

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ
YAPISI VE ARALARINDAKİ MALİ İLİŞKİLER

Yüksek Lisans Tezi

Ayfer GÖK

Eskişehir, 1991

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ

ÖZET

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan, "Büyük Şehir Belediyesi İle İlçe Belediyelerinin Mali Yapısı ve Aralarındaki Mali İlişkiler" isimli çalışmamız dört bölümden oluşmuştur. Çalışmamızın birinci bölümünde büyük şehir belediyesi ile ilgili genel bilgiler verilerek mali yapısı ele alınmıştır. İkinci bölümde ilçe belediyesi ile ilgili genel bilgiler verilerek mali yapısı, büyük şehir belediyesi ile olan hizmet paylaşımı ve mali ilişkileri ele alınmıştır. Üçüncü bölümde büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında hizmet dağılımının ve mali yapılarının istenilen şekilde gelişme gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla İzmir Büyük Şehir Belediyesi ile Konak İlçe Belediyesinin 1985 - 1989 yılları gelir ve harcamalar araştırması yapılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin mali yapısını etkileyen başlıca sorun-

lar ve öneriler belirtilmiştir.

Sonuç bölümünde ise çalışma kapsamına giren konuların genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

ABSTRACT

The purpose of this M.A. thesis is to analyze the fiscal structures of large city and county municipalities, as well as the fiscal relations among them. The thesis consists of four chapters. In the first chapter large city municipalities and their fiscal structures are generally examined. In the second chapter some general information is given about county municipalities. The distribution of public services and the fiscal relations between large cities and counties is also considered. In the third chapter it is aimed to determine whether, the distribution of public services between large cities and counties and the fiscal structures of them were developed in an ideal way or not. For this purpose the revenues and the expenditures of the Izmir Large City Municipality and the Konak County Municipality between the years 1985-1989 are taken into account in a context of a case study. In the fourth chapter

the printipal problems that effects the fiscal structures
of the large cities and the counties are expressed.

İ Ç İ N D E K İ L E R

	<u>Sayfa</u>
TABLolar	i
KISALTMALAR	i
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ VE MALİ YAPISI

I- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	4 ✓
A- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN TANIMI	4 ✓
B- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN OLUŞUMUNDAKİ ETKENLER.	5 ✓
C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ	8 ✓
II- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI	12
A- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇE GELİRLERİ	12
1- Belediye Vergileri	13
a- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	13
b- İlan ve Reklam Vergisi	13
c- Eğlence Vergisi	14
d- Haberleşme Vergisi	14

	<u>Sayfa</u>
e- Yangın Sigortası Vergisi	14
2- Belediye Harçları	15
a- İşgal Harcı	15
b- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	16
c- Kaynak Suları Harcı	16
d- Tellallık Harcı	16
e- Hayvan Kesimi Muayene Denetleme Harcı.	17
f- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı..	17
g- Bina İnşaat Harcı	18
h- Çeşitli Harçlar	18
3- Harcamalara Katılma Payları	20
a- Yol Harcamalarına Katılma Payı	20
b- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Pa- yı	21
c- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Pa- yı	21
4- Büyük Şehir Belediyesine Sağlanan Kanuni Paylar	22
a- Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Verilen Pay	22
b- Büyük Şehir Belediyesinin Bulunduğu İl Merkezinde Yapılan Genel Bütçe Ver- gi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerin- den Verilen Pay	23
c- Emlak Vergisi Payı	23
d- Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Alınan Belediye Payı	24
5- Çeşitli Gelirler	25
a. Kamu İdare ve Müesseselerinin Yardımları.	25

	<u>Sayfa</u>
b- Borçlanma Yoluyla Gelir Sağlama	26
c- Şartlı ve Şartsız Bağışlar	28
d- Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri	29
e- Yapılacak Hizmetlere Karşılık Alınacak Paralar	29
f- Büyük Şehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Safi Hasılatından Belediye Meclisince Belirlenecek Oranda Alınan Pay	30
g- Diğer Gelirler	30
B- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇE HARCAMALARI....	31
1. Cari Harcamalar	32
2. Yatırım Harcamaları	34
3. Sermaye Teşkilî ve Transfer Harcamaları..	35
C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇE UYGULAMASI	36

İKİNCİ BÖLÜM

İLÇE BELEDİYESİ VE BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE OLAN İLİŞKİLERİ

I- İLÇE BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER	39 ✓
A- İLÇE BELEDİYESİNİN TANIMI	39 ✓
B- İLÇE BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ	41 ✓
C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ	41 ✓
1- 3030 Sayılı Yasaya Göre Büyük Şehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev ve Yetki Bölüşümü	42 ✓
2- 3030 Sayılı Yasanın Uygulama Yönetmeliğine Göre Büyük Şehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev ve Yetki Bölüşümü	43 ✓

	<u>Sayfa</u>
II- İLÇE BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI	47✓
A- İLÇE BELEDİYESİ BÜTÇE GELİRLERİ	47✓
1- Büyük Şehir Belediye Gelirleri ile Benzer Olan İlçe Belediyesi Gelirleri	48✓
a- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasasına Göre Elde Edilen Gelirler.....	48
b- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile Elde Edilen Vergi Gelirlerinden Paylaşılana	50
c- 2380 Sayılı Yasa ile Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Elde Edilen Pay	50
d- Çeşitli Gelirler	52
2- Büyük Şehir Belediye Gelirlerinden Farklı Olan İlçe Belediye Gelirleri	54✓
a- Emlak Vergisi	55
b- Evlendirme Dairesi Hasılatı	56
c- Çeşitli Yardımlar	56
B- İLÇE BELEDİYESİ BÜTÇE HARCAMALARI	56
C- İLÇE BELEDİYESİ BÜTÇE UYGULAMASI	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ
UYGULAMASI VE 1985-1989 YILLARI GELİRLERİ VE HAR-

CAMALARI ARAŞTIRMASI

I- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER	61
II-İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA HİZMET PAYLAŞIMI	64

III- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYESİNİN 1985-1989 YILLARI GELİR VE HARCAMALARI ARAŞTIRMASI	69
A- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ 1985-1989 YILLARI GELİRLERİ VE HARCAMALARI ARAŞTIRMASI..	69
1- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirleri Araştırması (1985-1989)	70
a- İzmir Büyük Şehir Belediye Gelirlerinin 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı	70
b- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Değişimi.	71
aa. <u>2380 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Gelirin Toplam Gelire Oranı</u>	72
bb. <u>2464 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Vergi Gelirleri ile Emlak Vergisinden Elde Edilen Gelirin Toplam Gelir İçindeki Oranı</u>	75
cc. <u>Diğer Gelirlerin Toplam Gelir İçindeki Oranı</u>	79
2- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Harcamaları Araştırması (1985-1989)	80
a- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe Harcamalarının 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı	80
b- İzmir Büyük Şehir Belediyesinin Toplam Harcamaları İçindeki Cari Harcamaları, Yatırım Harcamaları ile Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamalarının Dağılımı	82
B- KONAK İLÇE BELEDİYESİ GELİRLERİ VE HARCAMALARI ARAŞTIRMASI	87
1- Konak İlçe Belediyesi Gelirleri Araştırması (1985-1989)	87
a- Konak İlçe Belediyesi Gelirlerinin 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı	87

	<u>Sayfa</u>
b- Konak İlçe Belediyesi Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Değişimi	88
aa- <u>2380 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Gelirin Toplam Gelir İçin- deki Oranı</u>	89
bb- <u>2464 Sayılı Yasaya Göre Elde Edi- len Vergi Gelirleri ile Emlak Ver- gisinden Elde Edilen Gelirin Top- lam Gelir İçindeki Oranı</u>	91
cc- <u>Diğer Gelirlerin Toplam Gelir İçin- deki Oranı</u>	94
2- Konak İlçe Belediyesi Harcamaları Araş- tırması	96
a- Konak İlçe Belediyesi Harcamalarının 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçek- leşme Oranı	96
b- Konak İlçe Belediyesinin Toplam Harca- maları İçinde Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları İle Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamalarının Dağılımı	97
C- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN BAŞLICA SORUNLARI	102

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINI ETKİLEYEN BAŞLICA SORUNLAR VE ÖNE- RİLER

I- HİZMET PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER	106 ✓
II- GELİR PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER	109 ✓
III- BÜTÇE UYGULAMASINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER	111 ✓

	<u>Sayfa</u>
IV- PERSONEL POLİTİKASINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER	115✓
SONUÇ	117✓
KAYNAKLAR	121✓

T A B L O L A R

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1 : Belediye	40
Tablo 2 : Büyük Şehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Görevlerin Bölüşümü	44
Tablo 3 : Büyük Şehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Hizmetlerin Dağılımı	65
Tablo 4 : İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirlerinin Gerçekleşme Oranı (1985-1989)	71
Tablo 5 : İzmir Büyük Şehir Belediyesinin 1985-1989 Yılları itibarıyla Gelir Durumu	73
Tablo 6 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Sağlanan Payların Toplam Gelire Oranı	74
Tablo 7 : İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirleri İçinde Vergi Gelirlerinin Durumu (1985- 1989)	77
Tablo 8 : İzmir Büyük Şehir Belediyesi Harcamaların nın Gerçekleşme Oranı	81
Tablo 9 : İzmir Büyük Şehir Belediyesi Harcamalarının Dağılımı (1985-1989)	83
Tablo 10: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Giderlerinin Toplam Bütçe Giderleri İçindeki Dağılımı.	85

Tablo 11: Konak İlçe Belediyesi Gelirlerinin Gerçekleşme Oranı (1985-1989)	88
Tablo 12: Konak İlçe Belediyesinin 1985-1989 Yılları İtibariyle Gelir Durumu	90
Tablo 13: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Sağlanan Payın Toplam Gelire Oranı	91
Tablo 14: Konak İlçe Belediyesi Gelirleri İçinde Vergi Gelirlerinin Durumu (1985-1989)	93
Tablo 15: Konak İlçe Belediyesi Harcamalarının Gerçekleşme Oranı	97
Tablo 16: Konak İlçe Belediyesi Harcamalarının Dağılımı (1985-1989)	99
Tablo 17: Konak İlçe Belediyesi Giderlerinin Toplam Bütçe Giderleri İçindeki Dağılımı	100

K I S A L T M A L A R

a.g.e	: Adı geçen eser
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
Bkz	: Bakınız
İ.İ.B.F	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Md	: Madde
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TEBİAT	: Turizm Ekonomi Bilimsel Araştırma ve Tanıtma Merkezi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

GİRİŞ.

