

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI : EGE BELEDİYELER
BİRLİĞİ'NE BAĞLI BELEDİYELERDE BİR ALAN ÇALIŞMASI**

HAZIRLAYAN
UĞUR BAYTUN

DANIŞMAN
PROF.DR.MUSTAFA ÖKMEN

MANİSA
2011

ÖZET

Toplum halinde yaşama ve şehirleşme ile beraber belediye yönetimlerinin önemi arttıkça dış veya iç etkenlerden kaynaklanan sorunları da büyümektedir. Sorunların da en başında geleni kaynak kullanımınıdır. Mali sorunlar olarak adlandırılan ancak karmaşık bir ilişkiler ağından kaynaklanan bu sorunların birçok nedeni bulunmaktadır.

Merkez yönetim tarafından yerel yönetimlere ve özelde de belediyelere aktarılan kaynakların miktarı ve dağıtım biçimi mali sorunların en çok tartışılan nedeni durumundadır. Merkezden yapılan pay dağıtım uygulamasının miktarının ne olması gerektiği ya da en uygun kriterlerin nasıl oluşturulabileceğinin tespiti kolay değildir. Ancak merkezden yapılan dağıtımın miktar olarak büyük boyutlarda oluşması yerel yönetimlerin mali özerkliğinin en büyük açmazını oluşturmaktadır. Dağıtılan paylar büyüdükçe yerelin merkeze olan bağımlılığı artmakta, merkez yönetimin de büyük kaynak aktardığı yerel yönetimleri daha fazla idari ve mali vesayet altına almak istemesi doğal bir süreç haline gelmektedir. Mali sorunların çözümü için aktarılan kaynakların artırılması özerklik ve vesayet sorununu büyütmemektedir.

Belediyelerin merkezden yapılan aktarımlar dışında kullanabilecekleri alternatif gelir kaynakları bulunmaktadır. Bunlar yerel vergiler ve diğer alternatif faaliyet kazançlarıdır. Belediyelerin özerklik ve mali güçlerinin doğru orantılı olarak büyümesi için daha çok öz gelirlerinden sağlanan mali kaynaklarının artırılması yolu tercih edilmelidir. Bu konuda merkez tarafından toplanan bazı vergi kalemlerinin belediyelere bırakılması ve belediyelere hem bunlarla hem de alternatif diğer girişimleri ile ilgili uygulama özerkliğinin tanınması gerekmektedir.

Belediyelerin mali sorunlarının önemli bir kısmı da kaynakların kullanım biçiminden ortaya çıkmaktadır. Kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması, yeni kaynak bulma veya mevcut kaynakların geliştirilmesi kadar önemlidir. Etkinsizlik, savurganlık ve yapısal sorunlar düzeltilmeden sadece para miktarının artırılması mali sorunları çözmeyecektir.

Mevcut haliyle belediyelerin en büyük mali sorununun etkinlik ve verimlilik kaynaklı olduğu tespit edilmiştir. Mali sorunların çözümü için, belediyelerin mevzuattan, planlamadan, mali yönetim, bütçe ve borç yönetiminden, personel politikası ve siyasi eğilimlerden kaynaklanan kurumsallığa aykırı yapısal sorunlarının düzeltilmesi/düzelmesi gerekmektedir.

ABSTRACT

As importance of municipal administration increases along with urbanization and more sophisticated social life, problems growing out of internal and external factors also augment. Usage of resources has the highest priority among these problems. These problems, called fiscal issues but emanating from a complicated network of interactions, have many causes.

Distribution and amount of resources from central administration to local governments and municipalities in particular is the most controversial reason of fiscal issues. It is not easy to determine how much the amount of share distribution application should be or how to compose the best proper criteria. However distribution from the center in large-scales engenders the greatest handicap against autonomy of local governments. As distributed shares grow, dependency of the local to the center increases and also it becomes a natural process that the central government, which transfers considerable fiscal resources, increasingly demands to place the local government under tutelage. Heightening the resources to solve the fiscal issue grows the problem of autonomy and tutelage.

Municipalities have alternative sources of income that is different than those of transfers from the center. These are local taxes and other activity revenues of alternative activities. Fiscal resources derived from the local's own activities must be preferably increased by providing from more special revenues to strengthen autonomy and fiscal situation of municipalities in direct proportion. In handling this matter, it is necessary that some tax items be left to municipalities from center and the center recognize both these tax items and implementation autonomy of municipalities regarding the alternative initiatives.

Some important portion of fiscal issues of the municipalities emerges in the form of usage of resources. Efficiency and productivity in the usage of resources are as important as finding new resources or improving existing resources. Increasing the amount of money cannot solve the fiscal problems without avoiding from inefficiency, prodigality and fixing structural issues. The greatest fiscal problem of municipalities are determined to be based on efficiency and productivity. To solve the fiscal problems, structural issues contradictory to institutionality of municipalities should be arranged, whose roots can be traced back to legislation, planning, fiscal administration, budget and debt administration, personnel policy and political bias.

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “**TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI : EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ’NE BAĞLI BELEDİYELERDE BİR ALAN ÇALIŞMASI**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmıő olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

24.11/2011

Uğur Baytun

T.C.
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	418382
Yazar Adı / Soyadı	Uğur Baytun
Uyruğu / T.C.Kimlik No	T.C. 27707213694
Telefon / Cep Telefonu	2367135765 5325276732
e-Posta	ubaytun@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türkiye'de belediyelerin mali sorunları : Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı belediyelerde bir alan çalışması
Tezin Tercümesi	Financial problems of municipalities in Turkey : A field survey in the municipalities in the Aegean Municipalities' Union
Konu Başlıkları	Kamu Yönetimi Maliye
Üniversite	Celal Bayar Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	Maliye Bölümü
Anabilim Dalı	Maliye Anabilim Dalı
Bilim Dalı / Bölüm	Maliye Bilim Dalı
Tez Türü	Doktora
Yılı	2011
Sayfa	259
Tez Danışmanları	Prof. Dr. Mustafa Ökmen
Dizin Terimleri	Mali özerklik=Fiscal autonomy Mali tevzin=Financial instalment Mali yerelleşme=Fiscal decentralization Maliye=Finance Belediye birlikleri=Municipality unions Belediye iktisadi teşebbüsleri=Municipality economic enterprises Belediyeler=
Önerilen Dizin Terimleri	
Yayımlama İzni	<input type="checkbox"/> Tezimin yayımlanmasına izin veriyorum <input checked="" type="checkbox"/> Ertelenmesini istiyorum [2 Yıl]

b. Tezimin Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi tarafından çoğaltılması veya yayımının **29.11.2013** tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, internet dahil olmak üzere her türlü ortamda çoğaltılması, ödünç verilmesi, dağıtımı ve yayımı için, tezimle ilgili fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere hiçbir ücret (royalty) talep etmeksizin izin verdiğimi beyan ederim.

NOT: (Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.)

30.11.2011

İmza:.....

T.C.
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	418382
Yazar Adı / Soyadı	Uğur Baytun
Uyruğu / T.C.Kimlik No	T.C. 27707213694
Telefon / Cep Telefonu	2367135765 5325276732
e-Posta	ubaytun@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türkiye'de belediyelerin mali sorunları : Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı belediyelerde bir alan çalışması
Tezin Tercümesi	Financial problems of municipalities in Turkey : A field survey in the municipalities in the Aegean Municipalities' Union
Konu Başlıkları	Kamu Yönetimi Maliye
Üniversite	Celal Bayar Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	Maliye Bölümü
Anabilim Dalı	Maliye Anabilim Dalı
Bilim Dalı / Bölüm	Maliye Bilim Dalı
Tez Türü	Doktora
Yılı	2011
Sayfa	259
Tez Danışmanları	Prof. Dr. Mustafa Ökmen
Dizin Terimleri	Mali özerklik=Fiscal autonomy Mali tevzin=Financial instalment Mali yerelleşme=Fiscal decentralization Maliye=Finance Belediye birlikleri=Municipality unions Belediye iktisadi teşebbüsleri=Municipality economic enterprises Belediyeler=
Önerilen Dizin Terimleri	
Yayımlama İzni	<input type="checkbox"/> Tezimin yayımlanmasına izin veriyorum <input checked="" type="checkbox"/> Ertelenmesini istiyorum [2 Yıl]

b. Tezimin Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi tarafından çoğaltılması veya yayımının **29.11.2013** tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, internet dahil olmak üzere her türlü ortamda çoğaltılması, ödünç verilmesi, dağıtımı ve yayımı için, tezimle ilgili fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere hiçbir ücret (royalty) talep etmeksizin izin verdiğimi beyan ederim.

NOT: (Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.)

30.11.2011

İmza:.....

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 23.11.2011 tarih ve 22/EK2 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Uğur BAYTUN'un "Türkiye'de Belediyelerin Mali Sorunları: Ege Belediyeler Birliği'ne Bağlı Belediyelerde Bir Alan Çalışması" Konulu tezi incelenmiş ve aday 24.11.2011 tarihinde saat 10:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra..... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
 DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
 RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BASKAN
 Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN
 (Danışman)

ÜYE
 Prof.Dr. Süreyya SAKINÇ

ÜYE
 Prof.Dr. Ramazan GÖKBUNAR

ÜYE
 Doç.Dr. Ertuğrul ACARTÜRK

ÜYE
 Doç.Dr. Nevval GENÇ

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir

Tez, mutlaka basılmalıdır

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

J

ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin en önemli sorunları mali boyutlu sorunlardır ve bu bağlamda etkinlik ve verimlilik konusu oldukça öne çıkmaktadır. Kaynakların kullanımında etkinlik sağlanmadığı sürece gelirlerin fazlalaştırılmasının sorunları çözmede yeterli olamayacağı bir gerçektir. Belediyeler bağımsız karar alabilme, kendi gelir ve giderleriyle ilgili kural ve uygulama kriterleri hakkında kendileri karar verebilme konusunda serbestliğe sahip olmadıkları sürece gerçek anlamda bir yerel özerklikten söz etmek mümkün olmayacaktır. Belediyelerin mali sorunlarının çözümünde yapısal önlemlerin önemi büyüktür. Kanunlar ile ilgili düzenlemelerin öncelikli olarak ele alınması yeterli değildir. Yerel vergilerin çeşitlendirilmesi ve artırılması hem gelir etkinliğini artırma hem de yerel özerkliğin tesisi için gerekli bir unsurdur. Bunun yanında personel politikaları, bütçe ve borç yönetimi alanlarında yapılacak düzenlemelerle yönetsel etkinliğin de sağlanması gerekmektedir. Çalışmada belediyelerin vergi gelirlerinin artırılması ve/veya çeşitlendirilmesi ve yönetsel etkinliğin sağlanması için çeşitli öneriler sunulmuştur.

Bu çalışmada, Ege Bölgesi Belediyeler Birliği'ne üye belediyelerde yapılan anket uygulaması ile araştırma boyunca dile getirilen görüşler karşılaştırılmaya çalışılmıştır. Genel olarak elde edilen bulgular ile dile getirilmiş bulunan tespit ve tekliflerin birbiriyle uyumlu olduğu kanaati oluşmuştur.

Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelerde de anket çalışması yapmak hayli zor bir uğraştır. Mesafe, kişi ve kurumların sayıca fazlalığı ile hedef kitlenin anket çalışmasına zaman ayırma istekleri anket çalışmasının başarısı ile doğru orantılıdır. Çoğunlukla yönetici kesimin zamanı oldukça kısıtlı olduğu için anketin başarı şansını azaltan bir unsur olarak işlev görmektedir. Buna rağmen anket çalışmasına ilgi gösteren, zaman ayıran ve çalışmanın dördüncü bölümünde sayılmış bulunan belediyelerin üst düzey yöneticilerine teşekkür ediyorum.

Çalışma esnasında teşvik, yardım ve desteklerini esirgemeyen danışman öğretim üyesi Prof. Dr. Mustafa Ökmen'e, konu tespiti ve çalışmanın tamamlanması konusunda teşvikleri ile destek veren Prof. Dr. A.Kemal Çelebi'ye, çalışmanın izlenmesi ve anket ile ilgili fikir ve katkıları ile destek veren izleme kurulu üyeleri Prof. Dr. Süreyya Sakınç ile Doç. Dr. Ertuğrul Acartürk'e, ayrıca anketin hazırlanması aşamasında destek veren Yrd.Doç.Dr. Abdurrahman İlgan'a, düzeltme ve kontrollerde fikirleri ile katkıda bulunan Yrd.Doç.Dr. Buğra Özer'e sonsuz teşekkürler sunarım.

İÇİNDEKİLER**Sayfa**

GİRİŞ	1
--------------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM**KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE**

1.1. Genel Kavramlar	5
1.1.1. Kamu Hizmeti	5
1.1.2. Yerel Hizmet	6
1.1.3. Kamu Yönetimi ve Temel Özellikleri	7
1.1.4. Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri	9
1.1.5. Yerinden Yönetim Türleri	11
1.2. Özerklik Kavramı	13
1.2.1. Mali Özerklik	14
1.2.2. İdari Özerklik	15
1.2.3 Siyasi Özerklik	15
1.3. Avrupa Birliğinde Yerellik İlkesi	16
1.3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel-Bölgesel Yönetimler	18
1.3.1.1. Bölgeler Komitesi	19
1.3.1.2. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi	19
1.3.2. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetime Yaklaşımı	20

İKİNCİ BÖLÜM**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER**

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mevzuat Altyapısı	22
2.1.1. Anayasalarda Yerel Yönetimler	22
2.1.1.1. 1921 Anayasasına Kadar Yerel Yönetimler	22
2.1.1.2. 1921 Anayasası'nda Yerel Yönetimler	24
2.1.1.3. 1924 Anayasası'nda Yerel Yönetimler	24
2.1.1.4. 1961 Anayasası'nda Yerel Yönetimler	25
2.1.1.5. 1982 Anayasası'nda Yerel Yönetimler	25
2.1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Yasalar ve Nitelikleri	27
2.1.3. Yerel Yönetim Mevzuatının Dış Kaynakları	30
2.1.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	30
2.1.3.2. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	33

	<u>Sayfa</u>
2.1.3.3. Avrupa Kentsel Şartı/Paris Şartı.....	34
2.1.3.4. Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi.....	34
2.1.3.5. Gündem 21 ve Yerel Gündem 21.....	36
2.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler.....	37
2.2.1. 5393 Sayılı Yeni Kanuna Göre Belediyeler.....	37
2.2.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları.....	40
2.2.1.2. Belediye Teşkilatı ve Özel Yapılanma	41
2.2.1.2.1. Norm Kadro ve Personel İstihdamı.....	42
2.2.1.2.2. Komisyonlar.....	43
2.2.1.2.3. Kent Konseyi ve Gönüllü Katılım.....	43
2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Sistemi.....	44
2.2.2.1. 3030 Sayılı Kanun ve Sorun Alanları.....	45
2.2.2.2. 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyeleri.....	47
2.2.2.3. Büyükşehir Belediyesi'nin Yetki ve Sorumlulukları	49
2.2.2.4. 5216 Sayılı Kanun ve Yapılanma Sorunları.....	50
2.3. Türkiye'de Belediyelerin Özerkliği ve Denetim.....	52
2.3.1 Vesayet Denetimi.....	54
2.3.1.1. Yargı Denetimi.....	56
2.3.1.2. İç Denetim.....	56
2.3.2. Kamuoyu Denetimi.....	57
2.3.3. Yerel Yönetimler Üzerinde Aktif Halk Denetimi.....	58
2.3.4. Belediyeler Üzerinde İdari ve Mali Denetim.....	58
2.3.4.1. Belediye Organları Üzerinde Denetim.....	59
2.3.4.2. Belediyelerin Eylem ve İşlemleri Üzerinde Denetim	60
2.3.4.3. Belediyelerde Bütçe Denetimi ve Mali Denetim.....	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI

3.1. Mali Yönetim.....	62
3.1.1. Mali Yönetimde Etkinlik ve Verimlilik.....	62
3.1.2. Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim.....	63
3.1.3. Mali Yönetimin Yasal Çerçevesi.....	64
3.1.3.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	65
3.1.3.2. KYTİ ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	69
3.1.3.3. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.....	70

	<u>Sayfa</u>
3.1.3.4. Mali Kural Kanun Tasarısı.....	71
3.2. 5393 Sayılı Kanun'un Mali İçeriği.....	71
3.2.1. Belediyenin Gelirleri.....	71
3.2.2. Belediyenin Giderleri.....	73
3.2.3. Belediyenin Bütçesi.....	74
3.2.4. Diğer Mali Hükümler.....	75
3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Mali İçeriği.....	77
3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri.....	78
3.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Giderleri.....	79
3.3.3. Büyükşehir Belediye Bütçesi.....	80
3.3.4. Belediye Borçlanmaları.....	82
3.3.5. Diğer Mali hükümler.....	82
3.4. Belediyelerin Gelir Amaçlı Uygulamaları.....	83
3.4.1. Alternatif Hizmetler.....	83
3.4.1.1. İhale/İmtiyaz/Kiralama Yöntemleri.....	84
3.4.1.2. Yap-İşlet-Devret Yöntemi.....	87
3.4.1.3. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi.....	88
3.4.1.4. Hizmet ve Yönetim Sözleşmesi Yöntemi.....	88
3.4.1.5. Kupon Yöntemi	89
3.4.1.6. Gönüllü Katılımlar.....	89
3.4.1.7. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi.....	90
3.4.1.8. Fiyatlandırma Yöntemi.....	90
3.4.1.9. Alternatif Hizmetler Genel Değerlendirme.....	90
3.4.2. Belediyelerde Özelleştirme ve BİT'ler.....	94
3.4.2.1. Özelleştirme Gereği ve Muhtemel Sakıncalar.....	98
3.4.2.2. BİT'lerin Kuruluş Nedenleri.....	100
3.4.2.3. İş 'Hizmet' Özelleştirmesi.....	103
3.4.2.4. İş Özelleştirmesi'nden Özelleştirmeye.....	104
3.4.3. Yerel Vergi Kaynakları	105
3.4.3.1. 2464 Sayılı Kanun.....	105
3.4.3.1. Emlak Vergisi Uygulaması.....	106
3.4.3.2. Yerel Vergilendirmenin Sosyal Amaçlı Kullanımı.....	107
3.4.3.3. Vergileme Yoluyla Kentleşme.....	110
3.5. Akçal Denkleştirme Kavramı ve Kapsamı.....	112
3.5.1. Denkleştirmenin Ekonomik ve Mali Nedenleri.....	113
3.5.2. Denkleştirmenin Siyasi ve Toplumsal Nedenleri.....	114

	<u>Sayfa</u>
3.5.3. Planlı Dönem Öncesi Akçal Denkleştirme Çalışmaları.....	115
3.5.4. Planlı Kalkınma Dönemi Akçal Denkleştirme Yaklaşımı.....	116
3.5.5. Akçal Denkleştirme Uygulaması.....	122
3.5.5.1. Özel Yardımlar.....	123
3.5.5.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Dağıtımı.....	124
3.5.6. Akçal Denkleştirmede Kriter ve İlkeler.....	127
3.5.6.1. Dağıtım Kriteri Sorunları.....	128
3.5.6.2. Dağıtım Kriterlerinin Geliştirilmesi.....	130
3.5.6.3. Dağıtım Kriteri Olarak Toplanan Vergi Esası.....	132
3.6. Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları.....	135
3.6.1. Durum Tespiti.....	136
3.6.1.1. Mali Durum.....	136
3.6.1.2. Yapısal ve Mevzuatla İlgili Durum.....	141
3.6.1.3. Belediyelerin Borç Yapısı.....	145
3.6.1.4. ‘Mali Etkinsizlik’ Kaynağı : Niteliksiz Personel.....	148
3.6.1.4.1. Personel Alımı İle İlgili Etkinsizlik.....	150
3.6.1.4.2. Personel Harcamaları İle İlgili Etkinsizlik.....	152
3.6.2. Mali Sorunlara Çözüm Arayışları.....	155
3.6.2.1. Mevzuat ve Yapılanma Etkinliğinin Sağlanması.....	155
3.6.2.2. Personel Etkinliğinin Sağlanması.....	157
3.6.2.3. Borç Yönetimi Etkinliğinin Sağlanması.....	158
3.6.2.4. Bütçe Etkinliğinin Sağlanması.....	159
3.6.2.5. Gelir Yönlü Etkinlik.....	162

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ'NE ÜYE BELEDİYELERDE ALAN ÇALIŞMASI

4.1. Yerel Yönetim Birlikleri ve Ege Belediyeler Birliği.....	167
4.2 Anket Uygulaması ve Teknik Analizi.....	169
4.2.1. Uygulama Aşaması.....	169
4.2.1.1. Amaç.....	169
4.2.1.2. Araştırma Anakütlesinin Belirlenmesi.....	169
4.2.1.3. Anketin Hazırlanması.....	170
4.2.1.4. Uygulama.....	170
4.2.2. Teknik Analiz.....	170
4.2.2.1. Anket Detayları.....	170

	<u>Sayfa</u>
4.2.2.2. Belediyelerin Demografik ve Coğrafi Özellikleri.....	171
4.2.2.3. Güvenilirlik Analizi.....	172
4.2.2.4. Mali Sorunlara Yönelik Sıklık Analizleri.....	173
4.3. Araştırma Bulguları.....	173
4.3.1. Belediyelerin Konumu.....	173
4.3.2. Kentin Geçim Kaynakları.....	179
4.3.3. Sosyo-Ekonomik Durum ve Hizmetlerin Yeterlilik Düzeyi.....	180
4.3.4. Mali Sorunların Nedenlerine İlişkin İfadelerin Dağılımı.....	188
4.3.4.1. Önermelere Verilen Cevaplar.....	188
4.3.4.2. Mali Sorunların Nedenlerine İlişkin İfadeler.....	196
4.3.5. Çözüm Önerilerine İlişkin İfadelerin Oransal Dağılımları.....	197
4.3.5.1. Önermelere Verilen Cevaplar.....	197
4.3.5.2. Çözüm Önerilerine İlişkin İfadeler.....	203
4.3.6. Toplu Tablolar.....	204
SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME.....	207
KAYNAKÇA.....	218
EKLER.....	235

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ARES	Alaçatı Rüzgar Elektrik Santrali
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BEDAŞ	Başkent Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
BUGSAŞ	Başkent Ulaşım ve Doğalgaz Anonim Şirketi
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
EGO	Ankara Elektrik Gaz Otobüs İşletme Müessesesi
ESHOT	İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs İşletmeciliği A.Ş.
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GBVP	Genel Bütçe Vergi Payı
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
HAK-İŞ	İşçi Konfederasyonu
IMF	Uluslar arası Para Fonu
IULA-EMME	Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İHE	İstanbul Halk Ekmek
ISBAŞ	Isparta Belediyesi Bims Yapı Elemanları Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İZBELCOM	İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Korunması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Anonim Şirketi
İZBETON	İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton Asfalt Enerji Üretim Dağıtım Tesisleri Su Kanalizasyon Anonim Şirketi
İZDENİZ	İzmir Deniz İşletmeciliği Nakliye ve Turizm Ticaret Anonim Şirketi
İZELMAN	Genel Hizmet Otopark Özel Eğitim İtfaiye Sağlık Hizmetleri A.Ş.
İZENERJİ	İns.Kay.Tem.Bak ve Org.Hizm Enerji Anonim Şirketi
İZFAŞ	İzmir Fuarcılık Anonim Şirketi
İZULAŞ	İzmir Ulaşım Hizmetleri Makine ve Sanayi Anonim Şirketi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi

KYTI	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TMMOB	Türkiye Mimarlar Mühendisler Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TTB	Türk Tabipler Birliği
Türk-İş	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UNCED	Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
ÜNİBEL	İzmir Büyükşehir Belediyesi Özel Eğitim ve Bilgi Teknolojileri A.Ş.
YİD	Yap/İşlet/Devret

TABLO LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: Uygulama Grupları.....	109
Tablo 2: Bütçe Gerçekleşmeleri-1 (1000 TL).....	136
Tablo 3: Gider Kalemleri (2010).....	137
Tablo 4: Gelir Kalemleri (2010).....	137
Tablo 5: Vergi Gelirleri Toplam Gelirler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediyeleri Hariç).....	138
Tablo 6: Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar (Büyükşehir Belediyeleri Hariç)	
Tablo 7: Sermaye Giderleri Tablosu.....	139
Tablo 8: Belediyeler Personel ve Sermaye Giderleri Tablosu.....	140
Tablo 9: Merkezi Yönetim Gelirleri/Yerel Yönetim Gelirleri Karşılaştırması.....	141
Tablo 10: 2010 Yılı Belediye Sayıları.....	143
Tablo 11: Ege Belediyeler Birliğine Bağlı Bazı Belediyelerde E-Belediye Uyg...	145
Tablo 12: Belediyelerin Borç Yapısı (Milyon TL).....	147
Tablo 13: Belediyelerin Faiz Giderleri (Büyükşehir Belediyeleri Hariç).....	147
Tablo 14: Araştırma Alanındaki Belediyelerin Bütçe ve Borç Büyüklüğü.....	148
Tablo 15: Belediyelerin 'Personel' Kaynaklı Zayıf Yönleri.....	149
Tablo 16: Belediyelerin Zayıf Yönleri, Sebep Sonuç İlişkisi.....	149
Tablo 17: Belediyeler Personel Giderleri/Toplam Giderler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediyeleri hariç) (1.000 TL).....	152
Tablo 18: Personel Ortalama Maliyetleri (1000 TL).....	153

Sayfa

Tablo 19: Öz Gelirler Toplam Gelirler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediyeleri Hariç) (1000 TL).....	163
Tablo 20: Belediyelerin Demografik ve Coğrafi Özellikleri.....	171
Tablo 21: Katılımcıların Belediyedeki Görevlerine İlişkin Dağılım.....	173
Tablo 22: Katılımcıların Belediyenin Kurulma Şekline Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	174
Tablo 23: Katılımcıların Belediyenin Yerleşik Alanı İçin Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	174
Tablo 24: Belediyeyi Çevreleyen Alanın (İl veya İlçenin) Hakim Coğrafi Özelliklerine İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	175
Tablo 25: Katılımcıların “Belediyemizin kendine ait (kiralık olmayan) bir hizmet binası vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	176
Tablo 26: Katılımcıların “Belediyemizin büyük yerleşim birimleriyle ulaşımı kolaydır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	176
Tablo 27: Katılımcıların “Belediyemiz bir kıyı beldesidir (turistik veya değil).” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	177
Tablo 28: Katılımcıların “Belediyemiz bir tatil beldesi/turistik belediyedir (kıyıda veya değil).” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	177
Tablo 29: Katılımcıların “Belediyemizin sahip veya ortak olduğu belediye şirketi vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	178
Tablo 30: Katılımcıların “Yap-işlet-devret yoluyla yapılmakta olan hizmetlerimiz vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	178
Tablo 31: Katılımcıların Kentin Geçim Kaynakları Sorusuna Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	179
Tablo 32: Katılımcıların “Belediyemiz ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahiptir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	180
Tablo 33: Katılımcıların “Belediyemizde ev sahipliği (kendi evi olanlar) oranı çok yüksektir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	180
Tablo 34: Katılımcıların “Belediyemizde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	181
Tablo 35: Katılımcıların “Belediyemiz yaşamak için ucuz/ekonomik bir yerleşim birimidir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	181
Tablo 36: Katılımcıların “Belediye sınırları içinde halkın geçim imkanları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	182

Sayfa

Tablo 37: Katılımcıların “Belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	182
Tablo 38: Katılımcıların “Çalışanlarımızın maaşlarını düzenli olarak ödemekte zorluk çekmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	183
Tablo 39: Katılımcıların “Belediyemizin borcu, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazladır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	183
Tablo 40: Katılımcıların “Halkın ödeme gücü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çekmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	184
Tablo 41: Katılımcıların “Organizasyon yetersizliği nedeniyle, yerel vergileri toplamakta zorlanıyoruz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	184
Tablo 42: Katılımcıların “Yakın belediyelerden gelen desteklerle hizmetleri yürütmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	185
Tablo 43: Katılımcıların “Başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetler almaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	185
Tablo 44: Katılımcıların “Özelleştirme yoluyla yürüttüğümüz hizmetler bulunmaktadır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	186
Tablo 45: Katılımcıların “Başka belediyelere ücreti karşılığında bazı hizmetler sunmaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	186
Tablo 46: Katılımcıların “Belediyemizin teknik araç filosu yeterli durumdadır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	187
Tablo 47: Katılımcıların “Belediyemizde katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorlanmaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	187
Tablo 48: Katılımcıların “Belediyemizde katı atıkların bertarafı sorun teşkil etmektedir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	188

Sayfa

Tablo 49: Katılımcıların “Mali kaynakların yetersizliği” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	188
Tablo 50: Katılımcıların “Mali kaynakların dağıtımında adaletsizlik” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	189
Tablo 51: Katılımcıların “Mali mevzuatın eskimiş olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	189
Tablo 52: Katılımcıların “Mali mevzuatın karmaşıklığı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	189
Tablo 53: Katılımcıların “Mali kaynaklara ulaşmada zorluk” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	190
Tablo 54: Katılımcıların “Mali kaynakları kullanmada karşılaştığımız bürokratik sorunlar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	190
Tablo 55: Katılımcıların “Bütçemizdeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorluklar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	190
Tablo 56: Katılımcıların “Yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif verilmemesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	191
Tablo 57: Katılımcıların “Yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	191
Tablo 58: Katılımcıların “Belediye özgelirlerinin belediyeye uygun gelirler olmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	192
Tablo 59: Katılımcıların “Belediye özgelirlerinin toplanmasındaki zorluklar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	192
Tablo 60: Katılımcıların “Belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkansızlıkları” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	192
Tablo 61: Katılımcıların “Bütçemizin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	193
Tablo 62: Katılımcıların “Merkezin veya mülki idare amirinin kaynağını vermediği sorumluluklar yüklemesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	193
Tablo 63: Katılımcıların “İktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	194
Tablo 64: Katılımcıların “Personel giderlerinin bütçemiz içindeki payının çok yüksek olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	194

Sayfa

Tablo 65: Katılımcıların “Geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	195
Tablo 66: Katılımcıların “Yöremizle ilgili proje ve önerilerimize kamu kurumlarının yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	195
Tablo 67: Katılımcıların “Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	195
Tablo 68: Katılımcıların “Coğrafi ve fiziki koşulların masraflarımızı ve harcama miktarlarını artırması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	196
Tablo 69: Katılımcıların “Mevzuatın basitleştirilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	197
Tablo 70: Katılımcıların “Mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	197
Tablo 71: Katılımcıların “Merkezi yönetimce bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım.....	197
Tablo 72: Katılımcıların “Yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	198
Tablo 73: Katılımcıların “Mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	198
Tablo 74: Katılımcıların “Bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	199
Tablo 75: Katılımcıların “Mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	199
Tablo 76: Katılımcıların “Harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	199
Tablo 77: Katılımcıların “Yerel Vergilerin konulması (Vergilere Belediye Payı Eklenmesi)” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım.....	200

KAPAK.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT.....	III
YEMİN METNİ.....	IV
TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU....	V-VI
TUTANAK.....	VII
ÖNSÖZ.....	VIII
İÇİNDEKİLER.....	IX
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIV
TABLO LİSTESİ.....	XV
GRAFİK LİSTESİ.....	XX

GİRİŞ

İnsanların topluluk halinde yaşamasının bir sonucu olarak ekonomik anlamdaki ihtiyaçlar da artmış ve kısa zaman içerisinde toplum evrim geçirmiştir. Devlet ve kamu yönetimi kavramları da bu evrimin bir parçasıdır. İlk zamanlardan beri varlığını sürdüren devlet her zaman aynı format üzerine oluşmamıştır. Devletin ilk çağlardaki görünümü, kurumsallaşmış yapısıyla bu günkü görünümü ve algılanışından bir hayli farklıdır. Ancak devleti oluşturan en önemli düşünce herhalde ‘güven’ sorunudur.

İster geleneksel anlamda olsun ister günümüz sosyal fonksiyonel devlet anlamında olsun, devletin yapması gereken bir takım işleri vardır. İktidarın kullanılması ve devlet işlevleri bu organizasyon aracılığı ile gerçekleştirilir. “Ordu ve kolluk düzeni, diplomasi, hukuk ve yargı düzeni, vergi ve maliye düzeni gibi fonksiyonlar temel olmakla birlikte devletin pek çok yeni iş ve işlevi de üzerine almak zorunda kaldığı bilinmektedir.”¹

Devletlerin yapısal olarak kendilerini modernize etmeye ihtiyaç duymaları ve hem idari yapıyı hem de sisteme ait temel yapıyı revize etme istekleri toplumların yaşadığı dönüşümler ile artan ve çeşitlenen ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Daha az kaynak ve masrafla daha fazla amaca ulaşma, kaynakları optimum kullanarak verimi artırma gibi düşünceler yönetimde de profesyonelliği öne çıkarmıştır. Çünkü “kullanıma hazır olan tüm kaynakları amaçları doğrultusunda yönetmek”² ve etkin bir şekilde yönetmek profesyonel bir yaklaşımı gerektirmektedir.

İşbölümü ve katmanlaşma, iş’te uzmanlaşma, üretimde verim artışı gerçekleşecektir. Uzmanlaşma daha hızlı ve daha fazla üretimin gerçekleşmesi, birim maliyetlerin düşmesi anlamına gelmektedir. Onun için de yönetimde kullanılan teknolojinin yanında “yönetimin nasıl belirlendiği, iş bölümünün nasıl yapıldığı ve bu iş bölümü için kişilerin nasıl teşkilat oluşturduğu önemlidir.”³ Belirli amaçlara ulaşmak için başta insan kaynakları olmak üzere, parasal kaynakları, demirbaşları, alet-teçhizatları ve zaman faktörünü birbiriyle uyumlu ve etkin olarak kullanmak için uyumlu kararlar alma ve bunları uygulama süreçlerinin toplamı olan⁴ yönetimde en önemli unsur insandır. İnsan unsuru içinden çıkarıldığında diğer unsurların bir organizasyon oluşturması beklenemez. Yönetimin başarısı için öncelikle insanların iyi yönetilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimi ise, devletin kurumlarının halkın ihtiyaçlarının karşılaması, huzuru için onların idare edilmesi anlamına gelir. Kamu yönetimi kavramı, kamusal faaliyetleri yürüten örgütü ifade etmektedir.⁵ Kamu yönetimi bir arada yaşayan insanların ve bu insanlara hizmet veren birimlerin yönetimidir.

Kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler, kamu yönetimini müşteri odaklı olmaya yaklaştırmakta ve kamu yönetimi ilkeleri arasında piyasa koşullarında üretilmiş yönetim ilkeleri de girmiş bulunmaktadır. “Dolayısıyla esneklik, verimlilik, piyasa kuralları toplumun gelecekte kazanacağı boyutları belirlemiş olacaktır.”⁶ Gelişen kamu yönetimi, yeni kavramlar ve algılar ile kendini modernize ederken, yönetim biliminin piyasacı yaklaşımlarını da kendi bünyesine adapte etmiş olmaktadır.

¹ Oğuz Onaran, Yavuz Sabuncu, Aykut Ekzen, 2003, Türkiye'nin Devlet Yapısı, Anadolu Üniv.Yayımları, Eskişehir, s.3.

² Cevdet Sökmen, “Yönetimin Temel İlkeleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Temmuz, 2008, Cilt:13, Sayı:7, s.3.

³ Herbert A. Simon - Donald W. Smithburg - Victor A. Thompson, 2010, Public Administration, p.2.

⁴ Erol Eren, Yönetim ve Organizasyon, Beta Yayınevi, İstanbul, 1998, s.3.

⁵ Recep Bozdoğan, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, 2008, s.1-2.

⁶ Coşkun Can Aktan, Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Aura Kitapları, 2003, s.10.

Merkeziyetçilik ve merkezi yönetim/yerel yönetim ayrımı ve bunun esasları kamu yönetiminde önemli bir problem oluşturmaktadır. Yerel yönetimler geniş anlamda kamu yönetiminin yereldeki hiyerarşik olmayan uzantısıdır. Kamu yönetimi erkini ellerinde tutan kesimler, genellikle kamu yönetimi kavramından sadece merkezi yönetim anlamını çıkardıklarından, yerel yönetimleri merkezin hiyerarşik bir uzantısı olarak görme eğilimindedirler. Yaklaşım nedeniyle de yetki ve kaynak etkinliğinin sağlanması konusunda cesaretsiz davranılmamaktadır. Yerelleşme eğiliminin arttığı günümüzde kamu ve yerel yönetim anlayışının geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Gelişimin özü; etkinlik, verimlilik, yerellik, şeffaflık, katılım gibi ilkeler ve kavramlardan oluşmaktadır. İhtiyaç duyulan tüm bu çalışmalar günümüz koşullarının ilerlemesi ve hızlı değişiminden kaynaklanmaktadır. Küreselleşme hareketleri, yerelleşme eğilimleri, teknolojiye gerçekleşen değişimler yapılanma çalışmalarının nedenleri arasında girmektedir. Çünkü bu hızlı değişimler kamu yönetimini bir şekilde etkilemekte ve etkin devleti gündeme getirmektedir.

“Günümüzde hızla kentleşen ve küreselleşen dünyada yeni değişim dinamikleri yönetimde merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi ön plana çıkartmakta; kentleşme ve küreselleşme süreçleriyle eşanlı olarak, yerellik yerel yönetimlerin ve yerel hizmetlerin önemini artırmaktadır.”⁷

Yerel yönetimler anayasal deyimleriyle ortak yerel ihtiyaçları yerinde görmek amacıyla oluşturulan ve merkezi yönetimin yanında ayrı bir yönetim birimi olarak yer alan yönetim biçimleridir. Bazı durumlarda merkezden yönetim biçiminin bir alternatifi gibi de görülen yerel yönetimler aslında kamu yönetiminin bir uzantısı biçiminde örgütlenmişlerdir. Yerel halkın, ortak ihtiyaçlarının yerinden ve en yakın teşkilatlar tarafından karşılanması olgusu (yerindenlik), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi anlaşmalarda ve dünyada genel kabul gören bir yaklaşımdır.

Osmanlı döneminden beri farklı isim ve görev tanımlamaları ile var olan belediyelerin sayısı, Cumhuriyet döneminin başlangıcından çok partili döneme kadar geçen 27 yılda, hızla artmaya devam etmiştir. “Çok partili hayata geçişten sonra belediyeler ile ilgili çok sayıda yasa çıkartılmıştır. Belediyelerin konut ve imar alanındaki görevleri yeniden düzenlenmiş ancak belediyelerin tam demokratik bir niteliğe kavuşturulması mümkün olmamış, belediyeler üzerinden merkezi hükümetin ağır vesayet denetimi kaldırılmamıştır.”⁸ Yıllar boyunca merkez yönetimin hiyerarşik denetimi ve vesayeti altında olan yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerklik sorunu var olmaya devam etmiştir. 1960 askeri darbesi özellikle yerel demokrasiyi yerle bir etmiş ve darbeden sonra belediye başkanlıklarının hepsi seçim olmaksızın el değiştirmiştir. 1960 Askeri Müdahalesi ile birlikte, belediye başkanlıkları 2 yıl süreyle vali ve kaymakamlıklara teslim edilmiştir.⁹ 1970’li yılların başında, toplum giderek hızlanan bir biçimde yapı ve kabuk değiştirmeye başlamıştır. Yapısal dönüşümle birlikte siyasi iktidarın niteliği ve kaynakları da değişmeye başlamıştır. Değişen denge içinde merkezi hükümet/yerel yönetim ilişkisinde yeni bir görev bölüşümü ve ilişkiler sistemi kurulması gündeme gelmiştir. Kentlerde yaşayan dinamik kesimleri inandırmada ve belirli şekillerde karar ve süreçlere katılmalarını sağlamada toplumu tepeden inme kararlar ile yönetmek giderek zorlaşmıştır.¹⁰

⁷ Bknz.; Ramazan Gökbnar, Halit Yanıkkaya, Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme, Odak Yayınları, Ankara, 2004, 5, s.1-26.

⁸ Bayram Coşkun, Turgay Uzun, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar, Muğla Ün.v. Yay., 1999, s.45.

⁹ S.Yaman Koçak, Ali Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:21, Mayıs, 2010, (295- 330), s.301.

¹⁰ Korel Göymen, Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut Yayınları, İstanbul, 1997, s.24-25.

1980 sonrası başlayıp günümüze kadar devam eden modernleşme ve yenileşme ihtiyacı tüm dünyada meydana gelen küreselleşme anlayışından da etkilenerek yerelleşmenin yaygınlaşması ve daha özerk bir yerel yönetim anlayışının benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Günümüzde kamu yönetimi, belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri için uygulanmakta olan kanunların tamamı ya bu dönemde yenilenmiş ya da yeniden oluşturulmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı da, bu dönemde kamuda yeniden yapılanmada başarı sağlayan ülkelerdekine benzer bir işlev görmek üzere gündeme gelmiştir.¹¹ Yeni belediyeçilik anlayışının yansımaları olarak 5393 (2005) sayılı Belediye Kanunu ve 5216 (2004) sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları bu bağlamda uygulamaya konulmuştur.

Belediyeler, belirli ölçüde özerkliğe sahip olup vesayet denetimine tabidirler.¹² Belediyeler, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak, devletin denetleme görevini yerine getiren birimleri tarafından hiyerarşik olmasa bile idari ve mali vesayete tabidirler. Merkez yönetimin belediyeler üzerinde özellikle faaliyetlerinin etkinliği, kurallara uygunluğu ve harcama ve bütçelerinin uygulanması konusunda, idari ve mali vesayet uygulamaları bulunmaktadır.

Belediyeler özelinde dile getirilen ve merkez yönetimin aktardığı kaynaklar, dağıtım kriteri uygulamaları, yerel kaynakların kullanımı, vergilendirme, yönetimlerin etkinliği ve verimliliğinin ne durumda olduğu ve nasıl artırılabilirliği çalışmada incelenmektedir. Bu çalışmanın ana konusu belediyelerin mali sorunlarının gerçekten dile getirildiği şekilde var olup olmadığı ve sorunların kaynağının belirlenmesine çalışmaktır. Belediyelerin mali sorunlarının aşılabilmesi için 'nedenlerin' hangisinin öne çıkarılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Araştırmanın özellikle son bölümünü oluşturan genel sorunların tespiti ve çözüm önerileri yanında Ege Belediyeler Birliği'ne üye belediyeler bazında yapılan anket ve toplanan bilgiler ışığında genel sorunların yansımalarının olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bir alan çalışması olarak nitelenebilecek olan çalışmada, hedef kitlenin çok fazla dağılmasını ve değerlendirmelerde meydana gelebilecek sapmaların önüne geçebilmek için üye belediyeler 30.000-130.000 aralığında nüfusu olan belediyeler olmak üzere sınırlandırılmıştır. Anket çalışması belediyelerde Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcıları, İdare Amirleri, Şube Müdürleri, Meclis Üyeleri olmak üzere idari ve mali anlamda söz ve bilgi sahibi olabilecek bir kategori seçilerek yapılmıştır. Anket çalışmasına olumlu katkı veren 27 belediyeden 293 yönetici bu ankete katılmış, ancak bunlardan 35 adedi belediyedeki konumu ile ilgili bilgi alanını boş bırakmışlardır. Anketin değerlendirilmesinde bilimsel yöntemlerden yararlanılarak güvenilirlik analizleri ve sıklık analizleri yapılmış, betimsel istatistik yöntemleri kullanılmıştır.

Anket çalışması, anketleri cevaplama hususunda genelde Türkiye'de insanlarda özelde de kamu kurumlarında çalışanlarda var olan kayıtsızlığın etkisini taşıyamaması için birebir muhatap olma yoluyla yapılmıştır. Birebir kişilere ulaşılamayan yer ve durumlarda belediye başkanlarının sevk ve yönlendirme yapması sağlanmıştır. Ancak yine de sakınılan akibete uğrayan anketler olmuş ve bunlar değerlendirme dışı bırakılmışlardır.

Katılımcılara genel olarak merkezle olan ilişkiler, mevzuattan kaynaklanan sorunların varlığı, mali problemler, yapısal problemler ile ilgili seçeneklerden oluşan kapalı uçlu sorular yönetildiği gibi, her

¹¹ TC.BAŞBAKANLIK, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1 : Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, (Ed.Ömer Dinçer – Ed.Cevdet Yılmaz), Ankara, Ekim, 2003, s.138.

¹² Turgay Ergün, Kamu Yönetimi, TODAİE, 2004, s.172.

ana sorunun en alt kısmında 'diğer' başlığı altında kendi yaklaşımını yansıtabileceği ucu açık cevaplar yazma yolu da bırakılmıştır.

Ankete katılan belediyeler ile Ege Belediyeler Birliği üyesi olmakla beraber anket dışı kalmış olan ancak aynı nüfus düzeyinde bulunan diğer belediyelerin mali ve yapısal bilgileri de kendilerine ait bilgi kaynaklarından (stratejik planları ve faaliyet raporları, resmi web sayfaları) derlenerek çalışmaya dahil edilmiştir.

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde yerel yönetim teorisinin kuramsal çerçevesi ele alınmış, kamu yönetimi, yerel hizmet kavramlarına açıklık getirilmiştir. Merkezi ve yerel yönetimlerin işlevsel yönleri incelenerek, yerel yönetimin türleri, faydalı ve sakıncalı yönleri ele alınmıştır. Yerel yönetimler olgusu AB bağlamında ele alınmış ve AB'nin yerelleşmeye olan katkıları incelenmiştir. Son olarak da özerklik kavramı çerçevesinde yerel yönetimlerin özerkliği ve denetimi konusu irdelenmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'de yerel yönetimler özelinde belediyeler incelenmiş, belediyeleri oluşturan mevzuat alt yapısı ile buna temel teşkil eden dış kaynaklar değerlendirilmiştir. Bu bağlamda anayasalar, kısaca kanunlar ile yerel yönetimler ve belediyeler ile ilgili var olan uluslararası normlara yer verilmiştir. Belediyeler normal belediyeler ve Büyükşehir Belediye'leri olarak kuruluş, teşkilat, organlar, görevler, yetkiler olarak detaylı biçimde hem şekil olarak hem de soruna açan yönleri ile birlikte irdelenmiştir. Özellikle değişen kanunlar kapsamında önceden varolan sorunlar ve değişim dinamikleri vurgulanmıştır.

Üçüncü bölümde kamu yönetiminin ve belediyelerin mali açıdan yeniden yapılanması ile mali yönetim ve belediyelerin mali yönetimlerinin etkinliği konusu araştırılmaktadır. Gerekliklik, sorun alanları ve mali yönetimin etkinliğini sağlamaya yönelik mevzuat ile belediye ve Büyükşehir Belediyesi kanunlarının mali içerikleri incelenmiştir. Bu bölümde belediyelerin gelir getirici alternatif hizmetleri, vergi uygulamaları, özelleştirmeler ve akçal denkleştirme başlığı altında merkezden yapılan dağıtımlar ele alınmıştır. Akçal denkleştirme kriterleri konusunda alternatif uygulama kriterleri geliştirilmeye çalışılmış, özellikle nüfus kriteri konusunda farklı bir yaklaşım öne sürülmüştür. Yerel yönetimlerin vergi uygulamaları ve özel olarak Emlak Vergisi üzerinde durulmuş, Emlak Vergisi'nin sosyal amaçlı yeni uygulama biçimi kurgulanmaya çalışılmıştır. Belediyelerin mali sorunları, gelir-gider, bütçe, borç yönetimi, yapısal sorunlar, personel politikası ile ilgili sorunlar olarak etkinlik, verimlilik ve özerklik kapsamında incelenmiş ve incelenen konularda çözüm önerileri sunulmuştur.

Dördüncü bölümde, Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı ve yukarıda belirtilen nüfus aralığındaki belediyelerin üst düzey idarecileri ile yapılan ve büyük katılımı gerçekleştiren anketin değerlendirilmesi yapılarak, anket sonucu ortaya çıkan durum yorumlanmaya çalışılmıştır. Anket değerlendirmesinde katılımcılara sorulan her soru ayrı olarak irdelenmiştir. Hem anket sonucu ortaya çıkan hem de diğer bölümlerde değinilen sorun alanları olarak, yerel yönetimlerin mali sorunları ve bu sorunların nedenlerini oluşturan personel, mevzuat, borçlanma ve borç yönetimi, bütçe ve mali yönetim konusundaki sorunlar için durum tespiti yapılmış ve mali sorunların temelini oluşturan etkinlik kavramı üzerinde özellikle durularak, sayılan sorun alanlarında etkinliğin sağlanmasına yönelik çözüm önerileri getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Genel Kavramlar

1.1.1. Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti çeşitli şekillerde tanımlanmaya çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesi, bir kararı çerçevesinde kamu hizmetini “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler”¹³ olarak tanımlamıştır. Buna göre de geniş anlamda devletin halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yerine getirmiş olduğu hizmetlere kamu hizmeti denilecektir.

Kamu hizmetinin kendine özgü bazı nitelikleri bulunmaktadır. Bir kamu hizmetinden söz edebilmek için bu konuda siyasi bir iradenin bulunması gerekir. Kamu hizmeti olarak görülecek işler için kanunlarla tanımlanmış ve sınırları belirlenmiş düzenlemeler gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin faydası farklı şekillerde oluşabilir. Ülkede yaşayan her vatandaşa doğrudan faydalı olan kamu hizmetleri bulunduğu gibi, yerel halkın faydasına olan kamu hizmetleri de bulunmaktadır. Bir mahallin kanalizasyon sistemine kavuşması yanında, ülke genel güvenliğinin sağlanması gibi en özelden en genele kadar çeşitli kamu hizmeti türleri bulunabilmektedir.

Kamu hizmetinin, ortak ihtiyaçları karşılayan ve sorunların çözülmesi yönündeki çabaları kapsayan hizmetler olduğu söylenebilir. Kamu hizmetini yerine getiren kamu erkinin, hizmet götürdüğü halkı memnun edilmesi gereken müşteriler olarak görmesi gereği, gelişen demokratik toplum yapısının ortaya çıkardığı bir zorunluluktur. Müşteri odaklı bir yapılanma ve kalite-maliyet orantısının sağlandığı bir hizmet anlayışı kamu hizmeti için de önemli bir gereklilik halini almıştır. “Yeni kamu yönetimi anlayışında hizmetler sunulurken eskinin tam tersine; şeffaflık, vatandaşa yakınlık ve hesap verebilirlik ön plandadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve performans hedefleriyle çıktılara vurgu yapmaktadır.”¹⁴

Kamu hizmeti anlayışının müşteri odaklılık ve maliyet gibi konularda özel hizmet anlayışına daha bir yakın olduğu günümüzde kamu hizmetinin siyasi ve ekonomik boyutu nedeniyle özel kesimden bazı önemli farklılıkları bulunmaktadır.

“Kamu hizmeti kanunlarla belirlenen bir hizmettir. Bu nedenle çeşitli yasal organlar tarafından yapılacak denetimlere tabidirler. Özel kesimin kar amacına karşılık hizmet önceliği amacı bulunmaktadır. Bu yüzden getiri beklentisi iki kesimde farklı olacaktır. Kamu hizmeti rekabet ortamında üretilen bir hizmet değildir. Özel kesim belli bir hedef kitleye karşı hizmet üretirken, kamu kesiminin özel bir hedef kitle belirlemesi mümkün değildir. Özel kesimde mal ve hizmet üretimi rekabet ortamında yapılırken, kamu kuruluşlarında yapılan hizmet tekel nitelikli olduğundan rakibi yoktur. Özel firmalar ürünün niteliğini üretim alanını tüketici ihtiyaçlarına göre belli bir müşteri kitlesini esas alıp uzmanlaşmaya

¹³ Ali Rıza Yücel, “İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri”, TMH Türkiye Mühendislik Haberleri, sayı 439-440, 2005/5-6, s.73 (Anayasa mahkemesi’nin E: 1994/43, K: 1994/42-2 no’lu kararından).

¹⁴ Asım Balcı, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, TC.Başbakanlık. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma, Ankara, Ekim, 2003, s.2.

gidebilir. Kamu hizmeti veren kuruluşlar ise birden çok hedef gruplarını göz önünde bulundurmamak zorundadır. Özel kesim mal ve hizmet üretimini müşteri istek ve ihtiyaçlarına göre yapar. Kamu hizmetlerinin özellikleri vatandaşların istek ve beklentileri ile aynı oranda uygun düşmeyebilir.”¹⁵

Yeni kamu yönetimi anlayışı günümüzün piyasa ekonomisinin etkilerini üzerinde taşımaktadır. Buyurucu niteliklerini öteleyerek halka daha yakın ve şeffaf bir konumda bulunan kamu yönetimi anlayışı, artan eğitimle kazanılmış insani özellikleriyle eleştiriye daha fazla açık hale gelerek, yönetimden yönetişime geçiş aşamasına gelmiştir. “Değişen ve gelişen dünya ile birlikte insan ihtiyaçları farklılık göstermiş ve değişik ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaçlara paralel olarak kamu hizmetleri de kendilerini yenilemiş daha geniş alanlarda hizmet vermeye başlamıştır. Böylece hizmet alanını genişleterek vatandaş odaklı bir hizmet sunumuna yönelmiştir”.¹⁶

Devletin en esaslı görevlerinden biri halkın ihtiyaçlarını en üst düzeyde en iyi şekilde uygun hizmet ile yerine getirmektir. Kamu hizmetleri uygar insan hayatının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Devlet, ihtiyaçları karşılayabilmek için sosyal ve ekonomik birtakım politikalar düzenlemekte ve uygulamaktadır¹⁷. Bu politikalar kamu hizmetlerinin hangi yöntemlerle ve araçlarla yerine getirileceğini belirlediği gibi, politikaların kamu hizmet kalitesini hangi oranda artıracığı ve sonuçta halkın bundan ne kadar memnun kalacağını da hesaba katmaktadırlar. Bu yönelim piyasa koşullarında hizmet veren özel kesimin müşteri odaklı yönetim anlayışının kamu hizmetlerindeki yansımaları oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin hizmet anlayışında meydana gelen bu değişim kamu yönetiminin mekanize yapısında yapılması gereken değişimi de beraberinde getirmiş ve sonuçta genel olarak bir kamu yönetimi reformu gereğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminde değişme gereği hizmetlerin sunulmasında meydana gelen yetersizlikler, artık eski bakış açılarının ve hizmet sunma şekillerinin insanların ihtiyaçlarını karşılayamayacak duruma gelmesi gibi birçok nedene bağlanır. Değişim gerekliliğinin en önemlilerinin başında çağın koşullarına ve halkın taleplerine yeterince cevap vermeyen yönetim anlayışı ve yapısı gelmektedir.¹⁸

Kamu hizmetinin geliştirilmesi yönündeki reform ihtiyacı, dünyadaki özel-kamu yönetim anlayışlarında meydana gelen değişime bağlı olarak önem kazanmıştır. “Kamu hizmetinde yapılacak reformlar öncelikle etkilerini sağlık, eğitim gibi hizmetlerde göstermektedir. Bu hizmetler halkın doğrudan muhatap olduğu ve ihtiyaçlar listesinin en başında bulunan hizmetleri oluşturmaktadır. Kamu hizmetini yerine getiren yapı, özellikle bu hizmet alanlarında olmak üzere önemli değişimler geçirmiş ve günümüzde yönetişim ve müşteri odaklılık şeklinde özetlenen bir kamu yönetimi ve hizmet anlayışı ortaya çıkmıştır

1.1.2. Yerel Hizmet

Yerel hizmet kamu hizmetinin sınırları belli bir alanda yaşayan halka özel olarak sunulduğu hizmet türü olarak tanımlanabilir. Sonuçta bir kamu hizmeti olmakla beraber, ağırlıklı faydası sınırlı bir alanda yaşayan halka yönelik olduğu ve genel yapılanmadan az farklı olarak yerel kamu hizmet birimleri tarafından ihtiyaçların karşılanması söz konusu olduğu için, genel kamu hizmeti kavramından ayrı olarak

¹⁵ Özcan Sezer, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık : Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, 2008, s.151.

¹⁶ Sezer, a.g.m., s.148.

¹⁷ David Hall, Public Services Work PSIRU University of Greenwich, September 2003, p.7.

¹⁸ TC.BAŞBAKANLIK, 2003, a.g.e., s.81.

ele alınmaktadır. Sınırları belirli bir alanda yaşayan yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, yerel hizmet birimleri tarafından sunulan hizmetlere yerel hizmet denilmektedir.

Yerel hizmetler, özellikle belli bir bölgede yaşayan halkın faydalandığı ortak hizmetlerdir. Bugün belediyelerin marifetiyle gerçekleştirilen çöplerin toplanması, yangın söndürme, temiz ve pis su hizmetleri, çeşitli hal ve mezbahaların kurulması işletilmesi, taşıma hizmetleri, halkın yararlandığı yerlerin denetlenmesi, belirli hizmet ve mal fiyatlarının kontrol altında tutulması, doğal gaz, jeotermal vb gibi ekstra hizmetler, otopark, mezarlık ihtiyaçlarının karşılanması gibi, doğumdan ölüme kadar olan birçok ihtiyacın görülmesi işleri yerel hizmetlere örnek olarak sayılabilir. Yerel yönetimler, vatandaşa en yakın olan en alt düzeydeki idare birimleridir. Bu nedenle yaptıkları hizmetler de çok çeşitli ve karmaşıktır¹⁹. Bu hizmetlerin genel özelliği bir devlet anlayışı içinde çözülemeyecek kadar halka yakın olan hizmetlerdir. Bu hizmetler özellik olarak aksamaya başladığında bir arada yaşamak zorunda olan insanların hem bir arada yaşamlarını zorlaştırmaya başlamakta hem de huzurlarının bozulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle yerel hizmetler, belli bir bölgede yaşayan aynı yöre halkının huzuru ve yaşam standardına yönelik hizmetler olarak tanımlanabilecektir.

Yerel hizmetlerin büyük kısmını çeşitli yerel örgütlenmeler yerine getirmektedirler Bölgenin ve yerelin durumuna göre, il özel idareleri, belediyeler veya köyler gibi yerel hizmet birimleri ile görülen bu hizmetler, ancak boyut olarak dışsallıkları da göz önüne alınarak bazı durumlarda genel kamu hizmet birimleri tarafından da yerine getirilebilmektedir. Bu nedenle hizmetler bir yandan devlet tarafından yerine getirilirken diğer yandan il, belediye, köy gibi tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar tarafından da yerine getirilir. Zaman ilerledikçe, yerel hizmet kavramının alanı genişledikçe ve buna bağlı olarak yerel hizmet birimleri güçlendikçe, yerel aktörlerin yerine getirdikleri hizmet sayısı artmış ve önceden kamu hizmeti olarak değerlendirilen hizmetler de yerel birimler tarafından yerine getirilir hale gelmiştir. “Hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasının en önemli nedeni sağlık, eğitim, içme suyu gibi kamu mallarının eşit kullanımını sağlamaktır. Emniyet, itfaiye, ulaşım, barınma ve sosyal refah hizmetleri yerel yönetimlerin görev alanına girmektedir. Yollar ve köprüler, kamu binaları ve konut gibi diğer kamu hizmetleri de yerel yönetimlere verilmiştir. Gelişmekte olan birçok ülkede düşük gelir grupları için sosyal yardım, kredi gibi hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğuna verilmiştir.”²⁰

1.1.3. Kamu Yönetimi ve Temel Özellikleri

Kamu yönetimi kamu düzeninin sürekliliğini sağlamaya ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Bunu gerçekleştirebilmek için de kamu yönetim sisteminin önemli unsurları bulunmaktadır. Halk, profesyonel insan gücü, teşkilat, para, kurallar politikalar, hedefler, bilimsel yönetim ve yöntemler. Bu unsurların dengeli ve ahenkli, uyumlu ve birbirini destekler bir biçimde çalışması, kamu yönetiminin başarılı olmasını sağlar.

Kamu yönetiminde çalışanlar en üstten alta kamu görevlisi olarak adlandırılır ve işlerini kamu düzenini oluşturan kanun ve kurallara bağlı olarak yerine getirirler. Bu kurallar her zaman kamu yararının önde tutulmasını gerekli kılar. “Dolayısıyla kamu hizmeti yapan kamu görevlileri, kişisel çıkarları için

¹⁹ Nuri Tortop, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s.34.

²⁰ Robinson Mark, Participation, Local Governance and Decentralised Service Delivery, Institute of Development Studies, Sussex, UK, p.2.

değil, kamu yararı için çalışmak durumundadırlar.”²¹ Ancak burada kamu yönetiminin örgütsel amaçları ve çıkarlarından söz ederken onları insan unsurundan soyutlanmış amaçlarmış gibi yorumlamak doğru değildir. “Hiç bir kurumsal yapı, insan unsuru dışında var olan somut ve objektif yapılar gibi”²² algılanamayacağı için kamu yönetiminde yer edinmiş olan insan unsurunun da kişisel çıkar-kamu çıkarı konusunda tam objektif olmasını beklemek doğru değildir. Burada Adam Smith çizgisinde bir yaklaşımla çalışan ile teşkilatın çıkarlarını doğrusal orantılı hale getirme çabaları kamu yönetiminin etkinliği açısından önemlidir. “Adalet, denge, akılcılık, ve hesap verebilirlik bu anlayışın temel unsurlarıdır. Bu değerlere odaklanarak uzman personel seçimi ekseninde”²³ bir kamu görevlisi profili oluşturma kamu yönetiminin en önemli adımlarından biri olacaktır.

Toplumlar kendi eğitim ve bilinç düzeylerinin izin verdiği hukuki ve siyasi bir yapılanma içinde idare edilirler. Ancak sistemin ve toplumun yapısına uygun olanın ne olduğuna bakmaksızın devlet oluşumu mutlaka zorunlu bir yapılanma olmuştur. Devletler, varlığını devam ettirmek isteyen topluluklar için bir teşkilatlanma ihtiyacıyla oluşmuştur. Devletin zaruri varlığı zaman içinde gelişerek hizmet alanlarının artmasına ve buna bağlı olarak organizasyon olarak büyümesine neden olmuştur. “Kamu yönetiminin teşkilatlanması, kamu hizmetlerinin gerektirdiği kaynak ve imkanları belli bir sisteme bağlamak ve bu sistem içerisinde görev, yetki ve sorumlulukları belirleyerek sisteme işlerlik kazandırmak ihtiyacından doğmuştur.”²⁴ Kaynak ve imkanların belli bir sisteme bağlanmak istenmesi de kamu yönetiminin örgütsel ve işlevsel fonksiyonları konusunda tercih yapmayı gerektirmiş ve çeşitli yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimi, devletin tümünü kapsayan bir yönetimi biçimini ifade eder. Sınırları içindeki insanlar arasındaki ilişkileri düzenler. Genel olarak emredici özellikte bir mekanizma olarak görülebilir. Kamu hizmeti ise, kamu yönetimini oluşturan organizasyonunu, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü faaliyetlerdir. “Söz konusu hizmetler merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.”²⁵

Kamu yönetimi ekonomi, hukuk, siyaset, strateji gibi birçok bilimsel argümanlarla yapılabilecek bir faaliyetler bütünüdür. Bu nedenle de ilgili bilim dallarıyla ilişki içinde olmak ve onlardan yararlanmak zorundadır. “Bu bilim dallarından kamusal sorunların çözümüne ilişkin gerekli bilgileri alarak uygulamaya koymaktadır. Bunları uygulamaya koyarken de devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle hükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevleri kamu personeli eliyle yerine getirmektedir.”²⁶

Kamu yönetiminin fonksiyonel ve yapısal olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır. Fonksiyonel yönü, daha üst kavram olarak politika, kanunlar, uygulamalar, sistemleri ifade ederken, yapısal yönü ise devletin biçimsel idaresini ifade etmektedir.

Yapısal yönünün varlığı, fonksiyonel yönünün zorunlu bir gereğidir. Çünkü kamu yönetimi politikalar ve kanunlar ile belirlenen sistematiği hayata geçirmek için gerekli organizasyonu sağlamak zorundadır. Anayasalar ve kanunlarla belirlenen temel fonksiyonların yerine getirilmesi için, kamu

²¹ Murat Özdemir, “Kamu Yönetiminde Etik”, Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 2008, Cilt 4, Sayı 7, (179-195), s.181.

²² Doğan Nadi Leblebici (Çev), “Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin “Kimlik Krizine” Yeni Bir Bakış”, C.Ü.Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs, 2001, Cilt : 25, No:1, s.21.

²³ Michael Lynn Anthony (Author) - E.Laurence (Author), Managers Madison's: Public Administration and the Constitution Bertelli, Publisher: The Johns Hopkins University Press Released, 2006, p.239 .

²⁴ Turan Genç, Kamu Yönetimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.97.

²⁵ Duran Bülbül, “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması : Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2001, Cilt:2, Sayı:2, (67-74), s.68.

²⁶ Genç, 1998, a.g.e., s.17.

yönetimini oluşturan unsurların temel yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesi gerekli olmaktadır. Çünkü kamu yönetiminin en temel fonksiyonlarından biri yönetimin unsurlarını oluşturan birimlerin bu yetki ve sorumluluk alanlarına göre denetlenmesi gereğidir.

Kamu hizmetlerinin tümünü merkezden yürütmeye çalışmanın başarısızlığı da beraberinde getirme riski vardır. Hizmetlerin yerel düzeyde görülmesi için kamu yönetiminin bir alt kademesi olan yerel hizmet sunumu da zorunluluk halini almıştır. Kamu yönetiminin fonksiyonları ve idari yapısının, bu nedenle merkez ve yerel olarak ikiye ayrılarak ele alınması temel ayırım noktası olmuştur.

Ağırlık merkezi devletlerin siyasi ve jeopolitik durumlarına göre değişmekle beraber yerel yönetim olgusu her toplum için var olan bir durumdur. Bazı devletler yerel yönetimlere egemenliğe kadar uzanan yönetim yetkileri tanıırken bazıları merkezi yönetimin üniter yapısını daha çok öne çıkarmaktadırlar. Yani her devlet kendi stratejisine uygun farklı bir yönetim tarzı uygulamaktadır. “Bazı durumlarda hizmetler ne merkezden ne yerel birimlerce görülmekte, bu hizmetlerin bir kısmı özelleştirilerek, daha farklı boyuttaki özerk-bağımsız kurumlara yaptırılmaktadır. Kamu hizmetlerinin merkez ve yerel birimler dışında gerçekleştirilmesinin yanı sıra son zamanlarda hükümetler, daha cesaretli bir özelleştirme ile hizmetleri yürütmeye çalışmaktadırlar. Hükümetler tarafından yolların yapımı, bilgi teknolojisi sistemlerinin işletilmesi gibi özelleştirmeler bu kapsamda vurgulanabilir.”²⁷

1.1.4. Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri

Halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim teşkilatı ve hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. “Küreselleşme sürecinin yaşandığı günümüzde yerelleşme, yetkilerin merkezden yerele aktarılması şeklinde belirtilen ve hemen her ülkede başvuru alan bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak oluşturma imkanlarının da yerel yönetimlere aktarılması önemlidir.”²⁸ Yerel yönetimler bütün ülkelerde kamu yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Çünkü merkezi yönetimin en büyük çelişkisi verimsizliğidir. Özellikle yerel halka hizmet götürmede bürokratik hantallık hizmetlerin aksamasına veya hiç yapılamamasına neden olmaktadır. “Tanzimat’tan bu yana devam eden merkeziyetçi yaklaşımlar beraberinde kırtasiyecilik getirmiş ve yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin, verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır.”²⁹ Bu nedenle kamu hizmetlerinin hepsini ülkelerin başkentinden yürütmek mümkün değildir. Çünkü merkezi yönetimin yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesi mümkün değildir. Hizmetlerin etkinliği ve verimliliğinin artması ve ihtiyaçların giderilmesinde fayda artışı için yerinden yönetim bir zorunluluktur.

Yerinden yönetim, halka yakın hizmetlerin daha kolay gerçekleştirilebilmesi için bazı yetki ve görevlerin yerel hizmet birimlerine yüklenmiş olmasıdır. Bu yetkiler idari yetkiler de ve siyasi yetkiler olarak değişik yetkilerden oluşur. “Yerinden yönetim kavramı merkezden yönetimin karşıtı bir anlam içerir. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bazı görevler ve yetkiler artık seçimle göreve gelen yerel organlara aittir.”³⁰

²⁷ Peter G.Klein, *Toward a Theory of Public Entrepreneurship*, 2010, p.2.

²⁸ Esra Siverekli Demircan, “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, *Erciyes Üniv. İ.İ.B.F.Dergisi*, Sayı:30, Ocak-Haziran, 2008, (99-128), s.105.

²⁹ Mustafa Ökmen, Kadri Canan, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 2009, Cilt:16, Sayı:1, (139-171), s.158 .

³⁰ Halil Nadaroğlu, 2001, *Mahalli İdareler*, Beta Basım Yayın, İstanbul, Ekim, 2001, s.22.

Yerinden yönetim yaklaşımı, “merkezin ve yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin dengeli ve açık bir biçimde dağıtımını esas alan yönetim yaklaşımıdır. Yerinden yönetim yaklaşımı, yerel ölçekli sorunların yerel güçler tarafından çözümü noktasında genellikle yararlı sonuçlar vermektedir.³¹ Merkeziyetçiliğin neden olduğu kırtasiyecilik sonucunda işlerin duraksaması gibi sakıncaları engellemek için akla gelen ihtimallerden biri hizmetlerin yerinden yönetime devri olmuştur.³² Yerel yönetimler yerel halkın kaygılarını daha iyi anlar. İdeal bir yerinden yönetim sistemi, bir yandan oy verenlerin tercihleriyle tutarlı bir kamu hizmetleri seviyesi ve birleşimi sağlarken, bir taraftan bu tip hizmetlerin etkili şekilde sağlanması için teşviklerde bulunur.³³

Bazı görev ve yetkilerin transferinin gerekliliği merkezi ve yerel yönetim birimlerinin aslında birbirine ihtiyaçları olduğunu da göstermektedir. Aynı zamanda yerinden yönetim merkezi yönetimin sakıncalarını gideren, eksik yönlerini tamamlayan bir yönetim biçimidir. “Devlet, bütün kamu hizmetlerini yönetmek için yetkili bir kudrete sahiptir. Ancak ülke ve vatandaş yararları açısından, bir kısım hizmetlerin özerk bazı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine rıza göstermektedir. Bazı hizmetler vardır ki bütün ülkeyi değil, bir bölgeyi veya sadece bir kısım vatandaş gruplarını ilgilendirir. Bu tür hizmetlere karşı da devletin ilgisiz kalması beklenemez. Ancak bu devletin bu hizmetleri de kendisi bizzat yönetmesi anlamına gelmez.”³⁴ Bununla birlikte toplu olarak yaşamının biçim ve boyutları değiştiğinde toplum ihtiyaçlarına ve yönetim arayışlarına cevap verebilmek için devlet tarafından da bazı yerel yönetim kuruluşları ortaya çıkmıştır. Böyle bir görevi üstlenmek de devlet için büyük bir sorumluluk oluşturur. Fakat burada da sosyal devlet anlayışı ön plana çıkararak topluma fayda ve çıkar sağlamak amacıyla yerel yönetimlere kendi içlerinde birçok yetki verilmiş ve bu yetkiler için her türlü destek merkezden karşılanmaya çalışılmıştır.

Ülkelerdeki yönetimler iki birimden oluşmasına rağmen toplumlar yerinden yönetimleri merkezi yönetime nazaran daha az tanımaktadırlar. Yerinden yönetimler merkezi yönetimin yetkisinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesiyle ortaya çıkmıştır. Yerinden yönetimlerin tarihsel ve geleneksel olarak ortaya çıktığı gibi demokratik anlayışların gelişmesinden de ortaya çıkmıştır. Yerinden yönetim, merkezin ve yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin dengeli ve açık bir şekilde dağıtımını esas alan yönetim anlayışıdır.³⁵ Yerinden yönetimlerin, karar organları seçimle işbaşına gelir, özerktir, özel mali kaynaklara sahiptir ve tüzel kişilik sahibidirler. “Ancak bu özerklik devlet tarafından hiçbir denetime tabi tutulmadıkları anlamına gelmez.”³⁶ Yerel yönetimlerin özerkliği kayıtsız şartsız başına buyrukluğa ya da geniş anlamda bir bağımsızlık değildir. Çünkü ülkenin huzurundan, düzeninden, sorumlu olan devlet, yönetimde birliği ve hizmette eşitliği sağlamak zorundadır. Bu husus 1982 Anayasa’sınının 123. maddesinde öngörülmüştür.³⁷ Bütün bunlardan ötürü yerel yönetimler, kuruluş amaçlarına ters

³¹ H.Hüseyin Taşar, “Merkeziyetçi Yönetim Yapısının Kamu Okulları Üzerinde Bıraktığı Olumsuz Etkiler”, Adıyaman Üniv. Sosyal Bilimler Enst. Dergisi, Yıl:2, Sayı:2, Haziran, 2009, s.111.

³² Dilşat Yılmaz, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl:2007, Cilt:11, Sayı:1-2, s.1246.

³³ Anwar Shah, Local Governance in Industrial Countries, Public Sector Governance And Accountability Series, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, p.4.

³⁴ Tortop, 1999, a.g.e., s.11.

³⁵ Taşar, 2009, a.g.m., s.111.

³⁶ Serdar Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Yayınevi, İstanbul, Mart, 2005, s27.

³⁷ 1982 Anayasa’sı Madde 123, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

düşmeyecek bir biçimde ve yasalarda öngörülen sınırlar içinde merkezi yönetimin denetimine tabi tutulurlar.³⁸

1.1.5. Yerinden Yönetim Türleri

Yapısal olarak değişik şekillerde yerel yönetim birimleri varlığını sürdürmektedir. Bunlar devlet işlevini de üstlenen biçimlerinden sadece merkezin uzantısı olarak faaliyet ve yetki altına sahip olanlarına kadar geniş bir yelpazede yer almaktadırlar. Bu biçimlerden en önde geleni siyasi yerinden yönetimdir. Siyasi yerinden yönetim, yasama gücü de dahil olmak üzere yönetim erkinin yerel düzeyde egemenliğini ifade etmektedir. Uygulamaya daha çok federal nitelikteki yönetim sistemleri örnek gösterilebilir. Bu sistemde yerel yönetimler, yasama ve yürütme konularında da kısmi bir özerklik kazanırlar. Siyasi otorite, egemenlik gücünün de içinde bulunduğu şekilde federal yönetimlerde olduğu gibi tek merkezde toplanmak yerine, birden fazla merkezde toplanmaktadır. Yerel yönetimler siyasi egemenliği hem kendi aralarında hem de merkezi yönetimle paylaşmış olmaktadır. Bu yüzden “siyasi yerinden yönetim daha çok federal yapıli ülkelerde görülmektedir. Bu ülkelerde yerel yönetimler yasama, yürütme, bazen de yargı alanında yetkilere sahiptirler.”³⁹ Federal anlamda “Amerika’da State’ler, Almanya’da Land’lar, İsviçre’de kantonlar”⁴⁰ siyasi yerinden yönetim biçiminin örnekleridirler.

İdari yerinden yönetim ise, “yerel nitelikli kamu hizmetleri ile iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişilerince yürütülmesi”⁴¹ olarak tanımlanabilir. Yerel hizmetlerin, özellikle ulaşım, temizlik, altyapı gibi bazı teknik fonksiyonların yerel aktörler tarafından yerine getirilmesidir.

Bu kuruluşlar belirli bölgeler içerisindeki hizmetlerini hukuki sınırlara bağlı kalarak gerçekleştirirler. Genel düşünce insanlar için gerekli olan temel ihtiyaçları karşılamaya yöneliktir. Bu anlamda idari yerinden yönetimin amacı, merkezden yönetimin olumsuzluklarını ve eksik yönlerini gidermek, kamu hizmetlerinde verimliliği arttırmaktır. İdari yerinden yönetim, bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bu yönetim biçimi ile hedeflenen amaç, merkeziyetçiliğin daha önce ifade edilmiş bulunan sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime daha etkin ve daha yakın bir şekilde katılmasını sağlamak, halkın yerel düzeydeki ihtiyaçlarına, yerel hizmetler yoluyla çözümler üreterek ihtiyaç-hizmet dengesini sağlamaktır.

İdari yerinden yönetim kendi içinde yer/coğrafi yönünden yerinden yönetim ve hizmet/fonksiyonel yönünden yerinden yönetimler⁴² olarak iki şekilde ele alınmaktadır. Yer/coğrafi yerinden yönetim geleneksel olan yerel yönetim tanımına uygun bir yaklaşımı ifade etmektedir. Günümüzde var olan ve yerel yerinden yönetim türü, belli bir coğrafi alanda yaşayan halkın yerel ihtiyaçlarının giderilmesini ifade etmektedir. Hizmetlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetime hiyerarşik olarak bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen il, belediye ve köy gibi, belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlerde bulunmasıdır.

³⁸ Nadaroğlu, 2001, a.g.e., s.20.

³⁹ Tortop, 1999, a.g.e., s.11.

⁴⁰ Nagehan Talat Arslan, “Yerelleşme Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, C.Ü.Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, 2008, Cilt: 32, No:2, s.266-267.

⁴¹ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, , Üniversite Kitabevi, İzmir 1994, s.74’den aktaran : Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat, 2007, s.48.

⁴² Arslan, 2008, a.g.m., s.267.

Yer yönünden veya coğrafi yerinden yönetim, belli sınırlar içindeki yerel nitelikli hizmetlerin, karar organları yöre halkının seçimiyle oluşan kamu kuruluşlarınca yürütülmesidir. Bu ilkenin sonucu olarak ortaya çıkan ve merkezi yönetim teşkilatının dışında ayrı bir hukuki varlığa sahip yönetim birimleri⁴³ söz konusu olmaktadır. Coğrafi yerinden yönetim il, ilçe, belde ya da köy halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi seçtikleri organları aracılığıyla karşılamalarını amaçlamaktadır. Coğrafi yerel yönetim birimleri göz önüne alındığında, il özel idareleri, belediyeler, köy yönetimleri yerel coğrafi yönetim birimleridir.

Fonksiyonel yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır (Üniversiteler, KİT'ler, Sanayi ve Ticaret Odaları, Bölge Kalkınma Ajansları vb.). Bu açıdan bakıldığında yerel yönetim kavramının asıl olarak yeniden tanımlanmasına ihtiyaç vardır. Belediye, İl Özel İdaresi, Köy gibi geleneksel ayrıma ek olarak, yukarıdaki türden hizmet birimlerini de yerel yönetim birimleri olarak kabul edecek bir bakış açısına ihtiyaç vardır.

Fonksiyonel Yerinden Yönetimde, belirli bazı fonksiyonların merkezi yönetimden alınarak özerk statüdeki yönetim birimlerine aktarılması söz konusudur. Böylelikle merkez idareden ayrı ve uzmanlaşmış birimler ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir yapılanmaya bazen siyasi mekanizmanın dışında bırakılmak istenen kurumlar nedeniyle de gidilebilmektedir. Bu tür hizmetlerin büyük kısmı piyasadan da karşılanabilecek hizmetler üretmektedir. Ancak hem devlet eliyle görülmek hem de siyasi etkilerden uzak tutulmak istenen işler için, özerk bütçesi olan ve idari bakımdan kendi iç mekanizmasına bağlı bulunan kurumlar oluşturulmaktadır. Çoğunlukla bu tür oluşumlarda siyasi etkiden kurtarmanın yanında hizmetlerin daha çabuk ve daha verimli yürütülmesi amaçlanmıştır. Örneğin; üniversiteler ve ticaret ve sanayi odalarında olduğu gibi. Tamamen teknik ihtiyaçlardan doğmuş bulunan hizmet yerinden yönetiminde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır.

Hizmet yerinden yönetimleri olan ve pek çoğu katma bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarının idari vesayet ilişkileri kuruluş kanunlarında tanımlanmış ve sınırları belirlenmiştir. Bunların, esas itibarıyla, bağlı kuruluş, ilgili kuruluş ve ilişkili kuruluş adları altında tasnif edildiği görülmektedir.⁴⁴

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına 'Kamu Kurumları' da denilmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetimde kuruluşların sayıları sınırlı ve belirlidir. Hizmet yerinden yönetim ilkesinin ve sisteminin olduğu yönetim kuruluşlarına hizmet yönünden yerinden yönetim veya fonksiyonel yerinden kuruluşları denilmektedir. "Merkezi yönetimin hiyerarşisine bağlı olmayan bu kuruluşlar, görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararları kendi organları tarafından alır ve uygularlar."⁴⁵ Hizmet yerinden yönetim organlarının kuruluşlarında, hizmetin teknik yapısı ve uzmanlık⁴⁶ ön plana çıkmaktadır.

Stratejik olarak bazı hizmetleri gören kurumlar, özel bir uygulama alanı içinde siyasi etkilerin dışında bırakılarak kendi içinde özerk kurumlar haline getirilmişlerdir. Kurumların anayasal özerkliği sağlanmakla en azından siyasilerin etki ve müdahalelerinden korunacağı düşünülmüştür. İlk bakışta demokratik bir talebin sonucu ve gereği gibi görünen bu durum aslında bu hizmet kurumlarının bazı

⁴³ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İst.Ünv. Hukuk Fak. Yay., 1982, s.27.

⁴⁴ Doğan Bayar, "Yönetim Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi", Sayıştay Dergisi, Ocak- Mart, 2003, (3-29), Sayı:48, s.7.

⁴⁵ Ulusoy, Akdemir, 2007, a.g.e., s.50.

⁴⁶ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s.180'den aktaran: Ulusoy, Akdemir, 2007, a.g.e., s.50.

durumlarda halkın denetlemesi ve yönetimini temsil eden siyasi iradenin kontrol ve müdahale alanı dışına çıkarılarak, bir anlamda halkın müdahalesinden de uzaklaştırılmış olması sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle özerk bir kamu kuruluşunun bütünüyle siyasetin dışında kalması savunulacak bir olgu değildir.

Sadece ilgili kurum gündelik politik müdahalelerden ve daha çok kişisel olarak adlandırılabilen siyasi etkilerden arınmış olacaktır. Bu amaçlarla örneğin eğitim ve bilim alanında üniversiteler, bilimsel alanda TÜBİTAK vb. kurumlar, haberleşme alanında TRT ve benzeri kuruluşlar, kültürel alanlarda önemli devlet kurumlarının hizmetleri hükümetlerin ve siyasetçilerin doğrudan etkisinden uzak tutulacak biçimde yapılandırılmışlardır. Birçok ülkede, demokratik anlayışa ters olmakla beraber, üniversiteler, radyo-televizyon kuruluşları ve haber ajansları bu sebeple özerk yönetimlere sahip kurumlar haline getirilmişlerdir.

1.2 Özerklik Kavramı

Yerel yönetimler sınırları belli bir alanda, kanunlarla belirlenmiş hizmetlerin yerine getirilmesi için vardır. Yerindenlik (subsidiarity) ilkesi ile hizmetlerin etkin ve verimli sunumu ön plandadır. Karar organları yetki alanlarının bulunduğu bölgedeki halk tarafından belli bir süreliğine seçilerek hizmet görürler. Kanunlarla sınırları belirlenmiş yetkileri ve görevleri ile bu görevleri yapabilmek için genel ve özel gelirler ile donatılmışlardır. Etkinliği gerçekleştirecek bütçe ve personele de sahip olabilmesi temel özelliklerindedir. Görevlerin yerine getirilmesi ve bütçenin oluşturulmasında merkez yönetim ile ilişkilerinde karar alabilme kabiliyeti ve denetimler açısından idari ve mali özerkliğe sahiptirler.

20. yüzyılın sonuna doğru bütün dünyada yaşanmakta olan değişim, sorunların uluslararası boyut alması, küreselleşme sürecini başlatırken yerelleşme de kendiliğinden meydana gelmektedir. “Küreselleşme ile birlikte ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, bilginin hızla yayılması, coğrafi bölümlerin ortadan kalkması ve merkezîyetçilikten uzaklaşması yerelliği meydana getirmiştir. İnsanlar yerelleşmeyle küçülen dünyada kendi köklerini bulmak istemekte ve kendilerini tanıdıkları için kendilerini yönetenin kim olması gerektiğini de en iyi kendilerinin bileceğine inanmaktadırlar.”⁴⁷ Bu süreç kararların merkezden bağımsız olarak alınabilmesi ve harcama kabiliyetinin de merkez yönetimden bağımsız kullanılabilmesi olarak özerkliği ortaya çıkarmıştır. “Özerkliğin derecesi, giderek kentleşmiş dünya yönetiminde, şehirlerin ve kasabaların idaresinde artan bir öneme sahip olmuştur.”⁴⁸

Özerk yerel yönetimlerin toplumsal ve ekonomik gelişmeye küçümsenemez katkısı vardır. ‘Muhtariyet’⁴⁹ sözcüğünün karşılığı olarak kullanılan özerklik, kendi kararlarını alabilme, kendi kendini yönetebilme, kendi görev ve sorumluluklarını kendi harcama kabiliyeti ile yerine getirebilmedir. Özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Özerklik anlayışı ile yerel yönetimler merkez yönetimin baskı ve doğrudan yönetiminden kurtuldukları için yerelde merkezin bir uzantısı görünümünden de kurtulmaktadırlar. Ancak bu durum yerel yönetimlerin idari ve mali bazı denetlemeler ve sınırlamalar altında olmasını gerektiren kanuni sınırlamalarla tam bağımsızlıktan farklı bir durumu göstermektedir. Bir anlamda özerkliğin, genel kamu yönetimi sorumluluğunu ortadan kaldırmaması gerekmektedir. En önemlisi halka çok fazla biçimde yakın yönetim ilişkileri nedeniyle yolsuzluk ve ayrımcılıkların, kayırmaların ve yakın oy kaygısı ile yapılabilecek göz ardı etme durumlarının ortaya çıkması halidir.

⁴⁷ Mustafa Ökmen, Kent Çevre ve Globalleşme, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003, s.172.

⁴⁸ Worldbank, Decentralization and Local Democracy in the World, Herndon, 2008, p.79.

⁴⁹ Tortop, 1999, a.g.e., s.18.

“Yolsuzluğun sonuçları, birçok alanda bireysel olmasına rağmen, kurumsal olarak yerel yönetimler üzerinde de büyük olumsuz etkileri vardır.”⁵⁰ Bu nedenle özerklik kavramının yanında merkez yönetime ait vesayet kavramının da dengeli biçimde yer aldığı bir yönetim biçimi tercih edilmektedir.

Yerel yönetimler, halkın yönetime katılım ve denetiminin daha yakın perspektiften gerçekleşmesine aracı olduğu için, demokrasinin uygulandığı en etkin yönetim biçimidir. Yerel yönetimlerin gelişmesi, ülkeler için demokrasinin genel olarak gelişmesi açısından iyi bir uygulamaya örneği oluşturmaktadırlar. Yerel oluşumlarda halk yönetime daha yakın olmakta, yerelde almak istediği hizmetleri ve ihtiyaçlarını yakın yönetime daha kolay ulaştırabilmektedir.

Demokratik bilincin gelişmesi açısından özerk yerel yönetimler uygun ortamlar oluşturmaktadırlar. Kendi kendini yönetebilmenin faydalarını daha yakın plan olarak görme şansına sahip olan insanlar, genel olarak da demokratik bir yaşam biçiminin oluşturabileceği yaşam kalitesinin farkında olacaklardır. “Yerel yönetimler, şehirlerde birlikte yaşayan halkın, doğrudan demokrasiye uygun hizmet sunabilecekleri ve bu konudaki deneyimleri geliştirebilecekleri, halkın kendi kendini yönetebileceği, yani demokrasinin bütünüyle var olduğu bir alan olmak zorundadırlar.”⁵¹ Demokrasi tartışmalarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutar. Özerklik ile demokrasi doğru orantılıdır. Bu bağlamda yerel özerklik, yerel demokrasinin sağlanabilmesi açısından olmazsa olmaz unsurlarından birini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı özerkliklerini kullanmaları, demokratik yönetimin en asli unsuru olmalarını sağlamaktadır.⁵²

Yerel yönetimler özerk kuruluşlar olmak zorundadırlar. Özerlik, bir yerel birimin, yerel özellikte olan iş ve hizmetlerini kendi karar organları ile alacağı kararlarla yürütmesi ve hizmetler için yeterli kaynaklara sahip olmasıdır. “Yerel özerklik, belirli sınırlar içinde toplanmış halkın, o sınırlar içerisinde yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi, yerel müşterek ihtiyaçları karşılayabilmesi ve buna imkan verebilecek kaynaklara sahip olabilmesidir.”⁵³ Aynı zamanda, o bölgedeki vatandaşlara eşit hizmet götürmek zorundadırlar. Bu açıdan özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında, mali kaynaklarının kendine yetecek düzeyde olması anlamını da içinde taşır. Bu kaynaklara kendilerinden istenen hizmetleri hakkıyla yerine getirebilmek için ihtiyaç duymaktadırlar.

Yerel toplulukların özerkliği, hizmetin sunumunda etkinliğin sağlanabilmesi için gereklidir. Yerel yönetimler kamu yönetiminin bir parçasını oluşturmaları nedeniyle, merkezi yönetimin denetimine tabi olmaları doğaldır. Yerel yönetimler ve merkezi yönetimler kamu yönetimi bütünüünün birer parçasıdır ve devlet yerel yönetimleri çeşitli iç ve dış denetimlere tabi tutmaktadır. Bu denetimin hangi düzeyi ise ülkelerin demokratik anlayışlarına uygun olarak farklılık göstermektedir.

1.2.1. Mali Özerklik

Mali özerklik ve idari özerklik, yerel özerkliği oluşturmaktadır ve bu anlamda birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Mali Özerklik; yerel yönetimlerin kendilerine düşen görevleri kendi gelirleri ile yerine getirebilmesidir. Yerel yönetimler, mali özerlikle, ayrı bir mal varlığına, gelir kaynaklarına sahip olarak

⁵⁰ Anwar Shah(Ed.), Local Budgeting, Public Sector Governance And Accountability Series, Herndon, VA, USA: World Bank, 2007, s.93.

⁵¹ Metin Erten, Nasıl Bir Yerel Yönetim, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999, s.176-177.

⁵² Vasfiye Çelik, Fikret Çelik, Sefa Usta, “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi, Aralık, 2008, Cilt 1, Sayı 12, s.93.

⁵³ Kemal Görmez, Mustafa Ökmen, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.44.

uygun, etkin ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştirebileceklerdir. Böylelikle yerel yönetimlerin üst kurumlara olan bağılılığı azalacak ve etkinliği artacaktır.

Mali özerklik ile yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin parasal müdahalesi olmadan bir hizmet sunacağından hizmet daha hızlı ve etkin olacaktır. Yerel yönetimlerin merkezi hükümetten ayrı bir yönetim olarak algılanabilmesi için mali özerkliğin sağlanmış olması mutlak bir koşuldur. Mali özerklik ile yerel birimler gelir ve harcama yapma konusunda daha serbest olacak ve bütçelerini yerel halkın önceliklerine göre uygulayacaklardır. “Mali özerklik ile yerel yönetimler hizmetlerinin sunumunda bağımsız gelir kaynakları elde edecekler, yerel halkın ihtiyaçları daha yakından belirlenecek ve hizmette verim artacak, bunun yanında kaynak israfları önlenecektir.”⁵⁴ Yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için kendi sınırları içinde vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, kamu hizmetlerini yerine getirme hak ve yetkilerine sahip olabilmesi gerekir.

1.2.2. İdari Özerklik

Yerel yönetimlerin özerkliğinde; karar organlarını kendilerinin oluşturması, almış oldukları kararları baskı altında kalmadan uygulamaya koyabilmeleri, yönetimler arasında dengeli görev ve gelir bölüşümü olmalıdır. Her kuruluşun kendi içinde sistemli bir yapısı vardır ve bu yapı hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlar.

İdari özerklik ile kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin sorumluluk halka yakın olan idarelere devredilecek, bununla yöre halkı kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olacak ve görevlilere daha yakın olmaları yerel yöneticileri sorumlu davranmaya zorlayacaktır.⁵⁵ Özerk kuruluşların yetkilileri yetkilerini iyi kullanamadıkları durumlarda özerklikten beklenen yararlar sağlanamayacağı gibi büyük idari boşluklara da neden olabilirler. Bu yüzden özerklik kavramı özerk kumların devlet tarafından hiçbir denetime tabi tutulmamaları olarak anlaşılmalıdır.⁵⁶

Yönetim bilimindeki ilerlemelere uygun olarak, hizmetlerin ve bunu yerine getirecek olan hizmet birimlerinin organize edilmesi bir zorunluluktur. Görev sınırları kesin olarak belirlenmeli aynı hizmet birden çok yönetimi ilgilendirmemelidir. Yerel yönetimlerin idari özerkliği burada karşımıza çıkmaktadır. İdari yönden özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin aşırı müdahalesine ve karmaşık bürokratik yetkilendirme prosedürüne dayanmadan görevlerini yürütebilmesidir. Görevler kesin ve net olmalı ki idari özerklikten söz edilebilmelidir.

1.2.3. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik siyasi yerinden yönetim biçimi olarak kendini göstermektedir. Siyasi özerklik idari ve mali özerkliğin boyutunun ‘yasama’ hakkına kadar ilerlemesidir. “Kuramsal düzeyde yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan daha geniş yetkilerle donatılması gerektiği ifade edilir. Buna tam özerlik denilmektedir.”⁵⁷ “Siyasi özerkliği kazanan bir topluluk, kural koyma yetkisini de elinde

⁵⁴ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik : Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, B.A.Ü. Sos.Bil.Enst.Dergisi, Cilt:12, Sayı:21, Haziran, 2009, s.266.

⁵⁵ Ulusoy, Akdemir, 2009, a.g.m., s.264.

⁵⁶ Serdar Mutta, 2005, a.g.e., s27.

⁵⁷ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara, Eylül, 2011, s.199

bulundurulur”⁵⁸ Genel olarak siyasi özerklikten yerinden yönetim birimlerinin vergi koyma hakkı kastedilmiş olmaktadır. Çünkü vergi koyma hakkı ‘egemenliğin’ en önemli unsuru durumundadır. Siyasi özerklik ile, merkez yönetime ait olan siyasi güç bir şekilde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmektedir.⁵⁹ Siyasi özerkliğin daha ileri boyutu, daha çok federal yapıli ülkelerde görülmektedir. Federal yapıli ülkelerde yerel yönetimler yasama, yürütme, bazen de yargı alanında yetkilere sahiptirler.⁶⁰

1.3. Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi

Yerel yönetimler, AB için en fazla önem verilen konulardan biridir. Yerellik ve yerel yönetimler ile ilgili bir takım kurumlar oluşturulmuştur. AB parlamentosu kararları, Komisyon Raporları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Bölgeler Komitesi’nin oluşturulması, Yerel Yönetimler Konferansı, gibi oluşumlar yerelliğe verilen önemle bağlantılıdır.

AB Komisyonu, yerellik ilkesinin ele alınışı ve uygulama ile ilgili olarak sunduğu raporlarda yerellik ilkesinin dikkate alınmasını istemektedir. Yerellik ilkesinin Maastricht antlaşmasında geçtiği gibi birlik merkezi, bölgesel ve yerel makamlar arasında yetki kullanımı açısından ele alınması söz konusudur. Genel olarak AB’nin ortak yetki alanına giren ve yerel müdahalelerin etkisiz kalabileceği durumlarda birlik tarafından sınırlı müdahalelerde bulunulmasına değinilmektedir. Dikkat edilmesi gereken AB’nin üye ülkelere bakış açısıdır. Bu bakış açısında göre, AB bir anlamda merkezi yönetimi temsil ederken, üye devletlerin her biri yerel birimleri oluşturmaktadır

AB Parlamentosunun da yerellik ilkesinin uygulanması konusunda yukarıdaki yaklaşıma uygun kararları bulunmaktadır. “Avrupa bütünleşmesinin sağlanması ve AB’nin genişlemesi ve yeni hedef arayışlarına girmesi, ortaya atılmış bulunan yeni yönetim sistemlerinin bir takım kriterlerinin olmasını gerekmektedir. Bunlar: açıklık, katılım, etkinlik, verimlilik vb gibi”⁶¹, yerel katılımı da çağrıştıran kriterlerdir. Müdahale ilkelerinin oluşturulmasına dair imzalanan çeşitli protokollerde yer alan yerellik ve müdahalede orantılılık ilkelerinin uygulanmasında, mümkün olduğunca müdahalelerin yerel öncelikli yapılmasına ağırlık verilmiştir.

AB’nin kuruluş amacı güvenli bir ortam oluşturma ve sürdürülebilir barış ve kalkınmanın sağlanması temeline dayanmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma için bölgesel ve yerel kalkınmanın sağlanması, dolayısıyla, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler eliyle bunun sağlanması esas hedef olmuştur. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı 4.maddesinin 3.fıkrasına göre “bir hizmetin merkezi yönetim tarafından üstlenilebilmesi için, iş’in kapsam ve niteliği, yetkinlik ve önemli ekonomik nedenler olmalı, bunun dışında kamu sorumlulukları genellikle ve öncelikli olarak vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır” kuralı yerel yönetimlerin halka en yakın idari birimler olduğunun kabulüdür. Ayrıca yerel yönetimlerin yetkilerine merkezi yönetim tarafından keyfi olarak sınır konamayacağı da aynı maddede yer almaktadır.

⁵⁸ Turan Yıldırım, Nur Karan, İdare Hukuku I, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s.124’ten alıntılan: Begüm İşbir, “Temsili Demokrasi anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, D.E.Ü.Hukuk Fak.Dergisi, Cilt:11, Özel Sayı, 2009, s.1571-1599.

⁵⁹ Eryılmaz, 2011, a.g.e., s.95

⁶⁰ Tortop, 1999, a.g.e., s.11

⁶¹ Murat Okçu, “Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetim Ne Anlama Geliyor”, S.D.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi, Y:2007, C:12, S:3, (299-312), s.304.

Yerellik ilkesi AB'nin diğer belgelerinde de açık bir şekilde yer almaktadır. AB'ni kuran Maastricht antlaşmasının başlangıç bölümünde, yerellik ilkesine açıkça yer verilmektedir.⁶² Başlangıç bölümünde bulunan "Avrupa halkları arasında daha sıkı ve hem fikir bir birlik yaratacak olan ve yetki ikamesi uyarınca kararların vatandaşlara mümkün olan en yakın şekilde alındığı süreci izlemeye azmederek"⁶³ ifadesi yerelliğin belirleyici bir unsur olduğu gerçeğinin altının özellikle çizilmesi olarak kabul edilebilir. Bu belirleyici unsura, AB vatandaşlarının merkezîyetçi yapılanmaya olan çekincelerini gidermek" amacıyla yer verilmiştir.⁶⁴

Üye ülkelerin birlik kurumlarıyla yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması belirleyici olmuştur. Söz konusu antlaşmada öncelikle yerindenlik ilkesine vurgu yapılmaktadır. AB'nde yerellik ilkesine, Avrupa bütünleşme sürecinde üye devletlerin yerel yönetimlerini dış etkilerden koruma amacıyla da önem verilmiştir. Maastricht Antlaşmasında yerel hakların korunması konusunda bazı hükümler yer almaktadır. Örnek olarak Antlaşmanın 8b maddesinde birlik vatandaşlarının yerleşik buldukları üye devletlerin vatandaşları gibi aday olma ve oy verme haklarından bahsedilirken, aynı maddenin devamında bir koruma önlemi olarak bu hakkın bir üye devlete özgü sorunlar doğurduğu durumlarda sapma hükümleri öngörülebileceği yani yerel yönetimler lehine askıya alınabileceği belirtilmektedir. Ayrıca yine 130 T maddesinde, 130 S maddesinde öngörülen koruma önlemlerinin, her bir üye devlet tarafından pekiştirilmiş koruma önlemlerinin sürdürülmesine ve tesisine engel teşkil etmeyeceği ve bu önlemlerin bu antlaşmayla bağdaşması gerektiği vurgulanarak yerel inisiatife öncelik verileceği hükme bağlanmıştır.

Antlaşmanın 3b maddesinde, sorunların birlik tarafından veya üye devletler tarafından yerinde çözülmesi konusunda da yerellik açısından bir yaklaşım bulunmaktadır. Buna göre "topluluk bu antlaşma ile kendisine tanınan yetkiler ve hedefler sınırında faaliyet gösterir. Sadece üye devletler tarafından gerçekleştirilemeyeceğine inanılan bir faaliyet için ölçülü ve antlaşma hedeflerini aşmayacak sınırlı bir müdahalede bulunur."⁶⁵ Sınırın aşılması söz konusu değildir. Buradaki sınır, müdahale boyutlarının merkezden yönetim etkisini oluşturmayacak bir ölçüde olmasını kastetmektedir.

Maastricht antlaşması ile, kamu hizmetlerinin halka daha yakın birimler tarafından yerine getirilmesini öngören subsidiarity ilkesine yer verilmiştir. "Yerellik ilkesi, AB'ni kuran Maastricht Sözleşmesi'nde hem AB ile ilgili genel ilkeler ve amaçlar bölümünde hem de özel olarak Avrupa Topluluklarının eylem alanını düzenleyen ilkeler arasında yer almıştır."⁶⁶ Yerellik İlkesi, Avrupa'da bir yandan devletler üstü düzeyde küreselleşme eğilimlerinin yayıldığı, diğer yandan yerel düzeyde kültürel bakımdan yerelleşme ve bölgeselleşme düşüncesinin başladığı dönemde gelişmeye başlamıştır.

Uygulamada AB politikalarının ve egemenliğinin yerleştirilebilmesi için AB merkez yönetimini oluşturan birimlerin, yerelliğin aleyhine merkezîyetçi bir program izlemesi de mümkündür. Temel bir Avrupa ortam yaşam ve kültürü hedefleyen AB için uzun vadede yerellik ilkesinin kaynaşmayı nasıl etkileyeceği belirlenebilmiş değildir. Çünkü yerelliğin doğasında ayrıştırıcı bir yön de bulunmaktadır. Yerellik ilkesinin, uygulamada bütünleşme ya da ayrışma sonucunu doğurması, AB için belirlenecek

⁶² Emin Barlas, Berkan Karagöz, "Subsidiarite İlkesi : Kavramsal Çerçeve", G.O.P. Üniv. Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:2007/1, (155-174), s.156.

⁶³ İKV, 2007 İKV(Çev.Can Baydarol), Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma (Maastricht Antlaşması), İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV:118, İstanbul, Kasım, 2007, s.2.

⁶⁴ Bilal Canatan, Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001, s.101.

⁶⁵ İKV, 2007, a.g.e., s.9.

⁶⁶ Canatan, 2001, a.g.e., s.100.

hedeflere bağlıdır. Üye devletler AB kapsamında tam bütünleşmeyi hedeflediği sürece, AB'nin ön plana çıkması ve müdahaleci bir politika izlemesi doğaldır.⁶⁷

1.3.1. Avrupa Birliği'nde Yerel-Bölgesel Yönetimler

Kökleri orta çağa kadar uzanan birlik fikri, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1950'li yıllarda ülkeler arasında ekonomik, siyasi, sosyal nedenlere oluşmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında güçsüz kalan Avrupa ülkelerinin duyduğu güvenlik kaygıları bütünleşme fikrinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Bütünleşmenin alt yapısında ilk olarak güçlenme değil, savaşta yıkılmış Avrupa ülkelerinin ayakta kalabilmesi düşüncesi yer almaktadır.

