

64779

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

BİR YEREL YÖNETİM FİNANSMAN ARACI OLARAK
ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ UYGULAMASI
(MANİSA ÖRNEĞİ)

AHMET UTKUSEVEN

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

DANIŞMAN: PROF. DR. FEVZİ DEVRİM

MANİSA - 1997

ÖZET

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de kamu hizmetlerinin topluma sunulması merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile kullandıkları mali kaynaklar, benimsenen devlet sistemlerine göre ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ancak genel olarak merkezi yönetimin, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla ve çeşitli isimler altında milli gelirden yerel yönetimlere nazaran daha fazla pay aldığı bilinmektedir.

Diğer taraftan nüfus artışı, sanayileşme ve göç gibi nedenlerle ortaya çıkan hızlı ve düzensiz kentleşmenin kentsel hizmetlere olan talepte, şiddetli artışlara yol açtığı da ortadadır. Dolayısıyla başta belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin gelir yetersizlikleri içinde oldukları söylenebilir.

Kentsel alanlarda yerel kamusal mal ve hizmetlerin üreticisi olan belediyelerin bu sorununu çözümlene yollarından birisi, bu hizmetlerin mali yükünü, hizmeti alan seçmen grubundan karşılamadır. Özü itibariyle vergilemede fayda yaklaşımının yerel kamusal finansmana uygulanması şeklinde ifade edilebilecek bu finansman yönteminde; fayda vergileri ve kullanıcı ücretleri gibi enstrümanlar kullanılmaktadır. Bu yaklaşım daha ziyade federal ülkelerde benimsenmekte olup, üniter devlet yapısı içindeki işlerliğinin irdelenmesi önem taşımaktadır.

Ülkemizde belediyelerin görevleri arasında yer alan evsel katı atıkların ve atıksuların bertarafı hizmetinin finansmanı ve belediyelere gelir temini amaçlarıyla 1994 yılı başında uygulamaya konan Çevre Temizlik Vergisi adı geçen yaklaşımın bir sonucudur.

Bu çerçevede, tezimizde önce yerel yönetimlerin finansman yöntemleri teorik açıdan ele alınmış, daha sonra Türkiye'de belediyelerin gelir ve giderlerinin analizi yapılmıştır. Çalışmada bu vergi eksen alınarak, belediyelerin mali sorunlarına üniter devlet yapısı içerisinde tahsisli vergiler yoluyla çözüm imkanları araştırılmaktadır. Ancak incelenen verginin henüz üç yıllık bir geçmişe sahip olması nedeniyle Manisa Belediyesi'ndeki uygulama konu kapsamına dahil edilmiştir.

Ulaşılan sonuçlara göre, sözkonusu vergi, uygulamadaki bir takım aksaklıkların giderilmesi şartıyla, belediyelerin finansman sorunlarının çözümüne katkı yapmaya aday olarak gözükmektedir. Manisa Belediyesi'ndeki uygulama bu yönde sonuç vermiştir. Öte yandan verginin belediyelerin finansman sorunlarına çözüm getirmesi amacının yanısıra, uygun düzenlemelerle çevre duyarlı hale getirilebileceği de saptanmıştır.

ABSTRACT

Today , as it happened in the past, the provision of the public services to community is shared between central government and local governments. The functions, authorities, responsibilities and financial sources of local governments which are used by them differentiate from country to country according to the state systems adopted. But generally it has been known that central government takes greater share from national income than local government in order to finance public services and under different names.

On the other hand, it is also clear that rapid and untidy urbanization arising with the reasons such as population growth, industrialization and migration increase severely the demand for municipal services in terms of quantity and quality. So it can be said that local governments, particularly municipalities, are suffering from revenue insufficiency.

One of solution ways to this problem of municipalities which are the suppliers of local public goods and services in municipal areas is the compensating of financial burden of these services from voters who consume services. In this finance method which can essentially be expressed as the implementation of benefit approach in taxation into local public finance, the instruments such as benefit taxes and user charges are used. This approach has been ratherly adopted in federal countries and the examination of its functionability within unitary state structure is important.

The Environment Cleaning Tax which has put into execution in order to provide revenue for municipalities and to provide finance for solid waste and wastewater disposal services taking part among the duties of municipalities in our country is a result of this approach .

In this context in our thesis, the financing methods of local governments have been examined, and later the revenues and expenditures of municipalities in Turkey have been analysed. In the study by taking this tax as a base, it has been researched the solution possibilities to financial problems of municipalities through allocated taxes in unitary state system. But the implementation in Manisa City Municipality has been included into subject due to the examined tax has only three years past.

According to the results obtained, the aforementioned tax, as candidate, appears to contribute into the solution of finance problems of municipalities with the condition that some mulfuctions in the execution should be corrected. The implementation in Manisa City Municipality has resulted in this way. On the other side, it has been determined that the tax can be restructured as an environmental tax with convenient adjustments besides its aim for solution to the financial problems of municipalities.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “ Bir Yerel Yönetim Finansman Aracı Olarak Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması (Manisa Örneği)” adlı çalışmamın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyoğrafyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.



A. Utkuseven

26 / 8 / 1997

Ahmet UTKUSEVEN

TUTANAK

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün/...../ 1997 tarih vesayılı toplantısında jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Anabilim/Anasanaat Dalı Yüksek Lisans öğrencisi'nın tarihinde, saat 'da jüri önünde tez savunması alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğuna oy..... ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
TEORİDE YEREL YÖNETİMLER VE FİNANSMANI	
1. Genel Açıklamalar ve Bazı Sınırlamalar	3
1.1. Tanım ve Kavramlar	4
1.1.1. Yerinden Yönetim Kavramı	5
1.1.2. Yerel Yönetimin Tanımı, Nitelikleri ve Türleri	7
1.1.3. Yerel Kamusal Mal ve Hizmetler	11
1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	13
2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenlerine İlişkin Görüşler	15
2.1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Faktör İle Açıklanması	16
2.2. Yerel Yönetimlerin Siyasal Faktör İle Açıklanması	17
2.3. Yerel Yönetimlerin Ekonomik Faktör İle Açıklanması	18
2.4. Yerel Yönetimlerin Sosyolojik-Geleneksel Faktörlerle Açıklanması	20
3. Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler ve Ekonomik Analizi	20
3.1. Merkezî Yönetim ile Birlikte Sundukları Hizmetler	21
3.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri	22
3.1.2. Eğitim Hizmetleri	22
3.1.3. Sağlık Hizmetleri	23
3.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri	23
3.1.5. Çevre Hizmetleri	24
3.2. Yerel Yönetimlerin Kendi Başlarına Sundukları Hizmetler	25
4. Yerel Yönetimlerin Finansman Yöntemleri	26
4.1. Yerel Yönetimlerin Vergilerle Finanse Edilmesi	26
4.1.1. Tam Vergileme Yetkisi Verilmesi	27
4.1.2. Kısmi Vergileme Yetkisi Verilmesi	28

4.1.3. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması	29
4.1.4. Vergi Gelirlerinin Paylaştırılması	30
4.1.5. Merkezî Yönetim Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi	31
4.2. Merkezî Yönetimin Mali Transferler Yoluyla Yerel Yönetimleri Finanse Etmesi	32
4.3. Yerel Yönetimlerin Finansmanında Hizmetlerin Ödetilmesi Yaklaşımı	33
4.4. Yerel Yönetimlerin Finansmanında İşletmecilik Yaklaşımı	35
4.5. Yerel Yönetimlerin Borçlanma Yoluyla Finansmanı	36
4.6. Yerel Yönetimlerin Finansman Aracı Olarak Özelleştirme	37
5. Yerel Yönetimlerde Optimal Hizmet Alanının Belirlenmesi	38
5.1. Optimal Hizmet Alanı Kavramı	38
5.2. Optimal Toplum Büyüklüğü Ölçüsünün Bulunması	40
5.3. Optimal Hizmet Düzeyinin Belirlenmesi	42
5.4. Optimal Hizmet Alanının Saptanması	43

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMAN YAPISINDA ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ UYGULAMASININ YERİ

1. Genel Açıklama	47
2. Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler ve Finansmanı	50
2.1. Belediye Kavramı ve Tanımı	51
2.2. Belediye Sınırlarının Saptanması ve Optimal Hizmet Alanı	54
2.3. Belediyelerin Görevleri	56
2.4. Belediyelerin Organları	58
2.5. Belediyelerin Mali Yapısı	59
2.5.1. Belediye Giderlerinin Analizi	59
2.5.2. Belediye Gelirlerinin Analizi	62
3. Bir Yerel Yönetim Finansman Aracı Olarak Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması	69
3.1. Çevre Temizlik Vergisi'nin Yapısı	70
3.1.1. Çevre Temizlik Vergisi'nin Amacı, Konusu ve Kapsamı	70

3.1.2. Katı Atıkların Toplanması ve Alınacak Çevre Temizlik Vergisi	72
3.1.3. Atık Sular için Alınacak Çevre Temizlik Vergisi	73
3.1.4. Katı Atıklara ve Atık Sulara İlişkin Çevre Temizlik Vergisi'nde Ortak Genel Hükümler	74
3.1.5. Çevre Temizlik Vergisi'nin Yapısal Değerlendirmesi	75
3.2. Çevre Temizlik Vergisi Uygulama Sonuçları	76
4. Manisa Belediyesi'nde Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması	78
4.1. Manisa Belediyesi'ne İlişkin Genel Bilgiler	78
4.2. Manisa'da Kentsel Çevre Hizmetlerinin Durumu	80
4.2.1. Katı Atıklara Yönelik Hizmetler	80
4.2.2. Atık Sulara İlişkin Hizmetler	84
4.2.3. Tehlikeli Atıkların Durumu	85
4.2.4. Tıbbi Atıkların Durumu	86
4.3. Manisa Belediyesi'nin Mali Yapısı (1991-1996)	86
4.3.1. Gelirlerin Analizi	87
4.3.2. Giderlerin Analizi	89
4.3.3. Manisa'da Çevre Temizlik Vergisi Uygulamasının Değerlendirilmesi	91
5. Türkiye'de Çevre Temizlik Vergisi Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	94
5.1. Karşılaşılan Sorunlar	94
5.2. Çözüm Önerileri	96
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	97
KAYNAKÇA	101

TABLÖLAR LİSTESİ

- TABLO 1: Dünya Kentsel Nüfusundaki Artış (1975-2025)**
- TABLO 2: Belediye Harcamalarının Gelişimi (1989-1995)**
- TABLO 3: Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH İçindeki Paylarının Gelişimi (1989-1995)**
- TABLO 4: Yerel Yönetimlerin Emlak Vergisi Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (1989-1995)**
- TABLO 5: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine ve Diğer Belediyelere Dağıtılan Paylar (1989-1995)**
- TABLO 6: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay Hariç Belediye Gelirlerinin Gelişimi (1989-1994)**
- TABLO 7: Manisa Katı Atık Madde Grubu Analizi**
- TABLO 8: Manisa Belediyesi Gelirlerinin Gelişimi (1991-1996)**
- TABLO 9: Manisa Belediyesi Gelir Kalemlerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimi (1991-1996)**
- TABLO 10: Manisa Belediyesi Gelir Kalemlerinin Nisbi Önemlerindeki Gelişme (1991-1996)**
- TABLO 11: Manisa Belediyesi Temizlik Hizmetleri, Arıtma Tesisi ve Kanalizasyon Giderleri ile Toplam Belediye Giderlerinin Gelişimi (1991-1996)**
- TABLO 12: Manisa'da Çevre Temizlik Vergisi Uygulama Sonuçları (1994-1996)**

KISALTMALAR

A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
b.	: baskı
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CBÜ	: Celal Bayar Üniversitesi
çev.	: çeviren
ÇKÖF	: Çevre Kirliliğini Önleme Fonu
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ed.	: edition, editor, edited
GGM	: Gelirler Genel Müdürlüğü
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
haz.	: hazırlayan
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
IULA-EMME	: International Union of Local Authorities - Eastern Mediterranean and Middle East
İZTO	: İzmir Ticaret Odası
KAV	: Konrad Adaneur Vakfı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
v.b.	: ve benzeri
VUK	: Vergi Usul Kanunu

GİRİŞ

İnsanoğlu topluca yaşamaya başlamasından bu yana çeşitli sosyal birimleri de oluşturmuştur. Bunların en küçüğü ve toplumun çekirdeğı olarak kabul edileni aile olup, siyasi örgütlenme bakımından en gelişmiş devlettir. Yerel yönetimler de bu birimler arasında yer almaktadır.

Devletin varlık nedeni kamusal ihtiyaçların karşılanması gereğidir. Aynı gerekçe daha kuvvetli bir biçimde yerel yönetimler için ileri sürülmektedir.

Dünyanın hemen her yerinde olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimler denince ilk ve en çok akla gelen birimler belediyelerdir. Gerek üstlendikleri fonksiyonlar gerekse kullandıkları mali kaynaklar, belediyeleri, çeşitli açılardan üzerinde en çok araştırma yapılan kurumlardan biri haline getirmiştir. Başka bir anlatımla, görevleri ve gelirleriyle belediyeler, ekonomik, sosyal ve siyasi açılardan toplumsal ilgi odağı haline gelmişlerdir.

Gelişmiş ülkelerde çok önceleri başlayan ve belediyelerin çeşitli yönleriyle araştırılmasına yönelen bu süreç, ülkemizde son yıllarda daha yoğun yaşanılır olmuştur. Bu durum, hiç kuşkusuz, belediyelerin toplum hayatımızdaki giderek artan öneminin bir göstergesidir. Ancak nüfus artışı, iç göç, sanayileşme vb. gibi nedenlerle ortaya çıkan hızlı ve çarpık kentleşmenin de buna katkıda bulunduğunu belirtmek gerekir. Gerçekten de bu türden bir kentleşme, şehirlerin varolan sorunlarını ağırlaştırmış, dikkatlerin bu noktaya toplanmasına neden olmuştur. Kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle kentsel alanlarda kamu hizmeti sunan birimler olarak da belediyeler, anılan sorunların çözüm adresi olduğu için çeşitli yönleriyle araştırma konusu olmuşlardır ve olmaya devam edeceklerdir.

Belediyelerin günümüz Türkiye’sinde en başta gelen sorunu, artan hizmet talebi karşısında gelirlerinin yetersizliğidir. Özgelirleri itibariyle kendi kendine yetebilen belediyeçilik uygulaması, ülkemizde hemen her kesimden insanın özlemidir. Fakat bu özlem yıllardır gerçekleştirilememektedir. 1963-1967 arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda vurgulanan bu hususun aradan 33 yıl geçtikten sonra hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da yer alıyor olması bunun bir kanıtıdır.

Öte yandan sorunun çözümünün sadece gelirlerin arttırılmasına bağlı olmadığı, bu gelirlerin nereden, ne miktarda ve nasıl karşılanacağı konusunun da demokrasinin gelişip kökleşmesi ile yakından ilişkili olduğu bilinen bir gerçektir.

21.yüzyılın eşliğinde bulunduğumuz bu günlerde tüm dünyada giderek artan bir biçimde öne çıkan husus, yerelleşmeyi içinde barındıran küreselleşmedir. Büyük ölçüde başdöndürücü bir hızla ilerleyen teknolojinin eseri olan ve ekonomik, sosyal, siyasi sorunların çözümünde "**Küresel düşün, yerel çöz**" şeklinde formüle edilen bu sürecin etkileri, şüphesiz ülkemizde de yaşanmaktadır. Ülkemiz insanı kentsel ve diğer alanlarda ortaya çıkan sorunlardan ve çözüm yollarındaki gelişmelerden kısa bir süre içinde haberdar olmakta bekleyişlerini de bu paralelde oluşturmaktadır.

Bu gelişmelerin en önemlilerinden birisi, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda finansman yapısının ağırlık noktasını, sözkonusu hizmetlerin tüketicilerine dayandırmaktır. Özü itibariyle yerel kamusal finansmanda fayda yaklaşımı olarak ifade edilebilecek bu nokta, araştırma konusunun seçiminde rol oynamıştır.

Bu bağlamda çalışmanın amacı, ülkemizde ilk kez vergi adı altında uygulamaya konan Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV)'ni incelemektir. Daha ziyade federal yapılı devletlerde uygulanan vergilemede fayda yaklaşımını, üniter devlet yapısı içerisinde daha ön plana çıkarmanın belediyelerin finansman sorunlarına çözüm olup olmayacağına irdelenmesi, kamu yönetimi reformu çalışmaları açısından önem taşımaktadır. Ancak inceleme konusu olarak seçilen vergi, henüz üç yıllık bir geçmişe sahiptir. Dolayısıyla ülke çapındaki uygulama sonuçlarına dayanarak yorum yapmanın sağlıklı olmayacağı göz önüne alınarak, Manisa Belediyesi'ndeki uygulamanın incelenmesi konu kapsamına dahil edilmiştir.

Bu çerçevede çalışma her biri beş alt kısımdan oluşan iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde, yerel yönetimlerin finansman sorunlarına ilişkin teorik açıdan yaklaşmaktadır. İkinci bölümde ise Türkiye'de belediye hizmetlerinin finansman yapısı ve bu yapı içerisinde ÇTV uygulamasının yeri araştırılmaktadır. Manisa örneği bu bölümde yer almaktadır.

Çalışma, genel değerlendirmenin yapıldığı ve ulaşılan sonuçların özetlendiği bir kısım ile sona ermektedir.

Çalışma, genel değerlendirilmenin yapıldığı ve ulaşılan sonuçların özetlendiği bir kısım ile sona ermektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİDE YEREL YÖNETİMLER VE FİNANSMANI

1. Genel Açıklamalar ve Bazı Sınırlamalar

Yönetim, belli amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için, insan gücü ve maddi kaynakların sağlanması, üretime ayrılması ve etkili bir biçimde kullanılmasına yönelik faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır.¹ Verilen bu tanımda geçen "belli amaçlar" terimi ile, özel sektör açısından işletmenin kar etmesi, kamu sektörü açısından ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi kastedilmektedir.

Günümüzde hemen her ülkede kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin görev ve sorumluluklar, merkezî yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt tarafından paylaşılmıştır.

Yönetim görevi ve sorumluluğunun birden fazla birime dağıtılması olarak niteleyebileceğimiz bu olgu, sadece günümüze özgü olmayıp tarihin ilk devirlerinden itibaren böyledir. Burada hemen bir noktayı belirtelim. Bahsedilen yetki dağılımı, toplum üyelerinin ortak nitelikteki kimi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu hizmetlerinin iktisadi açıdan daha etkin bir biçimde yerine getirilmesi arayışıdır. Yoksa hem üniter, hem de federal yönetim sistemine sahip ülkelerde yönetim siyasal anlamda bir bütünlük arzeder. Bir başka ifadeyle bu bölünme, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin niteliğinden kaynaklanmakta, yine toplum üyelerinin bu hizmetlerin daha iyi görülmesi isteği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kısaca yerel yönetimler, kamu ekonomisinin tahsis fonksiyonu ile ilgili olup, fonksiyonel etkinlik ve demokrasi düşüncesi gibi iki temel faktörle açıklanabilmektedir.²

Giriş bölümünde de belirtildiği gibi bu çalışmanın amacı, genelde teorik ve pratik açıdan yerel yönetimlerin finansman yöntemlerine eğilmek, özelde de ülkemizde 1994 yılında uygulanmaya başlayan ÇTV uygulama sonuçlarını eksen alarak yerel yönetimlerimizin finansman sorunlarının üniter devlet yapısı içerisinde tahsisli vergiler yoluyla giderilip giderilemeyeceğini irdelemektir.

¹ Belma ÜSTÜNIŞIK, Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, Ankara: DPT, 1992, s.1.

² Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, 2.b., İzmir: Akademi Kitabevi, 1995, s.121.

Öncelikle belirtmeliyiz ki, ülkemizde, yerel yönetimler terimi ile yasal çerçevede il özel idareleri, belediyeler ve köyler kastedilmesine rağmen, ele alınan verginin özelliği gereği il özel idareleri ve köylerin finansmanına ilişkin konular kapsam dışında tutulmuştur. Bu iki yönetim birimine ve finansmanına ilişkin konulara ancak yeri geldiğinde ve çok kısa olarak değinilecektir. Çalışmanın kapsamı belediyeler, finansman sorunları ve çözüm önerileri ile sınırlıdır.

Öte yandan bir başka sınırlama ise, getirilen verginin adının çağrıştırdığı çevre sorunları konusundadır. Bilindiği gibi çevresel sorunlar ve yolaçtıkları iktisadi ve sosyal kayıplar son yıllarda giderek artan bir biçimde ilgi odağı haline gelmiştir. Bu sorunlar kısaca yerel, ulusal ve uluslararası boyutlarda olmak üzere ortaya çıkmaktadır. Çalışmada incelenen vergi, yerel boyutlu çevre sorunlarından olan evsel ve evsel nitelikli endüstriyel katı ve sıvı atıkların bertarafına ilişkin hizmetlerin finansmanını hedeflemektedir. Dolayısıyla genel çevre sorunları yerine, kentsel çevre sorunları, bu sorunların çözümüne yönelik hizmetler ve bu hizmetlerin finansmanı üzerinde durulacaktır.

Yine çalışmanın genel planı açısından yerel yönetim maliyesinin görev ve kaynak bölüşümü yönlerinden kaynak (gelir) bölüşümü yönü ağırlıklı olarak ele alınmıştır. Çünkü yerel yönetim maliyesinin hizmet (gider) yönü çoğu kez veri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde, genel yetki, yetki ve liste ilkesi olmak üzere başlıca üç ilke sözkonusudur. Bu üç ilkenin ortak noktası, belediyelerin görev ve yetkilerinin “belirlenmesi”dir. Başka bir deyişle, hangi yönetim sistemi olursa olsun belediyelerin görev ve yetkilerinin ortaya konması siyasal bir mahiyet arzeder.

Bu açıklamalardan sonra, ele alınan konunun daha açıklıkla ortaya konabilmesi amacıyla işe tanım ve kavramlarla başlamak yerinde olacaktır.

1.1. Tanım ve Kavramlar

Gerek akademisyenlerin gerekse uygulayıcıların çalışmaları sonucu ortaya konan literatürde yerel yönetimlerle ilgili bir terim birliği oluşturduğu söylenemez. Benzeri bir durum bu farklı terimlerle anlatılmak istenen anlam ve kavramlar için de sözkonusudur.

Bu terim yığınınından örnek vermek gerekirse, mahalli idare, yerel yönetim, yerinden yönetim, adem-i merkeziyet, desantralizasyon, merkezi idare, merkezi yönetim, merkezden yönetim ve santralizasyon terimlerini sıralamak mümkündür.

Bu çalışmada, kamu yönetimi aygıtının parçaları anlamında merkezi yönetim ve yerel yönetimler, sevk ve idare anlamında merkezden yönetim ve yerinden yönetim terimleri kullanılacaktır.

1.1.1. Yerinden Yönetim Kavramı

Yerinden yönetim terimi, sözlük anlamı itibariyle, hiçbir kuşkuya yer bırakmaksızın “bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesi” şeklinde karşılığını bulmaktadır. Yönetme işlevi doğal olarak örgütlenme olgusunu da içerdiğine göre, terim aynı zamanda yerel düzeyde örgütlenme konusunu da kapsamaktadır.³

Yerinden yönetim kavramının hukuki, mali, idari ve siyasal olmak üzere dört boyutu bulunmaktadır. Başka bir deyişle kavram, hukuk, maliye, yönetim ve siyaset bilimlerinin kesişme noktasında yer almaktadır.

Bu alanlara bir de son yıllarda gittikçe gelişen kentleşme ve çevre disiplini eklemek yerinde olacaktır. Gerçekten de kentleşme hareketinin ve beraberinde getirdiği çevresel sorunların özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra kazandığı ivme, yerel yönetim olgusunun önemini ortaya çıkarmıştır.

Dünya Bankasının bir raporunda yer alan ve Birleşmiş Milletler örgütü tarafından yapılan bir araştırma, kentleşme hareketine gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ışık tutmaktadır.⁴ 1975-2025 dönemini baz alarak yürütülen araştırma sonuçları Tablo 1'de verilmektedir.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere; 50 yıllık bir zaman dilimi içerisinde dünya nüfusunun yaklaşık iki katına çıkacağı, buna paralel olarak da toplam nüfus içindeki kentsel nüfusun payının % 34'lük bir orandan % 61'e yükseleceği öngörülmektedir.

³ Selçuk YALÇINDAĞ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, s.10.

⁴ The World Bank, Livable Cities for the 21st Century, USA: The World Bank, 1995, s.3.

TABLO 1: Dünya Kentsel Nüfusundaki Artış (1975-2025) (Milyar)

Yıllar	Toplam Nüfus	Kentsel Nüfus	%	Gelişmiş Ülkeler	%	Gelişmekte Olan Ülkeler	%
1975	4.08	1.54	34	0.73	47	0.81	53
2000	6.16	2.92	48	0.90	31	2.02	69
2025	8.29	5.07	61	1.04	21	4.03	79

Kaynak: The World Bank, Livable Cities for the 21 st Century, 1995, USA.

Ancak, kentsel nüfusun gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki dağılımına baktığımızda, birinci grup ülkelerde bu oranın yaklaşık yarı yarıya azalırken ikinci grup ülkelerde bu tam tersine bir gelişmenin yaşandığını görmekteyiz.

Bu durum ülkemiz açısından da benzer bir gelişme göstermektedir. 1927 yılı itibariyle 13.648.270 olan nüfusumuzun 3.282.940 kişisi (% 24) belediye alanlarında yaşarken, 1990 yılı itibariyle nüfusumuz 56.473.035 kişiye ulaşmış, bunun da 37.913.444 kişisi (% 67.1) belediye alanlarında yaşar hale gelmiştir.⁵

Böyle bir gelişme kentsel hizmetlere olan talebi nitelik ve nicelik yönlerinden şiddetle arttıracaktır. Başta belediyeler olmak üzere, yerel kamusal mal ve hizmetlerin üretici birimleri olan yerel yönetimler de hem ulusal geliri esas alan kıt kaynaklardan daha fazla pay alacak, hem de fonksiyonel açıdan daha önemli bir hale geleceklerdir.

Yerinden yönetim kavramı, yukarıda sayılan disiplinlere mensup bir çok yazar tarafından tanımlanmıştır.

Buna göre, yönetim hukukçuları açısından yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesidir.⁶

Maliye yazarları yerinden yönetim kavramını, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezî otoriteden geri çekilmesi şeklinde tanımlamışlardır.⁷

Yerinden yönetim kavramını anayasal düzeydeki temsili demokrasinin idari ve yerel düzeydeki uzantısı olarak algılayan kamu yönetimi uzmanlarına göre yerinden

⁵ Sabri YAŞAYAN, 1993'te Belediyelerimiz, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği, 1993, s.11.

⁶ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Ankara:Turhan Kitabevi, 1994, s.35.

⁷ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, 5.b., İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., 1994, s.20.

yönetim, kendilerini en doğrudan biçimde ilgilendiren kamu işlerine ilişkin kararlara, yönetilenlerin katılmasına imkan sağlayan demokratik bir yönetim tekniğidir.⁸

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yerinden yönetime bir kavram olarak tanımlama getirmemiş, ancak 123. ve 127. maddelerinde yerinden yönetim terimine yer vermiştir. Sözkonusu maddelerde sırasıyla “...İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır...” ve “... Mahalli İdarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir...” hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca yine 127. maddenin 2. fıkrasında yerinden yönetimin kurumsal anlamda çerçevesi çizilmiştir. Buna göre “...Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanun gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişilerdir...” ve “...Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

1.1.2. Yerel Yönetimin Tanımı, Nitelikleri ve Türleri

Bir önceki bölümde verilen yerinden yönetim kavramını esas alarak yerel yönetimin tanımını, niteliklerini ve türlerini belirtmek mümkündür.

Yerel yönetimler, toplum hayatının en gelişmiş birimi olan devletin sağlamak zorunda olduğu hizmetlerden bir kısmının, iktisadi ve idari açıdan daha etkin sunulması amacıyla, anayasal çerçeve içerisinde yer alan, toplum üyelerinin içlerinden çıkardıkları kimselerce oluşturulan ve idari-mali özerklikten faydalanan karar ve icra organları eliyle yürütüldüğü, merkezî yönetime ve hiyerarşiye dahil olmayan kamu yönetimi birimleridir.

Yapılan tanımlamalar ve açıklamaların ışığı altında, yerel yönetimlerin sahip oldukları niteliklerin bir kısmı fonksiyonlarından kaynaklanmakta, bir bölümü ise yine bu fonksiyonların gerektirdiği idari düzenlemeler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kısaca bu nitelikleri şöyle sıralamak mümkündür:

⁸ Acar ÖRNEK, Kamu Yönetimi, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1991, s.126.

- Yerel yönetimler, belli bir coğrafya alanında yaşayan ya da belli kategorilerde hizmete ihtiyaç duyan toplum üyelerinin kamu hizmeti niteliği taşıyan ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar. Sundukları kamu hizmetlerinin faydasının yayılma ölçeğine göre örgütlenirler.

- Yerel yönetimler, bir anayasal kavram olup, kamu hukuku tüzelkişileridir. Başka bir deyişle, üniter veya federal sisteme sahip ülkelerde yerel yönetimler, bir siyasal organizasyon olan devletin yapılandırılmasına esas teşkil eden anayasalarda ifadesini bulur.

- Yerel yönetimler, yerel düzeyde temsili demokrasinin işleyişine en önemli katkıyı yapmaya elverişli kurumlardır. Yerel kamusal ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçları gidermeye yönelik hizmetlerin aynı mekanda gerçekleşmesi onlara demokratik niteliğini kazandıran en önemli unsurdur.

- Yerel yönetimler, özerkliğin bir sonucu olarak iktisadi ve mali imkanlara sahip kuruluşlardır. Gelirleri, malları ve müstakil bütçeleri vardır.

- Yerel yönetimler, idari açıdan merkez veya merkeze bağlı kuruluşların hiyerarşisine dahil olmamalarına rağmen idarenin bütünlüğü içerisinde yer alırlar. Ulusal düzeyde yürütülen ekonomik ve sosyal politikalarla uyum içerisinde faaliyet göstermek durumundadırlar.

Buraya kadar olan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yerinden yönetim siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezî yönetim dışındaki otoritelere aktarılmasıdır.⁹

Yerinden yönetim siyasi ve idari amaçlı olabilir. Siyasi amaçlı yerinden yönetim özü itibariyle, yürütmenin yanısıra yasama ve yargı yetkilerinin de idarelerarası paylaşımı demektir. Bunun sonucunda ise, egemenliğin bir parçasına sahip olan çeşitli yönetim birimlerinin oluşturduğu federal devlet yapısı karşımıza çıkar.

Federal devlet yapısında; federal devlet örgütlenmesinin yanısıra, federe devletler ve yerel yönetim birimleri bulunur. Federal devlet ile federe devletler arasındaki ilişkiler federal anayasa ile belirlenir. Yerel yönetim birimlerinin sınırları içinde bulunduğu federe devlet ile olan ilişkileri de eyalet anayasalarında belirlenmekte, federal devlet ile olan ilişkileri ise federe devletler üzerinden yürütülmektedir. Federal

⁹ Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, s.63.

sistemde yönetimin böyle üçlü bir şekilde kademelenmesi, idarelerarası ilişkilerin, üniter sistemdeki ilişkiler bütününden daha karmaşık bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır.

Günümüzde, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre, Avusturya, Avustralya, Kanada ve Hindistan siyasi amaçlı yerinden yönetimin uygulandığı ülkelere örnek gösterilebilir. Bu ülkelerden ABD 50 federe devletten, Almanya 14 eyalet ile 3 kent (Berlin, Bremen, Hamburg) eyaletinden, İsviçre ise 26 kantondan meydana gelmektedir.¹⁰

Siyasi amaçlı yerinden yönetimi uygulayan federal devletlerde, üye devletlerin uluslararası temsil yetkisi olmayıp, federe devletler yerel yönetim kavramına girmezler. Yerel yönetim birimi olarak kabul edilen belediyeler ve özel bölgeler gibi yönetim üniteleri ise daha çok idari yerinden yönetim ihtiyaçları sonucu ortaya çıkmışlardır.¹¹

İdari amaçlı yerinden yönetim, yerel nitelikli kamu hizmetleriyle; iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişilikleri tarafından yürütülmesidir. Diğer bir deyişle idari amaçlı yerinden yönetim, ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan toplum üyelerinin yerel nitelik taşıyan tüm kamusal hizmetlerini, ya da belli bir mekana bağlı olmaksızın eğitim, kültür, sanayi ve ticaret gibi hizmet alanlarını hedef alır.

Literatürde idari amaçlı yerinden yönetimin kurumsal ve kuramsal anlamda, hizmet ademimerkeziyeti-mahalli ademimerkeziyet, hizmet yerinden yönetimi-mahalli yerinden yönetim, fonksiyonel yerinden yönetim-coğrafi yerinden yönetim, genel amaçlı yerinden yönetim-özel amaçlı yerinden yönetim gibi ayrımlarla ifade edildiği görülmektedir.¹² Kavramı karşılayan terim açısından en uygunu fonksiyonel yerinden yönetim-coğrafi yerinden yönetim ayrımıdır.

Buna göre fonksiyonel yerinden yönetim; belli bir alana bağlı olmaksızın, hizmetin daha etkin görülmesi gibi bir teknik amaçla, belirli bazı işlevlerin merkezî yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada tanınan özerklik sunulan hizmetle ilgili olup, bu hizmeti yürütecek kurumsal yapı oluşturulmaktadır.

¹⁰ Helmar MINGER, "Federal Almanya Cumhuriyetinin Federal Yapısı", Almanya'da Yerel Yönetimler, Ankara:Türk Belediyecilik Derneği, 1992, s.21.

¹¹ Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, 2.b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992. s.14.

¹² Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi, 1992, s.17.

Eğitim alanında üniversiteler, sanayi ve ticaret alanında KİT'ler, sanayi ve ticaret odaları, sağlık alanında tabip, diř hekimi ve eczacılar odaları, kùltür ve iletişim alanında radyo ve televizyon gibi kuruluşlar fonksiyonel yerinden yönetim uygulamasının en bilinen örnekleri arasında yer almaktadır.

İdari ve mali açıdan özerk olan bu kuruluşlar, bir takım teknik, siyasi ve idari nedenlerle ortaya çıkıp gelişmişlerdir. Endüstrileşmiş ve demokratik ülkelerde geniş yer tutan bu kurumlar, bir yandan yönetimin hizmet yükünü hafifleterek önemli katkılarda bulunmakta, bir yandan da yönetime katılımı sağlamakta ve teşvik etmektedir.

Coğrafi yerinden yönetim ise, belli bir bölgede yaşayan toplum üyelerinin, bir arada ve komşuca yaşamalarından dolayı ortaya çıkan kollektif ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetlerini görmesi amacıyla o beldeye idari özerklik tanınmasıdır.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin önemi, bunları yürütecek yerel yönetimlerin varlık nedenini büyük ölçüde açıklamaktadır. Halkın yönetime daha aktif olarak katılması, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi düşüncesi, yerel yönetimlerin gelişmesini sağlayan bellibaşlı faktörler olarak değerlendirilmektedir. Yürüttükleri hizmetlere bağlı olarak, kamu harcamaları içerisinde yerel yönetimlerin payı, bu konuda bir kriter olarak alındığında gelişmiş ülkelerde bu payın % 60'ın üzerinde olduğu gözlenmektedir. Türkiye için bu oran % 15 düzeyindedir.¹³

Üniter yapılı devletlerde (Türkiye, Fransa) il özel idareleri, belediyeler ve köyler; federal yapılı devletlerde (ABD, İsviçre) ise, "**county, municipality, township, school district, special district**" ve "**komün**" gibi adlarla anılan birimler coğrafi yerinden yönetim uygulamasının örnekleri arasında sayılmaktadır.¹⁴

Buraya kadar olan açıklamalarda, çalışmanın konusunu oluşturan yerel yönetimler ve finansmanında önemli rol oynayan yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerden bahsedildi. Gerçekten de geçmişte ve günümüzde - hatta gelecekte - yerel yönetimlerin kurumsal olarak varlık nedenini açıklayan en kuvvetli argüman, bu tür mal ve hizmetlerdir. Üstelik bu hizmetlere olan talep, nüfus artışı, kentleşme, sanayileşme ve çevre kirliliği gibi nedenlerle her geçen gün artmaktadır. Yerel kamusal mal ve hizmetler hakkında kısa da olsa bilgi vermekte fayda vardır.

