİE Yayını, (Ankara 1972)

İçişleri Bakanlığı :Dünyada Mahalli İdareler, s.137, URL: [http://iceweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy/@@\(DOCID+pt0132\),11.11.2002](http://iceweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy/@@(DOCID+pt0132),11.11.2002)

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları (Ankara, 1997)

İl özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, [http://www. 2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf](http://www.2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1246.pdf)

International Encyclopaedia of Social Sciences (Ed. D. Sillis) McMillian&Free Press,V.2, 1986

KAİSER Gerrit: “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Denetim”, Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye, Uluslararası Konferans, TBD ve KAV.Yayını, (Ankara1996)

KALABALIK Halil: Yerel Yönetim Hukuku , Seçkin Yayınevi, (Ankara 2005)

“Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Resmi Gazete, 9 Nisan 2002, S:24721

“Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Hazine Garantisi Olmaksızın Temin Edilen Kredilere İzin Verilmesi ve İzlenmesi Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik” RG, 12 Nisan2002, S:24724

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kanun No:5227

KARAER Tacettin : “Federal Alman Yerel Yönetimlerinin Gelir ve Giderleri”, Mali Hukuk, S:26 (Mart-Nisan 1990)

KARANFİLOĞLU Ali Yasin: “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, ÇYYD., C:9, S: 2, (Nisan 2000)

KAVRUK Hikmet: Anakent'e Bakış (Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi), Hizmet İş Sendikası Yayını , Yayın No:30, (Ankara 2002)

KELEŞ Ruşen- YAVUZ Fehmi: Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, (Ankara, 1983)

KELEŞ Ruşen: “Belediye Gelirleri”, Amme İdaresi dergisi, C:20, S:4, (Aralık 1987)

KELEŞ Ruşen: “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, ÇYYD., C:1, S:2, (Mart 1992)

KELEŞ Ruşen: “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, ÇYYD, C:4, S:1, (Ocak 1195)

KELEŞ Ruşen: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) 11-12 Temmuz (Ankara, 1996)

KELEŞ Ruşen:Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş İkinci Basım, Cem Yayınevi, (İstanbul1994)

KELEŞ Ruşen: "AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yetkileri", Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, Konferans Raporu, Konrad-Adenauer-Sitiftung Yayını, 22 Şubat (Ankara2006)

KENDİRLİ Selçuk-ÇAĞIRAN Hülya: "Kamu Finansmanı Bağlamında Belediyelerde Dış Kredi Şeklinde Finansman Yönetimi", Yerel Yönetim ve Denetim,C:6, S:10, (Ekim 2001)

KOÇDEMİR Kadir: "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler", URL: [http // www .icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr).

KUTLU Muammer: " Belediyelere ve İl ÖZEL İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Dağıtılması", Türk İdare Dergisi, (Aralık, 1991)

MADDICK Henry: Democracy, Decentralisation and Development, Asia Publishing House, 1963

MURTAZAOĞLU Fahrettin:"Acarların Siyasi Özerklik hakkının Süjesi Haline Gelmeleri ve Türkiye'nin Bu Sürece Etkisi", Bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi) S:29 (Bahar/2004)

NADAROĞLU Halil; Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, (İstanbul 1994)

NALBANT Atilla: Üniter devlet , Yapı Kredi yayınları, (İstanbul 1997)

ÖNCEL Yenal: Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, (İstanbul 1992)

ÖZAY İlhan: Günüşiğinde Yönetim, Alfa Basım Yayım Dağıtım, (İstanbul 1994)

ÖZER M.Akif: "Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü", Yerel Gündem, S:9, (Eylül 1999)

ÖZŞEN Tayfur: "Yerel Yönetimler ve Planlama",Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama,T.C. İçişleri Bakanlığı, (Ankara 1998)

PITIRLI Ali; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, C:61, S:383, (Haziran 1989)

PRIORE Ricardo: “Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Alanında Yürüttüğü Çalışmalar”, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası Konferans, Ankara, 13-14 Temmuz 1995,TDB ve KAV Yayını, (Ankara 1995)