Winston Churchill'in 1946 yılında yaptığı konuşmada 'Avrupa Birleşik Devletleri' kavramını kullanması önemli bir dönüm noktasını teşkil eder. Buradan hareketle 1948'de 'Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı', 1949'da 'Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı' ve 1949'da 'Avrupa Konseyi' kurulmuştur. Bu ekonomik, askeri ve siyasi örgütlenmeler Avrupa bütünleşmesi yolundaki ilk önemli adımlardır.⁶⁸ Avrupa'nın bütünleşmesi yönünde atılan başarılı adımlar ve sağlanan gelişmeler, bütünleşmeye dönük düşünceyi ve ilgiyi de arttırmıştır. 1951'de oluşturulan 'Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu' ile 1957'de Roma antlaşması ile kurulan sermaye, mal, hizmet ve insanların serbestçe dolaşacağı bir ortak pazarın kurulmasını hedefleyen 'Avrupa Ekonomik Topluluğu' ve 'Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu', AB'nin oluşmasını sağlayan temel birliklerdir. Topluluğun temel amacı serbest ticaret, gümrük birliği, serbest dolaşım olmuştur. İlerleyen dönemde ve 1967'ye gelindiğinde, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerji Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu birleşerek Avrupa Topluluğu adını almıştır.

Avrupa Topluluğundan, AB'ne geçiş süreci ise, 1992 Maastricht antlaşması ile başlamış ve 1997 Amsterdam antlaşması ve 2000 Nice antlaşması ile devam etmiştir. Bugün ise Churchill'in 'Avrupa Birleşik Devleti'ni oluşturmak için hukuk bütünlüğü ve üyelerin egemenlik haklarının birliğe devredilmesi gibi önemli sorunlar temel hedefler arasındadır. AB'nin entegrasyon sürecinde uygulamakta olduğu politikalar üye ülkeler üzerinde çok yönlü etkilere neden olmaktadır. Bu ülkelerin yerel yönetimleri de hem entegrasyon sürecinden etkilenen edilgen konumunda hem de bu sürecin başarısında rol üstlenen etken konumunda faktörler durumundadırlar.⁶⁹

AB'de bölgesel politikaların uygulanmasında yetkili olan kurumlar AB Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyidir. Yerel oluşumlar ise hazırlanan programlara uymak zorundadırlar. "Bölgesel politikaların yerel yönetimler açısından etkisi, hizmet ihalelerinde ülke sınırlarının ortadan kaldırılması ve yönetim yapılarının içine rekabetin girmesini de sağlamış olmasıdır."⁷⁰ Rekabetin hizmet kalitesini ve etkinliğini, bölgesel politikaların da yerel halkın mutluluğunu artırması hedeflenmiştir.

⁶⁷ Valerio Lintner, Sonia Mazey, The European Community: Economic and Political Aspects, McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1991, pg.31.

⁶⁸ Uysal Kerman, "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", S.D.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, 2009, s.274.

⁶⁹ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", AB İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed.Bekir Parlak, Ed.Hüseyin Özgür), Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim 2002, (1-38), s.1.

⁷⁰ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği'ne Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler", Yerel ve Kentsel Politikalar, (Ed.M.Akif Çukurçayır, Ed.Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, 2003, s.192.

Türkiye'nin katılması beklenen ve nihai olarak merkez ve çevre olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmaları ihtimali bulunan⁷¹ Avrupa'nın bütünleşmesi çabaları içinde yerelleşme ve bölgeselleşmeye verilen önem, yerindelik ilkesini önemli bir olgu haline getirmiştir. AB'nin, bütünleşme ve küreselleşme süreçlerine bağlı olarak yerel ticaret ve sanayi ile yerel yönetimler kendilerini daha rekabetçi bir ortamda bulmaktadırlar. Yerel ve bölgesel yönetimler, AB vatandaşlarına daha yakın olmalarından dolayı AB organları ve kişiler arasında daha yakın bir bağın oluşmasını, buna bağlı olarak da bütünleşme sürecinde yapılan politikaların başarılı olmasını etkilemişlerdir.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin AB içindeki yerini anlamak için Bölgeler Komitesi, Yerellik İlkesi, gibi konuların incelenmesinde fayda vardır. "AB'nin bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların AB oluşumu, yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmi bir cevap olarak, konumu 'Danışma Organi' olarak belirlenen, 'Bölgeler Komitesi' 7 Şubat 1922'de İmzalanan Maastricht antlaşması ile kurulmuştur."⁷²

1.3.1.1. Bölgeler Komitesi

AB'nin bölgesel politikalar için en önemli danışma organıdır. Temel amacı yerel yönetimlerin ve bölge temsilcilerinin de görüş ve önerilerinin alınabilmesi ve yerel bölgesel aktörlerin etkinliğinin sağlanmasıdır. Komite yerel ve bölgesel konularda görüşlerini doğrudan veya talep halinde dile getirmektedir. "Temsilciler üye ülkeler tarafından yönetim yapılarına göre belediye başkanları, bölgesel yönetimlerin meclis başkanları, illerin veya ilçelerin temsilcileri ve eyalet başkanları arasından seçilmektedirler. Komitenin üye sayısı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe üye olmaları ile değişiklik göstermektedir."⁷³

1.3.1.2. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Özerklik, AB'nin ortak değeridir. Özerklik belli yönetim alanlarında kendi hizmet yöntemini belirleme ve mali kaynaklarını kurgulayabilme ve kullanabilme haklarını içermektedir. Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı, birbirinden farklı yerel yönetim birimlerinin farklılıklarını gidererek, ortak bir yerel yönetim anlayışı ve uygulaması geliştirilmesi konusunda bir araç olarak kullanılmak üzere oluşturulmuştur.⁷⁴

Yerelliğin ve yerel özerkliğin en önemli güvencesi olan öz mali kaynak olgusu AB yerelleşme ve yerindelik politikası için önem arz etmektedir. Bu nedenle bölgesel eşitsizlikleri gidermek amacıyla yapısal/yapısal olmayan fonlar ile destek sağlanması öngörülmüştür. "Bölgesel politikanın uygulanmasında en çok ihtiyacı olan ülkelere yardım yapılacak ve bu ülkelere gerekli olan fon yardımları"⁷⁵ yapısal fonlar ve yapısal olmayan fonlar şeklinde sağlanacaktır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin en önemli hedefleri arasında Avrupa Özerklik Şartı'nın uygulama sonuçlarının izlenmesi ve rapor edilmesi konusu yer almaktadır. Aynı

⁷¹ İrfan Kaya Ülger, Türkiye-AB İlişkileri/Avrupa'nın Genişlemesi, Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı, Orion Yayınevi, 2005, s.80.

⁷² Kösecik, 2003, a.g.e., s.149-150.

⁷³ Kösecik, 2003, a.g.e., s.4.

⁷⁴ Kerman, 2009, a.g.m., s.283.

⁷⁵ Ulrich Brasche, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu (Ed. Hürrem Cansevdi), İ.K.V., İstanbul, 2001, s.27.

zamanda bu kongre’de yerel demokrasinin ve Avrupa’daki yerel ve bölgesel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliklerinin korunması da amaçlanmıştır. Kongre’ de yerel yönetimlerin, kamu yönetiminin en çok önem verilmesi gereken birimi olarak yerel yönetimlerin özerkliğine daha fazla önem verilmesi üzerine dikkat çekilmiştir.

1.3.2. AB’nin Yerel Yönetime Yaklaşımı

Kamu yönetiminin temel yapısını oluşturan merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkileri arasındaki farklılık, farklı siyasi ve idari örgütlenmelerden kaynaklanmaktadır. AB ülkeleri bu açıdan bakıldığında çok çeşitlilik göstermektedir. “Bununla birlikte, merkezi yönetim/yerel yönetim ilişkilerinde hemen tüm üye ülkelerde ortak olan birçok uygulamayı görmek mümkündür. Benzer uygulamaların bir kısmı üye ülkeleri bağlayan ve birliği kuran anlaşmalardan, bazıları ise benzer, hatta kimi noktalarda ortak bir tarihi geçmişin paylaşımından kaynaklanmaktadır.”⁷⁶

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki kriterleri açısından üye ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. En önemli kriterler olan görev ve yetkilerin bölüşümü ile mali kaynakların paylaşımı kriterleri merkez ve yerel yönetim ilişkileri açısından önemli bulunmaktadır.

Önemli bir kriter olan “mali kaynakların paylaşımı” konusunda üye ülkeler benzer kaynak paylaşımı ilkelerine ve uygulamalarına sahiptir. Kaynak paylaşımı ile ilgili AB’nin belirlediği kesin ölçütler yoktur. Birbirine yakın olmakla beraber ülkeler farklı uygulamalar yapmakta ve bu bazen tartışılmaktadır. Örneğin Almanya’daki belediyelerin sahip oldukları yüksek seviyedeki özerkliği⁷⁷, bütçe dengelerinin oluşturulamaması gibi olumsuzlar oluşturduğu öne sürülmektedir.

Özerkliğe denetim açısından bakıldığında, denetim konusu hakkında genel olarak yerel yönetimlerin özerkliğinin zarar görmemesi öngörülmüştür. Bu konuda özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yerel yönetimlerin hakları korumaya alınmış ve denetim konusunda kesin sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle idari denetim konusunda AYYÖŞ’nin 8.maddesinde sınırlama getirilmiştir. İdari denetim ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilecektir. İşlerin yapılıp yapılmadığı konusunda denetim yapılabilecektir. Ancak denetim, korunması gereken çıkarlar ile sınırlı ve orantılı olacaktır.

Mali özerklikte kriterler, uluslararası metinlerden biri olan Birleşmiş Milletler Habitat II. Bölümü, Dünya Kent Federasyonu ve Dünya Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğinin 1988’de hazırladığı dünya çapında tartışmaya açılan AYYÖŞ’nda yer alan hükümlerdir. AB ülkelerinde özerklik konusu ele alındığında dikkati çeken, denetlemenin mali konulara yoğunlaşmış olmasıdır. Örneğin “Almanya’da belediyelerin özerkliği ile ilgili, özerkliğin sınırsız olmayıp ancak yasalar çerçevesinde kullanılacak bir hak olduğu belirtilirken, idari vesayetinin var olması gerektiği kabul edilmektedir.”⁷⁸

Genel olarak mali vesayet ağırlıklı, idari vesayet ise daha hafif olması yanında, yine de ülkeden ülkeye değişen uygulamalar mevcuttur. Örneğin “Fransa ve İtalya’da belirgin bir şekilde idari ve

⁷⁶ Bekir Parlak, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, (39-72), Parlak, Özgür, 2002, a.g.e., s.58.

⁷⁷ “Alman özerk yerel yönetim anlayışı tarihsel bir temele dayanmaktadır. Federal Alman Anayasası’nın 28. maddesiyle yerel yönetimlere özerklik statüsünün eyalet anayasalarıyla tanınması hususunda federal devlet güvencesi sağlanmış, eyalet anayasaları da belediyelere ve ilçelere seçilmiş organları aracılığıyla özerklik kullanma güvencesi sağlamıştır”, Bknz: İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları/Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bşk. Yayın No: 2009/389, Ankara, 2009, s.42-46.

⁷⁸ Bülent Kent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8, Sayı:1,2006, s.125.

mali vesayet uygulanmaktadır. Fransız Anayasası merkez yönetime, yerel yönetimler üzerinde kararların hukuka uygunluğu ile sınırlı olmak üzere denetim yetkisi tanımaktadır (Fransız Anayasası Md.72). Mali denetim ise daha sıklıdır. Yerel yönetimlerin hesap işlerini yürüten memurları merkezi yönetim tarafından atanırlar.⁷⁹

Hollanda'da Kraliyet ve il yönetimleri, belediyeler üzerinde idari denetim yetkisine sahiptirler. İllerin denetlenmesinde ise sadece Kraliyet makamı yetkilidir. Belediye meclis üyelerini halk seçerken, başkanı kraliyet atamaktadır. Belediyenin fonksiyonel birimlerinin başında idari amir olarak konusunda uzman seçilmiş üyeler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin, idari vesayet yetkisinin kötüye kullanılması karşısında itiraz etme hakları vardır. Mali denetim ise daha ağır bir vesayet altındadır. Hollanda da yerel yönetimler bütçelerini denk olarak gerçekleştirmek zorundadır. Yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olarak gerçekleşip gerçekleşmediği merkezi yönetim tarafından kontrol edilmekte ve denetlenmektedir. Bu ülkede ayrıca, belediyeler bütçe açığı verir ve onu izleyen yıllarda da sürdürürse, il yönetimleri belediyeleri finansal olarak kontrol etme⁸⁰ yetkisine sahiptirler.

Avrupa Konseyi'nin bütünleşme sürecinde yapmış olduğu çalışmalar içinde yerelleşme ve yerel özerklik konusunda en temel çalışma Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da referans olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Özerklik Şartı tüm dünyada merkez/yerel ilişki kriterleri açısından örnek bir doküman olmuştur. Bu konu ikinci bölümde detaylı olarak ele alınmıştır.

⁷⁹ Mehmet Akçakaya, "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", Gazi Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi, 1/2003, s.153 ve 164.

⁸⁰ Ulusoy, Akdemir, 2009, a.g.m., s.279.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mevzuat Altyapısı

2.1.1. Anayasalarda Yerel Yönetimler

Türkiye’de yerel yönetimlerin, Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşuna, Cumhuriyet’in ilk yıllarından günümüze gelişimini takip edebilmek için, bugüne kadarki mevcut anayasalarımızın yerel yönetimlerle ilgili kısımlarını incelemek gerekir.

Bunun için de Osmanlı Devleti’nin çöküş döneminde yürürlüğe konulan 1876 Anayasası, Cumhuriyetle birlikte gelen 1921 ve 1924 Anayasaları ile bunların ardından gelen ve günümüze kadar uzanan 1961 ve 1982 Anayasalarını yerel yönetimler açısından ele almak yerinde olacaktır.

2.1.1.1. 1921 Anayasası’na Kadar Yerel Yönetimler

Osmanlı’da yerel hizmetler, geleneksel bir yapılanma olan lonca, vakıf ve mahalle yönetimi şeklinde sağlanmaktaydı. Eğitim, kültür, sağlık, sosyal hizmet işlerini vakıflar yürütürken, loncalar da kendi üyelerine meslekleri ile ilgili çeşitli hizmetler sağlardı. Bunun yanında mesleki olarak üretim denetimi gibi fonksiyonlar da ifa ederlerdi. Mahalle yönetimi ise, sosyal birliktelik, fiziki güvenliğin sağlanması ve hemşehricilik ruhunun geliştirilmesi ve korunması gibi konularda bazı görevler üstlenmekteydi.⁸¹

Türkiye’de ilk belediye teşkilatı da bu yıllarda, “İstanbul Şehremaneti” adı ile 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur.⁸² Daha sonra, 1856 yılında 1840 yılında uygulamaya konulan muhassıllık meclislerinde, “Büyük Meclis” ve “Küçük Meclis” şeklinde değişikliğe gidilmiş, fakat 1864 yılında uygulamaya konulan “Tuna Vilayet Nizamnamesi” ile artık vilayet merkezinde “Vilayet İdare Meclisi” ve “Vilayet Umumi Meclisi” olmak üzere yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Bu yapıda Umumi Meclisin bağımsız yapıya kavuşması sağlanamamış ve yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmıştır.⁸³ Bu süreçte, Osmanlı İmparatorluğu’na il özel idarelerinin girmesi, 7 Kasım 1864 yılında “Teşkilî Vilayet Nizamnamesi”ne göre illerin kurulmasıyla olmuştur.⁸⁴

Bugünkü il özel idarelerinin de temelini oluşturan bu nizamname, ülkeyi vilayetlere, vilayetleri sancaklara, sancakları kazalara, kazaları da köy ve mahallelere ayırmıştır. Ancak, vilayetlere tüzel kişilik tanımamıştır.⁸⁵ Vali’nin başkanlık edeceği Vilayet Umumi Meclisleri kurulmuş ve bu meclislere, yolların düzeltilmesi ve bakımı, kamuya ait binaların yapılması ve korunması, tarım ve ticaretin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi gibi bir takım görevler verilmiştir. Meclisin aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi için Vali’nin alınan kararı merkeze iletmesi, merkezin de bu kararı onaylaması gerekmektedir. Aksi halde

⁸¹ Turgut Kılıçer, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1980), Adana Valiliği Yay.No:2, Ankara, 1990, s.16.

⁸² T.C.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, “Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu”, Kentleşme Şurası, Ankara, Nisan, 2009, s.24.

⁸³ Yüksel Kaştan, “Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihi Gelişimi”, Kastamonu Eğitim Dergisi, Ekim, 2004, Cilt:12, No:2, s.530.

⁸⁴ Bünyamin Günel, İl Özel İdareleri Eliyle Köylere Götürülen Hizmetler, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1979, s.12

⁸⁵ İsmail Hakkı Ülkümen, Mahalli İdareler Maliyesi, A.Ü.S.B.F.Yay.No:103185, Ankara, 1990, s.218.

meclisin aldığı kararların uygulanabilmesi mümkün değildi.⁸⁶ Bu nizamname her ne kadar koyu bir merkezîyetçilik esası üzerine bina edilmişse de, en azından başlangıç olarak meclisler sayesinde katılımcı bir dönemi başlatmış ve yerel yönetimlerin kapısını aralamıştır.⁸⁷

1871 yılında mevcut nizamname kaldırılarak yerine “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” kabul edilmiştir. Bu nizamname, il genel meclisinin görev alanı bakımından daha geniş açılımlı bir sistem getirmeye çalışmış olmasına ve bu konuda bir takım yenilikler getirmesine rağmen, özerklik, etkinlik gibi konularda önemli bir gelişme sağlayamamıştır. Nizamnamenin öngördüğü meclisler ise 1870’den sonra toplanma imkanı bile bulamamışlardır.⁸⁸ Bu nizamname de 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet” geçici kanununun yürürlüğe girmesine kadar uygulanmıştır.⁸⁹

1876 Anayasasının 108. ve 112. maddelerinde il özel idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yapılmış ve iller bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. “Vilayetin usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olacaktır” (1876 Anayasası Md.108).⁹⁰ Günümüz Türkçesi ile ilin yönetim şeklinin, yetki genişliği ve görev paylaşımı esaslarına göre yürütüleceği belirtilmiştir.

1876 tarihli Anayasa’nın hazırlanmasında komisyon sözcüsü görev ayrımını şu ifadelerle açıklamaktadır; “Meşruti bir idarede yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması şarttır. Ancak devletin siyasi ve idari görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette merkezîyetçilik esastır. Yönetimde ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve Güvenlik siyasi görevlerdir. Buna karşılık Bayındırlık, Tarım, Ticaret, İlk Öğretim yerele ilişkin işlerdir. Bunlar idari merkezîyetçilikten zarar görebilirler.”⁹¹ Zamanın anlayışına göre ileri bir görüşü ifade eden bu sözler ilköğretim eğitiminin bile yerel bir faaliyet alanı olduğunu kabul etmekle günümüz anlayışının da ötesine geçmiş durumdadır.

Dersaadet ve taşralarda, belediyelerin seçimle işbaşına gelen belediye meclisleri ile idare olunacağı ve bu dairelerin kuruluş şekli, görevleri ve üyelerinin seçim şeklinin özel bir kanun ile düzenleneceği belirtilmiştir (1876 Anayasası Md.112).⁹² 112. maddeye göre, belediyelerin ve il genel meclisinin kuruluşu, görevleri, üyelerinin seçiminin kanunlarla olacağı ve meclis üyelerinin seçimine ilişkin özel bir yasa çıkarılacağı, İstanbul ve taşrada belediyelerin seçimle gelen meclisler tarafından yönetileceği⁹³ gibi konular hüküm altına alınmıştır. Ancak hazırlanması gereken kanun (Teşkilî Vilayet) millet meclisinin dağıtılmasıyla çıkartılamamıştır.⁹⁴

1913 yılında yürürlüğe giren ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’ (geçici kanun), il özel idarelerini merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak kabul etmiştir. Söz konusu kanunun birinci kısmını oluşturan ilk 74 maddesi illerin genel idare kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümleri kapsamakta, 74-146 maddeleri ise il yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin tüzel kişiliğini, organlarını,

⁸⁶ Bahtiyar Akyılmaz, İl Özel İdaresi, Türk İdare Dergisi, Y:60, Haziran, 1988, (81-121), s.84.

⁸⁷ Ahmet Özer, İl Özel İdarelerimiz ve Fransa’daki Son Gelişmeler, Y:61, Sayı:383, Haziran, 1989, s.74.

⁸⁸ Bahtiyar Akyılmaz, 1999, “Osmanlı Devleti’nde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, S.Ü.S.B.E. Dergisi, Sayı:4, 1999, (127-156), s.152.

⁸⁹ Kılıçer, 1990, a.g.e., s.17.

⁹⁰ Servet Armağan, En Son Değişiklikleriyle 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Çağrı Yay., İstanbul, 2007, s.330.

⁹¹ Osman Meriç, “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, Prof.Fehmi Yavuz’a Armağan, Ankara Üniv., SBF Yayınları, Ankara, 1983.

⁹² 1876 Anayasası Md.112, orijinal metin: “Umuru belediye Dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak Devairi Belediye Meclisler ile idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkilî ve vezaifi ve azasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tayin kılınacaktır.”

⁹³ Orhan Pirlir, Erol Zihni Gürsoy, Ahmet Başsoy, İl Düzeyinde Merkezi İdare - Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1997, s.30.

⁹⁴ İstanbul İl Özel İdaresi, Stratejik Plan Kapsamında Genel Durum Değerlendirmesi, İstanbul, 2006, s.15.

yönetimini, gelir giderlerini ve denetimini düzenlemektedir.⁹⁵ 1864 Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile Türkiye idari literatürüne giren il özel idareleri, 1913 tarihinde çıkarılan ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’ ile tüzel kişilik kazanmışlardır.⁹⁶

2.1.1.2. 1921 Anayasası

1921 Anayasası diğer ilginç özelliklerinin yanı sıra, Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlerle ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasasıdır.⁹⁷ 23 maddeden oluşan bu kısa anayasanın toplam 14 maddesinin (Md.10- 23) merkezi yönetimin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılması dikkate değer bulunmuştur.⁹⁸

Vilayetler yerel yönetim işlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. Dış ve iç siyaset, adli ve askeri konular, uluslararası ekonomik ilişkiler, faydası birden fazla ili kapsayan konular hariç olmak üzere, çıkarılacak kanunlar gereğince, vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşma işlerinin idare ve düzenlenmesi il genel meclislerinin yetkileri içindedir. Kaza (ilçe), yalnızca idari ve asayişle ilgili bir birim olduğu için tüzel kişiliği yoktur. İlçenin yönetimi, Büyük Millet Meclisi Hükümetince atanmış ve valinin emri altında bulunan kaymakam tarafından yerine getirilir. Nahiye (Bucak), özel olarak tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetimdir.⁹⁹

1921 Anayasası, illeri özerkliğe sahip bir tüzel kişilik olarak ele alması, il meclislerine geniş yetkiler vermesi, bucaklara özerklik tanınması gibi getirdiği yeniliklerle yerel yönetimlere yaklaşımı açısından önemli bir anayasadır. Bucaklara özerklik tanındığı halde ilçelere özerklik tanınmamış olması ise dikkate değer bir husustur. Zamanın mevcut durumun şartları anayasadaki bu hükümlerin uygulanmasına imkan vermemiştir ve nitekim bu maddeler 1924 Anayasasında tamamiyle değiştirilmiştir.¹⁰⁰

2.1.1.3. 1924 Anayasası

Bu anayasada yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. 1924 Anayasası 1876’da kabul edilen yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini aynen benimsemiştir.¹⁰¹ 1924 Anayasasındaki yerel yönetimlerle ilgili olan hükümler şunlardır;

Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. İl, ilçe, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirlere. İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı (paylaşımı) esaslarına göre idare olunur.

Bu anayasa yerel yönetimler için önceki dönemlere göre bir yenilik veya değişiklik getirmemiştir.

⁹⁵ Bilal Eryılmaz, “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdari Sistemimiz İçindeki Yeri”, Türk İdare Dergisi, Sayı:379, Haziran, 1988, s.81.

⁹⁶ Birol Ertan, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, Review of Social, Economic & Business Studies, December, 2002, Vol.2, s.213.

⁹⁷ Recep Yazıcıoğlu, Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Eramat Matbaacılık, Erzincan, 1995, s.231.

⁹⁸ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s.52.

⁹⁹ Bülent Tanör, 1996, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Afa Yayınları, Eylül 1996, s.201.

¹⁰⁰ Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat, Alfa Aktüel Yay., Bursa, Şubat, 2010, s.144-145.

¹⁰¹ Arslan, 2008, a.g.m., s.268.

2.1.1.4. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini getirerek adem-i merkeziyet ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak, bu dönemde de anayasadaki merkeziyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkeziyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır.¹⁰²

1960'lı yıllarda köyden kente göç, şehirlerin nüfusunu arttırmış ve çarpık bir şehirleşmeyi başlatmıştır. Şehirlerin nüfusundaki artışlar, yerel yönetim birimlerinin ihtiyaçları karşılamalarını zorlaştırmıştır. Belediyelerin artan hizmetlere cevap verememesi, altyapı ve mali yapıları ile ilgili yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir.

1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili maddelerine bakıldığında, bu dönemdeki yerel yönetim anlayışı ve yapılan değişiklikler daha iyi anlaşılacaktır.

İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Yani idare kuruluş ve görevlerini yerine getirirken merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine uygun hareket edecektir. Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.

Yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55.maddede¹⁰³ yazılı esaslara göre yapılır. Yerel yönetimler seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Yerel yönetimlerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Bu anayasanın yerel yönetimlere ilişkin getirdiği iki temel yenilik vardır. Birincisi yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da kaybetmelerine ilişkin düzenlemeler yargıya bırakılmıştır. İkinci olarak ta, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması anayasal bir hak olarak tanınmıştır.

2.1.1.5. 1982 Anayasası

1982 Anayasasında, mevcut sistem üzerinde pek değişikliğe gidilmemiş, yalnızca bazı iyileştirmelerde bulunulmuştur. 1982 Anayasası bir yandan merkeziyetçiliği artırırken, diğer yandan özellikle stratejik olarak seçilmiş yönetimleri zaafa uğratabilecek şekilde çoğu kurumu halkın seçtiği siyasi yönetimin elinden özerklik adı altında kaçırarak seçilmiş hükümetlere ekonomi alanı dışında fazlaca bir alan bırakmamıştır.

¹⁰² Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, a.g.e., s.122.

¹⁰³ 1961 Anayasası 55.m "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır."

1982 Anayasası'nın 127. maddesi merkez yönetime, yerel yönetimlere 'görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama' yükümlülüğü getirmiştir. Böylece yerel yönetim özerkliğinin mali yönü anayasal ilke olarak teminat altına alınmıştır.¹⁰⁴

1982 Anayasasına göre, il özel idaresi, belediye, köy olmak üzere üç temel yerel yönetim biriminin yanı sıra, "Büyükşehir Belediyesi"nin de kurulması mümkün hale gelmiştir. Buna dayanılarak 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı kanun ile Büyükşehir Belediye'leri kurulmuştur.

Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır ve idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Bazı hizmetlerin daha iyi görülebilmesi ve sorunların çözümlenebilmesi iyi bir teşkilatlanma ile olacağı için, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamaya yönelik, birden çok ili içine alan çevrede yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği ilkesi anayasaya konmuştur.¹⁰⁵

Yürürlükte olan 1982 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili maddelerini incelemek, mevcut yerel yönetimler sistemimizi daha iyi kavrayabilmek açısından faydalı olacaktır.

Yerel yönetimler; 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 tüzelkişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Yerel yönetimlerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken Yerel Yönetimler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine ilişkin itirazların çözümü yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan Yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

1982 anayasasının bu maddesinde idari vesayetın kapsamı da ortaya çıkmaktadır. "Burada merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, görevlerini yerine getirirken birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçları gereği gibi yerine getirilmesi amacıyla kanunda gösterilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."¹⁰⁶

Başlangıçta anayasada bulunmamakla birlikte sonradan 2005 yılında Sayıştay başlıklı 160. maddeye eklenen bir fıkra ile yerel yönetim birimlerinin işlemleri Sayıştay denetimine açılmıştır. "Yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır."

¹⁰⁴ Mehmet Sinan Cebe, 2006, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası, Adalet Yayıncılık, Ankara, 2006, s.296.

¹⁰⁵ İsmet Polatcan, T.C.Anayasası Gerekçeler, Anayasa Mahkemesi Kararları, Bilimsel Görüşler, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, Kasım, 1989, s.332.

¹⁰⁶ Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, Ankara, Temmuz-Eylül, 2008, s.91.

Bu anayasanın önemli bir düzenlemesi de Büyükşehir yönetim modelinin oluşturulmasına yönelik temel felsefeyi kabullenmiş olmasıdır. Anayasaya göre kanun ile Büyükşehirler için özel yönetim modellerinin oluşturulabilmesinin ve bunun geliştirilebilmesi ve farklılaştırılabilmesinin yolu açılmıştır.

2.1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Temel Yasalar ve Nitelikleri

Belediyeler ile ilgili kaldırılan ve yürürlükte olan kanunlar diğer bölümlerde ayrı olarak ve karşılaştırılarak ele alındığı için burada sadece belediyeleri ilgilendiren ve önemli bulunan kanunlar kronolojik bir sıralama ile anılacaktır.

03.04.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyeleri tek bir çatı altında toplayan ilk kanundur.

1580 sayılı Belediye Kanunu, “2005 tarihli ‘5393 sayılı Belediye Kanunu’na kadar varlığını sürdürmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 75 yıl gibi uzun bir süre Türkiye’de belediyelerle ilgili temel kanun olmaya devam etmiştir. Dönemin şartlarını ve siyasi anlayışını fazlasıyla yansıtan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun uygulandığı dönemde belediye yönetimleri ile ilgili pek çok sorun yaşanmış ve hem tek partili hem de çok partili siyasi sistem çerçevesindeki uygulamalarda merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri sorunlu bir görünüm sergilemiştir.”¹⁰⁷

02.02.1981 tarihinde ‘2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’ kabul edilmiştir.

26.05.1981 tarihinde 2464 Sayılı yerel vergiler ve harçların uygulama şekillerinin düzenlendiği, “Belediye Gelirleri Kanunu” kabul edilmiştir.

Belediyeleri doğrudan ve yakından ilgilendiren, çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma amacıyla korunmasını sağlamak üzere çıkarılan Çevre Kanunu 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kanalizasyon ve atık su ve katı atık sistemlerinin kuruluşu ve işletilmesinden, hangi belediye ve belediye kuruluşlarının sorumlu olduğu, birden fazla belediyenin ihtiyacını gören tesislerin işletmelerine katılım usullerinin ne olduğu gibi konuları hüküm altına almaktadır.

10.09.1983 tarihinde “... özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin tabi olduğu 2886 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir.

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi sistemi kurulmuştur.

12 Aralık 1984 tarihinde de 18603 sayılı RG’de Büyükşehir Belediye’lerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Amaçları liste halinde, “yerel yönetimlerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, bakanlığın yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak, yerel yönetim yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, yerel yönetimlerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, yerel yönetim personelinin hizmet

¹⁰⁷ Ökmen, Parlak, 2010, a.g.e., s.153.

içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, planlamak, yerel yönetimlerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, yerel yönetim kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak, yerel yönetim fonlarının, Müşterek Trafik Fonunun, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonunun, kanunların ve ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek” olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nü ve Teftiş Kurulu Başkanlığını bünyesinde barındıran 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 14.02.1985 tarihinde kabul edilmiş ve 23.02.1985 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

09.05.1985 tarihinde, “belediye ve mücavir alan sınırları içinde... kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların tabi olduğu”, 3194 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır.

12.09.1985 tarihinde, 18866 sayılı R.G.'de “...mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek” üzere oluşturulan İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun çalışma esas ve usullerini belirleyen kurul tüzüğü yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

15 Ekim 1985 tarihinde düzenlenen ve üye/aday ülkelerin imzaladıkları yerel yönetimler için bazı temel ön kabullerin yer aldığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir

3911 sayılı yetki kanununa dayanarak “Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyelerini aynı isimleri taşıyan Büyükşehir'lere dönüştüren ve 3030 sayılı Kanun hükümlerine tabi kılan” kanun hükmünde kararname 09.09.1993 tarihli ve 21693 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

“...Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının... özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemek” amacıyla 24.11.1994 tarihinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kabul edilmiş ve 27.11.1994 tarihli R.G'nin 22124 sayılı nüshasında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4483 sayılı ve 04.12.1999/23896 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe giren, “...Büyükşehir Belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı, ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında buldukları ilin Vali'sinin” soruşturmaya yetkili kılındığı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, yerel yönetimlerin yöneticilerinin de yargılanma usullerini düzenlemektedir.

22.01.2002 tarihinde 4734 sayılı “...il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler” inde dahil edildiği 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Amacı, “kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir.

10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Kamu yönetiminde reform niteliğinde değişiklikler getiren, 15.07.2004 tarihinde 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kabul edilmiş ancak yürürlüğe girmeden iade edildikten sonra askıya alınmıştır.

Kanuna göre suç sayılan fiillerin işlenmesi halinde, genel olarak belediye bulunan yerlerde zabıta tarafından uygulanacak olan cezaların da düzenlendiği, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 31.03.2005 tarihinde ve R.G.'nin 25772 mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

11.06.2005 tarihinde 5355 sayılı kanun “mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla yürürlüğe girmiştir.

02.07.2005 tarihinde Büyükşehir Belediyesi’ne katılma ve birleşme ile ilgili maddede düzenleme yapan 5390 sayılı kanun kabul edilmiştir.

13.07.2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ‘belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek’ amacıyla yürürlüğe girmiştir.

5393 sayılı kanuna dayanılarak hazırlanan ve 9 Ekim 2005 tarih ve 25961 sayılı R.G.’de yayımlanan “belediye meclisinin, meclis başkanlık divanının, meclis ihtisas ve denetim komisyonlarının çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ‘Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’ yürürlüğe girmiştir.

26104 sayılı ve 10.03.2006 tarihli RG’de yayımlanmak suretiyle Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu kanun “il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi” amaçlarını taşımaktadır.

16.08.2006 tarih ve 26261 sayılı R.G.’de “Büyükşehir Belediyesi ve mücavir alanları içerisinde yaşayan özürülülerin, toplum hayatına katılımını kolaylaştıracak ve toplumsal fırsatlardan özürülü olmayan diğer bireyler gibi eşit faydalanmalarını sağlamak üzere; Büyükşehir Belediye’lerinde özürülülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, bakım, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri verecek olan özürülü hizmet birimlerinin kuruluş, işleyiş ve görevleri ile bu birimde çalışan personelin, yetki, sorumluluk ve görevlerine ilişkin usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla, ‘Büyükşehir Belediye’leri Özürülü Hizmet Birimleri Yönetmeliği’ yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

15/7/2008 tarihinde 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak, mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek, maliye politikasına olan güveni artırmak, borçlanma maliyetini azaltmak amacıyla hazırlanan ve yerel yönetim birimlerinin de mali disiplinin bir parçası kabul edildiği Mali Kural Kanun Tasarısı 26.05.2010 tarihinde kanun olarak çıkarılmak üzere meclise sunulmuştur.

2.1.3. Yerel Yönetim Mevzuatının Dış Kaynakları

2.1.3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi 1981-1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliğinin temel ilkelerini tartışmış ve bir karar tasarısı kabul etmiştir. Bu tasarı daha sonra Avrupa Konseyi'nce Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olarak kabul edilmiş ve imzaya açılmıştır. "Hizmetlerin yerelden karşılanması anlamındaki yerindenlik (subsidiyarite) AB'nin temel ilkelerinden biri haline gelmiş ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen 1988 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, AB ülkeleri ve kurumları için temel teşkil etmiştir."¹⁰⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yerel yönetimlerin kamu yönetiminin temel yapı taşı olma özelliği pekiştirilmiş ve yerel ihtiyaçların temel olarak yerel hizmet birimleri tarafından ve halkın daha fazla katılımı sağlanarak sunulmasının en ideal yönetim tarzı olduğu benimsenmiştir. Bu şart ile yerel yönetimlerin hakları güvence altına alınmış ve mali kaynaklarla desteklenmesi öngörülmüştür. "Yerel düzeyde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine tüm vatandaşların katılma hakkı, özerk yerel yönetim olgusunun ve düşüncesinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması, bu belgenin ele aldığı konular olmuştur. Şart, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesine dayanan ilk çok taraflı bir belge olarak kabul edilebilir."¹⁰⁹

"Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten anlaşılması gereken, yerel yönetimlerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmesidir."¹¹⁰ Özerklik konusunda gösterilen çabaların amacı, yerel halkın özgürlüğünün sağlanması, merkez vesayetinin en aza indirgenmesi ve yerellik bilincinin uyandırılmasıdır.

Yerel özerkliğin gelişmesi için gösterilen özen, denetim ihtiyacı, yerel düzeyde hizmetlerin artması gibi nedenlerden dolayı yerelleşme kavramı gittikçe daha önemli bir kavram haline gelmiştir. "Batı Avrupa ülkeleri yerel yönetim olgusunun gelişmesini, yerel yönetimlerin söz konusu işlevlerini rahatça gerçekleştirip ayrıca merkezi yönetimin de yükünü hafifletmesi açısından, ulus-devlet yapısını bütünleştirmeyi kolaylaştıran bir araç olarak kabul etmektedir."¹¹¹ Bu nedenle AB üyelerinin katılımıyla imzalanan Maastricht Antlaşması da 'Subsidiyarite' ilkesini bağlayıcı bir nitelik olarak AB hukukunun vazgeçilmez bir kavramı haline getirmiştir. Subsidiyarite anlayışında yerel hizmetlerin yerel özerk kuruluşlar ile yerine getirilmesi yer almaktadır. Bu ilke yerel ve bölgesel yönetimlere daha fazla yetki vererek özerklik anlayışının artırılmasını hedeflemektedir.

Özerklik şartının birinci bölümünde¹¹², özerk yerel yönetim kavramı ve kapsamı, özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, hukuki olarak korunmaları, sınırlar, uygun idari örgütlenme ve kaynaklar, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları, denetim, mali kaynaklar, birlik kurma ve katılma hakkı gibi ilkeler sayılmıştır. İkinci bölümde ise bu şartı onaylayan devletlerin anlaşma sonrasında yerine getirmeleri gereken yükümlülükler düzenlenmiştir.

¹⁰⁸ Fikret Toksöz, Ali Ercan Özgür, Öykü Uluçay, Levent Koç, Gülay Atar, Nilüfer Akalın, Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları, İstanbul, Ağustos, 2009, s.24.

¹⁰⁹ M.Fatih Bilal Alodalı, Lütfi Özcan, Fikret Çelik, Sefa Usta, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", Selçuk Üniv. Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Mayıs, 2007/1, s.2.

¹¹⁰ TBMM, Belediye Kanun Tasarısı, Sayı: B.02.0KKG.0.10/101-849/2476.

¹¹¹ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, "Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı", Ankara, 1998, s.11.

¹¹² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, İçişleri Bakanlığı, 1995.

Özerklik Şartının 3. maddesinde ‘özerk yerel yönetim kavramı; yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı’ olarak tanımlanmıştır. Özerklik Şartı’na göre, Özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır (Md.2, Md.4). Anayasaları eski olan birçok Batı Avrupa ülkesi ilk aşamada bu ilkeyi anayasalarına eklemek amacıyla anayasa değişikliğine gitmemişlerdir. Aslında birçok Avrupa ülkesinin anayasasında bu tanımlar zaten yer almaktadır.¹¹³

Anayasal olarak özerklik tanınması yerel yönetimlere görev ve sorumluluk yüklenmesine engel görülmemiştir. Nitekim 4.maddede, Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirleneceği ve bu hükmün yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyeceği vurgulanmaktadır. Hatta yerel yönetimler ‘kesin olarak yetki alanları dışında bırakıldıkları ve başka bir yönetim biriminin yetkilendirildiği konular hariç olmak üzere tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır’ denilerek görev konusunda inisiyatif alabilme açısından da serbest bırakılmaktadırlar.

Görev ve yetkilendirmelerin belirlenmesinde öncelik vatandaşa en yakın birimler olan yerel yönetimlerde olacaktır. Özellikle birlikte üstlenilen işlerde de takdir hakkı yerel idareye bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin yetkileri kanunlarla tespit edilmiş bulunan özel durumlar haricinde kısıtlanamayacak ve sınırlandırılmayacaktır. AYYÖŞ kuralların kanunlarla belirlenmesi üzerinde ısrarla durmaktadır.¹¹⁴

Yerel yönetim sınırlarının korunması (Md.5): Bu ilke, yerel yönetimlerin sınırlarının çizilmesinde ve belirlenmesinde mümkünse halkoylamasına başvurulması ve yerel topluluklara danışmadan değişiklik yapılamayacağını belirterek, yerel yönetim sınırlarının korunması halkoyu ile güvence altına alınmıştır. Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları (Md.7): Yerel yöneticilerin görevlerini yerine getirme konusunda tam serbest (özerk) olmaları ile ilgili olarak getirilmiş olan hükme göre, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmesi şart koşulmaktadır.

Şartın 8. maddesinde idari denetim konusu düzenlenmiştir. “Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutulabilecektir. Burada hedeflenen ise hukuka uygunluk denetimidir. Çünkü denetleyen de hukuka uygunluk ile sınırlandırılmıştır. Denetleme makamının yetkileri, denetleme amacıyla korunmak istenen çıkarlar ile sınırlı ve orantılı olmalıdır. Bu nedenle yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemi ile orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Özerklik şartının yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakları başlıklı 6.maddesine göre, kanunlarla konulan sınırlar içinde yerel yönetimler kendi iç örgütlenmelerini kendi ihtiyaçlarına göre oluşturabileceklerdir.¹¹⁵ Bu organizasyon özerkliğidir. Maddenin devamında

¹¹³ Yeşeren E.Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, Görüş Dergisi, Mart, 2004, s.46.

¹¹⁴ Bu konuda bakınız, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, md2, md3/1, md4/1, md6/1, md7/3, md9/3, md9/8, md10/3, md11 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=22/12/2010&CL=ENG>) (tarih değiştirilebilir.)

¹¹⁵ “Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere aykırı olmamak şartıyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.”, AYYÖŞ madde 6/1.

yerel yönetimlere de ehil ve liyakatlı çalışanlarla hizmet götürmenin gereği vurgulanmıştır.¹¹⁶ Yerel yönetimlerle merkez arasındaki ilişkilerin mali yönleriyle siyasi yönleri birbirine karışmakta ve genelde merkezi yönetimler, yerel yönetim birimlerini kendi denetimi altında tutabilmek için mali kaynaklarını kendilerine göre ayarlamaktadır.”¹¹⁷ Bu nedenle yerel vergilendirme hakkı da dahil olmak üzere yerel yönetimlerin öz gelir yapısının güçlendirilmesi önemli bir hale geldiği için Şart’ın 9. maddesinde de mali özerklik konusu işlenmiş ve ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanacağı ifade edilmiştir. Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kendilerini kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

Yerel makamların mali kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine imkan tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz edecek ve esneklik taşıyacaktır. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine engel olmayacaktır. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı (Md.10): Bu madde ile, yerel yönetimler başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve birlikler kurabileceklerdir. Yerel yönetimler sadece kendi ülkeleri değil, başka devletlerin yerel yönetimleri ile de işbirliği yapabileceklerdir.

Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması (Md.11): Bu madde AYYÖŞ’nin birinci bölümünün son maddesidir. Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Avrupa Konseyi’nin çıkardığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkelerin yerel yönetimlere bakış açılarını birbirine yaklaştırmıştır. AB açısından AYYÖŞ, yerinden yönetimlerin anayasası hükmündedir. Bu şarta göre mali kaynaklar, yerinden yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. AYYÖŞ, yerel yönetimlerin nasıl yapılandırılması gerektiği, yerel yönetimlerin yönetim kademelerinin hak ve yetkilere sahip olmaları ile ilgili hükümlere kadar birçok ayrıntıyı belirtmiştir.

Türkiye’nin de üyesi olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı iki önemli kuralı içinde bulundurmaktadır. Birincisi devletin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı vesayetin uygunluk denetimine indirgenmesi zorunluluğudur. Bundan kasıt merkez ve yerel yönetimlerin yaptıklarının

¹¹⁶ “Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim imkanlarıyla ücret ve mesleki ilerleme imkanları sağlanmalıdır.”, AYYÖŞ madde 6/2.

¹¹⁷ Daniel J.Elazar, 21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri, Manisa, TBD-KAV-Celal Bayar Üniversitesi Yayını, 1997, s.26.

kanunlara uygunluğu açısından denetlenmekle yetinilecek, toplumun yararına olup olmadığı (etkinlik) denetlenmeyecektir. İkinci önemli kuralı ise mali ilişkilerdir. Mali ilişkiler açısından yerel yönetimlere göreviyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması esastır.

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 anayasasının 127. maddesinde buna yer vermektedir. Şart imzalanmadan önce ana temsilcisi tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.¹¹⁸ İlgili sözleşme, RG'nin 21 Mayıs 1991 tarihli 20877 sayısında yayımlanan, 3727 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygulanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile Türkiye tarafından kabul edilmiştir (RG, 21 Mayıs 1991, No:20877). Bu şartla birlikte yerel yönetimler, yasalarla belirlenen sınırlar içinde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünü üstlenme hakkını elde etmişlerdir.

2.1.3.2. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Dünya yerel yönetimler özerklik şartı, yerel özerkliğin ilkelerini kapsayacak uluslararası boyutta bir araç ortaya koyup özerklik ilkelerinin evrenselleşmesini amaçlamıştır. İstanbul'da yapılan HABİTAT konferansı sırasında alınan kararlar doğrultusunda farklı ülkelerin önerileriyle, Birleşmiş Milletler Örgütü Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın boyutları ortaya çıkmıştır.¹¹⁹ Burada yerel özerklik ilkeleri doğrultusunda, yerel yönetimlerin özerkliğine uluslararası boyut kazandırılması hedeflenmiştir.

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetim birimlerinin hak ve yetkilerini dünya ülkeleri düzeyinde düzenlemek ve yerel yönetim ilkelerini tüm dünyada yerleştirmek amacını taşımaktadır. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da içeriğine değinilecek olursa; giriş dışında üç bölümden ve yirmi üç maddeden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim birimlerinin haklarından ve sahip oldukları yetkilerden söz edilmektedir. İkinci bölümde şartın ülkeler tarafından zorunlu olan maddelerinin kabul edilmesi konusu ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise şartın onaylanması, yürürlüğe girmesi ve feshi gibi konular yer almaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan farklı olarak, Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda iki yeni düzenleme getirilmiştir. Bunlardan birincisi yerel demokrasilerde ve yerel birimlerin yönetilmesinde kadın ve erkek eşitliğinden söz edilmesidir. Diğeri ise en yoksul kesimler, engelliler gibi şehirlerdeki bazı sıra dışı kesimlerin yaşam koşullarının düzenlenmesi ve bu kesimlerin yerel yönetim hizmet bölgelerinde eşitliğinin sağlanması konusudur. Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı hükümlerinin daha da ayrıntılı bir şekilde ele alınması sağlanmıştır. İlgili maddelere ek olarak da 'yurtaşların katılımı ve ortaklığı' başlıklı konu ilave edilmiştir. Özerklik şartı, halkın genel çıkarlarına aykırı olmayan ve kanunlarla kendine yasaklanmayan her hizmetin yerel yönetimlerce yapılabilmesini hedeflemiştir. Yerel yönetimlerin alacakları kararların genel çıkarlara veya kanunlara uygunluğunun denetiminin yine kanunlarda öngörüldüğü biçimde idari vesayet makamlarınca yapılması kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin etkinliklerinin sağlanması açısından sağlam bir yapıya sahip olmalarının, özerkliklerini koruma yönünden büyük yararı vardır. Özerklik yapısı ne kadar sağlam temeller üzerine kurulmuş ise, hizmetlerin etkinliği de o derece artacaktır.

¹¹⁸ Ali Pıtırılı, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, C.61, S.383, Haziran, 1989, s.61.

¹¹⁹ Ayşegül Mengi, Ruşen Keleş, "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:11, Sayı:4, Ekim, 2002, s.3.

2.1.3.3. Avrupa Kentsel Şartı/Paris Şartı

Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa yerel yönetimler konferansında Mart 1992’de kabul edilmiştir. Şart, diğer önemli belgelerden ayrı olarak hükümetler yerine yerel yönetim birliklerinin imzasına açılmıştır. Türkiye’de bu şartı imzalamış bulunan bir belediye birliği mevcut değildir. Avrupa Kentsel Şartı, işbirliği ve dayanışma gibi iki temel ilkeye göre hareket etmektedir. Buna bağlı olarak ağırlık verdikleri konular; kentsel şartın iyileştirilmesi, konut sıkıntısının giderilmesi, şehirleşmede sosyal ve kültürel imkanlar oluşturulması, toplumsal kalkınmanın sağlanması, halkın yönetime katılımının teşvik edilmesidir.

Bu konuların gündeme alınmasındaki amaç ise uygulanabilir bir şehir yönetim modelinin oluşturulmasıdır. Şehirlerin sıkıntılarını çözümler geliştirmek ve şartın etrafında birleşen şehirlere daha fazla desteğin sağlanmasıdır. Bu şartta kentliliğin yaşam biçimi haline gelmesi ve demokrasi ilişkisi öne çıkarılmıştır. Buna göre Avrupa kentleri kentlilere aittir. Kentler ve kasabalar, oralarda yaşayanlara aittir. Demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Kentler ve kasabalar, aynı zamanda, yerel ve küresel çevreye saygılı, sürdürülebilir kentler ve kasabalardır. Kentler ve kasabalar sosyal ve fiziki uyuma sahip olmalı ve her türlü sosyal ortamdan gelen insanların her gün birbiri ile harmanlandığı ve insanların yaşadığı, çalıştığı, çok nesilli, çok kültürlü ve çok dinli yerler olduğu kabul edilmelidir. Kentsel toplum gelişmesini kentliler arasında karşılıklı yardımlaşmanın, gruplar arası dinler arası diyalogu da içeren diyalogun ve gönüllü faaliyetlerin teşvik edilmesine bağlıdır. Kentler maddi sıkıntılar ve iş güvenliği eksikliği, dışlama ve sosyal statü, yaş, kültür, din, cinsiyet ve özürüllüğe dayalı her tür ayrımcılığa karşı mücadelenin merkezi olmalıdır.¹²⁰

İnsan hakları ile ilgili diğer önemli bir metin olan Paris Şartı da, insan haklarına, temel hürriyetlere ve ekonomik özgürlük, sosyal adalet gibi konular üzerine dikkat çekmektedir. Paris prensiplerine göre insan hakları, ülkelerin uygulayacağı bir model ortaya koymakla birlikte her devletin ulusal düzeyde ihtiyaçlarına uygun yapılanmayı seçme hakkının olduğundan söz etmektedir.¹²¹

2.1.3.4. Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 21.maddesinde benimsenen, halkın iradesinin yönetim yetkisinin temelini oluşturduğuna ilişkin ilkeyi esas alınarak oluşturulan Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)’nın 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro’da düzenlenen 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi’nde kabul edilmiştir.

Bu bildirge ayrıca toplumsal ve ekonomik gelişmeye ilişkin ulusal plan ve programların hazırlanmasına ve yürütülmesine toplumun bütün öğelerinin, gereğince etkin katılımını sağlamak için önlemler alınması gerektiğini de öngören, 11 Aralık 1969 tarih ve 1542 sayılı BM Genel Kurulu Kararıyla kabul edilen ‘Sosyal İlerleme ve Gelişme Bildirgesi’ ni ve Avrupa Konseyi’ni oluşturan 21 ülke yönetiminin, Haziran 1985’de kabul etmiş bulunduğu Yerel Yönetim Sözleşmesi’ni referans alarak oluşturulmuştur.

¹²⁰ MİMARLAR ODASI, Avrupa Kentsel Şartı – 2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto, Çev.Aydan Erim, Mimarlar Odası, Ağustos 2008, (11,17,18,66. maddeleri) <http://www.mimarlarodasi.org.tr/UIKDocs%5Ckentselsart2.pdf>, erişim: 24.11.2010.

¹²¹ TBMM, Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı, Sayı: B.02.KKG.0.10/101-1712/370.

Bildirge ayrıca¹²²;

- Yerel yönetimin, ulusal yapının ayrılmaz bir parçası olarak, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olduğunu ve bu nedenle, yurttaşların yaşama koşullarıyla ilgili kararların alınmasına katılmalarını sağlamak ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda onların bilgi ve yeteneklerini seferber etmek bakımlarından en elverişli konumda bulunduğu
- Yurttaşların kendilerini bağlı ve ona karşı sorumlu hissettikleri uyumlu bir topluluğun yaratılmasına yönelik koşulların en iyi yerel düzeyde sağlanabileceği
- Yerel Yönetimin güçlendirilmesini, daha etkili ve demokratik kamu politikaları sağlayarak ulusun bütününe güçlendirdiği
- Karar alma sorumluluğunun yerel yönetim bildirimlerine dağıtılmasının, merkezdeki tıkanmayı azalttığı ve yönetimin işleyişini hızlandırdığı, yeni kurumlara canlılık kazandırdığı ve mevcut hizmetlerin ve toplumsal imkanların korunup yaygınlaştırılması ihtimalini arttırdığı ilkelerinden yola çıkarak daha etkili bir demokratik süreci yaşama geçirme ve böylece halklarının refahını artırma çabalarında bütün ulusların yönelmesi gereken bir standart görevi görmesi oluşturulmuştur.

Bildirgeyle IULA Genel Sekreteri'ne, dünyanın dört bir yanında yerel yönetim ilke ve uygulamasını sağlam bir biçimde yerleştirmek amacıyla, bu bildirgeyi, Birleşmiş Milletler'in politika oluşturucu organlarına sunma görevi verilmiştir.

Bildirgeye göre; yerel yönetim ilkesi, ülkenin genel yönetim yapısı ile ilgili anayasada veya temel kanunlarda yer almalıdır. Yerel yönetim birimlerinin, kamuyla ilgili yerel işleri, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve ödevi vardır. Bu hak, eşit ve genel oyla belirli bir süre için serbestçe seçilen bireyler ve temsili organlar tarafından kullanılmalı ve bunların temel yöneticileri bu esaslara göre seçilmeli veya seçilmiş organın katılımıyla atanmalıdır.

Yerel yönetim birimleri, bir başka makamın tekeline bırakılmamış veya yerel yönetimin yetki alanının özellikle dışında tutulmamış bulunan her alanda inisiyatif kullanma konusunda genel bir hakka sahiptir.

Yerel yönetimlerin temel sorumlulukları ve bu sorumlulukları değiştirmeye ilişkin usul işlemleri, anayasada veya kanunlarda belirtilmelidir. Yerel yönetim birimlerine verilen yetkiler kural olarak tam ve yerel yönetim birimlerine özgü olmalıdır. Merkezi veya bölgesel bir yönetim birimine, anayasa veya kanunlarda, sorumluluğu yerel yönetim birimleriyle paylaşılan sorunlara müdahale yetkisi verilmesi halinde, yerel yönetim birimlerinin, inisiyatif kullanma ve karar alma hakları korunmalıdır.

Merkezi veya bölgesel bir makamca kendilerine yetki ve görev aktarımı yapılması durumunda, yerel yönetim birimlerine, mevzuatın uygulanışını yerel koşullara uyarlama konusunda takdir yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetim birimleri, öbür yönetim kademeleri tarafından yerel düzeyde etkiye sahip kararlar alınmasına makul ve etkin bir biçimde katılmalıdır. Seçilmiş yerel temsilcilerin görev koşulları, bu kişilerin işlevlerinin serbestçe yerine getirilmesini güvence altına almalıdır. Bu koşullar, özellikle, uygun ücret ve toplumsal refah imkanlarını sağlamalıdır. Seçimle gelinen yerel görevin yerine getirilmesiyle bağdaşmaz sayılan görevler ve faaliyetler ancak kanunla belirlenmelidir. Yerel yönetim

¹²² Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), (Md.1-11), http://www.belediyeler.net/haber_detay.asp?ID=383&baslik_id=95, erişim tarihi: 11.10.2010.

birimlerinin denetimine ilişkin usuller ancak anayasayla veya kanunlarla oluşturulmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin denetlenmesi kural olarak sadece hukuka uygunluğu sağlamayı amaçlamalıdır.

Yerel yönetimler, öbür yönetim kademelerinden ayrı, kendilerine özgü yeterli mali kaynaklara sahip ve yetkileri çerçevesinde bu gelir kaynaklarında serbestçe tasarrufa yetkili kılınmalıdır. Yerel yönetim birimlerine kaynak tahsisi, bu birimlerin üstlendikleri görevlerle orantılı olmalıdır. Bu kaynaklar, kesintisiz kamu hizmetlerine ve yeterli mali planlamaya imkan verecek tarzda, düzenli ve sürekli bir nitelik taşınmalıdır. Her yeni sorumluluk devri, o sorumluluğun yerine getirilmesi için gerekli mali kaynakların tahsisi ile birlikte gerçekleştirilmelidir.

Yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarının önemli bir bölümü, oranlarını yerel yönetim birimlerinin belirleyeceği yerel vergilerden, harç ve resimlerden kaynaklanmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin toplama yetkisine sahip olduğu veya kendisine tahsis edilmiş bir bölümünü aldığı vergiler, yerel yönetim birimlerinin sorumluluklarının üstesinden gelebilmelerini sağlamak açısından, yeterince genel ve esnek bir nitelik taşınmalıdır. Mali yönden daha zayıf yerel yönetim birimlerinin özerkliği, bir mali eşitleme sistemi aracılığı ile güçlendirilmelidir.

Yerel yönetim birimlerine, yeniden dağıtıma tabi kaynakların genel paylaşımını yönlendiren kuralların oluşturulmasına uygun biçimde katılma hakkı açıkça tanınmalıdır. Yerel yönetimlere özgü projelerin veya hizmetlerin finansmanına tahsis edilen yardımlardan çok, genel yardımların sağlanması özendirilmelidir. Yardım sağlanması, yerel yönetim birimlerinin yetki alanları içinde izledikleri politikalara yersiz müdahalelere neden kılınmaz.

2.1.3.5. Gündem 21 ve Yerel Gündem 21

Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında kurulacak denge ile ilgili bir uygulama planıdır. Hareket noktası 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansıdır. "UNCED sekreterliği tarafından iletilen gündem 21'in ilk taslağı sivil toplum ve hükümetler arası uzman gruplarla, sekreterlik personeli toplantılarında çeşitli çevre ve kalkınma konularında dünyanın diğer kuruluşlarından da yararlanarak ortaya atılmıştır."¹²³ 21. yüzyılın artan çevre sorunlarına çözüm üretmek ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılması amacıyla ortaya koyulan, Gündem 21 başlıklı eylem planı, bu zirvenin bir sonucu olarak Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerce kabul edilmiştir. Türkiye ise bu uygulamaya 1997 yılında katılmıştır.

Gündem 21'in 28.bölümünde, Gündem 21 sorunları, bunların çözümleri ve yerel yönetimlerin katılımının gerekliliği ortaya konulmuştur. Gündem 21'in içinde Yerel Gündem 21' de yer almış bulunmaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin "yerinden yönetim" anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi hedefi gündem 21'in en önemli program hedefleri arasına girmiştir.

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 çalışmaları UNDP, Birleşmiş Milletler kalkınma programının desteği IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetim Birliği, Doğu Akdeniz, Ortadoğu Bölge Teşkilatının koordinasyonunda sürmektedir. 1992 Rio Yeryüzü Zirvesinde 'sürdürülebilir kalkınma' tüm insanlığın yirmi birinci yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Belirlenen hedef doğrultusunda da sürdürülebilir kalkınmaya yönelik ilkeler, BM üyeleri tarafından kabul edilmiştir.

¹²³ Mary McDonald, Shared Hope : Environment and Development Agendas for the 21st Century, London, BR: Routledge, 1998, p.19.

“Yerel Gündem 21 eylem programı yerel düzeyde katılımı sağlamak, demokratik yaşam ortamını gerçekleştirmek, kentsel yaşamı kolaylaştırıcı projeler üretmek ve bu projelere destek sağlamak gibi birçok fonksiyona da sahiptir.”¹²⁴ Bu nedenle Yerel Gündem 21’in en temel işlevlerinden birisi yerel düzeyde, katılımcı bir süreci hayata geçirmek olarak değerlendirilmektedir.

2.2. Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler

2.2.1. 5393 Sayılı Kanuna Göre Belediyeler

2003’de başlayan Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının amacıyla çelişen yönleri bulunan eski kanunun, yeni düzene ve anlayışa ayak uyduracak ve kamu reformu çalışmalarına destek olacak bir kanun ile desteklenmesi gerekiyordu. Sürekli büyüyen ve nüfusu hızla artan şehirlerde yaşayan insanların ihtiyaçları da günden güne değişmektedir. Belediyeler halka en yakın yerde hizmet veren yerel yönetim birimi olduğu için, yeni kanun da halkın isteklerine daha çok cevap verebilmek amacıyla belediye hizmetlerini günümüz ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde tanımlamaya çalışmıştır.

5393 sayılı kanuna öncelik eden, devletin üniter yapısı, Anayasa’da yer alan idarenin bütünlüğü ve idarenin merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile AB’nin yerel yönetim anlayışının etkileri gibi farklı argümanlar mevcuttur.¹²⁵ Bu kanun için temel alınan argümanlara dikkat edildiğinde, kanunun amaçlarını da görmüş oluruz. Bu kanunla belediyelerin demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik açısından güçlenmesi temel amaç olmuştur.

Bu maddelerin amaç olmasının sebebi dünyada kendini hızla gösteren küreselleşme-yerelleşme dinamikleridir dünyada meydana gelen bu değişimlere etkisiz kalamayan yerel yönetimler, demokraside meydana gelmesi zorunlu olan değişim döngüsüne girmiştir. Bunu kamu yönetiminde meydana gelen değişimin etkisi olarak değerlendirmek de mümkündür. Çünkü Belediyeler yerel yönetimlerin en önemli parçalarıdır. Belediyeler kamu ile karşılıklı etkileşime en çok imkan veren yönetimlerdir. Bu etkileşimi önemseyerek adım atmak daha iyi bir yönetim sistemi oluşturur. Yerel yönetimlere yapılan her katkı, ilk olarak kendisini etkilemekle beraber zamanla kamu yönetimi reformunun bir parçası haline almıştır.¹²⁶

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 3.07.2005 tarihinde kabul edilmiş, 13.07.2005 Tarihli, 25874 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İlk Maddede kanun’un amacı; “belediyenin kuruluşunu, organlarını yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir” ifadesiyle açıklanmaktadır. 5393 sayılı Kanun’un 3. Maddesinde belediye tanımlanmaktadır. Buna göre belediye, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.”

5393 sayılı kanunda 1580’de olmayan ‘idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir’ kısmının eklenmiş olması, kamu yönetimi reformlarının Türkiye’de yerleşmeye başlamasının bir sonucudur. Bu kanunla ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür.¹²⁷

¹²⁴ Atilla Göktürk, Sultan Kavili, “Yerel Gündem 21 ve Katılım”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri (01-02 Kasım 2000), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No:304, Ankara, 2002, s.242.

¹²⁵ Ramazan Akgül, Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010, s.75.

¹²⁶ Görmez, Ökmen, 2009, a.g.e., s.19.

¹²⁷ Ahmet Hamdi Ünlü, İbrahim Özdemir, İbrahim Topuz, , Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Mevzuatı ve Belediye Seçimleri, II.Cilt, HD Yayıncılık, Ankara, 2006, a.g.e., s.2067.

- Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri
- Bu idarelerin organları ve teşkilatı
- Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar
- Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

5393 sayılı belediye kanununun da, eski kanuna göre yeni tanımlamalar yapılmıştır. Bunlardan ilki yeni belediye tanımıdır. Belediye ‘belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, ‘idari ve mali özerkliğe’ sahip kamu tüzel kişisidir.’¹²⁸ Daha önce belirlenen tanıma göre özerklik kavramı daha açık bir dille belirtilmiştir.

Bu kanunda göze çarpan diğer bir açılım ise ‘mahalle’ kavramı olmuştur. Mahallenin tanımı da bu kanunla yeniden yapılmıştır. Buna göre mahalle; ‘belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim’ olarak tanımlanmıştır (5393 S.K. Md.3/d). Mahalle kültürünü yeniden ön plana çıkartmak ve mahallenin paylaşımın ve dayanışmanın en üst seviyede olduğu bir sosyal ortam olarak yeni toplum düzeninde eskiden olduğu gibi yeniden yerini almasını sağlamak devletlerin en önemli amaçları arasında olmalıdır. Toplumsal huzur ve barış için mahalle kavramının içinin yaşam biçimi olarak doldurulmasının önemi büyüktür. Mahalle tanımı ile birlikte muhtarlara da belediye meclisine katılma ve bu katılımda oy hakkı olmaksızın görüş bildirmek hakkı tanınmıştır.

Yeni kanunda düzenlenen bir başka konu ise belediyelerin kuruluşu için gereken nüfus’tur. 1580 sayılı kanunda nüfusu 2.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulur iken, 5393 sayılı kanunda bu sayı 5.000 ve üzerindeki belediyeler olarak değiştirilmiştir. Belediye kurulacak olan yerler ile ilgili bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Nüfusu 2.000 altına düşen belediyelerin gerekli izin ve görüşler ışığında tüzel kişiliklerine son verilirken, bu sınır 5.000’nin altına düşmek olarak düzenlenmiştir.

Yeni kanuna göre bu sınır altında kalındığında belediyeler tüzel kişiliklerini kaybederler. Belediye uygulamasındaki nüfus şartının 5.000’e çıkarılmasıyla belediyelerde “ölçek büyüklüğü sağlanmaya çalışılmıştır. Bu ölçeğin büyütülmesiyle hizmetlerin daha etkili ve verimli olarak yerine getirileceği düşünülmüştür.”¹²⁹ Küçük ve gereksiz belediyelerin kaynak israfına neden olacağı ön kabulüyle belediyelerin belli bir büyüklükten aşağıda olmamaları hedeflenmiştir. “Özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında diğer ülkelerde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de ölçek sorunu çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu sorun, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellemektedir. Ölçek sorunu küçük belediyelerin yanında nüfus yığılmalarının yaşandığı büyük kentlerde de ciddi yönetim sorunları doğurmaktadır. Düzensiz ve çarpık kentleşmenin getirdiği sorunların yanı sıra, halkın belediyelerden beklediği kamu hizmetlerinin karşılanamaması, kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyonun sağlanamaması ve ayrıca kentin demografik yapısındaki sürekli değişimden dolayı meydana gelen güvenlik sorunları ölçek sorunuyla yakından alakalıdır.”¹³⁰

İl ve ilçe merkezlerinde de belediye kurmak zorunlu hale getirilmiştir.¹³¹ Ancak başka bir belediyenin arazisine, su havzasına, sit ve diğer koruma alanlarına belediye kurulamayacağı kanunda açık

¹²⁸ Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler., Nobel Yay.No:1052, Ankara, Kasım, 2006, s.87.

¹²⁹ Ökmen, Parlak, 2010, a.g.e., s.209.

¹³⁰ Yasin Sezer, S.Evinç Torlak, 2005, “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, AÜEHFD, Cilt:10, Sayı:3-4, 2005, (515-531), s.517.

¹³¹ Toprak, 2006, a.g.e., s.88.

bir şekilde belirtilmiştir. İlgili kanunda bu maddenin açıkça belirtilmesinin sebebi, ortaya çıkması muhtemel sınır uyuşmazlıklarını önleyerek iki tüzel kişiliğin çatışmasını engellemektir.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun en önemli noktalarından birisi; yeni kurulacak bir belediyenin, kurulu bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın olmayacağıdır. Birbirinin içine geçmiş, küçük ve çok sık belediyelerin kurulmasının önüne geçilmiş olması hedeflenmektedir.¹³² Bu kanundan önce köyler arasında ortaya çıkan belediye olma yarışı, bunu sağlamak için başka köylerden nüfus transferleri yapılmaya başlanması büyük sorunlar ortaya çıkarıyordu. Hatta batıda birçok yerleşim doğulu göçmenlerden yoğun biçimde yerleşimci davet ederek bunu değerlendirme yoluna gitmişlerdir. Sözü edilen yerleşme biçimi ile iç içe geçmiş belediyeler ve bunların çözümü, derinleşen sınır ihtilaflarını doğurmuştur.

Bu kanunla bütçelerin yürürlüğe girme aşamalarında mülki amirlerin onay prosedürünün kaldırılması, son dönemlerde belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının hafifletilmesi açısından önemli bir gelişmeyi göstermektedir.¹³³ Yeni kanunda belediyelere verilen görevler oldukça artmıştır. Eski kanunda yasak ve suç sayılan kamuoyu araştırması yapma konusunda yeni kanunda değişiklik yapılmıştır. Buna göre belediyelerin, yaptıkları hizmetlerin halkı ne kadar memnun ettiğini öğrenebilmek için kamuoyu araştırmaları yapabilmesine bu kanunda imkan sağlanmıştır. Bu kanunda böyle bir değişiklik yapılmasının sebebi ise dünyada benimsenen ve Türkiye'de de artık kullanılan müşteri odaklı yönetimin¹³⁴ etkisi olmuştur. Yeni kanun ile araştırma teşvik edilir hale gelmiştir.

Yine yurt dışı belediyeleri ile ilgili olan iş birliği çalışmaları 1580 sayılı kanunda yasak olan bir konu iken bu kanunda izin verilmiştir. 1580 sayılı kanunda yasak olan belediye başkanının siyasi partilere ve spor kulüplerine başkanlık etmesi konusu bu kanunda da yasaklanmıştır.

Kamu yönetimi reformu ile yapılan çalışmaların bir uzantısı olarak stratejik plan hazırlanması tüm kamu yönetiminde olduğu gibi, yerel yönetimler için de zorunluluk haline getirilmiştir.

5393 sayılı kanunda çok farklı konular tanımlanmıştır. Bunlardan biri de kent konseyinin oluşturulmasıdır. Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır (5393 S.K. Md.76).

Belediye Kanununa gelen bu yeniliklerin olumlu tarafları olduğu gibi eleştirilen yanları da olmuştur. Yerel yönetimlere reform amacı ile çıkartılan bütün kanunlarda olduğu gibi bu kanunda da uygulamada devletin üniter yapısının zarara uğratacağı endişesi duyulmuştur.¹³⁵ Ancak bu eleştiriler sadece bazı endişelerin dile getirilmesinden ibaret olup somut verilerle desteklenen bir yönü yoktur.

Tüm bu eleştirilere ve 5393 sayılı kanun arzu edilen hedeflere ulaşma açısından eksikleri bulunan bir kanun olmasına rağmen eski kanuna nazaran daha yenilikçi ve ilerici bir kanun niteliği taşımaktadır. İdari vesayet önceki duruma göre azaltılmıştır.

¹³² Ünlü, Özdemir, Topuz, 2006, a.g.e., s.2073.

¹³³ Bekir Parlak, Zahid Sobacı, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, Ocak, 2010, s.137.

¹³⁴ Görmez, Ökmen, 2009, a.g.e., s.153.

¹³⁵ Seçkin Yavuzdoğan, "5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not", AÜEHF Dergisi, Cilt:X, Sayı:1-2, 2006, s.213.

2.2.1.1. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda yapılan, görev ve sorumlulukları sıralamakta izlenen yol benimsenmemiştir. Eski kanunda maddeler halinde sıralama yolu izlenirken yeni kanunda karma usul benimsenmiştir.¹³⁶ "Liste ilkesinde, belediyelerin yetki ve görevleri liste şeklinde sayılır. Türkiye'de 2005 yılına kadar belediyelerin yetki ve görevleri büyük ölçüde bu ilkeye göre belirlenmiştir. 2005'te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, 'genel yetki ilkesi' benimsenmiştir."¹³⁷ Yaşanan ekonomik, toplumsal ve teknolojik gelişmelerin karşısında, belediyelere verilen görev ve yetkilerin anlamını yitirmesi, liste usulünden vazgeçilmesinin önemli bir nedeni olarak belirtilebilir.¹³⁸

Belediyenin görev ve sorumlulukları ekonomik ve sosyal olarak ikiye ayrılarak ele alınabilir. Ekonomik olarak belediyeler, vergi, harç ve alacaklarını toplama, taşınmaz alım, satım ve kiralama işleri yapma, borçlanma, bağış kabul etme yetkilerine sahiptir. Her türlü servis ve toplu taşıma araçlarını işletmek, işlettiirmek veya kiraya vermek, hizmet satın almaya karar vermek ve ayrıca belde ekonomisi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması için tedbirleri alma hakkına sahiptir.

Belediye, yerel ve halkın ortak menfaatine uygun olmak kaydıyla imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir Belediye'leri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Spor kulüplerine destek olabilir. Gıda Bankacılığı yapabilir.

Nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Sosyal anlamda ise, belde sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, kanunlar çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, yasakları ve standartları belirlemek ve uygulamak, ceza uygulaması yapmak, izin ve ruhsat işlemlerini yerine getirmek, atıklarla ilgili tesis ve yatırımları yapmak, taşımacılık, hal, terminal, fuar alanı, mezbahane, liman ve iskele gibi

¹³⁶ Türk İdareciler Vakfı, Mahalli İdarelerle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, T.İ.V. Yayınları, Ankara, 1999, s.17-23.

¹³⁷ Şuayip Aykanat, Abdullah Çelik, "Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6(22), 2007, s.106.

¹³⁸ Parlak, Sobacı, 2010, a.g.e. s.120.

tesisleri kurmak, toplu taşıma araçlarının zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, taksi, minibüs gibi araçların tarifelerini belirlemek, kamuoyu yoklaması yapmak, kanunlar çerçevesinde el konulan ve geri alınmayan her türlü ekonomik varlığı ihtiyaç sahiplerine dağıtmak gibi faaliyetler yapılabilir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

2.2.1.2. Belediye Teşkilatı ve Özel Yapılanma

Belediyeler hizmetleri insanlar aracılığıyla gerçekleştirmektedirler. Hem donanım açısından olsun hem de ihtiyaca cevap verecek ve fazlalık oluşturmayacak optimal sayı açısından olsun istihdam edilecek personelin kalitesi, sayısı ve konumu belediyelerin başarılı hizmet görmelerinin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Personel etkinsizliği mali sorunların oluşması ve büyümesinde önemli bir unsur durumundadır. Siyaset biliminde, şehir tarihinde 'şehir yönetimi' yaklaşımı açısından bakıldığında, devletin geniş yönetim sistemi içerisinde, belediye çalışanlarının ve hizmetlerinin önemi vazgeçilmez bir öge olarak yer almaktadır.¹³⁹

Belediye teşkilatı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı yaklaşımla ele alınabilir. Dar anlamda belediye teşkilatı, görev birimlerinin norm kadro ile oluşturulmuş yapısını ifade etmektedir. Geniş anlamda ele alındığında ve belediye bir bütün olarak düşünüldüğünde, ister seçimle gelmiş olsun, ister atama yoluyla olsun belediyeyi varlık olarak oluşturan tüm birimler teşkilatın bir parçasını oluşturmaktadır. Geniş anlamda, Meclis, Encümen, Başkan ve yardımcılarını gibi belediye organlarına icracı birimlerin de eklendiği tüm yapının belediye teşkilatı olarak ele alınması daha uygun görülmektedir. 5393 ve 5216 sayılı kanun incelenirken teşkilat yapısı ayrıntılı olarak incelendiği için, burada dar anlamıyla ele alınmaktadır.

Belediye teşkilatı, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur ve bu birimlerde personel istihdamı norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak yapılır. Belde nüfusu fiziki ve coğrafi yapı, ekonomik sosyal ve kültürel özellikler ile gelişme potansiyeli göz önünde tutularak ihtiyaç duyulması durumunda yine norm kadroya uygun bir şekilde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir (RG Tarih:13.07.2005). Bu birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi belediye meclisi kararıyla olmaktadır.

Ayrıca kanun gereği kurulacak kurul ve komisyonlar ve danışmanlık uygulaması da belediye teşkilatının bir parçasını oluşturmaktadır.

¹³⁹ Michele Dagenais, Irene Maver, Pierre Yves Saunier, , Municipal Services And Employees in The Modern City, 2003, p.11.

2.2.1.2.1. Norm Kadro ve Personel İstihdamı

Belediyeye ait işleri belediye organlarının idaresinde, belediye teşkilatı ve personeli yerine getirmektedir. Belediyeye ait işlerin yerinde, etkin ve verimli olarak yürütülebilmesi için belediye personelinin yapısı hem nitelik açısından hem de nicelik açısından oldukça önemlidir. Belediye personel yapısına merkezi yönetim tarafından belli standartlar getirilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması amacıyla “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” ile “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”ın yürürlüğe konulmasına dair Bakanlar Kurulu Kararı, 22 Nisan 2006 tarih ve 26147 sayılı RG’de yayımlanarak uygulamaya konulmuştur.¹⁴⁰

“Yayımlanan esaslar yerel yönetimlerin siyasi veya idari baskı altında kalarak personel istihdamı yapmaya çalışmasının da önüne geçerek bir anlamda belediyeleri rahatlatmak istemiştir. Kısıtlamalarla benzer özelliklere sahip belediyeler arasında çok farklı sayıda, benzer nitelikleri taşımayan personel çalıştırılması mümkün görülmemektedir.”¹⁴¹ Buna ek olarak belediyenin yıllık personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30’unu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilatında, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlükler bulunur.

Belediye başkanı, belediye personelinin en üst amiridir. Belediye personeli, Belediye Başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur. 5393 ve 5216 sayılı kanunları Büyükşehir Belediye Başkanları’na personelinin performans ölçütlerini hazırlama ve uygulama, izleme ve değerlendirme görevini de vermiştir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak uzman personel sözleşme ile çalıştırılabilir. Belediye kısmi zamanlı sözleşmeli personel de çalıştırabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının uygun görmesiyle, belediyelerin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler.

Belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000’e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

¹⁴⁰ Muhsin Eryılmaz, “Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslarla İlgili Genel Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Sayı:6, Cilt:11, Haziran, 2006, s.19.

¹⁴¹ Eryılmaz, 2006, a.g.m., s.25.

2.2.1.2.2. Komisyonlar

Belediye teşkilatı bağlamında değerlendirilecek konulardan biri de yeni kanunun 24. ve 25. maddelerinde düzenlenen ihtisas komisyonu ve denetim komisyonudur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 24. maddesine göre belediye meclisi üyeleri arasından en az 3 en fazla 5 kişiden oluşan ihtisas komisyonu kurulabilir. 5216 Sayılı Kanunun 15.maddesine göre de Büyükşehir Belediye Meclisi her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların 1 yılı geçmemek üzere ne kadar sürede kurulacağı aynı meclis kararında belirlenir. İhtisas komisyonları siyasi parti gruplarının ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır.

Büyükşehir Belediye'lerinde, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon, çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır. Meclis toplantısını müteakip, imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırmak zorundadır.

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.¹⁴² Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini denetim komisyonu aracılığı ile kullanır. Komisyon, çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilir. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon, çalışmalarını 45 gün içinde tamamlar ve raporunu Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar.

2.2.1.2.3. Kent Konseyi ve Gönüllü Katılım

Organik olarak doğrudan belediyeye bağlı olmamakla beraber, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yapacağı destek ve yardımlar nedeniyle kent konseyleri, belediyenin operasyonel teşkilat yapısının bir parçasını oluşturmaktadır.

Belediyenin teşkilat yapısı organizasyon anlamında olmamakla beraber operasyonel anlamda genişletilerek ve daha esnek hale getirilerek, halk katılımlı bir teşkilat yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Zaten 5393 sayılı kanunun 13. maddesi de bu uygulamayı destekleyecek bir yaklaşımı getirmektedir. 13.maddeye göre "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve

¹⁴² Toprak, 2006, a.g.e., s.108.

hizmetlerine katılma.....hakları vardır”. Yerinden yönetim ilkesinin hem en önemli nedeni hem de en önemli adımlarından biri halkın yönetime yakın olmasıdır. Bu uygulama ile halk yönetimin içinde ve katılımcı bir rol alarak belediye teşkilat yapısını güçlendirici bir rol oynayabilecektir.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.

Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürliülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

2.2.2. Büyükşehir Belediyesi Sistemi

Her biri ilçe olarak adlandırılan belediye yönetimleri ile yönetilen belediyelerin sınırları nüfus artışı vb. nedenlerle genişleyerek ve artarak birbirinin içine girmesiyle kendiliğinden oluşan fiziki birleşmeler meydana gelmiştir. Öyle ki birçok ilçenin sınırları birbiri ile iç içe olacak şekilde genişleyerek, neredeyse belirsiz hale gelmeye başlamıştır. Böylece adına metropol denilen ve küçük ilçelerin büyüyerek ve zorunlu olarak birleşerek oluşturdukları büyük şehirler meydana gelmiştir. Her biri için bir belediye kuruluşu olmakla beraber, ulaşım, atık vs gibi ortak hizmetler için koordinasyona ihtiyaç duymuşlardır. Böylece var olan belediye sisteminin dışında daha üst düzeyde koordinatör bir belediye yönetimine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ise koordinatör büyükşehir sistemini ortaya çıkarmıştır.

Fiziki olarak meydana gelen bu zorunlu birleşmeler daha sonra yasal altyapının da ortaya çıkmasına yol açmış ve bu konuda düzenlemeler yapılmıştır. 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun'un çıkarılması, arkasından 195 sayılı KHK, sonra 3030 sayılı Büyükşehir yönetimi ile ilgili ilk kanun ve son olarak çıkarılan 5216 sayılı kanun ile, doğal büyümelerin ortaya çıkardığı fiziki birleşmeler yasal bir zemine alınmıştır. 5216 sayılı kanun ile birleştirme ile ilgili otomatik bir yöntemin önü açılmış olmaktadır. Buna göre, “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürülebilir” Md.4, yani birleştirilebilecektir.

Bu modelin meydana getirebileceği ve hizmet etkinlik ve verimliliğini azaltabilecek en önemli açmazı farklı siyasi görüşler olgusudur. Etkinsizliğe neden olabilecek önemli bir olgu olarak kabul edilmesi gereken bu durum, aynı yerde bulunan ilçe ve Büyükşehir Belediye yöneticilerinin mensup oldukları siyasi partilerin farklı olmasıdır. Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyesinin belediye başkanlarının siyasi partilerinin değişik olması durumunda hem hizmetleri yerine getirmede dünya görüşü

farklılığı nedeniyle anlaşmazlıklar çıkmakta hem de siyasi çekişmeler nedeniyle hizmette aksamalar olmaktadır.¹⁴³

Öyle ki bazı hizmetler konusunda belediyeler siyasi görüş ayrılığından dolayı hizmetlerin görülmesinin engellenmesi yolunda birbirleri aleyhine engelleyici çabalar göstermişlerdir. Yerel yönetimlerin önemli bir organı olan belediyelerin başkanlarının seçimle gelmesi ve önemli yetkilere sahip olması gibi olumlu görüntüye rağmen, Büyükşehir'e bağlı diğer belediyelerin başkanlarının muhalif partilerden olması sorunların çıkması için adeta bir davetiye şeklindedir. Başkanlar arasında çıkan sözlü ve fiili benzeri husumetlerde en çok yara alan yine yerel yönetimler olmaktadır. Hizmet götürme, etkinlik, verimlilik gibi açılardan hizmetler olumsuz etkilenmektedir.

2.2.2.1. 3030 Sayılı Kanun ve Sorun Alanları

3030 sayılı kanuna göre, Büyükşehir, 'belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade etmektedir. Yani Büyükşehir oluşabilmesi için iki şehrin varlığı yeterlidir. Ayrıca bu kanunda, büyük ihtimalle sadece İstanbul, Ankara ve İzmir için bir düzenleme hedeflenmiş olmasından dolayı daha geniş bir perspektifle ele alınmadığından, Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluşu ile ilgili herhangi bir mesafe ve nüfus kriteri yoktur.

3030 sayılı kanun'un aceleyle getirilmiş ve kısa bir dönem için tasarlanmış, uzun bir perspektif getirmediği sonradan ortaya çıkan bazı durum ve uygulamalara hiç yer vermemiş olmasından anlaşılmaktadır. Örneğin ilçelerin birleşerek Büyükşehir'e dönüşümü kısa bir cümle ile geçirilirken, ilerde ortaya çıkabilecek, katılma veya birleşme konusu herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmamıştır.

Geniş bir bakış açısına sahip olmadığı için, 3030 sayılı kanunda genel belediye hizmetleri Büyükşehir Belediyesi'nin de görevleri arasında sayılmış ve "genç ve yetişkin özürsüzler için bölgenin işgücü piyasasına uygun mesleklerde, meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri ve yaşamevleri açmak" gibi ancak ilgili zaman dönemi için konjonktürel görevler sayılmış, sonradan ortaya çıkabilecek hizmetler için bir hareket alanı bırakılmamıştır. Büyükşehir'e ait görevlerden hangisinin ilçe belediyeleri tarafından yapılabileceği konusunda bir düzenleme yapılmamış, bunun bir yönetmelikle düzenlenmesi yolu tercih edilmiştir. Bu nedenle kanunun belirlediği görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmamaktadır.¹⁴⁴

Yerel yönetimlerin belli başlı ana organları arasında ki işlevsellik konusunda çok faal olmadığı zamanında çok açık görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi'nin ister aynı olsun ister nakdi olsun diğer ilçe belediyelerine yardım edebilmesi, faizsiz borç verebilmesi gibi işbirliği imkanları ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Büyükşehir Belediye Meclisi'nin yürütme organı durumundaki başkan ve diğer işleri denetlemesinin en önemli aracı olan meclis toplantıları, belli bir sayı ile (yılıda üç defa - dört ayda bir) olarak sınırlandırılmış, meclis fonksiyonel olarak zayıf bırakılmıştır.

3030 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesi'nin geniş sınırlar içinde planlama yapması yer almamıştır. 3030 Sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesi'nin, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmış olmaması, toplu planlama eksikliği sorununu ortaya çıkarmıştır. 3030 Sayılı Kanun ile Büyükşehir'e verilen yetkiler genişletilmiş fakat Büyükşehir'in kendisine bağlı belediyelere, kendi kararları doğrultusunda planlama yapma yetkisinin verilmesi konusu

¹⁴³ Fethi Aytaç, Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s.999-1000.

¹⁴⁴ İpek Özbek Sönmez, "Şehir Yönetimi PLN 343", Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2009, s.234

önemsiz görülmüştür. Planlama teşkilatının Büyükşehir'e göre hareket etmediği, zaten görevlerini de düzgün yapamadığı yapılan çalışma ve projelerde görülmüştür. Bu nedenle Büyükşehir ile hem ilçe belediyeleri arasında hem de diğer kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği ortaya çıkmıştır.¹⁴⁵ Koordinasyonda önemli eksikler baş göstermiş olduğu için Büyükşehir Belediyesi'nin ve kendisine bağlı belediyelerin, kanunun uygulanmasıyla birlikte yeterince koordineli çalışmadığı ve diyalog halinde olmadığı, bunun sonucunda da yerel yönetimin ülke genelinde işlerinin aksadığı, projelerin ilerlemesinin zaman aldığı görülmüştür.

3030 Sayılı Kanun ile "Büyükşehir Belediye'lerinin hizmet alanlarına giren konularda büyük şehir belediye başkanlığına istişari mahiyette görüş bildirmek üzere Büyükşehir Belediyesi danışma kurulu kurulabilir" denilerek, yetki sınırları belirlenmemiş bir danışma kurulunun oluşturulması hükmü getirilmiş ve bunun ayrıntıları da yine çıkarılacak yönetmeliklere bırakılmıştır.

3030 sayılı kanun, yürürlüğe girdiği dönemin idari vesayet sınırları konusunda da bir fikir vermektedir. Merkez yönetimin ağır vesayeti elden bırakmak istememesi maddelerde kendini göstermektedir. Bütçenin onayı veya görevden uzaklaştırma gibi konularda, merkez yönetimin vesayeti ağırlıklı olarak görülmektedir. 3030 sayılı kanunda 'Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir' hükmü mevcuttur.

Ayrıca bütçenin Büyükşehir Belediye Meclisi'nce kabulünden sonra ilgili Vali tarafından değiştirilebilmesi de dahil onaylanması hükmü de idari vesayetin ağırlığına dikkati çekmektedir. Aynı durum meclisin diğer kararları için de geçerlidir. 24.maddeye göre, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararına karşı ilgililer, 10 gün içinde o ilin Vali'sine itiraz edebilirler. Vali, itirazı 10 gün içinde karara bağlar ve Vali'nin kararı kesindir. Meclisin kararlarının yürürlüğe girmesi için herhangi bir itiraz sonucunda, Vali'nin onayının gereği, idari vesayetin önemli bir göstergesidir. Yine kanunda idari birimlerin kurulması için meclis kararının İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması esası da idari vesayetin ayrı bir görünümüdür. Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri'nin atama onayının merkez yönetimin organı olan İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi de aynı şekilde değerlendirilebilir.

3030 sayılı kanunda belediye encümeni, başkan hariç, tamamen atanmış üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır.¹⁴⁶ Bir karar organı olan¹⁴⁷ belediye encümeni, hem Anayasaya, hem de yerel yönetimlerin halkın denetim mekanizmalarının etkin olduğu birimler olması gerektiği anlayışına uygun olmadığı görülmektedir.

¹⁴⁵ Sönmez, 2009, a.g.e., s.236.

¹⁴⁶ 3030 SK., "Büyük şehir belediye encümeni büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur" (Md.13).

¹⁴⁷ 5393 sayılı kanun ile belirlenen Belediye Encümeni'nin görevleri arasında (Md.34), bir karar organı olduğunu kabul ettirecek görevleri de sayılmıştır. Buna göre, "yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma **kararlarını almak** ve uygulamak, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına **karar vermek**, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyumsuzluklarının anlaşma ile tasfiyesine **karar vermek**" gibi görevleri, karar alma durumunda olan bir kurulun varlığını göstermektedir.

2.2.2.2. 5216 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediyeleri

3030 sayılı kanunun eksik bıraktığı ve yetersiz kaldığı yeni ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla çıkarılan 5216 sayılı kanun 10.07.2004 tarihinde kabul edilerek 25531 sayılı ve 23.07.2004 tarihli RG yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Hızla büyüyen şehirlerin yeni ortaya çıkan ihtiyaçları ve belediye hizmetlerinin yeniden tanımlanması gereği üzerine çıkarılan bu kanun özellikle Büyükşehir Belediye hizmetlerinin alanını oldukça genişletmiştir. “Türkiye’de Büyükşehir Belediye’leri bu kanun uyarınca yönetilmektedir.”¹⁴⁸

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yedi bölüm içinde toplanmış 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm (1-3.maddeler) amaç, kapsam ve tanımlar, ikinci bölüm (4-6.maddeler), Büyükşehir Belediyesi’nin kuruluşu ve sınırları, üçüncü bölüm (7-11.maddeler), Büyükşehir Belediyesi’nin görev, yetki ve sorumlulukları, dördüncü bölüm (12-20.maddeler), Büyükşehir Belediyesi’nin organları, beşinci bölüm (21-22.maddeler), Büyükşehir Belediyesi teşkilatı ve personeli, altıncı bölüm (23-26.maddeler), mali hükümler, yedinci ve son bölüm ise (27-33.maddeler), çeşitli hükümler başlığını taşımaktadır.

Birinci bölümde, kanunun amacı, Büyükşehir Belediye’leri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek olduğunu olarak açıklanmaktadır. Bu kanun hem Büyükşehir Belediye’leri hem de sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yönetimini düzenlemektedir.

Büyükşehir olabilmenin yeterlilik kriteri de aynı bölüm içinde açıklığa kavuşturulmuştur. 3030 sayılı kanuna göre, Büyükşehir, ‘belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade etmekteydi. Yani Büyükşehir oluşabilmesi için iki şehrin varlığı yeterliydi. 5216 sayılı kanunda ise ‘en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan’ ifadesi ile Büyükşehir oluşumu için bir araya gelmesi gereken şehir sayısı üçe çıkarılmıştır. Buna göre bir Büyükşehir Belediyesi’nin oluşturulabilmesi için öncelikle merkez belediyenin bulunduğu yerin il olması gerekmektedir. İlin merkez ilçe olarak kabul edilen belediyesi de dahil olmak üzere toplam üç ilçe (veya ilk kademe) belediyesinin toplam nüfuslarının 750.000’i aşması ve aralarında da 10 km’den daha az mesafe bulunması ve fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de Büyükşehir olmaya uygun bulunması gibi subjektif unsurların da dahil olduğu sınırlamalar getirilmiştir.

Katılma veya birleşme konusu 3030 Sayılı Kanun’da herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmamışken, 5216 Sayılı Kanun’da, “Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, Büyükşehir Belediyesi’ne katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. (Burada 5393 sayılı kanuna yapılan atıf ile, katılma konusunda mesafe sınırı 5 km’ye indirilmektedir. Ayrıca katılma, birleşme, yeni belediye ihdası gibi konular 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda daha detaylı olarak kurallara bağlanmıştır). Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınır. İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, Büyükşehir Belediye Meclisi’nin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınabilir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içine katılan ilçe

¹⁴⁸ Tabip Gülbay, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Özgelirlerini Arttırma Sorunu”, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz-Eylül, 2006, (27-39), s.29.

belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, Büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar (Md.6).

Maddenin gerekçesinde; “3030 sayılı Kanuna göre, Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları kuruluş kanununda gösterilmekte ve kanun dışında idari işlemlerle sınırların değiştirilmesine imkan bulunmamaktadır. Tasarı ile Büyükşehir Belediye sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin maddede öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda, Bakanlar Kurulu kararı ile “Büyükşehir Belediyesi sınırlarına katılmasına imkan sağlanmaktadır” denilerek Büyükşehir Belediyesi’nin gerektiğinde büyütülebilmesinin yolu açılmış olmaktadır.

İlçe ve ilk kademe belediyesi olarak Büyükşehir Belediyesi sınırları içine katılan belediyeler, mevcut belediyelerin temsil edildiği şekilde Büyükşehir Belediye Meclisi’nde temsil edilirler (Değişik dördüncü fıkra: 21/4/2005 – Md.5335/28).

3030 ile geçen 20 yıldan sonra çıkarılan 5216 sayılı kanunla dünyadaki globalleşme, küreselleşme sonucu ve toplumsal yapının değişimiyle ortaya çıkan yeni görevler de yapılacak hizmetler arasında sayılmıştır. Kanunla ilçe belediyelerinin görevlerinin kapsamı daha da genişletilerek, kanunlarla özellikle Büyükşehir Belediyesi’ne verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak, katı atıkları toplanması ve taşınması, işyeri ruhsatlandırma ve denetleme, sosyal ve kültürel tesis yapımı ile hizmet sunumu, işgücü, sağlık, eğitim, turizm, tarihsel alan ile ilgili hizmetleri yürütmek gibi daha detaylı bir görev dizisi verilmiştir.¹⁴⁹

3030 sayılı kanunda bulunmayan ve 5216 Sayılı Kanun ile getirilmiş olan bir yenilik de Büyükşehir Belediyesi’nin, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmış olmasıdır.

5216 sayılı kanunla seçilmişlerin idari kararlar görevden uzaklaştırılmaları ile ilgili hükümler kaldırılarak idari vesayet konusunda daha özerk bir yapı benimsenmiştir.

5216 sayılı kanunda meclisin denetim yetkisini kullanması konusunda daha fonksiyonel bir anlayış benimsenmiştir. Yeni kanunda meclisin her ay toplanması esası getirilmiştir. Meclisin kararları üzerinde vesayet yetkisi daraltılmış ve kararların yürürlüğe girmesi için Vali’nin onayı yerine, sadece gönderilmiş olması yeterli görülmüştür. 5216 sayılı kanunla teşkilat yapısında da köklü değişiklik yapılarak meclis üyelerinden oluşacak ve mecliste görüşülmeden önce kendilerine havale edilen işleri görülecek, özellikle aşağıda örneği verilen branşlar başta olmak üzere ihtisas komisyonlarının kurulması zorunlu hale getirilmiştir.¹⁵⁰

Teşkilatlanma oluşumu açısından da, 3030 Sayılı Kanun’da yer alan idari vesayeti 5216 Sayılı Kanun kaldırmış ve özellikle idari birimlerin kurulması konusunda yetki tamamen meclislere tanınmıştır. 5216 sayılı kanunla idari vesayeti azaltan bir unsur olarak, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi meclisinin kararı ile yapılabilmektedir. Ayrıca Büyükşehir Belediye başkanları nüfusun durumuna göre 5-10 arasında danışman görevlendirebileceklerdir. İdeolojik bir

¹⁴⁹ 5216 sayılı kanunda verilen yeni ve toplumsal ihtiyaçların, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı görevlere örnek olarak aşağıdaki görevler gösterilebilir: “...trafik düzenlemesi, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun görevler, su havzalarının korunması, katı atık yönetim plânını yapmak, deniz araçlarının atıklarını toplamak, sağlık eğitim ve kültür ile ilgili bina inşaatı ve bakımı yapmak, baraj kurmak, doğal afet planları yapmak, merkezi ısıtma sistemleri (özellikle jeotermal sistemler) kurmak, afet riski taşıyan binaları yıkmak (Md.7).

¹⁵⁰ “Büyükşehir Belediye Meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin Büyükşehir Belediye Meclisi’ndeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur” (Md.15).

tasarruf söz konusu olmadığı zaman, belediye başkanlarının nitelikli elemanlardan oluşan bir teknokrat profesyonel karar merkezi oluşturabilmesi mümkün hale gelmiştir.

3030 sayılı kanunda yer almayan bir başka düzenleme de 5216 sayılı kanunla ayrı bir başlık açılarak yapılmıştır. Belediyeler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun ele alındığı bu düzenlemeye göre, Büyükşehir Belediyesi'nin ayni ve nakdi yardım edebilmesi, faizsiz borç verebilmesi gibi işbirliği imkanları oluşturulmuştur.

2.2.2.3. Büyükşehir Belediyesi'nin Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir Belediye'lerinin görevleri öncelikle 5393 sayılı kanunda tüm belediyeler için sayılmış görevler de dahil olmak üzere yeni kanunda sayılan görevlerden oluşmaktadır. 5393 sayılı kanun tüm belediyeleri içine aldığı için, tüm görev yetki ve sorumlulukların öncelikli kaynağı 5393 sayılı kanun olacaktır. İlçe belediyelerinin işlevlerinin azalmasına, hizmetlerinin etkisizleşmesine ve bazı hizmetlerde gereksiz örgütlenme ve hatta görev çakışmalarına neden olması dolayısıyla eleştirilmesine rağmen¹⁵¹, Büyükşehir Belediye'lerine 5216 sayılı kanun ile verilen görev, yetki ve sorumluluklar ilave olarak kabul edilecektir.

Belediyelerin yapacakları hizmetler için öncelikle uyulacak temel kriterler vardır. İlk olarak tüm hizmetlerde, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir. Yapılacak olan hizmetler, belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacı taşıyacaktır. Belediyeler belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilirler.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler geliştirilecektir. Belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanları belediye sınırları kapsamaktadır. Belediyeler gerek duyduklarında meclis kararı alarak mücavir alanlara da belediye hizmetlerini götürebileceklerdir.

Büyükşehir Belediye'leri, proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulaması işlerinden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. Kendi başına yapacaklarını da imar planlarına uygun olarak yapmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır.

Yukarıdaki hizmet özellik ve önceliklerine dikkat etmek koşulu ile sayılan hizmetleri yapmak belediyelerin görevidir. 5393 sayılı kanunda yazılı olan görev, yetki ve sorumluluklar aynen Büyükşehir Belediye'leri için de geçerlidir.

Büyükşehir Belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç 15 gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik

¹⁵¹ Baki Kerimoğlu, H.Hakan Yılmaz, Ferhat Emil, Bilin Neyaptı, Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi - Mali Yeterlilik, Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, TESEV, İstanbul, Ağustos, 2005, s.15.

ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, Büyükşehir Belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

2.2.2.4. 5216 Sayılı Kanun ve Yapılanma Sorunları

Kanunda Büyükşehir Belediyesi kurulması ile ilgili olarak merkezi yönetime ait geniş bir idari vesayet alanı bırakılmıştır. Çünkü ilgili üç belediye yakınlık ve nüfus olarak şartları taşısaya ve bir araya gelseler bile, ayrıca “fiziki yerleşim durumunun uygunluğu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin yeterliliği” olarak ifade edilen iki ayrı koşulu taşımaları gerekmektedir. Tamamen subjektif olarak değerlendirilebilecek bu kriterler merkezi yönetime Büyükşehir oluşumu konusunda tam bir idari vesayet alanı bırakmaktadır. İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Bakanlar Kurulu koşullara göre Büyükşehir kurulup kurulmaması konusunda asıl yetkiye sahip olan birimdir.

Büyükşehir Belediye kuruluşu için belli bir büyüklük standardının getirilmesi yerinde olmakla birlikte, Türkiye’deki mevcut Büyükşehir Belediye’lerinin nüfus büyüklükleri incelendiğinde¹⁵² bu rakamın rasyonel olmadığı görülmektedir. Çünkü bu rakamlara göre mevcut Büyükşehirlerin epey kısmı kanundaki Büyükşehir Belediyesi olma şartını taşımamaktadırlar. Bu düzenleme ile, aslında gelişme potansiyeli bakımından Büyükşehir olmayı hak etmiş gibi görünen örneğin Denizli gibi bir il Büyükşehir statüsünü kazanamamaktadır. Kanun adeta Büyükşehir Belediyesi kurulmasını zorlaştırmış gibidir.¹⁵³ Daha makul olanı bu rakamın biraz daha aşağılara çekilmesidir. “Büyükşehir Belediye’leri, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 500.000’i aşmış olup yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyeler, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyük şehir belediyesine dönüştürülebilmelidir.”¹⁵⁴ Ayrıca Büyükşehir kurulabilmesi için sadece nüfus büyüklüğü yeterli bir faktör değildir. Nüfus büyüklüğünün yanında hizmet etkinliği, kültürel gelişmişlik, sosyal alt yapı, fiziki yerleşim, durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınmalıdır.¹⁵⁵

Ayrıca Büyükşehir Belediyesi kurulması ile ilgili kriterler iç içe geçmiş belediyeler ile ilgili ortaya çıkmış bulunan sorunların çözülmesi için herhangi bir sistem getirmemektedir. Özellikle fazlaca göç alan ve bu nedenle alabildiğine büyüyen ve bu büyümenin herhangi bir plana bağlı olmadığı kıyı yerleşimlerinde bir yönetim, hizmet ve planlama boşluğu bulunmaktadır. Örneğin “Kuşadası-Söke ve Aydın merkez ilçede bahsedilen gelişme, nüfus artış özellikleri bu alanların hızlı ve kontrolsüz biçimde büyümesi, çevrede yer alan köy, kasaba ve beldelerin büyük bölümünün bitişik hale gelmesiyle bu alanların yönetimini güçleştirmiştir.”¹⁵⁶ “Kentsel alanların Türkiye’de sayılarının giderek artacağı ve uygun çözümler getirilmezse buralarda içme suyu temininden katı atık bertarafına, çarpık yapılaşmanın önlenmesinden kent içi ulaşımına, kanalizasyondan ve atık su uzaklaştırılmasına kadar ciddi yönetsel sorunların ortaya çıkacağı ortadadır. İkinci olarak bu kentsel alanların, en azından bir kısmının nüfusunun oldukça hızlı artıyor olması ve daha geniş alana yayılarak hızla büyüyor olmalarıdır”¹⁵⁷ Hukuki olarak

¹⁵² Bu konuda bkz: http://report.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2=&report=turkiye_il_koy_sehir.RDF&p_kod=1&p_yil=2009&p_dil=1&desformat=html&ENVID=adnksdb2Env.