¹³ Musa EKEN, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir:İZTO Yayın No:7, 1995, s.14.

¹⁴ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, s.123.

1.1.3. Yerel Kamusal Mal ve Hizmetler

Bilindiği gibi hayatımızı idame ettirmemizde önemli rol oynayan mal ve hizmetler kamu maliyesi teorisinde özel, yarı kamusal ve tam kamusal şeklinde tasnif edilmektedir. Mal ve hizmetlerin bu şekilde sınıflandırılmasına yolaçan temel faktörleri kısaca bölünebilme/bölünememe, dışlama/dışlayamama ve dışsallık olarak sıralayabiliriz.

Özel mal ve hizmetler, bireysel tüketim konusu olan mal ve hizmetlerdir. Bunların tüketiminde kişiler birbirine rakiptir. Ayrıca fiyat mekanizması yoluyla ödeme arzusu yüksek olan kimseler rakiplerini dışarıda tutarak, o mal ve hizmete sahip olup tüketebilirler. Özel mal ve hizmetler, genellikle bölünebilir ve sağladıkları faydalar pazarlanabilir mal ve hizmetlerdir. Bu özellikleriyle piyasa mekanizması yoluyla üretilmeleri mümkün olmaktadır. Ekmek, ayakkabı, giysi, otomobil v.s. bu tür mallara örnek olarak gösterilmektedir.¹⁵

Yarı kamusal mal ve hizmetler, faydası bölünebilen, pazarlanabilen ve topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayan mal ve hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Dışsallık, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki özel mallara yarı kamusal bir nitelik vermektedir. Gerçekten de bölünebilme ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan pazarlanabilme özellikleri malın piyasa ekonomisinde arz edilmesini mümkün kılarken, şayet sözkonusu mal ve hizmette bu iki özelliğe ilave olarak dışsallık özelliği de varsa çoğu kez malın üretimi piyasa ve kamu ekonomisinde bölüşülmektedir. Topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayan mal ve hizmetlerin üretimi ise çoğunlukla kamu kesimince üstlenilmektedir. Yarı kamusal mal ve hizmetlere tipik örnek eğitim ve sağlık hizmetleridir.¹⁶

Tam kamusal mal ve hizmetler ise, teknik olarak bölünmezlik niteliğine sahiptir. Teknik bölünmezlik özelliği sonucu fayda ve maliyeti tüm topluma yayılmıştır, toplum içinde yer alan bazı kişi veya gruplara tahsis edilemez. Fayda ve maliyetlerinin bölünmemesi nedeniyle serbest piyasa anlamında pazarlanabilmesi ve fiyatlanabilmesi de mümkün değildir. Ancak bu ifade, bu tür mal ve hizmetlerin de iktisadi anlamda bir

¹⁵ DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, 6. BYKP, ÖİK Raporu, Ankara: DPT,1991,s.30.

¹⁶ Coşkun Can AKTAN, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, İzmir: Akıselim Matbaası, 1992, s.34.

bedeli (fiyatı) olmadığı anlamına gelmez. Tam kamusal mal ve hizmetlerin fiyatı “vergi” adı verilen kamusal fiyattır.¹⁷ Tam kamusal mal ve hizmetlerde diğer özellikler ise, tüketimde rakip olmama, dışsallık, piyasa ölçeğini aşan üretim miktarı ve bazen tüketimin zorunlu olması şeklinde sıralanabilir.

Tam kamusal mal ve hizmetlerin bazılarının faydaları ulusal düzeyde bölünmez iken, bir kısmının faydaları ise, bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bir başka ifade ile bu tür mal ve hizmetlerden yararlananlar bazen tüm ulus, bazen belli bir bölgede yaşayanlar olarak ortaya çıkar. Ancak bu iki yararlanma yekdiğerini dışlamaz. Yani tüketilen kamusal mal ve hizmetler her iki kategoriden olabilir. Sözgelimi, faydası ulusal düzeyde yayılan ve merkezî yönetimce temin edilen savunma hizmetinden yararlanan kişi, aynı zamanda yaşadığı kentin kamu otoritelerince alınacak ve havanın kirlenmesine engel olacak tedbirler sayesinde bölgesel bir yarar sağlar, hatta aynı kişi ikâmet ettiği sokağın yerel kamu otoritesince devamlı temizletilmesi ve aydınlatılması sonucunda faydası çok daha dar bir alana yayılan bir kamusal mal ve hizmeti tüketmiş olur.

Görülüyor ki tam kamusal mal ve hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın genişliği, bu tür mal ve hizmetleri sunacak kamu otoritesinin düzeyini belirlemede önemli bir rol oynamaktadır. Bu konuda tamamlayıcı rol oynayan bir diğer faktör ise, sözkonusu hizmetin ekonomik ve teknolojik açıdan organize edilebilme ölçeğidir.

Sonuç itibarıyla, belli bir bölgede yaşayanların yararlanacağı, ekonomik ve teknik açıdan o coğrafya alanında organize edilebilen kamusal mal ve hizmetler yerel nitelikte, bu özellikleri taşımayanlar ise ulusal niteliktedir. Mesela, kent içi ulaşım hizmetinin verilmesi, faydanın yayılma alanı ve organizasyon ölçütleri bakımından yerel nitelik arzederken, şehirlerarası karayollarının yapımı, yalnız bir kent ölçeğinde organize edilemeyeceği gibi yararının yayıldığı alan da bir kentin sınırlarının çok ötesine ulaşır. Tam kamusal mal ve hizmetlerin arzı, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülür. Kural olarak, ulusal nitelikte olanlar merkezî yönetimce, yerel kamusal mal ve hizmetler ise yerel yönetimler tarafından temin edilmektedir. Federal ülkelerde, ulusal nitelikteki iç güvenlik ve adalet hizmetlerinin bazılarını federal devlet, bazılarını ise kendi sınırları içinde kalmak kaydıyla federe devletler yerine getirir.¹⁸

¹⁷ Fevzi DEVRİM, Kamu Maliyesine Giriş, 2.b., İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1996, s.33.

¹⁸ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, s.39.

1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Bugünkü niteliklere sahip olmamakla beraber yerel yönetim anlayışının varlığını, antik sitelere ve Roma İmparatorluğu'na kadar götürmek mümkündür. Gerçekten de antik site kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik idare birimiydi. Roma'da da imparatorluk bünyesine yeni katılan topraklara “**municipe**” adı verilirdi. “**Municipe**”ler kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte, daha çok idari bir özerklikten yararlanırlardı.

En azından mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkması çok uzun bir süreyi, bu uğurda harplerin yapılmasını ve kan dökülmesini gerektirmiştir. Batı Avrupa'da 2. yüzyıldan beri büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir.

Feodal dönemde kentlerin gelişmesi duraksamaya uğramış, kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesi feodalizmin yıkılmasına bağlı kalmıştır. Burjuvazinin gelişmesiyle birlikte 10. yüzyıldan itibaren kentlerin de gelişmeye başladıkları görülmektedir.¹⁹

Ortaçağda yönetenle yönetilen arasındaki ilişki genel bir hukuk kurumuna dayanmaktan çok, tarafların üzerinde anlaşmaya vardıkları bir tür sözleşme niteliğinde idi. Bu çerçevede içerisinde Fransa ve Almanya'da 13. yüzyıl ile 16. yüzyılın başı arasında yaşanan deneyimler, özgür kentlerin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Bu tür kentlerin aralarında kurdukları savunma birliklerinden de İsviçre Konfederasyonu ile Hollanda ve Belçika gibi devletler doğmuştur.

17. yüzyılın ilk yarısında ise yerel topluluklar imparatora bağlı olmaktan çıkarılarak, bölgelerdeki prenslere bağlı kılınmışlardır. Bu, merkeze ait yönetme yetkisini bölgeselleştirmenin başlangıcı oluyordu.

Nihayet belediye teriminin ilk kez 1789 tarihinde Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanıldığına rastlanmaktadır. İngiltere'de de belediye tüzel kişiliklerinin ilk kez 1835 tarihinde gerçekleştirilen reformlar esnasında olduğu görülmektedir.²⁰

¹⁹ Henri PIRENNE, Ortaçağ Kentleri (çev.Ş.Karadeniz), İstanbul:Dost Yayınevi, 1983, s.138.

²⁰ Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.23.

Kısaca yerel yönetimlerin Avrupa'daki tarihsel gelişimi, değişen devlet anlayışına paralel olarak ilerlemiş, demokrasi dönemi olarak nitelendirilen yakınçağ itibariyle bazı ülkeler genel çizgileri bakımından kendi bünyelerine uygun düşen yumuşatılmış merkeziyet sistemini benimsemişlerdir.

Yerel yönetimlerin batıdaki tarihsel gelişimi yukarıda özetlendiği biçimde olurken, Avrupa kıtasının doğusunda, zamanında İslamiyetin dünya merkezi olan Osmanlı Devleti açısından yerel yönetimlerin gelişimi daha farklı bir yol izlemiştir.

Osmanlı Devleti'nde daha başlangıçta, 13. yüzyıldan sonra ahiler, Anadolu kentlerine siyasi özyönetim sağlanmasına katkıda bulunmuşlardır. Devletin kurucuları olan Osman ve Orhan Beyler ahi liderleriyle çok yakın ilişkiler kurmuşlardır. Ancak devletin kuruluşunda etkin roller almaları, ahilerin eşit haklara sahip bir ortak oldukları anlamına gelmez. Nitekim zamanla kentsel özyönetim biçimindeki örgütlenmelerini yitirerek merkezîleşmişler ve tamamen devletin denetimine girmişlerdir.²¹

İstanbul'un fethinden sonra tüm yetkileri elinde toplayan Fatih, beylerin devlet egemenliği üzerindeki otoritesine tamamen son verdi. Fatih'in merkez teşkilatını düzenleyerek getirmiş olduğu yönetim usulleri içinde saray bürokrasisi daha fazla etkili olacaktı. 1840 yılında uygulamaya konan Tanzimat'a kadar bu yapı pek fazla değişiklik göstermeden devam etmiştir.

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'ndan sonra girilen reform hareketleri neticesinde 1840 yılında yerel meclislerin kurulduğunu görmekteyiz. Bu tarih itibariyle kaldırılan iltizam sistemine 1842 yılında tekrar dönülmüştür. 1849 yılında ise yerel meclisler güçlendirilmiş, valilerin yetkileri zayıflatılmıştır. Yaklaşık yirmibeş yıllık deneyim, 1864 reformu ile derlenip toparlanmış, 1871 tarihli "**İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi**" ile kuruluş tamamlanmıştır. Günümüz Türkiye'si'nin yerel yönetim kurumlarından olan il özel idarelerinin yasal düzenlemeye kavuşturulduğu tarih olan 1913 yılına kadar yerel meclisler böylece gelmiştir.²²

Öte yandan konu kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi olarak ele alındığında karşımıza, esnaf örgütleri, vakıflar ve kadılar çıkmaktadır. Gerçekten de kadının

²¹ Şükrü KARATEPE, Osmanlı Siyasi Kurumları, 2.b., İstanbul: İşaret Yayınları, 1990, s.82.

²² Birgül AYMAN GÜLER, Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayın No: 244, 1992, s. 80.

belediyecilik alanında bakmakta olduğu en önemli işler, günümüzde belediye kolluk güçlerine bırakılmış olan, esnafın denetimi ve narh işleriydi.

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim geleneği, Avrupa'nın tersine köy ve kasaba belediyeleri ile başlamamıştır. Kırım savaşının ardından başkentin ağırlaşan sorunlarına çözüm bulmak üzere 1855 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulduğunu görmekteyiz. Ancak, daha işin başında görevlerinin geniş, yetkilerinin kısıtlı tutulması nedeniyle bir yıllık denemeden sonra bu kuruluşun başarısızlığı ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine 1856 yılında oluşturulan "**İntizam-ı Şehir Komisyonu**", büyük çoğunluğunu yabancıların teşkil ettiği ve belediye teşkilatının yeniden düzenlenmesi için görüş ve proje ile görevlendirilen bir komisyondur. Bu komisyon İstanbul şehrinin 14 belediye dairesine ayrılmasını önermiş, ancak bu dairelerden sadece Beyoğlu'nda Altıncı Belediye Dairesinin kuruluşu gerçekleştirilebilmiştir. Komisyon önerisine uygun olarak İstanbul'da diğer belediye dairelerinin kurulması ancak 1868 yılında mümkün olabilmıştır. İstanbul dışında belediye kurulmasına dair hükümleri çok açık olmamakla beraber 1864 tarihli "**Vilayet Nizamnamesi**" nde bulmaktayız. 1876 tarihli "**Vilayet Belediye Kanunu**" ise her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. Belediyelerin bu çerçevedeki varlıkları, günümüzde belediyelerin yasal dayanağı olan 1580 sayılı Belediye Yasasının 1930 tarihinde kabul edilmesine kadar devam etmiştir.²³

2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenlerine İlişkin Görüşler

Yerel yönetimlerin bir bölümü toplumsal bir gerçeklik olarak dıştan herhangi bir düzenleme olmaksızın ortaya çıktığı halde, bir kısmı idari bir ihtiyacın gereği olarak devlet tarafından oluşturulmuştur.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezî yönetimin yanısıra diğer kamu ekonomisi üretici birimlerinin yer alması çeşitli nedenlere dayandırılmaktadır. Bir kurum olarak devletin sunduğu hizmetlerin çeşitli yönlerden açıklamasının yapılabilmesi gibi, yerel yönetimlerin de toplumu oluşturan fert ve kurumlara merkezî

²³ Veysel ATASOY, Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayın No: 87, 1992, s.49.

yönetimden ayrı olarak hizmet sunmasının değişik açılardan açıklaması yapılmaktadır. Bunlar kısaca hukuki, siyasal, ekonomik ve tarihi-sosyolojik yönler olarak sıralanabilir.

2.1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Faktör ile Açıklanması

Yerel yönetimlerin varlığını hukuki faktör ile açıklamak pozitif bir analizdir. Başka bir ifadeyle, yerel yönetimlerin hukuki yönden açıklanması bir sebep değil, bir sonuç, bir olgudur. Çünkü gerçekte yerel yönetimlerin varlık nedenleri kimi ekonomik ve siyasi faktörlere bağlıdır. Hukuki yönden açıklama ise, ancak bu faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan yerel yönetimlerin, toplumun o zamanda mevcut hukuki yapısı içerisinde oturacağı yer ve biçim açısından mümkün olabilir.

Sosyal bir varlık olan insanın, kamusal ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla devletin ve onun yanında yerel yönetimlerin kurumlaşmasına olan katkıları bilinmektedir. Geniş anlamı ile kurum ve kurumlaşma ise, hukuki yönden yapılanma, insanlar ve toplumlar arası ilişkilerin düzenlenmesi ve bu ilişkiler düzeninin kurumlaştırılması gibi bir durumu ve sonucu ortaya koyduğuna göre, varlık nedeni ne olursa olsun fonksiyonlarını arzulanan biçimde yerine getirebilmeleri için yerel yönetimlerin hukuki yönlerinin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Bu itibarla merkeziyet, yani merkezden yönetim kavramının üzerinde kısaca durmakta yarar vardır. Merkezden yönetim, siyasi, hukuki veya idari bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade eder. Buna göre, yasama ve yargı yetkilerinin merkezî yönetimde bulunmasına siyasi merkeziyet, yürütme ile ilgili idari konulardaki yetki ve fonksiyonların merkeze sıkı bir şekilde bağlı olması haline de idari merkeziyet denmektedir.²⁴

Görüldüğü gibi siyasi merkeziyet daha geniş bir kavramdır. Siyasi merkeziyetin sözkonusu olduğu bir ülkede idari merkeziyetin varlığı isteğe bağlıdır. Fakat siyasi yerinden yönetim sözkonusu ise idari bir merkeziyet düşünülemez.

İdari merkezden yönetimin doğrudan veya yetki genişliği şeklinde olması, işin mahiyetini değiştirmez. Çünkü merkezî yönetimin önemli ve acele durumlarda kullanması için taşradaki memurlarına vermiş olduğu karar alma ve uygulama yetkisi

²⁴ Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, s.12.

(yetki genişliği) sonuç itibariyle merkez adına kullanılmaktadır. Üstelik yetkinin sınırları belirlenmiş olup merkezin emir ve direktifleri dahilinde kullanılır. Yerinden yönetim kavramı sonucu ortaya çıkan yönetim üniteleri ise, kararları merkez değil kendi adlarına alırlar ve yetkiyi de bu çerçevede kullanırlar. Netice itibariyle sayılan bu nedenlerden dolayı yerel yönetimler, merkeziyet ve yetki genişliği dışında, yerinden yönetim sisteminin içinde yer alırlar.

2.2. Yerel Yönetimlerin Siyasal Faktör ile Açıklanması

Yerel yönetimlerin varoluşlarının temelinde bu birimlerde yaşayan toplumların kendilerini yönetme (**self-government**) düşüncesi yatmaktadır. Bu anlamda yerinden yönetimli veya desantralize yapılar, çoğulcu bir toplumda merkeze karşı ve merkez dışında güç ve etki yoğunlaşmaları sağlayarak demokrasiyi koruma ve geliştirmenin bir aracı olarak savunulurlar.²⁵

Bireysel ve kamusal ihtiyaçların giderilmesine yarayacak mal ve hizmetler, bilindiği üzere, piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisinde üretilmektedir. Her iki kesimde üretilecek mal ve hizmetlerin miktar ve çeşidini belirleyen talep, iki kesimde farklı olarak işlemektedir. Piyasa ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimini kural olarak tüketicilerin satın alma güçleri ile desteklenmiş seçiş ve istekleri belirlemektedir. Kamu kesimince sunulacak mal ve hizmetlerin miktar ve bileşimi ise siyasal süreç sonunda şekillenmektedir.²⁶

Piyasa talebi ile siyasal talep, son tahlilde birer seçiş olmaları nedeniyle yöneldikleri mal ve hizmetler için bir oylama olarak kabul edilmektedir. Gerçekten de kişi piyasadan belirli mal ve hizmetler için tercihlerini belirtmekte yani oylamada bulunmaktadır. Aynı şekilde siyasal talepte de seçmen mevcut alternatifler karşısında tercihlerini belirtmekte ve oylamada bulunmaktadır. Her iki seçiş arasındaki bu benzerlik “**Bir Lira - Bir Oy**” cümlesi ile ifadelendirilmektedir. Ancak her iki oylama arasında sonuç olarak önemli farklar vardır. Bu farkları kısaca şöyle özetlemek mümkündür:

²⁵ Süreyya SAKINÇ, “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetimi”, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir:İZTO Yayın No:6, 1995, s.69.

²⁶ Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, 3.b., İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s.8.

- Piyasa talebi ortaya çıkacak sonuçlar itibariyle önemli ölçüde belirlidir. Siyasal talep ise, oylama süreci sonunda ortaya çıkacak netice itibariyle belirsizlik ortamında oluşur.

- Piyasa talebi bölünebilir nitelikte olup alternatif kullanım imkanları sunarken, siyasal talep kişinin oyu anlamında bölünemez ve dolayısıyla seçilen bir alternatif diğerlerinin uygulama şansını azaltır.

- Piyasa talebinin oluşmasında kişiye bağlı subjektif bir ortam sözkonusu iken, siyasal talepte oylama esnasında seçmen kolektif bir davranışın içindedir.

- Piyasa talebinde tercihler doğrudan ve enformasyon ortamında oluşurken, siyasal talepte tercihler dolaylı olarak yansıtılabilmekte ve belli ölçüde bir enformasyon noksanlığı içinde cereyan etmektedir.²⁷

Yukarıda belirtilen nedenlerden de anlaşılacağı üzere merkezî yönetimde yapılan oylama yoluyla tercihlerin açıklanması, piyasa ekonomisi anlamında tüketicilerin fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmelerine engel olur. Oysa yerel yönetimler yoluyla bir kısım kamu hizmetlerinin sunulması bu türden sakıncaları ortadan kaldırabilir.

Gerçekten de kamu ekonomisi üretici birimlerinin faaliyet sınırları daraldıkça, sözkonusu alan içindeki toplum fertlerinin tercihler konusunda anlaşmaları ihtimali, tercihlerini daha kolaylıkla yansıtılmaları ve çıkan sonuçları denetleyebilmeleri imkanı daha fazladır.

Kısaca yerel siyasal oylamada kişiler kendi tercihlerini merkezî yönetime oranla daha kolaylıkla ve etkinlikle yansıtırlar. Yerleşimde gelir ve zevk benzerliği arttıkça bu etkinlik piyasa talebindekine yaklaşacaktır.

2.3. Yerel Yönetimlerin Ekonomik Faktör ile Açıklanması

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sağlanmasının ekonomik açıdan sebebi, kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını gerçekleştirmektir.

Kıt ve alternatif kullanımı yerleri olan kaynakların azami faydayı elde edecek biçimde kullanılması iktisadî refahı maksimize edecektir. Pareto optimumuna göre piyasa, belli koşullar altında (örneğin tam rekabet durumu, dışsallıkların olmaması,

²⁷ Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, s.17.

kamu kesiminin yokluğu v.s.) optimum kaynak dağılımını, işleyişi neticesinde sağlayacaktır.

Ancak Pareto optimumununun gerçekleşmesini sağlayacak koşullardan hiçbirisi mümkün değildir. Başka bir anlatımla, tam rekabet şartlarının varlığı ve kamu ekonomisinin yokluğu ütopyik bir durum olduğu gibi, bir çok mal ve hizmetin önemli ölçüde sonuçlar doğuran dışsallıkları vardır.²⁸

Optimum kaynak kullanımını gerçekleştirme yollarından birisi de kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmeti, en etkin şekilde sunacak idari birim görev alanı içinde ve sorumluluğunda bırakacak şekilde hareket etmektir. Buna göre oluşturulacak idari yapılanmanın kısıt kaynakların optimum kullanımına yardımcı olacağı düşünülmektedir. Söz konusu yapılanma birtakım ekonomik faktörlerin tesiri altındadır.

Bunlardan birisi hizmetin faydasının yayıldığı alan ile ilgili olup, esas itibariyle daha önce de bahsedildiği gibi yönetim ünitesinin sorumluluk alanının sınırları ile hizmetin faydasının yayılma alanı sınırlarının çakışmasıdır. Ancak bu durumda optimumdan sözedilebilir.

Kısaca, fayda alanı > yönetim alanı durumu hizmetin yeterince üretilmemesi anlamına gelirken, yönetim alanı > fayda alanı durumu ise maliyet etkinsizliği anlamına gelecektir. Bir kısım kamusal hizmetler açısından yönetim alanı = fayda alanı optimum bir çözümü ifade eder.

Diğer bir faktör ise, kişilerin kamu hizmetlerinden elde ettikleri toplam faydayı artırma yönündeki istekleridir. Diğer bir ifade ile, kişilerin belli bir yere yerleşmelerinden dolayı katlandıkları marjinal maliyetler (ödedikleri vergilerin marjinal faydası) ile, kendilerine sunulan yerel hizmetlerden elde ettikleri marjinal fayda arasındaki farkın en aza inmesi ancak yerel yönetimlerin varlığı sayesinde mümkün olabilir.²⁹

²⁸ Güneri AKALIN, Kamu Ekonomisi, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları No: 486, 1981, s. 12.

²⁹ Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 20.

2.4. Yerel Yönetimlerin Sosyolojik-Geleneksel Faktörlerle Açıklanması

Yerel yönetimler, tarihsel gelişim bölümünde değinildiği gibi, ilk çağlardan beri varolagelmişlerdir. Gerçekten fonksiyonel anlamda yerel ihtiyaçlar ve hizmetler, insanların birarada ve komşuca yaşama yönündeki istekleri ile yaşıttır.

Tarihsel gelişme içinde, kamu hizmetlerinin köy ve kent düzeyinde devletten daha önce ve daha yaygın yurttaş katılımı ile (demokratik olarak) örgütlenmiş olması, yerel kamu hizmeti ihtiyacının ne kadar gerçek ve zorunlu olduğunu gösterir. Böylece geleneksel olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, rasyonel bir idari birim olarak toplum hayatındaki yerini, tarihi gelişme içinde de korumuştur. Yerel yönetimlerin üstünde kurulan kamu gücünün (merkezî yönetimin) uyruklarına kamu hizmeti vermesi ulusal birliklere dayanan devletlerin kurulmasından sonra önem kazanmış ve çoğulcu demokrasi ile de gelişmiştir.³⁰

3. Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler ve Ekonomik Analizi

Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin yönetimler arasında bölüşümüne ait ilkeler, yerel yönetimler teorisinin en önemli konusunu oluşturmaktadır.

“Mali Tevzin” veya “Mali Denkleştirme” olarak da adlandırılan bu kavram, öz ifadesiyle, devlet ve yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin paylaşılması yönünden sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılması demektir.³¹ Mali Tevzin’i gerektiren sebepler ise kısaca, merkezî yönetim ve yerel yönetimler açısından bir tek gelir kaynağının (milli gelir) olması, bireyler arasında mali eşitliğin sağlanması, faaliyetlerin önceden planlanması gereği ve yerel yönetimlerin gelir açısından korunması şeklinde sıralanabilir.

Kamusal hizmetlerin bölüşümünden kastedilen ise, hangi tür kamu hizmetlerinin merkezî yönetim, hangilerinin de yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Hizmet bölüşümünde temel ilke bu görevlerin en iyi biçimde hangi yönetimce yerine getirileceğinin saptanması ve hizmeti en iyi yapacak idareye

³⁰ Kenan BULUTOĞLU-Erciş KURTULUŞ, Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988. s.433.

³¹ İlhan ÖZER, “Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Konusunda Son Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1, Mart 1985, s. 48.

verilmesidir. Görev bölüşümünün gerçekleştirilmesinde başlıca üç yöntem kullanılmaktadır.

Bunlardan ilki genellik ilkesi olup, kanunların yasaklamadığı veya başka bir yönetim birimine vermediği tüm hizmetlerin yerel yönetimlere verilmesidir. İkincisi ise yetki ilkesi olarak bilinmekte olup, genellik ilkesi dışında yerel yönetimlere verilmek istenen yeni hizmetler için merkezî yönetimden izin alınmasıdır. Liste ilkesi olarak bilinen üçüncü yöntemde ise, yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin tek tek yasa da zikredilmek suretiyle listelenmesidir. Yerel yönetimler ancak bu listede yer alan hizmetleri üstlenebilirler.³² 1580 sayılı Belediye Kanunumuz bu son yöntemi benimsemiş olmakla birlikte, yetki ilkesine de yer vermiştir.

Hizmet bölüşümünü etkileyen kriterler de özetle, etkinlik kriteri, hizmet faydasının bölünebilirliği ve dışsallığı kriteri ile tarihi ve siyasi faktör olarak sıralanabilir. Ancak uygulamada hizmetlerin merkezî ve yerel yönetimler arasındaki bölüşümünü her zaman ve her yerde geçerli olabilecek kesin kriterlere göre düzenlemek pek mümkün olamamaktadır. Örneğin, kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi yerel yönetimlerin yükümlülüğünde olmasına karşın, uygulamada, gelişmiş batı ülkeleri başta olmak üzere, kentsel hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin, merkezî yönetimin ve özel sektörün oluşturduğu karmaşık yapıların sıkça rol üstlendiğini görmekteyiz.³³

Buna rağmen pek çok ülkede öteden beri bazen sadece yerel yönetimler tarafından, bazen de merkezî yönetim tarafından görülen ortak hizmetler vardır.

3.1. Merkezî Yönetim ile Birlikte Sundukları Hizmetler

Bu kategoride yer alan hizmetler esas itibariyle merkezî yönetimin görevleri arasında olmasına rağmen, yerel yönetimler tamamlayıcı unsur olarak hizmete katılmaktadır. Ancak yapılacak katkının standart bir miktarı ve biçimi olmadığı için bu katılma, ülkeler - hatta bir ülkenin yerel yönetim birimleri - arasında farklı boyutlarda olabilmektedir. Bu hizmet alanlarını kısaca bayındırlık ve imar, eğitim, sağlık, sosyal yardım ve çevre olarak sıralamak mümkündür.

³² Nuri TORTOP, Yerel Yönetimler Maliyesi, Ankara: TODAİE Yayın No: 263, 1996. s.30.

³³ The World Bank, Better Urban Services, USA: The World Bank, 1995, s.33.

3.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri

Bayındırlık ve imar hizmetlerini, karayolu, köprü, baraj, otoyol ve liman gibi büyük altyapı hizmetleri ile, kentiçi ve dışı il yolları, meydan, park, yeşil alan yapım ve onarımı gibi nisbeten daha küçük altyapı hizmetleri şeklinde ikiye ayırmak mümkündür.

Bu kapsamda, birinci gruptaki hizmetlerin yerine getirilmesi, hem mali-teknik açıdan hem de faydanın yayılma alanı açısından merkezî yönetimin alanına girmektedir. İkinci grupta sayılanlar ise, nitelikleri itibariyle faydası daha dar alana yayılan ve geniş mali-teknik imkanlar gerektirmeyen hizmetler olduğu için yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Üstelik bu hizmetlerden kentiçi yolların ve park-bahçelerin yapımı, yerel yönetimler için kentsel alanların kıymetini arttırmaları nedeniyle ek vergileme imkanı sağlarlar. Örneğin İngiltere’de II.Dünya Savaşından bu yana üç kez imar hizmetlerinden doğan rantın vergilendirilmesi yoluna gidilmiştir.³⁴

3.1.2. Eğitim Hizmetleri

Örgün ve yaygın olmak üzere iki türü bulunan eğitim hizmetleri, yarı kamusal hizmetlerin en tipik örneğidir. Bu niteliğiyle kişilere sağladığı faydanın yanısıra topluma yayılan çok önemli yararları da vardır. Genellikle ilköğretimden yüksek öğretime doğru gidildikçe ortaya çıkan faydanın etki alanı genişlemektedir. Gerçekten de ilköğretimin fayda alanının ağırlığı nisbeten belli bir bölge ile sınırlıyken, yüksek öğretimde bu alan genişlemekte ve ulusal düzeye ulaşmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da ilköğretim, bir kısım ülkede yerel yönetimlerin hizmet alanı içerisinde yer almaktadır.

Bu analiz gelişmiş ülkeler açısından doğrudur. Ancak, gelişmekte olan ülkeler için cehaletin kalkınma yolundaki problemlerin en önemlilerinden biri olması, ilköğretimin merkezî yönetimce üstlenilmesini gerektirmektedir. Öte yandan müze, tiyatro, galeri ve kütüphane gibi hizmetler etki alanı açısından yerel karakterli olup yerel yönetimlerin görev sahasına girmektedir.

Orta ve yüksek öğretim hizmetleri ise genel kural olarak ulusal düzeyde fayda yayılmasına sahip oldukları için merkezî yönetimce sağlanırlar. Bazı ülkelerde bu kademedeki eğitimin yerel yönetimlere bırakıldığı görülmekteyse de bu durum bir

³⁴ Süleyman KALKAN, “İktisadi Rantın Vergilendirilmesi”, Yaklaşım, Yıl:3, Sayı:35, Kasım 1995, s.52.

istisna olarak değerlendirilebilir. Hem bu tür ülkelerde merkezî yönetim bu kademede verilen eğitime ciddi boyutlara varan müdahalelerde bulunabilmektedir. Üç kademeli (yerel-bölgesel-ulusal) bir yönetim düzeninde yüksek eğitimin bölgesel, ilk ve ortaöğretim de yerel düzeyde sunulmasının etkinlik ve verimlilik açısından daha olumlu sonuçları ortaya çıkaracağı da öne sürülmektedir.³⁵

3.1.3. Sağlık Hizmetleri

Ekonomide üretimin artması, refah seviyesinin ve hayatın kalitesinin yükselmesi en önemli üretim faktörü olan iş gücünün, diğer bir ifade ile, insanın sağlıklı olması durumunda sözkonusudur. Kişiler hasta olmaları halinde veya hasta olmamak için sağlık hizmeti talep etmektedirler.³⁶ Bu taleplerin kamu kesimince karşılanması durumunda da tedavi edici sağlık hizmeti ve koruyucu hekimlik hizmeti karşımıza çıkar.

Görüldüğü gibi sağlık hizmetlerinin, bireylere sağladığı fayda önemli olmakla birlikte, toplu ve bölünmez faydalara sahip olması, onların merkezî yönetimin görev alanında yer almasına yol açmaktadır. Gerçekten de hizmette standardizasyon açısından sağlık personelinin yetiştirilmesi, salgın hastalıklarla mücadele ve tam teşekküllü hastaneler kurmak gibi hizmetleri genel kural olarak merkezî yönetim üzerine almaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin sağlık konusundaki hizmetleri de ihmal edilemez. Kısa süreli teşhis ve tedavi merkezleri açma, bölgede sağlık kontrolleri yapma, salgın hastalıklarla mücadelede merkezî yönetime yardımcı olma ve çevre sağlığı gibi konular yerel yönetimlerin görevleri arasında sayılmaktadır. Benzer şekilde bazı hizmetlerin sağlık şartlarına uygun olarak görülmesi gibi idari görevler de bu cümledendir.

3.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal yardım hizmetleri, toplumdaki mevcut ortalama yaşayış ve algılayış seviyesine elinde olmayan nedenlerle süreli veya süresiz olarak ulaşamayıp sosyal ve

³⁵ Güneri AKALIN, "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", Cağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 3, Sayı: 2, Mart 1994, s.15.

³⁶ Aytaç EKER-Kamil TÜĞEN, Kamu Maliyesine Giriş, 6.b., Ankara: Takav Matbaacılık, 1995, s.44.

ekonomik yönlerden desteklenme ihtiyacı duyan kişilere karşılıklı ya da karşılıksız şekilde sunulan nakdi ve/veya aynı nitelikteki hizmetler şeklinde tanımlanmaktadır.³⁷

II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişen sosyal refah devleti anlayışı, bu kategoride yer alan hizmetlerin algılanış biçimini değiştirmiştir. Gerçekten de daha önceleri fakir ve kimsesizlere yapılan yardımlar bir lutuf, bir âtifet olarak görülürken günümüzde bu hizmetler işsizlik, sağlık ve ihtiyarlık sigortaları gibi sosyal güvenlik hizmetleri ile, işbulma ve konut sağlama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal yardım hizmetlerinin bu çeşit nitelik ve kapsam değiştirmesi karşısında, bu hizmetlerin ulusal sınırlara ulaşan faydaları nedeniyle yerel düzeyde karşılanmasından söz edilemez. Üstelik bu hizmetleri yerel düzeyde sunmaya kalkışmak, varolan bölgesel dengesizlikleri arttırabilecek, hatta hizmete ayrılan kaynakların çabucak tükenmesine sebep olarak hizmeti etkisiz hale getirebilecektir.

Bütün bu hususlara karşın, sosyal yardım hizmetlerinin görülmesinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir. Bu görevleri, merkezî yönetimin yöreye sunacağı yardımlarda aracılık yapmak, kimsesiz çocukların bakımı, düşük gelirlilere ilaç, giyim, gıda, yakacak ve kiralık ucuz mesken şeklinde yardımlar, yaşlılar için bakımevleri, yangın, sel, deprem gibi olağanüstü durumlarda mağdurlara barınma, ısınma, gıda ve giyim yardımları biçiminde sıralamak mümkündür. Aslında yerel yönetimlerin bu hizmetleri, günlük hayat açısından büyük önem taşımakta olup, karşılanmadığında birtakım önemli sosyal huzursuzluklara neden olabilir.

