

ESKİŞEHİR İKTİSADİ ve TİCARİ İLİMLER AKADEMİSİ

99668

t
33

BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI

Prof. Dr. Mehmet DEMİRCİOĞLU
Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphanesine
Hediyesidir.

(Doçentlik Tezi)

T. C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ

Dr. Güneyt BINATLI

ESKİŞEHİR — 1977

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ İÇİNDE BELEDİYELERİN YERİ ... 3-12

I- Kamu Yönetim Şekilleri.....	3
1. Merkezden Yönetim.....	4
2. Yerinden Yönetim.....	4
II- Yerel Yönetim.....	5
1. Kömünlerin Gelişimi.....	6
2. Yerel yönetimin nitelikleri.....	7
3. Yerel yönetim ve belediyeler	7
4. Yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkileri.....	8
a) Anglo - Sakson modeli	9
b) Fransız modeli.....	10
c) Sovyet modeli.....	10
5. Türk Yerel Yönetim Sistemi.....	11

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM İLE MERKEZİ YÖNETİM ARASINDAKİ

MALİ İLİŞKİLER

13-17

I- Mali Tevzin Kavramı.....	13
1. Mali Tevzin Ortaya Çıkaran Nedenler.....	14
a) Merkezi ve yerel yönetimin aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu.....	14

- II -

b) Yerel yönetimler arasında eşit mali dağılım gereği.....	15
c) Gelir ve Giderleri merkezileştirme eğilimi.....	15
II- Mali Tevzin Sistemleri.....	16
1. Bağımsızlık Sistemi.....	16
2. Bağlılık Sistemi.....	17
3. Karma Sistem.....	17

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİ ve GİDER BÖLÜŞÜMÜ 18-29

I- Hizmet Dağılımında Optimum Düzeyin Saptanması.....	19
1. Etkinlik Kriteri.....	19
2. Hizmetin bölünebilirliği kriteri.....	20
a) Bölünemez hizmetler.....	21
b) Yarı bölünebilir hizmetler.....	21
c) Bölünebilir hizmetler.....	21
3. Geleneksel Anlayış Kriteri	22
II- Belediye Hizmetleri.....	22
1. İmar Hizmetleri.....	23
2. Sağlık Hizmetleri.....	23
3. Sosyal Yardım Hizmetleri.....	23
4. Belde Düzeni ile ilgili Hizmetler.....	24
III- Hizmetlerin Merkezileşmesi Eğilimi.....	24
1. Gelirlerin merkezileşmesi.....	24
2. Teknolojik gelişme.....	25
3. Politik nedenler.....	25

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENEL AÇIDAN BELEDİYE GELİRLERİ

30-59

I-	Vergi Gelirleri.....	31
	1. Belediye Vergi Sistemleri.....	31
	a) Tek vergiye dayanan sistem.....	31
	b) Reel vergiler üzerine kurulmuş vergi sistemi...	32
	c) Reel vergilerle birlikte muamele vergilerine dayanan vergi sistemi.....	33
	2. Belediyelerin başlıca vergi gelirleri.....	34
	a) Gelir üzerinden alınan vergiler.....	34
	b) Tüketim vergileri.....	37
	aa) Genel Tüketim Vergileri	37
	bb) Özel Tüketim Vergileri.....	39
	c) Servet üzerinden alınan vergiler - Emlâk Vergisi.....	40
	d) Diğer vergiler.....	43
II-	Harçlar ve Harcamalara Katılma Payları.....	45
	1. Harçlar.....	45
	2. Harcamalara katılma payları.....	46
III-	İşletme Kârları.....	48
IV-	Gelir Transferleri.....	49
	1. Belediyelere doğrudan doğruya yapılan mali transferler.....	50
	a) Genel Yardımlar.....	50
	b) Şartlı Yardımlar.....	51

- IV -

2. Devlet ile Belediyeler Arasındaki Vergi Bölüşümü...	53
a) Vergiden Pay Ayırma.....	53
b) Müşterek Fon Esası.....	53
c) Ek Yüzde Bir Usulü.....	53
V- BORÇLANMA	56
1. Uzun Vadeli Borçlanma.....	57
2. Orta Vadeli Borçlanma.....	57
3. Kısa Vadeli Borçlanma.....	58
VI- Diğer Gelirler	58

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

60-94

I- Türkiye'de Belediyelerin Hizmet Bölüşümü.....	60
1. Ülkemizde Belediyeçiliğin Gelişimi.....	61
a) Cumhuriyet Döneminden Önce Belediyeler.....	61
b) Cumhuriyet Döneminde Belediyeler.....	64
2. Belediye Organları.....	66
3. Belediyelerin Görevleri.....	68
a) Sağlık Görevleri.....	68
b) İmar Görevleri.....	69
c) Kültür ve Beden Eğitimi Görevleri.....	69
d) Beldenin Düzenliği ve Güveni ile İlgili Görev- ler.....	69
e) Sosyal Yardım Hizmetleri ile İlgili Görevler...	70
4. Belediyelerin Yetki ve İntiyazları.....	70

II-	Belediyelerin Gelir Kaynakları.....	73
A-	Belediye Payları.....	76
1.	Merkezi Hükümetçe Toplanan Vergilerden Belediye Payları.....	77
a)	Gelir ve Kurumlar Vergisi Tahsilatından Belediye Payı.....	77
b)	Enlâk Vergisinden Belediye Payı.....	77
c)	Gümrük Vergisine Eklenen Belediye Payı.....	77
d)	Akaryakıt İstihsal Vergisi Tahsilatından Belediye Payı.....	77
e)	Tekel Maddelerinden Alınan İstihsal Vergisinden Belediye Payı.....	78
f)	Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Trafik cezalarından Belediye Payı.....	78
2.	Diğer Belediye Payları.....	78
B-	Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları.....	79
1.	Resinler.....	79
2.	Harçlar.....	79
3.	Harcanalara Katılma Payları.....	79
4.	İşletme Kârları.....	80
5.	Patrimuvan Gelirleri.....	80
C-	Yardımlar	
1.	Genel Bütçeden Yardımlar.....	80
2.	İç İşleri Bakanlığı Yardımları.....	80
a)	Müşterek Trafik Fonundan Yardım.....	80
b)	Yeni Kurulan Belediyelere Yardım.....	81
c)	Asker Ailesi Yardımları.....	81

- VI -

D- Olağanüstü Gelir.....	83
1. Belediyelerin Borçlanma Yetkileri.....	83
2. İller Bankasının Belediyelere Yardımları.....	88
a) Kredi Yardımları.....	88
b) Kredi Verme Şartları.....	89
c) Kamu Tesislerinin Yaptırılması Yardımları...	90
d) Denetim Hizmetleri Yardımı.....	91
e) Belediye Mallarının Sigortalannası Yardımı..	91
f) Personal Eğitimi Yardımı.....	91
g) Belediyelere Malzeme Sağlanması Yardımı.....	92
3. İller Bankası ile Olan Mali İlişkiler.....	92
4. İller Bankasından Borçlanma.....	93

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE FİNANSMANINDA GELİRLERİN
DÜZENLENMESİ

I- Gelir Sisteminin Tartışılması.....	96
1. Belediye Gelirlerinin Analizi.....	96
2. Paylara İlişkin Sorunlar.....	101
3. İller Bankası ve Fonlarına İlişkin Sorun- lar.....	106
4. Yönetmel Sorunlar ve Siyasal Süreç.....	110
5. Şehirleşme Sorunu.....	117
6. Yardımların Dağılıklığı Sorunu.....	119
II- Belediye Hizmetlerinin Yeniden Sınıflandırılması ve Kaynak Tahsisi Gereği.....	122
1. Belediye Hizmetlerinin Yeniden Sınıflandırılması Ge- reği.....	123
2. Kaynak Tahsisi Gereği.....	128

- VII -

III- Türkiye'de Belediye Finansmanında Sistem Önerisi.....	128
1. Hizmetlerin Yeniden Düzenlenmesi Önerisi.....	128
2. Gelirlerin Yeniden Düzenlenmesi Önerisi.....	130
SONUÇ.....	134

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- G İ R İ Ő -

Her ÷lkede olduğu gibi T÷rkiye'de de kamusal hizmetlerin bir kısmı merkezi y÷netim, bir kısmıda yerel y÷netimler tarafından g÷r÷lmektedir. Kit'a ve ada Avrupa'sında ve bu arada T÷rkiye'de yerel y÷netim birimleri i÷ersinde kamu oyunun en çok dikkatini çeken belediyelerdir. Bunun nedeni belediyelerin ger÷ekleŐtirmek zorunda oldukları hizmetlerin toplumun g÷nlük yaŐantısı ile yakından ilgili oluŐudur.

Ancak, belediyelerin kendilerinden beklenen fonksiyonları gereğince yerine getirebilmeleri i÷in hem belediyelere bırakılacak hizmetlerin rasyonel esaslara g÷re saptanması, hem de bu hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak gelir kaynakları ile donatılması gerekir.

Hizmet ve gelir dağılımını istenilen bi÷inde ger÷ekleŐtirilmediđi takdirde belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi tam anlamıyla m÷mk÷n olanamayacaktır. T÷rkiye'de son yıllarda bu durumun somut ÷rneklerine sık sık rastlanmaktadır.

Amacımız, T÷rkiye'de g÷ncel bir ÷nemi olan bu konuyu, belediyelerin g÷revleri ve gelir kaynakları a÷ısından incelemek ve sorunun nasıl ç÷z÷mlenebileceği konusunda bazı ÷neriler getirmektir.

Tezde, yerel y÷netim birimleri i÷inde belediyelerin yeri incelenirken, kamu y÷netim Şekilleri üzerinde durulması gerekmifftir. Bu çalışmada y÷netimler arası mali ilişkiler ele alınmakla beraber, ağırlık noktası belediyeler üzerinde toplanmış ve merkezi y÷netim karşısında belediyelerin hizmet

ve gelir yönünden durumu gözden geçirilmiştir.

Tez altı bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, belediyeler yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkileri açısından ele alınarak, yerel yönetim birimleri içinde belediyelerin yeri belirlenmiştir.

Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki mali ilişkiler başlığını taşıyan ikinci bölümde mali tevzin esas alınarak incelenmiştir.

Bundan sonra gelen bölümde ise, belediye hizmetleri ve giderleri bölüşümü, hizmet dağılımında optimum düzeyin saptanması açısından anlatılmaktadır. Bu arada aynı bölüm içerisinde genel olarak belediye hizmetleri ve hizmetlerin merkezileşmesi eğilimi de ele alınmaktadır.

Dördüncü bölüm, yabancı ülkelerdeki uygulanmaya ilişkindir.

Beşinci bölümü, Türkiye'de belediyelerin mali yapısı oluşturmaktadır. Türkiye'de belediyeler, hizmet ve gelir bölüşümü açısından ele alınmış, özellikle belediyelerin İller Bankası ile olan ilişkileri üzerinde durulmuştur.

Tezin daha çok ağırlığını oluşturan son bölümde Türkiye de belediye gelir sisteminin tartışılması yapılarak, belediye hizmetlerinin yeniden sınıflandırılması ve kaynak tahsisi gereği incelenmiş ve Türkiye'de belediye finansmanında sistem önerisi getirilmeye çalışılmıştır.

Tezin en sonunda da belediye finansmanı ile ilgili vardığımız sonuçlar belirlenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ İÇİNDE BELEDİYELERİN YERİ

Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı fertler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, diğer bir deyimle kamusal hizmetleri görmektir(1). Kamu hizmetleri; toplu gereksinimleri karşılayan, sürekli ve düzenli hizmetlerdir(2). Milli Savunma, Eğitim, Bayındırlık, Sağlık vb. gibi hizmetler kamu hizmetleri arasındadır. Kamu hizmetinin nitelikleri bunun devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimini altında kurulan ve işleyen teşebbüs olması, genel ve toplu gereksinimleri karşılanması, gidermesi ve kamu yararını sağlamak için kurulmuş olması, kamuya sunulmuş bulunması, sürekli ve düzenli bir şekilde işlemesi gibi hususlardır(3). Devlet genel hizmetleri görürken ülkenin sosyal yapısına, politik ve ekonomik koşullarına, olasılıklara ve görülecek olan hizmetlere göre en uygun sistemi uygular.

I- KAMU YÖNETİM ŞEKİLLERİ

Genellikle, kamu yönetimi açısından uygulanan birbirine karşıt iki sistem vardır. Bu iki sisteme hakim olan ortak ve teknik esaslar şudur; gerçekten kamu hizmetlerinin yönetimi bir merkezde mi toplanmalı yoksa bu hizmetler değişik yönetim birimleri arasında mı dağıtılmalıdır? Bu sorunun ya-

(1) Vakur VERSAN, Kamu Yönetimi, İstanbul 1974, s.62.

(2) Werner Z. HIRSCH, The Economics of State and Local Government, New York 1970, s.11.

(3) Versan, a.g.e. s.63.

nıtlanması, merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerinin esasını vermektedir.

1- Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim (centralization), hiyerarşi denilen bir yasal bağ ile zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir örgüt halinde ortaya çıkar(4). Kamu hizmetlerinin yapılması bakımından yürütücü kararlar almak yetkisinin merkez örgütü içersinde olmayan bağımsız yönetimlere tanınması, yerinden yönetimi (decentralization) oluşturmaktadır.

2- Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimde, bazı yönetsel görevlerin yürütülmesi yetkisini, yerel halkı temsil etme olayından alan bir meclise bağlı personele verilmektedir(5). Bu bakımdan yerinden yönetim, merkezden yönetimin tamamen tersi olmaktadır(6).

Yerinden yönetim; uygulama alanı bakımından ikiye ayrılarak hizmet bakımından yerinden yönetim, bölge bakımından yerinden yönetim adlarını alır.

Hizmet bakımından yerinden yönetim, belirli bir hizmetin merkez örgütünden ayrı ve yasal bir varlığı olan kurullarca yönetilmesidir.

Bölge bakımından yerinden yönetim ise, ülkenin bölgelere ayrılmasından doğan yerel yönetimlerde oturanların, orada

(4) İsmet GİRİTLİ, Anne İdaresi, Teşkilatı ve Personeli, İstanbul 1963, s.10.

(5) Bernard GOURNAY, Yönetim Bilimine Giriş (Çev.:İhsan KUNTBAY) TODAİE Yayını Ankara 1971, s.145.

(6) Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1967, s.610.

oturmaları nedeniyle doğan ortak çıkarlarını korumak ve yönetmek konusunda tanınan özerklidir.

Yerinden yönetim veya merkezden yönetim politik bir seçim olmakla birlikte, pek çok ülkede her iki yönetim şekli birbirine kaynaşmış durumdadır ve karar alma organı olarak merkezi yönetimin ağırlığı daha fazladır(7). Dolayısı ile her iki yönetim türü birlikte kullanılmakta ve birbirini tamamlamaktadır. Zira ülke yönetiminde her birimin hizmetleri ayrıdır ve önemli olan bu hizmetleri kesin bir şekilde birbirinden ayırabilmektir. Başka bir deyimle, kamu hizmetleri üreten idari birimlerin optimum hizmet alanını ya da hizmetin götürüleceği topluluk hacminin ne olacağını belirlemek gerekir(8).

Görüldüğü gibi, yerinden yönetim uygulaması ile birlikte, devlet tüzel kişiliği içersinde ikinci derecede (tali) bir takım tüzel kişilikler ortaya çıkmaktadır. Bu tüzel kişiler, özel hukuk tüzel kişilerinden ayırmak amacı ile "kamu hukuku tüzel kişileri" adı verilir. Bu tüzel kişilerde kamu kuruluşları ve kamu kurumları diye ikiye ayrılır. Kamu kurumları, belli bir veya birkaç hizmeti gören kuruluşlardır. Üniversiteler, ekonomik hizmetleri gören kurumlar, bilim kurumları gibi. Kamu kuruluşları ise bir bölgede yaşayan kimselerin tamamını ilgilendiren kamu hizmetlerini gören tüzel kişilerdir. Örneğin, Türkiye'de il, belediye, köy. Belirli bir bölgede yaşayan halkın kamu hizmetlerini gören kamu kuruluşlarıdır.

II- YEREL YÖNETİM

Görev alanı bir bölge ile sınırlı olan kamu kuruluş-

(7) Wallace E. OATES, "The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations", IIPF Congress Edinburgh, Sept. 6.10.1976, Kongre Tebliği, s.7

(8) Ömer Faruk BATUREL, Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, İstanbul 1976, s.77-78.

larının esaslı devlet ve komünler'dir. Devlet ve komünler kendiliklerinden doğmuş tarihi ve doğal kuruluşlardır. Komünler, belli bir bölgede oturan kişilerin, komşuluktan doğan gereksinmelerini karşılayan ve kendi kendilerini yönetecek özerk bir varlığa sahip kamu kuruluşlarıdır. Varlığını devlete borçlu olmayan bu topluluk, bugünkü modern devletlerin kurulmalarından çok önce ortaya çıkmıştır.

1- Komünlerin Gelişimi

Komünlerin kaynağını, eski Yunan Sitelerine ve Roma Municepe'lerine kadar götürmek mümkündür. Ancak, Komünler ilk defa XIII. yüzyılda Kuzey İtalya'da ortaya çıkmıştır. Bu topluluklar daha sonra Almanya'da, Fransa'da, İngiltere'de ve İspanya'da görülmüştür(9).

Ortaçağlarda gerçek bir bağımsızlık kazanan komünlerin gelişmesi ve son bulması farklı şekillerde olmuştur.

Komünlerin Fransa'da zayıflaması ve çöküşü XIII. yüzyıl sonlarında olduğu halde, Hollanda'da XIII. yüzyıl gelişme dönemi XIV. yüzyıl komünlerin en parlak dönemidir. XV. yüzyılda feodalizmin yıkılması, ticari rekabetler, komünler arası anlaşmazlıklar komünlerin bağımsızlıklarını kaybetmelerinin başlıca nedenleridir(10).

Günümüzdeki komünleri, ortaçağ komünleri ile kıyaslamak mümkün değildir. Ortaçağdaki komünlerde yönetimin başında bir Mayor'un (Belediye Başkanı) ve belediye meclisinin yer aldığını görmekteyiz. Ayrıca komünün yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardı. Bugünkü komünler ise ne, bir feodalite, ne de federasyondur. Bugün komün, devletin, bir kısım hizmetle-

(9) VERSAN, a.g.e. s.85.

(10) VERSAN, a.g.e. s.85-86.

rinin yapımı için yerel kuruluşlara verdiği yetkidir(11).

2- Yerel Yönetimin Nitelikleri

Yerel nitelikteki toplu gereksinmelerin yaratılması, diğer bir deyimle, yerel çıkarların yönetiminin, merkezi yönetime verilmesinin doğuracağı sakıncalar nedeniyle, bütün ülkelerde bu çıkarların yönetimi, merkezi yönetimin denetimi altında köy, ilçe, şehirler ile il halkına ve onların seçeceği temsilcilerden kurulu yerel meclislere bırakılmıştır. Bunlar komün ve il meclisleridir. Yerel meclisler ve yürütme organlarından oluşan yerel kuruluşlar, merkezi yönetimin hiyerarşisinden ayrı bir hiyerarşi oluştururlar. Bunlara genel anlamda yerel yönetim denilir.

Yerel yerinden yönetimin, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliği vardır ve ayrı bir varlığa sahiptir. Devlet bütçesinden ayrı bütçeleri ve gelir kaynakları vardır. O bölgede oturan kişilerce seçilmiş meclisleri o bölgede geçerli olan yürütücü karar alabilir ve bunları yürütme organları aracılığı ile uygulayabilir.

Yine, yerel çıkarların gerektirdiği kamu hizmetlerine ayrılacak giderleri saptamak, bu giderlerin karşılanması için gerekli gelirleri sağlamak ve bu amaçla o bölgede yaşayan kişiler üzerine parasal ve bedensel yükümlülükler yüklemek konusunda karar ve hareket serbestisinden yararlanırlar. Bütçelerini hazırlamak, uygulamak, merkezi yönetimin denetimi altında kendilerine bırakılmıştır.

3- Yerel Yönetim ve Belediyeler

Yerel yönetim komünlerde olduğu gibi sosyal gelişimin

(11) İsmail Hakkı ÜLKMEN, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara 1960, s.7.

bir sonucu olarak kendiliğinden oluşmuş veya yönetimin ortaya çıkardığı bir zorunluluktan kurulmuştur. Bu açıdan ele alındığında yerel, yönetim, komün ve bölgesel yönetim olmak üzere iki kısımda incelenebilir. Komünler yukarıda da değindiğimiz gibi gerçek anlamda ve temel yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Bölgesel yönetimde, belirli bir coğrafi bölgede komşu- ca yaşamaktan doğan ayrılmaz çıkarlar söz konusu olmakla birlikte, çok defa komünlerin birlikte başaramayacakları, sağlık-sosyal ve ekonomik gereksinimleri karşılamak için kurulmuşlardır. Bunlar çeşitli ülkelerde farklı derecelerde hizmet görürler. Türkiye'de il özel idareleri, Amerika Birleşik Devletlerinde County Almanya, Hollanda ve İtalya'da Province, Fransa'da Département gibi isimler alırlar.

Komün ve bölgesel yönetimin yanısıra bir veya birden fazla hizmet için kurulmuş bulunan yerel yönetim birlikleri veya özel komite ve komisyonlar da vardır. Bunlar komünün parasal gücünü aşan belirli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacı ile kurulurlar. Amerika Birleşik Devletlerinde eğitim işlerini yöneten Milli Eğitim Komisyonları (Board of Education) veya Okul Komisyonları (School Board), İngiltere de polis işlerini yöneten Birleşik Komiteler (Standing joint Comitee) bu nitelikteki kuruluşlardır.

4- Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri

Merkezi yönetimin, bazı yetkileri, yetki genişliği yolu ile (deconcentration) taşradaki örgütlere aktarmaları veya yerel yönetime ya da diğer yerel kuruluşlara bırakması hatırlanacağı üzere yerinden yönetim tanımını vermekte idi. Yetki terki (devolution), sadece yerel yönetime yetki aktarılmasını tanımlamak amacı ile kullanıldığı halde, gerek yetki genişliği, gerekse yetki aktarılması merkezi hükümetin böl-

gesel ve yerel düzeydeki örgütlerinin görmekle yetkili kılın-
dıkları değişik oranlarda, sorumluluk ve yetkileri ifade et-
mektedir.

Bu açıdan merkezi ve yerel yönetim ilişkileri ülkeden
ülkeye farklılık göstermektedir. Merkezi ve yerel yönetim i-
lişkilerinin merkeze olan bağımlılık durumu, üç modelden o-
luşur. Bunlar azalandan çoğalana doğru Anglo-Sakson modeli,
Fransız modeli ve Sovyet modelidir.

a) Anglo-Sakson Modeli (Kuvvetli Yerel Yönetim Sistemi)

Anglo-Sakson modelinin en belirgin örneklerine İngil-
tere ve Amerika Birleşik Devletlerinde rastlanmaktadır. Bu
modelde, yerel yönetimin, yasal hakimiyeti, başlıca özelliği-
ni oluşturmaktadır. İngiltere'de yerel otoriteler, merkezi
hükümetin bir parçasını oluşturmadıkları gibi, ondan da ayrı-
dırlar. Parlamente'ye karşı da sorumludurlar. Yasanın açıkca
kendilerini görevlendirmedeği hiç bir işi göremezler(12).
Hizmetlerden sorumlu olan bakanlıklar, görevlerini yürütebil-
meleri bakımından yerel yönetimlere gerekli yardımda bulunur.

Amerika Birleşik Devletlerinde ise merkez ve yerel yöne-
tim ilişkilerine hakim olan esas; yerel yönetimi, eyaletle-
rin neydana getirdiği ve hukuki kişilik kazandırdığını kabul
eden hukuk doktrindir.

Amerikan merkez ve yerel yönetim ilişkilerini merkezi
denetim ve ortaklık kavramları ile ifade etmek mümkündür.
"Çimen kökleri demokrasisi" (grass-roots democracy) ve yerin-
den yönetim anlayışı yolu ile yönetin kudretinin bölünmesi,
aşağıda inceleyeceğimiz modellerin ortaya koyduğu hiyerarşik

(12) C.A. CROSS, Principles of Local Government Law, London
1966, s.167.

sistemle tam bir zıtlık göstermektedir.

b) Fransız Modeli (Karma Sistem)

Fransız yerel yönetim sistemi özellikle Kara Avrupası ülkelerinde uygulama alanı bulmuş bir sistemdir. Bu sistemde yerel yönetime, yerel çıkarların yönetimi konusunda genel bir yetki verilmiştir.

İdare organları bir yasa ile kısıtlanmamış veya başka bir organa verilmemiş olan her konuda karar alabilme yetkileri vardır. Bu bakımdan, ilke olarak yerel yönetime geniş yetkiler verilmiş gibi görünmesine rağmen gerçekte merkezi yönetimce kısıntılar yapılmaktadır(13).

Fransa'daki geleneksel yerel yönetim birimleri Departman (Départements), ve komünden (Commun) oluşmaktadır. Bu bölge idarelerinin başında bir merkez memuru bulunmaktadır. Merkezi makamlar veya bunların temsilcileri, yerel yönetim üzerinde bir yetkiye sahiptir. Dolayısı ile Fransız modelindeki yerel yönetim, genel olarak yerinden yönetimin kuralları içerisinde hareket etmekle birlikte sıkı bir denetime tabi organ özelliği göstermektedir.

c) Sovyet Modeli (Kuvvetli Merkezi Yönetim Sistemi)

Kuvvetli bir merkeziyetçiliğin hakim olduğu bir modeldir. Sovyet modelinde yerel yönetimler merkezden yönetilen ve kuvvetli parti disiplini ve zincirine bağlı şubelerdir(14).

(13) İ.Hakkı ÜLKMEN, a.g.e., s.12-13.

(14) Yenal ÖNCEL, Mali Tevzin, İstanbul 1969, s.13. (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Kuvvetli bir merkeziyetçiliğin hakim olduğu Yugoslavya da yerinden yönetim düzeni ilk önce, sosyal mülkiyet altındaki ekonomik kuruluşlarda kendi kendini yöneten çeşitli kuruluşlar aracılığı ile, ikinci olarak da belediyelerde (opstina) işçi halkın kamu işlerinin yönetimine katılması ile oluşmuştur(15). Yerel yönetim birimi belediye'dir. Belediye bağımsız olmakla birlikte partinin sıkı bir gözetim ve denetimine bağlıdır.

Daha önce belirttiğimiz gibi yerel yönetimlere devredilen yetkilerin sınırları aynı değildir. Yönetim açısından merkeze göre en bağımsızdan en bağımlıya kadar olan yerel yönetim sistemleri kısaca açıklamaya çalıştığımız üç sistemdir. Bu sistemler içersinde ülkemizin benimsediği esas üzerinde durmakta yarar vardır.

5- Türk Yerel Yönetim Sistemi

Türkiye'de yerel yönetim, hizmet alanları içinde yaşayan halkın ortak gereksinmelerini karşılayan ve genel karar organları bölge halkı tarafından seçilen idarelerdir. Bu konuyu 1961 Anayasa'sının, "Mahalli İdareler" kenar başlığını taşıyan 116. maddesinde belirtilmiştir. 116. madde aynen şöyledir;

"Mahalli İdareler, il, belediye ve köy halkının müşterak mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri, yasanın gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede gösterilen esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin

(15) "Yerinden Yönetim ve Kalkınma" Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1967, s.301.

seçilmiş organları organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim ancak yargı yoluyla olur. Mahalli idarelerin kuruluşları kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri yasayla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanır".

Anayasanın 116. maddesinde de belirtildiği gibi, Türkiye'de yerel yönetim; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Ülkemizde yerel yönetim, bölge ve komün yönetimi olmak üzere iki kademelidir. Birinci kademe il özel idaresi, ikinci kademe belediye ve köylerdir.

Türk sistemi kısmen bir yerel özerk yönetim niteliği taşımaktadır. Yerel yönetimler kısmen, bazı yerel görev ve hizmetlerden sorumlu bulunan ve seçimle gelen organlardan, kısmen de çeşitli merkezi hükümet örgütlerinin diğer bazı yerel görev ve hizmetlerinden sorumlu olan birimlerinden oluşmaktadır. Her ikisinin de faaliyetleri, merkezi yönetimin temsilcisi olan bir valinin "denetimi"ne dolaylı olarak bağlı bulunmaktadır. İl düzeyinde merkezi hükümeti temsil eden iki kademeye karşı sorumluluk vardır. Bu kademeler Vali ve bağlı bakanlıklardır.

İl özel idareleri ile belediye ve köy yönetimleri birbirinden tamamen ayrı olup aralarında ne hiyerarşik bir bağ ve ne de bazı ülkelerde olduğu gibi üst kademede yerel yönetimlerinin, alt kademede yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi vardır.

Öz bir şekilde, yerel yönetimin yönetsel yapısını değişik sistemler ve Türkiye açısından incelemeye çalıştık. Yerel yönetimin yönetsel yapısı aslında, kamu yönetiminin uğraş konusu olduğundan ve konu olarak bizi yerel yönetim içinde belediye finansmanı ilgilendirdiğinden merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali ilişkilere geçmeyi uygun görüyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM
MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM
ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaştırılması yönetimler arasında sıkı mali ilişkilerin doğmasına neden olmuştur. Ulusal sınırlar içinde yaşayan fertlerin gereksinmelerinin bir kısmı devlet tarafından, bir kısmı da yerel yönetimce karşılanır.