¹⁵³ Sezer, Torlak, 2005, a.g.m., s.518,525.

¹⁵⁴ DPT, VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2538, ÖİK:554, Ankara, 2001, s.29.

¹⁵⁵ Sezer, Torlak, 2005, a.g.m., s.525.

¹⁵⁶ Fatma Neval Genç, Hüseyin Özgür, “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Kuşadası Söke ve Aydın Merkez İlçe Örnekleri”, (195-225), M.K.Ü.Sos.Bil.Enst.Dergisi, 2008, Cilt:5, Sayı:9, s.206

¹⁵⁷ Genç, Özgür, a.g.m., s.206

Büyükşehir olamayan bu durumdaki yerlerin beledi hizmetlerinin nasıl yapılacağı bir sorun olarak bulunmaktadır. Çözümün de hukuki olarak sağlanması gereği üzerinde durulmuştur. “Orta ölçekli kentsel alanların yönetimi için acilen ayrı bir kanun çıkarılmalıdır. Aksi halde, Kuşadası-Söke örneğinde olduğu gibi; sorunları büyüyen ve karmaşıklaşan orta ölçekli kentsel alanların cazibesi azalabilecek; buraları ekonomik ve sosyal çöküntü alanlarına dönüşebilecektir.”¹⁵⁸

5216 Sayılı Kanun’da, Büyükşehir Belediye Encümeni’nin kuruluşu ile ilgili Anayasa’ya aykırılık teşkil eden bir oluşum bulunmaktadır. Bu nedenle Büyükşehir Belediye Encümeni, demokratik yerel yönetim anlayışına uygun görülmemiş ve eleştirilmiştir.¹⁵⁹ Büyükşehir Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye Encümeni, belediye yönetiminin yürütme ve danışma organı olarak görev yapar.¹⁶⁰ “Belediye Encümeni bir karar organıdır. Çünkü Belediye Başkanı bu kurulun aldığı kararları uygulamakla yükümlüdür.”¹⁶¹ Dolayısıyla bu kurul bir danışma kurulu değil, karar alabilen bir kuruldur. Karar organlarının üyelerinin seçilmişlerden oluşması anayasal bir zorunluluktur.

Anayasanın yerel yönetimler ile ilgili 127.maddesinde yerel yönetimler, “...karar organları seçilerek oluşturulan...” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadede oluşturulması istenen karar organının tüm üyelerinin mi, yoksa bir kısmının mı seçilerek oluşturulacağı belli değildir. Eğer açık ifade dikkate alınacak olursa kanunun vazettiği hali hazırdaki encümen oluşturma biçimiyle encümenin yarısı atanmış üyelere oluştuğuna göre, hem 5216 hem 5393 sayılı kanunda tanımlanan Belediye Encümeni’nin yapısı Anayasa’ya aykırılık teşkil etmektedir.

Bu nedenle idari kadrodan atanmış ve teknik eleman olarak nitelenebilecek elemanların encümenin yarısını oluşturması belediyenin olması gereken Anayasal özerkliğine ters bir durumdur. Adeta sadece yarısı Anayasa’ya uygun diğer yarısı da aykırı olan bir kurulun varlığı söz konusudur. Ancak encümende idari birimlerden ve uygulama ve pratik yapan birimlerden teknik elemanların da bulunuyor olması hizmetleri daha faydalı ve etkin hale getireceği ortada olduğuna göre, sorunun daha henüz seçim aşamasında iken halledilebilmesi mümkündür. Seçim sisteminde yapılacak bir değişiklik, meclis adaylarının belediyenin görev ve yetki alanlarında uzmanlaşmış kişilerden olması hedeflenebilir. Ayrıca birim amirlerinin oy hakkı olmaksızın encümende bulunmaları uygulaması da hayat geçirilebilir.

Örneğin partilerin meclis üyeliğine aday gösterirken oransal olarak, inşaat, mimarlık, gıda mühendisliği, işletme vs gibi belediyenin aktif hizmet alanlarına giren işleri ile ilgili alanlardan mezun olan adaylar göstermesi sağlanabilir. Bu hem seçiciliği artıracak hem de bunlar arasından oluşturulacak encümen daha demokratik hale gelecektir. Ayrıca, belediye encümeninde belediyenin operasyonel ve stratejik birimlerinin temsilcilerinin bulunmasının pratik faydalarından dolayı oluşumun içinde bunların bulunması mutlaka isteniyorsa Anayasa’ya aykırılık teşkil etmeyecek bir çoğunluk sistemi ile sorun çözülebilir. Örneğin operasyonel bölümlerden gelecek olan beş adet birim amiri üyeye karşılık meclis içinden seçilecek 6-10 arası meclis üyesinin, yapıyı seçimle gelenlerin salt çoğunluktan mutlak çoğunluğa kadar değiştireceği için daha demokratik bir encümen yapısı oluşturulabilir.

¹⁵⁸ Genç, Özgür, a.g.e., s.221

¹⁵⁹ Şerif Öner, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayıncılık, Nisan, 2006, Yayın No:913, s.354.

¹⁶⁰ Eryılmaz, a.g.e., s.173

¹⁶¹ Öner, 2006, a.g.e., s.354.

Ayrıca 5393 sayılı belediye kanununda encümen oluşumu ile ilgili sayılar daha farklı durumdadır.¹⁶² Kanunlarda encümenlerin oluşumunda farklı uygulamaların getirilmiş olması mevzuat karmaşıklığından başka bir şey değildir. Halbuki her kademe belediye teşkilatında aynı tip encümen oluşumu sağlanabilirdi..

Büyükşehir Belediyesi genel sekreteri birçok konuda başkanın yetkilerine sahip bir konumdadır. Belediye Başkanı'nın katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Ataması İçişleri Bakanı tarafından yapıldığına göre, Büyükşehir Belediyesi'nin karar ve icra organı olarak seçilmemiş bir otoritenin varlığı söz konusu olmaktadır. Çünkü genel sekreter belediye başkanının yardımcısı olarak yorumlanmak yerine, onun yetkilerini kullanan konumundadır. 26261 sayılı ve 16.08.2006 tarihli R.G.'de yayımlanmış bulunan Büyükşehir Belediye'leri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği'nin 7.maddesinde birimin işleyişi ile ilgili olarak vazedilen "...birim, Büyükşehir Belediye Başkanı veya genel sekreterin belirleyeceği esaslar çerçevesinde kuruluş şemasında gösterilen genel sekreter yardımcısı veya ilgili diğer amire bağlı olarak çalışır" ifadesi de göstermektedir ki esasları belirlemek başkan veya sekretere ait bir iradedir. Yani sekreter başkan gibi karar verici konumundadır.

Genel Sekreter, Başkan adına onun yetkilerini kullanacağına göre, Büyükşehir Belediyesi'nin yönetimi seçilmiş ve atanmış iki kişi tarafından paylaşılıyor görüntüsü oluşturmaktadır. Bunun yerine belediye meclisinin, ilçe belediye başkanları arasından seçeceği bir başkan yardımcısı ile yürütme görevi yerine getirilmesi yerel yönetim anlayışının ruhuna daha uygun olabilirdi.

5216 sayılı kanunun Büyükşehirlerde kesin olarak çözemediği en önemli sorunlardan biri de, ilçe Belediye Başkanları'nın kendi aralarında ve Büyükşehir Belediye Başkanı ile aralarında varsa siyasi görüş farklılığının getirmiş olduğu sorundur. Büyükşehir yönetimine ve koordinasyona büyük zarar veren bu tablonun ancak modern yönetim anlayışı, siyasi hoşgörü ile ve halkın faydasının her şeyin üstünde tutulması anlayışı ile, kısaca insan unsurunun medenileşmesi ile çözülebileceği söylenebilir. Yoksa istenildiği kadar sınırlar, hükümler, kısıtlamalar vb. konulsun, işleri aksatmak veya engellemek isteyecek birimler bunu başarabileceklerdir.

2.3. Türkiye'de Belediyelerin Özerkliği ve Denetim

Etkinlik ve verimliliğin sağlanması denetim mekanizmasının işlemesine bağlıdır. Merkezi yönetimlerin makro ekonomik hedeflerine uygun olarak yapılacak denetimler, hedeflere ulaşılması açısından da önemli bir fonksiyona sahiptir. "Bu yüzden çeşitli özel kurum ve kuruluşlar ile kamu kurum ve kuruluşları denetime tabi tutulur. Bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimler üzerinde bu nedenlerle denetim uygulanmaktadır."¹⁶³

Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Ancak özerk olmaları denetimin gerekliliğini ortadan kaldırmaz. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bağımsız elemanı değil bir parçasıdır. "Yerel yönetimlerde kaynakların verimli kullanılması, savurganlığın önlenmesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, aşırı istihdamın önlenmesi gibi durumlar için mali denetim şarttır. Yerel yönetimlerin mali

¹⁶² 5393 S.K. "Belediye encümeni, il 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, 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" oluşmaktadır.

¹⁶³ Azim Öztürk, 1997, 21. Yüzyıl Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları No:1, İstanbul, Şubat, 1997, s.187.

denetiminin zorunlu kılan bazı özellikleri vardır. Bunlar, kamuya hesap verme, yasal dayanaklar, hükümet ile mali ilişkiler¹⁶⁴ gibi özelliklerdir.

İdari vesayet dayanağını anayasadan almaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki ilgili fıkrada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, “merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” amaçlarıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde “idari vesayet” yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. 127. maddeye göre, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile yapılır. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Bu uygulama idari vesayetin en üst biçimde şekil bulduğu bir uygulamadır.

Yönetim, birbirinden bağımsız parçalar halinde görülse de aslında bunların hepsi bir bütünün parçasıdır. Anayasanın 123.maddesinde de belirtildiği gibi “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür.”

Ancak idari vesayet sınırsız değildir. Uygulanacak olan idari vesayet, yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldıracak düzeyde olmaması gerekliliği söz konusudur. 1988 yılında Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda denetim konusunda bazı sınırlamalar vardır. Buna göre, yerel yönetimler üzerindeki tüm denetimler, sadece anayasa hükümlerine uygunluğun sağlanması amacını gütmelidir. Denetim ve gözetim, korunmak istenen çıkarların önemi ile doğru orantılı olmalıdır¹⁶⁵.

1982 Anayasası'nda yer alan idari vesayet dayandığı, ‘toplum yararının korunması’ ve ‘yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması’ amaçları, merkezi yönetime hukuka uygunluğun dışında hizmetin yerindeliği denetimi yapma imkanı da sağlamaktadır. Çünkü ‘toplum yararı’ veya ‘ihtiyaçların gereği’ kavramları ölçülebilir nitelikte olmayıp sübjektif bir karakter taşımaktadır. “Kuşkusuz belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin, ülke çapında belirlenmiş ulusal amaçlara, hedeflere, ilkelere ve standartlara aykırı hizmet yürütmemesi gerekmektedir. Ancak bunun sağlanması, idari vesayet aracılığı ile yapılmamalıdır. Çünkü bu tür bir durumda idari vesayet kurumu, ‘yerindelik denetimi’ uygulamış olmaktadır.”¹⁶⁶ Yerindelik denetiminin sınırlarını belirlemek oldukça zordur ve sübjektif kararların ortaya çıkmasına neden olabilecek yapıdadır. Oysa “idari vesayet, onay, iptal, izin, şeklinde olabilir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin kararları, faaliyetleri, organları, personeli”¹⁶⁷ nicelik olarak ve kanunlara uygunluk açısından denetlenebilir.

Türkiye’de geçmişten bugüne merkeziyetçiliğe bağlılık söz konusudur. Önceden uygulanmakta olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile vesayet denetimi, Türkiye’de son derece ağır ve ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Türkiye 3723 sayılı kanun ile 1991 yılında yerel yönetimler özerklik şartını onaylamak suretiyle yerel özerkliğe önem veren daha etkin bir yönetim sistemini uygulama yoluna girmiştir. Bu süreçte yeniden ele alınarak

¹⁶⁴ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim”,Yönetimler Arası Mali İlişkiler, MİGM Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi, Ankara, 1995, Yayın No:2, s.93.

¹⁶⁵ Birol Ekici, M.Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:14, S:1, Ocak, 2005, (5-28), s.9.

¹⁶⁶ Selçuk Yalçındağ, “Çağdaş Belediye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:1, S:1, Ocak, 1992, s.8.

¹⁶⁷ Veysel K. Bilgiç, Yerel Yönetimler, 21.Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998, s.464.

çıkarılmış bulunan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile vesayet denetimi hafifletilmiştir.

Yerel Yönetimler üzerindeki denetimler; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gibi çeşitli kanunlar aracılığıyla ve ayrıca merkezi yönetime ait çeşitli denetleme organlarının kuruluş kanun ve yönetmeliklerinin verdiği yetkiler ile yapılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 54. maddesinde denetimin amacının ne olduğu açıklanmıştır. Buna göre; faaliyet ve işlemlerde hataların oluşmasını engellemek, çalışanlara ve belediye teşkilatının gelişmesine rehberlik etmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak denetimin amacı olarak belirlenmiştir. İş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali denetim ve performans denetimi ise 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesine göre denetimin kapsamı ve türleri arasındadır.

5393 sayılı kanuna göre belediye meclisleri denetim yetkilerini, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. ve 58. maddelerinde belediyelerin denetim konusu ele alınmıştır. Buna göre "belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır" (5393 S.K. Md.54).

Yerel yönetimlerde dış denetim, Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Vali ve Kaymakamlar tarafından yapılmaktadır. İç denetim ise, İç Denetçiler, Teftiş Kurumu, Denetim Komisyonu ve Faaliyet Raporları ile gerçekleştirilmektedir. İç denetimde de denetleyen kişiler ne özlük hakkı ne de sicil gibi hususlarda denetledikleri kurumlara bağlı değildir. İç denetçiler de dış denetimde olduğu gibi denetledikleri kurumun üst yöneticisinden emir ve talimat almazlar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre düzenlenmiştir. Bunun dışında yerel yönetimlerde hukuka uygunluk denetimi, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi uygulanmaktadır.

2.3.1 Vesayet Denetimi

Muhtemel sakıncaları önlemek ve merkezi yönetim, yerel yönetim ve meslek kuruluşlarının uyum içinde olmasını sağlamak¹⁶⁸ için, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerini ve kararlarını denetlemesi işlevi 'vesayet denetimidir.'¹⁶⁹

Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararları ve faaliyetlerini denetleme yetkisine idari vesayet denmektedir. İdari vesayet; onay, izin, iptal vb. biçimlerde yerel yönetimlerin kararları, faaliyetleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.

İdari vesayetın amacı, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilebilmesi, toplumun genel çıkarlarıyla bağdaşmayacak veya kamu hizmetinin gereklerine uygun olmayacak işlem ve eylemlerin

¹⁶⁸ Osman Kaya, İdarenin Bütünlüğünde Yerel Yönetimlerin Önemi, Bakoğlu Matbaası, İstanbul, 1988, s.20.

¹⁶⁹ Erol Kaya, Hulusi Şentürk, Osman Danış, Sami Şimşek, Modern Kent Yönetimi-I, Okutan Yayıncılık, Kasım 2007, s.88.

engellenmesidir.¹⁷⁰ “Anayasanın çizdiği çerçevede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında denetim ilişkisi kurulacaksa, bunun ancak idari vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir.”¹⁷¹ Anayasada da hükme bağlanmış olan idari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim birimlerini kanunlarla çerçevesi çizilmiş bir prosedür içinde denetlemesidir. “İdari vesayet yetkileri, Anayasa ile güvence altına alınmış, yerel yönetim organları ve işlemleri üzerinde kullanılacak denetim ve belli ölçüde yaptırım uygulama yetkileri olduğundan, bu yetkilerin araştırma, inceleme ve bazen de soruşturma yapıldıktan sonra kullanılmaları bir zorunluluktur.”¹⁷²

“İdarenin bütünlüğü ve idari vesayet, üniter devletlerde genel olarak mevcut bulunan bir uygulamadır ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki etkileşimi sağlayan hukuki araçtır. Çünkü yerel yönetimlerin uyacağı ve uygulayacağı kanun, tüzük ve yönetmelikler, yönetimin ve kamu görevlerinin birlik ve bütünlüğü, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması temel ilkeleri göz önünde tutularak, genel biçimde merkezi yönetim tarafından hazırlanır.”¹⁷³ İdari vesayet, merkezle yerel yönetim arasında bir dengenin sağlanması amacıyla da kullanılmaktadır.¹⁷⁴

İdari vesayet uygulamasıyla yerel yönetim birimlerinin kanuni sınırlarının ve yetkilerinin dışına çıkmaları önlenerek, uygulamalarının halkın çıkarına uygun ve kanuni sınırlar içinde kalmasını sağlamaya yönelik olarak uygulanacaktır. Bazı durumlarda özellikle üniter yapıya zarar verecek uygulamalar yapma ihtimali olan yerel birimlerin bu tür zarar verici çalışmalarının önüne geçilmeye çalışılması doğal bir durumdur. “Ancak vesayet denetiminin sınırlarının belirlenmesi de bu denetim sisteminin en önemli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Vesayet denetimi sadece, merkez ile yerel birimler arasındaki anlaşmazlık ve çelişkileri önlemek, devletin birliğini korumak ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamak amacıyla yapılmalıdır. Vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin özerklik alanına müdahalede bulunmamalıdır.”¹⁷⁵

Merkezi yönetim kanunların kendisine verdiği yetkileri kullanarak yerel birimlerin de kanunlara uymasını denetlemek hakkına sahiptir. Onaylamak, reddetmek, mahkemeye başvurmak, soruşturma açmak, açtırmak gibi yaptırımlarla yerel yönetimler üzerinde çeşitli denetleme metotları uygulanabilir. Bu eylemler merkezi yönetime çeşitli kanunlarla verilen yetkilerden ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimin idari vesayet uygulamalarının, yerel yönetimlerin yetkilerini gasp etme veya onun yerine hareket etme ihtimaline karşı, yargı yolu ile müdahale edilebilir. “İdari vesayet ilişkisi, iki ayrı tüzelkişi arasında geçerli işlemlerle yürütülmekte olduğundan; gerek denetlenen idare ve kurumlar, gerek ilgili kişiler bu işlemlere karşı itiraz ve dava hakkına sahiptirler.”¹⁷⁶

Çeşitli kanun ve yönetmelikler merkezi yönetim birimlerine yerel yönetimleri denetleme yetkisi tanımaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun; Bakanlığa, yerel yönetimler üzerinde, yerel yönetimleri yönlendirmek, merkezi yönetim ile ilişkileri düzenlemek, çeşitli kanun ve tüzüklerle verilen görevleri yerine getirmek, kanuni vesayeti sağlamak, yerel yatırımları yıllık

¹⁷⁰ Turan Yıldırım, Nur Karan, İdare Hukuku I, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s.22.

¹⁷¹ Yıldırım, Karan, 2009, a.g.e., s.23.

¹⁷² Metin Günday, “Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Hukuki Statüleri Nasıl Olmalıdır”, Yönetim Ve Denetim Dergisi, Cilt:6, Sayı:12, Aralık, 2001, (3-5), s.4.

¹⁷³ Ziya Çoker, Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, Mayıs, 2003, s.196.

¹⁷⁴ Müslim Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.83.

¹⁷⁵ Süleyman Ruhi Aydemir, “Türkiye’de Yerel Yönetimler : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:6, Sayı:6, Haziran, 2001, s.37.

¹⁷⁶ Duran, 1982, a.g.e., s.61.

programlara ve kalkınma planlarına uygunluğunu gözetmek, yerel yönetimlerin hesaplarını incelemek, seçilmiş ya da atamayla gelen organlar hakkında araştırma yapmak gibi çeşitli denetleme yetkileri vermektedir. İl İdaresi Kanunu; Vali'ye yerel yönetimleri kendisi ya da Bakanlık Müfettişleri ile teftiş etme yetkisi tanımaktadır. Sayıştay Kanunu; ilgili mahkemeye yerel yönetimlerin hesaplarını denetleme yetkisi vermektedir.

2.3.1.1. Yargı Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan en etkili denetim türü yargı denetimidir. Yargı denetimi; bir yandan yerel yönetimlerin eylemlerinden dolayı halkın menfaatlerini koruma işlevi görürken aynı zamanda merkezi yönetimin keyfi eylemlerine karşı da yerel yönetimleri koruma işlevi görmektedir.

Yargı denetimi, hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Bu yüzden yargı denetimi kanunlarla belirlenen yetki ve görevlerin kanunlar çerçevesinde yine kanunlara uygun olarak kullanılmasını ve işlenmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması açısından da yargı denetimi önem taşımaktadır. Yönetilenler, idarenin hukuki olmayan eylemleri nedeniyle yargı organlarına başvurma hakkına sahiptirler. Yerel yönetimlerin idari işlemlerinin hukuki denetimi, Danıştay ve İdare Mahkemeleri tarafından, bütçe ve muhasebe işlemlerinin hukuki denetimi, Sayıştay tarafından yapılmaktadır.¹⁷⁷

Yargı denetimi rutin denetimler gibi sürekli veya bir sürece bağlı denetim değildir. Herhangi bir şikayet veya soruşturmaya bağlı olarak mahkemelerin harekete geçmesiyle uygulanır. Ancak yine bir yargı denetimi olan Sayıştay denetimi rutin olarak yapılan denetimlerdendir. Sayıştay denetimi meclis adına yapıldığı için hem hukuki hem de idari bir denetim olarak da görülebilir.

2.3.1.2. İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edilmesiyle birlikte kamu yönetimine bir takım görev ve kavramlar girmiştir. Bunlardan en önemlisi de iç denetim kavramı ve iç denetçilik görevidir.¹⁷⁸ İç denetim, söz konusu olan kamu idaresinin en üst otoritesine bağlı olarak onun adına ve onayı üzerine birimin bulunduğu kurum üzerinde yapılan denetim işidir. İç denetimin; gelir ve harcamalara ilişkin res'en yapılan dosya denetimleri, mali yönetim sistem ve süreçlerinin işlemler bittikten sonra incelenmesi, hedef ve amaçların ne kadarının gerçekleştirildiği ile ilgili performans denetimleri, maliyet analizleri, yatırım ve hizmetlerin performans sonuçları gibi birkaç şekli bulunmaktadır.

Denetim yapan kişiler, özlük hakkı açısından denetledikleri kuruma bağlı oldukları gibi, sicil ve disiplin açısından da görev yaptıkları idarenin üst yöneticisine veya kuruluna bağlıdırlar. Vali ve Belediye Başkanı'nın iç denetçiler veya başka görevliler aracılığı ile İl Özel İdaresi ve Belediye üzerinde yaptırdığı veya meclis denetim komisyonunun yaptığı denetimler, iç denetim örnekleri arasında gösterilebilir.

5018 sayılı kanunun 63. maddesinde iç denetimin tanımına yer verilmiştir. Buna göre iç denetim; kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirerek, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek amacını güden, aynı zamanda rehberlik

¹⁷⁷ Ekici, Toker, 2005, a.g.m., s.21-22.

¹⁷⁸ Ahmet Sandal, "Ülkemizde Az Bilinen Bir Denetim: İç Denetim", Yerel Yön. ve Den.Dergisi C:13, S:8, Ağustos, 2008, s.25.

yapmak amacıyla uygulanan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. İç denetçiler, 1580 sayılı kanunun 64. maddesindeki hükme göre görevlendirilmektedir. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticilerin önerileri ile iç denetçiler tarafından hazırlanmaktadır. Üst yönetici tarafından da onaylanmaktadır.¹⁷⁹ İç denetçilerin görevleri 5018 sayılı kanunun 64. maddesinde, ayrıca çalışma usul ve esasları hakkındaki yönetmeliğin 15. maddesinde yer almaktadır.

Denetim Komisyonu da, iç denetim yollarından birisidir. Denetim Komisyonu, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde bir önceki yılın gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini yapmak üzere belediye meclisi tarafından kurulur. Denetim komisyonları çalışmalarını sırasında kamu görevlilerinden, uzman kişi ve kuruluşlardan faydalanabilirler. Denetim komisyonunda alınan kararlar sonucunda düzenlenen rapor belediye meclisine sunulur. Eğer suç teşkil eden hususlar olursa meclis gerekli işlemleri yapar.¹⁸⁰

2.3.2. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi, diğer denetim türleri kadar önemli olan bir denetim türüdür. Kamuoyu denetimi kanuni yaptırımı olmayan ama "oy" yaptırımı olan bir denetimdir. Seçimler, demokratik objektif bakış açısının gelişmiş olmasına bağlı olarak, halkın elindeki en önemli denetleme aracı olmaktadır.

Kamuoyu denetimi yine demokratik hassasiyetin derecesine bağlı olarak belediyenin meclis toplantılarına, özellikle bütçe görüşmelerinin yapıldığı toplantılara halkın katılımıdır. 5216 ve 5393 sayılı kanunlarda halk katılımının güçlendirilmesine dair düzenlemeler yer almaktadır. 1580 sayılı eski kanuna göre meclis toplantıları yılda üç defa yapılmaktaydı. Yeni haliyle, hem 5393 sayılı kanun hem de 5216 sayılı kanuna göre meclis toplantıları halka açık olarak her ay yapılmaktadır. Buna göre "belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutut toplantı yerinde toplanır. Mutut toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dahilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutut usullerle belde halkına duyurulur" (5393 S.K. Md.20, 5216 S.K., Md.13). Toplantının değişen yerinin halka duyurulmasının ihmal edilmesi bu hükme göre toplantı kararlarının geçersiz kalması sonucunu doğuracağı için, bu madde halk katılımını öne çıkarmaktadır. Belediye meclisinin toplantı ve kararlarının açık olması, kararların halka duyurulması kamuoyu denetiminin etkinleştirilmesi ve halkın yönetime katılmasının özendirilmesi açısından önemlidir.¹⁸¹

Halk katılımının ve denetiminin sağlanması yönünde diğer bir uygulama komisyonlar ile ilgili düzenlemelerdir. Kararlar belediye meclisinde görüşülmeden önce komisyonlarda belirgin hale getirilir. Mahalle muhtarları, kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu özelliğinde bulunan meslek kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı kullanmadan kendi görev ve faaliyetlerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonlarına katılarak görüş bildirebilirler. Örneğin, ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de

¹⁷⁹ Tahir Tekin, "İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C:11, S:7, Temmuz, 2006, s.16.

¹⁸⁰ Ekici, Toker, 2005, a.g.m., s.8.

¹⁸¹ Ekici, Toker, 2005, a.g.m., s.24.

davet edilerek görüşleri alınır. Böylece halkı temsil ettiği düşünülen sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımı zorunlu hale getirilerek halk denetiminin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

2.3.3. Yerel Yönetimler Üzerinde Aktif Halk Denetimi

Cumhurbaşkanı tarafından iade edildikten sonra tekrar görüşülmediği için, henüz yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte, 5227 sayılı Kanun, yeni bir oluşumun temelini atmaya çalışmıştır. Kanun'da "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" olarak geçen denetçilik kurumunun oluşturulması, koşulları, çalışma biçimi ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Buna göre her ilde, yerel yönetimler 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 seçilir.

Halk denetçisi, belli şartları taşıyan kişiler arasından ve il genel meclislerince seçilecektir. 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 İl Genel Meclisi önünde yemin ederek görevine başlar. Halk denetçileri görevin gerektirdiği şartların kaybedilmesi, rahatsızlık, gizliliğe aykırılık nedenleriyle, İl Genel Meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve Vali'nin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Görevden almanın sadece yargıya bırakılması halk denetçiliğine verilen önemi göstermektedir.

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, (45) gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç (10) gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanunu'nun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç (1) hafta içinde vermek zorundadır. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir.

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. 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.

2.3.4. Belediyeler Üzerinde İdari ve Mali Denetim

Belediyelerde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uygun olarak iç ve dış denetim yapılmaktadır. İç denetim Belediye Başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Bu bir anlamda da hiyerarşik bir denetimdir. Dış denetimde, mali işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Mali işlemler dışında kalan idari işlemlerin denetimi ile ilgili olan dış denetim ise idarenin bütünlüğü ilkesine, kalkınma plan ve stratejilerine, merkezi yönetim tarafından

belirlenen ilke ve standartlara uygun olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu denetim de idari vesayet olarak karşımıza çıkar. Belediyenin organları, kararları eylem ve işlemleri ile personeli üzerinde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır.

2.3.4.1. Belediye Organları Üzerinde Denetim

1982 Anayasası'na göre, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Sadece görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesine göre, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri kesin hükme kadar İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılır. İçişleri Bakanlığı'na tanınan bu yetki kaynağını Anayasa'nın 127. maddesinden almaktadır.

5393 sayılı kanuna göre, Belediye Meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (Md.26). "Gensoru, belediye meclisinin belediye başkanını idari yoldan denetlemesine imkan veren bir denetim aracıdır."¹⁸² 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'nin çoğunluğu tarafından onaylanıp gündeme alınan gensoru önergesi, üç gün içinde incelenir.

Ayrıca meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. 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 Başkanı her dönem başında bir önceki yıla ait belediyenin faaliyetlerini ve mali durumunu açıklayan yıllık faaliyet raporunu meclise sunar. Sunulan rapor meclis tarafından rapor tartışma tutanaklarıyla birlikte vesayet makamına gönderilir. "Belediye Başkanı'nca 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. Kanuna göre meclise sunulan bir önceki yıla ait olan faaliyet raporundaki açıklamalar ile ilgili olarak Belediye Başkanı hakkında Belediye Meclisi'nin verdiği yetersizlik kararı ile gensoru mekanizması sonucunda verilen yetersizlik kararı Danıştay tarafından uygun görülürse Belediye Başkanı, başkanlıktan düşer" (Md.26).

Bunun dışında belediye başkanının başkanlık yeteneğini kaybetmesi ile ilgili olarak da idari bir vesayet denetimi söz konusudur. Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, yasal olmayan eylemlere katılması ve bu durumun mahalli mülki idare amiri (Vali veya Kaymakam) tarafından belirlenmesi halinde İçişleri Bakanlığının

¹⁸² Ufuk Ayhan, "5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre Belediye Başkanlığının Sona Ermesi", Yerel Yönetimler Dergisi, C:18, S:2, Nisan, 2009, s.30.

başvurusu ile Danıştay tarafından başkanlık görevi sona erdirilebilmektedir. Başkanlık organı üzerindeki idari denetim sağlık kuruluşları aracılığı ile de yapılabilmektedir. Sağlık kuruluşlarının yapacakları sağlık denetimi sonucunda başkanlık aynı yollar izlenerek sona erdirilebilmektedir.

5393 sayılı belediye kanununun 30. maddesine göre belediye meclisi için de benzer bir uygulama getirilmiştir. “Meclis kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ederse ve bu durum belediyeye ait işleri gecikmeye uğrattırsa veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine belediye meclisi Danıştay tarafından feshedilir.”¹⁸³ 1580 sayılı eski belediye kanununda belediye meclisinin, kanunla belirlenmiş olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ve kanunen belli olan bir yerden başka bir yerde toplanması halinde feshi mümkün olmaktadır. Yeni kanunda bunların yer almaması ile fesih nedenleri idari vesayeti azaltarak daraltılmış olmaktadır.

5393 sayılı kanunda meclis kararlarının kesinleşmesi konusunda da değişiklik yapılmıştır. Yeni Belediye Kanununun 23. maddesine göre, Belediye Başkanı, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderir. Yeniden görüşülmesi istenilen kararlar görüşülerek meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilir ve kesinleşir. Kesinleşen kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması için Belediye Başkanı on gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Ayrıca meclisten geçen kararlar mahallin en büyük mülki amirine de gönderilmek zorundadır. Bu zorunluluk sadece gönderme ile ilgilidir. İdari makamın onay veya reddetme iradesi yoktur.

Yukarıda yargı yolu ile ilgili ifadelerde sıklıkla geçtiği üzere belediyelerin idari olarak denetlenmesi genellikle yargı yoluyla sonuçlandırılmaktadır. Karar yetkisinin idari yargıya bırakılmış olması nedeniyle yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin büyük kısmı itibariyle yargı denetimine devredildiği anlaşılmaktadır. İdari denetimde İçişleri Bakanlığı’nın yetkisi, konuyu Danıştay’a götürmekle sınırlıdır. “Fesih yetkisinin Danıştay’a verilmiş olmasının nedeni Anayasanın 127. maddesinde yer almaktadır. Buna göre mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetme konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır.”¹⁸⁴

2.3.4.2. Belediyelerin Eylem ve İşlemleri Üzerinde Denetim

5393 sayılı kanun ile yeni bir denetim ve kontrol yöntemi getirilmiştir. Buna göre hizmetlerin aksamaması halinde merkezi yönetim müdahale edebilmektedir. 5393 sayılı kanunun 57. maddesi gereğince, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin Vali’sinden ister. Bu durumda Vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet, Vali tarafından İller Bankası’na bildirilir ve İller Bankası’nca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan Valilik emrine gönderilir. İçişleri

¹⁸³ Ayhan, 2009, a.g.m., s.30.

¹⁸⁴ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Beta Basım Yayın No:548, İstanbul, Ekim, 2001, s.224.

Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

Bunun dışında belediye faaliyetleri üzerindeki denetim, çeşitli şekillerde ve genellikle onay verme veya iptal yollarıyla yapılabilmektedir.¹⁸⁵ Çeşitli konularda Valilik onayına, Bakanlık onayına bağlanmış olan durumlar vardır. Örneğin 5393 sayılı kanun 9. maddesine göre, "belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi,... kaymakamın görüşü üzerine Vali'nin onayı ile olmaktadır. Yine 10. maddeye göre, bir beldenin adı, "...Valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile" değiştirilebilmektedir.

2.3.4.3. Belediyelerde Bütçe Denetimi ve Mali Denetim

5393 sayılı Belediye Kanununun 62. maddesinde belediye bütçe tasarısının hazırlanışı ve kabulü ile ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre; bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanır ve Eylül ayından önce encümene sunularak İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakan'lığı belediye bütçe tahminlerini inceler. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre bütçe tasarısı, merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirilir. Encümen bütçeyi inceler ve Kasım ayından önce kendi görüşünü de bildirerek meclise sunar. Meclis de bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya bütçe denkliliğini bozmayacak şekilde değiştirerek kabul eder. Kabul edilen bütçe yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Buradan da anlaşılacağı gibi eski kanunda yer alan bütçenin kesinleşmesi için Vali veya Kaymakam'dan onay alınması durumu kaldırılmıştır. Bu da idari vesayetini hafifletildiğini gösteren önemli bir gelişmedir.

Mali denetim, hesapların ve varlıkların denetimini içermektedir. Mali denetimin amacı, idarelerdeki gelir ve giderlerin, hesap ve işlemlerin, bunlarla ilgili olan yasalara uygun olup olmadığının tespit edilmesidir. Yerel yönetimlerde mali yönden yapılan dış denetim iç denetimden daha fazla önem kazanmaktadır. Fakat dış denetimin etkili yapılabilmesi de iç denetimin iyi işlemesine bağlıdır.

Yerel yönetimler üzerindeki mali denetim, Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay, yerel yönetimlerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevlidir. Aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'nın da belli yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre mali yönetimin zaafa uğradığı, yolsuzlukların ortaya çıktığı durumlarda Belediye Başkanı'nın isteği ve Başbakan'ın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına belediyelerin mali karar ve işlemlerini kanunlara uygun olarak denetlettirir. Denetim sonunda düzenlenen raporun bir örneği iç denetim komisyon kuruluna, bir örneği de Vali veya Belediye Başkanı'na gönderilir.

¹⁸⁵ Bilgiç, 1998, a.g.e., s.473-474.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI

3.1. Mali Yönetim

Mali yönetim, bütün gelir ve gider fonksiyonlarının yönetim şekillerini kapsar. Kaynakların etkin kullanımını, gelirlerin artırılmasını, bütçenin uygulanmasını, tasarrufları, giderlerin kontrolünü kapsar. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol Kanunu'nun ilk maddesi mali yönetimin ne olduğunu anlatmaktadır. Buna göre mali yönetim 'kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.' Hesap veren saydam bir yönetim, toplumda demokrasinin ve halkın yönetime katılmasının geliştirilmesine katkıda bulunacaktır.¹⁸⁶

Sağlam temeller üzerine kurulmuş ve düzgün işleyen bir kamu yönetimi ve performansı yüksek hizmet birimi, yöneticiler için olduğu kadar, vergilerle devleti finanse eden halk için de, kamu kaynaklarının etkin, etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasının güvencesi¹⁸⁷ olmaktadır. Etkin bir kamu yönetimi harcama ve gelirlerin sıkı bir performans denetimine tabi tutulmasını da içermelidir. Çünkü etkin bir kamu yönetimi gerek vatandaşlara hizmet sunumunda gerek kamu kurumlarının iç operasyonlarında verimlilik artışı sağlamakta ve ekonomik büyümeye de katkıda bulunmaktadır.¹⁸⁸ Bu yönüyle kamu mali yönetimi, devletle vatandaşları arasındaki toplumsal ilişkileri düzenleyen ve bunlara yön veren kamu yönetiminin en önemli unsurlarından birisidir.¹⁸⁹

Mali yönetim uygulamalarının etkinliğinin gerçekleşebilmesi harcamaların kontrol altına alınması, gelirlerin en az masraf ve kayıpla elde edilebilmesi, faaliyetlerin denetlenebilmesine bağlıdır.

3.1.1. Mali Yönetimde Etkinlik ve Verimlilik

Verimlilik kaynakların etkin kullanımınıdır. Son yıllarda ülkelerin refah düzeylerinin artmasında verimlilik artışının şüphesiz önemli rolü vardır. Bireylerin yaşam standartlarının artırılması ve iyi bir yaşam kalitesine sahip olabilmeleri için maliyetlerin düşük olması önem arz etmektedir.¹⁹⁰ Verimlilik için amaca uygun gerçekleşmesi yanında kalitesinin de yüksek olmasını ifade eder. Verimlilik 'en az girdi ile en çok çıktı'nın ifadesidir. Gelirlerin en az çabayla maksimize edilmesi, en az giderle en fazla/kaliteli iş yapılmasını ifade eder. Etkinlik ise içinde verimliliği de barındıran fayda yönelimli bir kavramdır. Etkinlik mevcut kamu kaynaklarının en rasyonel biçimde ve en geniş ölçekte kullanılarak en yüksek verime ulaşılmasını ifade eder.¹⁹¹ Bu nedenle yönetim biliminde daha çok tercih edilmektedir. Fakat

¹⁸⁶ Barun Bayram, "8.BYKP Komisyon Çalışmaları: Kamu Mali Yönetimi", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Ağustos, 2000, s.1.

¹⁸⁷ Baki Kerimoğlu, "Yerel Yönetimlerde Mali Kontrole Yaklaşım", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Nisan, 2007, Cilt:12, Sayı:4 (21-25), s.21.

¹⁸⁸ DPT, Etkin Kamu Yönetimi, Peppers and Rogers Group, Ankara, Mart, 2006, s.8.

¹⁸⁹ İlhami Söyler, "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi", Dumlupınar Ün. SBE.Dergisi, Sayı:16, Aralık, 2006, s.283.

¹⁹⁰ Şafak Ertan Çomaklı, "Belediyelerde Hedeflenen Verimlilik Üzerine Siyasal Rahatsızlık", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:5, Sayı:9, Eylül, 2000, s.30.

¹⁹¹ Söyler, 2006, a.g.m., s.290-291-293.

“etkinlik, verimlilik tutumluluk, performans gibi kavramlar birbirinden ayrı düşünülecek kavramlar değildir.¹⁹²

Kamu yönetimi de eski geleneksel yapısından yeni kamu yönetimi anlayışına evrilirken, sadece miktara bakan anlayışlar yerine yapılan işin etkinliğini dikkate alan bir anlayışa yönelmiştir. Kamu yönetimince düzenlenen ihale prosedürleri de bunu göstermektedir. Önceki kamu ihale anlayışlarında yer alan ‘sadece en ucuz olan’ anlayışı terk edilerek ‘ucuzların en kaliteli olanı’ anlayışına gelinmiştir. Örneğin, yapılan ihalelerde en ucuzu teklif eden firmaya bunu nasıl gerçekleştirebileceği sorulur ve bu sorulurken piyasa normal fiyatları da sorgulanır. Tatmin edici bir cevap alınmazsa bir sonraki en ucuz aynı şekilde sorgulanır. 4734 sayılı kanun etkinliği göz önüne almadan en ucuz olanı alma geleneğine son vermiştir.

Kamu kurumlarının çalışmasının ve hizmetlerinin kalitesini düşüren olumsuz durumları ve etkenleri ortadan kaldırmaya yönelik olarak yönetici ve memurların eğitilmesi bir gerekliliktir. Bütçe harcamalarının etkinliği, metotlarının gelişimi, bütçe işleyişinde ve bütçe harcamalarının kalitesi hakkında faydalanan-müşteri (halk) raporunun geliştirilmesi, verimliliğinin ve düzenli bütçe harcamalarının etkinliğinin gözetiminin sağlanması¹⁹³, gibi uygulamaların yapılması gerekmektedir.

3.1.2. Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim

Yerel yönetimler kamu yönetiminin bir uzantısı olduğundan kamu yönetimini ilgilendiren kavramlar yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir. Hizmetlerin yerinden görüldüğü ve halk denetimine daha yakın olan yapısı nedeniyle etkinlik konusu yerel yönetimlerle daha yakından ilgilidir.

Yerel yönetimde etkinlik ve verimlilik kavramları ele alınırken, kaynakların yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması, hizmetlerin belde halkının refahının artırılması amacıyla etkin bir şekilde yerine getirilmesi, harcamaların yerel halkın yararları doğrultusunda düzenleyen yerel yönetim sisteminin oluşturulması düşünülmelidir.¹⁹⁴

Yerelleşmenin, yerinden yönetim olgusunun öne çıktığı son yıllarda, mali yerelleşme programı uygulayan birçok ülkede yerel yönetimlere ilave hizmet yükümlülükleri ve buna bağlı olarak, gerek yönetimler arası transferler yoluyla gerekse daha fazla çeşitlilikte yerel kaynaklardan gelir elde etme şeklinde, daha fazla kamu fonları yerel yönetimlerin kullanımına sunulmaktadır.¹⁹⁵ Bu olgu yerel yönetimlerin mali olarak etkinliğinin sağlanması gereğini ortaya çıkarmaktadır. “Kamu kaynaklarını denetimsiz ve ölçsüz bir biçimde kullanan “yerel derebeylikleri”nin¹⁹⁶ ortaya çıkmaması için, yerel yönetimlerin de etkin bir mali yönetime sahip olması gerekmektedir.

2005 yılında Sayıştay’ın görevleri arasına eklenen, yerel yönetim birimlerinin işlemlerinin Sayıştay denetimine açılması uygulaması, yerel yönetimlerin mali etkinliğinin sağlanması konusunda önemli bir adım olmuştur. Keza iade edildikten sonra tekrar görüşülmediği için, henüz yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte, Halk Denetçiliği gibi yeni bir kavramı ortaya koyan 5227 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin idari ve mali etkinliğinin denetlenmesi konusunda yeni bir yaklaşım getirmiştir.

¹⁹² Recep Demir, “Mahalli İdarelerde Performans Programının Hazırlanması”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:3, Sayı:8, Ağustos, 2008, (3-10), s.3.

¹⁹³ Barry Carin, David A. Good, Evaluating Efficiency and Effectiveness in Public Sector Delivery, 2004, s.3.

¹⁹⁴ Çomaklı, 2000, a.g.m., s.31.

¹⁹⁵ Baki Kerimoğlu, 2007, a.g.m., s.22.

¹⁹⁶ Recai Akyel, H.Ömer Köse, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı:466, Mart, 2010, (9-45), s.34.

Aslında yerel yönetimler mali etkinliği sağlamak açısından merkezi yönetime göre daha avantajlı durumdadırlar. Sorunlara en yakın mesafede, (kamu yönetimi ile kıyaslandığında) daha sınırlı ve kontrolü mümkün olan bir alanda hizmet veriyor olmaları, halkla iç içe olmaları gibi nedenlerle mali etkinliklerinin (yöneticilerinin gerçekten istemeleri halinde) daha kolay sağlanacağı söylenebilir.

Etkinlik ve başarı, sadece yöneticilerinin bu kurumların bir “hayır”¹⁹⁷ kurumu olmadıklarının bilincinde olmaları ve siyasi destekçilerine destek çıkma isteklerinden vazgeçmelerine bağlı olarak gerçekleşecektir. Karşılıksız ve etkin olmayan harcamaların seçim dönemlerinde yoğunlaşması bu konudaki harcamaların siyasi nitelik taşıdığını göstermektedir¹⁹⁸. Seçmenler ile aday olan kişiler arasında yaşanan, belediyede iş imkanının sağlanması pazarlıkları örnek olarak gösterilebilir. Benzer örneklerde de görüleceği gibi asıl görevlerinin dışında istihdam kapısı olarak kullanılmaya başladığında mali yönetimin etkinliği bir tarafa, belediyelerin başarılı olmalarının bütünüyle imkansız hale geleceği ortadadır.

3.1.3. Mali Yönetimin Yasal Çerçevesi

Türkiye’ de mali yönetimde etkinlik ve verimliliği artırmak üzere birçok defa çalışmalar yapılmış, kamu yönetimi reform tasarıları gündeme gelmiş, ancak bazı uygulamalar çeşitli nedenlerle yürürlüğe girememiştir.

Belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere, 2004 yılı başında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmış ve uygulanmaya başlanmıştır. İdari ve mali yönetimde etkinliğin sağlanması amacıyla 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 2004 yılı ortalarında çıkarılmıştır.

Mali yönetimde etkinlik uygulamalarından bir diğeri, 5018 sayılı kanunun öngördüğü şekilde, kamu sektöründe tahakkuk esaslı muhasebe ve çağdaş raporlama standartlarının oluşturulması için, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 2005 yılında genel yönetim kapsamına dahil tüm kamu idarelerinde uygulanmaya başlayan Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi uygulamasıdır. Bundan sonra da kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması için kamu harcamalarında Performans Esaslı Bütçelemeye gidilmiştir.

Ayrıca 2006 yılında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayımlanmıştır. Son olarak, kamu mali yönetimi alanında çeşitli reformlar yapıldıktan sonra, mali kural uygulamalarına geçildiğinde daha başarılı olduğu görülmekte olduğu gerekçesiyle, kamu mali yönetim reformunu tamamlayıcı olacak nitelikte ayrı bir kanun olarak 26.05.2010 tarihinde meclise sunulmuş olan “Mali Kural Kanunu” tasarısı hazırlanmıştır. Ancak tüm bu çalışmalara rağmen kamu mali yönetiminde istenen hedeflere henüz ulaşılabildiğini söylemek zordur.¹⁹⁹

¹⁹⁷ “İstanbul Arel Üniv. Öğretim Elemanlarıncı yapılan bir araştırmada, Çocukların belediyeleri 'hayır kurumu' olarak gördükleri ortaya çıkmıştır. 6-12 yaş arası 500 öğrenci ile yapılan anket çalışmasında, çocukların çoğu belediyelerin yoksul ailelerin, 'aş ve iş' sorununa çözüm bulmasını istiyor.”, Belediyeden yapılan iş talepleri ve yardım taleplerinin çoğunun, sadece çocuklarda değil halkın büyük kısmının belediyeyi en azından yardım kurumu olarak gördüğü anlamına gelmektedir., http://www.kazete.com.tr/haber_detay.php?hid=1388, 7.Nisan 2009 Salı, erişim: 11.08.2010.

¹⁹⁸ Atilla İnan, “Belediyeler İle Merkez İdarenin Sosyal Yardım Görevleri ve Bu Görevin Kötüye Kullanılmasına Karşı Uygulanacak Önlemler”, Mevzuat Dergisi, Yıl:2, Sayı:7, Temmuz, 1999.

¹⁹⁹ Söyler, 2006, a.g.m., s.293.

3.1.3.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1927 yılından bu yana yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran bu kanun, 10 Aralık 2003 tarihinde RG’de yayımlanmıştır. Bu kanun ile çok yıllık bütçeleme anlayışı, performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması, yetki devri, kamu kesiminde tahakkuk esaslı muhasebe ve çağdaş raporlama standartlarının oluşturulması, iç ve dış denetim, performans denetimine geçiş gibi başlıca unsurlar hayata geçirilmiştir.²⁰⁰ Bu Kanunun amacı kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebe kaydı altına alınmasını, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir. Kanun bu amacın kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesini hedeflemiştir.

5018 sayılı kanunun amacı; kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir (Md.1). Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerden oluşan genel yönetim içindeki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.²⁰¹

Bu Kanun, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin mali etkinlik kontrollerini kapsamaktadır. “Sistemin dayandığı temel unsurlar; hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğu, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, tahakkuk esaslı muhasebe, mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması, iç kontrol sistemi, etkin bir iç denetim, dış denetimdir.”²⁰²

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, var olan sistemin daha etkin olması, uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Bu kanunla bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali idarede şeffaflığın sağlanması, dinamik bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, güçlü bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmüştür.²⁰³

Kanuna göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla her türlü politika, plan, program, rapor, teşvik ve desteklemelerin kamuoyu ile paylaşılması zorunludur. Mali saydamlığın sağlanmasından tüm kamu idareleri sorumlu tutulmuştur. Burada daha sonra yürürlüğe girecek olan bütçe ve muhasebe yönetmeliği ile devlet muhasebe uygulama hükümlerinin dayanağını oluşturan, kamu hesaplarının standart bir

²⁰⁰ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, Yerel Yönetim Reform Programına Destek, Yerel Mali Yönetim Eğitimi 2.Modül, Etkin Kaynak Kullanımı, Ankara, 17 Temmuz -21 Temmuz 2006, TC İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Proje Uygulama Birimi, s.27.

²⁰¹ Parlak, Sobacı, 2011, a.g.e., s.354.

²⁰² Ekrem Candan, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 S.K. İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı:295, Mart, 2006, s.7.

²⁰³ Düriye Toprak, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, S.D.Ü. İİBF Dergisi, 2008, Sayı:2, s.323.

muhasabe sistemi ve genel kabul görmüş muhasabe prensiplerine uygun bir muhasabe düzenine göre oluşturulması da zorunluluk haline getirilmiştir. Kamu kaynaklarını elde eden ve kullanan yönetici ve görevliler bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasabeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almak ve yetkili makamlara hesap vermek zorundadırlar.

Kanuna göre kamu idarelerinin her biri gelecek için bir misyon ve vizyon belirlemek zorundadırlar. Kamu kurumlarının üst yöneticileri ve harcama yetkilileri tarafından her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır (Md.41). Bundan böyle kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Kamu idarelerinin bütçeleri hem misyon ve vizyonlarına hem de stratejik planlarına uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Bu kanunun 12. maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve yerel yönetimlerin bütçeleri olarak sadece üç tür bütçe hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Gelir ve gider tekliflerinde; orta vadeli program ve mali yapıda belirlenen temel büyüklükler ilke esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri (Md.17) esas alınır. Bu doğrultuda bütçe üzerinde anlamsız ve gereksiz ödeneklerin ayrılmasından korunmakla birlikte, kaynakların heba olmasının önüne geçilmiştir. Bütçe gelirlerinin tekliflerinin hazırlanmasına bakıldığında; genel bütçe gelir tekliflerini Maliye Bakanlığı, diğer bütçelerin gelir tekliflerini ise ilgili idareler hazırlar.

Performans esaslı bütçe sisteminde mali yönetimin performansı, yıllık performans raporlarıyla toplumun bilgisine sunulmaktadır. Böylece geleneksel bütçelemede yasa ve prosedürlere uygunluk olarak tanımlanan hesap verebilirlik, performans bütçeleme ile 'neyin' başarıldığının sorgulanması yoluyla, sonuç odaklı olarak değişmektedir.²⁰⁴

5018 sayılı kanun ile beraber devlet muhasabe sistemi tahakkuk esasına göre tutulması dönemi de başlamıştır. "2004 yılı itibariyle uygulamaya konulan tahakkuk esaslı devlet muhasabesi sistemi ile birlikte, bütçe işlemleri nakit esasına; faaliyetler ise tahakkuk esasına göre kaydedilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, bütçeye ait bir nakit giriş-çıkışına sebep olmadığı halde devletin aktifinde veya pasifinde değişiklik meydana getiren işlemler muhasabe anlamında kaydedilmeye başlanmıştır."²⁰⁵

Birimlerdeki en üst yönetici harcama yetkilisidir. Harcamalarla ilgili talimatların da bu yetkili tarafından verildiği ve her türlü işlemlerden bu yetkilinin sorumlu olduğu görülür. Birimlere belli şartlarda ön ödeme yapılabilmesi yönünde yapılan düzenleme, birimlerin acilen yapılması gereken giderlerini karşılaması noktasında önemlidir.

Gelirlerin toplanmasına ait düzenlemenin yapıldığı bölümde gelir politikaları, gelirlerin ilkeleri ve gelirlerin genel çerçevesi çizilmiştir. Gelirlerin bütçede nasıl gösterileceği, payların nasıl ve ne şekilde

²⁰⁴ Sibel Yılmaz, "Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişim ve Uygulanması", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:3, Sayı:27, Güz, 2007, s.42.

²⁰⁵ Ahmet Emre Öz, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi", T.C.Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008, s.53.

ayrılacağı, gelirlerin zamanında tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesi gerektiği görülmektedir. Yeni düzenleme ile kamu kurumlarına yapılan her türlü bağışların, bütçelerine gelir olarak kaydedilmesi hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme kamu dernek ve vakıflarını hedef almaktadır. Böylece merkezin, gelir tahsisi konusunda etkinliği artırılmıştır.²⁰⁶

Kanunun ikinci kısmının son bölümü faaliyet raporlarını, kesin hesap hükümlerini ihtiva etmektedir. Kanunun bu noktada getirdiği yaklaşım, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerin stratejik plan ve performans planlarına ne derece bağlı kaldıklarını ve istenilen düzeye ulaşıp ulaşılmadığını kontrol etmek ve gereken tedbirleri almaktır.

Taşınır ve taşınmazlara ilişkin düzenlemeler kanunun 44. ile 48. maddelerinde, üçüncü kısım olarak yer almaktadır. Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk, taşınır ve taşınmaz edinme, taşınır ve taşınmaz satışı, taşınmaz tahsisi, taşınır ve taşınmaz işlemleri gibi başlıkları taşıyan üçüncü kısım, genel yönetim (merkezi yönetim ile ilgili olarak) birimlerinin taşınmaz edinimleri ve değişimlerini hükme bağlamıştır.

Kamu hesapları ve mali istatistikler, muhasebe sistemi, kayıt zamanı ve kullanılacak belgeler, kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi, kapsam, temel ilkeler ve kurumsal çevre, mali istatistikler, mali istatistiklerin değerlendirilmesi, mali istatistiklerin hazırlanması ve açıklanması gibi başlıklardan oluşan dördüncü kısmın içeriğinde kamu hesapları ve mali istatistikler bulunmaktadır. İlk olarak muhasebe sistemi ele alınmış bu noktada genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarına dair hükümler konulmuştur. Paralelinde sisteme bağlı olup yapılması gereken işlemler de düzenlenmiştir.

Kısımın ikinci bölümünde mali istatistikler çerçevesinde hükümler konulmuştur. Mali istatistikler; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlerini kapsar (5018 S.K.Md52). Mali istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanır. Mali istatistiklerin hazırlanmasında kamu idarelerinin yöneticileri uygun kurumsal çevrenin oluşturulması için gerekli önlemleri alır (5018 SK.,Md.52/1-2-3). Bu paralelde mali istatistikler anlaşılabilir ve kolayca ulaşılabilir olmalıdır. Merkezi yönetim dahilindeki kamu idarelerinin mali istatistikleri Maliye Bakanlığı'na aylık olarak, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlere ait mali istatistikler ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistikleri, Maliye Bakanlığı'na birleştirilerek üçer aylık dönemler itibariyle yayımlanır. Mali istatistikler Sayıştay tarafından değerlendirilir. Rapor olarak Meclis'e ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.

Bu kanunla birlikte kamu yönetiminde, faaliyetlerin önce ve sonrasında, sayılan ilke ve hedeflere uygunluğunun denetimi için iç kontrol ve dış kontrol yöntemi uygulanacaktır. İç kontrol kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir (Md.55). "İç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşmasına makul güvence sağlamak üzere yöneticiler ve tüm personel tarafından gerçekleştirilen bir süreçtir."²⁰⁷ Dış kontrol ise Sayıştay'ın yaptığı denetimdir. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin

²⁰⁶ Toprak, 2008, a.g.m., s.328.

²⁰⁷ Nihal Saltık, "İç kontrol Standartları", Bütçe Dünyası, Cilt:2, Sayı:26, 2007, s.58.

amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Meclis'e raporlanmasıdır.

Kanunda belirtildiği üzere mali kontrol yetkilisi, artık Sayıştay veya Maliye Bakanlığı adına görev yapmayacak, üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak ve onun adına yetki kullanacaktır. İç denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla da teftiş kurulları kaldırılmış olacaktır. Böylelikle kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimi çerçevesindeki inisiyatifler siyasi otoriteden alınarak bürokrat olan kamu üst yöneticilerine verilmiştir.²⁰⁸

Bu bölümde ayrıca Sayıştay'ın kendisinin de denetlenmesi söz konusu edilmiştir. Buna göre Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılacaktır.

Yedinci kısımda, yaptırımlar ve yetkili makamlar bu kısımda ele alınmıştır. 71. maddede kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır, şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre hem hukuka aykırı hem de verimsiz ve özensiz harcamalarla kamu zarara uğratıldığında tazmin yoluna gidilecektir. Fazla ödeme yapılması, mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması, mal veya işin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, kamu kaynakları ile yükümlülüklerinin yönetilmesinde, değerlendirilmesinde, korunmasında veya kullanılmasında gerekli önlemlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi suretiyle öz kaynağın azalmasına sebebiyet verilmesi (sübjektif unsur), mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması hallerinde kamu zararı olduğu kabul edilmektedir. Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilecektir. Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilecektir.

Ayrıca yerel yönetim birimlerinin başında bulunan yöneticilerin kendi istekleriyle yaptıracakları özel bir denetleme uygulaması da kanunun kapsamı içindedir. Buna göre mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili yerel yönetimlerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir²⁰⁹ (Md.75), hükmü ile ilgili yerel yönetim birimlerinin başında bulunan kişilerin kendi kurumlarını özel olarak denetleyebilecekleri hükme bağlanmış olmaktadır.

²⁰⁸ Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 148, Ocak-Nisan, 2005, (122-163), s.139.

²⁰⁹ Saraç, 2005, a.g.m., s.154.

3.1.3.2. KYTİ ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

15.07.2004 tarihinde çıkan ancak dönemin Cumhurbaşkanı'nca tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilen ve halen mecliste komisyonda bekletilmekte olan bu kanunun amacı, ilk maddesine göre, 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 yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi yönetim teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Bu kanunda kamu yönetiminin tüm kesimlerini merkezi yönetim ile yerel yönetimleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

Bu kanun Meclis'e iade edildikten sonra, askıya alınmış ve halen komisyon aşamasında bekler durumdadır. Her ne kadar yürürlüğe girmemiş olmakla beraber, kamu yönetim anlayışına ve mali kontrol sistemine ilişkin reform olarak nitelendirilebilecek yönleri nedeniyle, incelemeye değer bulunmaktadır.

Kanunun yerel yönetimlere yaklaşımı da önemli bir anlayış değişikliğini göstermektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere karşı buyurgan olmak yerine, danışma ve istişare yöntemini esas alan bir yaklaşım içindedir (Md.6/c). Bu konuda bir adım öne gidilerek, sivil toplum kuruluşları ve yerel sivil birlikler ile ve aynı zamanda özel sektör ile işbirliğinin önemi ayrıca vurgulanmıştır. Merkezi yönetimin, yönetimi daha profesyonel, faydacı, hedefe odaklı ve çağdaş gereklere uygun olarak dizayn etmek istediği, yönetimi paylaşmak isteğini açıkça dile getirdiği bu bölümde, özellikle hukuka uygunluk ve koordinasyon kavramlarına ağırlık verilmiş olması önemli bir zihniyet değişikliğinin kanuna yansımış halini göstermektedir.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesi konusunda daha etkin hizmet hedeflenmiş ve bunun için hizmeti daha uygun şekilde kim yapacaksa onun yapması yolunda teşvik etmiştir. Kamu hizmetinin, daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetimler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine, yapılacak hizmetlerle ilgili sorumluluk yine kamu hizmet birimlerine ait olmak üzere, gördürebilir.

Kamu yönetiminde ve mali yönetiminde etkinliğin sağlanmasının en önemli itici gücü denetim mekanizmasının iyi kurulmasıdır. Bu amaçla kanun denetim esaslarını belirlemektedir. Kanuna göre denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Yerel yönetimlerde mali ve idari etkinliğin sağlanması amacıyla, bu kanun ile yeni bir denetim mekanizması ortaya atılmıştır. 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 seçilmesi esasına dayanan bu yeni denetim mekanizmasında devlet memuru ve görevlisi olmayan ve tamamen özel kesimden gelecek olan belli şartları taşıyacak kişiler görev alabilecektir (Md.42).

Mali Kaynak Dağılımı başlıklı 10. maddede, yerel yönetimlere, yeterli kaynağın sağlanması esas alınmıştır. Kanuna göre, yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir (5216 SK., Md.10).

Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler kapsamında, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren hizmetler için doğrudan harcama ve ihale yapamayacağı hükmü getirilmiştir. Eğer bir hizmet mutlaka gerçekleştirilmek isteniyorsa, bunun yerel yönetimler aracılığı ile ve yerel yönetim bütçesine yapılacak aktarımlarla yapılması hükme bağlanmıştır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamayacaktır. Merkezi yönetim, desteklemek veya geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında ilgili yerel yönetim birimlerine kaynaklarını aktararak gerçekleştirecektir.

3.1.3.3. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

Yerel yönetimlerin mali sorunlarının en büyük nedenlerinden biri olarak gösterilen bütçe disiplinsizliği ve etkinsizlik sorununu çözmek ve yerel yönetimlerin halka sunduğu hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması en önemli hedef olmuştur. Etkinlik ve verimliliğin temelinde kaynak optimumunu sağlamak vardır. Bunu en etkin sağlama aracı da bütçedir.

Etkinlik ve verimliliğin ne derecede gerçekleştiğinin tespiti için de bir takım araçlar geliştirilmiştir. Saydamlık, uluslararası standartlara uygunluk, kontrol ve hesap verme, maliyet ve fayda analizlerinin yapılması, verimlilik, tasarruf, en az maliyetli ve en fazla faydayı sağlayanın tercih edilmesinin sağlanması gibi araçlar kullanılacaktır.

İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçe ve muhasebe yönetimi ilkelerini içeren yönetmelik 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik il özel idaresi, belediye, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten bağlı idareler ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsamaktadır. Amaçları;

- Gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması
- İşlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi
- Mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi olarak açıklanmıştır.

Yönetmeliğin 5. maddesine göre bütçeler kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanacak ve uygulanacaktır.

İl özel idareleri, belediyeler ve birlikler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini meclis kararı ve İçişleri Bakanlığından izin alınmak suretiyle kurum bütçesi içerisinde işletme kurarak yapabilirler.

İşletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyip, kurum bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanır (Md.21).

Bu yönetmelik muhasebe kayıtlarının tutulması açısından, 8/6/2005 tarih ve 25839 no'lu RG'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümüne atıf yaparak, genel muhasebe ilkeleri kapsamında ve tek düzen hesap sistemine uygun bir uygulama geliştirmiş ve kurumların tutacakları defterler konusunda birinci sınıf tüccarların tutmakla yükümlü oldukları temel defterler olan yevmiye ve büyük defterin tutulması usullerini de tanımlamıştır.

3.1.3.4. Mali Kural Kanunu Tasarısı

Mali kural kanun tasarısının temel amacı, mali sürdürülebilirlik ekseninde, makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesini ve güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu kanun tasarısının kamu yönetimi kapsamı 5018 sayılı kanundan daha geniş tutulmuştur. Merkezi yönetim kamu idareleri, döner sermayeler, işsizlik sigortası fonu, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, bütçe dışı fonlar, kefalet sandıkları, sosyal tesisler ve diğer idarelerin tamamı bu tasarının kapsamı içindedir. Bu tasarı ile beraber saydamlık, basitlik, doğruluk, hesap verilebilirlik, kamuoyuna hesap verme, muhasebe ve raporlama işlemlerinin uluslararası standartlara uyumu gibi kavramlar öne çıkarılmaktadır.

Tasarıda KİT'lerin, BİT'lerin, döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin, gelirlerinin giderlerini karşılaması ve merkezi bütçeye yük oluşturmaması için denk olması hususu mali kural olarak kabul edilmektedir. Bu tasarı ile yerel yönetimlerin mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri, Maliye Bakanlıkları ile DPT ve Hazine Müsteşarlığı'na göndermelerine gerek kalmayacağı için idari vesayet hafifletilmiş olmaktadır. Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin verilerini üçer aylık raporlar halinde derleyecek ve yayımlayacaktır.

3.2. 5393 Sayılı Kanun'un Mali İçeriği

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.

5393 sayılı belediye kanununda belediyelerin mali yapısı madde 59. ile 71. maddeleri arasında, belediyenin gelirleri ve giderleri, belediyenin bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimler olmak üzere üç bölümde düzenlenmiştir.

3.2.1. Belediyenin Gelirleri

Kanuna göre belediyenin gelir kaynaklarına bakıldığında, üç şekilde sınıflandırıldığı görülmektedir (5393 SK. Md.59).

Bunlardan birincisi, merkezden yapılan transferlerdir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ile, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler bu başlık altında sayılabilir. Belediyelerin merkezden yapılan ve gelirlerinin en önemlisi '2/7/2008 tarihli 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun' göre sağlanan gelirlerin oluşturduğu, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden aldıkları paylardır.

İkincisi ise belediyenin öz gelirleridir. Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, katılma, ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ile diğer gelirler bu başlık altında sıralanabilir.

Belediyeler kanununun 15. maddesine göre, özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak hakkına sahiptirler. Aynı maddenin h bendi uyarınca, yerel ortak nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz alabilir, kamulaştırabilir, satabilir, kiralayabilir veya kiraya verebilir, trampa edebilir, tahsis edebilir, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis edebilir.

Belediyelerin öz gelirleri 26/05/1981 tarihli 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu’nda vergi, resim, harç, katılma payları” olarak ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.²¹⁰

Üçüncüsü ise borçlanma gelirleridir. Kanununun 68. maddesindeki hükümlere bağlı olarak belediyenin borçlanabilmesi mümkündür. Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak için borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Belediyeler iç ve dış borçlanma yapabilmektedirler. Ancak iç ve dış borçlanmalar serbest bırakılmamış, borçlanmanın milli ekonomi üzerindeki etkileri ve Türkiye’nin uluslararası piyasalardaki itibarı dikkate alınarak sınırlandırılmıştır.²¹¹ Borçlanma konusunda idari ve mali bir vesayet söz konusudur.

Kanununun 18. maddesi gereğince belediyenin borçlanabilmesi için meclis kararına ihtiyaç vardır. Borçlanmaya karar vermek belediye meclisinin sınırlı yetkileri arasında bulunmaktadır.

Belediyelerin ve işletmelerinin borçlanabilmesi için otomatik bir sınırlama yöntemi geliştirilmiştir. Yöntemin uygulanmasında Büyükşehir Belediye’leri ise genel uygulamanın dışında bir uygulamaya tabi tutulmuşlardır. Belediyeler belirlenen sınırları aşan borçlanma yapamazlar.

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 Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar Büyükşehir Belediye’leri için bir buçuk kat olarak uygulanır. Bu konuda belediye meclislerine sınırlı bir yetki tanınmıştır. Buna göre belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10’unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10’unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile yapabilirler.

Ayrıca, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’nca kabul edilen projeleri için, Hazine Müsteşarlığı’nın görüşü alınır.

Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

²¹⁰ Cebe, 2006, a.g.e., s.299.

²¹¹ Ökmen, Parlak, 2010, a.g.e., s.232.

İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

3.2.2. Belediyenin Giderleri

Belediye giderleri kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Belediyeye ait menkul ve gayrimenkul giderleri, belediye personeli giderleri, çeşitli sosyal yardımlara ait giderler, proje giderleri, denetim hizmetleri karşılığı olarak yapılacak ödemeler, imar düzenlemelerine ve sosyal-kültürel etkinliklere yapılan harcamalar gibi birçok faaliyet gider kapsamına alınmıştır. Belediyelerin eskiye göre üzerindeki sorumluluk ve fonksiyonları artmış ancak bu durum giderlerini de artırmıştır. Kanuna göre belediyenin giderleri (5393 SK., Md.60) :

- 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 gelirli, 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 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 hizmetleriyle 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

3.2.3. Belediyenin Bütçesi

Belediyelerin bir yıllık faaliyetlerini ve her bir faaliyet için ne kadar ödenek ayrıldığını gösteren, gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına izin veren belediye bütçesi, Belediye Başkanı tarafından belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır (5393 SK., Md.61).

Devlet mali yılı ile bütçe yılının aynı olarak kabul edildiği belediye bütçesinin, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermesi; bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programlarının eklenmesi gerekmektedir²¹² (5393 SK., Md.61/). Bu noktada tahminlerde, merkezi yönetimin verilerinden veya görüşlerinden de faydalanması anlamlı ve önemlidir.

2006 yılında yayımlanan ve kanunun uygulama ayrıntılarını içeren, bütçe ve muhasebe yönetmeliğine göre, bütçe denkleğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkleği sağlanır.

Bütçe tasarısı Belediye Başkanı tarafından hazırlanır. Uygulamada Başkan, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapar. Birimler bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınmak suretiyle kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanarak bütçe tasarısına eklenir. Gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, belediye ve bağlı idarelerde Ağustos ayının sonuna kadar başkan tarafından, belediye encümenine sunulur ve aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'na da gönderilir. Bütçe tasarısı encümen görüşünden geçtikten sonra Kasım ayından önce meclise sunulur. Belediye meclisi bütçe tasarısını Ocak ayı gelmeden aynı şekliyle veya değiştirerek kabul etme yetkisine sahiptir. Ancak, meclis bütçe denkleğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

Meclis tarafından kabul edilen belediye bütçesi, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir. İçişleri Bakanlığı ise belediye bütçelerini konsolide ederek, 5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' gereğince merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na gönderir (5393 SK., Md.62).

Belediye bütçesiyle ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir (5393 SK., Md.63). Bütçe dışında harcama yapılamamaktadır ve Belediye Başkanı ve

²¹² Cebe, 2006, a.g.e., s.300.

harcama yetkisine haiz diğer personel, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Her yıl bütçesinin kesin hesabı, Belediye Başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler aynen uygulanacaktır.

Yeni düzenlemeler bazı eksiklikleri de içermektedir. Bunlardan ilki cari ve yatırım bütçelemesinin ayrılmamasıdır. Diğer bir eksiklik ise, stratejik planlama sürecinde yer alan ve yerel yönetimlerin politikalarıyla ilgili tarafların bütçe sürecinde yer almamasıdır. Bu durum bütçenin ilgili taraflarca benimsenmesi noktasında sorun oluşturabilecektir. Bir diğer önemli eksiklik, bütçe gelir tahminlerinde eski bütçe hazırlama sürecindeki 'son üç yılın gelir artış oranlarının esas alınarak hazırlanması' şeklindeki yöntemin kullanımına yeni bütçe hazırlama yapısında da devam edilmesidir. Bu halde daha önceki yıllarda olduğu gibi ödenekler karşılıksız kalabilecektir.²¹³ Her hangi bir olumsuz durum sonucunda yeni yıl bütçesinin kesinleşmemesi halinde, yeni bütçe kesinleşene kadar, geçen yıl bütçesi uygulanır ve bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.²¹⁴

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir hükmüne gereğince, 10.03.2006 tarihli ve 26104 sayılı RG'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre uygulanmaktadır.

3.2.4. Diğer Mali Hükümler

İlgili kanunun içine serpiştirilmiş ve belediyenin mali yapısı ve fonksiyonu ile ilgili olan hükümler bulunmaktadır.

Belediyelerin iktisadi girişimleri kanunun 69. ve 72. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Belediyelerin arsa ve konut üretmesi, şirket kurması, işletme tesis etmesi, alacaklarını ve borçlarını takas ve mahsup edebilmesi, hem belediyenin sosyal sorun ve alanlara eğilim gösterip buradaki sıkıntıları bertaraf etmesi açısından hem de üzerine düşen görev ve sorumlulukları belli bir oranda da olsa gerçekleştirmesi açısından önemlidir.

İl sınırları içinde Büyükşehir Belediye'leri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir. Bu şekilde yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir. Belediyenin beldenin ekonomik potansiyelini bir girişimci gibi değerlendirmek ve gerektiğinde ortaklıklar kurmak suretiyle girişimler yapması, öncülük yaparak yapacağı harcamalarla girişimciliğin önünü açması hatta bu işlerin bir kısmını bedel almaksızın yapması, önceden devlete ait olduğu düşünülen bazı fonksiyonları üstlenmesi anlamına gelmektedir. Bu

²¹³ Barış Kurtuluş, Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı, DPT Yay.No:2692, Ankara, Temmuz, 2006, s.70.

²¹⁴ Ökmen, Parlak, 2010, a.g.e., s.230.

hükümlerle belediyelere ülkenin makro ekonomik hedeflerine uygun alanlar için girişimlerde bulunma hakkı verilmiş olmaktadır.

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları, katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafır.

Üst düzey ekonomik kararların alınması genel olarak Belediye Meclisi'ne bırakılmıştır. Meclis, yurt içindeki ve (İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki) belediyeler ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar verebilir.

Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri (Md.67) başlığı altında ihale yoluyla yapılabilecek ve ekonomik sonuçları olan aynı zamanda mali yönü bulunan işlemler tanımlanmıştır. Buna göre belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk yerel yönetimler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.

Arsa ve konut üretimi başlığında da (Md.69) belediyenin düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, (özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç) imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir. Hatta bu uygulamada belediyelerin satış işlemleri alabildiğine serbest bırakılmış, karmaşık ihale hükümleri dışında tutulmuştur. Arsalar hariç, üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya on sekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirlili kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekler ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25. maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir.

Kanunun 70. maddesine göre, belediyeye, kendi görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilmesi imkanı tanınmıştır. Ayrıca özel gelir ve giderleri içinde bulunan hizmetleri için İçişleri Bakanlığı'nın izni ile işletme kurabilecektir (Md.71).

3.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Mali İçeriği

Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri, giderleri, diğer mali hükümlerinden oluşan yapısı bu kanunun 23 ile 27. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesi maliyesi, Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri, giderleri, bütçe ve borçlanma gibi parasal işlemlerinden oluşan bir bütündür. Tek bir kanun ile düzenlenmiş değildir. Çeşitli kanunlar ve yönetmelikler belediyelerin hem mali kaynaklarını hem harcamalarını hem de bunların hangi yöntemlerle kayıt altına alınacağını düzenlemektedir.

3030 sayılı Kanunun 20. maddesine göre Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin kesinleşmesi konusunda öngörülen önemli vesayet uygulamalarından biri olan, bütçenin vali tarafından onaylanması uygulaması 5216 sayılı yeni kanun ile terk edilmiştir. Dolayısıyla bu, idari özerklik açısından önemli bir gelişmedir. Önceki kanunda belediye bütçelerine yapılacak itirazlar Vali nezdinde yapılarak, kesinleştirilirken, yeni uygulamada ise 25. maddeye göre, Büyükşehir Belediye Meclisi'nce ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilecektir. Danıştay itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Böylece Büyükşehir Belediye Bütçesi üzerindeki idari vesayet kaldırılarak onun yerine bağımsız mahkemelerin sadece başvuru olduğunda çözüme kavuşturacakları bir sisteme geçilmiştir.

Yeni Kanun'un 25. maddesine göre, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri Büyükşehir Belediye Meclisi'ne sunulmakta ve bütçeler Büyükşehir Belediye Meclisi'nce yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde, birlikte görüşülerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken, bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda ön görülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer konularda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

Kanun'un 26 maddesinde de belediyelerin iktisadi işletmelerinin kurulmasına ilişkin düzenlemeler vardır. Buna göre Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir Belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın Belediye Meclisi'nce belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

3.3.1. Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri

En önemli kaynak genel bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine Maliye Bakanlığı tarafından gönderilecek olan paydır. 5779 sayılı²¹⁵ kanunun 2. maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine verilmektedir. Bu payın da %30'u Büyükşehir Belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %5'i de Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılır.

Bir havuz içinde toplanan pay toplamlarının %70'i doğrudan Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılır. Kalan %30'luk kısmı ise Büyükşehir Belediye'leri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.

Büyükşehir Belediye payları direkt Maliye Bakanlığı tarafından aktarılmaktadır. Bu noktada ki amaç, yapısı ve büyüklüğü itibarıyla Büyükşehir Belediye'lerini hükümet ile muhatap kılarak hizmetlerin aksamaması, yönetimde hızlı bir işleyişin mevcut olmasını sağlamaktır.

Büyükşehir Belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan Büyükşehir Belediye'lerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Düzenleme ile bölgesinden genel bütçe için fazla gelir toplanamadığı için alacağı pay da düşük kalan Büyükşehir Belediye'lerine diğerlerinden bir aktarma yapılması söz konusudur.

5779 sayılı kanunda belediyelerin Hazineye olan borçları, İller Bankası'na ve SGK'ya olan borçları için yukarıdaki payları üzerinden kesinti yapılması da düzenlenmiştir. İlgili kurumların talep etmesi halinde bu paylardan kurum alacakları için kesinti yapılabilir. Ancak bu kesintiler kanunda belirtildiği şekliyle ayrılan payların aylık tutarının %40'ını aşamaz. Büyük miktarda kesintinin yapılması, belediye hizmetlerinin aksamasına ve yapmak zorunda oldukları zorunlu ve rutin hizmetleri bile yapamayacak duruma gelmelerine neden olacağından ve bundan kaynaklı sorunlar merkezi yönetimin de sıkıntı yaşamasına yol açacağından bu kesinti %40'la sınırlandırılmıştır. Yapılacak kesintilerin (alacaklı kurumlar arasındaki) oranlarını ve kesinti işlemlerine ait her türlü esasları belirlemeye de, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre Büyükşehir Belediyesi'nce tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi'nin %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 Belediyesi'nin geliri olmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi'nde su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilen ÇTV'nin %80'i ilgili ilçe veya ilk kademe belediyelerine kalan %20'si Büyükşehir Belediye'lerine aktarılmaktadır. Büyükşehir Belediye'lerine aktarılan tutar çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmaktadır.²¹⁶

Diğer gelirleri şunlardır:

-Büyükşehir Belediyesi'ne bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları,

²¹⁵ 5779 Sayılı, "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" 2.7.2008'de kabul edilmiş ve 15.7.2008 tarihinde 26937 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²¹⁶ Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.52.

- Alanlar (cadde, bulvar, meydan vb) ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,
- Park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalan %50'si,
- Hizmetlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda 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 Belediyesi'nin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler,
- Şartlı ve şartsız bağışlar,
- Diğer gelirler.

Özelleştirme uygulamalarından gelecek olan gelirler olursa bu gelir diğer gelirler başlığı altında değerlendirilebilir. Çünkü 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 26. maddesine göre, belediyeler özelleştirmeden elde ettikleri gelirleri, özelleştirilecek diğer kuruluşlar için gerektiği kadar harcadıktan sonra, kalan miktar ilgili belediye tarafından bütçelerine gelir kaydedilecektir.

Büyükşehir Belediye'leri 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 saymanın şahsi sorumluluğu bulunmaktadır. Özetle; gerek merkezi yönetime gerekse belediyelerin birbirlerine olan ödemelerinde gecikme ortaya çıkarsa, gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden İlçe ve İlk kademe Belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan Büyükşehir Belediye Başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları sorumludur. Yine benzer şekilde gecikmeye neden olan ilgili ilçe ve ilk kademe belediye başkanı ve sayman da şahsen sorumludur.

3.3.2. Büyükşehir Belediyesi'nin Giderleri

Büyükşehir Belediye'lerinin giderlerine bakıldığında ilçe belediyelerinden pek farkı olmadığı görülmektedir. Ancak merkezden sağlanan gelirler, ilçe belediyelerine sağlanan gelirlerin miktarından fazladır. Yani Büyükşehir Belediye'lerinin üzerine düşen yükümlülüklerin ilçe belediyelerine göre daha geniş olması nedeniyle, merkezden yapılan mali transferlerin de yüksek tutulmuş olması önemli bir olgudur.

Büyükşehir Belediyesi'nin giderleri, kuruluş kanunları ile diğer kanunlar gereğince verilen görevlerin yapılması amacıyla yapılan harcamalardır. Büyükşehir Belediyesi'nin giderleri şunlardır:

- 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,
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı 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 kattığı şirket, kuruluş be 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 özürülülere 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.

Bunların dışında Büyükşehir Belediye'lerine bağlı kuruluşlara sermaye verebilir. Yardım yapabilir. Ortaklıklarına katılabilirler. Büyükşehir Belediyesi'nin mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri ile diğer giderlerini de bunlara eklemek gerekir.²¹⁷

3.3.3. Büyükşehir Belediye Bütçesi

Büyükşehir Belediye bütçeleri ile, ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 5216 ve 5393 Sayılı Kanun'ların ilgili hükümleri ile 2006 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümler uygulanır.

Büyükşehir Belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler Büyükşehir Belediye Meclisi'ne sunulur ve Büyükşehir Belediye Meclisi'nce yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir (5216 SK., Md.25).

²¹⁷ Tortop, 1999, s.189.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, Büyükşehir Belediye Meclisi'nde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynıyla veya değiştirilerek kabul edilip karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır.

3030 Sayılı Kanun'a bakıldığında bütçenin vali tarafından onaylanması durumu söz konusuydu. Yeni kanunda görüldüğü üzere bu hüküm kaldırılmıştır. Dolayısıyla bu durum idari özerklik açısından önemli bir gelişmedir.²¹⁸ Ancak, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin, ilçe belediye bütçelerindeki etkisi önemli bir konumdur.

Kanunla Büyükşehir Belediye'lerine tahsis edilen gelirlerin kullanımında dış denetim bakımından 5393 Sayılı Kanun'dan farklı bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak Büyükşehir Belediye'lerine sınırları dahilindeki ilçe belediyelerinin gelirlerini kullanmaları ile bütçeleri üzerinde vesayet kimi zaman hiyerarşik denetim yapma yetkisi verilmiştir.²¹⁹

Büyükşehir Belediye bütçe tasarısı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçe tasarıları Büyükşehir Belediye Meclisi'ne sunulur; Büyükşehir Belediye Meclisi'nce yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Kasım ayı toplantısında, birlikte görüşülerek karara bağlanır ve Büyükşehir Belediyesi'nce tek bütçe ve gerekirse ciltler halinde bastırılır. İlçe ve ilk kademe belediyelerine onaylı birer örnekleri gönderilir.

Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisi'ne ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı 10(on) gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı 30(otuz) gün içinde karara bağlamaktadır.²²⁰

Ayrıca, 3030 sayılı kanun hükmünde kararnameden farklı olarak bu kanunla, büyükşehir, ilçe belediyelerinin topladıkları vergilerden birbirlerine ödemeleri gereken payları ödemedikleri takdirde, mağdur olan belediyenin isteği doğrultusunda, söz konusu payın, İller Bankası tarafından yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden kesilerek, alacaklı belediyenin hesabına yatırılabilmesi²²¹ hükmü mevcuttur. Yapılan bu düzenlemeyle ortaya çıkabilecek sorunların ve adaletsiz işleyen veya işleyebilecek yönetim fonksiyonunun engellenmek istendiği görülmektedir.

Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır (MİBMY Md.19).

²¹⁸ Ökmen, Parlak, 2010, a.g.e., s.271.

²¹⁹ Cebe, 2006, a.g.e., s.304.

²²⁰ Toprak, 2006, a.g.e., s.231.

²²¹ Cebe, 2006, a.g.e., s.304.

İl özel idareleri, belediyeler ve birlikler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini meclis kararı ve İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınmak suretiyle kurum bütçesi içerisinde işletme kurarak yapabilirler. İşletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyip, kurum bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanır (MİBMY Md.21).

3.3.4. Belediye Borçlanmaları

Belediyelerin borçlanmalarını düzenleyen hususlar 5393 sayılı kanunun 68. maddesinde yer almaktadır. 5393 sayılı kanunun 18. maddesine göre (5216 sayılı kanunun bu kanuna atıf yapan hükümleri gereği) belediyelerin borçlanmasına Belediye Meclisleri karar verirler. Belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla düzenlenmiş bulunan ilgili mevzuata uygun olarak borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilirler. Belediyeler dış borçlanmaya sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla gidebilirler. Belediyeler tahvil ihraç edebilirler. Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapılabilir.

Borçlanma konusu, 15. maddeye göre belediye varlıklarının haczedilmesinin önünde engel oluşturduğu ve herhangi bir geri ödeme sorunu çıktığında genel bütçeyi ve hazineyi de ilgilendirecek olduğundan, borçlanma kararına meclisin yanında merkez yönetim de idari ve mali vesayet açısından müdahil olmaktadır.

Kanunda borçlanmanın kaynağına ilişkin bir sınırlama yer almamaktadır. Dolayısıyla tahvil çıkararak borçlanma hem dış piyasalardan hem de iç kaynaklardan gerçekleştirilebilir. Ancak iç finans kaynaklarının yeterli dinamizme kavuşmadığı düşünüldüğünde bu tür bir borçlanmanın dış kaynaklardan gerçekleştirmek daha kolay olabilecektir.²²² Yurt içi kaynaklardan tahvil çıkararak borçlanma yoluna ilk defa olarak İstanbul ve Ankara belediyeleri başvurmuşlardır. Ancak tahviller ellerinde kalmış ve istedikleri borçlanma sonucuna ulaşamamışlardır.²²³

Yurt dışı tahvil ihracı ise ilk defa Ankara Büyükşehir Belediyesi'nce gerçekleştirilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi, 1990 ve 1991 yıllarında Alman sermaye piyasasına ve Tokyo sermaye piyasasına tahvil ihraç ederek borçlanma gerçekleştirmiştir.²²⁴ Dış piyasalara Hazine Müsteşarlığı'nın garantisiz yapılan tahvil ihracı ile Ankara Büyükşehir Belediyesi, 1990 yılında Alman sermaye piyasasına 150 milyon Alman markı, 1991 yılında ise Tokyo sermaye piyasasına 8,5 milyar Japon yeni tutarında tahvil ihraç etmiştir.²²⁵

3.3.5. Diğer Mali hükümler

Kanun'un 26. maddesinde Büyükşehir Belediye'lerine şirket kurma yetkisi verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir Belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu

²²² Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", Akdeniz İİBF Dergisi (8), 2004, (18-37), s.22.

²²³ Tayfun Çınar, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 1-3 Kasım 2000, (Yay. Haz. Birgül A.Güler, Ayşegül Sabuktay), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, 2002, (577-593), s.582.

²²⁴ Mustafa Cihat Danışman, "Belediye Finansmanında Yapısal Değişim", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Temmuz 1992, Cilt:16, S:145, s.49-51.

²²⁵ Erdoğan Adıgüzel, "Büyükşehir Belediye'lerinde Dış Borçlanma", Mali Hukuk Dergisi, Sayı:71, 1997, s.22.

şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel, bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.

Bu hüküm çerçevesinde kurulan şirketler ve bunlardan elde edilen gelirler, Büyükşehir Belediye'lerinin öz gelirleri içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi, 7. maddede sayılan hizmetleri, mali ve teknik imkanları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe veya ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılabilir.

Büyükşehir Belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir Belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %3'ünü aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teklifi ve Meclisin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilir.

Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz. Yapılacak herhangi bir yatırımın Büyükşehir Belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, Büyükşehir Belediye Meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir.

3.4. Belediyelerin Gelir Amaçlı Uygulamaları

3.4.1. Alternatif Hizmetler

Çeşitli nedenlerle kentlerde meydana gelen hızlı büyüme, yerel hizmetlere olan talebin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler gelişen şartlara uygun yeni örgütlenme biçimlerinin de varlığını zorunlu kılan yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması ve yerel yönetimlerin hizmet çeşitliliğinin artması sonucunu doğurmuştur. İnsan yaşamının kalitesini artırmaya yönelik olarak ortaya çıkan hizmet çeşitliliği yeni yöntem ve tekniklerin kullanılmasını gerekli kıldığı gibi, yeni alanlarda yeni tip hizmetlerin görülmesi ihtiyacı da ortaya çıkmıştır.

Hizmetlerinin tanımlarının değişmesi ile özelleştirme, özerkleştirme veya başka şekillerde hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin artırılması ile hizmetlerin yürütülmesi yönünde çeşitli alternatif yöntemler geliştirilmiştir. Alternatif hizmet sunma kavramı, belediye hizmetlerinin doğrudan belediyeler tarafından, ancak farklı biçimlerde sunulmasını kapsadığı gibi, hizmetler için mevcut bulunan teşkilatlanma dışında farklı yapılanmalarla hizmetlerin karşılanması anlamını da içermektedir. Ülke çapında sayısı bir hayli fazla olan yerel yönetim birimlerinin ihtiyaçlarına devlet kaynakları ile tam bir

çözüm bulunması mümkün olmadığı için yerel yönetimler özelinde belediyeler hizmet sunumunda alternatif yöntemleri denemek zorunda kalmaktadırlar.

Toplu olarak yaşayan insanlar belediye yönetimlerinden hem en yeni ihtiyaçlarına çözüm beklerken hem de aldıkları hizmeti en uygun şekilde ve etkin olarak almak istemektedirler. Şehirler belediyelerin hizmet alanlarının genişlediği ve çeşitlendiği ortak ihtiyaçlar alanıdır. Bu alanda yaşayan insanlar yapılan hizmetlerin kendilerine en kaliteli biçimde ulaşmasını arzu ederler. Ancak belediyelerin belirli bir bütçe ve kaynak kısıtlaması nedeniyle her yeni hizmeti zamanında ve yeterli yatırımı yaparak gerçekleştirilmesi en azından birçok belediye açısından mümkün olmamaktadır. Bu tür yatırımlar belediyelerin mali gücünü aşabilmektedir.

Özellikle 1980 yıllarından sonra başlayan köyden kente göç dalgası şehirlerde, özellikle de büyük şehirlerde belediyeleri çok yönlü sorunlarla karşı karşıya getirmiştir. Ani artış gösteren bu sorunlar karşısında belediyelerin elinde bulunan nitelikli personel yetersizliği, araç-gereç eksikliğinin yanı sıra parasal kaynakların sınırlı oluşu karşısında belediyelerin söz konusu kaynakları bulma konusunda, merkezi yönetim yerel yönetim işbirliği beklentisinin vesayet prosedürüne takılması, parlamentonun yerel yönetimlerle ilgili gerekli yasal düzenlemeleri uzun süredir gerçekleştirememesi veya gerçekleştirmemesi, belediyeleri, belediye hizmetlerinin yerel halka götürülmesi konusunda çeşitli alternatif yönelişlere itmiştir.²²⁶

Son yıllarda, yerel yönetimlerde de değişim rüzgarları esmeye başlamış ve yerel ekonomik yapılanmaları ile de farklılaşma çabaları gözlenen yerel yönetimler, halka sundukları hizmetlerde iyileştirme sağlayabilmek için stratejiler geliştirmeye başlamışlardır.²²⁷ Bu açıdan belediyeler, yerel halkın daha iyi yaşam standartlarına kavuşması, beldenin daha güzel, daha yaşanabilir ve problemsiz hale gelmesi için girişimlerde bulunup bu girişimlerin türünü ve modelini kendi ihtiyaç ve imkanları doğrultusunda belirlemektedirler. Belediyeler hizmet üretirken özelleştirme ve benzerleri gibi farklı alternatif modeller denemektedirler. “Yerel yönetimler alternatif hizmet sunma yöntemlerini tek başlarına üstlenmezler. Bu konuda özelleştirmeye doğru bir yol alırlar. Özelleştirmeden doğan sonuçların olumlu ya da olumsuz yönlerini sürekli denetlerler.”²²⁸

Özelleştirme uygulamalarının yanında alternatif hizmet sunum biçimleri olarak birçok yöntem kullanılmaktadır. Bunlar, İhale Yöntemi, İmtiyaz Yöntemi, Yap İşlet Devret Yöntemi, Kiralama Yöntemi, Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi, Hizmet ve Yönetim Sözleşmesi Yöntemi, Kupon Yöntemi gibi çeşitli yöntemlerdir. Özelleştirme Yöntemi ve Hizmet Özelleştirmesi uygulamaları özel bir başlık halinde ele alındığı için diğer yöntemler hakkında kısa bilgiler verilecektir.

3.4.1.1. İhale/İmtiyaz/Kiralama Yöntemleri

Yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken bazı işlerin rekabetçi bir ortamda özel firmalar eliyle yürütülmesi için fiyat indirimi yoluyla ihale yöntemi yapılmaktadır. İhale yöntemi, yerel yönetim hizmetlerinin sunumu için, özel bir işletme ile sözleşme yapılmasını ve hizmetlerin sunulması için özel

²²⁶ A.Yasin Karanfiloğlu, “Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar”, Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül, 2000, Sayı:38, (39-46), s.39.

²²⁷ Henden H.Burçin, Henden Rıfki, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve E-Belediyecilik”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, www.e-sosder.com, Güz 2005, Cilt:4, Sayı:14, (48-66), ISSN:1304-0278, erişim:20.10.2010, 2005, a.g.m., s.48-49.

²²⁸ Uğur Yıldırım, “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Ed.Hüseyin Özgür, Ed.Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, Eylül, 2005, s.395.

işletmeye belli bir ödemenin yapılmasını ifade etmektedir.²²⁹ Öncelikle ilgili hizmet için maliyet araştırmaları yapıldıktan sonra, işi yapabilecek işletmelerin sermaye yapısı ve mali gücü de göz önüne alınarak, önceden tespit edilmiş özel işletmeler ihaleye çağırılmaktadır. Daha çok peyzaj çalışmaları, inşaat yaptırılması gibi konular ağırlıktadır.

Rekabetçi bir ortamda yapılan ihale ile belediye daha ucuz ve kaliteli hizmet ve iş satın alabilmektedir. Bu yöntemle belediyeler hantallığa yol açabilen araç parklarına sahip olma veya fazladan personel istihdam etme gibi sorunlardan kurtulmaktadır. Belediyelere burada düşen iş ihale edilen hizmetin etkin olarak istenildiği gibi ve ihale şartlarına uygun yerine getirilmesi için gerekli denetimleri yapmasıdır. “Belediye yöneticileri, çöplerin toplanması, genel temizlik, rekreasyon alanlarının bakımı, halk otobüsü yolcu taşıma ve otopark hizmetlerinin ihale yöntemi ile yapılması gerektiğini daha genel anlamda kabul etmektedirler.”²³⁰

Bazı belediyelerin ihale yöntemi ile özelleştirilmiş bulunan hizmetleri bulunmaktadır. Özellikle temizlik hizmetlerini özel sektöre ihale eden belediyelerden biri de Kütahya Belediyesi’dir.²³¹ Kütahya belediyesinde en çok kullanılan özelleştirme yöntemi hizmet ihalesi ve kiralamalar şeklindedir. Küçük çaplı bazı hizmetlerde (büfe gibi) özelleştirmeler Yap İşlet Devret biçiminde gerçekleşmektedir. Kütahya Belediyesi’nde ilk özelleştirme çalışmaları, 1992 yılında temizlik işleri ihalesi ile başlamıştır. Daha sonra 1995 yılında mezbaha hizmetleri ve otobüs İşletmesi, halk otobüsleri işletmeciliği olarak, özelleştirilmiştir. Daha sonra su endeksi okuma ve su arıza, tamir işleri, soğuk hava işletmesi özelleştirilmiştir. Alternatif hizmet sunma yönteminin tanımında olduğu gibi hem personel hem de maliyet tasarrufu sağlama amacı Kütahya örneğinde gerçekleşerek, özellikle özelleştirme sonucunda belediye önemli kazanımlar elde etmiştir.²³²

Manisa Belediyesi, 15 hizmet türünü ihale yöntemiyle özelleştirmektedir. Diğer belediyelerde de sıklıkla görüldüğü gibi, Manisa Belediyesi de özelleştirme yöntemi olarak sadece ihale yöntemini uygulamaktadır. Bazı hizmetlerde yapılan özelleştirme sonrası maliyetlerde %70 oranında tasarruf sağlamıştır. Bu nedenle özelleştirmeyi düşündüğü hizmetler arasında; belediye araç bakım-onarım atölyesi, marangoz atölyesi, demir atölyesi, sinyalizasyon ve bakım işleri, asfalt serim işleri, boyahane atölyesi yer almaktadır. Belediye, sunduğu hizmetlerin maliyetlerinde öncelikle işçi ücretlerinde tasarruf sağlamayı amaçlamaktadır. Özelleştirilen işlerin denetimini ise mukayese yöntemiyle yapmaktadır. Ayrıca, özelleştirilen hizmetlerle ilgili işçi sendikaları ve yüklenici firmalar ile sorunlar yaşamamaktadır.²³³

Kahramanmaraş’ta belediye, hizmetleri çok iyi düzeyde gelişme göstermiştir. Belediye daha etkin ve daha verimli hizmet sağlayabilmek için halkın beklentileri doğrultusunda birçok alanda özelleştirme çabası içerisine girmiştir. Burada en çok kullanılan yöntem ihale yöntemidir. Belediye bünyesinde alınması gereken kırtasiyeden tuğlaya kadar akla gelebilecek olan tüm mal alışları serbest piyasada ihale yöntemi ile olmaktadır. Tüm bu işlemler belediye encümeni toplantısında belirlenen

²²⁹ Coşkun Can Aktan - A. Kadir Işık, “Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Alternatif Yöntemler”,

<http://www.canaktan.org/ekonomi/saglik-degisim-caginda/pdf-aktan/sunum-alternatif.pdf>, erişim 18.10.2010, s.4.

²³⁰ Hasan Erdoğan, Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 347 sayfa, S.D.Ü., S.B.E., Ocak, 2010, s.306.

²³¹ Erdoğan, 2010, a.g.e., s.188.

²³² Hatice Dayar, “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri Kütahya Belediyesi Örneği”, s.8,9,10,11, erişim:18.10.2010, <http://sbe.dpu.edu.tr/7/313.pdf>.

²³³ Süreyya Sakınç, Gül Kayalıdere, Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesine Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, C.B.Ü., İ.İ.B.F, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yıl:2003, Cilt:10, Sayı:1, (205-221), s.214-215-217.

kriterlere ve ihtiyaçlara göre yapılmaktadır. Su sayacı okuma, çöp toplama gibi hizmetlerde de ihale yöntemi kullanılmaktadır.²³⁴

İmtiyaz sözleşmesi, klasik idare hukuku teorisinde, idare tarafından kamu hizmetinin özel kişilerce gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır²³⁵. Bu yöntemde hizmetin görülme işi işletmelere verilmektedir. Hizmet ücreti de yararlananlar tarafından işletmeye ödenir. Sözleşmesi yapılan imtiyaz konusu belediyenin sorumluluğunda ve belediyenin katkısı ile gerçekleştirilmektedir. İmtiyaz alanında bulunan hizmetler için fiyatların belirlenmesi işi de belediyenin inisiyatifinde olmaktadır. “İmtiyaz, imtiyazı veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. İmtiyaz genellikle doğal tekel özelliği olan bir hizmetin yapılması amacıyla verilir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye yönetiminin sorumluluğundadır ve bu sözleşmede belirtilmelidir.”²³⁶ İmtiyaz yöntemi genellikle çevre düzenlemesinde, temizlikte, bazı işletmelerde, belediye sınırlarına giren ulaşım alanlarında, elektrik üretiminde, spor tesisleri gibi yerlerde kullanılmaktadır.²³⁷ İmtiyaz anlaşması uzun bir dönem için yapılmakta ve bu süre içinde aynı hizmeti başka işletmelerin yapılması da engellenmiş olmaktadır. Çünkü bu yöntemde işletme, uzun bir dönemde, hizmetin uzun süreli devamından bir anlamda düşük ücretlerle uzun süreli sürümünden gelir elde etmektedir. Sözleşme süresi sona erdikten sonra, hizmetle ilgili olan tüm altyapı belediyenin varlığı olarak kalmaktadır. İmtiyaz yönteminde en önemli konu pazarlıktır. İmtiyaza giren şirketlerin pazarlığa açık olmaları gerekir. Pazarlık hem rekabeti artıracığı için hem de maliyetlerin ucuza mal edilmesi için önemli bir faktördür.²³⁸

İmtiyaz yönteminin üç özelliği vardır. Bunlardan birincisi, hizmetin ilk etabında, imtiyazı üstlenen firma hizmet başlangıcı için gerekli olan yatırımları yapar. İkinci olarak, imtiyazı alan firma hizmetin denetlenmesinden maliyetine kadar her konuyu üstlenir. Son olarak da imtiyazı alan firmanın hizmet ücretini kullanıcılardan doğrudan tahsil etme yetkisi vardır.²³⁹ Belediyeler bu yöntem ile yerine getirmek zorunda olduğu birçok hizmet alanını personel ve araç parkı istihdam etmeksizin imtiyaz sözleşmesi yaptığı işletmeye devretmiş olmaktadır.

Belediyelerin hizmet alanlarının genişlemiş olması nedeniyle yeterli sayıda ve kalifiye personel ihtiyacı nedeniyle bazı hizmetler yeterli düzeyde görülememektedir. Bu nedenle bazı hizmetler için personel istihdamı konusunda bulunmuş bir yöntem olan kiralama yönteminde, araç gereç ve alan gibi değişkenler belediyeye ait olmak üzere personel ihtiyacını ve hizmetin yürütülmesini özel bir işletme üstlenmektedir. Bu yöntemde, hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan sarf malzemeleri araç gereç gibi maddi unsurlar yerel yönetimlerin kendilerine aittir. Özel sektör bu araç gereçleri kendi personeli ile kullanmak suretiyle hizmeti yerine getirir. Bir anlamda personeli ile beraber hizmetin yerine getirilmesini bir süreliğine kiralamış olmaktadır. Belediye ise bir açıdan personel kiralamış olmaktadır. Örneğin

²³⁴ Serdar Yakar, “Dünden Bugüne Kahramanmaraş Belediyesinde Uygulanan Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Kahramanmaraş Sempozyumu, (1095-1116), s.1097, erişim: 18.10.2010, [http://www.kahramanmaras.bel.tr /images/stories/Sempozyumlar/kahramanmaras_sempozyumu/ c2/65_ Serdar_Yakar.pdf](http://www.kahramanmaras.bel.tr/images/stories/Sempozyumlar/kahramanmaras_sempozyumu/c2/65_Serdar_Yakar.pdf), erişim:18.10.2010.

²³⁵ Güher Ulu, Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, A.Ü.H.F.D., Yıl:2008, C.57, S:4, (405-414), s.407.

²³⁶ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Aralık, 2001, s.48.

²³⁷ Sadun Emrealp, Drew Horgan, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, T.C.Başbakanlık TOKİ Başkanlığı, İstanbul, 1993, s.33.