3.1.5. Çevre Hizmetleri

Çevre ile ilgili olarak ortaya çıkan sorunların ve geliştirilen çözümlerin kökeni genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğu için öngörülen hedeflere ulaşılmasında yerel otoritelerin katılımı ve işbirliği belirleyici faktör olarak ortaya çıkmaktadır.³⁸

Bilindiği üzere yerel yönetimlerin en temel iki özelliği, yöre halkının ortak ve yerel ihtiyaçlarını gideren kamu kuruluşları olmasıdır. Halkın ortak ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların yerel olması şeklinde beliren bu iki temel özellik, çevre sorunlarında en açık

³⁷ Ethem ÇENGELCİ, "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Başlıca Görevler," *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 60, Sayı: 378, Mart 1988, s.203.

³⁸ Yılmaz DÜNDAR, "Çevre Korumada Yerel Yönetimlerin Önemi", *Çevre ve İnsan*, Yıl: 6, Sayı: 19, Şubat 1995, s.17.

biçimde kendini göstermektedir. Bu sonuç, çevre sorunlarının öncelikle yerel yönetim sorunu olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim “Rio Deklerasyonu”nda yer alan ilkelerin uygulama belgesi olan “Gündem 21”, çevre sorunlarının kalıcı çözümlere ulaştırabilmesinde yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır.³⁹

Çevre sorunlarının en önemli kısmını oluşturan çevre kirlenmesi, sanayileşme açısından düşünüldüğünde, ulusal boyutta kamu ekonomisi çözümü gerektirmektedir. Çünkü, çözülmesi gereken düğüm, sanayileşmenin getirdiği ulusal refah artışı ile kirlenmenin yolaçtığı refah kaybı arasında bulunmaktadır. Merkezî yönetimler bu sorunu idari veya mali nitelikli bir dizi araçla çözmeye çalışırlar. Örneğin, kirletici kaynakları ekstradan vergilendirerek sağlanan hasılatla kirlenmeyi gidermek, üretimi bizzat üstlenmek, idari tedbirlerle kirletici kaynakları durdurmak ya da sanayileşmenin yerleşme alanlarını ulusal düzeyde kirliliğe yolaçmayacak biçimde düzenlemek bu araçlardan bazılarıdır.

Öte yandan sanayileşme, coğrafya ve iklim şartları ile hammadde kaynaklarının bulunduğu yer gibi faktörler nedeniyle genellikle belli bölgelerde toplanır. Bu da, sözkonusu bölgelerde ortaya çıkacak ve büyük ölçüde bölge sakinlerinin üzerine kalacak çevresel maliyetler demektir. İşte bu noktada yerel yönetimler, bölgesel alan kullanımını planlamak suretiyle veya kirletici kaynaklara önleyici yasal yükümlülükler getirerek uygulama denetimi yapmak yoluyla çevre hizmetlerini yerine getirmiş olurlar.

Yerel yönetimlerin, görev alanına giren kentsel çevre hizmetleri ise, esas itibarıyla yerel düzeyde bölünemez hizmetlerdendir.

3.2. Yerel Yönetimlerin Kendi Başlarına Sundukları Hizmetler

Yerel yönetimlerin yukarıda açıklanan hizmetlerinden başka kendi başlarına sundukları hizmetler de vardır. Belde halkının günlük yaşayışı üzerinde önemli etkileri bulunan bu hizmetler, yerel yönetim anlayışının en açık biçimde somutlaştığı belediyelerce yerine getirilmektedir.⁴⁰

Bu hizmetler, yangın koruma, evsel katı atıkların toplanması, atık suların uzaklaştırılması, kentsel yeşil alan temini, sokak aydınlatması, kent içi ulaşım, içmesuyu

³⁹ Firuz Demir YAŞAMIŞ, Çevre Yönetiminin Temel Araçları, Ankara: İmge Kitabevi, 1995, s.56.

⁴⁰ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, s.76.

temini ve dağıtımı, kentsel planlama ve arsa temini, mezarlık ve otopark hizmetleri, eğlence ve kültür hizmeti veren yerlerin temizlik, fiyat ve kalite açılarından denetimi, her türden gıda maddesinin üretildiği ve satıldığı mekanların temizlik ve fiyat açısından denetimi, kentin genel temizliği ve dokusunun korunması, mezbaha, balıkhane, toptancı halleri, açık ve kapalı pazar yerleri, alışveriş merkezleri gibi mekanları kurmak, işletmek ve/veya denetlemek, yapılaşmayı ve inşaatları planlara ve imar ruhsatına uygunluk açısından denetlemek, kütüphane, mesleki kurslar ve spor tesisleri, yaşlı ve çocuklara bakımevleri, havagazı ve doğalgaz dağıtımı/temini, kentiçi trafik olarak sıralanabilir.

4. Yerel Yönetimlerin Finansman Yöntemleri

Kamu ekonomisi ihtiyaçlar ve kaynaklar ilkesi içinde hareket etmektedir. Gelişen iktisadi hayat içinde siyasi sisteme yöneltilen talepler artarak çeşitlendiği halde, vergi ve benzeri kamu kaynakları sınırlıdır. Bu kaynak ve harcama dengesinde esas olan toplumsal faydanın arttırılmasıdır.⁴¹

Toplumsal faydanın arttırılması bakımından ve çeşitli kriterlere göre kamusal hizmetlerin bölüşümü, beraberinde bu hizmetlerin finansmanı sorununu da getirmektedir. Literatürde idarelerarası mali ilişkiler, gelir bölüşümü ve mali tevzin gibi terimlerle ifade edilen yerel kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı çeşitli yöntemlerle yapılabilmektedir. Bu yöntemler, teorik çerçeve içerisinde kısaca, vergiler, bağış ve yardımlar, borçlanma, kullanıcı ücretleri, işletmecilik ve özelleştirme olarak sıralanabilir.

4.1. Yerel Yönetimlerin Vergilerle Finanse Edilmesi

Yerel yönetimlerin vergiler yoluyla finansmanı esas itibariyle bir paylaşım olayıdır. Gerçekten de vergi, iktisadi açıdan devletin milli gelir içinden aldığı pay şeklinde tanımlanır. Milli gelir içinden merkezî yönetim kendi ihtiyaçları için bir pay alırken yerel yönetimlere de oradan pay düşecektir.

⁴¹ Zerrin Toprak KARAMAN, Yerel Yönetimler ,2.b., İzmir: Bornova Belediyesi Bilim ve Kültür Etkinlikleri Yayın No:1, 1992, s.63.

Bu payın elde edilmesi, yerel yönetimlerde sınırları önceden belirlenmek şartıyla doğrudan doğruya el koyma biçiminde olabileceği gibi, merkezî yönetimin o sınırları belirlenmiş payı alıp yerel yönetimlere aktarması biçiminde de olabilir. Ya da ikisinin bir arada uygulandığı bir yol izlenebilir. Bu, teknik yönleri olan bir yöntem sorunudur.⁴²

Yerel kamusal hizmetlerin finansmanında kullanılan bu yöntemleri biraz daha yakından incelemekte yarar vardır.

4.1.1. Tam Vergileme Yetkisi Verilmesi

Bu yöntemde, yerel yönetimlerin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmadan, kendi girişimleriyle tam vergileme yetkisine sahip olmaları öngörülmektedir.

Bilindiği gibi vergilendirme yetkisi devletin ülkesi (milleti) üzerindeki egemenlik gücünün en önemli göstergesidir. Vergilendirme yetkisinin devlete kim tarafından ve nasıl verildiğine bakıldığında, hizmet talep edenlerin bu hizmeti kendi adlarına gerçekleştirecek bir grubun varlığını benimsemeleri ve bu grubun, içinden çıktığı topluma karşı belli başlı sorumluluklar üstlenerek bunların yerine getirilmesi amacıyla bazı yetkilerle donatılması gerçeği görülmektedir. Vergilendirme yetkisi de bu yetkilerin en önemlilerinden birini oluşturmaktadır. Bu yetki merkezî yönetim tarafından bizzat kullanılabileceği gibi, yerel yönetimlere veya federal sistemde federe devletlere belli ölçüler içinde devredilebilmektedir.⁴³

Literatürde “**Rekabet Sistemi**” olarak da adlandırılan bu yöntem, günümüzde ABD ve İsviçre gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki bu ülkelerde de anayasalar/yasalar vergilendirme yetkisine kimi sınırlamalar getirmişlerdir. Örneğin, anayasa, gümrük vergisi ile damga resimlerini konfederasyona bıraktığı için İsviçre’de kantonların bu vergilerin konuları üzerinden vergi almak yetkileri yoktur. Ayrıca, vergi konusunun, yerel yönetimin yetki ve egemenlik sınırları dışına taşması durumunda ortaya refah kayıpları çıkabileceği gibi, her yerel yönetim biriminin kendi hizmet paketine uygun vergi konuları bularak vergileme yoluna gitmesi halinde tarh ve

⁴² Halil NADAROĞLU, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu (iç.), İzmir:İZTO, Yayın No:6, 1995, s. 64.

⁴³ Ahmet Burçin YERELİ-Metin MERİÇ, “Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı”, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Ekim 1993, s.51.

tahsil masrafları ortaya kaynak israfını da çıkarabilecektir. Oysa mali gayeli rasyonel bir vergilemenin koşullarından birisi de objektif vergi yükünün asgari olmasıdır.⁴⁴

Öte yandan sınırsız vergileme yetkisinin verilmesi durumunda, yerel yönetimlerin vergi kaynaklarını aşırı zorlaması söz konusu olabilecektir. Bu takdirde ortaya vergi direnci, çifte vergileme ve kaynak sapması gibi sonuçların da çıkması muhtemeldir. Bu sonuçlardan çifte vergileme ve aşırı vergi yükü gibi olaylar sistemin uygulandığı ülkelerden ABD'de zaman zaman gelir vergisinde yaşanmıştır. Ayrıca şayet iktisadi kaynakların dağılımında, dolayısıyla da mali kapasiteler açısından bölgeler arasında dengesizlik varsa, rekabet sisteminin uygulanması halinde bu dengesizlik negatif yönde gelişebilecektir.

Yerel yönetimlere tam vergileme yetkisinin verilmesinden mali özerklik ve yerel demokrasinin gelişmesi gibi faydalar beklenmektedir. Gelir kaynaklarına tam olarak sahip çıkabilecekleri gibi, kendi kaynaklarını daha etkin değerlendirmek suretiyle mali ihtiyaçlarını karşılayabileceklerdir. Etkinliğin sağlanmasında da yerel yönetim karar organının rolü ve işlevi büyük olacağından demokratik katılım sağlanabilecektir. Zira yerel yönetimlerin finansmanında tam vergileme yetkisinin sözü geçen yönetimlere verilmesi durumunda, yerel kaynaklar harekete geçirileceğinden bir vergi alanı ile bir seçmen grubu arasında bağ kurularak, vergi yükümlüleri ile demokratik yönden bu kaynakları toplamaktan sorumlu kuruluş arasında doğrudan bir ilişki meydana gelecektir. Böyle bir yapılanmanın, yerinden yönetim anlayışına uygun düşeceğini ileri sürmek de yanlış olmayacaktır.⁴⁵

4.1.2. Kısmî Vergileme Yetkisi Verilmesi

Yerel yönetimlerin, kısmî vergileme yetkisi verilmesi yöntemiyle finanse edilmesi, munzam vergi ve munzam kesir şeklinde uygulanmaktadır.

Munzam vergi kavramı ile kastedilen, merkezî yönetimce tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere belli sınırlar içerisinde vergi tarhiyatı yapma yetkisinin verilmesidir.

⁴⁴ Salih TURHAN, Vergi Teorisi, İstanbul:İ.Ü., İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayın No:57, 1979, s.44.

⁴⁵ Council of Europe, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Ankara:İçişleri Bakanlığı-MİGM Yayın No:2, 1995, s. 19.

Munzam kesir ise, herhangi bir merkezî yönetim vergisine, bu verginin yüzde bir'inden belli bir miktar eklenmesinin öngörülmesidir. Her iki uygulama biçiminde de tarh ve tahakkuk aşamaları yerel yönetimlere, tahsil aşaması ise merkezî yönetime aittir. Munzam kesirde ilave edilecek yüzde birler için tahakkuk miktarı esas alındığı halde, munzam vergide matrah üzerinden alınacak yüzdenin öngörülmesi esası vardır.

Bu yöntemle yerel yönetimlerin finansmanı, mali otonomi ve yerel otoritelerin sorumluluğu açılarından olumlu yönleri olsa da, vergi idarelerinde karışıklıklar çıkarması, vergiden kaçınmaya yolaçması ve artan oranlı vergilerde aşırı yük getirmesi nedenleriyle eleştiriye uğramaktadır.

Günümüzde Almanya'da kilise vergilerinde, ABD'de ise isteğe bağlı olarak eyalet satış vergilerinde yerel yönetimlerin kısmî vergileme yetkisi vardır. Üniter yapıli devletlerden Fransa'da ise 1981 yılında yapılan reformlar sonrasında yerel yönetimlere kısmî vergileme yetkisi tanınmıştır. Buna göre Fransa'da yerel yönetimler kısmî vergileme yetkilerini, bazı yerel vergilere ilişkin olarak; matrahları kısmen belirleme, kapsamı değiştirme, matrahı ayarlama ve yerel vergi oranlarını belirleme biçiminde kullanmaktadır.⁴⁶

4.1.3. Vergi Kaynaklarının Paylaştırılması

Vergi kaynaklarının merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında pay edilmesi esasına dayanan bu yöntemde, hedef alınan, her bir vergi kaynağının tek bir vergilendirme otoritesi karşısında bırakılmasıdır.

Uygulamada “Ayrırma Sistemi” adı da verilen bu yöntem, şahsi vergilerin merkezî yönetime, aynî vergilerin ise yerel yönetimlere bırakılması biçiminde özetlenebilecek 19. yüzyıl düşüncesine dayanır. Gerçekten de, şahsi vergilerde adaletin sağlanabilmesi açısından merkezî yönetim daha etkin olacağı gibi, aynî vergiye konu olan taşınmazlarda izlenebilme açısından yerel yönetimler daha etkin olur.

Bu yöntemde çifte vergilemenin önüne geçilmesi, mali özerkliğin ifadesi olarak bazı otonom vergi kaynaklarına sahip olunması ve buna bağlı olarak yerel sorumluluk duygusunun artma olasılığı gibi olumlu yönlerden sözedilmektedir. Ancak buna karşın,

⁴⁶ Council of Europe, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, s.24.

vergi politikasını en uygun vergi yapısını gerçekleştirecek biçimde oluşturma zorluğu, vergilenebilir kapasitelerde azalmaların ortaya çıkması ve veri bir görev bölüşümü altında, yerel yönetim birimlerinin, görevlerinin gerektirdiği harcamalara kıyasla farklı vergi kapasitelerine sahip olacağı şeklinde eleştiriler de vardır.⁴⁷

Ayırma sisteminde, çeşitli faktörler nedeniyle ülkeden ülkeye farklılık görülse de, genel eğilim gelir ve kurumlar vergileri gibi dolaysız, özel tüketim, muamele ve gümrük vergileri gibi dolaylı vergilerin üniter devletlerde merkezî yönetime bırakılması şeklindedir. Yerel yönetimlere ise genellikle emlak vergisi, ikamet vergisi, meslek vergisi ve bazı yerel satış vergileri kalmaktadır. Başka bir anlatımla merkezî yönetim vergi gelirlerinin ana kaynaklarına el koyarken, yerel yönetimler nisbeten küçük vergi gelirleriyle yetinmek zorunda kalmışlardır.⁴⁸

4.1.4. Vergi Gelirlerinin Paylaştırılması

Merkezî yönetimin bir üst organ olarak belli vergi kaynaklarından tahsil ettiği vergi gelirlerinin belirli bir kısmını önceden düzenlenen formüllere göre alt seviyedeki yönetimlere paylaşmasıdır. Bu haliyle sistem, esasında bir pay verme sistemidir.

Alt seviyedeki yönetimlerin kendi örgütleriyle gelir tahsilini ortadan kaldıran bu sistem, vergi toplamada etkin olmayan ünitenin bazı hizmetlerin görülmesinde etkin olabileceği düşüncesine dayanmaktadır.

Yöntem bir çok ülkede günümüzde uygulanmaktadır. Örneğin Hollanda'da merkezî yönetime ait vergilerden 13 adedinden elde edilen gelirlerin belli bir oranı yerel yönetimler fonuna aktarılmakta, bu fondan da belli kıstaslara göre yerel yönetimlere dağıtım yapılmaktadır.

Keza Türkiye'de 1972 yılında yapılan bir düzenleme ile Emlak Vergisi merkezî yönetim vergisi biçiminde düzenlenmiş, toplanan vergi gelirlerinin % 45'inin belediyelere, % 35'inin de il özel yönetimlerine verilmesi öngörülmüştür. Kalan % 20 ise tarh ve tahsil masrafları olarak merkezî yönetimindir. Uygulama 1985 yılına kadar sürmüştür. Bu yılda yapılan düzenleme neticesinde vergi tamamen bir yerel yönetim

⁴⁷ Halil NADAROĞLU, *Mahalli İdareler*, s.84.

⁴⁸ Peter GROENEWEGEN, "Taxation and Decentralization: A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System" *Decentralization Local Governments and Markets*, (ed. Robert J.Bennett), Oxford: Clarendon Press, 1990, s.87.

vergisine dönüştürülmüştür. Halen bu vergi gelirinin paylaşımı, büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmayan belediyelerde % 85 kendi payı, % 15 il özel yönetimi payı şeklindedir. Büyükşehir sınırları içinde ise, il özel yönetimine verilecek % 15 pay düşüldükten sonra kalanın % 20'si de büyükşehir belediyesine verilmektedir.⁴⁹

Bu yöntemin en zor tarafı dağıtım temel alınacak kriterlerin belirlenmesidir. En bilinen kriter nüfus miktarıdır. Bunun yanısıra vergi ödeme gücü, eğitim gören çocuk sayısı, yolların uzunluğu, turistik yöre olup olmaması gibi kriterler de kullanılabilir. Yöntem bölgesel dengesizlik durumunda gelir bölüşümünü adil hale getirme açısından etkilidir.

4.1.5. Merkezî Yönetim Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

Yerel yönetimlerin vergilerle finansmanının sağlanmasında özellikle üniter yapıli devletlerde bu yöntemin kullanıldığı görülmektedir. Sistemin esası vergilerin tek bir yönetim ünitesi tarafından tarh ve tahsil olunarak, bazı vergilerin toplam hâsılatı üzerinden diğer idarelere belli kriterlere göre pay verilmesidir.

Paylaşma genellikle tahsil yeri esasına ve o yerdeki yönetim yararına olacak şekilde gerçekleştirildiği için, bölgeden elde edilen gelirin belli bir kısmının tekrar bölgeye dönmesi sözkonusudur. Çifte vergilendirme bu yöntemde de önlenmekte olup, idari açıdan yetersiz olan bölgelere de gelir imkanı sağlanmaktadır.

İlk örnek uygulamaları 20. yüzyılın başlarında Almanya'da daha sonraları ise ABD'de görülmüştür. Bu yöntem Türkiye'de de uygulanmaktadır. Ancak pay dağıtım tahsil yeri esasına göre yapılmamaktadır.

Yöntemin ortaya çıkardığı bazı sakıncalı durumlar da yok değildir. Bunlardan birisi bir önceki yöntemde sözü edilen pay dağıtım kriterinin ne olacağıdır. Karşılaşılan ikinci sorun ise, mali özerkliğin zedelenmesi, başka deyişle, yerel yönetimlerin kaynak açısından giderek merkezî yönetime bağımlı hale gelmesidir. Daha önce de belirtildiği üzere, merkezî yönetim önemli vergileri eline almış olduğu için yerel yönetimlere merkezî yönetim vergi gelirlerinden pay verilmesi gereklidir.

⁴⁹ Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, s.149.

4.2. Merkezî Yönetimin Mali Transferler Yoluyla Yerel Yönetimleri

Finanse Etmesi

Yerel yönetimlerin çeşitli kaynaklardan sağladıkları gelirler giderlerini karşılamaya yetmediğinde merkezî yönetim aradaki farkı karşılıksız yaptığı yardımlar yoluyla kapatır.

Teorik açıdan aşağıdan yukarıya doğru da gerçekleşebilecek olan mali yardımlar, uygulamada hep üst kademedен alt kademeye doğrudur. Merkezî yönetimin yerel yönetimlere mali yardımda bulunmasının nedenlerinden birisi bölgelerarası mali güç farklılığının giderilmesidir. Diğer bir neden ise, tamamen ekonomik karakterde olup, dış faydalar oluşturan bazı hizmetlerin belli bir seviyede gerçekleştirilmesinin merkezî yönetim tarafından desteklenmesi zorunluluğudur. Örneğin siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerin günümüzde en öndegeleni olan ABD’de, daha önce bahsedilen farklı yerel yönetim birimlerinin toplam gelirlerinin % 40’ı bağış ve yardımlardan, % 37’si yerel vergilerden, % 23’ü ise kullanıcı ücretleri ve genel gelirlerden oluşmaktadır. Eğitim hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir biçimde görülmesi amacıyla oluşturulmuş “Okul Bölgeleri” (School Districts) nin gelirleri içerisinde bağış ve yardımların payı, % 55 gibi yüksek bir düzeydedir.⁵⁰

Yerel yönetimlerin finansmanında merkezî yönetimden alınan yardımlar iki türde olabilmektedir. Birincisi şartla bağlı olup, merkezî yönetimin, bir hizmetin/hizmetlerin arzulan seviyede gerçekleşebilmesinin gerektirdiği fonları, sadece bu amaç için kullanmak şartı ile yerel yönetime transfer etmesidir. İkincisi ise, kullanım ve kontrol açısından ön belirlemelere başvurmaksızın yapılan şartsız veya blok yardımdır.⁵¹

Şartlı yardımların dağıtımında kullanılan ölçütler iki türdür. İlki, yerel yönetimlerin gider ihtiyaçları gözönüne alınarak kaynak imkanlarına bakılmaz ve üst yönetim tarafından belirli faaliyetlerin desteklenmesi için yardım yapılır. İkincisi ise yerel yönetimlerin harcama ihtiyacı yanısıra bölgelerarası eşitleme konusunun dikkate alınmasıdır. Yani aynı türden bir hizmet için fakir bölgelerdekilere zengin bölgelerdekilerden daha fazla yardım sağlanır ve bu işlem yapılırken vergilendirme kapasiteleri dikkate alınır.

⁵⁰ Arthur O’ SULLIVAN, Urban Economics, 3rd edition, USA: Irwin, 1996, s.454.

⁵¹ TBD-KAV, Belediye Gelirleri, Ankara: TBD-KAV Ortak Eğitim Projesi Yayını, 1992, s.153.

Gerekli olan yardım miktarının hesaplanması genel çizgileriyle şöyledir: Önce sözkonusu hizmetin asgarî standartta görülebilmesi için gerekli olan tutar hesaplanır. Bölgenin vergilendirilebilir değerlerinden hizmete düşen gelir tahmin edilir. İkisi arasındaki fark yapılacak yardım tutarını verecektir.

Şartlı yardımlar, yerel yönetimlerin yerel düzeyde bölünemeyen bazı hizmetleri daha etkin bir biçimde görmesi açısından, bölgelerarası mali kapasite farklılıklarının eşitlenmesi bakımından ve optimum kaynak kullanımının sağlanması yönünden faydalı olarak nitelendirilmektedir.

Buna karşın şartlı yardımlara, mali özerkliği zedeleyeceği, yapılacak hizmetlerin öncelik sıralamasına ilişkin oluşturulan listenin, yerel seçimler sonucu belirlenen tercihlerde sapmalar meydana getireceği ve savurganlığı teşvik edeceği yönünde itirazlar da vardır.

Blok yardımlar ise, ya yönetimlerarası mali kapasite eşitsizliğinin giderilmesi veya eşit mali kapasite koşulu altında vergi toplama gücünün zayıflığının telafi edilmesi amacıyla uygulanırlar.

Etkinlik ve eşitlik amacıyla verilen blok yardımlar özerkliğe gölge düşürmemektedir. Ayrıca blok yardımlar sonuç itibarıyla bir gelir aktarımı olduğu için, gelir dağılımı politikasında kullanılacak araçlardan biridir. Blok yardımların dağıtımında kullanılan kriterler, nüfus başına gelir, gelirin en az geçim indirimi üzerinde kalan miktarı, gelir oluşturma imkanı ve kapasitesi, bölgeden nüfus başına toplanan vergi miktarı, emlak vergisinin nüfus başına hasılatı, yol uzunluğu, öğrenci sayısı v.b şeklindedir.⁵²

4.3. Yerel Yönetimlerin Finansmanında Hizmetlerin Ödetilmesi Yaklaşımı

Yerel yönetimlerin finansmanında kullanılan yöntemlerden birisi de, sunulan hizmetlerin kategorik bir biçimde ve belli ölçüler içerisinde bu hizmetlerden yararlananlara ödetilmesidir.

Yararlanma ilkesinin yerel nitelikli yarı kamusal hizmetlere uygulanması biçiminde değerlendirilebilecek bu yöntemde, fayda vergileri şeklinde nitelendirilen

⁵² Yenal ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, s. 82.

şerefiyeler harçlar ve katılma payları ile kullanım bedeli olarak adlandırılan ücret ve fiyatlar uygulama enstrümanları olarak ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından biri de hizmetlerini sunarken, bazı işlemleri yaparken, bazı faaliyetlerin yapılmasına izin verirken ve kişilerarası sözleşme belgelerinden aldığı bedellerdir.

Günümüzde şerefiyeler, harçlar ve katılma paylarının, yerel yönetim finansmanındaki ağırlıkları giderek azalmaktadır. Eğilim daha çok kullanım bedeli uygulamasına doğru gelişmektedir.

Kullanım bedeli uygulaması kısaca, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin özel fayda alanına taşan kısmını yararlanana ödetmek, kıt kaynakları daha duyarlı kullanmak konusunda insanları yönlendirmek ve idari açıdan tahsil kolaylığı elde etmek düşüncelerine dayanmaktadır.⁵³

Hizmetten kimin ve ne ölçüde yararlandığını saptamak mümkünse ve sözkonusu kişisel tüketimin daha geniş kamu yararı yoksa, o hizmetin kullanım bedeline tabi tutulması uygun olacaktır. Bedel uygulaması tüketicileri, tüketim kararlarının maliyeti ile karşı karşıya getirecek ve böylece sözkonusu hizmetlere ilişkin gerçek ihtiyaçların ve talebin gücü ve ölçüsü belirlenmiş olacaktır. Bedel uygulamasının, özellikle, kentsel alanlarda yaşama tercihinden kaynaklanan ve yerel yönetim giderleri arasında önemli yer tutan içmesuyu, kanalizasyon, atık bertarafı gibi hizmetlere tatbik edilmesi son derece önemlidir.

Kullanım bedeli uygulamasının başlıca sakıncası, sabit tarifenin enflasyon karşısında aşınması ve tarife değişikliğinin merkezî veya yerel yönetimin kararına bağlı olmasıdır. İçme suyu ve toplu taşıma gibi temel kentsel kamu hizmetlerine yönelik bedellerin belirlenmesi ve arttırımı siyasi açıdan duyarlı bir nitelik taşımakta olup, politikacılar hizmet giderlerinin artması durumunda bile tarife arttırımı konusunda istekli olmayabilirler. Kullanım bedeli uygulamasının işleyebilmesi ve yerel yönetimin finansmanında ağırlık taşıyabilmesi, bir anlamda, yerel yönetim otoriteleri ile bölgede yaşayanlar arasındaki ilişkilerin iyi olmasına da bağlıdır.⁵⁴

⁵³ Ken DAVEY-Sadun EMREALP, Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi, İstanbul: IULA-EMME Yayını, 1991, s.24.

⁵⁴ Mahmoud Kamel EL KHOLY, "Financing Capital Investment", Management of Urban Financial Resources in the Middle East, İstanbul: IULA-EMME, 1992, s.17.

Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin büyük bir kısmı bölgesel olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal mal (değerlendirilmiş mallar) kategorisinde yer almaktadır. Mezbaha hizmetleri, atık bertarafı, kanalizasyon, aydınlatma, yangın koruma ve söndürme vb. hizmetler bu kapsamdadır. Bu hizmetlerin bir kısmı faydası yerel düzeyde bölünmez hizmetlerdir, dolayısıyla kullanım bedeli uygulamasına konu olmaz. Bu nedenle her bir bölgesel yarı kamusal hizmetin bu hizmetten yararlanana sağladığı özel fayda ile yaydığı olumlu dışsallığı gözönünde tutarak, ayrı ayrı fiyatlamak ve sosyal faydasının arttığı ölçüde fiyatı giderek sıfıra indirmek ve finansmanı vergilerle karşılamak gerekir.

4.4. Yerel Yönetimlerin Finansmanında İşletmecilik Yaklaşımı

İktisadi nitelikte ve özel ekonomi şirketlerine benzer kurum ve kuruluşlar oluşturularak ya da bu tür kurumlara ortak olarak bir kısım yerel hizmetleri görmek bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır.

Sözü edilen hizmetler, su, elektrik, havagazı, ulaşım gibi zorunlu ve büyük sabit sermayeye ihtiyaç gösteren ve doğal tekel niteliği taşıyanlarla, gıda, giyim ve diğer beşeri ihtiyaçlara yönelik tanzim satışlar, kaplıca türü sağlık tesislerinin kurulup işletilmesi, ekmek fabrikası, otel işletilmesi vb. gibi düzenleme ve kâr amaçlı olanlardır.

Yerel yönetimlerin iktisadi işletmelerinden zarar etmemeleri ilke olarak benimsenmiştir. Ancak bazı durumlarda ve bir kısım toplumsal nedenlerle bazı işletmelerde zararına faaliyet devam ettirilebilir. Örneğin ulaştırma hizmetlerinde bazı hatlardan zarar edildiğinin bilinmesine rağmen servise devam edilebilir. Ortaya çıkan finansman açığı, tarife farklılaştırılması yoluyla kapatılabileceği gibi, zorunlu finansman hatta merkezî yönetimin bağış ve yardımlarına müracaat etmek suretiyle de giderilebilir.

Günümüz yerel yönetim uygulamalarında işletmecilik anlayışının giderek genişlemekte olduğunu görmekteyiz. Bu genişleme hem hizmet türü açısından hem de hizmetin götürüldüğü alan açısından gerçekleşmektedir. Bu kapsamda işletmecilik yaklaşımının yerel yönetimlerde finansman yöntemi olarak kullanılmasından kastedilen, yerel yönetimlerin hizmet yapılanmalarını giderek bu forma yaklaştırmaktır. Kuşkusuz böyle bir durum yerel yönetimlerin giderek şirketleşmesi anlamına gelecektir. Nitekim

İstanbul'da 16, İzmir'de 12, Ankara'da ise 7 belediye şirketinin varlığı bu yönde bir gelişmeyi doğrular nitelikte gözükmektedir.⁵⁵

4.5. Yerel Yönetimlerin Borçlanma Yoluyla Finansmanı

Yerel yönetimlerin finansmanında kullanılan yöntemlerden birisi de, tıpkı merkezî yönetimin gerekli olduğu zamanlarda yaptığı gibi, borçlanma yoluna başvurmaktır. Ancak para basarak gelir yaratma veya para politikası araçlarını kullanma imkanı yerel yönetimlerde olmadığı ve ülke bütünüünün asıl sorumlusu merkezî yönetim olduğu için hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma yoluyla finansmanı özgürce kullanamazlar.

Yerel yönetimlerin borçlanmasının temel sebebi geçici finansman açıklarını kapatmaktan ziyade, yol, köprü, okul, hastane gibi sermaye yatırımı gerektiren işlerin finansmanıdır. Bunun yanında son yıllarda su, elektrik, doğalgaz gibi kentsel ve fiyatlandırılabilen hizmetlere yönelik yatırımlarda da borçlanma yoluyla finansmanın yerel yönetimler arasında yaygınlaştığı gözlenmektedir.

Merkezî yönetim, makroekonomik kaygılarla yerel yönetimlerin borçlanmasını hem idari vesayet bakımından hem de amaca yönelik etkinlik bakımından denetim altında tutar. Ancak sınırlama biçiminde görülen denetim yetkisi politik amaçlarla kullanılmalıdır. Aksi takdirde bazen çok gerekli yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi önlenbilir veya geciktirilebilir.

Kısaca yerel yönetimler borçlanmayı bir finansman aracı olarak kullanmak için, rasyonel ve ülkenin genel yatırım programı ile uyumlu bir yatırım programı uygulamaya dikkat etmeli, buna karşılık merkezî yönetim de yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet hakkını politik amaçlarla kullanmamalıdır. Hem zaten yerel yönetimler cebri istikraz yapamadıkları için borçlanma konusunda piyasadaki borç vericilerin tutum, kapasite ve kararları ile sınırlanmışlardır. Bu koşul altında bir de onları saptırmak/geciktirmek amaçlarıyla sınırlandırmanın olumlu yönlerinden söz etmek mümkün değildir.

⁵⁵ Ruşen KELEŞ, Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri (iç), Ankara: TBD-KAV Ortak Eğitim Projesi Yayını, 1993, s.14.

4.6. Yerel Yönetimlerin Finansman Aracı Olarak Özelleştirme

Yerel kamusal hizmetlerin finansmanında karşılaşılan güçlükler, bir seçenek olarak özelleştirmeyi gündeme getirmiştir. Bu yolla hem hizmetlerdeki nitelik ve nicelik yetersizliklerinin giderilmesi hem de - yerel yönetimlerin finansman açıklarının merkezî yönetim finansman açıklarına giderek artan katkısı nedeniyle - ortaya çıkan kamu kesimi finansman açıklarında olumlu iyileştirmeler yapılması hedeflenmektedir.⁵⁶

Bu anlamda gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının ilkinde 19. yüzyılda Japonya'da rastlanmaktadır. Gerçekten de 1886 yılında Japonya'da “hazineye ek finansman sağlamak” amacıyla yapılan ilk özelleştirme uygulaması ve daha sonra 1958 yılında Almanya'da yürürlüğe konan “sosyal özelleştirme politikası” uygulamaları öncü uygulamalardır.⁵⁷

Yerel kamu hizmetlerine yönelik taleplerin nitelik ve nicelik yönünden artması karşısında kamusal finansman kaynaklarının çok sınırlı olması ve aynı yerel kamu hizmetini özel sektörün daha düşük maliyetle üretmesi özelleştirmeyi cazip kılmaktadır.⁵⁸

Yerel yönetimlerin finansmanında özelleştirmenin bir yöntem olarak kullanılması maliyet tasarrufları biçiminde netice vermektedir ABD, Kanada, İsviçre ve Japonya'da yapılan araştırmalarda bu yargı doğrulanmıştır. Sadece katı atıkların toplanmasında; toplama işinin müteahhitlere verilmesi durumunda sağlanan maliyet tasarrufu % 14 -% 24 arasındadır. Bu oran müteahhitlere verilen yerel iş lisansı ücretleri, onların ödedikleri emlak vergileri, taşıt tescil ücretleri ve gelir vergisi gibi unsurlar dikkate alındığında % 58'e, katma değer bir parçası olarak firmaların ortalama kâr oranları dahil edildiğinde % 88'e yükselmektedir. Bu durum katı atık bertarafında ve değerlendirilmesinde de aynıdır. Yine sokak temizliği hizmetlerinde maliyet tasarrufu % 43'ü bulmaktadır.⁵⁹

⁵⁶ Merih CELASUN, Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Paneli (iç), Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 1995, s.20.

⁵⁷ Fevzi DEVRİM, “Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa: 28-29, Nisan 1994, s.23.

⁵⁸ Naci B.MUTER, “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa:28-29 Nisan 1994, s.146.

⁵⁹ Ergun YENER, Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Paneli (iç), Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 1995, s. 44.

5. Yerel Yönetimlerde Optimal Hizmet Alanının Belirlenmesi

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi, üretime yönelik olup kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasını hedeflemektedir.

Kaynakların kullanımında optimum etkinliğe ulaşmanın birinci ayağı kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşülmesi, ikinci ayağı da yerel yönetimlerde optimal hizmet alanının belirlenmesidir. Ancak bu konuyu ele almadan önce optimal hizmet alanı kavramı üzerinde durmakta yarar vardır.