Bu durumda doğal olarak, kamu kaynaklarında devlet ile yerel yönetim arasında paylaşılması zorunludur(1). Kamu kuruluşları arasında kamu hizmetlerinin ve dolayısı ile harcamaların, öte yandan bu harcamaları karşılayacak mali kaynakların paylaşılması, çözümlenmesi, güçlük gösteren "mali tevzin" sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunun çözümü üniter devlet sistemlerinden çok federe devlet sistemlerinde zorluk göstermektedir(2). Federal devletlerde vergileme yetkisinin merkezi yönetimle, federe devlet ve yerel yönetim arasında paylaşılması ve dağıtılması federal anayasalarca düzenlendiğinden tartışma ve politik uğraşlara yol açmaktadır. Oysa üniter devletler de kamu kudretinin doğrudan doğruya devletin elinde toplanmış bulunması mali tevzin konusunda fazla bir sorun yaratmamaktadır.

I- MALİ TEVZİN KAVRAMI

Mali tevzin kavramı ilk defa 1922'de A.Hansel'in bu konuya ait eserinde kullanılmış(3) ve bundan bir yıl sonra

-
- (1) James M. BUCHANAN, The Public Finance, Illinois 1960, s.482.
(2) İ.Hakkı ÜLKEMEN, a.g.e. s.36.
(3) Albert HANSEL, Der Finanzausgleich Bundesstaat in Seiner Staatsrechtlichen Bedeutung 1922.

vergilerin devlet ile diğer kamu yönetimleri arasındaki bölüşülmesi ile ilgili yasa "mali tevzin" yasası adı verilmiştir(4). Mali Tevzin Almanca "Finanzausgleich" deyiminin türkçe karşılığıdır. Mali tevzin yerine mali denkleme, mali uyuma, mali uzlaşma kullanılmaktadır. Aynı deyim Fransızca da "Comprimes Fiscal", İngilizce'de "Intergovernmental Fiscal Relations" olarak kullanılmaktadır.

Mali tevzin yukarıda da açıklanmaya çalıştığımız gibi iki yönlü bir sorunu yansıtmaktadır. Sorunun birinci yönü hizmetlerin bölüşülmesi, ikinci yönü ise gelirlerin bölüşülmesidir(5). Bu şekilde bir gelir bölüşümüne neden gerek vardır? Mali tevzini ortaya çıkaran, diğer bir deyimle kamu tüzel kişileri arasındaki mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenler nelerdir? Bu nedenler üzerinde kısaca durmakta yarar vardır.

1- Mali Tevzin'i Ortaya Çıkaran Nedenler

Devlet ile yerel yönetimler arasındaki mali esaslar neden belirli esaslarla düzenlenmektedir? Bunun nedenleri çeşitli olup kısa ve sistematik olarak şu şekilde özetleyebiliriz.

a) Merkezi ve Yerel Yönetimin Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu

Devlet ile yerel yönetim arasındaki mali ilişkilerin belirli esaslara göre düzenlenmesini gerekli kılan nedenlerden ilki yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmek

(4) Ali ALAYBEK, Belediye Maliyesinin Reformu, Ankara 1961, s.6.

(5) Halil NADAROĞLU, "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması" Maliye Enstitüsü Konferansları IX Seri, İstanbul 1964, s.175.

için gereksindikleri geliri esas olarak aynı kaynaktan, milli gelirden sağlamak zorunda olmalarıdır.

b) Yerel Yönetimler Arasında Eşit Mali Dağılım Gereği

Mali ilişkilerin düzenlenmesini gerekli kılan ikinci neden, yerel yönetimler arasında mali bir denge yaratılması sorunudur. Ülke bir bütün olduğu halde, yerel yönetimler arasında nüfus, doğal koşullar ve ekonomik güç açısından bir farklılık vardır. Bu farklılık ister istemez yerel yönetimlerin mali güçleri arasında da bir farklılığın doğmasına sebep olmaktadır.

Nüfus yoğunluğu olan yerlerde, sanayi bölgelerinde, turistik yörelerde veya bunlar gibi doğal bakımdan, ekonomik bakımından elverişli yerlerde kurulmuş belediyelerin elde edeceği gelirler, bu niteliklerden yoksun belediyelere göre daha verimli, daha intiyazlı durumdadır.

Fertilere sağlanacak kamu hizmetlerinde bölgeler itibarıyla ayrıcalık tanınmayacağına göre, mali bakımdan zengin bölgelerden, fakir bölgelere gelir aktarılması kaçınılmaz olur.

Zengin bölgelerde toplanan gelirlerden bir kısmının fakir bölgelerdeki yönetimlere aktarılması başlıca iki yolla gerçekleştirilir; Yerel yönetimlerin topladığı gelirler bir elde toplanıp belli ölçülere göre dağıtılabilir veya devletin fakir yönetimlere belirli ölçülere dayanarak yardım yapar. Bu şekilde yerel yönetimler arasında bir denkleme sağlanmaya çalışılır.

c) Gelir ve Giderleri Merkezileştirme Eğilimi

Günümüz devlet sistemlerinde büyük vergi kaynakları

merkezi yönetin elinde toplanmaktadır. Özellikle üniter esaslı devlet sistemlerinde görülen bu durumda, yerel yönetimlerin görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak amacı ile merkezi yönetinden pay almaları gerekmektedir.

Diğer taraftan ulusal bir plana dayalı olarak hareket eden ülkelerde giderler plana bağlı olarak merkezileştirilmektedir. Yerel yönetimler tarafından görülen bir takım hizmetler, yerel planlardan ulusal planlara geçmekte veya merkezi yönetime yerel çalışmaların, planda öngörülen hedeflere uydurulması istenmektedir. Bu durum doğal olarak bir bölüşümü gerektirmektedir.

Mali tevzin gerekli olduğuna göre, bu bölüşüm hangi esaslar içersinde yapılacaktır?

II- MALİ TEVZİN SİSTEMLERİ

Mali Tevzin'in gerçekleştirilmesinde genel olarak şu üç sisten kullanılmaktadır.

1. Bağımsızlık Sistemi
2. Bağlılık Sistemi
3. Karma Sisten

1- Bağımsızlık Sistemi

Bu sisten kendi kendini yönetin (Self goverment) esasına dayanmakta ve devlet ile yerel yönetimlerden her birinin mali kaynakları bağımsız ve ayrı karaktere sahip bulunmaktadır.

Anglo-Sakson ülkelerinde uygulaması görülen bu sisten hizmetlerin ve gelirlerin merkezileştirilmesi eğilimi karşı-

sında artık önemini kaybetmiştir, hatta bu sistemi uygulayan ülkelerde dahi tan bağımsızlık karakteri korunamamıştır. Örneğin İngiltere'de sadece yerel yönetinlerin mali gereksinimlerini karşılamak üzere gayrimenkullerin gayrisafi iradı üzerine konulmuş bir vergi olan "General Rate" bu idarelerin gelirlerinin ortalama yüzde 40'ına sağlayabilmekte, ikinci yüzde 40 merkezi yönetim bütçesinden alınan yardımlarla, geri kalan yüzde 20'de yerel yönetimin ekonomik girişimlerinden sağlanan gelirlerle karşılanmaktadır.

2- Bağlılık Sistemi

Bağlılık sistemi, devlet ile yerel yönetimler arasında gelir kaynakları yönünden bağlılık esasına dayanmasıdır. Bağlılık Sisteminde bütün masif randımanlı kamu gelirleri devlet tarafından toplanmakta, genel bütçede muhasebeleştirilmekte, hizmetlerin çoğu devlet tarafından yerine getirilmekte, yerel nitelikteki bir kurum yan hizmetler için gerekli ödenek ise devlet tarafından yerel yönetime verilmektedir. Günümüzde geçerliliğini yitirmiş olan bu sistemin katı bir şekilde uygulanması halinde, yerel yönetimin her türlü mali güçten yoksun bırakılacağı bir gerçektir.

3- Karma Sistem

Karma sistem bağlılık sisteminin yumuşatılmış şekil olup, yerel yönetimler, bazı verimli vergilerle donatılmakta ve ayrıca devlet tarafından yardım yapılmaktadır.

Bağımsızlık sisteminde, belediyeler, geniş bir hizmet alanı ile birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve gelirlerin toplanmasında serbestlik içindedirler. Bağlılık sisteminde ise belediyeler mali yönden doğrudan doğruya devlete bağlı harcama servisleri şeklindedir(6).

(6) Ali ALAYBEK, a.g.e. s.8.

Karma sisteminde ise belediyelerin kısmen mali bağımsızlıkları vardır. Bu sistemde belediyelere bazı verimli vergiler bırakılmışsa da asıl olarak devlete bağlıdır.

Buraya kadar merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki mali ilişkiler ve mali tevzin kavram olarak incelenerek bölüm sonunda da, Devlet-Belediye ilişkilerinde kaynak bölüşümü konusunda kısaca duruldu. Mali tevzin'in iki yönünden birisi olan hizmetlerin dolayısı ile giderlerin bölüşülmesi, ikincisi, gelirlerin yani mali kaynakların bölünmesi konusu belediyeler açısından bundan sonraki bölümlerde ele alınarak incelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİ VE GİDER BÖLÜŞÜMÜ

Hizmetlerin ve dolayısı ile buna bağlı olarak giderlerin bölüşülmesi konusu, belediye sınırları içinde yaşayan halkın toplu gereksinmelerini karşılamak için yapılması gereken genel hizmetlerin mali tevzin sistemi içinde, devletle belediyeler arasında bölüşülmesidir. Belediye hizmetleri sonuçta gider haline dönüştüğünden buna gider bölüşümü de denebilir.

Hangi hizmetlerin devlet tarafından görüleceği hangi hizmetlerin belediyelerce görüleceği konusunda kesin kriterler koymak oldukça zordur.

Devletin, fertlere kamu gereksinmelerini karşılamak üzere toplu ve devanlı nitelikte hizmet arzemesine kamu hizmetleri denilir(1). Daha öncede değindiğimiz gibi devletin dışında, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet üreten, üretim birimleri vardır. Belediyelerde bunlardan birisidir. Belediye sınırları içinde yaşayanların kendi doğal ve yönetsel bölgeleri ile sınırlı kamusal bazı gereksinmeleri vardır. Bunların tatmini kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimini gerektirir.

Kamu hizmeti sunan birimlerin ayrı hizmet düzeylerinde ve birden fazla olmasının ekonomik gerekçesi, merkeziyetçi tek örgüte kıyasla bu yola gidilmekle, aynı ekonomik kaynaklardan daha fazla yarar sağlamaktır.

Kamu hizmetleri de aynı piyasa mal ve hizmetlerinde ol-

(1) Halil NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul 1976, s.65.

duğu gibi, toplum üyelerinin tercihinine ne kadar uygun olarak üretilirse kaynaklardan elde edilen verim o kadar yüksek olur(2). Kamu hizmetlerinin faydaları belirli bir bölge ve toplum itibariyle bölünemez niteliktedir. Bazı kamu hizmetleri ise dar bir sınır içinde bölünmez fayda sağlar.

I- HİZMET DAĞILIMINDA OPTİMUM DÜZEYİN SAPTANMASI

Belediyeler ile merkezi yönetim arasında hizmet dağılımı konusunda kamu hizmetleri üreten kamu birimlerinin optimum hizmet alanını belirlemek gerekir. Optimum hizmet alanı, belirli bir kamu hizmetinin en etkin bir şekilde ve en az maliyetle arz edilecek nüfusa denir(3). Hizmetin etkin dağılımını esasında hangi hizmetler merkezden hangi hizmetler belediyeler tarafından görülecektir.

Belediye sınırları içinde yaşayanlar ulaşım, esenlik, sağlık vb. gibi hizmetlere gerek duyarlar ve bu hizmetlerin en etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekir. Bu hizmeti toplum yönünden asgari maliyetle ve etkin bir şekilde hangi birini gerçekleştirecektir. Piyasada firmalara bu konuda talep yol göstermesine karşılık kamu ekonomisinde bölünmez ve yarı bölünebilir mal ve hizmetler için böyle bir gösterge mevcut değildir. Hizmetin yönetimler arasında dağıtımını konusunda uygulamada ülkeler arası değişiklikler gösteren etkinlik kriteri, hizmetin bölünebilirliği kriteri, geleneksel anlayış kriteri gibi bazı kriterler vardır. Bu kriterleri kısaca inceleyelim.

1- Etkinlik Kriteri

Etkinlik kriteri (Efficiency) hizmetin, onu en etkin

(2) Halil NADAROĞLU, a.g.e. s.66.

(3) Öner Faruk BATIREL, a.g.e. s.79.

bir şekilde görecek idareye bırakılmasıdır. Diğer bir deyişle devletin teorik olarak görebileceği bazı hizmetlerin belediyeler tarafından yapılarak geniş çapta üretim avantajları sağlamasıdır. Şehir içi ulaşım, çöp toplama gibi hizmetler, bu avantajı bir bölge düzeyinde sağlar; milli savunma, adalet gibi hizmetler ise ülke düzeyinde devlet tarafından gerçekleştirilebilir.

Diğer taraftan, hizmetin kamu kuruluşlarının üst kademelerinde görülmesi, geçikmeler, kırtasiyecilik yönetsel personel israfı gibi geniş çapta üretim bürokrasinin sakıncalarını ortaya çıkarıyorsa aynı hizmetin yerel yönetime bırakılmasında yarar vardır(4). Örneğin, şehir içi ulaşım, belediyelerden alıp merkezi yönetime vermekle şüphesiz bürokratik bakımdan pek çok sakınca ortaya çıkarabilecektir.

Hizmetin etkinliğini arttıran diğer bir faktör de hizmetler konusunda belediyelerin (yerel yönetin birimlerinin) merkezi yönetime göre fertlerin tercihlerini daha iyi yansıtılmasıdır. Bunun iki nedeni vardır. İlki, yerel seçimlerde fertlerin oylarının akışını belli hizmetlerin tercihi tayin eder(5). Dolayısı ile yerel seçimlerde fertlerin tercihleri daha kesin ve belirli bir şekilde açıklanır.

İkincisi belediyelerin, merkezi yönetime göre; hizmet sayısının az olması ve çok daha ufak bir bölgede hizmet görmesi nedeniyle, hizmet düzeyinin saptanması açısından yüksek bir tatmin sağlarlar.

2- Hizmetin Bölünebilirliği Kriteri

Hizmetin bölünebilirliği, hizmetten yararlanan kişi

(4) J.F.DUE, Maliye, (Çeviren: Sevin GÖrgün-İzzettin Önder) İstanbul 1967, s.476.

(5) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.19.

ile yararlandığı miktarın kısmen veya tamamen saptanmasıdır. Bu açıdan kamusal ve hizmetleri klasik bir ayarınla üç grupta incelenir;

a) Bölünemez Hizmetler

Bölünemez hizmetlerin özelliği tüm toplumu bireylerine ayrı ayrı yarar sağlayan ve bölünmezliği nedeniyle bireylerin türünün söz konusu maliyetine katıldığı hizmetlerdir(6).

b) Yarı Bölünebilir Hizmetler

Yarı bölünebilir hizmetlerde, hizmetin maliyetinin bir kısmının karşılanması görüşü yaygındır. Yarı bölünebilir hizmetlerde, hizmetten doğrudan doğruya yararlananlar hizmetin maliyetine harç veya hizmet bedelinin bir kısmını ödenek suretiyle katılmaktadır(7).

c) Bölünebilir Hizmetler

Bölünebilir hizmetler, bölünemez mal ve hizmetlerin aksine fertlere bölünebilir fayda sağlarlar. Bölünebilir mal ve hizmetlerle sağlanan fayda ölçülebildiği için bunlara fiyat mekanizması uygulanabilir(8).

Genel olarak bölünmez hizmetleri harcama olarak çoğunluğunu devlet arzeder. Milli Savunma, Güvenlik, Sağlık hizmetleri gibi. Yarı bölünebilir hizmetler daha çok yerel yöne-

(6) Aykut HEREKMEN, Genel Vergi Kuramı, Ankara 1976, s.4.

(7) İBİD, s.5.

(8) Otto ECKSTEIN, Public Finance, New Jersey 1967, s.9.

tim özellikle belediyeler üzerindedir(9). Şehir içi ulaşım, temizlik, su, elektrik gibi hizmetler bu tür hizmetlerdir. Örneğin bir yangın söndürme hizmeti, merkezi yönetinden çok, belli bir bölge içinde, hizmet arzeden belediyelere aittir. Yetki genişliği (deconcentration) yolu ile bu hizmetin merkeze bağlanması hizmetin gereği gibi yapılmasını önler ve randımanını düşürür. Buna karşılık milli savunma, adalet, sağlık gibi hizmetler belediyenin etkinlik sınırlarını aşmakta, merkezi yönetimin sınırlarına girmektedir(10).

3- Geleneksel Anlayış Kriteri

Merkezi yönetimle, belediyeler (yerel yönetim) arasındaki hizmet bölüşümünde ekonomik nedenler bütünüyle rol oynamaz. Hizmet bölüşümünde geleneksel -tarihi faktörler de rol oynar. Hatta federal devletlerde, eyaletlerin hizmet sınırlarının sebebi budur. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerindeki özel komite ve komisyonlar tarihi- geleneksel sebeplerle oluşup gelişmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde eğitim işlerini yöneten milli eğitim komisyonları (Board of Education), okul komisyonları (School Board), İngiltere'de konünlerde güvenlik hizmetlerini yöneten birleşik komiteler (Standing Joint Comitee) geleneksel faktörlerin oluşturduğu kuruluşlardır.

II- BELEDİYE HİZMETLERİ

Belediye hizmetleri konusunda çeşitli ülkelerdeki uygulamalar farklılık göstermekle birlikte her ülkede yerel

(9) Eli BORUKHOV, "Optimal Service Areas for Provision and Financing of Local Public Goods" Public Finance Vol. XXVII. 1972, s.269, yine aynı konuda bkz: James BUCHANAN, The Public Finance, a.g.e. s.386.

(10) J. BUCHANAN, a.g.e. s.386.

görev olarak benimsenmiş belirli bazı hizmetler mevcuttur. Buna rağmen ülkelerin pek çoğundaki belediye hizmetleri sıralaması yapılarak aşağıda açıklanmıştır.

1- İmar Hizmetleri

İmar hizmetleri asıl olarak devletin görevleri içersindedir. Ancak, beldenin haritasını yaptırmak gelecekteki imar planına düzenlemek ve şehrin bu plana uygun bir şekilde gelişmesini sağlamak, imar planında gösterilmiş yol, köprü, meydan, park ve yeşil alanlar kurmak, beldeki yapıları denetlemek ve ruhsat vermek gibi görevler belediyelere has görevlerdir.

2- Sağlık Hizmetleri

Bu konuda belediyeler, merkezi yönetimle sıkı bir işbirliği ile çalışırlar. Belediyeler bakımından sağlık hizmetlerinin etkinliği ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Almanya ve İngiltere'de belediyeler büyük ölçüde sağlık hizmetlerine katkıda bulunmaktadır.

Belediyelerin sağlık hizmetleri konusunda sağladığı başlıca hizmetler, salgın hastalıklarla savaş, laboratuvarlar, hastahaneler, dispenseler açmak, bazı hizmetlerin sağlık şartlarına uygun olarak yerine getirilmesini denetlemek gibi görevlerdir.

3- Sosyal Yardım Hizmetleri

Belediyelerin transfer harcamalarını oluşturan sosyal yardım hizmetleri, çeşitli nedenlerle muhtaç kalmış kişilere mal ve para şeklinde yapılan ödemelerdir.

Bunlar fakirler için, yurtlar yapmak, para, doktor, ilaç, yemek, giyim yardımı yapmak muhtaçlar için yardım sandıkları

kurmak , muhtaç asker ailelerine yardımlar, gibi hizmetlerdir.

4- Beldenin Düzeni İle İlgili Bazı Hizmetler

Belde halkının, belediye tarafından yerine getirilmekte olan hizmetlerden yararlanmasını sağlamak, beldenin düzenini bozacak halleri ortadan kaldırarak, belde içinde düzeni sağlayacak tedbirler almak belediyelerin, beldenin düzeni ile hizmetleri içersine girer.

Anahatlarıyla belirttiğimiz belediye hizmetleri ülkeden ülkeye değişiklikler gösterir. Bazı ülkelerde bu hizmetlerin dışına yayılan bir hizmet arzı olduğu gibi, bazı ülkelerde bu hizmetler daha dar bir çerçevede içinde gerçekleştirilir. Örneğin yerel güvenlik hizmetlerinin yönetimini Amerika Birleşik Devletlerinin bazı eyaletlerinde belediyeye bırakıldığı halde, Türkiye'de devlet görevleri arasında yer alır. Belediyelerin ülkeden ülkeye farklılıklar gösteren hizmet anlayışı daha önce belirttiğimiz gibi hizmet bölüşümünü etkileyen faktörlerin her ülkedeki uygulamasının yarattığı etkilerle oluşmaktadır.

III- HİZMETLERİN MERKEZİLEŞMESİ EĞİLİMİ

Günümüzde hizmetlerin dolayısı ile harcamaların merkezileşmesi eğilimi vardır. Hizmetlerin merkezileşmesi eğilimi, önemli bir tahsis hizmetlerin doğrudan doğruya devlet tarafından yüklenilmesi diğer bir deyişle yerel planlardan, merkezi plana aktarılması konusudur(11).

Bu gelişmenin nedenlerini şu şekilde özetleyebiliriz:

1- Gelirlerin Merkezileşmesi

Günümüzde masif randımanlı gelirler devletin elinde

(11) Ali ALAYBEK, a.g.e. s.10.

toplannmıştır. Belediyelerin gittikçe gelişen ve genişleyen hizmet ve uğraşları sonucu, kendi yetenekleri ve araçları ile karşılamaktan yoksun kalmaktadır(12). Diğer taraftan merkezi idare bazı gelir kaynaklarını belediyelere bırakmak yönünden çok, onlarla bu gelirleri paylaşmak veya onlara yardım etmeyi seçmektedir.

2- Teknolojik Gelişme

Teknolojik ve sağlık şartlarındaki iyileşmelerle hızlı bir şekilde artan nüfus şehirlerin hızla büyümesine neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, daha yüksek gelir sağlamak, teknolojik olanaklardan yararlanmak amacı ile kırsal kesimden kente olan akım çoğalmıştır. Bu durum her ne kadar belediyelerin yapmaya zorunlu oldukları hizmetlerin karşılığı olan gelirleri, kendilerinin sağlayacağı izlenimini verirse de bu konuda başarılı oldukları söylenemez(13). Bu konuda diğer bir etmen, şehir hizmetlerinden yalnız o beldenin sakinleri değil, şehrin çekiciliği nedeniyle kırsal kesimden şehire gelen ve üretken uğraşılarda bulunmayan geniş halk kitleleride dolaylı veya dolaysız olarak yararlanmaktadır. Bu hızlı kentleşme boyunca gerek duyulan sermaye harcamaları mutlak ve nisbi olarak büyük meblağlara ulaşmaktadır.

3- Politik Nedenler

Devlet politik ve ekonomik koşullara göre mali tevzin üzerinde ayarlamalar yapmaktadır(14). Örneğin, değişik ülkelerde merkezi hükümet harcamalarının toplam hükümet harcamalarına oranı harcamaların merkezde toplandığı izlenimini

(12) İbid, s.9-10.

(13) R.S.SMITH, "Gelişmekte olan ülkelerde şehirlerin finansmanı (Çev:Atilla Günay), Maliye Dergisi, Kasım 1975, s.101-102.

(14) Wallace E. OATES, a.g.m. s.7.

vermektedir. Bu konuda yapılan bir araştırmada(15), kısa dönemde ele alınan altı ülkede; -ki bunlardan bazıları federal nitelikte, (Kanada, Almanya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri) bazıları üniter nitelikte (Fransa ve İngiltere) devletlerdir- Merkezi hükümet harcamalarının toplam, hükümet harcamalarına oranla azalış gösterdiği görülmektedir.

Tablo I

1950 Yılından Sonra Altı Ülkede Toplam Hükümet Harcamalarının, Merkezi Hükümet Harcamalarına Oranı

<u>Yıllar</u>	<u>Kanada</u>	<u>Fransa</u>	<u>Almanya</u>	<u>İsviçre</u>	<u>İngiltere</u>	<u>ABD</u>
1950	52,2	85,6	48,4	32,9	76,6	58,3
1955	59,2	80,5	44,3	33,4	75,0	62,9
1960	50,5	83,2	39,9	30,7	68,0	57,6
1965	43,1	81,7	40,3	26,9	60,6	54,8
1970	38,1	79,3	37,9	26,2	60,0	50,5

KAYNAK: Werner W. Pommerehne, Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries; W.E.Oates, "The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations" IIPF Congress. Edinburgh, Sept.6-10, 1976.

Aynı konu uzun dönemde ele alındığında politik ve ekonomik şartlara göre daha farklı bir sonuç vermekte, merkezi hükümet harcamaları toplam harcamalara oranla artış göstermekte harcama ve gelirlerin merkezileşmesi görüşünü haklı çıkarmaktadır(16).

(15) Werner W. POMMEREHNE, "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries" W.Oates, a.g.m. s.9.

(16) Bu konuda bkz. Charles TIEBOUT, "A Pure Theory of Local Expenditures". Readings in Urban Economics, New York 1972, s.513, The U.K., Oxford University Press, London 1961.

Tablo II

Uzun Dönemde Değişik Ülkelerde Merkezi Hükümet
Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı

<u>Yıllar</u>	<u>İngiltere</u>	<u>A.B.D.</u>	<u>Kanada</u>	<u>Avustralya</u>
1890	61,6			
1900	64,8	30,2		
1910	52,1			
1915	86,3			
1920	80,1			
1922		40,5		
1925	64,4			
1930	63,3			
1932		34,3		
1935	61,7			28,0
1936		54,7		
1940	86,2	49,3		40,5
1941			76,1	
1945	90,6		89,3	80,6
1946		83,5		51,9
1950	76,6	63,7	64,2	
1955	75,0	66,3	66,5	47,4
1960	68,0	64,3	59,7	
1965	60,6	63,3	43,1	
1970	60,0	62,5	38,1	
1974		61,1		

KAYNAK: W.E.OATES, a.g.m. s.8-9 dan kısaltılarak yararlanılmıştır.

Tabloda görüldüğü gibi merkezi hükümet harcamaları özellikle büyük buhran ve İkinci Dünya Savaşı yıllarında artış göstermektedir.

Nedenlerini genelhatları ile açıklamaya çalıştığımız hizmetlerin merkezileşme eğilimini, belirli hizmet alanlarına göre örneklerle açıklayalım;

Konusal hizmetlerin bölünmez nitelikte olanları ve fakat bölünmezliği yerel coğrafi sınırlarla geçerli görevleri merkezi yönetime kaymıştır. Şehir polisi, trafik hizmetleri ve denetimi gibi hizmetler bu niteliktedir. Bölünmezliği yerel coğrafi sınırlarla geçerli görevlerden itfaiye hizmetleri yerel hizmet olma niteliğini korumaktadır.

Bölünebilir hizmet niteliğinde olan su, havagazı, elektrik üretimi ve dağıtımını ile ilgili hizmetlerde de merkeze kayna yolunda bir eğilim vardır. Bunlardan elektrik üretimi pek çok ülkede belediyelerden çıkmış, belediyeler dağıtım fonksiyonu yüklenmişlerdir. Örneğin Fransa'da EDF (Electricite de France) GDF (Gaz de France), İtalya'da ENEL (Ente Nazionale per L'energia Elettrica), Türkiye'de TEK (Türkiye Elektrik Kurumu) Elektrik veya gaz üretmekte şebeke yapımı ve dağıtımını belediyelerce yürütülmektedir(17).

Sağlık hizmetleri, lokal plânlardan ulusal plânlara geçmiştir. Eskiden fakir belde sakinlerinin bakılmasına ayrılan yatak sayısı belirli, küçük sağlık kuruluşları, bugün yerini devletin finanse ettiği ve yönettiği büyük sağlık kuruluşlarına bırakmıştır. Zaten gelişen teknoloji ile birlikte her gün değişen tıp ilmi, belediyelerin bu konuda görevi merkeze bırakmasını gerektirmektedir. Günümüzde sosyal sigortalar, işçi bulma kurumları devletin sosyal güvenlik hizmetlerini yürütmektedir. Dolayısı ile belediyelerin bu konuda da çalışmaları çok azalmış durumdadır. Eğitim hizmetlerinde de durum aynıdır. Ancak Anglo-Sakson ülkelerinde eski önemi-

(17) Kuruluşundan Bugüne kadar İller Bankası, Ankara 1973, s.127-130.

ni kısmen korumaktadır.

Buraya kadar mali bölüşümünün bir yönü olan belediyelerin hizmet bölüşümü, hizmet dağılımında optimum düzeyin saptanması ve merkezileşme eğilimleri konuları incelendi. Ancak mali bölümün diğer bir yönünü de gelir bölüşümü oluşturmaktadır. Bundan sonraki bölümde belediye gelirleri konusu ele alınacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
GENEL AÇIDAN
BELEDİYE GELİRLERİ

Toplum yapısındaki gelişmeye paralel olarak batılı ekonomilerde sosyal devlet anlayışına geçiş; devletin yapmakla yükünlü olduğu hizmetleri gerek çeşit gerekse kapsam yönünden hızla genişletip yaygınlaştırmıştır.