Ülkemizde, özellikle son yıllarda endüstri alanında meydana gelen gelişmeler, hızlı nüfus artışı ve bunun sonucunda meydana gelen kentleşme hareketleri bir çok sorunuda beraberinde getirmiştir. İşte, büyük şehir belediyesi sisteminde sürekliliği ve geriye dönüşü olmayan gelişme özelliği ile kentleşme sürecinin sonucu olarak görülmektedir.

Kentleşme hareketlerine bağlı olarak yerel yönetim işlemlerinin her geçen gün artma eğilimi göstermesi, kamusal etkinliği sağlama tartışmalarını "hangi" hizmetlerin "nasıl" ve "kim" tarafından yerine getirileceği konularında yoğunlaşmasına yol açmıştır.

Hizmetlerin "nasıl" ve "kim" tarafından yerine getirileceği ne kadar önemli ise, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde gerekli mali kaynakların nasıl sağlanacağı ve birimler arasında ne şekilde dağıtılacağıda o kadar önemlidir.

Büyük şehir belediyesi ve ilçe belediyesi kavramla-

rının ortaya çıkmasıyla birlikte bu birimler arasında hizmet paylaşımı ve mali ilişkilerden kaynaklanan sorunların ortaya çıktığı görülmektedir.

Bu çalışmanın asıl amacı, yerel nitelikteki hizmetlerin etkin şekilde gerçekleştirilmesinde gerekli mali gücün yeterliliği, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında şehir bütününe kapsayan hizmetlerin yerine getirilmesinde gerekli mali kaynakları ne şekilde paylaştıklarını ortaya koymaktır. Ayrıca yasal düzenlemelerle getirilen hükümlerin bu iki düzeyli sistemin gelir ve harcamaları üzerinde ne derece etkili olduğunu belirtmektir.

Çalışma, dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, büyük şehir belediyesi ile ilgili genel bilgiler verilerek mali yapısı ele alınmıştır.

İkinci bölümde, ilçe belediyesi ile ilgili genel bilgiler verilerek mali yapısı, büyük şehir belediyesi ile olan hizmet paylaşımı ve mali ilişkileri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında hizmet dağılımının ve mali yapılarının istenilen şekilde gelişme gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla, İzmir Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin 1984-1989 yılları gelir ve harcamaları araştırması yapılmıştır. Ancak, 1984 yılı bütçe uygulamasına ilişkin bilgi tam olarak sağlanamadığı için 1985 yılından itibaren başlayan, 5 yılı kapsayan bir analiz yapılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin mali yapısını etkileyen başlıca sorunlar ele alınmıştır.

Sonuç bölümünde, çalışma kapsamına giren konuların genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ VE MALİ YAPISI

I- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

A- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN TANIMI

3030 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında" yasanın 3.maddesinde büyük şehir; belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak tanımlanmıştır(1).

Büyük şehirlerde, büyük şehrin adı ile bir "Büyük Şehir Belediyesi", büyük şehir dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "İlçe Belediyesi" kurulmuştur. Ayrıca, merkez ilçe ayrı bir ilçe sayılarak, bu ilçenin bü-

(1) 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı yasa, 9 Temmuz 1984 tarih ve 18453 S.R.G.

yük şehir belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez İlçe Belediyesi" kurulacağı aynı yasada belirtilmektedir.

3030 sayılı yasanın amacı; büyük şehir belediyelerinin yönetimiyle ilgili hukuki statüyü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.

B- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN OLUŞUMUNDAKİ ETKENLER

Ülkemizde, özellikle son 20 yıl içinde meydana gelen sanayi alanındaki gelişmeler, hızlı nüfus artışı sonucu meydana gelen değişmeler büyük yerleşim merkezlerini etkilemiştir. Bu yerleşim merkezlerinde oluşan sorunları, normal büyüklükteki belediyelerin tabi olduğu kurallarla çözümlenememesi, yönetmek mümkün olmamıştır. Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde, şehirlerin büyümesiyle eski komşu belediyelerin birbirine yaklaşması yeni yeni sorunları beraberinde getirmiştir. Hatta bazı işleri birlikte ele alma zorunluluğunu doğurmuştur.

Büyük şehirlerin çevresindeki veya içindeki küçük belediyelerin; harita ve imar planına, fen elemanına, otobüs ve benzeri ulaştırma araçlarına, yangın söndürme, mezbaha ve temizlik örgütlerine, kanalizasyon şebekesine sahip olmamaları büyük şehirler için mali ve idari sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunlar ile plansız gelişmelerin ileride çözümü daha da güçleşecek sorunlar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir, bu durumu önlemek için 1969 yılı programın-

da metropoliten idareler kurulması önerilmiş, ancak uygulamaya geçilememiştir.

Metropoliten idarelerin kurulması bazı esaslara bağlıdır. Herşeyden önce metropoliten idarenin yetki alanının isabetli belirlenmesi ve gerekli finansman kaynaklarının sağlanması gerekir. En önemlisi metropoliten alanın saptanması kentin değil beldenin esas alınmasını gerektirmektedir. Bu esasa en uygun olan İstanbul kenti için hazırlanan metropoliten idare kurulmasına ilişkin çalışmalar yapılmış, ancak uygulamaya geçilememiştir. Çünkü uygulama için gerekli organizasyon sağlanamamış ve mali açıdan karşılaşılan sıkıntılar o yıllarda metropoliten idare kurulmasını engellemiştir.

Ülkemizde sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç olgusu İstanbul, Ankara ve İzmir başta olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir değişmeye ve gelişmeye yol açmıştır. Bu gelişmeler belediye sınırlarını da aşarak, merkez şehrin çevresinde plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayılmıştır. Bu şekildeki plansız yerleşim imar, konut, ulaşım, çevre sağlığı ve alt yapı gibi sorunları da beraberinde getirmiştir.

↳ Yukarda belirtilen düzensiz gelişmeleri önlemek, kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinliği sağlamak için Milli Güvenlik Konseyi tarafından 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağ-

lanması Hakkında" yasa çıkarılmıştır(2). Adı geçen yasanın 1.maddesinde enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu, yeterli ve verimli olarak temini gereği belirtilmiştir. Bu amaçla, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediyeler yakınında bulunan büyük şehir belediyelerine bağlanabilecektir.

2561 sayılı yasa ile getirilen yukarıda belirtilen hükümler kabul edilmiş, ancak yeni düzenlemeler gerektiği takdirde bu hükümlerin yeniden değerlendirileceği kabul edilmiştir.

Hızlı şehirleşmenin beraberinde getirdiği bütün sorunlar karşısında (özellikle ulaşım güçlüğü, hava kirliliği, çevre sorunları gibi) ilgili yöneticilerin, şehirleşmeye yön vermek ve olumsuz etkilerini gidermek ödev ve sorumlulukları vardır(3).

Büyük şehirlerde ortaya çıkan sorunlar ve diğer hususlar gözönünde tutularak 1982 Anayasasınının 127.maddesinde, "Yasa Büyük Yerleşim Merkezleri İçin Özel Yönetim Biçimleri Getirebilir" hükmüne yer verilmiştir. Anayasa, yasa ile büyük şehirleri diğer şehirlerin bağlı oldukları siste-

(2) 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı yasa, 8.12.1983 tarih, 17538 S.R.G.

(3) Nuri TORTOP, Mahalli İdareler, Ankara 1988, s.174

min dışında bir sistemle yönetmeyi öngören yeni bir düzenlemenin yapılmasına imkan vermiştir.

C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ

Büyük şehirlerde kent bütününe yönelik imar, ulaşım, toplu taşıma, altyapı hizmetleri, çevre sağlığı, esenlik hizmetleri tek elden büyük şehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir(4).

Büyük şehir belediyesinin görevleri 3030 sayılı yasanın 6.maddesinde, maddeler halinde sayılmıştır. Bunlardan ilk ikisi planlama, sonra gelen onikisi hizmetler, son ikisi ise eşgüdümüne ilişkindir.

Bunlar;

- Büyük şehir yatırım, plan ve programlarını yapmak,
- Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,
- Büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve yasaların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

(4) Birgül GÜLER, "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükkent ile İlçe Belediyelerin İlişkileri", Türk İdare Dergisi, Mart 1988, s.399

- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1. 2. ve 3.sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,

- Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

- Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,

- Yiyecek ve içecek maddelerininin tahlillerini yapmak üzere laboratuvar kurmak ve işletmek,

- Mezarlık alanlarını tesbit ve tesis etmek ve işletmek,

- Çöplerin ve sanayi artıklarınının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

- Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

- Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak,

işletmek veya işlettirmek,

- İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tesbit etmek fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç ve tesisleri tesbit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,

- İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

- Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

- Büyük şehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

Bu görevlerden bir bölümü normal belediye hizmetlerini içermektedir. Sağlık, ruhsat verme, laboratuvar kurma gibi hizmetleri ilçe belediyeleride yerine getirebilmektedir. Ayrıca merkezi yönetimde, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde katkıda bulunmaktadır.

Büyük şehir belediyesi tarafından görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliğinde⁽⁵⁾, uygulamaya yön vermek amacıyla bazı ku-

(5) 12.12.1984 tarih ve 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliği, 12.12.1984 tarih, 18603 S.R.G.

rallar getirilmiştir. Bu kuralları şu şekilde belirtmek mümkündür.

- Büyük şehir belediyesi, büyük şehir bütününe yönelik hizmetleri yerine getirirken hem şehir bütününde hemde ilçe belediyeleri arasında "dengeli" hizmet dağıtımıyla yükümlüdür. Dengeyi sağlamada ölçüt, ilçe belediyelerin "mali, teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanı"dır.

- Büyük şehir bütününde ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetler büyük şehir belediyesince yerine getirilecektir. Ancak, belediye bu tür hizmetler için ilçe belediyelerin ayrı ayrı ya da ortaklaşa katkıda bulunmalarını isteyebilecektir. İlçe belediyelerinin katılma koşulları ile yönetime ilişkin esaslar katılanlar arasında yapılacak protokoller ile saptanacaktır.

- Asıl olarak ilçe belediyelerinin kendilerine ait olan kimi görevler, büyük şehir belediyesi ile ortaklaşa ya da devretme yoluyla doğrudan büyük şehir belediyesi tarafından yapılabilecektir. Yani ilçe belediyesi göreve ilişkin talepte bulunacak, büyük şehir belediye meclisinin bu talebi kabul etmesi halinde, görev, büyük şehir belediyesi tarafından yapılabilecektir.