T.C 1982 Anayasası, Madde 101, Selim Kitabevi, (Ankara 2002), s.106

TAMER Mustafa: Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C:1, TODAİE Yayını, (Ankara 1995)

TAN Turgut: Planlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE, (Ankara 1976)

TEKELİ İlhan: “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi”, AİD, C:16, S:2, (Haziran, 1983)

TEZCAN Durmuş: Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C:1, TODAİE Yayını, (Ankara 1995)

TORTOP Nuri: “Belçika’da Yerel İdareler”, ÇYYD, 1995, S:4

TORTOP Nuri: “Özerk Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, Amme İdaresi Dergisi, C:24, S:4, (Aralık1991)

TORTOP Nuri: “Yerel İdarelerin Personel Sorunları ve Fransa Örneği”, ÇYYD., (Mayıs 1995), S:3

TORTOP Nuri: Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği (Kaynaklar ve Denetim) 11-12 Temmuz, (Ankara1996)

TORTOP Nuri: "Yerel İdarelerde Halka Danışma Yöntemleri" İBD. Y:38, S:435, (Ocak 1982)

TORTOP Nuri: Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE Yayını, No:263, (Ankara1996)

TORTOP Nuri; Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, 1999

TORTOP Nuri-G İSPİR Eyüp-AYKAÇ Burhan: Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, (Ankara, 1993)

ULUSOY Ahmet-AKDEMİR Tekin: Mahalli İdareler, (Teori-Uygulama-Maliye), Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, (Ankara 2005)

UYGUN Oktay: Federal Devlet , Çınar Yayınları, (İstanbul 1996)

ÜNÜSAN Teoman: "Yerel Yönetim Reformu", ÇYYD,C:3, S:2, (Mart1994)

ÜSKÜL Zafer: "Subsidiarity İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları", Yeni Türkiye, Y:1,S:4, (Mayıs-Haziran1995)

VILLADSEN Soren: "Another Century For Local Democracy? Decentralization, Derelgulation and Participation in Scandinavia in Time of European İntegration", İJUR Vol.17,Nu.1,1993

YALÇINDAĞ Selçuk: " Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", Amme İdaresi Dergisi, C:26, S:1, (Mart 1993)

YALÇINDAĞ Selçuk: "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", ÇYYD., C:1, S:2, (Mart 1992)

YALÇINDAĞ Selçuk: Federal Almanyada ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, YayınNo:239, (Ankara 1992)

YALÇINDAĞ Selçuk:“Yerinden yönetim, yerel yönetim”,ÇYYD, C:4, S:2, (Ankara 1995)

YETER Enis: “Yerel Özerklik Antlaşması Karşısında Türkiye, Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Uluslar arası Konferans, Antalya:16-17 Kasım 1995 TBD,KAV ve Akdeniz Belediyeler Birliği Yayını, (Ankara1995)

YILDIRIM Selahhattin: “ Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi”, Gap Belediyeler Birliği ve Van Belediyesi, Kent Basımevi, (İstanbul,1994)

Yıllık Yatırım Programında Yer Alan Projelere Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Tebliğ”, RG:27.01.2001, S:24469

SORU KAĞIDI**Sayın Katılımcı,**

Yerel özerklik açısından Belediyelerin mali yeterliliğini araştırmak amacıyla belediyeler üzerinde bir araştırma yapmaktayım. Araştırmanın gerçekleri yansıtması ve amacına ulaşabilmesi için vereceğiniz cevaplar bize göre büyük önem taşımaktadır.

Soru kağıdında yer alan bilgiler tamamı ile bilimsel araştırmaya yönelik olup, bu amaçla kullanılacaktır. Araştırma sonuçlarının değerlendirilmesi sırasında bu çalışmaya katılan kişilerin hiçbir şekilde ad ve soyadları ile kimlik bilgileri açıklanmayacaktır. Soruları dikkatle okuyarak size en uygun gelen cevabı belirtiniz

Bu araştırmaya yapacağınız katkılardan dolayı şimdiden teşekkür ederim.