5.1. Optimal Hizmet Alanı Kavramı

Optimal hizmet alanı ile kastedilen belirli bir kamu hizmetinin en etkin bir biçimde, başka deyişle, toplum açısından asgari maliyetle arzedilebileceği nüfus miktarıdır.⁶⁰ Diğer bir ifade ile kavram, bazı kamu hizmetlerini etkin maliyet koşulları altında gerçekleştirebilecek yönetim biriminin alan bakımından sınırlarının araştırılıp saptanması biçiminde de ortaya konulabilir.

Yerel yönetimlerin optimal hizmet alanı konusu Refah Ekonomisi kapsamında ele alınan bir konudur. Teorik Refah İktisadı adı da verilen yaklaşımın özü, üretim ve tüketimde etkinliğin sağlanması halinde sosyal refahın maksimize edileceği şeklinde ortaya konabilir. Pareto optimumu olarak adlandırılan ve toplumun her hangi bir üyesinin mevcut refah durumunun, başka birinin refahında azaltma yapmaksızın daha iyi hale getirilememesi biçiminde ifade edilen bu koşul, son derece sınırlı varsayımlara dayanan bir piyasa dengesini yansıtmaktadır. Oysa, daha öncede belirtildiği gibi, bu varsayımları geçersiz kılan durumlar uygulamada sık ve yaygın olarak karşılaşılan gerçekliklerdir. Bunlardan birisi de ekonomide kamu kesiminin varlığıdır.

Pareto optimumunu bir ütopya haline sokan kamu ekonomisine, iktisadi refahın gerçekleştirilmesi açısından Teorik Refah İktisatçılarınca başlıca üç fonksiyon yüklenmektedir. Bunlar kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesi ve ekonomide iç ve dış istikrarın temin edilmesidir.

⁶⁰ Ömer Faruk BATIREL, Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, 3.b., İstanbul: Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayın No: 388, 1990, s.86.

Ancak bu fonksiyonlardan gelir dağılımında adaletin sağlanması için yapılacak yeniden dağıtım işleminde değer yargılarına başvurmak gerekeceği için ikinci planda kalmaktadır. Kaynak dağıtımını ise değer yargılarını gerektirmez ve etkinliğin bilimsel açıdan gerçekleştirilmesine imkan sağlar. Bu itibarla kamusal üretimin nedeni etkinlik olup, kamu kurumlarının etkinlik kazanabilmesi için piyasa mekanizması kurallarının benimsenmesi yönünde reformlar gereklidir.⁶¹

Bu reformlardan birisi de bazı kamu hizmetlerini sunma yetkisini yerel yönetimlere devrederek rekabet şartlarını tıpkı piyasadaki gibi işletmeye çalışmaktır. Merkezî yönetimi kamu ekonomisinin, yerel yönetimleri ise piyasa ekonomisinin uygulanabileceği alanlar olarak gören bu düşünceye göre, yerel yönetimlerin iktisadi refahın gerçekleştirilmesindeki temel fonksiyonu, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır.

Bu kapsamda kamu hizmetlerinin merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi ve yerel yönetimler için optimal hizmet alanının belirlenmesi, sözü geçen fonksiyonun yerine getirilmesi açısından önem taşımaktadır.

Optimal hizmet alanının belirlenmesi için üç aşamalı bir analiz gerçekleştirilmektedir. Önce veri bir hizmet düzeyinde optimal nüfus büyüklüğü (hizmet alanı) tesbit edilir, sonra belirli bir nüfus büyüklüğü için optimal hizmet düzeyi saptanır. Son aşamada ise iki analiz birleştirilerek yerel yönetimler için optimal hizmet alanı belirlenmiş olur. Burada hemen belirtmek gerekir ki tümüyle teorik olan bu analiz bazı varsayımlara dayanmaktadır. Bunlar;

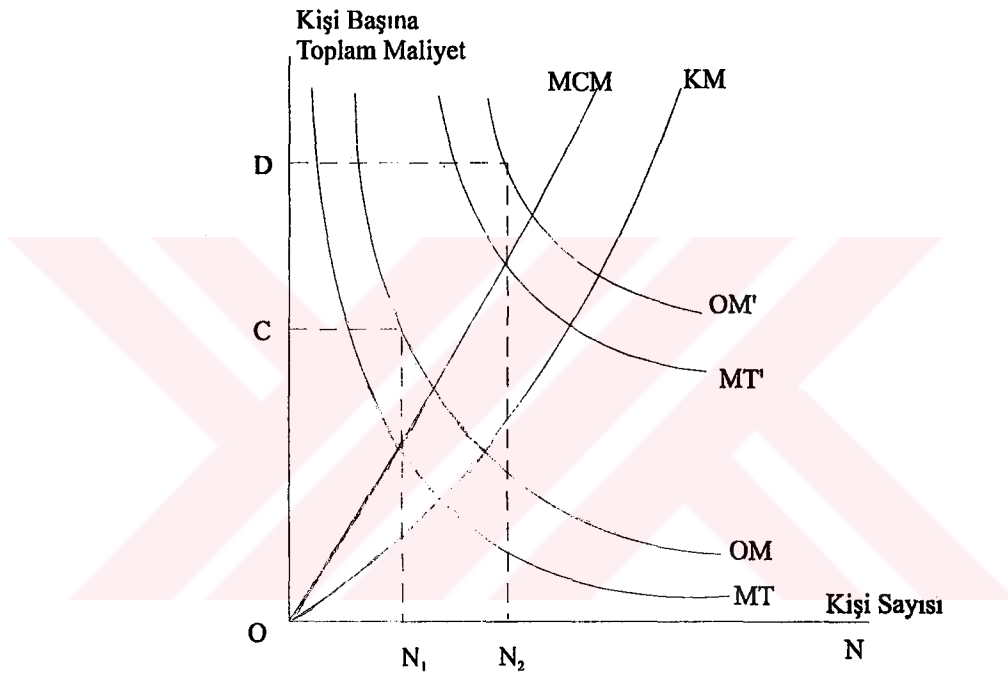
- Sunulan hizmet bölünmez nitelikte olup, toplam maliyeti sabittir. Diğer bir ifade ile hizmet, pür sosyal mal özelliği göstermektedir.
- Tüketicilerin gelirleri ve zevkleri benzeşmektedir Bu sayede tüketiciler, sosyal malların tedarikine ilişkin arzularında hemfikirdirler.
- Sunulan hizmetin faydasının yayıldığı alan bölge sakinleri ile sınırlıdır. Yani fayda taşması anlamında bir dışsallık sözkonusu değildir.⁶²

⁶¹ Sinan SÖNMEZ, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Ankara: Teori Yayınları, 1987, s.48.

⁶² Richard A.MUSGRAVE-Peggy B.MUSGRAVE, **Public Finance in Theory and Practice**, 5th edition, USA: McGraw-Hill, 1989, s.447.

5.2. Optimal Toplum Büyüklüğü Ölçüsünün Bulunması

Veri hizmet düzeyinde hizmetin en az maliyetle arz edilebileceği nüfus sayısı; mevcut nüfusa ilave edilecek bir kişinin kamu hizmetinin toplam maliyetinde (maliyetin sabit olması nedeniyle) sağladığı tasarruf ile, yolaçtığı kalabalıklaşma maliyetinin eşitlendiği noktadır. Bu noktanın bulunması aşağıdaki şekil yardımıyla yapılmaktadır.



Şekil 1: Optimal Toplum Büyüklüğü Ölçüsü

Bir bölgede yaşayan nüfus (N) için belirli bir maliyetle bölünmez nitelikte bir kamu hizmeti üretilmesi durumunda, maliyet (M) sabit olduğu için hizmeti alan gruptaki her ilave genişleme, kişi başına maliyeti (M/N) düşürecektir. Dolayısıyla ortalama maliyet eğrisi (OM) dikaçılı hiperbol şeklindedir. Başka bir ifade ile gruba katılan birey sayısı arttıkça kişi başına düşen toplam maliyet azalacaktır. Benzer durum ortalama maliyet eğrisinden elde edilen ve kişi başına hizmet maliyetindeki marjinal tasarrufu (veya azalmayı) gösteren eğri (MT) için de geçerlidir.

Öte yandan hizmete muhatap olan gruptaki birey sayısının artışı bir kalabalıklaşma maliyetini (KM) de beraberinde getirecektir. Bu eğri, tanım gereği

gruptaki birey sayısı ile kalabalıklaşmanın maliyeti doğru orantılı olduğu için orijinden başlayıp sağ yukarıya doğrudur. Yine kalabalıklaşma maliyeti (KM) eğrisinden elde edilen ve marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyetini (MCM) gösteren eğri de orijinden başlayıp sağ yukarıya fakat (KM) eğrisine göre daha dik giden bir seyir izler.

Bu durumda optimal toplum büyüklüğü ölçüsü, (MT) eğrisi ile (MCM) eğrisinin kesişme noktasının yatay eksenindeki izdüşümdür (ON_1). Bu noktada, kişi başına hizmet maliyetindeki tasarruf ile marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyeti birbirine eşit olup, optimal toplum büyüklüğündeki üye sayısı N_1 dir. Gruptaki birey sayısı artışı, bu noktaya gelinceye kadar maliyet paylaşımı dolayısıyla kişi başına maliyet tasarrufu sağlayacak, bu noktadan sonra ise sözkonusu tasarrufu aşan marjinal kişi başına kalabalıklaşma maliyeti nedeniyle grup refahında azalmaya yolaçacaktır.

Böylece (ON_1) büyüklüğünde çeşitli yönetim birimleri oluşturulacak ve her bir birimde kişi başına maliyetler (OC) düzeyinde olacaktır. Şayet toplam nüfusa (TN) dersek ve her bir yerel toplumdaki belirli toplam hizmet maliyetine (M) dersek, kişi başına maliyetlerin (M/N_1) şeklinde belireceği (TN/N_1) sayıda yönetim biriminin oluşturulması gerekecektir.

Kuşkusuz böyle bir analizde toplam hizmet maliyeti (M)nin, hizmet düzeyinin artırılması nedeniyle, (M') haline gelmesi halinde ortalama maliyet ve kişi başına hizmet maliyetindeki marjinal tasarruf eğrileri (OM') ve (MT'), sağ yukarı doğru kayarak yeni bir denge noktası oluşturacaktır. Bu noktada optimal toplum büyüklüğünün ölçüsü (ON_2), kişi başına hizmet maliyeti (OD) ve toplumdaki kişi sayısı (N_2) olacaktır.

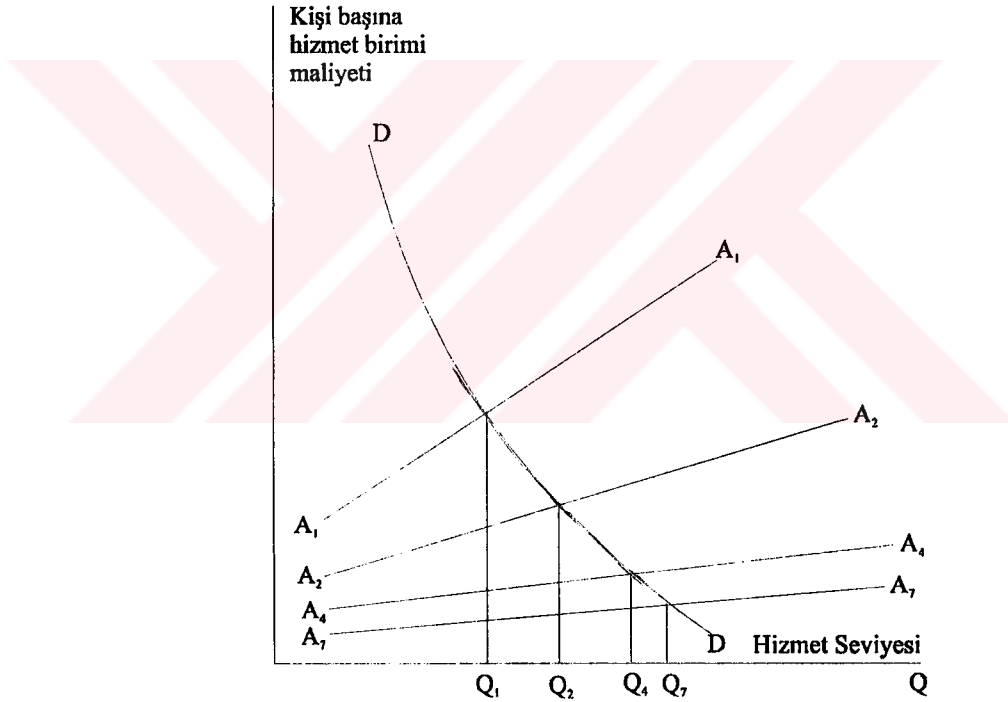
Analizin buraya kadar olan kısmında iki hususu belirtmek gerekir. Bunlardan ilki belirli bir toplum büyüklüğü ölçüsüne kadar kalabalıklaşma maliyetleri negatif olabilir ve ilave kişilere bir kazanç gözüyle bakılabilir. İkinci husus ise sunulan hizmet pür sosyal mal niteliğinde olduğu için (KM) eğrisinin hizmet düzeyinden bağımsız olduğu varsayılmıştır.

Şayet kalabalıklaşma nedeniyle bir “**tıkanma olgusu**” kabul edilirse, yani toplum üyelerinin artışı ile birlikte hizmet kalitesinde bir azalma sözkonusu ise, (KM) eğrisi, hizmet düzeyleri arttıkça sağ aşağı doğru dönecektir. Bu durumda hizmet

düzeyinin artırılması anlamına gelen (M) den (M')ye geçildiğinde toplum ölçüsündeki artış, şekildekinden daha büyük olacaktır.⁶³

5.3. Optimal Hizmet Düzeyinin Belirlenmesi

Yerel yönetimlerde optimal hizmet alanının belirlenmesine ilişkin analizin ikinci aşaması herhangi bir veri toplum büyüklüğü için optimal hizmet düzeyinin araştırılmasıdır. Bu analiz için, çeşitli hizmet düzeylerinin yatay, kişi başına birim hizmet maliyetinin dikey ekseninde gösterildiği bir şekil kullanılmaktadır.



Şekil 2: Optimal Hizmet Düzeyi

Şekil 2'de (TT) eğrisi, bir bireyin hizmete yönelik talebini göstermektedir. Gelir düzeyi ve zevk benzerliği varsayımı altında (TT) eğrisi aynı zamanda topluluk üyelerinin tümünün talebini yansıtır. (A₁ A₁) eğrisi hizmetin maliyet eğrisi olup, bir bütün olarak topluluğa olan maliyeti göstermektedir. Bu eğri, aynı zamanda hizmetin arzını temsil etmektedir ve nüfus sayısına göre değişen maliyetleri yansıtır. Hizmetin maliyeti veri nüfus tarafından bölüşüldüğü için her toplum üyesi sayısına göre farklı bir

⁶³ Richard A.MUSGRAVE-Peggy B.MUSGRAVE, Public Finance in Theory and Practice, s.449.

arz eğrisi ortaya çıkar. Netice itibariyle belirli bir nüfus sayısındaki arz eğrisinin talep ile kesiştiği noktada optimum hizmet düzeyi belirlenmiş olur.

Şekil 2'de görüldüğü üzere talep eğrisi negatif eğimli olup, sol yukarıdan sağ aşağıya doğrudur. Başka bir anlatımla, hizmet maliyeti düştükçe, ceteris paribus, talep edilen miktar artmaktadır. Buna karşı arz eğrileri pozitif eğimli olup, hizmetin artışı ile maliyetler arasında doğru orantılı bir ilişkiyi temsil etmektedirler. Arz eğrileri yatay eksene yaklaştıkça ortalama nüfus başına maliyetler düşmekte, dikey eksene yaklaştıkça da sözkonusu maliyetler yükselmektedir.

$(A_1 A_1)$ eğrisi hizmet götürülecek topluluğun 1 kişi olması halindeki arz eğrisi ise, $(A_2 A_2)$ dikey eksende gösterilen kişi başına birim maliyetler açısından onun tam yarısıdır. Başka bir deyişle topluluğun iki üyeli olmasıdır. $(A_4 A_4)$ arz eğrisi dört üyeli, $(A_7 A_7)$ ise yedi üyeli bir topluluğu temsil etmektedir. Böylece optimal hizmet düzeyleri, $(A_1 A_1)$ arz eğrisine sahip (N_1) topluluğu için (Q_1) , $(A_2 A_2)$ arz eğrisine sahip (N_2) topluluğu için (Q_2) olacaktır.

Analizin bu aşamasında da veri bir vergi yapısının toplam maliyeti eşit paylaştığı, böylece herkesin aynı arz eğrisi (AA) ile karşı karşıya bulunduğu varsayılmıştır.⁶⁴

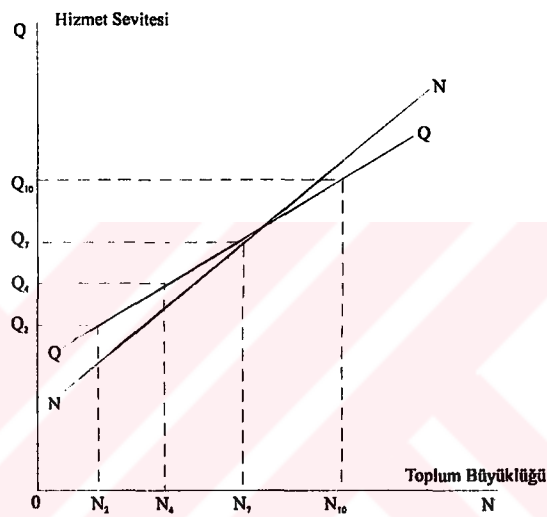
5.4. Optimal Hizmet Alanının Saptanması

Yerel yönetimlerde optimal hizmet alanının bulunmasına ilişkin analizin son aşamasında ise ilk iki adımda bulunan bilgiler birleştirilerek sonuca varılır. Şöyle ki; analizin ilk aşamasında veri hizmet düzeyi ve toplam maliyet (M) 'e göre optimal nüfus miktarı bulunmuş, bu iki unsurun değişmesi halinde optimal nüfus miktarının da değişeceği sonucuna ulaşılmıştı. Buradan hareketle çeşitli maliyetlere (hizmet düzeylerine) karşılık gelen nüfus miktarları olacağını söylemek mümkündür.

Bunu, yatay ekseninde toplum büyüklüğünün (N) , dikey ekseninde ise hizmet düzeyinin (Q) gösterildiği Şekil 3'teki (NN) doğrusu ile gösterelim. Bu doğru miktar olarak ölçülen her bir hizmet seviyesine karşılık gelen optimal toplum büyüklüğünü göstermektedir.

⁶⁴ Richard A.MUSGRAVE-Peggy B.MUSGRAVE, Public Finance in Theory and Practice, s.450.

İkinci aşamada ise nüfus miktarının belli olması durumunda optimal hizmet düzeyinin ne olacağı araştırılmış (N_2) toplum büyüklüğünün (Q_2) düzeyinde hizmeti, (N_4) büyüklüğünün (Q_4) düzeyinde hizmeti gerektirdiği sonucuna varılmıştı. Şekilde (QQ) doğrusu bu ilişkiyi temsil etmektedir. Yani farklı toplum büyüklükleri için değişik hizmet düzeylerine ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Her iki doğrunun kesiştiği (E) noktası, “Optimal Hizmet Alanı”nın olduğu noktadır. Bu noktada optimal hizmet düzeyi (OQ_7), optimal toplum büyüklüğü ise (ON_7) dir.⁶⁵



Şekil 3: Optimal Hizmet Düzeyinde Optimal Nüfus Büyüklüğü

Bir yönetim biriminin optimal hizmet alanının belirlenmesine yönelik bu teorik yaklaşım esas itibariyle literatürde “Tiebout Modeli” olarak bilinmektedir.

“Ayaklarla Oy Verme” biçiminde de nitelendirilen Tiebout modelini kısaca; çok sayıda bağımsız yönetim biriminin birbirinden farklı harcama ve vergi paketleri önermesi halinde, yer değiştirme maliyetlerinden arınmış tüketicilerin yerel kamusal mal ve hizmetlere yönelik tercihlerini ikamet edeceği yerel yönetimi seçerek açıklayacağı, bunun da yerel kamusal mal ve hizmetlerin tedarikinde rekabete yol açarak etkinliği sağlayacağı şeklinde özetlemek mümkündür.⁶⁶

Böyle bir yönetim yapılanmasının, serbest piyasa ekonomisi şartlarını kamu yönetimi alanına taşıyarak, iktisadi etkinlik ve demokrasi kriterleri açısından arzulan durumunu oluşturacağı ileri sürülmektedir. Ancak modelin dayandığı yedi varsayım

⁶⁵ Richard A.MUSGRAVE-Peggy B.MUSGRAVE, Public Finance in Theory and Practice, s:451.

⁶⁶ Peter MIESZKOWSKI-George R.ZODROW, “Taxation and Tiebout Model”, Journal of Economic Literature, Volume XXVII, Number 3, September 1989, s.1098.

bulunmakta olup, bunlar büyük ölçüde modelin uygulama imkanlarını sınırlandırmaktadır. Bu varsayımları şöylece sıralamak mümkündür.

-Birer seçmen olan tüketiciler tam anlamıyla yer değiştime yeteneğine sahiptirler. Böylece ortaya koydukları yerel kamusal ve hizmet tercihlerini en iyi şekilde karşılayacak yönetim birimine taşıyabilirler.

-Birinci varsayımın doğal bir uzantısı olarak tüketiciler açısından aralarından seçim yapılabilecek çok sayıda yönetim birimi sözkonusudur.

-Tüketiciler yerel yönetim birimlerinin vergi ve harcama yapıları arasındaki farklılıklar hakkında tam bir enformasyon sahibi olup, bu farklılıkları dikkate almaktadırlar.

-İstihdam imkanlarının beraberinde getirdiği sınırlamalar mevcut olmayıp, gelirlerin hemen tamamının sermaye kazançları şeklinde olması sözkonusudur.

-Kamusal mal ve hizmetlerin dışsallık niteliği olmayıp, fayda alanları ile yönetim alanları birbiriyle çakışmaktadır.

-Yerleşme birimlerine sunulan her bir hizmete karşılık gelen bir optimal toplum büyüklüğü vardır. Bu optimumun belirlenmesinde kullanılan maliyet fonksiyonu, her hizmete ilişkin denetimin üretilebildiği en düşük ortalama maliyeti öngörmesi nedeniyle üretim faktörlerinin sabit olduğunu kabul etmektedir.

-Optimal toplum büyüklüğüne ulaşma çerçevesinde; yerleşme birimleri bu ölçünün altında iseler, yeni sakinleri çekmek isteyecekler (matrah daveti), bu ölçünün üstünde kalan yerleşim birimleri de aksi yönde hareket edeceklerdir.⁶⁷

Modele ilişkin varsayımların incelenmesinden de görüleceği gibi, sözkonusu koşulların büyük bir bölümü, geçek hayatta birebir karşılığı bulunmayan hususlardır. Buna rağmen, model neo-klasik yaklaşımın bireysel tercihlerden hareket eden kamu malı tahsisine uygun bir yerel çözüm önermesi nedeniyle önemli bulunmaktadır.

Yerel kamu hizmetlerinin tedarikinde optimal hizmet alanının belirlenmesi hususunda buraya kadar verilen bilgiler teorik açıklamalar olup, yaklaşıma rengini veren, iktisadi etkinlik düşüncesidir.

⁶⁷ Emre TEKİNBAŞ-Üstan DİKEÇ, "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Düntü ve Bugüntü:Türkiye Örneği Halil NADAROĞLU-Ruşen KELEŞ Tebliğine Yorum", Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul: Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 1991, s.97.

Kuşkusuz yerel yönetimler iktisadi fonksiyon açısından kamu kesimin bölgesel düzeydeki üretici birimleri olduklarına göre, bu kuruluşların optimal faaliyet alanının belirlenmesi iktisadi refahın maksimizasyonu açısından önem taşımaktadır.

Ancak modelin önerdiği biçimde her bir yerel kamu hizmeti için optimal faaliyet alanı saptamak ve buna uygun bir yönetim yapılanmasına gitmek, hizmetlere ait optimal alanların farklı olması nedeniyle, sayısal açıdan çok büyük boyutlara ulaşacak kamu üretici biriminin oluşturulması anlamına gelecektir. Genel giderler açısından pahalı olacak ve ülkenin bütünlüğü anlamındaki idari etkinliği önemli ölçüde azaltacak bu yaklaşımı uygulamaya aktarmak neredeyse imkansızdır.

Bunun yerine uygulamada, yerel hizmet ünitelerinin fonksiyon alanlarının belirlenmesinde, ekonomi dışı faktörlere bağlı olarak ve edinilen deneylerin ışığında hareket edildiği görülmektedir. Sözü edilen ekonomi dışı faktörler tarihi, idari, siyasi ve toplumsal niteliktedir. Bu alandaki geleneksel uygulamada her bir hizmet türü için ayrı bir üretici birim kurmanın yeri yoktur. Mevcut örnekler, çeşitli yerel kamu hizmetleri için belediye adı verilen üretici birimleri kurmak görüşünün ağırlık kazandığını göstermektedir. Ancak belediyelerin faaliyet alanlarının optimal büyüklüğünün ne olması gerekeceği sorunu yine de sosyo-politik tercihlere göre çözümlenmektedir.⁶⁸

⁶⁸ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, s.41.

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN
FİNANSMAN YAPISINDA ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ
UYGULAMASININ YERİ

1. Genel Açıklama

Politik ve iktisadi açıdan farklı sistemleri benimseyen ülkelerin hemen hepsinde merkezî yönetimin yanısıra yerel yönetimler de idari yapıda yer almaktadır. Ne var ki bu durum nitelik itibariyle ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bir kısım ülkeler kamu hizmetlerinin sağlanmasında sosyal, siyasi ve iktisadi sebeplerden dolayı geniş idari ve mali özerkliğe sahip özerk yerel yönetim sistemini tercih ederken, bazı ülkeler güçlü bir merkezî yönetim düzenini benimser veya karma bir sistem uygulayabilirler. Ülkemizde benimsenen sistem ise, güçlü bir merkezî yönetimin yanında mali açıdan ona bağlı, kısmen özerk yerel yönetimler şeklindedir.

Ülkemizde, Anayasa'nın 127.maddesinde belirtildiği gibi, “İl Özel İdaresi”, “Belediye” ve “Köy” olmak üzere üç farklı yerel yönetim birimi vardır. 1984 yılından itibaren kurulmaya başlanan büyükşehir belediyeleri de aynı maddede yer alan bir fıkra hükmüne göre düzenlenmiştir.

Çalışmada ele alınan ÇTV, gelir ve harcama yönleri itibariyle doğrudan belediyelerle ilgili olduğu için üzerinde durulacak olan yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Ayrıca hem il özel idareleri hem de köyler, gerek fonksiyon gerekse mali imkan bakımlarından yerinden yönetim kurumu olma özelliklerini büyük ölçüde yitirmişlerdir. Gerçekten de il özel idarelerinin yasal görevleri bugün geniş çapta merkezî yönetimce üstlenilmiş olup, gelirleri de yerel yönetimlerin toplam gelirleri içerisinde %21 düzeyindedir.⁶⁹ 1925 yılı itibariyle 14762 olan personel sayıları 1946 yılında 18913’e çıkmış, 1950’den sonra hızla düşerek 5-6 bin civarında bir düzeye oturmuştur. Halihazır duruma göre il özel idareleri, asli ve vazgeçilmez yerel yönetim kuruluşları olmaktan daha çok, merkezî idareye yardımcı ve onun desteği ile fonksiyon

⁶⁹ DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara:DİE,1995, s.659

icra edebilen devlet dairesi görünümünde kuruluşlar niteliğindedir.⁷⁰ Keza köyler için de benzer hususlar ileri sürülebilir. Dolayısıyla il özel idaresi ve köylere ilişkin özet bilgi bu kısımda verilecek, daha önce de belirtildiği üzere belediyeler ve finansmanına ilişkin konular izleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

Doğal bir yerleşme birimi olarak köylerin tarihsel geçmişi hem ülkemizde hem de diğer ülkelerde çok eskilere uzanmaktadır. Yerel yönetim birimi olarak ise köyler ülkemizde 1924 tarih 442 sayılı kanunla hukuki statüye kavuşmuşlardır. Kanuna göre nüfusu 150 ile 2000 arasında olan yurlara köy denildiği gibi; cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte meydana getirdikleri birime de köy adı verilmektedir.⁷¹

Köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar olmak üzere üç organı bulunan köyün karar organı köy derneğidir. Bu organ ancak köydeki tüm seçmenlerin toplanması halinde karar alabilir. İhtiyar meclisi seçimle belirlenmekte olup, öğretmen, imam, sağlık görevlisi ise meclisin tabii üyeleridir. Seçimle göreve gelen ve köy idaresinin başı olarak görev yapan muhtar aynı zamanda merkezî yönetimin köydeki temsilcisidir.

Köy Kanunu'na göre liste usulü ile belirlenen köye ait işler iki gruba ayrılmıştır. Köylünün zorunlu işleri 37 adet, yapılması köylünün isteğine bağlı olan işler de 32 adettir. Bir bütün olarak bu görevler; imar, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve eğitim, tarım ve hayvancılık, ekonomi ve güvenlik, çevre sağlığı ve korunması gibi alanlarda ortaya çıkmaktadır.

Köy gelirleri ise beş tür olup, salma, imece resim-harç-hasılat, asker ailelerine yardım ve bakayadır. Bir tür dağıtma vergisi olan salma giderek önemini kaybetmiştir. Köyde yaşayanların köyün zorunlu işlerinde bedenen çalışmalarının karşılığı olarak bütçeye konulan imece ise, köy gelirlerinin yaklaşık %23'ünü oluşturmaktadır. Köyler bugünkü gelir durumlarıyla görevlerini yürütememektedirler. İhtiyaç duyulan hizmetlerin büyük bir bölümü merkezî yönetimce sağlanmaktadır.

İl özel idarelerinin kökeni 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ne dayanmaktadır. Mülki idare sistemimizin temellerini atan bu düzenlemeye göre, il genel

⁷⁰ Bilal ERYILMAZ, “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:60, Sayı:379, Haziran 1989, s.75

⁷¹ Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, 2.b., İzmir: Akademi Kitabevi, 1995, s.66

meclislerine sadece mütalaa verme yetkisi tanımış, sözü geçen meclislere il içerisindeki yolların inşa, tamir ve bakımı, ziraat ve ticaret işlerinin kolaylaştırılıp genişletilmesi, sancak, kaza ve köy vergilerine ilişkin hususların düzenlenmesi gibi görevler vermişti.⁷²

İl özel idarelerinin organları, görevleri ve çalışma esasları 1913 tarihli “**İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı**” ile düzenlenmiş olup, 1987 yılında 3360 sayılı yasayla yapılan bir düzenleme sonrasında söz konusu kanun “**İl Özel İdaresi Kanunu**” olarak değiştirilmiş ve il özel idaresine işlerlik kazandırılmak istenmiştir.

Yasal açıdan il özel idaresi, taşınır ve taşınmaz malları, müstakil bir bütçesi ve karar organları bulunan ve adıgeçen yasayla verilmiş belli görevleri üstlenmiş olan bir tüzel kişiliktir. İl özel idaresinin kurulması için ilin kurulması yeterlidir.⁷³

İl özel idaresinin yasal çerçeve içinde tesbit edilmiş görevleri, yerel kamusal mal ve hizmet niteliğinde olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizm gibi çok çeşitli konuları kapsamaktadır.

Bu kadar çok kapsamlı bir hizmetler dizisini yerine getirmekle görevlendirilen il özel idarelerinin gelirlerini ise, öz gelirler, devlet yardımları ve fon gelirleri olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür. Sözü geçen 3360 sayılı yasanın 80.maddesinde bu gelirler şöyle sıralanmaktadır:

- Özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri
- Belediyelerce tahsil edilen emlak vergilerinin %15'i
- Orman ürünleri satışından sağlanan %3 pay
- Taşocakları resmi ve ruhsat harcı gelirleri
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar (%1,70)
- Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılacak ödenekler
- Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış, ve başka surette değerlendirilmesinden doğan gelirler
- 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42.maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ve diğer para cezaları

⁷² Bahtiyar AKYILMAZ, “İl Özel İdaresi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:60, Sayı:379, Haziran 1988, s.83

⁷³ Bünyamin GÜNAL, Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İstanbul:Damla Ajansı, 1993, s.6

- 3194 sayılı imar kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar
- Tahvil, hisse senedi gibi menkul değerlere ait gelirler ile faiz gelirleri
- Hizmet karşılığı alınacak ücretler
- Her türlü bağışlar
- Doğal güzellik veya tarihi harabe niteliğindeki yörelere giriş-gezilerden alınacak ücretler
- Diğer gelirler.⁷⁴

İl özel idaresinin üç organı bulunmaktadır. Bunlar “**vali**”, “**il genel meclisi**”, “**il daimi encümeni**”dir. Atamayla gelen vali, il genel meclisinin temsilcisi ve yürütme organıdır. 1982 Anayasası’na göre 5 yılda bir yapılan seçimlerle oluşturulan il genel meclisi ise karar organı olup, içinden seçimle çıkardığı il daimi encümeni karar, yürütme ve denetim organı niteliğindedir. İl genel meclisine başkanlık eden vali, meclise sunulacak olan il bütçesi ve çalışma programlarını hazırlama ve il özel idaresi adına alınan kararları yürütmekle görevlidir.⁷⁵

Buraya kadar olan açıklamalarda ülkemizdeki yerel yönetim sistemi içerisinde yer alan il özel idareleri ile köyler hakkında çok genel çizgilerle bilgi verildi. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde büyükşehir belediyesi uygulaması dışarıda tutularak, yerinden yönetim kavramının ifadesini bulduğu belediyelere ilişkin konular incelenecektir.

2. Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler ve Finansmanı

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Daha önce de belirtildiği gibi 1990 sayımı sonuçlarına göre nüfusumuzun yaklaşık %67’lik bölümü belediyeli nüfus kapsamına dahil iken, 1994 yılı itibariyle bu oran %75’e ulaşmıştır.⁷⁶ Ayrıca ülkemizde gerçekleşen kamu harcamalarından yerel yönetimlere düşen payın

⁷⁴ Naci B.MUTER, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Manisa: 1994, s.51

⁷⁵ Muzaffer SENCER, “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, Mart 1985, s.30

⁷⁶ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara: DPT, 1995, s.125

yaklaşık %80'i belediyelere aittir. Hem il sayısında hem de belediye sayısında - normal ve büyükşehir olmak üzere - aynı yönde gelişme, yani artış vardır.

Belediye sayısı ve nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen, belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı arttırılamamış ve yeterli kaynak oluşturulamamıştır. Belediye harcamaları büyük ölçüde merkezî hükümetin toplam vergi gelirinden ayrılan kaynaklarla finanse edilmiştir.

Toplumsal hayatımızda çok önemli yeri olan, adeta “beşikten mezara kadar” hizmetlerine ihtiyaç duyduğumuz belediye, kuşkusuz diğer yerel yönetim kuruluşlarıyla birlikte kentsel yaşam biçiminin odak noktasını oluşturmaktadır.

Dar anlamıyla kent niteliğindeki yerleşim birimlerinin ve buralarda yaşayan nüfusun artmasını ifade eden kentleşme, demografik bir nitelik taşımaktadır. Ancak sosyo-ekonomik yapıdaki değişimleri gözardı eden bu yaklaşım eksiktir. Bunun yerine kentleşmenin ekonomik, toplumsal ve politik boyutların hesaba katan tanımını, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve mevcut kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, sosyal yapıda artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma meydana getiren, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci şeklinde vermek daha doğru olur.⁷⁷ Kentleşmenin en açık biçimindeki göstergelerden birisi genel olarak belediye teşkilatının varlığıdır.