- Büyük şehir belediyesi akçal yetersizlik ile karşı karşıya bulunan ilçe belediyelerine yardım yapabilecektir. Yardımı, hibe ya da kredi verme biçiminde yapabilmektedir. Yardım yapılması, yardımın biçimi ve koşulları büyük

şehir belediye meclisi tarafından karara bağlanmaktadır. Meclis bu yetkiyi, bazı "hal ve şartlar" varsa kullanabilecektir. Bunlar; ilçe belediye nüfusunun az olması, belli mevsimlere göre değişkenlik göstermesi, sosyal ekonomik gelişme düzeyinin düşük olması, bütçe ve mal varlığının yetersiz olması, bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmesinin herhangi bir nedenle mümkün olmamasıdır. Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler bu çerçevede kurulmaktadır(6).

II- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI

A- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇE GELİRLERİ

2464 sayılı Belediye Gelirleri yasasının yürürlüğe girmesiyle belediye gelirlerinde bir takım düzenlemelere gidilmiştir(7). Bu düzenlemelerin yapılmasından itibaren belediye gelirlerinde önemli artışlar sağlanmaktadır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi kavramlarının ortaya çıkmasıyla ve 3030 sayılı yasa hükümleri ile hangi gelirlerin büyük şehir belediyesine ait olduğu belirlenmiş ve bunun dışındaki gelirlerin ilçe belediyelerine ait olacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca 2464 sayılı Bele-

(6) GÜLER, a.g.e., s.402

(7) 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı yasa, 29.5.1981 tarih, 17354 S.R.G.

diye Gelirleri yasasına göre büyük şehir belediyesi tarafından tahsil edilecek vergi ve harçlarda belirlenmiştir.

1- Belediye Vergileri

a. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ve mucavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketenler, tükettikleri elektrik ve havagazının satış bedeli üzerinden elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödemekle yükümlüdürler.

2464 sayılı yasanın 39.maddesiyle 3030 sayılı yasanın 18/c maddesi birlikte değerlendirildiğinde tahsilatı yapan idareler, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin % 50'sini büyük şehir belediyelerine ertesi ayın 20. günü akşamına kadar yatırmakla yükümlüdürler.

b. İlan ve Reklam Vergisi

3030 sayılı yasanın 18/e fıkrasına göre, büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki ilân asma yerlerine, elektrik direklerine, büfelere ve tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyük şehir belediyelerine aittir.*

İlan ve reklam vergisine ilişkin tarifeler 2464 sayılı yasanın 15.maddesinde belirtilen limitler dahilinde aynı yasanın 96/B maddesine istinaden belediye meclisi tarafından tespit olmaktadır.

c. Eğlence Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri, eğlence vergisine tabidir. Tiyatro, sinema, opera, bale, spor müsabakası, sirk, çalgılı bahçe gibi eğlence yerlerini işleten gerçek ve tüzel kişilerin mükellefi olduğu bu vergi, 2464 sayılı yasanın 21.maddesinde belirtilen nispet dahilinde alınmaktadır. Eğlence yerlerini işletenler, bir ay içinde tahsil ettiği eğlence vergisini, tahsilatı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırmakla yükümlüdür.

d. Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde, PTT işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri üzerinden % 1 oranında alınan bir vergidir.

PTT işletmesi, bir ay içinde tahsil ettiği haberleşme vergisini tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar ilgili belediyeye yatırmakla yükümlüdür.

e. Yangın Sigortası Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortası dolayısıyla alınan primler yangın sigortası vergisine tabidir. Bu verginin matrahı, sigorta muamelesi dolayısıyla

alınan primler olup, oranı % 10'dur. Mükellefi ise sigorta şirketleridir.

Yukarıda belirtilen belediye vergilerinden eğlence vergisi, haberleşme vergisi ve yangın sigortası vergisi 3030 sayılı yasanın 18/d fıkrasına göre alınmaktadır. Bu fıkraya göre, büyük şehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü vergi büyük şehir belediyesi tarafından alınmaktadır.

2- Belediye Harçları

a. İşgal Harcı

İşgal harcının konusu, satış yapmak ya da başka amaçlarla ve yetkili yerlerden izin alınarak,

- Pazar, panayır kurulan yerlerin, meydanların mezat yerlerin satıcılar tarafından işgal edilmesi,

- Yol, meydan, iskele, köprü gibi kamuya ait yerlerden bir bölümünün herhangi bir amaçla işgali,

- Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için belediyeler tarafından kentlerin merkezinde kurulan ve işletilen yerlerin çalışma saatleri içinde taşıtlarla işgalidir.

İşgal harcı, yukarıdaki işgalleri yapan kişilerden, belediyelerin yetkili kıldığı memur veya kişilerce makbuz

karşılığında tahsil edilir.

b. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir.

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcınının mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir. Bu harç makbuz karşılığında peşin olarak alınır.

c. Kaynak Suları Harcı

Özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması kaynak suları harcına tabidir.

Kaynak suları harcınının mükellefi, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlardır. Bu harç, suların satışa arz için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine işaret konulması sırasında yasada belirtilen limitler dahilinde bu işi yapanlar tarafından ilgili belediyeye makbuz karşılığında peşin olarak ödenir.

d. Tellallık Harcı

Tellallık harcınının konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye münadi-

si (Kamuya duyurulması gereken şeyleri yüksek sesle haber vermeyi iş edinmiş kimse) veya tellalı bulundurulan yerlerde gerçek veya tüzel kişilerin yapacakları her türlü taşıma ve taşınmaz mal ve ürünlerin satışlarıdır.

Bu harcı, mal ve ürünlerini satan gerçek veya tüzel kişiler, yasada belirtilen nispet dahilinde ödemekle mükelleftir.

e. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kurumlarca tesis edilen mezbaha ve kenar alanlarda kesilen hayvanların kesim öncesi veya sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcına tabidir.

Bu harcı, hayvan veya et sahipleri yasada belirtilen limitler dahilinde makbuz karşılığında ilgili belediyeye ödemekle mükelleftir.

f. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin ilgili yasa ve tüzük hükümlerine göre belediyelerce damgalanması, ölçü ve tartı aletleri muayene harcına tabidir.

Bu harç, damgalama sırasında yasada belirtilen limitler dahilinde ilgili belediyeye makbuz karşılığında ödenir.

g. Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında yasanın ilgili maddesinde yer alan tarifede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabidir.

Bu harcı; inşaat, ilâve veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar, inşaat ruhsatının alınmasından önce makbuz karşılığında ilgili belediyeye öderler.

h. Çeşitli Harçlar

- Kayıt ve Suret Harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita, plân ve krokilerin suretleri, kayıt ve suret harcına tabidir.

- İmar İle İlgili Harçlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri yasasınının 80.maddesinde belirtilen imar ile ilgili harçlar büyük şehir belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir(8).

(8) Burhan ÖZFATURA, "Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları", TEBİAT yayını, İstanbul 1985, s.130

- i- İlk Parselasyon Harcı
- ii- İfraz ve Tevhit Harcı
- iii- Plan ve Proje Tastik Harcı
- iv- Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyat Harcı
- v- Toprak Harcı
- vi- Kanal Harcı
- vii- Yapı İzin Denetleme Harcı
- viii- Yapı Kullanma İzni Harcı

- İşyeri Açma İzni Harcı +

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işyeri açma izni harcına tabidir.

- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek, muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tablillere ilişkin olup bu yasada ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler, muayene ruhsat ve rapor harcına tabidir.

- Sağlık Belgesi Harcı

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklar ile yenilenmeleri, sağlık belgesi harcına tabidir.

Yukarıda belirtilen ve 2464 sayılı yasada yer alan belediye harçları büyük şehir belediyesi tarafından 3030 sayılı yasanın 18/d fıkrasına göre alınmaktadır. Bu fıkra-ya göre büyük şehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kül-türel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve ye-şil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye harç-ları büyük şehir belediyesince alınmaktadır. ^{ABK}

2464 sayılı yasada yer alan bazı vergi ve harçların tarifeleri merkezi idare tarafından belirlenmekte, bazıla-rını ise mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve eko-nomik farklılıklar göz önünde tutularak yasada belirtilen alt ve üst limitler dahilinde belediye meclisi tarafından tespit edilmektedir.

2464 sayılı yasada yer alan vergi ve harçların mik-tarları 3239 sayılı yasa ile arttırılmıştır(9). Bu artış sonucu, belediyelerin öz gelir kaynaklarında önemli artış-ların sağlandığı belirtilmektedir.

3- Harcamalara Katılma Payları

a. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından belirlenen şekillerde inşa, tamir ve genişleme-

(9) 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı yasa, 11.12.1985 tarih 18955 S.R.G.

ye tabi tutulacak yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması halinde bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınır.

b. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce kanalizasyon tesisi yapılması halinde bunlardan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınır.

c. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce yeni içme suyu tesisleri yapılması ya da mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı halinde dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden su tesisleri harcamalarına katılma payı alınır.

3030 sayılı yasanın 18/f fıkrasında belirtilen "Hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen nispet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları" hükmüne göre bu paylar büyük şehir belediyesince alınmaktadır. Yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartına bağlı olarak alınmaktadır.

ONİTİM
KÜTÜPHANASI

4- Büyük Şehir Belediyelerine Sağlanan Kanuni Paylar

a. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı
Üzerinden Verilen Pay

Büyük şehir belediyeleri 2380 sayılı "Belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki" yasaya(10) göre ilçe belediyelerine verilmesi gereken paydan yararlanmaktadır.

Bu yasaya göre belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden % 9.25 oranında pay verilmektedir. İller Bankasında toplanacak, toplam % 9.25'lik belediyeler payınının % 6'sı son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre iller bankası aracılığı ile belediyelere dağıtılmaktadır. Bunlardan ne kadarının büyük şehir belediyesine verileceği Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir.

8307 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı(11) ile büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyesine verilen paylar üzerinden belirlenen oranlarda, iller bankası aracılığı ile büyük şehir belediyelerine pay verilmesi kararlaştırılmıştır. Bakanlar kurulu bu payı 1986, 1987 ve 1988 yılları için % 35 olarak belirlemiştir. 1989 ve 1990 yıllarında da aynı oran uygulanmıştır.

(10) 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı yasa, 5.2.1981 tarih 17242 S.R.G.