Mehmet GÜDÜK
Gazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

1- Belediyenizin adını belirtiniz

..... Belediyesi

2- Soruları cevaplayan kişinin,

Görevi / Ünvanı:

3- Cinsiyetiniz,

a) Erkek b) Kadın

4- Doğum tarihiniz,

...../...../19....

5- Öğrenim Durumunuz,

- a) ilkokul b) ortaokul c) Lise d) Yüksekokul e) Lisans Üstü(Master Doktora)

6-Kaç yıldır bu görevi yürütüyorsunuz?

- a) 1 yıl b) 2 yıl c)3 yıl d)4 yıl e)..... yıl

7-Bu görevden önce ne iş yapıyordunuz?

.....

8- Belediyenizin bütçesinde yer alan en önemli gider kalemi hangisidir?

- a) Alt yapı harcamaları
b) Makine ve araç gereç alımları
c) Personel giderleri
d) Demirbaş ve taşıt alım giderleri
e) Başka (Belirtiniz).....

9- Belediyenizin bütçesinde yer alan en önemli gelir kalemi hangisidir?

- a) Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay
b) Mülk gelirleri
c) Emlak vergisi
d) Borçlanma
e) Belediye işletmesi gelirleri
f) Bağış ve yardımlar
g) Diğer (Belirtiniz).....

10-Belediyeniz finansman sorunu ile karşılaştınca hangi kaynaktan finansman sağlama yoluna gitmektesiniz?

- a) Kendi öz kaynaklarımızdan karşılama
- b) İç borçlanma yolu
- c) Dış borçlanma yolu
- d) Tahvil ihracı
- e) Başka (belirtiniz).....

11-Belediye bütçesi hazırlanırken belirlenen giderlerin, mevcut olan gelirlerle karşılanamadığı anlaşıldığında gelir-gider dengesi nasıl oluşturulmaktadır?

- a) Hizmet karşılığı alınan ücretlerde artış yoluna gidilerek
- b) Kamu kurumlarına olan borç ve kesintilerin ödenmemesi
- c) Borçlanma yoluna gidilerek
- d) Bazı gider kalemlerinde kısıntıya giderek
- e) Bazı taşınmazların satışı yoluna giderek

12-Size göre Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin en öncelikli sorunu nedir?

- a. Finansman sorunu
- b. Yetkilerin kısıtlı olması
- c. Uzman personel sıkıntısı
- d. Hızlı kentleşme ve göç olgusu

13- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hizmet ifa ederken karşılaştığı en önemli sorun size göre nedir? (Birden fazla şık işaretlenebilir)

- a) Mali kaynak yetersizliği
- b) Görev ve yetki paylaşımındaki sıkıntılar
- c) Uzman personel istihdamında yaşanan sıkıntılar
- d) Belde halkının bilinçli olmaması
- e) Tümünü

14-Size belediyelere tahsis edilen veya sağlanan gelir ve kaynaklar belediyelere yüklenen görevlerle orantılı mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

15- Belediyelere kendi gelirlerini düzenleyebilmek için yetki verilmesi mali özerkliği ve yerel özerkliği sizce nasıl etkiler?

- a) Kesinlikle olumlu yönde etkiler bu uygulama mali özerkliğin ve yerel özerkliğin en önemli şartlarındandır.
- b) Böylece belde halkı ödediği vergilerin karşılığını talep etme ve belediyeyi denetleme hakkına sahip olur.
- c) Yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur.
- d) böyle bir uygulama belediyelerin gelirini artıracakđı gibi hizmetlerde etkinlik ve verimliği de artırır.
- e) Tümü

16-Belediyelere yapılan yardım ve fonların dağıtımında meydana gelen siyasi ve politik davranışların önüne geçmek için neler önerebilirsiniz?

- a) Proje karşılığı
- b) Nüfus kriteri
- c) Yerel gelişmişlik düzeyi
- d) Başka (Belirtiniz).....

17-Belediyelerin genel bütçe vergi tahsilatından aldığı pay sizce hangi oranda olmalıdır?

- a) % 6
- b) %15
- c) %20
- d) %25
- e) Başka (Öneri olarak belirtiniz).....