2.1. Belediye Kavramı ve Tanımı

Belediye terimi, Arapça'dan dilimize geçmiş olup, ilçe, toplum, bölge, bir kentin bir kısmı, yerel otorite gibi anlamlara gelmektedir.⁷⁸ Belediye terimine İngilizce'de karşılık gelen sözcük “municipality” olup, köken itibariyle Latince'dir. Daha önce de değinildiği gibi Romalılar fethettikleri yerleri ülkelerine katmada güçlük çektiklerinden buraları “munisipum” denilen kısmen bağımsız idarelerle yönetme cihetine gitmişlerdir.⁷⁹

⁷⁷ Ruşen KELEŞ, Kentleşme Politikası, 2.b., Ankara: İmge Kitabevi, 1993, s.19

⁷⁸ Hans WEHR, A Dictionary of Modern Written Arabic, Arabic-English,(ed.) J.Milton Cowan, 13rd edition, Beirut:Librairie du Liban, 1980, s.72

⁷⁹ Muzaffer SENCER, “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı:1, Mart 1985, s.2

Belediye kelimesine ilişkin kurumsal anlamdaki bir başka tanım ise şöyledir: Belediye; il, ilçe, bucak gibi yerleşim merkezlerinde, temizlik, aydınlatma, su ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan teşkilattır.⁸⁰

Terimin türetildiği, “belde” veya “beled”, bir insan topluluğunun yerleşme amaçlı oturduğu yer şeklinde karşılığını bulmaktadır. Ülkemizde literatürde ve uygulamada belde kelimesinin idari kademede bir birim olarak kullanıldığı göze çarpmaktadır. “Belde Belediyesi” , “Belde Belediye Başkanı” gibi uygun olmayan isim tamlamalarının kullanıldığı bilinmektedir. Bu durum hiç kuşkusuz köylerde yaşayan halkın imece ve salmadan kurtulmak ve dağıtılan parasal kaynaktan pay almak için belediye teşkilatına kavuşmak istemeleri ile yakından alakalıdır. Çünkü bu yöndeki talepler ile politikacıların baskı altına alınması neticesinde ortaya kırsal ve kentsel nitelikleri bünyesinde barındıran ama daha çok kırsal yönü ağır basan idari birimler çıkmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan ve belediye olmanın 2000 nüfus şartına bağlanmasını öngören, ancak bu nüfusun altında kalan yerleşim birimlerinin de yerleşme nüfusunun salt çoğunluk talebiyle bunu gerçekleştirebilmesine imkan sağlayan hükmü hiç kuşkusuz böyle bir oluşumun ortaya çıkmasında pay sahibidir. Sonuç itibarıyla ortaya hem belediye sayısındaki artışın hızlanması, hem de sosyolojik açıdan kent niteliğini hak etmeyen, ama örgütlenme açısından böyle bir yapıya sahip olan çok sayıda yerleşim birimi çıkmıştır.

Yerel yönetim birimleri içinde halka en yakın kuruluşlar olan belediyeler, yüklendikleri görevler açısından teorik bölümde bahsedilen kendi başlarına yürüttükleri hizmetlerle halkın günlük yaşamını büyük ölçüde etkilemektedirler. Bu anlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan hükümler, ifadesini en iyi biçimde belediyelerde bulmaktadır.

Ülkemiz açısından belediyeler Anayasal çerçeve içerisinde yer alan yerel yönetim birimleridir. Anayasanın, Cumhuriyetin Temel Organları başlıklı üçüncü kısmında belirtilen organlardan yürütmeye ilişkin bölümde yer alan idarenin kuruluşu başlıklı 127. madde belediye terimini açıkça zikretmektedir. Buna göre, “Mahalli

⁸⁰ Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türkçe Sözlük-I (A-J), Yeni Baskı, İstanbul:Milliyet Yayınları, 1992, s.165

idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmü gereğince 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görev, yetki, organlarını ve teşkilatını düzenlemektedir.

Sözkonusu yasanın birinci maddesinde belediyenin tanımı, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir şeklinde verilmektedir. Yerel halkın ortak ve uygarca gereksinmelerini düzenleme ve giderme görevinin başarıyla yerine getirilebilmesi belediye tüzel kişiliklerinin gereği gibi örgütlenmesiyle mümkün olur.⁸¹

Ülkemizde belediyelerin bir kurum olarak düzenlenmesi ve idari sistem içerisinde yer alması 19. yüzyılın sonlarına doğru mümkün olabilmıştır. Görünürdeki amaçlarından en önemlisi yönetim alanında reform yapmak olan Tanzimat’ın (1839) getirdiği değişim ortamı içinde, belediyelerin oluşturulmasını hedefleyen - 1864 ve 1871 tarihli - iki nizamname ile, 1868 tarihli talimatname ve 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu bu sürecin hukuki açıdan kilometre taşlarıdır.

1876 tarihli Anayasa’nın 112. maddesi gerek İstanbul’da gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanunla belirlenmesini öngörmekteydi. İşte bu hükme dayanarak çıkarılan ve yukarıda sözü edilen 1877 tarihli yasalardan İstanbul Belediyesi’ne ait olanı, 1912 yılında yerini Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat’e bırakmıştır. Bu yasa da 1939 tarih 1580 sayılı Belediye Yasası’nın kabulüne kadar, taşra belediyeleri hakkındaki Vilayet Belediye Kanunu ile birlikte yürürlükte kalmıştır.

Günümüzde de Türkiye’de normal belediyelerin organik kanunu yine 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu’dur. Ancak buna 1984’ten sonraki dönem için büyükşehir belediyelerine yönelik olarak çıkartılan 3030 sayılı yasayı da eklemek gerekir. Çünkü sözkonusu yasa, 1580 sayılı yasadan ayrı olarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi iki yeni unsuru içermektedir.

⁸¹ Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul:Cem Yayınevi, 1992, s.165

Bu durumda 1580 sayılı yasa, büyükşehir belediyeleri ile bu belediyelerin sınırları içindeki ilçe belediyeleri (alt belediyeler) dışında kalan tüm belediyeler için yasal çerçeveyi oluştururken, söz edilen büyükşehir belediyeleri ile bu belediyelerin sınırları içindeki ilçe belediyeleri (alt belediyeler) açısından organik yasa 3030 sayılı yasadır.

Böylece ülkemizde belediyeler konusunda yürürlükte olan iki ayrı yasanın ve düzenlemenin varlığından söz etmek mümkündür. Daha ziyade federal yapılı devletlerde görülen bu durum, üniter devletler açısından uygulamada çeşitli sorunlara yol açabilir. Bu türden sakıncaları gidermek üzere, iki yasanın birleştirilerek yeniden düzenlemek suretiyle tek bir belediye mevzuatı ortaya koymanın faydalı olacağı ileri sürülmektedir.⁸²

2.2. Belediye Sınırlarının Saptanması ve Optimal Hizmet Alanı

Ülkemizde belediyelerin optimal hizmet alanı anlamında sınırlarının belirlenmesi, 1580 sayılı yasanın 4. maddesi ile düzenlenmiştir. Madde hükümlerine göre, belediye teşkilatı kurulacak yerleşim yerlerine aidiyeti öteden beri kabul edilen tarla, bağ, bahçe, çayır, mer'a v.s. gibi yerler sınır içinde kalacak, dere, tepe, yol veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden sınırları geçirmek mümkün değilse büyük taşlar dikilerek işaretleme yapılacaktır. Mülkiyet sahibi ile mülk ayrı beldeler içinde kalıyorsa, mülk, sahibinin değil bulunduğu beldenin sınırları içinde mütalaa edilecektir.⁸³

Görüldüğü gibi belediye sınırlarının saptanmasında uyulacak yasal hükümler, iktisadi etkinliğe göre optimal hizmet alanının belirlenmesinden ziyade, geleneksel ve sosyal motivasyonlara göre şekillenmiştir.

Öte yandan belediye sınırları dışında olmasına rağmen **“imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına girmiş alanlar”** olarak tanımlanan mücavir alan uygulaması; belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarının o belde içerisinde geçerli olacağı kuralının istisnasını oluşturmaktadır. Buna göre belediyeler hizmet götürme şartına bağlı olmaksızın mücavir alanın imar açısından kontrolünden sorumludurlar. Şayet mücavir alana hizmet götürülüyorsa Belediye

⁸² Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, 5.b., İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., 1994, s.204

⁸³ Kubilay TAŞDEMİR, Ramazan ÖZKEPİR, Belediye Başkan ve Meclis Üyelerinin Elkitabı, Ankara: Kamu Hizmetleri Araştırma Vakfı, 1994, s.2

Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, resim ve harçlar ile Emlak Vergisi Kanunu'nun bazı maddeleri mücavir alanlarda uygulanacaktır.

Belediyelerin optimal hizmet alanı ile ilgili olan bir diğer konu da köylerin birleşerek belediye kurması hususudur. Yasa, iki köyün birleşerek bir belediye oluşturabilmesi için aralarında 500 metreden fazla mesafe olmamasını ve asgari 2000 nüfusu şart koşturmaktadır. Uygulamada bu koşullar, sayım günlerinde dışarıdan insan getirtme ve arada kalan mesafede düzmece konut yapma gibi kanuna karşı hileler yoluyla aşılmaktadır. Merkezî yönetimin sağladığı yardım ve bağışlara ulaşmanın yolu olarak sık sık başvuru bu durum kaynak israfına neden olmakta ve iktisadi etkinsizliğe yol açmaktadır. Ülkemizde belediyelerin ortalama yüzölçümü 328 km²'dir. Belediyeli alanlarda ortalama nüfus 23400 kişi olup, km² başına ortalama nüfus yoğunluğu 71 kişidir.⁸⁴

1990 yılı itibariyle 2000' den az ve 2000-5000 arası nüfuslu belediyelerin sayısı sırasıyla 127 ve 1064 iken, 1994 yılı itibariyle bu rakamlar 167 ve 1511 olmuştur. Bir başka ifadeyle nüfusu 5000'e kadar olan belediye sayısı 1990 yılında 1191 iken, 1994 yılında 1678'e ulaşmıştır. Bu da toplam belediye sayısı içerisinde nüfusun 5000'e kadar olan belediyelerin payının 1990-1994 döneminde %59'dan %64'e çıkması anlamına gelmektedir.⁸⁵

Bu durumun bir sorun olarak algılandığı ve çözümü yolunda birtakım düzenlemelere gidilmesi gerektiği kalkınma planlarında ve programlarında belirtilmektedir. Bu meyanda 1985-1989 yıllarını kapsayan 5. BYKP'nda belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeğinin yükseltileceği, belediyeleşmede esasın çok sayıda belediye kurularak sonradan bunların birleştirilmesi değil, tabii sınırlar içinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerde verimliliğin sağlanması olduğu ifade edilmektedir.⁸⁶

1996-2000 dönemini kapsayan 7. BYKP'nda da soruna ilişkin tesbitler yapıldıktan sonra il, ilçe ve belediye kurulması için kriterlerin, yerleşmelerin ekonomik

⁸⁴ Council of Europe, Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı, Ankara: İçişleri Bakanlığı MİGM Yayın No:7, 1995, s.8

⁸⁵ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara:DPT, 1995, s.125

⁸⁶ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara:DPT, 1985, s.169

potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirleneceği vurgulanmaktadır.

Bu kapsamda, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun değişik 7.maddesinde yer alan 500 metre mesafenin 5000 metre mesafeye, 2000 nüfusun 5000 nüfusa çıkarılması için kanun tasarısı hazırlanmış ve konu tartışmaya açılmıştır.⁸⁷

2.3. Belediyelerin Görevleri

1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na tabi belediyelerin görevleri anılan kanunun 15. maddesinde liste ilkesine göre düzenlenmiştir. Bu maddede 77 adet görev zikredilmektedir. Ancak bu sayılan görevlerin yanısıra, birçok kanun, tüzük ve yönetmeliklerle de belediyelere verilmiş görevler vardır.

Belediyelerin, birbirinden farklı ve çok sayıda görevlerini çeşitli açılara göre tasnif etmek mümkündür. Bu görevleri fonksiyonel açıdan bir sınıflamaya tabi tutarak, fiziki, koruyucu, sosyal, düzenleyici ve ulaştırma olmak üzere beş grupta toplamak mümkündür.

Şehircilik ve bayındırlık görevleri olarak da nitelenen fiziki görevler, belde halkının içinde yaşadığı çevrenin fiziki olarak iyileştirilmesi, imar planlarının yapılması ve uygulanması, halkın barınma, eğlenme, alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarına yönelik tesislerin ve kamu binalarının yapılması gibi konuları kapsamaktadır. Bunlar, sosyal konut, yol, cadde, meydan, köprü, garaj, pazar yeri, su ve kanalizasyon hizmetleri olarak sıralanmaktadır.

Belediyelerin koruyucu görevleri; çevre temizliği, gıda kontrolü, sağlık denetimleri ile halkın can ve mal güvenliğini sağlayacak hizmetler (kolluk görevleri ve itfaiye görevleri) biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu görevlerden daha önce de bahsedilen çevre hizmetleri ve çevre temizliğine ilişkin hizmetler ağırlıklı olarak belediyelerin fonksiyonlarını oluşturmaktadır. Gerçekten de 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevlerini tanımlayan 77 maddenin 53'ünün, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda belediyelere görev olarak yüklenen 14 maddenin 13'ünün ve

⁸⁷ İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdarelerin Yeniden yapılandırılması ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerçekleri, Ankara: İçişleri Bakanlığı MİGM Yayınları, No:8, 1996

3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kuruma görev olarak yüklediği 15 maddenin 14'ünün çevre ve çevre temizliği sorunlarının çözümüne yönelik olduğu dikkate alınırsa, bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin neredeyse “**çevre sorunlarının çözümü birimi**” olduğu iddia edilebilir.⁸⁸

Belediyelerin sosyal konulardaki görevleri ise hemşehrilerin refahını arttırmaya yönelik hizmetler biçiminde ortaya çıkmaktadır. Yaşlı, kimsesiz, çocuk ve yoksulların korunması, kütüphane, hastane, hamam ve halk plajı kurulması gibi hizmetler bu kategoride yer alır.

Eski adıyla narh uygulaması olarak bilinen, halkın yiyip içmesine, eğlenme ve dinlenmesine, yatıp kalkmasına mahsus yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; beldenin düzenli yapılaşmasını ve gelişmesini sağlamak için inşaat ve oturma ruhsatları vermek; tüketicileri koruma ve piyasayı düzenleme maksadıyla tanzim satış mağazaları ve fırınlar kurarak işletmek belediyelerin düzenleyici görevleri arasında yer almaktadır.

Nüfus artışı, göçler ve endüstrileşme gibi nedenlerle ortaya çıkan kentsel büyümeye paralel olarak genişleyen kent alanı içinde, toplu taşımaya mahsus araçları işleterek kentçi ulaşım hizmetleri vermek de yerel yönetimlerin görevleri arasında yer almaktadır.

Bunlardan başka belediyelerin kültür, eğitim, turizm, tarım, çalışma, ekonomi ve ticaret alanlarında da önemli görevleri vardır. Beldenin ihtiyaç duyduğu mesleklere ilişkin kurslar açmak, kütüphane ve okuma salonları açmak, tiyatro, sinema ve müze yapmak-yönetmek, yarış yerleri yapmak, eski eserleri onarmak ve bakımını yapmak, festival ve şenlikler düzenlemek gibi görevler bu cümledendir.⁸⁹ Belediyeler mali imkanlarının yetersizliği sebebiyle bu görevlerin hepsini yerine getirememektedirler. Buna bağlı olarak da belediye hizmetlerinin düzeyi dönemler itibariyle değişebilmektedir. Merkezî yönetimle olan ilişkilerin seyri ve niteliği yerel politikacıların maharet ve becerileri, yöneticilerin yetenek düzeyi ve mali imkanlar hizmetlerin sayısını ve düzeyini belirleyen temel faktörlerdendir.

⁸⁸ Yılmaz DÜNDAR, “Çevre Korumada Yerel Yönetimlerin Yeri ve Önemi”, Çevre ve İnsan, Yıl:6, Sayı:19, Şubat 1995, s.17

⁸⁹ Nuri TORTOP, Mahalli İdareler, 5.b., Ankara:Yargı Yayınları, 1994, s.206

2.4. Belediyelerin Organları

Tüzel kişiliğe haiz olan belediyenin organları üç tane olup bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Meclis, belediyenin en fazla yetkiye sahip genel karar organıdır. Meclis üyeleri seçme hakkına sahip olan belde sakinlerince tek dereceli olarak beş yıllık bir devre için seçilir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri için, her belde bir seçim çevresidir. Bu seçim sistemi belediye meclisine yerel bir karakter verir. Meclisteki üyelerin sayısı, beldenin nüfus durumuna göre 9 ile 55 arasında değişmektedir. En az 6 ay süre ile ilgili seçim çevresinde oturan, kamu haklarından kısıtlı olmayan ve 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı meclis üyesi olabilir. Görevden alınan meclis üyeleri tekrar aynı görevlerine seçilemezler.

Belediyelerin karar organlarından ikincisi belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediye başkanı ve seçilmiş üyeler ile, müdürler veya daire başkanlarından oluşur. 1580 sayılı Kanun'un 77. maddesine göre meclisin üyeleri arasından encümene girecek seçilmiş üyelerin sayısı ikiden az, atanmış üyelerin de yarısından fazla olmaz. Meclis üyeliğini kaybeden üye, encümen üyeliği sıfatını da kaybeder. Encümen üyeleri özel olarak ilgili buldukları konuların görüşülmesine katılamazlar, görevlerinden dolayı belediye meclisine karşı sorumludurlar.

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı ve tüzel kişiliğinin başıdır. Belediye başkanları doğrudan doğruya 5 yılda bir, o beldede oturan seçmenler tarafından seçilmektedir. 1963 yılına kadar belediye başkanları meclis üyeleri tarafından, kendi aralarından veya dışarıdan seçilebiliyordu. Belediye başkanlarının atama yoluyla göreve getirilmesi de mümkündür. Belediye başkanının görevleri, en büyük belediye amiri olarak yapacağı görevler ve belediye temsilcisi olarak yapacağı görevler şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

Belediye meclisi kararlarının bazılarının, il özel idarelerinin kararlarının tümüne kıyasla, doğrudan doğruya icrai nitelikte olması nedeniyle belediye kurumunun il özel idarelerine nisbetle daha özerk ve demokratik olduğu ileri sürülmesine rağmen, belediye başkanının kanunlarla kendisine verilen diğer bazı hizmetleri de görmesi, belediye

başkanının aynı zamanda merkezî idarenin ajanı niteliğine sahip olduğu yorumlarına yol açmaktadır.⁹⁰

2.5. Belediyelerin Mali Yapısı

Belediyelerin mali yapısına ilişkin olarak yapılacak bir değerlendirme için borçlanma dahil gelir kaynaklarının, harcamalarının, mali örgütlenmelerinin ve muhasebelerinin belirlenmesi ve bu hususların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereklidir. Statik bir nitelik arzeden böyle bir incelemeyi, sözü edilen değişkenlerin, ekonominin bütünü ve diğer değişkenleri ile olan ilişkilerini de kapsayacak bir biçimde ve zaman unsurunu da dikkate alarak yapmak hiç kuşkusuz daha sağlıklı bir yaklaşım olur.

Ne var ki bu türden kapsamlı bir inceleme, bu çalışmanın boyutlarını aşacağı gibi, başlı başına ayrı bir araştırma konusudur. Bu nedenle belediyelerin mali yapısını burada giderlerin mali analizi ve gelirlerin analizi şeklinde ikiye ayırarak ele alacağız.

2.5.1. Belediye Giderlerinin Analizi

Belediye giderleri, tıpkı merkezî yönetimde olduğu gibi, yasayla bu kuruluşlara verilmiş ya da yapmasına izin verilmiş görevleri yerine getirmesi neticesinde ortaya çıkan giderleri ifade etmektedir. Hiç kuşkusuz böyle bir tanımlama, sözü edilen maksatla görev yapan teşkilat ve personele yapılan harcamaları kapsayacağı gibi, bu faaliyetlere ilişkin her türden harcamayı da içermektedir.

Türkiye’de belediyelerin giderlerine ilişkin yapılan araştırmalarda genellikle izlenen yol - klasik bütçe sisteminin sadece girdilere göre bir tasnifi benimsemesi nedeniyle - harcama türlerinin tek tek toplam harcamalar içindeki payının yıllar itibarıyla gelişimini izlemektir. Bir başka ifadeyle cari, yatırım ve transfer şeklinde tasnif edilen harcamaların toplam harcamalar oranlanmasıyla elde edilen rakamların yıllar itibarıyla gelişimini izlemek belediye giderlerinin analizi anlamına gelmektedir.⁹¹

⁹⁰ Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, 5.b., İstanbul:Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 1994, s.218

⁹¹ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, VII. BYKP, ÖİK Raporu, Ankara:DPT, 1994, s.89

Öte yandan bütçe hukuku bakımından belediye giderleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu giderler, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda 16 madde halinde sıralanan ve bütçeye her yıl konulması gereken giderlerdir. İsteğe bağlı giderler ise, gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılan giderlerdir. Ancak, isteğe bağlı giderlere ilişkin olarak bütçeye ödenek konulabilmesi, zorunlu giderlerin öncelikle karşılanmış olması koşuluna bağlıdır.⁹²

Giderleri ödenek talep eden hizmet birimleri tahmin etmekte olup, tahminlemede kullanılan belirli bir yöntem yoktur. Cari harcamalar grubu içinde yer alan belediye personeli özlük hakları, Personel Kanunu'na tabidir. Gider tahmini bu yasanın verdiği haklara göre yapılmaktadır. Yatırım araç gereçleri alımına ilişkin giderlerin tahmininde ise, Bayındırlık Bakanlığının birim inşaat fiyatları, yapılmış ve yapılacak toplu sözleşmelerin yükleri ve fiyatlar genel düzeyinde beklenen gelişmeler dikkate alınır.

Görüldüğü üzere klasik bütçe sistemine göre yapılan gider uygulamasında hizmet-maliyet ilişkisi gözardı edilmekte, sadece girdiler dikkate alınmaktadır. Oysa program bütçe ile, hizmetler esas alınarak çıktılara göre bir tasnif yapılmakta, hizmetlerin sonuçlarının değerlendirilmesine imkan tanınmaktadır. Bu yolla bazı hizmetlerin birim maliyetlerinin tesbiti mümkün hale gelebilmektedir. Hatta belediyelerde program bütçe uygulaması yoluyla, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda optimal etkinliğe ulaşma şansının daha fazla olduğu öne sürülebilir.

Ülkemizde 1990 yılında yapılan bir düzenleme ile belediyelerde program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Böylece belediyeler, 1991 yılı bütçelerini, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak program bütçe şeklinde hazırlamışlardır. Ancak anılan tarihten bu yana cari olan bu uygulama yenidir. Dolayısıyla tüm belediye giderlerinin gelişimini program bütçe esasına göre analiz eden bir çalışmaya rastlanamamaktadır.

Belediye giderlerinin klasik bütçe ayırımına göre incelenmesinde ilk göze çarpan husus, toplam harcamalar içinde cari harcamaların payının yüksek oluşudur. Belediyeler açısından zorunluluk arzeden giderlerden olan cari harcamalar; ödenekler, personel giderleri, yönetim giderleri, hizmet giderleri, kurum giderleri ve çeşitli giderler kalemlerinden oluşmaktadır. Cari harcamalar içinde en yüksek paya sahip olan kalem

⁹² Sait AÇBA, Belediye Bütçesi, Ankara:Adım Yayıncılık, 1991,s.19

ise personel giderleridir. Bunun nedeni, belediyelerin personel sayısındaki aşırı artışın yanısıra, ücretlerdeki dengesiz yükselmedir. Örneğin 1985-1990 döneminde belediye sınırları içinde yaşayanların yılda %3,5 artmasına karşılık 1985-1992 döneminde belediye çalışanlarının sayısı yılda ortalama %6,5 civarında artmıştır. Bu artışta özellikle geçici işçi çalıştırılması önemli bir role sahiptir. Çünkü 1984-1992 arasında toplam personel içinde memurların oranı %38'den %33'e, işçilerin oranı %52'den %37'ye inerken geçici işçilerin oranı %10'dan %30'a çıkmıştır.⁹³

Belediyelerin harcamalarındaki gelişmeyi Tablo 2'deki veriler yardımıyla izlemek mümkündür.

TABLO 2 : Belediye Harcamalarının Gelişimi (1989-1995)

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
T.Harcama	4.399	7.950	15.515	29.823	60.059	101.231	149.304
(Yüzde)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cari	2.169	4.699	8.057	15.827	30.359	51.622	76.420
(Yüzde)	49,3	59,1	51,9	53,1	50,5	51,0	51,2
Personel	1.373	3.424	6.047	12.374	23.980	42.269	62.600
(Yüzde)	31,2	43,1	39,0	41,5	39,9	41,8	41,9
Yatırım	831	1.226	2.431	6.230	13.887	17.018	22.125
(Yüzde)	18,9	15,4	15,7	20,9	23,1	16,8	14,8
Sermaye Teşkilî ve Transfer	1.399	2.025	5.027	7.766	15.813	32.591	50.759
(Yüzde)	31,8	25,5	32,4	26,0	26,3	32,2	34,0

Kaynak: DPT,VII. BYKP, 1995

(1)Gerçekleşme Tahmini.

(2)Program.

Tablodan da görüldüğü üzere 1989-1995 döneminde cari harcamaların toplam içindeki payı % 49,3'ten %51,2'ye çıkarken personel harcamalarının cari harcamalar içindeki payı %31,2'den %41,9'a ulaşmıştır. Cari harcamaların dönem içindeki ortalama payı %52'dir.

⁹³ Nihat FALAY - Ersin KALAYCIOĞLU - Umut ÖZKIRIMLI, Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, İstanbul:TESEV, 1996, s.13

Belediyelerin, kurumlara katılma payları, kamulaştırma giderleri, iktisadi-mali-sosyal transfer ve borç ödemelerinden oluşan transfer harcamaları da toplam harcamalar içinde önemli bir paya sahiptir. Bu pay 1989'da %32 iken, 1995'te %34'e ulaşmıştır. Transfer giderlerinin toplam harcamalar içindeki payının dönem ortalaması %30'dur. Transfer harcamaları içinde en önemli payı ise, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Bu ödemelerin toplam transfer harcamaları içindeki payı 1989'da %54, 1990'da %59, 1992'de %34 ve 1994'te %46 şeklindedir.

Personel ve transfer harcamalarındaki bu artışlar yatırım harcamaların aleyhine işlemektedir. Etüd-proje giderleri ve yapı tesis ve büyük onarım giderleri ile makine teçhizat ve taşıt alımı-onarımı giderlerinden oluşan yatırım harcamaları ise, 1989 yılı itibariyle %18,9 iken 1995 yılı itibariyle %14,8'e düşmüştür. Söz konusu dönem itibariyle yatırım harcamalarının ortalama payı %18 olmuştur.

Yatırım harcamalarının artış trendine girdiği 1992 ve 1993 yıllarından, 1992 yılındaki artış transfer harcamalarındaki, 1993 yılındaki artış ise cari harcamalardaki azalma ile karşılanmıştır. Yine cari harcamalardaki 1990 yılındaki yaklaşık %10'luk artış, aynı yıldaki yatırım ve transfer harcamalarındaki azalış ile telafi edilmiştir.

Genel bir ifade ile belediyelerin toplam harcamalarında cari ve transfer harcamalarının ağırlık taşıdığı (ortalama %82) söylenebilir. Geriye kalan %18'lik yatırım payı ile giderek büyüyen ve sorunları ağırlaşan kentlerdeki artan hizmet talebinin karşılanabilmesi pek imkan dahilinde gözükmemektedir. Açıktır ki sorunun belediye gelirleri ile ilgili yönü büyük önem taşımaktadır.

2.5.2. Belediye Gelirlerinin Analizi

Belediye gelirleri; yasal çerçeve içerisinde belediyelere verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla, çeşitli yasal düzenlemelerle belediyelere tahsis edilen finansman kaynaklarıdır.

1981 yılındaki düzenlemeden önce 1948 tarih ve 5237 sayılı belediye gelirleri kanunu, 33 yıl yürürlükte kalarak belediye hizmetlerinin finansmanını sağlayan yasal çerçeve olmuştur. Bu kanuna göre belediye gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, belediyelerin öz gelirleri, devlet yardımları ve olağanüstü gelirler şeklinde

tanımlanmaktadır. Bu kapsamda belediyelere pay verilen genel bütçe vergilerini ve bu vergi gelirleri üzerinden ayrılan payları; Gelir ve Kurumlar Vergisi (%5), Gümrük Resmi (%15), Tekel Maddeleri Net Geliri (%2), Emlak Vergisi (%45), Akaryakıt Vergisi (%3), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Trafik Cezaları (%11) şeklinde sıralamak mümkündür.⁹⁴

Ülkemizde 1580 sayılı yasaya tabi belediyelerin mali durumların düzeltmek amacıyla 1981 yılında bir dizi yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birisi 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanundur. Yasayla değişik vergilerden değişik oranlarda pay verilmesi esasına dayanan eski sistem yürürlükten kaldırılmış, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere %5 oranında pay verilmesi esası getirilmiştir. Bu payın %80'i belediyelere son nüfus sayımı esasına göre dağıtılacak, kalan %20 ise yine belediyeler tarafından kullanılmak üzere Belediyeler Ortak Fonu'nda toplanacaktır.

Yine aynı yıl, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu vazolunarak belediyelerin öz gelirleri çağdaş bir yapıya kavuşturulmak istenilmiştir. Gerçekten de 2464 sayılı Kanun, Meslek Vergisi dışında yeni bir vergi veya harç getirmiş değildir. Yeni yasada düzenlenen Vergi ve Harçlar, eski yasada Resim ve Harç olarak zaten belediyelerce tahsil edilen gelirlerdir. Yasayla birçok verginin oranlarında büyük düşüşler sağlanmış, buna mukabil vergi konuları genişletilerek randımanlı hale getirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bazı belediye resim ve gelirleri kaldırılmış ve uygulama dışı bırakılmıştır. Bunların yanısıra yasayla gerek harçların, gerekse götürü alınabilecek vergilerin çoğunda alınabilecek miktarları belirleme yetkisi alt ve üst limitler arasında kalmak üzere Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.⁹⁵

Belediye gelirlerini düzenleyen 2380 ve 2464 sayılı yasalar çeşitli tarihlerde tadil edilerek belediyelerin mali sıkıntılarına çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Mevcut duruma göre belediyelerin öz gelirleri; 7 vergi, 17 harç ve 3 harcamalara katılma payı olmak üzere toplam 27 kaynaktan oluşmaktadır.

⁹⁴ DPT, Vergi, VII. BYKP, ÖİK Raporu, Ankara: DPT, 1996, s.71

⁹⁵ H.İbrahim UZUN, Belediye Gelirleri Kanunu Yorum ve Açıklamaları, İzmir: Hür Efe Matb., 1982, s.5.

Bu kaynaklardan vergileri; İlan ve Reklam, Eğlence, Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim, Yangın Sigortası, Çevre Temizlik, Akaryakıt Tüketim (%1.2) vergileri şeklinde sıralamak mümkündür.

Harçlar ise; İşgal, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı, Kaynak Suları, Tellallık, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene, Bina İnşaat, Kayıt ve Suret, İmar, İş Yeri Açma İzni, Muayene Ruhsat ve Rapor, Sağlık Harçlarından oluşmaktadır.

Harcamalara Katılma Payları da; Yol, Kanalizasyon ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payları şeklindedir.⁹⁶

Öte yandan 2380 sayılı yasanın bazı hükümleri 2464, 3004 ve 3239 sayılı kanunlarla değiştirilmiştir. Son durum, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %9,25 pay verilmesi şeklindedir. Bu payın %6'sı son nüfus sayımı kriterlerine göre İller Bankası kanalıyla 1580 sayılı yasaya tabi belediyelere dağıtılacak, %3'ü belediyeler fonuna aktarılacaktır. Geriye kalan %0,25'lik pay ise Mahalli İdareler Fonu'nda toplanacaktır. Belediyeler Fonu'ndan nüfusuna bakılmaksızın yıllık yatırım programlarında yer alan ve DPT onayından geçmiş alt yapı yatırımları için belediyelere, Mahalli İdareler Fonu'ndan ise il özel idareleri ile belediyelerin çeşitli yatırım ve imar hizmetlerine tahsiste bulunulacaktır. Ancak, %9,25'lik oran uygulanmamakta olup, 1985 yılında %8,15, 1986 yılından itibaren de %8,55 oranında genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay ayrılmaktadır.⁹⁷

1985 yılında yapılan bir diğer düzenleme ile Emlak Vergisi 1986 yılından itibaren belediyelere devredilmiş, vergi oranı meskenlerde %100, diğer binalarda %66, arsalarda ise %20 oranında arttırılmıştır.⁹⁸ Belediyeler bu vergi gelirlerinin %15'ini il özel idarelerine aktarmak durumundadırlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri ise, il özel idare payını ayırdıktan sonra kalan miktarın %20'sini büyük şehir belediyesine aktarmak zorundadırlar.

Belediyelerin bir diğer gelir sağlama yöntemleri de borçlanmadır. Onaylı imar planlarına yönelik istimlak bedelleri ve tesis yapımı için yapılabilecek borçlanmaların en

⁹⁶ Naci Birol MUTER, Türkiye'nin Mali Yapısı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Salihli:CBÜ Salihli Meslek Yüksekokulu, 1996,s.111

⁹⁷ Maliye Bakanlığı, Vergi İstatistikleri Yılığ 1982-1991, Ankara:Maliye Bakanlığı-GGM,1992, s.12

⁹⁸ İçişleri Bakanlığı - Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Emlak Vergisi Kanunu ve İlgili Mevzuat - 2380 Sayılı Kanun - Belediye Gelirleri Kanunu ve İlgili Mevzuat,Ankara: 1986,s.7-11

uzun vadesi 20 yıldır. Belediyeler ayrıca ulusal ve uluslararası mali kuruluşlardan da borçlanabilmektedirler. Belediyelerin mali kaynakları görüldüğü üzere çok çeşitli olup, dağınık bir görünüm sergilemektedir. Belediye gelirlerinin GSMH içindeki payının gelişimini ve diğer yerel yönetim birimleriyle bu açıdan karşılaştırılmasını Tablo 3 yardımıyla izlemek mümkündür.

**TABLO 3 : Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH İçindeki Paylarının Gelişimi
(1989-1995) (%)**

Gelir	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
Belediye Geliri	1,79	1,87	2,07	2,14	2,42	2,42	2,14
İl Özel İdare Geliri	0,23	0,27	0,27	0,27	0,30	0,26	0,22
Köy Geliri	0,05	0,06	0,06	0,05	-	-	-
Toplam Yerel Yönetim	2,07	2,20	2,40	2,46	2,72	2,68	2,36

Kaynak: DPT, VII.BYKP, 1995

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

Tablo 3'deki verilere göre ülkemizde yerel yönetim gelirlerinin GSMH içindeki payı, 1989-1995 döneminde %2,07 ile %2,72 arasında değişmektedir. Dönem ortalaması %2,41 şeklindedir. Oysa bu oran Avrupa Birliği üyesi ülkelerde 1975 yılında %6,72 iken, 1986 yılında %7,43'e ulaşmıştır.⁹⁹

Belediye gelirlerinin GSMH içindeki payının gelişimi 1989-1995 döneminde artma eğilimindedir. 1994 yılından 1995 yılına geçerken belediye ve il özel idaresi gelirlerinde ortaya çıkan düşüş, 1994 yılında yaşanan 5 Nisan krizi nedeniyle getirilen ek gayrimenkul vergisi hasılatının, aynı yıl 2380 sayılı yasanın uygulanmasında kullanılan oranda yapılan %1'lik bir indirimin yol açtığı gelir kaybını telafi edememesinden kaynaklanıyor olabilir.

Öte yandan tipik bir yerel yönetim vergisi olan emlak vergisi gelirlerinin belediye gelirleri içindeki yerine kısaca temas etmek yerinde olur. Tablo 4 bu konuya ülkemiz açısından ışık tutmaktadır.