İlkel otoritenin yerini alan sosyal ve organize otorite, toplum yapısı ile bağlı bulunduğundan aynı etkiyi yerel yönetim üzerinde de göstermiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyıl içinde sosyal devlet (Welfare State) anlayışının yarattığı mali genişlemeye cevap verebilmek için yerel yönetimler, gelirlerini çoğaltabilmek yeni mali kaynakları bulmak çabası içindedirler. Özellikle kentleşme hareketleri, teknolojik değişme, nüfus artışı, çevre kirlenmesi gibi nedenler yerel yönetimin gider artışını etkileyen başlıca etkenler olmuştur(1).

Teknolojik değişme vb. etmenlerle yüklenen yeni hizmet alanları, bu hizmetleri gerçekleştirecek yeni gelir kaynaklarına gerektirmektedir. Belediyelerin hizmet ve faaliyetleri sonucu yaptıkları harcamaları karşılayacak kamu gelirleri mali tevzin sistemi içinde bölüşülmesi ile oluşmaktadır.

Belediyelerin gelir kaynakları altı kısımda incelenebilir;

I- Vergi Gelirleri

II- Harç ve Harcamalara Katılma Gelirleri

(1) Allen D. MANUEL, "Changing Patterns of Local Urban Expenditure" Public Expenditure Decisions in the Urban Community, Washington 1971, s.19-20.

III- İşletme Kârları

IV- Gelir Transferleri

V- Borçlanma

VI- Diğer Gelirleri

Bundan sonraki bölümlerde de açıklanacağı üzere bu gelir kaynakları içerisinde en önemli yeri vergi gelirleri ve gelir transferleri almaktadır.

I- BELEDİYELERİN VERGİ GELİRLERİ

Belediyelerin en önemli gelir kaynağı, devlet gelirlerinde olduğu gibi, vergi gelirleridir. Belediyeler bir kısım vergileri tah ve tahsil ederken, bir taraftan da bazı devlet vergilerinden pay almaktadır.

Devlet belediyeler arasında vergilerin bölüşülmesini incelemenden önce belediye vergi sistemi üzerinde kısaca durmak belediye vergiciliğinin yapısını tanımlamak açısından yararlı olacaktır.

1- Belediye Vergi Sistemleri

Belediye vergi sistemleri üç ayrı tipte toplanabilir.

a) Tek Vergiye Dayanan Sistem

b) Reel Vergileri Üzerine Kurulmuş Sistem

c) Reel Vergilerle Birlikte Muamele Vergisine de Dayanan Sistem

a) Tek Vergiye Dayanan Sistem

Tek vergiye dayanan yerel vergi sisteminin esası, dağınık ve düşük randımanlı vergiler yerine, randımanı yüksek

tek bir vergi alınmasıdır. Yerel vergicilikte "tek vergi" esasını uygulayan devlet İngilteredir(2). Başlangıçta sistemsiz ve anlaşılmasız olan yerel vergiler, Birinci Dünya Savaşından sonra yapılan yenileştirme çalışmaları ile tekrar ele alınmış, "General Rate" denilen tek vergiye dönüştürülmüştür.

"General Rate" kullanılmaya elverişli gayrimenkullerin kira değeri üzerinden alınan, genel ve yerel bir yükümlülüktür. Bu verginin yükümlüleri gayrimenkulün zilyedidir(3). Vergi değeri "Valuation Officers" denilen kıymet takdir memurları tarafından saptanmaktadır. Kıymet takdir memurlarının üç türlü kıymet takdiri vardır; gayrisafi irat (gross value), safi irat (net annual value) ve resme tabi irat (rateable value). Gayrisafi irat bir gayrimenkulün kiracısı, sigorta ve diğer giderler gayrimenkul sahibi tarafından ödenmesi halinde, gayrimenkulün beklenen kirası gayrisafi iradı oluşturmaktadır. Gayrimenkulün safi iradı ise, gayrisafi irattan yasada belirtilen oranlar içerisinde ~~indirim~~ yapıldıktan sonra kalan kısım oluşturmaktadır. Genel olarak safi irat resme tabi irattır.

b) Reel Vergiler Üzerine Kurulmuş Vergi Sistemi

Reel vergiler üzerine kurulmuş vergi sisteminin esası, verimli bir takım reel vergilerin devletin gelir kaynakları arasından çıkarılarak yerel yönetime verilmesidir.

Bu yönetimin öncülüğünü Almanya yapmıştır. Daha önce devletin aldığı işletme vergisi (Gewerbesteuer), emlak vergisi (Grundsteuer) belediyelere tahsis edilmiştir.

(2) Vergi Reformu Komisyonu Raporları, Cilt II. İstanbul 1969, s.6.

(3) Ziya ÇOKER, İngiliz Mahalli İdareleri, Ankara 1970.

İşletme vergileri genellikle üç vergiden oluşmaktadır. Bunlardan ilki işletme kârı vergisinin (Gewerbeertragsteuer), konusu gelir vergisi kapsamına giren ticari kazançlardır. Bu vergi uygulamasında belli indirim ve muafıklar dikkate alındıktan sonra elde edilen matraha yüzde 1 ile 5'e kadar değişen bir oran uygulanır.

İkincisi, (Gowerbekapitalsteuer) işletme sermayesi vergisidir(4). Bu vergide matrah olarak belli bir işletmenin sermaye toplamı esas alınır.

Sonuncusu, ücret toplam vergisi (Lohnsummensteuer) dir. Bu vergi belirli bir işveren tarafından ödenen toplam ücretlere binde 2 dolayında bir oran uygulanarak tarh edilmektedir.

c) Reel Vergilerle Birlikte Muamele Vergisinde Dayanan Vergi Sistemi

Reel vergilerle birlikte muamele vergisine'de dayanan yerel vergi sisteminin uygulandığı ülkelere örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri gösterilebilir. Amerika Birleşik Devletlerinde esas yerel vergi, "Property Tax" denilen ser- vet vergisidir(5). Bu vergi geçmiş yıllarda global bir ser- vet vergisi karakterine sahip olduğu halde zamanla bu niteli- ğini kaybetmiş ve bir enlâk vergisi haline dönüşmüştür. Son yıllarda enlâk vergisi sert eleştirilere hedef olmuş, şehir toplumu yakışmadığı ileri sürülmüştür. 1960 yıllarında be- lediye öz gelir kaynaklarının yarısına yakın bir kısmını teş- kil eden enlâk vergisi gün geçtikçe eski önemini kaybetmekte-

(4) Tax Policy and Investment in the European Community, Com- mission of the European Communities, Brussels 1975, s.146.

(5) J.BUCHANAN, a.g.e. s.447.

dir(6). 1962 yılında belediyelerin öz gelirlerinin yüzde 55,6'sını kapsayan emlâk vergisinde bu oran 1974 de yüzde 44,5'e düşmüştür. Bu verginin yanısıra oldukça yaygın olan satış vergisi (Sales Taxes), yerel gelir vergisi ve devlet yardımları (Federal Grants) ile açıklar kapatılmaya çalışılmaktadır(7). Bunlardan satış vergisi, öz gelirlerin yüzde 20'de yakın kısmını, yerel gelir vergisi hasılatı da yüzde 15'e yakın kısmını oluşturmaktadır(8).

2- Belediyelerin Başlıca Vergi Gelirleri

Gerek devletin gerek yerel yönetimin üç tür ana vergileme kaynağı vardır. Bu kaynaklar, gelir, harcama ve ser-vettir. Yerel yönetim açısından bazı ülkelerde bu kaynakla-rın hepsi kullanıldığı gibi bazı ülkelerde ağırlık bir kay-nağa verilmektedir(9).

a) Gelir Üzerinden Alınan Vergiler (Municipal Income Taxes)

Uygulaması henüz pek az ülkede görülen yerel nitelik-teki gelir vergisi merkezi yönetimden ayrı olarak fert ve ku-rum gelirleri üzerinden alınan bir vergi türüdür(10). Gelir vergileri uygulama açısından yerel yönetimin bünyesine uyma-yan gelir kaynaklarıdır. Yerel gelir vergisi uygulamasına ABD'lerinin bazı eyaletlerinde, İsveç ve Danimarka'da rast-

-
- (6) Frederick D. STOCKER "Diversification of the Local Reve-nue System: Income and Sales Taxes, User Charges, Fede-ral Grants" National Tax Journal, Vol. XXIX No.3 Sept 1976, s.314.
- (7) Harry W. RICHARDSON, Urban Economics, Penguin Ed. Suffolk 1973, s.157-158.
- (8) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.83.
- (9) İbid s.83.
- (10) J. BUCHANAN, a.g.e. s.407.

lanmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde eyaletlerin, uyguladığı gelir vergisi ile belediyelerin uyguladığı gelir vergisini birbirinden ayırmak gerekir.

Amerika'da gelir vergileri bakımından en önemli vergilendirme otoritesi Federal Devlettir. Gelir vergisi üzerinde Federal Devlet ve eyaletler üzerinde uzun çekişmeler olmuştur. Bugün Amerika Birleşik Devletlerinde 36 eyalet gelir vergisi uygulamaktadır. Bunun yanısıra Ohio, Pennsylvania eyaletleri, kendi içindeki şehirlere gelir vergisi tahsili yetkisini vermiştir(11).

Belediyelerin gelir vergileri konusunda Amerika Birleşik Devletlerinin bazı eyaletlerinde gelir vergisi uygulayan 48 büyük şehir için yapılan bir araştırmadır(12); belediye öz gelirleri içinde gelir vergisi hasılatı yüzdesi 1966 yılında 9.8 iken bu oranın 1974 yılında 12.4 de çıktığı saptanmıştır.

Büyük kentlerde uygulanan gelir vergisi ya kişisel gelir veya net kurum kazancı üzerine konulmaktadır. Kişisel gelirin seçilmesi halinde, artan oranlı bir tarife uygulanması olasılığı yanında kurum kârlarını vergileyecek artan oranlı bir tarifinin uygulanması olasılığı yok denecek kadar azdır. Ancak bunun istisnası New York City'de uygulanan gelir vergisi örneğidir.

New York City uygulamasında gelir vergisi iki tür geliri vergilendirmektedir. Birisi kişisel gelir vergisidir (Personal Income Tax). New York City'de oturanlar veya oturmayıp,

(11) Frederick D. STOCKER, a.g.m. s.314-315.

(12) Advisory Commission on Intergovernmental Relations "Local Nonproperty Taxes and the Coordinating Role of the State" Report A- Washington, D.C, 1961, s.5-6.

New York City'de çalışan ve gelir elde edenler bu vergiye tabidirler. Vergi tahsilatı ücretlerden stopaj yolu ile tahsil edilmektedir(13)

Diğer, kurumlar vergisi (Corporate Income Tax) üzerinden alınan yüzde 5,5 oranındaki vergidir.

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel gelir vergisi yüksek bir muafiyet düzeyinde çeşitli indirim ve istisnalara yer veren, federal hükümetin aldığı gelir vergisi ile çatışmayı önleyecek şekilde ayarlanmıştır(14).

Belediyelerin gelir vergisi uygulaması daha öncede belirttiğimiz gibi, bir kaç ülke dışında gelişmemiş bir vergi tipidir.

Bu verginin köklü olarak uygulandığı ülkelerden bir diğeri de İskandinav ülkeleridir. Danimarka'da belediyeler gelir vergisini ılımlı artan oranlı bir tarife üzerinden alırlar(15). Vergi stopajlar üzerinden hesaplanır. "Stopaj idaresi" adı altındaki ayrı bir idare tarafından bilgi sayarlarla izlenir. Stopaj dışındaki yükümlülülere kişisel beyana dayanan tahsil yöntemi benimsenmiştir. Yükümlüler vergilerini, hesap ettikleri gelire göre, aylık taksitler halinde posta aracılığı ile öderler. Yıl sonunda kesin hesaplara göre değerlendirilerek yükümlünün fazla ödemiş olduğu vergi, alacak olarak tahakkuk eden veya yükümlüye vergi borcu çıkartılır.

(13) William W. VICKREY, "General and Specific Financing of Urban Services" Public Expenditure Decisions in the Urban Community Washington 1971, s.63.

(14) Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: R.S.SMITH, Local Income Taxes, Economic Effects and Equity, University of California 1972.

(15) F.HARDER, Local Government in Denmark, Copenhagen 1973, s.73.

Danimarka'da yükümlünün geliri üzerinden tarh edilen yerel gelir vergisinin oranı yüzde 11-17 arasında değişmekte ve ödenecek verginin hesabında bazı indirimler kabul edilmektedir. Koppenhag, belediyesi 1970 mali yılında gelirlerinin yüzde 53' ünü kişisel gelir vergisinden sağlamıştır(16).

İsveç'de yerel gelir vergisi gelişimi tarihsel bir özellik göstermektedir. İsveç'deki uygulama Danimarka'daki uygulamadan biraz farklıdır. İsveç'de yerel gelir vergisi değişmez oranlı bir vergidir. Yerel yönetim tarafından yıllık olarak saptanır. Verginin yükümlüsü fert ve kurumlardır. Yerel nitelikteki gelir vergisinin belli bir kesri belediye hizmetlerini finanse etmek amacı ile sabit oranla tahsil edilir. Vergi yerel yönetim adına merkezi yönetim tarafından yönetilir.

b) Tüketim Vergileri

Tüketim vergileri devlet tarafından piyasa işlemleri nedeniyle alıcı ve satıcı üzerine salınan vergilerdir(17). Yerel yönetimlerin yararlandığı iki tür tüketim vergisi vardır. Bunlardan birisi genel tüketim vergileri (General Sales Taxes), diğeri ise özel tüketim vergileridir (Specific Excise Taxes).

aa) Genel Tüketim Vergileri

Genel tüketim vergilemesi, geniş bir mal ve hizmetler dizisi satışına uygulanan ve pek çok ülkede benimsenmiş gelir getiren dolaylı bir vergi türüdür.

Genel Tüketim Vergileri iki kısma ayrılır;

(16) R.SMITH, "Financing Cities in Developing Countries", International Monetary Fund Staff Papers, 1974, s.365.

(17) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.91.

- i- Tek Kademeli Yüklümlükler; üretimden dağıtım kanallarına geçerken her bir mala sadece bir defa uygulanır. Bu vergi tipi perakende genel tüketim vergisi (Retail Sales Tax) şeklinde en son perakende satışta salınabilir.
- ii- Vergi bir toptan genel tüketim vergisi (Wholesale Sales Tax) olarak bir malın geçtiği en son toptan muamelede üretici veya toptancı tarafından perakendeciye satış sırasında salınabilir.

Veya vergi Kanada'da olduğu gibi üretici genel tüketim vergisi (Manufacturer's Sales Tax) şeklinde, üretici tarafından yapılan satış sırasında salınabilir(18).

Perakende tüketim vergileri (Retail Sales Tax) özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde uygulama alanı bulmuştur. Bu vergi 1930 larla 1960 yılları arasında eyaletlerin başlıca gelirlerinden birisi olmuştur(19).

Belediyelerin perakende genel tüketim vergisini kullanmalarına örnek olarak New York City'i görmekteyiz. New York City bu vergiyi 1934 yıllarında koymuş ve 3000 kadar belediye aynı uygulamayı beninsemiştir(20).

Belediyelerin genel tüketim vergilerininin tarh ve tahsili üç ayrı şekilde olabilmektedir.

- i- Federal yapıda eyaletin bu tip vergilemesi olmadığı halde belediye, perakende genel tüketim vergisi

(18) John R. DUE, a.g.e. s.309.

(19) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.91.

(20) İbid, s.92.

salmaktadır(21).

ii- Eyaletle, belediye aynı vergiyi yönetiminde mükerrerliğe yol açacak şekilde almaktadır(22).

iii- Belediye ile eyalet düz oranlı bir vergi ile vergiyi tahsil etmektedirler.

Belediye ile eyaletin düz oranlı bir tarife ile vergiyi tahsil ettiği eyaletlerde, genel tüketim vergileri gerileyici (regresif) niteliğe sahiptir. Yükümlünün gelir vergisi ödeme gücü arttıkça, dolaylı vergi olarak ödediği tutarlar azalmaktadır. Başka bir deyişle dolaylı vergiler tersine artanoranlı olmaktadır(23).

bb) Özel Tüketim Vergileri

Özel tüketim vergileri, belirli bir malı veya mal grubu satışlarına uygulanan yükümlülüklerdir. Genel tüketim vergileri ile özel tüketim vergileri arasındaki fark sadece bir derece farkıdır. Kapsamlı bir özel tüketim vergileri sistemi, sayısız ayrıcalıkları olan bir genel tüketim vergiyi andırmaktadır(24). Uygulamada özel tüketim vergileri değişik tarifelerle ufak sayıdaki mal grupları üzerinden alınmaktadır. Özel tüketim vergileri genel olarak merkezi yönetimin altındaki vergi gruplarıdır. Ancak belediyeleri ilgilendiren özel tüketim vergileri akaryakıt ve içkilerden değişik oranlarda alı-

(21) James M. BUCHANAN, a.g.e. s.426.

(22) Ursula K. HICKS, Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, İstanbul 1968, s.30.

(23) Örneğin bu yöntem Illinois eyaletinde kullanılmaktadır. Gelir vergisi indirimine paralel olarak, genel tüketim vergisinde yıllık indirim sağlama metodu uygulanmaktadır.

(24) John F. DUE, a.g.e. s.336.

nan vergilerdir. Örneğin ABD'de akaryakıttan galon başına 5 cent ile 9 cent, paket başına sigaradan 2 1/2 cent ile 13 cent arasında vergi alınmaktadır(25).

Genel ve özel tüketim vergileri federal hükümet veya eyalet düzeyinde salınmış olduğundan belediyelerin bu kanaldan sağladığı fonlar kısıtlıdır. Ayrıca belediyelerin yönettiği bu vergilerden kaçınmak için çeşitli yollar denenmektedir. Örneğin belediye sınırları dışında büyük alış-veriş merkezleri kurularak vergiden kaçınılmakta ve ucuz mal satılarak tüketiciler için daha çekici pazarlar yaratılmaktadır. Buna rağmen 1972 yılında New York City'nin perakende satışlar tutarı geliri 15.914 milyon dolardır. Chicago'da 7.495 milyon dolar, Los Angeles'de 6.892 milyon dolar Detroit'de 2.724 milyon dolar, Baltimor City'de 1.811 milyon dolardır(26). Şehirlerarası satışlar görüldüğü gibi farklılıklar göstermesine rağmen belediyelerin bu satışlardan elde ettiği vergi gelirleri toplam öz gelirlerinin 1974 yılı itibariyle yüzde 8,6'sını oluşturmaktadır ki küçümsenecek bir değer değildir(27).

c) Servet Üzerinden Alınan Vergiler

Servetin başlıca unsurlarından birisi bina ve arazidir. Bu bakımdan bina ve arazi vergileri servet vergilerinin yaygın olan ilk şekilleridir(28). Bu vergi reel vergilerin tipik bir örneği olan bina ve arazilerin değer ve sağladığı gelirler üzerinden alınan vergi türüdür. İngiltere'nin dışında bütün batı ülkelerinin uyguladığı başlıca belediye vergilerinden biri-

(25) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.94.

(26) Frederick D. STOCKER, a.g.m. s.315.

(27) Bu konuda geniş bilgi için bkz: Frederick D. STOCKER, "Diversification of Local Revenue System", a.g.m. s.316-320.

(28) Yılmaz BÜYÜKERŞEN, Vergi Tesirlerinin Mikro İktisat Analizi, Ankara 1971, s.141.

sidir(29).

Emlâk vergisinin, yerel yönetin gelirleri içerisinde başlıca yeri alması, geçirdiği gelişimle bağlantılıdır. Reel vergilerin gelişimi incelendiğinde bu vergilerin Gelir, Kurumlar, Muamele Vergileri gibi büyük vergilerin yanında nisbi önemlerini kaybettikleri ve devlet vergisi olmaktan çıkarak yerel vergi şeklini aldığı görülmektedir.

Reel vergilerin, günümüzün vergi anlayışı ve vergi sistemi kuruluşunun kaçınılmaz bir sonucu olarak yerel yönetime geçmesinin nedenlerini şu şekilde açıklayabiliriz(30).

- i- Kamu gelirlerinin devlet ile yerel yönetim arasında bölüşülmesi sonucu gelir vergisi, kurumlar vergisi, muamele vergisi gibi masif randımanlı kamu gelirleri devlete bırakılmış; yerel yönetime reel vergilerin ayrılması olanağı yaratılmıştır.
- ii- Reel vergiler, konu olarak yerel özellik gösteren bir yükümlülüktür. Bu nedenle yerel harcamalara ayrılmaya en uygun mali kaynaklardır.
- iii- Sonucu olarak reel vergilerden bina vergisi, özel bazı yerel harcamaların, bunlardan yararlananlar arasında dağıtılması konusunda bir bazdır. Örneğin, tenizleme ve aydınlatma resmi gibi.

Emlâk vergisinin en geniş kapsanda uygulandığı ülke Amerika Birleşik Devletleridir. Emlâk vergisi (Property Tax) federal bir yükümlülük olmaktan çıkarak belediye vergisi haline dönüşmüştür. 1974 yılı itibariyle emlâk vergisi ABD'de beledi-

(29) A. ALAYBEK, a.g.e. s.21.

(30) Vergi Reform Komisyonu Raporları, Cilt II, İstanbul 1969, s.16.

ye öz gelirlerinin yüzde 44,5'unu teşkil etmektedir. Aynı oran 1962 de yüzde 55,6 1966-67 döneminde 51,8, 1971-72'de 46,8 dir. Emlâk vergisi gelirleri, kısa dönemde ele alındığında azalma görülmektedir(31).

Avrupa ülkeleri içinde reel vergi anlayışı ilk defa Almanya'da gelişmiştir. Eski Alman İmparatorluğuna dahil bir çok devletin ve bu arada Prusya'nın geçen yüzyılın sonlarına kadar emlâk vergisi "Grundsteuer" başlıca gelir kaynağını oluşturmuştur. Prusya'da 1893'de gerçekleştirilen ve devlet adamı "Von Miquel" e izafe edilen reel vergi reformu ile gerek emlâk vergisi, gerek işletme vergisi tamamıyla belediyelere devredilmiştir(32). Alman şehirlerinin gelişmesinde Miquel reformunun büyük etkileri olmuştur.

İngiltere daha önce de değindiğimiz gibi, emlâk vergisi konusunda "General Rate" denilen yerleşme vergisi diyebileceğiniz bir vergi uygulamaktadır(33). Yerleşme (İkamet) vergisi, emlâk vergisinin yanında ikametgâhların kira değeri üzerinden alınan kısmen kişileştirilmiş reel bir vergidir(34).

Verginin yükümlüsü gayrimenkulü işgal edenlerdir. Vergi değeri kıymet takdir memurlarının (Valuation Officers) vergi değerini saptaması ile bulunmaktadır(35).

Yerel yönetimin reel vergilere olan ilgisinin geçmişte

(31) F. STOCKER, a.g.m. Tablo I, s.314.

(32) Vergi Reform Komisyon Raporları, a.g.r. s.16-17 aynı konuda bkz:

Kamil MUTLUER, Türkiye'de Gayrimenkullerin Vergilendirilmesi Ankara 1973, Selahattin TUNCER, Teoride ve Pratikte Servet Vergileri, İstanbul 1966.

(33) Harry W. RICHARDSON, a.g.e. s.153.

(34) A. ALAYBEK, a.g.e. s.17.

(35) Ziya ÇOKER, a.g.e. s.100.

olduğu gibi günümüzde de sürdürülmesi bazı nedenlere dayanır;

- i- Vergi matrahı yereldir,
- ii- Vergi, gayrimenkulün piyasa değerine dayandırıldığı sürece devamlı ve düzenli gelir akışı sağlamaya müsaittir.
- iii- Verginin tahakkuk ve tahsili ekonomiktir(36).

Vergi, emlâkın yıllık geliri değil de, piyasa değeri üzerine dayandırılmışsa, vergi matrahı emlâk kaynaklarındaki artışla birlikte otomatik olarak genişlemektedir.

Emlâk vergisi uygulamasının yaygın olmasına karşın , emlâk vergilemesinin yerel yönetim için bazı güçlükler gösterdiği de muhakkaktır. Bu güçlükleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz: Vergi matrahının, gayrimenkulün piyasa değerine dayandırılması halinde, organize bir gayrimenkul piyasasının varlığı gerekli olmaktadır. Olnadığı takdirde değerlemeleri tam ve adil olmayabilir. Bir diğeri, değerlemelerin bazı aralarla yenilenmesi ve değer değişikliklerine göre yeniden ayarlanması gereğidir. Bu ise mahalli idareler için oldukça külfetli bir işlemdir. Yine bu işlemleri yürütmek için yetkili kadro sağlanması, mal sahiplerinden değerlemeye karşı gelecek baskılar emlâk vergilemesinin, mahalli idarelere yarattığı güçlüklerin başında gelmektedir. Ancak bütün bunlara karşın pek çok ülkede emlâk vergisi hasılatının toplam gelir içerisinde en yüksek payı aldığı ve emlâk vergilerinin mahalli idarelere bırakılmasının genel bir kabul gördüğü gerçektir(37).

d) Diğer Vergiler

Ana vergi grupları dışında büyük şehirler her fırsat-

(36) Harry W. RICHARDSON, a.g.e. s.153.

(37) İbid., s.154.

ta bölgelerindeki çeşitli uğraşlara vergilendirme yoluna gitmektedir. Çoğu hallerde harçlarla karışan ve sayılara gittikçe azalan bu eskiden kalma verimsiz vergileri ortadan kaldırma çabalarına rağmen halâ kaynak olmaya devam etmektedir. Örneğin eğlence vergisi bu nitelikte bir vergidir.

Vergi gelirleri başlığı altında incelediğimiz belediye vergi gelir kaynakları içinde yönetimi veya hasılatı belediyelere bırakılmış gelirleri inceledik. Yaptığımız incelemede belediyeler öz vergilerinden önemli oranlarda kaynak elde etmektedirler. Gelişmiş ülkelerin büyük şehirlerinde (ki bunlardan 4 tanesi federatif yapıya diğerleri üniter yapıya sahip devletlerin şehirlendir) vergi gelirlerinin ağırlık kazandığı görülmektedir. Örneğin New York City'nin 1969 yılındaki vergi gelirlerinin öz gelirler içindeki payı yüzde 43,1, Londra'da 1971 yılında yarısına yakın kısmı, keza Paris ve Tokyo'da buna yakın gelir elde edilmiştir.

Tablo III

Dünyanın Başlıca Belediyelerinde
Vergi Gelirlerinin Toplam Öz Gelirleri
İçindeki Payı

Şehir	Yıl	Toplam Öz Gelire Göre Vergi Geliri	
		Oranı	
New York City	1969	43,4	
San Francisco	1969	43,6	
Los Angeles	1969	51,0	
Montreal	1967	71,5	
Londra	1971	49,8	
Rio de Janeiro	1968	71,1	
Kopenhag	1970	78,4	
Tokyo	1969	59,5	
Paris	1968	60,2	

KAYNAK: R.SMITH, "Financing Cities in Developing Countries"
International Monetary Fund Staff Papers, 1974, s.364.

Şehir grubunu daha geniş olarak ele aldığımızda vergi gelirleri bir iki ülke dışında büyük farklılık göstermektedir (Tablo III). Bununla beraber yerel giderleri karşılamada başka gelir kaynaklarına gereksinme duyulmaktadır. Harcamaların eski düzeyine göre çok yükselmiş olması belediyeleri mevcut vergi kaynaklarının yanı sıra başka verimli gelir kaynakları bulmaya ve mevcut gelir kaynaklarını daha verimli bir şekilde kullanmaya zorlamaktadır.

Belediyelerin vergi gelirlerinden başka gelirleri de olduğunu belirtmiş ve bir ayarım yapmıştık. Bu ayarına göre ikinci grubu oluşturan harçları inceleyelim.

II- HARÇLAR VE HARCAMALARA KATILMA PAYLARI

Yerel hizmetlerin bölüşümü kısmında belirttiğimiz gibi, yerel görevlerden bazıları bölünemez nitelikteki hizmetlerdi ve bu hizmetleri yerel yönetimle, merkezi yönetim birlikte yönetmekte veya bu görevleri yalnız devlet yüklenmekte ve finansmanı da genel bütçelerden sağlanmaktaydı.

Öte yandan yerel yönetimin gördüğü hizmetlerden bir kısma da bölünebilir nitelikteki hizmetlerdir.

Bunlar toplu çıkarlar yanında, kişisel olarak bölünebilir yararlar sağlamak olup bu hizmetlerin genel vergilerden çok, bir kısmının yararlanana ödetilmesi yani harç şeklinde tahsil edilmesi gerekmektedir.

1- Harçlar

Bir tanım vermek gerekirse "Harç", belirli bir kamu hizmetinin gerektirdiği giderleri, bu hizmetten yararlanana ödettirilmesidir. Başka bir deyimle hizmetin bedeli veya fiyatıdır(38).

(38) A. ALAYBEK, a.g.e. s.25.

Harçlarda kişilere özel faydalar sağlanmakla beraber, görülen hizmetteki asıl amaç kamu düzenidir. Halkın sağlığını korumak amacı ile çöp ve mezbaha hizmetlerinden alınan harçlar veya trafik kontrolünü daha iyi yapabilmek için alınan harçlarda bu durum açıkça göze çarpar. Bu bakımdan genel olarak denilebilir ki; harçlar, yarı kolektif veya özel mal ve hizmetler gibi, kişi başına bölünebilir bir gelir türüdür(39).

