

**YEREL YÖNETİMLER
VE EKONOMİK ÖNEMİ**

(Yüksek lisans Tezi)

Bünyamin ÇAKIR

Eskişehir, 2000

YEREL YÖNETİMLER VE EKONOMİK ÖNEMİ

Bünyamin ÇAKIR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İktisat (İktisadi Gelişme) Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Muharrem AFŞAR

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Mayıs 2000

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ
YEREL YÖNETİMLER VE EKONOMİK ÖNEMİ

Bünyamin ÇAKIR
İktisat Anabilim Dalı
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mayıs 2000
Danışman:Yrd.Doç.Dr. Muharrem AFŞAR

Yerel yönetimler, kamunun halka en yakın kesimini oluşturan anayasal tüzel kişiliğe sahip demokrasi okullarıdır. Ülkemizde, özellikle 1960'lı yıllarda başlayan hızlı kentleşme süreci, doğal olarak belediyeleri ön plana çıkarmıştır.

Yerel yönetimler, mal ve hizmet üretimi, kapital stoku ve istihdam yaratarak iktisadi ve sosyal gelişmeye katkıda bulunurlar. Ayrıca, ekonomik etkinlikleri sonucu önemli dışsal faydalar sağlarlar. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin ekonomik önemi, iktisadi ve sosyal gelişmeye katkıları, 1980-1997 yılları arası veriler ve ekonometrik bazı yöntemler kullanılarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın ilk iki bölümünde, Türkiye'de yerel yönetimlerin mevcut durumu, mali yapıları ve sorunları; üçüncü bölümünde Pareto Optimumu, kaynakların etkin ve rasyonel kullanımı, dışsal fayda ve zararlar, mal ve hizmet üretimi, kapital stoku, yerel yönetimlerin yatırımları ve istihdam konuları işlenmiştir.

Ülkemizde bir an önce yasal düzenlemelere gidilmeli, "yerinden yönetim ilkesi" esas alınarak, merkez-yerel görev dağılımı yeniden belirlenmeli, yerel yönetimlerin bir an önce iktisadi özerkliğe kavuşturulması amaçlanmalıdır. Ayrıca bu yönetimler üzerindeki idari vesayet, yerini yargısal, teknik ve demokratik (toplumsal baskı grupları aracılığıyla) denetimlere bırakmalıdır.

ABSTRACT**LOCAL ADMINISTRATIONS AND ITS IMPORTANCE**

Bünyamin Çakır
Faculty of Economy
Anadolu University Institute of Social Sciences May 2000
Advisor: Yrd.Doç.Dr.Muharrem AFŞAR

Local administrations are schools of democracy which have a constitutional juristic characteristic that, is too close to the society. In our country, the warped and swift urbanization process, caused the municipalities to become fundamental, especially starting from 60's.

Local administrations contribute the economic and social development by production of goods and services, capital stock and creation of employment. Moreover, they provide some important external profits by their economical efficiency. In this study, the contribution of local administrations to the economic and social development is defined by using some econometric methods and some data given between 1980-1997.

In first two sections of this study, the existing situation of local administrations in Turkey, their financial structure and problems are explained. In third section, the matters of Pareto's Optimum, the rational and efficient use of resources, external profits and damages, production of goods and services, capital stock and the investments and employment of local administrations are defined.

In our country some legal regulations have to be made urgently and the local-central distribution of duty legal regulations have to be re-determined; essentially by "Local Management" principle and it has to be intended that, the local administrations must provide an urgent economic autonomy.

Also, the managerial executorship on these governings, has to leave its place to judicial, technical and democratic control by (the intermediation of social pressure groups).

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Bünyamin ÇAKIR'ın "**Yerel Yönetimler ve Ekonomik Önemi**" başlıklı tezi **12 Haziran 2000** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **İktisat (İktisadi Gelişme)** Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr.Muharrem AFŞAR
Üye : Prof.Dr.Kemal YILDIRIM
Üye : Yrd.Doç.Dr.Tufan ÇAKIR

Prof.Dr.Enver ÖZKALP
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

| | <u>SAYFA</u> |
|----------------------------|--------------|
| ÖZ..... | ii |
| ABSTRACT..... | iii |
| JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI..... | iv |
| ÖZGEÇMİŞ..... | v |
| TABLolar LİSTESİ..... | x |
| GRAFİKLER LİSTESİ..... | xi |
| GİRİŞ..... | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERİN
ROLÜ VE ÖNEMİ

| | |
|--|---|
| 1. Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Kapsamı..... | 4 |
| 1.1. Belediyeler..... | 5 |
| 1.2. İl Özel İdareleri..... | 6 |
| 1.3. Köyler..... | 7 |
| 2. Türkiye’de Kentleşme Olgusu..... | 7 |
| 3. 2000 Yılına Giren Ülkemizde Yerel Yönetimler..... | 9 |

İKİNCİ BÖLÜM**YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ
HARCAMALARI VE KAYNAK SORUNLARI**

| | |
|--|-----------|
| 1. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları..... | 11 |
| 1.1. Vergiler..... | 14 |
| 1.1.1. Genel İlkeler..... | 15 |
| 1.1.2. Emlak Vergisi..... | 16 |
| 1.1.3. Diğer Vergiler..... | 19 |
| 1.2. Genel Bütçe Transferleri..... | 20 |
| 1.3. Borçlanma..... | 25 |
| 1.3.1. İller Bankası..... | 29 |
| 2. Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve Kaynak Sorunu..... | 32 |
| 2.1. Belediyeler..... | 34 |
| 2.2. İl Özel İdareleri..... | 36 |
| 2.3. Fiyatlandırma-Vergilendirme İkilemi..... | 37 |
| 2.4. Merkez-Yerel Kaynakların Paylaşımı ve Mali Özerklik..... | 39 |
| 2.4.1. Genel İlkeler..... | 39 |
| 2.4.2. Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet..... | 42 |
| 2.5. Yerel Yönetimlerde Mali Denge..... | 45 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ VE SOSYAL GELİŞMEYE KATKISI

| | |
|--|----|
| 1. Kaynakların Etkin ve Rasyonel Kullanımı..... | 47 |
| 1.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sorunu..... | 48 |
| 1.1.1. Kaynak Kullanımı ve Deneyimler..... | 48 |
| 1.2. Pareto Optimumu..... | 52 |
| 1.2.1. Pareto Kriteri..... | 54 |
| 1.2.2. Pareto Optimumu ve Ekonomide Genel Denge..... | 55 |
| 1.3. Belediyelerde Performans Ölçülmesi..... | 56 |
| 2. Yerel Yönetimlerde Mal ve Hizmet Üretimi ve Optimum Hizmet Alanı... | 58 |
| 2.1. Mal ve Hizmet Üretim..... | 58 |
| 2.1.1. Genel Olarak Mal ve Hizmet Üretimi..... | 59 |
| 2.1.1.1. Belediye Örgütü..... | 61 |
| 2.1.1.2. Yönetimler Arası İşbirliği..... | 61 |
| 2.1.1.3. İhale/Sözleşme Yöntemi ve Özelleştirme..... | 63 |
| 2.1.1.4. İmtiyaz..... | 68 |
| 2.1.1.5. Kupon Sistemi..... | 69 |
| 2.1.1.6. Gönüllü Kuruluşlar..... | 70 |
| 2.1.1.7. Kendi Kendine Hizmet (Self Servis)..... | 70 |
| 2.1.1.8. Yerel Yönetim Şirketleri..... | 71 |
| 2.1.1.8.1. Belediye Şirketleri..... | 71 |
| 2.1.1.8.2. Özel İdare Şirketleri..... | 74 |
| 2.1.2. Belediyelerde Sosyal ve Kültürel Hizmet Üretimi..... | 75 |
| 2.1.2.1. Belediyelerde Sosyal Hizmet Üretimi..... | 76 |
| 2.1.2.2. Belediyelerde Kültürel Hizmet Üretimi..... | 77 |
| 2.1.2.3. Sosyal Konut Üretimi..... | 78 |
| 2.2. Optimum Hizmet Alanı..... | 80 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.1. Belediyelerde Optimum Hizmet Alanı..... | 80 |
| 2.2.2. İl Özel İdareleri ve Köylerde Optimum Hizmet Alanı..... | 81 |
| 3. Dışsal Fayda ve Zararlar..... | 83 |
| 3.1. Dışsal Faydalar..... | 83 |
| 3.1.1. Kısmi Sübvansiyon..... | 83 |
| 3.1.2. Tam Sübvansiyon..... | 85 |
| 3.2. Dışsal Zararlar..... | 86 |
| 4. Yerel Yönetimler ve İstihdam..... | 87 |
| 4.1. Belediyelerde ve Belediye Şirketlerinde İstihdam..... | 87 |
| 4.2. Belediyeler ve Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri..... | 90 |
| 5. Yerel Yönetimlerin Yatırımları ve Kapital Stoku..... | 93 |
| 6. Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve İktisadi Büyüme..... | 97 |
| | |
| SONUÇ..... | 100 |
| | |
| EKLER..... | 102 |
| | |
| KAYNAKÇA..... | 119 |

TABLOLAR LİSTESİ

| | <u>SAYFA</u> |
|---|--------------|
| Tablo 1. Yerel Yönetim Giderlerinin GSYİH'ya Oranı..... | 3 |
| Tablo 2. Yıllara Göre Belediye Sayıları ve Nüfusları..... | 8 |
| Tablo 3. Cari ve Sabit Fiyatlarla (1963=100) Yerel Yönetimlerin Gelirleri (Milyon TL)..... | 11 |
| Tablo 4. Belediye Gelirlerinin Bileşimi(% olarak)..... | 12 |
| Tablo 5. Kişi Başına 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere ve 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehirlerde Yaşayan Kişi Başına Aktarılan Payların Gelişimi..... | 23 |
| Tablo 6. Özel İdare Gelirlerinin Devlet Gelirlerine Oranı..... | 24 |
| Tablo 7. Belediye Borç Ödemeleri ve Transfer Harcamaları..... | 26 |
| Tablo 8. İller Bankası Kaynaklarından Belediyelere Açılan Krediler İçinde Kısa Vadeli Kredilerin Payı ve Faiz Ödemelerinin Toplam Kredilere Oranı..... | 27 |
| Tablo 9. Belediyelerin Yıllara Göre Dış Borçları..... | 28 |
| Tablo10. Cari ve Sabit Fiyatlarla, Yerel Yönetimlerin Harcamaları..... | 32 |
| Tablo11. Belediyelerin Yıllara-Giderlerine Göre Kesin Hesapları..... | 34 |
| Tablo12. Fiyatlandırma-Vergilendirme | 38 |
| Tablo13. Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH İçindeki Payları..... | 41 |
| Tablo14. Kamusal Malların Özellikleri..... | 59 |
| Tablo15. Yerel Yönetimlerin Bazı Önemli Sektörlerde Rolü..... | 60 |
| Tablo16. Sözleşme Yöntemiyle Sağlanan Tasarruflar..... | 64 |
| Tablo17. Belediyelerin Sağlık Harcamaları..... | 77 |
| Tablo18. Belediye Bütçeleri İçinde Personel Giderleri..... | 87 |
| Tablo19. Belediye Personel Sayısı..... | 89 |
| Tablo20. Yerel Yatırımlarla Toplam Kamu Yatırımlarının Karşılaştırılması. | 94 |
| Tablo21. Yerel Yönetimlerin Kapital Stokunun Gelişimi..... | 95 |

GRAFİKLER LİSTESİ

| | |
|---|-----------|
| GRAFİK 1. Ekonomide Genel Denge..... | 55 |
| GRAFİK 2. Kısmi Sübvansiyon..... | 84 |
| GRAFİK 3. Tam Sübvansiyon..... | 85 |
| GRAFİK 4. Dışsal Zararlar..... | 86 |

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, sosyal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yerel yönetimler sisteminden ve taşrada yürütülmesi gerekli hizmetlerin yönetimine toplumun katılmasını sağlayan yerinden yönetim düzeninin diğer şekillerinden azami ölçüde yararlanmaya çalışmaktadırlar.¹ Ülkemizde de özellikle 1980'li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin yerel ve ulusal kalkınmaya ve gelişmeye katkısı giderek önem kazanmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köylerdir. Son otuz yılda yaşanan hızlı kentleşme olayı doğal olarak belediyeleri ön plana çıkarmıştır. 1930'larda Atatürk'ün "Türk ülkesi içinde köylere varıncaya kadar küçük büyük bütün şehirlerimizin birer refah, mutluluk ve bayındırlık alanı olması önde tuttuğumuz amaçlardandır"² demesine rağmen, bu çalışmamızda görüleceği gibi, yaklaşık 70 yıl sonra yerel yönetim birimleri arzu edilen seviyeye ulaşamamıştır.

Türkiye'nin bazı maddelerine çekinceler koyarak imzaladığı **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, "*Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının.....en doğrudan kullanımının yerel düzeyde*" gerçekleştiğini ifade etmekte, yerel yönetimlerin korunmasını ve güçlendirilmesini öngörmektedir.³

yapının zamanla küçülmesini, bazı önemli hizmetlerin (eğitim ve sağlık gibi) yerel yönetimlerin sorumluluğuna devredilmesini ve bu yönetimlerin

¹ Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Çev: Selçuk YALÇINDAĞ ve Necil ULUSAY, (Ankara), s.1

² Fethi AYTAÇ, "Cumhuriyetimizin 70.Yılında Mahalli İdareler", **Türk İdare Dergisi**. Sayı no 401, (Aralık 1993), s.541

³ Aynı, s.542

yapının zamanla küçülmesini, bazı önemli hizmetlerin (eğitim ve sağlık gibi) yerel yönetimlerin sorumluluğuna devredilmesini ve bu yönetimlerin yönetsel ve kaynaksal olarak daha özerk ve demokratik hale gelmesini amaçlamaktadır. Batı ülkelerinde yaşanan bu sürecin aksine olarak, ülkemizde 1930-1999 arası “**merkezden yönetim**” ilkesinin giderek ağırlık kazandığı görölmektedir. Bu bağlamda başta sağlık olmak üzere, belediyelerin sosyal ve kültürel görevlerinin yanında, kentsel gelişme planlaması, toplu konut üretimi alanlarında, yerelden merkeze yetki devri sayılabilir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ülkemizde yerel yönetimler ve kentleşme olgusu üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, yerel yönetimlerin gelir kaynakları, finansman biçimleri, harcamaları ve mali dengesi incelenecektir. Üçüncü bölümde, kaynakların etkin ve rasyonel kullanımı, belediyelerde performans ölçülmesi, yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretimi, dışsal fayda ve zararlar, değişik modeller ve yaklaşımlar geliştirilerek bunların ışığında, istihdama ve kapital stokuna etkisi incelenerek, bu yönetimlerin ekonomik önemi ele alınacaktır. Çalışmanın sonunda yer alan EKLER bölümünde, yerel yönetimlerle ilgili önemli verilerin bulunduğu tablolar yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN

RÖLÜ VE ÖNEMİ

Günümüzde kamu kesiminde yerel yönetimlerin önemini ifade etmek için, EK-1, 2 ve 3'teki rakamlar verilmiştir. Bu eklerde yer alan tablolarda, Türkiye dahil Avrupa ülkelerinde belediye harcamaları, belediye yatırım harcamaları ve belediyelerin finansman kaynaklarına ilişkin veriler bulunuyor. Gerek belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı, gerekse belediye harcamalarının GSYİH (Gayri Safi Yurt İçi Hasıla)'ya oranı, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, ülkemizdeki rakamlar, Avrupa ortalamasının çok altında kalmaktadır. Belediye yatırım harcamalarıyla belediye toplam harcamaları, kamu yatırım harcamaları ve GSYİH arasındaki oranlar açısından da ülkemiz genelde alt sıralarda yer almaktadır. Belediyelerin finansman kaynaklarının % olarak verildiği EK-3'teki tabloya bakıldığında ise; Türkiye'de yerel vergilerin diğer ülkelere göre çok düşük, Genel Bütçeden yapılan transferlerin ise diğer ülkelere göre çok yüksek olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda da Türkiye'de ve üç Avrupa ülkesinde yüzde olarak yerel yönetim giderlerinin GSYİH'ya oranları yer alıyor. Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde, Türkiye'nin aksine, yerel yönetim harcamaları önemli yer tutuyor. Bu oran yerel yönetimlere dahada ağırlık veren İskandinav Ülkelerinde % 20 yi aşmaktadır.

Tablo 1. Yerel Yönetim Giderlerinin GSYİH'ya Oranı

| | |
|------------------|--------------|
| F.ALMANYA | % 8,5 |
| FRANSA | % 8,9 |
| İSPANYA | % 5.4 |
| TÜRKİYE | % 2.6 |

Kaynak: Orhan PİRLER- E.Zihni GÜRİSOY- Ahmet BAŞSOY, *İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü*, (Ankara-1997), s.84

Bütün bu rakamlar, ülkemizde merkezi ve yerel yönetimler arasında sağlıklı bir hizmet ve kaynak dağılımı içeren yapılanmanın henüz

gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Ayrıca bu rakamlar ülkemizde belediyelerin sağlıklı bir mali yapıya sahip olduklarının önemli göstergeleridir. Avrupa ülkelerinin çoğunda 1980'li yıllarda başlatılan yerel yönetim reformları önemli ölçüde tamamlanmıştır.

1. Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Kapsamı

Yerel Yönetimler; Belirli bir coğrafi alanda (il, ilçe, köy vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde, yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.⁴

1982'den beri yürürlükte olan Anayasamızın 127.maddesindeki hükümler incelendiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1- Türkiye'de yerel yönetim deyiminin kapsamına giren kuruluşlar; İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir(....).

2- Bu üniteler, kamu tüzel kişiliğine sahip Anayasal kuruluşlardır.

3- Seçimle meydana getirilen karar ve yürütme organlarına sahiptirler.

4- Yargısal ve idari denetime tabidirler.

5- Yerel yönetimler, merkezi yönetim ile olan bağ ve ilişkilerinde esas olarak idari ve mali özerklikten yararlanacaklardır.

6- Yerel yönetimlerin asli görevleri kendi sınırları içindeki halkın müşterek yerel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun için de, Anayasada bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına, dolayısıyla ayrı birer bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir.

7- Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamak da bir anayasal zorunluluktur.⁵

⁴ TÜSİAD, **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**, (İstanbul 1996), s.21

⁵ Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması** (Beşinci Basım. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. 1994), s.170-171.

Yukarıda görüldüğü gibi ülkemizde yerel yönetimler üç birimden oluşmaktadır : Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler.

1.1. Belediyeler

Günümüzde sayıları yaklaşık 3.000 ve barındırdıkları nüfus, toplam nüfusumuzun % 75'ine eşit olan belediyeler, doğal olarak yerel yönetimlerin en önemli birimini oluşturmaktadır. Ülkemizde belediyeler yasal olarak "büyük şehir" ve "normal belediyeler" olarak iki farklı yapıda örgütlenmiştir. 2000 yılı Ocak Ayı itibariyle büyük şehir belediyelerinin sayısı 15'tir.

1580 Sayılı Belediye Kanununda 71 Maddede sıralanan belediyelerin kendilerine özgü bir takım görevleri bulunmaktadır. Bunlar: Kentlerin ve beldelerin, yaşanabilir, uyumlu, güzel ve sağlıklı olabilmesi, kentli haklarının korunması, yaşayanların ulaşım, trafik, yaşam, çalışma, dinlenme ve eğlence gereksinimlerinin uyum içinde bir arada sağlanması, yaşam kalitesinin artması; tarihe, doğaya, çevresel ve kültürel mirasa saygılı olma ve sahiplik bilincinin yerleştirilmesi, çevresel bozulmanın önlenmesi, ekonomik etkinliklerin ve sürdürülebilirliğinin sağlanması olarak özetlenebilir.⁶

Belediyenin görevleri kısaca kentteki sokak çocukları ve riskli gruplardan en varlıklı kesimlere, yeni doğan bebeklerden, yaşlı ve kimsesizlere, sosyal ve kültürel hizmet üretiminden afet yönetimine kadar kentte yaşayan bütün bireylere hizmeti kapsar. Bu anlamda belediyeler, her tasarrufunda kaynak transferleri ile yerel düzeyde gelir dağılımını ve sosyal refahı daha dengeli kılmayı amaçlayan kamu kuruluşlarıdır. Yirmi birinci Yüzyılın eşiğinde Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan günümüzde Avrupa belediyelerinde temel el kitabı olarak kullanılan Avrupa kentsel şartı ve konseyde yürütülen kent politikaları geliştirilmiştir.⁷

⁶ Konrad-Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler*, Zerrin YENER'in konuşması, (Ankara 1998), s.22.

⁷ Aynı , s.22.

1.2. İl Özel İdareleri

İl Özel İdareleri, günümüzde bir yerel yönetim biçiminden ziyade illerde merkezi yönetime yardımcı olan kuruluşlardır. İl Özel İdarelerinin başında, diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, merkezi yönetimin tayin ettiği bir vali bulunmaktadır. Vali, İl Genel Meclisi üyeleri aracılığıyla ilin sorunlarını, şikayetlerini, taleplerini ve potansiyelini öğrenme ve bunların çözülme yollarını bilme imkanına kavuşmaktadır. Vali, aynı şekilde İl Özel İdarelerinin olanaklarının yetersiz kaldığı durumlarda, merkezin olanaklarını devreye sokmakta ve sorunları çözmektedir. Merkezi yönetim (sistem iyi işlediği sürece) vali sayesinde yerel halkla doğrudan ilişki kurmaktadır.⁸

İl Özel İdarelerinin amacı; İl halkının yol, su, eğitim, kültür, sağlık, tarım, ekonomi gibi ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak, ülke ekonomisine yerel katkıda bulunmak ve kalkınma planlarının il düzeyinde başarısını sağlamaktır.⁹ Özellikle Köy ve İl Özel İdarelerinde karar alma yetkisi daima merkezin elinde bulunmuş, azalan kaynaklar nedeniyle bu yönetimler yasalarla verilmiş görevleri yerine getiremeyen yerel yönetim birimleri olmuşlardır.

İl Özel İdareleri, ilk önce merkezi yönetimle aynı doğrultuda ve onunla birlikte, onu destekleyen ve ona yardım eden görevleri yerine getirmektedir. Daha sonra, yerel yönetimlere ve özellikle köy yönetimlerine, onların gücünün yetmediği durumlarda yapılan yardımlar söz konusudur. İlk başlarda; tapu, nüfus, vergi, askerlik, güvenlik ve adalet gibi geleneksel merkezci hizmetler yürütülürken, zamanla ziraat, eğitim, sağlık gibi teknik hizmetler ön plana çıkmış, kırsal altyapının oluşturulması, köy yolları, içme suyu, ilkokulların yapımı, küçük sulama vs. gibi hizmetler önem kazanmıştır.¹⁰ İl Özel İdarelerinin asıl işlevi, il halkının temsilcisi, kamu hizmetlerinde gözü kulağı, gözetim ve denetim aracı olmasıdır.

⁸ Mustafa TAMER, "Cumhuriyetin 70.Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 401, (Aralık 1993), s.593

⁹ Bünyamin GÜNAL, **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı, İl Özel İdaresi Hakkında Uygulamalı Bilgiler**, (İstanbul 1993), s.7

¹⁰ TANER, T.İ.D. Aralık 1993, Sayı 401, **Ön.ver.**, s.596

3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile eklenen görevlerle birlikte, savunma, asayiş ve dışişleri hariç devletin tüm görevlerini ve işlevlerini içine almaktadır.¹¹ İl Özel İdarelerinin ilk baştan itibaren yeterli kaynak ve örgüte sahip olmaması ve koyu merkezi vesayet nedeniyle, kendi ayakları üzerinde durabilecek yerel yönetim kurumları olamamışlardır. Bugün İl Özel İdarelerinin gelirlerinin % 75'i Genel Bütçeden ve çeşitli bakanlık fonlarından gelmektedir.

1.3. Köyler

Cumhuriyetimizin kurulduğu 1920'lerde toplam nüfusun % 75'i köylerde yaşarken, 1997 yılı sonunda bu oran % 25'in altındadır. Son 30 yılda yaşanan hızlı kentleşme köylerin giderek boşalmasına ve yerel yönetimler içinde göreceli önemlerini yitirmelerine neden olmuştur.

İl Özel İdarelerince, köylere yapılan yatırımlar daha çok sağlık evi, öğretmen lojmanı, ilkokul ve içme suyu şebekesi olmaktadır. Yatırımların gerçekleştirilmesinde, Köy Muhtarlıkları olarak işgücü (işçi ile yapılan işler), parasal katkı (usta parası, devletçe verilmeyen malzemelerin parası), malzeme(taş, kum gibi) katkısını sağlamakta, salma ve imece kullanılmaktadır. Köy yönetimleri günümüzde her türlü hizmeti devletten bekleme eğilimine girmiştir. Köy yönetimlerinin kalkınmasında bugün İl Özel İdarelerinin payı çok fazladır.¹²

2. Türkiye'de Kentleşme Olgusu

1927 yılında yapılan ilk genel nüfus sayımının sonuçlarına göre; toplam nüfus o tarihte 13.650.000 olup, bu nüfusun % 75'i köylerde oturmakta ve belediye sayısı yalnızca 389'dur.¹³ Aşağıdaki tabloda görülebileceği gibi 1997 yılı sonunda kent nüfusunun toplam nüfusa oranı % 75 civarında olup, belediye

¹¹ Aynı, s.597

¹² Aynı, s.642

¹³ Fethi AYTAÇ, T.İ.D. Aralık 1993 Sayı 401, **Ön.ver.**, s.539

sayısı 3.215 olmuştur. Ülkemizde ortalama yıllık kentleşme hızı, ortalama yıllık nüfus artış hızının yaklaşık iki katıdır.¹⁴

1968 yılında başlayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye’de kentleşmenin desteklenmesini öngörüyordu. Aşağıdaki tabloda, son otuz yılda ülkemizde çok hızlı bir kentleşme olayı yaşandığını görüyoruz. 1995 yılı nüfus sayımına göre toplam belediye sayısı 2.802 olup, belediyelerde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı % 76,0’a ulaşmaktadır. Belediyelerde yaşayan nüfusun % 43’ü büyük şehir belediyelerinde yaşamaktadır. Kentleşme hızının % 3,88 ve kentleşme oranının % 76 olduğu ülkemizde, toplam nüfusun % 28’i nüfusu bir milyon ve daha büyük şehirlerde yaşamaktadır. Bu rakamlar yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) önemini bütün çıplaklığı ile ortaya sermektedir.

Tablo 2. Yıllara Göre Belediye Sayıları ve Nüfusları

| YILLAR | BELEDİYE SAYISI | KENTLEŞME HIZI (%) | BELEDİYE NÜFUSU (BİN) | BELEDİYE NÜFUSUNUN TOPLAM NÜFUSA ORANI |
|--------|-----------------|--------------------|-----------------------|--|
| 1980 | 1725 | | 25524 | 57 |
| 1981 | 1664 | 1,08 | 25801 | |
| 1982 | 1674 | 1,35 | 27724 | |
| 1983 | 1676 | 3,55 | 28100 | |
| 1984 | 1702 | 3,55 | 29100 | |
| 1985 | 1703 | 4,08 | 31223 | 62 |
| 1986 | 1802 | 7,29 | 32500 | |
| 1987 | 1911 | 4,61 | 34000 | |
| 1988 | 1985 | 4,70 | 35600 | |
| 1989 | 2032 | 1,82 | 36520 | |
| 1990 | 2061 | 3,09 | 37652 | 67 |
| 1991 | 2378 | 7,03 | 40300 | |
| 1992 | 2553 | 5,35 | 42460 | |
| 1993 | 2710 | 3,56 | 43972 | |
| 1994 | 2716 | 3,61 | 45561 | |
| 1995 | 2802 | 3,66 | 47230 | 76 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (1998 Ankara), s.94

¹⁴ DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler**, (1950-1997), s.149

1980'den 1995'e kentleşme hızının yıllık ortalama % 3,88 olduğu, belediyelerde yaşayan nüfusun 15 yılda iki kat arttığı, belediye nüfusunun toplam nüfusa oranının % 57'den % 76'ya çıktığı görülmektedir. Bu sayıların ortaya koyduğu hızlı kentleşme olgusu, belediyelerde çok önemli altyapı ve hizmet sorunları yaratmıştır.

3. 2000 Yılına Girerken Ülkemizde Yerel Yönetimler

1980'li ve 1990'lı yıllarda bazı Avrupa ülkelerinde yapılan ve yapılmakta olan reformlar, merkez ve yerel yönetimler arasında görevlerin yeniden dağılımını öngörüyor. Özellikle 1980'li yıllarda ortaya çıkan krizlerden kaynaklanan bu çabaların temelinde, ülkede kaynakların yeniden dağılımı, daha etkin ve verimli kullanımı yatmaktadır. Yeniden yapılanma, yerinden yönetim ilkesini esas alarak yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilmesi yönünde ortaya çıkıyor. “**Desantralizasyon**” olarak ifade edilen bu süreç, bir yandan kentlerin artan öneminin ve yarattığı sorunların, diğer yandan gündün güne değişen ve çeşitlenen sosyal gereksinimlerin çözümünde ve karşılanmasında beliren yeni arayışların doğal sonucudur. Desantralizasyon için belli başlı iki ekonomik gerekçe öne sürülmektedir: Kamusal ve özel mallar için kişisel tercihlerde oluşan değişim, sosyal mallardan yararlanmada yerel sınırlamaların varlığı.¹⁵

Yerel yönetim tartışmalarında sıkça kullanılan “**özerklik**” kavramının ayrı bir önemi vardır. 1985 yılında kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın 3. Maddesinde **özerk yerel yönetim** şöyle tanımlanmaktadır¹⁶ :

“1-Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

¹⁵ Jeffrey OWENS-Giorgio PANELLA, *Local Government: An International Perspective*, (North Holland, 1991), s.6

¹⁶ DPT, *Mahalli İdareler ve Büyük şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (Ankara 1994), s.136

2-Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımlarına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.¹⁷

Kısaca amaç, bu yönetimlerin **“yerinden yönetim”** ilkesine uygun olarak yeniden örgütlenmesi, yönetsel ve mali olarak daha özerk ve demokratik hale getirilmesidir.

Yerel yönetimler, halka ve toplumsal kitle örgütlerine daha yakın oldukları için, yerel gereksinimlerin belirlenmesinde, kısa vadede doğru kararlar alarak uygulamaya konulmasında daha ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Bu anlamda yerel yönetimler **“hizmetin görüldüğü yerden yönetimi”** ilkesine uygun olarak kaynakların verimli ve etkin kullanımında hata payını azaltmaktadır. **Yerellik ilkesi**, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerle donatılmasını, mali yapılarının güçlendirilmesini, hizmet alanlarının buna göre genişletilmesini öngörür.¹⁸ Halka daha yakın olmalarından dolayı günümüzde yerel yönetimler aynı zamanda birer demokrasi okulu olarak değerlendirilmektedir.

¹⁷ Aynı, s.136,

¹⁸ Orhan PİRLER , Erol Zihni GÜRSOY ve Ahmet BAŞSOY, **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, (Ankara-1997), s.90-91.

İKİNCİ BÖLÜM
YEREL YÖNETİMLERİN GELİRLERİ
HARCAMALARI VE KAYNAK SORUNLARI

1. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları

Aşağıdaki tabloda 1980 –1997 yılları arası yerel yönetimlerin vergi, vergi dışı (Genel Bütçeden ve fonlardan transferler,harçlar vb.) ve toplam cari ve reel gelirleri yer almaktadır.

Tablo 3. Cari ve Sabit Fiyatlarla(1963=100) Yerel Yönetimlerin Gelirleri (Milyon TL)

| Yıllar | Toplam Gelirler | Vergi Gelirleri | Vergi Dışı Gelirleri | Reel Toplam Gelirleri | Reel Vergi Gelirleri | Reel Vergi Dışı Gelirleri |
|--------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|
| 1980 | 62562 | 29376 | 33187 | 24,23 | 11,38 | 12,85 |
| 1981 | 95267 | 54359 | 40908 | 27,51 | 15,70 | 11,81 |
| 1982 | 116875 | 69737 | 47139 | 26,50 | 15,81 | 10,69 |
| 1983 | 197145 | 112283 | 84862 | 34,90 | 19,88 | 15,02 |
| 1984 | 311179 | 178732 | 132447 | 37,61 | 21,60 | 16,01 |
| 1985 | 654536 | 394413 | 260122 | 55,83 | 33,64 | 22,19 |
| 1986 | 1333469 | 778526 | 542768 | 89,18 | 52,58 | 36,60 |
| 1987 | 1943852 | 967545 | 896546 | 93,33 | 50,29 | 43,05 |
| 1988 | 3138069 | 1614461 | 1523608 | 93,69 | 48,20 | 45,49 |
| 1989 | 4528026 | 1957761 | 2570265 | 81,94 | 46,83 | 35,11 |
| 1990 | 8337199 | 4856221 | 3516978 | 100,85 | 58,31 | 42,54 |
| 1991 | 14705958 | 8219574 | 6486384 | 116,61 | 65,18 | 51,43 |
| 1992 | 27805893 | 14237213 | 13568678 | 128,03 | 65,55 | 62,47 |
| 1993 | 60090193 | 27978298 | 32111895 | 183,63 | 85,50 | 98,13 |
| 1994 | 111766548 | 61609626 | 50156923 | 154,91 | 85,39 | 69,52 |
| 1995 | 214648074 | 119820883 | 94827192 | 158,26 | 88,34 | 69,92 |
| 1996 | 454228590 | 239907170 | 214321420 | 195,16 | 103,08 | 92,08 |
| 1997 | 1018833281 | 496179376 | 522653904 | 240,79 | 117,27 | 123,52 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997, s.3 ve 27

Tabloda görüldüğü gibi;

1. Yerel vergi gelirlerinin reel olarak yıllık ortalama % 14,71, vergi dışı gelirlerin %14,24 ve toplam reel gelirlerin % 14,46 arttığını görüyoruz. Bu oranlar aynı dönemde gerçekleşen ortalama ulusal gelir artış hızının çok üzerindedir.

2. Tabloda görüldüğü gibi yerel yönetimlerin yıllık reel gelirlerindeki

değişmeler yasal düzenlemelerle doğrudan ilişkilidir. Gerek yerel yönetimlere Genel Bütçeden ve fonlardan aktarılan payların artırılması, gerekse Emlak Vergisinin yönetiminin belediyelere bırakılması ve Büyük şehirlerle ilgili yasal düzenlemeler vergi ve vergi dışı gelirlere önemli sıçramalar yapmıştır. 1985 ve 1986'da görülen önemli artışlar, bu savı doğrulamaktadır.

3. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinde 1985'ten itibaren gözlenen dönemsel durağanlık Emlak Vergisinin matrahının dört yılda bir belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 1988, 1990, 1992 yılları için belediye gelirlerinin bileşimi % olarak verilmektedir. Genel Bütçe gelirlerinden belediye payı ve fonlardan sağlanan diğer gelirleri birlikte düşündüğümüzde belediye gelirlerinin yaklaşık % 80'inin Genel Bütçeden ve çeşitli fonlardan yapılan transferlerden oluştuğu görülmektedir. Yine aynı tabloda, belediyeler için en önemli kaynak olması gereken vergilerin % 10'larda seyrettiği görülmektedir. Ayrıca belediye harçları ve şirketlerden gelen işletme karları çok küçük bir yekün tutmaktadır. Belediyeler, uygulama zorlukları ve isteksizlik yüzünden harçların ve cezaların tahsiline gereken önemi vermemektedirler.