(11) 25.8.1984 tarih ve 8307 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 25.8.1984 tarih 18500 S.R.G.

b. Büyük Şehir Belediyesinin Bulunduğu İl Merkezinde Yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Verilen Pay

3030 sayılı yasanın 18/b maddesi gereğince, büyük şehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden (Bakanlar Kurulunca belirlenen oranlar dahilinde) gelir saymanlıklarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyük şehir belediyesine yatırılması gereken paydır.

9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu pay 1985 yılından itibaren % 5 olarak kararlaştırılmıştır(12). Ayrıca bu payın, Bakanlar Kurulunca % 6 oranına kadar arttırılabileceği hükme bağlanmıştır.

c. Emlak Vergisi Payı

Emlak vergisinin belediyelere devredilmesiyle, belediyelerin özgelirlerinde önemli artışlar sağlanmaktadır. 3030 sayılı yasanın uygulandığı büyük şehirlerde, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen emlak vergisinin % 15'i il özel idareleri payı olarak ayrılmaktadır. Kalan miktarın % 20'si büyük şehir belediyelerine verilmektedir.

Büyük şehir belediyesi için ayrılan paylar, emlak vergisinin tahsil edildiği ayı takip eden ayın son günü akşamına kadar ilçe belediyeleri tarafından büyük şehir be-

(12) 27.4.1985 tarih ve 9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 27.4.1985 tarih 18737 S.R.G.

diyesine ödenmektedir(13).

d. Müze Giriş Ücretleri İle Madenlerden Alınan Belediye Payı

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içerisinde, gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilen her türlü müzelere giriş ücretlerinin % 40'ı belediye payı olarak ayrılmaktadır. Ancak, 3030 sayılı yasanın uygulandığı büyük şehirlerde bu payı tahsil etme yetkisi büyük şehir belediyesine aittir.

Büyük şehir belediyesince tahsil edilen payın % 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre, nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır.

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, maden yasasının ilgili maddesinde yer alan paylara ilaveten % 2 belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının hazineye ödenmesi sırasında işletme tarafından ilgili belediyeye ödenir. Büyük şehir belediyesi ufak olan yerlerde bu belediye tarafından alınır.

(13) Nuri TORTOP, "Emlak Vergisi Kanununda Yapılan Değişiklikle Emlak Vergisinin Belediyelere Devredilmesi" İller ve Belediyeler Dergisi, Mart 1986, s.74

Müze giriş ücretleri ile madenlerden alınan bu pay, 3239 sayılı yasa ile 2464 sayılı yasaya eklenen mükerrer 97.maddesi gereğince alınmaktadır.

5- Çeşitli Gelirler

a. Kamu İdare ve Müesseselerinin Yardımları

Büyük şehir belediyelerine kamu idare ve müesseselerince mali ve teknik olarak çeşitli yardımlar yapılabilir. maktadır.

Yerel yönetimlere devlet katkısı, merkezi yönetim kuruluşlarıyla götürülen mali ve teknik yardımlar şeklindedir. Özellikle belediyelere önemli ölçüde destek sağlayan kamu kuruluşlarının en önemlilerini şu şekilde sıralayabiliriz(14).

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü (Fen ve İmarla ilgili yatırımlarda mali ve teknik yardım sağlamaktadır)

- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (İçişleri Bakanlığı aracılığı ile mali yardım sağlamaktadır)

- Maliye ve Gümrük Bakanlığı (Mali yardım sağlamaktadır)

(14) Belma ÜSTÜNIŞIK, "Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar, "Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama Dergisi", Ankara 1988, s.456 vd.

tadır)

- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyacı konusunda teknik yardım sağlamaktadır)

- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (Kamulaştırma suretiyle toplu konut alanları sağlamaktadır)

- İller Bankası Genel Müdürlüğü (Mali ve teknik yardım sağlamaktadır)

İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kredi sağlama, fon yardımı sağlama, teknik yardım sağlama ve vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtılması işlemlerini yapmaktadır (15).

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde yukarıda belirtilen ve diğer merkezi yönetim kuruluşları tarafından sağlanan katkılar süreklilik göstermemektedir.

b. Borçlanma Yoluyla Gelir Sağlama

Belediyeler, kamu tüzel kişisi olarak borçlanma yoluyla gelir sağlayabilmektedir.

1580 sayılı Belediye Yasasının(16) 19/10.maddesi hükmüne göre belediyelere tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir.

(15) Nezih VARGAN, "İller Bankası ve Mahalli İdareler ile Olan İlişkileri", Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. dergisi, Haziran 1988, s.424 v.d.

(16) 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı yasa, 14.4.1930 tarih 1471 S.R.G.

Bu maddeye göre belediyeler; "Tastikli imar plânlarının tatbiki dolayısıyla yapılacak istimlak bedellerinin tediye-sine, istimlakın gayesine veya imar plânına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine" tahsis olunmak üzere ve en çok 20 yılda itfa olunmak (ödenmesi) kaydıyla tahvil çıkarabilmektedir. Aynı madde ile, tahvillerin Türkiye Emlak Kredi Bankası kefaletiyle çıkarılması zorunlu tutulmuştur.

Belediye meclisince alınacak tahvil çıkarma kararı valinin mütalasıyla birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Maliye Bakanlığının mütalasıda alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun tastiki ile kesinleşir(17).

Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Yasasınının 70/3.maddesi ile belediye meclislerine ikraz (borç verme) ve istikraz (borç alma) da bulunma yetkisi de verilmiştir. Bu yasada, borç alma ya da verme yetkisini konu, miktar, ödeme şekli, ödeme süresi yönlerinden kısıtlayan herhangi bir hüküm mevcut değildir. Bu durumda belediyeler, para ve sermaye piyasalarından gerçek ve tüzel kişilerden borç alabilirler. Ancak, ülkemizde, henüz para ve sermaye piyasasından böyle bir borçlanma yoluna gidilmemiştir.

Büyük şehir belediyeleri de yukarıda belirtilen yasa

(17) NADAROĞLU, a.g.e. s.344

hükümüne göre borç alma yoluna gitmektedirler. Örneğin; Ankara Büyük Şehir Belediyesi tahvil çıkarmak suretiyle borçlanma yoluna gitmiştir. Ancak, çeşitli nedenlerden dolayı bırakmışlardır.

Ayrıca, büyük şehir belediyeleri dış borçlanma yoluyla gelir sağlama yoluna gitmektedirler. Bu borçlanmayı, yurtdışındaki finans kurumlarından, yabancı ülke bankalarından ya da yabancı ülke yerel idare birimi olan belediyelerden sağlamaktadırlar.

Dış borçlanmayla ilgili olarak, İzmir Büyük Şehir Belediyesi 1985, 1986 ve 1989 yıllarında Almanya, Suudi Arabistan ve Kuveyt'deki Bankalardan borçlanma yoluyla gelir sağlamıştır.

Ülkemizde gerek büyük şehir belediyeleri gerekse diğer belediyeler İller Bankasından borç almaktadır.

İller Bankası, kendi yasa hükümleri gereğince belediyelerin mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisleri, yapıları ve diğer işlerini kolaylaştırmak, imar yolundaki plan ve programlarının gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla borç vermektedir.

c. Şartlı ve Şartsız Bağışlar

Büyük şehir belediyelerine şartlı veya şartsız kişi özel kuruluşlara her türlü bağış yapılabilmektedir.

d. Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri

Büyük şehir belediyelerinin sahibi bulunduğu taşınır (iş makinaları, otobüs, trolleybüs gibi) mallar ile taşınmaz mallarının kiralanmasından, trampa veya satış yoluyla el değiştirmesinden sağlayacağı gelirlerdir.

e. Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınacak Paralar

Hizmetten doğrudan yararlanacak kişi veya kuruluşların yapılmasını istedikleri hizmetin bedelini ödemeleri halinde hizmet yerine getirilmektedir. Bu tür belli başlı hizmetler aşağıda sayılmış olup, bunlar genellikle büyük şehir belediyesi tarafından yapılmaktadır.

i- İtfaiye Hizmetleri

Yangın söndürme hizmetleri hariç diğer itfaiye hizmetleri ücrete tabidir. Bunlar; baca temizliği, merdiven hizmetleri, motopomplu su boşaltma hizmetleri, arazözlü tazyikli su sıkma veya verme, vidanjör hizmeti, snorkel ve telesgurt araç hizmetleri gibi hizmetlerdir.

ii- Mezarlık Hizmetleri

Cenaze nakil hizmetleri, yıkama hizmetleri, yer tahsis ve kazı hizmetleri.

iii- Dezenfekte Hizmetleri

iv- Zührevi Hastalıklarla Mücadele Hizmetleri

v. Çiçek Satışları

vi- İçme Suyu Hizmetleri

vii- Gübre Satışları

viii- Pazar Yerindeki Tezgahları Tesis ve Bakım Hizmetleri

ix- Hastane Muayene ve Tedavi Hizmetleri

x- Fen işleri ünitelerince üretilen hizmetler

xi- Veteriner Müdürlüğü ünitelerince üretilen hizmetler.

f- Büyük Şehir Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Safi Hasılatından Belediye Meclisince Belirlenecek Oranda Alınan Pay

Büyük şehir belediyesine bağlı olarak çalışan katma bütçeli iktisadi teşebbüslerin safi hasılat veya kazançlarından, büyük şehir belediye meclisince aktarılması öngörülen miktardır.

g- Diğer Gelirler

Büyük şehir belediyelerine yukarıda sayılanlar dışında gerek 1580 sayılı yasa gerekse ilgili diğer yasalarla bırakılan her türlü gelirler ile para cezalarıdır.

B- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ BÜTÇE HARCAMALARI

Bütçe hukuku açısından belediye giderleri, yasalarla bu kuruluşlara verilmiş olan görevlerin -ki bu görevler zorunlu ya da isteğe bağlı olabilir- gerçekleştirilebilmesi için belediye bütçesi ile verilen yetki sınırları içinde belediye gelirlerinden harcanan paraları ifade eder(18).

1580 sayılı yasada belediye giderleri, zorunlu veya isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu giderler, bu yasanın 117.maddesinde sayılan ve belediye bütçesine her yıl konulması gereken giderlerdir. Örneğin, itfaiye giderleri ile belediyede çalışan memur ve hizmetlilerin maaşlarını karşılayacak giderler gibi isteğe bağlı giderler ise, gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılmış işleri karşılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir. Ancak, belediyeler, bütçelerine isteğe bağlı giderleri karşılayacak ödenek koyabilmek için önce zorunlu giderleri karşılamak zorundadırlar. Belediye yasasının 118/2 fıkrası bu konuda aynen şu hükmü getirmiştir, "Mecburi vazifeler ifa ve ikmal edilmedikçe ihtiyari vazifeler için bütçeye tahsisat vazolunamaz(19).