18-Genel bütçe vergi tahsilatından alınan payların nüfus kriterine göre dağıtılmasını doğru bir yaklaşım olarak görüyor musunuz?

- a) Evet
- b) Hayır ise öneriniz

19- Genel bütçe vergi tahsilatından alınan payın dağıtım ölçüleri neye göre belirlenmelidir?

- a) Yerel gelişmişlik düzeyine göre
- b) Nüfus kütük kayıtlarına göre
- c) Turizme göre
- d) İkametgah esasında nüfusa göre
- e) Başka (belirtiniz).....

20-Belediyeleri borçlanmaya iten sebepler sizce nelerdir? (birden fazla şık işaretlenebilir)

- a) Merkezi yönetim tarafından yeterli kaynak aktarılmaması
- b) Belediyelerin mevcut kaynaklarla hizmetleri yerine getirememesi
- c) Altyapı yatırımlarını gerçekleştirebilmek için yeni kaynak arayışı
- d) Daha önceki dönemlerde yapılan borçları çevirebilme çabası
- e) Acil olarak yerine getirilmesi gereken hizmetlerin varlığı
- f) Tümü

21- Belediyelerin vergi, harç, ücret ve para cezaları gibi gelirleri zamanında ve tam olarak tahsil edememesinin nedeni hangisidir?

- a) Mükelleflerde vergi ödeme bilincinin yerleşmemiş olması
- b) Belde halkında ödenen bu paraların doğru olarak kullanılıp kullanılmadığına dair şüphelerin bulunması
- c) Belediyelerdeki gelir birimlerinin teknik ve ekipman olarak iyi organize olamaması sonucu oluşan denetim ve yoklama yetersizliği
- d) Siyasal kaygılar nedeniyle alacakların tahsilinde etkili olamama
- e) Mevzuatta yer alan boşluklar ve karışıklıklar
- f) Başka (Belirtiniz).....

22- Belediyelerde meydana gelen kaynak israfının en önemli sebebi sizce hangisidir?

- a) Önceliğin temel kamu hizmetlerine verilmemesi.
- b) Gerekli gelir ve ödenek sağlanmadan uzun vadeli yatırımlar yapılması.
- c) Yer seçimi ve fizibilite çalışmaları yapılmadan yatırımlara girişilmesi.
- d) Yapılan yatırımların başkanın görev süresi ile sınırlanması ve bu dönemden sonra bu yatırıma kaynak aktarılmaması.
- e) Başka (belirtiniz).....

23-Sizce belediyelerin öz gelir kaynaklarını yeterince kullanamamalarının nedeni nedir?

- a) Yetkilerin çoğunun merkezi yönetimde toplanmış olması
- b) Belediyelerin mali ve ekonomik özerkliğinin yeterli düzeyde olmaması
- c) Belediyelerin merkezi yönetime mali olarak bağılılıklarının artması
- d) Belediyelerin mali sorunlarını çözecek düzenlemelerin yapılmaması
- e) Belediyelerle merkezi yönetim arasında tam manasıyla bir gelir bölüşümünün yapılmamış olması
- f) Başka (Belirtiniz)

24-Merkezi yönetimin hangi yetki ve sorumluluklarının belediyelere devredilmesini istersiniz? (birden fazla şık işaretlenebilir)

- a) Eğitim ve Öğretim Hizmetleri
- b) Yerel Emniyet Hizmetleri
- c) Bazı yerel vergi oranlarını belirleme
- d) Örgütsel yapılarını ve personel politikalarını serbestçe belirleme
- e) Başka (Belirtiniz).....

25-Merkezi yönetimin belediyelere uyguladığı vesayet denetimi hakkındaki düşünceniz nedir?

- a) Bu günkü haliyle uygulanmakta olan vesayet denetiminden vazgeçilmelidir.
- b) Vesayet denetimi belediyelerin önündeki en büyük engellerden biridir.
- c) Vesayet denetimi yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimini içermelidir.
- d) Başka (Belirtiniz).....

26- Belediyelerin idari ve mali özerkliği hakkındaki düşünceniz nedir?