²³⁸ Eyüp Zengin, “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C:4, No:10, Ekim, 1999, s.57.

²³⁹ Emrealp, Horgan, 1993, a.g.e., s.33.

belediyeye ait otobüs işletmesinin özel şirketçe kiralanması sonucu yerel yönetimlerin bütçesinden tasarruf sağlanmış olmaktadır.²⁴⁰

3.4.1.2. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Mali zorluğu aşmak için ihtiyaç duyulan hizmete ait yatırımın özel işletmeler tarafından yapılıp, maliyeti ve belli bir karı sağlayana kadar aynı işletmeler tarafından işletilmesi bir çözüm olarak görülmüştür. Yap-İşlet-Devret (YİD) yöntemi, yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için geliştirilmiş olup, bu yöntemde kamu finansman sıkıntısının bulunması nedeniyle oluşan finansman açığının yerli ve yabancı özel kesim tarafından sağlanacak kaynaklarla giderilmesi amaçlanmaktadır.²⁴¹ Bu yöntemle otoyol, karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yer altı ve yerüstü otoparkı, havaalanları, limanlar, toptancı halleri, köprü, tünel, liman, hava limanı, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi ve kanalizasyon, elektrik üretim, iletim ve dağıtımı, haberleşme, çevre kirliliğini önleyici ve benzeri yatırımlar yapılabilmektedir. Belediyeler yap işlet devret yöntemi ile yaptırdıkları işler için kaynak ayırmamaktadırlar. Bu tür işlerde yapılacak olan yatırımın tüm risklerini yap-işlet-devret ihalesini alana işletme taşımaktadır. Karşılık olarak, belediyeler bazı durumlarda sadece üretilen mal ya da hizmetin satın alınma garantisini sağlamaktadırlar.

Bu konuda çıkarılmış bulunan kanun, yap işlet devret yöntemini; ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi olarak tanımlamıştır (3996 S.K.Md.3). Bu yöntem hizmetin yapılmasında bir özel işletmeye verilen ayrıcalık ve hizmetin satın alınması konusunda sağlanan garanti gibi yönleriyle imtiyaz yöntemine benzemektedir.

Bu yöntemle mali olarak masraflı ve hizmet olarak uzun vadeli işlerin görülmesi için yapılması gereken yatırımların yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Yerel yönetimler bu yöntemle, büyük bütçeler gerektiren yatırımlar için muhtemel kaynak sıkıntısından kurtulmaktadırlar. Yöntemin işleyebilmesi, özel sektör açısından bakıldığında, fiyatlandırılabilir ve işletilebilecek yatırımların yapılacağı alanlarla sınırlıdır. Bir metro yatırımının işletmecisi firma tarafından yapılması ve belli bir süre işletilerek, sonunda belediyeye devredilmesi şeklinde örneklendirilecek olan bu tür bir hizmet sözleşmesinde hizmetlerin verimliliğinin ve kalitesinin artacağı düşünülmektedir.

Belli bir süre işletme hakkının projeyi uygulayan işletmeye verilmesi, yabancı yatırımcıların da ilgisini çekeceğinden, yöntem yabancı sermaye girişini destekleyen bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin yabancı sermayeden belirtilen payı alabilmesi, özelleştirme ve yap-işlet-devret modeli ve benzeri araçları etkin bir şekilde kullanması ile sıkı sıkıya ilişkilidir.²⁴² Bu tür bir hizmet şekli ile yapılan yatırımlar, özel sektörün kar güdüsü nedeniyle daha çabuk tamamlanarak hizmete

²⁴⁰ Zengin, 1999, a.g.m., s.71.

²⁴¹ Sayıştay Başkanlığı, Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu, (832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 28'inci maddesine göre düzenlenen bu raporun, Sayıştay Genel Kurulu'nun 11.4.2002 tarih ve 5022/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması uygun bulunmuştur), Nisan 2002.

²⁴² Mehmet Kara, "Türkiye'nin Dış Borçlanma (Rating) Sorununa Yabancı Sermaye Yatırımları Çare Olabilecek mi?", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 3, Sayı:4, Yıl:2000, (113-129), s.123.

sokulmaktadır. Böylece gereken hizmetler için bekleme süresi azalmaktadır. Belediyelerin bu tür projelere kaynak ve personel ayırma zorlukları da ortadan kalkmaktadır. Böylece belediyelerin daha acil olan hizmetlere ayıracağı kaynaklar da nispi olarak artmış olmaktadır.

Bu yöntemde de belediyelerin hizmet standart ve kalitesi ile belde halkının yaşam koşulları ve hizmetten faydalanmaları açısından denetleme yetkileri bulunmaktadır. Uygulamanın başarısı, “işletmenin üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesi, sermayenin miktarı, tesisin işletim esasları, ücretin belirlenmesi, yapılan tesisin işletim esasları, üretilen mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede ve uygun fiyatta sunulması”²⁴³, gibi konulara ve denetleme hakkının tam olarak kullanılabilmesine bağlı olmaktadır.

3.4.1.3. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi

1980’lerden sonra yerel yönetimlerde meydana gelen en önemli değişikliklerden biri belediyelerin iktisadi teşebbüslerde bulunmaya başlamaları olmuştur.²⁴⁴ Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nda hükümleri bulunan bu yöntemde, meclis kararına bağlı olarak gösterilen faaliyet, direkt olarak belediye tarafından kurulan işletmelerce yerine getirilmekte, mevzuata uygun olarak hayata geçirilmektedir.²⁴⁵

Ortak girişim ise, hizmetlerin konusunda uzmanlaşmış özel işletmeler ile ortaklaşa yürütülmesi işlevidir. Belediyelerin burada da özel girişimciliğin uzman personel istihdamından faydalanmaları söz konusudur. Ortak girişimler aynı zamanda kamu hukuku kuralları yerine, özel hukuk kurallarına tabi oldukları için daha esnek bir yapıya sahiptirler. Özel hukuk kamu hukukuna göre daha esnek olduğu için özel hukuk hükümlerine göre hareket ederken²⁴⁶ aynı zamanda halkın isteklerini ve sosyo-ekonomik ihtiyaçlarını da gözeterek en iyi sonucu üretmeye çalışırlar. Belediyeleri siyasi rant veya personel istihdamı baskılarından kurtardığı gibi olumlu bir yanı da bulunan bu yöntem sayesinde yerel yönetimler kendilerini siyasi güçlerin baskısından kurtarıp vatandaş odaklı bir eğilim içerisinde bulunmalarına zemin hazırlamış olmaktadır.²⁴⁷

3.4.1.4. Hizmet ve Yönetim Sözleşmesi Yöntemi

Asıl hizmeti gören belediye olmakla beraber, daha çok yardımcı hizmetler olarak adlandırılabilir olan bazı hizmetlerin özel kesimler tarafından yerine getirilmesi durumu söz konusudur. Bunlar su, atık su bedellerinin veya jeotermal kullanım bedellerinin tahsilatı gibi hizmetlerin anlaşmalı özel sektör kurum ve kişilerince yapılması gibi işlerdir. Bu yöntemle daha hızlı belediye hizmeti verilmesi ve belde halkının daha zahmetsizce hizmetin gereğini yerine getirmesi sağlanmış olmaktadır. Sıkışıklık, aksama gibi sıkıntıların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak geliştirilmiş olan bu yöntemle belirli hizmetlerin özel sektöre verilmesi söz konusu olmaktadır. Bu yöntem ile belirli merkezlerde görülen günlük işlerin vatandaşın ayağına götürülmesi anlayışı da bulunmaktadır.

²⁴³ Acartürk, 2001, a.g.m., s.50.

²⁴⁴ Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler Ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 1999, (1-12), s.1.

²⁴⁵ A.Serap Fırat, “Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:7, S:1, Ocak, 1988, s.81.

²⁴⁶ Acartürk, 2001, a.g.m., s.53.

²⁴⁷ Sabine Kuhlmann, “Reforming Local Public Service”, Public Management Review, 2008, 10:5, (572-596), p.582.

Özel sektörle yapılan sözleşme akdi ile belediyenin denetimi altında, su sayaçlarının okunması, ücret tahsilleri, fatura düzenlemeleri gibi birçok işlemi özel sektörün üstlenmesi ile belediye birimlerinin yükü hafiflemektedir²⁴⁸. Özel şirket hizmetinin bedeli, belediyeler tarafından ödenmekte olup hizmetin belli bir yüzdesi şeklinde anlaşmalar ile karşılıkları ödenebilmektedir.

Yönetim sözleşmesi de aslında bir hizmet sözleşmesidir ancak burada bir hizmetin tüm yönleri ile sözleşme kapsamına alınıp tamamen özel işletmeler eliyle yürütülmesi, belediye için ise hizmetin denetlenmesi işi söz konusudur. Diğer yöntemlerde olduğu gibi bu yöntem de belediye hizmetlerindeki aksamalara çözüm bulma amacıyla kullanılmaktadır. İster hizmet isterse yönetim sözleşmesi olsun, burada söz konusu olan ortaya çıkan karın paylaşımıdır.²⁴⁹

3.4.1.5. Kupon Yöntemi

Belediyelerin sosyal faaliyetlerinden biri olarak yaptıkları hizmetlerdendir. Yöntem ile sosyal olarak yeterli gelire sahip olmayan belde halkından durumu tespit edilenlere dolaylı olarak yardım edilmesi söz konusudur. Bu yöntemde daha çok yarı kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi ön plandadır.²⁵⁰ Belediyeler ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hazırladıkları kuponları dağıtmakta ve bunların bedellerini ise önceden belirlenmiş olan ve ihtiyacın karşılanacağı işletmelere ödemektedirler. Dolayısıyla mali yardım yapma konusunda belediye vatandaşla doğrudan muhatap olmamış bulunmaktadır. Belediyeler için bu uygulamanın en önemli kısmı yardıma gerçekten ihtiyacı olan kişilerin tespit edilmesi sorunudur.

3.4.1.6. Gönüllü Katılımlar

Belediye yönetimleri mali kaynaklarıyla kendi başlarına yapamayacakları bazı iş ve hizmetler için sivil toplum örgütleri dahil birçok kesimden yardım almaktadırlar. Bazı ülkelerde bu tür sivil girişimler sayesinde belediyeler bütçelerinden yapmaları gereken harcamalardan tasarruf etmektedirler. “Kar gözetmeyen bir grubun kültür ve sanat merkezinin işlerini yürütmesi nedeniyle, California’nın yılda 72.000 \$ tasarruf ettiği belirtilmektedir.”²⁵¹ Gönüllü yardım aynı zamanda belediyelere yapılan parasal yardım gibi etki göstermektedir. Çeşitli danışmanlık, rehabilitasyon vs gibi sosyal işlerin gönüllü organizasyonlar tarafından yerine getirilmesi ile belediyeler mali olarak tasarrufta bulunmuş olmaktadır.

Bazı hizmetlerin gönüllü kuruluşlarca yerine getirilmesi sistemi ile belediyeler bu alana ayıracakları bütçeden tasarruf ederek zorunlu alanlarda harcama potansiyeli kazanmaktadır. Sistemli hizmetler dışında kalan ve daha çok kültürel ve sosyal hizmetler olarak adlandırılabilen bazı hizmetler gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, vakıflar vb. aracılığı ile yerine getirilebilmektedir.

²⁴⁸ Zengin, 1999, a.g.m., s.74.

²⁴⁹ Emrealp, Horgan, 1993, a.g.e., s.36.

²⁵⁰ Acartürk, 2001, a.g.m., s.52.

²⁵¹ John C.Goodman, 1985, Privatization, The Proceeding of a Conference Hosted by The National Center for Policy Analysis and Adam Smith Institute, Dallas, s.110-111’den aktaran : Toprak, 2006, a.g.e., s.265.

Virginia Beach kütüphanesinde 100'den fazla gönüllü, çalışarak kente yıllık 42.000 \$ tasarruf sağlamaktadır. Canlandırma ve yeniden yapılandırma programları için 60'dan fazla gönüllünün çalıştığı New Orleans'ta toplam 3.000 gönüllünün kent alanında 85 farklı acentede çalıştığı belirtilmektedir.²⁵²

Kendi kendine yardım köylerdeki imece usulünün zorunlu olmayan biçimi gibidir. Burada ortak işlerin birlikte yapılmasının teşvik edilmesi söz konusudur. Söz konusu olan herkesin evinin önünü kendisinin süpürmesi, esnafın çarşı temizliğinde en azından işyerlerinin önünü temizlemek suretiyle belediye hizmet ve harcamalarına katkıda bulunmasının sağlanması gibi hizmetlerdir. Yerel yönetimlerin bazı sosyal davranışları teşvik etmesi sosyal sorumluluklarının da gereği olarak kabul edilmelidir. Yerel yönetimler sadece hizmet sunmak için değil sosyal sorumlulukları yerine getirebilmek için de çalışırlar.²⁵³ Sosyal sorumluluk gereği en azından çevre temizliği gibi konularda halkın teşvik edilmesi ve sorumluluk almasının sağlanması, toplumsal duyarlılığın artırılması gibi olumlu işlemlere sahiptir.

3.4.1.7. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Bu yöntemde de sosyal fayda ağırlıklı bir yön vardır. Topluma sosyal veya yaşam kalitesi açısından olumlu katkıları olan işletmelere yerel vergi indirimlerinin sağlanması gibi uygulamalar yapılabilmektedir. Belli işyerlerinin belirli bölgelerde toplanmasını arzulayan bir belediyenin, teşvik amaçlı hizmet kullanım bedelleri üzerinden indirimler getirmesi ya da vergi indirimleri yaparak maliyetlerine katkıda bulunması örnek olarak verilebilir.

Bu hizmet gündüz çocuk bakımı, yaşlı ve özürü halkın bakımı, dar gelirli için ev ihtiyacı, sanat ve tiyatro merkezleri, evsel atıkların ayrı bir konteynıra konulması gibi birçok konuyu kapsamakta ve bunlar sayesinde ilgili konularda belediyelerin bütçesinden daha az pay ayrılmış olması hedeflenmektedir.²⁵⁴

3.4.1.8. Fiyatlandırma Yöntemi

Bu yöntem ile sadece hizmetten faydalananların, ilgili hizmetin masraflarına katılması sağlanmış olmaktadır. Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılabilir kısmı ile, sadece hizmetten faydalananlara fatura edilmesi ile ilgili hizmetten faydalanmayan belde halkı herhangi bir yük altında kalmamış olacaktır. "Bu yöntemde fayda esasına ve piyasa mekanizmasına göre ücretlendirme yapılacağı için, su, havagazı, doğalgaz, şehir içi ulaşım gibi alanlarda kullanılmaktadır."²⁵⁵

3.4.1.9. Alternatif Hizmetler Genel Değerlendirme

Yerel yönetimlerin artan hizmet ve kaynak sorunlarını aşma konusunda alternatif çözümler üretme çabaları yoğunluk kazanmıştır. Sahip oldukları bölgesel, coğrafi, turistik, doğal zenginlik ve kaynakları kazanca çevirme konusunda tüm belediyeler arayış içine girmişlerdir. Belediyeler bu tür hizmetleri genel olarak gelir amaçlı olarak yaptıkları gibi, sosyal fayda getirisi nedeniyle de

²⁵² Goodman, 1985, a.g.e.'den aktaran Toprak, 2006, a.g.e., s.265.

²⁵³ Anwar Shah, Local Governance in Industrial Countries, Public Sector Governance And Accountability Series, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, s.21.

²⁵⁴ Emrealp, Horgan, 1993, a.g.e., s.40.

²⁵⁵ Acartürk, 2001, a.g.m., s.58.

yapmaktadırlar. Yerel hizmetleri alternatif hizmet sunma yöntemleriyle gerçekleştiren belediyeler önemli bir kaynak tasarrufu sağlamaktadırlar.

5393 sayılı kanunla “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” olarak sınırsız bir faaliyet alanı gösterilen belediyeler her ne kadar faaliyetleri konusunda idari bir vesayetin altında olsalar da farklı hizmet alanları geliştirmek konusunda önemli bir özgürlüğe sahiptirler.

Yaşam koşullarının artması ve büyüyen şehirlerde insan çeşitliliği ve hareketlerinin artışı aynı zamanda değişik toplumsal ihtiyaçlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Değişen ve çeşitlenen isteklerin artışı, merkezden gönderilen mali kaynağı ve öz kaynakları yetersiz bırakmakta ve hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Belediye hizmetlerinin giderek artması sonucunda belediyelerin mali yapısındaki yetersizlik sonucu oluşan mali sıkıntıları atlatmak için belediyenin yapması gereken hizmetlerin farklı araçlarla yapılması veya farklı hizmet ve gelir alanlarının ortaya çıkarılmasını gerekli kılmıştır. “Yerel yönetimler, her geçen gün çeşitli sebeplerle hizmet yelpazesi genişlemesine rağmen, yeterli mali kaynaklara ve idari özerkliğe sahip değildirler. Yeterli mali kaynaklarla donatılmayan ve merkezin ağır vesayeti altında olan belediyeler, daha etkin hizmet sunabilmek için²⁵⁶ kendi kaynakları dışında başka gelir getirici alternatif kaynaklar üretmeye başlamışlardır.

Alternatif hizmet kavramı iki açıdan ele alınmalıdır. Birincisi daha önce özelleştirme başlığı altında incelendiği şekliyle mevcut hizmetlerin doğrudan belediye tarafından yerine getirilmek yerine daha etkin ve verimli olabilecek özel kuruluşların da bir şekilde devreye sokulmasıdır. Burada amaç özel sektörün tecrübe ve veriminden faydalanmaktır. “Yerel hizmetlerin alternatif hizmet sunma yöntemleri ile gerçekleştirilmesinin ekonomik sonuçlarına bakıldığında bu yollara başvuran belediyelerin önemli bir kaynak tasarrufu sağladığı görülmektedir. Bunun en büyük nedeni özel sektörün mal ve hizmet üretiminde kaynakları daha verimli kullanma ve harcamaları en aza indirerek karı artırma eğilimidir. Dolayısıyla bu yöntemle belediyeler mevcut kıt kaynaklarla daha çok hizmeti daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmektedir.”²⁵⁷

Sadece özelleştirme değil ileriki konularda üzerinde durulmuş ve iş özelleştirmesi olarak adlandırılmış bulunan şirketleşme, özerk şirketler eliyle işlerin görülmeye çalışılması da aynı şekilde hizmet etkinliği ve tasarruf sağlamak içindir. “Belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hem şehirlerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla stratejik iş birimlerini şirket statüsüne sokarak özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler. Performansını arttırmak isteyen ancak yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle vb. uygulamalarla eli kolu bağlanan, hizmet üretmez konuma gelen belediyeler, söz konusu şirketleri kurarak yaratıcı kimliği ile vesayet denetiminden kurtulmayı ve daha verimli hizmet sunmayı hedeflemektedirler.”²⁵⁸

Örneğin “Isparta belediyesinin yan kuruluşu olan ISBAŞ A.Ş gerek fabrika gerekse maden sahalarının devri ile birlikte hem pomza madeni hem de mamul ürün olan bimsblok üretiminde büyük artışlar kaydedilmiştir. Şehircilik ve inşaat sektöründe Isparta ve çevresinde hizmet vermektedir. 2001 yılında itibaren doğal taş mermer sektöründe üretim faaliyetlerine başlamıştır. ISBAŞ A.Ş., doğal taş

²⁵⁶ Acartürk, 2001, a.g.m., s.47.

²⁵⁷ Uğur Yıldırım, “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 13, Sayı:4, Ekim, 2004, (19-37), s.21.

²⁵⁸ Acartürk, 2001, a.g.m., s.53.

fabrikasını burada kurarak faaliyetlerini hızlandırmış ve piyasaya hizmet veren bir kuruluş haline gelmiştir. Kendi üretim tesislerini ve ekipmanını oluşturarak Isparta ekonomisine katkı yapmaktadır. Türkiye'deki çeşitli şehirlere taş üreten fabrika artık yurt dışına açılmış Irak'a taş ihraç eder duruma getirilmiştir."²⁵⁹

İkinci olarak hiç yapılmamış veya kısıtlı bir yerde yapılmış ve önemli verim alınmış hizmetlerin yaygın ve daha verimli olarak uygulanmasını kapsamaktadır. Bu konuda çeşitli belediyeler tarafından yapılmış bulunan hizmet örnekleri bulunduğu gibi, potansiyel olarak hizmet alanı olarak görülmele beraber henüz kullanılmamış olan kapasiteler de bulunmaktadır.

Bugün günümüz Türkiye'si enerji açığıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Halkın temel ihtiyaçlarından biri sayılan bu enerji yeteri kadar üretilmediği için dış alım yoluna gidilmekte ve çeşitli sıkıntılara neden olmaktadır. Bazı illerde ise belediyeler enerjilerini kendileri üretip halkına alternatif bir hizmet vermenin yanında önemli miktarda gelir elde etme konusunda adımlar atmaktadırlar. "Isparta belediyesinin bu konuda yurt dışına yapmış olduğu ziyaretleri sonuç vermeye başlamıştır. Türkiye'de olduğu gibi Isparta da en büyük sıkıntılardan olan enerji açığını kapatmak için elektrik santrallerine alternatif olacağına inanılan güneş tarlaları oluşturularak, hem ülkeye hem de Isparta halkına, belediye olarak katkı sağlanacak çalışmalar yapılmaktadır."²⁶⁰

Bu konuda diğer bir örnek olarak Alaçatı Belediyesi ve ARES işbirliği ile kurulan Türkiye'nin ilk rüzgar enerji santrali verilebilir. Bu projede belediye alternatif hizmet üretirken halkın desteğini de alarak uzun vadeli gelir kaynağı elde etmiş olacaktır. Proje kaynağı rüzgar olduğundan sınırlı değil tükenmeyen kaynağa sahip olunacaktır. Üstelik bu projenin uygulama sonuçlarından biride alternatif olarak belediyeye pozitif dışşallık sağlayacak olan çevre faydasıdır.

İSKİ Terkos Osmangazi Merkezinin enerji ihtiyacının giderilmesi amacıyla hazırlanan proje ile ihtiyacın öncelikle yenilenebilir enerji kaynaklarından kesintisiz olarak karşılanması planlanmıştır. Bu amaçla Terkos Rüzgar Enerji Santrali yatırımına 2008 yılında start verilmiş ve 2010-2011 yılı içerisinde devreye sokulmasına karar verilmiştir. "İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan İstanbul Enerji A.Ş. Çatalca/Durusu bölgesinde 45 MW kurulu gücünde rüzgar enerji santralini 2010 yılında devreye almayı planlamaktadır. Rüzgar santrali, yıllık ortalama 152 milyon KW elektrik üretimi ile Osmangazi Terfi Merkezinin tüm enerji ihtiyacını karşılayabilecektir.. Hasdal Bölgesinde çöp düzenli depolama alanında 4 MW kurulu güçle çöp gazından elektrik enerjisi üretimi yapılmaktadır. Asya ve Avrupa depolama alanlarında biriken çöplerden Avrupa yakası için 7.4 MW ve Asya yakası için 14 MW olmak üzere toplam 21 MW kurulu güce sahip olacak bir santral ile çöp gazından elektrik enerjisi üretimi planlanmaktadır. Bu santrallerin devreye girmesi ile yılda 1 milyon ton sera gazı salımı azaltımı söz konusu olacaktır."²⁶¹ Bu şekilde hem çevrenin korunması hem de yenilenebilir enerji kaynağı kullanımı başarılmış olacaktır. Bu yöntemle çöpler imha edilirken atıklar tekrar enerjiye çevrilerek belediyeye gelir getirici alternatif bir hizmet olarak geri dönmektedir.

Hem elektrik kaçaklarının azaltılması hem de belediyelere alternatif bir gelir kaynağı oluşturmanın diğer bir yolu belediye sınırlarında sunulan elektrik hizmetlerinin belediyelerce yerine getirilmesidir. Elektrik dağıtımı üzerine yapılacak projede ise, özel sektöre devri söz konusu olan elektrik

²⁵⁹ Isparta Belediye Başkanlığı, 2010 Yıllık Faaliyet Raporu.

²⁶⁰ Isparta Belediye Başkanlığı, 2010 Yıllık Faaliyet Raporu.

²⁶¹ Muhammet Garip, Beyhan Kılıç, "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sürdürülebilir Enerji Verimlilik Politika ve Projeleri", VII. Ulusal Temiz Enerji Semp., UTES'2008, 17-19, İstanbul, Aralık, 2008, (57-64), s.62.

şebeke sistemi ile belediyelerin büyük oranda gelir sağlayacağı da kesindir. Belediyeler elektrik şebekesinin altyapı ve diğer zorluklarına da katlanmak zorunda kalmakla beraber bu gelirler ile yapacak oldukları hizmetlere daha çok kaynak aktarabilecek ve diğer proje/faaliyetlere daha çok zaman ayırabilecektir.

Bazı faaliyetlerin pozitif dışsallığı belediyelere alternatif bir gelir olarak düşünülmelidir. Sonuçları itibariyle değerlendirildiğinde uzun vadede sağlanacak olan tasarruf nedeniyle bazı uygulamaların hayata geçirilmesi oldukça yararlı olacaktır. Bazı belediyeler tarafından uygulanan 'yeşil pazarlama' ve 'geri dönüşüm projeleri' nin hayata geçirilmesinin kaynak kullanımı açısından ve hizmet amaçlı olarak oldukça yarar sağlayacağı söylenebilir. Jeotermal, Spor tesisi, Organik Pazar gibi projeler alternatif faydalar üretmektedirler.

Belediyelerin gelir getirici farklı hizmetleri bulunmaktadır. Mudanya belediyesi basın bürosunun haberine göre, Mudanya belediyesi başıboş köpeklerin toplanarak kısırlaştırılması işlemlerinin yapılacağı bir köpek toplama aracını hizmete sunmuştur. Toplanan sokak köpeklerinin kısırlaştırılarak tekrar doğal hayata bırakılması işlemi yapılmaktadır. Asıl olarak sosyal amaç taşıyor olmakla beraber, bu hizmet sonucunda Mudanya belediyesi alternatif olarak harcamak zorunda kalacağı 400 bin TL'yi tasarruf edecektir.²⁶²

Salihli Belediyesi örneğinde belediye sınırları içerisinde bulunan sıcak su kaynağı faydalanılacak hale getirilmeye çalışılmaktadır. Salihli belediyesinde de olduğu gibi sahip olunan jeotermal kaynağı, günümüz çevre kirliliğine olumlu etkileri yanında halkın da ısınma, seracılık gibi birçok ihtiyacını karşılamaktadır. Jeotermal ile ilgilenen kişiler üzerinde yapılan bir anket çalışmasına göre²⁶³, belediyenin halkın taleplerini gözeterek hareket etme yöntemini benimsediği ve bu konuda yatırımı kendisinin yapma kararını vermiş olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Salihli Belediyesi'ne ait kurşunlu kaplıcaları hizmeti alternatif bir hizmettir. Asıl amacı sağlık sunmak olan bu kaplıca geniş bir alanda tesis edilmiştir. Kurşunlu kaplıcaları 80 değişik tipte oluşmuş fizik tedavi ve iyileştirme ünitesi, yüzme havuzları, jakuzili odalardan, ayrıca kaplıca tesislerinde market, manav, fırın, restoranı ve çay bahçesinden oluşmakta ve halka sunulmuş alternatif belediye hizmetlerine iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Kurşunlu kaplıcaları içerisinde, AB fonlarından yararlanılarak jeotermal ısıtmalı seracılık mesleki eğitim projesi kapsamında kurulan seracılık 2010 yılında daha çok genişletilerek seralarda çeşitli türlerde çiçek ve bitki üretiminde hizmet vererek alternatif hizmet sunmuştur. Ayrıca üretilen çiçekler, Salihli Belediyesi'nin ihtiyaçlarını karşılarken ihtiyaç sahiplerine de ücret karşılığında yetiştirilen çiçekler verilmektedir. 2010 yılında serada 150 adet yazlık, 150 adet kışlık çiçek, 42.900 adet yerli mevsimlik çiçek üretimi yapılmıştır. Bunun haricinde 42.900 adet yer örtülü bitkiler, 1.600 adet salon çiçek yetiştirilerek halka ücret karşılığında alternatif bir hizmet sunulmuştur.²⁶⁴

Ayrıca şehre hakim bir yerde kurulmuş bulunan 'bizim ev' sosyal tesisleri belediyenin alternatif bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Çeşitli organizasyonlarda ve bireysel eğlenme ve dinlenme amaçlı olarak kullanılmak üzere toplantı, tören ve eğlence yeri olarak hizmet sunmaktadır

Eskişehir'de ise Büyükşehir Belediyesi'nin Porsuk çayı kıyısında 300 dönümlük alana yaptırdığı kentpark, içerisindeki yapay plaj ve olimpik açık yüzme havuzu ile alternatif hizmet alanı oluşturma

²⁶² <http://www.mudanya.gen.tr/guncel-haber/77-mudanya-kent-haberleri/689-kopek-toplama-araci.html>.

²⁶³ Cüneyt Tuncer, Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.14, S.1, C.B.Ü. İ.İ.B.F., Manisa, 2007, (91-108), s.94-95.

²⁶⁴ Salihli Belediyesi, 2010 Faaliyet Raporu, s.11.

konusunda önemli bir örneği oluşturmaktadır. Denizi olmayan yerde oluşturulan plaj belediyelerin oluşturabileceği alternatif hizmet alanları konusunda sınırların nasıl aşılabildiğinin iyi bir örneğidir. “Porsuk Çayı çirkin görüntüsüyle, rahatsız edici kokusuyla şehri yönetenlerin de büyük derdiydi. Porsuk’tan kurtulmak isteyenler de vardı. Üstünü betonla kapatıp hafif raylı sistemi Porsuk’un üzerinden geçirmeyi hayal edenler bile vardı. Porsuk çayını ıslah etme kararı verildi. Eskişehir güzel görünümüne kavuştu. Hak ettiği görünümü kazandı. Porsuk Eskişehir’in kıymetini arttırdı. Eskişehir’e akın akın ziyaretçi kazandı. Bozkır’ın ortasındaki bu plaj ve bu açık yüzme havuzu Türkiye’de benzeri olmayan, dünyada da benzerine seyrek rastlanan tesislerdir. Çevreyi olumsuz yönde etkileyen Porsuk Çayı ıslah edilerek olumsuz etikleri ortadan kaldırılmış ve belediyenin alternatif bir hizmeti olarak sunulmuştur.”²⁶⁵ Bu hizmetin özellikle Eğirdir gölü üzerinde bulunan yerleşim yerleri için ilham kaynağı olması beklenebilir. İlgili göl de plaj oluşturma için gereken doğal ortama sahip olan bir göldür.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi de beş ayrı noktada plaj hizmeti vermektedir. Bu plajlar beş ayrı noktada İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne gelir getiren alternatif hizmetler arasında sayılabilir Plajlarda belediyeye gelir sağlanırken halkın talepleri de karşılanmış olmaktadır.²⁶⁶

Uşak Belediyesi tarafından yapılması planlanan tramvay hizmetleri yatırımı için yapılan araştırmalar da ilgili hizmetin belediyeye önemli bir alternatif gelir kaynağı olacağını ortaya koymaktadır. Kapsamlı bir hesaplama yapıldığında tramvayın yıllık 19 milyon TL gelir getirmesi beklenmektedir. Enerji, işçilik ve bakım giderleri çıkartıldığında belediyeye 12 milyon tl kar’ın kalacağı ve bu sayede 4 yıl içinde hattın masrafını çıkarıp kar’a geçebileceği hesaplanmıştır. Yatırımın belediyeye yeni bir gelir kapısı açacağı ve sistemin bakımının düzenli yapılması halinde 50 yıllık ömrü olacağı vurgulanmıştır.

Bazı kıyı kentleri ise özel konumlarını sağladığı avantajı alternatif gelir elde etme amaçlı olarak kullanabilecekleri hizmetleri geliştirmişlerdir. Kuşadası belediyesi, plaj kum temizleme makinesi olarak kiralamak isteyenlerin hizmetine sunmuştur. Kuşadası belediyesine ait plaj temizleme makinesi belirli bir meblağ karşılığı kiralanabilmektedir. Ayrıca bu hizmetin bir devamı olarak plaj temizleme makinesinin kiralanması halinde belediye kamyonları ile satış yapılacak kum kamyonlarından da sefer başına ücret alınmaktadır. Plajların kiralanması ve şemsiye şezlong kiralalamaları da belediyeye ek gelir getirmektedir. Yine Kuşadası’nda müstahsiller avladıkları, diğer deniz ürünlerini belediye balıkhanesinde satmak mecburiyetindedir. Dışarıdan balık getirenler de balıkları balıkhaneye sokarak muayene ettirmek mecburiyetindedir. Bu hizmetlere karşılık olarak balık satışlarının gayrisafi satışlarından balıkhaneye ücreti alınmaktadır.

3.4.2. Belediyelerde Özelleştirme ve BİT’ler

Belediyeler yerleşim merkezlerinde yaşayan halkın ihtiyaç ve sorunlarını giderme, onların yaşam kalitelerini artırma konusunda önemli görevleri yerine getirmek üzere örgütlenmişlerdir. Ancak Türkiye’de merkezîyetçi ve statükocu yapı bir takım çevresel endişelerle yönetim ağırlığını merkezi yönetim çerçevesinde örgütlediği için belediyeler görevleri oranında ekonomik ve mali açıdan gelişme sağlayamamışlardır. Özellikle 1983 ten sonra yapılan düzenlemelerle başlayan iyileştirme çalışmalarından sonra belediyeler sıkıntılarını giderme amacıyla yeni arayışlara girerek şirketleşmeye, bir anlamda ‘iş özelleştirmesi’ yoluna girmişlerdir. Belediyelerin, bazı hizmetlerin görülmesi amacıyla şirket

²⁶⁵ http://www.yapi.com.tr/Haberler/denizi-olmayan-eskisehirde-plaj-acildi_70860.html.

²⁶⁶ www.ibb.gov.tr.

veya ortaklık kurması kendi içinde yapılan işin özelleştirilmesi olmakla beraber, kamu yönetimi ve devlet girişimleri konusunda ele alınan ‘özelleştirme’ kavramına ve anlamına tam uymayan bir durum söz konusudur.

Kamuya ait iktisadi girişimlerin genel bir tanımı olmamakla beraber, sermayelerinin yarıdan fazlasının kamuya ait olduğu işletmeler olarak kısaca tanımlamak mümkündür. 1982 Anayasasının “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi” başlığını taşıyan 165. maddesinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları...” olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi yönetime ait KİT’ler İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu, olarak ikiye ayrılırken, yerel yönetimlerin bünyesinde bulunan iktisadi kuruluşlar Belediye İktisadi Teşekkülü (BİT) olarak adlandırılmaktadır.²⁶⁷ BİT’ler çoğunluk hissesi ve yönetimi belediyenin elinde bulunan ticari şirketlerdir. Sermayenin çoğunluğunun belediyelere ait olması nedeniyle, Belediye ile BİT’leri arasında hem ekonomik açıdan hem de yönetim gücü açısından yoğun bir ilişki söz konusudur. Bu nedenle, BİT’lerinin üst düzey yöneticileri ve kurulları belediye yönetimi tarafından belirlenmektedir.²⁶⁸ BİT’ler belediyeler için alternatif hizmet sunma yöntemlerinden²⁶⁹ biridir.

BİT’ler, bütçe açısından bağımsız bütçeli ve hukuki olarak özel hukuk hükümlerine bağlı özel hukuk tüzel kuruluşlardır. Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin ekonomik ve hukuki konumu tartışmalı bir konudur. Bu konuda ileri sürülen kimi görüşlere göre bunlar sermayeleri belediyelere ait olduğu için kamu tüzel kişisi olarak değerlendirilmelidir. Çünkü birçok BİT’nün sermayelerinin yarısından fazlası belediyelere ait bulunmaktadır.

Hazinenin Hazine Borç Verme Eksi Geri Ödeme (Net Lending) Kalemine İlişkin Temel Program’ında Belediye İktisadi Teşebbüsleri özellikle özel sektör bileşeni olarak değil ‘kamu sektörünün diğer bileşenleri’²⁷⁰ olarak değerlendirilmektedir. Belediye iktisadi girişimlerinin faaliyetlerini Türk Ticaret Kanunu’na göre yürütmeleri ve “özel hukuk tüzel kişisi” olarak tanınmaları açısından da bunların özel sektör kuruluşu olarak değerlendirilmesi mümkündür. Bu sadece hukuki bir bakış açısı olacaktır. Hukuki bakış açısıyla, özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için özel sektör kuruluşları ile eşit şartlara sahiptirler. Nitekim 1956 tarihli Türk Ticaret Kanunu’nun hükmi şahısları tanımlayan 18. maddesi “...ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar” demek suretiyle bunların bir anlamda özel bir yapılanma olduğunu kabul etmiş olmaktadır.

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 70. ve 71. maddelerinden²⁷¹ aldıkları yetkiyle, dört tür işletme kurabilmektedirler. Bunlar;

- Birincisi bütçe içinde kalmak suretiyle kurulacak işletmelerdir. İçme suyu, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal amaçlı kurulan fonlar, mezbaha işletilmesi gibi hizmetlerdir.
- İkincisi Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü 89. maddesinde, “giderleri özel gelirlerle karşılanan ve belediye bütçesi dışında, belediyeye bağlı olarak yürütülen bütçeler”

²⁶⁷ Recep Çakal, “Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon”, DPT Uzmanlık Tezleri, Temmuz 1996, Yayın No:DPT-2455, s.2 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakalr/tekel.pdf>), erişim:14.11.2010.

²⁶⁸ Güneri Akalın, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, Sayı:6, Kasım, 1994, s.17.

²⁶⁹ Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran, 2003, s.52.

²⁷⁰ http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/EK_G%5B1%5Dnisan05.pdf, erişim:17.11.2010.

²⁷¹ 5393 sayılı kanunun 70 maddesine göre, belediyeler ‘kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir’ler. Aynı kanunun 71.maddesine göre de “özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak” yapabilirler.

olarak tanımlanan ve üstteki maddede sayılan hizmetlerin yürütüldüğü katma bütçeli işletme tipidir.

- Üçüncüsü bütçe dışında özel kanunlarla kurulan işletmelerdir.. Bağlı idare olarak adlandırılan²⁷² bu işletmelerde katma bütçeli olarak sayılabilirler. Aynı bütçeleri bulunan, yarı kamusal mal ve hizmet üreten, daha çok İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerde örnekleri bulunan işletmelerdir. Bunlar ilgili belediyelere bağlı olarak huzurevi, yaşlı bakımevi, mezbahane, atölye işletmeciliği gibi işletmelerdir. Bunların ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur.
- Dördüncü tipi de (ikinci ve üçüncü gruptaki) idare ve işletmelerin belediyelerle ortak olarak kurdukları gerçek olarak özerk bütçeye sahip ve Türk Ticaret Kanununa göre kurulan şirketlerdir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyeleri ve İETT tarafından kurulan İSFALT isimli asfalt üretim tesisi olan işletme buna örnek olarak gösterilebilir.

Belediyelerin daha rahat hareket etme alanı buldukları işletme tipi tabii olarak 70. madde’de belirtilen ve yukarıda dördüncü grup işletme olarak sözü edilen işletme tipidir. Belediyelerin işletme kurmaları aşağıdaki şartlarda gerçekleştirilebilecektir.

- Öncelikle kurulacak işletmenin işgal alanı belediyenin kanunla verilmiş görev alanları içinde olmalıdır (5393 SK., Md.70).
- İşletme kurulabilmesi için meclis kararının olması gerekmektedir (5393 SK., Md.18)²⁷³
- İşletme kurulabilmesi için İçişleri Bakanlığı’nın öncülüğünde Bakanlar Kurulu’nun onayı gerekmektedir.²⁷⁴
- İşletmenin belediye işletmesi sayılabilmesi için sermayesinin %50’sinden fazlasının belediyeye ait olması gerekmektedir (4734 SK. Md.2/d).

İşletme kurulmasına, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin Görevleri” başlıklı 18. maddesine göre aşağıda belirtildiği üzere meclis karar verecektir. Bu madde aynı zamanda aşağıda metni verilen 70. maddedeki “ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre” ifadesine de açıklık getirmektedir. Buradaki hükümlerin ortak ele alınmasından çıkan sonuca göre belediyeler, belediye meclisleri kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, yine aşağıda belirtilmiş olan 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun getirdiği çerçevede ticari işletme kurabileceklerdir. Yine aşağıda belirtildiği üzere şirket kurmak için tüm bu gereklerin yanında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 26. maddesi gereğince, Belediye Meclisi kararından sonra İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Bakanlar Kurulu’nun onayı gerekecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 71. maddesinde de aşağıda belirtildiği üzere bütçe içi işletme için İçişleri Bakanlığı’nın izni gerekmektedir. Bu maddenin gerekçesinde belediyelerin, su şebeke-dağıtım, toplu taşıma hizmetleri ve toplu konut inşaatı gibi hizmetlerini bütçe içi kuracakları işletmelerle yerine getirebilecekleri belirtilmiştir. Aşağıda madde açıklaması verilen 5393 sayılı kanunun 18.

²⁷² 10.03.2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde bağlı idareler, ‘Belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareler’ olarak tanımlanmaktadır (Md.4/a). Bunlara İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi İSKİ ve bu işletmenin kuruluş kanununun diğer Büyükşehir Belediye’lerinde de uygulanacağı hükmünü getiren kanuna göre kurulan diğer Büyükşehir Belediye’lerinin su ve kanalizasyon idareleri örnek olarak gösterilebilir (EGO, ESHOT ve İETT gibi işletmeler).

²⁷³ 5393 Sayılı Kanun, Meclisin görevleri, Md.18: ‘Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.’

²⁷⁴ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun Md.26: ‘Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir.’

maddesine göre bütçe içi veya dışı tüm işletme kuruluşlarında meclis kararı gerekmektedir. Aynı zamanda bütçe dışı şirket kuruluşunda olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Bakanlar Kurulu'nun da onayı gerekmektedir. Ticari işletme kurma ile ilgili kanunlarla getirilmiş kısıtlama ve hükümlerin yanında ayrıca İçişleri Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu kararının gereğinin bulunmasının idari vesayetin yoğun bir uygulama alanına örnek olarak işaret edilmesi yerinde olacaktır.

Söz konusu şirketler her ne kadar hukuki açıdan "özel hukuk tüzel kişisi" ise de belediyeler genel olarak bunların hisseleri üzerinde %50'den fazla paya sahiptir. Bu nedenle şirketler gerçekte bir kamu kurumu olan belediyenin bir uzantısı haline gelmektedir. Yönetim açısından da bu şirketler belediyenin genel politik anlayışı doğrultusunda yönetilirler ve belediyenin politikalarına uygun olarak hareket ederler.

BİT'ler yerel kalkınma ve yerel hizmet arzında önemli bir alternatif oluşturmuş durumdadır. Özellikle Büyükşehir Belediye'lerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmek amacıyla²⁷⁵ BİT'leri kurulmuştur. Büyükşehirlerde başlı başına büyük bir sorun haline gelen taşımacılık alanında gerek metro işletmeciliği gerek deniz ulaşımı gibi çeşitli taşıma sektörlerinde uzmanlaşma ve ayrı bir mesai isteyen işlerde belediye sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmişlerdir.

BİT'ler özel hukuk tüzel kişisi sayıldığı için çoğunluğu itibariyle kar elde etmeleri beklenir. Bu kuruluşların gördüğü hizmetler özellikleri ve büyüklükleri nedeniyle özel hukuk tüzel kişileri tarafından ve kendi bağımsız bütçeleri ile yürütülmektedir. Bu işlemlerin büyük çoğunluğu kar amacı güderken bazıları kar amacı gütmemektedirler.²⁷⁶

Kar amacı gütmeyip, sadece yardım amaçlı veya sosyal amaçlı olarak çalışmak üzere oluşturulmuş belediye girişimleri de vardır. Örneğin, ESHOT, İSKİ, İETT, EGO vb. kar amacının yanında sosyal amaç taşıyan bir işletme olabileceği gibi (ki bu şirketler zaman içinde belediyenin sosyal amaçlı çalışmalarında da araç olarak kullanılmaktadırlar. Örneğin bayram ve özel günlerde ulaşımın ücretsiz ya da düşük ücretle yapılması gibi...) tamamen sosyal amaçla kurulmuş ancak kar da yapabilecek kapasitesi olan kuruluşlar da (İHE, İstanbul Halk Ekmek A.Ş. gibi) mevcuttur.

Bunların yanında kar elde ettiği halde vergi vermemek için zarar gösteren belediye işletmeleri bulunmaktadır.²⁷⁷ Tartışılan bu durum belediye işletmelerinde ortaya çıkan idari yozlaşmayı göstermesi açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir.²⁷⁸

²⁷⁵ Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı:71, Ekim-Aralık, 2008, (41-74), s.42.

²⁷⁶ Akalın, 1994, a.g.m., s.52-53.

²⁷⁷ "Belediye şirketlerinin kar etmesinin de ticari şirketler olduğundan tekrar vergi vermek anlamına geldiğini dile getiren Aziz Kocaoğlu şunları söyledi: "Belediyenin parasını korumak zorundayım. Zaten vergiyi harcıyorum. Verginin vergisi olmaz. Fes giydirmiyoruz yani. Ama biz vergi vermeyecek şekilde belediye ile şirketler arasında ilişkileri sürdürmek zorundayız. Bunun mümkün olanı var, mümkün olmayanı var. Mümkün olan şekilde vergi vermemeye ve kar göstermemeye çalışıyoruz. Suçsa suç." ifadelerini kullandı. Zaten belediye şirketlerinin kar etmeyeceğini belirten Kocaoğlu, belediyenin işini yapan bir şirketin kar etmesi demek, belediyeden bu işi pahalı alması anlamına geldiğini söyledi", 12 Ocak 2010, Cihan Haber Ajansı, İzmir.

²⁷⁸ "Kısa süre bir önce İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı Aziz Kocaoğlu'nun, vergi vermemek için belediye şirketlerini bilerek zararda gösteriyoruz şeklindeki açıklamasını da hatırlatan Hasgür, önce kendi belediyelerine baksınlar, şeklinde konuştu. İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı 11 şirket var: İZFAŞ, İZELMAN, İZBETON, İZENERJİ, İZBELCOM, Grand Plaza, İZULAŞ, İZDENİZ, ÜNİBEL, Metro AŞ ve Ege Şehir Planlama. Bunlar, 2009 yılında toplam 58 milyon 855 bin 462 lira zarar etti. En çok zarar, 31 milyon 667 bin 757 lirayla İZELMAN'ındı. İkinciliği İZFAŞ 10 milyon 763 bin 356, üçüncülüğü 3 milyon 705 bin 720 lirayla İZENERJİ aldı. Onları sırasıyla şunlar takip etti: 3 milyon 542 bin 88 lirayla Grand Plaza, 2 milyon 557 bin 785 lirayla İZDENİZ, 1 milyon 947 bin 574 lirayla Metro A.Ş., 1 milyon 726 bin 535 lirayla İZBELCOM, 1 milyon 623 bin 689 lirayla Ege Şehir Planlama ve 1 milyon 321 bin 18 lirayla ÜNİBEL A.Ş. Sadece İZULAŞ ve İZBETON kâr etti. Bu kârlar İZULAŞ'ta 345, İZBETON'da 8 milyon 53 bin 512 lira oldu. Bunlara ESHOT'un 116 milyon liralık zararı da eklendiğinde 11 toplam zarar 175 milyon lira ediyor." 16 Şubat 2010, <http://www2.haberler.com/ak-parti-izmir-milletvekili-hasgur-kilicdaroglu-haberi/>, erişim:04.05.2010.

3.4.2.1. Özelleştirme Gereği ve Muhtemel Sakıncalar

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a göre yapılacaktır. 27.11.1994/22124 tarih ve sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren kanun'un 26. maddesi ilgili yerel yönetim işletmelerinin özelleştirilmesi ile hükümleri ihtiva etmektedir. Buna göre belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler 4046 sayılı kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca²⁷⁹ belirlenecek ve yürütülecektir.

Özelleştirme sonucu sağlanan gelirler ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından, özelleştirme uygulamaları sonucu doğabilecek iş kaybı nedeniyle yapılacak tazminat ödemeleri ve gerektiğinde ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından özelleştirilecek diğer kuruluşlarda yapılacak idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği harcamalarda kullanılmak üzere özel bir hesapta toplanacaktır. Elde edilecek özelleştirme gelirlerinden yukarıda belirtilen öncelikli harcamalar düşüldükten sonra kalan miktar ilgili belediye ve il özel idaresi tarafından bütçelerine gelir kaydedilecektir.

Belediye veya il özel idarelerinin yapacakları özelleştirme uygulamaları çerçevesinde özel ihtisas gerektiren konulara ilişkin müşavirlik, araştırma, pazarlama ve teknik hizmetler; ilgili belediye veya il özel idaresinin talebi üzerine merkezi yönetim (Başbakanlığa bağlı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı²⁸⁰) tarafından sağlanacaktır.

Belediye hizmetleri kanunların kendilerine görev olarak verdiği hizmetlerden oluşmaktadır. Belediyeler sadece kanundaki bu işlerini görebilmek için şirket kurabildiklerine göre bu hizmetlerin yürütülmesi için kurulmuş olan şirketlerin satışı kamu iktisadi teşebbüslerinin satılarak devletin ilgili alandan çekilmesi gibi bir sonuç doğurmayacaktır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin büyük çoğunluğu devletin özellikle yapmak zorunda olmadığı birçok alanda faaliyet göstermektedir.

Başlangıçta bu teşebbüslerin kurulmasının sermaye birikimi, sosyal fayda, işsizliğin önlenmesi vb. gibi amaçları olmakla beraber, bu alanlar genel olarak devletin zorunlu olarak 'görev' şeklinde yerine getireceği hizmet alanlarından değildir. Ancak belediyelere ait işletmeler başta da belirtildiği gibi zorunlu görev alanı olan konularda kurulmuşlardır. Bunların özelleştirilerek 'satılması' devletin sıkıntılı teşebbüsleri satıp kurtulmasından daha zor bir süreçtir. Çünkü özelleştirilen bu hizmetlerin görüldüğü şirketlerin devamı, sosyal faydası, denetlenmesi gibi konular hizmetin bundan sonra aksamaması açısından önem arz etmektedir. Bu işletmelerin özelleştirilmesinden sonra aşağıdaki muhtemel sakıncalar oluşabilecektir.

-Bu işletmelerin özelleştirme uygulamalarından sonra karlarını maksimize etmek için rekabetin gerektirdiği kuralların dışına çıkarak mağduriyet yaratabilmeleri söz konusudur.²⁸¹

-Özelleştirilen işletmelerdeki iş koşullarından veya yeni ücret politikalarından çalışanların olumsuz etkilenmeleri söz konusu olabilecektir.²⁸²

²⁷⁹ Belediyelerde yetkili organ Belediye Meclisi ve Belediye Encümenidir. 5393 Sayılı Kanun m18/j: "...belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" meclisin görevleri arasındadır. Ayrıca, "İl özel idarelerine ait ihaleler, il daimi encümenince, belediyelere ait ihaleler belediye encümenince bu Kanun hükümlerine göre yürütülür" (2886 SK. Md.13).

²⁸⁰ 4046 Sayılı Kanun Md.4/d: "Kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek" Md.4/m: "Kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek".

²⁸¹ Oğuz Sancakdar, "Özelleştirmenin Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayırımına Etkileri ve Bu Bağlamda Güncel Özelleştirme Tartışmalarındaki Başlıca Görüşler", D.E.Ü.Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8, Sayı:1, 2006, s.256

- Özel işletmelerin sayıca yetersiz eleman çalıştırma veya ücret politikalarındaki olumsuzluklar nedeniyle kalitesiz eleman çalıştırma ihtimalleri mevcuttur.
- Özel sektörün kar güdüsüne önem vermesi ve kamu yararı veya sosyal fayda ilkesini göz ardı ederek mağduriyetlere sebep olabilmesi ihtimali vardır.²⁸³
- Özelleştirme sonucunda özel işletmelerin bazı hizmetleri dışlaması ve önem vermemesi sonucu da doğabilecektir. Bu ise dışlanan hizmetleri alamayan belde halkının yaşam kalitesini olumsuz etkileyecektir. Özelleştirilen şirketlerin “performanslarının ikinci büyük göstergesi, verdikleri hizmeti alım gücü olmayan semtlere ayak sürterek götürmeleri ya da götürmemeleridir.”²⁸⁴
- Yapılan hizmetlerin birçoğu ‘tekel’²⁸⁵ nitelikli hizmetler olduğu için bu hizmetlere sahip olan özel işletmelerin piyasada tekel oluşturarak haksız kazanç elde etmeleri ve böyle bir sorunun kısa sürede halledilebilmesinin zorluğu söz konusu olabilecektir.
- Eğer özelleştirilen hizmetin bölünebilmesi imkanı mümkün değilse, işin aynı işletmeye verilmesi halinde; ilgili işletmenin iş bırakma veya iflası gibi beklenmeyen durumlarda belediyenin yapmak zorunda olduğu hizmetin, ilgili alandan çekildiği için organize olana veya yeni bir çözüm bulana kadar aksaması söz konusu olabilecektir.
- Özelleştirme uygulamalarının etkili olamaması halinde (tekel, rekabet ve denetim sorunu) bu hizmetlerden yararlananlar aleyhine mağduriyetler oluşabilir.²⁸⁶ “Bu şirketlerin, hemen tümü doğal tekel alanı olan yerel hizmetlerde gösterdikleri performansın ilk büyük göstergesi, hizmet fiyatının pahalılaşmasına yol açmalarıdır.”²⁸⁷

Hizmetlerin özel işletmelerce görülmesi uygulamasında görülen sakıncalar ve hizmetlerin görülmesinde meydana gelen yenilikler, yeni yöntemler nedeniyle, bazı hizmet dallarında özelleştirme (ilgili alanı tamamen piyasa şirketlerine terk etme) uygulamasının tersi olan uygulamalar da yapılarak, hem sakıncaları önlemek hem de gelişen yöntemlerin belediye merkezli hizmeti ön plana çıkarması nedeniyle özel işletmelerin faaliyetlerine son verilerek bir anlamda hizmet kamulaştırması da gerçekleştirilebilmektedir.²⁸⁸

Bir yandan özelleştirme için var olan nedenler, diğer yandan olumsuzluk oluşturabilecek olan durumlar beraber ele alındığında, belediye iktisadi teşebbüslerinin özellikle hizmet alanları ve bütçe içinde kalan hizmetleri oluşturan ve sosyal faydası büyük boyutlarda olan işletmelerinin özelleştirilme yerine etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması daha uygun olacaktır. Ancak iyi yönetilemeyen ve sosyal faydası yüksek olan işletmeler için çok sıkı denetleme mekanizmaları oluşturulduktan sonra özelleştirme yoluna gidilebilir. Varlığına gerek olmayan işletmelerin tespit edilip bunlarla ilgili kapatma da dahil ve

²⁸² TMMOB, “20.Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu, (Türk-İş, Hak-İş, Disk, Kesk, TMMOB, TTB, KİGEM), ‘belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi bütün emekçilerin yaşam koşullarını daha da ağırlaştıracaktır’ TMMOB Yay. ISBN:975-395-938-9, Kozan Ofset, Eylül, 2005.

²⁸³ Gürbüz, 2008, ag.m., s.53-54, ‘kamu hizmetinin özel sektör tarafından yerine getirilmesi durumunda, kar ile kamu yararı seçenekleri arasında kalınmakta ve özel şirketlerin doğası gereği de kar seçilmektedir. Çünkü özel sektörde öncelikli amaç, kamu yararının gözetilmesi değil kar’ın maksimize edilmesidir. Bu durum ise kamu yararı kavramını zedeleyecek bir potansiyeli beraberinde taşımaktadır. Örneğin kamu yararının üst düzeyde gözetilmesi gereken ve doğrudan toplum sağlığını ilgilendiren çöp ve temizlik işleri gibi bir işte, kar amaçlı bir kuruluşun kamu yararını ne kadar gözeteceği, yanıt bekleyen bir sorudur’.

²⁸⁴ Birgül Ayman Güler, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, Görüş Dergisi, Sayı:58, Şubat-Mart, 2004, s.30.

²⁸⁵ Özdemir, 2008, a.g.m., s.42.

²⁸⁶ Sancakdar, 2006, a.g.m., s.248.

²⁸⁷ Güler, 2004, a.g.m.,s.30.

²⁸⁸ Ankaray ve Metro hizmetinin gelişimi nedeniyle “Özel Halk Otobüsleri, Çift Katlı Özel Otobüsler ile Özel Toplu Taşıım araçlarının toplu taşıım hizmetleri EGO denetimindedir. Ancak, sözleşme süreleri dolan Çift Katlı Otobüsler ile Özel Toplu Taşıım Araçları, kademeli olarak hizmetten kaldırılmaktadır”, <http://web.ego.gov.tr/parts/egotarihce.asp>, erişim:30.06.2010.

'satılması' yönünde çok ciddi kararların alınması gerekir. Daha sonra bu teşebbüsler içerisinde varlığına gerçekten ihtiyaç olan ve rehabilite edilebilmesi mümkün, kar'lı olan kısmının, rasyonel bir biçimde ve özel sektör mantığı ile yönetilmesine imkan sağlanmalıdır.²⁸⁹

Özelleştirme konusunda meydana gelebilecek sakıncaları ortadan kaldırmanın en önemli yolu denetim mekanizmalarının çok sağlam kurulmuş olması gerekmektedir. Bu konuda öncelikle ilgili belediyenin özelleştirilen hizmet alanında faaliyet gösteren işletmeler için güçlü bir denetim programı hazırlaması ve örgüt olarak da denetim uygulamasını profesyonelce yapabilecek hazırlıkları yapmış olması gerekmektedir. Özelleştirmenin kendisi kadar hatta bundan da önce denetim mekanizması üzerinde durulması önemlidir. "Özelleştirme öncesi kamuya ait tekel ve imtiyazların kaldırılması veya yumuşatılması kadar, özelleştirme sonrası ilgili sektörde rekabeti sağlayacak gözetim ve denetim mekanizmalarının oluşturulması da bir o kadar önemlidir."²⁹⁰

Denetim mekanizmasının oluşturulmasında alternatif yöntemler de geliştirilebilir. Özellikle ilgili belediye sınırları içinde yaşayan halkın desteğini alması gereken özelleştirme uygulamasının başlamasından sonra, ilgili işletmelerdeki belediye payı sadece o bölge halkının ortak olabileceği şekilde özelleştirme yolu seçilebilir. Belediye şirketlerinin özelleştirilmesinde tamamen o belde halkının ortak olmasını sağlayacak örneğin ortaklık şartında ikametinin zorunlu olması veya adrese dayalı nüfus kaydının ilgili beldeye ait olması gibi seçenekler hayata geçirilebilir. Türkiye'de birçok örneğinde olduğu gibi²⁹¹ işletme çalışanlarının ortak olabileceği yöntemler geliştirilebilir.

3.4.2.2. BİT'lerin Kuruluş Nedenleri

Belediyelere iktisadi girişimlerde bulunma yetkisi kanunlarla tanınmış yetkilerdendir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda herhangi bir sebep göstermeksizin, iktisadi işletmeler kurulabileceği belirtilmiştir. Yine 5393 sayılı kanunla da arsa ve konut üretimi konusunda açıklama yapılırken, "belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir" (5393, Md.69) ve "belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir" (5393, Md.70) hükümlerince işletme kurulabilecektir. Kanunlarla verilen bu yetki çerçevesinde belediyeler ihtiyaç duydukları alanlarda bazen ekonomik nedenlerle, bazen organizasyon nedenleriyle, bazen hizmetin gereği olarak veya sosyal amaçlı olarak iktisadi işletmeler kurmaktadır.

Belediyenin Hizmet Sunumunda, sunulan hizmetin çapı belli bir optimal büyüklüğü aşmaya başladığında, organizasyon güçlükleri, teşkilatlanma, mali sorunlar, yönetim sorunları gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu olumsuzluklar ancak belediyelerin kendi organize yapılarının dışında ayrıca örgütlenmiş ve tek bir hizmetin yürütülmesine odaklanmış birimlere ihtiyacı olacaktır. Araç parklarının oluşturulması, ulaşım gibi büyük çaplı işlerin organizasyonu veya piyasa için üretilecek bir malın planlanması ve üretimi aslında belediyenin doğrudan ilgilenebileceği alanlar değildir. Bunlar küçük boyutta herhangi bir belediye organizasyonu için de görülebilmektedir. Ancak hizmetin alanı ve fayda sağladığı nüfus genişledikçe salt

²⁸⁹ Özdemir, 2008, a.g.m., s.46-47.

²⁹⁰ Sancakdar, 2006, a.g.m., s.270.

²⁹¹ Örnek olarak İş Bankasının sermaye yapısında ortakların kurduğu sandığın büyük ağırlığı vardır. "Kuruluşundan beri halka açık bir şirket olan İş Bankası, bugün Munzam Sandığı aracılığı ile çalışanlarının ve emeklilerin % 41,5'ine ortak olduğu bir ortaklık yapısına sahiptir", http://www.isbank.com.tr/content/TR/Bizi_Taniyin/Tarihimiz/Ortaklik_Yapimiz-235-226.aspx, erişim:29.07.2010.

belediye teşkilatı içinde bu hizmetin görülmesi ayrı bir mesai harcamaya neden olacağı için, verimsiz ve etkinlikten uzak bir hizmetin ortaya çıkması ihtimali vardır. Hizmetin biçimsel olarak büyüklüğü ayrı bir organizasyon içinde yapılması için iyi bir gerekçe oluşturmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte popülaritesi artan liberal ekonomik anlayış ile kamu hizmetlerinin ve özel olarak yerel özellikteki hizmetlerin, kendi içinde bağımsız ve organizasyon açısından daha liberal olan kuruluşlara yaptırılması öne çıkmıştır. Fiyatlandırılabilir ve bölünebilir olarak kategorize edilebilen hizmetler yeni tip organizasyonlarla görülerek hem etkinliğin maksimuma çıkarılması hem de belediyelerin üzerinden bu tür hizmetlerin yükünün alınarak rahatlatılması söz konusu olmuştur. Bu yöntem belediyeleri rahatlatırken aynı zamanda devletin de hedeflediği sermaye birikimini ve kurumsallaşmayı sağlayarak ekonominin canlanması, kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesi amaçlarına da hizmet etmektedir. Bugün çoğu Büyükşehir Belediyesi'nin sahip olduğu ulaşım ve diğer alanlardaki iktisadi girişimlerinin bütçeleri, birçok belediye bütçesinden daha fazladır. Sonuç olarak başta amaçlanmış olan sermaye birikiminin sağlandığı anlamına gelmektedir.

Belediye iktisadi girişimlerinin çoğunluğu kar elde ederler. Uzun bir süre sonunda uzmanlaşan şirketler, piyasada rekabet ortamına etki edecek kadar bir büyüklüğe ulaşmış ve ait oldukları belediyelere büyük miktarda kazanç bırakmaya başlamışlardır. Belediyelerin kendi yapılanmaları içinde elde edemeyecekleri kar ve kazançlar, işletmeleri eliyle kasalarına girmektedir. Belediyelere yapılan devlet vergi kaynaklarından aktarmaların yanında bu tür işletmelerden elde edilen gelirler de önemli bir yer tutmaktadır. Ceza gelirleri, reklam geliri, pazaryeri harçları gibi, rutin belediye kaynakları günlük işleri görmek ya da personel giderlerini ödemek için bile yeterli kaynağı sağlamamaktadır. Sürekli kar eden bir piyasa işletmesi belediye için sürekli bir gelir kaynağı olmak durumundadır ve belediyelerin iktisadi işletmeye sahip olma arzularının en önemli nedenlerinden biri budur.

Belediye hizmetlerinde çalıştırılacak eleman sayısı her zaman sınırlı olmuştur. Kamu yönetiminde norm kadro uygulamaları ve kadro konusundaki kısıtlamalar, siyasi yönü ağır basan belediyeler için, halkı istihdam ederek memnun etme ya da “destekçilerine destek sağlama” politikasını hayata geçirmesine engel olmaktadır. Belediyelerde istihdam edilmek istenen ancak kısıtlamalar²⁹² nedeniyle çalıştırılmayan insanların memnun olmaları amacıyla rahatça yerleştirilebileceği işe alınabileceği yerler iktisadi işletmelerdir²⁹³. Ayrıca belediyelerin bir kısmı da doğrudan bünyelerinde çalıştırmayacakları personeli şirket çalışanlarının belediyede istihdam edilmesi şeklinde²⁹⁴ çalıştırarak kadro konusundaki kısıtlamaları aşmaya çalışmaktadırlar. Bir anlamda ‘arpalık’²⁹⁵ olarak kullanılan bu yerler belediyeler için siyasi yatırım aracı olarak da kullanılabilmeğe açık yerlerdir.

Ayrıca tüm belediyeler için nitelikleri yüksek eleman çalıştırabilmek her zaman zor olmuştur. Çünkü nitelikli eleman çalıştırma konusunda piyasadaki diğer işletmelerle veya iş alanlarıyla kısıtlı

²⁹² 5393 SK. geçici 1 ve 2.m: ‘...mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde onunu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca zorunlu hâllere münhasır olacak şekilde verilecek izin dışında ilâve personel istihdam edilemez. Geçici iş pozisyonları için önceki yıldan fazla olacak şekilde vize yapılamaz. Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahalli idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar, Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilmiş mevcut kadrolar 49 uncu maddenin üçüncü fıkrasının uygulanması açısından norm kadro kabul edilir. Sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir.’

²⁹³ “Belediyelerin elindeki imkanların birer arpalık olarak kullanıldığı biçimindeki yargılar” için bakınız: Özdemir, 2008, a.g.m, s.70.

²⁹⁴ Berk, 2003, a.g.m., s.62.

²⁹⁵ TMMOB Yayın Kurulu, “2009 Mart Yerel Seçimlerinde Çağdaş, Planlı, Sağlıklı, Güvenli Bir İzmir İçin İşbaşına”, Bülten, TMMOB İzmir Şubesi Yay., Mart, 2009, Yıl:24, Sayı:145, s.3.

belediye imkanları ile rekabet etmek mümkün olmamaktadır. Nitelikli yönetici veya personele yüksek bir maaş ve güvence sağlamak önemli bir faktördür. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan ve 'özel hukuk tüzel kişisi' olarak idare edilen belediye şirketleri nitelikli ve yüksek maaşlı yönetici ve uzman çalıştırma konusunda daha uygun imkanlara sahiptirler. Bu nedenle belediyeler, nitelikli yönetici ve uzman personel çalıştırabilme amacıyla da ticari işletmeler kurmaktadır. Serbest bütçeye sahip ve kar eden işletmeler sayesinde belediyeler nitelikli eleman çalıştırma konusunda daha etkin konuma gelmişlerdir. Çünkü belediye işletmeleri ücret ödeme konusunda daha uygun ve ekonomik imkanlara sahiptir.

Belediyeler tüm özerk yanlarına rağmen sonuçta idari ve mali vesayet altındadırlar. Vesayet demek denetleme demektir. Merkezi yönetim, çeşitli araçlarla belediyelerin faaliyetlerini denetleme hakkına sahiptir. Hem usul yönünden hem de yerindelik denetimi şeklinde yapılabilen denetleme uygulamaları mevcuttur. İdari denetim ve yargı denetim mekanizmalarının kısıtlayıcı etkilerinden kurtulma isteği belediyelerin bir kısım hizmetleri piyasa koşullarında iş gören işletmelere aktarması sonucunu doğurmuştur. Belediye iktisadi girişimleri özel hukuk hükümlerine tabi olduklarından ticareti ve vergi sistemini düzenleyen kanun ve kurumların denetimi söz konusu olmaktadır. Bu özellik idari vesayetten kurtulmak isteyen belediyeler için bir fırsat olarak görülmekte idi.²⁹⁶ Çünkü belediye iktisadi teşebbüsleri için hukuki çerçeve gereği 'etkin bir dış denetim'²⁹⁷ yapılmaması söz konusuydu. Aslında şirket özelliğinden dolayı denetimlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gereken denetimler de uygulamada sağlıklı olarak yapılamamıştır.²⁹⁸ Böylece belediyeler hem hizmetlerini görmekte, hem de merkez yönetimin denetiminden kurtulmaktadır. Belediyelerin iktisadi girişimlerin bu özelliğinden yararlanma isteği merkezi devlet tarafından aslında hoş karşılanmamakla beraber başlangıçta yasal bir boşluk meydana geldiği ortadadır. İlk dönemlerde bu işletmelerin satın alma ve satma gibi konularda devlete ait muhasebe ihale vb. gibi kuralların dışında tutulduğu dile getirilmekteydi.²⁹⁹ Yasal boşluğun varlığı sıklıkla raporlara da yansımıştır.³⁰⁰ Birçok defa çeşitli raporlarda bu özellik dile getirilerek, belediye iktisadi teşebbüslerinin denetim alanlarına alınması yönünde görüşler öne sürülmüştür.³⁰¹ Bu durum çoğu zaman belediyelere,

²⁹⁶ Daha önceden denetim kapsamında bulunmayan özel kanunları ile kurulan ve belediyelerin dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan ASKİ, EGO, ESHOT, İETT gibi işletmeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, Sayıştay denetimi altına alınmışlardır. Ayrıca 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 20. maddesine göre Başbakanlık Müfettişleri 20.maddeye göre 'bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarının' denetiminde yetkili hale getirilmişlerdir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu 85/9750 tarih ve sayılı tüzüğüünün 18/A maddesine göre müfettişler '...il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.' le görevlendirilmişlerdir.

²⁹⁷ Osman Teker, "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetim Usulü", Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, s.73, <http://www.demud.org.tr/oteker.pdf>, erişim:20.11.2010.

²⁹⁸ Nihat Yıldız, Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:7, Sayı:4, Ekim, 1998, s.64.

²⁹⁹ Ancak 22.01.2002/24648 tarih ve sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsam başlıklı 2/d maddesine göre '...il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar... ve bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler" bu kanunun içine alınmıştır. Eğer bir belediye işletmesinin sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olursa bu şirket 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olacaktır.

³⁰⁰ TC.BAŞBAKANLIK, Yüksek Denetleme Kurulu, KİT ler, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler Genel Raporu 2001-2005, 24.6.1983 tarih ve 72 sayılı KHK'nın 27. maddesi gereğince hazırlanmış ve Üyeler Kurulu'nun 23.02.2009 tarih ve 10 sayılı toplantısında kabul edilmiştir. Bu rapora göre, "KİT'lerle ilgili yapılan bunca düzenlemelere karşın, önceki kısımlarda da belirtildiği gibi KİT tanımı ve kapsamındaki karmaşık durum bugüne kadar giderilememiştir. Bunun sonucu olarak, özellikle belediyeler tarafından kurulan ve BİT'ler olarak anılan belediye iktisadi teşebbüsleri de, kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik yapmalarına karşın, diğer bazı genel ve katma bütçeli idarelere ait işletmeler gibi, KİT kapsamına dahil edilmemişlerdir.

³⁰¹ Teker, 2010, a.g.m., "2008-2012 Dönemi Stratejik Planında, Yüksek Denetleme Kurulu'nun konumunu güçlendirebilecek fırsatlar sayılırken, Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetim alanına düzenleyici ve denetleyici kurullar, belediye iktisadi

kanun ile verilmiş görevlerinin çoğu kendilerine bağlı iktisadi teşebbüsler aracılığı ile yürütüldüğü için, kanun ve denetim kapsamı dışında kalabilecek oldukça önemli boyutlarda alımlar yapabileme şansı tanımaktadır.³⁰²

Ayrıca bu kapsamda belediyelerin dolaylı olarak özel bankalardan kredi kullanabilmeleri konusu da söz edilebilir. Belediyelerin ve kamu kurum ve kuruluşlarının özel bankalarla ve finansal kuruluşlarla çalışma imkanları bulunmamaktadır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşların hangi bankalarla çalışacağı kanunlarla belirlenmiştir. Belediye iktisadi teşebbüsleri, özel hukuka bağlı oldukları için ‘özel bankalarla ve sermaye şirketlerinin sundukları hizmetlerden rahatça yararlanma’³⁰³, imkanları mevcuttur.

“Halkın hizmetleri yerel yönetimlerden beklemesi, gelişen ve değişen dünyaya paralel olarak kentleşmenin hızla artması, teknolojinin ve ulaşımın gelişmesi, sosyal devlet anlayışının gündeme gelmesi”³⁰⁴ gibi, yerel yönetimlerin görev alanında meydana gelen değişimler de belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulmasının bir diğer nedeni olarak söylenebilir. Görev alanındaki çeşitlenme belediyeleri hizmetleri daha uygun araçlarla yerine getirme arayışına yöneltmiştir.

3.4.2.3. İş ‘Hizmet’ Özelleştirmesi

Özelleştirme kavramı kamu yönetimi (merkez yönetim) açısından farklı, belediyeler açısından ise farklı bir anlamda algılanmıştır. Kamu kesimindeki özelleştirme kavramından ayrılmasının ana nedeni de öncelik olarak belediye hizmetlerine ait şirketlerin belediyenin görevleri arasında olan hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş olmalarıdır. Bilindiği üzere kamu iktisadi teşebbüslerinin böyle bir yönü ya yoktur ya da böyle bir sınırı yoktur. Kamu iktisadi Teşebbüsleri ülke kalkınmasına motor etkisinde bulunmak, girişimde öncülük, sermaye birikimini sağlamak gibi daha makro düzeydeki hedefler için kurulmuşlardır. Faaliyet gösterdikleri alanların birçoğu aslında merkezi yönetimlerin zaten yerine getirmek zorunda olduğu görevler kapsamında değildir.

Öncelikle belediye işletmelerinin özelleştirilmesi kavramı ile ‘belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi’ anlaşılmalıdır. Başlangıçta da böyle anlaşılmıştır. 1985 yılından sonra BİT’lerin kurulmaya başladığı dönemde, bu oluşum yeni bir KİT yapısı olarak değil, belediye tüzel kişiliğinin yerine getirdiği hizmetlerin bir tür özelleştirilmesi olarak ifade edilmiş ve öyle de algılanmıştır.³⁰⁵

Hizmetlerin piyasa koşullarında çalışan ama yerel yönetime ait olan’ işletmeler tarafından yerine getirilmesi bir tür özelleştirme olarak görülmüştür. Bu anlamda özelleştirme merkez yönetime ait kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde olduğu gibi işletmelerin ‘satılması’ anlamında değildir. Bazı hizmet alanlarının belediye işletmeleri tarafından görülmek üzere şirket kurulması ‘iş özelleştirmesi’, ‘hizmet özelleştirmesi’ olarak kabul edilmelidir. Bu nedenle belediyelerin bazı hizmetleri için şirket kurması ya da ortaklık kurmaları bir özelleştirme biçimi olarak algılanmaktadır.

teşebbüsleri ve benzeri kamu kuruluşların dahil edilmesi maddesi de ilave edilmiştir”, Sabahattin Kalyoncuoğlu, 2008-2012 Dönemi Stratejik Planı, TC Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; “Belediyelerin ve 5018 sayılı Kanun kapsamındaki kurumların iktisadi işletmelerinin (örneğin döner sermayeli işletmeler) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimi altına alınması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle özel sektörün faaliyet gösterdiği alanlarda yarı kamusal ya da özel mal ve hizmet üreten kurumların dış denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmalıdır”, Erişim:20.11.2010.

³⁰² TEPAV, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Mali İzleme Grubu, “Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor? Değerlendirme Notu”, Şubat, 2009, s.15.

³⁰³ Birgül Güler, M.Kemal Öktem, “Belediyemizde Personel Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:22, 1989, s.25.

³⁰⁴ Acartürk, 2001, a.g.m., s.58.

³⁰⁵ Özdemir, 2008, a.g.m., s.42.

Asıl özelleştirme birinci aşamada ‘iş özelleştirme’ olarak hayata geçirilen hizmet işletmelerinin kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu gibi ‘satılması’ olacaktır. Bu anlamda belediye hizmetleri için yapılacak özelleştirme iki özelleştirme kavramını ya da aşamasını içinde taşımaktadır.

3.4.2.4. İş Özelleştirme’nden Özelleştirmeye

‘İş özelleştirme’ olarak ele alınmış olan hizmetlerin belediyelere ait işletmeler tarafından yerine getirilmesi ‘satarak’ çekilme olmadığı için gerçek anlamda bir özelleştirme değildir. İlgili iş alanında kamunun ya da yerel yönetimin tamamen çekilmesi sonucunu doğuracak olan ilgili belediye işletmesinin ‘satılması’ özelleştirme olarak görülmektedir.

Dünyada meydana gelen ekonomik ve global dönüşümle, bir seri ekonomik krizler ve uluslar üstü olarak nitelenebilecek yapılanmalar yönetim kavramı için bazı yenilikleri getirmiştir. Bunların merkez ve yerel yönetimlerin yönetim ve hizmet anlayışlarına katkıları ile önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin başında BİT’lerin önce kurulması yani ‘iş özelleştirme’, daha sonra da bunların ‘elden çıkarılması’ yani alanı tamamen piyasa koşullarına terk etme aşamalarının bulunduğu bir süreç gelmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler, batı ülkelerinden farklı olarak daha çok sosyal refah seviyesini arttırmak yerine, belde halkının yaşam düzeyini asgari ölçüde kaliteli hale getirmek amacıyla çalışmalar yapmaktadır. Herhangi bir yerel hizmetin aksaması, kısa vadede çeşitli toplumsal problemler ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle yerel kamu hizmetlerinde özelleştirme politikalarının daha dikkatli ele alınması gerekmektedir. Türkiye’de çok sayıda hizmetin özelleştirilmesine tanık olunmaktadır. Bu hizmetler zabıta hizmetlerinin özelleştirilmesi dahil olmak üzere çoğu görev ve hizmetleri kapsamaktadır.³⁰⁶

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin kurulmalarının en önemli nedeni en başta yerel hizmet talebine hızlı ve etkin cevap verebilme olmuştur. Özelleştirilmek adı altında ‘satılmak’ istenmelerinin en önemli sebebi ise, tüm kamu sektöründe olan hantal ve verimsiz yönetim ve çalışma sistemi hastalığına yakalanmalarından doğan verimsizliği ortadan kaldırarak ve rekabetçi bir ortam sağlayarak girişimci bir anlayışla, ticari faaliyetlerde bulunma imkanı sağlanmak istenmesidir. Şehirleşmenin getirdiği sorunların ve buna bağlı birçok sorunun çözümünün kısa sürede ve süratli bir şekilde³⁰⁷ halledilmesinin ancak özelleştirme yoluyla yapılacağına inanılmıştır. Belediyelerin hizmet ve iş yüklerinin büyük boyutlarda artmış olması ve içinde bulunduğu hantal yapı, özelleştirmenin bir çözüm olabileceği fikrini ortaya çıkarmıştır.³⁰⁸ Bazı kamu tercihi argümanlarının da desteğiyle şehirleşme alanlarında, kamu hizmetlerinin bir kısmı, daha verimli olarak yerine getirilmek amacıyla özel kuruluşlar tarafından teslim alınmıştır. Amaç olarak dikkati çeken en önemli unsur ‘performans’tır. Yani ‘verimlilik ve etkinlik’ özelleştirmenin en önemli argümanını oluşturmaktadır.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinin mali, ekonomik, siyasi toplumsal birçok nedeni vardır. Yerel yönetimlerin “daha iyi ve kaliteli bir hizmet için özelleştirme yoluna gitmeleri”³⁰⁹ olağan ve normal bir politikadır. “Şirketlerin, kuruluş amaçlarının tersine bir sürece girdikleri, kamu

³⁰⁶ DPT, 2001, a.g.e., s.90-91.

³⁰⁷ Özdemir, 2008, a.g.m., s.44.

³⁰⁸ Zengin, 1999, a.g.m., s.50.

³⁰⁹ Acartürk, 2001, a.g.m., s.47-58.

yararı sağlamaktan uzaklaşarak siyasi kadrolaşma amacıyla kullanılan verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştükleri, yönetimlerinde hiçbir rasyonelliğin bulunmadığı ileri sürülerek özelleştirilmeleri gerektiği³¹⁰ öne sürülmektedir.

Yerel hizmet olarak görülen bazı alanlarda özel sektörün bu hizmeti daha iyi yerine getirebildiği de bir gerçektir. Örneğin belli standartlarda ve çeşitlerde üretim yapılan fırınların artmasıyla ekmek üretimi piyasa koşullarında daha iyi yapılabilmektedir. Belediyelerin belde halkına daha ucuz ekmek yedirme endişeleri ve ‘sosyal fayda’ amacıyla kurdukları bu tür işletmeler piyasaya denge bozucu bir müdahaledir. Bu tür girişimler yerine belediyelerin fırınları denetleyerek ve kupon yöntemini kullanarak halkın hem ucuz hem de kaliteli ekmek temin etmesini sağlaması mümkündür.

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin ve belediyelerin görev tanımlamalarının yeniden yapılmasının ve yeni tanımlamadan sonra mevcut belediye iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmesinin gereği bu yüzden savunulmaktadır. ‘Belediyelerin özel teşebbüslerin başarıyla sürdürdüğü faaliyet alanlarından (ekmek üretimi, tüketim malları satışı, matbaa ve yayıncılık, akaryakıt ve benzin istasyonları vb.) mutlaka çekilmesi ve yeni yatırımlara girişmemesi’ gerektiği özellikle vurgulanmaktadır.³¹¹

3.4.3. Yerel Vergi Kaynakları

Bu vergiler içinden uygulaması konusunda yeni bir yaklaşımda bulunulacak olan Emlak Vergisi üzerinde durulacaktır.

3.4.3.1. 2464 Sayılı Kanun

Yerel yönetimlerin en büyük gelir kalemleri topladıkları yerel vergilerdir. Ancak giderlerin finansmanına yeterli bir kaynak sağlayamayan bu vergilerin yanında harç veya ücret adı altında da gelir kalemleri bulunmaktadır. Kısmen hizmetin karşılığı kısmen de hizmetin fiyatlandırılmayan kısmını oluşturan harçlar da, ikinci yönü itibarıyla birer yerel vergi olarak görülmelidirler.

2464 sayılı ‘Belediye Gelirleri’ kanununa göre, Türkiye’de belediyelerin topladığı yedi adet yerel vergi kalemi bulunmaktadır. Belediyenin öz gelirlerinden olan bu vergiler önce Belediye Vergileri Başlığı altında, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi olarak sayılmıştır

Bu vergiler dışında ‘Belediye Harçları’ başlığı altında sayılmış bulunan harçlar vardır. Bunlar, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Tellallık Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı olarak sayılmış olan harçlardır.

Ayrıca Diğer Harçlar başlığı altında mükellef tabanı, uygulama alanı ve gelir imkanı daha dar olan harçlar sayılmıştır. Bunlar, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı olarak sayılmıştır.

³¹⁰ Özdemir, 2008, a.g.m., s.42.

³¹¹ Coşkun Can Aktan, “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf, erişim:13.08.2010.

İstisnai bir harç olarak sayılabilecek olan bazı tahsilat kalemleri de Harcamalara Katılma Payı adı altında sayılmıştır. Bunlar da, Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı'dır.

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i bu kanun uyarınca belediye payı olarak ayrılmaktadır.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanununun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılmaktadır.

Eğlence Vergisi hasılatının yüzde 10'u, bulunan yerlerde darülaceze ve benzeri kuruluşlar hissesi olarak ayrılıp belediyece sözü geçen müesseselere, yüzde 10'u da verem savaşına ayrılıp belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı varsa yardım olarak bu derneğe verilir. Ayrıca Eğlence Vergisi'nin özel olarak sinemalardan alınan kısmı sadece bir yerel vergi olarak uygulanmamaktadır. Bu aynı zamanda bir kısmı itibariyle merkez yönetim vergisi haline getirilmiştir. Hatta bu verginin %75'i merkez yönetime tahsisli (Kültür ve Turizm Bakanlığına) olarak uygulanmakta olduğu için, %25'i itibariyle yerel vergi olarak kabul edilmelidir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim vergisi önceden belediyelerce tahsil edilirken, 2009 yılı bütçe kanunu ile vergi dairelerine yatırılması hükmü getirilmiş ve belediyeler bu gelirden mahrum edilmiştir. 2010 yılında ise yeniden belediyeler yetkili kılınmıştır. Bu tür sık yapılan sistem oynamaları istatistiksel veriler yoluyla değerlendirme yapma zorlukları doğurmaktadır. Belediye gelirleri kanunu içinde düzenlenen bir verginin bütçe kanunu ile değiştirilmesi ve merkeze aktarılması doğru değildir. Yerel yönetimlerin gelirleri üzerinde merkez yönetimin bu kadar kolay değişiklik yapabilme yetkisinin bulunmaması gerekir. Yerel yönetimlerin vergisel anlamda özerkliklerinin artırılması gereğinin yanında, anlayışın tam tersi olan bu tür uygulamalar yerel özerkliği zedeleyen unsurlardır.

3.4.3.1. Emlak Vergisi Uygulaması

Emlak veya mülkün vergi değerine dayalı ve bazen yerel bazen de merkezi yönetimlerin önemli bir gelir kaynağı³¹² ve belediye yerel vergileri içinde en önemlisi ve tabanı en geniş vergi kalemidir. 1986'ya kadar merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında el değiştirip duran vergi bu yıldan sonra sürekli olarak yerel yönetim vergisi olarak kabul edilmiştir.

Türkiye sınırları içindeki binalar ve araziler emlak vergisinin konusu içine girmektedir. Buradaki bina kavramı, yapıldığı madde ne olursa olsun tüm binaları kapsamaktadır. Binanın nerede bulunduğu önemli değildir. Karada, su üzerinde, sabit olan yapılar verginin konusu içine girer. Türkiye sınırları içinde bulunan bina, arsa ve arazilerin malikleri, varsa intifa hakkı sahipleri her ikisi de yoksa araziye malik gibi tasarruf edenler tarafından ödenen bir dolaysız servet vergisidir. Binaların paylı sahipleri payları oranında, elbirliği halinde sahip olanlarda verginin tamamının ödenmesinden müteselsilen sorumludurlar.

Kanunda, emlak vergisi uygulaması, bina vergisi, arazi vergisi olarak ikiye ayrılarak ele alınmıştır. Arsalar arazi vergisi içinde vergilendirilmiştir. Aslında bu tek kanun içinde Bina Vergisi

³¹² Steven H. Gifis, Law Dictionary (Barron's), (2d ed), 1984, p.471.

Kanunu ile Arazi Vergisi Kanunu olarak iki bağımsız ayrı kanun yer almaktadır. Bina Vergisi diğer çoğu usuller aynı olmakla beraber oranları farklı olmak üzere, mesken ve işyeri olarak ikiye ayrılarak uygulanmaktadır.

Bina vergisinin oranı, meskenlerde binde 1, diğer binalarda ise binde 2 olarak, arazi vergisinin oranı binde 1, arsalarda ise binde 3 olarak uygulanmaktadır. Bu rakamlar Büyükşehir Belediyesi olan yerlerde iki misli olarak uygulanacaktır. Mükellefler, Emlak Vergisi'nin yanı sıra, bu verginin % 10'u oranında hesaplanacak olan "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" da öderler. Belediyelerce tarh ve tahakkuk ettirilen emlak vergisinin birinci taksiti Mart/Mayıs aylarında, ikinci taksiti de Kasım ayında olmak üzere iki eşit taksitle ödenir.

Bu vergiden genel olarak merkez yönetime ve yerel yönetimlere ait olan binalar ile kamuya yararlı dernekler ve vergiden muaf vakıfların binaları sürekli olarak muaf tutulmuşlardır. Meskenler inşa edildikleri yıldan itibaren değerinin ¼'ü oranında 5 yıl, turizm teşvik belgeleri olanlar belge alındıktan itibaren 5 yıl, doğal afetten dolayı şartlarına uygun olarak yeniden yapılan binalar 10 yıl süreli olarak muaf (istisna) tutulmuşlardır. Ayrıca kendisine bakmakla mükellef kimsesi olmayan, onsekiz yaşını aşmış ve gelirleri sadece S.G.K.'dan aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, özürülülerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması halinde, bu meskenlerinden vergi alınmamaktadır.

Verginin hesaplanmasında binanın veya arsanın değeri verginin matrahını (vergi değeri) oluşturmaktadır. Binaların değeri arsa değeri + binanın maliyet değerinin toplamından oluşmaktadır.

Emlak vergisinin bildirimleri (4) yıl için yapılır. En son bildirim 2010 yılının başında yapılmıştır. Ancak bina veya arazide bir nitelik değişimi olduğunda yeni bildirim yapılması zorunludur.

3.4.3.2. Yerel Vergilendirmenin Sosyal Amaçlı Kullanımı

Emlak Vergisi'nin etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak, belediyelerin bildirimler yerine adreste tespit yöntemini sürekli olarak uygulayabilecekleri dinamik bir yöntem geliştirilebilir. Emlak vergisine esas teşkil eden değerler çoğunlukla gerçek değerleri yansıtmamaktadır. Değerlerin piyasada rayiç değerine çıkarılması gerçekleştirilebilirse bu verginin etkinliği sağlanmış olacaktır. Belediyelerin sahip oldukları, imar/ruhsat işlemleri ve şehir planlarına ilişkin veriler bir takım veritabanlarında senkronize edilerek, emlak vergisine konu olan bina ve arsalarla ilgili değişimler anlık olarak takip edilerek, verginin gelir getirici fonksiyonunun daha verimli hale getirilebilmesi mümkündür. Ancak bu verginin dört yıllık periyod uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

Emlak vergileri belediye öz gelirlerinin en önemli kalemlerinden biridir. Üstelik dinamik uygulamalarla ve imar ile ilgili alınacak karar ve yapılacak seçimlerle bu vergi kaleminin gelirleri belediyeler tarafından artırılabilir yapıdadır. Bazı düzenlemelerle belediyeler için daha fazla ve etkin gelir elde edilebilecek bir kaynak haline getirilebilir. Bu verginin hem mali hem de sosyal amaçlı olarak daha etkin hale getirilerek uygulanabilmesi için, vergi ile ilgili düzenleme yapma yetkisinin tamamen yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir. Emlak vergisinin kural ve kriter belirlemelerinin tamamen belediye yönetimlerine bırakılması halinde, her belediye emlak piyasasının ve şehrin sosyal durumunun gerektirdiği ince ayarları kendisi yapabilecektir. Aşağıda ele alınan konuda emlak vergisinin sosyal amaçlı olarak nasıl kullanılabilirliği konusunda bir yöntem geliştirilmeye çalışılmış ve uygulamanın farklılaştırılarak yapılabilirliğine dair bir örnek kurgu hazırlanmıştır.

Birçok defalar üzerinde durulduğu gibi, şehirlerimizin en büyük sorunu, hızlı büyümeleridir. Hızlı büyümenin en önemli nedeni göçlerdir.

Ülkeler bazı durumlarda makro ekonomik amaçların gerçekleşmesi, bazen de sosyal amaçlı olarak vergi uygulamalarını araç olarak kullanmaktadırlar. Örneğin yatırımların teşviki amacıyla uygulama şekilleri olduğu gibi, sermayenin halka yayılmasını teşvik etmek, fazla çalışan istihdam etmek, şirketleşmeyi teşvik etmek gibi amaçlarla vergi kanunları ve uygulamalarından etkin bir araç olarak yararlanılmaktadır. “Verginin iktisadi fonksiyonu olarak bilinen bu durum, verginin temel iktisadi hedeflere ulaşmada bir araç olarak kullanılmasını ifade eder.”³¹³ Örneğin vergi sosyal yapıda da bir düzenleme aracı olarak kullanılmaktadır. Gelir dağılımının düzeltilmesi için vergi ile ilgili hükümler uygulanabilmektedir. Buna da verginin sosyal fonksiyonu³¹⁴ denilmektedir. “Vergilerden, ülkenin kendi kendine yeterli hale gelmesini sağlamak, halk sağlığını ilgilendiren konularda etkinlik sağlamak, belirli üretim veya girişim şekillerinin teşvik ve korunması”³¹⁵ amacıyla faydalanılmaktadır.

Vergiler bazen demografik amaçlar için de kullanılabilirler. “Vergileme yolu ile nüfusun etkilenmesi de mümkündür.”³¹⁶ Evlenmeleri teşvik için veya boşanmaları engellemek için vergileme şekilleri geliştirilebilmektedir. Vergiler nüfusun yapısının değiştirilmesi ve medeni durumlar için bile kullanılabilir, verginin yeniden düzenleyici bu özelliğinden yerel yönetimlerin mali/sosyal problemlerini hafifletmek için faydalanılabilir.

Belediyeler tarafından uygulanan vergiler, belediyelerin nüfus yapılarına göre farklılaştırılarak uygulanabilir. Belediyelerin tahsil ettikleri tüm vergilerde şehirlerin nüfuslarına göre artan bir uygulamanın yapılması, büyüyen şehirlerde yaşamı daha pahalı hale getireceğinden, göç olgusunun engellenmesi için bir araç olarak kullanılması hızlı göçü önleme amacına hizmet edecektir. Bunlardan sadece Emlak Vergisi ile yapılabilecek bir uygulama kurgulanmaya çalışılmıştır. Benzer uygulamalar diğer yerel vergiler için de geliştirilebilecektir. Söz konusu kurgulamada Emlak Vergisi'ne ait düzenlemelerin merkezi yönetim tarafından yapılması göz önüne alınarak formüle edilmiştir. Şüphesiz Emlak Vergisinin tüm uygulama koşullarının belirlenmesinin belediyelere bırakılması halinde uygulama ilgili belediyeler tarafından geliştirilebilecektir.

Emlak vergisinden de göç dalgası ile mücadele etmek veya hızlı nüfus artışı ile mücadele etmek için yararlanılabilir. Konu ile ilgili faydalı bir uygulama şekli geliştirilebilir. Kurgulamanın mantıksal bir boyutu aslında hali hazırda diğer yerler/büyükşehirler ayrımı olarak uygulanmaktadır. Bilindiği gibi bu vergi normal il ve ilçe belediyelerinde farklı oranlarda, Büyükşehir Belediye'lerinde ise daha fazla olmak üzere farklı oranlarda uygulanmaktadır. Bu uygulamanın insanları büyükşehirlerden kaçırma amacı taşımasının yanında, büyükşehir olmanın getirdiği ek maliyetlere belediyelerin daha fazla kaynak bulabilmesini sağlamak için yapıldığı kabul edilmelidir. Aslında emlak vergisinin hali hazırda büyük şehir belediye sınırları içinde iki misli olarak uygulanıyor oluşu, aşağıdaki kurgudaki amacı destekleyen anafikrin literatürde yer aldığı göstermesi bakımından dikkat çekicidir. Ancak oranların çok düşük olması, bu verginin teşvik veya engelleme amaçlı kullanılmasına izin vermemektedir.

Hazırlanan kurguda ise emlak vergisinin etkin olarak sosyal bir amacı gerçekleştirebilmek için uygulanıp uygulanmayacağı formüle edilmeye çalışılmıştır. Bu formülasyona göre, ilk olarak, bu

³¹³ Osman Pehlivan, Kamu Maliyesi, Derya Kitapevi, Trabzon, Eylül, 2008, s.96.

³¹⁴ Pehlivan, 2008, a.g.e., s.97.

³¹⁵ Naci B. Muter, A.Kemal Çelebi, Süreyya Sakınç, Kamu Maliyesi, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.129.

³¹⁶ Muter, Çelebi, Sakınç, a.g.e., s.129.

uygulamanın sadece büyükşehirler ve diğer şehirler ayrımı yerine, tüm belediyeleri içine alacak şekilde belediyelerin kendilerinin belirleyecekleri farklı düzeylerde uygulanabileceği kabul edilmektedir.

Öncelikle belediyeler nüfuslarına göre 10 ayrı gruba ayrılır. On ayrı gruba ayrılması en çok vergi ödeyecek kesimin vergisinin %1'den fazla olmamasını sağlamak içindir.

İlk 5000-20000 arası 1.grup, 20.000-50.000 arası 2.grup, 50.000-100.000 arası 3.grup, 100.000-300.000 arası 4. grup, 300.000-500.000 arası 5. grup, 500.000-1.000.000 arası 6.grup, 1.000.000-3.000.000 arası 7.grup, 3.000.000-5.000.000 arası 8.grup, 5.000.000-8.000.000 arası 9. grup, 8.000.000'dan fazlası da 10.grup olacaktır.

Bu grupların sonuncusuna sadece İstanbul'un girdiği görüldüğüne göre, burada amaçlanan hızlı göçten en çok etkilenen İstanbul için özel bir uygulamanın yolunun açılmış olmasıdır. Grupların belirlenmesi zaman içinde yenilebilir veya yeniden düzenlenebilir.

Emlak Vergisi oranları da, gruplara giren belediyelerde birinciden en alt düzeyde (binde 1) olarak başlamak suretiyle, sonuncuya kadar yükselen oranlarda (%1) uygulanacaktır.

Bu uygulamada kurgulanmaya çalışılan diğer bir husus emlak ve işyeri ayırımının ortadan kaldırılmasıdır. Sermaye ile mücadele etmeye benzer bir anlayışla işyerlerinin ve ticarethanelerin daha yüksek oranda vergilendirilmesi, işyeri açanların cezalandırılması anlamına gelmektedir. Ayrıca göçü önleme amaçlı kullanılacak bir verginin yerleşim yeri olan meskenleri daha fazla vergilendirmesi beklenir. Uygulamanın geliştirilmesi amacıyla örneğin arsalar için bugün uygulanmakta olan (bir puan yükseltme veya iki misli olarak uygulama gibi) artırımlı uygulama metodu kullanılabilir.

Böylece; oluşturulan gruplar aşağıdaki şekilde ve oranda vergilendirilmiş olacaktır.

Tablo 1: Uygulama Grupları

Gruplar	Nüfus Aralıkları	Emlak Vergisi Oranları
1.grup	5.000-20.000	%01
2.grup	20.000-50.000	%02
3.grup	50.000-100.000	%03
4.grup	100.000-300.000	%04
5.grup	300.000-500.000	%05
6.grup	500.000-1.000.000	%06
7.grup	1.000.000-3.000.000	%07
8.grup	3.000.000-5.000.000	%08
9.grup	5.000.000-8.000.000	%09
10.grup	8.000.000 ve üstü	%1

Bu uygulamanın büyükşehirlerde yaşayanları cezalandırma boyutunda algılanmaması için, bir alt başlıkta yer alan uygulama ile beraber düşünülmelidir. Yani verginin kentte yaşam süresi göz önüne alınarak tersine azalan oranlı olarak uygulanması gerekmektedir. Kentte belli bir süre oturanların kademeli olarak vergilerinin azalması ve öteden beri kentte oturanların daha az vergi ödemeleri sağlanarak, hedef kitle yeni göçenler olarak belirlenecektir. Kurgusu bir sonraki başlıkta ele alınmaktadır.

Uygulama ile örneğin 19550 nüfusa³¹⁷ sahip olan Manisa'nın Demirci ilçesinde oturanlar emlak, arsa ve arazileri için %01 oranında vergi öderken, İzmir'de (büyükşehir ve ilçeler birlikte) oturanlar %07 oranında vergi ödeyeceklerdir. Üstelik bölge ve değerlendirme ölçütlerinin farklılığından dolayı aynı durumdaki bina aynı değerde olmayacağı için küçük yerdeki bina vergi ödeme açısından zaten daha avantajlı olacaktır.

Buna göre Demirci ilçesinde oturan bir kişinin 100.000 TL değerindeki bir binasının vergisi 100 TL olurken, aynı binanın İzmir'deki vergisi 600 TL olacaktır. Bu rakamlar büyükşehirde yaşamak isteyen insanların ya buna katlanmak gerektiğini düşünmelerine, ya da daha küçük birimlerde yaşamaya doğru yönlendirmelerine neden olabilecektir. Böylece büyükşehirli göçün önüne önemli bir engel çıkarılmış olacaktır. Uygulama ile hem şehirler büyüdükçe aldıkları vergi oranları yükseleceği için, artan sorunlara artan vergi oranları ile karşı koyabilme imkanı tanınmış olacak yani vergi yönlü mali etkinlik sağlanmış olacak, hem de şehirlerin hızlı büyüme engellenmesine çalışılmış olacaktır.

Bu uygulamada nüfus aralıkları alt dilimlerde yüksek tutulmuştur. Amacı ise oranların dikey bir biçimde artmasına engel olmaktır. Örneğin 50.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde oran %2 dir. Türkiye'nin büyük kesiminde belediyelerin çoğunluğu bu grubun içine girecek durumdadır.

Bu uygulamanın teklif edilmesi, insanların kırsal kesime doğru yönlendirilmesi amacı taşımamaktadır. Ancak cazibe merkezi olan daha büyük şehirlere ve özellikle İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Adana vb gibi büyükşehirli yönelimi engelleme amacı taşımaktadır. Küçük beldelerdeki nispeten daha düşük olan vergiler, küçük beldelere yerleşmeyi veya orada kalmayı teşvik edeceği için, küçük beldelerin daha orta düzey beldeler haline gelerek buradaki belediye hizmetlerinin optimumu da yükseltilmiş olacaktır. Böylece Emlak Vergisinin, büyükşehirli göçün engellenmesi amacı yanında dengeli nüfus dağılımının bir aracı olarak da kullanılması da mümkün olabileceği düşünülebilir.

Büyükşehirli göçün önemli bir sorun haline gelmesi sonucunda bir kısım belediyelerin de ortağı olduğu İGEP (İç Göç Entegrasyon Projesi) gibi projeler uygulanmaya çalışılmaktadır. Emlak Vergisi'nin teklif edilen uygulama şekli, belediyelerin arayış içinde oldukları göç sorununun çözümünde katkı sağlayacak bir faktör olarak kullanılabilir.

Yukarıda Emlak Vergisi üzerinden yapılan kurgulama belediyelerin tahsil ettiği diğer vergiler için de uygulanabilir. Yaşamı büyükşehirli daha pahalı hale getiren bu tür bir farklılaştırma göç tercihinde etkili olacaktır.

3.4.3.3. Vergileme Yoluyla Kentleşme

Büyüyen şehirlerin sorunlarının artmasına neden olan bir diğer olgu da hızlı göç alan kentlerin halkının kentleşme dönüşümlerinin zorluğudur. Şehirlere yerleşen insanlar hemen kentli olamamakta ve bu dönüşüm birkaç nesil boyunca devam etmektedir. Köylerde yaşayan insanlar, genelde yakın çevreleri ile beraber, tarım ve hayvancılık ile uğraşmakta ve ilişkileri de çevreleri ile sınırlı kalmaktadır.

Genelde köyden veya ona yakın küçük beldelerden şehirlere göçen insanlar, alıştıkları yaşam biçimi, anlayış, tarzlarını da şehirlere getirmekte ve şehir yaşamına uymayan bu yönleri ile sürekli bir çatışmaya, uyumsuzluğa ek maliyetlere neden olmaktadır. Bu konuda birçok biçimsel örnek vermek mümkündür. Örneğin köyde araç kullanmaya alışkın biri, şehre geldiğinde, anayol-arayol ayrımı

³¹⁷ <http://www.ebb.gov.tr/EBB-Uye-Belediyeler.aspx>, erişim: 03.09.2010.

konusunda belirgin bir davranış kalıbına alışık olmadığından, tüm yolları anayol gibi kullanmaya kalkmakta ve kaza veya karmaşaya neden olabilmektedirler.