Tablo 4. Belediye Gelirlerinin Bileşimi (% Olarak)

| GELİR TÜRÜ | 1988 | 1990 | 1992 |
|---|------------|------------|------------|
| Genel Bütçe Gelirlerinden Belediye Payı | 44 | 51 | 51 |
| Belediye Vergileri | 10 | 12 | 7 |
| Belediye Harçları | 5 | 8 | 4 |
| İşletme Karları | 5 | 7 | 7 |
| Diğer Gelirler | 36 | 22 | 31 |
| TOPLAM | 100 | 100 | 100 |

Kaynak: O.PİRLER-E.Z.GÜRSOY-A.BAŞSOY, **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, (Ankara 1997), s. 84

Yerel yönetimlerin en önemli kesimini belediyeler oluşturduğundan, bu kesimlerin gelirlerinde artışa neden olacak nedenlerden iki bağımsız değişkenin (belediye sayısı ve belediye nüfusu) yerel yönetimlerin reel gelirleri üzerindeki etkisini araştırılmıştır. (Modelin gelişimi EK-4'te, kullanılan veriler EK-5'te yer

almaktadır.) Amaç, belediye gelirlerindeki gelişmeyi matematiksel ve somut olarak ortaya koymaktır.

Eğer 1980-1995 yılları arası veriler kullanılırsa, yerel yönetimlerin reel gelirleriyle belediye sayısı ve belediye nüfusu arasında aşağıdaki regresyon elde edilir :

$$Y = -157,74 + 0,006 N + 0,015 B$$

$$(13,70) \quad (0,0014) \quad (0,024)$$

$$R^2 = 0,96 \quad F = 170,58 \quad n = 16$$

Y, B ve N sırasıyla, yerel yönetim gelirleri, belediye sayısı ve belediye nüfusunu ifade etmektedir. Yukarıdaki fonksiyonda belediye nüfusu ve belediye sayısı ile yerel yönetim gelirleri arasında pozitif ilişki olduğu görülmektedir. Ancak bu katsayılar esneklik katsayıları değil, çarpan katsayılarıdır. Bu katsayılar kullanılarak hesaplanan esneklik katsayıları yıldan yıla önemli değişiklik arz etmemekte, belediye sayısı ile yerel yönetimlerin reel gelirleri arasındaki esneklik, 0,16, belediye nüfusu ile yerel yönetimlerin reel gelirleri arasındaki esneklik ise yaklaşık 0,25 civarında gerçekleşmektedir. Yani belediye sayısında meydana gelebilecek % 1'lik artış, yerel yönetim gelirlerini % 0,16 oranında arttırmaktadır. Belediye nüfusunun % 1 artması ise yerel yönetim gelirlerini % 0,25 oranında arttıracaktır. Her iki katsayının da pozitif ve istatistiki olarak anlamlı olması, ülkemizde var olan uygulamadan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelere yapılan Genel Bütçe yardımları nüfus sayısı esas alınarak yapılmaktadır. Yine yeni kurulan belediyelere kadro ve teşkilat için öncelikle yardım edilmektedir. Doğal olarak belediye nüfusu ve sayısı ile yerel yönetim gelirleri arasında pozitif bir ilişki vardır.

Belediyelerin gelir kaynakları üç başlık altında toplanabilir :

1-Merkezi bütçeden ve fonlardan yapılan transferler : 1985 yılında kabul edilen 3239 Sayılı Kanun Genel Bütçeden Belediyelere % 9,25 , İl Özel İdarelerine % 1,70 pay verilmesini öngörüyor. Genel Bütçeden ve çeşitli fonlardan sağlanan paylar belediye gelirlerinin yaklaşık % 75-80'ini oluşturmaktadır.

2- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun gereğince sağlanan gelirler: Merkezi idare tarafından ilde toplanan vergilerin % 5' inin büyük şehir belediyesine bırakılmasını öngörüyor.¹⁹

3- Emlak Vergisi ve diğer vergi gelirleri : 1986 yılından beri Emlak Vergisi belediyeler tarafından tahsil ediliyor.

Belediye gelirleri içinde en önemli kalemleri Genel Bütçe gelirlerinden yapılan transferlerle, emlak vergisinden alınan pay oluşturur.

İl Özel İdarelerinin en önemli gelir kaynağını (yaklaşık % 75'ini) devlet vergi gelirlerinden alınan % 1,7'lik pay oluşturmaktadır. Öz gelirleri genelde yöresel nitelikte olup, ilden ile önemli değişiklikler arz etmektedir. Ayrıca belediyeler, tahsil ettikleri Emlak Vergisi toplam hasılatının % 15'ini İl Özel İdarelerine vermekle yükümlüdürler.

1.1. Vergiler

Yerel vergileri tür itibariyle üçe ayırmak mümkündür : Emlak Vergileri, Gelir Vergileri, Tüketim Vergileri. Ülkemizde yerel vergiler olarak yalnızca ikisi (Emlak Vergileri ve Tüketim Vergileri) bulunmaktadır.

¹⁹ Belma ÜSTÜNİŞİK ve Enis YETER, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ankara 1998). s.11-13.

1.1.1. Genel İlkeler

Çağdaş vergilerde daima göz önünde tutulması gereken üç önemli kriter; şeffaflık, etkinlik ve hakkaniyettir.²⁰ Bunların yanı sıra yerel vergilerde olması arzulanan özellikler şöyle sıralanabilir :

1-Vergi matrahı fazla değişken olmamalı, yükümlüler kent değiştirerek vergiden kurtulamamalı; vergi kolayca başka kurum ve bölgelere kayacak nitelikte olmamalıdır.

2-Vergi açık ve net olmalı, gelir dağılımını düşük gelirliiler aleyhine bozan dolaylı vergilerden kaçınılmalı,

3-Vergi yeterince gelir sağlamalı, yerel bütçeye gerçekten katkıda bulunmalı, yıllara göre fazla iniş çıkışlı olmamalı,

4-Verginin yönetimi kolay olmalı,

5-Merkezi ve yerel yönetimler aşırı ve tekrar vergilendirmeden kaçınılmalı, bölgeler arası eşitsizlikleri dikkate almalıdır.²¹

Yerel yönetimlerin en önemli kesimini oluşturan belediyelerin yıllara göre gelirlerinin gerçekleşmesi EK-6'da yer alan tabloda cari ve reel verilerle görülmektedir.

Tabloya dikkatli bakıldığında, belediye bütçe gelirlerinde gerçekleşme oranında yıldan yıla önemli dalgalanmalar olduğu, bütçede öngörülen gelirle gerçekleşen gelir (kesin hesap) arasındaki açığın büyüdüğü görülmektedir. Bu durum belediyelerin sağlıklı ve güvenilir yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadığının bir göstergesi olup, belediyelerin uzun vadeli planlamalarında belirsizlikten kaynaklanan sorunlar yaratmaktadır.

1-1980-1984 arası kesin vergi gelirleri bütçede öngörülen miktarın altında kalmaktadır.

2-1984 yılından 1990 yılı sonuna kadar gerçekleşen vergi miktarı(kesin hesap) bütçede öngörülen vergi miktarının üzerinde gerçekleşmektedir.

²⁰ OWENS-PANELLA, **Ön.ver.**, s.311

²¹ Aynı, s.27

3-1991 yılından itibaren trendin yeniden değiştiğini görüyoruz. 1980'li yılların başlarında yaşandığı gibi gerçekleşen vergi geliri 1997 yılı hariç sürekli olarak bütçede öngörülenin altında kalmaktadır. Bu durum belediyeler için en sağlıklı kaynak olan vergiler yerine, vergi dışı diğer gelirlerin (Genel Bütçeden ve fonlardan yapılan transferler, borçlanma gibi) giderek önem kazandığını, belediyelerin öz kaynaklardan uzaklaşarak dış kaynaklara bağımlı hale gelmekte olduğunu gösteriyor.

4-Sabit fiyatlarla yıllara göre gerçekleşen vergi miktarlarına baktığımızda yıldan yıla önemli dalgalanmalar olduğunu görüyoruz. Bu durum yasal düzenlemelerden ve özellikle Emlak Vergisinden kaynaklanmaktadır.

Gelir ve Emlak Vergileri, yerel yönetimlerin finansmanı denildiğinde Avrupa ülkelerinde ilk akla gelen doğal unsurlardır.²²

1.1.2. Emlak Vergisi

Federal sistemlerde, yerel yönetimin finansmanı daha ağırlıklı olarak Gelir ve Emlak Vergisinden sağlanıyor. Avrupa ülkelerinde, taşınmazlar üzerine vergiler yerel yönetimler için, Gelir Vergisinden sonra ikinci önemli gelir kaynağını oluşturuyor. Üniter devletlerde ise eğilim Gelir Vergisinin düşmesi ve yerel vergilerin artması yönünde beliriyor. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin GSMH (Gayri Safi Milli Hasıla)'ya oranı % olarak Kuzey Avrupa ülkelerinde (Danimarka, İsveç, Norveç, Hollanda, İngiltere gibi) hayli yüksek olmasına rağmen (% 10'dan % 25'e kadar) güney ülkelerinde bu oran düşmektedir.²³

Ülkemizde yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yaklaşık % 90'ını Emlak Vergisi teşkil etmektedir. Bu verginin yönetimi 1986 yılından itibaren belediyelere bırakılmıştır. Vergi kaynakları arasında en uygunu olan Emlak Vergisi, Bina ve Arazi Vergilerini kapsamaktadır. Bu vergilerin yerel düzeyde tutulmasının nedenleri şunlardır :

²² Aynı, s.90

²³ Aynı, s.87-88.

i) Bina ve arazi vergilerinde, vergi konusu, diğer vergilendirme birimleriyle anlaşmazlığa yol açmayacak şekilde belirli bir yerel yönetim bölgesinde bulunmaktadır.

ii) Bina ve Arazi Vergilerinin yerel yönetimlerce tahsil edilmesi ve kullanılması, taşınmazların düşük bedelle gösterilmesi olasılığını nispeten azaltır. Bölge şartlarını merkeze göre daha iyi bildikleri için, yerel yönetimler merkeze oranla taşınmazların vergilendirilmesinde daha etkindirler.

iii) Emlak Vergilerinden sağlanan hasılat oldukça düzenlidir. Vergi matrahları fiyat değişmelerini takip ettiği takdirde, yerel yönetimler için sağlam bir gelir kaynağı teşkil eder.

iv) Değerleme harcamaları ve bunun denetimi dışında, tahsili ve yönetimi son derece kolay bir vergidir.²⁴

Emlak Vergisinin yönetimi açısından yerel yönetimler için en önemli sorun vergiye konu olan taşınmazların değerlemesidir. Uygulamada matrahı saptamak için iki yöntem kullanılmaktadır:

i) Yıllık Kira Bedeli Esası : Bazı binaların boş olması bu yöntemin uygulanmasında sorun yaratmaktadır.

ii) Rayiç veya Piyasa Değeri Esası : Emlakın normal alım- satım bedelidir. Bu değeri yükümlü bildirdiğinde denetleme sorunu ortaya çıkmaktadır. Bundan kaçınmak için varsa taşınmazın sigorta bedeli dikkate alınmalıdır.²⁵

Fakat taşınmaz değerlerinin dört yılda bir beyan edilmesi ve 20 yılı aşkın süredir ülkemizde hüküm süren kronik enflasyon bu verginin etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle kentlerde taşınmaz sayımı yapılmasını, binalarda sigorta zorunluluğu getirilmesini ve matrahın sigorta değeri üzerinden enflasyonda dikkate alınarak yıllık olarak belirlenmelidir. Diğer ülke uygulamalarına baktığımızda, enflasyonun etkisini azaltmak için iki yöntem uygulanmaktadır : Vergi oranının sabit kalması, emlak değerlerinin her yıl

²⁴ S.Yenal ÖNCEL, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul: Filiz Kitabevi 1992), s.86.

²⁵ Aynı, s.88.

yeniden belirlenmesi(ABD); emlak bedelinin yeniden belirlenmemesi fakat vergi oranlarının yıllık olarak yükseltilmesi(İngiltere ve Kanada gibi).²⁶ Bazı belediyelerin gerekli organizasyonu oluşturamaması, oranların düşük oluşu bu verginin reel getirisini ve etkinliğini azaltan diğer faktörlerdir.

1935 yılında belediye sayısı 529 olup, o yıl ki belediye gelirlerinin (tümü vergilerden oluşmaktadır) devlet bütçesine oranı % 9 civarında idi. Bugün belediye sayısı 3000'e, belediyelerde yaşayan toplam nüfus oransal olarak % 75'e ulaşmasına rağmen, "% 9" oranı korunmaktadır. Değişen sadece belediye gelirlerinin bileşimi olmuştur.

1981 yılında kabul edilen 2464 Sayılı Yasa belediyeleri nüfuslarına ve sosyoekonomik yapılarına göre beş gruba ayırmaktadır. Bu gruplandırma, vergi ve harç tarifelerinin farklı belirlenmesinde rol oynamaktadır. Bu yasayla sağlanan bir başka yenilik, bazı vergi ve harçların mücavir alanlarda da tahsili hususunun düzenlenmesidir.²⁷ 2464 Sayılı Yasa belediyelerin gelir kalemini 38'den 21'e indirmiştir. Daha sonra Meslek Vergisi kaldırılmış (1987), Akaryakıt Tüketim Vergisinde belediyelere ayrılan pay % 1,20'ye, Haberleşme Vergisinin oranı ise % 6'dan % 1'e indirilmiştir. Ayrıca Emlak Vergisinin belediyelere devrinden sonra Temizleme ve Aydınlatma Harcı' da yürürlükten kaldırılmıştır. Yine 1991 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla Eğlence Vergisi oranları yerli film gösterimlerinde % 20'den sıfıra, yabancı film gösterimlerinde % 50'den % 25'e ve tiyatro, opera, bale ve orta oyunlarında % 5'ten sıfıra düşürülmüştür. Görüldüğü gibi düzenlemeler genelde belediyelerin öz gelir kaynaklarını azaltmaya yönelik olmuştur.²⁸

²⁶ Başbakanlık Toplu Konut Daire Başkanlığı-İÜLA EMME, **Belediyelerde Mali Yönetim**, (İkinci Baskı Ankara 1993), s.46

²⁷ Enis YETER, "Belediyelerin Mali Durumu Nedir, Ne Olmalıdır?" **Türk İdare Dergisi**, (Eylül 1992, Sayı 396), s.88-90

²⁸ Aynı, s.90-91

1.1.3. Diğer Vergiler

Yerel yönetimlerin yetkisinde olan Emlak Vergisi dışında kalan diğer vergileri kısaca özetlemek gerekirse :

- i) **İlan ve Reklam Vergisi** : Gerçek ve tüzel kişilerden alınmaktadır. İstisnaların çokluğu etkinliğini azaltmaktadır.
- ii) **Eğlence Vergisi**
- iii) **Haberleşme Vergisi** : PTT'de kayıtlı telefon, teleks vb. abone ücretlerinin % 1'i kadardır.
- iv) **Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi** : Sanayi ve taşıma sektörlerinde %1, hanelerde % 5 olarak uygulanmaktadır.
- v) **Yangın Sigortası Vergisi** : Sigorta şirketlerinin belediyelere yükümlü olduğu bu vergi, sigorta primlerinin % 10'una eşittir.²⁹
- vi) **Çevre Temizlik Vergisi** : 1994 yılında yürürlüğe giren bu vergi maktu niteliktedir. Yasaya göre bu vergi gelirleri katı atıkların yok edilmesinde kullanılacaktır.³⁰

Yukarıdaki vergilerden Eğlence, Haberleşme, Elektrik ve Hava Gazı vergileri **tüketim vergileridir**. (Çoğu ülkede yerel yönetimler, Katma Değer Vergisinden pay almaktadır.) Ancak bütün bu vergilerin toplam belediye gelirleri içindeki oranı çok önemsizdir. Yine aynı şekilde harçlar ve harcamalara katılma payları ve cezalar belediye gelirlerinde önemli bir yekûn tutmamaktadır.

Ülkemizdeki yerel vergilerin yerel yönetim bütçelerine oranı bazı Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, bunların ortalamasının çok altında olduğu görülür. (Bazı Avrupa ülkelerinde ve Türkiye'de belediyelerin finansman kaynakları % olarak EK-3'teki tabloda görülmektedir.)

Bazı ülkelerde yerel yönetimler, kişisel gelirlere ve daha az yaygın olarak ta işletmelerin karlarına vergi uygulamaktadırlar (Gelir Vergileri). Bunlar bazen

²⁹ Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset** (İkinci basım. İstanbul: Cem Yayınevi,1994), s.300-301

³⁰ Recep SANAL, "Çevre Temizlik Vergisi", **Türk İdare Dergisi**. Sayı no 418, (Mart 1998), s.2.

ayrı yerel vergilerdir, bazen ise ulusal gelir vergisinin bir bölümü yada ona eklenen bir vergidir.³¹

1.2. Genel Bütçe Transferleri

Ülkemizde yerel yönetimlerde kaynak sorunu üzerine yapılan tartışmalar, genellikle Genel Bütçeden yerel yönetimlere ayrılan payların artırılması çerçevesinde odaklaşıyor. Yıllardır “**borç-faiz-borç**” sarmalında reel anlamda sürekli büyüyen Genel Bütçe açıkları dikkate alındığında, bu tür öneriler akılcı olmaktan uzaktır. Kaldı ki, belediyeler için kıt olan kaynaklar, merkezi yönetim içinde öyledir.

1981 yılında çıkarılan 2380 Sayılı Yasayla, Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5'inin belediyelere ayrılması öngörülmüştür. 1984 Mayıs ayında çıkarılan 3004 Sayılı Yasa ile bu oran % 10,30'a yükseltilmiş, Aralık 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3239 Sayılı Yasa ile bu pay 1986 için % 8,55'e, 1987 ve izleyen yıllar için ise % 9,25'e düşürülmüştür.³²

EK-7'de sunulan tabloda belediyelerin toplam vergi dışı gelirlerinin cari ve sabit fiyatlarla 1980-1997 yılları arasında gelişimi görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi hemen hemen her yıl için beklenen vergi dışı gelir bütçede öngörülenin altında kalmaktadır. Bu durum belediyelerin kaynak yönünden merkeze bağımlılığının doğal sonucudur. Yine aynı tabloda sabit fiyatlarla vergi dışı gelirlerin yıllık dalgalanmalara rağmen önemli artış kaydettiği göze çarpmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin tersine yerel yönetimlerimizin mali kaynaklarının yaklaşık % 75-80'i , Genel Bütçeden ve çeşitli fonlardan ayrılan paylar ve yardımlar biçiminde, merkezi yönetimce sağlanmaktadır. Genel Bütçeden belediyelere yapılan transferler, 1980'li yıllarda % olarak hızla artarak günümüzde Genel Bütçe gelirlerinin % 9'unu aşmıştır. Bu oran 1980'de

³¹ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-İÜLA EMMİ, **Belediyelerde Mali Yönetim**, (İkinci Baskı, Ankara 1994), s.46-47.

³² YETER, T.İ.D. Eylül 1992, Sayı 396, **Ön.ver.**, s.91

% 4'tür. İkinci tür transferler genellikle fonlardan karşılanmaktadır. Devlet yapısının iktisadi ve sosyal bünyesi ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere devlet yardımı yapılmaktadır. Genel Bütçeden yerel yönetimlere yapılan kaynak transferinin gerekçeleri şöyle sıralanabilir :

1-Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarındaki yetersizliğin veya bu kaynaklarda devletçe alınan kararlar yüzünden meydana gelen azalmaların önüne geçmek, kamu kesiminin çeşitli düzeylerinde bütçe açıklarını gidermek,

2-Yerel yönetimler arasında mali kaynak bakımından mevcut olan farklılıkları ve dengesizlikleri gidermek,

3-Minimum geçim standardını garantilemek,

4-Yerel yönetimlerin kamu yararını ilgilendiren giderlerine katkıda bulunmak, kamusal, sosyal mal ve hizmetleri (merit goods) sağlamak,

5-Yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşünülen ve merkezi hükümetçe uygun görülen bazı hizmet ve yatırımları gerçekleştirmek ve yerel yönetimleri dışsal fayda sağlayan mal ve hizmetlerin üretimine yöneltmek,

6-Makroekonomik gerekçeler : Merkezin izlediği bütçe ve para politikalarına uyumlu olunmasını sağlamak. ³³ Örneğin; İl Özel İdareleri Kanununa 1987 yılında eklenen bir maddeyle, İlin yerel ihtiyaçları kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve İlin olanak ve gereksinimleri de göz önünde bulundurularak yıllık program hazırlamak ve uygulamak ile görevli sayılmıştır. Söz konusu yıllık programlar, ulusal beş yıllık kalkınma planlarında belirtilen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. Yine büyük şehirlerle ilgili 3030 Sayılı Kanunla belediyelerin plan ve program yapmaları, ulusal kalkınma planları ilke, hedef ve sürelerine uygun faaliyette bulunmaları hüküm altına alınmıştır.

Devlet yardımları iki çeşittir: **Amaçlı yardım** (Bir projenin finansmanına yönelik olup genellikle fonlardan karşılanır) ve **genel yardım**. ³⁴ Genel Bütçe

³³ OWENS- PANELLA, **Ön.ver.**, s.107

³⁴ Enis YETER, "Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri" **Türk İdare Dergisi**, Sayı No:401(Aralık 1993), s.551.

gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan yardımları veya transferleri iki kısımda incelenebilir :

i) Genel Bütçe gelirlerinden ayrılacak % 6'lık pay : 1989, 1990 ve 1991 yıllarında Genel Bütçe Yasalarına konulan bir madde ile, belediyelere, 2380 Sayılı Yasa ile verilen payların dağıtımına ilişkin ilkelere o yıl için uyulmayacağı, buna karşılık payların belediyelere dağıtılmasında;

-belediye nüfuslarının,

-kalkınmışlık derecelerinin,

-akçal kaynaklarının,

-coğrafi konumlarının ve

-turistik durumlarının göz önünde bulundurularak, İç İşleri, Maliye ve Gümrük ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte belirlenerek, Başbakanlıkça uygun görülecek esaslara uyulması kararlaştırılmıştır. Görüldüğü gibi böyle bir uygulama nesnel olmaktan uzak, siyasi düşüncelerle belediyeler arasında ayırım yapmaya açıktır.³⁵

ii) Kalan % 3'lük pay ise Belediyeler Fonu adıyla İller Bankasına yatırılmakta ve bundan nüfusları ne olursa olsun bütün belediyeler, İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan, haritaları, imar planları, her türlü tesisleri ve bunlara ait projeleri için yararlanmaktadırlar.³⁶

1993 yılında yerel yönetimlerle ilgili bazı önemli fonlar (Belediyeler Fonu da dahil) Genel Bütçeye dahil edilmiştir. Böylece adı geçen fonlar ilgili bakanlıklarca kullanılacaktır. Çeşitli bakanlıklarda oluşturulan bu fonlardan belediyelere belirli hizmetlerin üretiminde talebe ve ihtiyaca göre kaynak aktarılmaktadır. Çok sayıda bakanlığın yerel yönetimlerle doğrudan ilişki içinde olmak istemesinin nedeni daha ziyade siyasaldır.

2380 Sayılı Kanun gereği kişi başına belediyelere aktarılan payların gelişimi ile 3030 Sayılı Kanun gereği kişi başına Büyükşehir belediyelerine aktarılan payların gelişimi karşılaştırıldığında, ilginç bir durum ortaya

³⁵ KELEŞ, Ö.n.ver., s.289.

³⁶ Aynı, s.290.

çıkmaktadır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi sabit fiyatlarla genel bütçeden kişi başına büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar diğer belediyelere aktarılanların üzerinde seyretmektedir. Yani 3030 Sayılı Kanun belediyeler, dolayısıyla kentli vatandaşlar arasında adaletsizlik yaratmaktadır. Kaldı ki büyük şehir belediyelerinin kaynak yaratma olanakları diğer belediyelerden daha fazladır.

Tablo 5. Kişi Başına 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere ve 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehirlerde Yaşayan Kişi Başına Aktarılan Payların Gelişimi (1987 Fiyatlarıyla Bin TL)

| YILLAR | KİŞİ BAŞINA BELEDİYELERE AKTARILAN PAYLAR | BELEDİYE NÜFUSU (BİN KİŞİ) | KİŞİ BAŞINA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE AKTARILAN PAYLAR | BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE NÜFUSU (BİN KİŞİ) |
|--------|---|----------------------------|--|--|
| 1984 | 12,67 | 25276 | 4,87 | 8238 |
| 1985 | 13,12 | 31223 | 20,78 | 9200 |
| 1986 | 14,75 | 31423 | 27,82 | 9621 |
| 1987 | 16,18 | 31621 | 23,83 | 10858 |
| 1988 | 15,48 | 31769 | 19,08 | 13167 |
| 1989 | 14,22 | 31863 | 19,73 | 14213 |
| 1990 | 13,93 | 37913 | 22,23 | 14273 |
| 1991 | 16,76 | 38547 | 23,57 | 14856 |
| 1992 | 17,20 | 38897 | 24,94 | 15408 |
| 1993 | 19,54 | 39211 | 25,12 | 18692 |
| 1994 | 16,90 | 39223 | 24,65 | 19425 |
| 1995 | 19,16 | 39395 | 24,96 | 20191 |
| 1996 | 21,73 | 39905 | 26,03 | 20988 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mahalli Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ankara-1998), s.101 105

Eğer, 1984 yılı hariç tutulursa, 1985-1996 arası kişi başına belediyelere aktarılan payların yıllık ortalamaları hesaplandığında, büyük şehir belediyelerinde 23,56 diğerlerinde 16,58 (1987 fiyatlarıyla) olduğu görülür. Bu

durum merkezden yerele kaynak transferinde çok önemli bir haksızlığı ortaya koymaktadır. Büyük şehirler toplam kent nüfusunun % 43'ünü barındırdıkları halde, belediye gelirlerinin % 65'ini alıyorlar.³⁷Büyük şehir sayısı, yasalarla zamanla arttırıldığı için nüfus karşılaştırmaları yanıltıcı olur.

yerel yönetimlerin ikinci önemli birimi olan İl Özel İdareleri gelirlerinin devlet gelirlerine oranı dönemler ve % oranlarla verilmektedir:

Tablo 6. Özel İdare Gelirlerinin Devlet Gelirlerine Oranı

| YILLAR | ÖZEL İDARE GELİRLERİ/GENEL BÜTÇE GELİRLERİ (% OLARAK YILLIK ORTALAMA) |
|-----------|---|
| 1930-1940 | 23,59 |
| 1941-1950 | 7,91 |
| 1951-1960 | 6,19 |
| 1961-1969 | 5,08 |
| 1977-1987 | 1,93 |
| 1988-1997 | 1,70 |

Kaynak: Ahmet BAŞSOY, *Türk İdare Dergisi*. Sayı no 397, (Aralık 1992), s.16 ve DİE, *Kesin Hesaplar 1997*

Cumhuriyet döneminde ülkemizde kamu yönetimindeki aşırı merkezileşmeye ve köyden kente göçe bağlı olarak özel idare gelirlerinin devlet gelirlerine oranı yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi sürekli azalmıştır. İl Özel İdare gelirlerinin (Genel Bütçeden yapılan transferler) dağıtımında illerin nüfusları esas alınmaktadır. Böylece nüfusu yoğun olan büyük kentlere daha fazla pay düşmektedir.

Avrupa ülkelerinde merkezden yerel yönetimlere yapılan transferlerle ilgili olarak öne sürülen bir gerekçede şudur: Artan yerel ihtiyaçlar yeni kaynakları gerekli kılıyor. Vergi bağımsızlığı başlı başına yerel yönetimlerin gelirlerinde bir artış sağlamaya yetmiyor.³⁸ Gerekçe ne olursa olsun genel bütçeden yapılan transferler yerel yönetimleri kaynak arayışında kolaycılığa itmiştir. Bazı

³⁷ TBD-Konrad Adenauer Vakfı, *Belediye Gelirleri*, (Temmuz 1992), s.26

³⁸ OWENS-PANELLA, *Ön.ver.*,s.118

belediyeler yasalarla kendilerine tanınan gelirlerin tahakkuk ve tahsilini gereği gibi yapmamaktadırlar. Yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılma payları (taşınmaz değerinin % 2'si ile sınırlı) birçok belediyede nadir olarak toplanmaktadır. Emlak Vergisinde, para cezalarında, özellikle imara ilişkin cezalarda, kira ve vergi alacaklarında gerekli titizliği göstermemektedirler. Yani, ülkemizde her şeyi devletten bekleyen, devletin gelirlerinden daha çok pay verilmesini isteyen ve bundan dolayı kendi öz kaynaklarını yeteri kadar değerlendirmeyen ve yeni gelir arayışına yönelmeyen bir belediyeçilik anlayışı doğmuştur.³⁹ Siyasi kaygılarla, yerel düzeyde kaynak arama yerine, hükümete başvurulması ülkemizde yaygın uygulama haline gelmiştir.

1.3. Borçlanma

İç ve dış borçlanma, belediyelerin finansman sorununu çözmeye gittikçe daha çok başvurdukları bir finansman yöntemidir. Dünya deneyimleri incelendiğinde, iç borçlanma genelde, iç fonlar, para piyasası ve bankalar aracılığıyla olmaktadır. Bazı ülkelerde (Belçika, Fransa, Almanya, İsviçre) bu iş için özel kurumlar mevcuttur. Genellikle faiz oranları, vade, borcun amortismanı sıkı bir denetime tabidir. Danimarka gibi yerel yönetimlerin güçlü olduğu bazı Kuzey Avrupa ülkelerinde, bu yönetimlerin borçlanmaları fon piyasalarında önemli yer tutmaktadır. Finansal kiralama yöntemi olan leasing de bazı durumlarda borçlanma yerine kullanılabilir. Borçlanmada göz ardı edilmemesi gereken bir hususta borçların gelecek kuşaklar için yük oluşturduğu gerçeğidir.⁴⁰

Ülkemizde belediyeler 1580 Sayılı Yasaya göre, imar planlarının uygulanması için kamulaştırmalar yapılmasında ve plan ve kamulaştırma amaçlı uygulama tesislerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere tahvil çıkarabilirler.⁴¹ Ancak uygulamaya bakıldığında, belediyelerin bu yöntem pe başvurmadıklarını görülmüyor.

³⁹ YETER, T.İ.D. Eylül 1992, Sayı 396, **Ön.ver.**, s.97

⁴⁰ OWENS-PANELLA, **Ön.ver.**,s.109

⁴¹ KELEŞ, **Ön.ver.**,s.135

Aşağıdaki tabloda 1980-1995 arası borç ödemeleri, transfer harcamaları ve borç ödemelerinin transfer harcamalarına oranı % olarak yer almaktadır.

Tablo 7. Belediye Borç Ödemeleri ve Transfer Harcamaları (Milyon TL)

| YILLAR | CARİ FİYATLARLA BORÇ ÖDEMELERİ | 1987 YILI FİYATLARIYLA BORÇ ÖDEMELERİ | TRANSFER HARCAMALARI (CARİ FİYATLARLA) | BORÇ ÖDEMELERİ/ TRANSFER HARCAMALARI (%OLARAK) |
|--------|--------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| 1980 | 2832 | 27178 | 6254 | 45,3 |
| 1981 | 4597 | 30547 | 10027 | 45,9 |
| 1982 | 7763 | 40200 | 15753 | 49,3 |
| 1983 | 9982 | 41045 | 20810 | 48,0 |
| 1984 | 13416 | 37133 | 29116 | 46,1 |
| 1985 | 27438 | 49670 | 83979 | 32,7 |
| 1986 | 60744 | 81078 | 249900 | 24,3 |
| 1987 | 112486 | 112486 | 340510 | 33,0 |
| 1988 | 236408 | 139285 | 548677 | 43,1 |
| 1989 | 466816 | 156734 | 847443 | 55,1 |
| 1990 | 664382 | 141502 | 1220418 | 54,4 |
| 1991 | 1229222 | 164480 | 2725970 | 45,1 |
| 1992 | 2155502 | 176413 | 5810828 | 37,1 |
| 1993 | 5123534 | 250560 | 13429468 | 38,2 |
| 1994 | 10734735 | 253280 | 29080142 | 36,9 |
| 1995 | 17123179 | 215877 | 51299115 | 33,4 |

Kaynak: Belma Üstünşık – Enis Yeter, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ankara 1998), s.122 123

Yukarıdaki tabloda 1987 yılı fiyatlarıyla borç ödemelerinin yıllık ortalama olarak % 17,29 arttığını görülmektedir. Adı geçen dönemde cari fiyatlarla yıllık ortalama artış, borç ödemelerinde % 78,69, transfer harcamalarında % 82,36 olmuştur. Borç ödemelerinin transfer harcamalarına oranını % olarak veren son sütuna bakıldığında tahkim yasalarını izleyen yıllar (1984 ve 1992) dışında bu

oran % 45-50 civarında gerçekleşmektedir. Bunun anlamı şudur: Transfer harcamalarının yarısını borç ödemeleri teşkil etmektedir. Bu durum transfer harcamalarının özüne ters düşmektedir. Çünkü transfer harcamaları belediyelerin gelir dağılımını düzeltmeye yönelik sosyal işlevleriyle yakından ilişkilidir.

Belediyelerin borçlanması önemli sorunlardan biride vadelerin giderek kısalması sorunudur. Bu durum aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak görülmektedir.

Tablo 8. İller Bankası Kaynaklarından Belediyelere Açılan Krediler İçinde Kısa Vadeli Kredilerin Payı (Milyar TL) ve Faiz Ödemelerinin Toplam Kredilere Oranı

| YILLAR | CARİ FİYATLARLA KISA VADELİ KREDİLER | TOPLAM KREDİLER | KISA VADELİ KREDİLER/TOPL. KREDİLER | FAİZ/TOPL. KREDİLER |
|--------|--|--------------------|---|------------------------|
| 1986 | 3,4 | 48,6 | 7,0 | 19,3 |
| 1987 | 48,9 | 95,8 | 51,0 | 33,4 |
| 1988 | 67,0 | 110,7 | 60,5 | 35,4 |
| 1989 | 78,5 | 136,1 | 57,7 | 37,1 |
| 1990 | 98,6 | 151,0 | 65,3 | 47,4 |
| 1991 | 140,2 | 291,3 | 48,1 | 37,8 |
| 1992 | 365,3 | 626,7 | 58,3 | 4,2 |
| 1993 | 822,9 | 1829,2 | 45,0 | 17,2 |
| 1994 | 1183,1 | 2089,2 | 56,6 | 33,2 |
| 1995 | 5516,6 | 8787,7 | 62,8 | 25,9 |
| 1996 | 11889,6 | 17446,5 | 68,1 | 26,5 |

Kaynak: Belma Üstümişik – Enis Yeter, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ankara 1998), s.128

Yukarıdaki tabloyu özetlemek gerekirse: 1986-1996 yılları arasında cari olarak kısa vadeli kredilerin yıllık ortalama % 138,46, toplam kredilerin % 91,13 arttığı görülüyor. Aynı dönemde İstanbul Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde yıllık ortalama artışın % 65,66 olduğu düşünülürse, kısa vadeli borçlanmadaki artışları tek başına enflasyonla açıklamanın doğru olmadığı görülür. Son sütunda yer alan “Faiz ödemeleri/Toplam Krediler” oranında 1993’ten itibaren

görülen düşüş, belediyelerin yapısında herhangi bir mali düzelmelerin sonucu değil, bu tarihte yürürlüğe giren Tahkim Yasasından kaynaklanmaktadır.