- a) Günümüzdeki yapısıyla belediyeler kısmen de olsa idari ve mali özerkliğe zaten sahiptirler.
- b) Görünüş itibarı ile belediyelerimiz mali özerkliğe sahip olsalar da bu yeterli düzeyde değildir ve mutlaka yeni düzenlemelerle daha özerk hale getirilmelidir.
- c) Belediyelerimiz merkezi yönetimin ağır bir vesayet denetimine tabi iken idari ve mali özerklikten söz edilemez.
- d) İdari ve mali özerklik üniter devlet yapısıyla bağdaşmamaktadır.
- f) Diğer (Belirtiniz).....

27-sizce mali özerklik yerel özerkliğin gelişimine nasıl katkıda bulunur?

- a) Bir belediye yönetimi mali açıdan ne kadar özerk ise yerel açıdan da o oranda özerk olur
- b) Belediyelere tek başına görev yüklemek mali kaynak olmadan hiçbir anlam ifade etmez.
- c) Merkezi yönetimin politik ve siyasi baskılarından Belediyeler ancak bağımsız gelir kaynaklarına sahip olarak kurtulabilirler.
- d) Yerel özerklik tek başına karar alabilmeyi ve bu kararları uygulayabilmeyi gerektirir. Bunun için de gerekli olan mali özerkliktir.
- e) Başka (Belirtiniz).....

28-İller Bankası tarafından belediye paylarının, belediyelerin borçlarına mahsuben kesilmesi uygulaması hakkında ne düşünüyorsunuz?

- a) Kısıtlı olan belediye kaynaklarının daha da azalmasına sebebiyet vermektedir.
- b) Geçmiş dönemdeki borçların faturasını bu günkü belediyelere ödetmek yanlış bir uygulamadır. Bu konuyla ilgili yasal düzenlemeler yapılarak bu sorun çözülmelidir.
- c) Bu uygulama ile merkezi idare bazen kendine yakın belediyelerden kesinti yapmazken, diğer belediyelerden kesinti yaparak bunu siyasi bir malzeme olarak kullanmaktadır.
- d) Mevcut olan borçlarla orantılı bir kesinti yapılmalı ve en azından bir miktar pay belediyelere aktarılmalıdır.
- e) Bu uygulamaya son verilerek belediyeler iller bankasına mahkum olmaktan kurtarılmalı ve ihtiyaçları oranında serbestçe başka kaynaklardan borçlanabilmelidirler.
- f) Diğer (belirtiniz).....

29-Belediye birliklerinin, belediyelerin mali özerkliğine daha fazla katkıda bulunabilmesi için sizce ne tür düzenlemeler yapılmalıdır?

- a) Belediye birliklerinin üzerindeki vesayet denetimi kaldırılmalıdır
- b) Belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikler için merkezi yönetimden izin alma zorunluluğu ortadan kaldırılmalıdır.
- c) Birlikler yerel özerkliğin ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayan kamu tüzel kişileri olduğundan kurulmalarını teşvik edici önlemler alınmalıdır.
- d) Sadece ülke düzeyinde değil ülkeler arasında da belediye birliklerinin kurulmasını kolaylaştırıcı ek tedbirler alınmalıdır.
- e) Başka (belirtiniz).....

30-Sizce belediyelerde mali özerkliği gerçekleştirecek ve böylece yerel özerkliğe katkı sağlayacak en önemli reform nedir?

- a)Belediyelere görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecekleri yeterli gelir kaynakları sağlanması
- b) Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında tam bir gelir ve görev bölüşümünün yapılması ve bunun anayasal güvence altına alınması
- c) Belediyelere kendi öz kaynaklarını yaratma imkanı verilmesi
- d)Belediyelerin üzerindeki vesayet denetiminin kaldırılarak yerindelik denetimi yerine hukuka uygunluk denetiminin yapılması
- e) Diğer (Belirtiniz).....

31-Belediyelerin mali yeterliliğinden ne anlıyorsunuz?