Harçlar çeşitli şekillerde görülebilmektedir;

- i- Harçlar, yerel yönetimin tekeli altındaki bazı hizmetlerden alınmaktadır. Çöp toplama, aydınlatma, su vb. gibi bazı hizmetler örnek olarak gösterilebilir.
- ii- Harçları bazı yönetsel denetimler için alınabilir. Yapıların denetiminden ölçü aletleri denetiminden alınan harçlar gibi.

Günümüzde harçlar devlet gelirleri içindeki eski önemini yitirmekle birlikte, yerel yönetim içinde önemini halâ korumakta, hatta hizmetlerin çoğalmasa ile birlikte önem bile kazanmaktadır.

2- Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları ise, yol, kanalizasyon gibi sürekli nitelikteki kamusal tesislerin yapılması sırasında bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan harcama karşılıklarıdır. Bu tesisler gayrimenkul değerleri de artış sağlaması nedeniyle gayrimenkul sahiplerinden tamamen veya kısmen tahsil edilir.

(39) Yenan ÖNCEL, a.g.a. s.85.

Tablo IV

-47-

Büyük Şehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları
(Toplam Gelirin Yüzdesi Olarak)

Şehirler	Yıl	Vergi Gelirleri	Harçlar V.B.	Mal Varlığı Geliri	Sair Gelirler	Devlet		Borç- lana
						Vergi Payları	Yardı- mları	
Amsterdam	1968	6.7	---	15.9	13.4	34.2	20,5	9.0
Birmingham	1969	31.4	21.8	13.0	5.6	---	28.0	---
Sikago	1965	74.9	15.0	9	9.0	---	---	---
Kopenhag	1969/70	78.4	---	2.4	---	---	1.6	18.3
Londra	1970/1	49.8	---	36.6	---	---	13.5	---
Los Angeles	1968/9	51.0	25.0	7.0	1.0	---	16.0	---
Mexico City	1968	64.1	11.4	6.0	12.7	5.8	---	---
New York City	1966/7	54.7	3.7	2.0	2.4	---	37.2	---
Paris	1968	60.2	---	36.7	3.0	---	---	---
Rio de Janeiro	1968	71.1	7.3	19.7	1.9	---	---	---
Roma	1967	42.7	---	24.4	---	5.7	---	27.6
Stockholm	1968	35.4	---	39.2	1.7	---	18.6	5.1
Tokyo	1969	59.5	2.0	11.4	8.1	1	13.6	5.3

KAYNAK: R. SMITH, a.g.k., s.367'den kısaltılarak alınmıştır.

Tablo V

1962-1974 Yılları Arasında ABD'de
Belediyelerin Kendi Kaynaklarından
Elde Ettikleri Vergi Gelirleri
(Yüzde Olarak Bütün Belediyeler)

	<u>1962</u>	<u>1966/67</u>	<u>1971/72</u>	<u>1973/74</u>
Toplam Gelir (Öz kaynaklardan)	100	100	100	100
Emlâk Vergisi	55.6	51.8	46.8	44.5
Emlâk Vergisi Dışı Vergiler	20.4	22.2	25.8	26.1
Genel Tüketim	8.3	6.9	7.9	8.6
Diğer	12.1	15.7	16.8	17.9
Harç ve Diğer Gelirler	9.6	10.3	10.6	11.5

KAYNAK: F.D. STOCKER, "Diversification of the Local Revenue System: Income and Sales Taxes, User Charges, Federal Grants" National Tax Journal Sept.1976, s.314'den alınmıştır.

III- İŞLETME KÂRLARI

Belediyeler, hemen her ülkede, yerel gereksinimleri sağlamak için ekonomik ve ticari teşebbüsler kurar ve işletirler. Bu hizmetlerdeki temel düşünce ekonomik olmakla beraber, bu hizmetlerin büyük bir kısmı sosyal fayda düşüncesi ile kamu hukuku esasına göre örgütlendirilmiştir. Yerel kamu işletmelerinin çoğunda fiyat saptanmasında, komşuca yaşamaktan doğan çıkarlar gözönüne alınmakta ve alınan bedel bir kamu fiyatı olmaktadır.

Belediye işletmeleri genel olarak, su, elektrik, gaz ve şehir ulaşımı işletmeleridir. Ayrıca belediye işletmelerinin konu itibariyle tekelci oldukları için bu konudaki intiyazları bir bedel karşılığında da bir başka kuruma veya kişiye devredebilmektedir.

Yakın zamanlara kadar, belediye finansmanında önemli bir gelir kaynağı olan belediye işletmeleri, günümüzde önemli bir gelir kaynağı olma özelliğini gittikçe yitirmektedir. Bu kayıba "merkeziyetleşme eğiliminin" önemli derecede etkisi olmaktadır. Örneğin elektrik üretim hizmetlerinin merkezi yönetime geçmesi, belediyelerin dağıtıcı bir görev yüklenerek az bir hizmet bedeli ile elektrik dağıtımını gerçekleştirmeleri, belediyelerin bu konudaki kârlılığın çok azaltmıştır.

IV- GELİR TRANSFERLERİ

Yerel yönetimde gelir transferi bir üst yönetimden, alt yönetime yapılan mali akımı ifade etmektedir. Üst yönetimden, alt yönetime gelir transferi iki büyük kategoride incelenebilir(40).

- Üst yönetimden alt yönetime doğrudan fon transferleri
- Üst yönetimle, alt yönetimin vergi gelirlerini bölüşmesi

Belediyelere, bu transferler, üniter yapıda devlet sistemlerinde devlet tarafından; federal yapıya sahip devletlerde ise federal veya federe hükümetler tarafından yapılmaktadır. Mali tevzin bölümünde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki mali ilişkileri incelediğimizden tekrar açıklamaktan kaçınıyoruz.

Belediyelerin, bir üst idare ile olan gelir transferleri ise iki kısımda incelenebilir. Birincisi belediyelere doğrudan doğruya yapılan mali transferler aynı yardımlar, ikincisi ise vergi bölüşümü konusudur.

(40) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.119.

1- Belediyelere Doğrudan Doğruya Yapılan Mali Transferler Yardımlar

Merkezi yönetinden belediyelere yapılan mali transferler, belediyeler için önem gösteren bir gelir kaynağıdır. Yardımların oluş nedenleri aşağıda değindiğimiz sebeplere dayanır;

- i- En önemli gelir kaynakları, masif randımanlı vergiler devlet elinde toplanmıştır. Buna karşılık belediye giderleri pek çok nedenle artmıştır. Bu durum, belediyelere yardım yapılmasını gerektirmiştir.
- ii- Belediyelerin görmüş olduğu hizmetler toplu çıkarları ilgilendirmektedir. Bunların sadece yerel kaynaklardan karşılanması olanaksızdır. Bu da bir yardımı gerektirmektedir.
- iii- Belediyeler arasında mali açıdan bir dengesizlik olacağı doğaldır. Geliri olan belediyeden de, olmayan belediyeden de aynı hizmetler talep edilmektedir. Kamu hizmetlerinin asgari standartlarda yapılması düşüncesi yardımın yapılmasını gerektirmektedir.
- iv- Belediye hizmetlerini etkin bir hale koymak ve yaptıkları hizmetleri desteklemek amacı ile yardım gereklidir. Bu yardımların nedenleri üzerinde kısaca durduktan sonra yardımların niteliği, tutarları üzerinde duralım.

Devlet yardımları (Grants), genel yardım (Unconditional grants) ve şartlı yardım (Conditional grants) olmak üzere ikiye ayrılır.

a) Genel yardım, devletçe belli bir harcama yeri saptanmadan lokal yönetimin mali gücünü arttırmak, gelir yetersizliklerini veya gelirlerinde devlet müdahalesi ile meydana gelen

noksanlıkları ortadan kaldırmak veya onlar arasında vergi yükü eşitliği sağlamak amacı ile yapılır(41).

b) Şartlı yardımlar ise, belli bir hizmetin veya tesisin getirilmesi, tamamlanması için verilen yardımlardır. Şartlı yardımlarda belli bir şart vardır. Verilen yardımın ancak o işe harcanması gerekir. Bu nedenle, şartlı yardımların harcanması ve tahsisi devlet denetimini altındadır.

Şartlı yardımlar sadece o yardımın, belli amaç için harcanmasını değil, aynı zamanda bu iş yapılırken belli standartlara uyulmasını sağlayacak şartları da kapsar. Böylece belli amaçlar için yapılan mali yardımlar, istenilen alanda yönetimin başarısını sağlamak, hizmetin kalitesi bakımından gerekli denetim önlemlerini sağlamak yolunda yararlı olurlar(42).

Öte yandan, şartlı yardımlar, belirli hükümet programlarının gerçekleşmesi amacı ile, mali yetersizlik nedeniyle belirli yatırımları gerçekleştirilmesi amacı ile de verilir(43). Bir programın yürütülmesi amacı ile verilen yardım, özellikle ulusal ve yerel yönetim programlarının sıkı sıkıya birbirine bağlanmasının gerekli olduğu ve yerel yönetim programlarının gerçekleştirilebilmesi için merkezi denetimin gerekli bulunduğu durumlarda uygundur.

Mali yardımların belli amaçlar için kullanılmasından genel olarak bazı sakıncaların doğduğu değişik yazarlarca ifade edilmiştir. Heller ve Pechman, şartlı bağışların merkezi yönetimin yardım nedeni ile lokal yönetim üzerinde denetim ve emir

(41) İ.H. ÜLKMEN, a.g.e. s.164.

(42) Yerinden Yönetim ve Kalkınma, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, (Çev:S Yalçındağ- N. Ulusoy) Ankara 1967, s.88-89.

(43) George F. BREAK, "Intergovernmental Fiscal Relations" Readings in Urban Economics, New York 1972, s.576.

verme imkânını arttırmamasından dolayı, muhtariyetin zedelendiği görüşündedirler. Break, şartlı mali yardımların yerel bütçe ve programlarda esnekliğin kaybolmasına yol açacağı görüşündedir(44). Öte yandan, şartlı bağışlar bölgelerarasında mali farklılık yaratabileceğinden sakıncalı olabilir.

Görülüyor ki, devlet yardımlarının hizmetleri geliştirmek, iyileştirmek üzerindeki yararları bulunması bir gerçekse de, bazı sakıncaları bulunmaktadır. Bu bakımdan devlet yardımlarının ihtiyatla kullanılması gerekmektedir.

Çeşitli ülke belediyelerindeki yardım uygulaması değişiklikler göstermektedir. Bazı belediyeler yardım almadığı veya düşük yardım aldığı halde bazıları yüksek oranda yardımdan yararlanmaktadır (Tablo IV). Ancak tablo belirli yılları incelediği için yanılgıya düşürebilir. Geniş bir periyod içinde incelenen Amerika Birleşik Devletleri eyaletleri belediyelerinin yararlandıkları federal yardımlar 1962 yılında toplam gelirlerinin yüzde 2.5'u 1966-67'de 4.2'ni, 1971-72'de 7.2'sini ve 1973-74 döneminde yüzde 12.3'ünü teşkil etmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde nüfus yoğunluğu 300.000'nin üzerinde olan belediyelerde de aynı oran 1962'de 4.0, 1966-67 de 6.4, 1971-72'de 9.8 ve 1973-74'de 11.9'dur. Görüldüğü gibi Amerika Birleşik Devletlerin de federal yardımlar hızla büyümektedir. Aynı zamanda, federal yardımlar, yerel gelirler açısından ele alındığında, yerel gelirlerin üçte birini federal yardımlar oluşturmaktadır.

Bilgi vermesi açısından aldığımız, Federal Almanya yerel gelirler tablosu, belediyelere yapılan yardımları, yerel yönetim gelirleri içinde almasına rağmen büyük boyutlara ulaşmaktadır. Şartsız yardımlar 1951 yılı karşılaştırıldığında 1975

(44) F.D. STOCKER, a.g.m. s.320.

yılında 15 misli artmış durumdadır. Daha öncede değindiğimiz gibi, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya'dan verdiğimiz iki örnekte yerel yönetimin, merkezi yönetime mali bakımdan bağımlı hale geldiği açıkça görülmektedir (Tablo VI, VII).

Gelir transferleri konusunda belediyelerin gelir elde ettikleri ikinci kaynak vergilerin bölüşülmesi esasına dayanmaktadır.

2- Devlet İle Belediyeler Arasında Vergi Bölüşümü

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki vergi bölüşümü başlıca üç yolla yapılmaktadır;

Birincisi vergiden pay ayırması, ikincisi ortak fon esası ve üçüncüsü ise uygulaması azalmış olan ek yüzde bir (munzam kesir) yöntemidir.

a) Vergiden pay ayırma, belli bir verginin hasılatından belediyeler hesabına belirli bir oranda pay ayrılması yöntemidir.

b) Müşterek fon esası, belirli vergilerden belediyelere pay vermedir. Müşterek fon esası (fonds communs) Fransa, Belçika, Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulunmuş ancak günümüzde önemini kaybetmiştir. Müşterek fonlar belirli vergilerden belirli oranlarda ayrılan paylarla beslendiğinden sabit bir gelir kaynağıdır. Bu bakımdan israfa yol açtığı için verimli bir sistem değildir.

c) Ek yüzde bir yöntemi, bir diğer vergi ayrılması sistemi de ek yüzde bir (munzam kesir) usulüdür. Ek yüzde bir usulü, belediyelerin bazı devlet vergilerine, kendi yararlarına olmak üzere ek vergi eklemek yetkisinin verilmesidir (45).

(45) Werner Z. HIRSCH, a.g.e. s.123-124.

Tablo VI

ABD'de Toplam Belediye Gelirlerinin
Federal Yardımlara Oranı (1962-1974)

	<u>1962</u>	<u>1966/67</u>	<u>1971/72</u>	<u>1973/74</u>
	Bütün Belediyeler			
Toplam Gelir	100	100	100	100
Toplam Öz Gelir	97.7	73.7	67.3	62.4
Mali Tevzinden Doğan Gelir	20.3	26.3	32.7	37.6
Federal Yardımlar	2.5	4.2	7.2	12.3
300.000 Üzerindeki Belediyeler				
Toplam Gelir	100	100	100	100
Toplam Öz Gelir	77.3	69.0	61.2	58.4
Mali Tevzinden Doğan Gelir	22.7	31.0	38.9	41.6
Federal Yardımlar	4.0	6.4	9.8	11.9

KAYNAK: F. STOCKER, a.g.k. s.320 den alınmıştır.

Kuvvetli yerinden yönetim yöntemini uygulayan ülkelerde, yerel yönetimlere özel vergi kaynakları bırakıldığı ve yerel yönetimin gelirlerinden büyük bir kısmı bu kaynaklardan sağlandığı ve dolayısıyla yerel yönetim ile devlet maliyesi arasında sıkı bir bağlılık ve ilişki bulunmadığı halde, kuvvetli merkezi idare sistemini benimseyen ülkelerde yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında sıkı bir bağ vardır. Zira bu sistemde, yerel yönetimler, ya devlete ait vergilerden pay almak veya bu vergilere munzan kesir eklemek veya vergi hasılatından belirli paylar olarak gelir gereksinmelerini sağlarlar. Çoğu zamanda bütçe yetenekleri içinde mali yardım yapılırlar.

Bu şekilde yerel yönetim, kendi bölgelerindeki sakinler-

Tablo VII

Federal Almanya'da Yerel Gelirler
(Milyon DM)

Yıllar	Toplam Gelir	Vergi Gelirleri	Harçlar	Yardımlar (Şartsız)	Yatırım için Yardımlar(Şartlı)
1951	8.36	3.30	1.06	1.64	0.38
1955	13.73	4.95	1.90	2.47	0.56
1961	25.73	9.42	3.51	4.51	1.42
1962	30.13	10.12	3.88	6.16	1.86
1965	42.84	11.87	5.78	7.73	3.18
1968	48.92	13.40	7.83	8.89	3.65
1969	56.47	17.24	8.87	9.55	4.25
1970	60.91	16.68	9.87	10.51	4.63
1971	72.92	19.27	11.81	11.81	5.34
1972	82.72	23.22	13.78	13.71	6.05
1973	92.80	27.34	14.65	15.72	7.60
1974	101.81	30.23	15.95	17.91	9.24
1975	110.07	32.65	17.46	18.64	10.00

KAYNAK: Horst HANUSCH, "Tendencies in Fiscal Federalism IIPF Congress Edinburgh, Sept.6.10.1076, s.28'den yararlanılmıştır.

den, devletin aldığı bazı vergilerin yüzde biri üzerinden ek bir vergi alır. Bu vergilere Fransa'da "Centime Additionel" denmiş ve türkçeye "munzam kesir" olarak geçmiştir.

Ek yüzde birler devlet tarafından tarh ve tahsil edilir. Belediyelere ait pay belirli zamanlarda ödenir. Ek yüzde birler Avrupa ülkelerinde özellikle Fransa'da uzun yıllar uygulanmış günümüzde önemini kaybetmiştir. Türkiye'de de uygulanan bu usulde ve kullanılan belli başlı vergi kaynağı gümrük ver-

gisidir.

V- BORÇLANMA

Belediyelerin gördüğü hizmetler büyük ölçüde sabit sermaye yatırımlarını gerektirir. Belediyelerin bu ağır yükü normal gelirleri ile karşılayamaması halinde yatırımların finansmanı için borçlanma yoluna başvurulması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Belediyelerin olağanüstü harcamalarının finansmanında olağanüstü gelirlerin, adi harcamalarının finansmanında adi gelirlerle karşılanacağı görüşü genel olarak kabul edilmiş bir görüştür.

Şehirlerin genel, ekonomik ve sosyal hayatının gelişimi açısından özel bir önemi olan masif yatırım harcamalarının ancak olağanüstü finansman imkânları ile karşılanacağı esası da kabul edilmektedir(46).

Amerika Birleşik Devletlerinde belediye ve eyaletlerin hastahane, okul, şehir suyu tesisleri vb. gibi yatırımlar için borçlandığı çok görülmektedir. Ayrıca ABD'de belediye yönetimlerince kurulan ve ileride kâr etmesi beklenen işletmeler içinde başlanmaya gidilmesi çok yaygındır. "Kendi kendini karşılayan borçlar" (Self supporting debt) denilen bu çeşit borçlar vergi gelirleri ile karşılanmadığından çok ilgi görmektedir(47).

Belediyelerin borçlanması süre esasına göre üç kısma ayrılır.

(46) A. ALAYBEK, a.g.e. s.35.

(47) Macit İNCE, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi) Ankara 1976, s.12.

- 1- Uzun Vadeli Borçlanma
- 2- Orta Vadeli Borçlanma
- 3- Kısa Vadeli Borçlanma

Uzun vadeli borçlanma 15 yıl ve daha yukarı bir tarihte ödenecek olanlar, 5 ile 15 yıl arasında ödenecek olan borçlar orta vadeli, 5 yıl içinde itfa olunacaklar kısa vadeli olarak oluşturur(48).

Uygulamada belediyelerin kullandığı borçlanma şekli kısa vadeli borçlanma olmakta, nadiren uzun ve orta borçlanmalar görülmektedir. Orta, uzun ve kısa borçlanmalar dışında belediyeler aynı konura, iç ihtiyat fonları, tahvil çıkartma, özel sektöre borçlanma, dış kaynaklardan borç sağlama, merkezi hükümetten borç alma ve İngiltere'ye has bir yöntem olarak, belirli bir amaç için çıkarılmış bulunan "iskân bonoları"ndan yararlanırlar.

Bu çeşitli inkânlara rağmen, bir yerel yönetimin borçlanma şartları yasayla saptanmış olup, merkezi hükümetin kontrolü altındadır. Bu sınırlamalar kapsam itibariyle ülkeden ülkeye değişirse de, her ülkede mevcuttur. Bazı ülkelerin büyük kentlerindeki borçlanma ile ilgili düzenlemeler şu şekildedir;

London'da da, sermaye harcamaları, yerel tahvil ve yukarıda da belirttiğimiz gibi kent sakinlerinden ipotek yolu ile alınan meblâğlarla finanse edilmektedir. Keza Birmingham'da da durum aynıdır. Amsterdam'da, sermaye yatırımları, uzun vadeli kredilerle finanse edilmektedir. Belediye uzun vadeli borçları ancak belediyelerin parasal faaliyetlerini yürüten bankadan alabilir. Buenos Aires' de, toplam gelirlerin belir-

(48) R. SMITH, "Financing Cities in Developing Countries" IMF, Staff Papers, 1974, s.376.

li bir yüzdesi oranında borçlanılabılır. Keza Kahire'de de durum aynıdır.

Görüldüğü gibi, borçlanma yolu ile kaynak temini, yerel otoriteler açısından bir takım sınırlandırmalara tabidir. Bu sınırlandırmaların nedeni; herhangi bir sınır olmadığı takdirde, istediği şekilde ve meblâğda borçlanan idarenin borcun vadesinin bitiminde ana parayı ödemekte güçlük çekeceği endişesidir. Bir diğeri de borç yükünün gelecek kuşaklara yansması ve hizmetlerden yararlandıktan sonra borcun gelecek kuşaklar tarafından ödenmesidir.

VI- DİĞER GELİRLER

Belediyelerin diğeri gelirleri yukarıda belirttiğimiz ayırım dışında kalan gelirleridir. Bunlar malvarlığından doğan gelirler, değerleme resmi, ceza uygulamaları gibi gelirlerdir.

Belediyelerin mal varlığından doğan gelirlerini menkul ve gayrimenkul mallarla, menkul kıymetlerin gelirleri oluşturmaktadır. Belediyelere ait ev, bina, işhanı gibi mülkler bu kaynaklar arasında sayılabilir. Bu malların satılması veya kiraya verilmesi belediyelere bir gelir sağlar.

"Değerleme resmi" olarak da adlandırılan "şerefiye"ler, belediyeler tarafından yapılan bayındırlık işleri dolayısı ile değerleri artan mülklerin sahiplerinden, yeni hizmetten yararlanmanın karşılığı olarak alınan bir gelir türüdür; Şerefiyeler özellikle yeni gelişen ve büyüyen belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır.

Cezalar, belediye gelirleri içinde önemli bir yer tutan gelir çeşitlidir. Para cezalarından elde edilen gelirler iki kısımda ele alınabilir.

Birincisi, belediyelerin koymuş olduğu yasaklayıcı hükümlere uyulmaması halinde alınan para cezalarıdır.

Diğeri ise belediyelere ait vergilerin zamanında ödenmesinden doğan para cezalarıdır. Bunlardan birincisine para cezaları, ikincisine de vergi ve zam cezaları denilebilir(49).

Buraya kadar belediye gelirlerinin genel hatları ile incelenmesine ve değişik ülkelerdeki uygulamasına ayrılmıştır. Değişik ülkelerdeki uygulama olmasına karşın ülkemizdeki uygulama bundan sonraki bölümde ele alınacaktır.

(49) Bu konuda geniş bilgi için bkz: İ.H. ÜLKEMEN, Mahalli İdareler Maliyesi, s.179-195.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

I- TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

Belediyeler, yerel yerinden yönetim sistemi içerisinde birer komün idaresi olarak, yönetsel etkenlerden çok, toplu halde yaşamının ortaya çıkardığı doğal bir oluşumdur.

Tarih boyunca devlet, varlık nedeninin doğal sonucu olarak toplumun ve toplumu oluşturan yurttaşların maddi ve manevi refahını sağlamak amacı ile bir çok görev yüklenmek zorluğunda kalmıştır. Yasama, yargı ve yürütme görevleri olarak toplayabileceğimiz bu görevler diğer bir deyişle bütün kamu hizmetleri ya devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülmüş veya devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir takım yeni kuruluşlara bırakılmıştır. Bunun nedenleri çalışmamızın ilk bölümünde de açıklamaya çalıştığımız merkezden **yönetin** ve yerinden yönetim ilkelerinin özellikleridir.

En iyi siyasal topluluk, kendisini oluşturan kişilerin, büyük kısmının kendilerine ait ortak işlerin yürütülmesinde aracısız söz sahibi olduğu bir topluluktur. Bu bakımdan aracıyı ortadan kaldırmak için, bütün ulusu kapsayan alandan bir hayli küçük yönetsel bölgelerin bulunması gerekir ki, bu birimler yerel yönetimlerdir. Belli bir alan içinde oturma nedeni ile doğan ortak ve genel hizmetlerin görülmesi için yerel halkın örgütlenmesi, yerel yönetimleri yaratmıştır(1).

Ülkenizde yerinden yönetim iki kademede örgütlenmiştir.

(1) Belediyeler, T.C. İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Genel Raporu, Ankara 1972, s.2.

Ortak hizmetler için belediye veya köy idareleri, tüm ili ilgilendiren bölgesel hizmetler için de il özel idareleri görevlendirilmiştir.

Belediyeyi, "belde sınırları içinde yaşayan insanların yerel ve ortak hizmetlerini, bu insanların yararına, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütmek üzere kurulan ve üyeleri o beldenin halkı tarafından seçilen tüzel kişiliğe sahip bir örgüttür" biçiminde tanımlayabiliriz.

Belediye sözcüğünün kökü Arapça olup bir insan topluluğunun yerleşme niyeti ile oturduğu yer anlamına gelen "beled" kelimesinden gelir.

Ülkemizde belediyelerin mali yapısını incelemeden önce, belediyelerin gelişimini kısaca incelemekte yarar vardır.

1- Ülkemizde Belediyeciliğin Gelişimi

a) Cumhuriyet Döneminden Önce Belediyeler;

Türkiye'de Tanzimattan sonra uygulanmaya başlayan yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı bir alan da belediyelerdir(2). Tanzimattan önceki devrede bugünkü anlamda bir belediye kuruluşu ve anlayışının bulunmadığını, bugün "beledî hizmetler" adı verilen bazı görevlerin "kadı"ların yerine getirmekte olduğunu görmekteyiz(3).

XIX. Yüzyıl bağlarından sonra değişikliklere uğrayan geleneksel şehir yönetiminin ilk örneğine İstanbul'da rastlamaktayız. Osmanlı İmparatorluğunda ilk belediye örgütü İstanbul

(2) S. ONAR, a.g.e., s.712.

(3) İlber ORTAYLI, "Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu" Anne İdaresi Dergisi, C.6/4 Aralık 1973, s.16.

da 1854 yılında kurulan "Şehreminiği" ile başladı. Şehreminiğinin iki yardımcısı olmakla beraber ayrıca "İstanbul ahalisi ile esnafının ileri gelenlerinden mürekkep bir şehir meclisi teşkil olunacaktı. Bu meclis şehir işlerinin esas ve teferruatıyla meşgul olacaktı"(4). Bu şekilde ülkenizde ilk kez, İstanbul'da belediye işleri yerel ve seçilmiş bir meclise bırakılmış oluyordu. Ancak, bu örgüt belediye konusunda yetkili eleman bulunmadığı gerekçesi ile bir yıl sonra lağvedildi. Yerine, "Commission Municipale" adı verilen bir düzenleme komisyonu kuruldu. Komisyonun yedi üyesinden yalnız bir tanesi Türk, diğerleri çeşitli azınlıklara mensuptu. Bu komisyon bir belediye yönetmeliği hazırladı ve İstanbul'un belediye örgütü bakımından çeşitli dairelere ayrılmasını önerdi(5). Bu öneri üzerine Beyoğlu ve Galata semtleri "6. Daire-i Belediye" adı ile özel bir biçimde örgütlendirildi (1857). Şehrin Beyoğlu kesimi Avrupa ile ticari ilişkilerin en yoğun merkezi ve yabancı temsilcilerin bulunduğu bölge olduğundan, bu bölgede beledi hizmetlerin ve fonksiyonlarının öncelikle etkin bir biçimde yerine getirilmesi gerekiyordu. Daha sonra Selânik, Beyrut, İzmir gibi yerlerde "Vilayet Nizamnamesi"ne dayanılarak belediyeler kuruldu. Örneğin İzmir'de 1864'de yine aynı yıllarda Tuna vilayetinin birçok şehrinde, 1871'de Kıbrıs'ta, 1869'da Bağdat'ta belediye idarelerinin kuruluşu tamamlanmıştı(6).

Yeni kurulan belediye dairesinin başında "daire müdürü" denilen bir başkan ve onun başkanlığı altında bir de "Daire-i Belediye Meclisi" denilen bir belediye meclisi bulunmaktaydı.

-
- (4) S.S.ONAR, İdare Hukukunun Usulî Esasları, s.712'den. Osman Nuri ERGİN, "Muhtasar Mecelle-i Umur-u Belediye", İstanbul, Bahriye Matbaası 1341.
- (5) Selçuk YALÇINDAĞ, "Belediyelerin Görev ve Yetkileri", Belediyeler El Kitabı, TODAİE yayını, Ankara 1963, s.10.
- (6) İlber ORTAYLI, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Ankara 1974, s.152.

Başkan ve Belediye Meclis Üyeleri hükümet tarafından tayin ediliyordu(7). Bu uygulama 1867'den sonra İstanbul'un birkaç semtinde daha(8) belediye kurulması ile 1876'ya kadar devam ettiği ve aynı yıl toplanan "Birinci Meşrutiyet Meclisi", bir numaralı yasa olarak İstanbul ve Taşra Belediyeleri yasa tasarisını onayladı.

"Meclisi-Mebusan" ın feshinden sonra 1876 tarihinde "belediye reislikleri" kaldırılarak yerine birer müdür atandı. Ancak daha sonra Meşrutiyet Meclisi'nin onayı ile "Dersaadet Teşkilâtı Belediye Yasası", 1912 yılında yayımlandı ve 1930 yılına kadar yürürlükte kaldı.