Köyde yaşarken kışık erzak hazırlamak için ateş yakmak veya diğer faaliyetler için köydeki “avlu” sunu kullanmaya alışkın kişiler, şehirlerde barındıkları apartmanların bahçelerinde de aynı şeyleri yapmaya kalktıklarında hem görüntü kirliliğine neden olmakta hem de bir takım anlaşmazlıkların çıkmasına neden olmaktadır. Yine en belirgin örnek olarak, köylerde ortak yaşam alanı çok azdır. Ortak yaşam alanının ortak işleri konusunda alışkanlığı olmayan kişiler şehirde bir apartman yaşamına eklemlendiklerinde, ortak sorunları çözme konusunda sürekli problem çıkarmakta ve sorumluluk almaktan kaçınmaktadırlar. “Kentleşme, kente göç edenlerin yeniden toplumsallaşma sürecini anlatan bir kavramdır. Kişinin kentle bütünleşip, kendini bulunduğu kentin bir parçası olarak hissetmesi süreci her bireyin ya da grubun geçmiş yaşam tecrübesi, **kentte bulunma süresi**, devamlı etkileşim halinde olduğu toplumsal çevreler, yaptığı iş/meslek, eğitim düzeyi, yaş, sosyal ve psikolojik yapısı gibi birçok sebeple yakından ilişkilidir.”³¹⁸

Kentte bulunma süresi kentleşme sürecine olumlu katkı yaptığına göre, belediyeler yeni göçen ve kentleşme süreci içinde bulunan kişilerle, kentli kişileri farklı vergi uygulamaları ile farklı olarak vergilendirmelidir. Çünkü henüz kentleşme süreci içinde bulunanlar, belediyeler için daha masraflı grupları oluşturmaktadır.

Kirlilik, atıklar, şehre sahip çıkmama vs gibi nedenlerle daha fazla yük oluşturan yeni kentlilerin eski olanlara göre daha fazla oranda maliyetlere katlanmaları gerekir. Böylece aynı yerleşim yerinde daha fazla süreyle oturanların daha avantajlı hale getirilmeleri, hem kentli yaşamın devamlılığını desteklemek hem de göçün önlenmesi konusunda bir faktör olarak kullanılmak suretiyle iki yönlü bir olumlu etki oluşturacaktır. Görev nedeniyle yer değiştirenlerin uygulama dışı bırakılması veya aynı düzeydeki şehirler arasında yer değiştirenlerin gözetilmesi gibi diğer ayrıntıların da kurgu içine alınabileceği bir modelde, kentte yaşama süresi artanların vergi yüklerinin azaltılması suretiyle kentli yaşam/kentleşme mali olarak desteklenmiş olacaktır.

Böyle bir uygulama modelinde, her vergi için olabileceği gibi seçilmiş bulunan bazı vergi uygulamaları ile sistem kurgulanabilir. Örneğin Emlak Vergisi’nde belli yıl aralıklarından oluşan bir tarife oluşturularak her bir dönemin vergi oranı farklılaştırılabilir. Örnek olarak, Emlak Vergisi şehirlerde normal oranların üzerine eklemeler yapılarak oturma yıllarına göre farklı olarak tahsil edilebilir. Örneğin;

- (1-3) yıl arası yerleşmiş olanlar, normal oranlara 1/3’ eklenerek
- (3-5) yıl arası yerleşmiş olanlar normal oranlara 1/4’ eklenerek
- (5-8) yıl arası yerleşmiş olanlar, normal oranlara, 1/5’ eklenerek
- (8-12) yıl arası oturmuş olanlar, normal oranlarda
- (12-15) yıl oturmuş olanlar, normal oranların 1/3’ü,
- (15-25) yıl oturmuş olanlar, normal oranların 1/4’ü,
- (25 yıl ve daha üzeri) oturmuş olanlar, normal oranların 1/5’i

oranında vergi ödemeleri sağlanarak, kişilerin şehirliliğe yaşama ve kentleşmeye katkıları arttıkça, maliyetleri azalacağından, hem daha az vergi ödemeleri gerçekleşir hem de kişiler ve gruplar meydana

³¹⁸ İsmail Başaran, Kent ve Yerel Yönetim, Okutan Yayınları, İstanbul, Mayıs, 2008, s.21.

getirdikleri sosyal maliyetlere katlanma konusunda eşitlenmeye çalışılmış olur. Hatta bu uygulama detaylandırılmak suretiyle, belli bir zamanı şehirde geçirmiş ve artık yaşlı olarak kabul edilecek olanların, hiç vergi ödememesi gibi uygulamalarla zenginleştirilebilir.

3.5. Akçal Denkleştirme Kavramı ve Kapsamı

Literatürde merkez yönetimin anayasa ve kanunlar ile ve belli kriter ve ölçüler içinde yerel yönetimlere ayırmış olduğu kaynaklar için yardım sözcüğünün kullanılması yaygın olmakla beraber başlangıçta genel bir vesayeti ve bağıllığı çağrıştırması açısından uygun bir ifade tarzı olmamaktadır. Devletin belediyelere yardımı değil, kamu yönetiminin bir parçası ve kamu gelirlerinin de ortağı olarak almış bulunduğu kendisine düşen pay söz konusudur. Bu nedenle kanuna uygun olarak paylaşılan vergi gelirleri için 'dağıtım' kavramı kullanılacaktır. Yerel yönetimlerin özel yatırım veya harcamalarına, toplam faydasından dolayı devlet özel bir tahsisatta bulunuyorsa, bu aktarıma yardım denilebilecektir.

Akçal Denkleştirme, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki hizmet ve kaynak dağılımını ifade etmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin bölüşümü gerçekleştirilirken kaynak bölüşümü konusu da ortaya çıkmaktadır. Literatürde denkleştirme ve dengeleme gibi farklı anlamları da bulunan bu terim, maliye alanında 'akçal denkleştirme' olarak da yer almaktadır. Bu terim bazı yazarlar tarafından 'Mali Denkleştirme'³¹⁹ olarak da kullanılmaktadır.

Mali sistemimizde bu konu, "bir boyutu hizmet paylaşımı, diğer boyutu ise idareler arası gelir bölüşümü olan iki yönlü bir ilişkiyi"³²⁰ ifade etmektedir. Yerel yönetimlere düşen hizmetlerin görülmesini sağlayacak mali destek sağlanması akçal denkleştirmenin konusunu oluşturur.

Sunulan hizmet miktarı arttıkça, birim hizmet maliyetinin düşeceğinde yola çıkarak ve bu nedenle üretilen hizmetlerde birim maliyetin, merkezi yönetim tarafından daha ucuz olarak karşılanabileceği düşüncesi var olmasına rağmen, genel görüş hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından üretilmesinde etkinlik ve verimliliğin daha kolay sağlanabileceğidir.

Bir kısım ortak ihtiyaçların gerçekleştirilmesi görevi yerel yönetimlere verilmiştir. Dolayısıyla bu görevlerin yerine getirilmesine imkan verecek, mali kaynakların merkezi yönetim ile bu idareler arasında paylaşılırak, belirli kurallara bağlanması gerekmektedir. Gelir ve hizmet arasındaki organik bağ dolayısıyla yönetimler arası ilişkiler iki yönlü bir ilişkiyi ifade etmede kullanılmaktadır.

Birincisi, yönetimler arasında hizmetlerin ve giderlerin paylaşımı; ikincisi ise, giderlerin yanında bunu sağlayacak mali kaynakların paylaşılmasıdır.³²¹ İlişkinin birinci boyutunu hizmet paylaşımı teşkil ederken ikinci boyutunu idareler arası gelir bölüşümü oluşturmaktadır.³²² "Bu durum gelir ve gider bölüşümü şeklinde de ifade edilebilir. Çünkü her görevin gerçekleştirilmesi bir gideri gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüşülmüş olmasının bunların gerektirdiği mali araçların da paylaşılması gerekeceğini ortaya koymaktadır. Çünkü hizmetin gerçekleştirilmesi için kaynak kullanılması zorunlu olmaktadır."³²³

³¹⁹ Ruşen Keleş, "Kentleşmenin Mali Sorunları", İstanbul Maliye Enstitüsü Dergisi, Seri:25, 1976-1977, İ.Ü. İktisat Fakültesi, (195-224), s.208.

³²⁰ Ulusoy, Akdemir, 2007, a.g.e., s.88.

³²¹ Figen Altuğ, "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Yapısı", Uludağ İ.İ.B.F. Dergisi, , Cilt:6, Sayı:46, Kasım, 1985, s.23.

³²² Ulusoy, Akdemir, 2007, a.g.e., s.88.

³²³ Aykut Tavşancı, "Türkiye'de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası", Trakya Ün. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Haziran, 2004, s.2.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamu hizmetini paylaşarak yürütürler. Görev bölüşümü merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim hangilerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasıdır.³²⁴ Gerek merkezi ve gerekse yerel yönetim kuruluşları, finansal ihtiyaçlarını aynı kaynaktan, yani vergilerden sağladıklarına göre ve her iki birim de kamu ihtiyaçlarını karşıladığına ve aralarında bir hizmet paylaşımı olduğuna göre, mali kaynakların da yerel yönetim kuruluşlarına bırakılması³²⁵ ve bu paylaşımın belli kriterler esasında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yönetimler arası hizmet dağılımından anlaşılması gereken hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır. Hangi hizmetin yerel, hangi hizmetin merkez tarafından yürütüleceği merkezi ve yerel yönetimlerin gücü ile ilgili bir konudur.

Türkiye'nin de imzaladığı Strasbourg, 21.11.1999 tarihli 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesine göre hizmet bölüşümünün başlıca ilkeleri şunlardır:

- Yerel Yönetimlerin görev ve yetkileri anayasal ve yasal düzenlemeler ile belirlenmelidir
 - Belirlenen sınırlar içinde yer alan görevler ile açıkça yetki alanı dışında bırakılmamış olan veya açıkça başka bir makama bırakılmamış olan tüm alanlarda faaliyette bulunmak konusunda yerel yönetimler serbest olmalıdır
 - Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi tercihen halka en yakın makama bırakılmalıdır. Kamu hizmetlerine ilişkin görevlerin bir başka makama bırakılmasında, görevin kapsam ve niteliği ile ekonomik etkinlik ilkelerine göre hareket edilmelidir
 - Yerel Yönetimlere verilen yetkiler, yasal sınırlamalar dışında, herhangi idari bir sınırlandırmaya tabi olmamalıdır
 - Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere bir yetki devri söz konusu olduğunda, belli ölçüde takdir hakkı da tanınmalıdır
 - Merkezi yönetim tarafından alınan kararlar ile planlama faaliyetlerinde yerel yönetimleri ilgilendiren konularda yerel yönetimlerin görüşleri alınmalıdır.
- Buna göre, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde göz önünde bulundurulması gereken ilkeleri şu şekilde belirtmek mümkündür.
- Aynı hizmet birden çok yönetime bırakılmamalıdır
 - Her hizmetin mutlaka bir sahibi olmalı ve sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır
 - Hizmetler, hangi yönetim tarafından en iyi yerine getirilebilecekse ona bırakılmalıdır
 - Yönetimler arasında görev çatışmasını önlemek için, her yönetim kademesinin görev alanı açık şekilde tanımlanarak belirlenmelidir.

3.5.1. Denkleştirmenin Ekonomik ve Mali Nedenleri

İdari ve mali paylaşımın en önemli amaçlarından birisi merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir farklılıklarını düzeltmektir. Yerel yönetimler, yasaların kendilerine vermiş bulunduğu görevleri yerine getirebilmek için, akçal kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Kamu görevleri ve kamu

³²⁴ Tortop, 1999, a.g.e, s.39.

³²⁵ Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara 2006, 400-401.

hizmetleri devlet ile yerel birimler arasında bölüştürülmüş olduklarına göre, her kademedeki birim, bu görevleri yerine getirecek kaynaklara da sahip kılınmalıdır.³²⁶

Vergi yükünün çeşitli toplumsal sınıflar ve bölgeler arasında adaletli bir biçimde dağıtılması denkleştirmenin amaçları arasındadır.³²⁷ Çünkü denkleştirme öncesi durum düşünüldüğünde, toplanan verginin bölgeler arasında adaletli bir biçimde dağıtılmasının daha etkin bir aracı görünmemektedir.

Ancak bu konuda, vergi toplama bölgesi/akçal dağıtım bölgesi ayrımı farklı bir bakış açısıyla ele alınabilir. Akçal denkleştirme yöntemi ile bölgesel gelir farkları azaltılmaya ve yerel yönetim birimleri eşit hizmet güçlerine kavuşturulmaya çalışılırken aynı zamanda bölgeler arasında farklı bir adaletsizlik ortaya çıkarılmaktadır. Bir bölgeden toplanan vergiler, başka bir bölgeye aktarılacak suretiyle, kendilerinde kalması halinde ilgili bölge için daha fazla refah ve kalkınma sağlayacak olan fonların, başka bölgelere kaydırılması nedeniyle, gelirin elde edilmesine katkıda bulunmayan bambaşka bir bölge için harcanması söz konusu olmaktadır.

Çeşitli bölgelerin kendi zenginlik kaynaklarını paylaşmak isteyip istemeyecekleri merkez yönetim tarafından sorulmadığı için, çalışan ve üreten bölge aleyhine bir durum da ortaya çıkabilmektedir. Örneğin ekonomik anlamda verimli, nüfusu düşük bir bölgeden toplanan vergilerin, yerel yönetimlere nüfus kriteri baz alınarak dağıtımının yapılması durumunda, ekonomik anlamda verimsiz ama nüfusu yüksek bölgelere aktarılması sorunu vardır. Bu konuya ileride tekrar değinilecektir.

3.5.2. Denkleştirmenin Siyasi ve Toplumsal Nedenleri

Gelirin dağıtımında, hizmet etkinliği ve eşitlik anlayışının ortaya çıkardığı gelir bölüşümünün toplumsal nedenleri olarak, tarihi, bölgesel ve kurumsal özellikler, ihtiyaç seviyesi gibi teorik kriterler bulunmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev dağılımı yapılırken görevi üstlenen idareye yetki de verilmektedir. Bu yetki yöneticiye siyasi anlamda üstünlük ve halkın gözünde diğer seçimler için olumlu sonuçlar doğuracak imkanlar da vermektedir. Bu yüzden yetkiyi elinde bulunduran yöneticiler için, kaynakları optimum şekilde kullandıklarında, seçim sürecinde avantaj olarak geri dönecek olan olumlu bir durumun ortaya çıkması söz konusudur. Yerel yönetimlerin hepsi aynı gelişme düzeyinde ya da aynı gelişme gücüne sahip değildir. Bu dengesizliklerin giderilmesi de akçal denkleştirmenin nedenlerinden biridir.³²⁸ Bu olgu yerel yönetim birimleri arasında nisbi olarak bir mali güç farkına yol açacaktır. Bundan dolayı akçal denkleştirme ile de bölgeler arası eşitsizlikler giderilmeye çalışılır.

Yerel nitelikteki ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından giderilmesine çalışıldığında hem ekonomik hem de siyasi anlamda birçok sorunun yanında, kaynak israfı ve hizmetlerin zamanında gerçekleştirilemeyeceği sorunu ortaya çıkacaktır. Bu sorunların ortaya çıkmaması için de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev paylaşımı ve kaynak bölüşümü bir zorunluluktur.

Yerel yönetimlerde, coğrafi ve hatta tarihi nedenler de bölgeler arası gelir ve gelişme farklılıklarına yol açmaktadır. Yönetimler arası mali ilişkiler düzenlenirken bu tür faktörlerin de dikkate alınması gerekmektedir.³²⁹

³²⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, Ankara, Ağustos, 2000, s.298.

³²⁷ Keleş, 2000, a.g.e., s.302.

³²⁸ Keleş, 2000, a.g.e., s.300.

³²⁹ DPT, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşılanması, T.C. Başbakanlık DPT Yayın No:2245, ÖTK 370, Ocak, 1991, s.36.

Siyasi yapı kamu harcamaları üzerinde etkili olabilmektedir. Özellikle toplum bireylerinin oyları aracılığıyla seçtikleri kişiler ve partiler üzerinde etkili olabilmektedir. Gerek seçmenlerin arzularının gerçekleştirilmesi bakımından nüfuzlarını kullanmaları ve gerekse partilerin taahhütlerini yerine getirme çabaları, devletin yeni bazı görevler üstlenmesine yol açabilir. Bunun doğal bir sonucu olarak da bütçenin hem merkezden harcamak zorunda kaldığı, hem de yerel birimlere aktarmak zorunda olduğu gider rakamları yükselmektedir.³³⁰ Genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan paylar bölgeler arası eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla sosyal anlamda da eşitliği sağlayacak bir araç olarak görülmektedir.

3.5.3. Planlı Dönem Öncesi Akçal Denkleştirme Çalışmaları

Yerel yönetimlerin gelir sorunu, tüm ülkelerde olduğu gibi, Türkiye için de çok tartışılan, planlar yapılan, hedefler çizilen ancak herkesi hoşnut edecek bir çözüme ulaştırılmayan bir konudur.³³¹ Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte öncelikle batı ülkelerinden çok geride kalmış olan ekonomik ve mali yapı düzeltilmeye çalışılmıştır. 1923 yılında vergilerin devlet ile diğer kamu daireleri arasında bölüşülmesine ait olan bir kanuna "Mali Tevzin Kanunu" adı verilmiştir.

Kurtuluş Savaşı yıllarında olağanüstü şartlardan dolayı normal anlamda bir bütçe oluşturulamamıştır. Çıkarılan kanunlar ile elde edilen gelirler günü gününe harcanmak zorunda kalmıştır. Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte maliye politikasının temel ilkesi olarak 'denk bütçe' ilkesi benimsenmiştir. Atatürk'e göre çok özel bir durum gösteren ve ancak sadece devlet tarafından görülebilecek bir iş olan (örneğin günümüzde nükleer enerji santrali işletmesi vb) alanlarda veya geneli ilgilendiren konularda, devlet girişimciliği üstüne alabilmelidir. Bunun dışındakiler özel sektöre bırakılmalıdır. Bazı işler de yerinde görülmelidir. Bazı işlerin de yerinde görülmesi esası M.K. Atatürk'ün ifadelerinde yerini bulmuştur.³³² Ancak bu hizmetler için kaynak ayrılmasının kuruluş aşamasındaki bir devlette nasıl olacağı henüz belli değildi.

1930 ve 1931 yıllarında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, yerel yönetim kavramının günümüzdeki anlamı ile ele alınmadığı düşünüldüğünde devletin belediyelere yardımı olarak adlandırılacak olan paylaşımlar yapılmıştır. "Bu yıllarda 217.200.000 tl olan toplam devlet gelirinin %87.34'ünü oluşturan 189.700.000 tl'sini merkez yönetim kullanmış, yerel yönetimlere toplam rakam üzerinden, %12.66'lık bir oran olan 27.500.000 tl ayrılmıştır."³³³

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, sorumlulukların belirlenmesinde bugün için bile ileri düzeyde sayılabilecek bir düzenleme getirmesine ve hizmetten yararlanma ilkesi tanımlamasına rağmen, zamanla pek çok yerel görevler merkezi yönetime geri verilmiştir. Belediyeler, matrahı ve oranları merkezi yönetimce düzenlenen yerel vergileri tahsil etmektedir. Belediyeler, vergi, harç ve katılma payları olarak kullandıkları yerel kaynaklar üzerinden mali özerkliğe sahip değildir.³³⁴ Devlet gelirlerinden alınan pay ise, kullanılan ölçütlerin rasyonel esaslara bağlanmaması nedeniyle yerel

³³⁰ Akdoğan, a.g.e.,2006, s.80.

³³¹ Tortop, a.g.e., 1999, s.40.

³³² SÖYLEV, "...sürekli ve özel karakter gösteren ekonomik bir işi devlet üzerine alabilir. Meselâ, büyük ve düzenli bir yönetimi gerektiren veya halkın genel bir ihtiyacını karşılayan işleri devlet üzerine alabilir. Madenlerin, ormanların, kanalların, demiryollarının, deniz ulaşım şirketlerinin devlet tarafından işletilmesi mümkündür. Bunun yanında su, gaz, elektrik ve benzeri işlerin yerel yönetimler tarafından yapılması gerekmektedir.", Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, "Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I", Ankara 1961.

³³³ Güneri Akalın, Atatürk Dönemi Maliye Politikaları, 1998, s.99, (Alıntı: PICHARLES, J., "Türkiye'nin Vergi Rejimine Dair Umumi Mütalalar", Maliye Mecmuası, Sayı:1, 1937, ss.13-30.op. cit., ss.13-30)

³³⁴ Tavşancı, 2004, a.g.m., s.7.

yönetimlere yeterli gelir sağlayamamaktadır. Bu ise merkez yönetime hakim olan siyasi irade ile yerel yönetimler ve özellikle belediyeler arasında siyasi nedenlerle ortaya çıkan adaletsizlik ve kayırmalara neden olmaktadır.³³⁵

1963 yılında başlayan ikinci planlı dönem başlamadan önce de 1933 yılında bir planlı kalkınma dönemi başlatılmıştı. Birincisi 1934- 1938, ikincisi ise 1938-1944 yıllarını kapsıyordu. Ancak üçüncüsünden sonra bu dönem sona ermiştir. Buna göre 1934 yılında Birinci Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Planla, elde edilen gelirlerin ve var olan kaynakların öncelikli yatırımlar için kullanılması sağlanmıştır. Planın amacı, hammaddeleri ülke içerisinde üretilen veya üretililecek sanayileri Türkiye’de kurmaktır. “Planın gerçekleşmesi için öncelikle dokuma sanayisi için Sümerbank, madencilik ve enerji sektörleri için Etibank kurulmuştur.”³³⁶

Birinci Kalkınma Planı ile Türkiye’de devletin öncülüğünde gerçekleştirilen bir sanayileşme hareketi başlatmıştır. Devlet bu dönemde karma ekonomi olarak adlandırılan bir ekonomik tercihte bulunmuştur. Bunun sermaye birikiminin sağlanması, girişimciliğin önünün açılması, eksik piyasa girişim açığını kapatmak gibi makro nedenleri bulunmaktadır. Bu plan gerçekleştirilirken denklik ilkesinden sapmamaya özen gösterilmiştir.

1934-1935 döneminde merkez yönetimin gelirleri toplam 234.100.000 tl olarak gerçekleşmiş, bunun %88.85’lik kısmı olan 208.000.000 tl’sini merkez yönetim kullanmıştır. %11.15’lik kısmı oluşturan 26.100.000 tl’lik kısmı da yerel yönetimlere verilmiştir³³⁷. Gelirlerin asıl büyük kısmı merkez bütçede kalırken, yerel yönetimlere yardım niteliğinde kaynak aktarılmaktadır. Bunun bir mali paylaşım olarak adlandırılabilmesi oldukça zordur. Planlı dönem öncesi 1959, 1960 ve 1961 yıllarında yerel yönetimlerin tüm kamu yatırımları içindeki payı sırasıyla, %3,3, %4,9, %5,3 olarak gerçekleşmiştir.³³⁸

3.5.4. Planlı Kalkınma Dönemi Akçalı Denkleştirme Yaklaşımı

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963- 1967 yıllarını kapsamaktadır.³³⁹ Başlangıç bölümünde yerel yönetimlerle ilgili olarak, kamu yatırımlarının planda öngörülen ölçülerde ve eksiksiz olarak gerçekleştirilmesi, diğer birimlerle beraber yerel yönetimlerin ödevidir şeklindeki yaklaşımıyla yerel yönetimleri kamu yatırımlarının bir aracı olarak kabul etmiştir. Bu planla merkez ve yerel yönetimlerin mali durumunun kalkınma ihtiyacını karşılayacak düzeye getirilmesi hedefi çizilmiştir. Bu sebeple gerek Merkezi Hükümet kuruluşunu (merkez ve taşra teşkilatlarıyla birlikte) gerek yerel yönetimleri (il özel idaresi, belediye ve köylerle birlikte) kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek duruma getirmek kaçınılmaz bir zarurettir³⁴⁰, denilerek yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi hedeflenmiş olmaktadır.

Ancak bu dönem henüz yerel yönetim anlayışını günümüz modern döneminde olduğu gibi ortaya çıkaracak potansiyele sahip değildir. Çünkü nüfusun %72’si köylerde yaşamaktadır. Bu dönemde

³³⁵ Süreyya Sakıncı, “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, 13.Maliye Sempozyumu, M.Ü.Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1998, No:12: (105-134), s.120.

³³⁶ Aslan Eren, Türkiye’nin Ekonomik Yapısının Analizi, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1989, s.132.

³³⁷ Akalın, a.g.m.,1998, s.99, (Alıntı: PICHARLES, J., 1937, a.g.m., ss.13-30).

³³⁸ DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.74.

³³⁹ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 16 Ekim 1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması hakkındaki Kanun hükümlerine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan Karma Komisyonu, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinde görüşülüp 21 Kasım 1962 tarihinde onaylanmış, ve 3 Aralık 1962 tarihli ve 11272 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

³⁴⁰ DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.80.

yerelde yaşayan halk için dolaylı önlemler alınması söz konusudur. Bu dolaylı önlemlerin bilhassa yerelde özel sektör tarafından kurulacak tesislerin kuruluş ve imalat maliyetlerini düşürmek yönünde olması hedeflenmiştir. Bu bakımdan bazı az gelişmiş bölgelerde sanayi sitelerinin tesisi ve bu sitelerde kurulacak tesislere ucuz kuruluş yeri, enerji ve kredi ile bazı vergi indirimleri sağlanması öngörülmektedir.

Bu dönemin merkezi yönetim ve yerel yönetim hizmet paylaşımı konusu üzerinde öncelikle durulacağı ve kamu yönetimi alanında köklü araştırmaların başlayacağı bir dönem olacağı öngörülmektedir. Merkezi yönetim teşkilatı ve yerel yönetimlerin durumu ile ilgili incelemelerin de başlatılması kararı bu dönemin tespitleri arasındadır.³⁴¹

1963- 1967 yılları için yapılan planlamada yerel yönetimlerin gelirlerinin GSMH'nın ortalama %2.5'una tekabül edecek düzeyde olması, harcamalarının da ortalama %1.8 civarında olması hedeflenmiştir. Yine bu dönem için her yıl 20 belediye kurulacağı tahmin edilmiştir.³⁴² Hızlı nüfus artışı nedeniyle büyüyen şehirlerin, artan hizmet hacmine karşılık, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının aynı hızda gelişemediği tespiti yapılmış ve yurdun her bölgesini asgari bir hizmet standardına erdirmek için, genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere yeterli aktarmaların yapılması gerektiği vurgulanmıştır.³⁴³ Bina vergisinin matrahının düşük olduğunun tespitinden sonra yeniden değerlendirme için genel bir tarama yapılması gerektiği vurgulanmıştır.³⁴⁴

Yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılayacak kaynaklardan mahrum oluşu, hem ikinci³⁴⁵ hem de üçüncü³⁴⁶ kalkınma planında vurgulanarak çözüm yollarının bulunacağına dair ifadeler yer almaktadır. Ancak bu tespite rağmen, ikinci plan dönemi içinde 1972 yılında, yerel yönetim gelirleri sisteminde bir geriye gidiş ile tipik bir yerel vergi olan Emlak Vergisi, merkez yönetimin sorunlarından dolayı, merkezi yönetim vergisine dönüştürülmüş ve yerel yönetimler önemli bir kaynaktan mahrum bırakılmışlardır.

Üçüncü planda yerel yönetimlerin gelir sisteminde reform yapılması ve öz gelirlerinin artırılması planlanmıştır.³⁴⁷ İkinci plan döneminde çıkarılamayan 'Mali Tevzin Kanunu'nun bu dönemde çıkarılması hedeflenmiştir. Yine bu planla ilk defa şehirleşme kavramı üzerinde durulmuş ve şehirlerin gelişmesini düzenlemek amacıyla yerel yönetimlere özel yardımların yapılması için genel bütçeye ayrı ödenek konulması gereği üzerinde durulmuştur.³⁴⁸

Üçüncü kalkınma planı dönemi 1980 askeri ihtilalinin hazırlık dönemi olduğu için hükümetler kargaşa ile mücadeleyle zaman geçirmişler, belirlenen amaç ve ilkelerin gerçekleştirilmesi, iç ve dış ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarıdaki karışıklıklar nedeniyle mümkün olmamıştır. Plan dönemi içinde öngörülen yüzde 7,4 lük GSMH büyüme oranı yüzde 6.5 olarak gerçekleşmiştir.³⁴⁹ 1977'den itibaren ekonomide istikrar iyice bozulmuş, enflasyon oranı plan dönemi sonunda yüzde 24.1'e kadar yükselmiştir.³⁵⁰ Yerel yönetimlere yeni mali imkanlar sağlayacak yasal düzenlemeler III. Plan döneminde gerçekleştirilmemiş, bu yönetimler Plan'da öngörülen gelir ve harcama hedeflerine ulaşamamıştır.³⁵¹

³⁴¹ DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.80.

³⁴² DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.420.

³⁴³ DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.484.

³⁴⁴ DPT, 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s.485.

³⁴⁵ DPT, 2.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), s.80.

³⁴⁶ DPT, 3.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s.918.

³⁴⁷ DPT, 3.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s.940.

³⁴⁸ DPT, 3.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s.112.

³⁴⁹ DPT, 4.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.46.

³⁵⁰ http://www.belgenet.com/eko/enflasyon_01.html,

<http://www.hazine.org.tr/ekonomi/enflasyon3995.php>, erişim: 25.08.2011.

³⁵¹ DPT, 4.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.99.

Kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930'ların belediye modeli, işlevlerini göremez durumda olduğunun tespiti de 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında yapılmaktadır.³⁵² Bu nedenle dördüncü kalkınma planında da yerel yönetimlerin kendilerine ait görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşması ve göreve uygun mali bir denkleştirme düzeninin kurulması ile ilgili düzenlemelere yer verileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin kullanacakları kaynakların etkinlikle ve ülke genel gelişmesine paralel olarak kullanılmasının temel ilke olacağı ve ayrıca merkez yönetim vergi gelirlerinden aldıkları kanuni payların zamanında verilmesinin sağlanması üzerinde durulmuştur. İlk defa 4.plan döneminde bir 'Yerel Yönetim Bakanlığı' kurulması ifade edilmiştir.³⁵³

4. Plan uygulama sonuçları genel olarak ele alınacak olursa, ihtilal sonrası tek parti iktidarının ülke yönetimine girmesi ve belli bir istikrarın yakalanmış olması nedeniyle, ekonomide belirli bir büyümenin sağlandığı, dış ekonomik gelişmelerin olduğu ve piyasa ekonomisinin güçlendirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür. Bu dönem içinde, 1980'li yıllardan sonra belediye gelirleri artış içerisine girmiş³⁵⁴ ancak yeterli olmamıştır.

Bu dönemde 1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdareleri'ne Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5, İl Özel İdareleri'ne de %1.12 oranında pay verilmesi hükmü ile başlayan bu kanunla, değişik kanunların içinde yer alan (5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 1, 2, 40, 41 ve 42. maddeleri, 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 66 ncı maddesi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 38 inci maddesinin ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun 17'nci maddesinin, Belediye ve İl Özel İdareleri'ne pay verilmesine ait hükümleri ile bu kuruluşlara genel bütçe gelirlerinden pay verilmesine ilişkin diğer hükümler) pay verilmesi ile ilgili hükümler kaldırılmıştır.

Daha sonra yerel yönetimlerin durumunun düzelmediği görülerek, 1984 tarihinde çıkarılan 3004 sayılı kanunla bu oranlar belediyeler için %9,25'e, il özel idareleri için %1.70'e çıkarılmıştır. Bu kanun ile gelecek yıllar olan 1985 ve 1986 için farklı oranların uygulanacağı geçici üçüncü maddesinde belirtilmektedir. Buna göre belediyeler için ayrılan pay 1985'te %8,15 1986'da %8,55 olarak, il özel idareleri için 1985'te %1,15 ve 1986'da %1,20 olarak uygulanacaktır. Ancak 2380 sayılı ve 3004 sayılı kanunların sağladığı ek kaynaklarla da yerel yönetimlerin mali durumları bu dönemde düzeltilememiştir.³⁵⁵

Beşinci plan döneminde yerel yönetimlerin gelirlerinin yılda ortalama %10.5 artması öngörülmüştür.³⁵⁶ Yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi yönetim ile koordinasyonu Anayasal çerçevede düzenlenmesi hedeflenmiştir. 'Mali Tevzin Kanunu'na göre belediyelere dağıtılan gelirlerin harcama şeklinin belirleneceği ve belediye önceliklerinin merkez yönetim tarafından belirleneceği belirtilerek, belli sınırı aşan harcama tutarlarının DPT'nin onayı ile yapılacağı ile ilgili idari vesayeti artıracak hedefler belirlenmiştir. Su dağıtım şebekelerinin kurulması için belediyelere nüfus bazında yapılan nakdi yardımların ihtiyaçlara uygun düşmediği tespiti yapılmış ve hizmetin özelliğine dayanan bir sistemin kurulmasının sağlanacağı belirtilmiştir.³⁵⁷

³⁵² DPT, 4.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.81.

³⁵³ DPT, 4.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), s.264, 325, 326, 425.

³⁵⁴ İsmet Titez, "Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü", Yerel Siyaset Dergisi, Ağustos, 2006, Sayı:8.

³⁵⁵ Toprak, 2006, a.g.e., s.165.

³⁵⁶ DPT, 5.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s.22.

³⁵⁷ DPT, 5.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), s.168-170.

Bu dönemin başında daha önce yerel yönetimlerin elinden alınan ve aslen yerel bir mali kaynak olan Emlak Vergisi'nin, 1985 tarihinde Emlak Vergisi Kanunu çıkarılarak, belediyelerce toplanması sağlanmış ve bununla belediyelerin mali yapısı güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Altıncı Plan döneminde, hem hizmet etkinliğinin sağlanması hem de rasyonel kaynak kullanımı amacıyla, yerel hizmetlerin yerinden karşılanması esasının benimsenerek, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin teşkilat yapısının, AB'nin 'yerindenlik' ilkesine uygun olarak, yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi, merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmalarının tamamlanması hedeflenmiştir.³⁵⁸

Yedinci Plan dönemi yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için, özel bir reform çabasının gerekli olduğuna inanılan bir dönemdir. Bu planın hedefi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için bazı reformların yapılmasıdır. Planda bunun için "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" isimli ayrı bir başlık açılmıştır.³⁵⁹

Bu dönem öncesinde, Altıncı Plan döneminde belediye sayısı ve nüfusu hızlı bir artış göstermiştir. Dönem sonunda 2.716 belediyenin sınırları içinde yaşayan nüfus 45,6 milyona ulaşmıştır. Türkiye nüfusunun yüzde 74,6'sı belediye sınırları içinde yaşamaya başlamıştır. Büyükşehir Belediye'leri nüfusu ise toplam belediyeler nüfusunun yüzde 42,6'sı olmuştur.³⁶⁰

Önceki tüm hedeflere rağmen Altıncı Plan döneminde belediyelerin personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı, özellikle yatırım harcamaları aleyhinde yükselmiştir. Yerel yönetimlerin özellikle personel harcamalarında meydana gelen artış diğer etkenlerle birleşince kamu kesiminin borçlanma eğilimi arttığı için, GSMH içindeki kamu kesimi borçlanma gereğinin oranı 1989'da %5,3 den 1991'de %10,2'ye, 1993 yılında ise %11,7'ye yükselmiştir. Bu dönemde kamu harcamalarının %12'si yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır ve bu rakam Avrupa ülkelerindeki %50'lik oranın çok altındadır. Bu dönemin en önemli sorunlarından biri de belediyelerin kendilerine ait vergi dışı öz gelirlerinin önemli bir kısmının belde sakinlerinden tahsil edilememesi sorunudur.³⁶¹

Bu döneme gelindiğinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında koordinasyon eksikliği ve kamu yönetiminin hem merkezde hem de yerel bazda yeniden yapılanması gereği devam etmektedir. Yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler güçlendirilememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması idari etkinliği olumsuz yönde etkilemiş, bu olumsuz durum yerel yönetimlerin idari ve mali sorunlarının çözümünü merkezi yönetimden beklemesine yol açmıştır.³⁶²

Bu dönem için yerel yönetim sorunlarına çare bulmak amacıyla 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 3194 sayılı İmar

³⁵⁸ DPT, 6.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Y.No:2174, s.320.

³⁵⁹ DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s.20, 124.

³⁶⁰ DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s.15.

³⁶¹ DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Y.No:2174, s.9, 124-126.

³⁶² DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Y.No:2174, s.16.

Kanunu, 4759 sayılı İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş Kanunu ile vergi kanunlarında gerekli değişiklik yapılarak yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlendirilmesinin hedeflendiği bir dönemdir.³⁶³

Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilmesi ve hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlere bırakılması, belediyelerin öz gelirleri arasında yer alan vergi ve harçların oran ve miktarlarının üst ve alt limitlerinin kanun ile belirlenmesi, bu limitler arasında kalan kısımda uygulanacak oranların belirlenmesi yetkisinin belediye meclislerine bırakılması, yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırıcı düzenlemeler yapılması için gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılması hedefler arasındadır.³⁶⁴

Sekizinci Plan dönemi olan 2001 yılına gelindiğinde, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve koordinasyon eksikliği giderilememiştir.³⁶⁵ Yerel yönetimler görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilememiştir. Ayrıca bu yıllarda meydana gelen ciddi ekonomik krizden sonra yapılan seçimler ve tek parti iktidarının etkisiyle yeni düzenlemelerin yapıldığı yıllar olmuştur.

1999 yılına gelindiğinde belediyelerin dış borç stoku 2.026 milyon dolara ulaşmıştır. Belediyelerin toplam harcamalarının yüzde 25,64'ü dış borçla finanse edilmiştir. Sekizinci Plan'da da önceki dönemlerde olduğu gibi, yerel yönetimler için görev ve kaynak bölüşümünün iyileştirilmesi, koordinasyona dayalı bir yapının oluşturulması ile ilgili hedefler konulmuştur. Çünkü bu plan öngörülerine göre 2005 yılı için belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %87'lere ulaşacağı, bunların da yaklaşık %40'ının Büyükşehir'lerde yaşayacağı tahmin edilmektedir.³⁶⁶ Bu plan döneminde idari anlamda ilk defa farklı bir yaklaşımla il özel idarelerine benzer 'ilçe özel idareleri' olarak algılanabilecek, ilçe yerel yönetim modeli üzerinde durulması planlanmıştır. Büyükşehir yönetim modelinin de revize edilmesi bu plan hedefleri arasındadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların bu dönem içinde artırılması planlanmıştır.

Yedinci Plan döneminde hedefe alınan yerel yönetimlerin görev ve mali yapısını ilgilendiren kanun değişiklikleri ve yeni kanun çalışmalarının bir kısmı tek parti iktidarı ve bu nedenle meydana gelen istikrarlı yönetim tarzı sayesinde Sekizinci Plan döneminde yapılmaya başlanmıştır. Bu dönem içinde 2003 yılı sonunda, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını hedefleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır.

2004 yılı ortalarında çıkarılan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile dönemin şartlarına cevap veremeyen 3030 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile yaklaşık yedi ay yürürlükte kalan 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 15.07.2004 tarihinde 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu yürürlüğe girmiştir. 26.05.2005 tarihinde yerel yönetimlerin birlik kurmalarını düzenleyen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2002 yılında yerel yönetimlerin de ihalelerini kapsayan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir.

³⁶³ DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Y.No:2174, s.120, 182, 187.

³⁶⁴ DPT, 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Y.No:2174, s.118, 131, 196.

³⁶⁵ DPT, 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara 2000, s.19.

³⁶⁶ DPT, 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara 2000, s.197-198.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği de bu dönemin sonunda 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. İlgili kanunlar ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bunun yanında yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacı daha da önem kazanmıştır. Bu dönemde 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile yerel yönetim birliklerine doğrudan kaynak tahsis edilmiş ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) uygulamaya konulmuştur.

Geçmiş yıllarda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı konusunda yapılan tüm kanuni düzenlemelere rağmen, bu dönemde de yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam ettiği için, Sekizinci Plan döneminde de yerel yönetimlerle ilgili önceki dönem hedeflerine benzer hedefler konmuştur.³⁶⁷

Dokuzuncu Plan içinde bulunduğumuz yılları kapsamakta ve 2007 ile 2013 yılları arasını kapsamaktadır. Plan gereğince merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri idari ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır.³⁶⁸

Bu dönemin yerel yönetimler ile ilgili genel hedefleri daha çok yeni alternatif hizmet alanları ile ilgilidir. Bu dönem içinde, önceki dönemde yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan kanunlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı kanunun 17, 5393 sayılı kanunun 4, 5302 sayılı kanunun 12 maddesinde değişiklikler yapılmıştır. Sık yapılan bu değişiklik ve mahkemeler yoluyla yapılan iptaller bazı belirsizliklerin doğmasına yol açmıştır.³⁶⁹ Yine bu dönemde ayrı bir yerel yönetim birimi olarak nitelenebilecek olan Kalkınma Ajansları kurularak ilgili kanunu 2006 yürürlüğe girmiştir. Bölgesel kalkınmanın destekçisi olarak örgütlenen bu kurumlar ait oldukları sınırlara bağlı olarak sadece yerel hizmet ürettikleri için, bir yerel yönetim kuruluşu olarak değerlendirilebilir. Bu kuruluşlar devlet örgütlenme yapısı içinde, il özel idarelerinin bulunduğu grupta yerel yönetim birimi olarak yer almaktadır.³⁷⁰

Özet olarak planlı dönemde sürekli olarak her plan öncesi yerel yönetimler ile ilgili eksiklikler tespit edilmiş, nelerin yapılacağı sayılmış, sürekli olarak 'görev ve sorumlulukları ile ilgili yeterli mali kaynak sağlanacaktır' ifadeleri yazıya geçirilmiş, hedefe konmuştur. Ancak tüm plan dönemlerinde sanki planı hazırlayan bürokratların bir önceki plan hedeflerinden alıntı yaptıkları hissini uyandıracak aynı tarz tespit ve çözüm yolları tekrar edilmiştir. Bu haliyle yerel yönetimlere 'görev ve sorumlulukları ile uyumlu yeterli mali kaynak sağlama' projeleri yerel yönetim akademisyenlerinin bitmeyen senfoni³⁷¹ olarak adlandırdıkları konu olmayı hak etmektedir.

³⁶⁷ DPT, 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, 2000, s.198.

³⁶⁸ DPT, 9.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), R.G., Temmuz, 2006, Mükerrer 26215, s.95.

³⁶⁹ Ulusoy, Akdemir, a.g.e.,2007, s.360.

³⁷⁰ https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb?_afirLoop=9507048005147154&_afirWindowMode=0&_adf.ctrl-state=12xj5bhb35_40.

³⁷¹ Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:1, Mart, 1993.

3.5.5. Akçal Denkleştirme Uygulaması

Belediyelerin kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirebilmeleri, yerel halkın faydasına olacak hizmetleri gerçekleştirebilmeleri için gelirlere ihtiyacı vardır. Yerel yönetimler devletin kendileri yapacağı katkılar olmaksızın faaliyetlerini yürütememekte ve tüm dünyada merkez yönetimin kanunları gereği aktaracağı veya ekstra olarak yapacağı yardımlara ihtiyaç duymaktadırlar. Ackerman'ın yerel yönetimlerin gelir kaynaklarına dair ABD'de yaptığı çalışmada adem-i merkezîyetçi yapılarının gelir ve giderler bakımından çoğunlukla denge sağlayamadıklarını ortaya koymuştur.³⁷² Kendi öz gelirleri ile gelir gider dengesini sağlayabilmek mümkün olmadığı için belediyeler merkez bütçeden de belli bir miktar pay almaktadırlar. "Belediyelerin genel bütçe gelirlerinden sağlanan paylar devletin belediyelere yardımı olarak adlandırılır. Bu yardımlar genel ve özel yardımlar olmak üzere ikiye ayrılır."³⁷³ Kendi öz gelirleri ise yerel vergiler, harçlar, cezalar ve hizmet ve mal teslimi karşılıklarından oluşmaktadır.

Yerel yönetimlerin gelirleri tüm dünya yönetim sistemlerinde önem arz etmektedir. "Yerel yönetimlerin özel ve karma sektöre dayalı harcama ve gelir sistemleri 1960'ların başından beri ABD başta olmak üzere birçok Batı Avrupa ülkesinde teorik olarak tartışılmıştır."³⁷⁴ Bu sorgulamalar ve tartışmalar genelde iki başlık altında toplanabilecek çözüm etrafında toplanmaktadır. Yerel yönetimlere vergi gelirlerinden ayrılan payların artırılması, öz kaynakları üzerinde (yeni öz kaynak oluşturabilme yanında) gelir ve etkinlik artırıcı yetkilerinin bulunmasıdır.

Yerel yönetimlerin mali açıdan otomasyona bağlanmış bulunan merkez bütçeden sağlanan gelirleri ve inisiyatif kullanabildiği kendi öz gelirlerinin birlikte bulunması, özerklik ilkesi açısından da önem arz etmektedir. Bu konuda 5779 sayılı kanunun gerekçesinde de yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payın oranı, öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ve yerel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı gibi ölçütlerin yerel yönetimlerin özerkliği ile doğru orantılı olduğu ifade edilmektedir.

Devletler birçok ülkede vergi kaynaklarının bazı unsurlarını yerel yönetimlere bırakmakla beraber bazı görüşlere göre, bu gelir kaynaklarının merkez yönetim için zor olmasından kaynaklandığı ve genelde toplanması kolay olmayan vergilerin (Emlak Vergisi gibi) yerel yönetimlere terk edildiği ifade edilmektedir. "Pek çok ülkede merkezi yönetim; verimli ve gelir artışına karşı duyarlı gelir kaynaklarını kendi elinde toplamaktadır."³⁷⁵

Devletler belediyelere iki nedenden ötürü yardım etmektedir. Birinci neden gelir kaynaklarının dağılımı; ikinci neden ise mali yetersizliklerin ortadan kaldırılmasıdır.³⁷⁶ Devletin Belediyelere yardımı iki grup halinde incelenebilir. Bunlardan biri vergi gelirlerinden yapılan ve genel olarak uygulanan objektif yapıli yardımlardır. Diğer ise ihtiyaca binaen proje bazında yapılan özel kaynak tahsisleridir.

³⁷² Susan Rose Ackerman, *Market Models of Local Government: Exit, Voting, and The Land Market*, 1979, pages 319-337.

³⁷³ Bilgiç, 1998, a.g.e., s.429.

³⁷⁴ Barr James L., Davis Otto A., *An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments*, 1966, p.149-165.

³⁷⁵ Ulusoy - Akdemir, 2009, a.g.m., s.264.

³⁷⁶ Ruşen Keleş, *Yerel Yönetimler*, İmge Yayınevi, Ankara, 2007, s.356-357.

3.5.5.1. Özel Yardımlar

Özel yardımlar, belediyelerin yapacakları ancak ülkenin tümü için faydalı olacak (pozitif dışsallığı olan³⁷⁷), herhangi bir bölgenin veya ülkenin tamamı için faydalı olması beklenen sosyal/çevresel tesislerin kurulmasında yardımcı olmak amacı ile yapılan aktarmalardır.

Bu aktarımlar belirli bir hizmetin yapılması için ya da yerine getirilmesi için veya gerekli tesislerin yapımı için belediyelere yapılan merkezi hükümetin destekleridir.³⁷⁸ Hükümetler yapmış oldukları bu türden yardımların, amacına uygun harcanabilmesi için sadece bu özel konuda mali vesayeti sıkı bir şekilde uygulayarak, harcamaların ne şekilde yapılacağına dair yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu yardımlar belirli bir hizmetin veya yatırımın gerçekleştirilmesi için verildiğinden sadece ilgili hizmet için tahsis edilmişlerdir ve başka amaçlarla kullanılmaları halinde kaynak israfına neden olacakları açıktır.

Bazı devlet kurumları Türkiye'deki içme suyu hizmetlerine yönelik olarak belediyeleri desteklemek açısından önemli roller üstlenmektedir. Hazine Müsteşarlığı belediyeler tarafından sözleşme altına alınan dış kredileri güvence altına almaktadır.³⁷⁹

Bu konuda daha çok Bayındırlık Bakanlığı olmak üzere proje bazında desteklenmek suretiyle veya kredi kefaleti yoluyla merkez yönetimin belediyelere doğrudan veya dolaylı yardımları da söz konusu olabilmektedir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Yerel yönetimler Daire Başkanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü aracılığı ile, bütçe imkanları ölçüsünde, belediyelerin, incelenen ve uygun görülen projelerine (Belediye ve mücavir alan içinde köprü, menfez, kanalizasyon, içme suyu, fosseptik, meydan, anıt ve çevresi (büst, heykel hariç), yol, park, bahçe duvarı, fırın, açık pazaryeri, otopark, düğün salonu, belediye hizmet binası, mezbaha, istinat duvarı, piknik alanı, genel wc vb. belediyelere gelir getirici yapı tesis ve düzenleme ile kamulaştırma işlerine ait projeler) karşılıksız maddi yardım desteği verilmektedir.

Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından 2003-2009 döneminde belediyelerden intikal edip halen devam eden toplam 3511 adet projeye (bu projelerin toplam maliyeti yaklaşık olarak 1.080.598.677 TL. dir) toplam 69.791.385 TL. yardım yapılmıştır.³⁸⁰

Merkezi yönetim ülke genelinde hizmet vermek üzere kurulmuş bulunan bazı özel kurumların aracılığı ile de yine proje desteği veya kredi sağlanması şeklinde yerel yönetimlere ve özel olarak belediyelere mali yardımda bulunabilmektedir. Bu konuda Toplu Konut İdaresinin de çeşitli uygulamaları olmaktadır. Bu amaçla belediye mülkiyetindeki toplu konut alanlarında belediye ve idare işbirliği ile geliştirilen toplu konut projeleri için kredi açılabilir. Gecekondu bölgelerinin ıslahı ve

³⁷⁷ "Herhangi bir belediyenin atıklarını başka belediyelerin de sınırları içinden geçmekte olan akarsuya boşaltmak yerine, atık değerlendirme veya arıtma tesisi kurması halinde, faydası sadece ilgili belediyeye değil, aksi durumda zararlı atığın maliyet oluşturacağı (sınırdan geçtiği) diğer belediyelere de yayılacaktır. Bu bir pozitif dışsallıktır. Pozitif dışsallığı diğer belediyeleri de kapsayan bir yatırımın tüm maliyetinin tek bir belediye tarafından karşılanması mümkün değildir. Bu durumda ya diğer belediyeler de bu maliyete katılmalı veya merkezi hükümet bu yatırımı diğerleri adına desteklemelidir. Pozitif dışsallık diğer bölge veya halkları da ilgilendirdiğinden, merkezi hükümetin bu tür yatırımları desteklemesi herhangi bir karşılıksız yardım gibi değerlendirilmeyecektir."

³⁷⁸ Akdoğan, 2006, a.g.e., s.105.

³⁷⁹ Özer Özlem, Jacobsen Michael, Ekinci Şahin, Türkiye'de 8 Belediye için 8 İçme Suyu Temini Projesi Hazırlanmasına Yönelik Teknik Destek, TASLAK Fizibilite Çalışması Raporu - Doğubayazıt Belediyesi, Doküman No: 67635_DOG_TEC_Feas_ver 1_tr, s.Aralık, 2008, s.113.

³⁸⁰ T.C.BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI, Yerel Yön.Daire Bşk., 2003-2009 Arası Yapılan Yardımlar: <http://www.bayindirlik.gov.tr/gm/dosyalar/belgeler/belge65/yerel faaliyet agustos09.pdf>, erişim tarihi: 01.10.2010.

iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan ve Toplu Konut İdaresi'nce uygun görülen projelere finansman sağlanabilmektedir.³⁸¹

3.5.5.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Dağıtımı

Günümüzdeki uygulamaya göre dağıtımlar ülke sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi tahsilatı toplamı üzerinden 5779 sayılı 'İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da belirtilen oranlarda sürekli olarak ve düzenli bir şekilde yapılmaktadır.³⁸²

5779 sayılı kanun, iki ana yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine ve belediyelere ayrılacak olan vergi gelirleri paylarının oran ve kurallarını, hangi yöntemlerle aktarılacağını ve uygulanacak olan kriterleri hükme bağlamaktadır. Daha net ve anlaşılır, daha sade bir şekilde kurgulanabilir olduğu halde kanun pay ayrılması ve dağıtımı ile ilgili kuralları oluştururken bir miktar karmaşık usuller getirmiştir.

Bu kanunla, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir. Tahakkuk eden toplam üzerinden değil tahsil edilen toplam üzerinden dağıtımın yapılması, devlet kasasına giren para kadar dağıtım yapılmasıdır. Pay, nakit toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

Kanunla getirilen en önemli değişikliklerden biri de belediyelere dağıtılacak payın matrahını artıracı hükümlerdir. Önceki uygulamada, gider kanunlarına konan bazı maddelerle, yerel yönetimler için oluşturulan havuzdan istisna şeklinde kısıtlamalar bulunmaktaydı. 4760 Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 17. maddesinde "Bu Kanuna ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan (petrol ürünleri) tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatının tamamından, (II) sayılı listede yer alan mallardan (motorlu taşıtlar) tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatının % 28'inden ve (III) sayılı listede yer alan mallardan (alkollü ve gazlı içecekler) tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatının % 60'undan, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediye'lerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelere pay verilmez" denilerek bu vergilerin hasılatından yerel yönetimlere pay ayrılması önlenmiş bulunmaktaydı. Bu madde iptal edilmiş ve tüm bu vergi kalemlerinin hasılatı havuza dahil edilmiştir.

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 39. maddesinde "tahsil edilen vergiden ... yerel yönetimlere pay verilmez" cümlesi bulunmaktaydı. Bu yüzden banka ve sigorta muameleleri vergisi havuza dahil edilmemekteydi. 5779 sayılı kanun bu maddeyi kaldırmıştır. Yerel yönetimlere bundan sonra dağıtılacak payın esas alınacağı havuz içine bundan böyle, 6802 sayılı kanun içinde kalan Banka ve Sigorta Muameleleri Kanunu ile sağlanan vergi gelirleri de dahil edilmiş olmaktadır.

Bu kanunda yer alan bir önemli hüküm de (Md.6/2), kanunun öngördüğü gelir kaynakları dışında, merkez yönetim bütçesinden veya diğer bakanlık bütçelerinden ne ad altında olursa olsun açık veya gizli bir ödenek ayrılmayacağı hükmüdür. Maddeye göre, bu kanunda ayrılması öngörülen paylar

³⁸¹ Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik: Bakanlar Kurulu Karar Numarası ve Tarihi: 2002/3888 - 18.3.2002 Dayandığı Kanun Numarası ve Tarihi: 2985 - 2.3.1984 / KHK/412 - 9.4.1990 Resmi Gazete ilanı: 18 Nisan 2002, Sayı: 24730.

³⁸² Keleş, 2007, a.g.e., s.359.

dışında, yerel yönetimlere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz. Yerel yönetimlere bakanlıklar eliyle siyasi müdahale uygulamaları bu madde ile önlenmek istenmiştir.

Diğer bir düzenleme hükmü ise (Md.2/3), payları gönderme durumunda olan bürokratik kesime yöneliktir. Buna göre, belediye ve il özel idare paylarını, kanunda belirtilen süreler içinde ilgili idarelerin hesaplarına yatırmayan sorumlular hakkında beş maaş tutarı kadar aylıktan kesme cezası uygulanır. Payların geciktirilmemesi, personel giderlerini ödemek için düzenli olarak gelecek olan paylara ihtiyacı olan belediyeler için bir güvence olmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i Büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si Büyükşehir İlçe Belediyelerine ve yüzde 1,15'i İl Özel İdareleri'ne ayrılır. Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılır. Taslak halinde meclise geldiğinde bu oranlar sırasıyla (%2,90), (%2,65) ve (%1,15) olarak teklif edildikleri halde, il özel idarelerinin payında bir değişiklik yapılmazken, meclis tarafından belediye payları maddede yer alan oranlara düşürülmüştür.

Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir. Kanunda Bakanlar Kurulu'na oranları iki katına kadar artırma yetkisi tanınması, çok büyük bir manevra alanının kanun çıkarılmadan kullanılması imkanını tanımaktadır. Bütçe imkanlarının elverdiği zamanlarda Bakanlar Kurulu kanun çıkarmaya gerek duymaksızın buradan aldığı yetkiyle oranları artırıp, (kanundaki alt sınıra kadar) azaltabilecektir.

Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı Büyükşehir Belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılacak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İller Bankası'na aktarır. İller Bankası, payları 4 üncü ve 5 inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Maliye Bakanlığı tarafından, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılır. Maliye Bakanlığı bu payları İller Bankası'na aktarır. Büyükşehir dışındaki il ve ilçe belediyeleri için ayrılan bu payın, yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe son gruba ilave edilir. Belde belediyelerine bağlı buldukları ilçenin endeks değeri uygulanır. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın (2,85'in %20'si)'nin,

- %23'ü birinci gruba
- %21'i ikinci gruba
- %20'si üçüncü gruba
- %19'u dördüncü gruba ve
- %17'si beşinci gruba tahsis edilir.

Bu dağıtım, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre yapılacaktır. Kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi önceki uygulamalarda dağıtım işlemi sadece nüfus esasına göre yapıldığı için nüfusu fazla olan bölgeler, gelişmiş olsalar bile, nüfusu az fakat gelişmemiş bölgelerden daha fazla

pay alıyorlardı. Böylece geri kalmış olan bölgelerin göreceli olarak daha da geri kalmaları sonucu doğuyordu. Bu usul ile nüfusun dağıtımdaki etkisi %80'e çekilmiş, %20'lik kısmı ise daha az gelişmiş bölgelerden başlayarak dağıtılmak suretiyle, az gelişmiş bölgeleri nispeten diğerlerine yaklaştırmayı hedefleyen bir kriter geliştirilmiştir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılır. Büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan bu paydan yüzde 30'luk Büyükşehir Belediyesi payı ayrıldıktan sonra Maliye Bakanlığı kalan miktarı İller Bankası'na aktarır. İller Bankası nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyelerinin hesaplarına paylarını yatırır.

Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların (%2,50)'nin yüzde 30'u Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılır.

Büyükşehir Belediye payının (2,50'nin %30'u + %5'lik oran), yüzde 70'i doğrudan Maliye Bakanlığı tarafından ilgili Büyükşehir Belediyesi hesabına eşit olarak aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise Büyükşehir Belediye'leri arasında nüfus esasına göre yine Maliye Bakanlığı tarafından dağıtılır.

Büyükşehirler ile ilgili uygulamada, büyükşehirlerin payları merkezde önce tek bir havuzda toplanmakta ve daha sonra kanundaki kritere göre dağıtılmaktadır. Bu uygulama ile ve özellikle %5'lik pay ile ilgili olarak dolaylı biçimde gerçekleştirilen olay, daha fazla vergi toplanan büyükşehir bölgelerinden, daha az verginin alındığı büyükşehir bölgelerine doğru bir gelir transferinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Dağıtım esasında büyükşehirler arasında gelir dağılımı düzenleyici bir mekanizma işlemektedir. Bu konuda çok da radikal davranmak istemeyen kanun koyucu ileride açıklanacak olan dağıtım usullerinde, bölgelerden toplanan vergi gelirlerinin bir kısmının (belli bir oranının) doğrudan verginin toplandığı bölgeye aktarılması uygulamasının temellerini atmış olmaktadır.

Büyükşehir Belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan Büyükşehir Belediye'lerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Hüküm ile de Büyükşehir Belediye'leri arasında bazılarının aşırı gelir artışı nedeniyle, diğerleri arasındaki gelişmişlik farkının telafi edilemeyecek boyutlara ulaşmasını engellemek amaçlanmaktadır.

Belirlenen %20 sınırına ulaşıldığında, büyükşehir payları diğerleri lehine yeniden hesaplanarak dağıtılmak suretiyle, yeni bir mali düzenleme, gelir paylaşımı işlemi gerçekleştirilmiş ve Büyükşehir Belediye'leri mali güç açısından eşitlenmeye çalışılmış olmaktadır. "Ancak yapılan düzenleme ile, bazı Büyükşehir Belediye'leri ile aynı hatta daha fazla nüfusa sahip olan, buna karşın Büyükşehir Belediyesi olmayan belediyelerin, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarla ilgili olarak mağdur olduğu ve bu uygulama ile belediyelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkın kapanmasının mümkün olmadığı görülmektedir."³⁸³

Mikro düzeyde bulunan ve nüfusu 2000 ile 10000 arasında olan belediyeler için özel bir uygulama bulunmaktadır. Belediye paylarının %80'lik kısmından nüfus esasına göre pay aldıkları için, düşük nüfusları nedeniyle payları da düşük kalmaktadır. Bu belediyeler genel olarak, öz gelirleri de düşük olan ve bazı zamanlarda personel giderlerini bile ödemekte zorlanan belediyelerdir. Kanun getirdiği özel bir uygulama ile bu belediyeleri pozitif ayrımcılığa tabi tutmuştur. Nüfus kriteri dolayısıyla yeterli geliri

³⁸³ Ulusoy, Akdemir, 2009, a.g.m., s.282.

elde edemediği düşünölen bu küçük belediyeler için ‘denkleştirme ödeneği’ adı verilen bir uygulama getirilmiştir.

Bu uygulama daha önce olmayan yeni bir yöntemdir. Uygulamaya göre (5779, Md.6), kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri, Maliye Bakanlığı bütçesine, belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. Bu uygulama küçük belediyeler mali olarak rahatlatılmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetim kuruluşlarının kamuya olan borçları, kendileri için tahakkuk eden paylardan kesilebilmektedir (5779, Md.7). Belediyelerin pay tutarlarından,

- Devlete olan borçları
- Hazine alacağı niteliğindeki borçları
- İller Bankası’na olan borçları
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına olan borçları

için yukarıdaki kurumların istekte bulunmaları halinde kesinti yapılabilecektir. Payları hangi kurum (Maliye Bakanlığı veya İller Bankası) gönderiyorsa kesintiyi de ilgili kurum yapar ve alacaklılara öder. Hangi alacaklı kurumun ne oranda pay alacağına ise Hazinesinin bağlı olduğu bakan karar verecektir.

Ayrıca ilgili belediyelerin tahakkuk etmiş olan (stopaj ve KDV) vergileri, sosyal güvenlik primleri, emekli kesenekleri, tahakkuk eden aya ait olan belediye ödeneğinden, talep edilmesi halinde ödemeyi yapan kurumca kesilip ilgili alacaklı kurum hesabına aktarılabilir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutardan, ikinci ve üçüncü fıkalara göre yapılacak kesintilerin toplamı, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının yüzde 40’ını aşamaz. Personel giderleri ve diğer işleri için bu gelire ihtiyacı olan belediyelerin, yapılacak büyük bir kesinti tutarı ile ödeme güçlüğu durumunda kalmamaları için kesintiye bir sınır konulmuştur. Burada belediyelerin borçlarına karşı yapılabilecek kesinti tutarının sınırlandırılmış olması, belediyelerin asgari bir gelirini garanti alma amacı taşımaktadır. Aksi durumda sınırsız kesinti yapılması, belediye hizmetlerinin aksamasına ve yapmak zorunda oldukları zorunlu ve rutin hizmetleri bile yapamayacak duruma gelmelerine neden olabilecektir. Kesintinin belli bir oranla sınırlandırılmış olması aynı zamanda merkez hükümetin siyasi görüş ayrılığı olan belediyelere karşı uygulama ihtimali olan baskıyı da ortadan kaldırma amacı taşımaktadır.

3.5.6. Akçal Denkleştirmede Kriter ve İlkeler

Hem hizmetlerin paylaşımında hem de gelirlerin paylaşımında uyulması gereken bazı kriterler vardır. Hizmet kriterlerinin esasını, hangi hizmet hangi idari birim tarafından etkin ve verimli biçimde sunulabilecekse (yerel yönetimler özerklik şartı da dikkate alınarak) o hizmetin ilgili idareye bırakılması gereğidir. Gelir paylaşımı kriterinde de hangi gelir kaynağı en optimal biçimde toplanıp kullanılacaksa onun ilgili idare tarafından değerlendirilmesi söz konusudur. Genel olarak yerel birimlerde oluşan ve yerleşik özellik arz eden gelir kaynaklarının (Emlak Vergisi gibi) yerel yönetimler tarafından, daha genel özellikler arz eden (Kurumlar Vergisi veya Gelir Vergisi, dış ticaretten alınan vergiler gibi) vergilerin de merkezi yönetim tarafından toplanması esasını temel alır.

Yönetimler arası vergi bölüşümü ile ilgili temel ilkeler, etkinlik, eşitlik, idari maliyetler, mali ihtiyaçlardır.³⁸⁴ Gelir kaynaklarının paylaşımının en önemli kriterinin etkinlik ve verimlilik olması doğası gereğidir. Yani hangi idari birim geliri daha ekonomik olarak toplayabilecekse kaynağın kullanımının ona bırakılması rasyonel bir yoldur.

Örneğin bazı vergiler nitelikleri itibariyle yerel özellikler gösterirler. Emlak Vergisi bunlardan biridir. Mahallinde arsa değerlerinin tespiti, hangi mahallin daha değerli olup olmadığı, denetim merkezine yakınlık açısından denetim kolaylığı gibi unsurlar, bu verginin yerel yönetimler tarafından toplanmasının daha etkin olacağını göstermektedir. Keza, reklam ve ilan vergileri gibi mahallin mekanlarının çeşitli şekillerde reklam amaçlı kullanılmasından alınan bu verginin takibini yerel yönetimler daha kolay yapabilirler. Örneğin, Kurumlar Vergisi gibi bir vergi kurum kazancının elde edildiği yer veya iş merkezinin farklı adresleri, şubeler vs nedeniyle, yerel yönetimin imkanlarının ve yetkilerinin ulaşamayacağı yerlere uzanabilir. Doğal olarak bu verginin merkezi yönetim tarafından toplanması gerektiği kabul edilmelidir.

Bunların yanında, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının tahsis edilmesi, belli bir kaynağın aynı anda hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere tahsis edilmemesi, ödeme gücü ilkesine göre vergilendirmenin gerçekleştirilmesi için bölgesel gelir farklılıklarını dikkate alan esnek bir vergi sisteminin benimsenmesi³⁸⁵ de temel ilkelerdendir.

Bazı hizmetlerin genellik ve yerellik özelliğine göre de gelirlerin hangi birimler tarafından toplanması gerektiği hareket noktasını oluşturabilir. Ülkenin tümünü ilgilendiren (faydasının bölünebilirliği daha az olan) hizmetler için, gerekli olan mali kaynakları merkez yönetimin toplaması daha uygun görülmektedir. Ancak yerel ve bölgesel hizmetlere ait vergileri de yerinde toplamak daha uygun ve verimli olacaktır.

3.5.6.1. Dağıtım Kriteri Sorunları

Yerel yönetimlere ayrılan payların hizmetleri gerçekleştirmek için yeterli olup olmadığının yanında bölüşümle ilgili kriterlerin de öne çıkması söz konusudur. Özellikle yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını artırmaktan mahrum edilmiş olmaları ve merkez yönetimin ayırdığı paylara aşırı bağımlılıkları ayrılan payların yeterli veya yetersiz oluşu kadar önemli olan bir konudur. Yerel yönetimlerin gerçek demokratik özerkliğe sahip olmaları öncelikle kendi mali kaynaklarını sağlayabilmeleri ve artırabilmeleri ile mümkün olacaktır. “Demokratik ve etkin bir yerel yönetim yaklaşımında kural olarak her belde halkının kendi gelir ve harcamalarını belirlemesi ve kaynakların mahallinde oluşturulması öngörülmektedir. Bununla birlikte uygulamada açıkça görüldüğü gibi, önemli olan kaynak bölüşümü sürecinde yerel yönetimin kendi kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olmasıdır. Ne var ki merkezi yönetim karşısında oldukça güçlü bir konumda bulunan yerel yönetimlere sahip ülkelerde bile yerel kaynakların önemli bir bölümü merkezden yapılan aktarmalardan oluşmaktadır.

Ancak, bu ülkelerdeki yerel yönetimler, yerel topluluğa karşı gerçek anlamda sorumlu olabilmelerini sağlayacak biçimde, kendi harcama ve gelir kalemlerini belirleyebilecek yetkilerle donatılmışlardır. Türkiye belediyeler ise, kendi gelir kaynaklarının belirlenmesinde söz sahibi

³⁸⁴ Süreyya Sakınc, *erel Yönetimler Ekonomisi*, Emek Matbaacılık, Manisa, 2007, s.122.

³⁸⁵ Osman Pehlivan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2001, Cilt 6, Sayı 6, s.33.

sayılmazlar. Belediyelerin ne tür gelirlere sahip olduğu, bunların miktar ya da oranları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve belediyeler, bu çerçevede oldukça dar ve kısıtlı bir alanda hareket etmek zorunda kalmaktadırlar.”³⁸⁶

Hem gelir kaynaklarının paylaşımı hem de merkezden yapılan aktarımların rasyonel kriterlerinin geliştirilmesi konusunda sorunlar bulunmaktadır. Merkez yönetimin ülke kaynaklarını paylaşma konusunda (özellikle vergi kaynakları açısından) yerel yönetimlere fazla bir alan bırakmadığı ortadadır. Resmi kaynaklarda da “Türkiye’de, evrensel nitelikteki yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve bu açıdan eşgüdüm eksikliği giderilememiştir”³⁸⁷ denilerek hem paylaşım hem de dağıtım konusunda sorunlar bulunduğu kabul edilmektedir.

Yerel bir siyasi yapılanma olmadığı için, siyasi bir eylem olarak kabul edilen vergi toplama işi genel olarak merkez yönetimin tekelinde bulunmaktadır. Sadece yerelde toplanması gereken ve etkileri de yerel düzeyde sınırlı kalan bazı vergiler (onların da temel prensip ve kuralları merkez tarafından belirlenmek suretiyle) yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu vergiler özellikleri itibarıyla merkez yönetim tarafından toplanamayacak kadar dar kesimlere hitap eden veya tamamen yerel yönetimlerin takip edebileceği (Emlak Vergisi gibi) yapıda olmalarından dolayı bırakılmışlardır. Hatta bu konuda merkez yönetimin bu vergileri de toplamaya çalışmamasının ana gerekçesi, “gelir bölüşümü ve pay aktarımına bakıldığında büyük dengesizlikler göze çarpmakta verimli gelir kaynaklarının merkezi yönetime, verimsiz olanların ise yerel yönetimlere bırakılmış olduğu görülmektedir”³⁸⁸ şeklindeki yaklaşımlarla kendi açısından verimsiz olduğunun kabul edilmesidir.

Gelir paylaşımında görülen aksaklığın en büyük nedeni ideal bir dağıtım kriteri geliştirilmesinin zorluğudur. Bu zorluğun ilk nedeni siyasidir. Merkezi yönetimin ve genel olarak siyasi sistemin yerel yönetim unsurunu bazı durumlarda varlığına tehdit olarak görmek alışkanlığı ve bu kuşakları güçlendirecek olan bazı uygulama örnekleri gerçek bir dağıtım kriteri oluşturmanın önünde engeller oluşturmaktadır. Bunun aşılmasının tek yolunun da toplumsal bir barışın sürekliliğinin sağlanması ile olabileceği görülmektedir.

Dağıtım konusunda tatmin edici bir kriterin geliştirilememesinin diğer bir nedeni ise öncelik belirleme sorunudur. Hangi kriter uygulanırsa uygulansın bundan olumsuz etkilenecek bir yerel yönetim kesimi olacaktır. Dağıtım (veya paylaşım) olgusunun uygulanması sırasında dikkate alınabilecek nüfus, coğrafi konum, gelişmişlik düzeyi, köy sayısı, kırsal alan nüfusu, toplanan vergiler gibi kriterler bazen tek başına bazen birlikte olarak farklı sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Bunların hangisinin ne ölçüde dikkate alınacağı ve dağıtımın bu kriterlere göre ne yön alabileceği tamamen bakış açılarına göre değişebilecek konulardır. 2008 yılında çıkan kanuna da ilham vermiş bulunan farklı dağıtım kriterlerinin geliştirilebileceği teklifler bulunmakla³⁸⁹ birlikte dağıtım kriteri geliştirme konusunda nüfus dışındaki

³⁸⁶ Sadun Emrealp, Belediyelerde Mali Yönetim, IULA Emme Yayını El Kitapları Dizisi, 2001, s.36-37

³⁸⁷ T.C.BAŞBAKANLIK, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, 2005, s.75.

³⁸⁸ Ramazan Armağan, Ceyda Şataf, “Belediyelerin Mali Kaynaklarını Geliştirme Açısından Yerel Vergiler ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Vergi Sorunları Dergisi, 2009, Sayı:246, s.216.

³⁸⁹ “Devlet bu payları topladığı vergilerden belirli kriterler sonunda belediyelere dağıtmaktadır. Bu pay dağıtımında nüfus ölçütü göz önünde bulundurulmakla birlikte kalkınmışlık düzeyi, olağanüstü hal durumları, yerleşim alanı, eğitim imkanları, sanayileşme düzeyi, yatırım ihtiyaçları, potansiyel gelir gücü gibi kriterler de dikkate alınmalıdır. Bunun yanı sıra turistik yörelerde olduğu gibi mevsimlik değişken nüfusa sahip olan yerler ile nüfus sayımının yapıldığı günde kapalı ticaret merkezine sahip olan yerlerin olduğu, hızlı nüfus artışı ve öncelik verilmesi gereken hizmetlerle ilgili ölçütler de dikkate alınmalı ve paylar tamamen önceden belli nesnel ölçütler içinde dağıtılmalıdır”, Muharrem Es, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, Yerel Siyaset Dergisi, 2010, Sayı:41, s.26 ; “Sadece nüfus kriteri ele alınınca haksız pay dağıtımı yapılmaktadır. Bu amaçla ayrılan payların % 60’ ı nüfus

kriterlerin çok belirleyici olmadıkları söylenebilir. Ayrıca dağıtım kriteri geliştirme konusunda da bazı kısıtlılıklar söz konusudur.

Akçal denkleştirmenin en önemli kaynağı vergilerdir. En geçerli olan dağıtım kriteri, belediye tipi, nüfus sayısı ile gelişmişlik düzeyidir. Nüfus esasında, kişi başına düşen ihtiyaç belirlenerek nüfus sayısı ile çarpımıyla elde edilen bir rakama ulaşılır. “Türkiye’de, belediyelere merkezi yönetimce aktarılan payların özellikle nüfus ölçütüne dayalı olması; basit, objektif, istikrarlı ve öngörülebilir olmasına rağmen, **yerel yönetim harcamaları ile ödenen vergiler arasında yeterli bağ kurulamamasına** yerel yönetim mali kaynakları ve performansı gelişiminin engellenmesine ve yönetimler arasında yatay ve dikey eşitliğin bozulmasına neden olmaktadır.”³⁹⁰

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların hem yetersiz oluşu ve hem de ideal bir dağıtım kriterinin oluşturulamamış olması yerel yönetimleri alternatif kaynaklar arama yoluna sevk etmektedir. Kendi mali kaynaklarını oluşturma ve alternatif kaynak geliştirme konusunda tüm belediyeler aynı imkanlara sahip olmadıkları için belediyeler için en kolay yol borçlanma kaynağına başvurmak olmaktadır.

3.5.6.2. Dağıtım Kriterlerinin Geliştirilmesi

Bazı yerel yönetim birimlerinin nüfus yoğunluğu fazladır. Sadece nüfus yoğunluğuna bakarak geliştirilecek olan bir kriter, nüfusu az olduğu için kaynak yaratma kapasitesi daha az olan yerel yönetimler için şartların daha da zorlaşmasına neden olacaktır. Payların, belediyelerin nüfusuna göre dağıtılması sonucunda, küçük belediyelerin aldıkları pay sadece personel cari giderlerine kaynaklık etmektedir. Kaynak sıkıntısı nedeniyle bu belediyeler borçlanma yoluna gitmektedirler. Öte yandan nüfusu fazla olan yerlerin daha fazla kaynağa ihtiyacının olduğu da ortadadır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelerin nüfusuna göre yapılan transfer sistemi Türkiye koşullarında istikrarlı ve rasyonel bir ölçüt değerlendirmesine alınmaz. Nüfus hareketlerinin hızlı değerlendirilmemesi yanında merkezin nüfusa bağlı aktarımından istifade edebilmek için özellikle turistik bölge belediyelerinde nüfus sayımlarında günübirlik turizm talebi oluşturularak yerel yönetimlerin nüfus rakamları güvenilir olmaktan uzaklaşmaktadır.³⁹¹

Nüfusa göre dağıtımda genel olarak ilgili bölgede ikamet eden nüfus sayısına göre dağıtım planladığında da sorunlar oluşmaktadır. Bazı beldelerin belli dönemlerdeki nüfusları ile yerleşik nüfusları arasındaki fark, dağıtım kriterinin etkinliğini azaltmaktadır. Örneğin Bodrum ilçesinin normal kayıtlı nüfusu 35.000 civarında iken, yaz aylarında ve turizm sezonunda iki milyona yakın nüfusa ulaşmaktadır. Yaz dönemindeki nüfusu itibarıyla değerlendirme yapılacak olsa neredeyse İzmir ilinin aldığı kadar bir payı alması gerekmektedir. Bu nedenle sadece kayıtlı nüfusa bakılarak aktarılan pay, bu tür belediyeler için turizm sezonundaki hizmetlerin yerine getirilmesine yetmeyecek düzeyde kalmaktadır. Öğrenci hareketliliği yaşayan beldeler için de aynı yaklaşım göz önüne alınmalıdır.

Bazı beldelerin ise nüfus yoğunlukları günlük olarak veya günün belli saatlerinde anlık olarak değişime uğramaktadır. Beyoğlu ilçesinin nüfusu da buna örnek olarak verilebilir. Kayıtlı 250.000

kriterine, % 20’ si kişisel gelir dahil bölgesel kalkınmışlık ve % 20’ si bölgesel ihtiyaçlar (su, kanalizasyon, sağlık ihtiyaçları) dikkate alınarak paylaştırılabilir”, Kerimoğlu, Yılmaz, Emil, Neyaptı, 2005, a.g.e., s.51.

³⁹⁰ Armağan, Şataf, 2009, a.g.m., s.206.

³⁹¹ Toprak, 2006, a.g.e., s.195.

civarındaki nüfus ölçütlerine göre pay alan Beyoğlu Belediyesi, gündüz iki milyona ulaşan bir kalabalığa hizmet vermek zorunda kalmakta ve aynı değişimi göstermeyen diğer belediyelerle arasında eşitsizliğe neden olmaktadır.

Yine bu bölgelere örnek olarak Eminönü, Konak gibi hem yerleşim alanı olan hem de gündüz nüfusu gece nüfusuna oranla artan belediyeler örnek gösterilebilir. Eminönü belediyesinde turizm ve tarihi nitelikteki özelliklerinden dolayı gündüz nüfusu gece nüfusuna göre kat kat artmakta böyle olunca da gece nüfusuna göre dağıtılan kaynaklar hizmetleri karşılamada yetersiz kalmaktadır. Buna çözüm olarak; “Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarla değişiklik yapılması hakkındaki kanun” ile birlikte Eminönü Belediyesinin tüzel kişiliğine son verilerek Fatih ilçesinin sınırlarına dahil edilmiştir. Ancak gece-gündüz farkından dolayı meydana gelen nüfus artış-azalışını dikkate alacak bir uygulama geliştirilememiştir.

Salt nüfus kriterinin uygulanmasında ortaya çıkan bu tür problemler bulunmaktadır. Nüfus kriterinin yanında şehirlerin özelliklerini, sosyo-ekonomik durumunu kalkınmışlık ve sanayileşme, turizm gibi özelliklerini dikkate alacak bir takım kriterler geliştirilmeli ve turistik bölge olan ve kayıtlı nüfusu az olan belediyelere pay aktarılırken nüfusun yanında örneğin ‘turizm’ ya da ‘nüfus hareketliliği’ endeksleri oluşturulmalıdır.³⁹²

Gelişmişlik kriteri göz önüne alınarak yapılacak dağıtımda da aynı şekilde farklı bakış açıları geliştirmek söz konusu olabilecektir. Mevcut gelişmişlik endeksine göre dağıtımda tabii olan az gelişmiş yörelerdeki yerel yönetim birimlerine daha fazla kaynağın aktarılması gereğidir. Ancak geniş anlamda ele alındığında yerel yönetimlerin oluşturdukları katma değer başka yerel yönetimlerin oransal olarak daha fazla kullanmalarına yol açacak olan bu tür bir yaklaşıma sıcak bakmaları (kendilerine sorulmuş olsa) zor görünmektedir. Bu kriter yerel tembelliği ve hazır kaynak kullanıcılığını körükleyebilir. Ülke ekonomisine daha fazla katkı sağlayan yerel birimler kendilerinden toplanan kaynağın, diğer yerel birimlerine aktarılmasını hoş karşılamayabilirler. Denkleştirme olarak anılan bu tür bir uygulamanın asıl olarak yerel yönetimlerin özerk olarak düşünülmesi gereken yapılarına ters bir uygulama olduğu da açıktır. Ancak kriterin bu yaklaşımla (kendi kaynaklarının çoğunluğu kendi yereline) şeklinde uygulanması sonucunda da yerel birimler arasında büyük farkların oluşacağı da göz önüne alınmalıdır. Sonuçta sadece bu kriter açısından bile olaya bakıldığında tatmin edici bir dağıtım kriterinin geliştirilmesinin ne kadar zor olduğu anlaşılabilir.

Dağıtım kriterleri arasında bu gün için bulunmayan ancak ileride dikkate alınabilmesi mümkün olabilecek kriterler geliştirilebilir. Örneğin yerel nitelikteki işlerin yapılmasında karşılaşılan maliyeti artırıcı sorunlar nedeniyle bölgeler ‘zorluk’ veya ‘işlem maliyet katsayısı’ ile bir derecelendirmeye tabi tutulabilirler. İklim, coğrafi şartlar vs. gibi belediye hizmetlerini güçleştiren şartlar göz önüne alınarak ‘hizmet güçlüğü’ katsayısına göre belediyeler ayrı bir sıralamaya tabi tutulabilirler.

Geliştirilmeye açık diğer bir kriter ise belediyelerin kuruluş tarihleri itibarıyla sıralamaya tabi tutulmasıdır. Yeni belediyelerin daha fazla kaynağa ihtiyacı olacağı doğal bir durumdur. Eski belediyelerde pek sorun olmasa bile yeni oluşan belediyelerde yeni hizmetleri gerçekleştirmeye çalışmak oldukça büyük bir sorun teşkil etmektedir. Yeni belediyelerin alt yapısı, kanalizasyonu vs gibi yapılması gereken işleri için daha fazla kaynağa ihtiyacı olduğu ayrı bir kriter ölçüsü olarak kullanılabilir.

³⁹² “Tarih ve Kültür turizminin etkili olduğu Safranbolu’nun 2010 itibarıyla nüfusu: 49.014 dır. Ancak Safranbolu’ya gelen yerli ve yabancı turist sayısına bakıldığında 160.000 civarında olduğu gözlemlenmiştir”, http://www.samanyoluhaber.com/s_489518_safranboluya-gelen-turist-sayisi-artti.html.

Belediyelere vergi gelirlerinden pay verilmesinde sadece Büyükşehir Belediye'leri için uygulanan, yerinde toplanan vergilerin bir kısmının (%5) ilgili belediyeye aktarılması uygulaması Büyükşehir Belediye'lerinde yapılmakta ancak tüm büyükşehirler için ortak olarak uygulanmaktadır. Yani örneğin İzmir'den toplanan vergiler, Adana'dan toplanan vergiler vb., tüm büyükşehirler arasında paylaşılmaktadır. Bunun yerine tüm belediyelerde aynı şekilde uygulanabilecek yerel vergi/pay ilişkisini öne çıkaracak ve paylaşımı olmayan direkt aktarımlı bir sistem geliştirilebilir.

Böylece yerel bilincin artırılması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinin de yolu açılmış olacaktır. Yerel yönetim bölgesinde yaşayan kişiler vergi kaynağı oluşturacak işlerinin çoğalması ve sonuçta yapacakları vergi ödemesinin artışına bağlı olarak beldelerinin yerel imkanlarının daha da artacağına olan inançları bu sayede artırılabilecektir. Belediye başkanları ve yöneticilerinin bölgelerinde toplanan vergilerin miktarının artmasının kendi kaynaklarını da artırdığına inandığı bir sistemde, yöneticiler toplanan vergi miktarının artması konusunda çaba göstereceklerdir. Şehirlerinin ekonomik olarak büyümesi, işyeri sayısının artması, organizasyonlara ev sahipliği yapılması gibi konular aynı nedenle daha ciddi olarak ele alınacaktır. Bu tür bir sistemle dağıtılan paylar, yöneticiler için 'teşvik primi' gibi algılanacaktır.

Bu tür bir uygulama yerel yaşam bilincinin de oluşturulması anlamına gelir. Aksi halde vergi ödeyenlerin ödedikleri verginin, üretime katkıda bulunmayan diğer bölgelerde kullanılmasından duyacakları rahatsızlık veya diğer açıdan bazı bölgelerin hazırcılığa alışması sonucu doğabilecektir.

3.5.6.3. Dağıtım Kriteri Olarak Toplanan Vergi Esası

Belediye paylarının sadece nüfus kriterine veya nüfus kriteri ağırlıklı bir sisteme bağlı olarak dağıtılması bir takım olumsuzlukların meydana gelmesine neden olabilir. Bu sistem sadece insan yığınlarının oturduğu, genel olarak şehirleşmemiş ve doğurganlığın yüksek ancak gelişme ve kültürel potansiyelin düşük olduğu kesimlere, ülkenin diğer kesimlerinde çalışan insanların gelirlerinin aktarılması sonucunu doğurmaktadır. Yerel demokrasi açısından veya tam yerelleşme açısından bakıldığında, nüfusu az fakat geliri yüksek bir yerel/bölge deki halk, gelirlerinin kendilerinden alınıp ülkenin diğer bölgelerine harcanmasına nasıl bakacaklardır?

Diğer bir açıdan ülke ekonomisine vergi verimi anlamında hiçbir katkı sağlamayan ve bir anlamda yük oluşturan bölgeler, sadece nüfus esaslı dağıtım sisteminde en büyük payı alacakları için üretmeden tüketmek olarak nitelendirilebilecek bir konumda bulunacaklardır. Vergi psikolojisi açısından ödediği vergilerin başka bölgelere harcanması, bir kısım vergi ödeyicilerinin vergi ödeme isteklerini olumsuz etkilemesi kaçınılmazdır. Diğer bölgedeki halk ise, ülke ekonomisine katkıda bulunmadıkları halde, başkalarından daha fazla merkez kaynağı kullandıkları için, bu onların yerel yöneticilerini, nüfusu artırmak yönünde teşvikçi ancak vergi ödeme gücünü artırma konusunda ise duyarsız davranmalarına yol açacaktır.

Nitekim bir realite olarak Türkiye'nin büyük bir bölgesinde, yerel yönetimler halkın ekonomik ve sosyal yaşamını geliştirmek yerine, belediyeleri birer siyasi faaliyet alanı olarak kullanıp, otomatik olarak gelen merkez bütçe vergi gelirleriyle de varlıklarını devam ettirmektedirler.

Çözüm olarak, dağıtım kriterleri arasına bölgenin/şehirin/büyükşehirin sınırları içinde toplanan verginin, toplam vergi gelirleri içindeki oranının dağıtım kriterleri içine alınması uygulaması hayata

geçirilebilir. Büyükşehirler için farklı bir şekilde zaten uygulanmakta olan bu dağıtım kriteri geliştirilerek ve yaygınlaştırılarak tüm yerel yönetimler için temel esas haline getirilebilir.

Büyükşehir Belediye'lerine büyükşehirlerde toplanan tüm merkez vergilerinin %5'i oranında pay verilmesinin büyük şehirlerin gelişmesine teşvik edici etkileri olduğu söylenebilir. Bu aslında herhangi bir Büyükşehir'in sınırları içindeki merkez bütçe vergileri ne kadar artarsa, kendi paylarının da o kadar artması demektir. Piyasa işletmelerindeki 'prim' esas, çalışanların verim ve motivasyonunu artırmak ve satış hedeflerini maksimize etmek için uygulanmaktadır. Büyükşehir Belediye'lerine verilen %5'lik bu oran 'prim' gibi değerlendirilmelidir. Buna göre herhangi bir Büyükşehir'in sınırları içinde ticaret hacmi ve ekonomik hareketlilik ne kadar artarsa, toplanan vergiler de o kadar artacak ve nihayetinde Büyükşehir Belediye'lerinin alacağı pay da artmış olacaktır. Kriter, Büyükşehir Belediye'lerini bölgelerinde ekonomik yatırım ve ticaretin artırılması konusunda çalışmaya ve öncü olmaya teşvik etmektedir. Bölgelerine daha çok yatırımcı çekmek, fuar ve benzeri çeşitli organizasyonlara ev sahipliği yapmak, organize sanayi bölgeleri oluşturmak, iş alanları ve merkezlerinin yaygınlaşmasını sağlamak gibi çalışmalar için Büyükşehir Belediye'lerini çalışmaya ve rekabete özendirilmektedir. Bu uygulama tüm büyükşehirler için ortak olarak yapıldığı için beklenen teşvik etkisini çok fazla göstermeyebilir. Dağıtım kriteri geliştirme konusunda iyi bir fikir, başlangıç ve hareket noktası yakalanmış ancak uygulamada toptancı hareket edilerek hedeflenen 'teşvik' etkisinden uzaklaşmıştır. Uygulamanın her şehir için özelleştirilmiş bir şekli dağıtımda esas olarak düşünülmelidir.

Sistemde büyükşehirler için aksak olarak yer almış olan bu uygulama geliştirilerek tüm belediyeler için uygulanabilir hale getirilmelidir. Toplanan vergi miktarının dağıtımda en etken kriter olarak kullanılması gerekmektedir. Tüm belediyeler için 'çalışmayı' teşvik edici bu yöntem temel dağıtım kriteri olmalıdır. Böylece belediyeler kendi sınırları içinde ekonomik hareketliliğin ve ticaretin artarak sonuçta kendilerine pay olarak döndüğü bilinci ile beldelerini geliştirme konusunda çalışmaya ve diğerleri ile rekabete teşvik edilmiş olacaktır.

Aksi durumda günümüzde olduğu gibi bazı beldeler ekonomik olarak büyük bir atılım gösterirken, özellikle güneydoğu belediyeleri başta olmak üzere bazı belediye yönetimleri devletten 'maaş' alır gibi algıladıkları düzenli, aylık payları geldiğinden, rutin hizmetlerini bu paylarla gerçekleştirirken, mesailerini beldelerini geliştirmek yerine ideolojik faaliyetlere ayırmaktadırlar.

Belediyeler, beldelerinde ekonomi ve ticaretin azalması halinde toplanan vergilere bağlı olarak, paylarının da azalacağını öngörebilirlerse, çalışmalarını, şehirlerini geliştirme yönünde yoğunlaştıracaklardır. Yerel yönetimler, herhangi bir bankanın camlarının sürekli taşlandığı bir beldede ilgili bankanın şubesini kapatıp beldeyi terk etmesi halinde, pay'ının azalacağı bilincine ancak bu tür bir dağıtım kriterinin hayata geçirilmesi ile kavuşabilecektir. Bankanın camlarının kırılacağı bir sokak hareketine öncelikle belediye yönetimi engel olmaya çalışacaktır.

Toplanan vergi miktarının belli bir kısmının beldeye iadesi olarak uygulanacak olan bu teşvik sistemi, doğrudan iade etmek olarak uygulanabildiği gibi, aşağıda ele alındığı şekliyle dağıtımda bir ara kriter olarak ta uygulanabilir. Birinci yöntem belirli oranların tespit edilmesi olacak ve beldelerde toplanan vergilerin belli bir yüzdesi ilgili belediyelere geri verilmiş olacaktır.

İkinci şekilde ise uygulamada her kentin (toplanan vergi gelirleri/toplam vergi gelirleri) oranlamasına göre bir sıralama yapılması ve bu sıraya göre bir katsayının tespit edilmesi esas olacaktır. Nüfus kriterinin yanında zaten uygulanmakta olan gelişmişlik düzeyi, gelişmemiş bölgeleri bir nebze olsun öne çıkarmaktadır. Bu katsayının formüle ilave edilmesiyle, toplam vergi gelirlerine daha fazla

katkıda bulunan bölgeler buradan alacakları bir katsayı sayesinde katkılarının belli bir oranını bölgeleri için geri almış olacaktırlar. Bu uygulama nüfus kriterini tamamen dışlama amacı taşımayacaktır. Sadece nüfus kriterinin oluşturduğu adil olmayan sıralamayı değiştirerek vergi ödeyenlerin cezalandırılması anlamına gelen bir durumu düzeltmeye yarayacaktır. Sadece nüfus kriterine göre ödeme usulü, kanun koyucu da dahil birçok kesim tarafından eleştirilmiş ve tek başına nüfus kriterinin yeterli ve adil olmayabileceği düşünülmüştür.

5779 sayılı kanunun gerekçesinde de tam bu duruma parmak basılmakta ve “Türkiye’de nüfus gibi tek bir ölçüte dayalı olarak gerçekleştirilen transfer sistemi basit, objektif, istikrarlı ve öngörülebilir olmasına rağmen, yerel yönetim harcamaları ile ödenen vergiler arasında yeterli bağ kuramamaktadır. Belediye yönetimini, mali kaynakları ve performansı geliştirici yönde teşvik etmemekte, yönetimler arasında yatay ve dikey eşitliği sağlayamamaktadır. Sadece nüfus ölçütüne dayalı dağılım sisteminde yöneticiler, merkezi yönetim tarafından gönderilen kaynakları harcarken, vergi ödeyen hemşehrilerine karşı özel bir sorumluluk hissetmemekte, hemşehrilerin de ödedikleri vergilerle belediye harcamaları arasındaki ilişkiyi kavramaları güçleşmektedir.”³⁹³ denilerek konunun yukarıdaki özü dile getirilmektedir.

Görüldüğü gibi vergi ödemeyenleri sorumlu davranmaya yönelten bir sistem olmayınca, vergi ödeyenlerin de, ödedikleri verginin harcama yeri konusunda anlama gücüne düşmeleri normal bir durumdur.

Dağıtımda sadece nüfus kriterinin kullanılması yine yukarıda değinilen meydana getirme ihtimali olan ‘duyarsızlık’ açısından da eleştirilmiştir. “Belediyelerin ve il özel idarelerinin öz gelirlerinin artırılması için yapılması gereken bir başka öncelikli iş, mevcut kaynak paylaşımında tek kriter olarak kullanılan nüfus kriterinin başka kriterlerle desteklenmesidir. Nüfus kriteri objektif bir kriter olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerini ‘ne de olsa payım geliyor’ tembelliğine iten ve böylece onların ‘öz gelirlerimizi nasıl geliştirebiliriz veya arttırabiliriz’ anlayışına yönelmelerine engel olan bir kriterdir.”³⁹⁴ Vergi ödeyen kesimde adaletsizliğe uğramış olma düşüncesi oluşturan uygulama diğer kesimde ise tembellik ve duyarsız olma davranışını teşvik etmiş olmaktadır.

Şüphesiz nüfus kriterine ve gelişmemişlik kriterine göre dağıtımın kamu hizmetlerinden herkesin adil olarak yararlanması esastan hareketle savunulduğu ve “bilimsel esaslara dayanan bir idari ve mali paylaşım sistemi ile zengin bölge gelirlerinden bir kısmının fakir bölgelere aktarılması”³⁹⁵ gereği üzerinde duran yaklaşımlar da mevcuttur. Ancak bu yaklaşım sahiplerinin sadece eşitlemeye hedeflendikleri ve yerel halkın bu konuda nasıl bir etki altında kalacağı sorusuna cevap vermedikleri görülmektedir. Ayrıca yerel halkların diğer yerel halkları kalkındırma zorunluluğu konusu ise tartışılmamıştır.

Belediyelere yapılan vergi geliri dağıtımında ağırlıklı kriterin nüfus olmaması gerektiği konusu sürekli olarak vurgulanmaktadır. “Belediyelere verilen paylarda tek ölçü nüfus olmamalıdır. Nüfus kriterinde statik nüfus değil beldelerin hareketlilikleri de göz önüne alınmalıdır.”³⁹⁶ Vergi ödeme başarısı mutlaka dikkate alınacak bir hareket noktası olmalıdır. Birçok ülkede vergi ödeme ile ilgili bir kriter rastlamak mümkündür. Örneğin ABD’nde, “federal devlet, üye devletlere ve yerel yönetimlere yaptığı yardımlar konusunda Türkiye’deki gibi sadece nüfus kriteri uygulamamakta olup, genel nüfus, kent

³⁹³ 5779 Sayılı Kanun Gerekçesi, 164 Sayı ve 21.05.2008 Tarihli Gerekçe Yazısı, s.6.

³⁹⁴ Gülbay, 2006, a.g.m., s.36.

³⁹⁵ Keleş Ruşen, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1972, Cilt:5, Sayı:1, s.6

³⁹⁶ Hatice Dayar, “Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Dumlupınar Üniv. Sos.Bil.Enst. Dergisi, Aralık, 2002, Sayı:4/7, (297-312), s.307-311.

nüfusu, üye devlet ya da yerel yönetim sınırları içinde kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılatı ve genel vergi gayreti”³⁹⁷ gibi kriterleri de uygulamaktadır.

Birçok çalışmada dağıtımda farklı kriterlerin uygulanabileceği veya uygulanmakta olduğu ile ilgili görüşlere rastlamak mümkündür. Örneğin, TODAİE’nin içerik oluşturma amaçlı yaptığı bir çalışmada³⁹⁸, dağıtım kriterleri konusunda sunulan yaklaşım yukarıdaki görüşleri destekler niteliktedir. Buradaki tespitlere göre bazı ülkelerde, dağıtımda nüfus kriterinin yanında vergi ödeme kriterinin de bulunması dikkat çekicidir. Örneğin Portekiz’de merkezi yönetim belediyelere bütçeden yardım yaparken, yapılan yardımın %10’u kişi başına yerel olarak toplanan dolaysız vergi esas alınarak dağıtılmaktadır.³⁹⁹

3.6. Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Arayışları

“Muhtemel sorunlar çok kere uyarı verirler. Muhtemel sorunlar analiz edilip öngörülemese ilerde sorun yumağı haline de gelebilirler. Burada muhtemel sorundan korkmak yerine çözüm yollarını bularak hazırlıklı olmak en doğru yoldur.”⁴⁰⁰

Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için mali kaynaklara ihtiyaçları vardır. Belediyeler demokrasi anlayışının gelişmesinin en etkili kurumları arasında yer alırken, kaynakların yerinden kullanımı yoluyla etkinliğinin artırılmasının da en önemli aracı olmaktadır. Her iki amacın yerine gelmesi de belediyelerin mali açıdan güçlü olmasına bağlıdır. Ülke kalkınması açısından belediyelerin mali yapısının güçlenmesi kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasının önemli bir halkasını oluşturmaktadır.

Kent yönetimlerinde gelişen aşamalarla birlikte, insanların önceliklerinde önemli değişimler yaşanmaktadır.⁴⁰¹ Globalleşme süreci ve sürekli nüfus artışı nedeni ile belediyelerin hizmet alanları genişlemekte, gelişen teknolojik imkanlar ve sosyo-kültürel faaliyetler yerel halkın beklentilerini artırmakta bunun sonucunda ‘gelişen ve çeşitlenen kentsel talep’⁴⁰² belediyelerin mali sorunları olarak kendini göstermektedir. “Yerel yönetimlerin merkezi yönetimce belirlenen gelir unsurları ve görev alanları, yerel yönetimin büyüklüğü ile uyuşmamakta, bu da bazı hizmetlerin aksaması yanında finansman yapılarının bozulmasına yol açabilmektedir. Nüfus artışına paralel olarak kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen özellikle belediyelerin kaynakları yeterince artırılamamıştır.”⁴⁰³

Özellikle gelir yaratma imkanından mahrum küçük belediyeler ise daha zor durumdadır. Bu belediyelerin bir kısmı personel ücretlerine yetecek kadar bile öz gelir elde edemedikleri için merkezi yönetim paylarına daha sıkı bağlı durumdadırlar. “Üretecekleri mal ve hizmetlere ilişkin finansal güçleri yeterli olmayan yerel hizmet birimleri, gittikçe artan mali vesayet sonucunda merkezi yönetimden destek talep etmek zorunda kalmış, özellikle küçük belediyeler hizmetlerini ancak merkezi yönetimin yardımıyla yürütebilir halde”⁴⁰⁴ dirler.

³⁹⁷ Duran, 2001, a.g.m., s.73.

³⁹⁸ TODAİE, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Yerel Yönetimler için Eğitim Malzemesi Geliştirme Projesi (YEREP), Yerel/ Net Web sitesi içerik geliştirme kapsamında hazırlanmış bulunan çalışmadan, http://www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, s.25 (erişim:01.10.2010).

³⁹⁹ DPT, Belediyelerin Mali Yapısı Sorunları ve Çözüm Önerileri, Ankara, 1993, s.18’den alıntılan : TODAİE, 2010, a.g.e., s.25, (erişim:01.10.2010).

⁴⁰⁰ Ahmet Narinoğlu, Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama, Mart Yayınları, İstanbul 2007, s.150-151.

⁴⁰¹ Nevzat Şahin, “Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları”, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayın No:11, Ankara, 1999, s.55 .

⁴⁰² Hulusi Şentürk, “Belediyelerin Mali Problemleri”, Yerel Siyaset Dergisi, Temmuz, 2010, Sayı:41, s.62.

⁴⁰³ T.C.BAŞBAKANLIK, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, 2005, s.75.

⁴⁰⁴ Ertuğrul Acartürk, Orhan Çakmak, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, Özgür, Kösecik, 2005, a.g.e., s.377.

Belediyelerin içinde bulunduğu mali zorlukları merkezden aktarılan payların mali özerkliği zedeleyecek boyut ve biçimi, öz kaynak gelirlerinin yetersizliği, kendi kaynaklarını geliştirebilme imkanlarının sınırlılığı ve yeni kaynak yaratabilme konusundaki kısıtlılıklar olarak özetlenebilir. Ayrıca mali sorunların bir diğer yönü de mevzuattan kaynaklanan sorunlar, mali yönetim ve bütçe-harcama kaynaklı ortaya çıkan sorunlar olarak ele alınabilir. Harcamaların en fazla hizmetin en uygun şekilde yerine getirilememesi yani etkinlik çerçevesinde yapılamaması da başlı başına bir sorun alanı oluşturmaktadır.

3.6.1. Durum Tespiti

3.6.1.1. Mali Durum

Özellikle 5779 sayılı kanun uygulanmaya başlandıktan sonra belediyelere merkezi yönetimden aktarılan kaynaklarda önemli değişiklikler olmuştur. Öncelikle belirtmek gerekir ki genel söylemin aksine merkezden aktarılan payların düşük olmasından daha çok, merkezden aktarılan payların yüksek olması önemli bir sorun olarak algılanmalıdır. Çünkü bu durum yerel yönetimlerin merkez yönetimin mali vesayetine daha fazla girmesi anlamına gelmektedir. “Yerel yönetimlerin, Türkiye’de toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin pay değişiminde yapı daha çok vergiler ağırlıklı çıkmakta bu ise vergilerin esas olarak merkezden belirlenmesi nedeniyle merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır.”⁴⁰⁵ Özel olarak belediyelerin merkez yönetimden aldıkları payların artırılması yönlü çözümler yerine, öz gelirlerin düşüklüğünü giderecek önlemler üzerinde çözümler üretilmesi daha uygun olacaktır. 5779 sayılı kanun 2008’den sonra uygulanmaya başlanmış ve olumlu sonuçları da görülmeye başlanmıştır. Özellikle belediyelerin bütçe açıkları 2010 yılı gerçekleştirmeleri göz önüne alındığında, bütçe açıklarının azaldığı, gelir ve harcama dengesinin kurulmaya başlandığı görülmektedir.