3030 sayılı yasanın 19.maddesinde büyük şehir belediyesinin giderleri belirtilmiştir. Bu yasanın 19/a fıkrası

(18) Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, Beta yayını, 4.baskı s.322

(19) NADAROĞLU, a.g.e. s.322

sı hükmüne göre ilgili yasalarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar, 1580 sayılı yasa ve diğer yasalarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamaları ifade etmektedir.

Ayrıca, büyük şehir belediyesi giderleri arasında, bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla, ortaklıklara katılma payları, büyük şehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri ile diğer giderler yer almaktadır.

Büyük şehir belediyesi, gider bütçesi, cari harcamalar, yatırım harcamaları, sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde tasnife tabi tutularak gösterilmektedir.

1- Cari Harcamalar

Cari harcamalar altı bölümde toplanmış bulunmaktadır.

i.Ödenekler Bölümü

Bu bölümde belediye başkanı ve başkan vekili ödeneği, belediye başkanının geçici görev yolluğu, belediye meclis ve encümen üyelerinin huzur hakları ile bu üyelerin geçici görev yollukları yer almaktadır.

ii.Personel Giderleri Bölümü

Bu bölümde belediye memur aylıkları, işçi yevmiyeleri, aile yardımları, ölüm yardımları, tedavi yardımı ve cenaze masrafları, yakacak yardımları, emekli keseneği karşı-

lıkları, SSK kesenek ve prim karşılıkları, diğer sosyal yardımlar, ikinci görev karşılıkları, özel yasalar veya tüzükler gereğince verilen ödüller, yolluklar ve tedavi yollukları yer almaktadır. Belediye personel giderleri ve yolluklarının tümü bu bölümde yer almaktadır. Ancak, 1580 sayılı yasanın 117/16.maddesi ile belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretlerin yıllık bütçe gelirlerinin % 30'unu aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, bu oranın işleri Bakanlığının izniyle aşılabileceği belirtilmiştir.

iii.Yönetim Giderleri

Bu bölümde kırtasiye alım ve giderleri, basılı kağıt ve defter alımları, döşeme demirbaş alım ve giderleri, yayın alım ve giderleri, yakacak alım ve giderleri, personel giyim kuşam alım giderleri, personel yiyecek alım giderleri, su giderleri, aydınlatma giderleri, posta telgraf giderleri, telefon giderleri, park bahçeler onarım giderleri, taşıt işletme ve onarım giderleri, kira bedelleri yer almaktadır.

iv.Hizmet Giderleri

Bu bölümde mali giderler, yargı giderleri, idare giderleri, eğitim ve araştırma giderleri, zabıta hizmet giderleri, itfaiye hizmet giderleri, paklama hizmet giderleri, genel giderler, genel sağlık hizmet giderleri, sosyal hizmet giderleri, imar hizmetleri giderleri, yapı kontrol hizmet giderleri, fen işleri hizmet giderleri, iskele rıhtım hizmet giderleri, trafik hizmetleri giderleri ve genel eği-

tim hizmet giderleri yer almaktadır.

Hizmet niteliğinde olan bu giderlerin karşılanabilmesi için ayrıca bazı harcama kalemleri de yer almaktadır. Örneğin, mahkeme harç ve giderleri, araç-gereç alım giderleri, vergi, resim ve harçlar tahsil giderleri gibi.

v. Kurum Giderleri

Bu giderler bütçe formülünde genel yönetim, paklama, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, ulaştırma, tarım (hayvanat bahçeleri, özel parklar, hayvan hastaneleri, mezbaha gibi) eğitim, ekonomik faaliyetler şeklinde yer almaktadır.

vi. Çeşitli Giderler

Bu bölümde propaganda ve tanıtma giderleri, ağırlama ve tören giderleri, bakım ve küçük onarım giderleri, tahsis nitelikteki giderler yer almaktadır.

2- Yatırım Harcamaları

Üretim kapasitesinin genişletilmesi için yapılan harcamalardır. Yatırım harcamaları üçbölümde toplanmaktadır.

i. Etüd ve Proje Giderleri Bölümü

Çeşitli sektörlerle ait etüd ve proje giderleri, teknik personel ücretleri ve bu personellere ait geçici görev yollukları yer almaktadır.

ii. Yapı-Tesis ve Büyük Onarım Giderleri Bölümü

Bu bölümde bazı sektörlerle ait yapı tesis ve büyük onarım giderleri ile kanalizasyon şebekesi inşası, Huzurevi tesis giderleri, köprü, iskele, rıhtım inşası, park, bahçe, spor tesisleri giderleri, fuar tesisleri inşası gibi.

iii. Makina-Teçhizat ve Taşıt Alımları ve Onarımları Giderleri Bölümü

Çeşitli sektör ile ilgili makina, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları giderleri bu bölümde yer alır.

3- Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları

Sermaye teşkili ve transfer harcamaları beş bölümde toplanmaktadır.

i. Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri

Bu bölümde belediyelerin ortağı bulunduğu ortaklıklara, kurdukları döner sermayeli idarelere, katma bütçeli idarelere sermaye teşkili amacı ile yapacakları giderler yer almaktadır.

ii. Kamulaştırma ve Taşınmaz Mallar Satın Almaları Bölümü

Bu bölümde kamulaştırma yapıldığında arazi ve yapı gibi taşınmaz mallar satın alındığında yapılacak giderler yer alır.

iii. Mali Transferler

Katma bütçeli idarelere yapılan mali yardımlar, ödünç vermeler ve büyük çaptaki avanslar, fonlara katılma ödemeleri hizmet yardımları ve yasal yardımlar yer almaktadır.

iv. İktisadi Transferler

Ortaklıklara, katma bütçeli idarelere işletmeden doğan açıkları kapatmak üzere konulan ödenekler yer alır.

v. Sosyal Transferler

Emekli sandığına yapılacak ödemeler, birlik, dernek, kurum ve kuruluşlar gibi benzeri teşekküllere yapılacak yardımlar, ödüller ve ikramiyeler yer alır.

vi. Borç Ödemeleri

Bu bölümde geçen yıllar borçları, ilâma bağlı borçlar, istikraz ödemeleri, geri verilecek paralar ve diğer borç ödemeleri yer almaktadır.

C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE BÜTÇESİ

Büyük şehir belediyeleri bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında 1580 sayılı belediye yasası hükümleri uygulanmaktadır.

Belediye bütçesi, belediyenin belli bir devresi olan bir mali yıl içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe giren bir hukuki

tasarruftur. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan her belediyenin bütçe yapma yetkileri vardır. Devlet bütçesinin bir kanun olmasına karşın belediye bütçeleri birer kararnamedir.

1580 sayılı Belediye Yasasının 119.maddesi belediye bütçesini şöyle tanımlamıştır: Belediye bütçesi, her yılın Ocak ayı başından ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve giderini gösteren, belediye gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin veren bir tasarruftur.

1580 sayılı Belediye Yasasının 120.maddesi belediye bütçesinin belediye başkanı tarafından hazırlatılarak Eylül ayı başında, belediye encümenine verileceğini, belediye encümeninin de bütçeyi iki ay içinde inceleyeceğini ve belediye meclisine sunulacağını hükme bağlamıştır.

İlgili Yasa'nın 121.maddesine göre, belediye meclisi bütçe kararnamesi metnini madde madde, gelir ve gider cetvellerini bölüm bölüm görüşerek, bütçeyi aynen veya değiştirerek kabul eder.

Belediye meclisinde süresi içinde görüşülüp kabul edilen belediye bütçesi onaylanmak üzere mahallin en büyük mülki amirine sunulur. Bütçeyi tasdike yetkili mülki amir, kendisine sunulan bütçeyi bir hafta içinde inceleyip tasdik etmek zorundadır. Süresi içinde tasdik edilmeyen bütçe, kendiliğinden kesinleşir(20). Yasal olarak mülki amirin bütçeyi belediye meclisine geri gönderme ve bütçeyi red-

(20) NADAROĞLU, a.g.e., s.340

detme yetkisi yoktur. Mülki amirler, bütçeyi, yasal kurallara uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı, zorunlu giderlerle gelirlerin bütçede yer alıp almadığı açısından inceler.

1580 sayılı Yasanın 123.maddesi ile 3030 sayılı Yasanın 20.maddesine göre mülki amir, belediye bütçesini aşağıdaki noktalara dikkat ederek onaylar:

- i- Bütçe kararnamesi metninde kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı maddeler bulunup bulunmadığını,
- ii- Belediye gelirleri içinde kanunlara uymayanların bulunup bulunmadığını,
- iii- Belediyenin görevlerinden olmayan işler için ödenek ayrılıp ayrılmadığını,
- iv. Zorunlu giderleri karşılamaya yönelik ödeneklerin konulup konulmadığını, kesinleşme yönetim borçlarının eklenip eklenmediğini inceler. Ayrıca yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye ve bunlarla ilgili belediye bütçesinde gerekli düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Mahallin en büyük mülki amiri tarafından yapılacak değişikliklere karşı bütçenin büyük şehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyük şehir belediye başkanınca görevli idari yargı mercilerine itiraz edilebilir. İtirazlar idari yargı mercilerince 30 gün içinde karara bağlanır.

İKİNCİ BÖLÜM

İLÇE BELEDİYESİ VE BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE OLAN İLİŞKİLER

I- İLÇE BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

A- İLÇE BELEDİYESİNİN TANIMI

3030 sayılı yasada ilçe belediyesi, "Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler" olarak tanımlanmıştır.