Osmanlı İmparatorluğunda, belediye hizmetleri bir yüzyıla yakın bir bölümü içermesine rağmen, belde hizmetlerinin aksaması, belediyelerin örgütlenemeyişi, denetim fonksiyonunu sağlayamaması daha o yıllarda dikkati çekmiş ve eleştiri konusu olmuştur(9).

Osmanlı İmparatorluğunda kişilerin özel çabaları veya vakıf biçiminde yürütülen yerel hizmetlerin fonksiyonlarını yapamaz hale gelmesi ile birlikte batı toplumlarının taklit edilerek, belediye örgütü kurulması yoluna gidildiğini görmekteyiz. Ancak şu hususu gözden uzak tutmamak gerekir ki; ilk belediye örgütünün kurulması konusundaki gelişme batıdan tamamen farklı bir anlamdadır. Bu bakımdan ülkemizde belediyeler, batı toplumlarının aksine, doğal ve kendiliklerinden oluşmuş yer-

(7) Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara 1967, s.71.

(8) "867'de Beyoğlu'nda uygulanan belediye teşkilât ve usulünün bütün İstanbul'a uygulanması ve İstanbul'un 14 daireye ayrılması kararlaştırılmıştı. Fakat mali yetersizlik nedeniyle bu daireler faaliyetlerine devam edemediler. Daha önce kurulan Beyoğlu, dairesi ile Beykoz, Yeniköy, Adalar ve Tarabya daireleri devam edebildi.

(9) İlber ORTAYLI, a.g.n. s.23.

leşmemiş; aksine, batıdan çok sonra yasa zoru ile, adeta yapay olarak yaratılmışlar. Belediyeler hiç bir zaman genel yönetim organlarından bağımsız olarak düşünülmemiştir(10).

b) Cumhuriyet Döneminde Belediyeler

Türkiye Cumhuriyetinde belediyelerin ileri ve demokratik anlamda örgütlenmesi Cumhuriyetten yedi yıl sonrasına rastlamaktadır. Daha önceki yıllarda belediyelerin yönetildiği bütün yasalar ek ve değişiklikleriyle 3 Nisan 1930 tarihinde, 1580 sayılı Belediye Yasası ile yürürlükten kaldırıldı. Böylece Fransız sisteminin benzeri olarak, bütün Türk belediyeleri tek bir yasayla yönetilmeye başlandı.

Belediyelerin kuruluş, görev, yetki, maliye, kolluk işleri ve başka hususları düzenleyen yasa yukarıda belirttiğimiz 1930 tarih ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu"dur. Bu yasada Belediye; "Beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî şahsiyettir" şeklinde tanımlanmıştır. Belediyelerin mali işleri ise 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Yasanın özelliği, belediye gelirlerini devlet gelirlerine dayalı hale getirmek ve böylece devlet gelirlerindeki artışa oranla belediye gelirlerinde artış sağlamaktır(11). Öte yandan 1961 Anayasasının 112. maddesi "İdarenin Kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". 116. madde ise, "Mahalli İdareler il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" "Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında bir-

(10) İlber ORTAYLI, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, a.Ş.Ş., s.9.

(11) 50. yılda Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Dergisi Özel sayısı, Ankara 1973, s.52.

lik kurmaları görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir... " hükmü ile ülkemiz yönetsel kuruluşlarının esaslarını açıkça belirlenmiştir. Belediye yasasında, yürürlüğe girme-sinden bu yana gereksinmelerin ve gelişen koşulların zorunlu-luğu nedeniyle bazı yasal değişiklikler yapılmıştır. Bunların en önemlisi 1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile yapılan değişikliktir.

Birçok ülkede yerel yönetimlerle ilgili yasalar genellik prensibinden hareket edilerek hazırlanmış ve bu yasaların uygulannasında köy ve şehir ayırımı yapılmamış olmasına rağmen, bizde belediye örgütünün ancak bazı nitelikleri taşıyan belde-lerde kurulması kabul edilerek genellik prensibine yer veril-miştir.

Ülkemizde belediye kurulabilmesi için bir belde nüfusunun, son nüfus sayımına göre ikibin kişinin üzerinde olması veya nüfusu ne kadar olursa olsun o beldenin il veya ilçe merkezi olması gerekmektedir(12).

Türkiye'de belediye yönetinlerinin niteliğini, yukarıda belirttiğiniz esasları da gözönüne alarak aşağıdaki şekilde saptayabiliriz;

- i- Belediyeler **tüzel** kişiliğe sahiptir,
- ii- Nüfusu ikibin kişinin üzerinde olan beldelerde veya nüfusa bakılmaksızın il veya ilçe merkezi olan yer-lerde kurulur,
- iii- Görevleri genel olarak, sınırları içinde belde hal-kının müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak-tır,

(12) GÖZÜBÜYÜK, a.g.e. s.33.

sindir, bazıları onaylamaya bağlıdır. Kesin kararlara karşı itiraz olunabilir ve bütün kararların iptali istenebilir(19).

Belediyenin diğer bir karar organı da belediye encümenidir. Üyeleri, belediye daire başkanları ve belediye meclisi üyelerinden oluşur. Belediye encümeni, belediye başkanının gönderdiği konuları görüşür ve çoğunlukla karar verir(20). Encümen bütçenin ilk incelemesini yapmak, saymanlık hesaplarına incelenek, aktarma yapmak, kanulaştırma kararı vermek, tarife düzenlemek, belediye yasaklarına karşı çıkılan hareketlere ceza vermek gibi yasada belirtilen görevleri yapmakla görevlidir(21). Encümen kararlarına karşı belediye başkanı itiraz edebilir.

Belediye Başkanı belediyenin yürütme organıdır. Belde halkı tarafından, çoğunluk usulü ile tek dereceli olarak, 4 yıl için seçilen(22) Belediye Başkanı, meclis ve encümenin kararları ve belediye emir ve yasaklarını uygulamak, belediyenin gelir ve giderlerini izlemek, malları yönetmek, sözleşme yapmak, mahalli nitelikteki işleri yürütmek, gibi görevlerle yükünlüdür(23).

Belediyenin karar ve yürütme organlarından başka 1580 sayılı yasada yer alan belediye örgütü vardır. 1580 sayılı Belediye yasasının "Belediye Heyetleri, Memur ve Müstahdemler" başlıklı 88. maddesinde belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcılardan başka, daire başamirleri ile diğer personelin bulunacağı belirtilmiştir(24).

(19) 1580 Sayılı Yasa Madde 71,73,73.

(20) 1580 Sayılı Yasa Madde 84.

(21) 1580 Sayılı Yasa Madde 83.

(22) 307 Sayılı Yasa Ek Madde 1, 3.

(23) 1580 Sayılı Yasa Madde 98-99.

(24) Nuri TORTOP, "İdarenin yeniden düzenlenmesi açısından belediye ve özel idareler", Türk İdare Dergisi Temmuz 1967, s.85.

3- Belediyelerin Görevleri

Yukarıda belediyelerin gelişimine, görevlerinin kapsamına ve organlarına kısaca değindik. Ülkemizde belediyelerimize bırakılan hizmet ve görevler 1580 Sayılı Yasanın 15. maddesinde 76 kalemde sıralanmış ve 16. maddede belediyeler gelirlerine göre derecelendirilerek, görevleri şu şekilde gruplandırılmıştır;

- Her belediye için zorunlu olan işler,
- Bütün belediyeler için seçimlik işler,
- Geliri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan işler (15. maddenin 40 ve 58. fıkralarında yazılı görevler için),
- Geliri 200.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan işler (15. maddenin 45 ve 53. fıkralarında yazılı görevler için),
- Geliri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan işler (15. maddenin 46, 54, 55. fıkralarında yazılı görevler için).

Bunlar dışında, bir çok yasa tüzük ve yönetmeliklerle belediyelere verilmiş görevler vardır. Belediyelerin görev alanları kısaca altı ana madde halinde incelenebilir(25).

a) Sağlık Görevleri: Belediyelerin sağlıkla ilgili görevleri iki kısımda gruplandırılabilir. Koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri. Tedavi edici sağlık hizmetleri.

aa) Koruyucu Sağlık Hizmetleri: Salgın ve bulaşıcı hastalıklarla uğraşmak ve bu konuda merkezi hükûmet örgütü ile bir-

(25) Selçuk YALÇINDAĞ, a.g.m. s.15-22.

likte çalışmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmesine ruhsat vermek, belde halkının yiyeceği, içeceği ve kullandığı maddelerin satıldığı ve korunduğu, diğer taraftan barındığı, konakladığı, eğlendiği yerlerin ve halk ile temas eden esnaf ve satıcıların sağlık ve temizliğinin denetimini yapmak, bunlara ruhsat ve belge vermek, bakteriyolojik ve kimyevi tahlil laboratuvarları yaptırmak, içme suyu ve kanalizasyon tesisleri vs. yaptırmak, işletmek gibi.

bb) Tedavi Edici Sağlık Hizmetleri:

Belediyelerin tedavi edici sağlık hizmetleri de, belediye dispanserleri, hastahaneleri, doğum evleri kurmak, ilica, hamam kurmak, işletmek gibi hizmetleridir.

b) İmar Görevleri: Belediyelerin imar görevlerinden başlıcaları şunlardır:

Belde haritasını yaptırarak gelecekteki imar planını düzenleyerek, şehrin bu plana uygun şekilde gelişmesini sağlamak imar planında gösterilen yol, köprü vs. leri inşa etmek, inşaat ruhsatı vermek ve bunları mevzuata ve imar planına uygunluğunu denetlemek, imar çalışmalarını için kamulaştırmalar yapmak, ucuz arsa vermek vs. gibi.

c) Kültür ve Beden Eğitimi Görevleri: Kültür ve beden eğitimi hizmetleri alanında belediyelere verilen başlıca görevler şunlardır:

Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak, mesleki kurslar düzenlemek, tiyatro, müzeler kurmak, stadyum ve yarış yerleri yapmak.

d) Beldenin Düzeni ve Güvenliği ile İlgili Görevler: Belediye zabıtası, itfaiye hizmetini kurmak ve yürütmek gibi gö-

revlerdir.

e) Sosyal Yardım Hizmetleri ile İlgili Görevler: Belediyenin sosyal yardım hizmetleri ile ilgili başlıca görevleri şunlardır: Fakirler için yurtlar yaptırmak, kimsesiz çocukları korumak, yerleştirmek, fakir ailelere yardım etmek, muhtaç asker ailelerine yardım yapmak vb. gibi.

f) Ekonomik ve Ticari Hayatla İlgili Görevler: Belediyelerin ve önemli fonksiyonlarından birisi de ekonomik ve ticari hayatı düzenleyici denetleyici fonksiyonlarıdır. Bu görevleri, fiyatları denetlemek, gıda sağlık denetimi yapmak, açık arttırmaları denetlemek, ölçü ve tartı aletlerini denetlemek vb. gibi. Bu hizmetlerin yanısıra fuar, sergi, panayır açmak gibi hizmetler gören belediye bizzat ekonomik ve ticari faaliyette de bulunabilir. Otel, gazino açabilir, un, ekme fabrikaları açabilir, işletebilir. Elektrik havagazı tesisleri kurup işletebilir vb. gibi belediyelerin ekonomik ve ticari hayatı düzenleyici görevleri aslında oldukça geniş bir konu olup, belediye görevlerinin büyük bir kısmını kapsamaktadır. Ancak, belediyeleri finansman açısından incelediğinizden, belediye görevlerini ve dolayısı ile belediyelerin ekonomik ve ticari hayattaki görevlerini özet olarak belirttik(26).

4- Belediyelerin Yetki ve İntiyazları

Dar bir çerçeve içersinde incelememize rağmen, beledi-

(26) Bu konuda geniş bilgi için bkz: Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye de Mahalli İdareler, Ankara 1967, Fehmi-YAVUZ, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, Ankara 1966, Selçuk YALÇINDAĞ, "Belediyelerin Görev ve Yetkileri" Belediyecilik El Kitabı TODAİE Yayını, İ.H. ÜLK-MEN, Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri, Ankara 1960, İçişleri Bakanlığı "Belediyeler" İç Düzen Yayınları, Ankara 1972.

yelerden yapılması beklenen hizmetler çok geniş bir alanı kapsanmakta ve belde halkını hergün ve yakından ilgilendiren bir çok önemli konuları içine almaktadır. Belediye Yasasının ve sonradan yapılan tadil ve ekleri ile Belediye Yasasının dışındaki yasaların belediyelere verdikleri görevlerin genişliği, ülkemizdeki merkezi yönetimin belediyelere verdiği görevlerde pek kıskanç davranmadığı, hatta belki de belediyelere yapabileceklerinden çok görev yüklenmiş olduğunu dahi akla getirmektedir(27).

Belediyelerin bu kadar geniş görevlerine karşılık acaba yetki, intiyaz ve haklarının sınırı nedir? Bu sorunun açıklanması için yasalarla belediyelere verilen yetkileri gözden geçirelim;

Daha önce de belirttiğimiz gibi belediye bir tüzel kişidir. Tüzel kişi olması nedeniyle 1580 Sayılı Yasanın 19. maddesi belediyenin bu sıfatla yapabileceği işlemleri tek tek belirtmiştir. Tüzel kişi olarak belediyeler, belde sınırları içinde veya dışında menkul ve gayrimenkul mallara sahip olabilir ve üzerinde her türlü tasarrufta bulunabilir. Kendisine ait olmayan binalara kiralayabilir. İkras veya istikrazda bulunabilir, bağışlara kabul eder, benzeri her türlü taahhüte girişebilir, mahkemelerde davacı ve davalı, sulh ve ibra olabilir.

1580 Sayılı Belediyeler Yasasının 19. maddesinde belediyelerin intiyazlarını;

Belediye sınırı içinde su, elektrik, havagazı, tramvay, otobüs ve benzerleri ile belde içindeki göl, nehir, körfezlerde ve civar sahillerde yolcu nakli yapmak, mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek.

(27) Selçuk YALÇINDAĞ, a.g.m. s.22.

Bu şekilde, hizmet bölüşümü içinde belediyelerin yüklen-
diği görevleri kısa olarak gördük. Konumuz açısından önemli
olan belediyelerin gelir bölüşümü içerisindeki yeridir. Bu ba-
kından bundan sonraki ayırında gelir bölüşümü içinde belediye-
lerin gelir kaynaklarını incelemeye çalışacağız.

II- BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI

Türkiye'de belediye gelirleri, sisten olarak 5237 Sa-
yılı Belediye Gelirleri Yasası ile 1580 Sayılı Belediye Yasa-
sına dayanmaktadır. Bunların dışında belediyelerin ekonomik
işletmelerine ait yasalarla, diğer gelir kaynaklarını, beledi-
yelere tahsis eden yirmi kadar yasa sistemi tamamlanmaktadır.
Belediye Yasası ile tahsiline yetki verilen gelir çeşidi 15'e
Belediye Gelirleri Yasasına dayanılarak tahsil edilengelirin
toplamı ise 44'e varmaktadır. Bu şekilde belediyelerin vergi,
resin, harç, ücret, pay ve diğer adlarla tahsil ettiği gelir
çeşiti 80 kalemi bulmaktadır(28).

Belediye gelirleri konusunda 1948 yılında yürürlüğe ko-
nulan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasasının, bugünün ge-
reksinmelerini karşılanaktan uzak olduğu rahatça ileri sürü-
lebilir. O tarihten bu yana ülke koşulları çok değişmiş, ül-
kenizde belediyeler hizmetini yoğunlaştıran kendine özgü et-
kenler olmuştur.

Türkiye'de belediyeler, çoğunlukla, faydaları kısmen ve-
ya tamamen yararlananlar arasında bölünebilen mal ve hizmet
arzemektedirler. Bu bakından hizmetlerini finanse ederlerken
merkezi yönetime göre, ücret, harç veya şerhiye şeklindeki
gelirlerinin nisbi olarak daha fazla olması ihtinalli vardır.

(28) "Belediye Gelirleri Kanununa ek Kanun Teklifi Geçici Ko-
misyon Raporu", TBMM 59 nolu Geçici Komisyon Raporu S.
Sayısı 713, s.5.

- Yangından korunma giderlerine sigorta kuruluşlarının katılma payı

IV. Bölüm: Belediye Aracılığı İle Tahsil Olunan Gelirler

- Değerleme resmi
- Ulaşım araçları plaka resmi
- Deniz ulaşım araçları resmi
- Liman işgal resmi (bu resme ait hüküm Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir)
- İskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmi
- İlan ve reklam resmi (başlıca hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.)
- Ölçü ve tartı aletlerinden alınacak muayene resmi
- Kantar resmi
- Hayvan alım-satım resmi
- Tellâllik resmi
- Eğlence yerleri açılmasına ait ruhsat harcı
- Eğlence resmi
- Yer işgal resmi
- Kazan ve motorlardan alınacak resim
- Akaryakıt resmi
- Akaryakıt depo ücreti
- Kaynak suları resmi
- Yapı ruhsat denetleme harcı
- Oyun aletleri resmi

V. Bölüm: Tahsili İsteğe Bağlı Gelirler

- Süs köpekleri resmi
- Tente, siper ve saçak resmi
- Modern araçlarla yapılacak temizlemelerden alınacak ücret

VI. Bölüm: Türlü Gelirler

- Kiralamalara ait sözleşme resmi
- İmtiyazlı şirketlerden alınan menfaat payları
- Belediye Yasası ile diğer özel yasalara atıf yapılmak suretiyle tahsil edilen çeşitli resim harç ve ücretler

Belediyelere gelir sağlayan Belediye Gelirleri Yasası dışında, oyun aletlerinden alınacak resim hakkında 3934 Sayılı Yasa, Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında 4109 Sayılı Yasa, Hafta Tatili Hakkında 394 Sayılı Yasa, 1580 Sayılı Belediye Yasası, 197 Sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Yasası, 1318 Sayılı Finansman Yasası, 1319 Sayılı Emlâk Vergisi Yasası, 6802 Sayılı Gider Vergisi Yasası da belediyeler için bazı gelir kaynakları sağlamıştır. Bu yasalarla sağlanan belediye gelirleri ile birlikte Belediye Gelirleri Yasasının saydığı gelir kaynaklarını kısaca incelemekte yarar vardır.

A- Belediye Payları

Belediye gelirleri konusunda en önemli kaynak, Belediye Gelirleri Yasasına ve özel yasalara göre Devlet veya özel idare gelirlerinden ayrılan paylardır. Belediye payları genel bütçe gelirlerinden belediyelere verilen paylar ve ge-

nel bütçe gelirlerinin dışında belediyelere verilen diğer paylar olarak iki kısımda incelenebilir.

1- Merkezi Hükümetçe Toplanan Vergilerden Belediye Payları

a) Gelir ve Kurumlar Vergisi Tahsilâtından Belediye Payı:

Toplam gelir ve kurumlar vergileri hasılatından yüzde 5'i belediye payı olarak ayrılır. İller Bankasına doğrudan doğruya gönderilen bu paylar, bankaca belediyelere nüfusları oranına göre dağıtılır.

b) Emlâk Vergisinden Belediye Payı:

Türkiye'de belediyelerin aldığı önemli bir pay da emlâk vergisinden alınan belediye payıdır. 1319 Sayılı Emlâk Vergisi Yasasını değiştiren 1446 ve 1610 sayılı yasalar uyarınca vergi dairelerince tahsil edilen emlâk vergisi hasılatından, o bölgedeki belediyelere yüzde 45 oranında pay verilir. Belediyelere ayrılan bu pay, vergi dairesi veya mal sandığı tarafından belediye ve belediyelere nakten her ay sonu itibariyle, o ayı izleyen ay sonuna kadar ödenir.

c) Gümrük Vergisine Eklenen Belediye Payı:

Gümrük vergilerinden munzam vergi şeklinde tahsil olunan Gümrük Vergisi belediye payında eklenen munzam oran yüzde 15'dir. Gümrük vergisi ile birlikte tahsil edilen pay İller Bankasına gönderilir.

d) Akaryakıt, İstihsal Vergisi Tahsilâtından Belediye Payı:

6802 Sayılı Gider Vergisi Yasası gereğince akarya-

kıt istihsal vergisi tahsilâtının yüzde 8'i belediyelere aittir.

e) Tekel Maddelerinden Alınan İstihsal Vergisinden Belediye Payı:

Tekel maddelerinden alınan istihsal vergisinin yüzde 2'si belediyelere aittir. Bu pay bütçe dönemi başından itibaren aylık taksitleri hesaplanarak İller Bankasına gönderilir ve yıl sonunda mahsup işlemleri yapılır.

f) Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Trafik Cezalarından Belediye Payı

197 Sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Yasası, gereğince alınan vergi ile Karayolları Trafik Yasasına göre trafik zabıtasınca tahsil olunan cezaların yıllık tahmini üzerinden yüzde 11 oranında belediyelere verilme üzere İçişleri Bakanlığı emrine ve İller Bankasındaki bir hesaba ödenir.

2- Diğer Belediye Payları

Belediyelerin, genel bütçe gelirlerinden aldığı paylar dışında, aldığı payları aşağıda kısaca belirtmekle yetiniyoruz.

- Telefon abone ve konuşma ücretlerinden belediye payı (abone ve konuşma ücretlerine belediye meclis kararı ile en çok yüzde 20 pay eklenir.),
- Elektrik ve havagazından belediye payı, (Havagazının metreküpünden 2 kuruş, elektriğin her kilovatından 1 kuruş belediye payı alınır.),
- İmtiyaz veya ruhsatı mutazammın tasdikli mukaveleler uyarınca alınacak belediye payı,

- Tarifeleri belli nakil vasıtaları ile banliyo hatları bilet bedellerinden belediye payı (bilet bedellerine yüzde 10'u geçmemek üzere belediye payı eklenir.)

B- Belediyelerin Öz Gelir Kaynakları

"Belediyelerin öz gelir kaynakları" başlığı altında topladığımız gelirlerin, belediyelerce tahakkuk ve tahsil edilen veya belediyelere ait olan resim, harç, belli giderler karşılığı alınan iştirak payları, belediyece yönetilen kurumlar gelirleri, belediye malları gelirleri olarak bir ayırım uygulanabilir.

a) Resimler, belediyelerin resim gelirleri esas olarak Belediye Gelirleri Yasasında hükme bağlanmıştır. Belediye öz gelirleri içinde en önemli vergi kapsayan resimler şu kalemleri kapsamaktadır; Değerleme (şerhiye) resmi, tente ve siper resmi, kantar resmi, ölçü ve tartı aletlerinin muayene ve damga resmi, kaynak suları resmi, hayvan kesim resmi, toptancı hali resmi, hayvan alım satım resmi, tellâllik resmi, temizleme ve aydınlatma resmi, akaryakıt istihsal resmi, eğlence resmi ve diğer resimler.

b) Belediyelerin harç gelirleri, yapı ruhsat ve denetleme harcı hafta tatili ruhsat harcı, taşıt araçlarını işletme ve et nakli için verilecek ruhsat harcı ve diğer harçlardan meydana gelmektedir.

c) Harcamalara katılma payları, belli hizmetlere harcanan giderler karşılığı olarak belde sakinlerinden alınan katılma paylarıdır. Bunlar yol, kanalizasyon, su tesis giderlerine katılma payı, harita ve inâar planı giderlerine katılma payı, yol, kanal bedeli ve diğer paylar.

d) İşletme kârları, belediyelerin yönettiği kurumlar-

dan elde ettiği gelirlerdir. Bunlar belediyenin, hastahane, itfaiye, basınevi, fidanlık, oto park, vb. gibi yerlerden elde ettiği gelirlerdir.

e) Belediye malları gelirleri belediyenin mülkiyetindeki menkul ve gayrimenkul mallarının kiraya verilmesinden veya satılmasından elde edilen gelirlerdir.

C- Yardımlar

Belediyelere yapılan yardımlar, genel bütçeden yapılan yardımlar ve bakanlık yardımları olmak üzere ikiye ayrılabilir.

1- Genel Bütçeden Yardımlar

Genel bütçeden belediyelere yapılan yardımlar, fonlardan yararlanma olanağı kalmamış borçlanamayan belediyelere programda bulunan hizmetlerin tamamlanması amacı ile yapılmaktadır. Bu yardımlar planlı dönemin başından bu yana programlardaki yatırımların gerçekleştirme zorunluluğundan dolayı her yıl bütçede yer almaktadır. Bu yardımlar 1962 yılında düşük bir tutarda iken 1970 lerde birkaç misli olmuştur.

2- İçişleri Bakanlığı Yardımları

İçişleri Bakanlığının belediyelere yaptığı yardımlar üçe ayrılır.

a) Müşterek Trafik Fonundan Yardım

Hazinece alınan Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile trafik zabıtasınca tahsil edilen cezaların yıllık toplamı üzerinden yüzde 19'u müşterek trafik fonuna ayrılarak, İller Bankasında İçişleri Bakanlığı hesabında birikir. Bu hesaptan "Trafik nevzuu ile ilgili hizmetlerini bizzat başarma inkânı bu-

Tablo VIII

Genel Bütçeden Ayrılan Bağış Yardımları

<u>Yıllar</u>	<u>Miktar (Bin ₺)</u>
1962	27.402
1963	20.000
1964	40.000
1965	56.500
1966	12.400
1967	95.000
1968	90.000
1969	127.100
1970	125.000
1971	243.500
1972	125.100

KAYNAK: Kuruluşundan Bugüne kadar İller Bankası, Ankara 1974, s.96'dan yararlanılmıştır.

lamıyan" belediyelere ve il özel idarelerine bir komisyon e-
liyle ve İçişleri Bakanının onayı ile yardım yapılır(29). Uy-
gulamada, belediyelerin istekleri komisyonda incelenerek kara-
ra bağlanmakta ve İçişleri Bakanı tarafından onaylanarak dağı-
tım yapılmaktadır.

b) Yeni Kurulan Belediyelere Yardım

Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan "Belediyeler ya-
pılacak yardım ve ödemeler" isimli bölüm 1967 yılında "Beledi-

(29) 1963 tarih ve 197 Sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi
Yasası md.17.

Tablo IX

Müşterek Trafik Fonundan Belediyelere Yapılan Yardımlar

<u>Yıl</u>	<u>Tahsis Miktarı</u>
1965	4.626.388
1966	12.200.000
1967	4.841.000
1968	15.066.000
1969	10.832.000
1970	11.450.000
1971	9.029.595
1972	9.301.780
1973	7.103.000
1974	5.491.000

KAYNAK: Faruk ÜLKÜER, "Belediyelere Yapılan Yardımlara İlişkin Yeni Gelişmeler ve Karşılaşılan Zorluklar" İller ve Belediyeler Dergisi Mayıs 1975, s.285'den yararlanılmıştır.

yelere yardım" adıyla İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılmış ve ilgili bölüme konan ödenekler bu bakanlıkça belediyelere dağıtılmaya başlamıştır. İçişleri Bakanlığı, bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğinin dağıtım esaslarını gösteren bir yönetmelik de yapmıştır.

Bu yönetmeliğe göre, yardından sadece sonucu alınmış son yıl kesin hesaplarına göre gelirleri toplamı 200 bin liranın altında olan belediyeler yararlanabilmektedir. Uygulananda, isteği olup olmadığına bakılmaksızın, yeni kurulan belediyelere, hizmet binası yapılmak üzere 25 bin TL. yardım yapılmaktadır. Diğer her türlü yardımlarda da miktar 25 bin TL.

olmaktadır.

Belediye yardımları, bu şekilde tanımlanmamasına rağmen aslında fon'dur. Zira fonun bütün özelliklerine sahiptir.

Zira aynı şekilde belediye yardımları, merkezi idarenin mahalli idarelere yaptığı karşılıksız ve belli bir hizmete ayrılmış olmayan genel yardımlar grubuna dahildir. Ancak, İçişleri Bakanlığı yardımıyla ilgili takdirini kullanması sırasında uyacağı kuralları belli etmek, yardımları başıboşluktan kurtarıp, disiplin altına almak ve yardımları yatırımlara yöneltmek amacı ile bir yönetmelik yapmıştır.

c) Asker Ailesi Yardımları

Şehir sınırları içinde tarifeleri belirli bütün ulaşım araçlarının bilet bedellerine, Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılacak % 3'e kadar zam geliri İçişleri Bakanlığı emrine İller Bankasına yatırılır ve bu paralar kendi ihtiyaçlarına sağlama-yan belediyelere (ve köylere) yardım için kullanılır.

D- Olağanüstü Gelir-Borçlanma (İstikraz)

1- Belediyelerin Borçlanma Yetkileri

Belediyelere, gerek belediye yasası ve gerekse bazı özel yasalarla belediye hizmetlerinin görülmesi için borçlanma yetkisi verilmiştir. Belediye kanununda belediye borçlanmalarının nereden ve ne şekilde sağlanacağına ait bir kısıtlama yoktur. Bu bakımdan belediye meclisleri gerek doğrudan doğruya bankalardan, gerekse tahvil çıkartmak suretiyle halka müracaat ederek borçlanabilirler ise de belediyelerin mali durumları bu şekilde borçlanmaya uygun olmadığından belediyeler çoğunlukla İller Bankasından borçlanmaktadır.