Kısa vadeli borçlanmada görülen önemli artış, belediyelerin cari harcamalarını kısa vadeli kredilerle finanse ettiklerinin bir göstergesi sayılabilir. Bilindiği gibi cari harcamaların en önemli kalemini personel harcamaları oluşturmaktadır. Uygulamada yatırımlar genelde uzun vadeli kredilerle finanse edilir.

1985 yılına kadar ülkemizde yerel yönetimler, kredi olarak yerli kamu kredilerini kullanmışlardır. Dış kredi destekli yatırımlar 1986'dan itibaren önem kazanmaya başlamıştır. 1990'dan sonra belediyelerin statüsüne bakılmadan Hazine garantili dış kredi bağlantıları yapılmıştır. Bu kredilerle 1990'da 20, 1991'de 30, 1992'de 51, 1993'te 69 ,1995'te 89 ve 1997'de 102 yatırım yapılmıştır.⁴² Dış kredilerle finanse edilen belediye yatırımlarında özellikle katı atık projeleri ve jeotermal ısıtma sistemleri öne çıkmıştır. 1985-1995 yılları arasında kullanılan kredilere bakıldığında kamu kredileri %13, yerli özel sermaye kredisi % 20 ve dış kredilerin oranının % 67 olduğu görülmektedir.⁴³

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 1986'dan itibaren dolar bazında belediyelerin dış borçlanmasında çok önemli artışlar gözlenmektedir.

Tablo 9. Belediyelerin Dış Borçları (Milyon Dolar)

| 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 27 | 179 | 396 | 512 | 998 | 1032 | 1159 | 1695 | 1602 | 2549 | 2414 |

Kaynak: Belma Üstünişik – Enis Yeter, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mahalli Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ankara-1998), s.139

Görüldüğü gibi belediyeler, kısmen yasal engellerden, kısmen de isteksizlikten ve kolaylıktan dolayı öz kaynaklar dışında diğer kaynakları sonuna kadar zorlamaktadırlar. Devletin zaman zaman başvurduğu **terkin** (devletin belediye borçlarını üstlenmesi) ve **tahkim** (belediye borçlarının

⁴² Gülseren KÖKSAL, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerce Kurulan Şirketler**, (Ankara 1999), s.68

⁴³ Aynı, s.68

ertelenmesi) politikaları borçlu büyük belediyeler lehine işlemekte, kaynakların verimli ve etkin kullanımını sekteye uğratmaktadır. Uygulamaya baktığımızda 1980 öncesi üç defa belediyelerin borçları silinmiş veya ertelenmiş, 1980 sonrası ise 8.2.1984 Tarih ve 2974 Sayılı Tahkim Kanunu yürürlüğe konmuştur. En son olarak 2.7.1992 Tarih ve 3836 Sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Birbirlerine olan Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun" kapsamına belediyelerde dahil edilmiştir.⁴⁴

1.3.1. İller Bankası

Bankanın kuruluşu 1933 yılına dayanmaktadır. Bu tarihte kurulan "Belediyeler Bankası"nın sermayesi, 1580 Sayılı Belediyeler Kanununun öngördüğü gibi belediyelerin her yıl bütçelerinden net gelirlerinin % 5'i oranında yapılan kesintilerden oluşmuştur. Aynı düşünce doğrultusunda daha kapsamlı olarak 1945 yılında bu bankanın yerine 4759 Sayılı Kanunla İller Bankası kurulmuştur. Bankanın karının % 55'i tamamen Köy sermaye paylarıyla Köylerin kalkınmasına tahsis edilmektedir. İller Bankası yerel yönetimlere mali ve teknik konularda danışmanlık ve aracılık sağlayan bir yatırım bankasıdır. Belediyelere makine ve teçhizat temini, taşınmazların sigorta işlemleri, su ve kanalizasyon gereksinimlerinin karşılanmasına öncelik verilmesi yine bu bankanın görevleri arasındadır. Belediyeler herhangi bir iş için kredi talep edebilirler veya hizmeti doğrudan İller Bankasına yaptırabilirler. İller Bankası 1990'dan beri "**kalkınma ve yatırım bankası**" niteliğindedir ve mevduat kabul etmemektedir. İller Bankasının fonksiyonları;

i) Yerel Yönetimlerle Merkez Arasında Aracılık Fonksiyonu : Mali

ve teknik olmak üzere iki şekildedir. Teknik aracılık, belediyelere harita, imar konularında yapılan yardımları ve DPT'nin programa aldığı yerel işleri yürütmek için, inşaat ve sanayi sektörüyle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri sağlamak ve yönlendirmektir. Banka, teknik yatırımcılık alanında ise bir nevi "ihalecilik" işlevini yerine getirmektedir. Mali aracılık görevi ise, merkezi yönetimle yerel

⁴⁴ YETER, T.İ.D. Aralık 1993, Sayı 401, Ö.n.ver., s.567.

yönetimler arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamaktır. Kamu fonlarının yönetim yetkisi ile İller Bankası genel olarak, Genel Bütçe ile yerel yönetim bütçeleri arasındaki mali akım düzeninin yönetimini gerçekleştirmektedir.⁴⁵

ii) Yatırım Fonksiyonu : Öncelikle içme suyu, kanalizasyon harita ve imar planı gibi konuları içerir. İller Bankası, yerel yönetim yatırımlarını öz kaynaklarından açtığı krediler, hazine yardımları ve belediyeler fonundan karşılamaktadır. Hazine yardımları 1985 yılında kesilmiştir. Bankanın mali gücü her geçen gün azalmaktadır. Yerel yatırımlarda İller Bankasının payı gittikçe küçülerek % 12 oranına düşmüştür.

iii) Kredi Fonksiyonu : Genel bütçe gelirlerinden belediye yatırımlarına ayrılan payların düşmesi, İller Bankası yatırımlarının reel olarak azalmasına neden olmuştur. Bankanın bütün kaynaklarının DPT ve Banka Programına alınan yerel yönetimlerin alt ve üst yapı tesis ve projelerine tahsis edilmesi nedeniyle Banka, yaptırdığı işler için yeterli düzeyde finansman sağlayamamış, buna rağmen yerel yönetimlere kısa vadeli kaynaklar temin etmek suretiyle imkanları oranında sorunları çözmeye çalışmıştır.

1983 yılından beri İller Bankası aracılık görevi yüklenerek, belediyelere kendi kaynakları dışında yerli ve yabancı mali kuruluşlardan kredi sağlamakta, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonundan, Avrupa İskan Fonundan ve Dünya Bankasından sağlanan kredilerde de aracılık etmektedir.

İl Özel İdareleri belediyelerden farklı olarak, yalnızca yatırım harcamalarına yönelik İller Bankasından kredi talep edebilirler. Bu nedenle borçlanmaları belediyelere göre çok daha sınırlı ve kısıtlı olmaktadır.

⁴⁵ Fikri GÖKÇEER, "İller Bankası", **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 402, (Mart 1994), s.55.

İller Bankasının belediyelere yeterince kaynak aktaramaması, kaynak yetersizliğiyle yakından ilgilidir. Kaynak yetersizliğinin ilk ve ana nedeni yerel yönetimlerin mali güçlerinin zayıflığı sonucu, banka sermayesine katılımların azalmasıdır. Banka yatırım programına giren işlerle ilgili finansmanın bankaca yerel yönetimlere esas itibariyle, geri dönmeyen, hibe biçiminde tahsis edilmesi ve zaman zaman çıkarılan "Tahkim" yasaları bankayı mali darboğazlar içine sokmaktadır.⁴⁶ Yeni düzenlemeye gidilirken, ülkemize özgü bir model olan İller Bankasının bir "altyapı yatırım ve hizmet bankası" olma niteliğini yitirmemesine özen gösterilmelidir. Konuya yönelik tartışmalarda sıkça dile getirilen "İller Bankasının özerkliği", yerel yönetimlerin özerkliği ile yakından ilgilidir. Özerk yerel yönetimler, sermayesinin tamamı kendilerine ait olan İller Bankasını merkezi yönetimin vesayetinden kurtarabilirler.

İller Bankasının daha etkin ve verimli çalışabilmesi için özerk niteliğe kavuşturulmasında yarar vardır. Başta siyasilerin ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının müdahalelerine sürekli açık olması kaynak kullanımında sorun yaratmaktadır. (Bu bankanın yönetim kurulu bir başkan ve (üçü Bayındırlık ve İskan Bakanı, biri Maliye ve Gümrük Bakanı tarafından önerilen) dört üyeden oluşmaktadır.) İller Bankasının yeni kurulan belediyelerle ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerekir. Bugün bu tür belediyeler Bankadan kredi alabilmek için iki- üç yıl beklemek zorundadırlar. Ayrıca, daha önce belirtildiği gibi, İller Bankasının mali yapısının güçlendirilerek gerçek bir kalkınma bankasına dönüştürülmesinde yarar vardır.

İller Bankasının yeniden yapılanmasında yardımcı bir model olabilecek, Fransa'da benzer işlevi bulunan Credit Local de France (C.L.F) üzerinde kısaca durmakta yarar var. Bu banka Fransa'da yerel yönetimlere açılan kredilerin yaklaşık % 50'sini sağlamakta, ayrıca bu yönetimlere, finansal analizler, borç ve finansal yönetim destek hizmetleri, finansal planlama ve geleceğe dönük yatırım proje ve programların hazırlanması ve hesaplanması konularında danışmanlık hizmetleri sunmaktadır. Bu banka Fransa'nın en büyük bankalarından biri olup, ulusal ve uluslar arası bankacılık alanında her türlü

⁴⁶ GÖKÇEER, Ön.Ver. s.47.

hizmeti yerine getirmektedir. C.L.F yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanında ihtisaslaşmış bir bankadır. Sermayesinde merkezi idarenin payı yalnızca % 8'dir.⁴⁷

2. Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve Kaynak Sorunu

Yerel yönetimlerin harcamaları cari, yatırım, transfer harcamalarıdır.

Cari harcamalar, personel giderleri, hizmet alımları, tüketim malları, oluşmaktadır. Yatırım harcamaları, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerini içermektedir. Transfer harcamaları, kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, mali transferler, sosyal transferler, borç ve faiz ödemelerini kapsamaktadır. Transfer harcamaları içinde en önemli kalemi, son yıllarda borçlanmada görülen artıştan dolayı borç ve faiz ödemeleri oluşturmaktadır.

Tablo 10. Cari ve Sabit Fiyatlarla(1963=100) Yerel Yönetimlerin Harcamaları (Milyon TL)

| Yıllar | CARİ FİYATLARLA HARCAMALAR | | | | SABİT FİYATLARLA HARCAMA. | | | |
|--------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|-------|--------|--------|
| | TOPLAM | CARİ | YATIRIM | TRANSFER | TOPL. | CARİ | YATIR. | TRANS. |
| 1980 | 75800 | 50842 | 16484 | 8474 | 29,36 | 19,69 | 6,38 | 3,28 |
| 1981 | 95955 | 58965 | 23808 | 13183 | 27,71 | 17,03 | 6,87 | 3,81 |
| 1982 | 122591 | 69445 | 32980 | 20165 | 27,79 | 15,74 | 7,48 | 4,57 |
| 1983 | 201491 | 106567 | 66338 | 28588 | 35,67 | 18,86 | 11,74 | 5,06 |
| 1984 | 294431 | 160475 | 93976 | 39980 | 35,59 | 19,40 | 11,36 | 4,83 |
| 1985 | 587830 | 279547 | 207088 | 101195 | 50,14 | 23,84 | 17,66 | 8,63 |
| 1986 | 1249248 | 445893 | 523074 | 280281 | 83,54 | 29,82 | 34,98 | 18,74 |
| 1987 | 2021126 | 723660 | 901679 | 395787 | 97,04 | 34,75 | 43,29 | 19,00 |
| 1988 | 3250879 | 1164642 | 1446228 | 640010 | 97,06 | 34,77 | 43,18 | 19,11 |
| 1989 | 4728868 | 2308721 | 1441223 | 978924 | 85,57 | 41,78 | 26,08 | 17,71 |
| 1990 | 8507086 | 4840375 | 2206557 | 1460154 | 102,91 | 58,55 | 26,69 | 17,66 |
| 1991 | 15804665 | 8270288 | 4413396 | 3120982 | 125,32 | 65,58 | 35,00 | 24,75 |
| 1992 | 31621131 | 15370002 | 9698675 | 6552454 | 145,59 | 70,77 | 44,66 | 30,17 |
| 1993 | 66292552 | 30874618 | 20744064 | 14673870 | 202,59 | 94,35 | 63,39 | 44,84 |
| 1994 | 114334994 | 50479971 | 32863303 | 30991720 | 158,47 | 69,97 | 45,55 | 42,96 |
| 1995 | 217975842 | 94815129 | 65682486 | 57478226 | 160,71 | 69,90 | 48,43 | 42,38 |
| 1996 | 452150042 | 182927706 | 164659217 | 98599133 | 194,27 | 78,60 | 70,75 | 42,36 |
| 1997 | 999751117 | 394092680 | 388981022 | 216677475 | 236,28 | 93,14 | 91,93 | 51,20 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997, s.5 ve 31.

⁴⁷ N.Oğuzhan ALTAY, "Belediye Bankacılığı ve Fransa Örneği" Türk İdare Dergisi.Sayı no 415, (Haziran 1997). s.152,153 ve 160.

Yukarıdaki tabloda,yerel yönetimlerin harcamalarına ilişkin reel veriler incelendiğinde:

1. 1980 - 1997 arasında yerel yönetim toplam giderlerinin yıllık ortalama % 13,05, reel cari harcamaların % 9,57, yatırım harcamalarının % 16,99 ve transfer harcamalarının % 17,54 oranında arttığını görülmektedir. (Ortalama büyüme hızlarını hesaplamak için bileşik faiz formülü kullanılmıştır.)

2. Cari harcamalardaki reel artış, belediye sayısına, belediye nüfusuna (dolayısıyla istihdamdaki artışa) ve ücretlerdeki reel artışa bağlıdır. Adı geçen dönemde cari harcamalarda (önemli kısmını personel harcamaları oluşturmaktadır) gözlenen artış oranı belediye sayısı, nüfusu ve ulusal gelirden (GSMH) gerçekleşen ortalama büyüme hızlarının üzerinde olmuştur. Bunun bir nedeni de belediyelerin siyasi yöneticilerce partili yandaşlara bir istihdam kapısı olarak görülmesidir.

3. Transfer harcamaları dışında toplam ve diğer harcamalarda görülen ani yükselişler genelde yasal düzenlemelerin meydana geldiği yıllara rastlamaktadır. Yine aynı şekilde, bazı yıllara ilişkin verilerde gözlenen durağanlık, Emlak Vergisi matrahlarının belediyelerce (1986'dan itibaren) dört yılda bir belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.

4. 1980 -1997 arasında reel anlamda en büyük ortalama artış hızı % 17,54 ile transfer harcamalarında görülmektedir. Bu durum belediyelerde yıldan yıla artan borç ve faiz ödemelerinin bir sonucudur. Çünkü transfer harcamalarının önemli bir kısmını faiz ve borç geri ödemeleri teşkil etmektedir. Aşırı borçlanma, kaynaksal olarak dışa bağımlılığı arttırmakta, belediyeleri kaynak yaratmada kolaycılığa itmekte, gelecek kuşaklar için önemli bir mali yük oluşturmaktadır.

2.1. Belediyeler

Belediyelerin 1980-1997 yılları arası (yerel yönetimlerle ilgili sağlıklı istatistiki veriler 1980'den itibaren yayınlanmaya başlanmıştır), cari ve reel fiyatlarla bütçe ve kesin hesapları incelendiğinde EK-7'deki tabloda görüldüğü gibi adı geçen dönem boyunca belediyelerin reel harcamaları bütçede öngörülen miktarın altında kalmaktadır. Ancak birinci olarak reel harcamalarda önemli bir artış olduğu, ikinci olarak kesin hesapların bütçeye bölünmesiyle elde edilen gerçekleştirme yüzdelerinin yaklaşık % 90'larda seyrettiği görülüyor. Gider gerçekleştirme yüzdesi sürekli olarak, gelir gerçekleştirme yüzdesinden büyük olmaktadır. 1990'dan sonra bu açık giderek büyümektedir. Giderlerin gerçekleştirme yüzdesi ile gelirlerin gerçekleştirme yüzdesi arasındaki açığın büyümesi, belediyelerin giderek daha çok başvurdukları borçlanma olgusundan kaynaklanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 1980-1997 arası cari ve reel fiyatlarla belediyelerin harcamaları (Kesin hesaplar) yer almaktadır.

Tablo 11. Belediyelerin Yıllara-Giderlerine Göre Kesin Hesapları (1980-1997) Milyon TL.

| YILLAR | CARİ FİYATLARLA HARCAMALAR | | | | SABİT FİYATLARLA HARCAMALAR (1963=100) | | | |
|--------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|--|------|------|------|
| | TOPLAM | CARİ | YATIRIM | TRANSFER | TPL | CARİ | YAT. | TRA. |
| 1980 | 66381 | 48356 | 11771 | 6254 | 26 | 19 | 5 | 2 |
| 1981 | 82939 | 55617 | 17295 | 10027 | 24 | 16 | 5 | 3 |
| 1982 | 103549 | 65477 | 22319 | 15753 | 23 | 15 | 5 | 4 |
| 1983 | 161331 | 99927 | 40595 | 20810 | 29 | 18 | 7 | 4 |
| 1984 | 239087 | 148702 | 61269 | 29116 | 29 | 18 | 7 | 4 |
| 1985 | 498977 | 261448 | 153550 | 83979 | 43 | 22 | 13 | 7 |
| 1986 | 1072704 | 410732 | 413288 | 248684 | 72 | 27 | 28 | 17 |
| 1987 | 1735148 | 678647 | 715991 | 340510 | 83 | 33 | 34 | 16 |
| 1988 | 2755939 | 1089626 | 1117637 | 548677 | 82 | 33 | 33 | 16 |
| 1989 | 3846627 | 2168710 | 830474 | 847443 | 70 | 39 | 15 | 15 |
| 1990 | 6973301 | 4562251 | 1190632 | 1220418 | 84 | 55 | 14 | 15 |
| 1991 | 12935150 | 7843584 | 2365596 | 2725970 | 103 | 62 | 19 | 22 |
| 1992 | 26374680 | 14576037 | 5987814 | 5810828 | 125 | 69 | 28 | 28 |
| 1993 | 56526408 | 29388940 | 13708000 | 13429468 | 173 | 90 | 42 | 41 |
| 1994 | 99512409 | 47992636 | 224396331 | 29080142 | 138 | 67 | 31 | 40 |
| 1995 | 190099170 | 90198900 | 46103679 | 53796591 | 140 | 67 | 34 | 40 |
| 1996 | 383805683 | 178311477 | 114919065 | 90575141 | 165 | 77 | 49 | 39 |
| 1997 | 822155920 | 367233160 | 255495412 | 199427348 | 194 | 87 | 60 | 47 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997, s.18

Yukarıdaki tabloya göre; belediyelerin sabit fiyatlarla toplam harcamaları 1980-1997 arasında yıllık ortalama % 12,55, cari harcamalar % 9,36, yatırım harcamaları % 15,74, transfer harcamaları % 20,41 oranında artmıştır. Bu oranlar aynı dönemde gerçekleşen belediye vergi gelirleriyle GSMH artış hızının çok üzerindedir.⁴⁸ Tablodan çıkan sonuç, bugünkü görünümüyle belediyelerin önemli boyutlarda kaynak tüketen kurumlar oluşudur.

Bütçede öngörülen harcamalarla gerçekleşen harcamalar arasında gözlenen önemli farklılıklar, belediyelerin kaynak yetersizliğinden planladıkları harcamaları yapamadıklarını göstermektedir. Bu bağlamda kısılan harcamalar, yukarıdaki tabloda da görülebileceği gibi, genellikle yatırımlara yönelik olanlardır. Tabloda görülen transfer harcamaları içinde ise daha önce görüldüğü gibi en önemli kalemi borç faizi ve ana para geri ödemeleri oluşturmaktadır.

Belediyeler halkla doğrudan ilişkide olan, bu anlamda ekonomik, sosyal, eğitsel, çevresel vb. sorunların çözümünde devletin yerel düzeydeki temsilcileridir. Genel olarak yerel yönetimler, özel olarak ta belediyeler, kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçlar arasında dengeyi gözeterek kaynakların optimum etkinlikle kullanımını gerçekleştirmek, bu kaynaklardan en çok faydayı sağlamak zorundadırlar.

Aşağıda, belediyelerin reel giderleri ile daha önce kullanılan iki değişken; belediye sayısı ve belediye nüfusu arasındaki (gelişimi EK-4'te yer alan) fonksiyonel ilişki incelenmiştir. Amaç, bu iki değişkenin belediye harcamalarına olası pozitif etkisini matematiksel olarak ispatlamaktır. Bunun için 1980-1995 yılları arasındaki veriler kullanılmıştır.

$$Y_H = -209,05 + 0,065 N + 0,005 B$$

$$(17,64) \quad (0,03) \quad (0,002)$$

$$R^2 = 0,96 \quad F = 162,04 \quad n = 16$$

Yukarıdaki regresyon katsayıları, belediye sayısı ve belediye nüfusu ile belediyelerin reel harcamaları arasında pozitif ilişki olduğunu göstermektedir. Bir

⁴⁸ T.C.DİE, *Kesin Hesaplar 1997*, s.3 ve DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-1997*, s.28

diğer ifadeyle belediye sayısı ve nüfusu belediye giderlerini arttırmaktadır. Bu katsayılar esneklik katsayıları olmamakla birlikte, bunların kullanımı ile elde edilecek esneklik katsayıları, belediye sayısı için yaklaşık 0,25, belediye nüfusu için ise yaklaşık 0,16'dir. Yani belediye sayısında % 1'lik bir artış belediye reel harcamalarını % 0,25 artırmaktadır. Belediye nüfusunda %1'lik bir artış ise belediye harcamalarını reel olarak 0,16 oranda arttırmaktadır. Yukarıda YH 1980 – 1995 yılları belediyelerin toplam giderlerinin 1963=100 olan İstanbul Toptan Eşya Fiyatları Endeksine bölünmesiyle elde edilmiştir.

2.2. İl Özel İdareleri

İl Özel İdarelerinin yıllara ve giderlerine göre kesin hesapları EK-8'de yer alan tabloda ayrıntılı olarak görülmektedir. Bu tabloya bakıldığında, özellikle sabit fiyatlarla giderlerin yer aldığı kolonlarda gözlenen rakamlar, bu yönetimlerin belediyelere göre önemlerinin çok azaldığına tanıklık etmektedir.

İl Özel İdarelerinin harcamalarına bakıldığında, gelirlerinde olduğu gibi yine aynı düşüş trendi gözlenmektedir. 1960-1970 yılları arasında % 4,49 olan özel idare harcamalarının merkezi bütçe harcamalarına oranı 1977-1986 yılları arasında % 1,29'a düşmüştür.⁴⁹ Özel idare harcamalarının bütçe bölümlerine göre dağılımında yatırım harcamalarının daima toplam harcamaların % 50'sinden fazla olduğu görülmektedir. Yapılan hesaplara göre 1980-1987 yıllarını kapsayan dönemde ortalama olarak cari harcamalar % 20,7, transfer harcamaları % 21,4, yatırım harcamaları ise % 57,9 olmuştur. Örneğin; aynı dönemde belediyeler harcamalarının dağılımı da ortalama olarak, cari harcamalar % 59,6, transferler % 14,6, yatırımlar % 25,8 şeklinde görülmektedir.⁵⁰

⁴⁹ Ahmet BAŞSOY, "İl Özel İdarelerinin Kaynakları" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 397,(Aralık 1992), s.18.

⁵⁰ Aynı, s.20.

2.3. Fiyatlandırma - Vergilendirme İkilemi

Bazı kamu hizmetleri genel vergilendirme yoluyla, bazıları ise; tüketiciye yönelik hizmetler karşılığı alınan ücretler ile finanse edilir. Vergilendirmede, yükümlülerin, hizmetten yararlanıp yararlanmadıklarına ve ne ölçüde yararlandıklarına bakılmaksızın ödemeyi yapmaları söz konusudur. Fiyatlandırma da ise ödeme yapılması, sunulan hizmetten yararlanılmasına ve yararlanma ölçüsüne bağlıdır.

Vergilendirme veya fiyatlandırma adalet ilkesine ve hizmetin niteliğine bağlıdır. Bir hizmet biriminden yalnızca bir kişinin yararlanması durumunda (telefon yada elektrik bağlantısı gibi) fiyatlandırma (tüketim veya hizmetin bedelinin ödenmesi); bir hizmetten ayırım gözetilmeksizin ve toplu olarak herkesin yararlanması durumunda (temizlik ve sokak aydınlatması gibi), maliyetin genel vergi gelirlerinden karşılanması yani vergilendirme söz konusudur. Uygulamada sorun çok daha karmaşıktır. Birçok hizmet vergilendirme ya da fiyatlandırma kategorilerinin arasında yer alır.⁵¹ Dolayısıyla maliyet hesaplarında karma yöntem uygulanır.

Yerel yönetimlerde çağdaş anlayış, kentliye “**hizmetin bedelini ödetme**” ilkesidir. Bu anlamda yerel yönetimlerce üretilen mal ve hizmetlerin nasıl “satılacağı” kaynak sorununun çözümünde büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin (özellikle belediyelerin) ürettikleri mal ve hizmetlerin “satışında” öncelikle fiyatlandırma ilkesi esas alınmalıdır. Günümüzde çağdaş toplumlarda görülen uygulamalarda yerel bürokrasinin sağladığı her hizmetin bedeli muhataplara ödetilmektedir.

Aşağıdaki tabloda fiyatlandırma – vergilendirme ikilemine ilişkin bazı örnekler yer almaktadır.

⁵¹ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-İULA EMMİE, **Belediyelerde Mali Yönetim**, (İkinci baskı.İstanbul :Kent Basımevi.,1994). s.41,42

Tablo 12. Fiyatlandırma-Vergilendirme

| | Fiyatlandırma | Vergilendirme |
|--|---------------|---------------|
| Kullanan-Yararlanan Belli | X | |
| Kollektif Önemli Dışsal Faydaların Varlığı | X | X |
| Bedava Olduğunda Zarar Verme veya Fazla Harcanma Riski Varsa | X | |
| Satış Fiyatı Çok Yüksek | | X |
| Gelir Dağılımını Düzeltici veya Hakkaniyet İlkesine Uygun Mal veya Hizmet | | X |

Kaynak: Jeffrey OWENS-Giorgio PANELLA, *Local Government An International Perspective*, (Nort-Holland-1991), s.122.

Tabloda görüldüğü gibi, eğer bir kamusal hizmetin kullanıcısı belli ise, bedeli fiyatlandırma ilkesine göre belirlenir. Söz konusu mal veya hizmetin birim satış fiyatı çok yüksek veya gelir dağılımını düzeltici etkisi olduğunda vergilendirme ilkesi esas alınır.

Hizmet bedeli uygulaması, savurganlıktan kaçınılması amacıyla insanların bir hizmeti kullanım biçimlerini etkilemeye yönelik bir yöntemdir. Fiyatlandırma (ücretlendirme) ilkesi, kamusal amaca göre maliyetin altında veya üzerinde (yani tüketimi caydırıcı) de olabilir. Yine fiyatlar, hizmetin kullanımında yığılma (saatlere göre farklı fiyat belirleme), kullananların alım gücü, tüketimin azaltılması veya teşvik edilmesi gibi bazı ilkelere göre belirlenir. Soruna idari olarak bakıldığında yalnızca tüketimi denetlenebilen ve kullanıcıları belli olan hizmetler karşılığı ücret alınması kabul görmektedir.⁵²

Vergilendirmeye ilişkin uygulamalarda, ülkemizde yıllardır hüküm süren kronik enflasyon dikkate alınarak maktu (sabit) vergilerden kesinlikle kaçınılmalıdır. Yerel yönetimlerde mal ve hizmet satışında göz önünde tutulması gereken önemli bir hususta dışsal fayda ve zararlardır. Belediye harçlarına, katılım paylarına ve cezalara etkinlik kazandırılmalıdır. Cezalar dışsal zarar yaratanlara uygulanan bir tür vergi olarak düşünülebilir. Yasal cezaların ve katılım paylarının oy kaybetme kaygısıyla pratikte yeterince uygulanamaması yerel yönetimleri önemli bir gelir kaynağından mahrum etmektedir.

⁵² Aynı, s.123.

uygulanamaması yerel yönetimleri önemli bir gelir kaynağından mahrum etmektedir.

2.4. Merkez – Yerel Kaynak Paylaşımı ve Mali Özerklik

2.4.1. Genel İlkeler

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi görevlerin diğeri ise kaynakların paylaşımıdır.⁵³ Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında dağılımı, "mali tevzin" veya "mali denkleştirme" konusunu oluşturmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelirlerin ve hizmetlerin paylaşılmasında bazı ilkelere uyulmaktadır. Bu ilkelerin ve özellikle yetkilerin belirlenmesi, kamu düzeninin korunması için gereklidir. Mali denkleştirmenin iki unsuru vardır. Bunlar; kamu hizmetlerinin yönetimler arasında bölüşümü ve gelir kaynaklarının paylaşımıdır.

Yerel yönetimlerin yetkilerinin tanımlanması ve belirlenmesinde üç değişik uygulamaya rastlanmaktadır :

1. **Üniversal Yetki İlkesi** : Yerel yönetimler yasalarla özel olarak yasaklanmamış veya açıkça başka bir makamın yetkilerine tecavüz etmeyen her fonksiyonu yürütebilmektedirler.

2. **Liste İlkesi** : Yerel yönetimler sadece kendilerine yasayla verilmiş görevleri yerine getirebilmektedirler.

3. **Yetki İlkesi** : Yerel yönetimler genel idare hiyerarşisinin bir parçası olarak, yasalara olduğu kadar bakanlık emirlerine de tabi olmaktadır.⁵⁴

Ülkemizde yerel yönetimlerin hangi görevleri yapması gerektiği "**liste ilkesi**" ne uygun olarak düzenlenmiştir. Buna göre; yerel yönetimler yasalarda kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirmektedir. Son yıllarda sıkça

⁵³ ÜSTÜNİŞİK Belma, **Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli**, (DPT Yayınları Ankara 1983), a.g.e. ,s.7-8.

⁵⁴ Rafet ÇEVİKBAŞ, "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 407, (Haziran 1995), s.79.

savunulan “**Subsidiarite ilkesi**”(Yetkilerin esas sahibi vatandaşa en yakın alt birimlerdir) dikkate alınmamıştır.⁵⁵

Kaynakların paylaşımı ise, kamu hizmetlerinin merkezi/yerel bölüşümü ile doğrudan ilişkili olmalıdır. Kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde dikkat edilmesi gereken hususlar şöyle özetlenebilir :

- i) Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahipsiz hizmet bırakılmamalıdır.
- ii) Aynı hizmet birden çok yönetime verilmemeli, yönetimler arasında bölüştürülmemelidir.
- iii) Her hizmet onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.
- iv) Yönetimler arasında görevlerin birbirine karışmasını önlemek üzere, her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.⁵⁶

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gelir (kaynak) bölüşümü sorununun, makul, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi, yerel yönetimlerin varlıklarını etkin bir şekilde sürdürebilmelerinin vazgeçilmez temel koşuludur. Bu birimlerin etkin ve verimli hizmet üretebilmeleri her şeyden önce yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kaynakların paylaşımında ise şu ilkeler dikkate alınmalıdır:

1-Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynağa sahip olmalıdır.

2- Tüm kaynaklar vergilendirilmeli, merkezi ve yerel yönetimler aşırı ve tekrar vergilendirmeden kaçınmalıdır.

3-Bölgeler arası gelir farklılıkları nedeniyle hizmet kalitesi ve miktarında ortaya çıkabilecek dengesizlikleri giderecek bir mekanizma kurulmalıdır.⁵⁷ (Bölgeler arası kaynak dengesini gözeten ve yardımlaşmayı yöneten

⁵⁵ YETER, a.g.e., s.570.

⁵⁶ KELEŞ, **Ön.ver.**, s.277

⁵⁷ ÜSTÜNIŞIK, 1983. **Ön.ver.**, s.9.

Belediyeler Bankasının kurulması veya İller Bankasının bu doğrultuda örgütlenmesi)

Bugünkü duruma bakıldığında, ülkemizde mahalli ve merkezi idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler güçlendirilememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması, idari etkinliği olumsuz yönde etkilemekte, yerel yönetimlerin idari ve mali sorunlarının çözümünü merkezi yönetimden beklemesine yol açmaktadır. Aşırı merkezileşme sonucu görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından karmaşık bir idari ,mali ve hukuki yapı oluşmuş, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve rasyonel kaynak kullanımı gerçekleştirilememiştir.⁵⁸

Merkez-yerel hizmet dağılımında merkez lehine görülen dengesizlik kaynakların dağılımında da kendini göstermektedir. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin GSMH'ya oranı (cari fiyatlarla) çok düşük kalmaktadır.

**Tablo 13. Yerel Yönetim Gelirlerinin GSMH İçindeki Payları
(Cari Fiyatlarla,% olarak)**

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Belediye Gelirleri | 1,79 | 1,87 | 2,07 | 2,14 | 2,42 | 2,42 | 2,7 |
| İl Özel İdare Gelirleri | 0,23 | 0,27 | 0,27 | 0,27 | 0,30 | 0,26 | 0,26 |
| Köy Gelirleri | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,05 | - | - | - |
| TOPLAM | 2,07 | 2,20 | 2,40 | 2,46 | 2,72 | 2,68 | 2,96 |

Kaynak: DPT,VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.127

Avrupa ülkelerinde 1980'li yıllarda başlatılan reformların sonucu olarak yerel yönetimlerin gelirlerinin ve harcamalarının GSMH'ya oranı giderek artmıştır. Bu ülkelerin çoğunda adı geçen oran (EK-1 ve 2'de görüldüğü gibi) % 10'ların üzerindedir.