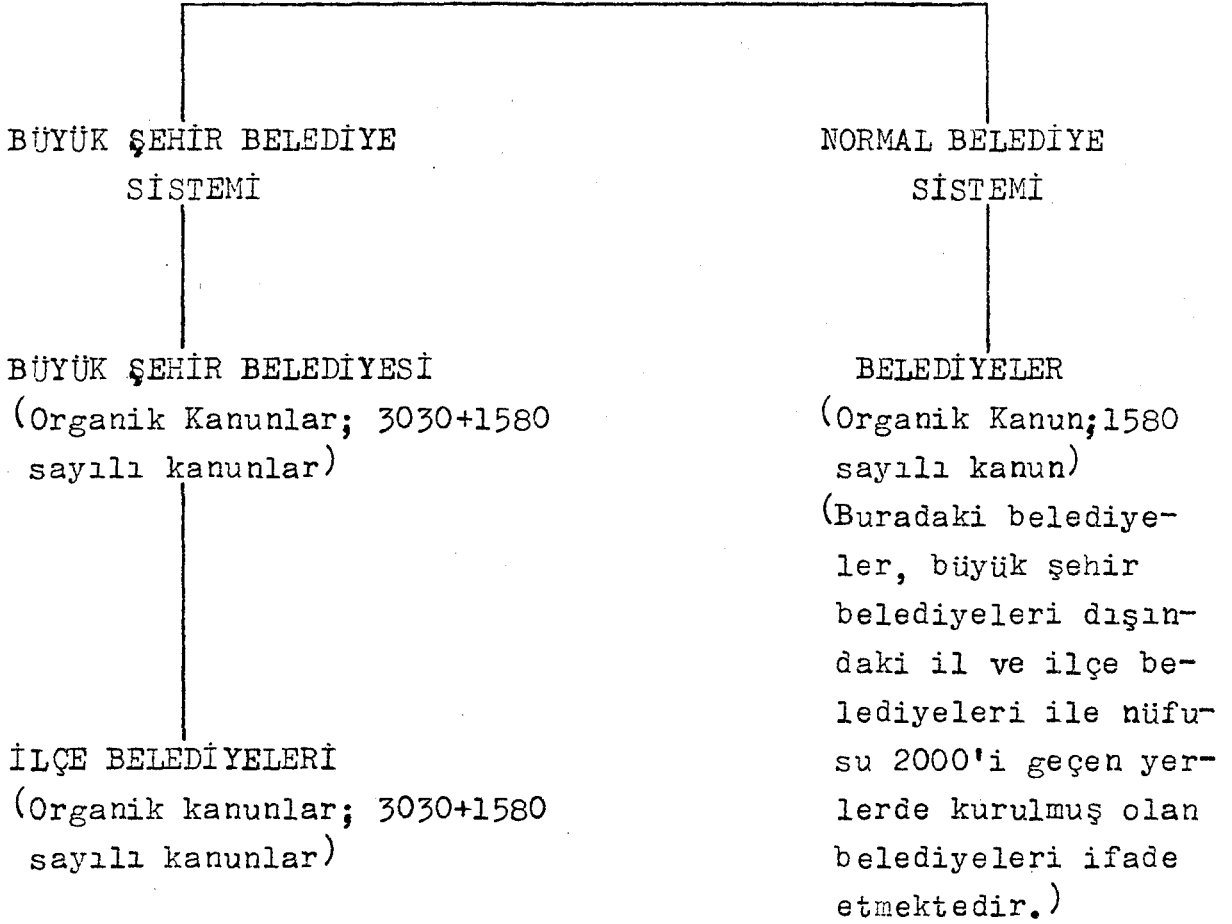
Bu yasanın 2.maddesinde büyük şehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ile ilgili olarak yasanın kapsamı şu şekilde belirlenmiştir. "Bu kanun büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri kapsar" şeklindedir. Burada belirtildiği üzere büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin diğer idareler ile olan ilişkileri bir takım esas ve

usuller çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Görev paylaşımının yapılması suretiyle hizmette etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için belediyelerin mali açıdan yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir.

3030 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte Türk belediye sistemi şöyle bir görüntüye bürünmüştür.

TABLO: 1

BELEDİYE



KAYNAK: Halil NADAROĞLU; Mahalli İdareler, Beta yayını, İstanbul 1989, s.305

İlçe belediyesinin yönetimi, 1580 sayılı yasada belirtilen belediyelerin organları ve yönetimine ilişkin hükümlerine tabidir. Ancak, 3030 sayılı yasada ilçe belediyelerine ilişkin bir hüküm bulunması halinde önce bu yasa hükmü uygulanmaktadır.

Büyük şehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyelerinin normal belediye sisteminden farklılığı, bu ilçe belediyelerinin büyük şehir belediye sınırları içinde kalması ve 3030 sayılı yasa hükmüne tabi olmasıdır.

B- İLÇE BELEDİYELERİNİN GÖREVLERİ

İlçe Belediyeleri, 3030 sayılı yasa ile büyük şehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan ve yürürlükteki mevzuata göre belediyelere verilen bütün görevleri yürütmekle yükümlüdür. Ayrıca ilçe belediyeleri, büyük şehir belediyelerine verilen yeşil alan, park, bahçe yapma, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirme, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek gibi görevleri talep ettikleri takdirde yapabilmektedirler.

C- BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin sundukları hizmetler 3030 sayılı yasanın 6.maddesi ile bu ya-

sanın uygulama yönetmeliğinin ikinci kısmında ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Ayrıca, bu yasa ile bu yasaya ilişkin yönetmelikte bulunmayan görevler için ise 1580 sayılı yasa da yer alan hükümler uygulanmaktadır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünü önce 3030 sayılı yasa hükümleri çerçevesinde, daha sonra ise bu yasanın uygulama yönetmeliği hükümlerine göre değerlendirilmektedir.

1- 3030 Sayılı Yasaya Göre Büyük Şehir Belediyesi
ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev ve Yetki
Bölüşümü:

3030 sayılı yasanın 6/B fıkrasında ise ilçe belediyelerinin görevleri belirtilmektedir. Burada, büyük şehir belediyelerine bırakılan görevlerin dışında kalan ve yürürlükteki mevzuata belediyelere verilen bütün görevlerin ilçe belediyelerince yapılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, büyük şehir belediyelerince yapılan bazı görevlerin ilçe belediyelerince de yapılabileceği belirtilmektedir.

3030 sayılı yasanın 7.maddesinde, hizmetlerin dağılım esasları başlığı altında şu hükme yer verilmektedir;
"Büyük şehir belediyeleri 6.maddenin (A) fıkrasında sayılan hizmetleri; mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır".

Ayrıca ilçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçının mali külfetinin kendilerince karşılanması ve talepde bulunması kaydıyla büyük şehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyük şehir belediyesince yapılabilir. .

Hizmetlerin belirlenmesinde, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet dağılımında belirtildiği üzere, belediye hizmetlerinin büyük bir bölümü büyük şehir belediyesi tarafından yerine getirilmektedir.

2- 3030 Sayılı Yasanın Uygulanması Hakkındaki
Yönetmeliğe Göre Görev ve Yetki Bölüşümü:

3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliği ile uygulamaya yön vermek amacıyla bazı kurallar getirilmiştir. Bu kurallar büyük şehir belediyelerine ilişkin hususlar açıklanırken belirtilmiştir.

Bu kurallar özellikle büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünü göstermektedir. Bu görev ve yetki dağılımını ele alırken merkezi idareyi de ele almak gerekir. Bu üç birim arasındaki görev ve yetki dağılımı bir tablo yardımıyla gösterilmiştir.

TABLO: 2

BÜYÜK ŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA GÖREV-
LERİN BÖLÜŞÜMÜ

<u>PLANLAMA</u>	<u>AB</u>	<u>TÜZEL METİN YAPMA</u>	<u>AB</u>		
Nazım İmar Planı	A	Büyük Şehir İmar Yönetme.	A		
Uygulama Planı	B	İlçe İmar Yönetmeliği	B		
Parselasyon Planı	B	Zabıta Yönetmeliği	B		
Yatırım Planlama Progl.	A	Gayrisihhi Müessese Yön.	A		
İlçe Yat. Plan. Progl.	B				
<u>ULAŞIM/YOL</u>	<u>MAB</u>	<u>TRAFİK DÜZENLEME</u>	<u>MA</u>		
Ekspres Yol, Köprüler	M	Trafik Düzenleme	M		
Ana Yol, Meydan	A	Park Yeri Yapımı	A		
Ara Yollar	B	Alt-Üst Geçit, Sinyalizas.	A		
Toplu Taşıma	A	Karayolu Kenarındaki Yapı			
		Tesis Yapımı	A		
Sokak Temizleme	B	Sokak Kaldırımlar	B		
<u>İZİN/DENETLEME</u>	<u>AB</u>	<u>SAĞLIK-ESENLIK</u>	<u>AB</u>		
Kanal Ruhsatı	A	Zabıta	B		
İnşaat Ruhsatı	B	İtfaiye	A		
Oturma izni	B	Mezarlık	A		
Defin Ruhsatı	B	Çevre Sağlığı	A		
Gayri Sıhhi Müessese Ruh.BA		Yoketme	B		
<u>SU</u>	<u>MA</u>	<u>KONUT</u>	<u>A</u>		
Saflaştırma, Pompalama,		Toplu Konut	A		
Hat Dağıtım Sistemi	M				
Kent içi Dağıtım	A				
Fiş Toplama	A				
<u>EĞLENCE YERİ</u>	<u>AB</u>	<u>KANAL</u>	<u>MA</u>	<u>HAL VE MEZBAHA</u>	<u>AB</u>
Bölgesel Park	A	Ana Hat.Boşal.S.	MA	Toptancı Ha.	Mez.A
Yerel Parklar	B	Bağlama Sistemi	AB	Semt Hali	B

Kısaltma; M:Merkez, B:İlçe Belediyesi, A:Büyük Şeh.Belediyesi
KAYNAK: Birgül GÜLER, "Planlama işlevi örneğinde Büyük Kent
İle İlçe Belediyelerinin ilişkileri" Türk İdare Der-
gisi, sayı 378, Mart 1988, s.401

2 Nolu tabloda gösterildiği gibi ve 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliğinin 8.maddesinde belirtildiği üzere, nazım imar planı büyük şehir belediyesince, uygulama imar planı ise ilçe belediyesince yapılmaktadır. Ancak, uygulama imar planı ilçe belediyesince kabul edildikten sonra onaylanmak üzere büyük şehir belediyesine gönderilmektedir.

İlçe belediyelerinin imar uygulamaları (bina, inşaat ve onarımlarla ilgili ruhsat verme, proje onaylama, değiştirme ve imarla ilgili tüm işlemler) büyük şehir belediyesinin denetimine açık tutulmaktadır.

Yönetmeliğin 9.maddesinde ilçe belediyelerin imar uygulamaları ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Ancak, imar ile ilgili iş ve işlemlerin çoğu büyük şehir belediyesinin kontrolü altında gerçekleşmektedir. Örneğin, Ankara Büyük Şehir Belediye sınırları dahilindeki ilçe belediyeleri yönetmeliğin 9/B fıkrasında belirtilen görevleri yapmaktadır.