- a) Belediyelerin sağlanan yeterli kaynaklarla asgari olarak yerine getirmesi gereken belediye hizmetlerini tam olarak yerine getirebilmesi
- b) Belediyelerin vergi salabilme ve bunları tahsil edebilme serbestisi
- c)Belediyelerin yerel hizmetleri serbestçe fiyatlandırabilme yetkisi
- d) Başka (Belirtiniz).....

32- Denetim elemanlarınca belediyelerde yapılan mali denetimler sizce nasıl olmalıdır?

- a) Eğitici, öğretici ve yapıcı olmalıdır
- b) Mali denetimler kayıtlar ve belgeler üzerinden yapılmalıdır.
- c) Ön yargılardan uzak ve objektif olmalıdır
- d) Başka (Belirtiniz).....

ÖZET

Türkiye’de belediyeler yerel yönetimler içerisinde oldukça ayrı bir yere sahiptirler. Her şeyden önce belediyeler kısmen de olsa özerk bir yapıdadırlar ve diğer yerel yönetim birimleri olan İl Özel İdareleri ve Köylerden bu yönü ile ayrılırlar. Belediyelerin yerel yönetim birimleri içinde ayrı bir yere sahip olmasında, yerel halkın günlük ihtiyaçlarıyla ilgili pek çok hizmeti belediyeden alması, halka en yakın kamu yönetimi birimlerinden biri olması ve halkın doğrudan doğruya bu birimleri denetleme olanağına sahip olması, ayrıca halkın yönetime doğrudan katılmasına imkan vermesi önemli etkenlerdir.

Yerel halka en yakın yönetim birimi olan belediyelerin etkili, verimli ve kaliteli bir hizmet sunabilmeleri için kendi başlarına ve merkezi yönetimden bağımsız bir biçimde karar alabilmeleri ve bunları da yine bağımsız olarak uygulayabilmeleri gerekmektedir. Bunu da sağlayacak olan şey belediyelerin yerel özerkliğe sahip olmasıdır. Belediyelerin gerçek anlamda bir yerel özerkliğe sahip olmasının da yolu bu kurumlara mali özerkliğin tanınmasıyla mümkün olabilecektir. Bu tespitler ve değerlendirmeler doğrultusunda çalışmamızın konusu “Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali yeterliliği” olarak belirlenmiştir.

Belediyelerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olamayışı, bu yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetime bağımlı hale getirmiştir. Bunun sonucunda belediyeler istenilen düzeyde yerel özerkliğe ve mali özerkliğe sahip olamamaktadırlar. Bunu aşmanın yolu belediyelere görevleri ile orantılı ve bu görevleri ifa etmeye yeterli mali kaynakların sağlanmasından geçmektedir. Gerçek anlamda bir mali yeterlilik ve mali özerklik, belediyelerin hizmet ve faaliyetleri ile orantılı, yeterli mali kaynaklara sahip olmasının yanında bunları merkezi yönetimden bağımsız bir biçimde harcayabilme yetkisine sahip olmalarını ifade eder.

Belediyelerin sunduğu hizmetlerin etkili ve verimli olabilmesi bu hizmetleri sunabilecek gelir kaynaklarının var olmasına bağlıdır. Bu kaynaklara belediyelerin sahip olabilmesi ise merkezi yönetim ile belediyeler arasında tam bir görev ve gelir bölüşümünün yapılmasını ve bunun anayasal

bir güvence altına alınmasını gerektirmektedir. Belediyelerin gerçek anlamda mali özerkliğe kavuşabilmeleri bu birimlerin gelirlerinin önemli bir bölümünü öz gelirlerinden sağlamalarına bağlıdır. Buradan hareketle belediyelere öz gelirlerini düzenleyebilmek ve tahsil edebilmek için yasal sınırlar içerisinde bir hareket serbestisi tanınmalıdır.