⁵⁸ DPT,VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.16

2.4.2. Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet

İdari vesayet (yönetimsel denetim) olarak adlandırılan yetki çerçevesinde merkez yönetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri, kimi meclis kararları, personel işlemleri ve başka birçok kararları üzerinde **yerindelik denetimi** yapabilmektedir.⁵⁹ Yerindelik denetimi, onaylama, önceden izin almak şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yolları ile uygulanmaktadır (personel istihdamı ve motorlu taşıt alımı gibi). İdari vesayetle devlet, yerinden yönetim kuruluşlarının çalışmalarında gerekli yasalara ve kurallara uyulmasını sağlar.⁶⁰ İdari vesayet esas olarak yerinden yönetim biriminin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde kullanılır. İşlemler üzerinde denetim hukuka uygunluk, elverişlilik ve ihtiyaca uygunluk açılarındandır.⁶¹ Ancak genelde yargının yavaş işlemesi ve geç tecellisi idari işlem ve eylemlerin aksamasına, bazen de etkisizleşmesine neden olmaktadır.⁶² Yerel yönetim üzerindeki merkezi denetim, yerel yönetimin gelir yönünden merkeze bağımlılığı oranında artmaktadır.

Mali ve idari vesayete iki tür yaklaşım söz konusu olabilir: Birincisi, mali ve idari vesayeti, duyulan gereksiniminin dışında bir zorlama ve sınırlama olarak görmektedir. Bu, özellikle yerel yönetimlerin yetkilerini ve takdir haklarını kısmanın amaçlanması durumunda söz konusudur. Bunun sonucunda merkezi yönetimin denetim yetkisi artar.

İkinci yaklaşım ise; mali ve idari vesayeti (denetimi), yerel yönetimin kendi çıkarları açısından zorunlu bir araç olarak görür. Bu yaklaşım çerçevesinde yerel yönetim, kaynak gereksinimin ve talebin arttığı bir dönemde, bu kaynakları mümkün olan en etkin, verimli ve dürüst biçimde kullandığını hem

⁵⁹ TÜSİAD, **Ön.ver.**, s.34

⁶⁰ TORTOP,1994. **Ön.ver.**, s.13

⁶¹ M.Ulvi SARAN, "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim" , **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 408, (Eylül 1995), s.30.

⁶² TBD-Konrad Adenauer Vakfı, **Yerel Yönetimler ve Yargı**, (30 Nisan-1 Mayıs 1997 Ankara), s.149

kendisine, hem de hemşehrilerine gösterme ve dolayısıyla çıkarlarını savunma olanağına sahiptir.⁶³

Şimdi de uygulamada karşılaştırmalı bir fikir sahibi olmak için kısaca Hollanda'da yerel yönetimlerin denetimine ilişkin bazı örnekler sergilenecektir. Hollanda'da yerel yönetimlerin denetimi iki başlık altında olmaktadır. Birincisi makro ekonomik denetim, ikincisi ise yerel yönetimlerin doğrudan denetimidir.⁶⁴

- **Makroekonomik Denetim**

- Mali Denetim (borçlanma ve vade sorununa ilişkin)

- Yerel giderlerin denetimi

- Harcama hacminin denetimi (planda öngörülen projelere yeterli kaynak ayrılıp ayrılmadığı)

- **Yerel Yönetimlerin Doğrudan Denetimi**

- Mali yapının bozulmasına yönelik uyarılar,

- Bütçenin esnekliğini kaybetme riskine karşı uyarılar,

- Değişik vergilerle ilgili uyarılar,

- Yerel yönetimlerin kendi aralarında veya merkezi yönetimle diğer yönetimler arasında ortaya çıkabilecek istenmeyen rekabete karşı uyarılar.⁶⁵

Kaynak ve yetki paylaşımı ile ilgili önemli bir sorunda yerel yönetimlerin kendi aralarındaki ilişkilerinde yatmaktadır. Hangi yerel yönetimin ne gibi gelirleri toplayacağı, bunların sınırlarının ne olacağı saptanmalı, kaynak israf edilmemeli, karar birliği sağlanmalı, hizmetler arasında kalite farklılıkları olmamalı, kaynak bölüşümü dengeli ve mantıklı olmalıdır.⁶⁶

Günümüzde gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen eğitim, bayındırlık, sağlık, tarım, köy işleri, kültür, turizm, orman, çevre gibi hizmetler ülkemizde halen merkezi idare tarafından yürütülmekte, bu

⁶³ Başbakanlık Toplu Konut Daire Başkanlığı-İULA EMME, **Yerel Yönetimde Denetim** (İkinci Baskı. İstanbul:Kent Basımevi., 1994), s.2-3.

⁶⁴ OWENS-PANELLA, **Ön.ver.**, s.35.

⁶⁵ Aynı, s.35.

⁶⁶ Enis YETER, T.İ.D.Eylül 1992, Sayı 396, **Ön.ver.**, s.87.

durum merkezi teşkilatlanmada büyük bir personel birikmesine neden olmaktadır.⁶⁷ Aşırı merkeziyetçilik gerek kaynakların, gerekse hizmetlerin paylaşımında önemli sorunlar yaratmaktadır:

-Her türlü hizmetin, nerede ve ne ölçüde yapılacağı Ankara'da kararlaştırılıp planlanmaktadır. Her türlü değişiklik yine Ankara'nın onayına tabidir.

-Yatırım kararları en ince ayrıntısına kadar Ankara'da alınmaktadır.

-Hizmetlerle ilgili personel kadroları Ankara'dan tayin edilmektedir. En uç birimlere kadar personelin dağılımı Ankara'dan yapılmaktadır (Atama, yer değiştirme, terfi, disiplin, izin vb. her türlü özlük işleri de dahil).

-Bu hizmetlerle ilgili her türlü harcamalar Genel Bütçeden yapılmaktadır.⁶⁸

Normalde, yerel yönetimin, nüfus ve teknoloji veri kabul edildiğinde, eşit miktarda faktör kullandıkları varsayımı altında merkezi yönetime oranla daha kaliteli hizmet üretmesi beklenir.⁶⁹ Devletin görevi, kamu hizmetlerinin mümkün olduğu kadar toplum üyelerinin tercihlerine uygun olarak üretecek örgütlenmeyi sağlamak ve yöntemleri bulmaktır. İşte yerel yönetimler, bölgesel kamusal malların üretimi konusunda toplum üyelerinin tercihlerini saptayıp üretimin buna göre düzenlenmesini merkezi yönetime oranla daha etkin bir biçimde gerçekleştirebilmektedirler.⁷⁰ Bunu sağlamak için yasal düzenlemelerle, yerel yönetimler il düzeyinde bir bütün olarak ele alınmalı, merkez-yerel hizmet dağılımı yeniden belirlenmeli, merkez yerel yönetimler üzerinde "yerindelik denetimi" yapmamalı, titiz bir "hukuka uygunluk" denetimi yürütmelidir.

⁶⁷ TBD-Konrad Adenauer Vakfı, **21.Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri**, Adil AYGÜN'ün konuşması, (Manisa 1997) s.11.

⁶⁸ TUSİAD, **Ön.ver.**, s.47.

⁶⁹ ÜSTÜNIŞIK, 1983, **Ön.ver.**, s.5.

⁷⁰ NADAROĞLU, **Ön.ver.**, s.32

2.5 Yerel Yönetimlerde Mali Denge

Yerel yönetimlerin gelirlerinin ve harcamalarının ayrıntılı olarak incelendiği daha önceki bölümde, harcamaların hemen hemen her yıl gelirlerin üzerinde seyrettiği görülmüştür. Üstelik bu açık reel olarak son yıllarda artmaktadır. Ayrıca, aynı bölümde yerel yönetimlerin toplam gelirleri ve harcamalarıyla belediye nüfusu ve sayısı arasında pozitif bir ilişki olduğu görüldü. Dolayısıyla belediyelerde bütçe açığının (veya mali dengenin) aynı değişkenlere bağlı olarak değişeceği söylenebilir.

Mali denge sorunu aşağıdaki doğrusal fonksiyon, üzerinde gösterilmiştir. 1980'den 1995'e belediyelerin reel bütçe açıklarına ilişkin yıllık veriler kullanıldığında aşağıdaki regresyon doğrusu elde edilir.

$$F = Y_H - Y = -135,45 + 0,001 N + 0,075 B$$

$$(12,83) \quad (0,0013) \quad (0,023)$$

$$R^2=95 \quad F=120,43 \quad n=16$$

F , Y , Y_H , N, B sırasıyla reel olarak belediye bütçe açıklarını, gelirlerini, harcamalarını, belediye nüfusunu ve belediye sayısını ifade etmektedir. Görüldüğü gibi, N ve B'nin katsayıları birim olarak küçük olmalarına rağmen pozitifdir. Yani belediye sayısında ve belediyelerde yaşayan nüfusta görülen artış, belediyelerin reel bütçe açıklarını arttırmaktadır. Bu ilişkiden çıkan bir sonuçta bugünkü trend devam ettiği sürece (belediye sayısı dikkate alınmazsa) bütçenin dengede olması için belediye nüfusunun sabit kalması gerekmektedir. Yukarıdaki regresyon doğrusal değil logaritmik bir bağlantı olduğu görülmüştür. Aşağıda belediye bütçe açıkları ile belediye nüfuslarının Ln değerleri arasındaki ilişki tesdedilmiştir. (1980-1995 Yılları arası veriler Kullanılmıştır).

$$\begin{aligned} \ln F = \ln(Y_H - Y) &= -33,87 + 3,60 \ln N \\ &(2,88) \quad (0,27) \\ R^2 &= 0,92 \quad F = 170,395 \quad n = 16 \end{aligned}$$

Yukarıdaki fonksiyonda belediye sayısı dışında, aynı değişkenler doğal logaritmaları alınarak kullanılmıştır. Bunun nedeni belediye nüfusu ile belediyelerin bütçe açığı arasındaki fonksiyonel ilişkide yatmaktadır. $\ln N$ 'nin önünde bulunan regresyon katsayısı belediye nüfusu ile reel bütçe açığı arasındaki esneklik katsayısıdır. Yani belediye nüfusunda % 1'lik bir artış, reel bütçe açığını % 3,60 arttırmaktadır. Parantez içindeki sayılar regresyon katsayılarının standart sapmalarıdır. Logaritmanın özelliklerinden dolayı (sıfırın ve eksi sayıların logaritması belirsizdir), yukarıdaki fonksiyonun matematiksel olarak geçerli olması aşağıdaki koşulun gerçekleşmesine bağlıdır:

$$F = Y_H - Y \text{ ve } F > 0$$

Yani, üstteki fonksiyonda belediyelerin reel bütçe açığının (çok küçük oranda da olsa) sürekli pozitif olduğu varsayılıyor. Bütçenin fazla verdiği veya sürekli dengede olduğu durumlarda yukarıdaki fonksiyonu kullanarak yorum yapmak mümkün değildir.

Yukarıdaki eşitlik bize, belediye bütçe açığı büyüme hızı ile kentleşme hızı arasındaki ilişkiyi vermektedir. Belediyelerin bugünkü mali yapılarında önemli bir değişiklik olmazsa, belediye bütçe açıklarındaki büyüme hızı, kentleşme hızının yaklaşık üç katına eşit olmaktadır. İkinci önemli sonuç ise; belediye bütçelerinin dengede olması için, bugünkü durum veri kabul edildiğinde, tek çözüm yolu kentleşme hızının, doğal olarak iç göçün durdurulmasıdır. Yukarıdaki iki oran arasındaki ilişkinin (bütçe açığı ve kentleşme hızı) bu kadar güçlü olması hızlı kentleşmenin yarattığı altyapı sorunlarından kaynaklanmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN

İKTİSADİ VE SOSYAL GELİŞMEYE KATKISI

1950'li yıllarda Birleşmiş Milletler bünyesinde ekonomistlerden oluşturulan bir komisyon, sosyal maliyet ve sosyal refah kavramlarını ön plana çıkararak, GSMH'daki büyümenin toplumsal gelişme ile eş değerli olup olmadığını sorgulamaya başlamıştır.⁷¹ Günümüze kadar sağlıklı çevrenin, kültürün, eğitimin iktisadi büyümedeki rolü üzerine yapılan araştırmalar henüz sonuca ulaşmamış, GSMH yerine geçebilecek, genel kabul gören ve kapsamlı bir ölçüt ortaya konamamıştır.

“Bir kasabada açılan yeni bir lisenin, kütüphanenin veya kapalı spor salonunun iktisadi büyümeye katkısı var mıdır? Eğer varsa ne kadardır?” Şüphesiz en büyük sıkıntı, bütün bunları sayısal olarak ifade etme ve hesaplama zorluğunda yatmaktadır. Bundan dolayı, birçok açıdan eleştirilmesine ve yetersiz görülmesine rağmen günümüzde hala kişi başına GSMH, sosyal refahın en önemli ölçütü sayılmaktadır. Ancak ekonomistler sosyal refah kavramını daha iyi açıklayabilmek için, dışsal fayda ve zararların analizine, giderek daha fazla önem vermektedirler. Aşağıda kaynakların etkin ve rasyonel kullanımı, yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretimi, istihdama, kapital stokuna katkıları ve bu kuruluşların ürettiği mal ve hizmetlerin sosyal refah ve sosyal maliyete etkilerinden dolayı dışsallıklar üzerinde durulacaktır. Daha sonra basit bir model geliştirilerek yerel yönetim harcamaları çarpanını bulunacaktır.

1. Kaynakların Etkin ve Rasyonel Kullanımı

Bu çalışmada sıkça kullanılan bir kavram olan **etkinlik**, daha az insan gücü ve daha az kaynak kullanarak belirlenen hedeflere ulaşmayı ifade etmektedir. Hizmetin **etkin** olması, daha düşük maliyetle sunulması; **verimli**

⁷¹ B.M.Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, B.M.Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu.Çeviren:Selçuk Yalçındağ ve Necil Ulusay(Ankara:TODAİE,1967).

olması ise daha iyi ve daha yaygın sunulması demektir. Kıt olan kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanılması, kamu maliyesinin en önemli konusudur. Gerek yerel düzeyde kaynakların yaratılması, gerekse bunların etkin kullanımı yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretimi, yatırımları, istihdamı ve dolayısıyla ulusal ekonomiye katkısıyla doğrudan ilişkilidir.

1.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sorunu

Özelleştirme savunucularının kamu kesimine yönelik en önemli eleştirileri, kaynakların etkin kullanılmaması ve/veya savurganlık üzerinde yoğunlaşmaktadır. Şüphesiz aynı eleştirilere kamu kesiminin bir bölümünü oluşturan yerel yönetimler de (özellikle belediyeler) hedef olmaktadır.

1.1.1. Kaynak Kullanımı ve Deneyimler

Yerel yönetimlerde en büyük sorun yeni kaynak yaratılması ve mevcut kaynakların etkin ve rasyonel kullanımı sorunudur. Bölgesel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının iktisadi gerekçesi, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirmek, kısacası kıt kaynaklardan mümkün olan en çok faydayı sağlamaktır.⁷² Yerel nitelikli hizmetlerin, yasal düzenlemelerle yerel yönetimlere devri ve zamanla bu kuruluşların mali özerkliğe kavuşması, bir yandan merkezi yönetimin yükünü önemli ölçüde hafifletecek, diğer yandan kıt kaynakların daha etkin ve rasyonel kullanımını sağlayacaktır. Ülkemizde bugün için tüm kamu hizmetlerinin ve harcamalarının %85'i merkezi yönetim, % 15'i yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Kamu personelinin %90'dan fazlası merkezi yönetim tarafından istihdam edilmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelerde % 50 civarındadır. Ülkemizde toplam kamu personelinin sadece % 8'i yerel yönetimlerce istihdam edilmektedir.⁷³ Bu oran Almanya'da % 31, Japonya'da % 65, ABD'nde % 60, Norveç ve İsveç'te % 70 dolayındadır.⁷⁴

⁷² NADAROĞLU, **Ön.ver.**, s.31-32-33.

⁷³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları** (Birinci basım. Ankara, 1997), s.11,28.

⁷⁴ TÜSİAD, **Ön.ver.**, s.33

Kaynak sorununa çözüm olarak ilk yapılması gereken, yerel yönetimlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin satışı ilkesini esas almasıdır. Yine aynı şekilde piyasa koşullarına göre satışı olası mal ve hizmetlerin (kültürel, sportif vb.) üretiminin özel sektöre açılması yerel yönetimlerde kısmi rahatlık sağlayacaktır. Aşağıda ayrıntılı görüleceği gibi model olarak Yap - İşlet ,Yap-İşlet-Devret, Özelleştirme v.b. yöntemler uygun olabilir. Özel kesimde çekincelerin fazla olduğu bazı mal ve hizmet üretimlerinde ise “fiyat veya kar garantisi” , “bir süre için sübvansiyon veya özel sektörle işbirliği” olanakları aranabilir. Böylece bir yandan kıt kaynaklar daha rasyonel ve etkin kullanılabilir, diğer yandan gerek özel sektörün, gerekse toplumsal kitle örgütlerinin yerel yönetimlere yardımcı olmaları, yerel sorunlara daha duyarlı yaklaşımları sağlanabilir.⁷⁵ Hızlı kentleşme yeni görev ve sorumluluk alanlarının doğuşu, yerel yönetimlere yeni yükümlülükler kadar (belki de daha fazla) kaynak açısından yeni olanaklar ve fırsatlar sağlamaktadır. Örneğin Singapur, Hong Kong gibi bazı kentler, kente giren her araçtan günlük maktu vergi almaktadır. Yine bazı kentler merkezi ve çevre yolların ve alt yapının kullanım bedelini ağır vasıta sürücülerine ödetmektedir.⁷⁶

Günümüzde kamu-özel sektör işbirliği en iyi ABD’nde yapılmaktadır. Bazı kamusal mal ve hizmetlerin birlikte üretimini ve kar paylaşımını öngören **“Public-private joint ventures”**lar daha 1970’lerde ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar yerel düzeyde kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet üretiminde önemli başarılar göstermişlerdir.⁷⁷

Bazı mal ve hizmetlerin üretiminde özel şirketlerle, diğer belediyeler ve kamu kuruluşlarıyla işbirliği olanakları araştırılabilir (Makine parkından faydalanma gibi). Ülkemizde altyapı yatırımları (yollar, köprüler gibi) ve yerel dışsal fayda sağlayan bazı hizmetlerin üretimi (İtfaiye gibi), mali ve teknik

⁷⁵ OWENS-PANELLA,Ön.ver., s.118.

⁷⁶ Aynı, s.124.

⁷⁷ Aynı, s.126-129.

kaynak yetersizlikleri, kalkınmada benzer sorunların varlığı, yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Ülkemizde kaynak kullanımında yerel yönetimlerdeki etkinlik sorunu önemli ölçüde bugün var olan mevcut uygulamadan kaynaklanmaktadır. Belediyeler, özel siyasi yapıları nedeniyle, yalnız demokratik kurumlar değil, aynı zamanda yeni hizmet üretim, yöntem ve tekniklerinin geliştirilip uygulandığı yerlerdir. Büyük şehir belediyeleri de dahil tüm belediyelerin devletten aldıkları pay ve yardımların toplam gelirlerine oranı daha önce de belirtildiği gibi yaklaşık % 75-80 seviyesindedir. Bu oran küçük belediyelerde % 90'lara hatta % 100'lere ulaşmaktadır. Gelirlerinin 3/4'ünü veya tamamını, hiçbir zahmete katlanmadan, bedelini ödemedi, hemşehrısı ile karşı karşıya gelmeden, hazır halde banka hesaplarında bulan belediyeler, bu parayı harcarken taşımaları gereken sorumluluk çok azdır.⁷⁸ Bu anlamda yerel yönetimlerin öz kaynaklarını güçlendirmeye yönelik yasal düzenlemelerin bir an önce yapılmasında fayda vardır.

Kaynak israfında önemli bir etken de iç göç sorunudur. Kırdan kente yaşanan hızlı göç çift yönlü kaynak israfına yol açmaktadır: Birincisi, kırsal kesimde yapılan alt yapı yatırımlarının boşalan köyler nedeniyle önemli ölçüde işe yaramaz hale gelmesidir. İkincisi ise; bazı büyük kentlerde görülen gecekondulaşma ve kaçak yapılaşmanın belediyelerde büyük kaynak israfına yol açmasıdır. Yapılan hesaplara göre üst yapısı mevcut olan bir bölgeye alt yapının sonradan getirilmesi yaklaşık üç misli maliyetle mümkün olabilmektedir. Bu durumda kentleşmenin sosyal maliyeti kadar ekonomik maliyeti de hızla artmaktadır.⁷⁹

Çarpık kentleşmenin yarattığı önemli sorunlardan biride kentsel rantların paylaşımıdır. Kentsel altyapının düzenlenmesi, toprağın kırsal kullanımından kentsel kullanıma dönüşmesi durumunda toprak büyük ölçüde değer kazanmış olmaktadır. İmarlı arsa geliştirilmesi, özellikle orta ve üst gelir grupları

⁷⁸ Hasan ÖZHAN, "Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 403, (Haziran 1994), s.39-40.

⁷⁹ ÜSTÜNİŞİK, 1983, **Ön.ver.**, s.45.

açısından, yüksek bir kentsel rant yaratmaktadır.⁸⁰ O halde altyapıyla ilgili yerel yatırım giderleri imarlı arsa geliştirilmesiyle uğraşanlar ve/veya değerlendirilen taşınmaz sahipleri tarafından finanse edilmelidir. Bu rantları vergilendirme dışında bir yöntemde, kent yönetiminin imarlı arsa üretim işiyle doğrudan ilgilenecek kentsel ranttan pay almasıdır. Böylece gecekondulaşma ve kaçak yapılaşmanın bazı spekülâtorlere büyük rantlar sağlaması önlenmiş olur. Bugün çarpık kentleşmenin altyapısal yükünü belediyeler çekmesine rağmen, hizmetlerinin karşılığını alamamaktadırlar. Kentsel rantların ve kayıt dışı ekonominin vergilendirilmesinde yerel yönetimler merkeze göre daha ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Yasal yetki sorunu çözüldüğünde (örneğin yerel yönetimlere mali özerklik sağlanması gibi) belediyeler, rantların ve kayıt dışı ekonominin yanı sıra çok değişik alanlarda kaynak yaratma olanağına kavuşabilirler.

Çarpık kentleşme, kaynak sorunundan çok daha önemli olarak, 17 Ağustos depreminin ortaya çıkardığı gibi can güvenliği sorunu da yaratmaktadır. Deprem, çarpık kentleşme ve afet yönetimindeki sorumlulukları nedeniyle belediyeleri doğrudan ilgilendirmektedir.

Kaynakların etkin ve rasyonel kullanımında bir diğer ölçütte yatırımların ömürlerine göre finansman ilkesinin dikkate alınmasıdır. Özellikle altyapı yatırımları uzun vadeli, mümkünse dış borçlanmalarla finanse edilmelidir. Yerel yönetimleri borçlanmaya "teşvik eden" terkin ve tahkim politikalarına son verilmelidir. Çünkü bu politikalar belediyeleri kaynak üretiminde kolaycılığa itmekte, borçlanmaya teşvik etmektedir. Bu politikalar borçsuz belediyelerin aleyhine işlemektedir.

Bazı kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektör kısmen veya tamamen görev alabilir. Aynı seçenek sosyal nitelikli bazı hizmetlerin üretimi içinde düşünülebilir. Örneğin sokak çocuklarının barınma ve topluma yeniden kazandırılması için bu alanda etkinlik gösteren dernek veya vakıfların yardımları veya işbirliği talep edilebilir.

⁸⁰ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Daire Başkanlığı-İÜLA EMME, **Belediyelerde Mali Yönetim**(İkinci Basım.İstanbul:Kent Basımevi., 1993), s.55-56.

Önemli bir noktada yerel yönetimlerce izlenecek bütçe politikalarının ve yapılacak yerel planların merkezi yönetimin izlediği makroekonomik istikrar politikalarıyla ve ulusal kalkınma planıyla uyum içinde olmasıdır. Aksi halde bu politikalar, enflasyona, büyümeye, gelir dağılımına yönelik ulusal politikaların başarısını olumsuz etkileyecektir.

Hizmet üretiminde etkinliği arttırmak ve kaynakların rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerinde yerine getirilmesi çerçevesi içinde turizm, imar, çevre, kültür, yaygın eğitim, sağlık, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetler başta olmak üzere İl Özel İdarelerinden başlanarak yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılması gerekmektedir. Yasal düzenlemeler yapılarak **“kentte yaşayan bedelini öder”** ilkesi hayata geçirildiğinde kaynak sorunu önemli ölçüde çözülecektir.

Son yirmi yıldır sürekli tartışılmasına rağmen, yerel yönetimler alanında önemli ve gerekli reformlar hala yapılamamıştır. Bu durum önemli ölçüde merkezi bürokrasiden ve bürokratik düşünce tarzından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerde dahil, genel olarak kamu kurumlarındaki bürokratlar, rekabetten uzak bir ortam içinde faaliyet gösterdikleri için, kendi tercihlerini tatmin etmeye yönelik olanaklar elde etmeye çalışırlar. Kamu sektöründe prestij ve otorite ise, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve tüketicilerin en iyi şekilde tatmin edilmesinde değil, daha çok kurumlarının bütçelerinin büyüklüğüne ve personel sayısına bağlıdır.⁸¹ Gerekl reformların önündeki en büyük engelde bu zihniyettir.

1.2. Pareto Optimumu

Kuramsal olarak yerel yönetimlerde etkinlik Pareto Kriteri ışığında ele alınabilir. Çünkü yerel yönetimler kamunun diğer kesimleri gibi tasarruflarıyla gelir dağılımını etkilemektedir. Ekonominin veya kamunun tümü için geçerli olan Pareto etkinlik kriteri yerel düzeyde de yol gösterici olabilir.

⁸¹ Bilal ERYILMAZ, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler” **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 382 (Mart 1989), s.23.

1930'lu yıllarda Lerner, Walras, Kaldor, Hicks gibi bazı ünlü ekonomistler Pareto'nun sosyal refah teorisini geliştirerek, reform nitelikli kamu politikalarında (merkezi veya yerel) genel kriter haline dönüştürdüler. Pareto Optimumu kaynakların etkin kullanımında yeniden bölüşüme yönelik kamu politikalarında teorik olarak daima göz önünde tutulmaktadır. Pareto, kişisel fayda fonksiyonlarından yola çıkarak, toplumsal refah fonksiyonuna ulaşmayı amaçlamıştır. Onun kuramının önemli varsayımlarını şöyle özetlenebilir:

- 1- Refah mal ve hizmet miktarına bağlı bir fonksiyondur.
- 2- Bireysel faydalar birbirinden bağımsızdır. İhtiyaçlar homojen değildir.
- 3- Piyasa tercihlerin açığa vurulmasını sağlar. Tercihleri belirleyen bir diğer yöntem ise oylamadır.
- 4- Bireysel tercihler veridir.⁸² (Pareto daha sonraları, sosyal tercihlerin zamanla değişebileceğini ifade etmiştir.)

Pareto'ya göre çağdaş toplumda dayanışma ilkesi hüküm sürer. Her birey toplum için en iyi olanı benimser. Özveride bulunarak başkalarının yaşam seviyelerinin düzelmesine katkıda bulunur. Eğer toplumda gelir grupları arasında çok önemli farklılıklar varsa merkezi veya yerel yönetim bunları giderici politikaları izler. Bu genelde dayatma biçiminde olur. Çünkü toplumda hiçbir grup refah düzeyinin azalması ile sonuçlanacak bir fedakarlığa kolayca katlanmak istemez. Günümüzde vergi yasalarında değişikliklere yönelik direncin gerisinde de bu yatmaktadır. Etkileşim çift yönlüdür. Bir yandan hükümet bireysel refah fonksiyonlarını sosyal refah fonksiyonu yönünde etkiler. Diğer yandan kişiler veya gruplar kendi refah fonksiyonlarını sosyal refah fonksiyonuna dönüştürme yönünde uğraşırlar. Bütçelerin veya harcamaların seçmen tercihlerine göre belirlenmesinin altında, Pareto'nun bu görüşleri yatmaktadır. Çünkü çağdaş toplumlarda, tercihlerde önceliğin belirlenmesi seçimlerle olmaktadır.

⁸² Mark Blaug, **Vilfredo PARETO**, (University of London), s.287

1.2.1. Pareto Kriteri

Kuramsal olarak Pareto kriteri aşağıdaki eşitlikle ifade edilebilir :

$$0 = M_1 dU_1 + M_2 dU_2 + \dots + M_i dU_i + \dots + M_n dU_n \quad *83$$

dU_i ,toplumda bireylerin veya gelir gruplarının fayda fonksiyonlarındaki değişimi ifade ediyor.

$$M_i = \alpha_i \beta_i$$

α_i ' ler sabit katsayıları, kişiler veya gruplar arası fayda fonksiyonlarının karşılaştırılmasını sağlıyor. (Bireysel faydaların gelişimi katsayısı)

β_i ' ler hükümetin yeniden gelir paylaşımında dikkate aldığı normalizasyon katsayılarıdır. Çünkü hükümet ve/veya yerel yönetim aldığı iktisadi kararlarla bireylerin refahını olumlu/olumsuz etkileyebilmekte, yeniden düzenleyebilmektedir. Kaldı ki çağdaş yönetimin birinci görevi de budur. "Pareto Kriteri" olarak ifade edilen yukarıdaki denklemde, kişisel (veya grupsal) fayda fonksiyonlarındaki marjinal değişimleri ifade eden dU_i 'lerle α_i 'lerin pozitif oldukları düşünülürse, eşitliğin sağlanması için normalizasyon katsayılarının bazılarının negatif olması gerekir.

Yeniden gelir dağılımına yönelik politikalar hakkında Pareto şöyle diyor :

".....bir toplumun üyeleri, belli bir durumda, bu duruma toplum üyelerinden her birinin sağladığı tatminde çoğalma yada azalma olmaksızın değiştirecek bir çözüm bulamadıkları sürece maksimum tatmini sağlarlar...Herhangi bir durumu ele alıp çok küçük bir ölçüde ve makul bir tarzda bu durumdan biraz uzaklaşıldığını farz edelim. Böyle yapıldığında toplumun bütün üyelerinin refahı artıyorsa, aşikardır ki, bu yeni durum toplum üyelerinin her biri için daha avantajlıdır. Toplum üyelerinin bazılarının refahı, koşullar değişmedikçe aynen devam edebilir. Ancak , buna karşın, bu küçük değişiklik bazılarının refahını artırırken diğer bazılarınınkini

⁸³ Aynı, s.309

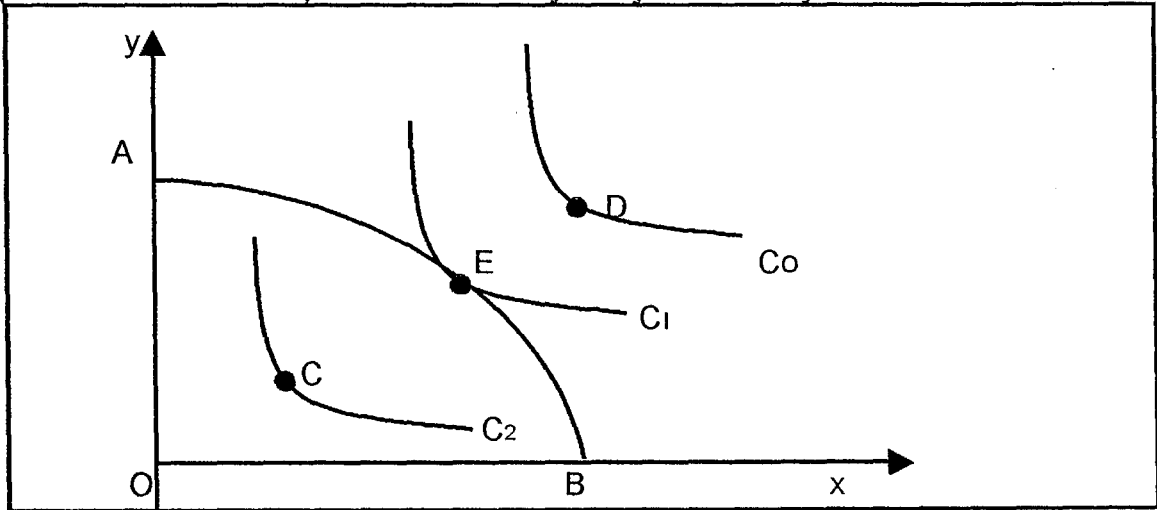
azaltıyorsa, bu hareketi yapmanın toplumun tümüne yarar sağladığını iddia etmek artık mümkün değildir.”⁸⁴

1.2.2. Pareto Optimumu ve Ekonomide Genel Denge

Yalnızca iki malın (x ve y)'nin üretildiği bir ekonomi ele alınsın. Yani üretim faktörleri, örneğin emek ve sermaye, tümüyle bu iki malın üretiminde kullanılmaktadır. Aşağıda şekilde görüldüğü gibi, üretim yönünden bakıldığında üretim olanakları eğrisi üzerindeki her nokta (her iki malın üretim miktarlarının değişik bileşimlerini verir) optimuma tekamül etmektedir. AEB eğrisinin iç kısmında yer alan C noktası , üretim faktörleri veri alındığında, kapasitenin altında üretime tekabül etmektedir. D noktası ise mevcut kapasite ile ulaşılamayacak bir üretim seviyesini ifade etmektedir. A noktasında ekonomide yalnızca “y” malı , B noktasında ise yalnızca “x” malı üretilmektedir. A ve B noktaları arasında yer alan bütün kombinezonlar üretim açısından optimum olduğu halde aynı şey tüketim açısından geçerli değildir. Toplumsal tüketim tercihlerini yansıtan kayıtsızlık eğrilerine bakıldığında, yalnızca C₁ eğrisi üzerinde yer alan E noktası optimuma tekabül eder. Bu nokta toplum açısından **“Pareto Optimumudur”**. Bu nokta üzerinde :

Marjinal değişim oranı (üretim yönünden) = Marjinal İkame Oranı

(Tüketim Yönünden) = x malının fiyatı / y malının fiyatı



Grafik 1. Ekonomide Genel Denge

⁸⁴ V.Pareto, *Manuel d'Economie Politique*, Aktaran : Halil NADAROĞLU. Mahalli İdareler, (İstanbul 1994). s.35.

C ve D noktaları tüketiciden açısından optimal değildir. Birincisi (C noktası), gelirler veri alındığında, daha düşük bir fayda sağlamakta yani orijine daha yakın bir kayıtsızlık eğrisi üzerinde yer almaktadır; ikincisine (D noktası) ise, ulaşmak olanaksızdır. Yani E noktası ekonomide bütün aktörler için (üretim, tüketim, emek ve sermaye) genel denge noktasıdır. Yukarıdaki grafik ve açıklamalar şüphesiz yerel düzeyde de geçerlidir. Yalnızca aktörler değişecektir.

Pareto sosyal refahta maksimum seviyeye ulaşmayı esas almıştır. Saf bilim olarak ekonominin öngördüğü ile yaşanan gerçek durum arasında çelişki olduğunu Pareto'da kabul etmektedir. Onun geliştirdiği kriter (istatistiki gözlemlere dayanmaktadır) kaynakların etkin kullanımında ve dağılımında etkinlik kriteri olarak, Kamu Ekonomisinde ve gelir dağılımını araştıran ekonometrik modellerde hala güncelliğini ve önemini koruyor.