⁹⁹ Jeffrey OWENS, "Financing Local Government", Local Government Economics in Theory and Practice, (ed. David KING), London:Routledge, 1992, s.64

**TABLO 4 : Yerel Yönetimlerin Emlak Vergisi Gelirlerinin Gelişimi
ve GSMH İçindeki Payı (1989-1995)**

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
Belediye	143.8	498.5	473.9	625.7	752.0	3.946	3.000
İl Özel İdaresi	12.7	41.4	51.1	33.1	46.6	263	207
Toplam	156.5	539.9	525.0	658.8	798.6	4.209	3.207
GSMH İçindeki Pay (%)	0,07	0,14	0,08	0,06	0,04	0,11	0,05

Kaynak: DPT,VIL.BYKP, 1995

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

Görüldüğü üzere ülkemizde Emlak Vergisi gelirlerinin GSMH içindeki payı 1989-1995 döneminde ortalama %0,07'dir. Bu oran, üniter yapıya sahip OECD üyesi ülkelerin %0,8'lik oranı karşısında oldukça düşük kalmaktadır.¹⁰⁰

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve büyükşehir belediyelerine ayrılan payların 1989-1995 arasındaki gelişimi ve toplam belediye gelirleri içindeki oranı ise Tablo 5' te verilmektedir.

Ülkemizde - tablodaki verilerin de ortaya koyduğu gibi - belediyelerin merkezî yönetime mali açıdan bağımlılığı 1989-1995 döneminde ortalama %53,4'tür

Bilindiği üzere, 3030 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde toplanan vergi gelirlerinin %5'i, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardan ayrı olarak toplandığı büyükşehir belediyesine verilmektedir. Şayet 3030 sayılı yasaya göre ayrılan bu paylar, toplanan vergilerin dönüşü açısından mali özerkliğin bir türü olarak düşünülür ve bu miktar dışarıda tutulursa, sözkonusu dönemde belediyelerin merkezi yönetime mali bağımlılığının ortalama %34 olduğu ortaya çıkmaktadır. Halbuki ülkemizin idari yapılanmasını örnek olarak aldığı ve üniter bir yapıya sahip olan Fransa'da bu oran %27 civarındadır.¹⁰¹

¹⁰⁰ Jeffrey OWENS, "Financing Local Government", Local Government Economics in Theory and Practice, (ed.) David KING, London:Routledge, 1992, s.71

¹⁰¹ Ruşen KELEŞ, Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara:TBD-KAV Araştırma Dizisi:3, 1994, s.52

TABLO 5 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine ve Diğer Belediyelere Dağıtılan Paylar (1989-1995)

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
2380 Sayılı Kanun Gereğince Belediyelere Aktarılan Tutar(%6)(3)	1.350	2.480	4.829	8.175	15.667	28.185	50.010
3030 Sayılı Kanun Gereğince Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Tutar(4)	752	1.382	2.617	4.695	9.603	21.001	33.609
Toplam	2.102	3.862	7.446	12.870	25.270	49.186	83.619
Toplam Belediye Geliri	4.119	7.433	13.134	23.670	48.404	94.588	149.304
Dağıtılan Payların Toplam Belediye Geliri İçindeki Oranı (Yüzde)	51,0	52,0	56,7	54,4	52,2	52,0	56,0

Kaynak : DPT, VII. BYKP, 1995

Açıklamalar:

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediye ve Büyükşehir Belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından %6 Pay Ayrılmaktadır.

(4) 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehir Belediyelerine Buldukları İl Merkezinde Yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından %5 İlave Pay Ayrılmaktadır

Belediyelerin merkezî yönetimden aldıkları paylar dışında kalan gelirlerinin, ele alınan dönem itibariyle gelişimini de Tablo 6 yardımıyla izlemek mümkündür.

Bu tabloda verilen bilgiler büyükşehir belediyelerine ilişkin verileri de kapsamakta olup, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay hariç diğer gelirlerinin toplam gelirlerine oranı, ortalama olarak %47-48 şeklindedir. 1993 ve 1994 yıllarına ilişkin rakamlar bütçe rakamları olduğu için ortalamaya dahil edilmemiştir. Çünkü bütçe rakamları ile kesin hesap rakamları arasında anlamlı farklar bulunmaktadır.

Tablonun incelenmesinden de görüleceği gibi belediyelerin pay dağıtımı dışında kalan gelirleri içerisinde en ağırlıklı kalem çeşitli gelirler olup dönem itibariyle ortalama %53.6'dır. Bu kalemden yer alan gelirler; ücretler, yardımlar, fonlar ve diğer gelir kalemlerine sokulamayan gelirlerden oluşmaktadır.

**TABLO 6 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Pay Hariç
Belediye Gelirlerinin Gelişimi (1989-1994)**

(Cari Fiyatlarla, Milyon TL.)

GELİR TÜRÜ	1989(1)	1990(1)	1991(1)	1992(1)	1993(2)	1994(2)
Vergiler	366.436	797.936	883.082	1.416.683	3.500.112	15.663.667
Harçlar	181.073	273.204	402.487	723.099	2.313.812	3.787.121
Katılma Payları	75.261	253.306	186.187	301.457	1.257.608	2.071.220
Hasılat ve Karlar	260.223	448.074	755.382	1.497.279	3.456.081	6.727.723
Çeşitli Gelirler	865.391	1.376.005	3.101.382	6.766.367	27.304.707	39.193.581
TOPLAM	1.748.384	3.148.525	5.329.150	10.704.885	37.832.320	67.443.312
Toplam Bel.Gel.	3.567.517	6.471.517	11.512.389	21.834.309	60.766.950	109.908.086

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1995

(1) Kesin Hesap

(2) Bütçe

Ülkemizde belediye gelirlerinin büyük bir bölümü hizmete muhatab olan vatandaşlardan dolaysız olarak tahsil edilmemektedir. Bir diğer ifade ile belediyelerin gerek vergiler gerekse vergi dışı gelirleri ile belediye hizmetleri arasında bağlantı açık ve net olarak belde sakinlerinin bilincinde yer etmiş değildir. Bu durum doğal olarak yerel kamu hizmetlerine karşı duyarlılığı zayıflatmaktadır. Sonuç itibariyle demokratik denetim mekanizmaları gerektiği gibi gelişmemektedir.

Belediye gelirlerinden vergi, harç ve resim türünde olanların yasal açıdan alınması gereken miktarlarının önemli bir kısmı maktu olarak belirlenmekte ve yıllar itibariyle arttırılamamaktadır. Bu durum yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle tahsilatta maliyet artışına yol açmakta, neticede o gelir kaynağından vazgeçilmesi yoluna bile gidilebilmektedir. Örneğin bir çok ülkede belediyeler açısından önemli ve istikrarlı gelir kaynağı olan ve fayda ilkesinin yaşama geçirilmesi araçlarından biri olarak kabul edilen Emlak Vergisi¹⁰² ülkemizde, matrahın, gayrimenkulün gerçek rayiç bedelini yansıtmaması ve beyanname dönemi boyunca sabit kalması nedeniyle, belediyeler

¹⁰² Kamil MUTLUER, "Emlak Vergisi Üzerine Düşünceler", Yaklaşım, Yıl:4, Sayı:44, Ağustos 1996, s.11

açısından yetersiz bir gelir kaynağı durumundadır. Oysa İngiltere’de bu gelir kaleminin belediye gelirleri içindeki nisbi önemi 1990 yılında %23,4’tür.¹⁰³

Öte yandan günümüz belediyecilik uygulamalarında dünyada gitgide kabul gören ve yaygınlaşan anlayış, finansman sorununu fayda prensibi çerçevesinde çözümlene yönündedir. Literatürde “fayda vergileri” şeklinde de ifade edilen bu yaklaşım, dünyanın hem gelişmiş hem gelişmekte olan üniter ya da federal yapılı devletlerinde yerel kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde temininde daha sık başvurulan bir finansman yöntemidir.

İşte ülkemizde de 1994 yılı başından itibaren uygulamaya konan ÇTV, vergileme tekniği açısından fayda vergileri kategorisine sokulabilecek türden bir vergidir. İzleyen bölümde bu vergi daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3. Bir Yerel Yönetim Finansman Aracı Olarak Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması

ÇTV, ülkemiz vergi sistemine bu isim altında yeni giren ve ilk kez denenilen bir uygulamadır. Gerçekten de çevre temizliği ve aydınlatmaya ilişkin olarak Osmanlı Dönemi’nde “Tenzifat ve Tenvirat Resmi”, Cumhuriyet Dönemi’nde ise sırasıyla 5237 sayılı yasada “Temizleme ve Aydınlatma Resmi”, 2464 sayılı yasada ise “Temizleme ve Aydınlatma Harcı” adıyla bir kamu geliri vardır.

Ancak hemen dikkati çekeceği gibi bu kamu geliri ilkönce resim, sonra harç adı altında tahsil edilmiştir. Diğer resim ve harçların isminin değişmesi ve vergi olması (örneğin Gümrük Vergisi, Damga Vergisi) karşısında bu kamu geliri de vergi adını almıştır. Ayrıca Emlak Vergisi ile bağlantılı olduğu için Emlak Vergisi gelirlerinin merkezî yönetim gelirleri ile yerel yönetim gelirleri arasında yer almasına paralel olarak zaman içerisinde yer değiştirmiştir.

Temizleme ve Aydınlatma Harcı’nın esasları hakkında özet de olsa bilgi vermek, aşağıda yapısı anlatılacak olan ÇTV ile benzeşen ve ayrılan yönlerini ortaya koyma açısından yararlı olacaktır.

¹⁰³ Cedric SANDFROD, Economics of Public Finance, 4th ed., Great Britain: Pergamon Press, 1992, s.258

26.5.1981 tarihinde kabul edilen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 3239 sayılı yasanın 142. maddesiyle kaldırılan 45. ile 51. maddeleri arasında Temizleme ve Aydınlatma Harcı'na ilişkin hükümler yer almaktaydı. Bu hükümlere göre adı geçen harç; mükellefiyet ve muafiyet açılarından Emlak Vergisi ile aynı kapsama sahipti. Harcın matrahı emlakın vergi değeri olup, Emlak Vergisi ile birlikte yetkili vergi dairesince tarh, tahakkuk ve tahsil edilmekteydi. Harcın oranı, binalarda vergi değerinin binde 1'i, arsalarda binde 0,5'i şeklindeydi. Bu oran bina ve arsalarda vergi değeri, şayet 10 milyonu aşarsa % 50 indirimli uygulanmakta, mesken olarak kullanılan binalarda ise hiçbir şekilde alınacak harç 18.000 TL.'ni aşmamaktaydı. Harcın tahsilatı ise ilgili belediyeye veya nüfusları nisbetinde belediyelere dağıılmaktaydı.¹⁰⁴ Şimdi bu harç'ın ve daha önceki resim'in yerine geçen ÇTV'nin yapısına daha yakından bakalım.

3.1. Çevre Temizlik Vergisi'nin Yapısı

Ülkemizde merkezî yönetimin yanısıra belediye bütçelerinde de uygulanan "Adem-i Tahsis" ilkesine aykırı olarak düzenlenen¹⁰⁵ ÇTV'nin yapısını; amacı, konusu ve kapsamı, evsel katı atıkların toplanmasından alınacak ÇTV, evsel atık sular için alınacak ÇTV ve her ikisi için ortak genel hükümler şeklinde ele alarak inceleyeceğiz. Bunun nedeni ÇTV'nin vergiyi doğuran olay bakımından iki ayrı vergiyi bünyesinde barındırmasıdır. Gerçekten de evsel katı atıklara yönelik ÇTV ile atık sulardan alınacak ÇTV arasındaki önemli mahiyet farklılıkları böyle bir ayrı incelemeyi gerekli kılmaktadır.

3.1.1. Çevre Temizlik Vergisinin Amacı, Konusu ve Kapsamı

ÇTV, belediyelerin içinde bulunduğu mali sıkıntılarına acil ve kısa vadeli bir çözüm olmak üzere ihdas olunmuştur.¹⁰⁶ Başka bir ifadeyle bu verginin fiskal amacı,

¹⁰⁴ İçişleri Bakanlığı-Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Emlak Vergisi Kanunu ve İlgili Mevzuat-2380 Sayılı Kanun - Belediye Gelirleri Kanunu ve İlgili Mevzuat, Ankara:1986, s.13

¹⁰⁵ Emine ORHANER, "Çevre Kirliliğine Karşı Vergi Uygulaması", İşletme ve Finans, Sayı:98-99, Mayıs-Haziran 1994, s.58

¹⁰⁶ Orhan PİRLER, "Belediyelerde Çevre Temizlik Vergisinin Uygulanması", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:3, Sayı:2, Mart 1994, s.33

vergilemenin diğer amaçlarına nispetle daha ön plandadır. Nitekim Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nca hazırlanan bir çalışmada, bu vergi ile belediyelere 1994 yılı için 3,2 trilyon TL ek kaynak sağlanmasının hedeflendiği belirtilmektedir.¹⁰⁷ Ancak vergi gelirlerinin tahsis edildiği harcamalar dikkate alındığında, verginin sosyal ve ekonomik amaçları da olabileceğini söylemek mümkündür.¹⁰⁸

ÇTV'nin yasal dayanağı 15.7.1993 tarih 3914 sayılı kanundur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na mükerrer 44. madde eklenmesini öngören bu yasa, ÇTV'nin esaslarını düzenlemektedir.

Sözkonusu maddenin birinci fıkrası, verginin konusunu ve kapsamını belirlemektedir. Fıkra hükmüne göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde (boş olarak bulunduranlar dahil) kullanılan binalar, ÇTV'ne tabidir.¹⁰⁹ Verginin konusunu ve kapsamını belirleyen bu fıkra hükmünde yer alan bazı kavramların açıklığa kavuşturulması faydalı olacaktır.

Belediye sınırı, belediyelerin görev ve yetki alanlarını belirlemek üzere çizilen ve yetkili organlarca onaylanan sınırı ifade etmektedir. Belediyelere ilişkin kurallar, belediyelerin hak ve yetkileri bu sınırların içinde geçerlidir. Dolayısıyla belediye görev ve hizmetleri de esas itibarıyla bu sınırlar içinde yerine getirilir. Daha önce de bahsedildiği üzere, belediye sınırlarının belirlenmesine ve onaylanmasına ilişkin düzenlemeler ise 1580 sayılı yasanın 4. ve 5. maddelerinde yer almaktadır. Bu itibarla ÇTV'nin uygulanmasında esas alınması gereken mekansal ölçülerden birisi anılan maddelere uygun olarak belirlenen alanlardır.¹¹⁰

Mücavir alan, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğuna verilmiş olan alanları ifade etmektedir. 2464 sayılı yasanın 104. maddesi bu alanlarda Belediye Gelirleri Kanunu'nun uygulanabilmesini bazı koşullara bağlamıştır. Bu koşullardan birisi de, özel faydası daha ağır basan bazı vergi ve harçların tahsilinin ancak belediye hizmetlerinin bu alanlara götürülmesine bağlı olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, elektrik ve havagazı tüketim

¹⁰⁷ Maliye Bakanlığı, Yerel İdarelere İlişkin Vergi Düzenlemeleri ve Etkileri, Ankara: GGM, 1993, s.1

¹⁰⁸ Kemal BAŞKAYA, "Çevre Temizlik Vergisi", Yaklaşım, Yıl:2, Sayı:15, Mart 1994, s.96

¹⁰⁹ Maliye Bakanlığı, "Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No:14", Resmi Gazete, Sayı 21812, 8 Ocak 1994, s.5

¹¹⁰ Maliye Bakanlığı, Yerel İdarelere İlişkin Vergi Düzenlemeleri ve Etkileri, Ankara:GGM, 1993, s.34

vergi, bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı ve imar mevzuatı gereğince alınacak harçların mücavir alanlarda tahsili ancak belediye hizmetlerinin bu mahallere götürülmesi ile mümkün olabilmektedir. Benzer şekilde ÇTV'nin mücavir alanlarda uygulanabilmesi için, verginin konusunu oluşturan belediye hizmetlerinin bu alanlarda sağlanmış olması gereklidir.

Gerek yasa metninde gerekse vergi üzerine yazılmış makalelerde bu husus vurgulanmasına rağmen,¹¹¹ 14 seri nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nde **“Belediye sınırları dahilinde verginin alınabilmesi için bu temizlik hizmetlerinin belediye bünyesinde tesis edilmesi yeterli görülecektir.”** denilmektedir. Bu durum yararlanma-vergi ödeme şeklinde vazolunan fayda yaklaşımı ile çelişki teşkil etmektedir.

3.1.2. Katı Atıkların Toplanmasından Alınacak Çevre Temizlik Vergisi

Evsel katı atık ya da halk arasındaki söyleyişle çöp vergisinin konusu belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyenin katı atık toplama hizmetinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardır. Vergiyi doğuran olay ise, yasaya göre, bu hizmetten yararlanmadır. Nitekim verginin mükellefinin **“her ne şekilde olursa olsun binayı kullanan gerçek ve tüzel kişiler”** olarak belirtilmesi bunu doğrulamaktadır.

Ancak boş olan binalarda mükellefin malik veya malik gibi tasarruf edenin olacağına hükme bağlanmış olması vergiyi doğuran olay bakımından tezat teşkil etmektedir. Bu durumda boş binanın maliki, bu mülkü nedeniyle hem emlak vergisi hem de ÇTV ödemek durumunda kalacaktır ki bunun anlamı çifte vergilemedir. Ayrıca emlak (bina) vergisinin belediyelerin yaptığı temizlik ve benzeri türden hizmetler için vatandaşlardan alındığı dikkate alınır, çifte vergilemenin sadece boş binalar için değil tüm binalar için sözkonusu olduğu düşünülebilir.¹¹²

Katı atıkların toplanması hizmeti karşılığında, kanunda belirtilen tarifeye göre aylık olarak ÇTV alınacaktır. Tarifede yer alan bina grupları ve derecelerine göre

¹¹¹ Yılmaz DÜZGÜN, “Belediye Gelirlerinden Çevre Temizlik Vergisi”, Maliye Postası Dergisi, 15.6.1995, s.73

¹¹² Mehmet ÇİFTLİKLİ, “Çevre Temizlik Vergisi”, Ekoloji Çevre Dergisi, Yıl:8, Sayı:8, s.51

alınacak aylık vergi tutarları tesbit edilmiştir. Binalar 7 gruba ayrılmak suretiyle her grup 5 dereceye bölünmüştür. Bu gruplarda yer alan binaların hangi dereceye gireceği binaların buldukları mahallin sosyal ve ekonmik farklılıkları ile büyüklükleri de dikkate alınarak belediye meclislerinde belirlenecektir. Konutlar her halükarda 7.gruba dahil edilecektir.

Katı atıklardan alınacak ÇTV'ni mükellefler bir beyanname ile belediyeye bildireceklerdir. Bildirimin belediyeye verilmesiyle vergi yıllık olarak tahakkuk etmiş olacaktır. Vergi her yıl Ocak ayında tahakkuk etmiş sayılacağı için Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte tahsil edilecektir.

3.1.3. Atık Sular için Alınacak Çevre Temizlik Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar atık su ÇTV'ne tabidir. Bu verginin alınması için belediyelerce kanalizasyon hizmetinin yapılması şarttır. Belirtilen alan sınırları içinde bulunan fakat bu hizmetlerin götürülmediği semtlerden vergi alınmaz.

Atık su terimi ile kastedilen; evsel, endüstriyel, tarımsal ve diğer kullanımlar sonucu kirlenmiş veya tamamen değişmiş sular ile maden ocakları ve cevher hazırlama tesislerinden kaynaklanan sular ve yüzey/yüzeyaltı akışa dönüşmüş yağış sularıdır. Kanalizasyon hizmeti de kullanılmış suların veya yağış sularının yerleşim yerlerinden toplanması, uzaklaştırılması, arıtılması ve arıtılmış atık suyun nihai bertarafının sağlanmasıdır.

Atık sulardan alınacak ÇTV'nin mükellefi, katı atık ÇTV'nin mükellefi ile aynıdır. Belediyeler, su tüketim bedelini aşmamak üzere belediye meclislerince belirlenecek miktarda atık su için ÇTV alacaklardır. Belediyeler uygulamada genellikle su tüketim bedelinin belli bir yüzdesini kullanmaktadırlar. Örneğin Manisa'da atık suya ilişkin ÇTV'nin miktarı, su tüketim bedelinin %40'ı, İstanbul'da %100'ü, Ankara'da ise %50'si civarındadır. Atık sulara ilişkin ÇTV, su tüketim bedeliyle birlikte tarh, tahkuk ve tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan (İSKİ, ASKİ, KOSKİ gibi) belediyelerde tahsilata ilişkin uygulama, kendi

kanunlarındaki hükümlere tabidir. Bu gibi kuruluşlarca tahsil edilen vergiler, ilgili belediyesine gönderilecektir.

Bu verginin uygulanmasında vergiyi doğuran olay, nesnel bir tabana oturtulduğu için katı atık ÇTV'nde sözü edilen sorun ortaya çıkmamaktadır. Bir başka anlatımla, bina şayet boş dahi olsa su kullanılmadığı zaman vergi ortaya çıkmamaktadır. Bu durum atık sulara ilişkin ÇTV'yi kamu geliri türlerinden harca yaklaştırmaktadır.

3.1.4. Katı Atıklara ve Atık Sulara İlişkin Çevre Temizlik Vergisi'nde Ortak Genel Hükümler

Her iki verginin kapsamına dahil edilmeyen binalar yukarıda adı geçen kanun maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre fıkroda sayılan tüzel kişilerin münhasıran hizmetlerinde kullandıkları binalar verginin kapsamına dahil değildir. Ancak bunlara ait olup da başkaları tarafından kullanılan binalar vergiye tabidir.¹¹³

ÇTV aylık vergi tutarlarının gelecek yıllarda VUK hükümleri uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılması öngörülmektedir. Buna göre vergi artırımını, bir önceki yılın vergi tutarına, VUK'a göre belirlenen yeniden değerlendirme oranının %50'si kadar ilave yapılarak bulunur. Bu hükme uygun olarak aylık vergi tutarları; 1995 yılı için, 1994 yılı aylık vergi tutarlarının %52'si, 1996 yılı için, 1995 yılı aylık vergi tutarlarının %47'si, 1997 yılı içinse 1996 yılı aylık vergi tutarlarının %36'sı oranında artırılarak belirlenmiştir.

Bakanlar kurulu tarifede yer alan vergi tutarlarını, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5000'in altındaki belediyelerde %50'ye kadar indirmeye, diğer yerlerde ise bina grupları ve belediyeler itibariyle ayrı ayrı %100'e kadar arttırmaya yetkilidir.

Tahsil edilen vergilerin %10'u tahsilatı takip eden ayın 15. günü akşamına kadar Çevre Bakanlığı nezdindeki Çevre Kirliliğini Önleme Fonu'na (ÇKÖF) yatırılacaktır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyeler tarafından

¹¹³ Maliye Bakanlığı, "Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tabliği Seri No: 14", Resmi Gazete, Sayı:21812, 8 Ocak 1994, s.6

tahsil edilen katı atıklara ilişkin ÇTV'nin %20'si, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyelerine aktarılacaktır.

ÇTV gelirleri çevre temizliği gayesi dışında kullanılamayacaktır. Çünkü yasa, **“Bu madde uyarınca tahsil edilen vergiler çevre temizliği gayesi dışında kullanılamaz”** hükmünü amirdir. Bu hükümlerle, bütçelemeye ilişkin genel prensiplerin dışına çıkılmış, **“Tahsisi Gelir”** sistemi getirilmiştir.¹¹⁴

3.1.5. Çevre Temizlik Vergisinin Yapısal Değerlendirmesi

Katı atıklara ilişkin ÇTV, herşeyden önce bir kirliliği önleme vergisi değildir. Başka bir ifadeyle bu verginin çevre koruma amaçlı olmadığı söylenebilir.

Bunun nedeni, verginin, katı atık emisyon miktarı ile atıktan uzaklaşmanın marjinal maliyeti arasında teşvik edici bir ilişkinin olmadığı bir biçimde düzenlenmesidir. Yani hane halkları ya da diğer mükellefler çöplerini oluştururlarken kendilerini daha az atık üretmeye zorlayacak bir mali mekanizmadan yoksun olarak hareket etmektedirler. Sonuç kaçınılmaz olarak karşımıza çöp dağlarının çıkmasıdır.¹¹⁵

Çevre kirliliğinin önlenmesinde başlıca üç yöntem önerilmektedir. Bunlar gönüllü programlar, doğrudan kontroller ve mali araçların kullanımı şeklinde sıralanmaktadır.¹¹⁶ Sözü geçen mali araçların içinde en yaygın ve elverişli olanı vergi ya da vergiye benzer harçtır. Mali araçların çevre amaçlı kullanımının temelinde, çevreye verilen zararın atık maddelerin bir fonksiyonu olduğu düşüncesi yatmaktadır. Dolayısıyla atık hacmi, verginin hesaplanmasında esas teşkil eden büyüklük olarak alınmaktadır. Bu itibarla vergilendirilebilir olay ya da seçilen matrah ile çevre kirliliğine sebebiyet veren olay arasındaki ilişki ne denli güçlü olursa çevresel amaç o ölçüde gerçekleşmiş olacaktır.¹¹⁷

¹¹⁴ Orhan PİRLER, “Belediyelerde Çevre Temizlik Vergisinin Uygulanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:3, Sayı:2, Mart 1994, s.42

¹¹⁵ Peter W.KENNEDY - Benoit LAPLANTE, **Municipal Solid Waste Management: The Optimal Pricing of Garbage and Recyclable Collection**, 50th Congress of International Institute of Public Finance, 22-25 August 1994, Harvard University, Massachusetts, USA, s. 1

¹¹⁶ Sami KAZICI, “Vergilendirme ve Çevre”, **Vergi Dünyası**, Sayı:136, Aralık 1992, s.14

¹¹⁷ Salih TURHAN, “Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 35.Seri, Yıl:1991-1992**, İstanbul:İÜ Yayın, No:3694, 1993, s.129

Yukarıdaki açıklamaların ışığı altında katı atıklara ilişkin olarak alınan ÇTV'nin bir çevre vergisinden ziyade "kirlilik harcı" olarak nitelendirilmesi yerinde olacaktır. Nitekim bu husus DPT tarafından hazırlanan ve belediyelerin mali yapısında iyileştirmeyi hedefleyen bir raporda da vurgulanmaktadır. Bu raporda, meslek, konaklama ve değer artış gibi yeni vergilerin yanısıra, çevre temizlik, motorlu taşıtlar gibi yeni harçların ihdası önerilmektedir.¹¹⁸

Kirlilik harçları, kirletmek suretiyle çevreden yararlananlardan yararlandıkları çevresel hizmetlerin bedelini ödetmek amacıyla alınmaktadır. Bu harçların başlıcaları; çevreye doğrudan bırakılan atıklar için ödenen atık harçları, genellikle yerel yönetimlerce verilen çöp, kanalizasyon gibi çevre temizleme hizmetleri karşılığı ödenen hizmet harçları ve kirliliğe neden olan üretim faaliyetlerine yönelik vergi niteliğindeki üretim harçlarıdır.¹¹⁹

Görüldüğü gibi hem katı atıklara yönelik ÇTV, hem de atık sular için alınacak ÇTV yapı itibarıyla hizmet harcı niteliği taşımaktadır. Ancak atık sular için alınan ÇTV, "kirleten öder" prensibini uygulamaya daha yatkın bir durumdadır.

3.2. Çevre Temizlik Vergisi Uygulama Sonuçları

Ülkemizde 1994 yılı başında uygulamaya konan ÇTV, 4. uygulama yılına girmiş bulunmaktadır. Gerek 1994 yılının Emlak Vergisi açısından genel beyan dönemi olması, gerekse aynı yıl ülke ekonomisinde yaşanan ekonomik darboğaz ve kamu finansman açığını azaltmaya yönelik ek vergilerin kamuoyunda oluşturduğu ortam, ÇTV'nin yeterince tartışılmasını engellemiştir.

Bu durumun ortaya çıkmasında hiç kuşkusuz verginin adının, 90'lı yılların başından itibaren giderek artan bir biçimde ilgi odağı olmaya başlayan çevre duyarlılığına hitab etmesinin ve vergi gelirlerinin yıllardan beri vurgulanan belediye öz gelirlerinin yetersizliğine bir parça katkıda bulunacağı şeklinde kamuoyu algılamasının payı da azımsanmayacak düzeydedir. Başka bir anlatımla, verginin adında "Çevre" ve "Temizlik" gibi iki ifadenin, kanun tasarısında ise vergi gelirlerinin belediyelere

¹¹⁸ DPT, Belediyelerin Mali Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri, Ankara: DPT, 17 Şubat 1993, s.4

¹¹⁹ Türkan ÖNCEL, "Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 34. Seri Yıl: 1990/1991, İstanbul: İ.Ü. Yayın No: 3695, 1993, s.174

bırakılacağı hükmünün yeralması konunun kamuoyunda tartışılarak olgunlaştırılmasını önlemiştir.

Sonuç itibariyle ÇTV ülkemiz vergi sisteminde yerini almış bulunmaktadır. Verginin henüz 3 yaşında olması ve ülkemizde kamu hesaplarının denetim sisteminin 2 yıl geriden gelmesi, verginin uygulama sonuçları hakkında çok sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını engellemektedir. Ayrıca ülkemizdeki bürokratik yapının işleyiş tarzı itibariyle kurumsal olmayan bilgi taleplerine pek açık olmadığı da bilinen bir gerçektir. Nitekim bu meyanda gerek yüzyüze gerekse diğer iletişim kanallarıyla yapılan girişimlerden sonuç alınamamıştır. Ancak bütün bu olumsuzluklara rağmen ulaşılabildiği kadarıyla verginin uygulama sonuçları değerlendirilecektir.

Buna göre, 1994 yılı için ÇTV'den beklenen hasılat; 1.750 trilyon TL. konutlardan, 1.500 trilyon TL işyerlerinden olmak üzere toplam 3.200 trilyon TL. şeklindedir. DİE verilerine göre Türkiye'de 7 milyon konut, 840 bin işyeri bulunmaktadır. Hasılatla ilişkin kestirim, bu rakamların konutlar için ortalama yıllık 250.000.-TL., işyerleri için ortalama yıllık 1.800.000.-TL. olarak varsayılan vergi tutarlarıyla çarpılması suretiyle bulunmuştur.

Çevre Bakanlığı'nın 22.12.1995 tarihli verilerine göre 1994 yılı için ÇTV hasılatı 334.025.603.000.-TL. olmuştur. Bu rakam 1995 ocak ayı sonu için 600.346.380.000.-TL olup, 1995 yılı hedefi 1.017.380.000.000.-TL'dir. Yasa gereği belediyelerin tahsil ettikleri ÇTV'nin %10'unu yatırmak zorunda oldukları ÇKÖF'nda anılan tarih itibariyle toplanan miktar 31.978.431.000.-TL'dir.¹²⁰

Yukarıda verilen rakamların da ortaya koyduğu gibi ÇTV'nin ilk uygulama yılındaki tahsilat oranı %10.43 gibi düşük bir düzeyde kalmıştır. 1995 yılına ilişkin veriler ise daha umut verici gözükmemektedir. Ancak bu verilerin ÇKÖF'na yasal pay olan %10'u yatıran 71 belediyeye ait olduğu hususu da değerlendirme yaparken göz önünde bulundurulmalıdır.

Öte yandan ÇTV'nin mevcut haliyle evsel katı atıkların yönetimi için gerekli maliyetleri karşılamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Çevre Bakanlığı'nın yaptırdığı araştırmalara göre orta vadede evsel atıkların toplanması ve bertarafı için birim maliyet 40\$/ton şeklindedir. 1994 yılındaki katı atıklara yönelik ÇTV'nin alt ve üst limitleri

¹²⁰ Rakamlar, Çevre Bakanlığı'nın Bir Servis Notundan Alınmıştır.

konutlar için yıllık 300.000.-TL ve 1.200.000.-TL. şeklindedir. Tahakkuk eden ortalama vergi hane başına 460.000.-TL olmuştur. 1994 yılı için ortalama döviz kuru 1\$=30.000.-TL olarak alınır, öngörülen vergi hane başına 10-40\$ arasında değişmekte olup, tahakkuk eden ortalama vergi hane başına 15\$'dır.

Ortalama bir ailenin 5 kişiden oluştuğu ve fert başına yılda 0.3 ton katı atık ürettiği varsayımı altında hane başına üretilen toplam atık miktarı yılda 1.5 tonu bulmaktadır. Öngörülen vergi miktarları tonaj hesabına vurulursa ortaya 7-27\$'lık bir değer çıkmakta, ortalama vergi ise 10\$/ton'a karşılık gelmektedir. Görüldüğü üzere en yüksek vergi haddi uygulansa bile, ÇTV tahmin edilen maliyetleri karşılayamamakta, ortalama vergi ise maliyetlerin %25'ini karşılamaktadır. Bu oran oldukça düşük olup, katı atıklara yönelik ÇTV'nin bu hizmetin finansmanından ziyade belediyelere ek mali kaynak yaratmak amaçlı olduğu tezini güçlendirmektedir.

4. Manisa Belediyesi'nde Çevre Temizlik Vergisi Uygulaması

ÇTV, ülkenin diğer belediyelerinde olduğu gibi 1.1.1994 tarihinden itibaren Manisa Belediyesi'nce de uygulanmaya başlamıştır. Ancak, arıtma tesisinin inşaatının Şubat 1993'te bitirilip işletmeye alınmasıyla atıksu bedeli tahsil edilmeye daha önce başlamıştır. Manisa Belediyesi'nde ÇTV Uygulaması'nı ele alacağımız bu kısımda önce Manisa Belediyesi'ne ilişkin özet tanıtıcı bilgiler verilecektir. Manisa'daki kentsel çevre hizmetlerinin durumu, ele alınan verginin kapsamına giren atıklar ve bertarafı açısından ortaya konulduktan sonra bu hizmetlerin mali planda gider olarak ve bu giderlerin finansmanına yönelik gelirlerin analizi yapılacaktır. Daha sonra ise, ÇTV'nin Manisa'daki uygulama sonuçları değerlendirilecektir.

4.1. Manisa Belediyesi'ne İlişkin Genel Bilgiler

Manisa Belediyesi'ne ait ilk yazılı bilgiler 1878 tarihli Aydın Vilayeti Salnamesi'nde yer almaktadır.¹²¹

¹²¹ Mesut MORALIOĞLU ve Arkadaşları (haz.), Manisa Belediyesi 1977-1983, Manisa: Manisa Belediyesi, 1984, s.17

Buna göre 1878-1908 yılları arasında belediye; 1 reis, 7 meclis üyesi ve 25 kadar memurdan oluşmaktadır. 1908 yılından Manisa'nın Yunan işgalinden kurtuluş tarihi olan 8 Eylül 1922'ye kadar belediyeye ait bir bilgi bulunmamaktadır. Yunanlıların terkederken şehri yakmaları nedeniyle Manisa kenti yeniden imar edilmiştir. Dörtte üçü yanan bir şehir devralan belediye, herşeyi yeni baştan yapmak durumundaydı. Parselasyon, yeni cadde ve sokakların açılması, su, elektrik, yol, kanalizasyon ve yeşil alan hizmetleri yeniden belediye tarafından verilmeye başlanmıştır.

1878 yılından günümüze kadar 35 belediye başkanı gören belediyenin meclis üye sayısı, düzenli bilgilerin mevcut olduğu 1950 yılından bu güne kadar 18-33 arasında değişmektedir. Halihazırda bu sayı 31'dir.

Manisa kent nüfusu 1990 yılı sayımına göre 158.928 olup, DPT tarafından yapılan bir projeksiyona göre 1997 yılı için bu rakam 217.520'dir.¹²² Ancak, belediye yetkililerinin su abone sayısı ve ortalama hane büyüklüğü rakamına dayanarak yaptıkları kestirime göre kentin nüfusu 250-260 bin arasındadır.