Tablo 2: Bütçe Gerçekleşmeleri-2 (1000 TL)

	Giderler	Gelirler	Fark
2006	21.640.204	20.372.864	-1.267.340
2007	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
2008	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
2009	31.048.589	26.844.961	-4.203.628
2010	34.474.935	34.233.863	-241.072

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müd.; 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Mayıs 2010; 2010 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu ; 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Belediye bütçesi önceki yıllarda büyük açıklar vermekte iken 2010 yılında gelir gider dengesinin gelirler lehine gelişerek bütçelerinin denk olmaya yaklaştığı görülmektedir.

⁴⁰⁵ Şule Kasapoğluyıldız, “Belediyelerin Finansal Sorunları ve Çözüm Önerileri”, E-Yaklaşım, Şubat, 2006, Sayı:31, s.5.

Yıllar itibariyle gelişim trendi izlendiğinde ise 2008 yılında tavan yapmak üzere 2009 yılına kadar belediye bütçe açıkları sürekli bir yükselme gösterdikten sonra 2010 yılında önceki yıllara oranla dramatik bir düşüş göstererek, denk olmaya yaklaştığı görülmektedir.

Tablo 2'den de görüldüğü gibi belediyelerin gelirleri bir önceki yıla göre %27,5 oranında artış göstermiştir. Yıllık enflasyon ortalaması olarak %10'luk pay düşüldükten sonra belediyelerin gelirlerinin 2010 yılında reel olarak yaklaşık %16-17 oranında arttığı görülmektedir. Aynı zamanda giderler ise %11 oranında artmıştır. Gelir ve giderlerin artışı karşılaştırıldığında %16 oranında gelir lehine bir artış olduğu gözlenmektedir. Belediyelerin gelirleri 34.263.833.000 TL ve giderleri ise 34.474.935.000 TL olmuştur. 2010 yılında gelirlerin giderleri karşılama oranı %99'a çıkmıştır. Yukarıda da değinildiği üzere bu sonuç, 2009 yılından sonra ekonomik gelişmelerin ve merkezi hükümetin mali disiplininin bir yansıması olarak düşünülebilir. Bu sonuç bütçe etkinliğinin 2010 yılında yükseldiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Tüm bu iyileşme belirtilerinin 5779 sayılı kanun ile getirilen değişiklikler ve yerel yönetimlerin bütçe ve mali yönetim etkinliğinin artmasının yanında, önceki yıllara göre değişimin, dünya ekonomik krizinin etkilerinin azalmış olmasının sonucunda meydana geldiği belirtilebilir.

Tablo 3: Gider Kalemleri (2010)

Personel Giderleri	Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Bütçe Giderleri
6.961.389	1.191.385	12.247.627	1.043.586	1.967.553	9.548.125	115.196	34.474.935

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müd.; 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İst. Bülteni, Mayıs 2010; 2010 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu

Personel giderleri ortalama %27 (Tablo 19) civarında gerçekleşmektedir. Sermaye giderleri ise %20 (Tablo 7) olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerin mali etkinliğinin sağlanması açısından dikkat edilecek büyük harcama mal ve hizmet alımlarında yapılmaktadır. Mali Yönetim etkinliğinin artırılması gereğinden hareketle bu harcamalar üzerinde durulması gereken bir kalemdir. Personel giderleri ve prim ödemeleri ile ilgili tasarruf seçenekleri fazla olmamakla beraber, mal ve hizmet alımında yapılacak etkinlik çalışmaları, tüm harcamaların 1/5'ini oluşturan bu kalem üzerinden yapılacak tasarrufla, harcama etkinliğine büyük katkı sağlayacaktır.

Tablo 4: Gelir Kalemleri (2010)

Vergi Gelirleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Al. Bağış ve Yar. ile Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilatlar	Gelirler Toplamı
5.854.566	4.824.058	444.597	20.408.332	2.533.815	168.495	34.233.874

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müd.; 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İst. Bülteni, Mayıs 2010; 2010 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu

Aşağıdaki tablo verileri ile beraber değerlendirildiğinde belediyelerin tüm gelirleri içinde merkez payının oranı %59 olarak görülmektedir. Sonuç itibariyle bu durum belediyelerin merkez vesayetine fazlaca bağımlı oldukları ve mali açıdan özerk olmadıklarını da göstermesi açısından önemlidir.

Belediyelerin yerel kaynaklarının artırılması gereği bu oran ile daha açık bir şekilde ortaya çıkmış olmaktadır.

Tablo 5: Vergi Gelirleri Toplam Gelirler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediye'leri Hariç)

	Toplam Gelirler	Vergi Gelirleri	VergiGel/ToplGel.%
2006	12.197.083	3.158.146	25,89
2007	14.238.076	3.450.545	24,23
2008	15.875.880	3.816.865	24,04
2009	15.509.667	3.381.650	21,80
2010	20.911.752	5.568.499	26,63

Kaynak: T.C.İçişleri Bakanlığı MİGM, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, Haziran 2011

2010 yılı içinde en dikkat çekici olanı yerel yönetimlerin vergi gelirlerindeki artıştır. 2009 yılında vergi gelirleri tüm gelirlerin %21'ini oluştururken, 2010 yılında bu oran %27'ye çıkmıştır. Ancak AB ile kıyaslandığında bu konuda henüz kullanılmayan bir kapasitenin var olduğu izlenimi uyanmaktadır. Çünkü AB'nde vergi gelirlerinin toplam yerel yönetimler gelirlerine oranı %45⁴⁰⁶ civarındadır.

Merkezi yönetimden aktarılan payların 2010'da 2009'a göre %26 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Özellikle merkezi yönetim payının 2009 ve 2010 yılı itibariyle artış trendi ile gitmesi ve meydana gelen artış 5779 sayılı kanun uygulamalarına bağlanabilir. Dünya ekonomik krizinin etkilerinin atlatıldığı ve Türkiye ekonomisinin göstergelerinin düzeldiği, milli gelirin arttığı bir yıl olan 2010 yılında vergi gelirlerinin yükselmesine bağlı olarak yerel yönetimlerin de payının yüksek bir oranda arttığı söylenebilir. Ancak 2009 yılının kriz etkisinin en fazla görüldüğü yıl olması özelliği göz ardı edilmemelidir. Önceden de belirtildiği gibi normal şartlarda merkez payının bu kadar artmış olması aynı zamanda yerel özerkliğin de aynı oranda azalması ile sonuçlanacağı söylenebilir. Yerel yönetimlerin artan oranda merkez paylarına muhtaç hale gelmeleri olumlu bir gelişme değildir.

Merkezden aktarılan payın yükselmiş olması mali yönetimin etkinliği ve yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından olumsuz bir trendi göstermektedir. Yani belediyelerin merkez yönetimin mali aktarımlarına daha fazla ihtiyaç duyar hale geldiği görülmektedir.

Tablo 6: Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar (Büyükşehir Belediye'leri Hariç)

	Toplam Gelirler	Merkez Payları	MerkPay/ToplGel %
2006	12.197.083	4.551.324	37,31
2007	14.238.076	5.072.127	35,62
2008	15.875.880	6.216.524	39,16
2009	15.509.667	6.885.368	44,39
2010	20.911.752	8.696.793	41,59

Kaynak: T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, Haziran 2011

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay kuşkusuz küçük ölçekli belediyeler için daha yüksek oluşabileceğini de göz ardı etmeksizin bütçe gelirlerinin (2010 yılında daha yüksek

⁴⁰⁶ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2008,2009,2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

çıkacağı unutulmadan) ortalama %42'sini oluşturmaktadır. Yani belediyeler kaynaklarının yarıya yakınını merkezi yönetimden sağlamaktadır. Bunun bir diğer sonucu da belediyelerin, harcamalarının yarısını kendi kaynaklarından yapmalarıdır. Küçük belediyelerde bu oran daha aşağıda oluşmaktadır. Örneğin Salihli Belediyesinde bu oran %39, Karşıyaka Belediyesinde %36, Balçova belediyesinde ise %34'dür. Bunların içinde de cari harcamalar olarak bilinen rutin harcamalar, öz kaynak gelirlerine denk durumdadır.

Tablo 7: Sermaye Giderleri Tablosu (Büyükşehir Belediye'leri Hariç)

	Toplam Giderler	Sermaye Giderleri	SermGid/ToplGid %
2006	13.269.661	3.221.366	24,28
2007	15.527.555	3.889.321	25,05
2008	18.645.639	4.618.305	24,77
2009	17.385.995	3.011.051	17,32
2010	20.674.038	3.843.898	18,59

Kaynak: T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, Haziran 2006, 2007,2008, 2009,2011

Yukarıdaki veri ile beraber düşünüldüğünde belediyeler merkezden yapılan aktarmalar da dahil olmak üzere kaynaklarının %80'ini diğer harcama kalemleri için kullanmaktadırlar.⁴⁰⁷ Aşağıdaki tabloda ele alınan Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı belediyelerin sermaye gideri ortalaması ise %16'dır. Bu oran Türkiye ortalaması olan %19 oranının üç puan altında bulunmaktadır. Aynı belediyelerin personel giderleri ortalaması ise %27'dir. Personel giderleri ise Türkiye ortalaması ile aynı çıkmıştır. Belediyelerin giderlerinin yaklaşık üçte biri ücret ödemelerine harcanmaktadır. Bu sonuç belediyelerin büyük kısmının yatırımlar için genel bütçeleri içinden cari harcamalara oranla daha az kaynak ayırdıklarını göstermektedir.

Aşağıdaki tabloda Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı bazı belediyelerin 2008, 2009, 2010 yıllarına ait bütçe gider toplamları ile personel ve sermaye gideri olarak yapılan giderleri yer almaktadır.

⁴⁰⁷ TÜİK, MALİYE T1 Gelir ve Gider Kalemlerine Göre Belediye Kesin Hesapları Tablosu; MALİYE BAK. Muhasebat Genel Müd., 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Mayıs 2010 ve 2010 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu.

Tablo 8: Belediyeler Personel ve Sermaye Giderleri Tablosu

Adı	Yıl	Toplam Gider	Personel Gid.	Per. Gid. %	Sermaye Gid	Ser.Gid.%
SANDIKLI	2008	25.434.403	6.496.946	26	3.663.879	14
BERGAMA	2008	26.348.513	5.984.772	23	4.403.385	17
ÖDEMİŞ	2008	26.277.981	5.937.503	23	7.569.258	29
MİLAS	2009	28.501.022	10.129.407	36	3.693.309	13
KUŞADASI	2009	48.197.866	18.451.730	38	6.210.924	13
ÇANAKKALE	2009	45.484.240	11.047.302	24	9.593.119	21
AKHISAR	2009	24.874.685	5.376.348	22	8.149.105	33
NAZİLLİ	2009	32.991.967	9.994.364	30	5.846.625	18
DENİZLİ	2010	231.475.705	40.274.232	17	94.007.216	40
BODRUM	2010	42.731.774	13.455.517	31	4.391.200	10
URLA	2010	14.813.415	6.848.323	46	367.159	2
ALAŞEHİR	2010	18.445.138	5.096.462	28	1.426.472	8
EDREMİT	2010	28.282.772	5.412.467	19	3.018.979	11
ALİAĞA	2010	33.942.969	7.308.154	22	539.621	2
MUĞLA	2010	44.641.788	7.926.798	18	19.595.313	44
KEMALPAŞA	2010	24.413.026	6.790.768	28	1.134.272	5
BURDUR	2010	27.627.042	6.259.423	23	6.186.467	22
BALÇOVA	2010	30.769.564	11.098.299	36	2.899.166	9
SALİHLİ	2010	37.367.496	10.527.407	28	4.481.653	12
MENEMEN	2010	30.964.479	13.651.879	44	3.199.933	10
KARŞIYAKA	2010	85.974.522	16.949.630	20	13.693.557	16

Kaynak: İlgili belediyelerin 2009-2010 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Ege Belediyeler Birliği'ne bağlı ve anket çalışmasında nüfusları itibariyle dahil edilmiş bulunan daha küçük belediyelere bakıldığında yatırıma ayrılan kaynak ortalama %16 civarındadır. "Belediye harcamaları önemlerine göre ilgili hizmet kalemlerine aktarılmamaktadır. Belediye gelirlerinin özellikle yatırım harcamaları planlarına ayrılması gerektiği bilindiği halde cari harcamalara önem verilmesi de mali açıdan sorunları doğurmakta ve hizmetlerdeki verimliliği etkilemektedir."⁴⁰⁸ Belediyelerin bir istihdam kapısı olarak görülmesine bağlı olarak alınmış bulunan nitelsiz personel/personel etkinsizliği/sayı fazlalığı nedeniyle personel giderleri genellikle yatırım giderlerinden fazla olarak gerçekleştirilmektedir.

Gelişmiş ülkeler açısından yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki gücünü belirleyen en önemli gösterge yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranıdır. "Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin bütçeleri, devlet bütçesinin %40 - %60'ı arasında iken, bu oran Türkiye'de %11 - %12 seviyesindedir."⁴⁰⁹ "Türkiye'de yerel yönetimlerin mali güçlüklerinin bir başka ölçütü de; kamu hizmetlerinin büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesidir. Avrupa'da ve diğer gelişmiş ülkelerde; kamu hizmetlerinin %50'den fazlası yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Türkiye'de bu oran %10'lar seviyesindedir."⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Şule Kasapoğlu Yıldız, 2006, a.g.m., s.4.

⁴⁰⁹ Erol Kaya, Kurum Yönetiminden Kent Yönetimine, İstanbul, Haziran, 2006, Okutan Yay., s.38.

⁴¹⁰ Erol Kaya, Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerin Yeniden Yapılanması, İstanbul, 2003, İlke Yayınevi, s.61.

Tablo 9: Merkezi Yönetim Gelirleri/Yerel Yönetim Gelirleri Karşılaştırması

	2008	2009	2010
Merkezi Y.Bütçe Gelirleri	209.598.472	215.458.341	254.028.479
Belediyelerin Gelirleri	25.736.012	26.844.961	34.233.863
Belediye Gel./Merkezi Bütçe Gel.	12,2	12,4	13,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, TÜİK, İstatistiklerle Türkiye 2011

Belediyelerin hizmet sunduğu nüfusun oranı mali sorunlar açısından önemli bir ölçüttür. Nüfusun yaklaşık %80'ine hizmet vermekte olan gelirlerinin bütçeye oranının %33 civarında olması gerekmektedir. Bu oran 2003 yılı itibariyle %11.26 civarındadır. Yani 2000'li yılların başında olması gerekenin %65 gerisindedir.⁴¹¹ Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere ise gelir oranının bir miktar yükselme gösterdiği görülmektedir. Özellikle 2010 yılı oranının %13,4 olarak çıkması, istikrarlı bir ekonomik gelişmenin sonuçlarını gösterdiği gibi, akçal denkleştirme konusunda 2008 yılı içinde yapılan kanuni değişiklikler ve 2009'dan sonra dünya global krizinin azalan etkisine bağlanabilir. Ancak yukarıda belirtilmiş olan yaklaşık %33 hedefinden hayli uzaktır. Bu uzaklıkta belediyelerin özerk/öz gelir yaratma imkanlarının azlığı ve yerel vergi kalemlerindeki maktu oranların nispi hale getirilememesi ve belediyelere kendi vergi/gelir kalemleri üzerinde tasarruf yapma yetkisini içeren tam mali özerkliğin sağlanamamış olmasına bağlıdır.

“Belediyelerin durumuna ‘kaynak sorunu’ açısından bakıldığında bugün geçmişle kıyaslandığı takdirde çok daha ileri seviyede oldukları görülmektedir. Bu bakımdan, belediyelerin asıl yaşadığı sorun ‘kaynak yetersizliği’ değil ‘kaynak kullanım sorunu’ dur. ‘Hazırı yemeğe hazine dayanmaz’ sözü bu durumu yeteri kadar ifade etmektedir. Bir kurum olarak belediyeler akılcı ve tutarlı, ilkeli, dürüstçe yönetilemiyorsa ne kadar kaynağı olursa olsun ‘hizmet odaklı’ değil de ‘rant odaklı’ yönetiliyorsa böyle bir belediyeden ne hizmet vermesi ne de kalkınmaya destek olması beklenir.”⁴¹²

3.6.1.2. Yapısal ve Mevzuatla İlgili Durum

“Belediyelerde mali yönetim kavramı, mali birimlerin oluşturulması ve mali konuları kapsayan bütçe ile ilgili düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde yapılması olarak ifade edilebilmektedir. Nitekim mali yönetimin etkinliği gerek merkezi yönetim açısından, gerekse belediyeler açısından oldukça önemlidir.”⁴¹³

Belediyeler plansız harcama politikaları ile beraber bütçe ve gelir sorunu yaşamakta, birçok belediyenin de zayıf yön olarak belirttiği borçlanma sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. “Mevcut harcama yapısı ile yatırımcı bir kuruluşu andıran belediyelerin, şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaştıkları sorunlar, ‘kötü mali yönetim’ ile birleştiğinde, belediyelerin mali yapısında bozulma ve borç stoklarında artış kaçınılmaz hale gelmektedir.”⁴¹⁴ Belediyelerin mali yönetim şekilleri planlamaya dayalı olarak görünmekte ancak pragmatik olarak yürütülmektedir. “Bunun sonucunda geleceğe dönük yatırımlar ve projeler hazırlayan belediyeler

⁴¹¹ Kaya, 2003, a.g.e., s.52.

⁴¹² Ahmet Ak, “Ulusal Kalkınma Aracı Olarak Belediyelerin Kaynak Kullanım Meselesine Güncel Bir Yaklaşım” (385-396), Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1, TODAİE, 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri (19-20 Ekim 2009), TODAİE Yayın No:351, Desen Ofset, Ankara, 2009, s.388.

⁴¹³ Demircan, 2008, a.g.m., s.119.

⁴¹⁴ Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.3.

karşılaştıkları sorunlara ve hizmet ulaştırma konusunda geri ve yetersiz kalmakta, eldeki kısıtlı mali imkanı da tam olarak ve en iyi verimle kullanamamaktadır. Planlama yapılmayan bu mali yönetim şekli az bir kaynak ile yapılabilecek bir hizmeti daha çok harcayarak gerçekleştirilmesine ve bunun sonucunda hizmetlerin çeşitlenmesinde sıkıntılar oluşturmaktadır.”⁴¹⁵ Planlama yapıldığı halde uygulanması konusunda yetersiz davranılmaktadır. Sadece günlük olarak ortaya çıkan sorunların çözümü ile (ve inceleme listesinde bulunan bazı belediyelerin yaptığı gibi) sadece “kaldırım taşı döşemekle” belediyecilik yapmak, ilgili şehrin sorunlarının ötelenmesi anlamına gelmektedir.

İnceleme kapsamındaki Ege Belediyeler Birliği’ne üye ve nüfusu 30.000 üzerindeki yaklaşık 28 belediyenin hali hazırda sadece dokuz adedinin stratejik planları bulunmakta ve bunların da çoğu bir diğerinin kopyası, herhangi bir standardizasyonu olmayan, birçok gereksiz bilgi ve fotoğraf yığınlarıyla şişirilmiş ve reklam/propaganda yönü ağır basan şekilde hazırlanmış bulunmaktadır.

Uzun dönemli planlama olmaksızın sadece yıllık ve seçim endeksli hedeflerle yapılan çalışmalar kaynak israfına da yol açmaktadır. Birçok belediye çalışması yap-boz-yeniden yap şeklinde yapılmaktadır. “Etüt ve fizibilitesi yeterince yapılmaksızın girilen, yanlış uygulanan ve yık yap tarzında gerçekleştirilen çeşitli projeler verilen kaynakları işe yaramaz hale getirmektedir.”⁴¹⁶ Zamanlama açısından bazı yatırımlar ve beledi işler için gereken kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon genellikle kurumların yatırım öncelikleri ve bütçe kısıtlılıkları dolayısıyla yapılamamaktadır.

Uzun dönemli planlama yapılmayan birçok beldede önce yol çalışması yapıp bitirildikten sonra (elektrik idaresi, iletişim idaresi gibi) birçok kurum altyapı çalışması yapmaya çalışmakta ve lüzumsuz yere kaynak israfı meydana gelmektedir. Örneğin Salihli ilçesinde belediye yolların kilit taşı ile döşenmesi ve yenilenmesi çalışmasını yaparken aynı zamanda TEAŞ ile yapılan koordineli bir çalışma ile elektrik dağıtım direklerinin kaldırılarak yeraltına alınması çalışmalarını da yapmaktadır.

Ancak bu çalışmada TEAŞ ile kurulan koordine Türk Telekom ile kurulmadığından aynı zamanda telefon dağıtımının da yeraltına koordineli olarak alınması çalışması yapılamamıştır. Sonuçta birden çok kurumun işbirliğini gerektiren bu tür durumlarda kurumlardan biri ile aksayan işbirliği ileride aynı türden yatırımların yeniden yapılması sorununa yol açmaktadır.

Yapısal sorunların başında mevzuat yapılması gelmektedir. Öncelikle belediyeleri ilgilendiren ve başka kanunların içinde yer alan düzenlemelerin de güncellenmesi gerekmektedir. “Belediye kanunu dışındaki ilgili mevzuatın güncel olmayışı”⁴¹⁷ öncelikli bir sorun alanıdır. Devletin personel politikasına bağlı çalışan belediyelerin kendi personel ve ücretlendirme politikalarını geliştirememeleri gibi bir takım sorunlar mali sorunların büyümesine öncülük etmektedirler.

Sadece belediyeleri ilgilendiren mevzuat için, “belediyelerin en önemli sorunlarından birisi de tabii oldukları mevzuatın son derece dağınık ve karmaşık olmasıdır. Bu nedenle, belediyelerle ilgili tüm kanun, tüzük ve yönetmelikleri içeren bir belediye mevzuatına ihtiyaç duyulması, böyle bir çalışmanın hazırlanmasını zorunlu kılmıştır”⁴¹⁸ denilerek hazırlanmış birçok yayın mevcuttur. Örneğin belediye kanunlarında büyükşehirler ve diğer belediyeler için ayrı ayrı ve bazı durumlarda birbirine atf yapan iki kanunun bulunması karmaşıklığın ilk adımıdır.

⁴¹⁵ Abdullah Ekinci, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine”, 2010, <http://www.adek.biz/ae/>, erişim:11.08.2011.

⁴¹⁶ Ak, 2009, a.g.m., s.390.

⁴¹⁷ Ak, 2009, a.g.m., s.391.

⁴¹⁸ M.Cengiz Ünlü, Belediye Mevzuatı, Ankara, 1995, Giriş Sayfası.

Görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından merkezi yönetimde ve yerel yönetimlerde karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı yaşanmaktadır.⁴¹⁹ Belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri için karmaşık ve birçok kanun içine serpiştirilmiş görev, yetki ve sorumluluklardan söz edilebilir. Bazı konularda hukuki bir karmaşıklık söz konusudur. Bu karmaşıklık genellikle dile getirilmektedir.

Belediyelerin kendilerine ait vergi kalemleri olmasına rağmen, kendilerine ait inceleme ve denetleme yapabilecek yetkilendirilmiş kadroları yoktur. Belediyeler bu tür denetlemeleri yapamadığı için, vergi gelirleri konusunda etkinliğin sağlanamayacağı açıktır.

Ayrıca belediyeler tahsilat politikası olarak özellikle seçim zamanları başta olmak üzere borçluların üzerine fazlaca gitmeme eğilimindedirler. Bu tercihte oy kaygısının yer aldığı bilinmektedir.

Diğer bir sorun alanı olan ve Büyükşehirlerde ilçe belediye başkanlarının kendi aralarında ve büyük şehir belediye başkanı ile arasında meydana gelmesi muhtemel siyasi görüş ve parti farklılıklarının meydana getirdiği etkisizliktir. Bu tür bir oluşum büyük şehir yönetimine ve koordinasyona büyük zarar verme potansiyeli olan ve Büyükşehir Belediyesi'nin etkinliğini azaltma potansiyeli olan bir durumdur.

Mevzuatın yol açtığı diğer bir etkinlik azaltıcı olgu, Büyükşehir oluşumu ile ilgilidir. Büyükşehir Belediyesi oluşumu için getirilen nüfus şartı Türkiye standartlarında yüksek bir rakam olduğu için, Büyükşehir olarak daha etkin hizmet imkanı yakalayabilecek olan birçok şehrin Büyükşehir Belediyesi olamaması sonucunu doğurmaktadır. Belediyelerin mali sorunlarının kaynağını oluşturan diğer bir konu nüfus sorunu ve küçük belediyelerin fazlalığıdır. Birbirine yakın az nüfuslu belediyeler 'ölçek sorunu' olarak ortaya çıkmaktadır. "Aynı bölge içerisinde düşük nüfuslu birbirine sınırı olan birçok yerleşim yerinin mevcut"⁴²⁰ bulunması mali açıdan sorunlara yol açmaktadır. "Bu alanların hızlı ve kontrolsüz biçimde büyümesi, çevrede yer alan köy, kasaba ve beldelerin büyük bölümünün bitişik hale gelmesiyle bu alanların yönetimi güçleştirmiştir. İç içe geçmiş çok sayıda belediye ve köyün altyapı ve ulaşım planlanmasının ayrı ayrı yapılmasından kaynaklanan parçalı planlar" büyük sorun oluşturmaktadır.⁴²¹ Nüfusu düşük olan belediyelerin gelirleri kıt ve verimsizdir. Bu durum küçük belediyelerin gelirlerinin, harcamalarını karşılayamamasına neden olmaktadır.

Tablo 10: 2010 Yılı Belediye Sayıları

	Büyükşehir	İl Merkezi	B.Şehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-1999 ARASI				59	964	1023
2000-4999 ARASI				212	823	1035
5000-9999 ARASI			6	174	143	323
10000-24999 ARASI		2	9	175	43	229
25000-49999 ARASI		5	19	62	3	89
50000-99999 ARASI		22	18	53	1	94
100000-249999 ARASI		26	31	14		71
250000-499999 ARASI	1	10	44			55
500000-999999 ARASI	6		16			22
1000000 DAN BÜYÜK	9					9
TOPLAM	16	65	143	749	1977	2950

Kaynak: TÜİK, ADNKS,

⁴¹⁹ Süleyman Ruhi Aydemir, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İşığı Altında Türk Yerel Yönetimleri", Mevzuat Dergisi, Yıl:4, Sayı:45, Eylül 2001; Burhan Özfatura "Yerel Yönetimler'de Özerklik", Ekodialog Özgün Ekonomi ve Makale Arşivi, <http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetimlerde-mali-ozerklik.html>, erişim:11.07.2010.

⁴²⁰ İdris Güllüce, Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Alfa Yayınları, İstanbul, 2005, s.140.

⁴²¹ Genç, Özgür, 2008, a.g.m., s.206

Nüfusu küçük olan belediyelerin sayıca fazlalığı ise ilgili sorunun yaygın ve daha fazla hissedilmesine neden olmaktadır. Çünkü bugün “belediyelerin %70’e yakın bir kısmı nüfusu 5000’in altında olan belediyelerden oluşmaktadır.”⁴²²

Aynı zamanda bu belediyelerde kalifiye ve teknik donanıma sahip personel eksikliği göze çarpmaktadır. Dolayısı planlama, fen işleri gibi hizmetlerin karşılanmasında güçlükler yaşanmaktadır. Kaynak israfına yol açan bu durumla birçok belediyede fazladan personel çalıştırılarak giderlerin artması sonucu ortaya çıkmıştır.

İç içe girmiş belediyelerde “nüfus ölçeği belediye sisteminin mali sorunları tetikleyen en önemli olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Şehirli nüfusun sadece %10’u toplam belediyelerin %63’ünü oluşturan ve nüfusu 5000’in altındaki belediyelerin sınırları içinde yaşamaktadır.”⁴²³ Birbirine yakın çok sayıda küçük belediyenin varlığı kaynakların kullanımında israfa yol açmakta ve zaten kıt olan ülke/belediye kaynaklarını olumsuz yönde etkileyerek mali sorunların büyümesine neden olmaktadır.

Bu belediyelerin ölçeklerinin küçük olması hizmet maliyetini arttırdığı gibi uzman personel istihdamını da engelleyip hizmetlerin uzman personelce daha az maliyet ile daha iyi şekilde uygulanabilirliğini engellemektedir.

Belediyelerin mali sorunlarının nedenlerinden biri de, gelir ve giderleri ile ilgili bazı durumlarda doğrudan karar verememeleri olmaktadır. Sonucunu ise en çok kamu ücret politikasında görmek mümkündür. Kamu ücret politikası merkezi yönetim tarafından belirlendiği için, yerel yönetimler de yerel kamu aktörleri olduğundan bu kararlardan etkilenmektedirler. Belediyelerde çalışan personelin önemli bir bölümü kamu personeli sayılmaktadır. Merkezi yönetimin kamu personeli ile ilgili aldığı her karar belediye personeline de ilgilendirmektedir. Örneğin ücret artış oranları aynı şekilde yansımaktadır. Belediyeler bu konuda merkez yönetimin yeni ücret standartlarını kendi personeline de uygulamak zorunda kalmaktadırlar. Merkez yönetim personel ücretleri artışına karşı kaynak yaratma imkanına sahipken belediyelerin ise bu imkandan mahrum olduğu ortadadır.

Araştırma bölgemizde ankete katılan belediyelerden mevzuat ile ilgili sorun araştırması da etkinlik azaltıcı bir olgu olarak mevzuat konusunun belediyeler açısından ‘önemli’ olduğunu ortaya çıkarmıştır⁴²⁴.

Belediyelerin gelirlerin verimliliğini artırma yolunda önemli bir yapılanma olan ‘online işlemler’ uygulaması konusunda günümüz şartlarında uzun süreden beridir altyapı çalışmalarını tamamlamış olmaları gerekmektedir. Ancak birçok belediye henüz bu verimlilik adımını atmamıştır. “Türkiye Bilişim Derneği’nce yapılan ve İkinci Bilişim Şurası sonuç raporunda yer alan tespitlere göre, belediyelerin %38’i otomasyon (mali işler, vergi tahsilatı, su ücreti gibi işlerin belli yazılımlar temelinde bilgisayar ortamına geçirilmesi) amaçlı yazılım paketi kullanmaktadır.”⁴²⁵ Aşağıdaki tabloda yer alan üye belediyelerin (45 adet belediye) e-belediye kullanım oranı ise 2010 yılı itibariyle ortalama %57 civarındadır. Listemizde bulunan ve büyük çoğunluğu gelişmiş bölgelerde yer alan belediyelerin halen %43’ü online işlemler uygulamasına geçmemiştir.

İnceleme bölgemizi oluşturan Ege Belediyeler Birliği’ne Üye, nüfusu 30.000 üzerinde olan belediyelerin online e-belediye uygulamaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

⁴²² Şentürk, 2010, a.g.m., s.61.

⁴²³ Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.14

⁴²⁴ Bknz. Tablo ** ve Tablo ** verileri.

⁴²⁵ Ali Şahin, Türkiye’de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği”, Erciyes Üniv.İ.İ.B.F.Dergisi, Sayı:29, Temmuz-Aralık, 2007, 161-189, s.176.

Tablo 11: Ege Belediyeler Birliği'ne Bağlı Bazı Belediyelerde E-Belediye Uygulamaları

E-Belediye Yok			E-Belediye Var		
GAZİEMİR	SALİHLİ	MENDERES	KARŞIYAKA	URLA	ÖDEMİŞ
MENEMEN	KEMALPAŞA	MİLAS	DİDİM	DENİZLİ	NAZİLLİ
TURGUTLU	TAVŞANLI	EDREMİT	BODRUM	ÇANAKKALE	SOMA
TORBALI	KUŞADASI	ALAŞEHİR	FETHİYE	BURDUR	KONAK
AKHİSAR	M.KEMALPAŞA	SANDIKLI	BALÇOVA	ALİAĞA	BUCA
			MUĞLA	AYVALIK	MARMARİS
			BORNOVA	TİRE	

Kaynak: İlgili belediyelerin web sayfaları incelenerek oluşturulmuştur. Erişim:15.09.2011

Tabloda yer alan 35 belediyeden 15 adedinin (%43) online ödeme uygulaması bulunmamaktadır. Bu belediyelerin gelirlerinin etkinliği açısından online işlemleri devreye sokmaları gereği bulunmaktadır. E-Belediye uygulamasına geçmiş ve aynı satırda bulunan belediyeler birbirinin aynı online programları kullanan belediyelerdir. E-Belediye uygulamasına geçmiş bulunan belediyelerde, özellikle aynı Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olarak faaliyet gösteren belediyelerin online işlemler konusunda bir standart geliştiremedikleri görülmektedir. Hizmet etkinliği açısından online işlemlerin belli bir standarda sahip olması veya aynı programların kullanılması, etkinliği artırıcı olarak rol yapacaktır. Belediye birliklerinin üye belediyelerinde veya ülke çapındaki tüm belediyelerde uygulanabilir standart program kullanımına geçilmesi hizmet etkinliğini arttıracaktır.

3.6.1.3. Belediyelerin Borç Yapısı

Belediyelerin borç yükleri de mali sorun olarak kabul edilerek birçok çalışma, eleştiri ve siyasi girişime neden olmuştur. 27.04.2010 tarihinde, 'belediyelerin mali yapılarında kalıcı bir iyileşme sağlanamaması ve artan borç stokunun yine borçlanarak finanse edilmesi belediyelerin mali yapısındaki sorunları giderek artırmasına istinaden belediyelerin mali yapısındaki sorunların araştırılarak, bir an önce alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla' TBMM Başkanlığına verilen bir araştırma önergesi⁴²⁶ ile konu siyasi gündem maddesi olarak ta yerini almıştır. Birçok çalışmada belediyelerin borç stoğunun fazla olduğu dile getirilmiştir.

2006 yılı ve daha öncesi için yapılan değerlendirmelerde belediyelerin borçlanma kaynağını kötü yönettikleri dile getirilmektedir. "Borçlanma ve borç ödemeleri kalemlerinin kendi içindeki akımı, borç servisi öncesi açığın finansmanından daha ehemmiyetli bir vaziyet almıştır. Diğer bir ifadeyle, iç borç ödemeleri, dış borç ödemeleri ve diğer borç ödemeleri için artan oranda yeniden borçlanmaya gidilmiştir. Borçlanma, sadece 'yatırım sonrası ve borç ödemeleri öncesi' açıkların finansmanı için değil, aynı zamanda ve çoğunlukla mevcut borçların ödenmesinde de kullanılan bir finansman aracına dönüştüğu için belediyelerin mali yapıları kısır döngüye mahkum olmuştur."⁴²⁷ Belediyeler üstlendikleri hizmetleri gerçekleştirmek için borçlanma kaynağını gerçek bir gelir kaynağı olarak kullanmaktadırlar. Bu ise uzun

⁴²⁶ Denizli Milletvekili Emin Haluk Ayhan ve 24 Milletvekilinin, belediyelerin mali yapısındaki sorunların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Anayasanın 98 inci, İctüzüğü'nün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca bir Meclis Araştırması açılmasına ilişkin önergesi. Esas No:10/785, Tarih:27.04.2010.

⁴²⁷ Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.11.

dönemde belediyelerin, bir süre sonra merkez yönetimlerin çözmek zorunda kalacakları ödenemez boyutta borç sorununa saplanmaları sonucunu doğurmaktadır. “Yerel yönetimlere merkezi yönetimden kaynak aktarırken, diğer yandan hizmet gerekleriyle uyumlu kaynak yaratma fırsatı verilmemektedir. Bu nedenle görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarına sahip olmayan birçok belediye borç batağı içerisinde bulunmaktadır.”⁴²⁸

“1980 sonrasında belediye sayısındaki artış, belediyelerin önemli gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalmasına neden olduğu için borçlanma gereğini ortaya çıkarmıştır.”⁴²⁹ 1980 sonrasında, önceden sadece merkezi hükümetler için geçerli olan dış borçlanma kapsamına belediyeler de, belirli onay prosedürleri yerine getirilmek koşuluyla dahil edilmeye başlanmıştır. “Borçlanmada ana kaynak İller Bankası olmakla beraber, belediyeler tahvil çıkarma yoluyla ve özel şahıs veya bankalardan borçlanma yetkisine sahiptirler. Ayrıca hazine kefaletini alarak dış borçlanma imkanlarını da kullanabilirler.”⁴³⁰ Borçlanmanın bir gelir kaynağı olarak belediyeler tarafından da olağan gelirler gibi kullanılmaya başlanması ile belediye borçlanmaları bu dönemden sonra özel banka ve yurtdışı borçlanmalar olarak çeşitlenmiştir.

Yerel yönetimler ülkenin mali disiplini en kolay biçimde bozabilecek bir potansiyele de sahiptirler. Birçok defalar borçlanma konusunda mali disiplini bozarak⁴³¹ merkezi hükümetin bütçesini zor durumda bırakacak borçlanmalar yapmışlardır.

Garantili dış borçlanmanın hazine tarafından üstlenilmesi ve bu tür borçlanmanın büyük bölümünün Büyükşehir Belediye’leri tarafından gerçekleştirilmesi, bazı bölgelerdeki yerel nitelikteki yatırım ve harcamaların tüm ülke tarafından finanse edilmesi sonucunu doğurmuştur. Büyükşehir Belediyesi alanlarının çoğunlukla gelişmiş bölgeler olması nedeniyle bu durum bölgeler arası kaynak dağılımındaki çarpıklığın daha da artması sonucunu doğurmaktadır. Ancak dikkate alınması gereken diğer bir husus ise Büyükşehir Belediye alanlarının hızlı göç ve kentleşme dolayısıyla sürekli artan alt yapı ihtiyacının finansmanına yönelik her hangi bir katkı sağlanmamasıdır. Bu şekilde yapılan, dış borç ödemelerinin hazine tarafından üstlenilmesi fiili olarak finansman yaratan bir uygulamaya dönüşmüştür.⁴³² Dış borçların hazinece karşılanması dolaysız olarak büyükşehirilere aktarılmamış ödeneklerin, dolaylı olarak başka bir kanaldan aktarılması olarak uygulanmıştır.

“Bugün belediyelerin devlete olan toplam borcu 7 Milyar TL’nin üzerindedir. Bunun 4.3 Milyar TL’si yalnızca bir anakent belediyesine aittir.”⁴³³ Bütçe yönetimindeki etkinsizliğin neden olduğu bir diğer sorun, kamu harcamalarında cari açık meydana gelmesidir. “2009 yılı itibariyle gelirin gideri karşılama oranı %86 olup, belediyelerin iç ve dış piyasaya borçları 35 Milyar TL’ye ulaşmış bulunmaktadır.”⁴³⁴

⁴²⁸ İsmet Titiz, 2006, Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma, Okutan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.29.

⁴²⁹ Çetinkaya, Demirbaş, 2004, a.g.m., s.20.

⁴³⁰ Metin Meriç, Mustafa Sakal, Mahalli İdareler ve Finansmanı, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001, s.224.

⁴³¹ Türkoğlu, 2009, a.g.e., s.110.

⁴³² Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.42.

⁴³³ M.Akif Çukurçayır, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Krizi Üzerine”, Yerel Siyaset Dergisi, Haziran, 2010, Sayı:41, s.7.

⁴³⁴ Şentürk, 2010, a.g.m., s.59.

Tablo 12: Belediyelerin Borç Yapısı (Milyon TL)

Milyon TL	Banka Kredileri	Kamu İdarelerine Mali Borçlar	Dış Mali Borçlar	Bütçe Emanetleri	Vergi ve Sosyal Güvenlik	Diğer Yükümlülükler	Toplam Yükümlülük
2006	1.308,2	9.377,5	928,7	2.927,6	1.840,7	4.239,8	20.622,6
2007	2.187,9	12.880,6	1.230,7	4.226,9	2.127,9	4.444,8	27.098,8
2008	4.212,2	10.131,9	2.700,0	5.554,8	2.950,9	5.433,0	30.982,8
2009	5.515,9	10.325,2	3.709,8	5.754,6	2.821,4	6.865,7	34.992,7
2010	5.876,3	15.133,5	5.037,8	6.105,8	3.547,8	7.364,8	43.066,0

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Mayıs 2010; 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Ancak sadece borç miktarlarına bakılarak belediyelerin 'zor' durumda olduklarını söyleyebilmek mümkün değildir. Borçların bir kısmı düşük faizli ve uzun vadeli ödemeleri olan yatırımlara ait borçlar olup, belediye bütçelerinde sıkışıklığa yol açacak borçlar değildir. Aşağıda yer alan tabloda da bunu görmek mümkündür. Belediyelerin borçlarına yönelik olarak ödedikleri faiz tutarları bütçelerinde önemli bir büyüklük oluşturmamaktadır.

Tablo 13: Belediyelerin Faiz Giderleri ('Büyükşehir'ler Hariç) (1000 TL)

	Toplam Giderler	Faiz Giderleri	FaizGid/ToplGid %
2008	18.645.639	160.689	0,86
2009	17.385.995	294.563	1,69
2010	20.674.038	318.412	1,54

Kaynak: 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Mayıs 2010; 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Görüldüğü gibi borç faizi ödemeleri belediye bütçelerinde %1-2 civarında bulunmaktadır. Tablo verileri inceleme alanında bulunan belediyelerin, borçlarını kent büyüklüklerine göre önemsiz olarak değerlendirmeleri ile ilgili anket bulgularını da desteklemektedir.

İnceleme alanında bulunan, özellikle Alaşehir, Soma, Bergama gibi belediyelerin zayıf yönleri olarak saymaktan çekinmedikleri şekilde belediyelerde borçlanma eğilimi artış göstermiş ve borç stokları yükselmiş görünmektedir. Ancak belediyelerin bu borçları gerçek bir yük veya tehlike olarak görüp görmedikleri de önemlidir.

Tablo 14: Araştırma Alanındaki Belediyelerin Bütçe/Borç Büyüklüğü (1000 TL)

	Yıllar	Toplam Gelirler	Faiz Giderleri	FaizGid/Toplam Gelir %
Ödemiş	2008	24.622.511	133.373	0,54
Sandıklı	2008	17.605.845	519.906	2,95
Kuşadası	2009	37.115.375	363.011	0,98
Milas	2009	28.168.100	207.000	0,73
Aliağa	2010	37.837.812	716.668	1,89
Burdur	2010	31.613.474	982.542	3,11
Çanakkale	2010	43.705.058	374.276	0,86
Denizli	2010	228.524.065	318.170	0,14
Fethiye	2010	41.940.847	533.847	1,27
Bodrum	2010	38.271.478	199.056	0,52
Edremit	2010	31.061.430	1.957.334	6,3
Gazimir	2010	31.512.453	396.713	1,26
Muğla	2010	38.702.051	379.926	0,98
Salihli	2010	48.242.578	320.014	0,66
Urla	2010	14.630.992	10.091	0,07

Kaynak: İlgili Belediyelerin Faaliyet Raporları ve Stratejik Planlarından derlenmiştir.

Araştırma alanında bulunan belediyelerin gelirlerinden faiz gideri olarak harcadıkları tutarlar göz önüne alındığında bütçelerine göre faiz ödemelerinin çok önemli yer tutmadığı görülmektedir. Ancak bu belediyelerden Soma Belediyesi, zayıf yönleri ile ilgili analizlerinde ‘belediye borç stoğunun yüksek oluşu’nu belediyenin zayıf yönlerinden biri olarak değerlendirmektedir.⁴³⁵ Listede Edremit Belediyesi’nin borç faiz ödemeleri yüksek görünmektedir. Burada ortaya çıkan ortalamanın üzerinde faiz ödemesi, borç yönetimi ‘etkinsizliği’ nedeniyle belediyenin mali yönetiminin ‘etkinlik’ sorunu yaşadığını göstermektedir.

3.6.1.4. ‘Mali Etkinsizlik’ Kaynağı : Niteliksiz Personel

Belediyeler için mali sorunun bir başka kaynağı da, ‘nitelikli personel eksikliği’dir. Niteliksiz elemanlarla yürütülen işlerin birim maliyetinin artacağı ve aynı iş için sayıca gerektirdiğinden daha fazla eleman kullanılacağı açıktır. Belediyelerin farklı kaygılarla istihdam ettiği personel nitelik olarak işe uygun olmamaktadır. “Personele ilişkin sorunların başında sayısal ve niteliksel anlamdaki yetersizlik gelmektedir.”⁴³⁶İstihdamda siyasi görüş vs gibi farklı kaygıların yer alması nitelikli işgücünü olumsuz yönde etkileyen en önemli etkidir. Ege Belediyeler Birliği’ne üye belediyeler arasında yapılan karşılaştırmada bu konuda ilginç bulgulara ulaşılmaktadır. Nüfusu 30.000’in üzerinde 27 adet belediyede personel başına düşen kişi sayısı ortalaması 289’dur. 27 Belediyenin 12 adedi personel sayısı açısından ortalamanın altındadır. Ancak belediyelerin stratejik planlarında yer alan zayıf yönler tespitinde başta gelen zayıflık nitelikli personel eksikliği olarak sayılmaktadır. 16 adet belediye nitelikli ve uzman

⁴³⁵ Soma Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu, s.134.

⁴³⁶ Kamil U.Bilgin, Mustafa Tamer, Fatih Saroğlu, Mehmet Öztaş, “Mevzuat-Uygulama İkileminde Yerel Yönetimler Personel Sorunları”, (623-634), Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-2, TODAİE, 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri (19-20 Ekim 2009), TODAİE Yayın No:351, Desen Ofset, Ankara, 2009, s.633.

personel eksikliğini en zayıf yönleri olarak kabul etmektedirler. Belediyelerin uzman eleman çalıştırma konusundaki 'zayıflık' açıklamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 15: Belediyelerin 'Personel' Kaynaklı Zayıf Yönleri

KUŞADASI	Personelin eğitim düzeyi düşük
BURDUR	Personel sayısı yetersiz/Uzman personele ihtiyaç var
BERGAMA	Nitelikli, teknik ve uzman personel az
SALİHLİ	Yabancı dil bilen personelin az/Eğitimli personel eksik
MUĞLA	Hizmet sunumunda personel farklı davranışa sahip/Hizmet içi eğitim çalışmaları eksik
ALAŞEHİR	Personel gelişime açık değil/Personel siyasi düşüncesini işine yansıtıyor
ALİAĞA	Hizmet içi eğitim yetersiz/Sayı bakımından personel yetersiz(özellikle memur)
MENEMEN	Teknik ve uzman eleman yetersiz
ÖDEMİŞ	Personelin bir bölümünün eğitim, kültür ve sosyal seviyesi düşük
AKHİSAR	Nitelikli personel yetersiz
KEMALPAŞA	Deneyimli ve Kalifiye personel yetersiz
DİDİM	Teknik personel yetersiz sayıda
M.K.PAŞA	Birimlerde eleman ihtiyacı söz konusu
FETHİYE	Yabancı dil bilen eleman sıkıntısı var
MARMARİS	Teknik personel eksik
SOMA	Yabancı dil bilen personelin yok

Kaynak: İlgili belediyelerin 2009-2010 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Görüldüğü gibi Ege Bölgesi'nin en büyük yerleşim yerlerinin ve 'gelişmiş belediyeler' olarak kabul edilebilecek belediyelerin de 'mali sorunu' bünyen en önemli sorun niteliksiz personel sorunudur. Belediyeler özel kesimde bir kişinin yaptığı bir göreve siyasi tercih gibi nedenlerle gereğinden fazla istihdam sağlanıp fazladan ücret ödemeleriyle, gereksiz şekilde mali sorunların büyümesine neden olarak, zaten yetersiz olan gelirleri daha çok azaltarak sıkıntı çekmektedirler. Çünkü bu belediyelerin büyük kısmı aşağıda görüldüğü üzere 'zayıflık' tespitinde diğer bir zayıflık göstergesi olarak mali sorunlarını, gelir yetersizliklerini, personel giderlerinin fazla olmasını göstermektedirler. Mali kaynakların en etkin ve verimli şekilde kullanılmaması ve eldeki kaynakla en çok yararın elde edilememesi sonucunda gereksiz harcamalar artarak mali sorunlar tetiklenmektedir.

Tablo 16: Belediyelerin Zayıf Yönleri, Sebep Sonuç İlişkisi

KUŞADASI	Personelin eğitim düzeyi düşük	Mali yapı güçlü değil/Personel giderleri yüksek
BERGAMA	Nitelikli, teknik ve uzman personel	Gelir gider dengesi yok/Borç stoğu yüksek
SALİHLİ	Eğitimli personel eksik	Kaynak-Yatırıma ayrılan kaynak yetersiz/Personel maliyeti fazla
ALAŞEHİR	Personel gelişime açık değil	Borçlar fazla/ Gelirler yetersiz/İşçi giderleri yüksek
AKHİSAR	Nitelikli Personel Yetersiz	Mali kaynak yetersiz
KEMALPAŞA	Deneyimli ve Kalifiye Personel yetersiz	Personele moral ve motivasyon verilmemesi
M.K.PAŞA	Birimlerde eleman ihtiyacı söz konusu	Kaynakların etkin şekilde kullanılmadığı düşünülmektedir
MARMARİS	Teknik personel eksik	Mali kaynaklar yetersiz
SOMA	Yabancı dil bilen personel yok	Belediye borç stoğu yüksek

Kaynak: İlgili belediyelerin 2009-2010 Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablodan da görüleceği üzere belediyelerin nitelikli personel olumsuzluğu ile mali sorunları aynı doğrultuda yer almaktadır.

Belediyeler siyasi yönü ağır basan kurumlardır. Personel alımları meslek uzmanı kriterleri yerine başka ölçütlerle alındıkları için, belediye yönetimi değiştiğinde yeni belediye başkanı siyasi nedenlerle veya akraba-dost ilişkileri nedeniyle işe alınmış bulunan personelle çalışmakta zorluklar yaşamaktadır. Genellikle siyasi nedenlerle kurum içinde yer değiştirmek zorunda kalan personelin çalıştığı birimde uzmanlaşması da kesintiye uğramaktadır.

Belediyeler, uzman ve nitelikli personel çalıştırmada mali güçleri nedeniyle de problem yaşamaktadır. Özel olarak küçük ölçekli belediyeler, uzmanlık gerektiren meslek branşlarında personel çalıştırma konusunda mali sorunlar nedeniyle zorluk çekmektedir.

2009 yılında il ve ilçe belediyelerinde çalışan toplam personel sayısı 187.382'dir. Bunun %4,63'ünü oluşturan 8.685 adedi sözleşmeli personeldir. 2010 yılında ise personel sayısı 126.191 ve %4,03'ünü oluşturan 5.081 adedi sözleşmeli personeldir. Sözleşmeli personel genelde uzman personelden oluşmaktadır. Türkiye'nin tüm belediyeleri düşünüldüğünde, dikkat çeken nokta sözleşmeli personelin sayıca düşüklüğüdür. Belediyelerin uzman desteğinden mahrum oluşlarının bir göstergesi de sözleşmeli personel sayısının azlığıdır.

İnceleme bölgemizi oluşturan belediyelerden alınan personel bilgileri de bu görüşü desteklemektedir. 2010 bilgileri tam olarak alınabilen 15 adet belediyenin sözleşmeli personel ortalaması %5 olarak görülmektedir.⁴³⁷ Bu oran Türkiye genel ortalaması düzeyindedir.

“Tüm bölgelerden seçilen 170 belediyede yapılan bir araştırmaya göre, nüfusu 10.000'den az olan belediyelerin % 47,6'sında teknik bir personel yoktur. Hatta nüfusu 100.000'i aşan belediyeler arasında hiç teknik personeli olmayanlar da vardır. Bu nedenle, özellikle küçük belediyelerde personel yetersizliği ve altyapı yatırım hizmetlerinde aksamalar görülmektedir.”⁴³⁸

Piyasa koşullarında bir cazibe oluşturamayan belediyeler uzman personel için çalışmanın tercih edilebileceği bir alan olmaktan uzak olarak görülmektedir. Mevcut memurluğun getirdiği menfaatler piyasa koşullarına göre cazip görülmemektedir.

İnceleme bölgesinde bulunan belediyeler uzman personel azlığı konusunda burada dile getirilen görüşleri destekleyen görüşler ortaya koymaktadırlar. Örnek olarak, Akhisar Belediyesi'nin 2010-2014 stratejik planında swot analizi ile yapılan zayıf yönler değerlendirmesinde mali kaynak yetersizliğinden sonra ikinci sırada nitelikli personel yetersizliği belediyenin en zayıf yönü olarak zikredilmektedir.⁴³⁹ Yine Bergama Belediyesi'nin 2011-2014 stratejik planına göre belediyenin en zayıf yönü birinci ve ikinci sırada personel ile ilgili sorunlardır. Birinci sırada nitelikli, teknik ve uzman personelin az olması, ikinci sırada ise personel yaş ortalamasının yüksek olması belediyenin zayıf yönü olarak sayılmıştır.

3.6.1.4.1. Personel Alımı İle İlgili Etkinsizlik

Türkiye 1980 sonrası iktidara gelen Anavatan partisinin konjonktürel olarak tercih ettiği süreç içerisinde özelleştirme politikalarına büyük önem vermiştir. Kamu yönetimi alanında, devletin elinde bulunan birçok işletme özelleştirilerek elden çıkarılmış ve devlet yönetimi ekonomik girişimlerden kurtulmaya çalışmıştır.

⁴³⁷ İlgili belediyelerin 2010 yılı stratejik plan ve faaliyet raporlarından alınmıştır.

⁴³⁸ Nihat Falay(Ed.), Ersin Kalaycıoğlu(Ed.), Umut Özkırmı(Ed.), Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, TESEV Araştırmalar Dizisi, İstanbul, 2000, s.13.

⁴³⁹ http://www.akhisar.bel.tr/dosya/2010_2014stratejikplan.pdf, erişim: 07.08.2011.

Bu çabalar kamunun istihdam anlayışını ve yapısını değiştirdiği gibi, belediyeler için de bir ilham kaynağı olmuştur. İlgili dönemde yaygın olarak büyükşehirlerde ve illerin büyük bölümünde yerel yönetimde de aynı politikayı yürütmeye çalışan Anavatan Partisine ait belediyeler yönetimde buldukları için, özelleştirme ve istihdam konusunda merkezi hükümetle aynı uygulamaları hayata sokmaya çalışmışlardır.

1990 sonrasında ise kadrolu işçi çalıştırma yerine geçici işçi çalıştırma uygulamaları yaygınlık kazanmıştır. “Geçici işçilik uygulamasında, 1990’lı yıllarda politik nedenlerle aşırı yığılmalar olduğu ve ülkedeki genel eğilime paralel olarak nitelikli personel istihdamında geçici işçilik uygulamasının tercih edildiği açık olup, avukat, doktor ve mühendis gibi yüksek öğrenimli meslek mensuplarının istihdamında da bu yolun tercih edildiği gözlemlenmektedir.”⁴⁴⁰

Geçici işçi çalıştırma uygulamaları süreç içinde kendini modernize ederek, iş özelleştirmesi kapsamında belirli işlerin şirketlere devri sağlanarak, şirketler aracılığı ile geçici işçi çalıştırma yaygınlık kazanmıştır. “Belediyelerde işçi istihdamı 1980’li yıllarda ortaya çıkan özelleştirme politikasının etkisi ile yapısal bir değişiklik yaşamıştır. Şirketleşme ve ihale uygulamalarının yaygınlaşması ile işçi statüsünde istihdamın “belediye içi” ve “belediye dışı” olmak üzere iki temel sorun alanı haline gelmesine yol açmıştır. Belediyelerin kendi bünyelerinde sürdürdükleri hizmetleri kurdukları, ortak oldukları şirketlere ya da özel sektör şirketlerine devretmeleri, işçi istihdamında belediye bünyesi dışına kaymaya yol açmıştır.”⁴⁴¹

Belediyeler, merkezi yönetimden farklı kurumlardır. Bu kurumların çalışanları için merkez yönetimde olduğu gibi tayin yer değiştirme gibi uygulamalar yapma imkanı çok kısıtlıdır. Belediyelerde istihdam edilen personel kendi isteği ile başka bir birime geçmediği sürece aynı yerde çalışmaya devam eder. Bu sistemin avantaj veya dezavantaj oluşturan yönleri bulunmaktadır. Avantajı uzun dönemde personelin çalıştığı konunun uzmanı haline gelmesi söz konusudur. Dezavantajı ise verimsizliğe yol açan ortama alışma ve yakınlarını kollama gibi imkanlara sahip olma durumudur.

1999 öncesine kadar personel alımları yerel sınavlar ile yapıldığı için söz konusu dezavantaj aynı zamanda personel alımı konusunda da kendini göstermekteydi. “Liyakat ve yeterlik ilkelerinin yok sayılması, gelişigüzel personel alımı, bunun sonucunda da personelin sayı olarak artmasına rağmen nitelik olarak yetersiz bir görünüm sergilemesine yol açan” bir durum söz konusu idi.⁴⁴² Personel alımlarında siyasi yakınlık gözetildiğinden, verimsiz ve çok sayıda personelin çalıştırılması söz konusu olmaktadır.

Personel alımlarının en birincil yolu sınav yolu ile alımlardır. 1999’dan önce her kurumun kendisinin uyguladığı daha özerk bir sınav sistemi bulunmaktaydı. Birçok kurum çalıştıracığı personeli kendi yaptığı sınavlarla almaktaydı. 1999 yılında, ‘İlk defa Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar için Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği’ değiştirilerek merkezi sınav uygulamasına geçilmiştir.

Belediyeler açısından merkezi sınav yolu ile personel alımının da uzun dönemde ortaya çıkan çeşitli sakıncaları ortaya çıkmıştır. Herhangi bir yerel yönetim birimine merkezi sınav yoluyla yerleştirilen personel, en kısa zamanda yaşamayı düşündüğü veya ‘memleketi’ olarak kabul ettiği beldeye dönme isteği içinde bulunmakta ve bunu sağlamak için birçok yolu denemektedir. Genellikle amacın

⁴⁴⁰ Yılmaz Güleç, Pendik Belediye Başkanlığı Personel Yapısı, Beş ve On Yıllık Süreçlerde Değişim Varsayımı, Aralık, 2007, s.4-6.

⁴⁴¹ Fatih Savaşan, İbrahim Dursun, “Türkiye’de Yerel Düzeyde Politik Konjonktürel Devreler”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.VIII, S.2, 2006, s.197.

⁴⁴² Fatma Neval Genç, Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı-Aydın Örneği, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 9/3, 2007, (57-74), s.62.

gerçekleştirilmesiyle sonuçlanan bu süreçte, personel mevcut işyerinde gereken performans ve verime ulaşamamaktadır. Belediyeler bu sorunu yasaların açıklarından yararlanarak, özel şirketler üstünden sağladıkları geçici işçileri çalıştırmak suretiyle bertaraf etmeye çalışmaktadırlar. Bu yöntem aynı zamanda siyasi veya akrabalık ilişkileri nedeniyle çalıştırılmak istenen personel için de bir işe alım kapısı açmış olmaktadır.

Belediyelerde personel çalıştırma konusunda daha önce değinilmiş bulunan norm kadro uygulaması bulunmaktadır. Bütçe imkanlarının yeterli olması durumunda belediyeler, mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının % 10'unu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığı'nca zorunlu hallerde verilecek izinle personel alımı yapabilirler. 5393 sayılı Kanununun 49. Maddesinin 8. Fıkrasında şartları dikkate almadan yeni personel alımı nedeniyle %30-%40 oranlarının aşılması nedeniyle meydana gelecek olan kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir.⁴⁴³

Ancak norm kadro uygulamasını delebilecek bir takım yöntemler de devreye sokulmaktadır. Bunun adı da taşeron işçi çalıştırmaktır. Merkezi yönetim birimlerinde de uygulama alanı bulan bu uygulama aynı zamanda 1999 yılında yürürlüğe giren sınav sistemini devre dışı bırakma yolu olmuştur. Taşeronda çalışan işçi sözleşmeleri yenilenirken tekrar aynı kişilerden oluşmaktadır. Böylece etkinlik dışı amaçlarla çalıştırılmak istenen kitle için oluşturulmuş bir alan yaratılmış olmaktadır.

Başka kurum ve kuruluşlarda görev yapan personelin belediyelerde görevlendirilmesi uzman personel ihtiyacının giderilebileceği bir personel temin aracıdır.

3.6.1.4.2. Personel Harcamaları İle İlgili Etkinsizlik

Belediye harcamalarından en önemli payı cari harcamalar almaktadır. Cari harcamalar içindeki en büyük pay personel harcamalarından oluşmaktadır.⁴⁴⁴ Aşağıda verilen tablodan da anlaşılacağı gibi, küçük ölçekli belediyeler başta olmak üzere, personel harcamaları, belediyelerin bütçelerinde yer alan en önemli harcamalardandır.

Tablo 17: Belediyeler Personel Giderleri/Toplam Giderler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediye'leri hariç) (1.000 TL)

	Toplam Giderler	Personel Giderleri	PersGid/ToplGid %
2006	13.269.661	3.863.314	29,11
2007	15.527.555	4.085.483	26,31
2008	18.645.639	4.775.707	25,61
2009	17.385.995	5.129.748	29,51
2010	20.674.038	5.591.770	27,05

Kaynak : 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Belediyelerin personel giderleri ve toplam giderleri karşılaştırması yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Büyükşehir Belediye'leri personel yapısının farklılığı nedeniyle ortalamaya dahil

⁴⁴³ Sebaattin Karakaya, "İl Özel İdareleri ve Belediyelerde İhtiyaç Fazlası İşçilere İlişkin Düzenlemeler", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Şubat, 2011, Cilt:16, Sayı:2, s.3.

⁴⁴⁴ Teoman Yayın, Çelik Aruoba, Metin Kazancı, İrem Acaroğlu, Seyfettin Naliş, Turgut Erdemli, "Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım", Belediyecilik Araştırma Projesi 2.Cilt, Mart, 1979.

edilmemiştir. 2010 yılında personel giderlerinin toplam giderler içerisindeki oranı %27,05 dir. Personel sayısı ve giderler konusunda 5393 sayılı kanunun getirdiği kısıtlamalar nedeniyle personel giderleri ortalama olarak fazla artmamış, hatta bir miktar düşüş⁴⁴⁵ göstermiş olarak görünmektedir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, belediyeler bazında değerlendirildiğinde örnek olarak Urla, Didim, Menemen, Bodrum, Alaşehir, Salihli belediyeleri personel harcamaları konusunda ‘etkinliği’ bulunmayan ilçeler arasında görülmektedir. Çünkü personel ortalama maliyetleri Türkiye ortalaması olan %27,05 oranının üstünde bulunmaktadır. Bunların içinden Alaşehir ilçesi, personel ile ilgili yaşadığı sorunları ‘Belediye borçları fazla/Belediye gelirleri yetersiz/İşçi giderleri yüksek’ olarak belirtmektedir.

Tablo 18: Personel Ortalama Maliyetleri (1000 TL)

	Nüfus	Personel Sayısı	Gider Toplamı	Personel Gideri	Ortalama Maliyet	Personel G.%
URLA	43386	211	14.813.415	8.226.480	38.988	56
DİDİM	41246	562	41.186.497	18.348.998	32.649	45
MENEMEN	116147	365	30.964.479	13.651.879	37.402	44
BODRUM	31590	383	42.731.774	16.159.868	42.193	38
ALAŞEHİR	47942	177	18.445.138	5.872.775	33.180	32
SALİHLİ	96503	460	42.719.238	12.585.659	27.360	29
BURDUR	71611	222	27.627.042	7.467.515	33.637	27
ALİAĞA	51108	182	33.942.969	8.615.254	47.337	25
FETHİYE	72003	264	35.321.794	8.818.598	33.404	25
EDREMİT	50523	246	28.282.772	6.395.868	25.999	23
MUĞLA	61550	278	44.641.789	9.351.380	33.638	21
GAZİEMİR	121255	147	31.133.516	5.789.826	39.387	19
DENİZLİ	488768	1130	231.475.705	40.274.232	35.641	17

Kaynak: İlgili belediyelerin 2010 yılı stratejik plan ve faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Bu listede bulunan ve personel ortalama maliyeti açısından en uç verilere sahip iki ilçe olan Aliağa ve Edremit coğrafi ve nüfus olarak da benzer konumda olmalarına rağmen, Aliağa ilçesinde bir personel için aylık ortalama 3944 TL harcanırken, Edremit’te 2166 TL harcanmaktadır. Aynı düzey işleri yapan personele yaklaşık %82 daha fazla ödeme yapmak, mali etkinliğin sağlanamadığı anlamına gelmektedir. Özellikle Edremit ilçesinin genel giderler içindeki personel gideri ortalaması da Türkiye ortalamasının altında gerçekleştiği için, Edremit belediyesinin, personel giderleri açısından etkin bir konumda olduğu düşünülmüştür. Personel başına düşen nüfus sayısı açısından, Didim ve Bodrum ortalamanın çok fazla üstünde çıkan personel istihdamı ile dikkati çekmektedir.

Mali açıdan sorunlar yaşayan belediyelerin ister istihdam edilen personel sayısı, ister bunların çalışma ücretleri konusunda elinde kısıntı yapma konusunda önemli bir potansiyel mevcuttur. Ancak merkezi hükümetlerin getirdiği kanuni kısıtlamalar bu konuda çok büyük bir serbest alan da bırakmamaktadır.

Personel ücretlerinde yapılacak kısıtlamalar kadrolu personel açısından daha zor bir uygulamadır. “Personel harcamalarında yapılacak kısıtlamalar, dirençle karşılanırken; eğitim, sağlık gibi beşeri sermaye harcamaları, cari harcamalarda yapılacak bir kısıntı sonucu hem kalite hem de miktar

⁴⁴⁵ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, Haziran, 2011, s.66.

açısından etkilenir ve bu durum uzun dönemde belediye hizmetlerinin gelişimi üzerinde çeşitli sorunlar yaratacaktır.”⁴⁴⁶ Kadrolu ve sendikali işçilik maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle belediyeler taşeron işletmeler üzerinden personel istihdamını diğer nedenlerin yanında işçi maliyetlerini düşürmesi açısında da tercih etmektedirler. Bu yolla çalıştırılan personel kanuni haklarını kullanma konusunda daimi personele göre daha korunaksız durumda olduğu için, çalışma süreleri ve asgari ücret sınırlarındaki ücretleri açısından belediyelere daha ucuza mal olmaktadır. Türkiye’de belediyelerin tümünün 2010 yılı işçi sayısı 112.909 adet iken, taşeron işletmeler üzerinden hizmet satın alma şeklinde çalıştırılan personel sayısı ise 120.416 dır.⁴⁴⁷ Bu sayılar da belediyelerin eleman çalıştırma konusunda eğilimlerini göstermesi açısından oldukça anlamlı bulunmuştur.

Kamu personeli genel politikasına göre, performansa göre ücretlendirme yerine hiyerarşik derecesine, bulunduğu pozisyonlara ve kıdem yıllarına göre ücretlendirme yapılmaktadır. Bu durum da kamu görevinin ‘hizmeteşiz memuriyet’⁴⁴⁸ biçimine dönüşmesine yol açmaktadır. “Belediyelerde farklı pozisyonlarda çalışan personelin yürüttükleri görev ve sorumluluğuyla ilişkilendirilmeyecek nitelikte adaletsiz ölçülerde ücret ödendiği gibi; ücret belli bir başarının ve performansın getirdiği niteliklere göre artan veya azalan bir oranda değil, tabi olunan ücret sistemine göre sabit olarak ödenmektedir.”⁴⁴⁹

Belediye bütçelerinde en önemli gider kalemi olan personel harcamaları belediye bütçelerinin uygulama alanını daraltmaktadır. Kanunda konmuş olan %30’luk oran, çoğu belediyede aşımış durumdadır. Hemen tüm belediye birimlerinde yerel halktan ve siyasi çevrelerden yoğun istihdam ve iş taleplerinin gelmesi, personel harcamalarının artacağıının göstergesidir.⁴⁵⁰

Gelecekte de belediye sorunları arasında baş köşeyi alabilecek en önemli sorun uzman personel sorunudur. Bu sorun bugünün de sorunudur. Fakat mali güce bağılı olarak günümüzde de çözülemediği için özellikle ölçek ekonomisi gereği olarak küçük belediyeler açısından geleceğin en büyük sorunu olmaya devam edecektir. Belediyelerin büyük bir kısmında yetişmiş eleman sayısı çok azdır. Merkezi yönetim tarafından atanan memur zorunlu görevi dolduktan sonra memleketinde görevine devam etmek istemektedir. Özellikle seçim dönemlerinde uzman olma gereğine bakılmaksızın siyasi kaygılarla alınan personel, yerel yönetim işlevini ve politikalarını uygulayabilecek çap ve birikime sahip olamamaktadır.

Hizmetlerin daha etkin yerine getirilebilmesi ve belediye veya yerel yönetim politikalarına uyumlu iş çıkarabilmeleri ‘uzman’ vasfı kazanmalarına bağılıdır. Uzman personel istihdamı ise belediyelerin mali güçleri ile ilgilidir. Çeşitli uzmanlık dallarında personel istihdam edebilmek için, piyasa şartlarının sağladığı imkanlardan daha fazlasını belediyelerin sunması gerekmektedir. Büyük ölçekli belediyelerde uygulanabilmekle birlikte, küçük ölçekli belediyelerde ise bu tür personel istihdamı daha zor bir konudur. Hizmet etkinliği ve belediyenin ekonomik kaynaklarını stratejik hedeflerine uygun kullanılabilmesi, hizmetin özelliğini ve çalıştığı kurumun hedeflerini iyi bilen personeli gerektirmektedir.

⁴⁴⁶ <http://www.genbilim.com>.

⁴⁴⁷ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2010, a.g.e., s.43-44.

⁴⁴⁸ Filiz Şalçı, “Türkiye’nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasında Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış Bir Ülke: Danimarka”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:26, Yaz, 2007, (85-90), s.87; Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma/Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayıncılık, Ağustos 2004.

⁴⁴⁹ Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara 2003, s.55’den aktaran, Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ağustos, 2004, s.141.

⁴⁵⁰ Falay, Kalaycıoğlu, Özkırımlı, 2000, a.g.e.

3.6.2. Mali Sorunlara Çözüm Arayışları

3.6.2.1. Mevzuat ve Yapılanma Etkinliğinin Sağlanması

Belediyelerin vergi ve tahsilatlar konusunda bağımsız denetleme yapabilecek bir yapılanmaya ihtiyacı vardır. Belediyeler tarafından, kendi sorumluluk alanına giren vergi ve harçlar konusunda vergi incelemesi ve denetleme yapılabilmesi için yeni birimler ve uzmanlıklar ihdas edilmelidir.

Belediyelerin tahsilat politikalarını gözden geçirerek, seçimlere endeksli bir politika izlemek yerine, tahsilatların zamanında ve eksiksiz olarak yapılabilmesini sağlayacak kurumsallaşmış bir politika izlemeleri gerekmektedir.

Yasal dağınkılığı azaltmak için çoklu teşkilat ve gelir kanunları yerine, tek bir belediye kanunu ile kendi içinde detaylandırarak her türden ve büyüklükten belediyeleri içine alacak bir kanun hazırlanmalıdır. Belediye meclisinin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken, hangi durumlarda büyükşehir veya ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının ne olduğu madde içlerinde detaylandırılabilir. Hangi maddenin hangi belediye birimini ilgilendirdiği gibi konular daha anlaşılır bir dil kullanılarak detaylandırılabilir ve tek bir belediye kanunu ile belediyelerin yönetiminin hukuki düzenlemesi yapılabilir. Örneğin belediye gelirleri kanunu ile, il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun, hatta bunun içinde emlak vergisi kanunu tek bir başlık halinde birleştirilerek, belediye gelirlerini oluşturan parçalı görüntü daha derli toplu hale getirilebilir.

5216 ve 5393 sayılı kanunlar ile belirlenmiş bulunan ve daha önce sözü edilen encümenlerin oluşumunda farklı kriterlerin getirilmiş olması mevzuat karmaşıklığı oluşturmaktadır. Bunun yerine her kademedeki belediye biriminde aynı tip encümen oluşumu sağlanmalıdır. Belediye encümeni danışma kurulu olarak görülmemelidir. Bu kurul aynı zamanda karar alabilen bir kuruldur. Karar organlarının da seçilmiş üyelerden oluşması gerektiğine göre yarısı atanmış üyelerden yarısı da seçilmiş üyelerden oluşan encümen oluşumu Anayasa'ya aykırılığı yanında, etkinliği azaltan bir mevzuat yanlışlığı olarak yerini korumaktadır. Encümen tamamen seçilmişlerden oluşan bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Yukarıda söz edilmiş olan ve Büyükşehir'lerde ilçe belediye başkanlarının kendi aralarında ve Büyükşehir Belediye Başkanı ile aralarında meydana gelmesi muhtemel siyasi görüş ve parti farklılıklarının meydana getirdiği etkisizliğin çözümü için ise en önemli önlem kurumsallaşmadır. Ancak demokratik anlayış içinde bu sorunun çözümü seçilmişlerin hizmet konularında siyasi ayrılıkları bir kenara koyabilecek siyasi olgunluğa sahip olmasıyla çözülebilecektir. Bu tür belediyelerde etkinliği artırmanın en doğru yolu hizmete odaklı bulunmak olacaktır.

Kanunlarda düzenleme yapılarak büyükşehir olma kriterlerinin kolaylaştırılması, en azından nüfus büyüklüğü konusunun yeniden ele alınması gerekmektedir.

Gelirlerin elde edilmiş biçimlerinde de etkinliği ve verimi artıracak düzenlemeler teknolojinin imkanlarından da yararlanılarak hayata geçirilmelidir. Bu nedenle daha verimli ve etkin bir tahakkuk tahsilat işlemi yapılmalıdır. Belediyelerin büyük kısmı hali hazırda birçok tahsilatını kendi hizmet binalarında bulunan vezneler aracılığıyla yapmaktadırlar. İkinci bir yöntem de bankalarla anlaşarak tahsilatın onlar tarafından yapılmasını sağlamaktır. Her iki yöntemde de belediye belli bir masrafa katlanmak zorundadır. Birincisinde bütün sosyal hakları ile beraber, belli sayıda veznedar çalıştırma ve veznedarlara ödeme yapma zorunluluğu vardır. İkincisinde ise bankalar yaptıkları tahsilatın belli bir

oranında komisyon almaktadırlar. Belediyeler teknolojinin getirdiği imkanlardan yararlanarak gelirlerini daha az masraf yaparak toplamak suretiyle etkinliği ve verimliliği artırabilirler.

DPT'nin raporuna göre "etkin bir kamu yönetimi bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanarak..... kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması"⁴⁵¹ argümanlarını da içermelidir. Örnek olarak ödemelerin kredi kartı kullanılarak belediyelerin kendi web sayfaları üzerinden yapılması seçeneği verilebilir. E-Belediye olarak adlandırılan bu imkan ile mükellefler hem belediyeye uğramadan ödemelerini yapabilmekte, hem bu konuda mesai kavramı ortadan kalkmakta, hem de gelirlerin toplanması için kişilere veya bankalara ödenecek fazladan komisyon ücretleri en aza indirgenebilmektedir.

Hizmet kullanım etkinliği açısından aynı bölgede bulunan belediyelerin belli bir hizmet sunum standardı geliştirmelerine de hem yerel halkın hizmetleri kavraması hem de kaynak tasarrufu sağlanması açısından gerek bulunmaktadır. Mali yönetimde etkinliğin önemli bir aracı olduğu düşünülen online işlem uygulamalarının yaygınlaştırılması belediyelerin mali açıdan büyük bir tasarrufta bulunmaları sonucunu doğuracak ve "bilim ve teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişimlere ayak uydurulamamasından kaynaklanan yetersizliklerin"⁴⁵² önüne geçilerek personel ve kaynak tasarrufu sağlanacaktır. Bu sayede belediyelerin daha önce sözü edilen niteliksiz personel şikayetleri de azaltılmış olacaktır.

Araç park ücretlendirmelerinin de tam otomasyon sistemine kavuşması şehirlerde oluşan ve çeşitli olumsuzluklara yol açan kişisel kontrol ve ücretlendirme yapısını değiştirecek ve şehirlere daha modern bir görünüme kavuşturacaktır. Bu tür uygulamaların geliştirilmesi ile 'değnekçi', 'elinde makbuz ile dolaşan görevli' gibi görüntü kirlilikleri de ortadan kaldırılmış olacaktır.

Mali etkinliğin idari kadro ve belediye çalışanlarınca da öneminin anlaşılması ve gelir ve harcamaların idaresinde titizliğin sağlanabilmesi için, yerel halk ile bilgi paylaşımının artırılması gerekir. Mali tablolar, yatırımlar, ekonomik kararlar, performans bilgileri, hedefler ve kaynak kullanımı gibi bilgiler kolay ulaşılabilir ve anlaşılabilir şekilde duyurulmalıdır. Bu türden mali/ekonomik ve performans/etkinlik bilgilerinin belediyelerin web sayfalarında güncel olarak halkla paylaşılması genel bir kural haline getirilmelidir.

"Her şeyden önce belediyeler ellerindeki kaynakları verimli ve tutumlu kullanmak zorundadırlar. Kaynak ne kadar arttırılırsa arttırılsın bu kaynaklar verimli ve tutumlu kullanılmadıkça verimsizliğin ve israfın önüne geçilemeyecektir."⁴⁵³ Bu yüzden bir diğer çözüm önerisi ise belediyelerin mali yönetimlerinin güçlendirilmesi gereğidir. Mali etkinliğin sağlanması ve mali yönetimin güçlendirilmesi personel politikası ile yakından ilgilidir. Belediyenin hizmetler/mali hizmetler birimlerinde çalışan personelin uzman kişilerden oluşmasının sağlanması gerekmektedir. Personelin uygulamalarda etkinliği arttıracak yeniliklerin ortaya çıkarılması ya da ortaya konulan yeniliklere uyum sağlayabilmesi açısından alanında eğitim almış, öğrenme ve uygulama kapasitesi yüksek insanlardan oluşması son derece önemlidir. Örnek olarak, mali işlerde çalışan personel bu birimi nasıl geliştireceğini, hizmeti daha verimli hale nasıl getireceğini araştırabilmeli ve bunu rapor edebilmelidir. Üst yönetim de bunun uygulanabilirliğini tartışıp, gerekirse pilot uygulamalar ile etkinliğini test edebilmelidir. Bu konuda üst

⁴⁵¹ DPT, Etkin Kamu Yönetimi, Peppers and Rogers Group, Ankara, Mart, 2006, s.3.

⁴⁵² Kamil Ufuk Bilgin(Ed), Ash Akay(Ed), Emre Koyuncu(Ed), Çetin Haşar(Ed), Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yay., Ankara, Şubat, 2007, ISBN 978-9944-927-19-2, s.9.

⁴⁵³ Ekinci, 2010, a.g.m.

yönetimin özendirilmesi de önemlidir. Etkinlik konusunda katkıda bulunan personele özendirici teşvikler verilebilir.

Öncelikle “uzun vadeli yatırım ve finansman planlarının yapılması zorunlu hale getirilmelidir. Bu araçlar, belediyelerin mali yapılarında istikrarın sağlanmasında ve kaynakların daha verimli kullanılmasına önemli bir etki sağlayacaktır.”⁴⁵⁴ Belediyeler pragmatik olmayı bir kenara bırakarak günlük ve anlık planlarla değil geleceğe dönük yapılacak stratejik planlar ile ileride şehirlerin önceliği olacak talep ve hizmetleri belirleyerek buna göre hazırlıklarını yapmalıdırlar.

Faaliyet raporları ve stratejik planların hazırlanmasında da belirli bir standardizasyona gidilmelidir. Tüm faaliyet raporu ve plan bilgileri karşılaştırılabilir, kıyaslanabilir olmak zorundadır. Bunun için de, ya merkez yönetim tarafından, yada belediye birliklerinin ortak akacakları kararlarla uygulanması zorunlu, rapor ve planlama şablonlarının oluşturulması gerekmektedir.

Altyapı çalışmalarının kurumlar arasında yapılacak planlara bağlanmış bir koordinasyonla yapılması gerekmektedir. Denizli Belediyesi'nin stratejik planında değinildiği gibi, elektrik haberleşme gibi alt yapı yatırımları merkezi idarece yapıldığından bu kurumlarla koordinasyon öneme arz etmektedir.⁴⁵⁵ Sadece bu tür kurumların uyumsuz ve zamansız çalışmaları dahi, uzun dönemli stratejik planların ne kadar gerekli olduğunu göstermektedir. Planlı bir koordinasyon ile yapılacak yatırımların maliyet azaltıcı yönü belediyenin başka bir alanda kullanabileceği kaynak artışı sağlayacaktır.

Altyapı yatırımları yapılırken ortaya çıkan bir ihtiyaç olan koordinasyonun maliyet azaltıcı etkisi olsa da asıl zorluk kurumlar arası koordinasyonu sağlamaktır. Kurumlar arası koordinasyon sorunlarının çözümünde katkısı olabilecek şekilde, elektrik ve haberleşme gibi kurumların şehir merkezlerindeki teşkilatlanmasında belediyeye de bir rol verilmesi yoluna gidilebilir. Bu ise en büyük mali kaynak olan ‘etkinliğin’ sağlanmasına katkı demektir. Hali hazırda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin belli bir oranı (normal yerlerde %5) olarak elde edilen gelirin, oranlarının yükseltilmesi suretiyle artırılabilmesi mümkündür.

3.6.2.2. Personel Etkinliğinin Sağlanması

Belediyeler personel ihtiyacının temininde hazır yetişmiş elemana ağırlık vermelidir. Bunun en kolay yollarından biri kurumlar arası transferlerdir. “Belediyelerin üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri için öngörülen başka bir düzenleme ise, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların belediyelerin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilmesidir.”⁴⁵⁶ Uzmanlık ve birikiminden yararlanılmak istenen ve diğer kurumlarda çalışan elemanlar için bir çalıştırma yolu olarak, görevlendirme sistemi belediyelerin uzman personel ihtiyacının giderilmesinde etkin bir yol olarak kullanabilecek bir yöntemdir.

Mevcut durumda meslek eğitimini almış kişiler bütün birikimleri ile ortadayken, yerel yönetim birimleri bilinen usullerle eleman çalıştırmaya devam ettiklerinden, konusunda uzman kişiler kendilerinden faydalanılamaz halde atıl olarak beklemektedirler. Bu yüzden belediyelerde yerel yönetim bölümü mezunlarının istihdam edilmesi için yasal düzenleme yapılmalıdır. Sağlık ile ilgili okullardan mezun olanların sağlık sektöründe istihdam edilmelerine benzer olarak, personel alımında üniversitelerin

⁴⁵⁴ Kurtuluş, 2006, a.g.e., s.148.

⁴⁵⁵ Denizli Belediyesi 2010 Faaliyet Raporu, s.343.

⁴⁵⁶ Özgür, Kösecik, 2005, a.g.e., s.123-125.

yerel yönetim bölümü mezunlarına öncelik verilmelidir. Personel alımı ilanlarında bu özelliğin gereği özel olarak belirtilmelidir. Belediyeler ön lisans ve lisans mezunlarını işe almakla belediyelerde nitelikli, verimli, etkili, deneyimli, tecrübeli, bilgili ve uzman bir kadronun oluşmasına zemin hazırlayacaktır. Personel alımında liyakat ilkesine uyularak personelin alınması, yönetimin etkin çalışması sonucunu doğuracak bir süreçtir. Yerel yönetimler veya kamu yönetimi konularında ön lisans veya lisans eğitimi almış olma şartının getirilmesi aynı zamanda özellikle bu bölümlerin ön lisans eğitimini almış mezunlarının istihdam edilmesini sağlayacağı gibi, ilgili okullarda eğitim alma isteğine de katkıda bulunmuş olacaktır.

Ayrıca personelin yerel hizmetlerin verimli ve etkin bir biçimde yürütülebilmesi için gerekli niteliklerle donatılmış olması gerekmektedir. Hizmetin yürütülmesi için gereken uzmanlıktan mahrum kişilerle belediye yönetiminin stratejik hedeflerine ulaşabilmesi mümkün değildir. “Çalıştırılacak personelin yararlı olabilecek kişilerden seçilip işe alınması, hizmet içi eğitimle bilgi ve becerilerinin yükseltilmesi, verimlilik ve yeterlilik durumlarına göre ödüllendirilip gerekirse cezalandırılması, bütçe uygulamalarının başarısına katkıda bulunacaktır.”⁴⁵⁷

Bu nedenle “nitelikli personel istihdam edilmeli, hizmet içi eğitime önem verilmeli, personel fazlalığı azaltılmalı, devamsızlığa önem verilmeli, memur kadro kayıtları ve işçi kadro kayıtları artırılmalı, motivasyon artırılmalı, tam zamanlı çalışılabilecek iş yükü yaratılmalıdır.”⁴⁵⁸

Nitelikli ve eğitilmiş personelin hizmet etkinliği ve mali etkinliği olumlu katkılarının oluşabilmesi amacıyla, belediyeler personel eğitimlerine önem vermek zorundadır. Birçok belediyenin stratejik planlarında zayıf yön olarak kabul ettiği hizmet içi eğitimin eksikliği hizmet etkinliğini düşürdüğü ve dolayısıyla mali problemleri büyüttüğü için, belediyelerin hizmet içi eğitimlerle uzman olmayan personeli uzman haline getirme imkanı bulunmaktadır. Belediyeler hizmet içi eğitimi, bölgelerinde bulunan öğretim kurumlarıyla yapacakları işbirliği ile, daha bilimsel ve eğitici hale getirebilirler.

3.6.2.3. Borç Yönetimi Etkinliğinin Sağlanması

Borçlanma kendi başına bir sorun değildir. Mali sorunların çözülmesi için başvuru olan sorun çözmeye yönelik bir yöntemdir. Borçlanmadan ziyade borç yönetimi önemlidir. Borçlanmada belediyeler için önemli olan konular:

- borçlanmanın gelir getirici yatırımlar için yapılması
- borçlanmanın maliyetinin düşük tutulması
- borçlanma gelirinin amacına uygun kullanımı
- borç geri ödeme zamanı başlangıcının mümkünse borçlanma ile yapılan yatırımların gelir getirmeye başladıkları zamana kadar geciktirilmesi veya geri ödeme planının uzun vadeye yayılması gerekmektedir.

Kamu borçlanmaları kişisel borçlanmalar gibi değildir. Kamu kurumları süreklilik arz eden kurumlar oldukları için, uzun dönemli borçlanmalar yukarıdaki koşullara dikkat edilerek yapıldığında sorun teşkil etmeyecektir. Borç yönetiminin iyi yürütülebilmesi halinde borçlanma, özellikle gelir getirici yatırımlar için ihtiyaç duyulacak olan mali kaynağın sağlanması anlamına gelir.

⁴⁵⁷ Kenan Bulutoğlu, Erciş Kurtuluş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitapevi, İstanbul, Aralık, 1981.

⁴⁵⁸ Firuz Demir Yaşamış, Belediye Yönetimi, Zirve Yayınları, Ankara, 1996, s.32.

Borçlanmaların ihtiyaç oluşunun yanında belediyeler açısından meydana getirdiği olumsuz durumlar nedeniyle, borçlanmanın çok iyi bir şekilde planlanıp yapılması yönetimin etkin ve verimli hizmeti sunabilmesi açısından önem arz etmektedir. “Kaynak ihtiyacını karşılayabilmek amacı ile borçlanmaya gidilirken eğer borç yönetiminde etkinlik sağlanamıyorsa borçlanmanın kendisi bir süre sonra borçlanma sebebi olmaktadır.”⁴⁵⁹

Merkez yönetimin zamanla büyüyen borç stokları için bulabileceği tek yöntem kamuya ait olan belediye borçlarının silinmesi olmaktadır.

2006 Şubat’ında gerçekleşen işlemde, tüm belediyeler için olmasa da uzlaşmaya yanaşan belediyeler için bir silme işlemi yapılmıştır. Hazine, Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunlarına istinaden, yerel yönetimlerin bütün borçları için 31 Aralık 2005’e kadar bir uzlaşmaya gidilmesi yönünde çağrıda bulundu. Bu çağrıya cevap veren belediyelerden 14’ünün borçları yeniden yapılandırılırken, toplam 2,3 milyar YTL’lik borç silindi.⁴⁶⁰

2008 Şubat’ında da Hazine Müsteşarlığı Belediye Uzlaşma Komisyonu’nun çalışmaları sonucunda, 2 bin 464 belediyenin çeşitli kamu ve kuruluşlarına olan gecikme faizi dahil toplam 15 milyar 661.5 milyon YTL’lik borcunun 5 milyar 91.1 milyon YTL’lik kısmı silinmiştir. Uzlaşma kapsamında gecikme faizlerinde yapılan indirim sonucu, belediyelerin borcu 10 milyar 570.4 milyon YTL’ye düşürülmüştür.⁴⁶¹

Sürekli ‘Şubat’ aflarının olması af beklentilerini sürekli kıldığı gibi, belediyelerin borçlarının ilerleyen dönemlerde de silinmesi gerektiği ile ilgili görüşler öne sürülmüş, bu konuda haberler de yapılmıştır.⁴⁶²

Kurumlar açısından borç yönetimi borçlanma öncesi planlama ve borçlanma sonrası kaynakların etkin kullanımı ve ödeme aşamasının iyi planlanması aşamalarını içermektedir. Borçlanmada en düşük maliyetle kaynak kullanımı sağlanabilmelidir.

Öncelikle merkez yönetimin, yerel yönetimlerin borçlanması karşılında aldığı riskleri en aza indirecek düzenlemeler yapılmalıdır. Merkez yönetimin (hazine) borç garantisinin, yerel özerkliği zedeleyen bir yönü vardır. Belediyelerin tüm riskleri kendi üzerlerine alarak borçlanabilmeleri sağlanmalıdır. Böylece belediyelerin ödemedikleri/ödeyemedikleri borçlarını tüm ülkeye dağıtma adaletsizliği de engellenmiş olacaktır. Hazine garantili borçlanma tamamen ortadan kaldırılamasa bile, şartları ağırlaştırılarak, belediyelerin borç yönetimi etkinliğinin sağlanması hususunda ciddi olmaları sağlanmalıdır. Hazine garantili borçlanmalarda, belediyelerin bu borçlara karşılık olarak bütçelerinde fon oluşturulacağı bir düzenleme yapılmalıdır.

3.6.2.4. Bütçe Etkinliğinin Sağlanması

Yerel yönetim birimlerinin de içinde bulunduğu kamu idarelerinin her biri gelecek için bir misyon ve vizyon belirlemek zorundadırlar. Kurumların üst yöneticileri ve harcama yetkilileri tarafından

⁴⁵⁹ Haluk Egeli, Haluk Tandırcıoğlu, “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, Sosyo Ekonomi Dergisi, Temmuz-Aralık 2009-2, (7-30), s.9.

⁴⁶⁰ <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=257408>, Erişim: 19.08.2011.

⁴⁶¹ <http://www.nuveforum.net/939-siyaset-gundem/41368-belediyelerin-5-1-milyarlik-borcu-silindi/>, (ANKA kaynaklı haber), Erişim: 19.08.2011.

⁴⁶² “Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan, belediyelerin borç ve alacaklarının sıfırlanması diye bir uygulamanın kesinlikle olmadığını ve hangi belediyenin borcu varsa o borcun mutlaka ödeneceğini bildirdi. Bir tahkim asla söz konusu değil. Borç kiminse bu mutlaka ödenecek. Ne alacağın, ne borcun üzerini siliyoruz. Çünkü bu ekonomik dengeler için önemli dedi”, 27.03.2010, http://www.habervitrini.com/babacan_belediyelerin_borclari_silinmeyecek-453353.html, Erişim:19.08.2011.

her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Yerel yönetimler, hizmetlerin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 5. maddesine göre belediye bütçesi “mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır”. Belediye bütçesinin, yıllık, tahmini, denk olması ve meclisin yönetime yıllık olarak verdiği bir gelir-gider tahsilat/harcama izni olması temel özelliğidir. Yönetmeliğe göre gider bütçesi, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşur. Kurumsal sınıflandırma, sorumluluğun belirlenmesine ve program sorumlularının tespitine imkan veren bir sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırma kurumun faaliyet türlerini gösteren, finansman tipi sınıflandırma, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığını gösteren ve ekonomik sınıflandırma, kurumların faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerini gösteren bir sınıflandırmadır.

Bütçenin gelir tahminlerinin yapılmasında da yerel yönetimlere geniş bir öngörü alanı bırakılmıştır. Bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahmininde, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranları esas alınır. Ayrıca kanunlarla vergi resim ve harç oranlarında değişiklik yapılması, yapılan yatırımların faaliyete başlaması, herhangi bir nedenle gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar ile merkezi yönetimin ekonomik verileri ve ileriye yönelik öngörülerini gelir tahminlerinde dikkate alınır. Buna göre belediyeler tahminde bulunurken ülkenin konjonktürel durumunu ve merkezi hükümet politikaları ile makro ekonomik verileri de değerlendireceklerdir. Belediyelerin bütçe sorumluları ile Başkan’a ülke ekonomisini takip ve araştırma ile bütçe kararlarında bulgularını göz önüne alma görevi verilmeyle, yerel yönetimlerin genel ekonomik hedeflerle uyumlu olmaları amaçlanmıştır.

Belediyelerin bütçeleri hem misyon ve vizyonlarına hem de stratejik planlarına ve performans programlarına uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Mali etkinliğin sağlanması için performans esaslı fonksiyonel bütçe sınıflandırması yapılır. Bu yöntemle bütçe içinde gereği olmayan ödeneklerin ayrılmasının önüne geçilmekte ve kaynak savurganlığı da engellenmiş olmaktadır.

Yukarıda incelenmiş olan 5018 sayılı kanun ile birlikte bütçelerin etkinliğini artıran uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bütçenin stratejik planlara ve performans programına uyumluluğu ve sadece tek bir yıl bütçesinin hazırlanması yerine çok yıllık bütçe sistemine geçilmiş olması ve takip eden iki yılı da kapsayan bir vizyonun ortaya konulmasının istenmesi bütçeleri sadece harcama ve tahsil etme izin belgesi olmaktan çıkarmış, yerel yönetimlerin hizmet-kaynak-etkinlik bağlamında hareket etmelerini sağlayıcı çalışmıştır. “Stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olarak kabul edilen performans programı, belediye bütçesi ile birlikte hayatiyet kazanmaktadır.”⁴⁶³ Bütçeler bir harcama ve tahsil etme izin sürecini ifade eden ve sonuçta bir takım planlamaların eseridir. Asıl olarak bütçe de bir plandır. Bütçenin stratejik planlarla uyumlu olmaları demek, belediyenin uzun vadeli ve kısa vadeli planlarının uyumlu hale getirilmesi demektir ve bütçeler stratejik planların aşamalar halinde uygulanarak tamamlanmasının bir aracı olmaktadır.

⁴⁶³ Özhan Çetinkaya, Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s.139.

Hizmet sunumunun yerel ihtiyaçların giderilmesinde ve bunu yaparken de yerel veya merkeze ait kaynaklara ihtiyaç duyulması ve bununla ilgili yetersizlikler tek başına sorun teşkil etmemektedir. Bunların yanında harcamalarla ilgili alan için de alınabilecek tedbirlerin olduğu bir 'etkinlik' alanı mevcuttur. Herhangi bir dönem (1 yıl) içinde gelirlerin istenilen düzeyde artırılabilmesi isteğe bağlı bir durum değildir. Gelirlerin artışı bir yandan merkez/yerel ilişkilerine, diğer yandan ekonomik konjoktüre ve en önemlisi de uzun dönemli strateji ve planlara bağlıdır. Uzun dönemde belediyeye gelir getirebilecek alanların tespiti ve bu alanda yapılacak olan hazırlık ve yatırımlara bağlı olarak gelir artışı sağlanabilecektir. Ancak gelirlerin kolayca artırılmasının zorluğuna rağmen giderlerin azaltılması veya etkin hale getirilmesi daha kolaydır. Harcamalar etkin bir mali yönetim ve planlama, karar verme, uygulama, denetleme aşamalarında yapılacak etkinlik kontrolleri ile hem azaltılabilir, hem de en az girdi ile en fazla çıktının alınması gerçekleştirilebilir. Bütçenin var olan kaynakların en etkin şekilde hizmetlere tahsis edilmesi için bir araç olarak kullanılması, savurganlığın önlenmesi ve giderlerin kontrol altına alınması açısından önemi büyüktür.

Programlara ve performans ölçümlerine dayalı olarak uygulama ve denetimi yapılacak olan bütçe uygulaması ile harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanabileceği ve kaynak israfının önüne geçilebilecektir. Bu aynı zamanda gelir yetersizliğinden dolayı meydana gelen aşırı borç yükü altına girmeyi de engelleyen bir çalışma olacaktır. Yani borç sorununun çözümü de iyi yönetilen bir harcama politikası ile mümkün hale gelecektir.

Bütçe etkinliğinin sağlanmasının birinci adımı hazırlanma aşamasıdır. Bütçeler bir yandan daha önce hedefleri çizilmiş bulunan stratejik planlar ve performans programlarına uygun olarak hazırlanacak ve diğer yandan sadece izleyen mali yılı değil, onu izleyen iki yılı da tahmin etmeye ve planlamaya çalışacaktır. Böylece hazırlanacak olan bütçenin etkinliğinden ve verimli kullanılmasından her kademedeki harcama yetkilileri ve ödeme yetkilileri ile kabul kontrol yetkilileri sorumlu olacaklardır.⁴⁶⁴

Bütçe etkinliğini sağlamanın ikinci aşaması da uygulama aşamasıdır. Belediye meclisi kabul edilen bütçede bulunan harcama ve gelir toplama hedefleri için uygulayıcı birimlere yetki vermektedir. Ancak herhangi bir harcama kaleminde tahsis edilen ödeneğin yetersiz gelmesi durumunda, bütçe kalemleri arasında aktarmalar yapılması ancak harcama kalemlerin önemine bağlı olarak bazı durumlarda belediye meclisi, bazı durumlarda belediye encümeni ve bazı durumlarda da Başkan'ın izin vermesi ile yapılmaktadır.

Buna göre Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri (olan Genel Kamu Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri gibi) arasındaki aktarmalar meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılır. Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek görülmemiştir. Ancak özellikle personel haklarını koruma amaçlı personel ödeneğinin, ayrıldığı yatırımdan başka bir yere tahsis edilmesini önleme amaçlı, özel yatırım ödeneklerinin, etkinliği azaltıcı bir unsur olarak aktarılmış ödeneğin yeniden başka bir yere aktarılmaları mümkün değildir.

Gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasında verimlilik/etkinlik ve performans ilkelerine dikkat edildiğinde ve işlemlerin sonuç ve raporlarının hazırlanarak denetime açık hale getirildiğinde,

⁴⁶⁴ Sakınc, 2007, a.g.e., s.240.

hatalar ve uygulama aksaklıkları için teknik analizler yapılmak suretiyle etkinliğin artırılması ve kaynak israfının önüne geçilmesi mümkün olabilecektir.

3.6.2.5. Gelir Yönlü Etkinlik

Yerel yönetim hizmetlerinin günümüz koşullarında etkinlik ve verimlilik gibi liberal ilkeler çerçevesinde görülebilmesi açısından, “belediye finansmanı, bir kent yönetiminin temel unsurudur ve önemli bir faktördür.”⁴⁶⁵ Belediyelerin hizmetlerini etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde halkın menfaatine uygun bir tarzda gerçekleştirebilmeleri her zaman olmasa da genellikle kaynaklarının yeterliliğine bağlıdır.⁴⁶⁶

Belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları payların artırılması onların mali özerkliğini azaltan bir unsur olarak kabul edilmelidir. Payların artırılması ancak anayasal bir zemine oturarak yapılırsa ve ‘dağıtım’ yerine ‘paylaşım’ olarak kabul edilmesi halinde kabul edilebilir. Yoksa merkez/yerel ayrımında denk özerklikten bahsetmek hiçbir zaman mümkün olmayacaktır. Ancak anayasal olarak, toplanan vergilerin belli oranlarda paylaşılması gündeme gelirse, asgari yada azami oranların ne olması gerektiği üzerinde bir konsensüs sağlanabilir. Bu konuda özellikle gelirlerin merkez/yerel arasında paylaşım ve yerel/yerel arasında dağılım kriterlerinin adaletli/gelişmeyi teşvik edici sağlam temellere dayandırılması gerekmektedir.

Kaldı ki yerel vergi olarak bilinen bazı vergi kalemlerinden merkez yönetim kendisine pay almaya devam etmektedir.

Örneğin, Eğlence Vergisi gelirinin yüzde 20'si darülaceze ve verem savaşı için ayrılarak merkez yönetime aktarılmış olmaktadır. Yine eğlence vergisinin, sinema bileti satışına isabet eden kısmının da %75'i Kültür ve Turizm Bakanlığı'na aktarılmaktadır. Merkez yönetimin öncelikle yerel yönetimlerin bu tür gelirlerinden elini çekmesi gerekmektedir. Mevcut haliyle eğlence vergisini yerel vergi kabul etmek zordur. ‘Belediye Gelirleri Kanunu’nun içinde yer almasına rağmen, gelirin bir kısmının merkeze aktarılması hem merkez/yerel ayrımına hem de kanunun özüne aykırı bir durumdur. Bu vergiler gerçek anlamda yerel vergi haline getirilmeli ve nereye harcanacağına özerk yerel yönetim birimleri karar vermelidir.

Son dönemlerde dünyada görülen yerelleşme eğilimi ekonomik alanda da kendini göstermektedir. Vergi dünyasında yaşanan büyük gelişmeler vergilerin hangi yönetim tarafından toplanılıp hangi yönetim tarafından kullanılacağı alanında yeni değişimler ve tartışmalar yaratmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkez yönetimin paylaşım kriterlerine bağlı kalması devam edecek bir sorun gibi görünmektedir. İlerleyen zamanda metropoliten yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları iktisadi kaynakları merkez yönetimle paylaşmak konusunda çeşitli sorunlar yaşayacağı öngörülebilir. Demokratik yönetim anlayışının yaygınlaşmasına bağlı olarak özellikle metropoliten yerel birimler daha fazla idari ve mali özerklik talebinde bulunacaklardır. Mali özerklik yerel vergi kaynaklarının daha fazla biçimde yerel yönetimlerin kontrolünde olmasını gerektireceği için merkez yönetimler ile yerel yönetimler arasında mali paylaşım konusunda daha fazla sorunların yaşanabileceği düşünülmelidir. Çünkü genel bir ilerlemenin sağlandığı günümüzde de yerel yönetimler üzerindeki idari ve mali vesayet halen tartışılan bir konu olarak varlığı sürdürmektedir. “Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen performansı gösterebilmeleri için rahat karar alabilmeleri sağlanmalıdır. Çünkü merkezin baskısı altında

⁴⁶⁵ L Blore, Nick Devas, Richard Slater, Municipalities and Finance: A Sourcebook for Capacity Building, 2004, S:190.

⁴⁶⁶ Demircan, 2008, a.g.m., s.110.

faaliyet gösteren birimlerden, beklenen performans seviyesinin istenilen dereceye ulaşması oldukça güç olmaktadır.⁴⁶⁷ Ancak bu sorunun ülkelerin tercih ettikleri siyasi anlayışa göre devam etme riski yüksek görünmektedir.