1.3. Belediyelerde Performans Ölçülmesi

Gelişmiş ülkelerde gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin verimliliği giderek daha çok inceleme-araştırma konusu olmakta, ve performansları sorgulanmaktadır. Örneğin İngiltere'de Mali ve Yönetim Denetim Yasası, denetçinin görevleri arasında, paranın değerlendirilmesini de saymaktadır. Denetçi, hesapları denetlenmekte olan kurumun, kaynakların kullanımında ekonomi, verimlilik ve etkinliğe yönelik düzenlemeler yaptığına inanmış olmalıdır.⁸⁵ Performansın tanımlanması ve sonra ölçülmesi dört öge içerir: Maliyetler, sağlanan kaynaklar, çıktılar, sonuçlar. En büyük zorluk, bazı hizmetlerin etkinliğini veya sonuçlarını nicelik yönünden ölçmektir. Ayrıca, kalite göz ardı edilerek yalnızca maliyetlerin ve niceliklerin ölçülmesi yeterli değildir.⁸⁶

⁸⁵ Başbakanlık Toplu Konut Daire Başkanlığı-İÜLA EMME, **Yerel Yönetimde Denetim**, (Ankara 1993), s.38,39 ve 40.

⁸⁶ Aynı, s.41.

Konu bu çalışma açısından önemli olduğu için belediyelerde performans ölçülmesine ilişkin DPT'nin yaptığı çalışmanın kısa bir özetini burada ele almakta yarar var. Bazı Avrupa ülkelerinde son yıllarda ortaya çıkan eğilimler şöyle özetlenebilir:

*Vatandaşın "müşteri" olarak görülmesi ve hizmetlerin bedelinin ödettirilmesi ilkesi.

*Bürokrasinin azaltılarak devletin "küçültülmesi"

*Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılarak yönetimde performans ölçülmesi

*Desantralizasyon : Merkezden yerele giderek artan yetki devri.

*İdareci kültüründen yönetici kültürüne geçiş.

*Özelleştirme ve özel kesimle işbirliğinin artırılması.⁸⁷

Performans ölçümünden beklenen sonuçlar :

i) Dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi : Somut sonuçların değerlendirilmesi.

ii) Hizmette kalitenin önem kazanması

iii) Yargısal denetimin ve Sayıştay görev tanımlarının değişmesi.

Belediyelerde performans ölçümleri öncelikle "girdi-çıkıtı" analizi ile başlar. Girdiler, bir faaliyet için yararlanılan fiziki kaynakların tümüdür. (İnsan gücü, tüketilen malzemeler, binalar ve arazi vb.) Amaç maliyet olarak her şeyin ölçülebilmesidir. Çıktılar, faaliyet sonucu üretilen mal ve hizmetlerin tümüdür. Örneğin, belediye tarafından bir saatte taşınan yolcu sayısı, işlenen katı atıklar (gün / m³) ,asfaltlanan yollar (gün/m²) vb. çıktıları oluşturur. Çıktı ölçümü, doğrudan-dolaylı, olumlu-olumsuz bütün üretim sonuçları dikkate alınarak yapılmalıdır. Dışsal fayda ve zararların ölçümü burada önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalite ölçümünde ise mal ve hizmetin zamanında ve uygun kalitede üretilmesi esas alınmalıdır. Performans ölçümleri, girdi ve çıktıların karşılaştırmalı değerlendirilmesine dayanır. Göz önünde tutulması gereken iki

⁸⁷ DPT, **Belediyelerde Performans Ölçülmesi**, (1996), s.1-2.

kavram, “**ekonomiklik**” ve “**verimlilik**”tir. Ekonomiklik, girdilerin en az masrafla ve uygun olan kalitede sağlanmasıdır. Verimlilik ise; üretimle girdiler arasında bağlantıdır. Ortalama verimlilik, üretimin girdiye bölünmesidir.⁸⁸

$$\text{Ortalama Verimlilik} = \frac{\text{Hizmet götürülen Belde Nüfusu}}{\text{Hizmet İçin Yapılan Harcamalar}}$$

$$\text{Marjinal Verimlilik} = \frac{\Delta \text{ Hizmet Götürülen Belde Nüfusunda Artış}}{\Delta \text{ Hizmet İçin Yapılan Harcamalarda Artış}}$$

Etkinlik, elde edilen çıktının planlanan çıktıya oranıdır.

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Hizmet Götürülen Belde Nüfusu}}{\text{Hizmet Götürülmesi gereken Belde Nüfusu}}$$

Nispi etkinliği ölçmek için belirli bir kentsel hizmeti İller Bankası veya Belediyenin gerçekleştirmesi durumunda, hangisinin bu hizmeti daha etkin yaptığına bakılması gerekmektedir.

2. Yerel Yönetimlerde Mal ve Hizmet Üretimi ve Optimum Hizmet Alanı

Yerel yönetimler, bir iktisadi aktör olarak mal ve hizmet üretiminde ve tüketiminde önemli rol oynamaktadır.

2.1. Mal ve Hizmet Üretimi

Kamunun bir kesimini oluşturan yerel yönetimler çok değişik

⁸⁸ Aynı, s.6-7.

alanlarda mal ve hizmet üretiminde bulunmaktadır. Öyle ki çoğu kez üretilen mal veya hizmetin niteliği kadar bu faaliyetlerin gerekliliği de tartışma konusu olmaktadır.

2.1.1. Genel Olarak Mal ve Hizmet Üretimi

Teorik olarak yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretimi, piyasa koşullarının yetersiz kaldığı kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasıdır. Arz açısından soruna bakıldığında yerel yönetimlerin amacı :

- i) Arzı olmayan bir malı veya hizmeti üretmek.
- ii) Arzı yetersiz olan bir malı veya hizmeti üretmek.
- iii) Daha ucuza, daha sağlıklı üretim yaparak rekabet ortamı yaratmak, piyasayı ve fiyatları dar gelirli lehine düzenlemek, gelir dağılımının düzelmesine dolaylı katkı sağlamaktır.⁸⁹

Tüketici cephesinden bakıldığında özel nitelikli mal ve hizmetlerin aksine kamu mallarının kullanımından mahrum bırakılma ve tüketimde rekabet kriterlerinin geçerli olmadığı dikkat çekmektedir.

Aşağıdaki tabloda iki faktöre göre (faydanın bölünmezlik derecesi ve faydanın yaygınlık derecesi) kamusal malların özellikleri yer almaktadır.

Tablo 14. Kamusal Malların Özellikleri(Örnekler)

| İki Faktöre Göre Hizmet Dağılımı | | | |
|--------------------------------------|--|---------------------------------------|----------------------------------|
| Bölünmez Faydanın Yaygınlık Derecesi | Faydanın Bölünmezlik Derecesi | | |
| | Tam Bölünmez | Yarı Bölünmez | Bölünebilirlik |
| Milli Seviyede | Ulusal Savunma Dış Politika | Yüksek Eğitim | Telefon Demiryolu |
| Bölge Seviyesinde | Genel Sağlık Jandarma Televizyon | Çevre Koruma ve Sağlığı Hizmetleri | Otobüs Servisi Havagazı Su |
| İl Seviyesinde | Yangın Koruma Zabıta | Meslek Eğitimi Tedavi Klinikleri | Belediye Tiyatrosu |
| Yöre Seviyesinde (İlçe,Belediye) | Sokak Aydınlatma | Park | Kapalı Spor Salonu |

Kaynak: S.Yenal ÖNCEL, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (İstanbul-1992), s.97

⁸⁹ KÖKSAL. Ön.ver., s.11.

Genel olarak yerel yönetimlerin, özel olarak belediyelerin ekonomik işlevi her türlü mal ve hizmeti üretmek değildir. Bu konuda, örneğin belediyelerin kamu kurumu olarak uyması gereken ilkeler vardır. Genel olarak yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretiminde ayrıntılara geçmeden önce belediyelerin iktisadi etkinliklerine ilişkin ilkeleri kısaca şu şekilde belirtilebilir:

I) Belediyelerin üstlenecekleri iktisadi işler kamu yararına yönelik ihtiyaçlar olmak zorundadır.

II) Belediyeler özel sektörce daha iyi yerine getirilmesine olanak bulunan alanlara girmemelidir.

III) Her belediye iktisadi hayata, mali gücüne ve ihtiyaçlarına göre müdahale etmelidir.

IV) Yapılan iş belediyeye gelir sağlamalıdır; ama, çok istisnai durumlarda iktisadi girişiminden elde edeceği gelir, bu girişimin yarattığı giderleri karşılayacak şekilde olmalıdır.

V) Belediyeler genel ihtiyaçların çerçevesi dışına çıkarak ekonomik faaliyetlerde bulunmamalıdır.⁹⁰

Bizim gibi üniter devlet yapısına sahip üç Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin bazı önemli sektörlerdeki rolü bir tablo ile ortaya konulabilir.

Tablo 15. Yerel Yönetimlerin Bazı Önemli Sektörlerde Rolü (% olarak)

| SEKTÖRLER | Danimarka (1984) | Fransa (1983) | İngiltere (1984) |
|--|---------------------|------------------|---------------------|
| Eğitim | 50,5 | 23,1 | 84 |
| Kamu Hizmeti | 28,2 | 28,7 | 12,7 |
| Sağlık | 91,7 | 3,8 | - |
| Sosyal Güvenlik | 49,1 | 7,1 | 14,7 |
| Hane ve Toplum Hizmetleri | 55,4 | 45,8 | 74,6 |
| Toplam Kamu Hizmetlerindeki Ağırlık (% olarak) | 42,6 | 15,6 | 24,2 |

Kaynak: Jeffrey OWENS-Giorgio PANELLA, *Local Government: An International Perspective*, (North Holland, 1991), s.54

⁹⁰ T.B.D.-Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri*, Prof.Dr.Ruşen KELEŞ'in konuşması, (Ankara Kasım 1993), s.12.

Kaynak: Jeffrey OWENS-Giorgio PANELLA. **Local Government: An International Perspective**, (North Holland, 1991). s.54

Görüldüğü gibi bu ülkelerde bizde merkezi yönetimin yetkisinde olan hizmetlerin çoğu yerel yönetimlerce yürütülmektedir.

Ülkemizde belediyelerin mal ve hizmet üretme yöntemleri ise aşağıdaki gibi ele alınabilir.

2.1.1.1. Belediye Örgütü

Bu model, özel bir yüklenici veya bir başka kamu kurumu araya girmeksizin, belediyelerin kendi örgütü ve personeli tarafından hizmetlerin yürütülmesini ifade eder. Belediye adı geçen mal veya hizmetin üretimini ve/veya sunumunu doğrudan kendisi sağlar. Buna "emanet" yöntemi de denilmektedir.⁹¹ Ülkemizde özellikle küçük belediyelerde hizmetlerin çoğu doğrudan belediye personeline yapılmaktadır.

2.1.1.2. Yönetimler Arası İşbirliği

Belediyeler, önemli temel hizmetleri, geleneksel yapıları dışında örgütleyerek daha etkin olmanın yollarını aramaktadırlar. Bu hizmetler, yönetim, bütçe ve hizmetlerin işleyişi konusunda yarı özerk bir statü içinde daha verimli yürütülmektedir. Yerel yönetim birlikleri kamu tüzel kişiliğine sahip olup, üyelikler isteğe bağlıdır. Birlikler "kamu yararı" için faaliyet gösterebilecekleri gibi, "kazanç" amacına yönelik olarak da çalışabilirler. Bu bakımdan ekonomik amaçlı birliklerin (ulaşım, halıcılık, turizm vb.) yanında, sosyal içerikli (düşkünler ve öğrenciler için yurt yapma gibi), alt yapıya ilişkin (içme suyu, yol, köprü yapma, sulama vb.) hizmetler yürüten birliklerde bulunmaktadır.⁹² Uygulamadan somut bir örnek vermek gerekirse; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliğinin girişimiyle üye belediyeler, toplu olarak iş makinesi alımına gitmiş ve fiyatlarda önemli indirimler sağlamanın yanı sıra her

⁹¹ ERYILMAZ, T.İ.D. Mart 1989, Sayı 382, **Ön.ver.**, s.20.

⁹² Aynı, s.35.

belediyenin ayrı ayrı yürütmesi gereken ihale sürecinin gerektireceği insan gücü ve kaynaklardan önemli tasarruf sağlamışlardır.⁹³

Belediye birliklerinin çoğu, 1978-1980 döneminin sosyo-ekonomik ve siyasi koşullarının bir sonucu olarak merkezi yönetimin desteği ile kurulmuşlardır. Yerel Yönetimler Bakanlığının 1980'de kaldırılmasıyla, birliklerin faaliyetlerinde büyük bir yavaşlama görülmüştür. Yasal olarak varlıklarını sürdürmekle beraber, çoğunun fiilen etkinliği kalmamıştır.

Türkiye'de, 1960'ların başında 34 olan yerel yönetim birliklerinin sayısı günümüzde 1300'e ulaşmıştır. Bu artışı sağlayan etkenlerin başında, ülkenin toplumsal, ekonomik, siyasi koşullarındaki gelişmelerle, belediyecilik anlayışının uğradığı değişim geliyor. Birlikler konularına göre;

- i) Ekonomik işletme amaçlı birlikler,
- ii) Toplumsal amaçlı birlikler,
- iii) Altyapı amaçlı birlikler,
- iv) Türlü amaçlı birlikler olarak kümelendirilebilir.

Ekonomik amaçlı olanlar arasında, ulaştırma, sergi, fuar, soğuk hava depoları, iş, sanayi ve turistik amaçlı tesislerle, halıcılık, plaj, kaplıca, hamam, otel, gazino, fırın vb. amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş birlikler yer alır. Toplumsal amaçlı birliklerin örnekleri; korunmaya muhtaç çocuklar, düşkünler yurdu ve öğrenci yurdu birlikleridir. Elektrik, yol, köprü, sulama ve telefon birlikleri, altyapı amaçlı birlikler kümesine sokulabilir. Son grupta ise toplum kalkınması, hayvancılık, ormanları koruma, konut ve çevre sorunlarının çözümü için kurulmuş birlikler vardır.⁹⁴

Bu konuda yapılmış başka bir çalışmaya göre ise; yerel yönetim birliklerinden % 75,3'ü hizmet götürme birlikleri, % 11,5'i sulama birlikleridir. Altyapı hizmetlerini gerçekleştirmeye çalışanlar, toplamın % 83,3'ü , ekonomik amaçlı olanlar % 7,8'i , toplumsal ve kültürel amaçlı olanlar ise % 4,4'ü kadardır.

⁹³ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-İÜLA EMME, **Belediyelerde Mali Yönetim**, (Ankara 1993), s.19-20.

⁹⁴ TBD-Konrad Adenauer Vakfı. **Uluslararası Konferans : Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri**, Ruşen KELEŞ'in konuşması, (9-10 Nisan 1998 Ankara), s.28.

Yerel yönetim birliklerinin % 72'si köyler arasında kurulmuştur. Köylerle belediyeler arasında kurulmuş olan birlikler, toplamın % 18,8'ini oluşturmaktadır. Belediyeler arası birlikler, toplam içinde yalnızca % 1,3 oranındadır. Birlikler halinde dayanışma arayışları içine giren birimlerin belediyeler değil de köyler olması ilginç bir çelişki gibi görünmektedir. Öte yandan, yerel hizmet birliklerinin % 77'sinin başkanının Kaymakam, yani merkezi yönetimin İlçedeki temsilcisidir. Valilerde katıldığında bu oran % 82'ye yükselmektedir. Başkanı Belediye Başkanı olan birliklerin toplam içindeki oranı, yalnızca % 5'tir. Birlikleşme oranı, Köy yönetimlerinde % 76, belediyelerde ise % 33'tür.⁹⁵

Ülkemizde belediyeler arası veya belediyelerle diğer kamu kurumları arası işbirliği çok yetersizdir. ABD'nde belediyeler hizmetlerinin büyük bir kısmını, birbirlerinden satın almak suretiyle yerine getirmektedirler. 1973 yılında yapılan bir araştırmaya göre, 2375 belediyenin % 62'si kendi halkının bazı hizmetlerini yürütmek için diğer yönetim birimleriyle sözleşme yapmışlardır. Toplam belediyelerin % 43'ü de, başka yönetim birimleri için hizmet üretmişlerdir. Yönetimler arası işbirliği içinde yürütülen hizmetlerin başında su temini, atık suların temizlenmesi, cezaevi, kütüphane, hayvan ve halk sağlığı gibi hizmetler gelmektedir.⁹⁶

2.1.1.3. İhale / Sözleşme Yöntemi ve Özelleştirme

Bu yöntem kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına bir sözleşmeye dayalı olarak yaptırılmasını ifade ediyor. İhale, "etkin" bir kamu hizmeti üretimi ve kaynak kullanımı için hizmeti en uygun ve en ucuz girdi ve ara malı ile üretmenin bir aracıdır. İhale yönteminin yararları şöyle özetlenebilir:

1. İhaleyi kazanmak için firmalar arasındaki rekabet, gerçek üretim maliyetlerinin ortaya çıkmasına yardım edecektir. Böylece ihaleyi, en düşük maliyetle en kaliteli hizmet üretecek firmalar kazanacaktır.
2. Özel kesimdeki kar etme içgüdüsü, kamu kesiminde görülen bütçeyi

⁹⁵ Aynı, s.29-30.

⁹⁶ ERYILMAZ, T.İ.D.Mart 1989, Sayı 382, Ön.ver., s.33.

büyütme ve personel sayısını arttırma eğilimlerinin yerini almasıyla, bütçe büyümelerini sınırlayacak ve uzun dönemde yönetimin yapısının büyümesini önleyecektir.

3. Bu yöntemin kullanılmasıyla, personel harcamalarından tasarruf edilecektir. Kamu kurumları sendikalarla uğraşmaktan kurtulacaklardır.

4. Kısa vadeli projeler, zamanla ortaya çıkabilecek yeni sorunlar, büyük bir bürokrasi meydana getirmeden, ekipman ve personel kullanımında esneklik sağlanarak daha etkin bir şekilde çözümlenebilecektir.⁹⁷

Rekabet içinde çalışan piyasa sisteminde mal ve hizmetler daha verimli bir şekilde yürütülmektedir. Örneğin; 1984 yılında 20 farklı ülkede 7 kamu hizmeti ile ilgili olarak yapılan karşılaştırmalı bir araştırmada, ihale yoluyla gördürülen bu hizmetlere ilişkin önemli oranda tasarruflar sağlandığı açığa çıkmıştır. Sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo 16. Sözleşme Yöntemi İle Sağlanan Tasarruflar

| HİZMETLER | Sağlanan Tasarruflar(% olarak) |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| Sokakların temizliği | 43 |
| Kamu binalarının temizliği ve bakımı | 73 |
| Trafik sinyalizasyonu | 56 |
| Ağaçların budanması | 37 |
| Çöp toplama | 42 |
| Asfaltların bakımı | 96 |
| Çimlerin bakımı | 43 |

Kaynak: Bilal ERYILMAZ, *Türk İdare Dergisi*, (Mart 1989, Sayı 382), s.37.

Söz konusu araştırma, hizmetlerin belediye ve özel firmalarca yürütülmesinde aynı kaliteyi esas almıştır. Özel yükleniciler, belediyelere göre, personel üzerinde daha az denetim elemanı istihdam etmişler ve işleri kendi araçlarıyla yürütmüşlerdir. Bu sistemin işlemesi için ön koşul rekabet piyasasının varlığıdır.

⁹⁷ Aynı, s.36.

İhale/sözleşme yöntemi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi aracıdır. ABD, İngiltere ve Japonya'daki yerel yönetimler bu yöntemi kullanarak çöp toplama hizmetlerinde % 40 - % 60 arasında tasarruf sağlamışlardır. ABD'nde 1973 yılında 2375 belediye üzerinde yapılan bir araştırma, 339 belediyenin çöp toplama; 309'u caddelerin aydınlatılması; 258'i elektrik üretimi; 253'ü mühendislik hizmetlerini; 187'si hukuki hizmetleri; 169'u ambulans hizmetlerini; 92'si planlama; 84'ü içme suyu hizmetlerini ihaleyle özel sektöre gördürmekte olduğunu ortaya koymuştur.⁹⁸

3030 Sayılı Kanun, Belediye hizmetlerinin ihale/sözleşme yöntemiyle özelleştirilmesini geniş bir alanda mümkün hale getirmektedir. İhale/sözleşme yönteminin başarısı "**uygun bedel**"in iyi hesaplanmasına ve söz konusu hizmetin piyasadaki rekabetinin yoğunluk derecesine bağlıdır. Ancak bugün bazı büyük şehir belediyelerinde görüldüğü gibi, rüşvet, adam kayırma v.b. kötü ilişkiler, rekabetin yararını ortadan kaldırılabılır ve hizmete ilişkin kalite denetimini devreden çıkarabilir. Yine özel yükleniciler, ihale ile aldıkları hizmetlerin maliyetini düşürmek için, düşük ücretli ve hatta sigortasız işçi de çalıştırabilmektedir.

Ülkemizde belediyeler, 1984'ten sonra ihale/sözleşme yönteminden özelleştirme aracı olarak yararlanmaya başlamışlardır. Bazı belediyeler hizmet binalarının temizliğini özel girişimcilere yaptırmakta; bazıları da çöp toplama işlerini, iktisadi ve turistik işletmelerini bu yöntemle özelleştirmektedirler.⁹⁹

Kaynakların etkin kullanımında önemli bir uygulama da özelleştirme dir. **Özelleştirme** 1980'li yıllarda İngiltere'de M. Thatcher'ın iktidara gelmesiyle birlikte gündeme gelmiş ve birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur.

Ülkemizde özelleştirme eğilimleri, özellikle 4046 Sayılı Özelleştirme Yasası ile yeni bir boyut kazanmış ve belediyelerimizin 1580 Sayılı Belediye İktisadi Teşekküllerinin özelleştirilmelerini öngörmesiyle noktalanmıştır.¹⁰⁰

⁹⁸ Aynı, s.37.

⁹⁹ Aynı, s.39-40.

¹⁰⁰ KÖKSAL. Ön.ver., s.62.

Özelleştirme, kamu kurumları tarafından tekel olarak ve genellikle sıfır yada maliyetin altında fiyatlandırılarak yürütülmekte olan işlevlerin, özel sektöre aktarılması sürecidir. Özelleştirme “daha az devlet, daha fazla piyasa” anlayışına dayanır. Yani basit bir “kamudan özele mülkiyet devri” değildir. Özelleştirme, kamu işletmelerinin mülkiyetini transfer etmeden, belirli sürelerle özel girişimcilere kiraya verilmesi yada yönetimlerinin devredilmesi biçiminde de gerçekleştirilebilir. Özelleştirmenin düşünce sistemi şu esaslara dayanmaktadır:

1. Birden fazla üreticinin yer aldığı piyasa şartlarında işletmeler, tekellerin olduğu duruma göre daha verimli çalışacaklardır. Rekabet şartlarından dolayı kamu hizmetlerinin maliyetleri düşecek, böylece kamu kaynaklarını başka alanlara kaydırmak yada vergi oranlarını indirmek mümkün hale gelebilecektir.

2. Kamu kurumları, yönetsel performansı artırma konusunda, özel sektöre göre teşvik edici yöntemleri kullanmakta daha zayıf kalmaktadırlar.

3. Tüketiciler, çeşitli alternatif firmaların ürettikleri mal ve hizmetlerden serbest olarak seçim yapabilmek olanağına sahip oldukları için daha fazla tatmin olacaklardır.

4. Girişimcilerin yeteneklerini açığa çıkarmalarına olanak tanımakla, yeni üretim teknikleri ve dağıtım yöntemleri ortaya çıkacaktır.

5. Vergileri arttırmadan hizmetlerin iyileştirilmesi sorununa, özelleştirme iyi bir çözümdür.

6. Özelleştirme ile sermaye mülkiyeti tabana yayılacak ve sermaye piyasası geliştirilecektir.¹⁰¹

Düşünce sisteminin temeli, yukarıdaki gibi olan özelleştirmenin çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla;

1. Kamu mülkiyetinde olan işletmelerin özel kişilere veya firmalara satılması. Bu daha çok işletmelerin hisse senetlerinin, sermaye piyasası kanalıyla satılması biçiminde gerçekleşmektedir. (Denationalization).

2. Kamunun tekelinde olan hizmetlerin, özel kesimin rekabetine

¹⁰¹ ERYILMAZ, T.İ.D. Mart 1989, Sayı 382, **Ön.ver.**, s.25-26.

düzenlenmesi ve bakımı gibi hizmetler, rutin olarak özel sektör tarafından yürütülmektedir.¹⁰⁴

Belediyelerde özelleştirme (özellikle büyük şehir belediyelerinde) daha çok “şirketleşme”, “ihale/sözleşme” yöntemine ağırlık verme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi yada yönetimlerin özel kesime devredilmesi gibi biçimlerde yürütülmektedir. Gerek 3030 Sayılı Büyük şehir Belediyesinin Yönetimine İlişkin Kanunda yer alan hükümler, gerekse 1580 Sayılı Belediye Kanununda yapılan bazı değişikliklerle, hizmetlerin, doğrudan belediye örgütü tarafından yapılması yerine, “yaptırılması” ve “işlettirilmesi” ne ağırlık verilmiştir. Bazı alanlardaki belediye tekelleri de kaldırılmıştır.¹⁰⁵

2.1.1.4. İmtiyaz

İmtiyaz yöntemi, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinin, kamu otoritesi tarafından özel bir firmaya tekel olarak verilmesidir. İmtiyaz özellikle “doğal tekel”lerin (elektrik, su, hava gazı, metro, kanalizasyon gibi) söz konusu olduğu mal ve hizmetlerde uygulanan bir yöntemdir. Bu yöntem bir özelleştirme aracı olarak ta değerlendirilmektedir. İmtiyaz, hizmetin niteliğine göre, kent içinde yolcu taşıyan taksi, minibüs ve halk otobüslerinde olduğu gibi, birden fazla rakip kişi yada firmalara da verilebilir. İmtiyazın, serbest piyasa ekonomisine en uygun olanı da budur.¹⁰⁶ Belediyeler bazı mal ve hizmetlerin sunumu için özel şirketlerle süreli anlaşmalar yapabilirler. Bu İç İşleri Bakanlığının kararı ile mümkündür.

1580 Sayılı Belediye Kanunu bazı hizmetler için imtiyaza yer veriyor ve süreyi 40 yıla sınırlıyor. Bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesi bir firmaya imtiyaz yöntemiyle verildiğinde, söz konusu hizmet ticari bir nitelik kazanır. Firmanın geliri vergiye tabidir. Ülkemizde bazı yerel kamu hizmetleriyle ilgili Osmanlı döneminden kalan imtiyazlar, 1930 ve 1940’lı yıllarda devletçilik

¹⁰⁴ Aynı, s.29-30.

¹⁰⁵ Aynı, s.32.

¹⁰⁶ Aynı, s.40-41.

ilkesine uygun olarak satın alınarak kamulaştırılmışlardır. Geçmişten beri süregelenler dışında belediyelerde imtiyaz uygulaması pek yoktur. Bu yöntem Fransa'da çok yaygındır.

Yap-İşlet-Devret Yöntemi, 1983 yılından itibaren imtiyazın güncelleştirilmiş bir biçimi olarak ülkemiz belediyelerinin gündeminde önemli bir yer işgal etmektedir. Birçok belediyenin bu yöntemi benimsedikleri ve uygulamaya koydukları gözlenmektedir. Bu yöntemin belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hukuki dayanağı konusuna henüz tam bir açıklık getirilememiştir.¹⁰⁷ Yine, DPT'nin hazırladığı 1988 yılı programının Yabancı Sermaye bölümünde "Finansman gereği yüksek ve ileri teknoloji gerektiren kamu yatırımlarının, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yabancı sermayeye açılması teşvik edilecektir" denilmektedir. Yukarıda kastedilen özellikle enerji yatırımlarıdır. İyi planlanıp uygulandığında bu yöntem belediyelere kaynak tasarrufu ve uzun vadede gelir sağlayabilir.

2.1.1.5. Kupon Sistemi

Bu sistemde tüketiciler, ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri özel kesimden satın alırlar, fakat satın aldıkları söz konusu mal ve hizmetlerin bedelinin hepsini veya bir bölümünü yerel yönetim kendilerine öder. Amaç, sosyal nitelikli transferler kapsamında dar gelirli kentli tüketicilere ek satın alma gücü sağlamak ve bireylerin tüketim tercihlerini piyasada serbest olarak kullanmalarına olanak tanımaktır. Bu yöntem Avrupa ülkelerinde yaygın olarak kullanılmasına rağmen, ülkemizde belediye hizmetlerinde uygulanmamaktadır. Türkiye'de bunun önemli bir eksiklik olduğu ortadadır. Belediyeler (özellikle büyük şehir belediyeleri) bu alanda kurumlaşmaya giderek, en yoksul kentli kesime yönelik sosyal yardım hizmetleri üretmelidir.

¹⁰⁷ Yakup BULUT, "Belediyelerin Yönetiminin Yeniden Düzeltülmesinde Gündemden Düşmeyen Konular" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 413, (Aralık 1996),s.184.

2.1.1.6. Gönüllü Kuruluşlar

Osmanlı Devletinde, günümüz devletlerinin temel görevleri içinde yer alan çok önemli hizmetler, başta padişah olmak üzere, diğer devlet büyükleri ve zenginlerinin kurdukları vakıflar tarafından gerçekleştiriliyordu. Günümüzde kamu hizmetleri alanında bütün ülkelerde vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşlardan giderek artan oranda yararlanıldığı görülmektedir. Örneğin; ABD'nde itfaiye örgütlerinin % 90'ı gönüllülerdir. Geleneksel bir kurum olan vakıflar, ulusal nitelikleri korunarak, hastane, sağlık ocağı, okul, kreş, huzurevi, aşevi vb. sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkin bir rol oynayabilirler. Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bizde de belediyeler, toplumsal kitle örgütlerinin desteği ve işbirliği sağlanarak çevre, alan düzenlemesi, terk edilmiş hayvanlarla ilgili barınak ve sokak çocukları gibi alanlarda daha ucuza ve daha verimli hizmet üretebilirler. Bu tür örgütler, bir çeşit denetim görevi üstlenerek belediyelerin daha demokratik ve etkin hizmet üreten kurumlara dönüşmesini sağlayabilirler.

2.1.1.7. Kendi Kendine Hizmet (Self Servis)

Kurumsallaşmış bir model olmamakla birlikte, hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olan bir başka yöntemde, kendi kendine hizmettir. Bugün Avrupa ülkelerinde çok yaygın olan, okunmuş gazeteleri, boş şişeleri semtindeki veya kent merkezindeki toplama yerine götürün; çöpleri çöp kutusuna atan birey kendi kendine hizmet yöntemi uygulamaktadır. Kendi kendine hizmet birimleri içinde en önemlisi olan aile, etkili bir sağlık ve eğitim kurumudur. Ailenin yanında bu konuda eğitim kurumlarına da önemli görevler düşmektedir. Tüketilen bazı malların geri kazanımına (recylage) yönelik olarak belediyeler gerekli altyapıyı hazırlamalıdır.

2.1.1.8. Yerel Yönetim Şirketleri

Ülkemizde yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda açıkça yer almamasına rağmen, 1980'li yıllarda ülkemizde hüküm süren liberal anlayışın bir ürünü olarak her alanda şirketleşmeye rastlıyoruz. Bu şirketler belediye ve Özel İdare şirketleri olarak iki başlık altında incelenecektir.¹⁰⁸

2.1.1.8.1. Belediye Şirketleri

Kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesini sağlamak amacıyla kent yönetimleri, işletmelerini "şirket" statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler.¹⁰⁹ Şirketleşme, kamu hizmetlerinin özel kesim eliyle yürütülmesinde yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Bakanlar Kurulunun iznine tabidir. Şirketleşmenin amaçları şöyle sıralanabilir:

1-Yasal kısıtlamalardan ve bürokratik işlemler ve denetimlerden kurtulmak, harcamalarda daha serbest olabilmek, merkezi idareye karşı daha bağımsız bir yapıya kavuşmak.

2-Çağdaş yaşamın gereklerini yerine getirmek ve hizmetlerin halka daha hızlı ulaştırılmasını sağlamak.

3-Kaynak yaratmak ve özel bankalardan kredi kullanabilmek.

4-Belediyelerin kalifiye personel ihtiyacını karşılamak ve istihdamda serbestlik.

5-Değişen ihtiyaçların yarattığı yeni örgütlenme zorunluluğu (örneğin kaliteli kömür ithalatı gibi)

6-Kentsel yenilenme projelerinin uygulanması (konut kooperatifleri gibi) ve beldenin sosyal ve ekonomik kalkınmasına öncülük etmek.

7-Bazı sosyal ve yaşamsal malların üretiminde tekelleri yapının önüne geçmek (ekmek üretimi gibi)¹¹⁰

¹⁰⁸ ERYILMAZ, T.İ.D. Mart 1989, Sayı 382, **Ön.ver.**, s.47-49-50-54.

¹⁰⁹ Zerrin TOPRAK KARAMAN-Hüseyin ÖZGÜR, "İzmir Büyük Kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 399(Haziran 1993), s.173.

¹¹⁰ KÖKSAL, **Ön.ver.**, s.8.9 ve 68.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kayıtlarına göre belediyeler tarafından kurulan ve belediyelerin katıldığı 330 şirketten 255'i İl (yarıdan fazlası büyük şehir belediyeleri olmak üzere) ve 75'i ilçelerde bulunmaktadır. Faaliyet alanına göre ilk beş sırada :

- 77 şirkette gıda ve ihtiyaç maddeleri üretim ve pazarlaması,
- 42 şirkette otel-kaplıca işletme ve turizmi geliştirme,
- 40 şirkette imar, inşaat ve yapı malzemeleri üretim ve dağıtımı,
- 33 şirkette yem, besicilik, denizcilik, süt ürünleri üretim ve pazarlaması,
- 25 şirkette seramik, tuğla, kireç, çimento, beton türevleri üretim ve pazarlaması faaliyetleri yapılmaktadır.¹¹¹

Örneğin, İzmir Büyük şehir Belediyesine bağlı şirketler yakından incelendiğinde;

1. Şirketler çok amaçlıdır ve tescil edilen adına göre faaliyet alanları çok geniş kapsamlıdır. Kentleşmenin gerektirdiği her türlü konuda faaliyet gösteren şirketler bütünüyle dikkate alındığında, yeni birer belediye gibi değerlendirmek olasıdır. Böylece belediye bünyesinde adeta “gölge belediyeler” kurularak, merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtularak, yeni istihdam alanları ve gelir kaynakları yaratılmıştır.

2. Şirketlerde özel kuruluşlar, kişiler ve kamu kuruluşları pay sahibidirler. Ekonomik anlamda belediyeler rekabete açık olmayan Pazar imkanlarında şirketler arasında kar/iş transferi yapmakta; ancak yarattıkları hizmet “ucuz” olmamaktadır.

3. Belediyelerin şirket kurarak belde hizmetlerini “ucuz” ve “etkin” sunması beklenirken, devletin yarattığı imkan ve araçlar kullanılarak belediye çalışanları ve özel kişilere yarar sağlanmaktadır.