Manisa Belediyesi anılan nüfusa, 261'i memur, 402'si işçi olmak üzere toplam 663 personelle hizmet götürmektedir. Belediye; başkan, meclis ve encümenin yanısıra, bir başkan yardımcısı ve 20 müdürlük şeklinde örgütlenmiştir.¹²³ Bu rakamlara göre Manisa'da 328 kişiye bir belediye çalışanı düşmektedir.

Ülkemizdeki ilk imar planı uygulaması yapılan kent olan Manisa'da, Belediyenin hizmet götürdüğü mahallelerin sayısı, göç ve diğer nedenlerle artan nüfusa paralel olarak artış göstermektedir. 1994 yılı itibariyle bu rakam 48 iken, 1997 yılında 54'e ulaşmıştır.¹²⁴

Kent, Türkiye genelindeki mevcut 30 arıtma tesisinden birine sahip olup, Türkiye'de ve dünyada tanınan sanayi kuruluşlarının yer aldığı bir Organize Sanayi Bölgesini (OSB) barındırmaktadır.

¹²² Nevin PEYNİRCİOĞLU-Belma ÜSTÜNİŞİK, **Nüfusu 20.000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoku (1993) ve İhtiyacı Tahminleri (1994-2000)**, Ankara: DPT, 1994, s.15

¹²³ Nejat TOKBAY - Osman UZUN (haz.), **Manisa Belediyesi 1994-1996 Faaliyet Raporu**, Manisa: Manisa Belediyesi, 1996, s.66,144

¹²⁴ M.Rıza MORALIOĞLU ve Arkadaşları (haz.), **Manisa Belediyesi 1989-1994**, Manisa: Manisa Belediyesi, t.y., s.219

4.2. Manisa’da Kentsel Çevre Hizmetlerinin Durumu

Genel bir ifade ile söylemek gerekirse ülkemizde görülen çevre sorunlarının önemli bir özelliği kent kaynaklı olmalarıdır. Kırsal kesimde sorunların öncelikle alt yapı yetersizliği ve gelir azlığından kaynaklandığı düşünülecek olursa çevre sorunlarının esas itibariyle kentsel alanlarda yoğunlaştığı söylenebilir.¹²⁵

Yerel yönetimler çerçevesinde karşılaşılan en önemli kentsel çevre sorunları ise; (a) Evsel, endüstriyel ve tehlikeli katı-sıvı atıkların ve çeşitli gaz emisyonlarının sebep olduğu hava ve su kirliliği ile çöp depolama alanları, (b) Su ve enerji temini, kanalizasyon, arıtma yetersizlikleri ile ortaya çıkan alt yapı eksikliği, (c) Gecekondulaşma, kontrolsüz büyüme, saçaklanma veya aşırı yoğunlaşma neticesinde ortaya çıkan yeşil alan eksikliği, (d) Kentlerin içinde bulunduğu tabii çevrenin bozulması, gürültü, görsel kirlilik ve tarihi çevrenin yok olmasıdır.¹²⁶

1994 yılında Çevre Bakanlığı’nca yapılan bir anket çalışması ile Türkiye’de bazı il merkezlerinin çevre öncelikleri saptanmıştır. Türkiye’nin hemen her bölgesini temsil edecek 29 il merkezini kapsayan bu çalışma sonuçlarına göre, ülkemizde 11 çevre sorunu arasından ilk üç sorun su kirliliği, hava kirliliği ve atıklar olarak öne çıkmaktadır. Yine aynı ankete göre Manisa il merkezinde ise bu sıralama su, hava ve toprak kirliliği şeklindedir.¹²⁷ Manisa’da, il merkezi olması nedeniyle, söz konusu 11 çevre sorununun çoğu mevcuttur. Belediye de bu sorunlardan görev alanına girenlerin çözümüne yönelik hizmetleri mali imkanları çerçevesinde yerine getirmeye çalışmaktadır. Ancak incelenen verginin bu çevre sonuçlarından yalnızca katı ve sıvı atıklarla ilgili olması nedeniyle bu alanlarda yapılan hizmetlere değinilecektir.

4.2.1. Katı Atıklara Yönelik Hizmetler

Üretim ve tüketim süreçleri, katı, sıvı ve gaz şeklinde artıklar meydana getirirler. Tekrar kullanılmayan bu artıklar “atıklar” ı oluşturmaktadır.¹²⁸

¹²⁵ Firuz Demir YAŞAMIŞ, Belediye Yönetimi, Ankara: Zirve Ofset, 1996, s.314

¹²⁶ Hilmi TUTAR, 200 Soruda Çevre, Ankara: Çevre Bakanlığı, Çevre Yazıları-1, 1995, s.25

¹²⁷ Yılmaz DÜNDAR, “Bazı İllerimizdeki Çevre Öncelikleri”, Çevre ve İnsan, Yıl:6,Sayı:22,Ağus.1995, s.17

¹²⁸ Judith M. GUERON, “Economics of Solid Waste Handling and Government Intervention”, Public Prices For Public Products (ed. Selma Muskhin), Washington: Urban Institute, 1972, s.173

Beledi katı atıklar olarak da isimlendirilen katı atıklar, evlerden gelen atıkları, endüstriyel ve ticari kuruluşlardan kaynaklanan tehlikeli olmayan (sulu veya yarı katı değil) atıkları, (hastahanelerden kaynaklanan patojenik olmayan atıklar dahil) kurum ve kuruluş atıklarını, pazar yeri atıklarını, bahçe ve park atıklarını, sokak süprüntülerini kapsamaktadır. Katı atık yönetimi de denen katı atık hizmetleri ise, beledi katı atıkların toplanması, transferi, geri kazanımı, kaynak iyileştirilmesi ve bertarafı olarak tanımlanmaktadır.¹²⁹

Katı atıkların toplanması ve depolanması belediyelerin sorumluluğundadır. Miktarı her geçen gün artarak büyüyen katı atıkların teknik yöntemlerle bertaraf edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Öte yandan doğal kaynakların sınırlılığının anlaşılmasından sonra kullanılan kaynakların geri kazanılması önem kazanmıştır. Sonuçta katı atıkların bertarafı ve geri kazanımı için bunların uygun bir şekilde sınıflandırılması lazımdır. Çeşitli tasnifler içinde iyi ve verimli olanı, kaynaklarına göre katı atıkların sınıflandırılmasıdır. Buna göre katı atıklar: Evsel Katı Atıklar, Özel Atıklar, Kurumsal Katı Atıklar, Sokak Süprüntüleri, İnşaat Yıkım ve Hafriyat Atıkları (Molozlar) ve Endüstriyel Katı Atıklar şeklinde sınıflandırılmaktadır.¹³⁰

Evsel katı atıklar, insanların evsel kullanımları sonucu ortaya çıkan atıklar olarak tanımlanmaktadır. Bu atıkların miktar ve özellikleri, şehrin sosyo-ekonomik seviyesi, ısıtma amaçlı kullanılan yakıtın cinsi, beslenme alışkanlıkları, kısacası kültürel yapının da küçümsenmeyecek düzeyde katkıda bulunduğu tüketim kalıpları gibi faktörlere bağlı olarak değişmektedir. Örneğin Almanya'da 1950'li yıllarda toplam evsel katı atığın %60'ı kül ve curuftan oluşurken, bugün bu oran %10'un altına düşmüştür. Yapılan çeşitli araştırmalarda insan başına günde atılan evsel atık miktarı da muhtelif faktörlere bağlı olarak 0.5-1.5 kg arasında değişmektedir.¹³¹

Ülkemizde günde 55 bin ton katı atığın toplandığı saptanmış olup, kişi başına düşen miktar anılan sınırlar içinde kalmaktadır.¹³² Özel atıklar, uzaklaştırılması özel önlem arzeden atıklar olup, hastahane atıkları, tehlikeli sanayi atıkları, radyoaktif atıklar

¹²⁹ Sandra COINTREAU - LEVINE, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries**, Volume 1. the Formal Sector, Washington: The World Bank, 1994, s.1

¹³⁰ F.Nevin PAMUKÇU, **Evsel Atıkların Yönetimi ve Geri Kazanımı**, Ankara: Çevre Bakanlığı, Çevre Yazıları-7, 1995, s.9

¹³¹ Adem BAŞTÜRK - M.Talha GÖNÜLLÜ, "Evsel ve Endüstriyel Katı Atıkların Düşündürdükleri", **Çevre ve İnsan**, Yıl:5, Sayı: 15, Kasım, 1993, s.12

¹³² Çevre Bakanlığı, **Yerel Yönetimler ve Çevre**, Ankara: Çevre Bakanlığı, 1995, s.29

ve piller olarak bilinmektedir. Kurumsal katı atıklar ise, eğitim kuruluşları, resmi daireler, emniyet ve askeri kuruluşlar gibi yerlerden çıkan katı atıklardır.

Katı atık bertarafını öncelikli çevresel sorun olarak gören Manisa Belediyesi, bu sorunun çözümüne yönelik çeşitli çalışmalar içerisinde. Kentte 84 fabrikanın faaliyet gösterdiği bir OSB, 57 deri atelyesi, 1500 işletmenin yer aldığı Küçük Sanayi Sitesi ile 1060'ın üstünde yatak kapasitesine sahip 7 hastane mevcuttur.

1993 yılında yapılan bir tartım çalışması sonucu yaz sezonu evsel katı atık miktarı 152 ton/gün olarak belirlenmiştir. 7 Mart 1997 tarihinde tekrarlanan tartım çalışmasında toplamın %37'sini oluşturan 28 aracın tartımı yapılmış ve 94 ton/gün rakamına ulaşılmıştır. Bu miktarın %100'e teşmil edilmesi durumunda 254 ton/gün katı atık miktarı ortaya çıkmaktadır.

1992 yılında kentte oluşan evsel nitelikli katı atıkların bileşimini belirlemek amacı ile bir "Madde Grubu Analiz Çalışması" gerçekleştirilmiştir. Kentin 4 ayrı gelir düzeyinde incelendiği bu çalışma sonuçları Tablo 7'de verilmektedir.

TABLO 7: Manisa Katı Atık Madde Grubu Analizi

Madde Grubu	1.Bölge		2.Bölge		3.Bölge		4.Bölge	
	(kg)	%	(kg)	%	(kg)	%	(kg)	%
Kağıt-Karton	6.00	0.50	7.00	3.20	1.50	1.40	10.00	1.80
Plastik	37.00	3.11	11.00	4.90	7.00	6.50	23.00	4.10
Cam	8.00	0.67	3.00	1.40	2.50	2.30	4.50	0.80
Metal (Teneke)	30.00	2.52	8.00	3.60	1.50	1.40	5.00	0.90
İnert Madde	274.00	23.00	40.00	18.00	26.00	24.00	143.00	25.90
Toprak-Seramik								
Tekstil	11.00	0.93	2.00	0.90	-	-	5.00	0.90
Mutfak Atığı (Organik Madde)	825.00	69.27	151.00	68.00	60.50	56.00	364.00	65.60
Deri ve Kemik	-	-	-	-	9.00	8.40	-	-
Toplam	1191.00	100	222.00	100	108.00	100	554.50	100

Kaynak: Manisa Belediyesi

Açıklama: 1.Bölge Yüksek, 2.Bölge Orta, 3.Bölge Alt Orta, 4.Bölge Düşük Gelir Grubudur.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi cam, plastik, metal, kağıt, karton ve tekstil gibi ekonomik değeri olan katı atıkların toplam içerisindeki payı %7.7 ile %14 arasında değişmektedir. Bu oran Manisa'nın da aralarında bulunduğu Türkiye'nin orta büyüklükteki kentleri için %18.3'tür. Bir karşılaştırma imkanı vermek için söz konusu payın ABD'de 2000 yılı itibariyle %70'in üzerinde olacağını belirtelim.¹³³

Manisa Belediyesi katı atıkların toplanmasına ve çöp döküm sahasına boşaltımına ilişkin hizmetleri ilk kez 1993 yılında özelleştirmiştir. Yapılan ihale sonunda, 19 mahalle ile 4 pazar yeri ve bu sınırlar içindeki park, bahçe ve meydanlardan 15.11.1993-15.11.1995 tarihleri arasında katı atıkların toplanması ve düzensiz depolanması için 6.928.369.408.-TL bedel üzerinden anlaşma sağlanmış ve iş müteahhide verilmiştir.

Bu ihale nedeniyle belediyeye ait 7 adet sıkıştırılmalı çöp kamyonu müteahhide yılda 210.000.000.- TL'na kiralanmıştır. Özelleştirme nedeniyle 30 işçi başka iş koluna aktarılmış olup, toplu iş sözleşmesine göre yılda 5.400.000.000.- TL tasarruf sağlanmıştır. Ayrıca yapılan pazaryeri temizliği için fazla mesai tutarı olarak yılda ödenen 1.000.000.000.- TL'da tasarruf edilmiş olmaktadır. Netice itibariyle toplam tasarruf edilen miktar yılda 6.610.000.000.- TL olup sözleşme süresi olan 2 yıl için bu miktar 13.220.000.000.- TL'dır. Son olarak 24.10.1996 tarihinde yer teslimi yapılarak bu kez şehrin tümünden katı atıkların toplanması ve bertarafı işi ihale edilmiştir. Süre bir yıl olup, bedel 71.300.000.000.- TL'dır.

Öte yandan 1.8.1995 tarihinde katı atıkların boşaltım alanı (Şahindere Çöplüğü), geri kazanıma yönelik ekonomik değer taşıyan maddelerin değerlendirilmesi amacıyla yer teslimi yapılarak müteahhide kiralanmıştır. İhale karşılığında alınan bedel 690.000.000.+ KDV olup, ihale süresi iki yıldır.

Netice itibariyle katı atıklara yönelik olarak verilen hizmetlerin özelleştirilmesi sonucunda hizmet maliyetlerinde tasarruf sağlandığı görülmektedir. Gerçekten de son ihale rakamına göre ayda 5.941.000.000.- TL olarak gözüken katı atıkların toplanması harcaması, belediye yetkililerinin verdiği ve belediye işçilerinin bu hizmette kullanılması durumundaki maliyeti yansıtan aylık 6.800 Milyar TL'na göre %13'lük bir

¹³³ Lois BLUMBERG - Robert GOTTLIEB, War on Waste, Can America Win Its Battle With Garbage?, USA: Island Press, 1989, s.11

tasarrufu ifade etmektedir. Ayrıca belediyenin bu hizmeti kendisinin üstlenmesi durumunda 120 işçi kullanacak ve katı atıkları haftada sadece üç gün toplayacak olmasına rağmen, müteahhit 180 işçi ile katı atıkları haftanın her günü toplamaktadır.

4.2.2. Atık Sulara İlişkin Hizmetler

Kentsel çevre sorunlarının en önemlilerinden birisi de su kirliliğidir. Suların kirlenme sebeplerinin başında evsel ve endüstriyel atıksuların arıtılmaksızın nehir, göl, deniz gibi doğal ortamlara dışarı gelmektedir. Ayrıca evsel ve endüstriyel katı atıklar da su kaynaklarının kirlenmesine yol açmaktadır. Sonuç itibariyle çeşitli nedenlere bağlı olarak karşımıza atık su problemi çıkmaktadır.

Manisa kenti de bu sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Kentin hem yoğun göç alan yerleşim merkezlerinden birisi olması, hem de endüstriyel açıdan gittikçe gelişiyor olması bu sorunu daha da ağırlaştırmaktadır. Yapılan bir araştırma sonunda ülkemizin çeşitli nehirlerindeki yıllık ortalama katı madde miktarı saptanarak bir kirlilik sıralaması ortaya konmuştur. Buna göre Manisa kentinin verimli ovasını besleyen Gediz nehrinin Yeşilirmak, Dicle ve Kızılırmak'tan hemen sonra geldiği görülmektedir. Kirlilik miktarı 582 ton/yıl olarak bulunmuş, kirlenme nedeni de büyük ölçüde evsel ve endüstriyel katı atıklar ile endüstriyel sıvı atıklar olarak saptanmıştır.¹³⁴

Manisa'da alıcı ortam olan Gediz nehrinde atık sularıyla kirlenmeye yolaçan üç kaynak vardır. Bunlar 1992 yılı itibariyle 13.000 m³/gün debili evsel atıksular, 7.500 m³/gün debili Organize Sanayi Bölgesi (OSB) ve 2.500 m³/gün debili deri işletmeleri atelyeleridir. OSB ve deri işletmeleri atıksularının yüksek kirlilik konsantrasyonları ve ağır metal içermeleri nedeniyle Gediz'deki su kalitesi sulama amaçlı kullanıma bile izin vermeyecek düzeye düşmüştür.

Bu durumun önlenmesi için belediye 1980'li yılların başında faaliyete geçmiştir. 1983'te projesi yapılan atıksu arıtma tesisi 1987'de ihaleye çıkarılmıştır. 1988'de inşaatına başlanan tesis 1992 yılı sonunda bitirilmiştir.¹³⁵

¹³⁴ Kemal GÖRMEZ, Türkiye'de Çevre Politikaları, Ankara: Gazi Büro, 1991, s.38

¹³⁵ Manisa Belediyesi, Manisa Belediyesi 1992 Çalışma Raporu, Manisa:Manisa Belediyesi, 1992, s.28

Şubat 1993'te işletmeye alınan tesis, kentin Horozköy Mağarabahçe mevkiinde kurulu olup, 114 dönüm alana sahiptir. Tesiste, 1 çevre mühendisi, 4 elektrik teknisyeni, 6 işçi, 1 gece bekçisi ve 1 şoför görev yapmakta, tesis yılda 365 gün 3 vardiya halinde çalışmaktadır. Kapasitesi 31.000 m³/gün olan tesiste günümüzde ortalama olarak 1500 m³'ü endüstriyel olmak üzere 22.000 m³ civarında su arıtılmaktadır. Tesisin arıtma veriminin %94'e ulaştığı saptanmıştır. Arıtma işlemi, sonunda günlük 11,6 ton arıtma çamuru oluşmaktadır.

Öte yandan OSB'de faaliyet gösteren fabrikaların atıksularını arıtmak üzere 1992 yılında inşasına başlanan tesis 29.500 m³/gün endüstriyel atıksuyu arıtma kapasitesine sahip olup, 8 ton/gün arıtma çamuru üretmektedir. Yine deri atelyelerinin atıksularını arıtmak üzere 1993 Ocak ayında inşasına başlanan tesis, 4500 m³/gün kapasitelidir.

4.2.3. Tehlikeli Atıkların Durumu

Özel atıklar sınıfının bir alt dalı olan tehlikeli atıklar daha ziyade endüstriyel faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Bu atıklar içerdikleri toksisite, ağırmetaller, parlayıcı, patlayıcı maddeler gibi özellikleri nedeniyle diğer atıklardan farklı olarak toplanıp bertaraf edilmelidir.

Türkiye'de tehlikeli atık işleme tesislerinin işletilmesi ve tehlikeli atıkların bertarafı büyükşehir belediyelerinin sorumluluğundadır. DİE'nin 2033 belediyeyi kapsayan bir araştırmasına göre belediyelerin %98.33'ü Katı Atık Kontrol Yönetmeliğine uymamaktadır. Tehlikeli atıkların yönetimine ilişkin yönetmelik ise yeni yayınlanmıştır. Yine istatistikler, belediyelerin ortalama % 80'inin kendi sorumluluk alanları içinde endüstriyel atık üretilmediği hususunu ileri sürdüğünü göstermektedir.¹³⁶

Manisa OSB'de faaliyet gösteren işletmelere ait tehlikeli atıkların da içinde yer aldığı endüstriyel katı atıklar, belediyeden ayrı olarak OSB Müdürlüğüne toplanmakta, bölgeden geçen Karaçay Deresi yatağına boşaltılmaktadır. Endüstriyel katı atıkların miktarı 1996 yılı itibarıyla 150 ton/gündür.

OSB'den kaynaklanacak tehlikeli atıkların nicelik ve niteliklerini daha sağlıklı bir biçimde saptamak amacıyla Belediye, Çevre İl Müdürlüğü ve D.E.Ü. Çevre Müh.

¹³⁶ DİE, Çevre İstatistikleri, Belediye Katı Atık İstatistikleri 1991, Ankara:DİE, 1994, s.371

Bölümü ile ortak bir çalışmaya başlanmıştır. Tehlikeli atıkların uygun bir şekilde bertaraf yönteminin saptanmasını kapsayan bu araştırma, bir envanter çalışması ve buna bağlı olarak gerçekleştirilecek analiz raporundan oluşmaktadır.

4.2.4. Tıbbi Atıkların Durumu

Kentteki hastanelerden ve sağlık kuruluşlarında oluşan ameliyat ve pansuman atıklarının, laboratuvar atıklarının ve hasta yemek atıklarının miktarını belirlemek için bir envanter çalışması yapılmıştır. Bu envanter çalışması sonucunda kentte 7 hastane, 9 sağlık ocağı ve 25 özel sağlık polikliniğinde 1000kg/gün tıbbi atık olduğu tespit edilmiştir.

Manisa'daki tıbbi atıklar evsel atıklarla birlikte toplanmakta ve belediye katı atık düzensiz depolama alanına boşaltılmaktadır. Oysa Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliğine göre bu tür atıkların yönetimi konusundaki sorumluluk atık üreticisine aittir. Ayrıca hastanelerden kaynaklanan enfekte çöplerin ayrı toplanması ve diğer çöplerle karıştırılmadan, sağlık ve çevre kurallarının öngördüğü usul ve tekniklere uygun olarak bertaraf edilmesi gerekmektedir. Ancak ülkemizde pek az sağlık kuruluşunda çöp bertaraf işlemi kısmen tekniğine uygun olarak yapılmaktadır.¹³⁷ Kentteki tıbbi atıklar hergün ve ağzı kapalı konteynerlerle toplanmaktadır.

4.3. Manisa Belediyesi'nin Mali Yapısı (1991-1996)

ÇTV'nin Manisa'daki uygulaması ve bu uygulamanın belediyenin gelir-gider yapısı içindeki yerini bu kısımda ele alacağız. ÇTV'nin belediyelere ilave kaynak yaratma amacını ne ölçüde yerine getirdiğinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Bunun için vergi öncesi gelirlerin durumu ile vergi sonrası gelirlerin gelişimini karşılaştırmak gereklidir. 1994 yılı başında uygulamaya konan ÇTV, 3 yıllık bir geçmişe sahip olduğu için Manisa Belediyesi gelirlerinin gelişimini vergiden önceki üç yılı da kapsayacak şekilde (1991-1996) ele alarak inceleyeceğiz.

¹³⁷ Vedat PINARLI, "Yerel Yönetimler ve Çevre Sorunu Olarak Katı Atıklar", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:1, Sayı:4, Temmuz 1992, s.29

4.3.1. Gelirlerin Analizi

Manisa Belediyesi'nin gelirleri, diğer belediyelerde olduğu gibi 6 kalemden oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye Payı, Belediye Vergileri, Belediye Harçları, Harcamalara Katılma Payları, Belediye Kurumları Hasılatı ile Çeşitli Gelirler, Fonlar ve Yardımlar şeklindedir. Aşağıdaki tablo bu gelir kalemlerinin ele alınan dönemdeki gelişimini vermektedir. Tabloda yer alan rakamlar kesin hesap rakamlarıdır.

TABLO 8 : Manisa Belediyesi Gelirlerinin Gelişimi (1991-1996)

(Bin TL)

Gelir Çeşidi	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye Payı	16.030.225.-	26.159.325.-	49.043.608.-	88.502.993.-	208.715.131.-	412.288.573.-
Belediye Vergileri	3.408.379.-	5.615.609.-	6.627.996.-	91.761.125.-	120.738.937.-	192.064.782.-
Belediye Harçları	947.486.-	2.210.192.-	3.854.866.-	3.957.523.-	9.426.554.-	17.284.721.-
Harcamalara Katılma Payı	122.670.-	4.094.-	16.405.-	123.745.-	82.204.-	47.338.-
Belediye Kurumları Hasılatı	9.945.660.-	18.518.549.-	33.154.186.-	52.114.838.-	102.483.947.-	194.326.407.-
Çeşitli Gelirler, Fonlar ve Yardımlar	4.538.853.-	11.043.231.-	28.231.988.-	34.271.613.-	83.221.508.-	36.075.808.-
Toplam	34.993.276.-	63.551.200.-	120.929.052.-	270.677.839.-	524.668.283.-	852.087.629.-

Kaynak:Manisa Belediyesi Faaliyet Raporları, 1989-1996

Tablodaki rakamların değerlendirilmesine geçmeden önce bir kaç hususu belirtmekte yarar vardır. 1994 yılı emlak vergisi bakımından genel beyan yılı olup, bu yılda 5 Nisan ekonomik krizi yaşanmıştır. Ayrıca yine bu yılda yerel genel seçimler yapılmış olup, Manisa Belediyesi'nde bir önceki döneme göre farklı bir partinin adayı belediye başkanlığını kazanmıştır. Belediye Meclisi de 1989-1994 arasında salt çoğunluk bakımından belediye başkanının partisiyle uyumlu iken, 1994 yılındaki seçimlerden sonra oluşan meclisin yapısı salt çoğunluk bakımından başkanın partisiyle uyumlu değildir. Başka bir anlatımla 1989-1994 arasındaki başkan kendi partisine mensup meclis üyelerinin salt çoğunluğu elinde bulundurduğu bir meclis ile çalışırken, 1994'teki seçimlerden sonra bu yapı değişmiştir.

Tablo 8’de yer alan gelir kalemlerinin ele alınan dönem içerisinde bir önceki yıla göre değişimine bakarak tablo hakkında bir yorum yapmak mümkündür. Buna göre bütçe vergi gelirlerinden belediye payı kaleminin sözkonusu değişim oranları, %63, %87, %80, %135, %97 şeklindedir. Bu kalemde 1995 yılındaki artış hemen dikkati çekmektedir. Merkezî yönetimden gelen paylarda sözkonusu yıl itibariyle ortaya çıkan %135’lik artış, 1994 yılında yaşanan kriz sonrası uygulamaya konan tasarruf tedbirleri ve gelir arttırıcı önlemlerin merkezî yönetimin gelirlerini arttırması ve bunun da belediyelere aktarılan miktarlara yansımalarıyla açıklanabilir.

Belediye Vergileri kaleminin değişim oranları ise, %64, %18, %128, %35, %59 biçimindedir. Yine bu kalemde 1994 yılındaki artış ilk bakışta dikkati çekmektedir. Bunun nedeni daha öncede bahsedilenlerin yanısıra ÇTV’nin yürürlüğe konmuş olmasıdır. Tablo 9, diğer gelir kalemleriyle birlikte sözkonusu iki gelir kaleminin bir önceki yıla göre artışları hakkında toplu bir fikir vermektedir.

TABLO 9 : Manisa Belediyesi Gelir Kalemlerinin Bir Önceki Yıla Göre Değişimi (1991-1996)

	1992	1993	1994	1995	1996
Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay	0.63	0.87	0.80	1.35	0.97
Belediye Vergileri	0.64	0.18	12.84	0.35	0.59
Belediye Harçları	1.33	0.74	0.02	1.38	0.83
Harcamalara Katılma Payları	0.06	3.00	6.54	-0.33	-.042
Belediye Kurumları Hasılatı	0.86	0.79	0.57	0.96	0.89
Çeşitli Gelirler	1.43	1.55	0.21	1.42	-0.56
Toplam	0.81	0.90	1.23	0.93	0.62

Diğer taraftan Belediye Gelirlerinin kompozisyonu ve bu kompozisyonun incelenen dönem içindeki değişimini belirlemek önem taşımaktadır. Bir başka ifadeyle, toplam belediye gelirini oluşturan gelir kalemlerinin, toplam gelir içerisindeki payları ve bu payların ele alınan dönem itibariyle gelişimini izlemek, belediyenin gelir yapısı hakkında bir fikir verecektir. Buna gelir kalemlerinin nisbi önemlerindeki gelişme de denilebilir. Aşağıda verilen Tablo 10 bu konuya ışık tutmaktadır.

TABLO 10 : Manisa Belediyesi Gelir Kalemlerinin Nisbi Önemlerindeki Gelişme (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bütçe Vergi Gel. Belediye Payı	0.46	0.41	0.41	0.33	0.40	0.48
Belediye Vergileri	0.10	0.09	0.06	0.34	0.23	0.23
Belediye Harçları	0.03	0.04	0.03	0.01	0.01	0.02
Harcamalara Katılma Payı	-	-	-	-	-	-
Belediye Kurumlar Hasılatı	0.28	0.29	0.27	0.19	0.20	0.23
Çeşitli Gelirler	0.13	0.17	0.23	0.13	0.16	0.04
Toplam	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye Payının nispi önemi ÇTV öncesi dönemde ortalama %42,66 iken izleyen üç yılda ortalama %40,33 şeklinde olmuştur. Bu durumun nedenlerine daha önce değinilmişti. Belediye Vergileri kaleminin ÇTV öncesi nisbi önemi ortalama %8,33 iken, ÇTV'den sonra ortalama %26,66 olarak gerçekleşmiştir. Diğer kalemler için 1991-1993 ve 1994-1996 dönemlerine ilişkin ortalamalar sırasıyla şöyledir: Belediye Harçları, %3,3 - %1,33; Belediye Kurumlar Hasılatı, %28 - %20,66; Çeşitli Gelirler, %17,66 - %11. Harcamalara Katılma Payının toplam gelirler içindeki payı ise ihmal edilebilecek düzeydedir.

Manisa Belediyesi vergi gelirlerindeki ÇTV sonrası dönemde 1995'ten itibaren oluşmaya başlayan bir istikrar (%23) dikkati çekmektedir. Bunun anlamı Emlak Vergisi gelirlerindeki aşınmayı arındırdıktan sonra vergi gelirlerinde istikrarı sağlayan unsurun ÇTV olduğudur. Bu itibarla ÇTV'nin ihdası ile hedeflenen belediyelere ek gelir temin etme amacına Manisa Belediyesi'nde ulaşılmış gözükmektedir.

4.3.2. Giderlerin Analizi

Manisa Belediyesi'nin giderlerini ele alacağımız bu kısımda, ÇTV gelirlerinin, çevre temizlik hizmetlerine yönelik harcamalarda ne gibi bir değişiklik yaptığını ortaya koymaya çalışacağız. Başka bir anlatımla, belediyenin ele alınan dönem içerisindeki çevre temizlik hizmeti harcamalarının gelişiminin, vergi gelirlerindeki gelişimle uyumlu olup olmadığının ortaya konması, bir anlamda, vergi gelirlerinin harcama bakımından amaca uygunluğunu test etmeye imkan verecektir.

Bu analizi yapabilmek için faaliyet raporlarında yer alan “Cari - Yatırım - Transfer” şeklindeki klasik ayırım işe yaramamaktadır. Bunun yerine 1993 yılına kadar uygulanan ve harcamaların hizmet kalemleri itibariyle ayırımını gösteren kesin hesap verileri kullanılacaktır. Söz konusu veriler 1994 yılından itibaren gider kalemleri itibariyle ayrıntılı olarak kesin hesap cetvellerinde yer almaktadır. Belediyeler yasal olarak ÇTV gelirlerini çevre temizliği gayesi dışında kullanamamaktadırlar. Çevre temizliği kavramı ise daha önce değinildiği üzere çok geniş kapsamlıdır. Ancak bazı soyutlamalar yardımıyla bu kavramın kapsamında değerlendirilebilecek hizmetleri belirlemek mümkündür.

Bu hizmetlerden birincisi evsel katı atıkların toplanmasına ilişkin olup, adı geçen hizmetler Temizlik İşleri Müdürlüğü'nce verilmektedir. Hizmetin özelleştirilmiş olması usulüne uygun temin sorumluluğunu belediyenin üzerinden kaldırmamaktadır. Diğer taraftan evsel atık sulara yönelik hizmetler ise arıtma tesisi ve kanalizasyon sistemi vasıtasıyla verilmektedir. Netice itibariyle Paklama Hizmetleri, Arıtma Hizmetleri ve Kanalizasyon Hizmetlerini bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Buna göre adı geçen hizmet giderlerinin gelişimi ile bunların toplamının, toplam belediye giderleri içindeki payının gelişimini Tablo 11 yardımıyla izlemek mümkündür.

TABLO 11 : Manisa Belediyesi Temizlik Hizmetleri, Arıtma Tesisi ve Kanalizasyon Giderleri ile Toplam Belediye Giderlerinin Gelişimi (1991-1996)

(Bin TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Temizlik Hizmetleri Giderleri	5.186.020.-	12.167.841.-	18.545.518.-	32.166.362.-	61.582.814.-	123.543.181.-
Arıtma Tesisi Giderleri(1)	-	-	1.827.075.-	4.416.931.-	7.178.599.-	14.226.586.-
Kanalizasyon Giderleri(2)	223.750.-	215.760.-	2.080.000.-	752.000.-	3.114.000.-	6.880.000.-
Toplam	5.409.770.-	12.383.601.-	22.452.593.-	37.335.293.-	71.875.413.-	144.101.065.-
Toplam Belediye Gideri	40.014.355.-	77.204.897.-	137.548.510.-	251.301.830.-	483.610.909.-	1.004.101.065.-

Kaynak:Manisa Belediyesi Faaliyet Raporları, 1989-1996

(1) Arıtma Tesisi 1993 yılında faaliyete geçmiştir.

(2) Fen İşleri Müdürlüğünce yapılan ihale bedelleri esas alınarak hazırlanmıştır.

Tablonun birinci satırında yer alan Temizlik Hizmetleri Giderleri, evsel katı atıklara yönelik verilen hizmetlere ilişkin harcamalardır. Bu harcamaların incelenen dönemdeki değişimi bir önceki yıla göre; %135, %52, %73, %91 ve %101 artış şeklinde olmuştur. İkinci sıradaki Atık Su Arıtma Tesisi Giderleri ise işletmeye alınış yılı olan 1993 yılından itibaren kesin hesaplarda yerini almaya başlamıştır. Bu giderlerin değişimi de bir önceki yıla göre %142, %62 ve %98 artarak gerçekleşmiştir. Kanalizasyon giderleri ise üçüncü sırada yer almaktadır. Bu giderler 1993, 1995 ve 1996 yıllarında bir önceki yıla göre aynı sırayla %864, %314 ve %121 gibi büyük artışlar kaydetmişlerdir. 1992 ve 1994 yıllarında ise bir önceki yıla göre %4 ve %64 azalış sözkonusudur. Diğer giderlerin aksine kanalizasyon giderlerinin böyle düzensiz seyretmesinin nedeni yetkililerce kanalizasyon hizmetinin İller Bankası'nın yatırım programına göre ve yatırım bakımından imar ve diğer bayındırlık hizmetlerinden sonra yapılması olarak ifade edilmiştir. Başka bir anlatımla kanalizasyon inşasına yönelik yatırımlar, belli bir bölgede yapılaşmanın muayyen düzeye gelmesinden sonra gerçekleştirilmektedir

Sonuç olarak bu üç gider türünün toplam belediye harcamaları içindeki nisbi önemi; 1991 yılında %13,52 iken, 1992 yılında %16,04, 1993 yılında ise %16,32 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu oran 1994 yılından itibaren düşmeye başlayarak, 1994 ve 1995 yılları için %14,86, 1996 yılında ise %14,40 olmuştur. Görüldüğü üzere ÇTV'nin yürürlüğe girmesinden sonraki üç yılda bu vergi gelirlerinin yasal olarak kullanılabileceği gider kalemlerinde de bir istikrar sözkonusudur.

4.3.3. Manisa'da Çevre Temizlik Vergisi Uygulamasının Değerlendirilmesi

Manisa'da ÇTV'nin katı atıklara ilişkin olan kısmı yasa gereği 1.1.1994 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Atık sulara ilişkin ÇTV ise arıtma tesisinin Şubat 1993'te devreye girmesi nedeniyle bu tarihten itibaren "Atık Su Bedeli" adı altında ve su tüketim bedelinin %40'ı olarak uygulamaya konmuştur.