İller Bankası, il özel idareleri ile belediye ve köyle-

Tablo X

Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonundan Yapılan Yardımlar

<u>Yıllar</u>	<u>Yardım Toplamı (TL)</u>
1964	840.568
1965	1.075.233
1966	336.893
1967	288.190
1968	321.858
1969	118.174
1970	442.437
1971	162.357
1972	77.845
1973	106.766
1974	283.149

KAYNAK: Faruk ÜLKÜER, a.g.m, s.285'den yararlanılmıştır.

rin ve bu yönetimlerin kuracakları birliklerle bu yönetimlere bağlı, tüzel kişiliği olan ya da olmayan ve "katna bütçeli idare" ve kurumların inar işleri ile ilgili konularda uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleri ile 4759 sayılı yasaya bağlı kalmak üzere kurulan tüzel kişiliğe sahip bir kuruluştur. Bu banka 1933 yılında kurulan ve 12 yıllık çalışmada bulunan 15 milyon lira sermayeli Belediye Bankasının yerini almıştır.

Bankanın 30 maddeden ibaret olan kuruluş yasası, genel bir bakışla gözden geçirilecek olursa İller Bankası'nın şu karakterleri taşımakta olduğu görülür:

a) Belediyelerin, Özel İdarelerin ve Köylerin ve Yerel Yönetimlerin kuracakları birliklerle bunlara bağlı "katma bütçeli idare" ve kurumların imar işleri ile ilgili teşebbüsleri için krediler sağlayabilecek ve bu işleri destekleyebilecek mali bir kurum meydana getirmek,

b) Yasanın konusuna giren teşekkül ve kurumların bayındırlık işleri ile ilgili yapacakları her türlü tesis ve yapılar ile bunların teknik nezaret ve denetlenmesini de üzerine almak suretiyle teknik eleman ve imkânlardan yoksun bulunan bir çok belediye, özel idare ve köylere bu teknik yardımı yapabilecek bir teşekkül kurmak,

c) Yerel yönetimlerce yaptırılması olanaksız veya toplu olarak yaptırılmasında fayda görülen tesis ve yapıları bizzat yapacak veya yönetimlerin yararın en uygun şekilde yaptırarak kendilerine teslim edecek ve icabında bunlar için lüzumlu malzeme, teçhizat, alet ve cihazları yurt içinden veya yurt dışından temin ederek idarelerin kullanmasına arz edecek bir hizmet kurumunu elde etmek.

Muamele yaptığı müşterilerin özellikle yasada yazılı yönetim ve kurumlardan ibaret bulunması ve bunlara sağlanan kredilerde dahi hemen yalnız bankanın "idame masraflarına" veya banka dışında sağlanan ilave kaynaklar için ödemek zaruretinde kaldığı faiz ve diğer masrafları karşılayacak miktarda düşük bir faiz alınması ve nihayet ileride açıklanacağı üzere banka kârının hemen tamamının yine bu idarelerin çıkarlarına intikal etmesi gibi hususlar İller Bankasını bir kâr kurumu olmaktan tamamen uzak tutmuştur.

Yasa, esas itibariyle İller Bankasının faaliyetlerinden yararlanacak yerel ve bölgesel yönetimleri şöyle saymıştır:

i- İl özel idareleri

- ii- Belediyeler
- iii- Köy idareleri
- iv- Yukarıda üç maddede yazılı idarelerin kuracakları birlikler
- v- Bu yönetimlere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumlar.

Bankanın Görev ve Yetkileri:

- Şehir, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara kendi tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamak.

- 3611 sayılı yasa hükümleri geçerlikte kalmak şartıyla bu idare ve kurumların talepleri üzerine harita, plan, proje, keşif ve etüdüleri yapmak veya yaptırmak, yerel olarak yaptırılması olanaksız tesis ve yapıların banka tarafından yaptırılmasını sağlamak.

- Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerden 3611 sayılı yasa ile yapım ve denetlemeleri Bayındırlık Bakanlığına verilenler dışında kalanların, isteme ve imkâna göre fenni nezaret ve denetlemelerini üzerine almak.

- Banka yasasının 1. maddesinde gösterilen yönetim ve kurumlara gerekli olacak makina, aletler ve edevat, gereç ve eşyadan temin edebileceklerini bu idare ve kurumlara satmak veya kiralamak.

- Bu yönetim ve kurumların banka aracılığı ile sigorta ettirmek isteyecekleri menkul ve gayrimenkul malları sigorta ettirmek.

- Tüzüğünde izin verilecek banka işlerini yapmak.

- Yukarıda yazılı ödevleri yapmak üzere her türlü araç ve malzeme temin etmek ve bu işler için gerekli tesisleri doğrudan doğruya veya ortaklık suretiyle vücuda getirmek bu konuda yapılacak işlere gerekli görülürse ortaklık etmek.

Bunlardan ayrı olarak:

- i- Ortak idareleri, nan ve hesabına teknik elemanlar yetiştirmek üzere talebe okutmağa ve yabancı ülkelere öğrenci veya stajyer göndermeğe ve bu alanda yayınlar yapmağa yetkilidir.
- ii- İlgili bakanlık müsaadesi ve bankalar kanununa göre banka, şube açmağa ve gereken yerlerde muhabir buldurmağa yetkilidir.
- iii- Açacağı krediler için ortak idareler gelirlerinden bir kısmının veya tamamının üzerindeki intiyazlarını ve menfaatlarını karşılık isteyebilir.
- iv- Ortak idarelerin bankaca dağıtılmakta olan gelir ve payların borç ödeninceye kadar tutmakla yetkilidir.

İller Bankası Ayrıca

- a) 5237, 6802, 197 ve 202 sayılı yasalar gereğince, merkezi yönetim tarafından çeşitli vergilerden belediyeler ve il özel idareler hisseleri olarak İller Bankasına yatırılan vergi paylarını nüfus esasına göre bütün belediye ve il özel idarelerine dağıtır. Bu paylar şunlardır: Gelir vergisinin yüzde 5'i, gümrük vergisinin yüzde 15'i, ihalelerden alınan yüzde 01-2,5 belediye payı, akaryakıt istihsal vergisinin yüzde 8'i taşıt vergisinin yüzde 11'i, tekel maddeleri istihsal vergisi gelir tahmininin yüzde 2'sidir.

- b) Banka, 5116 ve 5237 sayılı yasalarla ve yönetmeliğe göre işlemekte olan belediyeler fonuna ait işlemleri yürütür.
- c) Banka, genel bütçeden belediyelere yapılan yardımlara ait harcama işlerini yürütmektedir.
- d) 197 ve 202 sayılı yasalarla, Maliye Bakanlığında gelen paylarla oluşan ve İçişleri Bakanlığı emrinde bulunan (müşterek trafik fonu) na ait işlemleri yapmaktadır.
- e) Banka, 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Yasasına göre, İller Bankasında toplanan turizm fonundan özel ve tüzel kişilere, belediyelere, özel idarelere verilen kredilere ait işlemleri yürütmektedir.
- f) Belediyelere teslim edilen su ve elektrik tesislerinin işletme ve bakımlarına, kendi örgüt vasıtasıyla yardımcı olmakta, icabında bunları denetlemektedir.

2- İller Bankasının Belediyelere Yardımları

a) Kredi Yardımları

Belediyeler, kendi yaptırdıkları veya İller Bankası aracılığı ile tamamlanmasını istedikleri kamu hizmetleri ile ilgili tesislerin yapımı için gerekli paradan kendi istikraz durumlarına göre borçlanabilecekleri miktarı bankadan borçlanırlar. Bakiyesini İmar ve İskân Bakanlığı emrinde olup İller Bankasındaki bir hesapta toplanan belediyeler fonundan talep ederler.

Bankadan, herhangi bir kamu tesisinin yapılması için borçlanmak isteyen belediye, evvelâ bir yazı ile bankaya başvurur, bankanın ilgili servisleri bu belediyenin ne kadar ve kaç se-

ne vade ile borçlanabileceğini hesap ettikten sonra belediye-ye bu hususu bildirir ve ayrıca doldurmaları ve onaylayıp göndermeleri için iki formül yollar. Bu formüllerden biri belediye meclisinin, borçlanma senedini belediye adına reisin veya başka birisinin inzalanmaya yetkili kılındığını gösteren karar örneğidir.

İş, belediye tarafından yaptırılacak ise, bankaca belediyeye açılan bu kredinin, senedin ikinci maddesi hükmüne göre, bir yıl içinde çekilmeye başlanmak suretiyle kullanılmış olması gerekir. Üçüncü maddeye göre belediye bu krediden doğru-doğruya para çekemez. Çekiliş istihkak raporlarına ve tediye emirlerine göre ilgililere yapılır. Belediye bu krediyi hangi işi için almışsa o iş için kullanabilir. Ondan başka bir iş veya maksada kullanamaz.

İş, bankaca yaptırılacak ise, açılan kredi belediyeye gönderilmez. Bölgece hazırlanmış istihkak raporlarına göre bankanın işi ihale ettiği müteahhide ödenir. Belediyenin cari hesabına bu miktar borç kaydedilir. Ancak belediyenin bu kamu tesisinin banka tarafından yaptırılabilmesi için, belediyenin bankaya ayrıca yetki mazbatasını göndermesi gerekir.

b) Kredi Verme Şartları

Yasanın bankaya vergidi belediyelere kredi sağlamak görevi 1946 tarihli İller Bankası tüzüğü ile şu şekilde düzenlenmiştir.

i- Bankadan istenecek kredilerin, bankaca yapılarak İmar ve İskân Bakanlığınca onanacak ana programlara ve yerin ihtiyacı ve faydalarına uygun şekilde meydana getirilecek iş ve tesislere ait olması

ii- Bu krediler için bankaya karşılık gösterilmesi ve bu

lir. İmar planında mevcutsa yaptırmak istediği tesisin projesinin önceden hazırlanmış olması **gerekir!**

Yapıların inşası için yine belediyenin haritasının ve imar plânının daha önceden yapılmış olması gerekir. Banka bu işleri kendisi yapacaksa belediyeden kendisine yazı ile başvurusunu ister. Belediyenin durumu müsait ise banka işi yapacağı yıl programına alır.

d) Bankanın Denetim Hizmetleri Yardımı

Yukarıda bahsedilen işleri belediye kendisi yaptırmakta ise yüklenicinin işi fen ve şartname hükümlerine uygun yapıp yapmadığının denetimini İller Bankasından isteyebilir. Bu takdirde banka masrafına karşılık belirli bir ücret karşılığında işin denetimini ilgili bölge müdürlüğü teknik elemanlarına yaptırır (madde 7/c).

e) Belediye Mallarının Sigortalanması Yardımı

Belediye İller Bankası aracılığı ile her türlü menkul ve gayrimenkul mallarını sigorta ettirmek isteyebilir. Bu takdirde banka belediyenin belirttiği mallarını (belediye binası, okul, çarşı., hâl, alıca, sinema binaları, otobüsler, itfaiye arabaları vs). sigorta ettirir.

f) Personel Eğitimini Yardımı

Banka belediyenin elektrik ve içmesuyu tesislerinde çalışan elemanlarının işletmeyi iyi şekilde yürütebilmeleri için teknik bilgilerini artırmak maksadıyla 3 er aylık kurslar açmaktadır. Ayrıca belediye muhasiplerinin bilgilerini artırmak amacı ile de 2 şer aylık kurslar açmaktadır.

g) Belediyelere Malzeme Sağlanması Yardımı

İller Bankası, yasanın yüklediği görev ve tanıdığı yetkiye dayanarak (madde 7/d) belediyenin istemi ve kendi yetenekleri ile sınırlı olarak bu yönetimlere gerekli olan makina, alet, edavât, gereç ve eşyadan temin edebildiklerini satmakta veya kiralamaktadır.

3- İller Bankası İle Olan Mali İlişkiler

İller Bankasının belediyelere bu kredi ve hizmet yardımları dışında ayrıca belediyelerle sıkı ilişkileride bulunmaktadır. Bunlarıda açıklayalım.

Belediye gelirleri hakkındaki 5237 sayılı yasa ile 6802 sayılı gider vergisi ile 197 Sayılı Taşıt Vergisi Yasasının çeşitli hükümleri gereğince, devlet tarafından tahsil edilen bazı vergi ve resimlerin belirli bir kısmı belediyelere pay olarak ayrılmakta ve İller Bankasında toplanmaktadır. Şöyleki:

5237 sayılı yasanın 1. maddesi gereğince, Maliye tarafından tahsil edilen gelir vergisinin % 5' i belediye payı olarak ayrılmakta ve bunlar Defterdarlıklar, Malsandıkları veya Saymanlıklar tarafından,

Aynı yasanın 2. maddesi gereğince hazine namına gümrük idaresince tahsil edilen gümrük resimlerinin % 15' i belediye payı olarak, gümrük daireleri tarafından,

Aynı yasanın 3. maddesi uyarınca Devlet adına Tekel Genel Müdürlüğünce tahsil edilen tekel maddeleri istihsal vergisinin % 2'si belediye payı olarak her ay Tekel Genel Müdür-

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE FİNANSMANININ YENİDEN DÜZENLENMESİ KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLER

Bugün Türkiye'de belediyeler, 46 yasındaki 1580 Sayılı Belediyeler Yasası ve 29 yasındaki 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile günün hızla gelişen ve büyük ölçüde değişen şartlarına ayak uydurmak çabası içindedir.

Büyük şehir belediyelerinin mali bunalımları, her gün basın organlarında yer alan güncel bir konu haline gelmiştir. Belediye işçilerinin, memurlarının direnişi, açlık grevi yapan belediye başkanları bu bunalımı belgeleyen kanıtlardır. Ortaya çıkan bu bunalın, aslında uzun yıllardır süregelen bir sorunun özel siyasal nedenlerle su yüzüne çıkmasıdır (1). Ancak, bugün Türkiye'de belediyelerin gelir sorunlarını belediyeler ile merkezi yönetim arasında bir politik çatışma olarak tanımlayıp çözüm aramak yanıltıcı olacaktır.

5237 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasının uygulamaya konulduğu 1949 larda Türkiye'deki mevcut belediye sayısı 583 olmasına karşılık 1976 yılında bu sayı 1689'a yükselmiştir. 1949 yılın da belediye bütçeleri toplam yaklaşık 96 milyon lira olmasına karşılık 1975'de bu tutar 10 milyar lira dolayındadır. Geçmiş yıllara oranla belediye gelirlerinde nominal bir artış vardır, reel bir artış olmamıştır. Dolayısı ile belediyeler geçmişe oranla parasal olarak daha güçsüzdürler(2).

(1) İ. TEKELİ - Y. GÜLÖKSÜZ, "Belediye Sorunları", Anne İdaresi Dergisi, Haziran 1976, Cilt 2, Sayı 9 s.3.

(2) Nuri TORTOP, "Belediyelerin Çıkmasını Çözmek İçin" Milliyet Gazetesi 22 Ağustos, 1976 tarihli nüshası.

Tablo XI

Belediye Gelirleri İle Kamu Gelirleri Karşılaştırması

<u>Yıllar</u>	<u>Kamu Gelirleri</u>	<u>İndeks</u>	<u>Belediye Gelirleri</u>	<u>İndeks</u>	<u>Bel.Gel/Kamu Gel. % olarak</u>
1962	9.314.5	100	911.9	100	9.7
1963	11.938.5	128.17	928.7	101.84	7.7
1964	12.582.3	135.08	1.025.9	112.50	8.1
1965	13.587.9	145.88	1.156.4	126.81	8.5
1966	16.557.5	177.76	1.402.7	153.82	8.4
1967	20.386.6	218.87	1.487.2	163.03	1.15
1968	20.630.2	221.48	1.683.7	184.64	8.1
1969	23.560.9	252.35	2.438.3	267.39	10.3
1970	33.120.2	355.58	2.785.9	305.50	8.4
1971	40.632.7	436.23	3.618.0	396.75	8.9
1972	50.952.1	547.02	4.300.5	471.60	8.4

KAYNAK: DİE. 1975 Türkiye İstatistik Yıllığı, Maliye Bakanlığı. Gelirler Genel Md. "Bütçe Gelirleri Yıllığı 1974", İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Md. "Mahalli İdarelerimiz İle İlgili Bazı Genel ve Sayısal Bilgiler" den yararlanılmıştır.

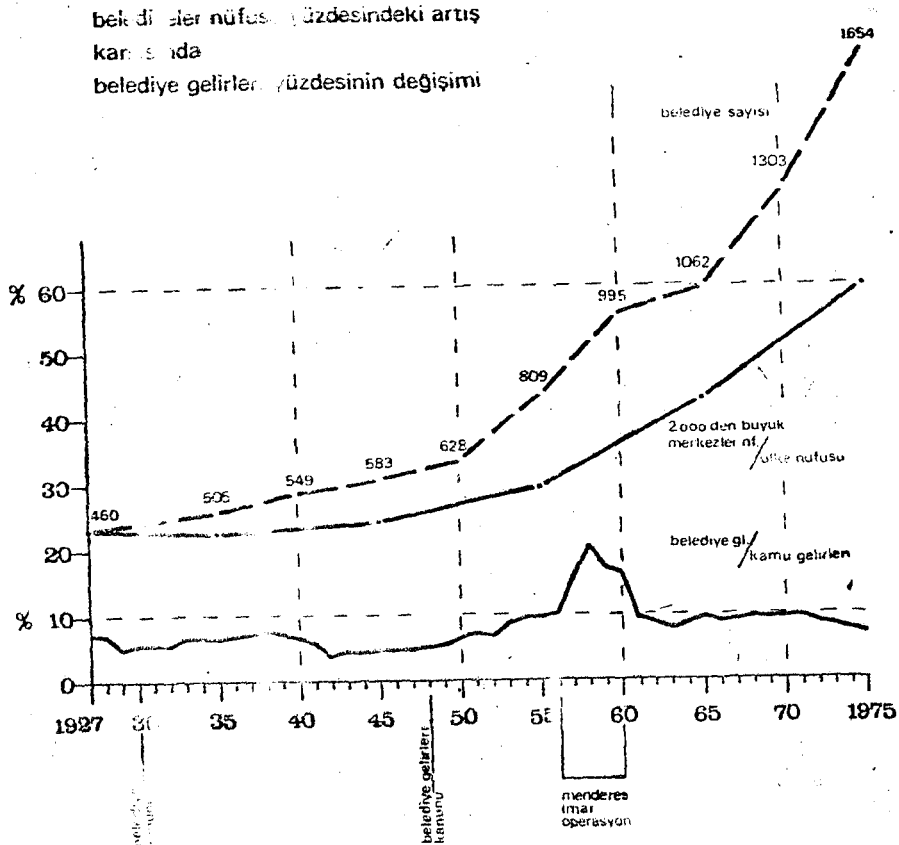
kamu gelirlerindeki artış, yeni kaynakların bulunması veya mevcut kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasından ileri gelmektedir. Belediye gelirlerinde hızlı bir artışı sağlayacak esnekliğin bulunmaması bu azalışa yol açmıştır. Nitekim belediye giderleri geometrik diziye göre çoğaldığı halde, gelirleri aritmetik bir dizi ile artmaktadır denilebilir.

Demografik anlamda hızlı şehirleşmekte olan Türkiye'de

Sekil I

Belediyeler Nüfusu Yüzdesindeki Artış Karşısında
Belediye Gelirleri Yüzdesinin Değişimi

GRAFİK: 1



KAYNAK: İ. TEKELİ - Y. GÜLÖKSÜZ, a.g.m. s.16.dan yararlanılmıştır.

tüm belediyeler nüfusu hesaba katılacak olursa, şehirli nüfus oranının yüzde 50'yi bulduğu söylenebilir. Yerel yönetimler içerisinde en ağır yükün belediyeler üzerine yüklenmesi yanında bu yönetimlerin gelir kaynaklarının, çoğunlukla devlet geliri haline gelmesi ve bu gelirlerden yerel yönetimlere verilen payların merkezi istek ve iradesine bırakılması belediyeler için ayrı bir dezavantaj haline gelmiştir.

Tablo XII

Belediye Gelirlerinin Yerel Yönetim Gelirleri İçindeki Yeri

<u>Yıllar</u>	<u>Belediye</u>		<u>Yerel Yönetim</u>		<u>Belediye/Yerel Yönetim</u>
	<u>Miktar</u>	<u>İndeks</u>	<u>Miktar</u>	<u>İndeks</u>	<u>% olarak</u>
1962	911.9	100	1.311.9	100	69.5
1963	928.7	101.8	1.324.4	100.95	70.1
1964	1.025.9	112.5	1.931.3	147.21	53.1
1965	1.156.4	126.8	2.074.1	158.09	55.7
1966	1.402.7	153.8	2.499.2	190.50	56.1
1967	1.487.2	163.0	2.583.9	196.95	57.5
1968	1.683.7	184.6	3.033.1	231.19	55.5
1969	2.438.3	267.3	3.693.1	281.50	66.0
1970	2.785.9	305.5	3.714.4	283.13	75.0
1971	3.618.0	396.7	4.708.8	359.92	76.8
1972	4.300.5	471.6	5.624.9	428.75	76.6

KAYNAK: 1960-1964 Yılları, DIE, Bütçe ve kesin hesaplar il özel idareleri ve belediyeler, 1964-1972 yılları DIE Türkiye istatistik yıllığı 1972-1973 ve İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü "Mahalli İdarelerimiz ile İlgili Bazı Genel ve Sayısal Bilgiler", Ankara 1972'den yararlanılmıştır.

Daha öncede değindiğimiz gibi merkezi yönetim belediyelere dilediğince kaynak bırakmakta, bu genellikle yeterli olmamaktadır. Gelir kaynağı yetersiz ve görevleri ile dengeli olmayan belediyelerin mali düzeninde mevcut aksaklıkların giderilmesi, merkezi yönetim ile belediyeler arasında bir yandan hizmetlerin ve dolayısı ile bunların yarattığı giderlerin, diğer yandan bu giderleri karşılayan gelirlerin belli esaslar

içinde ve sistenli bir biçimde bölüştürülmesi gerekmektedir.

Belediyelerin gelir yetersizliği içinde buldukları bilindiğine göre yönetimlerarası dağıtımında yeni prensiplerin kabulü gerekmektedir: Belediyelerin finansmanında sistem önerisi getirmeden önce mevcut belediye gelir sistemini tartışmak kanımızca yararlı olacaktır.

2- Paylara İlişkin Sorunlar

Toplumsal ve kamusal görev yapan belediyelerin gelirleri arasında en önemli kaynak görünümünde olan ve gerek Belediyeler Yasası'na gerek özel yasalara göre Devlet gelirlerinden ayrılan payları daha önceki bölümlerde kısaca inceledik. Paylara ilişkin sorunlar başlığı altında inceleyeceğimiz konu ilgili yasalara göre belediyelerin yararlandığı payların dağıtımını ve belediyelere yapılan ödemelerle ilgilidir.

Pay ayrılması merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin en önemli konusunu kapsamakta ve çeşitli sorunları bünyesinde toplamaktadır.

Devlet gelirlerinden ayrılan paylar bilindiği gibi üç şekilde belediyelere intikal etmektedir. Paylar;

- 1- Tahsil dairesi veya vergi dairesi tarafından ilgili belediyeye doğrudan doğruya yatırılmaktadır. Bunun örneğini emlak vergisinde görmekteyiz.
- 2- Ayrılan paylar İller Bankasına gönderilmekte ve İller Bankası aracılığı ile Belediyelere dağıtılmaktadır.
- 3- Genel Bütçeye, ayrılacak pay karşılığı tahsisat konmak suretiyle İller Bankası aracılığı ile gönderilmektedir.

İLLER BANKASINDA TOPLANAN BELEDİYE GELİRLERİNİN YILLARA GÖRE DAĞILIMI

<u>YILLAR</u>	<u>TEKEL</u>	<u>DELLALİYE</u>	<u>GÜMRÜK</u>	<u>GELİR</u>	<u>AKARYAKIT</u>	<u>TRAFİK-YOL</u>	<u>TOPLAM</u>
1966	33.893	1.069	203.401	185.535	18.002	4.677	446.579
1967	38.578	1.672	209.540	246.279	20.038	5.010	521.119
1968	50.000	1.288	206.666	275.610	15.507	3.855	552.929
1969	11.699	763	167.446	317.348	7.961	2.499	507.719
1970	1.666	1.192	173.446	378.557	11.466	3.292	569.621
1971	15.636	1.697	205.726	561.199	14.835	4.107	893.203
1972	9.450	1.419	311.829	682.287	12.361	3.700	1.021.049
1973	8.250	1.270	366.504	894.378	11.550	3.300	1.285.252
1974	7.900	938	479.640	1.221.842	11.060	3.160	1.724.542
1975	33.926	1.707	708.570	1.842.074	48.197	14.270	2.648.745
	<u>211.002</u>	<u>111.018</u>	<u>3.122.772</u>	<u>6.605.114</u>	<u>170.981</u>	<u>47.872</u>	<u>10.170.762</u>

Kaynak : İller Bankası Genel Müdürlüğünden
Kişisel ilişkilerimiz sonucu sağlanmıştır.

araştırmada, merkezi hükümetten belediyelere gider paylardaki noksanlık, 125 milyon lira olarak saptanmıştır(7). Ayrıca, Devlet genel bütçeye paylar için eksik ödenek koyar. Diğer taraftan genel bütçeden yaptığı yardımlarla, verilmesi gereken kanuni payların üstünde bir miktarı da belediyelere vermektedir(8). Araştırmada 1967 yılı için eksik ödenek tutarı 100 milyon lira dolayındadır.

Bugün küçük bir yatırım yapmak için yardım isteyen kamu kuruluşları haline gelen belediyelere, yasalarla hükme bağlanmış kanuni payların verilmesi bu durumu bir dereceye kadar hafifletecektir(9). 6802 sayılı yasa uyarınca alınan akaryakıt istihsal vergisi hasılatından belediyelere, 1968-1974 yılları arasında ayrılması gereken, fiilen ayrılan payları büyük farklılık göstermektedir. Yasanın sayılarla ifadesi durumu daha açıklıkla ortaya koyacaktır.

1968-1974 yılları arasında örnek olarak aldığımız, akaryakıt istihsal vergisi hasılatından belediyelere ayrılan payların tahmini ve fiili tutarları arasındaki açık bir farklılık mevcuttur. Son beş yıldan bu yana, 6802 sayılı yasa gereği Tekele maddelerinden alınan istihsal vergisinin tahmini hasılatının yüzde 2'si, Akaryakıttan alınan istihsal vergisi tahmini hasılatının yüzde 8'i yasal olanlar ölçüsünde değil, bütçeye konulan ödenekler ölçüsünde dağıtılmaktadır. Bu tür mali transferler Maliye Bakanlığı bütçesinin 930 nolu bölümünde (Alt prog-

-
- (7) Teoman YAYIN, Merkezi Hükümet İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Ankara 1971.
- (8) Numan ÖZSOY, "Maliye Bakanlığı Açısından Belediye Gelirleri" T. Belediyecilik Derneği, Belediye Gelirleri Semineri Ankara 1972.
- (9) Faruk ÜLKÜER, "Belediyelere Yapılan Yardımlara İlişkin Yeni Gelişmeler ve Karşılaşılan Zorluklar" İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs 1975, s.277.

Bakanlığı emrine açılmış hesaba yatırılır.

Tablo XV
Müşterek Trafik Fonundan Belediyelere
Yapılan Fiili Yardım Tutarları (Bin TL)

Yılı	Bütçeye Konulan Tahmini gelir	Belediyelere ayrılması gerekten	fiilen ayrılan
1968	65.000	7.150	3.856
1969	112.000	12.320	2.500
1970	167.000	18.370	3.292
1971	115.000	12.650	4.107
1972	185.000	20.350	3.700
1973	175.000	19.250	3.300
1974	410.000	45.100	3.160

KAYNAK: a.g.k.,

Diğer taraftan 197 sayılı yasanın öngördüğü yardımın esasları İçişleri Bakanlığının "Müşterek Trafik Fonu Tahsis Yönetmeliği" ile belirlenmiştir(10). Yönetmeliğin amacı belediye ve il özel idarelerinin başarıya olanağı bulamadıkları trafik konusu ile ilgili hizmetlerin yapılması için, bir program içerisinde bu idarelere yardımda bulunmak suretiyle onları desteklemektir. Trafik Fonunun yıllar itibariyle gelir toplamları gözönüne alındığında, ayrılması gerekenle, fiilen ayrılan pay arasındaki farklılık gittikçe artmaktadır. Devlet bir yandan dolaylı yollarla belediyelere bazı ödemelerde bulunurken, diğer yandan yasaların öngördüğü yükümlülüklerini yerine getirmeyen davranışlara düşmektedir.

3- İller Bankası ve Fonlara İlişkin Sorunlar

Belediyeler fonunun uygulanmaya başlandığı 1947 yılın

(10) 13.10.1966 gün 12425 sayılı Resmi Gazete ayrıca bu yönetmeliğin teknik esasları için bkz:13.10.1966 ve 12431 sayılı Resmi Gazete.

dan 1965 yılına kadar geçen dönem içerisinde İller Bankasında toplanmış olan fon hesabında bakanlıkça yapılan tahsis toplamı 1.129 milyon lirayı geçmiştir. Yıllar itibariyle yapılan tahsisler tabloda görüldüğü üzere devamlı artış göstermektedir. Yapılan ödemelerde ise en yüksek tutarı elektrifikasyon ile harcamalar, onu izleyen su tesisleri ile ilgili harcamalar almaktadır.