4. Öte yandan hizmet yayımları da söz konusudur. Örneğin; Bornova

¹¹¹ DPT, “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mahalli İdareler ve Büyük şehir Yönetimi”, (Ankara 1994) s.74.

İlçe Belediyesi optimum hizmet alanının dışına taşarak, Çeşme ve çevre ilçelerde market açabilmekte, İzmir Büyükşehir Belediyesi, ulaşım hizmetinde, adım adım rakipsiz duruma gelme koşulları yaratırken satın alma fazlası otobüslerle çevre ilçelere ulaşım hizmeti sunabilmektedir. Genel Bütçe vergi gelirlerinden belde nüfusuna göre aktarılan paylar ile yerel vergilerden elde edilen gelirlerin belde dışındaki mekanlara hizmet için kullanılması esasen belediyenin yasada gösterilen kuruluş amacıyla çalışmaktadır.¹¹²

Ülkemizde Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT) daha çok gıda maddeleri, inşaat ve yapı malzemeleri, otel ve kaplıca işletmeleri, yem, besicilik ve süt ürünleri alanlarında hizmet vermekte, aynı alanlarda özel sektörün çok daha başarılı olduğu görülmektedir.¹¹³ Bugün BİT'lerin çoğu rasyonel ve verimli çalışmaktan uzak, siyasi amaçlı istihdamın yaygın olduğu hantal kuruluşlardır. Eğer kısa sürede önlem alınmazsa, ülkemizde yakın gelecekte daha önce KİT'lerde yaşandığı gibi BİT'lerde de önemli sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu konuya aşağıda yerel yönetim yatırımları incelenirken yeniden değinilecektir.

Yukarıda gördüğümüz gibi merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde **“hukuka uygunluk”** ve **“yerindelik”** denetimi yetkisine sahiptir. Yerel yöneticiler merkezi yönetimin denetiminden, şirketler kurarak kaçmaya çalışmaktadır. Şirketleşme konusunda en önemli etkileyici unsur “personel” faktörüdür. Yerel yönetimlerin personel kadroları merkezi yönetimin denetimine tabi olduğu halde şirketleşme ile sözleşmeli personel çalıştırabilme kolaylaşmaktadır. Şirketleşme yoluyla istenilen sayıda personel istihdam edilebileceği gibi, bu şirketlere üst düzey bürokratlar yönetici tayin edilmek suretiyle maaşlarına ilave imkanlar yaratılmaktadır.¹¹⁴

Şirketleşmede belediyelerce sunulan mal ve hizmetin piyasa fiyatının altında olması, onun tüketici açısından daha ucuz olması anlamına

¹¹² TOPRAK KARAMAN - ÖZGÜR, **Ön.ver.**, s.182-183.

¹¹³ PİRLER, GÜRSOY, BAŞSOY, **Ön.ver.**, s.139.

¹¹⁴ TOPRAK KARAMAN- ÖZGÜR, **Ön.ver.**, s.184

gelmemektedir. Bunun birde hiçbir zaman göz ardı edilmemesi gereken sosyal maliyeti vardır.

2.1.1.8.2. Özel İdare Şirketleri

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kayıtlarına göre, halen İl Özel İdarelerinin kurduğu ve hissedar olduğu şirket sayısı 218, valiliklerin bildirdiklerine göre ise 304'tür. Bu şirketlerin çoğu 1980 sonrası kurulmuştur. Şirket sayılarındaki artış genelde olağanüstü dönemleri (1960 ve 1980 yılları gibi) izleyen yıllarda daha hızlı olmaktadır. Bu şirketlerin faaliyet alanları çok çeşitlilik arz etmektedir. (Tekstil, turizm, ticaret, imalat sanayi, çimento, orman ürünleri, su, toprak sanayi, un ve yem sanayii gibi)¹¹⁵

İl Özel İdarelerinin kurdukları ve iştirak ettikleri şirketlerin bölgelere göre dağılımında 53 şirketle İç Anadolu Bölgesi ilk sırada, 46 şirketle Doğu Anadolu Bölgesi ikinci sırada, 40'ar şirketle Ege ve Karadeniz Bölgeleri üçüncü ve dördüncü sırada yer almaktadırlar. İl Özel İdarelerinin ortaklık sermayelerinin en yüksek olduğu bölgeler % 41,6 ile Güneydoğu Anadolu, % 23,3 ile Doğu Anadolu ve % 22,8 ile İç Anadolu bölgesidir.¹¹⁶ Bu durum Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde kamu destekli istihdam yaratma politikasının sonucu olarak değerlendirilebilir.

Kar ve zarar durumları tespit edilen 123 şirketin 1989, 1990 ve 1991 yıllarında karlılık oranı (kar/sermaye) sırasıyla ; % 2,78, % 5,46 ve % 1,46'dır. Görüldüğü gibi İl Özel İdarelerinin kurduğu ve iştirak ettiği şirketlerin karlılık oranı çok düşüktür. Adı geçen dönemde 123 şirketten 46'sı sürekli kar, 42'si sürekli zarar ve 35'i hem kar hem zarar etmiştir. 70 şirket halen tasfiye sürecindedir. Zarar eden şirketler genelde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde bulunanlardır.¹¹⁷ Doğu, Güneydoğu ve İç Anadolu Bölgelerinde şirketler özel idarelerin öncülüğünde sadece kar amacıyla değil, yerel

¹¹⁵ Hasan ÖZHAN, "İl Özel İdarelerinin Kurduğu, Katıldığı ve Kurup Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açından İrdelenmesi" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no:399, (Haziran 1993), s.109-113.

¹¹⁶ Aynı, s.115

¹¹⁷ Aynı, s.117-119

sermayeyle birlikte yerel ekonomik potansiyeli harekete geçirmek, mahalli ürünleri değerlendirmek ve yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmuşlardır. İl Özel İdarelerinin iştiraki olan şirketlerde toplam 14.195 işçi çalışmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerde şirketleşme, piyasa için sakıncaları düşünüldüğünde, mal ve hizmet üretiminde en son başvurulması gereken yöntem olmasına rağmen, uygulamada en çok rastlanandır.

Yerel kamusal malların çoğu (ulusal düzeydekilerin aksine) piyasa tarafından üretilebilir. Bazı piyasalardaki boşluklar ve bozukluklar (rekabet eksikliği gibi) yerel yönetimlerin müdahalesini zorunlu kılsa da, mümkün olduğunca bu tür müdahalelerden kaçınılmalıdır. Gerekçe ne olursa olsun yerel yönetimlerin piyasaların işleyişine haksız müdahaleleri ve özel kesimle rekabete girmesi doğru değildir. Çünkü gereksiz yerel müdahaleler piyasaların serbest işleyişini sekteye uğratabilir. Belediyelerde yıldan yıla artan şirket sayısı, toplumda partili yandaşlara iş ve istihdam yaratma amacına yönelik kuşku doğurmaktadır. Ayrıca belediyelerin her alanda şirketleşmesi merkezi yönetimde hakim olan özelleştirme ilkesi ve uygulamalarıyla çelişmektedir.

Yerel yönetimlerin çok değişik alanlarda üretim ve dağıtım faaliyetlerinde bulunması kit olan kaynakların etkin ve verimli kullanımı ilkesine ters düşmektedir. Kaldı ki, bu şirketlerin çoğu zarar etmektedir. Aynı alanlarda özel sektör şirketleri daha başarılı olmaktadır.

2.1.2. Belediyelerde Sosyal ve Kültürel Hizmet Üretimi

1982 Anayasasının 2. Maddesinde de belirtildiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinden birisi de "**sosyal devlet**" ilkesidir. İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Köy Kanunu yerel yönetimlere sosyal hizmetlerle ilgili önemli yükümlülükler vermektedir. Gerek Anayasanın gerekse ilgili kanunların emrettiği gibi, kamu yönetiminin bir kesimi olarak yerel yönetimler sosyal ve kültürel hizmetlerin sunumundan doğrudan sorumludurlar. Gelişmiş ülkelerdeki uygulamaların aksine, ülkemizde sosyal hizmetlerin çoğu merkezi yönetimce sağlanmaktadır. (Çocuk yuvaları, Yetiştirme Yurtları, kreşler, huzur evleri gibi)

2.1.2.1. Belediyelerde Sosyal Hizmet Üretimi :

Belediyeler her şeyden önce kentlerde sosyal hizmetleri esas alan ve kentte gelir dağılımındaki dengesizlikleri mümkün olduğunca azaltmakla yükümlü kamu kuruluşlarıdır. Çağdaş belediyelerin asli görevleri altyapı yatırımlarının tamamlanmasından sonra başlar. Belediyeler kentlerde kentlilere minimum refahı sağlamakla yükümlüdürler. Sosyal hizmetler, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler, risk grupları, yaygın eğitim ve kriz dönemi hizmetlerini kapsar. Bunlar;

1- Kentte yaşayan herkese yeterli sağlık hizmeti götürülmesi.

2- Aile yardımı: kreşler, çocuk yuvaları, yaşlı ve sakatların bakımı vb.

3- Muhtaçlara ve az gelirlilere yönelik sosyal konut üretimi; gecekondulaşmanın, kaçak yapılaşmanın önüne geçme.

4- İstihdam ve eğitim: Örgün ve yaygın eğitimin alt yapısını hazırlama, gençlere ve ev kadınlarına yönelik mesleki kurslar düzenleme, el becerilerinin sergilenmesi.¹¹⁸

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi belediyelerin sağlık harcamaları 1992-1996 yılları arasında reel olarak iki katına ulaşmıştır. Ancak bu alanda belediyelerin hizmet üretimi yinede arzulanan seviyede değildir. Yerel yönetimlerin sağlık harcamalarında daha ziyade büyük şehir belediyelerinin ağırlık kazandığı görülmektedir.

¹¹⁸ TBD-Konrad Adenauer Vakfı, **Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler**, Yusuf ERBAY'ın konuşması, (Ankara 1998), s.16.

Tablo 17. Belediyelerin Sağlık Harcamaları (Milyon TL)

| HARCAMA TÜRLERİ | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Hastane Giderleri | 29200 | 46900 | 110000 | 198400 | 678074 |
| İlaç ve Hastane Dışı Ayakta Tedavi Giderleri | 116800 | 198400 | 440000 | 793600 | 2712294 |
| Toplam | 146000 | 248000 | 550000 | 992000 | 3390368 |
| Nominal Değişim | 100,0 | 169,9 | 376,7 | 679,5 | 2322,2 |
| Reel Değişim | 100,0 | 107,2 | 107,8 | 103,1 | 200,3 |

Kaynak: Mehtap TATAR-Fahrettin TATAR. *Yerel Yönetimler ve Sağlık*, (1998), s.128

1930-1950 yılları arasında sağlık alanında, sosyal ve kültürel hizmetler alanında çok aktif olan belediyeler, ödenek yetersizliği gerekçesiyle zamanla bu alanlardan çekildiler. Bu hizmetler kısmen merkezi yönetimce karşılanır oldu.¹¹⁹

Danimarka'da merkezi hükümet yerel yönetimlere bazı sosyal faaliyetleri gerçekleştirmesi için çok büyük miktarlarda ödenek ayırmaktadır:Düşkünlere yardım, çevre düzenlemesi, çevre kirliliği ile mücadele bunlar arasındadır.¹²⁰

2.1.2.2. Belediyelerde Kültürel Hizmet Üretimi

Belediye Kanunu, belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasında "beldeye gerekli olan meslek mensuplarını yetiştirecek kurslar, dershaneler açma"yı da saymıştır. Yine İlköğretim Kanununda belediyelere ait arsaların okullara parasız tahsisi öngörülmektedir. Kütüphane ve okuma salonları açmak 1580 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmıştır. Yine aynı Kanunda isteğe bağlı görev olarak tiyatro, sinema ve müze yapmak ve yönetmek yer almaktadır. (Köy Kanununda da benzer hükümler vardır.) Ayrıca belediyeler spor alanları yapmakla da yükümlüdürler.

Belediyelerin, eski ve tarihi eserlerin onarılması ve bakımı, yöreye büst ve heykeller yapılması, festival ve şenlikler düzenlenmesi, kent içi alan düzenlemeleri, konservatuar, konser, folklor ve bando gibi musiki çalışmalarının yapılması, bayram ve kurtuluş günü gibi önemli olayları kutlamak görevleri

¹¹⁹ Mustafa HOTMAN, *Türk İdare Dergisi*. Sayı no 394, (Mart 1992), s.252.

¹²⁰ OWENS-PANELLA, *Ön.ver.*, s.34.

vardır.¹²¹ Kentsel tarihin ve doğal çevrenin korunması, sadece yönetimlerin değil, halkın katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bunun için öncelikle halkın eğitilerek bilinçlendirilmesi gerekir. Yerleşim alanlarında bulunan arkeolojik, mimari veya diğer görsel nitelikleri olan yerlerin korunup değerlendirilmesi 1933 yılında kabul edilen **Atina Anlaşmasında** dile getirilmiştir :

“Bir kentin hayatı yollar ve yapılar gibi maddi eserler vasıtasıyla yüzyıllar boyunca ortaya çıkan sürekli bir olaydır; bu eserler kente kimlik kazandırır ve kentin ruhunu oluşturur. Bu eserler insanların sahip oldukları servetin bir parçasıdır ve sahip olanlar veya korumakla görevli bulunanlar, bu yüce mirası bozulmadan gelecek yüzyıllara iletmek için her türlü meşru vasıtaya başvurma sorumluluğunu ve yükümlülüğünü taşımaktadırlar.”¹²²

Aynı zamanda belediyeler, kentlerde kendi dışında gelişen kültürel etkinliklerle de doğrudan ilgilenmek zorundadırlar. Bu durum yörenin turistik olması halinde ayrıca önem kazanmaktadır. Çağdaş turist doğal ve tarihi değerler kadar kentlerde kültürel değerlere ve etkinliklere de önem vermekte ve aramaktadır. Belediyeler bu alanda etkinlik gösteren toplumsal kitle örgütleri ve derneklerle işbirliği halinde kültürel hizmet üretimi gerçekleştirebilirler. (Sinematek, Türkiye Yazarlar Sendikası ile işbirliği gibi.)

Yerel mal ve hizmet üretiminin toplum üyelerinin tercihlerine göre belirlenmesi, sosyal fayda maksimizasyonu yönünden kaynakları optimum etkinlikle kullanmanın vazgeçilmez koşuludur.

2.1.2.3. Sosyal Konut Üretimi

Toplu konut üretiminde belediyeleri ve özel sektörü dışlayan 2480 Sayılı Toplu Konut Yasasının 1984 yılında yürürlükten kaldırılarak çok daha liberal içerikli 2985 Sayılı Yasa kabul edilmesine rağmen, kentlerde konut sorunu hala önemini korumaktadır. Son yasa ve buna ilişkin çıkarılan tüzük ve yönetmelikler, hem toplu konut üreten kişi ve kooperatifleri, hem de ferdi olarak konut üreten ve satın alanları desteklemektedir (Ferdî kredi

¹²¹ TORTOP, **Ön.ver.**, s.205.

¹²² Zerrin TOPRAK KARAMAN, “Dış Kamuoyunda Türkiye'nin Tanıtılması ve Çevre Değerlerimiz” **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 395 ,(Haziran 1992), s.156

uygulamaları, toplu konut alanları dışında kalan kooperatiflere açılan krediler, faizsiz krediler, konut edindirme yardımları, yatırım ve işletme kredileri gibi).¹²³

Anayasamızın 57. Maddesinde “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” denilmektedir. Kentlerde çağdaş ölçülere göre sosyal konutların yapımı ve sunumu 1984 yılından beri belediyelerin sosyal görevleri arasındadır. Yerel yönetimlerle sivil toplum örgütleri ilgili ve anlamlı her alanda ve her yerde proje bazında işbirliği yapmalıdır.¹²⁴ Belediyelerin bu alandaki görevleri konut yapı kooperatiflerine:

-öncülük etmesi,

-arsa temininde ve projelendirmede yardım,

-altyapı hizmetlerine belediye katkısı,

-imar ve planlama çalışmasının yapılması,

-toplu konut yerleşim alanlarının ulaşım, temizlik, sağlık, çevre düzenlemesi gibi hizmetlerinin belediyelerce hızla ve aksatılmadan götürülmesi,

-bürokratik işlemlerde kolaylık sağlanmasıdır.

Kooperatiflerle belediyeler arasında ilişkiyi düzenleyen ve teşvik eden yasal dayanak ülkemizde mevcuttur.¹²⁵

Konut üretiminde ülkemizde uygulanan “**sabit kredi**” sistemi yerine, Belçika’da uygulanan “**değişken kredi**” sistemi; yani kredinin miktarının konutun özelliği, talep edenin yaşı, gelir düzeyi, ailede çocuk sayısının dikkate alınması, faiz ödemelerinde vergi kolaylığı, konut kredisi talebini özendirir.¹²⁶

Bugün ülkemizde Toplu Konut İdaresi, merkezi yapının bir parçasıdır. Bugüne kadar, kentlerde fiziki plan çalışmalarına gereken önem ve öncelik

¹²³ Yakup BULUT-İ.Ethem TAŞ, “Türkiye’de Konut Sorunu ve Toplu Konut Çalışmaları” **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 418. (Mart 1998), s.146.

¹²⁴ Hakkı AVAN, “Belediye Kooperatif İlişkileri” **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 394, (Mart 1992), s.230-231.

¹²⁵ Aynı, s.229

¹²⁶ Muhittin ALİZ, “Belçika’da Toplu Konut Sorununa Yaklaşım” **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 395 (Haziran 1992), s.146.

verilememiş, kent rantlarının yasa dışı yollardan paylaşılması ve kaçak yapılaşma artmış, kentsel arsa üretimi ihtiyacı karşılayamamıştır.¹²⁷ Hızlı kentleşme, nüfusun artış hızı ve geleneksel aileden çekirdek aileye geçiş gibi toplumsal etkenler konut gereksiniminin artmasının en önemli etkenlerindedir.¹²⁸

2.2. Optimum Hizmet Alanı

Yerel yönetimlerde sağlam kaynaklar yaratılması ve bunların etkin ve rasyonel kullanımı, optimum hizmet alanının doğru belirlenmesini gerektirir..

2.2.1. Belediyelerde Optimum Hizmet Alanı

Kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde dikkate alınması gereken iki teknik kriter; optimal hizmet alanı ve üretimde optimal seviyenin belirlenmesidir. Birincisi belirli kamu hizmetlerinin en etkin ve rasyonel olarak (ölçek ekonomisini dikkate alarak) sunulabileceği alan veya nüfusu ifade etmektedir.¹²⁹ Optimum hizmet alanını belirleyen etkenlerden bazıları talep, bazıları da arzla ilgilidir. Kent nüfusu arttıkça ortalama gelirlerin de azalarak arttığı gözlenmektedir. Bu durumda optimum mahalli idare büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetleri ile kişi başına gelir arasındaki farkın maksimum olduğu yerdir.¹³⁰ Dışsallık açısından bakıldığında hizmetin faydasının yayıldığı alan (hizmetin etki alanı) ile idarenin yetki alanının eşitlendiği saha optimum hizmet alanıdır.¹³¹ Kısaca bir kamu hizmetinin en etkin biçimde yani, toplum yönünden asgari maliyetle arzedilebileceği alanın büyüklüğüdür. İkinci kriter daha ziyade teoriktir. 1950'den 1992'ye kadar hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde belediye sayısında azalma görülürken, ülkemizde bu sayı siyasi

¹²⁷ DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s.16

¹²⁸ BULUT-TAŞ, T.İ.D.Mart 1998, Sayı 418. Ön.ver., s.141

¹²⁹ ÖNCEL, Ön.ver., s.28.

¹³⁰ Aynı, s.29.

¹³¹ Aynı, s.32.

tercihlerle sürekli artmıştır.¹³² Danimarka'da Prof. Paul Erik Mouritzen'in 1991 yılında yaptığı bir çalışmaya göre, belediyelerin idari hizmetlerindeki etkinlik, 30000 ile 50000 nüfuslu belediyelere karşın, 15000'den az nüfuslu belediyelerde daha yüksek olduğu görülmüştür. Bir başka açıdan 1989'da Danimarka İç İşleri Bakanlığı tarafından yapılan araştırma ise, idari etkinlik yönünden değişik büyüklükteki belediyeler arasında pek az bir fark olduğunu göstermektedir.¹³³ Yerel yönetim büyüklüğünün, yerel hizmetlerin sağlanmasında olumsuz bir etkisi olduğu yönünde kesin bir hüküm yoktur.

Optimum hizmet alanı kriteri esas alınarak yeni belediyelerin buna göre belirlenmesi yarar arz etmektedir. Nüfus açısından çok küçük belediyelerin olması, kaynak kullanımında ve hizmet üretiminde israf ve önemli sorunlar yaratmaktadır. Bugün belediye olmak için nüfusun 2.000'i bulması yeterlidir. Belediye olmayı arzulayan yerleşim birimleri nüfus açıklarını çevre köylerden veya beldelerden karşılayabilmektedir.

2.2.2. İl Özel İdareleri ve Köylerde Optimum Hizmet Alanı

Merkeziyetçi yapının izleri İl Özel İdarelerinde çok daha fazla hissedilmektedir. Türkiye'de şehirleşmenin hız kazanması sonucunda belediyeler ön plana çıkmış ve İl Özel İdareleri ise ikinci planda kalmışlardır. Kırsal alana hizmet götüren İl Özel İdareleri bugün bir yerel yönetim birimi olmaktan çıkmıştır. Merkezin aldığı kararları, onun gönderdiği kaynakları yine onun memurları ve teşkilatları aracılığıyla yönetmeye çalışan belediyeler ve köyler arasında bir ara düzey yönetim birimi konumuna gelmiştir.¹³⁴ Daha önce bu yönetimlere verilen görevlerin çoğu il düzeyinde merkezi yönetimin kurduğu yeni kuruluşlara geçmiş ve bu sayede illerde "atanmışlar"la "seçilmişler"den ikili

¹³² Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı**, (Ankara 1995), s.7

¹³³ Aynı, s.14

¹³⁴ Mustafa TANER, "Cumhuriyetin 70. Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği" **Türk İdare Dergisi**, Sayı no 401,(Aralık 1993), s.585.

bir yapı oluşmuştur.¹³⁵ Bugün bu alanda atılması gereken ilk adım, yeni bir yapılanmaya giderek İl Özel İdarelerinin İl ve İlçe düzeyinde yeniden örgütlenmesi ve merkezi yönetime bağlı benzer hizmetler üreten (Köy Hizmetleri, DSİ gibi) birimlerle birleştirilmesi olmalıdır.

Aynı sorun yerel yönetimlerin sayısal olarak en büyük kesimini oluşturan köyler için daha da önemlidir. Kırsal alanda yerleşim birimlerinin aşırı dağınıklığı alt yapı yatırımlarının ve diğer hizmetlerin buralara götürülmesinde kaynaklar olarak önemli israflara neden olmaktadır. 1990 nüfus sayımına göre toplam köylerin yaklaşık 1/3'ünün nüfusu 250'nin altındadır. Mezra ve Kom'ları da dikkate aldığımızda ülkemizde kırsal yerleşme birimlerinin sayısı 90.000'i bulmaktadır.¹³⁶ Yapılması gereken, süreç içinde "merkez köy" ve/veya "köy kent" projelerinin hayata geçirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.¹³⁷ Böylece iç göç ve yarattığı çarpık kentleşme zamanla önlenecek, kırsal alanda yaşam seviyesi yükseltilebilecektir.

Atatürk'ün yakın çevresinden zamanın İç İşleri Bakanı Şükrü KAYA bu tarihte Mecliste yaptığı konuşmada "Köylü zengin edilmedikçe, köylü müreffeh yaşamadıkça, köylünün istikbali temin edilmedikçe, köylünün sıhhati korunmadıkça yapılacak bütün eserler, su ve kum üzerinde kurulmuş binalar gibi temelsiz olur....Köylerimiz, Köylülerimiz Cumhuriyetin nimetlerinden istifade etmelidir...."

Köylerimizin asli olan kusurları dağınık ve küçük olmalarıdır. Küçük yere ne medeniyet, ne sıhhat, ne hayat girer. Medeni vasıtaların kısmen gidebilmesi için en az 200-250 ev olmalıdır ki, dispanser ve diğer teşkilat gönderilebilsin." demiştir. Yine Falih Rifki ATAY'a göre Atatürk'ün ideali Türk köylerini 500, 750 ve 1000 evli, okullu, dispanserli, akarsulu birlikler haline getirmektir.¹³⁸ Görüldüğü gibi kırsal alanda sorun 70 yıldır aynı niteliğini korumaktadır.

¹³⁵ Aynı , s.592.

¹³⁶ KELEŞ.Ön.ver., s.167.

¹³⁷ Ali Nejat ÖLÇEN. **Halk Sektörü** (Ankara : Ayyıldız Matbaası A.Ş.,1974), s.97.

¹³⁸ Fethi AYTAÇ, "Cumhuriyetimizin 70.Yılında Mahalli İdareler"**Türk İdare Dergisi**, Sayı 401, (Aralık 1993), s.542.

3. Dışsal Fayda Ve Zararlar

Ekonomide dışsallık şöyle tanımlanabilir: Bir üretim ve/veya tüketim faaliyeti ile üçüncü şahısların fayda ve/veya maliyet fonksiyonları etkileniyorsa dışsallık söz konusudur. Daha geniş ifade etmek gerekirse; tüketim ve üretimde gerçekleşen fiyatlara yansıtılmamakla birlikte kişi ve firma refahı üzerinde etkide bulunan faaliyetin adıdır.

Tüketim ve üretimin dolaylı yan etkisi olarak nitelenebilecek bu olgu, yatırım kararlarında ve sosyal refahın gerçekleşmesinde önemli bir etkileme düzeneğidir. Bu nedenle ünlü iktisatçı Pigou yatırım kararlarında dışsal etkinin hesaplanması halinde sosyal refahın daha da artabileceğine dikkati çekmiştir.¹³⁹

Yerel yönetimler de kamunun diğer kesimleri gibi, yatırım, üretim ve tüketim faaliyetlerinde faydalı ve zararlı dışsallıkları göz önüne almak ve bunları içselleştirmek zorundadırlar. Yukarıda da değinildiği gibi kaynakların etkin ve rasyonel kullanımı dışsallıkla doğrudan ilişkilidir. İki türlü dışsallık vardır.

3.1. Dışsal Faydalar

Bazı mal ve hizmetlerin üretimi ile tüketimi üçüncü şahıslar için dışsal faydalar doğurur. Düzenli altyapı ve ulaşımın kullananlara zaman kazandırması, bir hastalığa karşı genel aşı uygulaması, et, süt vb. tüketim maddelerinin toplum sağlığı üzerinde doğrudan etki yapması, sinema, tiyatro, kütüphane gibi kültürel kurumların toplum kültürüne katkıları akla ilk gelen örneklerdir. Yerel yönetimler dışsal fayda yaratan mal ve hizmet üretimini ve/veya tüketimini desteklemek zorundadırlar. Yerel toplumun büyüklüğüne ve beklenen faydanın önemine göre bu destek üretimin kısmi veya tam sübvansiyonla finanse edilmesini gerektirir. Amaç dışsal fayda sağlayan mal ve hizmetin piyasa fiyatının altında veya bedava olarak sunumunu sağlamak ve yaygınlaştırmaktır.

3.1.1. Kısmi Sübvansiyon

Bir yerel yönetim biriminin, herhangi bir kamusal veya yarı

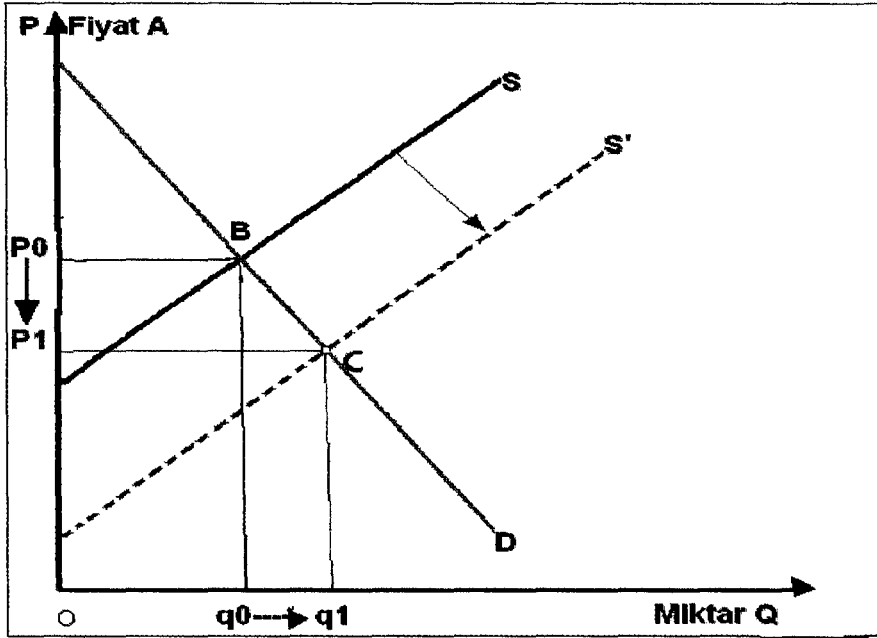
¹³⁹ Kenan MORTAN, "Dışsallıklar" *Büyük Ekonomi Ansiklopedisi*, (Sabah), s.150

kamusal malın veya hizmetin birim fiyatına sabit sübvansiyon uyguladığını varsayalım. Altta grafikte görüldüğü gibi birim fiyatına uygulanan kısmi sübvansiyon, piyasa fiyatını düşürerek, arz eğrisini sağa kaydırıp, üretim ve tüketimde artış sağlamaktadır.

Müdahaleden önce söz konusu malın piyasa fiyatı P_0 , talep edilen miktar ise q_0 'dir. Satılan her birim mal için $P_0 - P_1$ kadar sübvansiyon uygulanmasıyla piyasa fiyatı P_1 'e inmekte, satılan miktar q_1 'e yükselmektedir. Üretimdeki artış birim başına uygulanan kısmi sübvansiyondan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetim böylece adı geçen mal ve/veya hizmet üretimini teşvik etmektedir.

$$\text{Birim sübvansiyon : } s = P_0 - P_1$$

$$\text{Toplam sübvansiyon : } S_t = s \times Oq_1$$



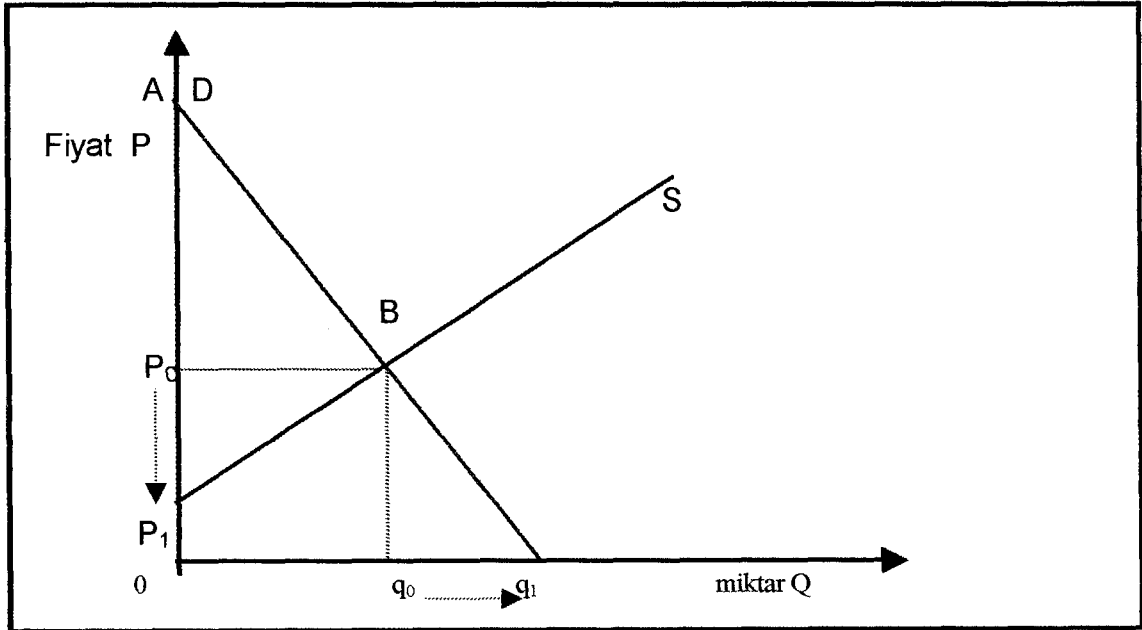
Grafik 2. Kısmi Sübvansiyon

Kısmi sübvansiyonun bir diğer etkisi de “**artık tüketim**” alanının büyümesinde görülmektedir. Daha önce ABP_0 üçgeni ile belirlenen bu alan, sübvansiyonla büyüyerek ACP_1 üçgenine eşitlenmektedir. Bir diğer ifade ile toplumsal fayda artmaktadır. Yukarıdaki örnekte görülen mal veya hizmetin bedeli tüketici ve yerel yönetim tarafından birlikte ödenmektedir.

3.1.2. Tam Sübvansiyon

Tam sübvansiyon kısaca mal veya hizmetin bedava (veya sembolik bir fiyata) sunulması anlamına gelmektedir. Yerel yönetim ya adı geçen mal ve hizmet üreten şirketi kamulaştırır veya doğrudan kendisi üretimi üstlenir. Bu tür hizmetler genelde müze, kütüphane, spor salonu ve kreşler gibi bedeli vergilerle ödenen ve önemli dışsal faydalar sağlayan hizmetlerdir. Gerçek fiyatın çok yüksek oluşundan ve önemli dışsal faydaların varlığından dolayı, bu tür hizmetlerde "bedeli kullanana ödetme" ilkesini uygulamak zordur.