Belediyelerin kendi öz gelirlerini bağımsız olarak artırabilme imkanlarının da önü açılması gerektiği ağırlık taşıyan bir görüştür. Daha fazla özerklik ile sağlanabilecek bu imkan, aynı zamanda ‘her yerel bölgenin kendi yağı ile kavrulmaya çalışması ve alışması’ amacına hizmet edecektir. Belediye gelirleri içerisinde merkezi yardım oranından çok öz gelirler yer almalıdır. Belediyeler “yeni ve verimli”⁴⁶⁸ gelir kaynakları ile donatılmalıdır. Belediyelerin toplam gelirleri içinde %27 civarında olan vergi gelirlerinin en azından AB seviyesi olan %45 oranına kadar çıkarılabilecek bir potansiyel bulunmaktadır. AB’nde Emlak Vergisi’nin toplam gelirler içindeki oranı %12, Türkiye’de ise %7⁴⁶⁹ civarındadır. Ancak yerel vergiler içinde Emlak Vergisi’nin oranı AB’ye göre daha yüksektir. AB’nde Emlak Vergisinin yerel vergiler içindeki oranı %21, Türkiye’de ise %41’dir.⁴⁷⁰ Bu veriler, Emlak Vergisi açısından kısmen, diğer yerel vergiler açısından ise büyük çapta değerlendirilebilecek önemli bir potansiyel olduğunu göstermektedir.

Tablo 19: Öz Gelirler Toplam Gelirler Karşılaştırması (Büyükşehir Belediye’leri Hariç) (1000 TL)

Yıllar	Toplam Gelirler	Öz Gelirler	ÖzGel/Topl.Gel %
2006	12.197.083	7.645.759	63
2007	14.238.076	9.165.949	64
2008	15.875.880	9.659.356	61
2009	15.509.667	8.424.717	54
2010	20.911.752	12.059.876	58

Kaynak: T.C.İçişleri Bakanlığı MİGM, 2008, 2009, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları

Belediyelerin gelir yapısının ağırlıklı olarak kendi öz gelirlerinden oluşması gereğinden yola çıkılarak tabloya bakıldığında öz gelirlerin artırılacağı bir potansiyelin olduğu açık olarak görülmektedir.

Bu konuda daha önce değinilmiş olan ‘yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarının önemli bir bölümü, oranlarını yerel yönetim birimlerinin belirleyeceği yerel vergilerden, harç ve resimlerden kaynaklanmalıdır’ şeklindeki yerel yönetimler evrensel bildirgesi prensibi uyarınca belediyelerin gelirlerinin artışı öz gelirlerinin artırılması suretiyle gerçekleştirilmelidir.

Belediyelerin öz gelirlerinin artırılabilmesi için genel olarak yerel vergi ve gelir kalemlerinin kontrolü üzerinde durulmuştur. Bu görüşler genel olarak “yerel vergilerin yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılması”⁴⁷¹ yönündedir. Örneğin, “birçok ülkede yerel vergi olarak görülen Motorlu Taşıtlar Vergisi’nin” yerel yönetimlere yerel vergi kaynağı olarak bırakılması⁴⁷² gerektiği vurgulanmıştır. Yerel

⁴⁶⁷ Rafet Çevikbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, Yerel Siyaset Dergisi, Ağustos, 2008, Sayı:32, 74-86, s.82.

⁴⁶⁸ Ülku Anıkboğa, “Yerel yönetimlerin Gelir Kaynakları”, Türkiye’de Yerel Yönetimler (Ed.Recep Bozlağan, Ed.Yüksel Demirkaya), Nobel Yay., Ankara, Mart, 2008, 1.Basım, s.281.

⁴⁶⁹ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2008, 2009, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

⁴⁷⁰ T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, 2008, 2009, 2010 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.

⁴⁷¹ Kerimoğlu, Yılmaz, Emil, Neyaptı, 2005, a.g.e., s.75.

⁴⁷² Anıkboğa, 2008, a.g.e., s.281.

vergi kalemleri olan (eğlence, ilan ve reklam, çevre temizlik vb) vergilerin uygulama kriterlerini de belirlemek belediyelere bırakılmalıdır. Bunlardan sadece ülke genelinde diğer kurumlarla ilişkileri de gerektiren (elektrik ve havagazı tüketim vergisi gibi) vergilerin düzenlemesi merkez yönetim tarafından yapılmalı, diğerleri ise tamamen belediyelere bırakılmalıdır.

Bu vergi kalemlerinde tam kontrol yerel yönetimlere bırakılamayacaksa da merkez yönetimlerin ilgili vergi kalemleri üzerinde yerel yönetimler aleyhine değişiklik yapma yetkilerinin sınırlandırılması gerekmektedir. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nde olduğu gibi merkez yönetimler istedikleri zaman bu vergileri 'merkez vergisi' haline getirememelidir. Bu kapsamda Eğlence Vergisi'nden alınan merkez payları kaldırılmalıdır.

Belediye öz gelirlerinin artırılması, belediyelerin merkezi yönetime bağımlılığını azaltacak ve kendi mali planlarını yaparak, uzun vadeli hizmet sunmalarına imkan sağlayacaktır. Genel olarak aslında vergilerin durumuna göre de bakılıp hangi verginin merkezi yönetim hangisini yerel yönetimlerin toplayabileceği tartışılabilir. Ancak vergilerin bazı durumlarda merkezi yönetimin bazı koşullarda ise yerel yönetimlerin elinde olmasının avantajları bulunmaktadır.

Emlak Vergisi gibi diğer yerel vergilerin asgari-azami oran ve sınırlarını belirleme yetkisi yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Her bölgenin kendi özelliğine göre farklı uygulanabilmesinin de böylece önu açılmış olacaktır. Herhangi bir özelliği olmayan bir belediye bölgesi ile turistik hareketliliğin fazla olduğu bir belediye bölgesinde vergilerin standartlarının aynı olması beklenemez. "Öz gelirler içinde bulunan Emlak Vergisi'nin, etkinleştirilebildiği takdirde belediyelerin en önemli kaynağı haline gelmesi mümkündür. Şu haliyle nispi vergi olmakla birlikte, ne yazık ki emlak bedelleri, gerçeği yansıtmaktan çok uzak olduğu için, beklenen seviyede bir kaynak oluşturmamaktadır."⁴⁷³ Bu nedenle uygulama standartlarını belirleme yerel yönetimlere bırakıldığında bölgeye uygun çözümleri kendileri üretebileceklerdir. Her bölgenin kendine özgü özellikleri vardır. Bu nedenle tüm ülkede aynı oranların uygulanması zaten nispi bir adaletsizliğe yol açmaktadır.

Şehirlerin, beldelerin rant, kazanç, değer kazanma açısından birbirinden çok farklı yönleri bulunduğuna göre, Emlak Vergisi'nde tek bir standardın uygulanması doğru değildir. Bu vergi ile ilgili değer ölçütleri, oranların belirlenmesi, muafiyetler, uygulayıcı olan yerel yönetimlere bırakıldığında, yerel yönetimler kendi bölgelerine uyan düzenlemeleri kolayca yapabilecekleri gibi, bu vergiyi gelir artırıcı bir kalem olarak da kullanabileceklerdir. Emlak değerini etkileyen birçok unsur bulunmaktadır. Yörenin coğrafi konumu turistik bir bölge olup olmaması, sanayi bölgesi, maden alanı gibi farklı değerlendirme bölgelerine olan yakınlığı vs gibi. Bu tür değişkenlere göre esnek bir vergilendirme yapabilme yeteneği ancak yerel yönetimlerde bulunabilir.

Emlak Vergisi uygulaması tamamen belediyelere bırakıldığında belediyeler bu vergiyi, kendilerini zor durumda bırakan göç olgusunu engellemek için de kullanabilirler. Örneğin, emlak sahibinin ilgili bölgede oturma süresi ile ilişkilendirilecek bir vergilendirme politikası bu konuda etkin olabilecektir. Böylece yeni yerleşimci olmak isteyen Emlak Vergisi mükellefleri, eski yerleşimcilere göre daha fazla vergi ödemeye (yıllar itibarıyla düzenlenecek olan tarife ile) zorunlu tutulabilir. Bu uygulama ile belediyeler belli bir süre oturduktan sonra vergi vermemeyi de uygulamanın içine sokarak ilgili şehirde uzun süreli ikameti desteklemek suretiyle 'şehirlileşmeyi' de destekleyeceklerdir. Görüldüğü gibi Emlak Vergisi uygulaması yerel yönetimlere bırakıldığında, 'yerine göre özel uygulamalar' ile bu

⁴⁷³ Fatih Yüksel, "Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler", Mevzuat Dergisi, Yıl:7, Sayı:73, Ocak, 2004.

vergiden elde edilecek gelirler artırılabilceği gibi, bu vergi aynı zamanda hedeflenen sosyal amaçlar için de kullanılabilir.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının vergisel anlamda geliştirilmesi yönünde Gelir Vergisi'nde de değişiklikler yapılmalıdır. Gelir Vergisi içinde yer alan gayrimenkul sermaye iradi'nin vergilemesi, Gelir Vergisi içinden çıkarılarak, ayrı bir yerel vergi haline getirilebilir. Kira gelirlerinin büyük yoğunlukla yerleşim yerlerinde olduğu düşünülürse, belediyelerin bu vergileri toplaması aynen Emlak Vergisi'nde olduğu gibi daha kolay ve hızlı gerçekleşecektir. Mahallinde kira miktarlarının takibi, bina değerleri ile karşılaştırılması gibi hususlar belediyelerin daha kolay kontrol edebileceği alanlardır. 'Emlak'ın kendisinin vergilendirilmesi belediyelere bırakıldığı gibi, 'emlak'ın gelirinin vergisinin de belediyelere bırakılması, belediyeler için önemli bir gelir kaynağı oluşturacak, merkeze olan bağımlılığı biraz daha azaltacak ve sürekli dile getirildiği gibi yerel özerkliğe büyük katkı sağlanmış olacaktır.

Motorlu Taşıtlar Vergisi'nde de benzeri düzenlemeler yapmak mümkündür. Motorlu taşıtlar genel olarak herhangi bir belediye bölgesinin siciline kayıtlı olan ve yoğunlukla ilgili bölgede kullanılan araçlardır. Motorlu taşıtlar ilgili belediyenin yollarını kullanıp işgal etmekte, aşındırmakta, ilgili bölgenin havasını kirletmektedirler.

Trafik hizmetlerinin yürütülmesi de belediyeler tarafından yapılmaktadır. Şehir içi sinyalizasyon, işaretler, trafik akışı ile ilgili çeşitli altyapı yatırımları belediyeler tarafından yapılmaktadır. "Motorlu taşıtların sayısındaki artış, kent nüfusunun artışı ile birlikte ortaya çıkmaktadır. Her ilave taşıtın kent trafiğine maliyeti, artan yol bakım giderleri, hava kirliliği, artan trafik sinyalizasyon giderleri, yeni park alanlarının açılmasıdır. Yerel yönetimlerin motorlu taşıt sahiplerinden alacakları vergiler, ilave gelir sağlayacağı gibi, kent trafiğinin kalabalıklaşma maliyetlerini kontrol etmelerine yardımcı olacaktır. Motorlu taşıtlar vergisi marjinal maliyetlerine (yol bakım giderleri, kirlilik, kalabalıklaşma maliyetleri, gürültü, zaman kayıpları gibi) eşit tahsis edilebilirse, otoyolların etkin bir şekilde kullanımı sağlanabilir. Bu verginin etkin kullanımı halinde gelirleri artıracı, kaynak tahsisini iyileştirici ve gelir dağılımını eşitleyici etkiler görülebilecektir."⁴⁷⁴

Motorlu araçların vergilerini belediye yönetimlerinin toplaması yukarıdaki nedenlerden dolayı gereklidir. Verginin standartlarının belediye yönetimince belirlenmesi de yukarıda söz edildiği üzere hem bölgeye özgü uygulama yapabilme ve gelirleri artırabilme imkanı tanır. Hem de yine bu verginin göçü önleme, hava kirliliği, kazaların önlenmesi vs gibi sosyal amaçlara uygun dizayn edilmesi de mümkün olabilecektir.

Motorlu taşıtların şehirlerarası yolları kullandığından hareketle, belediyeler tarafından toplanan bu vergiden belirli standartlar geliştirilerek, merkezi yönetime pay verilmesi yoluna gidilebilir. Bununla günümüzdeki uygulama tersine döndürülmüş olacaktır. Uygulama aşamasında, belediyenin merkez yönetim tarafından aktarılacak payları ile belediyenin ödemesi gereken 'Motorlu Taşıtlar Vergi Payı Mahsuplaşması' gibi uygulamalar geliştirilebilir.

Öz gelirler açısından turistik bölgelerde yer alan belediyeler için daha avantajlı durumlar söz konusudur. Turistik bölgelerde belediyelerin işletecek oldukları olduğu oteller ya da kaplıcalar belediyelere fazladan gelir kaynağı olabilecektir. Kaplıca gibi doğal kaynak sularının çıkarıldığı birçok ilçede jeotermal enerji kaynağı ile ısınma sağlanmakta ve belediyeler bundan gelir elde etmektedir.

⁴⁷⁴ Sakınc, 2007, a.g.e., s.128.

Örnek olarak; Yalova'nın bir ilçesi olan Armutlu'da, Simav'da, Salihli'de ve birçok jeotermal bölgesinde çıkan kaplıca sularından beldelerin jeotermal enerji ile ısıtılması ve evlere termal su verilmesi için projeler uygulamaya konmuştur. Armutlu belediye başkanı bu proje sayesinde ilçede Termal Pansiyon turizmi geliştireceğini ve bölge halkının gelirlerinin artacağını ifade etmektedir. Ayrıca ısınma jeotermal enerji ile sağlandığı için daha temiz bir doğa yanında enerji için harcanacak olan döviz kaybına da engel olduğundan ülke ve yerel yönetimler açısından önemli katkıların bulunduğunu ifade edilmektedir.⁴⁷⁵

Turistik yerlerde bulunan kamp alanları da belediyeler için bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Belediyeler bu alanlarda çadır kuranlardan ücret talep etmektedir. Ayrıca belediyeler, bu yerleri kendileri işletmese bile işletmesini ihale karşılığı kiraya vermektedirler. Örneğin; Muğla'nın Akyaka belediyesinde gerçekleşen çadır turizmi ile ilgili belediye başkanı, Çadırlı kamp yerinin, aynı anda 400 çadır kurulabilecek bir kapasitesi bulunurken, bu yere sezon boyunca 2500 kişi çadır kurabildiğini ve sezon boyunca çadırlarda gerçekleşen geceleme sayısının da, 50 bine ulaştığını belirterek, çadır turizminin belediyeye sezon boyunca gelir etme imkanı sağladığını ifade etmektedir.⁴⁷⁶

Şehirlerde meydana gelen araç sayısındaki artış, belediyeler açısından yeni ve sürekli işleyen bir gelir kapısının açılmasına neden olmaktadır. Araç sayısının artışı aynı zamanda park sorunu demektir. Yeni park alanlarının oluşturulması, meydan ve kavşakların altlarının otopark haline getirilmesi gibi çalışmalar uzun dönemde belediyelere sürekli gelir getirebilecek alanlardır. Belediyeler bu konuda farklı çözümler üretebilirler. Amsterdam ve Rotterdam gibi gelişmiş olan şehirlerde belediyeler park uygulaması konusunda, hem şehir merkezinden dış mekanlara doğru değişen, hem de otomasyona dayalı bir ücretlendirme sistemi geliştirmişlerdir. Buna göre belediyeler trafiğin daha yoğun olduğu bölgelerde farklı ve yoğunluğun azaldığı yerlere doğru da değişen fiyat aralıklarına sahip esnek bir park ücretlendirme sistemi getirebilirler. Amsterdam'da örneğin merkezde bulunan bir park alanında 1 euro karşılığında 20 dk durulabilirken, daha dış mekanlarda 1 euro karşılığında 1 saat durulabilmekte ve bu uygulama dakikaları ve ücretleri yere göre değişmektedir. Bu şehirlerde ayrıca ikamet edenlerden araçlarını sokağa bırakmak isteyenler için (aylık 15 euro vb.) abonelik sistemi getirilmiştir. Böylece tüm araç sahiplerinden aylık park ücreti tahsilatı yapılmış olmaktadır. Abonelik sisteminden yararlanan araçların şehir içi park ücretlendirmesi de farklı olmaktadır. Benzer uygulamalar belediyelerimiz tarafından hayata geçirilebilir.

Yerel hizmetlerin ister seçilmiş yerel özerk birimlerce, ister merkezi yönetim tarafından yerine getirilsin, öncelikle olarak var olması beklenen verimlilik ve etkinliktir. İdari birimleri ve mali kaynakları kimin yönettiğinden daha fazla etkin yönetilip yönetilmedikleri önem kazanmıştır. Eldeki kaynakların etkin ve verimli kullanılmamasının, gerek kamu yönetimini gerekse yerel yönetimleri olumsuz yönde etkileyeceği kaçınılmazdır. Etkinlik ve verimlilik ekonomik bir kaynak olarak algılanmalıdır.

⁴⁷⁵ Armutlu Belediye Başkanlığı, Mehmet Birkan ile yapılan röportaj, <http://www.armutlu.bel.tr>.

⁴⁷⁶ Muğla Yenigün Gazetesi'nin, Belediye başkanı ile yaptığı röportaj, <http://www.muglayenigun.com>.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

EGE BELEDİYELER BİRLİĞİ'NE ÜYE BELEDİYELERDE ALAN ÇALIŞMASI

4.1. Yerel Yönetim Birlikleri ve Ege Belediyeler Birliği

Belediyeler kendi aralarında birlikler kurabilirler. Birlikler yerel yönetimlerin başka yerel yönetim birimleriyle daha etkin verimli olarak sunmak istedikleri hizmetler konusunda bir araya gelmelerini ifade etmektedir. Birlik kurma veya birliklere üye olma hakkı hem Anayasal hem de AYYÖŞ gereğince tanınmış olan bir haktır. AYYÖŞ daha ileri bir anlayışla birliklerin ulusal veya uluslararası olabileceğini kabul etmektedir.

AYYÖŞ'nın 10.maddesinde, “Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkını tanıyacaktır. Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”. Görüldüğü üzere yerel hizmet birlikleri küresel gelişime uygun olarak, birbirine çok yakın idari birimler arasında kurulmamaktadır. Özerklik şartı ile birliklere katılma hakkı çok genişletilmiş ve uluslar arası bir boyut kazanmıştır.

Ancak her halükarda belediyelerin birlik kurabilmeleri için merkez yönetimin vesayetine ihtiyaç bulunmaktadır. Anayasanın 127.maddesine göre belediyelerin birlik kurmaları için kanunla düzenleme yapılması gerekmektedir. Buradan hareketle 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun “yerel yönetim birliklerini kapsayan yapılanma çalışmalarının yeni bir boyutunu”⁴⁷⁷ oluşturmaktadır.

Kanuna göre yerel yönetim birlikleri, birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Tanıma göre yerel yönetimler birlik kurmaları halinde kendilerine ait hizmetlerin gerekli olan kısmını birliğe devredebilmektedirler. Ancak yine 4.madde gereğince yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamamaktadır.

Birlik kurma veya birliklere üye olma açısından herhangi bir zaman veya coğrafi kısıtlama olmamakla beraber birlikler aynı coğrafi alanda bulunan yerel yönetimlerin katılımıyla oluşturulmaktadır. “Coğrafi bakımdan birbirine yakın olan yerel yönetimler yol yapımı, su, kanalizasyon, arıtma, çöp toplama ve itfaiye gibi hizmetleri optimal ve etkin olarak sunabilmeleri amacıyla işbirlikleri yapabilmektedirler. Yerel yönetim birlikleri de bu şekilde ortaya çıkmış olmaktadır.”⁴⁷⁸

Yerel yönetimlerin birliklere üye olmaları iki meclis kararı ile olmaktadır. Kanunun 4.maddesine göre üye olmak isteyen yerel yönetimin meclis kararı alması ve birlik meclisinin de üye kabulü kararını vermesi gerekmektedir. Bu haliyle birliğe üye olma tamamen yerel yönetimin gönüllü katılımı ile gerçekleşmektedir. Ancak kanunun aynı maddesinde özel olarak kurulmuş bulunan bazı birliklere katılım, Bakanlar Kurulu kararı ile zorunlu olarak da gerçekleşebilmektedir. 4.maddenin ilgili fıkrasında “su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili yerel yönetimlerin, bu amaçla kurulmuş birliğe

⁴⁷⁷ Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Nobel Yayın No:1052, Ankara, Kasım, 2006, 6.Basım, s.146

⁴⁷⁸ Parlak, Sobacı, 2010, a.g.e., s.164

katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır” denilmektedir. Gönüllü olarak üye olunmuş bulunan birliklerden yerel yönetimler sadece kendi meclislerinin kararı ile ayrılabilirler.

Kurulacak birlikler için tüzük, kapsamı, hazırlanması ve meclislerinde kabulü ile ilgili düzenlemeler kanunda yer almaktadır. Tüzüklerinde belirtilen işlerde birlikler yerel yönetimler gibi aynı yetkilere sahip olmaktadır. Kanunun 6.maddesine göre, birlikler tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye idarelerin hak ve yetkilerine sahip olmaktadır.

Birliklerin örgüt yapısı, yerel yönetimlerin örgüt yapısıyla aynı şekilde kurgulanmıştır., Meclis, Encümen ve Başkan’dan kurulu yapısıyla aynı örgütlenme biçimi birlikleri de yönetmek üzere oluşturulmuştur.

Birliklerin ana gelir kaynağını, birliği oluşturan yerel yönetimlerin ödemek zorunda oldukları kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları oluşturmaktadır. Ayrıca bağış, yardım ve diğer kurumlardan yapılacak aktarmalar ile mülk ve diğer gelir kaynaklarının gelirlerinden oluşmaktadır. Kanunun 21. maddesine göre birliğe ödemesi gereken payı ödemeyen yerel yönetim biriminin genel bütçeden alacağı paylardan kesilerek birliğe ödenmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun için birliğin, dağıtımını yapan kurumdan talep etmesi gerekmektedir.

“Yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka yerel yönetim birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler” (Md.20). Bu düzenlemeye göre ulusal olarak örneğin belediyeleri temsil edecek sadece bir adet birlik kurulabilirken, bölgesel olarak kurulabilecek birlik sayısı ile ilgili bir sınırlama yoktur.

Amacı “belediyelerin hizmet kapasitesini arttırmak; üye belediyeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı geliştirerek belediyelerin halka daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkıda bulunmak” ve ayrıca “üye belediyeleri bilgilendirmek, mali imkanlarını etkin ve verimli biçimde kullanmalarını sağlamak, yasal konulardaki problemlerinde çözümler önermek, haklarını ve çıkarlarını savunmak, yerleşim planları düzenlemek ve geliştirmek; kültür, eğitim, hukuki ve mevzuat alanlarında danışmanlık hizmetleri ile üyelere yol göstermek, gerekli gördüğü durumlarda, diğer bölge birlikleri ile birlikte hareket ederek Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde mali destek ve gelişmeler konusunda üyelerine bilgilendirmeler yapmak” olan Ege Belediyeler Birliği, İzmir merkezli olarak kurulmuş olan bir birliktir.⁴⁷⁹

Ege Belediyeler Birliği 1986 yılında dönemin İzmir Belediye Başkanı Dr.Burhan Özfatura tarafından kurulmuştur. Birliğin merkezi 1999 yılında Manisa iline alınmış, 2009 yılından sonra birlik merkezi tekrar İzmir olmuştur. Birlik üyesi iller alfabetik sıra ile ;Afyon, Aydın, Balıkesir, Burdur, Bursa, Çanakkale, Denizli, Isparta, İzmir, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak’tır.⁴⁸⁰ Bunların hemen tüm ilçe ve beldeleri de birliğin üyesi olmuşlardır. Birliğin halen 295 adet üyesi bulunmaktadır.

⁴⁷⁹ <http://ebb.gov.tr/EBB-Birlik-Hakkinda.aspx>

⁴⁸⁰ Toprak, 2006, a.g.e. s.159.

4.2. Anket Uygulaması ve Teknik Analizi

Çalışmanın bu safhasında teorik olarak ele alınan yaklaşımları ve yerel yönetimlerin mali sorunlarının yerel idareciler tarafından nasıl değerlendirildiğini sınamak ve verileri ortaya koymak için alan araştırması yapılmıştır. Burada araştırmanın amacı, uygulanan yöntem, hedef kitle, anket çalışmasının ön hazırlık bilgileri, anketin değerlendirilmesi sonucunda ulaşılan uygulama sonuçları, ortaya çıkan tespitlerin analizi ve öneriler yer almaktadır.

4.2.1. Uygulama Aşaması

4.2.1.1. Amaç

Genel olarak yerel yönetimlere ayrılan kaynakların az olduğu ve yerel yönetimlerin kaynak kullanım kapasitelerinin artırılması için geliştirilebilecek farklı alternatif yöntemler belirlenirken hep aynı noktalara parmak basılmıştır. Bunlar merkez yönetim kaynaklarının yerel yönetimlere daha fazla tahsisi, yani pay artırımı, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması gibi teklifler yanında, daha alt düzey teklifler olarak özelleştirme, şirketler aracılığı ile hizmet görme yeteneğinin artırılması gibi öneriler getirilmektedir. Tezin ana yaklaşımı olarak merkez paylarının artırılmasının, yerel yönetimlerin en büyük özelliği olması gereken mali özerkliği, mali kaynak tahsisi ve denetleme ikileminden dolayı zayıflattığı gerekçesiyle, daha çok öz gelirlerinin artırılmasının daha uygun olacağı üzerinde durulmuştur. Bunun yanında mali özerkliğin idari özerklikle beraber ele alınarak, yerel yönetimlerin federal yönetimler mantığı ile, mali kararlarını kendilerinin alabilecekleri ve mali faaliyet sınırlarını kendilerinin belirleyebilecekleri daha geniş bir özerklik ile donatılarak, kaynaklarının geliştirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır. Anket çalışmasında yerel yönetim örneklemini özellikle belediyelerin idari kesiminin mali özerklik ve mali kaynakların artırılması konusunda ne düşündükleri ortaya çıkarılmak istenmiştir.

Anket doğrudan mali konularla muhatap olan yöneticilerin görüşlerini yansıtacağı için, teorik yaklaşımlara göre, ilk elden veri kaynağına ulaşma imkanı sağlamaktadır. Mali sorunları pratik olarak yaşayan ve çözüm çabalarında aktif çalıştığı düşünülen kesimi hedef alan anket çalışmaları, pragmatik, kabul edilebilir doğrulara ulaşma açısından en uygun yöntem durumundadır.

4.2.1.2. Araştırma Anakütlesinin Belirlenmesi

Araştırmanın Ege Belediyeler Birliği'ne üye belediyelerde yapılması öncelikli olarak alınmış bir karardır. Fakat bu belediyelerin sayıca (yaklaşık 300 adet) fazla olması nedeniyle öncelikli olarak belediye sayısının daha aza indirgenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Belediye sayısını azaltma düşüncesinin diğer bir nedeni ise üye belediyeler arasındaki, nüfus farklarıdır. Birliğe üye belediyeler arasında nüfusu üç milyon civarında olan İzmir'den, nüfusu 600 kişi olan Kütahya/Kayaköy'e kadar büyük bir yelpaze vardır. Bu nüfus ve yapılanma farkları nedeniyle ilgili belediyelerde sorunların tespiti, ölçümleme ve çözüm teknikleri konusunda da nüfus farkları kadar yaklaşım farkları da olması muhtemeldir. Bu nedenle araştırma alanında kısmi bir homojenliği sağlayabilmek için sorunları ve çözüm önerileri birbirine yakın olabileceği düşünülen, nüfusları belli bir aralıkta bulunan belediyeler seçilmiştir. Nüfus aralığı olarak da

30000-130000 arası belediyeler anket kapsamına alınmıştır. Bu belediyelerin sayısı 31 adettir. Anket bu belediyelerden, anketi cevaplamayı kabul eden 27 adedinin kabul değerlendirmeye alınan 26 adedinde toplam 293 adet üst düzey yönetici ile gerçekleştirilmiştir.

Bu araştırmada belediyelerin mali sorunlarının varlığı, nedenleri ve çözüm önerileri araştırma konusunu oluşturduğu için, belediyelerde bu sorunlarla sürekli yüzleşme ihtimali bulunan üst düzey yönetici kitlesi hedeflenmiştir. Anketi belediye başkanı, iki başkan yardımcısı, beş adet mali ve idari birim yöneticisi, beş adet de meclis üyesinin cevaplaması hedeflenmiştir. Böylece üst düzey yöneticilerin belediyelerinin mali sorunları hakkında tespit ve önerileri test edilmek istenmiştir.

4.2.1.3. Anketin Hazırlanması

Anket çalışması daha önce bazı ölçümlenelerde kullanılmış olan anket sorularının incelenerek, konuyu en uygun en sade biçimde yansıtması beklenen sorular derlenerek ve yeniden şekillendirilerek oluşturulmuştur. Bu çerçevede sorular, çeşitli üniversitelerde bulunan uzmanlara gönderilerek, onlardan geri dönüşü yapılan önerilerle şekillendirilmiştir. Başlangıçta 200 adet soru belirlenmesine rağmen, uzman görüşlerinden yararlanılarak ve idarecilerin cevaplamaya ayırabilecekleri zaman göz önüne alınarak 66 adet'e düşürülmüştür. Oluşturulan anket sorularına cevap vermesi beklenen belediye yöneticilerinin soruyu tam olarak anlayabilmeleri için (Burdur/Döşemealtı Belediyesi) ön uygulama yapılmış ve bununla anket sorularının değiştirilmesi gerekenler tespit edilmiş ve son şekli verilmiştir.

4.2.1.4. Uygulama

Belediyelerden 13 adedinde uygulama birebir görüşülerek ve anlık olarak cevapların işaretlenmesi şeklinde yapılmıştır. Diğer belediyelerde ise, belediye başkanları ile bizzat görüşülmek suretiyle ve ankete iliştirilen bir üst yazı ile, hangi kesimler arasında bu anketin uygulanacağı belirtilerek, başkanın veya başkan yardımcılarının birinin nezaretinde yaptırılması sağlanmıştır. Sadece bir adet belediyede anketin amacına aykırı biçimde hedeflenen kitle tarafından cevaplanmadığı tespit edildiğinden bu anket formları değerlendirilmeye alınmamıştır.

4.2.2. Teknik Analiz

4.2.2.1. Anket Ayrıntıları

Anket, Belediyenin Konumu, Kentin Faaliyet Alanları, Belediyenin Sosyo-Ekonomik Düzeyi ve Hizmetlerin Durumu/Yeterlilik Düzeyi, Belediyenin Mali Sorunlarının Nedenleri, Belediyelerin Mali Sorunlarına Çözüm Önerileri olarak beş adet alt başlıktan oluşmaktadır. Belediyenin Konumu ile ilgili coğrafi ve konum sorularının bir kısmı çoktan seçmeli, altı adedi ise evet/hayır seçeneklerinden oluşmaktadır. Kentin faaliyet alanlarında ise belirlenen 22 adet faaliyet alanından 5 adedinin 1'den 5'e kadar sıralanması istenmiştir.

Sosyo Ekonomik Düzey tespiti aşamasında katılımcıların, dört seviyede katılım ağırlıklarını belirleyecek, 17 adet önerme cümlecikleri oluşturulmuştur. Bu başlıkta yer alan önerme cümleleri; ()Hiç

Değil/Katılmıyorum, () Orta Düzeyde, () Büyük Ölçüde, () Kesinlikle Evet/Katılıyorum, şeklinde '4 lü Likert Ölçeği'⁴⁸¹ üzerinde hazırlanmıştır.

Mali sorunların nedenleri başlığı altında dört önem seviyesinin tespit edilmeye çalışıldığı, 20 adet neden belirlenmiş ve bir adet soru ise uçu açık soru olarak bu başlık altında yer almıştır. Nedenler; () Hiç Önemli Değil, () Az Önemli, () Önemli, () Çok Önemli, şeklinde '4 lü Likert Ölçeği' ile hazırlanmıştır.

Mali sorunlara çözüm önerilerinin yer aldığı son başlıkta ise yine dört seviyede ağırlık tespitinin yapılacağı 15 adet çözüm önerileri ve iki adet uçu açık çözüm önerisi teklifi maddeleri yer almaktadır. Çözüm önerileri cümleleri; () Hiç Önemli Değil, () Az Önemli, () Önemli, () Çok Önemli, şeklinde '4 lü Likert Ölçeği' üzerinde değerlendirilecek şekilde hazırlanmıştır.

4.2.2.2. Belediyelerin Demografik ve Coğrafi Özellikleri

İlgili belediyelerin hepsi Ege Bölgesi'nde bulunmaktadır. Belediyeler Ege Belediyeler Birliğine bağlı olan belediyelerdir. Bu belediyelerin nüfus ve diğer demografik özellikleri tablo halinde verilmektedir.

Tablo 20: Belediyelerin Demografik ve Coğrafi Özellikleri

Belediye	Nüfusu	Kıyı beldesi olup olmadığı	Turistik/Tarihi Belde Olup Olmadığı
GAZİEMİR	121255	Değil	Değil
MENEMEN	116147	Değil	Değil
TURGUTLU	115930	Değil	Değil
NAZİLLİ	109800	Değil	Değil
AKHİSAR	100897	Değil	Değil
ÇANAKKALE	96588	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
SALİHLİ	96503	Değil	Değil
BALÇOVA	77915	Değil	Değil
SOMA	74158	Değil	Değil
ÖDEMİŞ	73210	Değil	Değil
FETHİYE	72003	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
BURDUR	71611	Değil	Değil
KEMALPAŞA	69605	Değil	Değil
TAVŞANLI	63190	Değil	Değil
KUŞADASI	61648	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
MUĞLA	61550	Değil	Turistik/Tarihi
BERGAMA	58570	Değil	Turistik/Tarihi
M.KEMALPAŞA	57097	Değil	Değil
MENDERES	53800	Değil	Değil
ALİAĞA	51108	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
MİLAS	50975	Değil	Turistik/Tarihi
TİRE	50900	Değil	Değil
EDREMİT	50523	Değil	Turistik/Tarihi
ALAŞEHİR	47942	Değil	Turistik/Tarihi
URLA	43386	Değil	Turistik/Tarihi
DİDİM	41246	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
AYVALIK	35986	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
SANDIKLI	33334	Değil	Değil
BODRUM	31590	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi
MARMARİS	30101	Kıyı Beldesi	Turistik/Tarihi

⁴⁸¹ "Likert ölçeği cevaplayıcının bir araştırma ile ilgili yargıları ne derecede tasvip edip etmediğini tespit etmede kullanılır. Cevaplayıcı her bir yargı için ölçekteki bir noktayı işaretler. Cevaplayıcının değeri, ölçek numarası ile birlikte yargının olumlu yada olumsuz oluşuna bağlıdır", Yalçın Karagöz, Süleyman Ekici, "Sosyal Bilimlerde Yapılan Uygulamalı Araştırmalarda Kullanılan İstatistiksel Teknikler ve Ölçekler, C.Ü. İ.İ.B. Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, (25-43), s.39.

4.2.2.3. Güvenilirlik Analizi

Güvenirlik, anket cevaplamalarında uygulanan teknik bir doğrulama aracıdır. Ancak sonuçta doğada ve insanlar arasında yapılan ölçümlerde hata payı olması normal bir durum olarak kabul edilmelidir. “Ölçme sonucunu tamamıyla hatalı kabul etmek mümkün olmadığı gibi, tamamıyla hatasız kabul etmek de mümkün değildir. Doğa bilimlerinde bile somut ve kararlı özelliklerin ölçülmesinde bir miktar hata vardır. O halde herhangi bir ölçme sürecinden elde edilen ölçüm değerinde bir miktar gerçek ve bir miktar da ölçme hatası”⁴⁸² olabilecektir.

Genelde anket güvenilirliğini değerlendirmek için Alpha Yöntemi kullanılmaktadır. ‘Likert Ölçekli’ sorularda genel olarak kullanılan bir yöntemdir. Bu ise Cronbach Alpha Katsayısı⁴⁸³ belirlenerek yapılmaktadır. “Cronbach (1951) tarafından geliştirilen alpha katsayısı yöntemi, maddeler doğru-yanlış olacak şekilde puanlanmadığında, 1-3, 1-4, 1-5 gibi puanlandığında, kullanılması uygun olan bir iç tutarlılık tahmin yöntemidir.”⁴⁸⁴ Aynı grubu oluşturan birbiri ile ilişkili soruların rastgele cevaplanıp cevaplanmadığını test etmek için kullanılmaktadır. Alpha değeri 0,00 ile 0,40 arasında ise ölçek güvenilir değildir. 0,40 ile 0,60 arasında ise düşük güvenilirliktedir. 0,60 ile 0,80 arasında oldukça güvenilir durumdadır. 0,80 ile 1,00 arasında ise yüksek dereceli güvenilir bir ölçek olarak kabul edilmektedir.

Araştırmanın ana konusunu oluşturan mali sorunların nedenleri ve çözüm önerileri başlıklarının sorularına verilen cevaplar güvenilirlik analizine tabi tutulmuştur.

Belediyenin mali sorunlarının nedenlerine ilişkin 20 ifade bulunmaktadır. Belediyenin mali sorunlarının nedenleri ifadelerine gerçekleştirilen güvenilirlik analizi sonucu $p < 0,001$ düzeyinde genel Chronbach Alpha değeri 0,90 olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin mali sorunlarının çözüm önerilerine ilişkin 15 ifade bulunmaktadır. Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerileri ifadelerine gerçekleştirilen güvenilirlik analizi sonucu $p < 0,001$ düzeyinde genel Chronbach Alpha değeri 0,82 olarak gerçekleşmiştir.

Buna göre her iki başlığa ait cevapların güvenilirlik analizleri sonucunda anketin ilgili alt grupları için yüksek dereceli güvenilir bir ölçek ortaya çıkmıştır.

Sosyo ekonomik düzey ölçümü için hazırlanan alt grubun “(C)” içindeki soruların değerlendirilmesinde 6,7,8,9 ve 10. sorular Mali Güç ve Etkinlik Boyutu, 11,12,13 ve 14. sorular ise Hizmet sunumu boyutu faktörleri olarak kabul edilerek buna göre değerlendirme yapılmıştır. Mali Güç ve Etkinlik boyutunun Chronbach Alpha değeri 0,74 olarak belirlenmiştir. Hizmet Sunumu boyutunun Chronbach Alpha değeri de 0,61 olarak bulunmuştur. Bu sonuçlara göre Sosyo ekonomik düzey ve hizmetlerin durumu içinde iki ayrı faktör olarak ele alınan Mali Güç ve Etkinlik Boyutu ile, Hizmet Sunumu Boyutu'nun güvenilirlik alpha değerlemeleri “oldukça güvenli” olarak gerçekleşmiştir.

⁴⁸² İlker Ercan, İsmet Kan, “Ölçeklerde Güvenirlik ve Geçerlik”, Uludağ Üniversitesi Tıp Fak.Dergisi, 30 (3), (211-216), 2004, s.212.

⁴⁸³ “Cronbach 1945 ve 1951 yıllarında maddeler arasındaki kovaryans terimlerinin bir fonksiyonu olan güvenilirlik katsayısının bazı durumlarda (eğer maddeler paralel ya da eşdeğer ise) gerçek güvenilirliği verebileceğini ortaya koymuştur. Cronbach alfa, tek boyutluluk durumlarında kullanılır”, Halil Yurdugül, “Ölçme Kuramı ve Güvenirlik Katsayıları”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~yurdugul/3/indir/Guvenirlik.pdf>, erişim 15.10.2011.

⁴⁸⁴ Öncü H., Eğitimde Ölçme ve Değerlendirme, Ankara: Matser Basım San. Ve Tic. Ltd. Şti.; 1994'den aktaran, İlker Ercan, İsmet Kan, “Ölçeklerde Güvenirlik ve Geçerlik”, Uludağ Ün.v.Tıp Fak.Dergisi, 30(3), (211-216), 2004, s.213.

4.2.2.4. Mali Sorunlara Yönelik Sıklık Analizleri

Belediyenin mali sorunları hakkında katılımcıların görüşlerini belirlemek amacıyla uygulanan bu anketten elde edilen verilere öncelikle sıklık analizi yapılmıştır. Bu analiz beş kısımda ele alınmıştır. İlk olarak ankete belediyenin konumu ile ilgili sıklıklar analiz edilmiştir. İkinci olarak, kentin geçim kaynaklarına ilişkin sıklık ve oransal dağılım ele alınmıştır. Üçüncü olarak, belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyi ile ilgili ifade sıklıklarına yer verilmiştir. Dördüncü olarak, belediyenin mali sorunları ve son olarak belediyenin mali sorunlarına çözüm önerileri ile ilgili ifadelerin sıklık ve oransal dağılımları incelenmiştir.

4.3. Araştırma Bulguları

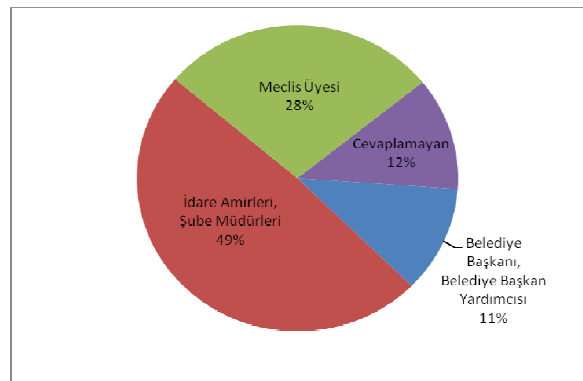
Araştırma bulguları ankette yer alan; Belediyenin Konumu, Kentin Faaliyet Alanları, Belediyenin Sosyo-Ekonomik Düzeyi ve Hizmetlerin Durumu/Yeterlilik Düzeyi, Belediyenin Mali Sorunlarının Nedenleri, Belediyelerin Mali Sorunlarına Çözüm Önerileri isimli alt başlıklar temel alınarak ele alınmıştır.

4.3.1. Belediyelerin Konumu

Tablo 21: Katılımcıların Belediyedeki Görevlerine İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı	33	11,3
İdare Amirleri, Şube Müdürleri	143	48,8
Meclis Üyesi	82	28,0
Cevaplamayan	35	11,9
Toplam	293	100,0

Grafik 2: Katılımcıların Belediyedeki Görevleri

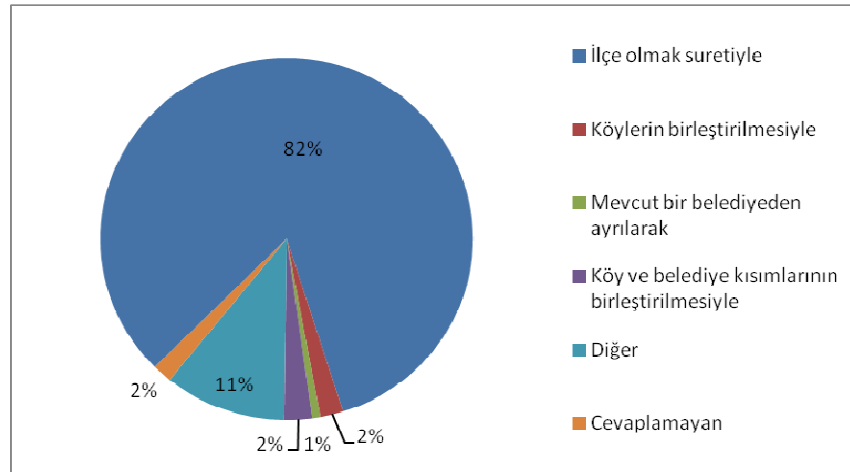


Araştırmaya katılanların %11'i belediye başkanı ve belediye başkan yardımcısı, %49'u idare amiri ve şube müdürü ve %28'i meclis üyesidir. Katılımcıların %12'si bu soruyu cevapsız bırakmışlardır. Bu oranlarla araştırmanın ana kütlesi olması hedeflenen üst düzey idarecilerin oranı %82 olarak belirlenmiş olmakta ve hedef kitleye erişim oranı yüksek bir düzeyde gerçekleşmiş olmaktadır.

Tablo 22: Katılımcıların Belediyenin Kurulma Şekline Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
İlçe olmak suretiyle	242	82,6
Köylerin birleştirilmesiyle	6	2,0
Mevcut bir belediyeden ayrılarak	2	0,7
Köy ve belediye kısımlarının birleştirilmesiyle	7	2,4
Diğer	31	10,6
Cevaplamayan	5	1,7
Toplam	293	100,0

Grafik 2: Belediyelerin Kurulma Şekilleri

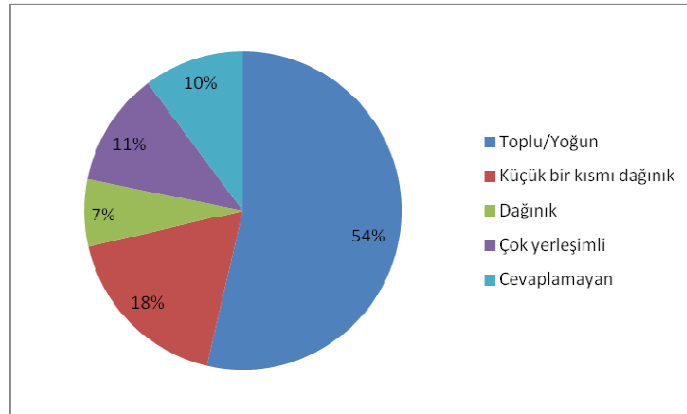


Araştırma kapsamında anketi yanıtlayan katılımcıların %83'ü ilçe olmak suretiyle, %2'si köylerin birleştirilmesiyle, %1'i mevcut belediyeden ayrılarak, %2'si köy ve belediye kısımlarının birleştirilmesiyle ve % 11'i diğer yollarla belediyelerinin kurulduklarını belirtmişlerdir. Araştırma konusu belediyeler ege bölgesinde bulunduğu ve ilgili beldelerin yüksek göç alma eğiliminden dolayı, genelde büyüme ve ilçe olma nedeniyle belediye kurulmuş olması olağan bir durum olarak değerlendirilmelidir.

Tablo 23: Katılımcıların Belediyenin Yerleşik Alanı İçin Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Toplu/Yoğun	157	53,6
Küçük bir kısmı dağınık	52	17,7
Dağınık	20	6,8
Çok yerleşimli	34	11,6
Cevaplamayan	30	10,2
Toplam	293	100,0

Grafik 3: Belediyelerin Yerleşik Alanı

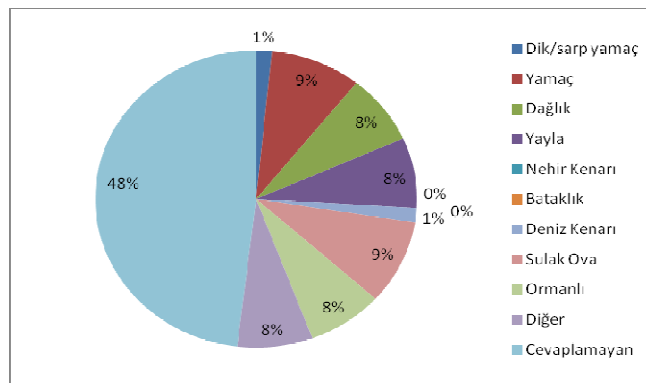


Katılımcıların %54'ü belediyenin yerleşik alanının toplu/yoğun, %18'i belediyenin küçük bir kısmının dağınık, %7'si belediyenin yerleşik alanının dağınık ve %12'si belediyenin yerleşik alanının çok yerleşimli olduğunu belirtmiştir. Belediyelerin yaklaşık %82'lik bir kısmı toplu bir alanda bulunmakla belediye hizmetlerinin daha kolay yerine getirilebileceği bir alanda hizmet vermekte oldukları bu cevaplarla ortaya çıkmaktadır.

Tablo 24: Belediyeyi Çevreleyen Alanın (İl veya İlçenin) Hakim Coğrafi Özelliklerine İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Dik/sarp yamaç	2	,7
Yamaç	12	4,1
Dağlık	10	3,4
Yayla	10	3,4
Nehir Kenarı	0	0,0
Bataklık	0	0,0
Deniz Kenarı	2	,7
Sulak Ova	12	4,1
Ormanlı	10	3,4
Diğer	10	3,4
Cevaplamayan	63	21,5
Toplam	293	100,0

Grafik 4: Belediyelerin Coğrafi Konumları

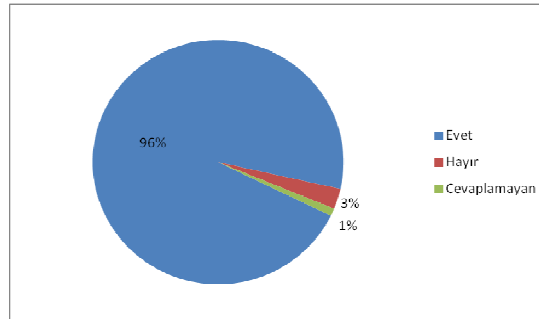


Katılımcıların %1'i belediyenin bulunduğu alanın coğrafi özelliğinin dik/sarp yamaç, %4'ü yamaç, %3'ü dağlık, %3'ü yayla, %1'i deniz kenarı, %4'ü sulak ova, %3'ü ormanlı ve %3'ü diğer coğrafi özelliklere sahip olduğunu belirtmiştir. Bu soruda cevaplamayanların oranı yüksek çıkmıştır. Belediye yöneticilerinin belediyenin bulunduğu alanı tanımlayacak bir seçenek bulamadıklarını göstermesi açısından ilginç bir sonuç olmuştur. Burada yöneticilerin belediyelerinin konumunu 'diğer' seçeneği ile de işaretlemediklerine göre seçeneklerden birine karar veremediklerinden daha çok soruyu önemsemedikleri ortaya çıkmaktadır. Cevaplamayanların oranının yüksekliği bu soru üzerinden yorum yapmayı da zorlaştırmaktadır. Daha aşağıda (Tablo 29) yer alan bir başka soruda belediyelerinin kıyı bölgesi olduğu işaretleyenlerin oranının %41 olduğu dikkate alınırsa bu sorunun cevaplamadan geçildiği daha iyi anlaşılacaktır. Ayrıca seçeneklerden bir veya bir kaçının birlikte kendi bölgelerini tanımladığını düşünen katılımcıların birkaç seçeneği işaretlemek yerine boş bırakmayı tercih ettikleri yorumu da yapılabilir.

Tablo 25: Katılımcıların “Belediyemizin kendine ait (kiralık olmayan) bir hizmet binası vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	282	96,2
Hayır	8	2,7
Cevaplamayan	3	1,0
Toplam	293	100,0

Grafik 5: Hizmet Binası Varlığı

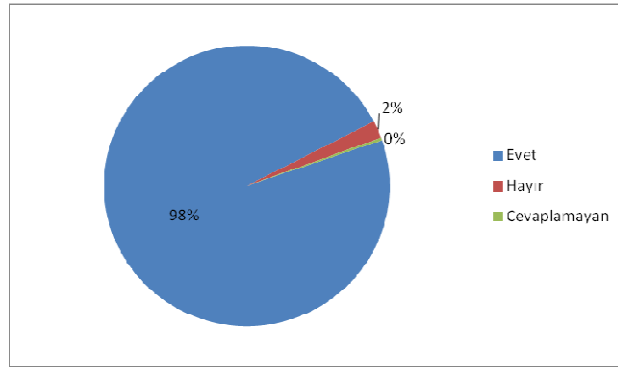


Katılımcıların %96'sı belediyelerinin kendilerine ait (kiralık olmayan) bir hizmet binası olduğunu ve %3'ü olmadığını belirtmiştir. Belediyeler büyük bir çoğunlukla kendilerine ait binalarda hizmet vermektedirler.

Tablo 26: Katılımcıların “Belediyemizin büyük yerleşim birimleriyle ulaşımı kolaydır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	286	97,6
Hayır	6	2,0
Cevaplamayan	1	0,3
Toplam	293	100,0

Grafik 6: Ulaşım Kolaylığının Varlığı

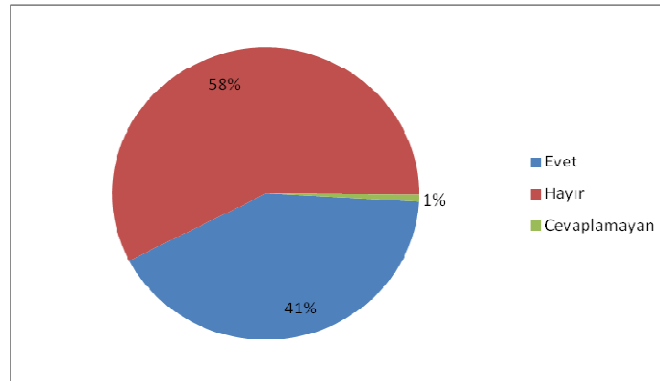


Katılımcıların %98'i belediyelerinin büyük yerleşim birimleriyle ulaşımın kolay olduğunu ve %2'si ise kolay olmadığını belirtmiştir. Araştırma konusu belediyeler'in Ege Belediyeleri olduğu gerçeğinden hareketle çıkan oran normal bir durumu yansıtmaktadır.

Tablo 27: Katılımcıların "Belediyemiz bir kıyı beldesidir (turistik veya değil)." İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	122	41,6
Hayır	169	57,7
Cevaplamayan	2	0,7
Toplam	293	100,0

Grafik 7: Kıyı Beldesi Durumu

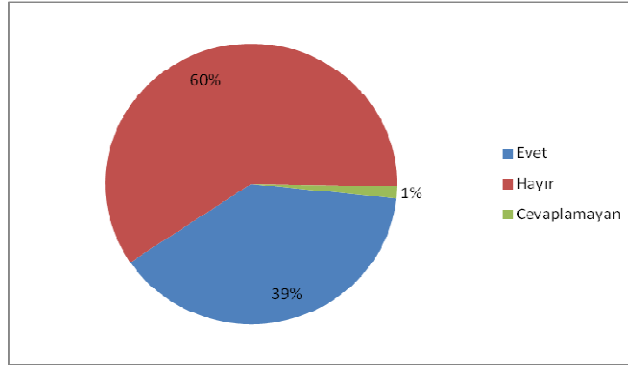


Belediyenin bir kıyı beldesi (turistik veya değil) olma durumuna ilişkin yanıtlar Tabloda yer almaktadır. Katılımcıların %42'si belediyelerinin bir kıyı beldesi olduğunu ve %58'i ise kıyı beldesi olmadığını belirtmiştir.

Tablo 28: Katılımcıların "Belediyemiz bir tatil beldesi/turistik belediyedir (kıyıda veya değil)." İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	114	38,9
Hayır	175	59,7
Cevaplamayan	4	1,4
Toplam	293	100,0

Grafik 8: Turistik Belde Durumu

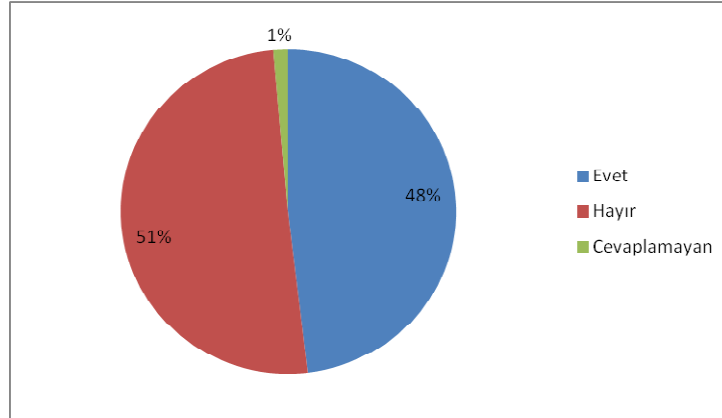


Katılımcıların %39'u belediyelerinin bir tatil beldesi/turistik belediye olduğunu ve %60'ı ise bir tatil beldesi/turistik belediye olmadığını belirtmiştir.

Tablo 29: Katılımcıların “Belediyemizin sahip veya ortak olduğu belediye şirketi vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	141	48,1
Hayır	148	50,5
Cevaplamayan	4	1,4
Toplam	293	100,0

Grafik 9: Belediye Şirketi Varlığı

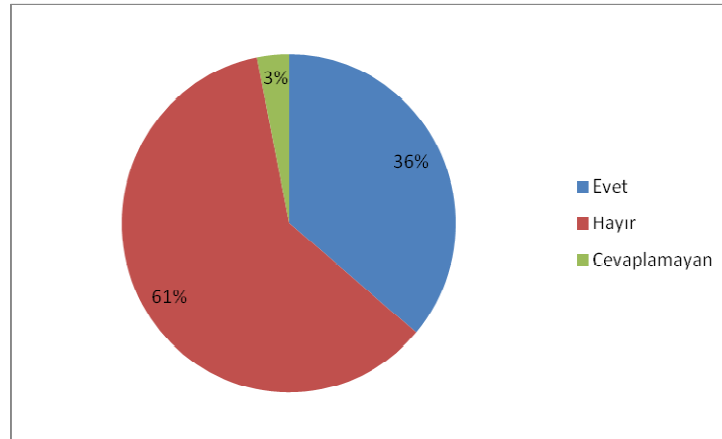


Katılımcıların %48'i belediyelerinin sahip veya ortak olduğu belediye şirketi olduğunu ve %50'si ise belediyelerinin sahip veya ortak olduğu belediye şirketi olmadığını belirtmiştir.

Tablo 30: Katılımcıların “Yap-işlet-devret yoluyla yapılmakta olan hizmetlerimiz vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)
Evet	106	36,2
Hayır	178	60,8
Cevaplamayan	9	3,1
Toplam	293	100,0

Grafik 10: Yap-İşlet-Devret İşlerinin Varlığı



Katılımcıların %36'sı belediyelerinin yap-işlet-devret yoluyla yapılmakta olan hizmetlerinin olduğunu ve %61'i ise belediyelerinin yap-işlet-devret yoluyla yapılmakta olan hizmetlerinin olmadığını belirtmiştir.

4.2.2. Kentin Geçim Kaynakları

Tablo 31: Katılımcıların Kentin Geçim Kaynakları Sorusuna Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

Kentın Geçim Kaynakları					
	Sayı	%		Sayı	%
Arıcılık	36	12,3	Sağlık	19	6,5
Maden	47	16,0	Organik Tarım	32	10,9
Ticaret	205	70,0	Çiçekçilik	25	8,5
Eğitim	41	14,0	Tarım Dışı Sanayi	49	16,7
Hayvancılık	129	44,0	Hizmet	40	13,7
Orman	14	4,8	Geleneksel Tarım	201	68,6
Sınır Ticareti	7	2,4	Ulaşım	34	11,6
Turizm/Tatil	103	35,2	Tarıma Dayalı Sanayi	74	25,3
Balıkçılık	64	21,8	Emekli	66	22,5
Seracılık	53	18,1	Sermaye Yoğun Tarım	18	6,1
Küçük El Sanatları	42	14,3	Ağır Sanayi	18	6,1
			Diğer	44	15,0

Katılımcıların verdikleri yanıtlar incelendiğinde, araştırma yapılan kentlerin geçim kaynaklarının başında ticaretin geldiği görülmektedir. Ticaret seçeneğini geleneksel tarım, hayvancılık, turizm/tatil seçenekleri takip etmektedir. Sınır ticareti ise katılımcıların en az işaretledikleri seçenek olmuştur. Ticaret seçeneğinin %70 çıkmış olması araştırma bölgesinde gerçek şehirli yaşamın giderek daha öne çıkacağı ve daha fazla kaliteli ve bilinçli hizmet isteğinin artacağı söylenebilecektir.

4.3.3. Sosyo-Ekonomik Durum ve Hizmetlerin Yeterlilik Düzeyi

Tablo 32: Katılımcıların “Belediyemiz ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahiptir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	8	2,7	3,26	0,9
Orta Düzeyde	64	21,8		
Büyük Ölçüde	62	21,2		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	154	52,6		
Cevaplamayan	5	1,7		
Toplam	293	100		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemiz ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahiptir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%73,8) beldelerinin ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahip olduğunu düşünmektedirler. Bu sonuç hem belediye üst yöneticilerinin beldeleri ile ilgili olumlu motivasyonuna dair bir ipucu verdiği gibi, aynı ilin sınırları içindeki beldelerin rekabet düşüncesini de yansıtmaktadır. Çoğunluk kendi beldesini genel olarak merkeze koyma eğilimindedir.

Tablo 33: Katılımcıların “Belediyemizde ev sahipliği (kendi evi olanlar) oranı çok yüksektir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	3	1	3,11	0,74
Orta Düzeyde	57	19,5		
Büyük Ölçüde	135	46,1		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	94	32,1		
Cevaplamayan	4	1,4		
Toplam	293	100		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizde ev sahipliği (kendi evi olanlar) oranı çok yüksektir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların büyük bir çoğunluğu belediyelerinde ev sahipliği oranının yüksek olduğunu düşünmektedirler. Son yıllarda gerçekleştirilen toplu konut faaliyetleri ile mortgage kredilerinden yararlanan halkın sayısındaki büyük artış şehirlerde ev sahipliği oranını artırmıştır. Burada çıkan yaklaşık %80 üzeri sonuç, konar-göçer ve seyyal bir nüfus yerine bu beldelerde yerleşik, ‘şehirli’ kültürün altyapısının gerçekleşmekte olduğunu göstermektedir. Herhangi bir yerde yerleşerek ‘kendi evinde’ oturmakta olanların çevre duyarlılığı, belediye hizmetlerine olan duyarlılığı ve hizmet talepleri de bu gelişme ile beraber artmaya devam edecektir. Belediye yöneticilerinin ev sahipliği oranının kendi beldelerinde yüksek olduğunu düşünmeleri, aynı zamanda onları hizmetler konusunda daha etkin ve verimli olmaya zorlayacağı düşünülebilir.

Tablo 34: Katılımcıların “Belediyemizde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	112	38,2	1,99	1
Orta Düzeyde	105	35,8		
Büyük Ölçüde	40	13,7		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	35	11,9		
Cevaplamayan	1	0,3		
Toplam	293	100		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut vardır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların yaklaşık %43’ü belediyelerinde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut olduğu görüşüne katılmaktadırlar. Özellikle ikinci konut veya sayfiye kültürünün yerleşmesi ve gelişmesi yukarıda belirtilen ‘şehirli’ lik özelliğini ve diğer gereklerini tetikleyecek bir unsurdur.

Tablo 35: Katılımcıların “Belediyemiz yaşamak için ucuz/ekonomik bir yerleşim birimidir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	39	13,3	2,64	1,01
Orta Düzeyde	99	33,8		
Büyük Ölçüde	78	26,6		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	74	25,3		
Cevaplamayan	3	1,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemiz yaşamak için ucuz/ekonomik bir yerleşim birimidir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %13’ü hiç değil/katılmıyorum, %34’ü orta düzeyde, %27’si büyük ölçüde ve %25’i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu beldelerinin yaşam için uygun olduğunu düşünmekte ve bu önermeye verilen cevaplar ile Tablo 34’de yer alan ‘ekonomik öneme sahip olma’ önermesine verilen cevapların uyumluluğu dikkati çekmektedir. Buna göre beldelerinin önemine inanan yöneticiler yanı zamanda beldelerinin yaşamak için uygun bir yer olduğunu düşünmekle, beldeleri ve gelecekteki konumu hakkında olumlu kanaat taşımaktadırlar. Bu yaklaşımın hizmetlerin kalitesinin artmasına olumlu etki edeceği düşünülmektedir.

Tablo 36: Katılımcıların “Belediye sınırları içinde halkın geçim imkanları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	10	3,4	2,61	0,74
Orta Düzeyde	128	43,7		
Büyük Ölçüde	117	39,9		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	34	11,6		
Cevaplamayan	4	1,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediye sınırları içinde halkın geçim imkânları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %3’ü hiç değil/katılmıyorum, %44’ü orta düzeyde, %40’ı büyük ölçüde ve %12’si kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu önermeye verilen cevaplar ile bir önceki önermeye verilen cevaplar arasında da bir uyumluluk olduğu gözlenmiştir. Yöneticiler beldelerinin önemli, ucuz ve ekonomik olduğunu düşünürken aynı doğrultuda halkın da yaşam seviyesinin yüksek olduğunu belirtmektedirler.

Tablo 37: Katılımcıların “Belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu vardır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	141	48,1	1,73	0,91
Orta Düzeyde	95	32,4		
Büyük Ölçüde	21	7,2		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	22	7,5		
Cevaplamayan	14	4,8		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu vardır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %48’i hiç değil/katılmıyorum, %32’si orta düzeyde, %7’si büyük ölçüde ve %8’i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu olduğunu düşünmemektedirler. Belediyenin mali gücünü göstermesi açısından bu önerme önemli bir durumu da ifade etmektedir. Geçmiş yıllarda belediyelerin SSK veya Emekli Sandığına olan borçları konusunda sürekli yorumlar yapılırken, kurumların üst düzey yöneticileri artık böyle bir sorunun kalmadığı veya önem derecesinin azaldığı kanaatindedirler. İlgili sonuç, belediyelerin mali güçlerinin artmakta olduğu ve eskiye göre daha iyi durumda olduklarını göstermektedir.

Tablo 38: Katılımcıların “Çalışanlarımızın maaşlarını düzenli olarak ödemekte zorluk çekmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	214	73,0	1,41	0,80
Orta Düzeyde	44	15,0		
Büyük Ölçüde	16	5,5		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	14	4,8		
Cevaplamayan	5	1,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Çalışanlarımızın maaşlarını düzenli olarak ödemekte zorluk çekmekteyiz.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %73’ü hiç değil/katılmıyorum, %15’i orta düzeyde, %6’sı büyük ölçüde ve %5’i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu çalışanların maaşlarının düzenli olarak ödenmekte zorluk çektiğini düşünmemektedirler. Belediyelerin çalışanların ücretlerini ödeyememeleri genelde yayınlarda ve basında en çok haber ve yorum konusu olan hususlardandır. Ancak inceleme alanımızda yer alan yöneticilerin büyük bir çoğunluğu böyle bir sorunun olmadığını düşünmekte ve yine belediyelerin mali gücü hakkında olumlu bir bilgi sunmaktadırlar. Oranlar, belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmiş olması ve dağıtım usullerinin daha rasyonel esaslara bağlanmış olması nedeniyle belediyelerin ücret ödeme zorluğu yaşamaktan kurtuldukları yani mali güçlerinin son yıllarda daha iyi duruma geldiğini göstermesi açısından önemli bir gösterge durumundadır.

Tablo 39: Katılımcıların “Belediyemizin borcu, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazladır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	144	49,1	1,73	0,89
Orta Düzeyde	93	31,7		
Büyük Ölçüde	33	11,3		
Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	17	5,8		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizin borcu, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazladır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %49’u hiç değil/katılmıyorum, %32’si orta düzeyde, %11’i büyük ölçüde ve %6’sı kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu belediyenin borcunun, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazla olduğunu görüşüne katılmamaktadırlar. Belediyelerin borç batağına saplandıkları iddiası da çoğu kere dile getirilmektedir. Özellikle siyasi arenada en çok şikayet edilen veya dillendirilen bu durumun farklı siyasi partilere mensup belediyelerde yapılan bu anketle iddia edildiği gibi olmadığını göstermektedir. Ankete katılan üst düzey yöneticiler belediyelerinin büyük bir borç altında olmadığını belirtmiş olmaktadır.

Belediyelerin mali güçlerinin son dönemde yapılan düzenlemelerle artmış olduğu görüşü, üst düzey yöneticilerin tespitiyle desteklenmiş olmaktadır.

Bu soru/önerme ve önceki iki soru/önerme belediye yöneticilerinin belediyenin ekonomik düzeyleri hakkında ne düşündüklerini ortaya koymayı amaçlamıştır. Her üç önermede de üst düzey yöneticiler, belediyelerinin mali olarak kötü durumda olmadığını, güçlü olduklarını belirtmiş olmaktadır. Topluca değerlendirildiğinde araştırma alanında bulunan belediyelerin prim borçları önemsiz durumdadır, borçları belde büyüklüklerine göre fazla değildir ve çalışanlarının ücretlerini ödemekte zorluk çekmemektedirler. Her üç duruma verilen cevaplar birbiri ile uyumlu ve aynı sonucu gösterir durumdadır. Araştırma alanındaki belediyelerin mali güçleri iyi durumdadır. Yerel yönetimler ve özel olarak belediyeler için uygulanan pay dağıtımı, proje destekleri gibi hizmetlerin daha stabil hale geldiği ve aynı zamanda genel ekonomik durumda meydana gelen olumlu değişimlerin belediyelerin mali yapısını olumlu yönde etkilediği şeklinde daha önce bu çalışmada ifade edilen tespitin, doğrulandığı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye üst düzey yöneticileri mali iyileşme konusunda bu çalışmada ifade edilen görüşleri paylaşmaktadırlar.

Tablo 40: Katılımcıların “Halkın ödeme güçlüğü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çekmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	74	25,3	2,08	0,89
Orta Düzeyde	150	51,2		
Büyük Ölçüde	36	12,3		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	30	10,2		
Cevaplamayan	3	1,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Halkın ödeme güçlüğü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çekmekteyiz.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %25’i hiç değil/katılmıyorum, %51’i orta düzeyde, %12’si büyük ölçüde ve %10’u kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu halkın ödeme güçlüğü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çektiklerini düşünmemektedirler. Bu önerme ile Tablo 39’da yer alan “Belediye sınırları içinde halkın geçim imkanları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.” ifadesine verilen cevapların oranları birbiri ile uyumlu çıkmıştır. Belediye üst yönetimleri, hem halkın mali durumunun göreceli olarak iyi olduğunu hem de bu nedenle yerel vergileri rahatça toplayabildiklerini düşünmektedirler.

Tablo 41: Katılımcıların “Organizasyon yetersizliği nedeniyle, yerel vergileri toplamakta zorlanıyoruz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	136	46,4	1,71	0,81
Orta Düzeyde	113	38,6		
Büyük Ölçüde	26	8,9		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	13	4,4		
Cevaplamayan	5	1,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Organizasyon yetersizliği nedeniyle, yerel vergileri toplamakta zorlanıyoruz.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %46’sı hiç değil/katılmıyorum, %39’u orta düzeyde, %9’u büyük ölçüde ve %4’ü kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu organizasyon yetersizliği sebebiyle, yerel vergileri toplamakta büyük zorluk çektiklerini düşünmemektedirler. Bir üstte (Tablo 42), yer alan önermeye verilen cevaplar ile beraber ele alındığında ortaya çıkan durum, yerel vergileri toplamada herhangi bir nedenle olumsuz bir durumun oluşmadığıdır. Yerel vergileri ödemede halkın bir zorluk çekmemesi yanında, belediyeler organizasyon açısından bu vergileri toplama sıkıntısı çekmemektedirler. Üst yöneticilerin beldelerin mali durumuna daha önceki yaklaşımlarıyla da örtüşen bu durumun, belediyenin mali yapısına olumlu bir katkıda bulunmuş olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Tablo 42: Katılımcıların “Yakın belediyelerden gelen desteklerle hizmetleri yürütmekteyiz.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	263	89,8	1,16	0,57
Orta Düzeyde	15	5,1		
Büyük Ölçüde	3	1,0		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	8	2,7		
Cevaplamayan	4	1,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yakın belediyelerden gelen desteklerle hizmetleri yürütmekteyiz.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %90’ı hiç değil/katılmıyorum, %5’i orta düzeyde, %1’i büyük ölçüde ve %3’ü kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu hizmetlerini yakın belediyelerden gelen destekle yürütmekte oldukları ifadesine katılmadıklarını belirtmişlerdir. Belediyelerin mali durumunu test etmeye çalışan bundan önceki önermelerle doğru orantılı olarak ortaya çıkmış bulunan bu duruma göre araştırma alanında bulunan belediyelerin, mali ve teknik açıdan güçlü oldukları ve bir başka belediyenin desteğine ihtiyaçlarının bulunmadığını düşündükleri görülmektedir.

Tablo 43: Katılımcıların “Başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetler almaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	250	85,3	1,18	0,58
Orta Düzeyde	24	8,2		
Büyük Ölçüde	2	0,7		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	8	2,7		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetler almaktayız.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %85’i hiç değil/katılmıyorum, %8’i orta düzeyde, %1’i büyük ölçüde ve %3’ü kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetleri aldıkları ifadesine katılmadıklarını belirtmişlerdir. Hizmet organizasyonu açısından belediyelerin kendilerine yeter durumda olduklarının bir göstergesi olarak bu önermeye verilen cevapların doğrudan %90’lar seviyesinde olumlu olarak çıkması, dolaylı olarak mali güç artışının teknik kapasite artışına da neden olduğu izlenimini ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 44: Katılımcıların “Özelleştirme yoluyla yürüttüğümüz hizmetler bulunmaktadır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	92	31,4	2,30	1,14
Orta Düzeyde	76	25,9		
Büyük Ölçüde	54	18,4		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	61	20,8		
Cevaplamayan	10	3,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Özelleştirme yoluyla yürüttüğümüz hizmetler bulunmaktadır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %31’i hiç değil/katılmıyorum, %26’sı orta düzeyde, %18’i büyük ölçüde ve %21’i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir. Belediyelerin özelleştirme ile görebilecekleri hizmetlerin varlığı ve bunun getireceği mali ve teknik rahatlama yanında, yarıya yakın belediyenin, henüz önemli ölçüde bu eğilim içinde bulunmaması, bu konuda önemli bir potansiyelin bulunduğunu göstermektedir.

Tablo 45: Katılımcıların “Başka belediyelere ücreti karşılığında bazı hizmetler sunmaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	180	61,4	1,54	0,84
Orta Düzeyde	64	21,8		
Büyük Ölçüde	23	7,8		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	14	4,8		
Cevaplamayan	12	4,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Başka belediyelere ücreti karşılığında bazı hizmetler sunmaktayız.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %61’i hiç değil/katılmıyorum, %22’si orta düzeyde, %8’i büyük

ölçüde ve %5'i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetleri sundukları ifadesine katılmadıklarını belirtmişlerdir. Başka belediyelerden hizmet almadıklarının tespit edildiği (Tablo 45) deki oranlarla burada ortaya çıkan oranlar ölçümlemenin uyumluluğunu da göstermesi açısından dikkate değer bulunmuştur. Araştırma alanındaki belediyelerin hizmet tekniği açısından kendilerine yeter durumda oldukları bu önermeler beraber ele alındığında daha iyi anlaşılmaktadır.

Tablo 46: Katılımcıların “Belediyemizin teknik araç filosu yeterli durumdadır.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	22	7,5	2,81	0,93
Orta Düzeyde	93	31,7		
Büyük Ölçüde	94	32,1		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	81	27,6		
Cevaplamayan	3	1,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizin teknik araç filosu yeterli durumdadır.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %8'i hiç değil/katılmıyorum, %32'si orta düzeyde, %32'si büyük ölçüde ve %28'i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların büyük çoğunluğu belediyenin teknik araç filosunun yeterli ifadesine katıldıklarını belirtmişlerdir. Ancak üst yöneticiler bu oranlarla, teknik olarak kendi kendilerine yettikleri tezine katılmanın yanında bunu yeterli görmedikleri ve geliştirme konusunda beklentilerinin olduğu kanısı uyanmıştır. Teknik kapasitelerinin kesin olarak tam olduğunu kabul eden yaklaşık %30 oranı karşılığında, büyük bir kesim geliştirme gereği olduğunu düşünmektedir.

Tablo 47: Katılımcıların “Belediyemizde katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorlanmaktayız.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	163	55,6	1,64	0,84
Orta Düzeyde	75	25,6		
Büyük Ölçüde	41	14,0		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	9	3,1		
Cevaplamayan	5	1,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizde katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorlanmaktayız.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %56'sı hiç değil/katılmıyorum, %26'sı orta düzeyde, %14'ü büyük ölçüde ve %3'ü kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu belediyede katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorluk çekildiğini düşünmemektedirler. Önceki

önermelerde ortaya çıkan teknik yeterlilik burada da test edilmiş ve benzer bir sonuca ulaşılmış olmaktadır.

Tablo 48: Katılımcıların “Belediyemizde katı atıkların bertarafı sorun teşkil etmektedir.” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Değil/Katılmıyorum	92	31,4	2,31	1,13
Orta Düzeyde	78	26,6		
Büyük Ölçüde	60	20,5		
Kesinlikle Evet/Katılıyorum	61	20,8		
Cevaplamayan	2	0,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin sosyo-ekonomik düzeyi ve hizmetlerin durumu/yeterlilik düzeyini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizde katı atıkların bertarafı sorun teşkil etmektedir.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadeye katılıp katılmadıklarını belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %31’i hiç değil/katılmıyorum, %27’si orta düzeyde, %21’i büyük ölçüde ve %21’i kesinlikle evet/katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların, seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir. Bir önceki önerme ile karşılaştırıldığında, atıkları düzenli olarak toplamakta olduklarını düşünen yöneticilerin bunları bertaraf etmede aynı oranda başarılı olmadıklarını düşündükleri ortaya çıkmaktadır. Katı atık bertaraf etmede belediyelerin sorunları olduğunu ve bu alanda yapmaları gereken yatırımların henüz yeterince yapılamadığı bu sonuçla ortaya çıkmaktadır.

4.3.4. Mali Sorunların Nedenlerine İlişkin İfadelerin Dağılımı

4.3.4.1. Önermelere Verilen Cevaplar

Tablo 49: Katılımcıların “Mali kaynakların yetersizliği” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	19	6,5	3,02	0,88
Az Önemli	52	17,7		
Önemli	125	42,7		
Çok Önemli	95	32,4		
Cevaplamayan	2	,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynakların yetersizliği.” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %7’si hiç önemli değil, %18’i az önemli, %43’ü önemli ve %32’si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynakların yetersizliğinin önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 50: Katılımcıların “Mali kaynakların dağıtımında adaletsizlik” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	31	10,6	2,78	0,95
Az Önemli	75	25,6		
Önemli	106	36,2		
Çok Önemli	73	24,9		
Cevaplamayan	8	2,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynakların dağıtımında adaletsizlik” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %11’i hiç önemli değil, %26’sı az önemli, %36’sı önemli ve %25’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynakların dağıtımındaki adaletsizliğin önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 51: Katılımcıların “Mali mevzuatın eskimiş olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	38	13,0	2,71	0,97
Az Önemli	66	22,5		
Önemli	110	37,5		
Çok Önemli	63	21,5		
Cevaplamayan	16	5,5		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali mevzuatın eskimiş olması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %13’ü hiç önemli değil, %23’ü az önemli, %38’i önemli ve %22’si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali mevzuatın eskimiş olmasının önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 52: Katılımcıların “Mali mevzuatın karmaşıklığı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	27	9,2	2,74	0,89
Az Önemli	79	27,0		
Önemli	120	41,0		
Çok Önemli	58	19,8		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali mevzuatın karmaşıklığı” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %9’u hiç önemli değil, %27’si az önemli, %41’i

önemli ve %20'si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali mevzuatın karmaşık olmasının önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 53: Katılımcıların “Mali kaynaklara ulaşmada zorluk” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	26	8,9	2,78	0,85
Az Önemli	61	20,8		
Önemli	142	48,5		
Çok Önemli	52	17,7		
Cevaplamayan	12	4,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynaklara ulaşmada zorluk” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %9'u hiç önemli değil, %21'i az önemli, %49'u önemli ve %18'i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynaklara ulaşımın zor olmasının önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 54: Katılımcıların “Mali kaynakları kullanmada karşılaştığımız bürokratik sorunlar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	27	9,2	2,93	0,97
Az Önemli	63	21,5		
Önemli	99	33,8		
Çok Önemli	97	33,1		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynakları kullanmada karşılaştığımız bürokratik sorunlar” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %9'u hiç önemli değil, %22'si az önemli, %34'ü önemli ve %33'ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynakları kullanmada karşılaşılan bürokratik sorunların önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 55: Katılımcıların “Bütçemizdeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorluklar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	90	30,7	2,07	0,95
Az Önemli	110	37,5		
Önemli	53	18,1		
Çok Önemli	28	9,6		
Cevaplamayan	12	4,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Bütçemizdeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorluklar” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %31’i hiç önemli değil, %38’i az önemli, %18’i önemli ve %10’u çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu bütçedeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorlukların çok önemli olduğunu düşünmemektedirler.

Tablo 56: Katılımcıların “Yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif verilmemesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	23	7,8	3,04	0,96
Az Önemli	56	19,1		
Önemli	91	31,1		
Çok Önemli	116	39,6		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif verilmemesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %8’i hiç önemli değil, %19’u az önemli, %31’i önemli ve %40’ı çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif verilmemesinin önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 57: Katılımcıların “Yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	12	4,1	3,27	0,84
Az Önemli	37	12,6		
Önemli	97	33,1		
Çok Önemli	140	47,8		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %4’ü hiç önemli değil, %13’ü az önemli, %33’ü önemli ve %48’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesinin önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 58: Katılımcıların “Belediye özgelirlerinin belediyeye uygun gelirler olmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	36	12,3	2,57	0,93
Az Önemli	103	35,2		
Önemli	93	31,7		
Çok Önemli	53	18,1		
Cevaplamayan	8	2,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediye özgelirlerinin belediyeye uygun gelirler olmayışı” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %12’si hiç önemli değil, %35’i az önemli, %32’si önemli ve %18’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların, seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir. Bu ifadenin hem önemli hem de çok önemli olmadığını düşünen katılımcılar bulunmaktadır. Ancak genel eğilim belediye öz gelirlerinin belediyelere uygun olduğu yönündedir.

Tablo 59: Katılımcıların “Belediye özgelirlerinin toplanmasındaki zorluklar” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	11	3,8	2,87	0,82
Az Önemli	85	29,0		
Önemli	124	42,3		
Çok Önemli	70	23,9		
Cevaplamayan	3	1,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediye öz gelirlerinin toplanmasındaki zorluklar” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %4’ü hiç önemli değil, %29’u az önemli, %42’si önemli ve %24’ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu belediye öz gelirlerinin toplanmasındaki zorlukların önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 60: Katılımcıların “Belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkansızlıkları” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	22	7,5	2,98	0,93
Az Önemli	61	20,8		
Önemli	106	36,2		
Çok Önemli	101	34,5		
Cevaplamayan	3	1,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkansızlıkları” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %8’i hiç önemli değil, %21’i az önemli, %36’sı önemli ve %35’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu (%70,7) belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkansızlıklarının önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 61: Katılımcıların “Bütçemizin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	133	45,4	1,96	1,04
Az Önemli	51	17,4		
Önemli	72	24,6		
Çok Önemli	26	8,9		
Cevaplamayan	11	3,8		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Bütçemizin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %45’i hiç önemli değil, %17’si az önemli, %25’i önemli ve %9’u çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu bütçenin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesinin önemli olmadığını düşünmektedirler. Oranlardan belediye üst yöneticilerinin bu yönde bir kaygılarının olmadığını düşündükleri sonucu çıkarılmıştır.

Tablo 62: Katılımcıların “Merkezin veya mülki idare amirinin kaynağını vermediği sorumluluklar yüklemesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	59	20,1	2,53	1,02
Az Önemli	68	23,2		
Önemli	102	34,8		
Çok Önemli	55	18,8		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Merkezin veya mülki idare amirinin kaynağını vermediği sorumluluklar yüklemesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %20’si hiç önemli değil, %23’ü az önemli, %35’i önemli ve %19’u çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir. Ancak genel eğilim bu yönde önemli bir sorunun bulunmadığı, önemsenmediği yönündedir.

Tablo 63: Katılımcıların “İktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	47	16,0	3,03	1,13
Az Önemli	36	12,3		
Önemli	62	21,2		
Çok Önemli	138	47,1		
Cevaplamayan	10	3,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “İktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %16’sı hiç önemli değil, %12’si az önemli, %21’i önemli ve %47’si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu iktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapmasının önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler. Buradan çıkan sonuçlara göre iktidar partilerinin ayrımcılık yapma ihtimallerine karşı dikkatli olunduğu ancak bu yönde yaygın bir kanaatin de bulunmadığı sonucu ortaya çıkarılmıştır.

Tablo 64: Katılımcıların “Personel giderlerinin bütçemiz içindeki payının çok yüksek olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	33	11,3	2,89	1,01
Az Önemli	61	20,8		
Önemli	94	32,1		
Çok Önemli	98	33,4		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Personel giderlerinin bütçemiz içindeki payının çok yüksek olması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %11’i hiç önemli değil, %21’i az önemli, %32’si önemli ve %33’ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu personel giderlerinin bütçe içindeki payının çok yüksek olmasının önemli olduğunu düşünmektedirler. Önceki incelemelerde de belirtildiği gibi, belediyeler personel giderlerinin yüksek olduğunu genelde kabul etmekte ve bunu nitelikli personel olgusu ile karşılaştırmaktadırlar. Bir çok belediye daha önce de belirtildiği gibi, personel giderlerinin bütçeleri içindeki oranının düşürülmesi ve personel kalitesinin artırılması gereğine inanmaktadırlar.

Tablo 65: Katılımcıların “Geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	18	6,1	2,93	0,88
Az Önemli	65	22,2		
Önemli	118	40,3		
Çok Önemli	83	28,3		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayışı” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %6’sı hiç önemli değil, %22’si az önemli, %40’ı önemli ve %28’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayışının önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 66: Katılımcıların “Yöremizle ilgili proje ve önerilerimize kamu kurumlarının yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	15	5,1	2,99	0,86
Az Önemli	62	21,2		
Önemli	119	40,6		
Çok Önemli	91	31,1		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yöremizle ilgili proje ve önerilerimize kamu kurumlarının yeterli destek sunmayışı” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %5’i hiç önemli değil, %21’i az önemli, %41’i önemli ve %31’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yöresiyle ilgili proje ve önerilere kamu kurumlarının yeterli destek sunmayışının önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 67: Katılımcıların “Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayışı” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	28	9,6	3,07	0,99
Az Önemli	49	16,7		
Önemli	84	28,7		
Çok Önemli	126	43,0		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayışı” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %10’u hiç önemli değil, %17’si az önemli, %29’u önemli ve %43’ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayışının önemli olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmı da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 68: Katılımcıların “Coğrafi ve fiziki koşulların masraflarımızı ve harcama miktarlarını artırması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	50	17,1	2,57	0,99
Az Önemli	74	25,3		
Önemli	103	35,2		
Çok Önemli	54	18,4		
Cevaplamayan	12	4,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarının belirlemek amacıyla, katılımcılara “Coğrafi ve fiziki koşulların masraflarımızı ve harcama miktarlarını artırması” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %17’si hiç önemli değil, %25’i az önemli, %35’i önemli ve %18’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir. Ancak genel eğilim araştırma alanında bulunan belediyeler açısından, coğrafi nedenlerin çok önemli bir seçenek olmadığı yönündedir.

4.3.4.2. Mali Sorunların Nedenlerine İlişkin İfadeler

Katılımcılara belediyenin mali sorunlarının nedenlerine ilişkin ifadeler yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Ancak bunun yanında katılımcılardan bu nedenlere ek başka nedenlerin de olması durumunda, bu nedenleri de belirtmeleri istenmiştir. Aşağıda katılımcılardan gelen belediyenin mali sorunlarının nedenlerine ilişkin liste yer almaktadır.

- Eğitimli personel eksikliği
- Harcamalardaki düzenlik
- Geçmiş dönemden kalan borçlar
- Sosyo-ekonomik duruma göre gelirlerin belirlenmemesi
- Emlak vergisi kısıtlılık halinde gayrimenkullerin vergilerinin sübvansede edilmeyişi
- Kurumlar arası işbirliği ve eşgüdüm noksanlığı
- Belediye Başkanlığının ilçe adına her konuda sorumlu olması gereği

Genel olarak belediye üst yöneticilerinin, mali sorunların nedenleri konusunda çalışma boyunca öne sürülen görüşleri destekler nitelikte tercihte buldukları gözlenmiştir.

4.3.5. Çözüm Önerilerine İlişkin İfadelerin Oransal Dağılımları

4.3.5.1. Önermelere Verilen Cevaplar

Tablo 69: Katılımcıların “Mevzuatın basitleştirilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	14	4,8	3,22	0,78
Az Önemli	22	7,5		
Önemli	137	46,8		
Çok Önemli	113	38,6		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mevzuatın basitleştirilmesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %5’i hiç önemli değil, %8’i az önemli, %47’si önemli ve %39’u çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mevzuatın basitleştirilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 70: Katılımcıların “Mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	9	3,1	3,23	0,79
Az Önemli	37	12,6		
Önemli	120	41,0		
Çok Önemli	121	41,3		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %3’ü hiç önemli değil, %13’ü az önemli, %41’i önemli ve %41’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 71: Katılımcıların “Merkezi yönetimce bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	0	0,0	3,74	0,49
Az Önemli	7	2,4		
Önemli	60	20,5		
Çok Önemli	219	74,7		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Merkezi yönetimce bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılması” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %2’si az önemli, %21’i önemli ve %75’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu merkezi yönetimce bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Bu soruda hiç önemli değil seçeneğini işaretleyen hiçbir katılımcı olmamıştır.

Tablo 72: Katılımcıların “Yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	4	1,4	3,55	0,64
Az Önemli	12	4,1		
Önemli	91	31,1		
Çok Önemli	180	61,4		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesi” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %1’i hiç önemli değil, %4’ü az önemli, %31’i önemli ve %61’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 73: Katılımcıların “Mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	10	3,4	3,44	0,75
Az Önemli	15	5,1		
Önemli	99	33,8		
Çok Önemli	164	56,0		
Cevaplamayan	5	1,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılması” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %3’ü hiç önemli değil, %5’i az önemli, %34’ü önemli ve %56’sı çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 74: Katılımcıların “Bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	4	1,4	3,38	0,72
Az Önemli	29	9,9		
Önemli	105	35,8		
Çok Önemli	146	49,8		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %1’i hiç önemli değil, %10’u az önemli, %36’sı önemli ve %50’si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 75: Katılımcıların “Mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	2	0,7	3,38	0,65
Az Önemli	20	6,8		
Önemli	129	44,0		
Çok Önemli	135	46,1		
Cevaplamayan	7	2,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %1’i hiç önemli değil, %7’si az önemli, %44’ü önemli ve %46’sı çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 76: Katılımcıların “Harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	43	14,7	2,70	0,99
Az Önemli	67	22,9		
Önemli	106	36,2		
Çok Önemli	69	23,5		
Cevaplamayan	8	2,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %15’i hiç önemli değil, %23’ü az önemli, %36’sı önemli ve %24’ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli olduğunu veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler. Kalemler arası aktarma ile ilgili daha önceki bölümde yer alan önerme ile bu önermeye verilen cevaplar karşılaştırıldığında aktarma işleminin büyük bir sorun olarak görülmediği kanaati ortaya çıkmıştır.

Tablo 77: Katılımcıların “Yerel Vergilerin konulması (Vergilere Belediye Payı Eklenmesi)” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	23	7,8	3,19	0,92
Az Önemli	28	9,6		
Önemli	103	35,2		
Çok Önemli	129	44,0		
Cevaplamayan	10	3,4		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yerel Vergilerin konulması (Vergilere Belediye Payı Eklenmesi)” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %8’i hiç önemli değil, %10’u az önemli, %35’i önemli ve %44’ü çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yerel vergilerin konulmasının (vergilere belediye payı eklenmesinin) önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 78: Katılımcıların “Vergilerin bir kısmının, merkezi idarenin yerine belediyeler tarafından toplanması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	10	3,4	3,39	0,81
Az Önemli	28	9,6		
Önemli	85	29,0		
Çok Önemli	161	54,9		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Vergilerin bir kısmının, merkezi idarenin yerine belediyeler tarafından toplanması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %3’ü hiç önemli değil, %10’u az önemli, %29’u önemli ve %55’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu vergilerin bir kısmının, merkezi idarenin yerine belediyeler tarafından toplanmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu

düşünmektedirler. Merkeze ait olan bazı vergilerin, yerel yönetimler tarafından toplanması gereği üzerinde daha önce bu çalışma kapsamında ifade edilen görüşler burada desteklenmektedir.

Tablo 79: Katılımcıların “Belediyelerin idari özerkliğe sahip olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	12	4,1	3,20	0,83
Az Önemli	39	13,3		
Önemli	113	38,6		
Çok Önemli	121	41,3		
Cevaplamayan	8	2,7		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyelerin idari özerkliğe sahip olması” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %4’ü hiç önemli değil, %13’ü az önemli, %39’u önemli ve %41’i çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu belediyelerin idari özerkliğe sahip olmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 80: Katılımcıların “Belediyelerin mali özerkliğe sahip olması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	6	2,0	3,27	0,80
Az Önemli	45	15,4		
Önemli	101	34,5		
Çok Önemli	135	46,1		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyelerin mali özerkliğe sahip olması” ifadesi yöneltmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %2’si hiç önemli değil, %15’i az önemli, %35’i önemli ve %46’sı çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu belediyelerin mali özerkliğe sahip olmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Bir önceki önerme ile karşılaştırıldığında belediye üst yöneticilerinin mali özerkliğe, idari özerklikten daha fazla önem verdikleri gözlenmiştir.

Tablo 81: Katılımcıların “Belediyemizden hizmet alan mücavir alan dışı yerleşimlerden de vergi alınması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	27	9,2	2,88	0,95
Az Önemli	68	23,2		
Önemli	103	35,2		
Çok Önemli	89	30,4		
Cevaplamayan	6	2,0		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Belediyemizden hizmet alan mücavir alan dışı yerleşimlerden de vergi alınması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %9’u hiç önemli değil, %23’ü az önemli, %35’i önemli ve %30’u çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu belediyeden hizmet alan mücavir alan dışı yerleşimlerden de vergi alınmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli olduğunu veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler.

Tablo 82: Katılımcıların “Yazlık ve tatil konutları olanlardan ek vergi veya yüksek hizmet bedelleri alınması” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	64	21,8	2,52	1,05
Az Önemli	65	22,2		
Önemli	97	33,1		
Çok Önemli	58	19,8		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yazlık ve tatil konutları olanlardan ek vergi veya yüksek hizmet bedelleri alınması” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %22’si hiç önemli değil, %22’si az önemli, %33’ü önemli ve %20’si çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcılardan gelen yanıtların seçenekler arasında düzenli dağıldığı görülmektedir.

Tablo 83: Katılımcıların “Yörenin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesi” İfadesine Verdikleri Yanıtlara İlişkin Sayısal ve Oransal Dağılım

	Sayı	Yüzde (%)	Ortalama	Std. Sapma
Hiç Önemli Değil	14	4,8	3,37	0,85
Az Önemli	29	9,9		
Önemli	77	26,3		
Çok Önemli	164	56,0		
Cevaplamayan	9	3,1		
Toplam	293	100,0		

Belediyenin mali sorunlarına çözüm önerilerini belirlemek amacıyla, katılımcılara “Yörenin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesi” ifadesi yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Tabloda yer alan değerler doğrultusunda, katılımcıların %5’i hiç önemli değil, %10’u az önemli, %26’sı önemli ve %56’sı çok önemli cevabını vermişlerdir. Bu doğrultuda katılımcıların çoğunluğu yörenin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Özellikle turistik özellikleri olan ve tarihi olarak önem arz eden yerlerin henüz yeterince değerlendirilemediği ve bu konuda önemli bir kullanılabilir kapasitenin olduğu düşüncesi, üst düzey yöneticiler tarafından da desteklenmiş durumdadır.

4.3.5.2. Çözüm Önerilerine İlişkin İfadeler

Katılımcılara belediyenin mali sorunlarının çözüm önerilerine ilişkin ifadeler yöneltilmiş ve onlardan bu ifadenin önem derecesi ile ilgili düşüncelerini belirtmeleri istenmiştir. Ancak bunun yanında katılımcılardan bu çözüm önerilerine ek başka nedenlerin de olması durumunda, bu nedenleri de belirtmeleri istenmiştir. Aşağıda katılımcılardan gelen belediyenin mali sorunlarının çözüm önerilerine ilişkin ifadeler başlıklar halinde yer almaktadır.

Özel hizmetlerden elde edilen gelirlerin aynı hizmetlerde kullanımı, hazine arazilerinin belediyelere ücretsiz devri, diğer kamu kurumlarının iş makinelerinden yararlanma, organize sanayinin geliştirilip hızlandırılması, kalkınma ajanslarının üreteceği proje ve öneriler, duran araçlardan otopark ücreti alınması, yeni otopark yapılması ve buradan gelecek gelir, tasarruf, belediye gelirlerinin değişik projeler üreterek artırılması, merkezi vesayetın kalkması ve mali kaynakların tespiti ile özerk yönetime imkan tanınması, uzun vadeli planlama yapılması ve uygulanması, Şehir içi ulaşımın yalnızca belediyeye ait olması, turizm bölgesi olmanın birinci kriter olarak alınması, tarım bölgelerinde inisiyatifin merkez belediyede olması, personel alımlarının kolaylaştırılması, belediyenin bulunduğu bölge ve ekonomik kriterlere göre özerkleştirilmesi

Bu çalışmada mali sorunların çözüm önerileri olarak sunulan (bu kapsamda tam özerklik, yerel kaynakların çeşitlenmesi, yerel vergilendirme konusunda yetkilerin artırılması) gibi görüşlerin, yerel yetkililerce de yoğun olarak kabul gördüğü ve desteklendiği görülmüştür. Yerel yöneticiler de yerel vergilerin artırılması veya daha özerk bir yönetim sisteminin geliştirilmesi konusunda görüş birliği halindedirler. Ancak merkez paylarının artırılması gereği seçeneklerinin de tercih edilmiş olması göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin kaynaklar artırılmasının, idari ve mali özerklikten daha önemli olduğunu düşündüklerini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca en kolay çözüm yöntemi olarak sürekli olarak gündeme getirilen merkezden dağıtılan payların artırılması gerektiği düşüncesi, sadece gelirleri artırma amaçlı olarak öne sürüldüğü için genel yaygın bir kanaat halini almıştır. Bu gelişmenin idari ve mali vesayete olan bağımlılığı üzerinde fazlaca durulmamıştır.

4.3.6. Toplu Tablolar

Tablo 84: Belediyenin Sosyo-Ekonomik Düzeyi ve Hizmetlerin Durumu/Yeterlilik Düzeyi

		Hiç Değil/ Katılmıyorum	Orta Düzeyde	Büyük Ölçüde	Kesinlikle Evet/ Katılıyorum	Cevaplamayan	Toplam	Ortalama	Std. Sapma
Belediyemiz ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahiptir.	N	8	64	62	154	5	293	3,3	0,9
	%	2,7	22	21	53	1,7	100		
Belediyemizde ev sahipliği (kendi evi olanlar) oranı çok yüksektir.	N	3	57	135	94	4	293	3,1	0,7
	%	1	20	46	32	1,4	100		
Belediyemizde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut vardır.	N	112	105	40	35	1	293	2	1
	%	38	36	14	12	0,3	100		
Belediyemiz yaşamak için ucuz/ekonomik bir yerleşim birimidir.	N	39	99	78	74	3	293	2,6	1
	%	13	34	27	25	1	100		
Belediye sınırları içinde halkın geçim imkanları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.	N	10	128	117	34	4	293	2,6	0,7
	%	3,4	44	40	12	1,4	100		
Belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu vardır.	N	141	95	21	22	14	293	1,7	0,9
	%	48	32	7,2	7,5	4,8	100		
Çalışanlarımızın maaşlarını düzenli olarak ödemekte zorluk çekmekteyiz.	N	214	44	16	14	5	293	1,4	0,8
	%	73	15	5,5	4,8	1,7	100		
Belediyemizin borcu, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazladır.	N	144	93	33	17	6	293	1,7	0,9
	%	49	32	11	5,8	2	100		
Halkın ödeme gücü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çekmekteyiz.	N	74	150	36	30	3	293	2,1	0,9
	%	25	51	12	10	1	100		
Organizasyon yetersizliği nedeniyle, yerel vergileri toplamakta zorlanıyoruz.	N	136	113	26	13	5	293	1,7	0,8
	%	46	39	8,9	4,4	1,7	100		
Yakın belediyelerden gelen desteklerle hizmetleri yürütmekteyiz.	N	263	15	3	8	4	293	1,2	0,6
	%	90	5,1	1	2,7	1,4	100		
Başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetler almaktayız.	N	250	24	2	8	9	293	1,2	0,6
	%	85	8,2	0,7	2,7	3,1	100		
Özelleştirme yoluyla yürüttüğümüz hizmetler bulunmaktadır.	N	92	76	54	61	10	293	2,3	1,1
	%	31	26	18	21	3,4	100		
Başka belediyelere ücreti karşılığında bazı hizmetler sunmaktayız.	N	180	64	23	14	12	293	1,5	0,8
	%	61	22	7,8	4,8	4,1	100		
Belediyemizin teknik araç filosu yeterli durumdadır.	N	22	93	94	81	3	293	2,8	0,9
	%	7,5	32	32	28	1	100		
Belediyemizde katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorlanmaktayız.	N	163	75	41	9	5	293	1,6	0,8
	%	56	26	14	3,1	1,7	100		
Belediyemizde katı atıkların bertarafı sorun teşkil etmektedir.”	N	92	78	60	61	2	293	2,3	1,1
	%	31	27	21	21	0,7	100		

Not: (1) Hiç Değil/Katılmıyorum, (2) Orta Düzeyde, (3) Büyük Ölçüde, (4) Kesinlikle Evet/ Katılıyorum.

Tablo 85: Belediyenin Mali Sorunlarının Nedenlerine İlişkin İfadelerin Sayısal ve Oransal Dağılımı

		Hiç Önemli Değil	Az Önemli	Önemli	Çok Önemli	Cevapsız	Toplam	Ortalama	Std. Sapma
Mali kaynakların yetersizliği	N	19	52	125	95	2	293	3	0,9
	%	6,5	18	43	32	0,7	100		
Mali kaynakların dağıtımında adaletsizlik	N	31	75	106	73	8	293	2,8	1
	%	11	26	36	25	2,7	100		
Mali mevzuatın eskimiş olması	N	38	66	110	63	16	293	2,7	1
	%	13	23	38	22	5,5	100		
Mali mevzuatın karmaşıklığı	N	27	79	120	58	9	293	2,7	0,9
	%	9,2	27	41	20	3,1	100		
Mali kaynaklara ulaşmada zorluk	N	26	61	142	52	12	293	2,8	0,9
	%	8,9	21	49	18	4,1	100		
Mali kaynakları kullanmada karşılaştığımız bürokratik sorunlar	N	27	63	99	97	7	293	2,9	1
	%	9,2	22	34	33	2,4	100		
Bütçemizdeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorluklar	N	90	110	53	28	12	293	2,1	1
	%	31	38	18	9,6	4,1	100		
Yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif verilmemesi	N	23	56	91	116	7	293	3	1
	%	7,8	19	31	40	2,4	100		
Yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesi	N	12	37	97	140	7	293	3,3	0,8
	%	4,1	13	33	48	2,4	100		
Belediye özgelirlerinin belediyeye uygun gelirler olmayışı	N	36	103	93	53	8	293	2,6	0,9
	%	12	35	32	18	2,7	100		
Belediye özgelirlerinin toplanmasındaki zorluklar	N	11	85	124	70	3	293	2,9	0,8
	%	3,8	29	42	24	1	100		
Belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkânsızlıkları	N	22	61	106	101	3	293	3	0,9
	%	7,5	21	36	35	1	100		
Bütçemizin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesi	N	133	51	72	26	11	293	2	1
	%	45	17	25	8,9	3,8	100		
Merkezin veya mülki idare amirinin kaynağını vermediği sorumluluklar yüklemesi	N	59	68	102	55	9	293	2,5	1
	%	20	23	35	19	3,1	100		
İktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapması	N	47	36	62	138	10	293	3	1,1
	%	16	12	21	47	3,4	100		
Personel giderlerinin bütçemiz içindeki payının çok yüksek olması	N	33	61	94	98	7	293	2,9	1
	%	11	21	32	33	2,4	100		
Geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayıışı	N	18	65	118	83	9	293	2,9	0,9
	%	6,1	22	40	28	3,1	100		
Yöremizle ilgili proje ve önerilerimize kamu kurumlarının yeterli destek sunmayıışı	N	15	62	119	91	6	293	3	0,9
	%	5,1	21	41	31	2	100		
Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayıışı	N	28	49	84	126	6	293	3,1	1
	%	9,6	17	29	43	2	100		
Coğrafi ve fiziki koşulların masraflarımızı ve harcama miktarlarımızı artırması	N	50	74	103	54	12	293	2,6	1
	%	17	25	35	18	4,1	100		

Not: (1) Hiç Önemli Değil, (2) Az Önemli, (3) Önemli, (4) Çok Önemli.