Yardım kalemlerindeki artış ile yapılan tutarları arasındaki ilişkiler birlikte ele alınıp incelendiğinde bunlar arasında doğru orantılı bir korelasyon olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Belediyeler Fonunda yıllar itibariyle yapılan ölçsüz, prensipsiz tahsisler ve ödemelerle fonun geliri ve gideri arasındaki dengenin bozulmasına yol açmış ve dengenin sağlanması güçlük yaratmıştır. Yine zaman içinde belediye sayısındaki artışlar, fon yardımından yararlanmak için köylerin ve mahallelerin birleşerek belediye kurmaları, fon yardımından yararlanılacak miktarın dağılmasına neden olmuştur.

Bugün 1689 olan belediye sayısı önümüzdeki yıllarda daha da artma eğilimindedir. 1975 yılı nüfus sayımı dolayısı ile, nüfusu 2000'i geçen 400 dolayındaki yeni köylerin belediye olma istekleri de önümüzdeki yıllarda gerçekleştiği takdirde, 1980 yılına kadar Türkiye'de belediyelerin sayısı 2000'i geçecektir(11).

Nüfus sayımına yakın dönemlerde nüfusu 50.binin üzerine çıkacağı kesin olarak bilinen belediyelere, nüfus sayımından önce politik nedenlerle ve politik baskı sonucu yüksek tahsisler yapılmıştır(12). Bu nedenle belediyeler fonundan belediyelere yapılacak yardım yönetmeliğinde tahsislerin yapılmasında ve harcanmasında politik etkiyi en aza indirecek değişikliklerle-

(11) "Belediyelerin Çıkmasını Çözmek İçin" Milliyet Gazetesi 22 Ağustos 1976, tarihli nüshası.

(12) Fehmi YAVUZ, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, Ankara 1966, s.77.

Tablo XVI

Belediyeler Ortak Fonundan Yapılan Tahsislerle Fiili Ödemelerin ve Tahsis Bakiyelerinin Yıllara Göre Seyri (Bin İL)

<u>Yıllar</u>	<u>Bakanlıkça Yapılan Tahsisler</u>			<u>Ödemeler</u>				<u>Ertesi Yıla Devre</u>
	<u>Yıllık Mik.</u>	<u>İptal Edilen</u>	<u>Kesin Mik.</u>	<u>Su</u>	<u>Elektrik</u>	<u>Diğer İşl.</u>	<u>Toplam</u>	<u>Tahsis Bakiyesi</u>
1947-1965	1.129.001	176.095	952.906	382.746	410.037	62.494	856.279	96.626
1966	87.498	4.987	82.510	34.649	37.538	13.317	85.505	93.632
1967	95.898	19.799	76.098	30.379	54.691	17.019	102.090	67.640
1968	181.991	1.500	180.491	42.861	90.631	24.057	157.550	90.581
1969	163.800	1.000	162.799	45.146	86.781	22.513	154.442	98.938
1970	26.758	636	26.122	7.523	16.660	19.338	45.523	81.537
1971	55.378	12.834	42.543	12.447	9.472	15.067	36.987	87.093
1972	105.749	1.642	104.107	27.727	32.034	24.721	84.483	106.716
1973	177.311	1.040	176.271	47.378	60.805	43.585	151.769	131.219
1974	65.477	800	64.677	10.209	11.281	54.553	76.044	119.852
1975	291.276	651	290.624	1.798	123.957	70.068	195.824	214.652
TOPLAM:	<u>2.380.143</u>	<u>220.990</u>	<u>2.159.152</u>	<u>643.868</u>	<u>933.893</u>	<u>366.737</u>	<u>1.944.500</u>	

KAYNAK: İller Bankası Genel Müdürlüğünden Kişisel İlişkilerimiz Sonucu Sağlanmıştır.

rin günün koşullarına uygun bir şekilde yapılması görüşümüzce uygun olur kanısındayız.

Yukarıda belirttiğimiz gibi belediyeler İller Bankası yıllık programlarına giren tesislerini finanse edebilmek için İller Bankası tüzüğünün tanıdığı sınıra kadar bankaya borçlanmaları sağlamaktadır. Yatırımlar için finansman açığı kaldığı takdirde söz konusu yatırım, içmesuyu, kanalizasyon, mezbaha, elektrik proje fonuna başvurulmaktadır. Bu fonlar biraz önce değindiğimiz gibi 20 yıl vadeli olup nüfus esasına göre dağılmaktadır.

Devlet gelirlerinden ayrılan ve İller Bankası aracılığı ile dağıtılan belediye payları adaletsiz bir tutum içindedir. Yürürlükte olan yasalar bu payların en son nüfus miktarına göre dağıtımını gerektirmektedir. Yürürlükte bulunan yasalar uyarınca belediyelerin adi gelirleri tahsilatından fert başına 5 lira düşen belediyelerle, fert başına 420-430 lira gelir tahsilatı düşen belediyelere de aynı yardım yapılmıştır. Bu tip bir uygulamanın sosyal adalet ilkeleriyle bağdaşmadığı açıkça görülen bir gerçektir. Dolayısı ile İller Bankasının yardımları belediyeler için devamlı nitelikte bir gelir kaynağı olmakta ve belediye açıklarını kısmî olarak kapamaktadır.

Diğer taraftan İller Bankası hizmet yılı başında kendi yatırım programı için belirli bir miktarda ödenek taahhüdü almaktadır. Genellikle yıl içinde ödenek gecikmekte ve İller Bankası, elinin altındaki hazır kaynağa, Devlet gelirlerinin belediyelere ve özel idarelerine ayrılıpta bankaya yatırmış olduğu paralara başvurmak zorunluluğunu duymaktadır(13). Bankanın kendi borç ve taahhütlerini belediyelere ait paralardan

(13) Teoman YAYIN, "Mahalli İdarelerin Finansmanında Sistem Değişikliği" ESADER, Ocak 1975/1 Eskişehir 1975, s.104.

ödemek zorunda kalmasına karşı, 5237 sayılı yasanın 42. ve 6802 sayılı yasanın 66. maddesinde öngörülen müeyyideler işlemediğinden, belediyeler herhangi bir işlem yapmamaktadır(14).

Yine, yerel yönetimlerin yatırımlarının öncelik sırası Devlet Planlama Teşkilatınca saptanmakta ancak yerel yönetim yatırımları yıllık programlarda yer almamaktadır. İller Bankasınca verilmekte olan krediler iki yoldan dağıtılmaktadır. Bir kısmı programa giren faaliyetler için açılmış veya açılmakta olan kredilerdir. İkinci kısmı programa dahil olmayan fakat belediyelerin yıl içinde ortaya çıkacak zaruri ihtiyaçlarını karşılamak üzere verilecek kredilerdir. Programa giren işler için verilen krediler banka tarafından saptanmakta İmar ve İskan Bakanlığı kanalı ile Devlet Planlama Teşkilatına intikal ettirilmekte, Devlet Planlama Teşkilatında yapılan görüşmeler ve ayarlamalar, talep ve imkanların bir araya getirilmesi suretiyle her sektör için yatırım tavanları belirlenmektedir. Bu belirlenen yatırım tavanları yüksek Plân-lama Kuruluna ve Bakanlar Kuruluna intikal ettirilerek program halini almaktadır. Programa giren faaliyetler için Kredi verilmesi hususunda bir sınır bulunmamaktadır. Programa girmeyen işler için verilen kredi miktarı ise çok azdır.

4- Yönetmel Sorunlar ve Siyasal Süreç

Türkiye'de belediyelerin yönetsel sorunlarının temelini yerel ve merkezi yönetim arasındaki görev çizgilerinin kesin hatlarla belirlenmemiş olmasında yatmaktadır(15). Anayasamız görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı ilkesini getirmiştir. Yani belediyenin görevlerinin ne olacağı ve bu görevleri karşılamak için belediye gelirlerinin ne olacağını

(14) Teoman YAYIN, s.8.m. s.104.

(15) İbid, s.107.

yasa . koyucu kararlaştıracak ve yasal hale getirecektir. Belediyenin görevlerinin ne olacağına dair Anayasanın getirdiği ölçü halkın "mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarına" ilişkin olmaktadır. Ancak halkın toplu yerel gereksinmelerinden hangisinin belediyeyi ilgilendireceği hangisinin merkezi yönetimi ilgilendireceği konusu yerel ve merkezi yönetim arasında görev karmaşıklığına yol açmaktadır. Toplu gereksinmeler tüm kamu hizmetlerini kapsayacak boyuttadır. Bunlardan yerel olanlarının ayrılması ise siyasal süreçle ilgilidir. Bugün, ülkemizde belediyelerin görevleri, daha önce kısaca incelediğimiz gibi, 1930 larda çıkarılan "Belediyeler Yasası" başta olmak üzere 37 ayrı yasa, 2 Tüzük ve Bakanlar Kurulu kararı ile belediyelere 202 çeşit görev yüklenmiştir(16). Bununla birlikte Belediyeler Yasasının yürürlüğe girdiği yaram yüzyıla yakın bir zamandan bugüne kadar, belediyeler sahip oldukları görevlerden bir kısmına yürütmüşler ve merkezi yönetimin görev alanı belediyeler aleyhine büyümüştür. Bu büyüme çeşitli yollarla gerçekleşmiştir. Belediyenin görevi bir bütün halinde merkezi idareye geçmiş, veya belediyenin üzerindeki vesayet kapsamı büyütülerek yahut kaynakları kısıldığı için belediyeler birçok görevlerden kendiliklerinden vazgeçmiş adeta bir büzülme süreci içine girmişlerdir. Aşağıda, İmar ve İskan Bakanlığında yapılan bir çalışmadan alınan tabloda belediyelerden merkezi yönetime kayan fonksiyonlar açıkça görülmektedir. Bugün merkezi idarenin fonksiyon genişlemesinin en açık örneği, belediyelerin sağlık hizmetlerinde görmek mümkündür.

Belediyenin, kendisine ne gibi hizmetler düştüğünü ve gelirlerinin neler olduğunu kesin hatları ile bilmesi halinde, merkezi yönetimin istediği anda, karşılıksız yeni hizmet yüklemesi olanaksız hale gelecektir. Mali yıl içinde, devletin

(16) İbid, s.108.

Tablo VIII

Şehirlerdeki Başlıca Kamu Görevi Grupları ve
Genellikle Sorumlu Olan Kurum

	Ana Yatırım	Bakım ve Yenileme	Hizmetin Yapımı	Kontrol
TEMEL ALT-YAPI TESİSLERİ				
Yollar ve Meydanlar	B,(M)	B	-	-
Kanalizasyon	B,(M)	B	-	-
Parklar ve Mezarlar	B,	B	B	-
Su(X)	B,M,ş	B,M,ş	B,ş	-
Elektrik(X)	B,M,ş	B,M,ş	B,ş	-
Havagazı	B,ş	B,ş	B,ş	-
Telefon(X)	M,ş	M,ş	M,ş	-
TEMEL SERVİSLER				
Çöp Toplama	B	B	B	-
Yolları Temizleme	B	B	B	-
İtfaiye	B	B	B	-
Genel Polis	-	-	M(B)	-
Trafik	M,ş	B,(M)	B,(M)	-
Kamu Ulaşım(X)	B,ş	B,ş	B,ş	-
Temizlik ve Kontrolü	-	-	-	B
İMARLA İLGİLİ GÖREVLER				
Mastıı Plan	-	-	B,M	-
Ayrıntılı Planlar	-	-	B,(M)	-
Plan Değişiklikleri	-	-	B,(M)	-
İmar Ruhsatı	-	-	B,(M)	-
İnşaat Kontrol	-	-	-	B
İmar Programı	-	-	B,(M)	B

EKONOMİK NİTELİKTE GÖREVLER

Hâl (X)	B	B	-	B
Mezbaha(X)	B	B	B	-
Pazar Yerleri(X)	B	B	-	B
Sanayi bölgesi, çarşısı				
Otel, Dükkan vb. yapım	M,B,ş	M,B,ş	-	-
Kiralamak(X)	B	BB	-	-
Ticaret odalarını vb.				
Organize Etmek	-	-	B,M	B

TEMEL SOSYAL GÖREVLER

Eğitim Hizmetleri	M,(B)	M,(B)	M,(B)	-
Sağlık Hizmetleri	M,(B)	M,(B)	M,(B)	-
Dinî görevler	M,(B)	M,(B)	M,(B)	-

DİĞER SOSYAL VE KÜLTÜREL GÖREVLER

Eski eserleri korumak	M,(B)	M,(B)	M,(B)	-
Kütüphane, kültür merkezi				
Toplantı Salonu	B,M	B,M	B,M	-
Meslekî Kurslar	B,M	B,M	B,M	-
Spor Alanı	B,M	B,M	-	-
İhtiyarlara, Çocuklara				
Bakım ve Yardım	B,M	B,M	-	-
Ucuz Konutlar(X)	B,M	B,M	-	-

MALİ VE HUKUKİ GÖREVLER

Mahalli Vergiler	-	-	B,M	-
Belediye Cezalar	-	-	B	-
İstimlâk	-	-	B,M	-

NOTLAR:

B: Belediye

M: Merkezi yönetim

ş: Şirket (Kamu yada özel)

(X): Karşılığında para alınabilen hizmetler

KAYNAK: Tuğrul AKÇURA, İmar ve İskan Bakanlığı Danışma Kurulu Çalışmaları, Ankara 1974.

çeşitli yasa ve idari tasarruflarla belediye bütçesini "alt üst eden sonuçlar doğmasına yol açması Türkiye'de olağanlaşmış" durumdadır(17).

Belediyelerin yıllardır merkezi yönetime karşı güçlerini kaybetmeleri ve bu sürecin bir siyasal bunalım haline gelmesi günümüz Türkiye'sinde aktüel bir görünüm kazanmıştır. 1973 yılı seçimlerine kadar belediyelerin, seçimleri kazanan siyasal parti ile iktidar partisinin aynı olması nedeniyle bir bunalıma meydan vermemiştir. Ancak 1973 seçimlerinden sonra 200 binden büyük yerleşmelerin ikisi dışındaki belediye seçimlerini ana muhalefet partisinin alması ve küçük belediyeler içinde iktidar grubunun büyük etkinlik sağlaması büyük belediyelerle iktidar arasında çatışmalara neden olmuştur. Biraz önce değindiğimiz gibi aktüel hale gelen belediyeler konusu basının değişik kanatlarında değişik yorumlarla incelenmeye başlanmıştır. Ancak, bunalımın gerçek yönü, merkezi idare ile belediyeler arasındaki siyasal çatışmadan çok, hızlı şehirleşmenin yarattığı finansman güçlüğü, demografik açıdan hızlı gelişme ve adeta mantar gibi biten yeni küçük belediyelerin de aynı kaynaktan yararlanmak istemelerinden ileri gelmektedir. Bu görüşe göre de Türkiye'deki siyasal süreç çeşitli nedenlerle merkezileşme eğilimini attırıcı yöndedir. Bir ilin milletvekilleri, dört yıl için seçilmektedir. Seçildikten sonra ilinden uzak kalmakta, yerel politika kulisinde etkisini kaybetmektedir. Bu etkenliğini kaybeden politikacıların ön seçimleri kazanma olasılığı azdır. Belediyeler ise yerel politika kulislerinde çok etkili odaklardır. Merkezden bağımsızlığı artmış bir belediye sistemi içinde merkezi politikacı yerel politika kulisinde etkinliğini hızla kaybedecektir. Merkeze bağım-

(17) Ruşen KELEŞ, "Belediye Gelirleri Açısından Merkezi Ve Mahalli İdare İlişkileri" Belediye Gelirleri Semineri, TİD Yayını, Ankara 1972, s.14.

lılık arttıkça bu etkinliği sürdürmek kolaylaşmaktadır.

Merkezi kontrolün arttırılması devamlı olarak iktidardaki partilerin çıkarına çalışmaktadır. Merkezi kontrolün çok yüksek olduğu bir sistemde iktidardaki partiler muhalefetteki partilere mensup belediyelerin gelir kaynaklarını, dolayısı ile başarısını kolaylıkla sınırlandırabilmektedir. Halk, iktidara yakın belediye başkanlarının daha çok kaynak bulabileceklerini bilmekte özellikle küçük belediyelerin başkanlık seçiminde bunların oy alma şansı yükselmektedir. 1973 belediye seçimleri kampanyası bu bakımdan ilginçtir. İktidar partisinin belediye başkanları; geçmiş yıllardaki çalışmalarından çok, merkezi hükümetten ne kadar borç alabildikleri "para bulabildikleri ile öğünmüşlerdir"(18). Biraz önce değindiğimiz, küçük belediyeler üzerinde de, konunun önemi nedeniyle, kısaca durmak istiyoruz.

Nüfus artışı dolayısı ile her yıl nüfusu 2000'i geçen yeni köyler ortaya çıkmakta ve yürürlükteki yasalarımıza göre belediye örgütü kurmak olanağına kavuşmaktadırlar(19). Belediyeler yasası, nüfusu 2000'i aşan her yerin otomatik olarak belediye örgütüne kavuşmasını doğal saymakta, beldenin gelişme olasılığını ve mali kaynakları dikkate almamaktadır(20). Belediye sayısı, özellikle küçük belediyeler devamlı artış göstermektedir. 1927 yılında ülkemizde 460 belediye varken, bu sayı 1950'de 657'ye yükselmiştir. 1950 ile 1975 yılları arasında kurulan belediye sayısı ise 1026'dır. 1975 yılı itibarıyla

(18) İlhan TEKELİ-Yiğit GÜLÖKSÜZ, a.g.m. s.9.

(19) Nuri TORTOP, "Belediyelerimiz" Anne İdaresi Dergisi, Mart 1972, Sayı 1 s.76.

(20) Cevat GERAY-Ruşen KELES, Küçük Belediyelerin Sorunları, TODAİE Yayını, Ankara 1969, s.63.

toplam belediye sayısının 1654 olduğu göz önüne alınırsa, 1950 ile 1975 yılları arasında kurulan belediyelerin sayısı toplam belediye sayısının yüzde 62'sini oluşturmaktadır. Bir yerleşmede belediyeler yasasının belirlediği 2000 nüfusluk sınırı aşip belediye kurmanın şekil şartlarını yerine getirdiğinde, merkezi kaynaklardan gelen fonlarla, köysel statüde elde edemediği olanaklara kavuşmaktadır. Bu olanağı elde edebilmek için, nüfusu 2000'den az olan yerlerde yasaya karşı hile yollarına başvurulurken daha çok nüfus toplama ve kaydettirme yollarına başvurulduğu görülmektedir(21).

Pek çok güçsüz şehir dışı belediye ile şehir belediyelerinin merkezle ilişkileri bakımından önemli çıkar farkları da vardır. Örneğin, iki milyonluk bir şehrin belediyesi ile iki bin nüfuslu bir yerleşme belediyesinin merkezle olan ilişkileri değişiktir. İki bin nüfuslu bir yerleşme belediyesinin kuruluş güdüsü, merkezden bu yerleşmeye bir kaynak transferine aracı olmaktadır(22). Küçük belediyeler için önemli olan yöresel gelirden çok merkezden sağlanacak gelir transferleridir. Dolayısı ile küçük belediyelerin merkeze bağımlılıkları özlenen bir durum haline gelmektedir. Büyük belediyelerdeki merkezi ilişkiler daha değişiktir. Büyük belediyeler yerel kaynaklarını daha verimli hale koymak zorundadır. Yeterli büyüklükte olmaları, sanayi, ticari ve kültürel uğraşılardan yoğunlaştığı bir yer olmaları nedeniyle merkezin denetiminden kurturularak kendilerini daha özenle hissetmek isteyeceklerdir. Büyük belediyelerin, finansman güçlükleri, nüfus artışı, şehirleşme, teknolojik yenilikler, bazı gelirler kaynaklarının merkezi idareye geçmesi gibi problemler merkeze karşı davranışı farklılaştırmaktadır. Bu problemlere bir de siyasal eği-

(21) Cevat GERAY-Ruşen KELEŞ, s.5.

(22) İlhan TEKELİ-Yiğit GÜLÖKSÜZ, s.5.

limler eklenecek olursa, büyük belediyelerin sorunu ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde belediyelerin sahip olduğu ana sorunlardan bir başkası da şehirleşme, şehirlerin büyümesi, şehirlerde yeni yerleşmelerin doğması ve şehirlere göç gibi sorunlardır. Bu sorunları bir başlık altında şehirleşme sorunu başlığı altında inceleyeceğiz.

5- Şehirleşme Sorunu

Şehirlerin nüfusunun artması ve şehirlerin büyümesi, sanayileşme ile birlikte bu yüzyıla karakterini veren önemli olaylardan birisidir. Türkiye'de özellikle 1945'lerden sonra başlayan ve son 20 yıldan beri gelişme ve genişleme içinde bulunan şehirlerin, büyümesi ve nüfusun şehirlerde toplanması olayı belediyelere mali açıdan pek çok sorun çıkarmıştır.

Türkiye'de sosyo-ekonomik gelişmenin devam etmesi, tarımda teknolojinin değişmesi, ulaşım sistemlerinin gelişmesi ve nüfus artışı nedenleriyle köy hayatının ittiği nüfus ekonomik ve sosyal nedenlerle şehirlere akmaktadır(23).

Üçüncü Beş Yıllık Plan'da şehirleşme hızının 1972-1987 döneminde ortalama olarak yüzde 5.9 dolaylarında olacağı tahmin edilmektedir(24). Planlamanın görüşüne göre 1972 Türkiye sinde nüfusun yüzde 38'i şehir yüzde 62'si kırsal kesimde iken, 1987'de görünümün bunun tersine dönerek, nüfusun yüzde 62'sinin şehir, yüzde 38'inin kırsal kesimine yerleşmesi beklenmektedir(Tablo XVI).

Belediyeler açısından şehirleşmenin yarattığı ilk finans-

(23) Cevat GERAY, "Şehirleşme ve Nedenleri" Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı, TBD Yayını, Ankara 1968, s.38-39.

(24) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl. DPT, Ankara 1973, s.143.

su problemi şehrin alt yapı yatırımları ile başlamaktadır. Su, elektrik, kanalizasyon gibi bir şehir yaşamının gerektirdiği ana hizmetlerin varlığı ve yeterliliği bir şehrin ana karakteridir. Şehirlerin kamu hizmetlerini karşılamak için gerekli yatırımları şehir nüfusunun artışı ile orantılı olarak değil, çok daha hızlı artmaktadır. Belirli bir büyüklüğü aşan şehirlerde, yatırım ihtiyaçları birdenbire yükselmektedir.

Şehrin büyümesi ile birlikte finansal problemler yalnız altyapı yatırımlarında kalmamaktadır. Şehrin büyümesi ile birlikte şehrin çevresini gecekondular halkaları oluşturmaktadır. Veya bunun aksini de söyleyebiliriz. Bu gecekondular halkalarının oluşturduğu küçük belediyeler merkez belediyenin hizmetlerinden yararlanmaya başlamaktadırlar. Yani şehirleşme, bir taraftan konut açısından bir kondulaşma olarak düzensiz bir şekilde yapılırken, diğer taraftan sanayileşmenin yarattığı şehirleşme ile büyüyüp güçlenmektedir.

Tarım kesiminin iticiliğinden ortaya çıkan şehirleşme ile karşılaşıldığı için, yeteri sayıda tesis bulunamadığı ve sanayide iş yeri açılmadığı için köyden göç edenlerin önemli bir kısmı verimli işlerde çalışamamakta, daha çok marjinal işleri tercih etmektedir. Bu bakımdan bugünkü büyük şehirlerimizi bir anlamda marjinal işlerde çalışan işportacı yığınakları şeklinde niteliyebiliriz. Bugün Türkiye'de meydana gelen bu şehirleşme hareketi yukarıda belirttiğimiz gibi ekonomik, sosyal, politik, hatta ideolojik sorunlar meydana çıkarmıştır. Ne merkezi yönetim ne de belediyeler hiç beklenmediği kadar hızla gelişen bu konuda gerektiği ölçüde tedbir alamamıştır. Devlet ve belediyeler kamu hizmetlerini yüksek maliyetle yapmak zorunda kalmışlar, hizmetler ve kurumlar arasında koordinasyon kurulamamıştır.

Şehirleşme sorununun diğer bir yönünde, belediyelere sağ-

ladığı gelirle ilgilidir. Şehirleşme hareketleri ile birlikte şehirlerde vergiye esas olan değerlerde artışlar olmuştur. Örneğin, hem emlak vergisi, matrahında, hem de emlakın getirdiği gelirin matrahında şehirleşme sonucu artışlar olmaktadır(25). Ancak vergi daireleri büyük şehirlerde mülk sahiplerinin beyan değerlerini denetlemediği için, büyük şehir belediyeleri bu kaynaktan elde edebileceklerinden az gelir elde etmektedir(26). Yine şehirleşme ile birlikte tüketim vergilerinde artış görülmektedir. Ancak bu değerlerin de çoğuna maliye kanalı ile merkezi yönetim el koymaktadır. Aynı konuda şerofiyeye resminin de büyük şehirlerde belediyelere sağladığı gelir, belediyelerin yaptıkları büyük harcamalara karşılık olmaktan çok uzaktır.

6- Yardımların Dağılıklığı Sorunu

Merkezi yönetimin belediyelere ayırdığı payları, daha önce kısmen değindiğimiz gibi, oldukça önemli tutarlara ulaşmaktadır. Ancak bütün belediyelerin gerektiğince ve yeterince bu yardımlardan yararlanma olanağı yoktur.

5237 sayılı yasa ile İller Bankasında meydana getirilen ve İmar-İskân Bakanlığının emrinde bulunan belediyeler fonundan nüfusu 50 binden az olan belediyelere harita, içmesuyu, imar planı, kanalizasyon, elektrik, mezbaha gibi konularda uzun vadeli faizsiz kredi sağlanabilmekte, İller Bankasından ve belediyeler fonundan alınan kredilerle bu belediyeler belli bir sonuca kadar borçlandırılabilir. 1945 lerden bu bu yana hızlanarak süregelen şehirleşme hareketinin doğal bir

(25) Kenan BULUTOĞLU, Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1976, s.594

(26) Orhan ZAIM, "Belediyelerin Yol, Su ve Kanalizasyon gibi Alt Yapı Tesislerinin Finansmanı" Türk İdare Dergisi Ekim 1968, s.65..

sonucu olarak belediyelerin artan hizmetlerini finanse edebilmek amacı ile planlı dönemin başından bu yana İller Bankası programlarında yer alan yerel yönetim yatırımlarının finansmanında değişiklikler yapılmıştır. Bu göre alt yapı yatırımlarının finansmanı için belediyeler önce borçlanabilecekleri sınıra kadar borçlanmakta, borçlanma güçleri yetersiz duruma gelinceye kadar borçlandığı halde tüm finansman gereksinimini karşılayamayan belediyenin finansman açığı bağış biçiminde merkezi yönetimce karşılanmaktadır. Ancak bu uygulama küçük belediyelerle büyük belediyeler arasında yardım ayırımına neden olmaktadır. Örneğin, A belediyesine 20 milyon liralık içmesuyu yatırımını gerçekleştirebilmesi için genel bütçeden, nüfusunun 50.000 den az olması halinde 4.158.300, 50.000 den çok olması halinde ise 13.861, bin liralık yardım yapılmaktadır.

İller Bankasından ve Belediyeler Fonundan yararlanılarak belediye hizmetlerinin yürütülmesi olanağı sağlanamadığında, devlet bütçesinden belediyeler fonuna bağış biçiminde yardımlarda bulunularak fon olanakları genişletilmiştir.

Aşağıdaki tablolarla çeşitli fonlardan, belediyelere yapılan yardımlar belirtilmiştir. Bu yardımlardan başka gecekondü fonu gibi kaynağını yasadan veya sanayi bölgelerine veya turistik tesislere yardım, kamulaştırma giderlerine karşılık gibi kaynağını bütçe yasalarından alan bazı yardım ve kaynak yöntemleri vardır.

Görüldüğü gibi belediyelere merkezi yönetim aracılığı ile çeşitli fonlardan yapılan yardımlarda bir çeşit çokluğu başka bu yardımlardan yararlanmak bazı şekil şartlarından başka pek çok formaliteyi gerektirmektedir. Bunun için bu formaliteleri anlayabilecek, işlemleri izleyebilecek eğitilmiş per-

Tablo V. III

İller Bankasından Belediyelere Verilen Krediler

(Bin TL)

	<u>1945-1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>Toplam</u>
İçme Suları	467.611	71.008	94.271	72.622	138.674	88.303	932.491
Elektrik Tesisleri	963.737	63.380	68.835	80.424	67.418	117.212	1.361.009
Mezbaha	16.064	1.094	249	575	725	546	19.254
Çeşitli Yapı ve Onarımlar	135.980	65.624	44.342	87.797	124.392	164.929	672.967
Kamulaştırma ve Sair Kamu Bedelleri	494.413	259.363	399.050	491.382	79.239	109.501	1.832.295
İmar Planları- Harita, Plan-Proje	22.235	3.547	6.881	5.198	3.296	6.922	48.081
Kanalizasyon	309	2.613	6.331	9.859	28.703	30.991	78.810
Ortak İdareler Avans ve Kefalet Kredileri	---	---	---	---	641.330	731.633	1.372.963
TOPLAM	<u>2150352</u>	<u>466532</u>	<u>619963</u>	<u>747859</u>	<u>1083780</u>	<u>1250041</u>	<u>6318529</u>

KAYNAK: İller Bankası Genel Müdürlüğünden Kişisel İlişkilerimiz Sonucu Sağlanmıştır.

sonel gerekliliği de ayrı bir sorundur(27).