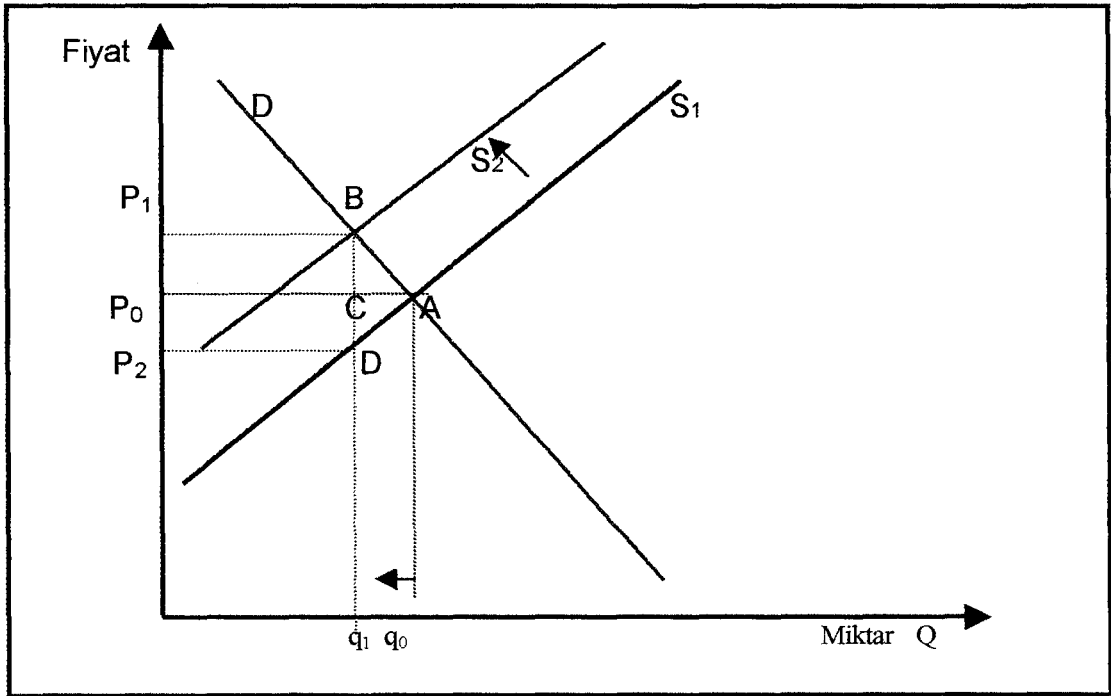
Tam sübvansiyonla piyasa fiyatı sıfıra inmekte, üretim/tüketim seviyesi optimuma tekabül eden q_1 'e yükselmektedir. Artık tüketim ise ABP_0 'dan en yüksek seviye olan Aq_1O 'ya eşitlenmektedir. Bu hizmet için böylece üretim ve tüketimde optimum seviyeye ulaşılmaktadır. Şüphesiz adı geçen mal ve hizmetin üretimi ve sunumu yerel yönetimler için önemli bir mali yük oluşturmaktadır.



Grafik 3. Tam Sübvansiyon

3.2. Dışsal Zararlar

Dışsal zararlar, bir üretim / tüketim faaliyetinde üçüncü kişilerin zarar görmesi durumunda söz konusudur. Alkollü içkiler, tütün mamulleri, çevre kirliliği veya gürültü yaratan fabrikalar, kent içinde trafiğe çıkan araçlar dışsal zararların en belirgin örneklerini oluştururlar. Doğrudan insan ve doğa üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı dışsal zararlar da kamu müdahalesini gerektirir. Bu müdahale birim fiyatına sabit vergi koymadan, üretimi/tüketimi tümüyle yasaklamaya kadar gidebilir. Vergilendirmenin amacına ulaşması adı geçen malın fiyat esnekliğine ve uygulanan vergi oranına bağlıdır. Kamusal amaç fiyatları yapay olarak yükselterek üretimin/tüketimin kısılmasıdır (Fiyat talep esnekliğinin büyük olduğu hallerde bu politikanın pek yararı olmayacaktır. Çünkü tüketim miktarı istenilen ölçüde kısılamayacaktır). Bu durum aşağıdaki grafikte görülmektedir.



Grafik 4. Dışsal Zararlar

Vergiden sonra piyasa birim fiyatı P_0 dan P_1 'e çıkmakta, üretilen / tüketilen miktar ise azalarak q_0 dan q_1 'e gerilemektedir. Kamunun eline geçen toplam vergi miktarı $V_T = P_1 P_2 \times Q_{q_1}$ dir. Bunun $P_1 B C P_0$ miktarını tüketiciler, $P_0 C D P_2$ kadarını ise üretici ödemektedir.

Dışsal zararları ödetmek için Avrupa ülkelerinde başvurulan yöntem, gittikçe yaygınlaşan çevre ve çöp vergileridir. Bu ülkelerde uygulamalarda ilke "kirletene bedelini ödetme"dir.

4. Yerel Yönetimler ve İstihdam

1980'lerde yaşanan krizler, Avrupa'da birçok ülkeyi tam istihdam için yerel yönetimlere daha fazla yetki ve ağırlık vermeye iterek yerel yönetimlerin önemini arttırmıştır.

4.1. Belediyeler ve Belediye Şirketlerinde İstihdam

Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin istihdamı kamu kesiminde, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında önemli bir yer tutmamaktadır. (Yaklaşık % 8) Bunun en önemli nedeni, ülkemizde görev dağılımında merkezin yerel yönetimlere göre göreceli ağırlığıdır. Ayrıca yasalar da yerel yönetimin istihdam hacmini etkilemektedir.

Mahalli idarelerle ilgili norm kadro tespiti çalışmaları VI. Plan Döneminde yapılamamış olup, söz konusu idarelerde rasyonel kaynak kullanımı ve etkin hizmet üretimini sağlayacak insan gücü planlaması yapılması ihtiyacı devam etmektedir.¹⁴⁰

Tablo 18. Belediye Bütçeleri İçinde Personel Giderleri (% olarak)

| 1970 | 1975 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1988 | 1990 | 1992 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 16,5 | 27,6 | 56,0 | 48,4 | 45,3 | 43,9 | 41,4 | 23,3 | 47,7 | 52,0 |

Kaynak: Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (İstanbul, 1994), s.322.

1975 yılında GSMH'nin % 1,3'ü nispetinde olan belediye personel harcamaları, 1992 yılında % 3,3'e yükselmiştir. Personel giderleri 1982-1992 döneminde yıllık ortalama enflasyonun üzerinde seyrederek, ortalama olarak % 75,6 oranında artmıştır. Belediye personel harcamalarının toplam belediye

¹⁴⁰ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Ön.ver.**, s.125.

harcamaları içindeki payı, 1982'de % 45,3 iken bu oran 1992 yılında % 52'ye çıkmıştır. Bu artışta en önemli etken personel sayısındaki artış olmuştur. Belediyeler bir anlamda yönetimde yer alan siyasi partilerin taraftarlarına ekmek kapısı olarak görülmüştür.¹⁴¹

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde belediyelerin personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı daha öncede belirttiğimiz gibi özellikle yatırım harcamaları aleyhine yükselmiştir. 1993 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı % 41,16, yatırım harcamalarının payı ise % 23,1 ; 1994 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı % 35,57, yatırım harcamalarının ise % 22,54 ; 1995 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı % 33,35 , yatırım harcamalarının ise % 22,82'dir.¹⁴² Görüldüğü gibi belediyeler, yatırım harcamaları yaparak beldenin temel hizmetlerini yerine getirmek bir yana, daha çok işsizlik sorununu çözümlleyen, istihdam yaratan birer kurum haline gelmektedir. (Bilindiği gibi KİT'ler de benzer süreçten geçerek bugünkü konumlarına gelmişlerdir.) Belediyelerin 1980'den 1995'e cari ve sabit fiyatlarla personel harcamaları ve yıllık yüzde değişimler EK-9'da ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi belediyeler yerel yönetimlerin en önemli bölümünü teşkil etmektedir. İl özel idarelerinde istihdam edilen işçi ve memur sayısında yıllara göre pek önemli değişiklik olmamaktadır ve sayıları yaklaşık 8.000 civarındadır. Bundan dolayı bu başlık altında özellikle belediyelerin istihdama katkısı incelenecektir. Belediyelerde çalışan (bağlı şirketlerde çalışan işçi, memur ve geçici işçi statüsünde personele ilişkin veriler mevcut değildir) fiilen çalışan personel sayılarının yıllara göre gelişimi şekil 19'de verilmiştir.

¹⁴¹ KELEŞ, Ö.n.ver., s.322.

¹⁴² ÜSTÜNİŞİK-YETER, Ö.n.ver., s.113.

Tablo 19. Belediye Personel Sayısı

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 7219 | 23816 | 40414 | 57011 | 73608 | 90205 | 106803 | 123400 | 139997 |

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 156595 | 173192 | 187493 | 202967 | 236712 | 231569 | 224010 | 241004 | 245713 |

Kaynak: DIE Kesin Hesaplar 1980-1997

Şimdi yukarıdaki veriler kullanılarak belediye nüfusuyla belediyelerde istihdam arasındaki fonksiyonel ilişki incelenebilir. 1980-1997 arası verilerin doğal logaritmik değerleri kullanıldığında aşağıdaki fonksiyon elde edilir:

$$\ln L_b = -26,81 + 3,65 \ln N$$

$$(5,26) \quad (0,50)$$

$$R^2=76 \quad F = 53,30 \quad n=18$$

L_b, N sırasıyla belediyelerde toplam istihdam ve belediye nüfusunu ifade etmektedir. R^2 'nin 0.76 olması iki değişken arasında bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Belediye nüfusuyla belediyelerde toplam istihdam arasındaki esneklik katsayısı 3,65'e eşittir. Yani belediye nüfusunda %1'lik bir artış, belediyelerde toplam istihdamı % 3,65 oranında arttırmaktadır.

Bu ilişki kısaca yerel yönetimlerde ortalama istihdam artış oranının belediye nüfusunda görülen artış hızının 3,6 katına eşit olduğunu ifade etmektedir. Böylece görülmektedir ki belediyelerde aşırı istihdamın önüne geçmek için yapılması gereken öncelikle ülkemizde kentleşme hızının düşürülmesidir.

Yerel yönetimler, yasal olarak yukarıda değinildiği gibi, istihdam hacmini ancak merkezi yönetimin izni ve onayı ile arttırabilir. Belediyelerin kadro

önerilerini İç İşleri Bakanlığı inceler, Bakanlar Kurulu onaylar (Devlet Memurları Kanunu, m.33.1897 sayılı kanunla eklenen fıkra.). İl Özel İdareleri ve Belediyelerde, sürekli işçi çalıştırılması ise Devlet Personel Dairesinin görüşüne göre İç İşleri Bakanlığı vizesine tabidir. Yasalarla belediyelerin kadro sayısına sınırlama getirilmiştir. Buna göre personel harcamaları cari harcamaların % 30'unu aşamayacaktır.¹⁴³ Bu durum belediyelerin nitelikli eleman gereksiniminin karşılanmasında önemli sıkıntılar yaratmaktadır. Belediyeler uygulamada şirketleşme yoluyla bu kurala pek uymamakta, sorunu değişik yöntemlerle çözmektedir.

Bugün ülkemizde belediyelerdeki mevcut istihdam, mal ve hizmet üretiminden kaynaklanan bir zorunluluğun sonucu değildir. Almanya'da her beş yüz kişiye düşen personel sayısı birin altında iken, bu oran ülkemizde 5,20'dir. Üstelik Alman belediyeleri tüm kamu hizmetlerinin 2/3'ünü, Türk belediyeleri ise tüm kamu hizmetlerinin 1/10'unu üretmektedirler. Belediyelerimizin aşırı personel alımlarındaki en önemli etken ülkede yaşanan aşırı istihdam sorunudur.¹⁴⁴

Belediyeler, herhangi bir yönetsel ve ekonomik zorunluluktan kaynaklanmayan, yalnızca siyasal tercihlere dayanan istihdam politikalarından vazgeçmeli, yatırımların yaratacağı sağlıklı ve rasyonel istihdam politikalarını benimsemelidir. Yani, doğrudan veya dolaylı istihdam, yatırımların, mal ve hizmet üretiminin sonucu olmalıdır.

İllerde bulunan İş ve İşçi Bulma Kurumları bürolarının belediyelere bağlanması bilgi akışını hızlandırarak, bu kurumların daha verimli çalışmasını sağlayabilir. Avrupa ülkelerinin çoğunda uygulama bu doğrultudadır. Böylece belediyeler yerel istihdama doğrudan katkıda bulunabilirler.

4.2. Belediyeler ve Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri

Ülkemizde sanayiinin gelişmesine büyük katkı sağlayan organize

¹⁴³ TORTOP,1994, **Ön.ver.**, s.194.

¹⁴⁴ Hasan ÖZHAN, **T.İ.D.Sayı no 403** (Haziran 1994), **Ön.ver.**, s.37.

sanayi bölgesi uygulamaları, planlı kalkınma dönemine girdikten sonra 1962 yılında başladı.¹⁴⁵ Amaçları kısaca; geri kalmış bölgelerin kalkınmalarını teşvik etmek ve gelişmiş yörelerde düzenli ve sağlıklı bir kentleşme sağlamaktır. Organize sanayi bölgeleri gelişmekte olan yörelerin sanayileşmesine katkı yapmak ve teşviklerin daha rasyonel kullanılmasına imkan verme açısından güzel bir modeldir.¹⁴⁶

Organize Sanayi Bölgelerinin faydaları kısaca şöyle özetlenebilir:

1.OSB'nde birbirini tamamlayıcı veya birbirinin yan ürününü teşkil eden endüstrilerin bir arada ve bir program dahilinde üretim yapması maliyetleri düşürerek verim arttırmaktadır.

2.OSB, iyi yer seçimi yapıldığında, şehirlerin planlı gelişimine katkıda bulunabilir.

3.OSB sanayinin az gelişmiş bölgelere doğru yaygınlaştırılmasında fiziki bir teşvik unsurudur.

4.Sanayiler arası ilişkiler kolayca gelişebilmekte, altyapı ve çevre kirliliğine karşı yatırımlarda tasarruf sağlanabilmektedir.¹⁴⁷

Ülkemizde toplam işletmelerin % 99,6'sı 1-49 arasında işçi çalıştıran küçük işletmeler, % 0,2'si ise 50-99 arasında işçi çalıştıran orta ölçekli işletmelerdir.¹⁴⁸ Bu açıdan bakıldığında OSB'nin önemi daha iyi anlaşılır. Sanayinin gelişmesinde, bölgesel kalkınmada ve istihdam yaratılmasında planlı kalkınma dönemine girildikten sonra, 1962 yılında başlatılan organize sanayi bölgelerinin (OSB) önemli katkıları olmuştur. İllerin gelişmişlik düzeylerine göre OSB'nin altyapı ve sosyal tesislerin finansmanı, % 90'dan % 99'a kadar Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca gerçekleştirilmekte, yönetimi belediyeler, özel

¹⁴⁵ TBD-Konrad Adaneuer Vakfı, **Yerel Yönetimler ve Organize Sanayi Bölgeleri**, s.10

¹⁴⁶ Aynı, s.37

¹⁴⁷ T.C.Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Organize Sanayi Bölgeleri İle İlgili Mevzuat**, (Ankara 1998), s.2

¹⁴⁸ TBD-Konrad Adaneuer Vakfı, **Yerel Yönetimler ve Organize Sanayi Bölgeleri**, s.46

idareler, dernekler ve sanayi ve ticaret odalarının temsilcilerince yürütölmektedir.

OSB'nin kurulması ve işletilmesinde dünya deneyimlerinden faydalanılmalıdır. Bunlar üç maddede özetlenebilir:

i) OSB'nin merkezi hükümet veya yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmesi.

ii) Özel kooperatifler, firmalar veya sanayici birlikleri tarafından kurulmaları.

iii) Desteklenmiş özel kooperatif, firma veya sanayici birliklerinin devlet tarafından uzun vadeli krediler sağlanması yoluyla kurulmaları.¹⁴⁹

1999 yılı sonuna kadar biten OSB'nin sayısı 44'e, alanı 12300 hektara, işletmelerdeki fabrika sayısı 3389'a, çalışan işçi sayısı 339000'e ulaşmaktadır. Şu anda proje ve inşaat safhasında olanların sayısı 208'dir. Bunların tamamlanmasıyla toplam 566000 kişiye istihdam olanağı yaratılacaktır.¹⁵⁰ Organize Sanayi Bölgelerinde üretime geçen tesislerin sektörel dağılımına bakıldığında, % 20,6 ile dokuma ve giyim, % 16,3 ile demir ve çelik sanayi, % 11,8 ile gıda, % 9,7 ile metal eşya-makine, %9.1 ile deri sektörleri sıralanmaktadır.¹⁵¹

Organize Sanayi Bölgelerine benzer bir uygulamada Küçük Sanayi Siteleridir. 1974 yılında 40 Küçük Sanayi Sitesindeki 8.786 işyerinde, 52.000 kişi çalışmakta iken, 1996 yılı sonunda sayıları 289'a ulaşacak olan Küçük Sanayi Sitelerinde, açılan işyeri sayısının 71.600'e ve çalışma imkanına kavuşacak kişi sayısının 420.000 dolayına yükselmesi beklenmektedir. 1997

¹⁴⁹ Aynı, s.60

¹⁵⁰ T.C.Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. **Organize Sanayi Bölgeleri Hakkında Özet Bilgiler**, (Ankara 1999), s.7

¹⁵¹ T.C.Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. **Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri**, (Ankara 1996), s.194,195.

yılında tamamlanacak 25 adet Küçük Sanayi Sitesiyle toplam 4.921 işyeri hizmete alınmış olacaktır. Bu suretle yaklaşık 30.000 kişiye istihdam olanağı sağlanacaktır.¹⁵² Bölgelerin gelişmişlik düzeylerine göre Organize Sanayi Bölgelerinin altyapı ve sosyal tesisleri % 90 ile % 99 oranında, Küçük Sanayi Sitelerinin üst yapıları % 50 ile % 70 arasında, altyapıları ise olanaklar ölçüsünde düşük faizli ve uzun vadeli krediler ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca desteklenmektedir.¹⁵³

5. Yerel Yönetimlerin Yatırımları ve Kapital Stoku

Yerel yönetimlerin yatırımlarının çoğu bugünkü görünümü ile altyapı yatırımlarıdır. Bu yatırımlar dolayısıyla uzun vadede kalkınmaya katkı sağlayacak niteliktedirler ve önemli dışsal faydalar içerirler. Kamu ve özel nitelikli diğer yatırımların yapılabilmesi ve rantabl çalışabilmeleri ancak sağlıklı bir altyapının varlığına bağlıdır.

Aşağıdaki tabloda 1963 fiyatlarıyla yerel yatırımlar, toplam kamu yatırımları ve % olarak yerel yatırımların toplam kamu yatırımlarına oranı verilmektedir.

¹⁵² DPT,Ekonomik ve Sosyal Göstergeler : 1950-1997, s.15.

¹⁵³ T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye’de Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri, (1996 Ankara), s.10.

**Tablo 20. Yerel Yatırımlarla Toplam Kamu Yatırımlarının Karşılaştırılması
(Milyon TL)**

| Yıllar | Reel Yerel Yönetim Yatırımları (1963=100) | Reel Kamu Yatırımları (1963=100) | Reel Yerel Yönetim Yatırımları/Reel Kamu Yatırımları (% olarak) |
|--------|---|----------------------------------|---|
| 1980 | 6,38 | 191,05 | 3,34 |
| 1981 | 6,87 | 241,96 | 2,84 |
| 1982 | 7,48 | 188,42 | 3,97 |
| 1983 | 11,74 | 205,58 | 5,71 |
| 1984 | 11,36 | 215,05 | 5,28 |
| 1985 | 17,66 | 270,14 | 6,54 |
| 1986 | 34,98 | 350,88 | 9,97 |
| 1987 | 43,29 | 370,63 | 11,68 |
| 1988 | 43,18 | 326,35 | 13,23 |
| 1989 | 26,08 | 306,77 | 8,50 |
| 1990 | 26,69 | 414,48 | 6,44 |
| 1991 | 35,00 | 382,64 | 9,15 |
| 1992 | 44,66 | 343,67 | 12,99 |
| 1993 | 63,39 | 444,76 | 14,25 |
| 1994 | 45,55 | 196,01 | 23,24 |
| 1995 | 48,43 | 221,34 | 21,88 |
| 1996 | 70,75 | 341,41 | 20,72 |
| 1997 | 91,93 | 410,97 | 22,37 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997, s.27 ; Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, **Belediyelerde Öz kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (Ank.1998). s.111,116; DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler:1950-1997**, s.67-68

Yukarıdaki tabloyu dikkatle incelediğimizde ;

i) Sabit fiyatlarla yerel yönetim yatırımları 1980'li yılların başında hemen hemen üç yıl aynı düzeyde kaldıktan sonra, 1983'te sıçrama gösteriyor. Benzer önemli bir sıçramada 1986'da yaşanıyor. Bunların en önemli nedeni bu tarihlerde yapılan yasal düzenlemelerdir.

ii) 1980 –1997 arası yerel yönetim yatırımları reel olarak yıllık ortalama % 16,99 oranında artış kaydetmiştir. Aynı dönemde toplam kamu yatırımlarında yıllık ortalama reel artış % 4,6 olmuştur.

iii) Yerel yatırımların toplam kamu yatırımlarına oranını yüzde olarak veren son sütun ilginç sonuçlar içermektedir: Birincisi bu sütunda yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin etkisi çarpıcı şekilde görülmektedir. İkincisi kalkınma hızındaki (GSMH artışı) artışa paralel olarak yıldan yıla önemli artış çıkışlar gözlenmektedir. Üçüncü ve son olarak son yıllarda genel bütçede

görülen ve yıldan yıla büyüyen açıklara paralel olarak toplam kamu yatırımları azalmakta, buda göreceli olarak yerel yatırımların önemini arttırmaktadır.

Tablo 21. Yerel Yönetimlerin Kapital Stokunun Gelişimi

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 265 | 281 | 308 | 355 | 412 | 466 | 498 | 531 |

| 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 580 | 643 | 712 | 765 | 813 | 884 | 976 |

Kaynak: DİE Kesin Hesaplar; Belediyeler ve İl Özel İdareleri, (1980-1997)

Üretim fonksiyonlarında bağımsız değişken olarak kapital stoku, istihdam (Cobb-Douglas, CES) veya bunların yanı sıra tüketilen enerji miktarı (Klein) kullanılmaktadır. Yapısalcı ekonomistler bunlara eğitim düzeyini de dahil etmektedirler. Tüketilen enerji miktarına ilişkin sağlıklı veriler olmadığı için, bağımsız değişken olarak kapital stoku ve belediyelerde istihdam alınacaktır. 1980'ten 1997' yılları veriler kullanılırsa, belediyelerin üretim fonksiyonu aşağıdaki gibi olur :

$$\ln Y_t = -2,84 + 0,42 \ln L_b + 0,12 \ln K_t$$

(0,76) (0,091) (0,030)

$R^2 = 0,90$ $F = 71,83$ $n = 18$

Y, L ve K sırasıyla belediyelerin reel olarak yıllık gelirlerini, Belediyelerde istihdamı, ve kapital stokunu ifade etmektedir (Verilerin doğal logaritmik değerleri kullanılmıştır). Parantez içinde yer alan sayılar regresyon katsayılarının standart sapmalarıdır.

K değişkeninin katsayısı bize kapital stoku ile yerel gelirler arasındaki esnekliği vermektedir. Yani kapital stokunda (yerel yatırımlarda) % 1'lik bir artış belediye gelirlerinde yaklaşık % 0.12 lik artış sağlamaktadır. L değişkeninin katsayısı bize belediyelerde istihdam ile yerel gelirler arasındaki esnekliği vermektedir. Yani istihdamdaki % 1'lik bir artış belediye gelirlerinde yaklaşık % 0,42 artış sağlamaktadır.

Ülkemizdeki yerel yönetim yatırım harcamaları gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında oransal olarak çok düşük kalmaktadır. Örneğin; Fransa'da yerel yönetimlerin yatırım harcamaları, merkezi yönetimin yatırım harcamalarının yaklaşık iki katına eşittir. Yine Fransa'da yerel yönetimlerin harcamalarında komünlerin payı da % olarak İllerin payının yaklaşık iki katına eşittir.¹⁵⁴

Bugün ülkemizde belediye yatırımları, hızlı kentleşmenin yarattığı altyapı gereksinimlerini karşılamaktan çok uzaktır. Kentli nüfusta ve trafiğe çıkan araç sayısında görülen hızlı artış konut ve otopark sektörlerinde önemli sıkıntılar yaratmaktadır. Bu tür önemli yatırımların gerçekleşmesi, sağlıklı kentleşmeye yapacağı katkılar yanında, yerel istihdama ve hizmet üretimine de önemli katkılar sağlayabilir. Başlangıçta önemli harcamalar gerektiren bu tür yatırımlar, iyi değerlendirildiğinde ve fiyatlandırma/vergilendirme ilkesi hayata geçirildiğinde belediyeler için uzun vadeli sağlam gelir kaynağı oluşturabilirler. Çağdaş kentlerde rastlanmayan yer üstü katlı otoparklardan ve üst geçitlerden vazgeçilmelidir. Bu tür yapılar bir yandan şehrin mimari görünümünü çirkinleştirmekte, diğer yandan gelir yönünden belediyelere katkıları ya hiç yada çok az olmaktadır. Kaynak sıkıntısına çare olarak Yap-İşlet-Devret Modeli, yer altı geçitleri ve otoparklar düşünülebilir.

Yerel ihtiyaçları dikkate almadan ve yerel yöneticilere danışılmadan alınan yatırım kararları, aşırı kaynak israfına neden olmakta ve bazı illeri bölgelere uymayan **tip projelerle** yatırım mezarlığına dönüştürmektedir. Fatura görünürde devlete, gerçekte ise halka çıkmaktadır. Erzincan Eski Valisi Recep YAZICIOĞLU'nun bu İlimize ilişkin verdiği örnekler çarpıcıdır. Kaynakların kıt olduğu ülkemizde bir yandan altyapıya yönelik önemli yatırımlara kaynak ayrılamamakta, diğer yandan önemli boyutlarda savurganlık yapılmaktadır.¹⁵⁵

¹⁵⁴ TBD-Konrad Adenauer Vakfı, **Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri**, (9-10 Nisan 1998 Ankara), s.42-48.

¹⁵⁵ Recep Yazıcıoğlu, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi" **T.İ.D.** Sayı no 394, (Mart 1992), s.25-26.

6. Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve İktisadi Büyüme

Şimdi de yerel yönetimlerin harcamalarının ulusal gelir üzerindeki çarpan katsayısını bulunarak, bu harcamaların ulusal gelire katkısını hesaplanacaktır. Bunun için doğrusal fonksiyonlardan oluşan basit bir model kullanılacaktır. Ekonomide genel dengeyi veren eşitlik :

$$(1) Y = C (Y - T, M) + I (Y, r) + X (X_x, X_m) + G$$

$Y, C, T, M, r, X_x, X_m, G$ değişkenleri sırasıyla reel olarak, ulusal gelir, tüketim harcamaları, vergiler, kullanımdaki para miktarı (M_1 veya M_2 , reel olarak), faiz oranı, ihracat, ithalat, toplam kamu harcamalarını ifade etmektedir. Ekonomide dış denge veri aldığıında $X (X_x, X_m) = 0$ olur.

(2) Tüketim fonksiyonunun vergi dışı gelir ve piyasadaki reel para miktarına bağlı olduğunu varsayılmaktadır :

$$C = a_0 + a_1(Y - T) + a_2M$$

$a_0, a_1, a_2 > 0$ ve a_1 **marjinal tüketim eğilimini** göstermektedir.

(3) Vergi fonksiyonunu :

$T = b_0 + b_1Y$ olarak alıyoruz. Bu fonksiyonda b_1 **marjinal vergi oranını** ifade etmektedir.

(4) Uzun vadeli yatırım fonksiyonunu ise aşağıdaki gibidir :

$$I = c_0 + c_1Y + c_2r \quad c_1 > 0, \quad c_2 < 0$$

(1) fonksiyonunda C, T, I değerlerini yerine konulduğunda :

$$(5) Y = a_0 + a_1(Y - b_0 - b_1Y) + a_2M + c_0 + c_1Y + c_2r + G$$

“Y” içeren terimleri eşitliğin sol tarafına geçirilip gruplandırılırsa ve Y ortak çarpan olarak alınırsa,

$$(6) (1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1) Y = a_0 + c_0 - a_1 b_0 + a_2 M + c_2 r \text{ olur.}$$

Eşitliğin iki tarafını da $(1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1)$ ifadesine bölünürse :

$$(7) Y = \frac{a_0 + c_0 - a_1 b_0}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} + \frac{a_2 M + c_2 r}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} + \frac{G}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1}$$

(8) $G = G_m + G_y$ Yani kamu harcamalarını “merkezi” ve “yerel” olmak üzere ikiye ayırılır. Yerel yönetimlerin harcamaları , G_y , belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin harcamalarını kapsamaktadır. Bu eşitliği (7) fonksiyonunda yerine konulduğunda :

$$(9) Y = \frac{a_0 + c_0 - a_1 b_0}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} + \frac{a_2 M + c_2 r}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} + \frac{G_m + G_y}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} \text{ bulunur.}$$

Üstteki eşitliğin toplam diferansiyelini aldığında:

$$(10) dY = \frac{a_2 dM + c_2 dr}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} + \frac{dG_m + dG_y}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} \text{ olur.}$$

Eğer $dM = dr = dG_m = 0$ varsayılırsa :

$$(11) dY = \frac{dG_y}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1} \text{ elde edilir.}$$

Böylece yerel harcamaların değişimi ile ulusal gelirin değişimi arasındaki bağlantı yani “ **yerel harcamaların çarpan katsayısı**” bulunmuş olur :

$$(12) \quad \zeta = \frac{1}{1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1}$$

Üstteki ifade de yerel harcamaların çarpan etkisi olması için iki koşul gereklidir :

$$i) \quad 1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1 < 1 \quad \text{yani} \quad a_1 b_1 < a_1 + c_1$$

$$ii) \quad 1 + a_1 b_1 - a_1 - c_1 > 0 \quad \text{yani} \quad 1 + a_1 b_1 > a_1 + c_1$$

Şüphesiz ekonominin genel denge formülünden itibaren bütün değişkenlerin türevlerini ve değişim oranlarını dikkate alarak daha geniş ve kapsamlı bir çarpan katsayısı hesaplamakta mümkündür.

Basit bir örnek vermek gerekirse , eğer marjinal tüketim eğilimi $a_1 = 0,69$, marjinal vergi oranı $b_1 = 0,14$, marjinal yatırım oranı $c_1 = 0,19$ olarak alınırsa yerel yönetimlerin harcamalar çarpanı :

$$\zeta = \frac{1}{1 + 0,69 \times 0,14 - 0,69 - 0,19} = \frac{1}{0,22} = 4,5 \text{ olur.}$$

Bunun anlamı kısaca şudur :Yerel yönetimlerin harcamalarında 100 TL'lik bir artış ulusal gelirden $100 \times 4,5 = 450$ TL' lik artış sağlamaktadır.

SONUÇ

Yerel nitelikli hizmetler yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna devredildiği takdirde, bir yandan karar alma süreci hızlanacak, merkez kaynaklı siyasi müdahaleler en aza inecek, kaynakların daha etkin ve verimli kullanımı sağlanacak, rasyonel nitelikli programlar ülkenin kalkınmasına, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişime daha çok katkıda bulunacaktır. Bugün ülkemizde belediyelerin veya genel olarak yerel yönetimlerin mevcut gelir kaynaklarıyla çağdaş yönetimlerin işlevlerini yerine getirmeleri, gereken mal ve hizmetleri üretmeleri olanak dışıdır. Yerel yönetimlerin kaynak sorunu üzerine yapılan tartışmalar çoğu kez kısır döngüye dönüşerek, Genel Bütçeden bu yönetimlere aktarılan payların % olarak artırılması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ortaya çıkan sorun çok daha önemli ve yapısal niteliktedir. Bu bağlamda öncelikli olarak merkezi ve yerel yönetimlerin işlevleri, örgütlenmeleri, yetkileri ve kaynak dağılımlarının bir bütün olarak ele alınıp, kapsamlı bir reform paketi hazırlanmalıdır. Kısa vadede kaynak sorununa çözüm bulmak için, yerel yönetim birliklerinin desteklenmesi ve yerel yatırımların çeşitli kurumlar arasında (belediye, PTT, DSİ vb.) eşgüdüm sağlanarak paylaşılması gerekir. Yapısal sorunları çözemediği sürece ülkemizde yerel yönetimlerin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkıları da sınırlı olacaktır.

Bugün ülkemizde gelinen aşama gösteriyor ki, yerel yönetimlerin yapısı ihtiyaçlara cevap verilebilecek durumda değildir. Bu yönetimler, yetki ve kaynak sorunlarıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Yerel nitelikte sayılabilecek çok sayıda hizmet ve sorumluluğun merkezde toplanması, merkezi yönetimi hantallaştırmaktadır. Merkezi idare hızlı karar alamadığından, demokratik katılım sağlanamamaktadır, Bu yüzden yerel sorunlar ve ihtiyaçlar yeterince yakından tanınamamakta, artan iş yükü karşısında yerel yönetimler kendi asli görevini dahi arzu edilen düzeyde yerine getirememektedirler. Halbuki **yerinden yönetim**, kaynağını çoğulcu demokrasiden alan, özerk karar ve tasarruf gücüne sahip bir yönetim biçimidir.

Ülkemizde vergilendirilmeyen kaynakların varlığı kayıt dışı ekonominin bir göstergesidir. Günümüzde kentlerde bulunan taşınmazlardan elde edilen rantlar

bunun en açık örneğidir. Vergilendirilmeyen bu rantlar veya diğer kaynaklar toplumda sosyal adaleti ve gelir dağılımını bozmakta, merkezi ve yerel yönetimlerin potansiyel gelirlerini azaltmaktadır. Yasal düzenlemeler sayesinde, yerel yönetimler yetkilerle donatıldığında, kaynak yutan değil, kaynak yaratan kurumlara dönüşebilirler.

Ülkemiz 1962 yılından beri hazırlanan tüm kalkınma planlarında ve hükümet programlarının çoğunda, yerel yönetimlerle ilgili reform niteliğinde önemli hükümler olmasına rağmen, il yerel hizmetlerini ve planlamasını bir bütün kabul eden, katılımcı, etkin, maddi olarak kendine yeten bir yerel yönetim yapısına henüz kavuşamamıştır. Bugün varolan, karmaşık merkeziyetçi idari yapı, gerek yerel gerekse merkezi düzeyde etkin kaynak kullanımını ve verimli hizmeti sağlamaktan uzaktır.

1970'li yıllarda revaçta olan **üretici belediyecilik** ve kentsel rantların kamuya mal edilmesini savunan **toplumcu belediyecilik** anlayışları 1980'li yıllarda rafa kaldırılmıştır. **ihaleci belediyecilik** anlayışı, sağlıklı solları bütün belediyelerin yakından benimsedikleri bir kavram haline gelmiştir. Oysa bu kavramlar günümüzde birlikte olmak ve anılmak zorundadır. Yani belediyeler, sosyal açıdan **toplumcu**, kaynak yaratma ve bunların etkin kullanımını açısından **üretici** ve **ihaleci** olmalıdır.