Tablo 86: Belediyenin Mali Sorunlarına Çözüm Önerilerinin Sayısal ve Oransal Dağılımları

		Hiç Önemli Değil						Toplam	Ortalama	Std. Sapma
		Az Önemli	Önemli	Çok Önemli	Cevapsız					
Mevzuatın basitleştirilmesi	N	14	22	137	113	7	293	3,2	0,8	
	%	4,8	7,5	47	39	2,4	100			
Mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesi	N	9	37	120	121	6	293	3,2	0,8	
	%	3,1	13	41	41	2	100			
Merkezi yönetimde bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılması	N	0	7	60	219	7	293	3,7	0,5	
	%	0	2,4	21	75	2,4	100			
Yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesi	N	4	12	91	180	6	293	3,6	0,6	
	%	1,4	4,1	31	61	2	100			
Mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılması	N	10	15	99	164	5	293	3,4	0,8	
	%	3,4	5,1	34	56	1,7	100			
Bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesi	N	4	29	105	146	9	293	3,4	0,7	
	%	1,4	9,9	36	50	3,1	100			
Mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılması	N	2	20	129	135	7	293	3,4	0,7	
	%	0,7	6,8	44	46	2,4	100			
Harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması	N	43	67	106	69	8	293	2,7	1	
	%	15	23	36	24	2,7	100			
Yerel Vergilerin konulması (Vergilere Belediye Payı Eklenmesi)	N	23	28	103	129	10	293	3,2	0,9	
	%	7,8	9,6	35	44	3,4	100			
Vergilerin bir kısmının, merkezi idarenin yerine belediyeler tarafından toplanması	N	10	28	85	161	9	293	3,4	0,8	
	%	3,4	9,6	29	55	3,1	100			
Belediyelerin idari özerkliğe sahip olması	N	12	39	113	121	8	293	3,2	0,8	
	%	4,1	13	39	41	2,7	100			
Belediyelerin mali özerkliğe sahip olması	N	6	45	101	135	6	293	3,3	0,8	
	%	2	15	35	46	2	100			
Belediyemizden hizmet alan mücavir alan dışı yerleşimlerden de vergi alınması	N	27	68	103	89	6	293	2,9	1	
	%	9,2	23	35	30	2	100			
Yazlık ve tatil konutları olanlardan ek vergi veya yüksek hizmet bedelleri alınması	N	64	65	97	58	9	293	2,5	1,1	
	%	22	22	33	20	3,1	100			
Yörenin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesi	N	14	29	77	164	9	293	3,4	0,9	
	%	4,8	9,9	26	56	3,1	100			

Not: (1) Hiç Önemli Değil, (2) Az Önemli, (3) Önemli, (4) Çok Önemli.

SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

Belediyelerin mali sorunlarının tespiti ve var olan sorunlara getirilebilecek çözüm önerilerinin ortaya çıkarılabilmesi için birçok faktörü dikkate almak gerekmektedir. Mali sorunların parasal olduğu yaklaşımından hareketle tek bir nedene bağlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Mali sorunların büyük kısmı belediyelerin kurumsal yapısından kaynaklanan karmaşık bir yapıya sahiptir. Birçok başka sorun, dolaylı yoldan mali sorunlara kaynak teşkil etmektedir.

Sorunun daha iyi anlaşılabilmesi için yerel yönetimler özelinde belediyelerin varoluş nedenleri ve standartları da iyi bilinmelidir. Merkez/yerel ayrımına ait geliştirilmiş bulunan kavramların da bilinmesine ihtiyaç vardır. Yerel yönetimi kamu yönetiminin merkez yapılanmasından ayıran özellikleri, yerel yönetimleri oluşturan hukuki ve felsefi altyapıyı, yerel yönetim anlayışının dünya genelinde ve Avrupa özelindeki yansımalarının da bilinmesi önemlidir. Bu bağlamda özerklik ve yerellik gibi kavramların da yerel yönetimler açısından ne ifade ettiği iyi anlaşılacak zorundadır.

Özerklik kavramı yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümü konusunda geliştirilecek olan önerilerde en çok öne çıkması gereken kavramdır. Özerkliği zedeleyecek olan çözümler, yerel yönetimleri oluşturan felsefeye aykırı olacağı için, çözüm önerilerinin yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini zedelemeyecek bir yaklaşım içerisinde yapılması gerekmektedir. Araştırma alanında bulunan belediyelerin üst yöneticileri özerklik kavramına fazlaca değer atfettikleri gibi, özel olarak bildirilen görüşlerde, 'belediyelerin bulunduğu bölge ve ekonomik kriterlere göre özerkleştirilmesi' ve 'belediye başkanlığının ilçe adına her konuda sorumlu olması gereği' gibi radikal öneriler bulunmaktadır. Mevcut yapılanmada şehirlerin yönetiminin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaşımlı olarak yürütüldüğünden hareketle, özellikle ikinci ifade yönetim biçimi olarak şehirlerde farklı alternatif yönetim biçimlerinin uygulanabileceği üzerine tartışılması gerektiğini göstermektedir.

Özerklik kavramı çoğu zaman vesayet ve denetleme kavramı ile birlikte kullanılmaktadır. İdari ve mali vesayetin ağırlığı, yerel yönetimlerin merkez yönetime bağımlılığının bir uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin denetimi için geliştirilmiş iç/dış, hukuki/idari, kamuoyu/halk gibi çeşitli denetim yöntemleri bulunmaktadır. Özel olarak belediyelerin organları, eylem ve işlemleri ile bütçe ve mali uygulamaları üzerinde merkez yönetim tarafından geliştirilmiş çeşitli denetim mekanizmaları bulunmaktadır. Bunlardan daha önemlisi ise yerel yönetimlerin kendi otokontrol sistemlerini uygulamaya geçirmeleri olacaktır.

Yerel yönetimlerin varoluşunda, mali ve idari etkinliklerinin ve özerkliklerinin sağlanmasında asıl dayanak ülkelerin kendi yasal yapılanmalarıdır. Türkiye'de tüm anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili ve onların kamu yönetiminin bir uzantısı olduğunu kabul eden, mali açıdan kaynaklarının garanti edilmesi gereğine vurgu yapan düzenlemeler bulunmuştur. Küreselleşme ve AB'ne entegre olma düşüncesi ile beraber, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerkliği ve kendi kaynaklarına sahip olması gereği Avrupa ve Dünya genelinde geliştirilen yerel yönetimler anlayışına bağlı olarak gelişmiştir. Yerel yönetimler konusunda özerklik şartları, evrensel bildirgeler, gündem 21 vs gibi platformlar, özerk yerel yönetim anlayışının gelişmesine ve yerleşmesine katkıda bulunmuştur.

Belediyelerin mali sorunlarının anlaşılabilmesi için kendi kuruluş hukukunda yer alan düzenleme ve uygulamaların da bilinmesi gerekmektedir. Belediyelerin kuruluşu, birleşmeler, sınır ihtilafları ve çözümleri, teşkilatlanma, görevler ve sorumluluklar gibi yapısal boyutu bilinmeden, aksayan yönlerin tespiti mümkün değildir. Özellikle zaman içinde uygulanmış ve soruna neden olmuş bulunan

hukuki düzenlemelerin aksamaya yol açan yönleri irdelendikçe, yeni yasal çözümlerin nasıl olması gerektiği ve neyi nasıl başardığı daha iyi ortaya çıkmaktadır.

Belediyelerin normal ve Büyükşehir Belediye olarak varoluşları arasındaki fark ve ilişkilerin bilinmesi gerekmektedir. Türkiye’de belediye mevzuatının ana kaynağını oluşturan 5393 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunların ve 5776 sayılı kanunun da dolaylı olarak getirdiği yapılanma içerisinde üç tür belediye tipinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar normal il ve ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve Büyükşehir Belediye’leridir.

Belediyelerde yeniden yapılanma ihtiyacının bilinmesi için mevcut durumun araştırılması ve gelişme eğiliminin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimler sürekli büyüyen ve çeşitlenen hizmet alanları ile yapılanmada da sürekliliği gerektiren kurumlar haline gelmişlerdir.

Türkiye’de süreç içerisinde belediyeleri yeniden yapılandırmak için birçok raporlar hazırlanmış, kalkınma planlarında hedefler konulmuştur. Ancak konulan hedef ve yapılan planlamalara rağmen, siyasi veya idari çekincelerle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin sağlanması konusunda gelişmeler yavaş ilerlemiştir. Çeşitli kalkınma planlarında hem yerel yönetimlerin asıl yerine oturtulması hem de mali yönetimlerinin etkinliğinin sağlanması konusunda hedefler konulmuştur. Örneğin köklü bir yapılanma ihtiyacına binaen hazırlanan MEHTAP adlı proje, değişim ve dönüşüme en kapalı olan bürokrasi içinden kişilere verildiği için, rapordaki yaklaşımların çoğu merkezi bir bakış açısını yansıtmıştır.

Mali yönetim ve yönetimde etkinlik/verimliliğin sağlanması mali sorunların çözümünde en önemli unsurdur. Kaynak miktarının artması, mali yönetimde etkinsizlik sorunları bulunuyorsa, mali sorunları çözemez. Mali etkinlik yerel yönetimler için, hizmetlerin halka en yakın konumda gerçekleştirilmesi ve siyasi etkilere daha fazla açık olan yönünden dolayı büyük ihtiyaçtır. Aslında mali etkinliği sağlamanın bu öneminin yanında, yerel yönetimler mali etkinliğin sağlanması hususuna halkın denetimine daha açık olmaları nedeniyle, merkez yönetime göre daha yakındırlar. Sorunlara en yakın mesafede bulunuyor olmaları, sınırlı ve kontrolü daha kolay bir alana hizmet veriyor olmaları, halkla iç içe olmaları gibi nedenlerle mali etkinliklerinin (yöneticileri de içtenlikle istedikleri takdirde) daha kolay sağlanabilecektir.

Etkinliğin sağlanması yıllar boyunca merkez ve yerel yönetimlerin ana sorun kaynağı olduğu için ve etkinliğin artan önemi dolayısıyla, bu konuda çözüm yolları aranmaktadır. Sadece mali etkinliğin gerçekleştirilebilmesi için birçok kanun çıkarılmış, taslaklar hazırlanmış, yönetmelikler yayımlanmıştır. Kamu yönetiminde eskiden hakim olan en ucuzu temin etmek anlayışı bu dönemde en etkili tercih etmek olarak değişmiş ve ‘en kaliteli olanının ucuzunu’ seçmek anlayışı egemen olmuştur. Kronolojik olarak ele alınacak olursa, mali etkinliğin sağlanabilmesi için, ‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’, ‘Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu’ çıkarılmış, ‘Mali Kural Kanunu’ tasarısı hazırlanmıştır. Ayrıca ‘Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ yayımlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun özü, merkez ve yerel yönetimlerin mali yönetiminde etkinliğin sağlanmasıdır. Bu kanun açıklık, saydamlık, hesap verilebilirlik, stratejik planlama, performans, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanımı, iç ve dış denetim gibi uygulamaları hayata geçirmiştir. Kanunun tüm hükümleri merkez ve yerel kaynakların en etkin ve verimli kullanımı üzerine yoğunlaşmıştır. Kanunun özünde, bu çalışmada da öncelik sırası olarak en öne alınmış olan etkinlik kavramının, mali sorunların aşılmasının temel çözüm noktası olarak alındığı görülmektedir.

Etkinlik artışı için belediyelerin mali yönetimi Sayıştay'ın etkin dış denetimine açılmıştır. Ayrıca kurumlarda, uzmanlık alanı mali işler olan ve özlük hakları olarak maliye yönetimine, hesap verilebilirlik olarak sadece kurumun asıl ita amirine bağlı olan ve kurumlarda tüm mali süreci denetleyecek ve onaylayacak olan iç denetim uzmanları görevlendirilmiştir. Etkinliğin sağlanması için kurumların yönetici ve harcamalara karar veren birimleri için çeşitli yaptırımlar getirilmiştir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu ise kamu personel rejiminden, mali işlemlere kadar birçok eylemi yeniden ele alan bir kanun olarak çıkarıldığı halde, zamanlamanın uygunsuzluğu nedeniyle uygulama imkanı bulamadan veto edilerek komisyonların raflarına geri dönmüştür. Bu kanun tasarısı da incelendiğinde en önemli hareket noktası olarak kamu hizmeti ve mali işlemlerde etkinliğin sağlanmasının öncelikli olarak ele alındığı söylenebilir. Ombudsmanlık, yerel yönetimler halk denetçiliği gibi yeni kavram ve kurumları gündeme getiren kanun taslak olarak yasalaşacağı zamanı beklemektedir.

Mali Kural Kanunu tasarısı, genel olarak mali sürdürülebilirlik ekseninde, makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesini ve güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu kanun ile de beraber yine açıklık ve saydamlık, basitlik, doğruluk, hesap verebilirlik, kamuoyuna hesap verme, muhasebe, raporlama işlemlerinin uluslararası standartlara uyumu gibi kavramlar öne çıkarılmıştır. Bu tasarı yerel yönetimlerin mali vesayetini artıran şekilde düzenlemelere sahiptir. Tasarı kanunlaştığında belediye ve il genel meclisleri, yüksek tutardaki borçlanmaları hükümet onayıyla yapabileceklerdir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ise, kamu yönetiminde savurganlık ve plansızlığın sorunlara yol açtığı bütçe eylemleri üzerinde düzenleme yapmaktadır. Bütçenin kanunlara uygun etkinlik ve verimliliğinin sağlanması konusu yine öncelikli unsurdur.

Belediyelerin mali sorunlarını tek bir başlık halinde ele almak doğru değildir. Çünkü mali sorun sadece 'parasal' değildir. Mali sorunlara yol açan bir dizi başka sorunlar da bulunmaktadır. Bunlar, merkezden aktarılan payların mali özerkliği zedeleyecek boyut ve biçimi, öz kaynak gelirlerinin yetersizliği, kendi kaynaklarını geliştirebilme imkanlarının sınırlılığı ve yeni kaynak yaratabilme konusundaki kısıtlılıklar, mevzuattan, mali yönetim ve bütçe/harcamalardan kaynaklanan yapısal sorunlar olarak ele alınabilir. Tüm bu sorunların temelinde ise en fazla hizmetin en uygun şekilde yerine getirilememesi yani etkinlik çerçevesinde yapılamaması bulunmaktadır. Belediyelerin mali yapısına ilişkin tespitler ve öneriler:

-Yıllar itibariyle belediye bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında, 2008 yılına kadar yükselerek devam eden bütçe açıklarının 2009 yılından itibaren düşüş gösterdiğini ve 2010 yılında ise 'dramatik' bir düşüşle, bütçe denklığıne çok yaklaştığı görülmektedir. Bütçe gelirlerinin de 2010 yılında bir önceki yıla göre reel olarak %16 oranında arttığı tespit edilmiştir. Bu gelişmenin ekonomik krizin sonrasında ekonomide meydana gelen düzelmeye ve uygulanan mali disiplinin bir yansıması olarak geliştiği ve belediyelerin bütçe etkinliğinin artışına sebep olduğu şeklinde değerlendirilmiştir. Belediyelerin personel harcamalarının Türkiye geneli ortalamasının %27 civarında olduğu ve yatırım harcamaları ortalamasının da %20'ler civarında sabitlendiği görülmüştür. İnceleme alanımızı oluşturan 'Ege'li belediyelerin bir kısmında bu oranlar, personel giderleri açısından %27, sermaye harcamaları ise %16 olarak ortaya çıkmaktadır. Araştırma alanında bulunan belediyeler çalışanların ücretlerini ödemede zorluk yaşamadıklarını yüksek bir oranla ifade etmişlerdir. Belediyelerin, çalışanların ücretlerini ödeyememeleri en çok dile getirilen konulardandır. İnceleme alanında bulunan belediyelerin üst düzey yöneticilerinin büyük çoğunluğu personel ücretlerini ödeyememe gibi bir sorunlarının bulunmadığını ifade etmişlerdir.

Bu sonuç belediyelerin mali gücü hakkında olumlu bir işaret vermektedir. Araştırma alanındaki üst yöneticiler genel olarak belediyelerinin mali olarak kötü durumda olmadığını, güçlü olduklarını belirtmiş olmaktadırlar. Yerel yönetimler ve özel olarak belediyeler için son yıllarda uygulanan değişikliklerin olumlu katkısının olduğu yaklaşımına da bu sonuç destek vermektedir. Genel ekonomik durumda meydana gelen olumlu değişimlerin belediyelerin mali yapısını olumlu yönde etkilediği şeklinde daha önce bu çalışmada ifade edilen tespitin doğrulandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Ayrıca belediye üst yöneticilerinin büyük çoğunluğu kurumlarının SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu olduğu önermesini desteklememişlerdir. Sürekli dile getirilen ve geçmiş yıllarda sorun olduğu bilinen devlete olan borç olgusunun bir sorun olarak algılanmıyor oluşu da olumlu bir gelişmeyi göstermesi açısından ümit vericidir. Belediyelerin üst yöneticileri böyle bir sorunun önem derecesini düşük olarak görmeleri söz konusudur.

Personel ücretleri ve devlete olan borç ikilisi beraber ele alındığında, belediyelerin mali güçlerinin önceki yıllara göre, düzenli gelirlere kavuşmuş olmaları ve dağıtım usullerinin daha rasyonel hale getirilmesi ile artmış olduğu, önceki zamanlara göre daha iyi durumda olduklarını göstermektedir. Anket çalışması sonunda çalışmamız boyunca dile getirilmiş bulunan ve belediyelerin mali yapılarının son yıllarda eskiye oranla daha iyi hale gelmeye başladığını ifade eden tespitlerimizi destekleyen bir sonuç çıkmıştır.

Ekonomik düzey ve hizmetlerin durumunu ölçmeye yönelik olarak öne sürülen önermelere verilen cevaplar toplu olarak değerlendirildiğinde, üst yöneticiler belediyelerinin mali olarak kötü durumda olmadığını, güçlü olduklarını belirtmiş olmaktadırlar. Beraber ele alındığında araştırma bölgesindeki belediyelerin prim borçları önemsizdir, mevcut borçları şehirlerinin büyüklüklerine oranla önemli değildir ve ücret ödemelerinde problem yaşamamaktadırlar. Önermelere verilen cevaplar birbirini destekler tarzda ve birbiri ile uyumlu olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler ve özel olarak belediyeler için uygulanan pay dağıtımı, proje destekleri gibi hizmetlerin daha stabil hale geldiği ve aynı zamanda genel ekonomik durumda meydana gelen olumlu değişimlerin belediyelerin mali yapısını olumlu yönde etkilediği şeklinde daha önce bu çalışmada ifade edilen tespitin, doğrulandığı sonucuna ulaşılmıştır. Belediye üst düzey yöneticileri mali iyileşme konusunda bu çalışmada ifade edilen görüşleri paylaşmaktadırlar.

Belediyelerin bir diğer önemli gelir kaynağı genel bütçe vergi kalemlerinden ayrılan paylardır. Merkezden ayrılan paylar 2009'daki rakamına ulaşmamakla beraber kısmi bir artış göstererek 2010 yılında %42 rakamına ulaşmıştır. Buna karşılık özgelir oranları da aynı şekilde %41 olmuştur. Belediye gelirlerinin merkez bütçe gelirleri içindeki oranı, diğer yıllara göre bir miktar artış göstererek 2010 itibarıyla %13,4 seviyesine çıkmıştır.

Belediyelere hangi oranlarda ve hangi vergi kalemlerinden pay verileceği konusunda zaman içinde farklı uygulamalar ve kalkınma planlarında çeşitli uygulama teklifleri yapılmıştır. Günümüzde 2008'de çıkan kanun ile çerçevesinde tüm belediyeler için bütçe vergi gelirlerinin %5,35'i pay olarak ayrılmaktadır. Büyükşehirler için ise bu payla ilgili olarak ve ek olarak ayrı bir uygulama yapılmaktadır. Buna göre Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u Büyükşehir Belediye payı olarak ayrılır. Ayrıca nüfusu 2.000 ile 10.000 arasında değişen daha küçük belde belediyeleri için ayrı bir uygulama getirilerek, genel bütçe vergi gelirlerinin binde biri oranında 'denkleştirme ödeneği' adı altında bir dağıtım yapılmaktadır.

Ayrılan bu paylar genel olarak nüfus esasına göre dağıtılmaktadır. Genel olarak nüfusu daha fazla olana daha fazla payın ayrılması esası hakimdir. Bunun yanında büyükşehir dışındaki belediyeler için gelişmişlik endeksi uygulanmaktadır.

Merkez yönetimin vergi gelirlerinin bir kısmını yerel yönetimlere ayırması olan akçal denkleştirme, kamu yönetiminin eşit iki birimi tarafından bölüşümü olarak kabul edilmekle beraber, genellikle merkez yönetimler tarafından bir pay ayırma olarak algılanmaktadır. Aynı anlayışın yerel yönetimler tarafından da kanıksandığı kanaatine alan araştırması sonucunda varılmıştır. Yani belediyeler yerel özerklik yerine, daha ağırlıklı olarak ve bu konuda oluşturulan ortama uygun olarak merkez paylarının artışına büyük önem atfetmektedirler. Bu bakış açısında mali özerkliğin gelişimine paralel olmayan bir yön bulunmaktadır. Yerel yönetimler özerklik şartı gibi uluslararası platformlar tarafından yerel mali özerkliğin gerçekleşmesi için, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları gerektiği belirtilmekle beraber, bunun bir 'hak' mı yoksa 'lütuf' mu olduğu konusunun nasıl açıklığa kavuşturulacağı belli değildir. Bunun anayasalarda yer alan bir hak olduğu dile getirilse bile sonuçta merkez yönetimlerin, vergilerden pay ayırma olgusunu, harcamacı kuruluşlara bütçe ödeneği ayırma gibi gördüklerini söylemek mümkündür. Böyle olduğu için merkeze bağımlı, düzenli 'maaş ödemeleri'nin mali özerkliği azalttığı düşünülmektedir. Belediyelerin merkezden aktarılan paylarının artışı üzerinde durmak yerine, yerel gelir kaynaklarının ve mali etkinliğin artırılması çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Ancak anket bölgesindeki üst yöneticiler tarafından merkez paylarının artırılması gereği seçeneklerinin de tercih edilmiş olması göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin kaynakların geldiği yere oranla kaynağın miktarına odaklandıkları kanısı oluşmuştur. Tercihler üst yöneticilerin kaynakların artırılmasının, idari ve mali özerklikten daha öncelikli olduğunu düşündüklerini ortaya koymuştur. Ayrıca belediyelerin mali sorunlarına kolay bir çözüm önerisi olarak sürekli gündemde tutulan konunun 'merkez paylarının artırılması' olmasının da tercihlerde etkili olduğu düşünülmektedir. Üst yöneticilerin kaynak ve özerklik ilişkisi konusunda yeterince kaygılı veya bilinçli olmadıkları kanısı uyanmıştır.

-Yerel yönetim paylarının sadece nüfus kriterine bağlı olarak uygulanması yerine toplanan vergilerle de bağlantılı olmasını sağlayacak yeni bir dağıtım kriteri teklif edilmiştir. Büyükşehir Belediye'lerinde uygulandığı gibi her beldenin sınırları içinde toplanan vergilerin belli bir oranının pay olarak dağıtılması gerektiği birinci öncelikli olarak durulmuştur. Aktarılan payların dağıtım kriterleri konusu geliştirilerek, nüfus yanında toplanan 'bölgesel vergi miktarı'nın da formüle edileceği yöntemlerin geliştirilmesidir. Bu yeni kritere göre, pay dağıtımında ilgili yerel yönetim bölgesinden toplanan vergilerin miktarının da pay belirleme de etken olması amaçlanmıştır. Çözüm olarak, dağıtım kriterleri arasına bölgenin/şehirin/büyükşehirin sınırları içinde toplanan verginin, toplam vergi gelirleri içindeki oranının dağıtım kriterleri içine alınması uygulaması hayata geçirilebileceği teklif edilmektedir. Bu sayede bölgelerin vergi ödeme konusunda daha etkin davranacakları düşünülmüştür. Bu uygulama teklifini destekleyen ve çeşitli şekillerde dile getirilmiş olan bilimsel görüşler de çalışma içinde ele alınmıştır.

Ayrıca dağıtım kriterlerinin geliştirilmesi bağlamında belediyelerin 'işlem maliyet katsayısı', 'hizmet güçlüğü', 'yeni belediye' gibi tamamen farklı dağıtım kriterlerinin, merkez payı dağıtımında diğer kriterlerin yanında uygulamaya sokulması gerektiği vurgulanmıştır. Dağıtım kriterlerinin geliştirilmesi konusunda anket bölgesinde bulunan belediye üst yöneticilerinden de 'turizm bölgesi olmanın birinci kriter olarak alınması' şeklinde teklifler yapılmıştır. Anket bölgesinde bulunan belediyelerin üst yöneticilerinin çoğunluğu merkez paylarının dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de

kullanılmasının önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmekte ve bu çalışmada ilgili konuda öne sürülen görüşlere destek vermektedirler.

Yerel yönetimler mali olarak sadece merkez paylarına veya yerel vergi kaynaklarına bağımlı organizasyonlar değildir. Yerel yönetimler etkin hizmet ve etkin kaynak kullanımı konusunda çeşitli alternatif araçlar geliştirme yeteneklerine sahiptirler. Bu amaçla alternatif hizmetler adı altında hizmetlerin farklı araçlarla/kaynaklarla görülmesini sağlayabilecekleri yöntemler geliştirmişlerdir. İşlerin ihale edilmesi, çeşitli iş imtiyazları verilmesi, yap/işlet/devret yöntemleri, hizmet kiralama, şirketleşme ve ortak girişimler, hizmet ve yönetim sözleşmeleri, gönüllük esası yaptırılabilir hizmetler gibi gruplandırılabilir hizmetleri mevcuttur. Anket çalışmasında da belediyelerin özelleştirme ile görebilecekleri hizmetlerin varlığı ve bunun getireceği mali ve teknik rahatlama yanında, yarıya yakın belediyenin, henüz önemli ölçüde bu süreç içinde bulunmaması, bu konuda önemli bir potansiyelin bulunduğunu göstermektedir. Bu çalışmada özellikle özelleştirme yanında işlerin yine belediye bünyesinde piyasa işletmeleri aracılığıyla yürütülmesine 'iş özelleştirmesi' adı verilerek farklı bir bakış açısı geliştirilmiştir.

Bunların yanında birçok belediyenin geliştirebileceği jeotermal ve doğal kaynaklar, turizm potansiyeli, park alanlarının geliştirilmesi gibi yerel muhtemel gelir kaynakları bulunmaktadır. Muhtemel gelir kaynaklarının kullanım şekilleri, aynı potansiyele sahip belediyeler için örnek oluşturacak konumdadır. Her belediye biriminde, kendi potansiyelini araştırmak, getirisini artırmak için projeler geliştirmek ve destek sağlamak üzere araştırma birimleri oluşturulmalıdır. Anket çalışmasında yer alan belediyelerin üst yöneticileri yörelerinin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesinin önemli bir çözüm önerisi olduğunu düşünmektedirler. Özellikle turistik özellikleri olan ve tarihi olarak önem arz eden yerlerin henüz yeterince değerlendirilemediği ve bu konuda önemli bir kullanılabilir kapasitenin olduğu düşüncesi, üst düzey yöneticiler tarafından da desteklenmiş durumdadır. Özellikle bu konuda üst yöneticiler, gelir kaynaklarının artırılabilmesi amacıyla tarım bölgelerinde inisiyatifin merkez belediyede olması, duran araçlardan otopark ücreti alınması, yeni otopark yapılması, belediye gelirlerinin değişik projeler üreterek artırılması, hazine arazilerinin belediyelere ücretsiz devri, diğer kamu kurumlarının iş makinelerinden yararlanma, organize sanayinin geliştirilip hızlandırılması, kalkınma ajanslarının üreteceği proje ve öneriler gibi gelir ve etkinlik artırıcı öneriler sunmuşlardır. Ancak belediyelerin bu konuda karar verici olarak daha fazla özerkliğe ihtiyaçları bulunmaktadır. Anket sonuçlarında 'yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesinin' önemli bir çözüm önerisi olduğu katılımcılar tarafından ortak olarak paylaşılmaktadır.

-Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında ilk sıradaki gelirleri yerel vergilerden sağlanan gelirlerdir. Bu gelirlerin tüm yasal düzenlemeleri merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Yerel vergi kalemlerinde etkinliğin sağlanabilmesi, bu vergiler ile ilgili olarak yerel özerkliğin artmasına bağlı olacaktır. Yani belediyeler, bu vergi kalemlerinin uygulama koşullarını kendileri belirleme hakkına sahip olmalıdırlar. Bu konuda yerel yönetimler evrensel bildirgesi gereğince kriterlerini yerel yönetim birimlerinin belirleyeceği yerel vergiler, harç ve resimler asıl gelir kaynağını oluşturmalıdır.

-Araştırma bölgesinde belediye üst yöneticilerinin çoğunluğu vergi ödeme konusunda halktan veya kendilerinden kaynaklanan bir sorun olmadığını düşünmektedirler. Vergi toplama ile ilgili verilen cevaplar beraber ele alındığında ortaya çıkan durum, yerel vergileri toplamada belediyelerin güçlük çekmedikleri sonucunu çıkarmıştır. Halkın ödeme gücü veya belediyelerin organizasyon yapıları nedeniyle bu vergileri toplamada bir sorun ortaya çıkmamış olması, belediyelerin mevcut operasyonel

vergi yapılanması eksiklikleri ile dahi yerel vergileri toplamada sorun yaşamadıklarını ortaya koymuştur. Yerel vergilerin çeşitlendirilmesi ve belediyelerin bu vergilerin uygulama koşullarını kendilerinin belirlemeleri ve vergi denetiminde profesyonel hale gelmeleri gerektiği ile ilgili bu çalışmada öne sürülen görüşleri destekleyen bir sonucun ortaya çıkmış olması önemlidir.

Üst yöneticilerin beldelerin mali durumuna daha önceki yaklaşımlarıyla da örtüşen bu durumun, belediyenin mali yapısına olumlu bir katkıda bulunmuş olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Araştırma alanında bulunan belediyelerin üst yöneticileri, mali ve teknik açıdan güçlü olduklarını ve bir başka belediyenin desteğine ihtiyaçlarının bulunmadığını düşündükleri ile ilgili bir başka tespit ile de uyuşan bu duruma göre belediyeler etkin bir vergileme gücüne kolayca ulaşabilecek yapıya sahiptirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin vergi yönetimi konusunda etkinliklerinin artmasına ihtiyaç vardır. Bu çalışmada yerel vergilendirme konusunda yetkilerin artırılması gibi görüşlerin, yerel yetkililerce de yoğun olarak kabul gördüğü ve desteklendiği görülmüştür. Yerel yöneticiler de yerel vergilerin artırılması veya vergilendirme konusunda daha özerk bir yönetim sisteminin geliştirilmesi konusunda görüş birliği halindedirler.

-Genel bütçe vergi gelirlerinin paylaşımı anayasal esaslara bağlanmalı ve yerel vergilerden (özellikle eğlence vergisi) merkez payı alınmasına son verilmelidir. Yerel vergiler üzerinde yerel yönetimler aleyhine düzenleme yapılması anayasal önlemlerle engellenmelidir.

-Vergi kalemleri içinde en dikkat çeken Emlak Vergisi'dir. Emlak Vergisi; bina, arsa ve arazi vergisi olarak üçlü bir ayrımla ele alınarak uygulanmaktadır. Verginin uygulama esasları, verginin verimini azaltan özelliklere sahiptir. Öncelikle vergi ile ilgili yukarıdaki yaklaşım çerçevesinde bu verginin de uygulama koşullarının yerel yönetimlere bırakılması gerekir.

-Emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılması gibi, emlak gelirin vergisi olan ve halen Gelir Vergi'si içinde yer alan gayrimenkul sermaye iradı (kira) vergisi de Gelir Vergisi içinden ayrılarak, yerel yönetim vergisi haline getirilmelidir.

-Yerel vergiler çeşitli sosyal amaçlar için yeniden düzenlenebilir. Göç, hızlı nüfus artışı vb nedenlerle düzensiz kentleşme ve bunun yol açtığı bir dizi diğer sorunlar, mali sorunlar olarak belediye yönetimlerine önemli yükler getirmektedir. Yerel vergiler zincirleme sorunları kontrol altına alabilecek potansiyele sahiptir. Vergilerin, şehirler bazında ve yerleşim süresi bazında yeniden tarifelenmesi ile, göç alan şehirlerin örneğin Emlak Vergisi yeni yerleşimciler için daha pahalı hale getirilerek hızlı nüfus hareketinin engellenmesi amaçlı kullanılabilir. Bu konuda bir örneklem yapılmış ve yeni oranların nasıl oluşturulabileceği kurgulanmaya çalışılmıştır. Diğer yerel vergiler de şehirlere göre ve yerleşimcilerin yerleşim süresi göz önüne alınarak yeniden düzenlenebilir. Ancak bu vergilerin, şehirleri koruma amaçlı kullanılabilmesi, yeni bir özerklik ve yerel vergilendirme yetkisi anlayışına bağlıdır.

-Motorlu taşıtlardan alınan vergilerin, motorlu taşıtların daha yoğun kullanıldığı alan dikkate alınarak, Emlak Vergisi gibi yerel bir vergi haline getirilebilmesi mümkündür. Bu vergi belediyeler tarafından toplandıktan sonra belli bir oranı belediyelerce merkez yönetime aktarılmalıdır. Böylece akçal denkleştirme konusuna farklı bir bakış açısı getirilmiş olmaktadır.

-Belediyelerde bütçe etkinliğinin sağlanması gelirlerin artırılması ve giderlerin etkinliği olarak iki açıdan ele alınabilir. Gelirler, merkeze bağımlı olduğu şu anki durumda kolayca artırılamasa da, giderlerin etkin hale getirilmesi ve etkin bir mali yönetim, planlama, karar verme, uygulama, teknik analizler, denetleme aşamalarından geçirilerek yapılması verimliliği artıracak ve savurganlığı önleyecektir. Bütçe yönetiminin ana hedefi en az girdi ile en çok çıktıyı, yani kaynak optimumunu sağlamak olmalıdır. Anket alanındaki belediyelerin üst yöneticilerinin mali sorunlara çözüm önerisi

olarak sundukları en önemli yaklaşımların ‘tasarruf’ ve ‘uzun vadeli planlama yapılması ve uygulanması’, ‘harcamaların düzene kavuşması’ gibi öneriler olması, bu çalışmada öne çıkarılmaya çalışılan mali etkinliği özetleyen kavramlar olarak dikkat çekici bulunmuştur. Ancak anket sonuçları arasında yer alan ve idari vesayetın yerel yönetimler lehine gelişme gösterdiğinin belediyelerde de bilindiğini ortaya çıkaran bir sonuç da bulunmaktadır. Örneğin üst yöneticiler ‘bütçenin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesinin’ önemli olmadığını düşünmektedirler. Oranlar belediye üst yöneticilerinin bu yönde bir kaygılarının olmadığını ortaya çıkarmıştır. Anketten belediyelerin bütçe hazırlama konusunda daha etkin bir konumda buldukları ve bunu kendilerinin de bildikleri sonucu çıkarılmıştır.

-Belediyeler açısından borçlanmanın kötü bir gelişme olduğundan öte borçların nasıl yönetildiği ve şartların nasıl oluştuğu dikkate alınmalıdır. Borçlanmanın maliyetinin düşük tutulması, sadece gelir getirici yatırımlar için borçlanma yapılması ve münhasıran alındığı yatırım için harcanması, faiz, vade gibi diğer bileşenlerinin en uygun şartlarda sağlanması gerekmektedir. Alınan borçlarla yapılan yatırımların gelir getirmeye başlama zamanı ile borçların geri ödemeye başlama zamanları en uygun şartlara getirilmelidir. Hazine garantili borçların şartları ağırlaştırılmalı böylece etkinliğinin artması sağlanmalıdır. Borç yönetimi konusunda belediyelerin karar verici mali yönetim birimleri eğitilmelidir. 2010 yılı itibarıyla belediyelerin borç miktarı 43 milyar seviyelerinde görünmesine rağmen yıllık olarak bütçelerine getirdiği faiz yükü %1-2 civarındadır. Bu açıdan belediye borçlarının belediye bütçesine sıkıntı verecek düzeyde bir yük getirmediği kanaati oluşmuştur. Bu bağlamda borçlanmanın mali sorun oluşturup oluşturmadığı konusunda yapılan alan çalışmasında çıkan sonuca göre, belediye üst yönetim birimlerinin belediyelerin çok büyük ve önemli miktarda borcu olduğunu düşünmedikleri ortaya çıkmıştır. Mevcut borçlarının da nüfus ve gelirlerine oranla fazla olduğunu da düşünmemektedirler. Yukarıda söz edilen bütçe yükü açısından ele alındığında, çıkan sonuç ile belediye üst yöneticilerinin yaklaşımlarının paralel olduğu görülmüştür. Bu durum araştırma alanında bulunan ve farklı siyasi eğilimlere sahip bulunan yöneticilerin ifadeleri ile, belediyelerin ‘borç batağında’ olmadıklarını göstermesi açısından önemlidir. Çıkan sonuç, son yıllarda meydana gelen iyileştirmelerin belediyelerin mali yapısını olumlu etkilemiş olduğu şeklindeki bu çalışmada dile getirilen görüşler ile alan araştırmasında ortaya çıkan tespitin uyuştüğünü göstermektedir. Belediyelerin mali güçlerinin son dönemde yapılan düzenlemelerle artmış olduğu görüşü, üst düzey yöneticilerin tespitiyle desteklenmiş olmaktadır. Belediye üst yöneticileri bu çalışmada ifade edilen görüşleri paylaşmaktadırlar.

-Belediyelerin mali sorunlarının nedenleri kapsamında mevzuat ve yapısal sorunlar sayılabilir. Alan çalışmasında belediye üst yöneticileri mevzuat ve yapısal sorunların yüksek derecede önemli olduğunu belirtmektedirler. Mali yönetim ve planlama sorunu yanında yapılmış planlara rağmen pragmatik çözümler üzerinde durma ve plansızlık temel bir sorun alanı olarak bulunmaktadır. Plansızlığın maliyet artırıcı etkisi, aynı yerde hizmet veren kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği halinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır.

Ege Belediyeler Birliği’ne üye belediyelerden incelemeye alınan 27 adedinden sadece 9 adedinin stratejik planına ulaşılabilmiştir. Bu planlar da belli bir standardizasyondan mahrum ve birbirinin kopyası, gereksiz fotoğraf ve haberlerle doldurulmuş bir görünüm arz etmektedir. Faaliyet raporları ve stratejik planların hazırlanmasında ülke genelinde bir standartlaştırma yapılmalıdır.

-Belediyeleri ilgilendiren mevzuatın parçalı bir görünümü vardır. Bunun en bariz örneği Türkiye’de iki adet belediye kanununun bulunmasıdır. Belediye mevzuatındaki çoklu yapı daha sade bir

hale getirilmeli, bütün belediye oluşumları için ortak bir mevzuat oluşturulmalıdır. Anket çalışması sonucunda da 'mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesinin' önemli bir çözüm önerisi olduğu genel kabul görmüş bulunmaktadır.

-Belediyelerin kendi vergi kalemleri olduğu halde uzman denetim kadroları bulunmamaktadır. Belediyelerin mali konularda mükellefleri denetleme yetkisine sahip olmak ve bağımsız vergi denetimi yapacak şekilde uzman personel çalıştırmaya ihtiyacı vardır. Sorumluluk alanları ile ilgili olarak uzman denetim birimleri oluşturulmalıdır. Vergi ve diğer alacakların tahsilinde siyasi konjonktür yerine kurumsallaşmış bir politikayı takip etmeleri de ayrıca önem arz etmektedir. Mali hizmetlerde çalışan personelin uzman/eğitilmiş olması ve hizmetin kalitesini yükseltecek ve etkinliğini artıracak tekliflerinin değerlendirilmesi önemlidir.

-Türkiye standartlarında büyükşehir olma kriterleri nüfus açısından çok yüksek tutulmuştur. Büyükşehir olma kriterleri gözden geçirilerek şartların daha uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Küçük ölçekli belediye yapılanmasının mali sorun kaynağı olduğu kabul edilmelidir. Nüfusu 30.000-100.000 arasında değişen Ege Belediyeleri bile nitelikli personel azlığından şikayet ederken, daha küçük belediyeler için ise durumun daha kötü olması muhtemeldir. Belli bir nüfusun altındaki yerlerin merkez belediyelere bağlanması konusuna ağırlık verilmelidir. Ayrıca büyükşehir olma özelliğini taşımayan ancak bölgesel yönetime ihtiyaç duyar hale gelen kentsel alanlar için yeni yönetim modelleri aranmalıdır.

-Diğer yapısal bir sorun alanı belediyelerin kendi gelir kalemleri ile ilgili bağımsız karar verememeleridir. Genellikle yerel vergilerin etkinliği bu yüzden artırılmamaktadır. Özerklik kavramı gözden geçirilerek, kaygılardan sıyrılmış bir belediyecilik anlayışı ile belediyelerin kendi öz gelirleri hakkında düzenleme yapma yetkileri tanınmalıdır.

-Belediyeler bilgi iletişim, online işlemlerin kullanımı konusunda yeterli çabayı göstermemektedirler. Teknolojinin imkanlarından daha fazla yararlanmak, online yapılan işlemlerin sayısını artırmak suretiyle personel ve gelir etkinliği sağlanabilecektir. E-Belediyecilik sistemi tam olarak hayata geçirilmeli ve bu konuda aynı bölgede bulunan belediyeler online hizmet standardına sahip olmalıdırlar. Bilişim imkanları kullanılarak belediyenin mali durumu ve hedefleri ile ilgili yerel halk daha fazla bilgilendirilmelidir.

-Belediyeler yerel hizmetleri yerine getirirken yatırımların etkinliğini artırmak için yerel ölçekte hizmet üreten diğer kurumlarla da koordineli olarak çalışmalıdırlar. Araştırma alanında üst yöneticilerin ifade ettiği önemli bir yapılanma sorunu 'kurumlar arası işbirliği ve eşgüdüm noksanlığı' olarak belirtilmiştir. Bu konuda belediyelerin şehir içi alanlarda tam yetkili olabilmesi için TEAŞ, TELEKOM, gibi kuruluşların şehir içi yapılanmalarında ortak veya hizmeti toptan satın alan kurum statüsüne getirilebileceği yapılanmalar devreye sokulabilmelidir.

Yapısal bir sorun alanı olarak kabul edilen 'siyasi ayrımcılık' konusu da sorgulanmış ve farklı bir bakış açısı getirilmiştir. Etkinliği azaltan bir unsur olarak merkez yönetimin siyasi tavırlarının etkisi de sorgulanmış ve bu konuda eski dönemlere göre belediyelerin daha rahat oldukları sonucu çıkarılmıştır. Ankete katılan belediyelerin sayıca fazlalığı ve farklı siyasi eğilimlere ait olması da çıkan sonuç açısından önemlidir. Buna göre üst yöneticilerin önemli bir kısmı iktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapmasının önemli olduğunu düşünmekte ancak katılımcıların önemli bir kısmının da bu ifadenin az önemli veya hiç önemli olmadığını düşünmektedirler. Buradan çıkan sonuçlara göre iktidar partilerinin ayrımcılık yapma ihtimallerine karşı dikkatli olunduğu ancak bu yönde yaygın bir kanaatin de artık bulunmadığı sonucu ortaya çıkarılmıştır. Hükümetlerin yasal yapıyı sağlam temeller üzerine

oturttuğu ve prensipleri öne çıkarttukları zaman, öteden beri var olan önyargıları kırabildikleri ve yasal temellere dayanan bir hizmet standardı seviyesi oluşturabilecekleri ortaya konmuş olmaktadır.

-Belediyelerin sorunlarından biri de niteliksiz personel olgusudur. Niteliksiz personel mali etkinliği azaltıcı etkisi nedeniyle mali sorunların da nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Egeli belediyelerin büyük kısmı stratejik planlarında veya yıllık raporlarında zayıf yönleri olarak uzman veya nitelikli personel eksikliğini başta saymaktadırlar. Bu belediyelerin uzman personel oranı ortalaması %5'dir. 170 belediyeyi kapsayan bir başka çalışmada nüfusu 10.000'den az olan belediyelerin yarısında teknik personel bulunmadığı tespit edilmiştir. Belediyeler personel alımı konusunda da etkinliği gözetememektedirler. Genel olarak siyasi ve diğer ilişkiler nedeniyle alınan personel verimli değildir. Norm kadro kısıtlılığını aşmak için geçici işçi çalıştırma uygulaması da niteliksiz personel çalıştırmanın bir diğer boyutu haline gelmiştir. Personel giderleri konusunda belediyeler açısından herhangi bir standardizasyon yoktur. Araştırma alanındaki belediyelerde görüldüğü üzere, bazı belediyeler ortalamanın çok üstünde personel giderlerine sahiptir. Anket bölgesinde bulunan belediye üst yöneticilerinin çoğunluğu personel giderlerinin bütçe içindeki payının çok yüksek olmasının önemli olduğunu düşünmektedirler. Belediyeler personel giderlerinin yüksek olduğunu genelde kabul etmekte ve bunu nitelikli personel olgusu ile açıklamaktadırlar. Birçok belediye, personel giderlerinin bütçeleri içindeki oranının düşürülmesi ve personel kalitesinin artırılması gereğine inanmaktadırlar.

-Personel etkinliğinin sağlanması, personel alımlarında konusunda eğitim almış kişilerin sınavla alınabileceği yöntemler geliştirilmelidir. Araştırma alanında bulunan belediyelerin personel sorunlarının çözümü olarak sundukları ve mevzuatla da yakından ilgili olduğu düşünülen en önemli sorun 'eğitilmiş personel eksikliği' ve çözüm önerileri 'personel alımlarının kolaylaştırılması' olmuştur. Belediyecilik alanında eğitim almış kişilerin istihdam edilebilmesi için gerekirse norm kadro esasları içine, bu konuda hükümler konulmalıdır. Belediyeler diğer kurumlardan uzman personel geçişi konusunu personel kaynağı olarak kullanabilmelidirler. Hizmet içi eğitimlere ağırlık verilmeli ve hizmetlerin etkinlik ve verimliliği üzerine personel özel olarak yetiştirilmelidir.

Araştırma alanında çıkan sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde belediye üst yöneticileri beldelerinin yaşamak için uygun bir yer olduğunu düşünmekte, beldeleri ve gelecekteki konumu hakkında olumlu kanaat taşımaktadırlar. Yöneticiler beldelerinin önemli, ucuz ve ekonomik olduğunu düşünürken aynı doğrultuda halkın da yaşam seviyesinin yüksek olduğunu belirtmektedirler. Araştırma bölgesindeki geçim kaynağı seçeneklerinde ticaret seçeneğinin ağırlıklı olması, ev sahipliği oranının yüksek, ikinci konut (sayfiye) seçeneğinin önemli bir oranda çıkmış olması, giderek 'şehirli' kültürün daha etken unsur hale geleceği, bilinçli hizmet isteğinin artacağı, çevre duyarlılığının gelişeceği ve bunun sonucunda belediyelerden daha etkin ve verimli hizmet beklentisinin artacağı, bu konuda kamuoyu denetiminin daha da gelişeceği değerlendirilmiştir. Bu yaklaşımın hizmetlerin kalitesinin artışına ve etkin hizmet anlayışının gelişmesine olumlu katkı yapacağı düşünülmüştür.

Topluca değerlendirildiğinde belediye üst yöneticilerinin çoğunluğu mali kaynakların yetersizliğinin, mali kaynakların dağıtımındaki adaletsizliğin, mali mevzuatın eskimiş olmasının, mali mevzuatın karmaşık olmasının, mali kaynaklara ulaşımın zor olmasının, bütçedeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorlukların, yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin inisiyatif verilmemesinin, yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin güncelleştirilememesinin, belediyenin ilave öz kaynak yaratmadaki imkansızlıklarının önemli olduğunu düşünmektedirler. Dikkat edilirse buradaki yaklaşımların büyük kısmı 'etkinlik' kaynaklı düzenlemelerdir. Belediyelerin yapısal

olarak etkin hale gelmeleri gerektiği ile ilgili çalışmada öne çıkan fikir, belediyelerin üst yöneticileri tarafından da paylaşılmış olmaktadır.

Günümüzde, hizmetlerin merkez/yerel hangi birimler tarafından gerçekleştirildiği ya da kaynakların az/çok veya merkez/yerel birimlerin hangisi tarafından değerlendirildiği konusundan daha öncelikli olan, etkin ve verimli kullanımlarıdır. Bütün çalışmalar da hem hizmet üretiminde hem de kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği artırmak üzerine yoğunlaşmak zorundadır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Kitap Bölümleri:

- 1995 Değişiklikleriyle TC. Anayasası, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1997.
- AKALIN Güneri, Atatürk Dönemi Maliye Politikaları, 29 Ekim 2008, TC Maliye Bakanlığı (Cumhuriyetin 87.Yılına Armağan), Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/384, Ümit Ofset, Ankara, 2008, ISBN: 978-975-8195-22-0.
- AKÇALI Nazif, Çağdaş Siyasi Rejimler, İzmir 1989.
- AKDOĞAN Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, 11.Baskı, Ankara, 2006, ISBN: 975-7313-12-2.
- AKGÜL Ramazan, Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2010.
- AKINCI Müslim, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, 1.Baskı.
- AKTAN Coşkun Can, SARAN Ulvi, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Aura Kitapları, 2003.
- ANTHONY Michael (Author) Lynn, LAURENCE E.(Author), Managers Madison's: Public Administration and the Constitution Bertelli, Pages: 239 Publisher: The Johns Hopkins University Press Released: 2006.
- ARIKBOĞA Ülkü, "Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları", Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed.Recep Bozlağan, Ed.Yüksel Demirkaya), Ankara, Mart, 2008, Nobel Yay., 1.Basım.
- ARMAĞAN Servet, En Son Değişiklikleriyle 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Çağrı Yayınları, İstanbul, 2007, 2.Baskı.
- AYKAÇ Burhan, TORTOP Nuri - İSBİR Eyüp G., Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2005.
- AYTAÇ Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, 7.Baskı, ISBN:975-347-312-5.
- BAILEY Stephen J., Moretinkerink With Local Government Finance s,23 Local Government Studiest, vol:29, no:1, Springs, 2003.
- BALCI Asım, "Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri", TC. Başbakanlık. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma-1, Ankara, Ekim, 2003.
- BARR James L., DAVIS Otto A. (Oct., 1966), An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments Southern Economic Journal, Published by: Southern Economic Association Vol. 33, No.2.
- BAŞARAN İsmail, Kent ve Yerel Yönetim, Okutan Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Mayıs, 2008, ISBN: 978-9944-936-23-1.
- BİLGİÇ Veysel K., Yerel Yönetimler, 21.Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998, ISBN:975-94730-2-X.
- BLORE L., DEVAS Nick - SLATER Richard, Municipalities and Finance: A Sourcebook For Capacity Building , Deparment for International Development, Publisher:Earthscan Canada, 2004.
- BOZLAĞAN Recep, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, 2008, ISBN:978-605-395-082-0.
- BRASCHE Ulrich (Ed.Hürrem Cansevdi), Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, Kasım, 2001, (8-28).

- BULUTOĞLU Kenan, KURTULUŞ Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitapevi, İstanbul, Aralık, 1981.
- CANATAN Bilal, Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- CAPALDI Nicholas, "John Stuart Mill: A Biography", Cambridge Universty Pres, England, 2004.
- CARIN Barry, GOOD David A., Evaluating Efficiency and Effectiveness in Public Sector Delivery, Prepared as part of the CEPRA project on "Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institutions" for the Kaliningrad Workshop, July 24-25, 2004.
- CDDKB, Yerel Yönetimlerin Sorunları - Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları-1, Ankara, Haziran, 1996.
- CEBE Mehmet Sinan, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası, Adalet Yayıncılık, Ankara, 2006.
- CHEEMA G.Shabbir - RONDINELLI Dennis A., " Decentralizing Governance : Concepts and Practices.", Washington DC, USA: Brookings Institution Press, 2007.
- COŞKUN Bayram, UZUN Turgay, Türkiye de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar, Muğla Üniversitesi Yayınları, Muğla, 1999.
- ÇETİNKAYA Özhan, Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa 2009, ISBN:978-9944-141-92-5.
- ÇOKER Ziya, Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, Mayıs, 2003.
- ÇUKURÇAYIR M.Akif (Ed.), TEKEL Ayşe (Ed.), Yerel ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitabevi, 2003.
- DAGENAIS Michele - MAVER Irene - SAUNIER Pierre Yves, Municipal Services And Employees in The Modern City, Ashgate Publishing Ltd, 2003.
- DPT, "E-Devlet'e Geçiş Sürecinde KamuNet Çalışmaları", KamuNet Teknik Kurulu, Bilgi Çağı Devletine Geçiş, Devlet Planlama Teşkilatı, Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi, (KamuNet Teknik Kurulu Başkanlığı), Kasım, 2002.
- DPT, Etkin Kamu Yönetimi, Peppers and Rogers Group, Ankara, Mart, 2006.
- DPT, I.Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967, Ocak, 1963.
- DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>, Ankara, Ocak 1963.
- DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>.
- DPT, Üçüncü.Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>.
- DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf>.
- DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan5.pdf>.
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan6.pdf>, DPT Yay.No:2174, Ankara.
- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>.
- DPT, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013, Resmi Gazete, Temmuz 2006, Mükerrer 26215.
- DPT, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, DPT Yayın No:2245, ÖTK:370, Ocak, 1991.
- DPT, VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,

- DPT:2538, ÖİK:554, Ankara, 2001.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2507, ÖİK:527, Ankara, 2000.
- DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniv. Hukuk Fak.Yayımları, 1982.
- ELAZAR Daniel J., Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri, Manisa, TBD-KAV-Celal Bayar Üniversitesi Yayını, 1997.
- EMREALP Sadun, Belediyelerde Mali Yönetim, 2001, IULA Emme Yayını El Kitapları Dizisi.
- EMREALP Sadun, HORGAN Drew, “Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı, İstanbul, 1993.
- EREN Aslan, Türkiye'nin Ekonomik Yapısının Analizi, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1989.
- EREN Erol, Yönetim ve Organizasyon, Beta Yayınevi, İstanbul, 1998.
- ERGÜN Turgay, Kamu Yönetimi - Kuram Siyasa Uygulama, TODAİE, 2004.
- ERTAN Birol, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, Review of Social, Economic & Business Studies, December 2002, Vol.2, (204-215).
- ERTEN Metin, Nasıl Bir Yerel Yönetim, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.
- ERYILMAZ Bilal, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara, Eylül, 2011
- GENÇ Turan, Kamu Yönetimi, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998.
- GIFIS Steven H., Law Dictionary (Barron's), (2d.ed.1984).
- GOURNAY Bernard, Yönetim Bilimine Giriş (Çev.İhsan Kuntay), Sevinç Matbaası, Ankara, 1971.
- GÖKBUNAR Ramazan, YANIKKAYA Halit, Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme, Odak Yayınları, Ankara, 2004, 5, (s.1-26).
- GÖRMEZ Kemal, ÖKMEN Mustafa, Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları - Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.
- GÖRMEZ Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, ISBN:975-7726-74-5.
- GÖYMEN Korel, Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut Yay. Araştırma Dizisi 6, İstanbul, Eylül, 1997, ISBN:975-521-072-05.
- GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa 2000, ISBN: 975-7338-57-5.
- GÜLEÇ Yılmaz, Pendik Belediye Başkanlığı Personel Yapısı, Beş ve On Yıllık Süreçlerde Değişim Varsayımı, Aralık, 2007.
- GÜLLÜCE İdris, Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Alfa Yay., İstanbul, 2005.
- GÜNAL Bünyamin, İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1979.
- HALL David, Public Services, Work PSIRU University of Greenwich, September, 2003.
- İKV(Çev.Can Baydarol), Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma (Maastricht Antlaşması), İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV:118, İstanbul, Kasım, 2007.
- KALYONCUOĞLU Sabahattin, 2008-2012 Dönemi Stratejik Planı, TC Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.
- KARATEPE Şükrü, “Şehirler Sahibini Arıyor”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, (Ed.Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü), Cilt II, İlke Yayınları No:20/2, İstanbul, 1996, ISBN:975-7105-02-3.
- KAYA Erol, ŞENTÜRK Hulusi, DANIŞ Osman, ŞİMŞEK Sami, Modern Kent Yönetimi-I, Okutan Yayıncılık, Kasım, 2007, 1. Baskı, Plato Danışmanlık Eğitim AŞ.

- KAYA Erol, Kurum Yönetiminden Kent Yönetimine, İstanbul, Haziran, 2006, Okutan Yay.
- KAYA Erol, Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerin Yeniden Yapılanması, İlke Yayınevi, İstanbul, 2003.
- KAYA Osman, İdarenin Bütünlüğünde Yerel Yönetimlerin Önemi, Bakoğlu Matbaası, İstanbul, 1988.
- KELEŞ Ruşen, Yerel Yönetimler, İmge Yayınevi, Ankara, 2007.
- KELEŞ Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, Ankara, Ağustos, 2000, 4.Basım.
- KERİMOĞLU Baki, YILMAZ H.Hakan, EMİL Ferhat, NEYAPTI Bilin, Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Öz Gelirlerin Gelişimi - Mali Yerelleşme Yoksulluk ve Bölgesel Eşitsizlik Sorunlarının Çözümü İçin Yeni Yaklaşım, TESEV, İstanbul, Ağustos, 2005.
- KERİMOĞLU Baki, YILMAZ H.Hakan, "Türkiye'de Merkezle Yerel İdareler Arasında Gelir Paylaşım Sistemi ve Uygulaması, TESEV, Ağustos, 2005.
- KESTANE Doğan, "İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri", Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol G.M. Araştırma Raporu, Ankara, 1996.
- KILIÇER Turgut, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1980), Adana Valiliği Yayınları No:2, Ankara, 1990.
- KLEIN Peter G., Joseph T. Mahoney - Anita M. McGahan - Christos N. Pitelis, Toward a Theory of Public Entrepreneurship, European Management Review, Volume:7, Issue:1, Spring 2010, Pages:1-15, DRUID Working Paper No:10-07, Article first published online : 13 DEC 2010, DOI: 10.1057/emr.2010.1.
- KÖSECİK Muhammet, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", AB İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler (Ed. Hüseyin Özgür, Ed.Bekir Parlak), Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002, (1-38).
- KUHLMANN Sabine, "Reforming Local Public Service", Public Management Review, 2008,10:5 page:572-596.
- KURTULUŞ Barış, Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, , Yayın No:DPT 2692, Ankara, Temmuz, 2006.
- LINTNER Valerio, MAZEY Sonia, The European Community : Economic and Political Aspects, MCGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1991.
- McDONALD Mary, Shared Hope : Environment and Development Agendas for the 21st Century, London, BR:Routledge, 1998.
- MARK Robinson, Participation, Local Governance and Decentralised Service Delivery, Institute of Development Studies, Sussex, UK Institute.
- MCCARNEY Patricia L., "Thinking About Governance In Global And Local Perspective", Urban forum, 1.11.2000.
- MELIGRANA John, Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions., Edited by John Meligrana, ISBN:0-7748-0933-7, Vancouver, BC, Canada: UBC Pres.,2004.
- MERİÇ Metin, SAKAL Mustafa, Mahalli İdareler ve Finansmanı, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001.
- MERİÇ Osman, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara Üniv.SBF Yayınları, Ankara, 1983.
- MUTER Naci B., ÇELEBİ A.Kemal, SAKINÇ Süreyya, Kamu Maliyesi, Emek Matbaası, Manisa, 2003, ISBN: 975-94435-2-X.

- MUTTA Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazanç Yayınevi, 2005.
- NADAROĞLU Halil, Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Basım Yayın, No:548, İstanbul, Ekim, 2001, 7.Baskı, ISBN:975-486-354-7.
- NARİNOĞLU Ahmet, Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama, Mart Yayınları, İstanbul, 2007.
- NYCE Christopher M., "The Decentralization of Protected Area Management in Ecuador: The Condor Bioreserve and Cajas National Park Initiatives", Journal of Sustainable Forestry, Yale School of Forestry and Environmental Studies, USA, United States Forest Service, USA, volume 18, Issue 2&3, July, 2004, pages 65-90.
- OLUÇ Mehmet, İşletme Organizasyonu ve Yönetimi, 1.Cilt, İstanbul Üniv.Yayın No:2430, İşletme Fak.Yayın No-77.
- ONARAN Oğuz, SABUNCU Yavuz, EKZEN Aykut, Türkiye'nin Devlet Yapısı, Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:415, Eskişehir, 2003.
- ÖDEMİŞ Bekir, Yerel Yönetim Yeniden Yönetim, Ankara, 1998.
- ÖKMEN Mustafa, PARLAK Bekir, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat, 2.Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, Şubat, 2010, ISBN:978-975-253-166-6.
- ÖKMEN Mustafa, Kent Çevre ve Globalleşme, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003.
- ÖNER Şerif, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel Yayıncılık, Nisan, 2006, Yayın No:913, 1.Basım, ISBN: 975-591-898-1.
- ÖZGÜR Hüseyin(Ed.), KÖSECİK Muhammet(Ed.), 2005, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:Reform, Nobel Yayınları, Ankara, Eylül, 2005.
- ÖZTÜRK Azim, 21.Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları No:1, İstanbul, Şubat, 1997, 1.Basım.
- PADDISON Ronan, Redrawing Local Boundaries: Deriving The Principles for Politically Just Procedures, Edited by John Meligrana, ISBN:0-7748-0933-7, Vancouver, BC, Canada: UBC Press, 2004.
- PARLAK Bekir (Ed.), ÖZGÜR Hüseyin (Ed.), Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim, 2002, 975-297-108-3.
- PARLAK Bekir, SOBACI Zahid, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, Ocak, 2010.
- PEHLİVAN Osman, Kamu Maliyesi, Derya Kitapevi, Trabzon, Eylül, 2008.
- PİRLER Orhan, GÜRSOY Erol Zihni, BAŞSOY Ahmet, "İl Düzeyinde Merkezi İdare Mahalli İdare Görev Bölüşümü", Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1997.
- POLATCAN İsmet, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gereklçeler, Anayasa Mahkemesi Kararları, Bilimsel Görüşler, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, Kasım, 1989, 1.Baskı.
- RILEY Jonathan M., Utilitarian Liberalism: Between Gray ve Mill, Critical Review of International Social and Political Philosophy 9 (2):117-135, New Orleans, 2006, LA, ABD.
- SAKINÇ Süreyya, Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaacılık, Manisa, 2007.
- SHAH Anwar (Ed.), Local Budgeting, Public Sector Governance And Accountability Series, Herndon, VA, USA: World Bank, 2007, ISBN-10: 0-8213-6945-8.
- SHAH Anwar, Local Governance in Industrial Countries, Public Sector Governance And Accountability Series, Herndon, VA, USA: World Bank, 2006, ISBN-10: 0-8213-6328-X.

- SIMON Herbert A., SMITHBURG Donalt W. - THOMPSON Vıctor A., Public Administration, ISBN: 978-0-88738-895-8, 1991 by Transaction Publishers , New Brunswick, New Jersey, 2010, Originally published in1950 by Alfred A. Knopf, Inc.
- SÖNMEZ İpek Özbek, Şehir Yönetimi PLN 343, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2009.
- SÖYLEV, “Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I”, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1961.
- ŞAHİN Nevzat, “Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları”, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Yayın No:11, Ankara, 1999, s.47-48.
- TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Afa Yayınları, Eylül, 1996.
- T.C.BAŞBAKANLIK, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, (Ed.Ömer Dinçer, Ed.Cevdet Yılmaz), Ankara, Ekim, 2003.
- T.C. BAŞBAKANLIK, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı, Sayı: B.02.KKG.0.10/101-1712/370.
- T.C. BAŞBAKANLIK, KİT ler Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler 2001-2005 Genel Raporu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.
- T.C. BAŞBAKANLIK, Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, 2005.
- T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1995.
- T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim”, Yönetimler Arası Mali İlişkiler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Komitesi, , Yayın No:2, Ankara, 1995.
- T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetim Reform Programına Destek, Yerel Mali Yönetim Eğitimi 2.Modül, Etkin Kaynak Kullanımı, Ankara, 17 Temmuz - 21 Temmuz 2006, Proje Uygulama Birimi.
- T.C.İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MİGM, Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı, Ankara, 1998.
- TEPAV, Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yay. (Ed.Kamil Ufuk Bilgin, Ed.Aslı Akay, Ed.Emre Koyuncu, Ed.Çetin Haşar), Ankara, Şubat, 2007, ISBN 978-9944-927-19-2.
- FALAY Nihat (Ed), KALAYCIOĞLU Ersin (Ed.), ÖZKIRIMLI Umut (Ed.), Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, TESEV Araştırmalar Dizisi, İstanbul, 2000, ISBN: 975-811-20-15.
- THEDE Nancy, “Decentralization, Democracy and Human Rights: A Human Rights-based Analysis of the Impact of Local Democratic Reforms on Development”, Journal of Human Development and Capabilities, 10:1, 2009.
- TİTİZ İsmet, Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma, İstanbul, 2006, Okutan Yayıncılık.
- TMMOB Yayın Kurulu, “2009 Mart Yerel Seçimlerinde Çağdaş, Planlı, Sağlıklı, Güvenli Bir İzmir İçin İşbaşına”, Bülten, TMMOB İzmir Şubesi Yay., Yıl:24, Sayı:145, Mart, 2009.
- TMMOB, “20.Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu, TMMOB Yay., Kozan Ofset, Eylül, 2005, ISBN:975-395-938-9.
- TOKİ, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2001.

- TOKSÖZ Fikret, ÖZGÜR Ali Ercan, ULUÇAY Öykü, KOÇ Levent, ATAR Gülay, AKALIN Nilüfer, Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları, ISBN 978-605-5832-22-3, Sena Ofset, İstanbul, Ağustos, 2009.
- TOPRAK Zerrin, Yerel Yönetimler, Nobel Yay.No:1052, Ankara, Kasım, 2006, ISBN:9944-77-038-8.
- TORTOP Nuri, Mahalli İdareler, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, ISBN: 93-06-0168-27, 6.Baskı.
- TÜİK, İstatistiklerle Türkiye 2011, Yayın No:3592, Ankara, Haziran, 2011.
- TÜİK, MALİYE T1 Gelir ve Gider Kalemlerine Göre Belediye Kesin Hesapları Tablosu.
- TÜRK İDARECİLER VAKFI, Yerel Yönetimlerle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, Türk İdareciler Vakfı Yayınları, Ankara, 1999, 2. Baskı.
- TÜRKOĞLU İrfan, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları - Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başk.Yayın No: 2009/389, Ankara, 2009, ISBN: 978-975-8195-25-1.
- ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, Mahalli İdareler: Teori Uygulama Maliye, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat, 2007, 5.Baskı, ISBN: 978-975-02-0435-7.
- ÜLGER İrfan Kaya, Türkiye AB İlişkileri Avrupa’nın Genişlemesi Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı, Orion Yayınevi, 2005.
- ÜLKÜMEN İsmail Hakkı, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay.No: 103185, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1990.
- ÜNLÜ Ahmet Hamdi, ÖZDEMİR İbrahim, TOPUZ İbrahim, Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Mevzuatı ve Belediye Seçimleri, II.Cilt, HD Yayıncılık, Ankara, 2006.
- ÜNLÜ M.Cengiz, Belediye Mevzuatı, Ankara, 1995, ISBN No:9753470622.
- WORLDBANK, Decentralization and Local Democracy in the World, First UCLG Global Report by A co-publication of the World Bank and United Cities and Local Governments, 2008, ISBN-13: 978-0-8213-7734-5, Printed in the U.S.A.
- WORLDBANK, Decentralization in Client Countries : An Evaluation of the World Bank Support,1990-2007.Herndon, VA, USA: World Bank, 2008.
- YAŞAMIŞ Firuz Demir, Belediye Yönetimi, Zirve Yayınları, Ankara, 1996.
- YAYIN Teoman, ARUOBA Çelik, KAZANCI Metin, ACAROĞLU İrem, NALİŞ Seyfettin, ERDEMLİ Turgut, “Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım”, Belediyecilik Araştırma Projesi 2, (Ed.Ergun Türkcan), 1.Baskı, Mart, 1979.
- YAZICIOĞLU Recep, Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Eramat Matbaacılık, Erzincan, 1995.
- YILDIRIM Turan, KARAN Nur, İdare Hukuku I, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009, ISBN: 978-605-5865-61-0.
- ZENGİN Eyüp, Yerel Yönetimlerde Özelleştirme, Mimoza Yayınları, Konya, 1999.

Makaleler

- ACAR Birsen, “Yerel yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar : Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (9), 2005, (202-247).
- ACARTÜRK Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Aralık, 2001, (46-60).

- ACI Esra Yüksel, “Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:XX, Sayı:1, Yıl:2005, (201-216).
- ACKERMAN Susan Rose, “Market Models of Local Government: Exit, Voting, and The Land Market”, Journal of Urban Economics Volume 6, Issue 3, July, 1979, pages 319-337.
- ADIGÜZEL Erdoğan, “Büyükşehir Belediyelerinde Dış Borçlanma”, Mali Hukuk Dergisi, 1997, Sayı:71.
- AKALIN Güneri, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:3, Sayı:6, Kasım, 1994.
- AKÇAKAYA Mehmet, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, Gazi Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 1/2003.
- AKYILMAZ Bahtiyar, “Osmanlı Devletinde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, S.Ü., Sos.Bil.Enst.Dergisi, Sayı:4, 1999, (127-156).
- AKYILMAZ Bahtiyar, İl Özel İdaresi, TİD, Y:60, Haziran, 1988, (81-121).
- AKYEL Recai, KÖSE H.Ömer, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı:466, Mart, 2010, (9-45).
- ALODALI M.Fatih Bilal, ÖZCAN Lütfi, ÇELİK Fikret, USTA Sefa, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, Selçuk Ü. Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Mayıs, 2007/1.
- ALTUĞ Figen, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Yapısı”, Uludağ İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:6, Sayı:46, Kasım, 1985.
- ARIKAN Yeşeren Eliçin, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, Görüş TÜSİAD Dergisi, Mart, 2004.
- ARMAĞAN Ramazan, Şataf Ceyda, 2009, “Belediyelerin Mali Kaynaklarını Geliştirme Açısından Yerel Vergiler ve Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Vergi Sorunları Dergisi, 2009, Sayı:246.
- ARSLAN Nagehan Talat, “Yerelleşme Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:32, No:2, Aralık, 2008, (263-282).
- AYDEMİR Süleyman Ruhi, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, Mevzuat Dergisi, Yıl:4, Sayı:45, Eylül, 2001.
- AYDEMİR Süleyman Ruhi, “Türkiye’de Yerel Yönetimler : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:6, Sayı:6, Haziran, 2001.
- AYHAN Ufuk, “5393 Sayılı Belediye Kanunu’na Göre Belediye Başkanlığının Sona Ermesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:18, Sayı:2, Nisan, 2009.
- AYKANAT Şuayip, ÇELİK Abdullah, “Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, www.esosder.org, ISSN:1304-0278, Cilt:6, Sayı:22, Güz, 2007, (101-115).
- BARLAS Emin, KARAGÖZ Berkan, “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Çerçeve”, G.O.P. Üniv.Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:2007/1, (155-174).
- BARUN Bayram, “8.BYKP Komisyon Çalışmaları: Kamu Mali Yönetimi”, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Ağustos, 2000.
- BAYAR Doğan, “Yönetim Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:48, Ocak-Mart, 2003, (3-29).

- BERK Ahmet, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı:49, Nisan-Haziran, 2003, (48-63).
- BOZOĞLU Osman, “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde İç Denetçi Atamaları”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:11, Sayı:11, Kasım, 2006.
- BÜLBÜL Duran, “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, 2001, (67-71).
- CANDAN Ekrem, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler 1”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı:295, Mart, 2006.
- ÇELİK Vasfiye, ÇELİK Fikret, USTA Sefa, “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi” , Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aralık, 2008, Cilt:1, Sayı:2.
- ÇETİNKAYA Özhan, ÇETİNBASŞ Tolga, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (8), 2004, (18-37).
- ÇEVİKBAŞ Rafet, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, Yerel Siyaset Dergisi, Ağustos, 2008, Sayı:32, (74-86).
- ÇOMAKLI Şafak Ertan, “Belediyelerde Hedeflenen Verimlilik Üzerine Siyasal Rahatsızlık”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:5, Sayı:9, Eylül, 2000.
- ÇUKURÇAYIR M.Akif, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Krizi Üzerine”, Yerel Siyaset Dergisi, Haziran, 2010, Sayı:41.
- DANIŞMAN Mustafa Cihat, “Belediye Finansmanında Yapısal Değişim”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Temmuz, 1992, Cilt:16, Sayı:145.
- DAYAR Hatice, “Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilimler Dergisi, Aralık, 2002, Sayı:4/7, (297-312).
- DEMİR Recep, “Mahalli İdarelerde Performans Programının Hazırlanması”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:3, Sayı:8, Ağustos, 2008, (3-10).
- DEMİRCAN Esra Sivrekli, “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, Erciyes Üniv.İ.İ.B.F.Dergisi, Sayı:30, Ocak-Haziran, 2008, (99-128).
- EKİCİ Birol, TOKER Cem, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, Ocak, 2005.
- EKİNCİ Abdullah, “Belediyelerin Mali Yapısı ve Borç Durumu Üzerine”, <http://www.adek.biz/ae/>, erişim:11.08.2011.
- ERCAN İlker, KAN İsmet, “Ölçeklerde Güvenirlik ve Geçerlik”, Uludağ Üniversitesi Tıp Fak.Dergisi, 2004, 30 (3), (211-216).
- ERYILMAZ Bilal, “İl Özel İdareleri'nin Mahalli İdare Sistemimiz İçerisindeki Yeri”, Türk İdare Dergisi, Sayı:379, Haziran, 1988.
- ERYILMAZ Muhsin, “Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslarla İlgili Genel Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:11, Sayı:6, Haziran, 2006.
- FIRAT A. Serap, “Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, Ocak, 1988.

- GENÇ Fatma Neval, Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı-Aydın Örneği, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 9/3, 2007, (57-74).
- GENÇ Fatma Neval, ÖZGÜR Hüseyin, “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Kuşadası Söke ve Aydın Merkez İlçe Örnekleri”, (195-225), M.K.Ü.Sos.Bil.Enst.Dergisi, 2008, Cilt:5, Sayı:9
- GÜLBAY Tabip, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Özgelirlerini Arttırma Sorunu, Devlet Muhasebe Uzmanı, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz-Eylül, 2006, (27-39).
- GÜLER Birgül Ayman, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, Görüş Dergisi, Sayı:58, Şubat-Mart, 2004, s.30.
- GÜLER Birgül, ÖKTEM M.Kemal, “Belediyemizde Personel Sistemi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:22, 1989, Sayı:58, Şubat-Mart, 2004, (24-30).
- GÜNDAY Metin, “Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Hukuki Statüleri Nasıl Olmalıdır”, Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:6, Sayı:12, Aralık, 2001, (3-5).
- HENDEN H.Burçin, HENDEN Rıfki, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve E-Belediyecilik”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, www.e-sosder.com, Güz 2005, Cilt:4, Sayı:14, (48-66), ISSN:1304-0278, erişim:20.10.2010.
- İNAN Atilla, 1999, “Belediyeler İle Merkez İdarenin Sosyal Yardım Görevleri ve Bu Görevin Kötüye Kullanılmasına Karşı Uygulanacak Önlemler”, Mevzuat Dergisi, Yıl:2, Sayı:7, Temmuz 1999, http://www.kazete.com.tr/haber_detay.php?hid=1388, 7.Nisan 2009 Salı, erişim: 11.08.2010.
- İŞBİR Begüm, “Temsili Demokrasi anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, D.E.Ü. Hukuk Fak.Dergisi, Cilt:11, Özel Sayı, 2009, (1571-1599).
- KARA Mehmet, “Türkiye’nin Dış Borçlanma (Rating) Sorununa Yabancı Sermaye Yatırımları Çare Olabilecek mi?”, BAÜ. S.B.E.Dergisi, Cilt:3, Sayı:4 Yıl:2000, (113-129).
- KARAGÖZ Yalçın, EKİCİ Süleyman, “Sosyal Bilimlerde Yapılan Uygulamalı Araştırmalarda Kullanılan İstatistiksel Teknikler ve Ölçekler, C.Ü. İ.İ.B. Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, (25-43).
- KARAKAYA Sebaattin, “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde İhtiyaç Fazlası İşçilere İlişkin Düzenlemeler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Şubat, 2011, Cilt:16, Sayı:2.
- KARANFİLOĞLU A.Yasin, “Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar”, Sayıştay Dergisi (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), Sayı:38, Temmuz-Eylül, 2000, (39-46).
- KASAPOĞLUYILDIZ Şule, “Belediyelerin Finansal Sorunları ve Çözüm Önerileri”, E-Yaklaşım, Şubat, 2006, Sayı:31.
- KAYIKÇI Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:12, Sayı:3, Temmuz, 2003, (22-47).
- KELEŞ Ruşen, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, Amme İdaresi Dergisi, Mart, 1972, Cilt: 5, Sayı:1.
- KELEŞ, Ruşen, “Kentleşmenin Mali Sorunları”, İstanbul Maliye Enstitüsü Dergisi, Seri: 25, 1976-1977, İ.Ü. İktisat Fakültesi, (195-224).
- KENT Bülent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:8, Sayı:1, 2006, (123-142).
- KERİMOĞLU Baki, “Yerel Yönetimlerde Mali Kontrol Yaklaşım”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Nisan, 2007, Cilt:12, Sayı:4 (21-25).

- KERMAN Uysal, “Avrupa Birliği : Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, S.D.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, 2009.
- KOÇAK Süleyman Yaman, EKŞİ Ali, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:21, Mayıs, 2010, (295-330).
- MENGİ Ayşegül - KELEŞ Ruşen, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:11, Sayı:4, Ekim, 2002.
- OKÇU Murat, “Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetim Ne Anlama Geliyor”, S.D.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:12, Sayı:3, Yıl:2007, (299-312).
- PEHLİVAN Osman, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Haziran, 2001, Cilt:6, Sayı:6.
- ÖKMEN Mustafa, CANAN Kadri, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:1, 2009.
- ÖNDER Fahrettin, “Kalkınma Ajansları Vasıtasıyla Kalkınma Demokrasisine Doğru”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı:16, Nisan, 2007.
- ÖZAK Faruk, “Yerel Yönetimlerde Değişim”, Yönetim, Kamu Mevzuatı Dergisi, Yıl:1, Sayı:4, Mart, 2009.
- ÖZDEMİR Gürbüz, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:71, Ekim-Aralık, 2008, (41-74).
- ÖZDEMİR Murat, “Kamu yönetiminde Etik”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:7, 2008, (179-195).
- ÖZDENKOŞ Demet, “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, Gazi Üniv. İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt:1, Şubat, 1999, (77-95).
- ÖZER Ahmet, "İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Yıl: 61, Sayı:383, Haziran, 1989.
- ÖZFATURA Burhan, “Yerel yönetimlerde Özerklik”, Ekodialog - Özgün Ekonomi ve Makale Arşivi, <http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetimlerde-mali-ozerklik.html>, erişim:11.07.2010.
- PITIRLI Ali, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, Cilt:61, Sayı:383, Haziran, 1989.
- SAKINÇ Süreyya, KAYALIDERE Gül, “Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği”, C.B.Ü., İ.İ.B.F, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Manisa, Cilt:10, Sayı:1, Yıl:2003, (205-221).
- SALTIK Nihal, “İç kontrol Standartları”, Bütçe Dünyası, 2007, Cilt:2, Sayı:26.
- SANCAKDAR Oğuz, “Özelleştirmenin Kamu Hukuku - Özel Hukuk Ayırımına Etkileri ve Bu Bağlamda Güncel Özelleştirme Tartışmalarındaki Başlıca Görüşler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt:8, Sayı:1, 2006, (241-270).
- SANDAL Ahmet, “Ülkemizde Az Bilinen Bir Denetim : İç Denetim”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:13, Sayı:8, Ağustos, 2008.
- SARAÇ Osman, “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Sayı:148, Ocak-Nisan, 2005, (122-163).

- SAVAŞAN Fatih, DURSUN İbrahim, “Türkiye’de Yerel Düzeyde Politik Konjonktürel Devreler”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:VIII, Sayı:2, 2006.
- SEZER Özcan, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:8, 2008.
- SEZER Yasin, Torlak S.Evinç, “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, AÜEHFD, Cilt:IX, Sayı:3-4, 2005, (515-531).
- SÖKMEN Cevdet, “Yönetimin Temel İlkeleri”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:13, Sayı:7, Temmuz, 2008.
- SÖYLER İlhami, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, D.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:16, Aralık, 2006.
- ŞAHİN Ali, Türkiye’de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği”, Erciyes Ün.İ.İ.B.F.Dergisi, Sayı:29, Temmuz-Aralık, 2007, (161-189).
- ŞALCI Filiz, Türkiyenin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasında Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış Bir Ülke: Danimarka”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:26, Yaz, 2007, (85-90).
- ŞENTÜRK Hulusi, “Belediyelerin Mali Problemleri”, Yerel Siyaset Dergisi, Temmuz, 2010, Sayı:41.
- TAŞAR H.Hüseyin, “Merkeziyetçi Yönetim Yapısının Kamu Okulları Üzerinde Bıraktığı Olumsuz Etkiler”, Adıyaman Ün.v.Sos.Bilimler Enst.Dergisi, Yıl:2, Sayı:2, Haziran, 2009, (108-119).
- TAVŞANCI Aykut, “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Haziran, 2004.
- TEKİN Tahir, “İç Kontrol Sistemi ve İç Denetim”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:11, Sayı:7, Temmuz, 2006.
- TİTİZ İsmet, “Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü”, Yerel Siyaset Dergisi, Ağustos, 2006, Sayı:8.
- TOPRAK Düriye, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, Sayı:2, 2008.
- TORTOP Nuri, “Yerel Yönetimlerin Ülke Kalkınmasındaki Önemi”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı:706, 2007.
- TUNCER Cüneyt, “Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.B.Ü. İ.İ.B.F, Cilt:4, Sayı:1, Manisa, 2007, (91-108).
- ULU Güher, Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü, A.Ü.H.F.D., 2008, Cilt:57, Sayı:4, (405-414).
- ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, BAÜ. S.B.E.Dergisi, Cilt:12, Sayı:21, Haziran, 2009, (259-287).
- URHAN Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, Sayı:70, Ankara, Temmuz-Eylül, 2008, (85-102).
- UZUN Fuat, “İç Denetim ve Fransa Uygulaması”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:12, Sayı:9, Eylül, 2007.
- YALÇINDAĞ Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, Amme İdaresi Dergisi”, Cilt:26, Sayı:1, Mart, 1993.
- YALÇINDAĞ Selçuk, “Çağdaş Belediye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Ocak, 1992.
- YALÇINDAĞ Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:3, Eylül, 1991.

- YILDIRIM Uğur, “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:13, Sayı:4, Ekim, 2004, (19-37).
- YILDIZ Nihat, Belediye Birlik - İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:7, Sayı:4, Ekim, 1998.
- YILMAZ Dilşat, “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:11, Sayı:1-2, 2007.
- YILMAZ Sibel, “Performans Esaslı Bütçeleme ve Uygulanması”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:3, Sayı:27, Güz, 2007.
- YÜKSEL Fatih, “Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler”, Mevzuat Dergisi, Yıl:7, Sayı:73, Ocak, 2004.
- ZENGİN Eyüp, “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt:4, No:10, Ekim, 1999.

Bildiri, Tez, Rapor ve İnternet Kaynakları

- AK Ahmet, “Ulusal Kalkınma Aracı Olarak Belediyelerin Kaynak Kullanım Meselesine Güncel Bir Yaklaşım” (385-396), Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1, TODAİE, 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri (19-20 Ekim 2009), TODAİE Yayın No:351, Desen Ofset, Ankara, 2009.
- AKTAN Coşkun Can, IŞIK A. Kadir, “Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Alternatif Yöntemler”, <http://www.canaktan.org/ekonomi/saglik-degisim-caginda/pdf-aktan/sunum-alternatif.pdf>, erişim 18.10.2010.
- AKTAN Coşkun Can, “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf, erişim:13.08.2010.
- BİLGİN Kamil U., TAMER Mustafa, SARIOĞLU Fatih, ÖZTAŞ Mehmet, “Mevzuat-Uygulama İki Ekseninde Yerel Yönetimler Personel Sorunları”, (623-634), Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-2, TODAİE, 4.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri (19-20 Ekim 2009), TODAİE Yayın No:351, Desen Ofset, Ankara, 2009.
- DAYAR Hatice, “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri Kütahya Belediyesi Örneği”, erişim:18.10.2010, <http://sbe.dpu.edu.tr/7/313.pdf>.
- ERDOĞAN Hasan, Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi, s.i, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 347 sayfa, S.D.Ü.S.B.E., Ocak, 2010.
- ÇAKAL Recep, “Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon”, DPT Uzmanlık Tezleri, Temmuz 1996, Yayın No:DPT-2455, s.2, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakalr/tekel.pdf>), erişim:14.11.2010.
- ÇINAR Tayfun, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 1-3 Kasım 2000, (Yay. Haz. Birgül A.Güler, Ayşegül Sabuktay), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, 2002, (577-593).
- GARİP Muhammet, KILIÇ Beyhan, “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sürdürülebilir Enerji Verimlilik Politika ve Projeleri”, (57-64), VII. Ulusal Temiz Enerji Sempozyumu, UTES’2008, İstanbul, 17-19 Aralık 2008.

- GÖKTÜRK Atilla, KAVİLİ Sultan, “Yerel Gündem 21 ve Katılım”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, (01- 02 Kasım 2000), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No:304, Ankara, 2002, (237-249).
- IULA, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), (m.1-11),http://www.belediyeler.net/haber_detay.asp?ID=383&baslik_id=95, erişim tarihi: 11.10.2010.
- İSTANBUL İL ÖZEL İDARESİ, Stratejik Plan Kapsamında Genel Durum Değerlendirmesi, İstanbul, 2006.
- ÖZ Ahmet Emre, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi”, T.C.Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2008.
- ÖZER Özlem, JACOBSEN Michael, EKİNCİ Şahin, Türkiye’de 8 Belediye için 8 İçme Suyu Temini Projesi Hazırlanmasına Yönelik Teknik Destek, Taslak Fizibilite Çalışması Raporu, Doğubayazıt Belediyesi, Doküman No: 67635_DOG_TEC_Feas_ver 1_tr, Aralık, 2008.
- SAKINÇ Süreyya, “Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması”, 13.Maliye Sempozyumu, M.Ü.(İ.İ.B.F.) Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1998, No: 12: 105-134.
- SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi Hakkında Sayıştay Raporu, Nisan, 2002, 3.baskı.
- TBMM, Anayasa (1924), T. Düstur, Cilt:26, S:170.
- TBMM, Belediye Kanun Tasarısı, Sayı: B.02.0KKG.0.10/101-849/2476.
- TBMM, Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı, Sayı: B.02.KKG.0.10/101-1712/370TEKER Osman, “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun Denetim Usulü”, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, (65-75), <http://www.demud.org.tr/oteker.pdf>, erişim:20.11.2010.
- T.C. BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI, Kentleşme Şurası, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan, 2009.
- T.C.BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI, Yerel Yön.Daire Bşk., 2003-2009 Arası Yapılan Yardımlar:http://www.bayindirlik.gov.tr/gm/dosyalar/belgeler/belge65/yerelfaaliyet_agustos09.pdf, erişim tarihi: 01.10.2010.
- T.C.MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müd., 2010 Yılı Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu.
- TEPAV, “Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor? Değerlendirme Notu”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araş.Vakfı Mali İzleme Grubu, Şubat 2009, (1-21), http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamu_ihale_dn.pdf.
- TODAİE, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Yerel Yönetimler için Eğitim Malzemesi Geliştirme Projesi (YEREP), Yerel/ Net Web sitesi içerik geliştirme kapsamında hazırlanmış bulunan çalışmadan, http://www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, s.25, (erişim t:01.10.2010).
- TODAİE, “Yerinden Yönetim ve Kalkınma”, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, (Çev.Selçuk Yalçındağ - Necil Ulusay), A.Ü.Yay., Ankara, 1976.
- YENER, Atilla Yener, KAVİLİ Sultan, 2002, Yerel Gündem 21 ve Katılım, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri.

- YENER Zerrin, ARAPKİRLİOĞLU Kumru, Avrupa Kentsel Şartı (Çeviri), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996, Şartın İngilizce erişim adresi: <http://www.coe.fr//cplre/eng/etxt/echarturbaine.php>.
- YÜCEL Ali Rıza, “İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri”, TMH, Türkiye Mühendislik Haberleri, Sayı:439-440, 2005/5-6.
- YAKAR Serdar, “Dünden Bugüne Kahramanmaraş Belediyesinde Uygulanan Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Kahramanmaraş Sempozyumu, (1095-1116), erişim: 18.10.2010, http://www.kahramanmaras.bel.tr/images/stories/Sempozyumlar/kahramanmaras_sempozyumu/c2/65_Serdar_Yakar.pdf.
- YURDUGÜL Halil, “Ölçme Kuramı ve Güvenirlik Katsayıları”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~yurdugul/3/indir/Guvenirlik.pdf>, erişim 15.10.2011.
- AKHİSAR BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- ALAŞEHİR BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- ALİAĞA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- AYVALIK BELEDİYESİ 2008 FAALİYET RAPORU.
- BERGAMA BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- BODRUM BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- BURDUR BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- ÇANAKKALE BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- DENİZLİ BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- DİDİM BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- EDREMİT BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- FETHİYE BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- GAZİEMİR BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- GAZİEMİR BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- ISPARTA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- KARŞIYAKA BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- KEMALPAŞA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- KUŞADASI BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- MARMARİS BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- MENEMEN BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- MİLAS BELEDİYESİ 2009 FAALİYET RAPORU.
- MUĞLA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- MUĞLA BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- MUSTAFAKEMALPAŞA BELEDİYESİ STRATEJİK PLANI.
- NAZİLLİ BELEDİYESİ 2009 FAALİYET RAPORU.
- ÖDEMİŞ BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- SALİHLİ BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.
- SALİHLİ BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- SANDIKLI BELEDİYESİ 2008 FAALİYET RAPORU.
- SOMA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.
- SOMA BELEDİYESİ 2010 STRATEJİK PLANI.

TORBALI BELEDİYESİ 2008 FAALİYET RAPORU.

URLA BELEDİYESİ 2010 FAALİYET RAPORU.

http://www.akhisar.bel.tr/dosya/2010_2014stratejikplan.pdf, erişim: 07.08.2011.

<http://www.armutlu.bel.tr>.

http://www.belgenet.com/eko/enflasyon_01.html, erişim: 16.10.2011.

<http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html>.

<http://www.canaktan.org>.

<http://www.ebb.gov.tr/EBB-Uye-Belediyeler.aspx>, son erişim: 03.09.2010.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>.

<http://www.genbilim.com>.

<http://www2.haberler.com/ak-parti-izmir-milletvekili-hasgur-kilicdaroglu-haberi/>, erişim:04.05.2010.

<http://www.hazine.org.tr/ekonomi/enflasyon3995.php>, erişim: 16.10.2011.

<http://www.ibb.gov.tr>.

http://www.isbank.com.tr/content/TR/Bizi_Taniyin/Tarihimiz/Ortaklik_Yapimiz-235-226.aspx,
erişim:29.07.2010.

<http://www.isparta.bel.tr>.

<http://www.mevzuatadalet.gov.tr>.

<http://www.mudanya.gen.tr/guncel-haber/77-mudanya-kent-haberleri/689-kopek-toplama-araci.html>.

<http://www.muglayenigun.com>.

<https://www.muhasibat.gov.tr>.

http://www.samanyoluhaber.com/s_489518_safranboluya-gelen-turist-sayisi-artti.html.

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>.

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>.

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/EK_G%5B1%5Dnisan05.pdf, erişim:17.11.2010.

<http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6352>, erişim:25.12.2010.

<http://web.ego.gov.tr/parts/egotarihce.asp>, erişim:30.06.2010.

http://www.yapi.com.tr/Haberler/denizi-olmayan-eskisehirde-plaj-acildi_70860.html.

Diğer Kaynaklar

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.

CİHAN Haber Ajansı, 12 Ocak 2010, İzmir.

RG, 13.07.2005.

RG, Nisan 2002, Sayı: 24730.

RG, 24.12.2003, No:5018.

1876 Kanunu Esasi.

1921 Anayasası.

1924 Anayasası.

1921 Anayasası.

1961 Anayasası.

1982 Anayasası.

- 1414 Sayılı 13 Mart 1329 - 17 Rebiülahır 1331, İl Özel İdaresi Kanunu.
- 442 Sayılı Köy Kanunu.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu.
- 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu.
- 2380 Sayılı Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hk.Kanun.
- 2387 Sayılı 26.05.2010 Tarihli (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar G.M.) Mali Kural Kanunu Tasarısı Gerekçe ve Maddeleri.
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.
- 3030 Sayılı Belediye Kanunu (Eski).
- 3056 Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun.
- 3152 İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında.Kanun.
- 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 3996 Sayılı, "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun".
- 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun.
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 5227 Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.
- 5286 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
- 5390 Sayılı 5216 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapan Kanun.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu.
- 5779 Sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 5779 Sayılı Kanun Gerekçesi TBMM 21.05.2008 Sayı:164.
- 28778 Sayılı 12.11.2009 Tarihli (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) Köy Kanunu Tasarısı Taslağı.
- 18866 Sayılı 12.9.985 R.G. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.
- 25839 Sayılı 08.06.2005 G.G. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği.
- 26104 Sayılı 10.03.2006 R.G. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.
- 26261 Sayılı 16.08.2006 R.G. Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği.
- 18603 Sayılı 12.12.1984 R.G. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik.
- 85/9750 Sayılı 01/08/1985 R.G. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü.

EKLER**EK-1 Anket Soruları****BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI ANKETİ**

AÇIKLAMA : Ankette herhangi bir kimlik veya kurum bilgisi sorulmamaktadır. Bununla birlikte, gizlilik kuralına uyulacağını, sadece CBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü ile ilgili akademik bir çalışmada değerlendirme bilgisi olarak kullanılacağını ve üçüncü şahıs veya kurumlarla paylaşılmayacağını taahhüt ederim.

A. BELEDİYENİZİN KONUMU

1. Belediyedeki Göreviniz :
2. Belediyenizin Kurulma Şekli
 İlçe olmak suretiyle Köylerin birleştirilmesiyle Mevcut bir belediyeden ayrılarak
 Köy ve belediye kısımlarının birleşmesiyle Diğer ()
3. Belediyenizin Yerleşik Alanı
 Toplu/Yoğun Küçük bir kısmı dağınık Dağınık Çok Yerleşimli
4. Belediyeyi Çevreleyen Alanın (İl veya İlçenin) Hakim Coğrafi Özellikleri
 Dik/sarp yamaç Yamaç Dağlık Yayla Nehir Kenarı
 Bataklık DenizKenarı Sulak Ova Ormanlık
 Diğer()
5. Belediyemizin kendine ait (kiralık olmayan) bir hizmet binası vardır. Evet Hayır
6. Belediyemizin büyük yerleşim birimleriyle ulaşımı kolaydır. Evet Hayır
7. Belediyemiz bir kıyı belediyesidir (turistik veya değil). Evet Hayır
8. Belediyemiz bir tatil belediyesi / turistik belediye (kıyıda veya değil). Evet Hayır
9. Belediyemizin sahip veya ortak olduğu belediye şirketi vardır. Evet Hayır
10. Yap-işlet-devret yoluyla yapılmakta olan hizmetlerimiz vardır. Evet Hayır

B. AŞAĞIDAKİ FAALİYET ALANLARI KENTİNİZİN ŞU ANDA NE DERECE GEÇİM KAYNAĞIDIR?

Faaliyet Alanları içinden yöreniz için öne çıkan 5 adedini seçiniz. Bunları 1 den 5 e kadar sıralayınız
(Kutucukların içine sizce öne çıkan bu beş iş alanının sıralama numarasını yazınız)

Arcılık	<input type="checkbox"/>	Maden	<input type="checkbox"/>	Ticaret	<input type="checkbox"/>	Eğitim	<input type="checkbox"/>
Hayvancılık	<input type="checkbox"/>	Orman	<input type="checkbox"/>	Sınır Ticareti	<input type="checkbox"/>	Turizm/Tatil	<input type="checkbox"/>
Balıkçılık	<input type="checkbox"/>	Seracılık	<input type="checkbox"/>	Küçük El Sanatları	<input type="checkbox"/>	Sağlık	<input type="checkbox"/>
Organik Tarım	<input type="checkbox"/>	Çiçekçilik	<input type="checkbox"/>	Tarım Dışı Sanayi	<input type="checkbox"/>	Hizmet	<input type="checkbox"/>
Geleneksel Tarım	<input type="checkbox"/>	Ulaşım	<input type="checkbox"/>	Tarıma Day./Sanayi	<input type="checkbox"/>	Emekli	<input type="checkbox"/>
Sermaye Yoğun Tarım	<input type="checkbox"/>	Ağır Sanayi	<input type="checkbox"/>	Diğer ()			

C. BELEDİYENİZİN SOSYO-EKONOMİK DÜZEYİ VE HİZMETLERİN DURUMU / YETERLİLİK DÜZEYİ

Aşağıdaki ifadelere hangi düzeyde katılıyorsanız karşılık gelen dereceye göre (X) işareti koyabilirsiniz

Katılım Dereceleri : Hiç Değil/Katılmıyorum-1 Orta düzeyde-2 Büyük ölçüde-3 Kesinlikle Evet/Katılıyorum-4

	1	2	3	4
1.Belediyemiz ilin ekonomik merkezleri içinde önemli bir yere sahiptir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.Belediyemizde ev sahipliği (kendi evi olanlar) oranı çok yüksektir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.Belediyemizde çok sayıda ikinci (sayfiye/yazlık) konut vardır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.Belediyemiz yaşamak için ucuz/ekonomik bir yerleşim birimidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.Belediye sınırları içinde halkın geçim imkanları ve refah seviyesi görece olarak iyidir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.Belediyenin SSK ve/veya Emekli Sandığına önemli miktarda borcu vardır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.Çalışanlarımızın maaşlarını düzenli olarak ödemekte zorluk çekmekteyiz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.Belediyemizin borcu, büyüklüğüne, nüfusuna ve gelirlerine oranla çok fazladır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.Halkın ödeme gücü sebebiyle, yerel vergileri toplamakta zorluk çekmekteyiz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.Organizasyon yetersizliği nedeniyle, yerel vergileri toplamakta zorlanıyoruz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.Yakın belediyelerden gelen desteklerle hizmetleri yürütmekteyiz.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.Başka belediyelerden ücreti karşılığında bazı hizmetler almaktayız.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.Özelleştirme yoluyla yürüttüğümüz hizmetler bulunmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.Başka belediyelere ücreti karşılığında bazı hizmetler sunmaktayız.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.Belediyemizin teknik araç filosu yeterli durumdadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16.Belediyemizde katı atıkları düzenli olarak toplamakta zorlanmaktayız.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17.Belediyemizde katı atıkların bertarafı sorun teşkil etmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D.BELEDİYENİZİN MALİ SORUNLARININ NEDENLERİ

	Çok Önemli-4			
	1	2	3	4
Hiç önemli değil-1				
Az Önemli-2				
Önemli-3				
1-Mali kaynakların yetersizliği	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2-Mali kaynakların dağıtımında adaletsizlik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-Mali mevzuatın eskimiş olması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-Mali mevzuatın karmaşıklığı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-Mali kaynaklara ulaşmada zorluk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6-Mali kaynakları kullanmada karşılaştığımız bürokratik sorunlar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7-Bütçemizdeki paraların kalemler arasında aktarılmasındaki zorluklar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8-Yerel mali kaynakların belediyelerce kullanılmasına izin, inisiyatif <u>verilmemesi</u>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9-Yerel yönetimler yasalarıyla birlikte belediye gelirlerinin <u>güncelleştirilememesi</u>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10-Belediye özgelirlerinin belediyeye uygun gelirler olmayışı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11-Belediye özgelirlerinin toplanmasındaki zorluklar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12-Belediyenin ilave özkaynak yaratmadaki imkansızlıkları	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13-Bütçemizin zamanında onaylanmaması veya onayla(n)madan geri dönmesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14-Merkezin veya mülki idare amirinin kaynağını vermediği sorumluluklar yüklemesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15-İktidar partilerinin farklı partilerden belediyelere ayrımcılık yapması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16-Personel giderlerinin bütçemiz içindeki payının çok yüksek olması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17-Geçim kaynaklarını geliştirmede, ilgili kurumların yeterli destek sunmayışı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18-Yöremizle ilgili proje ve önerilerimize kamu kurumlarının yeterli destek sunmayışı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19-Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının belediyeye yeterli destek sunmayışı	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20-Coğrafi ve fiziki koşulların masraflarımızı ve harcama miktarlarımızı artırması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21-Diğer ()	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E.BELEĞİYENİZİN MALİ SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİNİZ

Hiç önemli değil-1 AzÖnemli-2 Önemli-3 Çok Önemli-4

	1	2	3	4
1-Mevzuatın basitleştirilmesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2-Mali mevzuatın yenilenmesi ve sadeleştirilmesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-Merkezi yönetimce bütçeden belediyelere aktarılan payların artırılması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-Yerel mali kaynakların belediye hizmetleri için kullanılmasında inisiyatif verilmesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-Mali kaynakların dağıtımında nüfus dışı kriterlerin de kullanılması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6-Bütçe dışı mali kaynaklara proje veya acil ihtiyaç halinde kolayca ulaşılabilmesi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7-Mali kaynakları kullanmanın bürokratik olarak kolaylaştırılması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8-Harcama kalemleri arası aktarmanın kolaylaştırılması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9-Yerel Vergilerin konulması (Vergilere Belediye Payı Eklenmesi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10-Vergilerin bir kısmının, merkezi yönetimin yerine belediyeler tarafından toplanması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11-Belediyelerin idari özerkliğe sahip olması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12-Belediyelerin mali özerkliğe sahip olması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13-Belediyemizden hizmet alan mücavir alan dışı yerleşimlerden de vergi alınması	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14-Yazlık ve tatil konutları olanlardan ek vergi veya yüksek hizmet bedelleri alınması

15-Yörenin tarihi ve turistik öğelerinin değerlendirilmesi

16-Diğer (

)

17-Diğer (

)