Belediyelerle ilgili olarak yapılacak olan bu düzenlemeler, bütün yetkilerin merkezde toplandığı ve kararların tek merkezden alınması sonucu meydana gelen hizmet aksamaları ve kaynak israfını önleyerek, belediyelerin gelişimine katkıda bulunacağı gibi, beldenin de gelişimine katkı sağlayacaktır. Bunu daha geniş ölçekte ele aldığımızda ise ülkenin gelişimine katkı yapılmış olacaktır. Bununla bağlantılı olarak bu gelişmeler demokratikleşmeyi de beraberinde getirecektir. Böylece yerel halk yönetime daha fazla katılacak ve belediyeyi doğrudan denetleme imkanı bulacaktır. Bunun sonucunda da böylece yerindelik denetimi gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimine olan gerekliliği ortadan kaldıracaktır. Bütün bunların gerçekleşmesi ise yerel özerkliğin sağlanması anlamına gelmektedir.

Küreselleşmenin bütün dünyayı etkilediği bu dönemde Merkezi yönetimlerin yerel hizmetlerle ilgili yetkilerinin büyük bir kısmını yerel yönetimlere devrettiğini görüyoruz. Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye’de de artık merkezîyetçi yapıdan adem-i merkezîyetçi bir yapıya doğru geçmenin gerekliliği kabul edilmektedir. Bu doğrultuda özellikle Avrupa Birliği ile uyum çalışmaları çerçevesinde bazı yasal düzenlemelere gidildiği görülmekle birlikte bunların henüz yeterli düzeyde olduğunu söylemek zordur. Ancak bu yönde güçlü bir eğilimin olması belediyelerimizde yerel özerkliğinin sağlanması ve Türkiye’nin geleceği açısından ümit vericidir.

ANAHTAR KELİMELER

- 1.Yerel Özerklik
- 2.İdari Vesayet
- 3.Mali Bölüşüm
- 4.Mali Özerklik
- 5.Belediye Bütçesi

ABSTRACT

Municipalities have considerably distinct position among the local authorities in Turkey. First of all, municipalities have partly autonomous structure and this characteristic separate them from the special provincial administrations and village administrations, the other local authorities. That the local citizens receive a lot of service from the municipality, the municipality is one of the closest public administrative units to local citizens and the local citizens have the opportunity to control these units directly and also direct citizen participation in management are the important factors which provide the mentioned distinct position.

Municipalities, the closest management units to local citizens, shall take their own decision independently from the central administration and shall apply these decisions also independently in order to provide effective, efficient and quality services. The thing, which will provide those, is local autonomy of the municipalities. Local autonomy of municipalities will be possible with the acceptance of financial autonomy. The subject of our study is determined as “Financial Sufficiency of Municipalities In Terms Of Local Autonomy” as a result of these assessments and evaluations.

That the municipalities have no sufficient revenue resources make them dependent to central administration. As a result of this, municipalities can not reach local autonomy and financial autonomy at the desired level. Sufficient financial resources shall be provided to municipalities in order to make them fulfill their tasks and these resources shall be proportional with the mentioned tasks. Besides owning sufficient resources proportional with the services and functions, the power of spending the financial resources irrespective of the central administration means strictly financial sufficiency and autonomy.

The effectiveness and efficiency of services provided by municipalities dependent on the existence of revenue resources. For municipalities to have these resources central administrations and municipalities should share both missions and revenues and this should be under constitutional guarantee. Municipalities should gather an important amount of their revenues from their own resources to be really autonomous in fiscal meaning. In this context they should move freely in legal boundaries to coordinate and collect their resources.

These regulations that will be made about municipalities, will prevent service breakdowns and source extravagance resulting from gathering of all authorities and decision taking in one center. This will also help development of the municipality and region, in a broader scope all country. Related to these progress democracy will come as the people attend administration more and control the municipality directly. This will grow central inspection obsolete. All these happen by local autonomy.

In this era that globalization affects all world, we see that central administrations hand over their authority about local services to local authorities. In scope of this progress Turkey should change its central system to decentralization. In this context there are some legal regulations in harmony with EU but it is not at a desired level. But it is promising for Turkey to be a strong movement in the way of obtaining local autonomy to our municipalities.

KEYWORDS

- 1.Devolution of power
- 2.Administrative guardianship
- 3.Fiskal division
- 4.Financial autonomy
- 5.Municipal budget