EKLER LİSTESİ

| <u>EK</u> | <u>SAYFA</u> |
|---|--------------|
| EK-1. Avrupa Konseyine Üye Bazı Ülkelerde Belediye Harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) Ve Kamu Harcaması İçindeki Payları (% Olarak)..... | 103 |
| EK-2. Belediye Yatırım Harcamalarının Toplam Belediye Harcaması, Toplam Kamu Harcaması ve GSYİH İçindeki Payları (% Olarak)..... | 104 |
| EK-3. Belediyelerin Finansman Kaynakları (% Olarak)..... | 105 |
| EK-4. Fonksiyon Gelişimi..... | 106 |
| EK-5. Fonksiyonlarda Kullanılan Veriler..... | 108 |
| EK-6. Belediyelerin Yıllara-Vergi.Gelirlerine Göre Bütçe ve Kesin Hesapları..... | 110 |
| EK-7. Belediyelerin Yıllara-Vergi Dışı Gelirlerine Göre Bütçe ve Kesin Hesapları..... | 111 |
| EK-8. İl Özel İdarelerin Yıllara-Giderlere Göre Kesin Hesapları..... | 112 |
| EK-9. Belediyelerde Personel Harcamalarının Gelişimi..... | 113 |
| EK-10. Belediyenin Yıllara Göre Güderlerinin Gerçekleşmesi..... | 114 |
| EK-11. Kişi ve Belediye Başına Vergi Gelirlerinin Gelişimi..... | 115 |
| EK-12. İl Özel İdarelerinin Yıllara-Gelirlere Göre Kesin Hesapları..... | 116 |
| EK-13. 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere Aktarılan paylarla 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Payların Gelişimi..... | 117 |
| EK-14. Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar..... | 118 |

**EK-1. Avrupa Konseyine Üye Bazı Ülkelerde Belediye Harcamalarının
Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) ve Kamu Harcaması
İçindeki Payları (%)**

| ÜLKE | YILI | BELEDİYE HARCAMALARI/ GSYİH | BELEDİYE HARCAMALARI/ KAMU HARCAMALARI |
|----------------|------|-----------------------------------|---|
| Arnavutluk | 1995 | 7,7 | 25,4 |
| Avusturya | 1993 | 12,7 | 20,2 |
| Belçika | 1993 | 4,9 | 10,9 |
| Bulgaristan | 1994 | 9,0 | 20,0 |
| Danimarka | 1994 | 19,9 | 31,3 |
| Finlandiya | 1993 | 18,0 | 29,5 |
| Fransa | 1992 | 5,5 | 27,2 |
| Almanya | 1993 | 8,12 | 28,7 |
| Yunanistan | 1989 | 3,3 | 5,6 |
| Macaristan | 1994 | 17,0 | 53,0 |
| İzlanda | 1994 | 9,1 | 22,3 |
| İrlanda | 1994 | 4,9 | 13,8 |
| İtalya | 1993 | 7,0 | 13,0 |
| Hollanda | 1994 | 13,3 | 23,1 |
| Norveç | 1994 | 18,9 | 60,0 |
| Polonya | 1994 | 7,0 | 21,6 |
| Portekiz | 1993 | 4,6 | 9,7 |
| Romanya | 1993 | 3,5 | 16,9 |
| İspanya | 1994 | 4,9 | 12,2 |
| İsveç | 1994 | 27,5 | 38,0 |
| İsviçre | 1993 | 10,8 | 27,9 |
| TÜRKİYE | 1992 | 2,4 | 12,3 |
| İngiltere(B.K) | 1994 | 11,0 | 27,0 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (1998 Ankara)

**EK-2. Belediye Yatırım Harcamalarının Toplam Belediye Harcaması,
Toplam Kamu Harcaması ve GSYİH İçindeki Payları (% Olarak)**

| ÜLKE | BELEDİYE YATIRIM HARCAMALARI/ TOPLAM BELEDİYE HARCAMALARI | BELEDİYE YATIRIM HARCAMALARI/ KAMU YATIRIM HARCAMALARI | BELEDİYE YATIRIM HARCAMALARI/ (GSYİH) |
|----------------|--|---|--|
| Arnavutluk | 14,4 | 3,1 | 1,1 |
| Avusturya | 16,8 | 70,3 | 2,1 |
| Belçika | 17,8 | 28,0 | 0,9 |
| Bulgaristan | 8,9 | 54,2 | 0,8 |
| Güney Kıbrıs | 17,1 | 6,7 | 0,2 |
| Finlandiya | 5,7 | 51,4 | 1,1 |
| Danimarka | 7,0 | 47,7 | 1,3 |
| Almanya | 19,4 | 64,3 | 1,6 |
| Yunanistan | 27,9 | 3,9 | 0,9 |
| Macaristan | 13,8 | 42,2 | 2,4 |
| İzlanda | 25,3 | 25,1 | 2,3 |
| İrlanda | 32,0 | 25,0 | 1,6 |
| İtalya | 3,3 | 26,2 | 0,2 |
| Hollanda | 17,5 | 80,1 | 2,3 |
| Norveç | 9,4 | 60,0 | 1,8 |
| Polonya | 22,5 | 52,0 | 1,6 |
| Portekiz | 41,4 | 41,5 | 1,9 |
| İspanya | 24,4 | 29,4 | 1,2 |
| İsveç | 5,6 | 49,8 | 1,5 |
| İsviçre | 31,7 | 15,8 | 3,4 |
| TÜRKİYE | 22,0 | 16,0 | 0,5 |
| İngiltere(B.K) | 10,0 | 38,0 | 1,1 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNIŞIK-Enis YETER, *Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali*

Yapının Yeniden Şekillenmesi, (1998 Ankara)

EK-3. Belediyelerin Finansman Kaynakları (% olarak)

| ÜLKELER | YEREL VERGİLER | ÜCRET VE BEDELLER | TRANSFERLER | BORÇLANMA | DİĞER |
|----------------|----------------|-------------------|-------------|-----------|-----------|
| Avusturya | 15 | 19 | 35 | 8 | 23 |
| Belçika | 32 | 5 | 40 | 13 | 10 |
| Danimarka | 51 | 22 | 24 | 2 | 1 |
| Fransa | 36 | 2 | 26 | 10 | 26 |
| Almanya | 19 | 16 | 45 | 9 | 11 |
| İtalya | 18 | 11 | 38 | 9 | 24 |
| Hollanda | 5 | 13 | 60 | 19 | 3 |
| Norveç | 43 | 16 | 34 | 5 | 2 |
| İsveç | 61 | 8 | 19 | 1 | 11 |
| İsviçre | 46 | 24 | 18 | 3 | 9 |
| İngiltere | 11 | 6 | 77 | 0 | 6 |
| TÜRKİYE | 7 | 1 | 56 | 0 | 36 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (1998 Ankara)

EK-4. Fonksiyon Gelişimi

Ülkemizde belediyelerin reel gelirleriyle (Y), belediye sayısı (B) ve belediyelerde yaşayan toplam nüfus (N) arasında matematiksel olarak nasıl bir ilişki vardır ? Buna yanıt vermek için $Y = Y (B, N)$ fonksiyonunun toplam diferansiyelini alacağız. (Aynı yöntemi kullanarak belediyelerin reel harcamalarıyla belediye nüfusu ve belediye sayısı arasındaki ilişkide incelenebilir) :

$$(1) dY = \frac{\partial Y}{\partial B} dB + \frac{\partial Y}{\partial N} dN$$

A) Eğer türevleri sabit terim kabul edip (bu aynı zamanda ilişkinin lineer olduğunu varsaymaktır)

$$a_1 = \frac{\partial Y}{\partial B}, \quad a_2 = \frac{\partial Y}{\partial N} \quad \text{koyarsak,}$$

$$(2) dY = a_1 dB + a_2 dN \quad \text{buluruz.}$$

B ve N 'ye göre iki tarafın belirsiz entegralini alıp bir sabit terim (a_0) ilave edilecek :

$$(3) Y = a_0 + a_1 B + a_2 N \quad \text{bulunur.}$$

B) Türevleri değişken kabul edersek buna paralel olarak bağımlı ve bağımsız değişkenler arası ilişki de değişecektir.

(1) in üzerinde bazı değişiklikler yapılırsa.

- i) Eşitliğin iki tarafındaki bütün terimleri Y'ye bölünürse.
- ii) Eşitliğin sağındaki birinci ifadeyi B/B , ikincisini N/N ile

çarpılacaktır:

$$(4) \quad \frac{dY}{Y} = \frac{\partial Y}{\partial B} \cdot \frac{B}{Y} \cdot \frac{dB}{B} + \frac{\partial Y}{\partial N} \cdot \frac{N}{Y} \cdot \frac{dN}{N}$$

$$(5) \quad \frac{\partial Y}{\partial B} \cdot \frac{B}{Y} = c_1 \quad \text{ve} \quad \frac{\partial Y}{\partial N} \cdot \frac{N}{Y} = c_2$$

Üstteki c_1 ve c_2 , sırasıyla B ve N'nin Y'ye göre esneklik katsayılarını vermektedir. Bu değişikliklerden sonra (4) :

$$(6) \quad \frac{dY}{Y} = c_1 \frac{dB}{B} + c_2 \frac{dN}{N} \quad \text{olur.}$$

İki tarafın belirsiz entegralini B ve N 'ye göre alıp sabit terim ilave edilirse:

$$(7) \quad \ln Y = c_0 + c_1 \ln B + c_2 \ln N \quad \text{bulunur:}$$

EK-5. Fonksiyonlarda Kullanılan Veriler

| Yıllar | Belediye Nüfusu | Belediye Sayısı | Fiyat endeksi 1963=100 | Yer.Yönt.Reel Harcamaları | Yer.Yönt.Reel Gelirleri |
|--------|--------------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|
| | N _(bin) | B | P | Yh | Y |
| 1980 | 25524 | 1725 | 2582 | 31,758327 | 25,56158 |
| 1981 | 25801 | 1664 | 3463 | 30,320531 | 30,320531 |
| 1982 | 27724 | 1674 | 4411 | 29,471775 | 30,151893 |
| 1983 | 28100 | 1676 | 5649 | 36,466631 | 35,758541 |
| 1984 | 29100 | 1702 | 8273 | 37,471292 | 39,888795 |
| 1985 | 31223 | 1703 | 11724 | 55,356534 | 58,597748 |
| 1986 | 32500 | 1802 | 14953 | 88,410352 | 79,382064 |
| 1987 | 34000 | 1911 | 20827 | 106,35233 | 89,83531 |
| 1988 | 35600 | 1985 | 33495 | 105,86655 | 91,924168 |
| 1989 | 36520 | 2032 | 55263 | 95,072653 | 86,47739 |
| 1990 | 37652 | 2061 | 82666 | 114,02511 | 112,08961 |
| 1991 | 40300 | 2378 | 126114 | 145,61429 | 131,88861 |
| 1992 | 42460 | 2553 | 210791 | 173,12409 | 131,96484 |
| 1993 | 43972 | 2710 | 327227 | 217,35676 | 173,48507 |
| 1994 | 45561 | 2716 | 721481 | 188,67441 | 166,68076 |
| 1995 | 47230 | 2802 | 1356313 | 192,21596 | 179,85082 |
| 1996 | 49436 | 2893 | 2327431 | 224,54672 | 201,78171 |
| 1997 | 51745 | 2985 | 4231270 | 236,28 | 240,79 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997

NOT : Reel gelirler ve harcamalar cari gelirler ve harcamaların fiyat endeksine bölünmesiyle bulunmuştur.

EK-5-1. Fonksiyonlarda Kullanılan Veriler

| Yıllar | Yerel Yönetim Reel Yatırımları | Yerel Yönetim Kapital Stoku | Yerel Yönetim Reel Vergi Gelirleri | Belediyede Çalışan Personel Sayısı |
|--------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | I | K | T | N |
| 1980 | 13,1680868 | 2574536 | 9,839659179 | 7219 |
| 1981 | 15,0158822 | 3570050 | 13,33006064 | 23816 |
| 1982 | 15,4160054 | 2060447 | 13,42008615 | 40414 |
| 1983 | 16,8171358 | 3228762 | 17,09258276 | 57011 |
| 1984 | 15,8346428 | 3454775 | 18,97546235 | 73608 |
| 1985 | 26,6973729 | 6887224 | 30,70146708 | 90205 |
| 1986 | 46,9471009 | 12240857 | 47,66187387 | 106803 |
| 1987 | 57,5695011 | 2049057 | 46,03072934 | 123400 |
| 1988 | 54,0080609 | 23684151 | 43,99791014 | 139997 |
| 1989 | 31,9924724 | 32255094 | 31,42504026 | 156595 |
| 1990 | 32,7099412 | 62397024 | 53,15526335 | 173192 |
| 1991 | 48,6226747 | 142226952 | 59,22267155 | 187493 |
| 1992 | 62,7967987 | 516850322 | 61,98938759 | 202967 |
| 1993 | 69,0438136 | 679132503 | 78,74141498 | 236712 |
| 1994 | 53,8018326 | 1657713057 | 79,26889828 | 231569 |
| 1995 | 56,6248351 | 1592037296 | 77,38515225 | 224010 |
| 1996 | 76,3257858 | 5524033425 | | 241004 |
| 1997 | | 12466135884 | | 245713 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1980-1997

**EK-6. Belediyelerin Yıllara-Vergi Gelirlerine
Göre Bütçe ve Kesin Hesapları**

(1980-1997) MİLYON TL. A.BÜTÇE B.KESİN HESAP

| YILLAR | | TOPLAM | VERGİ GELİRLERİ | FIAT ENDEKSI 1963=100 | SABİT FIYATLARLA TOPLAM | SABİT FIYATLARLA VERGİ GELİRLERİ |
|--------|---|-----------|--------------------|-----------------------------|-------------------------------|---|
| 1980 | A | 80298 | 23717 | 2582 | 31 | 9 |
| | B | 52172 | 25406 | | 20 | 10 |
| 1981 | A | 106326 | 53220 | 3463 | 31 | 16 |
| | B | 76799 | 46162 | | 22 | 13 |
| 1982 | A | 145116 | 82345 | 4411 | 33 | 19 |
| | B | 91282 | 59196 | | 21 | 14 |
| 1983 | A | 192239 | 112537 | 5649 | 34 | 20 |
| | B | 150649 | 96556 | | 27 | 17 |
| 1984 | A | 260730 | 115822 | 8273 | 32 | 14 |
| | B | 242588 | 156984 | | 29 | 19 |
| 1985 | A | 554723 | 122503 | 11724 | 47 | 10 |
| | B | 547428 | 359944 | | 47 | 31 |
| 1986 | A | 1233611 | 313188 | 14953 | 82 | 20 |
| | B | 1128333 | 712688 | | 75 | 47 |
| 1987 | A | 2063152 | 341838 | 20827 | 99 | 16 |
| | B | 1622107 | 958682 | | 78 | 46 |
| 1988 | A | 2862493 | 415890 | 33495 | 85 | 12 |
| | B | 2573188 | 1473710 | | 77 | 44 |
| 1989 | A | 4337942 | 1169456 | 55263 | 78 | 21 |
| | B | 3567517 | 1736642 | | 65 | 32 |
| 1990 | A | 9134001 | 1913246 | 82666 | 110 | 23 |
| | B | 6471517 | 4394133 | | 78 | 53 |
| 1991 | A | 17868206 | 8676012 | 126114 | 142 | 69 |
| | B | 11544344 | 7488365 | | 92 | 60 |
| 1992 | A | 30133491 | 16148635 | 210791 | 143 | 77 |
| | B | 21554408 | 13066805 | | 102 | 62 |
| 1993 | A | 60766950 | 28748553 | 327227 | 186 | 88 |
| | B | 48569090 | 25766317 | | 148 | 78 |
| 1994 | A | 109908582 | 61912567 | 721481 | 152 | 85 |
| | B | 93499296 | 57191004 | | 130 | 80 |
| 1995 | A | 229368135 | 117270575 | 1356313 | 169 | 86 |
| | B | 178076200 | 109674767 | | 131 | 80 |
| 1996 | A | 398725096 | 209016383 | 2327431 | 171 | 89 |
| | B | 362098528 | 220024883 | | 155 | 94 |
| 1997 | A | 765213880 | 417993626 | 4231270 | 180 | 98 |
| | B | 789148884 | 449056108 | | 186 | 106 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997

**EK-7. Belediyelerin Yıllara-Vergi Dışı Gelirlerine Göre
Bütçe ve Kesin Hesapları**

(1980-1997) MİLYON TL.

A.BÜTÇE

B.KESİN HESAP

| YILLAR | TOPLAM | VERGİ DIŞI GELİRLER | FİAT ENDEKSİ 1963=100 | SABİT FİYATLARLA TOPLAM | SABİT FİYATLARLA VERGİ DIŞI GELİRLER |
|--------|--------|---------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 1980 | A | 80298 | 2582 | 31 | 22 |
| | B | 52172 | | 20 | 10 |
| 1981 | A | 106326 | 3463 | 31 | 15 |
| | B | 76799 | | 22 | 9 |
| 1982 | A | 145116 | 4411 | 33 | 14 |
| | B | 91282 | | 21 | 7 |
| 1983 | A | 192239 | 5649 | 34 | 14 |
| | B | 150649 | | 27 | 10 |
| 1984 | A | 260730 | 8273 | 32 | 28 |
| | B | 242588 | | 29 | 10 |
| 1985 | A | 554723 | 11724 | 47 | 37 |
| | B | 547428 | | 47 | 16 |
| 1986 | A | 1233611 | 14953 | 82 | 62 |
| | B | 1128333 | | 75 | 28 |
| 1987 | A | 2063152 | 20827 | 99 | 83 |
| | B | 1622107 | | 78 | 32 |
| 1988 | A | 2862493 | 33495 | 85 | 73 |
| | B | 2573188 | | 77 | 33 |
| 1989 | A | 4337942 | 55263 | 78 | 57 |
| | B | 3567517 | | 65 | 33 |
| 1990 | A | 9134001 | 82666 | 110 | 87 |
| | B | 6471517 | | 78 | 25 |
| 1991 | A | 17868206 | 126114 | 142 | 73 |
| | B | 11544344 | | 92 | 32 |
| 1992 | A | 30133491 | 210791 | 143 | 66 |
| | B | 21554408 | | 102 | 40 |
| 1993 | A | 60766950 | 327227 | 186 | 98 |
| | B | 48569090 | | 148 | 70 |
| 1994 | A | 109908582 | 721481 | 152 | 67 |
| | B | 93499296 | | 130 | 50 |
| 1995 | A | 229368135 | 1356313 | 169 | 82 |
| | B | 178076200 | | 131 | 50 |
| 1996 | A | 398725096 | 2327431 | 171 | 81 |
| | B | 362098528 | | 155 | 61 |
| 1997 | A | 765213880 | 4231270 | 180 | 82 |
| | B | 789148884 | | 186 | 80 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997

**EK-8. İl Özel İdarelerinin Yıllara-Giderlere Göre Kesin Hesapları
(1980-1997 Milyon TL)**

| YILLAR | CARİ FİYATLARLA HARCAMALAR | | | | SABİT FİYATLARLA HARCAMALAR (1963=100) | | | |
|--------|----------------------------|----------|-----------|----------|---|------|---------|--------|
| | TOPLAM | CARİ | YATIRIM | TRANSFER | TOPL. | CARİ | YATIRIM | TRANS. |
| 1980 | 9419 | 2486 | 4713 | 2220 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| 1981 | 13016 | 3348 | 6513 | 3156 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| 1982 | 19042 | 3968 | 10661 | 4412 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| 1983 | 40160 | 6640 | 25743 | 7778 | 7 | 1 | 5 | 1 |
| 1984 | 55344 | 11773 | 32707 | 10864 | 7 | 1 | 4 | 1 |
| 1985 | 88853 | 18099 | 53538 | 17216 | 8 | 2 | 5 | 1 |
| 1986 | 165326 | 28384 | 106561 | 30381 | 11 | 2 | 7 | 2 |
| 1987 | 285978 | 45013 | 185688 | 55277 | 14 | 2 | 9 | 3 |
| 1988 | 494940 | 75016 | 328591 | 91333 | 15 | 2 | 10 | 3 |
| 1989 | 882241 | 140011 | 610749 | 131481 | 16 | 3 | 11 | 2 |
| 1990 | 1533785 | 278124 | 1015925 | 239736 | 19 | 3 | 12 | 3 |
| 1991 | 2869515 | 426704 | 2047800 | 395012 | 23 | 3 | 16 | 3 |
| 1992 | 5246451 | 793965 | 3710861 | 741626 | 25 | 4 | 18 | 4 |
| 1993 | 9766144 | 1485678 | 7036064 | 1244402 | 30 | 5 | 22 | 4 |
| 1994 | 14822585 | 2487335 | 10423672 | 1911578 | 21 | 3 | 14 | 3 |
| 1995 | 27876671 | 4616229 | 19578807 | 3681635 | 21 | 3 | 14 | 3 |
| 1996 | 68344359 | 10580215 | 49740151 | 8023991 | 29 | 5 | 21 | 3 |
| 1997 | 177595256 | 26859519 | 133485610 | 17250126 | 42 | 6 | 31 | 4 |

Kaynak: T.C.DİE, Kesin Hesaplar, 1997, S.3

EK- 9. Belediyelerde Personel Harcamalarının Gelişimi (Milyon TL)

| YILLAR | CARİ FİYATLARLA PERSONEL HARCAMALARI | YILLIK % DEĞİŞME | 1987 YILI FİYATLARIYLA PERSONEL HARCAMALARI | YILLIK % DEĞİŞME |
|--------|--------------------------------------|------------------|---|------------------|
| 1980 | 37163 | | 356650 | |
| 1981 | 40112 | 7,93 | 266522 | -25,27 |
| 1982 | 46943 | 17,03 | 243105 | -8,79 |
| 1983 | 70869 | 50,97 | 291403 | 19,87 |
| 1984 | 98941 | 39,61 | 273848 | -6,02 |
| 1985 | 160401 | 62,12 | 290372 | 6,03 |
| 1986 | 238232 | 48,52 | 317982 | 9,51 |
| 1987 | 381373 | 60,08 | 381373 | 19,94 |
| 1988 | 641258 | 68,14 | 377810 | -0,93 |
| 1989 | 1341358 | 109,18 | 450362 | 19,20 |
| 1990 | 3230308 | 140,82 | 688002 | 52,77 |
| 1991 | 5886442 | 82,23 | 787652 | 14,48 |
| 1992 | 11465492 | 94,78 | 938371 | 19,14 |
| 1993 | 23265648 | 102,92 | 1137779 | 21,25 |
| 1994 | 35395597 | 52,14 | 835141 | -26,60 |
| 1995 | 60576799 | 71,14 | 763709 | -8,55 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNIŞIK-Enis YETER, Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali

Yapının Yeniden Şekillenmesi, (1998 Ankara)

EK-10. Belediyelerin Yıllara Göre Giderlerinin Gerçekleşmesi

| YILLAR | Cari Fiyatlarla (Milyon TL) | | | TOPTAN EŞYA FİYAT ENDEKSİ 1963=100 | Reel Fiyatlarla 1963=100 | | |
|--------|-----------------------------|----------------|----------------------------|--|--------------------------|----------------|----------------------------|
| | BÜTÇE | KESİN HESAP | GERÇEKL EŞME YÜZDESİ | | BÜTÇE | KESİN HESAP | GERÇEKL EŞME YÜZDESİ |
| 1980 | 80298 | 66381 | 82,67 | 2582 | 31 | 26 | 82,93 |
| 1981 | 106326 | 82939 | 78,00 | 3463 | 31 | 24 | 77,26 |
| 1982 | 145116 | 103549 | 71,36 | 4411 | 33 | 23 | 71,14 |
| 1983 | 192239 | 161331 | 83,92 | 5649 | 34 | 29 | 84,00 |
| 1984 | 260730 | 239087 | 91,70 | 8273 | 32 | 29 | 90,31 |
| 1985 | 554723 | 498977 | 89,95 | 11724 | 47 | 43 | 90,55 |
| 1986 | 1233611 | 1072704 | 86,96 | 14953 | 82 | 72 | 87,49 |
| 1987 | 2063152 | 1735148 | 84,10 | 20827 | 99 | 83 | 84,15 |
| 1988 | 2862493 | 2755939 | 96,28 | 33495 | 85 | 82 | 96,80 |
| 1989 | 4337942 | 3846627 | 88,67 | 55263 | 78 | 70 | 89,24 |
| 1990 | 9134001 | 6973301 | 76,34 | 82666 | 110 | 84 | 76,69 |
| 1991 | 17868206 | 12935150 | 72,39 | 126114 | 142 | 103 | 72,23 |
| 1992 | 30133491 | 26374680 | 87,53 | 210791 | 143 | 125 | 87,50 |
| 1993 | 60766950 | 56526408 | 93,02 | 327227 | 186 | 173 | 92,87 |
| 1994 | 109908582 | 99512409 | 90,54 | 721481 | 152 | 138 | 90,74 |
| 1995 | 229368135 | 190099170 | 82,88 | 1356313 | 169 | 140 | 82,84 |
| 1996 | 398725096 | 383805683 | 96,26 | 2327431 | 171 | 165 | 96,49 |
| 1997 | 765213879 | 822155920 | 107,44 | 4231270 | 181 | 194 | 107,18 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997

**EK-11. Kişi ve Belediye Başına Vergi Gelirlerinin Gelişimi
(1987 Fiyatlarıyla)**

| YILLAR | KİŞİ BAŞINA BELEDİYE VERGİ GELİRLERİ (BİN TL) | BELEDİYE BAŞINA GELİRLERİ (MİLYON TL) |
|--------|--|--|
| 1980 | 9,55 | 141 |
| 1981 | 11,89 | 184 |
| 1982 | 11,06 | 183 |
| 1983 | 14,13 | 237 |
| 1984 | 14,93 | 255 |
| 1985 | 20,87 | 383 |
| 1986 | 29,58 | 534 |
| 1987 | 28,20 | 502 |
| 1988 | 24,39 | 437 |
| 1989 | 21,76 | 391 |
| 1990 | 24,86 | 454 |
| 1991 | 24,86 | 421 |
| 1992 | 25,19 | 419 |
| 1993 | 28,66 | 465 |
| 1994 | 29,62 | 497 |
| 1995 | 28,02 | 472 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER, *Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi*, (1998 Ankara)

**EK-12. İİ Özel İdarelerinin Yıllara-Gelirlere Göre
Kesin Hesapları 1980-1997 Milyon TL.**

| YILLAR | TOPLAM | VERGİ GELİRLERİ | VERGİ DIŞI GELİRLER | FİYAT ENDEKSİ 1963=100 | SABİT FİYATLA TOPLAM | SABİT FİYATLA VERGİ GELİRLERİ | SABİT FİYATLA VERGİDİŞİ GELİRLER |
|--------|-----------|--------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------|--|---|
| 1980 | 10390 | 3970 | 6420 | 2582 | 4 | 2 | 2 |
| 1981 | 18468 | 8197 | 10271 | 3463 | 5 | 2 | 3 |
| 1982 | 25593 | 10541 | 15053 | 4411 | 6 | 2 | 3 |
| 1983 | 46496 | 15727 | 30769 | 5649 | 8 | 3 | 5 |
| 1984 | 68591 | 21748 | 46843 | 8273 | 8 | 3 | 6 |
| 1985 | 107108 | 34469 | 72639 | 11724 | 9 | 3 | 6 |
| 1986 | 192962 | 65839 | 127123 | 14953 | 13 | 4 | 9 |
| 1987 | 321745 | 88624 | 233121 | 20827 | 15 | 4 | 11 |
| 1988 | 564881 | 140751 | 424130 | 33495 | 17 | 4 | 13 |
| 1989 | 960509 | 221119 | 739390 | 55263 | 17 | 4 | 13 |
| 1990 | 1865682 | 426089 | 1439593 | 82666 | 23 | 5 | 17 |
| 1991 | 3161614 | 731209 | 2430405 | 126114 | 25 | 6 | 19 |
| 1992 | 6251485 | 1170408 | 5081076 | 210791 | 30 | 6 | 24 |
| 1993 | 11521103 | 2211981 | 9309122 | 327227 | 35 | 7 | 28 |
| 1994 | 18267253 | 4418622 | 13848631 | 721481 | 25 | 6 | 19 |
| 1995 | 36571874 | 10146115 | 26425759 | 1356313 | 27 | 7 | 19 |
| 1996 | 92130062 | 19882286 | 72247776 | 2327431 | 40 | 9 | 31 |
| 1997 | 229684397 | 47123268 | 182561129 | 4231270 | 54 | 11 | 43 |

Kaynak: DİE, Kesin Hesaplar 1997

EK-13. 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere Aktarılan Paylarla 3030 Sayılı Kanun Gereği Büyükşehir Belediyelerine Aktarılan Payların Gelişimi (1987 Yılı Fiyatlarıyla Milyon TL.)

| YILLAR | BELEDİYE PAYLARI | YILLIK % DEĞİŞİM | BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE PAYLARI | YILLIK % DEĞİŞİM |
|--------|---------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|
| 1984 | 320257 | -12,98 | 40133 | |
| 1985 | 409634 | 27,91 | 191166 | 376,33 |
| 1986 | 463582 | 13,17 | 267619 | 39,99 |
| 1987 | 511529 | 10,34 | 258700 | -3,33 |
| 1988 | 491765 | -3,86 | 251281 | -2,87 |
| 1989 | 453200 | -7,84 | 280453 | 11,61 |
| 1990 | 528154 | 16,54 | 317281 | 13,13 |
| 1991 | 646155 | 22,34 | 350175 | 10,37 |
| 1992 | 669033 | 3,54 | 384253 | 9,73 |
| 1993 | 766180 | 14,52 | 469623 | 22,22 |
| 1994 | 663054 | -13,46 | 478921 | 1,98 |
| 1995 | 754752 | 13,83 | 503951 | 5,23 |
| 1996 | 867083 | 14,88 | 546317 | 8,41 |

Kaynak: Belma ÜSTÜNİŞİK-Enis YETER. **Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, (1998 Ankara)

EK-14. Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar

| YILLAR | VERGİ PAYI (MİLYON TL) Cari Fiyatlarla | TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (% olarak) |
|---------------|---|--|
| 1978 | 11271 | 4,5 |
| 1980 | 33303 | 4,4 |
| 1982 | 83289 | 6,4 |
| 1984 | 191051 | 8,0 |
| 1986 | 572293 | 9,6 |
| 1988 | 1422205 | 10,0 |
| 1990 | 4660774 | 10,2 |

Kaynak: Prof. Dr.S.Yenal ÖNCEL. Mahalli İdareler Maliyesi . (İstanbul 1992)

KAYNAKÇA

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-İULA EMME. **Yerel Yönetimde Denetim.** Ankara, 1993.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Belediyelerde Mali Yönetim.** Ankara, 1993.

B.M. Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, Çevirenler: YALÇINDAĞ, Selçuk ve ULUSAY, Necil. **Yerinden Yönetim ve Kalkınma.**

Blaug, Mark. **Vilfredo PARETO.** University of London.

Büyük Ekonomi Ansiklopedisi.

CANPOLAT, Hasan. **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz.** Ankara, 1998.

DPT. **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).**

DPT. **Belediyelerde Performans Ölçülmesi.** 1996.

DPT. **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi.** Ankara, 1994.

DPT. **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler : 1950 –1997.**

DPT. **Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması.** Mart 1986.

ERTEK, Tümay. **Ekonometriye Giriş.** İstanbul, 1996.

GÜNAL, Bünyamin. **İl Özel İdaresi Mevzuatı.** İstanbul, 1993.

İçişleri Bakanlığı. **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz.** Ankara, 1998.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı- Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları.** Ankara, 1998.

İçişleri Bakanlığı. **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı.** Ankara, 1995.

KARATAŞ, Süleyman. **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler.** İstanbul, 1992.

KELEŞ, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset.** İstanbul, 1994.

KÖKSAL, Gülseren. **Türkiye’de Yerel Yönetimlerce Kurulan Şirketler.** Ankara, 1999.

Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları. Ankara, 1997.

NADAROĞLU, Halil. **Mahalli İdareler.** İstanbul, 1994.

OWENS, Jeffrey ve PANELLA, Giorgio. **Local Government : An International Perspective.** Nort-Holland, 1991.

ÖLÇEN, Ali Nejat. **Halk Sektörü.** Ankara, 1974.

ÖNCEL, S. Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi.** İstanbul, 1992.

PİRLER, Orhan, GÜRSOY, Erol Zihni ve BAŞSOY, Ahmet. **İl Düzeyinde Merkezi İdare Mahalli İdare Görev Bölüşümü.** Ankara, 1997.

PİRLER, Orhan. **Belediye Başkanlarının El Kitabı.** Ankara, 1989.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. **Türkiye’de Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri.** Ankara, Haziran 1996.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. **Organize Sanayi Bölgeleri Hakkında Özet Bilgiler.** Ankara, Aralık 1999.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. **Organize Sanayi Bölgeleri ile İlgili Mevzuat.** Ankara, 1998.

T.C. Anayasası, 1982.

TATAR, Mehtap ve TATAR, Fahrettin. **Yerel Yönetimler ve Sağlık.** Aralık 1998.

TEKELİ, İlhan ve ORTAYLI, İlber. **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi.** 1978, Ankara.

TORTOP, Nuri **Mahalli İdareler.** Ankara, 1992.

_____. **Yönetim Bilimi.** Ankara, 1979.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimler ve Organize Sanayi Bölgeleri.** Ankara, 1998.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler.** Ankara, 1998.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri.** Manisa, 1997.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimler ve Yargı.** Ankara, 30 Nisan-1 Mayıs 1997.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimler ve Turizm Sempozyumu.** Ankara 3-4 Aralık 1992.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Belediye Gelirleri.** Temmuz 1992.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri.** Ankara, 9-10 Nisan 1999.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Mahalli İdareler Seçim Sistemleri.** Ankara, Şubat 1999.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **İstanbul'un Yönetimi.** İstanbul, Nisan 1998.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Mahalle Muhtarları ve Belediye İlişkileri.** Ankara, Mart 1998.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Cumhuriyetimizin 75. Yılında Belediyelerimiz.** Ankara, 18 Aralık 1998.

T.B.D.-Kondrad Adenauer Vakfı. **Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri.** Ankara, Kasım 1993.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1987, Sayı 377.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1988, Sayı 380.

Türk İdare Dergisi. Mart 1989, Sayı 382.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1989, Sayı 384.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1990, Sayı:388.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1991 Sayı 391.

Türk İdare Dergisi. Mart 1992, Sayı 394.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1992, Sayı395.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1992, Sayı 396.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1992, Sayı 397.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1993, Sayı 399.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1993, Sayı 401.

Türk İdare Dergisi. Mart 1994, Sayı 402.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1994, Sayı 403.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1994, Sayı 405.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1995, Sayı 407.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1995, Sayı 408.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1995, Sayı 409.

Türk İdare Dergisi. Mart 1996, Sayı 410.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1996, Sayı 411.

Türk İdare Dergisi. Eylül 1996, Sayı 412.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1996, Sayı 413.

Türk İdare Dergisi. Mart 1997, Sayı 414.

Türk İdare Dergisi. Haziran 1997, Sayı 415.

Türk İdare Dergisi. Aralık 1997, Sayı 417.

Türk İdare Dergisi. Mart 1998, Sayı 418.

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1980

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1981

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1982

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1983

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1984

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1985

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1986

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1987

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1988

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1989

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1990

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1991

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1992

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1993

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1994

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1995

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1996

T.C DİE. Kesin Hesaplar ; Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1997

TÜSİAD. Yerel Yönetimler; Sorunlar, Çözümler

ÜNÜSAN, Teoman. Avrupa' da Yerel Yönetimler. Ankara, 1996.

ÜSTÜNİŞİK, Belma ve YETER, Enis. Belediyelerde Öz Kaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi. Ankara, 1998.

ÜSTÜNİŞİK, Belma. Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli. Ankara, 1983.

Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi. cilt:1 , Sayı : 2, Mart 1996.