Büyük şehir hudutları içinde yolcu ve yük terminaleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak ve işletirmek görevleri büyük şehir belediyesine aittir. İlçe belediyeleri mali imkanları dahilinde semt otoparkları tesis edebilmektedir.

Yönetmelikte de belirtildiği gibi toplu taşıma hizmetleri büyük şehir belediyesince yerine getirilmektedir.

Örneğin, İzmir'de bu görev büyük şehir belediyesine bağlı Katma bütçeli idarelerden ESHOT Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

Büyük şehir bütününe hitap eden hizmetler büyük şehir belediyesince yapılmaktadır. (Bölgesel park yapımı, Toplu konutlar, çevre sağlığı mezarlık hizmetleri, itfaiye hizmetleri gibi.)

Bazı görevler ise hizmette kolaylık, sürat ve etkinliği sağlamak amacıyla tamamen veya kısmen ilçe belediyelerine devredilebilmektedir. Örneğin, büyük şehir belediyelerine ait gayri sıhhi müesseselere ruhsat verme hizmetlerinden, 2 ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselere ruhsat verme ve denetleme görevleri ilçe belediyelerine devredilebilmektedir.

Ayrıca, büyük şehir belediyelerine bırakılan yerler dışında, büyük şehir dahilindeki umumi yerleri temizlemek, çöpleri toplamak ve atıklarını kaldırıp yok etme ve zabıta hizmetleri ilçe belediyeleri tarafından yapılmaktadır. Bunların yanısıra büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri ortaklaşa yatırım yapmak suretiyle çöpler ile sanayi artıklarını değerlendirme tesisleri kurabilmektedirler.

Büyük şehir belediyesine ait olarak belirtilen görevlerden bir çoğu, büyük şehir belediyesine bağlı katma bütçeli idareler ile kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Bazı hizmetlerin yapılması için ise, ilgili merkezi idare ku-

ruluşları ile işbirliği yapmak suretiyle yerine getirilmektedir. Örneğin, Trafik düzenleme hizmetleri merkezi idare kuruluşları ile işbirliğini gerektiren bir hizmettir.

II- İLÇE BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI

A- İLÇE BELEDİYESİNİN BÜTÇE GELİRLERİ

3030 sayılı yasanın 18.maddesinde hangi gelirlerin büyük şehir belediyesine ait olduğu belirtilmiş ve bunun dışındaki gelirlerin ilçe belediyelerine ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Bu hüküm dikkate alındığında 2464 sayılı Belediye Gelirleri yasası ile belediyelere verilen özgelir kaynaklarından ilçe belediyelerinin yararlanması esası ortaya çıkmaktadır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin gelir kaynaklarını, bütçelerini ele alarak incelediğimizde, özellikle ilçe belediye gelirlerinin 2464 sayılı yasa ile sağlanan gelirlere oluştuduğu görülmektedir. Her iki belediye gelirleri arasındaki farklılıkları belirleyebilmemiz için,

- Büyük şehir belediye gelirleri ile benzer olan ilçe belediye gelirleri,

- Büyük şehir belediye gelirlerinden farklı olan

ilçe belediye gelirleri,
şeklinde sınıflandırmamız gerekmektedir.

1. Büyük Şehir Belediye Gelirleri ile Benzer Olan
İlçe Belediye Gelirleri

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin bir-
birine benzer gelirleri şu şekilde bir ayırma tabi tutula-
rak gösterilebilir.

a. 2464 sayılı belediye gelirleri yasasına göre elde
edilen gelirler,

b. 2464 sayılı Belediye Gelirleri yasası ile elde
edilen vergi gelirlerden paylaşılanlar,

c. 2380 sayılı yasa gereğince genel bütçe vergi ge-
lirleri tahsilat toplamı üzerinden elde edilen pay,

d. Çeşitli Gelirler,

olarak incelemek mümkündür.

a- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasına Göre Elde
Edilen Gelirler

2464 sayılı yasa hükümleri gereğince aşağıda sayı-
lan gelirlerden, hem büyük şehir belediyesi hemde ilçe be-
lediyeleri kendi sınırları içerisinde olmak kaydıyla yara-
lanabilmektedir. Bunlar;

- Vergiler:

- i. Eğlence Vergisi
- ii. Haberleşme Vergisi
- iii. Yangın Sigortası Vergisi

- Harçlar:

- i. İşgal Harcı
- ii. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
- iii. Kaynak Suları Harcı
- iv. Tellallık Harcı
- v. Bina İnşaat Harcı
- vi. Kayıt ve Suret Harcı
- vii. İşyeri Açma İzin Harcı
- viii. Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı
- ix. Sağlık Belgesi Harcı
- x. İmar ile İlgili Harçlar

- Harcamalara Katılma Payları:

- i. Yol Harcamalarına Katılma Payı
- ii. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı
- iii. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

3030 sayılı yasanın 18/f.maddesinde "hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı belediye gelirleri yasasında belirtilen nispet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları" nın büyük şehir belediyesine ait olacağı be-

lirtilmiştir. Ancak, hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yapılması halinde bu paylardan büyük şehir belediyesi yararlanamayacaktır.

b- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile Elde Edilen Vergi Gelirlerinden Paylaşılacaklar

- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketenler, tükettikleri elektrik ve havagazının satış bedelleri üzerinden elektrik ve havagazı tüketim vergisi öderler. Bu verginin % 50'si ilçe belediyelerine aittir. Elektrik ve havagazı dağıtan kuruluşlar bir ay içinde tahsil ettikleri bu verginin % 50'sini ilçe belediyelerine ertesi ayın 20'inci günü akşamına kadar ödemekle yükümlüdürler.

- İlan ve Reklam Vergisi

3030 sayılı yasanın 18/e fıkrasında belirtilen hükme göre büyük şehir belediyesi için belirlenen yerler dışında kalan yerlere konulan her türlü ilan ve reklamların vergileri ilçe belediyelerine aittir.

c- 2380 Sayılı Yasa Gereğince Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Elde Edilen Pay

2380 sayılı belediyelere ve il özel idarelerine ge-

nel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında yasa ile ek ve tadillerine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paydır. Bu pay Bakanlar Kurulunca tespit edilen oranlar dahilinde İller Bankası aracılığı ile dağıtılmaktadır.

2380 sayılı yasada değişiklik yapan 3004 sayılı yasa ile belediyelere verilen bu pay arttırılmıştır(21). 1986 yılından itibaren % 9.25 olarak uygulanmaktadır. (3239 sayılı yasa ile bu oran belirlenmiştir.)

Büyük şehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyelerine tahsis edilen payların, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ne şekilde dağıtılacağı Bakanlar Kurulu kararı ile şu şekilde belirlenmiştir(22).

1984 ve 1985 yılları için Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı üzerinden büyük şehir belediyesine % 30 oranında, ilçe belediyesine ise % 70 oranında pay dağıtılmıştır. 1985 ve daha sonraki yıllar için bu pay büyük şehir belediyesi için % 35 olarak, ilçe belediyeleri için ise % 65 olarak belirlenmiştir.

Belediye gelirleri içinde en yüksek payı, 2380 sayılı yasayla merkezi idare tarafından sağlanan gelir oluşturun-

(21) 14.5.1984 tarih ve 3004 sayılı yasa, 15.5.1984 tarih 18402 S.R.G.

(22) 11.7.1984 tarih ve 8307 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 25.8.1984 tarih 18500 S.R.G.

maktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri yasasında 3239 sayılı yasa ile yapılan düzenlemelere rağmen toplam belediye gelirlerinin yarısından fazlası genel bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden sağlanan paylardan oluşmaktadır.

d- Çeşitli Gelirler

Burada hem büyük şehir belediyesine hemde ilçe belediyelerine önemli ölçüde gelir sağlayan 1580 sayılı yasa ile diğer ilgili yasalara göre sağlanan hasılatlar yer almaktadır.

- Taşınır ve Taşınmaz Mal Gelirleri

İlçe belediyelerinin sahibi bulunduğu taşınır (iş makineleri, otobüs vb.) mallar ile taşınmaz malların kiralanmasından veya satış yoluyla el değiştirmesinden dolayı sağlanan gelirlerdir.

Bu gelirlerden, özellikle gayrimenkullerin kiralanması yoluyla sağlanan gelirlerden ilçe belediyesine devredilmesi gerekenlerin devir işlemleri yapılmadığından dolayı büyük şehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir (23).

- Yapılacak Hizmetler Karşılığı Alınan Ücretler

(23) İzmir Büyük Şehir Belediyesi Müfettişi Sayın Cemal Bağ ile yapılan görüşmelerden yukarıdaki bilgiler derlenmiştir.

Hizmetten doğrudan yararlanacak kişi veya kuruluşların hizmet bedelini ödemeleri halinde gelir sağlanmaktadır. Bu tür hizmetler ilçe belediyeleri tarafından talep edildiği takdirde yerine getirilmektedir.

Uygulamada bu hizmetler genellikle büyük şehir belediyesi tarafından yapılmaktadır. İlçe belediyelerinin yeterli tesis, araç-gereçlere sahip olmamaları bu tür hizmetleri yapmalarına engel olmaktadır. Bu tür hizmetlerden bazıları şunlardır; itfaiye hizmetleri, içme suyu hizmetleri, mezarlık hizmetleri, dezenfekte hizmetleri gibi.

- Ortak Tesislerden Sağlanan Gelirler

3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliğinin 32.maddesinde belirtildiği üzere büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri ortak tesis kurabilmektedirler. Bu tesislerden elde edilen gelirlerin, her belediyeye katkıları oranında paylaşılacağı kararlaştırılmıştır.

- İlçe Belediyesi İktisadi Teşebbüslerinin Safi Hasılatından Belediye Meclisince Belirlenecek Oranda Alınan Hisseler

İlçe belediyelerine bağlı olarak çalışan katma bütçeli (Tanzim Satış, Hal Müdürlüğü gibi) iktisadi teşebbüslerin safi hasılat veya kazançlarından belediye meclisince aktarılması öngörülen miktarlardır.

- Kamu İdare ve Müesseseleri Tarafından Yapılan Yardımlar,
- Şartlı veya Şartsız Bağışlar,
- İç Borçlanma veya Dış Borçlanma Yoluyla Gelir Sağlama,
- Diğer Gelirler

Yukarıda belirtilen gelirlerin dışında gerek 1580 sayılı yasa gerekse diğer yasalarla belediyelere bırakılan gelirler vardır. Bunlar; peşin para ile satılan taşınmaz mallar bedelleri, eskimiş eşya ve enkazı satış bedelleri, fuhuş ve fuhuş yüzünden bulaşan zührevi hastalıklarla savaş gelirleri, basılı evrak satış gelirleri, geri alınacak paralar, her türlü para cezaları gibi gelirlerden oluşmaktadır.