Belediye Meclisi 15.2.1994 tarihinde yaptığı olağan toplantıda katı atıklara yönelik ÇTV'nin uygulama esaslarını belirlemiştir. Bu toplantıda binaların bölüm bölüm yasada belirtilen grup ve derecelere intibakı yapılarak karar altına alınmıştır.

Buna göre kentin 8 büyük caddesi üzerinde bulunan konutlardan 90 m²'ye kadar olanlar 5. dereceye, 110 m²'ye kadar olanlar 4. dereceye, 111 m² ve yukarısı kullanım alanına sahip konutlar ise 3. dereceye intibak ettirilmiştir. Bu caddeler dışında kalan konutlardan 110 m²'ye kadar olanlar 5. dereceye, 111 m² ve yukarısı kullanım alanlı konutlar da 4. dereceye intibak ettirilmiştir. İşyerlerinin de intibakı yapılmış ve öğrenci sayısı esas alınacak iş yerleri (okul, yurt, kreş, kurs, eğitim merkezi vb.) ile koltuk sayısı esas alınacak işyerleri (sinema, tiyatro, opera, bale vb.) 5. dereceye, kullanım alanı esas alınan yerlerden daimi surette faaliyet gösterenler (lunapark, fuar, panayır, stadyum vb.) 3. dereceye dahil edilmiştir. Yatak kapasitesinin esas alındığı konaklama tesisi, hastane ve diğer yataklı sağlık tesisleri 3. ve 4. derecelere, her türlü yeme içme ve eğlence yerleri de 1., 2., 3. ve 5. derecelere intibak ettirilmiştir. Personel sayısının esas alındığı her türlü sınai, ticari, zırai ve mesleki faaliyetlere mahsus binalar ise 1., 3. ve 5. derecelere intibak ettirilmiştir.¹³⁸ Bu esaslara göre uygulamaya konan ÇTV'den elde edilen sonuçlar Tablo 12'de verilmektedir.

TABLO 12 : Manisa'da Çevre Temizlik Vergisi Uygulama Sonuçları (1994-1996)
(Bin TL.)

	1994	1995	1996
Mükellef Sayısı	35.377	37.000	47.456
Tahakkuk Miktarı	30.870.199.-	59.178.511.-	119.198.005.-
-Katı Atık	13.821.575.-	24.580.732.-	48.082.000.-
-Atık Su	17.048.624.-	34.597.779.-	71.116.000.-
Tahsilat Miktarı	25.610.332.-	46.241.632.-	92.098.701.-
-Katı Atık	12.098.254.-	16.943.793.-	31.432.701.-
-Atık Su	13.512.078.-	29.297.839.-	60.666.000.-
Vergi Cezası(*)	-	605.700.-	1.179.972.-
Gecikme Faizi(*)	-	250.858.-	398.804.-

Kaynak:Manisa Belediyesi, Kesin Hesaplar 1994,1995,1996

(*) Tahakkuk rakamları olup, 30.6.1996 tarihi itibarıyla.

¹³⁸ Manisa Belediye Meclisinin 15.2.1994 Tarih ve 2 Nolu Kararı,

Tablodaki verileri kullanarak bazı karşılaştırmalar yapmak mümkündür. Buna göre ilk bakışta söylenebilecek şey ÇTV gelirlerinin enflasyon karşısında diğer vergi gelirlerine (örneğin emlak vergisi) nispeten aşınmadığıdır.

Belediye vergi gelirleri içinde ÇTV'nin payı 1994'te %28 olarak gerçekleşmiş, bu oran 1995'te %39'a, 1996'da ise %49'a yükselmiştir. ÇTV gelirlerinin toplam belediye gelirleri içindeki yeri ise aynı dönem için %9,46, %8,98 ve %10,99 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında ÇTV gelirlerinin belediye gelirleri içindeki nispi önemi 1994'e göre binde 5 gerilemiş, fakat belediye tarafından gerçekleştirilen çapraz kontroller neticesinde %22 artarak 1996 yılındaki seviyesine ulaşmıştır.

ÇTV gelirlerinin, yasal açıdan harcanabileceği çevre temizlik hizmetlerini karşılama oranı 1994 yılında %69, 1995'te %66 ve 1996'da %65 olarak gerçekleşmiştir.

Manisa'daki uygulama, Çevre Bakanlığı tarafından yaptırılan ve ÇTV gelirlerinin katı atıkların bertaraf maliyetlerini Türkiye genelinde %25 oranında karşıladığı şeklinde sonuç veren araştırma bulgularının bir hayli üzerinde sonuç vermiştir.

Bunun nedeni, hem Manisa Belediyesi'ne ilişkin ÇTV geliri rakamlarının atıksu ÇTV gelirlerini, hem de %25'lik oranın bertaraf maliyetlerini de içermesidir. Başka bir anlatımla, Manisa Belediyesi katı atıkların sadece toplanması hizmeti vermekte olup, düzenli depolama, yakma, kompostlama gibi herhangi bir atık bertaraf hizmeti vermediği için oran yüksek çıkmaktadır. Ancak sözkonusu hizmetin verildiğinin varsayılması ve bunun maliyetleri karşılama oranında 15-20 puanlık bir azalmaya yol açacağı kabul edilse bile, maliyetleri karşılama oranı Türkiye geneli için verilen orandan yüksektir.

Manisa'da ÇTV uygulamasında tahsilat oranları da yüksek düzeydedir. ÇTV'nin bir bütün olarak tahsilat oranları, 1994 yılı için %83, 1995 yılı için %78 ve 1996 yılı içinse %77 şeklindedir. Bu oranlar katı atıklara ilişkin ÇTV'de sırasıyla %88, %69 ve %65 olup, atık suların alınan ÇTV'de %79, %85 ve %85 şeklindedir. Tahsilat oranlarının gelişiminde görüldüğü üzere, katı atık ÇTV ile verginin tümü paralellik gösterirken atık su ÇTV'nde istikrarlı bir yükseliş vardır. Bu durumun nedeni katı atık ÇTV'nin beyana dayalı olması, atık su ÇTV'nin ise su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edilmesi keyfiyetidir.

ÇTV'nden yasa gereğince ayrılıp ÇKÖF'na yatırılması gereken %10'luk paylar düzenli olarak aktarılmaktadır. Bu miktarlar 1994 yılı için 2.897.543.365.-TL., 1995 yılı için 4.897.353.823.-TL'dir. 1996 yılına ilişkin olarak 9.500.000.000.-TL'si da (1996 yılı tahsilatının %10'u) bu rakamlara eklendiğinde, Manisa Belediyesi'nin 1994,1995 ve 1996 yılları için ÇKÖF'na yasal pay olarak toplam 17.294.896.000.-TL.ödediği ortaya çıkmaktadır.

5. Türkiye'de Çevre Temizlik Vergisi'nin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Ülkemizde hemen her yeni vergi uygulamasında yaşandığı gibi ÇTV'nin uygulamasında da sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların bir kısmı ülkenin genel vergi yapısından kaynaklanmakta, diğer bir bölümü de ÇTV'nin yapısından ileri gelmektedir.

Uygulamaya konan verginin amaçlarına ulaşmasında ciddi ölçüde engel teşkil edebilen sorunlar ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri aşağıdaki gibidir.

5.1. Karşılaşılan Sorunlar

ÇTV uygulamasında karşılaşılan sorunları, mükelleflerden, belediyelerden ve verginin yapısından kaynaklananlar olmak üzere sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan mükellef kaynaklı olanlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-Kiracıların sık mesken değiştirmesi nedeniyle ev sahibi, kiracı ve belediye arasında anlaşmazlıklar oluşmaktadır.

-Emlak beyanı yapılmamış binalarda oturan kiracılardan verginin tahsili konusunda zorluklarla karşılaşmaktadır.

-Hisseli binalara ilişkin ödemelerde sorunlar ortaya çıkmaktadır.

-Ödeme gücü olmayan ya da az olan mükelleflerin yakınmaları, hatta muafiyet talepleri ile sıkça karşılaşmaktadır.¹³⁹

¹³⁹ "Çevre Temizlik Vergisi'nin Alınmasından Vazgeçilemez", Mahalli İdareler, Sayı: 2, 1994, s.20

- ÇTV'nin ilk taksitleri Ocak ayında tahsil edildiği için, yurt dışında çalışan vatandaşlarımızın genellikle yaz aylarında tatile gelmesi nedeniyle, vergiyi cezalı ödemeleri ile karşılaşabilmektedir.

Belediyelerden kaynaklanan sorunlar ise şöyle sıralanabilir:

-%20'lik büyükşehir belediye paylarının, alt belediyeler tarafından anılan belediyelere ödenmemesi.

-%10'luk ÇKÖF payının belediyelerce zamanında ve tam olarak bu fona yatırılmaması.

-Çoğu belediyenin vergiyi tarh tahakkuk ve tahsil işlemlerinde kullanabileceği yetişmiş personel ve teknik imkanlardan yoksun olması.

Verginin yapısından kaynaklanan sorunlar da kısaca şöyle özetlenebilir:

-Tahsilatın belli aylarda yapılması izdihama neden olmaktadır.

-Resmi dairelerin döner sermayeli bölümlerinden vergi tahsilatı sorun olmaktadır.

-Yıkık dökük kullanılamayacak binalar konusunda açık hükümler yoktur.

-Kamu yararına çalışan dernekler konusunda açıklık getirilmemiştir.

-Vergiye ilişkin istisna ve muafiyetler çok geniş tutulmuştur. Bu durum hem yasanın özüne hem de hukuk devleti anlayışına terstir. Zira hukuk açısından devlet de bir tüzel kişiliktir. Ancak ÇTV yasasında Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile bu başlık altında birçok devlet kuruluşu vergi kapsamı dışında tutulmuştur. Oysa bu kuruluşlar belediyelerin vergi kapsamındaki hizmetlerinden yararlanmaktadır.

-Yeniden değerlendirme oranı ve buna bağlı olarak verginin arttırılması, vergilemede ödeme gücü ilkesini zedelemektedir.

-Vergi, yapısı itibarıyla yatay adalet ilkesini zedelemektedir. Çünkü dağılımı itibarıyla eşitsizliklere yol açmaktadır. Oysa vergilemede yatay adalet ilkesi eşitlere eşit muamele yapılmasını öngörmektedir.¹⁴⁰

¹⁴⁰ N.Birol MUTER, Vergi Teorisi, Manisa: C.B.Ü.-İ.İ.B.F., 1997, s.70

5.2. Çözüm Önerileri

Yukarıda belirtilen sorunlara ilişkin çözüm önerileri genel olarak şöyle sıralanabilir:

-Vergi herşeyden önce yeniden yapılandırılmalıdır. Bu yeniden yapılandırma, verginin isminden başlayarak yaptırım gücüne kavuşturulmasına kadar olan her alanını kapsamalıdır.

-Vergiye ilişkin otokontrol ve çapraz kontrol sistemi oluşturulmalıdır. Bu, bilgisayarlı sistemle çalışan belediyeler için kolaylıkla uygulanabilecek bir husustur

-Tahsil kolaylığı açısından emlak vergisi ödemeleriyle çakıştırılmalıdır.

-Vergilemede adalet ilkesinin gereği olan artan oranlılık getirilmelidir. Başka bir ifade ile, ürettikleri katı atık miktarı ve cinsi (tehlikeli, tıbbi) ile mükelleflerin ödeyeceği vergi tutarı arasında doğru orantılı bir ilişki kurulmalıdır.

-Vatandaş bilgilendirilmeli ve uygulamanın tüm ülke genelinde olduğu anlatılmalıdır.

-Tahsilatta etkinlik ve verimin sağlanabilmesi için bandrol sistemi getirilebilir veya vergi, ikişer aylık tahsil edilen su-elektrik faturalarına eklenebilir. Böyle bir uygulama, katı atık ÇTV'nde ortaya çıkan vergiyi doğuran olay sorununu da ortadan kaldıracaktır.

-Sadece gayrimenkul sahiplerinden alınarak kiracılara yansıtılması sağlanabilmelidir.

-Yeniden değerlendirme oranının enflasyon nedeniyle çok yüksek çıktığı zamanlarda daha düşük oranda vergilemeye imkan verecek esneklik mekanizması sisteme monte edilmelidir.

-Fayda prensibinin hayata geçirilmesi ve çevre kirliliğini önleme amacıyla vatandaşların katı atıklarını ayrık biriktirmesini sağlayacak teşvikler getirilmelidir. Örneğin bu şekilde davranan mükelleflere ÇTV ve diğer yerel mali yükümlülüklerde bir takım kolaylıklar sağlanabilmelidir.¹⁴¹

¹⁴¹ Canan ORBAY, "Çevreciye Vergi İndirimi", Ateş Gazetesi, 25.5.1996

-Belediyelerin ÇKÖF'na ve büyükşehir belediyelerine aktarmaları gereken payların vaktinde ve tam olarak ödemelerini sağlamak için getirilen yaptırımlar, siyasi endişeler bir kenara bırakılarak sıkı bir biçimde uygulanmalıdır.

-Belediyelerin, ÇTV gelirlerini yasada belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanmaları sağlanmalı; aksine hareket eden belediyeleri bu tutumlarından vazgeçirmek ve ÇTV'nin amacına ulaşmasını temin etmek için, belediyelerin, merkezi yönetimden istedikleri ve ÇTV gelirlerini yasal açıdan harcayacakları hizmet alanlarına ilişkin ödenek taleplerine yasal kısıtlamalar getirilmelidir.



GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Topluca ve birarada yaşamanın gerektirdiği kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde topluma arz edilmesi konusu günümüzde üzerinde en çok durulan konulardan birisidir. Kamu hizmetlerinin topluma arzulan düzey ve biçimde sunulmasında merkezî yönetimin yanısıra, yerel yönetimlerin rolü ve işlevi tartışmasız kabul edilmektedir. Belediyeler ise, gerek üstlendikleri fonksiyonlar gerekse halka en yakın yönetim birimleri olmaları nedeniyle diğer yerel yönetim birimlerine nazaran bu konuda daha ön plandadırlar.

Yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkış nedenleri farklı olup, tek bir sebebe bağlanamamaktadır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri olarak genellikle ekonomik, siyasi, hukuki ve tarihi-sosyolojik sebepler ileri sürülmektedir. Bu faktörler arasında biri ya da birkaçı daha etkili olabileceği gibi, zaman içerisinde ağırlıklı etkide bulunan faktör değişebilmektedir. Ancak yerel kamusal mal ve hizmetler anlamındaki ekonomik faktör bu nedenler arasında diğerlerine nazaran daha belirleyici rol oynamaktadır.

Öte yandan yerel yönetimlerin yapılanması - devlet yapılanmasının bir sonucu olarak - ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklara bağlı olarak federal yapıya sahip ülkelerdeki yerel yönetimlerin üniter yapıya sahip devletlerdeki yerel yönetimlerden mali açıdan daha özerk oldukları gözlenmektedir.

Yerel yönetimler, merkezî yönetim ile birlikte sundukları hizmetlerden başka, toplumun günlük hayatı üzerinde yaşamsal öneme sahip hizmetlerin de biricik temin edicisi konumundadırlar. Bu itibarla iyi düzenlenmiş ve toplum taleplerine zamanında cevap verebilen bir yönetim yapısı ve anlayışı çerçevesinde, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temelinde yer alırlar.

Yerel kamusal mal ve hizmetlerin üretici birimi olarak yerel yönetimler, yasal açıdan kendilerine verilen görev alanı içinde fonksiyon icra ederlerken, sundukları hizmetlerin finansmanını kamu kaynaklarından elde ederler. Kamu kaynakları ise milli gelir ile sınırlıdır. Bu kaynaklardan merkezî yönetim de hizmetlerinin finansmanı amacıyla yararlandığı için ortaya bölüşüm sorunu çıkmaktadır. Uygulamada kaynak bölüşümü sorunu çeşitli şekillerde çözülebilmektedir.

Kaynak bölüşümüyle ilgili olarak dikkat edilmesi gereken nokta, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmasıdır. Başka bir anlatımla, görev ve kaynak bölüşümü birlikte yapılmalı ikisi arasındaki bağ koparılmamalıdır. Üstelik yerel yönetimlerin, merkezi yönetime nazaran mali açıdan daha güçsüz oldukları göz önüne alınır ve demokrasinin güçlendirilmesi bakımından korunmaları gerektiği düşünülürse konunun önemi ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde günümüzde sıkça gözlendiği gibi yerel yönetimler fonksiyon icra edemez kurumlar haline gelirler.

Yerel yönetimlerin gelirleri ne denli özgelirlerden oluşursa, bu kuruluşlardan beklenen demokrasi işlevi o oranda yerine gelmiş olacaktır. Çünkü kamu hizmetlerinin finansmanı için en sağlam kaynak olan verginin gerek ulusal düzeyde, gerekse yerel düzeyde gelişimi parlamentoların gelişimi ile atbaşı beraber olmuştur.

Ülkemizde belediyelerin mali sıkıntılarının kökeninde yerinden yönetim anlayışının hem yönetilenlerde hem de yöneticilerde yeterince gelişmemiş olması yatmaktadır. Belediyelerimiz hali hazırda üzerlerine yüklenen 77 kalem görev ve yetersiz mali kaynaklarla uzun vadeli planlar yapmak ve uygulamak yerine çok kısa vadeli işleri yapma yolunu tercih etmektedirler. Çalışanlarının maaşını ödeyemez duruma gelen belediye başkanlarının, belediye binasını satmak, para karşılığında parti değiştirmek gibi girişimlerde buldukları görülmemiş şeylerden değildir.

Buna karşılık gerek özelleştirme uygulamalarıyla gerekse kentsel rantları kullanarak veya diğer şekillerde çok başarılı olan belediye yönetimleri de mevcuttur. Ancak bunlar büyük ölçüde kişisel bir takım gayret ve çabaların sonucu olup, genel durum, binasını satmaya kalkışanlar kadar olmasa bile tedbir alınmasını gerektirecek düzeydedir. Aslında belediyelerin mali sorunları ve bu sorunların çözümüne yönelik çalışmalar kamu yönetiminin bütüncül yapısı içinde ele alınmalıdır. Aksi takdirde getirilen çözüm kalıcı olmaz.

Ne var ki ülkemizde yönetimin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen radikal ve köklü değişim çabaları - uzun yıllardır sürüyor olmasına rağmen - bir türlü hayata geçirilememiştir. Uygulamada genellikle gözlemlenen, mevcut idari yapının aksayan yönlerini palyatif tedbirlerle gidermeye çalışmaktır. Başka bir ifadeyle yapılan düzenlemeler bir yeniden yapılanma düzeyinde değildir.

Örneğin 1980 öncesi belediye gelirlerinin yetersizliği çok sık dile getirilir, konu ile ilgili hemen her bilimsel toplantıda ve yayında bu husus vurgulanırdı. 1981'de yapılan bir düzenleme ile bu sorunun kısmen ve geçici olarak giderildiği görülmektedir. Ancak bu düzenleme sadece gelirlerle sınırlı kalmış, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla aradan geçen 15 yıldan sonra aynı sorunlarla birlikte yine belediyelerin gelirlerinin yetersizliği konusunda yakınmaların sürdüğü görülmektedir.

Belediyelerin mali sıkıntılarına kısa vadede çözüm olması amacıyla uygulamaya konan ve çalışmada incelenen ÇTV'ni de bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. Öte yandan belediyelerin gelir yetersizliklerinin yanısıra, özerkliklerinin olmadı da sıkça ileri sürülen bir husustur. Gelir yetersizliklerine ilişkin eleştiri ve yorumlar da çoğunlukla merkezî yönetim vergi gelirlerinden alınan payların azlığından yakınma biçimindedir. Merkezî yönetime mali açıdan bağımlılığın özerklik talepleriyle telif edilmesi mümkün değildir.

Belediyelerin mali sorunlarına kısmen de olsa çözüm getirmesi beklenen ÇTV uygulamasından elde edilen sonuçlar aşağıda kısaca özetlenmiştir.

- ÇTV, şayet mali hukuk kurallarına göre ve sözkonusu sorunlara yolaçmayacak şekilde yeniden düzenlenip uygulamaya devam edilirse, yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) finansman sorunlarının çözümüne katkı yapmaya aday gözükmektedir. Manisa Belediyesi'deki uygulama bu yönde sonuç vermiştir.

- ÇTV, her ne kadar belediyelerin finansman sorununa yönelik olsa da uygun düzenlemelerle çevre kirliliğini önlemeye yönelik bir vergi haline sokulabilir. Bu gözlem yalnızca katı atık ÇTV için olup, atık su ÇTV çevre duyarlı bir vergidir.

Ülkemizde kentsel alanlarda yaşamanın bir bedeli olmalıdır. Çünkü buralarda ortaya çıkan sorunların giderilmesi için gereken finansman kaynaklarının sorunu üretenden karşılanması gereklidir. Gelişmiş ülkelerde uzun yıllardır uygulama alanı bulan bu anlayış, bu ülkelerdeki - çok büyük metropoller hariç - kentlerin mali sağlığını iyi durumda tutmanın birinci koşulu olarak algılanmaktadır.

Demokrasinin yerellik boyutunu ortaya çıkaran bu durum, ülkemiz açısından henüz yenidir. Ancak gelişmeler göstermektedir ki kentsel sorunların çözümüne yönelik arayışlar, bu algılamının çerçevesinde teşekkül etmeye başlamıştır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AÇBA, Sait. Belediye Bütçesi. Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.

AKALIN, Güneri. Kamu Ekonomisi. Ankara: A.Ü. SBF Yayınları, No:486, 1981.

AKTAN, Coşkun Can. Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme.
İzmir: Akıselim Matbaası, 1992.

ATAŞOY, Veysel. Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi.
İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayın No:87, 1992.

AYMAN GÜLER, Birgül. Yerel Yönetimler. Ankara: TODAİE Yayın No:244, 1992.

BATIREL, Ömer Faruk. Kamu Maliyesi Teorisine Giriş. 3.b. İstanbul: Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayın No: 388, 1990.

BLUMBERG, Lois, Robert GOTTLIEB. War on Waste, Can America Win Its Battle With Garbage?. USA: Island Press, 1989.

BULUTOĞLU, Kenan, Erciş KURTULUŞ. Bütçe ve Kamu Harcamaları. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988.

BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş. 3.b. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981.

COINTREAU-LEVINE, Sandra. Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries. Volume 1. The Formal Sector. Washington: The World Bank, 1994.

DAVEY, Ken, Sadun EMREALP. Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi. İstanbul: IULA-EMME, 1991.

DEVRİM, Fevzi. Kamu Maliyesine Giriş. 2.b. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1996.

EKEN, Musa (haz.). Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi. İzmir: İZTO Yayın No:7, 1995.

- EKER, Aytaç, Kamil TÜĞEN. **Kamu Maliyesine Giriş**. 6.b. Ankara: Takav Matbaacılık, 1995.
- ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**. 2.b. İzmir: Akademi Kitabevi, 1995.
- FALAY, Nihat, Ersin KALAYCIOĞLU, Ümit ÖZKIRIMLI. **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**. İstanbul: TESEV, 1996.
- GÖRMEZ, Kemal. **Türkiye'de Çevre Politikaları**. Ankara: Gazi Büro, 1991.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref. **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1994.
- GÜNAL, Bünyamin. **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı**. İstanbul: Damla Aj., 1993.
- KARATEPE, Şükrü. **Osmanlı Siyasi Kurumları**. 2.b. İstanbul: İşaret Yayınları, 1990.
- KELEŞ, Ruşen. **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**. Ankara: TBD-KAV Araştırma Dizisi:3, 1994.
- KELEŞ, Ruşen. **Kentleşme Politikası**. 2.b. Ankara: İmge Kitabevi, 1993.
- KELEŞ, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınevi, 1992.
- MORALIOĞLU, M.Rıza, Osman UZUN, Mustafa BOZAL, Sıdıka MERİÇER, Abidin YATKIN (haz.). **Manisa Belediyesi 1989-1994**. Manisa: Manisa Belediyesi, 1994.
- MORALIOĞLU, Mesut, Cemil NEŞELİLER, Nusret SAYIM; İsmet KURUTAÇ, Ali DİLŞEN (haz.). **Manisa Belediyesi 1977-1983**. Manisa: Manisa Belediyesi, 1984.
- MUSGRAVE, Richard A, Peggy B. MUSGRAVE. **Public Finance in Theory and Practice**. 5th edition. USA: Mc Graw-Hill, 1989.
- MUTER, Naci Birol. **Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı. (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)**. Manisa, 1994.

MUTER, Naci Birol. **Türkiye'nin Mali Yapısı. (Kurumsal ve Kuramsal bir Yaklaşım).** Salihli: CBÜ-Salihli Meslek Yüksekokulu, 1996.

MUTER, Naci Birol. **Vergi Teorisi.** Manisa: C.B.Ü.-İ.İ.B.F., 1997

NADAROĞLU. Halil. **Mahalli İdareler.** 5.b. İstanbul: Beta Bas. Yay. Dağ.A.Ş. 1994.

O'SULLIVAN. Arthur. **Urban Economics.** 3rd edition. USA: Irwin, 1996.

ÖNCEL, Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi.** 2.b. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.

ÖRNEK, Acar. **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1991.

PAMUKÇU, F.Nevin. **Evsel Atıkların Yönetimi ve Geri Kazanımı.** Ankara: Çevre Bakanlığı, Çevre Yazıları-7, 1995.

PEYNİRCİOĞLU. Nevin, Belma, ÜSTÜNIŞIK. **Nüfusu 20.000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoku (1993) ve İhtiyacı Tahminleri (1994-2000).** Ankara: DPT, 1994.

PIRENNE Henri. **Ortaçağ Kentleri.** (Çev.) Ş.Karadeniz. İstanbul : Dost Yayınevi, 1983.

SANDFORD, Cedric. **Economics of Public Finance.** 4th edition. Great Britain: Pergamon Press, 1992.

SÖNMEZ, Sinan. **Kamu Ekonomisi Teorisi.** Ankara: Teori Yayınları, 1987.

TAŞDEMİR, Kubilay, Ramazan ÖZKEPİR. **Belediye Başkan ve Meclis Üyelerinin El Kitabı.** Ankara: Kamu Hizmetleri Araştırma Vakfı, 1994.

TOKBAY, Nejat, Osman, UZUN (haz.). **Manisa Belediyesi 1994-1996 Faaliyet Raporu.** Manisa: Manisa Belediyesi, 1996.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin. **Yerel Yönetimler.** 2.b. İzmir: Bornova Belediyesi Bilim ve Kültür Etkinlikleri Yayın No:1, 1992.

TOPRAK, Zerrin. **Kent Yönetimi ve Politikası.** 2.b. İzmir: Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayınları No:3, 1988.

TORTOP, Nuri. **Mahalli İdareler**. 5.b. Ankara: Teori Yayınları, 1994.

TORTOP, Nuri. **Yerel Yönetimler Maliyesi**. Ankara: TODAİE Yayın No:263, 1996.

TURHAN, Salih. **Vergi Teorisi**. İstanbul: İ.Ü., İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayın No: 57, 1979.

TUTAR, Hilmi. **200 Soruda Çevre**. Ankara: Çevre Bakanlığı, Çevre Yazıları-1, 1995.

UZUN, H.İbrahim. **Belediye Gelirleri Kanunu Yorum ve Açıklamaları**. İzmir, 1982.

ÜSTÜNİŞİK, Belma. **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri**. Ankara: DPT, 1992.

WEHR, Hans. **A Dictionary of Modern Written Arabic, Arabic-English**, (ed. J.Milton Cowan). 3rd edition. Beirut: Librairie du Liban, 1980.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir. **Belediye Yönetimi**. Ankara: Zirve Ofset, 1996.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir. **Çevre Yönetiminin Temel Araçları**. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 1995.

YAŞAYAN, Sabri. **1993'te Belediyelerimiz**. Ankara:Türk Belediyecilik Derneği, 1993.

MAKALELER

AKALIN, Güneri. "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt:3, Sayı:2, mart 1994.

AKYILMAZ, Bahtiyar. "İl Özel İdaresi", **Türk İdare Dergisi**. Yıl:60, Sayı:379, Haziran 1988.

BAŞKAYA, Kemal. "Çevre Temizlik Vergisi", **Yaklaşım**, Yıl:2, Sayı:15, Mart 1994.

BAŞTÜRK, Adem, M.Talha GÖNÜLLÜ. "Evsel ve Endüstriyel Katı Atıkların Düşündürdükleri", **Çevre ve İnsan**. Yıl:5, Sayı:15, Kasım 1993.

- CELASUN, Merih. **Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Paneli (iç.)**. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 1995.
- ÇENGELCİ, Ethem. "Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmetler ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Başlıca Görevler", **Türk İdare Dergisi**. Yıl:60, Sayı:378, Mart 1988.
- ÇİFTLİKLİ, Mehmet. "Çevre Temizliği Vergisi", **Ekoloji Çevre Dergisi**, Yıl:2, Sayı:8.
- DEVRİM, Fevzi. "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", **Özelleştirme Sempozyumu**. Manisa: 28-29 Nisan 1994.
- DÜNDAR, Yılmaz. "Bazı İllerimizde Çevre Öncelikleri", **Çevre ve İnsan**. Yıl:6, Sayı:22, Ağustos 1995.
- DÜNDAR, Yılmaz. "Çevre Korumada Yerel Yönetimlerin Önemi", **Çevre ve İnsan**. Yıl:6, Sayı:19, Şubat 1995.
- DÜZGÜN, Yılmaz. "Belediye Gelirlerinden Çevre Temizlik Vergisi", **Maliye Postası Dergisi**, 15.6.1995.
- ERYILMAZ, Bilal. "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**. Yıl:60, Sayı:379, Haziran 1988.
- GROENEWEGEN, Peter. "Taxation and Decentralization: A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System", **Decentralization, Local Governments, and Markets**, (edited by Robert J.Bennett). Oxford: Clarendon Press, 1990.
- GUERON, Judith M. "Economics of Solid Waste Handling and Government Intervention". **Public Prices For Public Products** (ed.) Selma Mushkin. Washington: Urban Institute, 1972.
- KALKAN, Süleyman. "İktisadi Rantın Vergilendirilmesi", **Yaklaşım**. Yıl:3, Sayı:35, Kasım 1995.
- KAZICI, Sami. "Vergilendirme ve Çevre", **Vergi Dünyası**, Sayı:136, Aralık 1992.
- EL KHOLY, Mahmoud Kamel. "Financing Capital Investment", **Management of Urban Financial Resources in the Middle East**. İstanbul: IULA-EMME, 1992.

- KELEŞ, Ruşen. **Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri (iç.)**. Ankara: TBD-KAV Ortak Eğitim Projesi Yayını, 1993.
- KENNEDY, Peter W., Benoit LAPLANTE. **Municipal Solid Waste Management: The Optimal Pricing of Garbage and Recyclable Collection**, 50th Congress of International Institute of Public Finance, 22-25 August 1994, Harvard University, Massachusetts, USA
- _____. "Çevre Temizlik Vergisi'nin Alınmasından Vazgeçilemez". **Mahalli İdareler**. Sayı: 2, 1994.
- MERİÇ, Osman. "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme", **Türk İdare Dergisi**. Yıl:61, Sayı:382, Mart 1989.
- MINGER, Helmar. "Federal Almanya Cumhuriyetinin Federal Yapısı", **Almanya'da Yerel Yönetimler**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği, 1992.
- MIESZKOWSKI, Peter, George R. ZODROW. "Taxation and Tiebout Model", **Journal of Economic Literature**, Volume XXVII, Number 3, September 1989.
- MUTER, Naci Birol. "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", **Özelleştirme Sempozyumu**. Manisa: 28-29 Nisan 1994.
- MUTLUER, Kamil. "Emlak Vergisi Üzerine Düşünceler", **Yaklaşım**. Yıl:4, Sayı:44, Ağustos 1996.
- NADAROĞLU, Halil. **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu (iç.)**. İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayın No: 6, 1995.
- ORBAY, Canan. "Çevreciye Vergi İndirimi". **Ateş Gazetesi**, 25.5.1996.
- ORHANER, Emine. "Çevre Kirliliğine Karşı Vergi Uygulaması", **İşletme ve Finans**, Sayı:98-99, Mayıs-Haziran 1994.
- OWENS, Jeffrey. "Financing Local Government", **Local Government Economics in Theory and Practice**. (ed.) David KING. London: Routledge, 1992.
- ÖNCEL, Türkan. "Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 34.Seri**, İstanbul:İ.Ü. Yayın No:3695, 1993.

- ÖZER, İlhan. "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Konusunda Son Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt:18, Sayı:1, Mart 1985.
- PINARLI, Vedat. "Yerel Yönetimler ve Çevre Sorunu Olarak Katı Atıklar", **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt:1, Sayı:4, Temmuz 1992.
- PIRLER, Orhan. "Belediyelerde ÇTV'nin Uygulanması", **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt:3, Sayı:2, Mart 1994.
- SAKINÇ, Süreyya. "Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetimi", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu**. İzmir:İZTO Yayın No:6, 1995.
- SENCER, Muzaffer. "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt:18, Sayı:1, Mart 1985.
- TEKİNBAŞ, Emre, Üstün DİKEÇ. "Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü: Türkiye Örneği, Halil Nadaroğlu-Ruşen Keleş Tebliğine Yorum", **Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler. VII.Türkiye Maliye Sempozyumu**. İstanbul: Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, 1991.
- TURHAN, Salih. "Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 35.Seri, Yıl:1991-1992, İstanbul:İ.Ü. Yayın No:3694, 1993.**
- YALÇINDAĞ, Selçuk. "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995.
- YENER, Ergun. **Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Paneli (iç.)**. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 1995.
- YERELİ, Ahmet Burçin, Metin MERİÇ. "Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**. Ekim,1993.

KURUM YAYINLARI

_____ **Türkçe Sözlük-I (A-J)**. Yeni Baskı, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu, İstanbul: Milliyet Yayınları, 1992.

- _____ **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı.** Ankara: İçişleri Bakanlığı-MİGM ve Council Of Europe, Yayın No:3, 1995.
- _____ **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim.** Ankara:İçişleri Bakanlığı-MİGM ve Council Of Europe, Yayın No:2, 1995.
- _____ **Yerel Yönetimler ve Çevre.** Ankara: Çevre Bakanlığı, 1995.
- _____ **Türkiye İstatistik Yıllığı 1995.** Ankara:DİE, 1996.
- _____ **Çevre İstatistikleri, Belediye Katı Atık İstatistikleri-1991.** Ankara: DİE,1994.
- _____ **Belediyelerin Mali Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri.** Ankara: DPT, 1993
- _____ **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).** Ankara: DPT, 1985.
- _____ **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması. 6. BYKP,ÖİK Raporu.** Ankara: DPT, 1991.
- _____ **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi. 7. BYKP, ÖİK Raporu.** Ankara: DPT, 1994.
- _____ **Vergi. VII. BYKP, ÖİK Raporu.** Ankara: DPT, 1996.
- _____ **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (1996-2000)** Ankara: DPT, 1995.
- _____ **Mahalli İdarelerin Yaniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri.** Ankara: İçişleri Bakanlığı-MİGM Yayınları No:8, 1996.
- _____ **Emlak Vergisi Kanunu ve İlgili Mevzuat-2380 Sayılı Kanun- Belediye Gelirleri Kanunu ve İlgili Mevzuat.** Ankara: İçişleri Bakanlığı-Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1986.
- _____ **“Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Seri No:14”.** Resmi Gazete, Sayı:21812, 8 Ocak 1994.

- _____ **Vergi İstatistikleri Yıllığı. 1982-1991.** Ankara: Maliye Bakanlığı-GGM, 1992.
- _____ **Yerel İdarelere İlişkin Vergi Düzenlemeleri ve Etkileri.** Ankara: Maliye Bakanlığı-GGM, 1993.
- _____ **Belediye Gelirleri.**Ankara:TBD-KAV, Ort. Eğt. Projesi Yayını, 1992.
- _____ **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma.** Ankara: Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adaneur Vakfı, 1995.
- _____ **Better Urban Services.** USA: The World Bank, 1995.
- _____ **Livable Cities for the 21st Century.** USA: The World Bank, 1995.