Diğer taraftan belediye hizmetlerinin planlanmaksızın prensiplere bağlanmaksızın karşılanmaya çalışılması merkezden transfer edilen kaynakların rasyonel kullanılmasına ile sonuçlanmaktadır(28).

Tablo XIX

Genel Bütçe'den Belediyeler Fonuna Yardım

<u>Yıl</u>	<u>Yardım Miktarı (Bin TL)</u>
1965	28.500
1966	27.600
1968	100.000
1969	12.000

KAYNAK: İller Bankası

II- BELEDİYE HİZMETLERİNİN YENİDEN SINIFLANDIRILMASI
VE KAYNAK TAHSİSİ GEREĞİ

Türkiye'de devlet hizmetleri ile yerel yönetim hizmetlerinin nitelik ve kapsam itibariyle zaman içinde değişikliğe uğradığını, günümüzde belediyelerin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerin karmaşık bir görüşte olduğunu ve mali yüklerinin de o denli ağırlaştığını bundan önceki bölümlerde kısmen inceledik.

Bu bölümde, gittikçe artan sanayileşme, şehirleşme, nü-

(27) Nuri TORTOP, Belediye Personelinin Eğitimi, Ankara 1971, s.6

(28) Teoman YAYIN, a.g.m. s.106.

Tablo XX

Borçlanma Gücünü Kaybetmiş Belediyelere Yardım

<u>Yıl</u>	<u>Yardım Miktarı (Bin TL)</u>
1962	27.402
1963	20.000
1964	40.000
1965	56.500
1966	12.500
1967	95.000
1968	90.000
1969	127.100
1970	125.000
1971	243.500
1972	125.100

KAYNAK: İller Bankası

fus sorunları, sosyal ve kültürel ihtiyaçlara cevap verme zorluğunun belediyelere yüklediği hizmet sorunu karmaşıklığı ile kaynak tahsisi gereği ele alınacaktır.

1- Belediye Hizmetlerinin Yeniden Sınıflandırılması Gereği

Belediyelerin, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yapmaları sırasında merkezi yönetim ile ve diğer kuruluşlarla kurduğu ilişkiler bugünkü mevzuatta karmaşık bir haldedir. Aslında konunun esası belediyelerin merkezi yönetimin vesayeti altında olması gerçeği altında gizlidir. Belediyeler bugünkü

Tablo XXI

İçişleri Bakanlığı Bütçesinden
Belediyeler Yardım Toplamları

<u>Yıl</u>	<u>Belediye Sayısı</u>	<u>Yardım Toplamı (TL)</u>
1967	400	9.925.000
1968	364	9.000.000
1969	429	9.990.000
1970	390	9.398.000
1971	297	10.000.000
1972	508	22.500.000

KAYNAK: Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı I. Kitap s.183.

sistem içerisinde görevlerini, merkezi yönetimin denetimi altında sürdürmekte, bu denetim değişik görevleri onaylama, onaylamama veya değiştirerek onaylama şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu arada, zaman içerisindeki değişimin yarattığı merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki fonksiyonel karışımın düzenlenmeye ihtiyaç vardır. Bu karışımı bazı örneklerle belirtmeye çalışalım.

1930'ların Türkiye'sinde, belediyelerin sağlık hizmetlerinin sağlanmasında oldukça etkin bir rolü vardır. Bugün için yasal olarak belediyelerin görevleri içerisinde olan hastahane, muayenehane, dispanser kurmak, işletmek, eczahane açmak uygulama belediye görevleri dışındadır. Bir belediye için hastahane açmak bir belediye görevi olarak görülmemektedir. Bunun nedeni hizmet dağılımında optimum düzeyin saptanmasını incelerken

gördüğümüz gibi bugün için sağlık hizmetlerini en etkin ve düşük maliyetle görecektir olan yönetim merkezi yönetimidir.

Bir başka örnek, sosyal sorunlarla ilgilidir; Bütün toplumlarda olduğu gibi ülkemizde de sanayileşme ve şehirleşme nedeniyle ekonomik ve sosyal, hatta politik alanda değişimler olmuş, bunlar beraberlerinde önemli sosyal sorunlar getirmiştir.

1580 Sayılı Belediye, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha ve 4190 Sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç olanlara yardım hakkındaki yasalarda sayılan sosyal hizmetler, hem nicelik, hem de nitelik bakımından kısır ve dağınık bir takım görevlerden ibaret kalmıştır. Yürürlükteki mevzuat, sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında sınırları belirli bir görev paylaşımını yapmamıştır. Gerçekten sosyal hizmetlerle ilgilenen merkezi yönetim birimleri, mahalli yönetim birimleri ve gönüllü halk kuruluşları, dernekler arasında bir işbirliği kalmamıştır. Sosyal konulardaki çabalar dağınık plansız ve denetimden uzak olarak yürümekte ve bir görev karmaşıklığı doğmaktadır. Bu nedenle sosyal hizmetleri yürütmekle merkezi yönetimin veya yerel yönetimlerin görevlendirilmesi gerekir.

Bir başka örnek alalım: 6785 Sayılı İmar Yasasınının 26. maddesi nüfusu 5 binden yukarı olan belediyeler, imar planı yaptırmak zorunluluğundadır. Daha az nüfuslu belediyeler ise " Beldenin inkişafına belediyenin teknik eleman ve mali durumuna göre belediye meclisi kararı ile imar planı yaptırabilmeye" yetkili kılınmışlardır. 7116 sayılı yasayla da İmar ve İskân Bakanlığına istem üzerine, imar plânı yapmak ve yapacaklarada yardım görevi verilmiştir.

Uygulamada, belediyeleri, imar planı yapma görevini çoğunlukla İller Bankası aracılığı ile yerine getirmekte ve değişikliğe uğrayan imar plânlarının uygulanmayıp kağıt üzerinde kaldığı görülmektedir. Bu nedenle imar plânı hazırlanmasında mer-

kezi yönetim ile belediyeler arasında kesin bir görev ayırımına gidilmesi gerekir. Aksine iki idare arasında görev karışımı yaratılmış ve görev karışımı uygulamaya da geçmiştir.

Diğer taraftan 1580 sayılı yasanın 15/68. maddesi belediyelere ucuz belediye konutları yapmak ve kiraya vermek görevini vermiştir. Genellikle bütün belediyelerin bütçe olanakları oranında mülk edinmeye çaba gösterdikleri, bu mülklerin ise, dükkân, otel, sinema gibi ticari iş yerlerine dönük olduğu ve konut yapımına önem verilmediği görülmektedir. Ancak bunu da haklı bir sebebe bağlamak gerekir. Zira belediyelerin mali ve teknik olanaklarının yeterli olmaması ve görevin seçimlik kabul edilmesi neden olmaktadır. Bu bakımdan ülkemizde güncel sorunlardan olan konut sorunu ve buna bağlı gecekondu sorunu üzerine ivedilikle eğilinmesi gereken sorunlardır. 1976 yılı içerisinde merkezi idarenin bazı belediyelere konut sorunu konusunda yardımcı olduğu görülmekle beraber, hızlı şehirleşme yüzünden ülke çapında bir ağırlık taşıdığı için, merkezi idarenin bu sorununa yüklenmesi gerekmektedir.

Belediyelerin bayındırlık görevleri arasındaki içmesuyu, elektrik enerjisi üreten ve ulaştırma tesisleri kurmak bugün için merkezi idarenin görevi olan konulardır.

7478 sayılı yasa, nüfusu üç bine kadar olan belediyelerin içme ve kullanma sularını sağlama görevini Köy İşleri Bakanlığına vermiştir. 1968 yılında 1053 sayılı yasayla sistemde bir değişiklik yapılmış nüfusu yüzbinden fazla olan şehirlerin içme, kullanma ve endüstri sularını sağlama görevi Devlet Su İşlerine verilmiştir.

Yürürlükteki sistem bu konuda belediyeleri üç ayrı gruba bölmektedir. Nüfusu yüzbinden az olan bir belediyenin içmesuyu bir özelliğe sahip olabilir ve merkezi yönetimce bunun yerine getirilmesi gerekebilir veya nüfusu yüzbinden fazla bir be-

diyenin su getirmek için merkezi yönetimin desteğine gerek olmayabilir. Bu nedenlerle hizmetin belediyeye bırakılması veya tamamen merkezi yönetim tarafından alınması gerekir. Aynı durum elektrik enerjisi üretimi konusunda da mevcuttur. Bugün Türkiye Elektrik Kurumu, enterkonnekte sistemden elektrik sağlamaktadır. Ulusal nitelikteki bir hizmet olan elektrik enerjisi üretiminin belediyelerde görev olarak kalması kanımızca anlamsızdır.

Merkezi yönetim ile belediye arasındaki belirli konulardaki görev karmaşıklığının örneklerini eğitim görevlerinde, tarım görevlerinde, ekonomik görevlerde, ulaştırma görevlerinde ve esenlik görevlerinde görmek mümkündür. Bir çok niteliği aynı olan görevi, birden fazla idare aynı zamanda yüklenmiş olması hizmetin zararına sonuçlar doğurmaktadır.

Bugün Türkiye'de hizmeti yürütecek ve hizmet üzerinde vesayet yetkisini kullanacak birimleri birbirinden ayıracak bir örgütlenmeye ihtiyaç vardır. Bu nedenle ülkemizde belediyelerin, mali sorunlarını bir tarafa bıraksak bile, hizmetlerin dağılımı açısından belde halkına yeterli düzeyde ve etkinlikte hizmet edemediği bir gerçektir.

Bu konuda öncelikle bir Türk Belediye modelinin belirlenmesi gerekmektedir. Kamu hizmetleri, merkezi yönetim ile belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri arasında hem kuruluşların, hem de hizmetlerin niteliklerine uygun biçimde bölüştürülmelidir. Merkezi idare ulusal nitelikteki hizmetleri yürütmeli, belediyelere bırakılan hizmetler konusunda destek olmalıdır. Belediyeler tarafından yapılması gerekli bazı hizmetleri özel idareler yüklenmelidir.

Belediye hizmetleri konusunda yeniden ele alınıp düzenlenmesi gereken hususlardan birisi de belediyelerle ilgili mevzuattır. Belediyelerle ilgili mevzuat toplanmalı ve bir sistem

içerisinde yeniden düzenlenmelidir.

2- Kaynak Tahsisi Gereği

Belediyelerin mali kaynaklarının yeterince arttırılması görevlerinin aksamasına neden olmaktadır. Özellikle büyük şehir belediyelerinde kendini hissettiren bu durum aynı zamanda Ulusal Planın kaynak tahsisinde saptırıcı bir etken olmaktadır. Üçüncü beş yıllık planda belirtildiği gibi, yerel yönetim gelirlerinin, gayrisafi milli hasılaya oranı ilk plan döneminde saptanan hedeflerin altında kalmıştır; İkinci plân döneminde ise giderek azalmıştır. Birinci beş yıllık plân döneminde hedef yüzde 2.55 iken, gerçekleşme ortalaması yüzde 2.26'da kalmıştır. İkinci plân döneminde ise gerçekleşme oranı yüzde 2.10 dolayındadır. Mali kaynakların yetersizliğinde, gelirlerin çeşitli kaynaklardan alınması, kanuni payların gösterilen oranda ve zamanında verilmemeleri önemli bir neden olmaktadır. Belediye gelir sisteminin aynen devam etmesi halinde önümüzdeki yıllarda Avrupa Ekonomik Topluluğu ile gümrük birliği gerçekleştirilirken gümrüklerin giderek indirilmesi bu vergilerden belli oranda pay alan belediye gelirlerindeki etkileyeceği şüphesizdir.

III- TÜRKİYE'DE BELEDİYE FİNANSMANINDA SİSTEM ÖNERİSİ

Bir önceki ayırmada gördüğümüz gibi bugün Türkiye'de belediye hizmetlerinin ve belediye gelirlerinin reorganizasyonu gerekmektedir. Bu bakımdan konuyu hizmetler ve gelirler bakımından ikiye ayırarak incelemeyi uygun gördük.

1- Hizmetlerin Yeniden Düzenlenmesi

Türkiye'de belediye hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında bir dizi tedbir

öngörülmüştür. Plânda yer alan tedbirlere göre "...önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir. Mahalli idarelerde hizmetlerin standartları belirlenecek, bu konuda etkin bir denetim biçimi geliştirilecektir" ifadesi ile plân, yerel yönetimlere ait hizmetlerin genel olarak ve bunların özelliklerine göre yeniden düzenlenmesini ve bu düzenlemenin yasal olmasını önermektedir. Başka bir deyimle, hizmet bölüşümünün yerel ve yönetsel tasarruflara olanak sağlamadan yapılması önerilmektedir. Bu görüş kanımızca şu bakımdan sakıncalıdır; Bugün Türkiye'de yerel yönetimin karar esnekliği zaten yoktur. Belediyeler bugünkü görevlerini yerine getirmede merkezi yönetim denetimi altındadır. Bu denetim değişik görevlerde onaylayıp onaylamama veya değiştirerek onaylama şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Belediye hizmetlerinin düzenlenmesinde plân esaslarının ışığı altında ortaya iki ihtimal çıkmaktadır. Birincisi, yerel yönetimin gerek hizmet ve gerek gelir bakımından tamamen ve sıkı sıkıya merkezi yönetime bağlanması, ikincisi yerel yönetime esneklik tanıyarak belediyeleri "yerel hükümet" şekline getirilmesidir.

Günümüzdeki uluslarda yerel yönetim konusunda merkeziyetçiliğe doğru bir eğilim olduğu gerçektir. Bu bakımdan Türkiye de karma esaslı bir hizmet düzeninin uygulanması kanımızca en akılcı yol olacaktır.

Kamu hizmetlerinin bölüşülmesinde nitelikleri bakımından yerel olan ve belde halkını ilgilendiren, katkısını gerektiren hizmetlerin belediyeler tarafından yapılması asıl olmalıdır.

Bu bölüşülmeye merkezi yönetim belediyelere koordinasyon sağlamak açısından, yol göstermek, standartlara saptamak açısından destek hizmetler sağlamalıdır. Belediye organlarının yetki görev ve ilişkileri yeniden düzenlenmelidir.

Belediyeleri yönetim yasalarının günün şartlarına uymadığı bir gerçektir. Belediyeler ile ilgili mevzuat toplanmalı ve bir sistem içinde yeniden düzenlenmelidir.

2- Belediyelerin Finansmanında Gelirlerin Yeniden Düzenlenmesi

Belediyelerin finansmanında hizmetlerin yanısıra gelirlerin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Günümüzde, sanayileşme nüfus artışı ve şehirleşme, teknolojik gelişmeye paralel olarak belediyelerin hizmet ve giderlerinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Belediyelerin artan hizmet ve gider yükümlülükleri ile bunları karşılayacak gelirleri arasındaki bağlantı aksamaktadır.

1948'lerdeki ekonomik ve mali imkân ve verilere uygun olarak yürürlükte bulunan Belediye Gelirleri Sisteminin, bugünkü geçerli ve kendini duyuran koşullar uyarınca yeniden bir düzenleme ve geliştirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Bu konuda değişik yönetim birimlerinden parlamentoya yasa teklifleri verilmiş bunların bir kısmı görüşülmemiş veya "kadük" olmuştur. Halen mecliste Maliye Bakanlığının hazırladığı ve 7 Ocak 1975 de sunulan Belediye Gelirleri Yasası Tasarısı da görüşülmemiştir.

Belediyelerin finansmanında gelirlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak pek çok öneri ileri sürülebilir. Buraya kadar yaptığımız çalışmanın ışığı ve uygulanabilirlik açısından aşağıda belirttiğimiz tedbirlerin alınmasını öneriyoruz.

Belediye yasalarında yapılacak değişikliklerle, belediye, öz gelirlerinde sağlanacak artış belediyelerdeki malî krizin çözümünde etkin bir yol olabilecektir. Bunun için yerel vergiler belediyelere bırakılmalıdır. Bu konuda en önemli vergi hiç

şüphesiz emlâk vergisidir. Bilindiği gibi emlâk vergisinde il içinde toplanan hasılatın yüzde 45'ini belediyeler, yüzde 35'ini il özel idareleri, yüzde 20'sini de maliye tahsil karşılığı almaktadır. Emlâk vergisi yasasında yapılacak bir değişiklik ile bu gelirin tamamının belediyelere bırakılması gerekir. Yine bu verginin tahsili ile ilgili yüzde 20'nin de belediyeye bırakılması gerekir. Zira Devlet bir taraftan gelir ve kurumlar vergisinden, gümrük vergilerinden, tek el maddeleri hasılatından belediyelere pay verirken, emlâk vergisinden pay alması çelişkili bir görünüş yaratmaktadır.

Bugün belediyelerin öz vergi kaynakları yetersizdir. Varolan vergi kaynaklarına da belediyeler kullanmaktadırlar. Örneğin, İstanbul'da işgaliye resmi üst sınırı metrekare başına 25 kuruştur. Bu verginin tahsili için yapılacak harcama, sağlama ocağı gelirden daha düşük olacaktır. Dolayısı ile yukarıda da değindiğimiz gibi belediye gelirleri yasasının en hızlı bir şekilde yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

New York City örneğinde görüldüğü gibi, büyük şehirlerde yaşamının ve büyük şehrin nimetlerinden yararlanmanın bir bedeli olması gerekir. İyi düzenlenecek ve uygulanacak bir yerel vergi sistemi, büyük şehirlerin etrafına çevreleyen sağlıklı, plansız gelişmeyi önleyen demokratik bir araç olabileceği gibi, şehirden elde edilen avantajlardan bir bölümünün yine şehre dönmelerini sağlayabilir.

Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri şehirlerinde gördüğümüz gibi büyük şehirlerde yaşamının ve büyük şehrin nimetlerinden yararlanmanın bir bedeli olması gerekir. Bu bedeli karşılamak için Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan yüksek verimli yerel kaynak olan satış vergisi (Sales Tax) ülkemizde de uygulanabilir. Bugün satış vergisine benzeyen ve İşletme Vergisi adı ile hazine iradları içinde yer alan vergi aslında belediyelere ait olması gereken bir vergidir. Yapılacak

yasal değişikliklerle bu vergi belediyelere bırakılmalıdır.

Paylara ilişkin sorunları incelerken belirttiğimiz gibi Devlet gelirlerinden ayrılan paylar tahsil dairesi tarafından ilgili belediyeye doğrudan doğruya yatırılmakta veya ayrılan paylar İller Bankasına doğrudan doğruya gönderilerek bu banka- ca belediyelere dağıtılmaktaydı veya ayrılacak pay karşılığı genel bütçeye tahsisat konulmak suretiyle İller Bankası kana- lı ile gönderilmekte idi.

Payların, bir takım karmaşık yollardan belediyelere devri bir takım sorunlar yaratmakta idi, bu konular üzerinde daha ön- ce durduğumuz için tekrardan kaçınıyoruz.

Bu sorunların önlenmesi için payların genel bütçeye ödenek konulması şeklinde belediyelere verilmesi yöntemi kaldı- rılmalıdır.

Ötedenberi belediye gelirleri içinde yer alacak gelir konula- rı çeşitli nedenlerle tümüyle veya kısmen vergi dışı kalmıştır. Günün koşullarına uygun yeni bir belediye gelirleri yasası çı- kana kadar, vergi dışı kalan bu gelir konuları vergi dışı kal- malarının hukuki sebepleri ortadan kaldırılarak günün verile- rine mali ölçülerine uygun olarak tekrar vergi alanına sokulma- lıdır. Tabelâ ve ilân vergisi ile ilan reklam vergisi bir örnek olarak gösterilebilir(29).

(29) Belediyelerin yasa ile tanınmış levha, ilan reklam ve li- man işgal resmi alma yetkileri, resmin üst sınırının yasa ile belirlenmemiş olması nedeni ile Anayasa Mahkemesince 1968 yılında kaldırılmıştır.

S O N U Ç

S O N U Ç

Altı bölümde incelediğimiz hususların ve ortaya koyduğumuz verilerin ışığı altında Türkiye'deki belediyelerin gelir kaynaklarının görevlerini yerine getirmeye kafi gelmeyeceği açıkça belli olmaktadır.

Bu nedenle, belediyelerin gelir sistemlerinin yeniden düzenlenmesi kanımızca zorunludur.

Bugünkü durumda belediyelere kısmen de olsa yeterli gelir kaynaklarının sağlanabilmesi için aşağıdaki hususların gerçekleştirilmesi gerektiği kanısındayız;

Türkiye'de en verimli gelir kaynakları merkezi yönetimin emrindedir, merkezi yönetim gelir kaynaklarının dağılımı ile ilgili hukuki düzeni yarattığından, bütün önemli gelir kaynaklarını elinde bulundurmaktadır. Merkezi yönetimin gelir kaynaklarına olan bu hakimiyeti, kamu hizmetlerinin de merkezi yönetimce yürütülmesi eğilimini güçlendirmektedir. Belediyeler, yerel gereksinimleri en iyi şekilde saptayabildiklerine göre belediyelere ait hizmetler belediyelere bırakılmalı ve gerek mer-

kezi yönetim ve gerekse belediyeler etkinlik prensibinin ışığı altında kendi hizmet alanlarının sınırlarını çizmelidirler.

Türkiye'de belediyelerin artan hizmet ve gider yükümlülükleri ile bunları karşılayacak gelirleri arasında bir bağ kurmak oldukça güç hatta imkansızdır. Belediyelerin gider yönünün, gelir yönünü önemli oranda aştığı günümüz Türkiyesinde önem ve zorunluluğu bu derece artan ancak halâ kırk yıl önceki ekonomik mali imkan ve verilere uygun olarak yürürlükte bulunan Belediye gelirleri sisteminin bu günkü geçerli ve kendini duyuran koşullar uyarınca yeniden bu düzenleme ve geliştirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Bugün Türkiye'de belediyelerin gelir sorunlarının, belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki politik bir dengesizlik olarak tanımlayıp çözüm aramak yanıltıcıdır. Bu mali bunalım kısa dönemli değil, kaynağını eskimiş yasalardan olan uzun dönemli bir bunalımdır.

Anayasa belediyelere, (yerel yönetimlere) görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlayacağını açık ve kesin olarak belirtmesine rağmen, bugün belediyelere verilmiş görevlerle sağlanan gelirler ters orantılıdır. Belediye gelir yasalarında gelir artışını sağlayacak esnekliğin bulunmaması bunun başlıca nedeni olmuştur.

Türkiye'de belediye gelirleri verimsiz öz gelirleri ile, karma esasın ortaya koyduğu ve üst yönetimler tarafından tahsil olunan bazı temel vergi hasılatlarının paylaşılması ve bunların yanında merkezi yönetimce şartlı veya şartsız olarak verilen bağışlar bileşiminden oluşmaktadır.

Merkezi yönetimin topladığı vergilerden belediyelere verilmesi gereken payların bazıları, her yıl bütçe yasasına konulan hükümlerle küçültülmektedir. Diğer taraftan belediyeler kendi öz vergi kaynaklarını yeterince kullanamamaktadır. Bu sorun, yerel vergi kaynaklarının olmasına karşın, bu kaynakların belediye tarafından kullanılmasına olanak verilecek yasal eksikliklerden doğmaktadır.

Türkiye açısından, bugün belediyelerle ilgili yasaların tümü eskimiş ve günün koşullarına uymaktan uzaklaşmıştır. Bu nedenle bu yasaların bir an önce ^{ele} alınmasında yarar vardır. Ancak yasa değişikliklerinin yansırı, ilgili bölümde geniş olarak açıkladığımız gibi, Türkiye'de belediye hizmetlerinin finansmanında belediye hizmetlerinin yeniden sınıflandırılmasına ve kaynak tahsisine gerek vardır. Belediyeler gelir isteyen kurumlar değil gelir yaratan kurumlar haline getirilmelidir. Bu konudaki çaba merkezi yönetime olduğu kadar belediyelere de düşmektedir.

Y A R A R L A N I L A N
K A Y N A K L A R

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ALAYBEK (Ali) : Belediye Maliyesinin Reformu Ankara 1961
- AYTAÇ (Fethi) : "İçişleri Bakanlığı Açısından Belediye Gelirleri" Türk Belediyecilik Derneği, Belediye Gelirleri Semineri, Ankara 1972
- BAŞARIR (Aslan) : Local Governments in Turkey, Ankara 1974
- BATIREL (Ömer Faruk) : Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, İstanbul 1976
- BREAK (George F.) : "Intergovernmental Fiscal Relations" Readings in Urban Economics, Newyork 1972
- BUCHANAN (James) : The Public Finance, Illinois 1960
- BULUTÖĞLU (Kenan) : Türk Vergi Sistemi, İstanbul 1976
- BÜYÜKERŞEN (Yılmaz) : Vergi Tesirlerinin Mikro İktisat Analizi 1972
- BORUKHOV (Eli) : "Optimal Service Areas for Provision and Financing of Local Public Goods" Public Finance Vol. xxvii, 1972
- CROSS (C.A) : Principles of Local Government Law, London 1966
- ÇOKER (Ziya) : İngiliz Mahalli İdareleri, Ankara 1970

II

- DUE (John F.) : Maliye, (Çeviren: S.Görgün-İ.Önder) İstanbul 1967
- DAMALI (Alev) : Türkiye'de Mahalli İdareler Maliyesi, DPT. Ankara 1965
- ECKSTEIN (Otto) : Public Finance, Newjersey 1967
- GOURNAY (Bernard) : Yönetim Bilimine Giriş, (Çeviren : İ.Kuntbay) Ankara 1971
- GÜRELİ (Orhan) : Mahalli İdareler Maliyesinin Reformu, Ankara 1971
- GÖZÜBÜYÜK (Şeref) : Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara 1967
- GİRİTLİ (İsmet) : Anne İdaresi, Teşkilatı ve Personeli, İstanbul 1963
- GERAY (Cevat) : "Şehirleşme Nedenleri" Büyük Belediyelerin Şehirleşme Sorunları Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği Ankara 1968
- GERAY (Cevat) : Küçük Belediyelerin Sorunları, TODAİE Yayını Ankara 1969
- KELEŞ (Ruşen) : Local Government in Denmark, Copenhagen 1973
- HARDER (F) : "Tendencies in Fiscal Fedaralism" IIPF Congress, Edinburg, Sept. 1976
- HANUSCH (Horst) : Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, İstanbul 1968
- HICKS (Ursula) : Genel Vergi Kuramı Ankara 1976
- HEREKMEN (Aykut) : The Economics of State and Local Government, Newyork 1970
- HIRSCH (Werner Z.)

III

- İNCE (Macit) : Devlet Borçlanması Ankara 1977
- MANUEL (Allen D.) : "Changing Patterns of Local Urban Expenditure " Decisions in The Urban Community Washington 1971
- NADAROĞLU (Halil) : Kamu Maliyesi Teorisi İstanbul 1976
- NADAROĞLU (Halil) : "Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması" Maliye Enstitüsü Konferansları, IX Seri. İstanbul 1964
- OATES (Wallace E) : "The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations" IIPF Congress Edinburg, Sept. 1976
- ORTAYLI (İlber) : Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler Ankara 1974
- ORTAYLI (İlber) : "Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu" Anne İdaresi Dergisi, Aralık 1973
- ONAR (Sıddık Sani) : İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1967
- ÖNCEL (Yenal) : Mali Tevzin, (Yayımlanmamış Doktora Tezi) İstanbul 1969
- ÖZER (İlhan) : Türk Vergi Sisteminin Geliştirilmesi, Ankara 1974
- RICHARDSON (Harry W.) : Urban Economics, Suffolk 1973
- STOCKER (Frederick D.) : "Diversification of the Local Revenue System Income and Sales Taxes, User Charges, Federal Grants, "National Tax Journal Vol. xxix. 1976

IV

- SMITH (R.S.) : Financing Cities In Developing Countries, International Monetary Fund Staff Papers, 1974
- TOPTOP (Nuri) : Belediye Personelinin Eğitimi, Ankara 1974
- TORTOP (Nuri) : "Belediyelerimiz" Anne İdaresi Dergisi Mart 1972
- TOPTOP (Nuri) : "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Açısından Belediye ve Özel İdareler" Türk İdare Dergisi, Temmuz 1967
- TOPTOP (Nuri) : "Belediyelerin Çıkmazını Çözmek İçin" Milliyet 22.8.1976
- TEKELİ (İlhan) : "Belediye Sorunları"
- GÜLÖKSÜZ (Yiğit) : Anne İdaresi Dergisi Haziren 1976
- ÜLKÜER (Faruk) : "Belediyelere Yapılan Yardımlara İlişkin Yeni Gelişmeler ve Karşılaşılan Zorluklar" İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran 1975
- ÜLKMEN (İ.Hakkı) : Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara 1960
- VERSAN (Vakur) : Kamu Yönetimi İstanbul 1974
- WICKREY (William W.) : "General And Specifik Financing of Urban Services", Public Expenditure Decisions In The Urban Community Washington 1971
- YALÇINDAĞ (Selçuk) : "Belediyelerin Görev ve Yetkileri, Belediyeler El Kitabı, Ankara 1963
- YAYIN (Teoman) : Merkezi Hükümet İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Ankara 1971

- YAYIN (Teoman) : "Mahalli İdarelerin Finansmanında Sistem Değişikliği" ESADER Eskişehir 1975
- YAVUZ (Fehmi) : "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma" Ankara 1966
- ZAIM (Orhan) : "Belediyelerin, yol, su, kanalizasyon gibi Alt Yapı Tesislerinin Finansmanı" Türk İdare Dergisi Ekim 1968