2- Büyük Şehir Belediye Gelirlerinden Farklı Olan İlçe Belediye Gelirleri

İlçe belediyelerinin gelirleri, 2464 sayılı yasada gösterilen gelirlerden oluşmaktadır. Ancak, bu gelirlerden çoğunu ilçe belediyeleri ya hiç alamamakta ya da bir kısmını almaktadır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin hangi gelirleri ayrı ayrı tahsil edecekleri yasal bir hükümle tam olarak belirtilmediği için aynı gelir türü üzerinde ihtilaflar çıkmaktadır. Buna rağmen çok az sayıda da olsa,

sadece ilçe belediyelerine ait olan gelir türleri vardır. Bunlar, emlak vergisi ile evlendirme dairesi hasılatıdır.

a- Emlak Vergisi

1319 sayılı Emlak vergisi(24) yasasında 3239 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle 1986 yılında belediyelere devredilmiştir.

Emlak vergisi, bina ve arazi vergisinden oluşmaktadır.

Emlak Vergisinin matrahı, binanın ve arazinin vergi değeridir. Bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler ödemekle yükümlüdür. Bina vergisinin nisbeti binde beştir. Meskenlerde bu nisbet binde dört olarak uygulanmaktadır.

Arazi vergisini, arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi her ikisinde yoksa araziye malik gibi tasarruf edenler ödemekle yükümlüdür. Arazi vergisinin nisbeti binde üçtür. Arsalar için bu nisbet binde altı olarak belirlenmiştir.

Emlak vergisi ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. İlçe belediyelerince tahsil edilen bu vergi üzerinden % 15 il özel idaresi payı olarak ayrıldıktan sonra kalan miktar üzerinden büyük şehir belediyesine % 20 pay

(24) 29.7.1970 tarih ve 1319 sayılı yasa, 11.8.1970 tarih 13576 S.R.G.

ayrılmaktadır.

b- Evlendirme Dairesi Hasılatı

Her ilçe belediyesinin kendisine ait olan ve bütçelerinde önemli bir yer tutan gelir çeşididir.

c- Çeşitli Yardımlar

3030 sayılı yasanın 7.maddesinde belirtildiği üzere, büyük şehir belediyesi mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine mali yardımda bulunabilecektir. Yapılacak mali yardım hibe suretiyle olabileceği gibi kredi şeklinde de yapılabilir. mektedir.

B- İLÇE BELEDİYESİ BÜTÇE HARCAMALARI

İlçe belediyesinin giderleri, görevlerin yerine getirilebilmesi için belediye yasası ve diğer yasalarla verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yapılan harcamalardan oluşmaktadır.

Belediye giderleri, belediye bütçesi ile verilen yetki sınırları içinde belediye gelirlerinden yapılan harcamalardır.

Büyük şehir belediye bütçesinde yer alan harcama kalemleri ile ilçe belediye bütçesinin harcama kalemleri aynıdır. Ancak, büyük şehir belediye bütçesinde yer alan harcamalar miktar itibari ile daha fazladır.

İlçe belediyesi giderleri bütçede; cari harcamalar, yatırım harcamaları ile sermaye teşkili ve transfer harcamaları tasnifi esas alınmak suretiyle gösterilmektedir.

İlçe belediyeleri 1580 sayılı yasa hükümlerine göre harcama yapmaktadır. 3030 sayılı yasada ilçe belediyelerinin bütçe harcamalarına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, her iki belediyeye ait bütçeler incelendiği takdirde aynı hükümlere tabi olduğu görülmektedir.

C- İLÇE BELEDİYESİ BÜTÇE UYGULAMASI ~~##~~

3030 sayılı yasanın 20.maddesinde, büyük şehir dahilindeki tüm hizmetlerin, Devlet Kalkınma Planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programa göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır.

Hizmetlerin yukarıda belirtilen hüküm çerçevesinde her iki belediye arasında koordineli olarak yürütülmesi ve bunun için bütçede yer alan gelir ve giderlerinin yeterli olması gerekmektedir.

1580 sayılı yasa belediye bütçesini, belediyenin bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir kararname olarak tanımlamaktadır(25).

(25) Bkz: 1580 sayılı yasa, 119.md.

Belediye bütçesi yıllık olarak hazırlanır. Mali yıl Ocak ayında başlar ve 31 Aralıkta sona erer. Bütçe, klasik bütçe sisteminde yer alan ödenek sınıflandırmasına tabidir. Ancak, 1990 yılında çıkarılan Belediye Bütçe Muhasebe Usulü Yönetmeliği yerel yönetimlerde program bütçeye geçilmesi öngörülmüş ve 1991 yılı bütçesi program bütçe esaslarına göre hazırlanmıştır. Belediyelerde program bütçeye geçilmesiyle ilgili bilgilere daha ilerde yer verilecektir.

İlçe belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ve incelenmek üzere belediye encümenine gönderilmektedir. Buradan, gerekçeleri ile birlikte belediye meclisine verilmektedir.

İlçe belediye bütçesi önce büyük şehir belediye meclisince yatırım hizmetleri arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra mahallin en büyük mülki amiri tarafından onaylanmaktadır.

Büyük şehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyük şehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birbiri arkasına görüşülerek karara bağlanıp ve tek bir bütçe halinde bastırılmaktadır.

Büyük şehir belediye meclisi, ilçe belediye bütçelerini kabul ederken mülki amir büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken;

- Bütçe metnindeki, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye,

- Yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,

- Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye,

- Yıllık yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için gerekli ödenekleri eklemeye,

yetkilidir.

Yapılan bu ekleme ve çıkarmalar dikkate alınarak bütçeler belediye meclisi ve mülki amir tarafından denkleştirilmektedir.

3030 sayılı yasanın geçici 3.maddesinde, geçici bütçeye ilişkin hükümler getirilmiştir. Burada, "büyük şehir dahilindeki ilçe belediyelerinin bütçeleri uygulamaya başlanıncaya kadar, ilçe belediyelerinin harcamaları mevcut büyük şehir belediye bütçesinden karşılanır ve gelirler büyük şehir belediye bütçesinden karşılanır ve gelirler büyük şehir belediyesi tarafından tahsil edilir" hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, gerek büyük şehir belediyesi gerekse ilçe belediyelerinin bütçe uygulamasının düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamak ve kanun, tüzük, yönetmelik ve meclis kararlarına uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını araştırmak amacıyla belediye bütçeleri çeşitli denetim organlarının denetimine tabi tutulmuştur. Bu denetimler, Belediye Encüme-

ni, Belediye Meclisi, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ UYGULAMASI VE 1985 - 1989 YILLARI GELİRLERİ VE HAR- CAMALARI ARAŞTIRMASI

I- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Kentleşme hareketlerinin yoğunluk kazandığı 1950' den sonraki yıllarda, sanayi kentine geçiş dönemi yaşayan diğer büyük yerleşim merkezleri gibi İzmir kenti de bu gelişmelerden etkilenmiştir. Bu arada plansız büyüme şartlarının hakim olduğu çevreyle, merkez yerleşimleri arasındaki fonksiyonel farklılaşma giderek önem kazanmıştır. İzmir kentinde çevre yerleşim yerlerinin nüfusunun merkeze oranla daha hızlı bir gelişme göstermesi ve merkez ile olan yoğun ilişkiler, merkez ve çevrenin bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Ülkemizin üçüncü büyük kenti olan İzmir'de 1 Ocak 1981 tarihinden itibaren "Büyük Şehir Belediyesi" uygulaması başlamıştır.

Büyük şehir belediyesine ilişkin hukuki düzenlemeler gereğince İzmir kentinde; Konak(Merkez), Bornova ve Karşıyaka ilçelerine bağlı Altındağ, Balçova, Buca, Büyükçiğli, Çamdibi, Gaziemir, Güzelbahçe, Gültepe, Işık kent, Nazlıdere, Pınarbaşı ve Yeşilyurt belediyeleri ile Balatçık, Doğançay, Doğanlar, Küçükçiğli, Örnekköy, Naldöken, Uzundere Köylerinin kamu tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu yerel yönetim birimlerinin ve bağlı işletmelerin, bütün hak ve borçları ile İzmir belediyesine bağlanmasına karar verilmiştir. Burada belirtilen belediye ve köylerin katılması ile oluşan yeni sınır "İzmir Metropolitan Alan Büyük Kent Bütünü" adıyla anılan İzmir Belediyesinin sınırlarını oluşturmuştur(26).

Büyük Şehir Belediye Yönetimine 1981 yılında geçen İzmir Belediyesinde, 25 Mart 1984 yerel yönetim seçimlerine kadar önemli gelişmeler kaydedilmemiştir. Gelişmenin sağlanamaması hizmetlerin paylaşılmasından ve belediye gelirleri konusunda hukuki düzenlemelerin yapılmamış olmasından ileri geldiği belirtilmektedir. Ayrıca her bir belediyenin kendi sorunları ve imkansızlıkları başarıyı olumsuz şekil-

(26) Zerrin TOPRAK, "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", Türk İdare Dergisi, Mart 1988, s.383

de etkilemiştir.

Bütün bunlara rağmen büyük şehir belediyelerinin yönetsel ve mali yapılarında düzenlemelere gidilinceye kadar 1580 sayılı Belediye yasası çerçevesinde hizmetlerin tamamı İzmir Büyük Şehir Belediyesi tarafından yürütülmeye çalışılmıştır.

İzmir Büyük Şehir bütününde 1984 yılında yapılan idari bölünüşle ilçe olarak görülen Konak (Merkez), Bornova, Karşıyaka yerleşim yerleri Belediye Başkanı ve meclisini seçerek belediye teşkilatını kurmuştur. Ayrıca, büyük şehrin adıyla ilçe belediyelerinin üstünde bir büyük şehir belediyesi kurulmuştur. Böylece, İzmir kentinde iki düzeyli yönetsel yapı uygulamasına geçilmiştir. Getirilen hukuki düzenlemeyle belediyeler, belediye şubelerine, köylerde mahallelere dönüştürülerek kaynakları merkez belediyeye aktarılmıştır. Ancak, 3030 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle yasanın ilgili hükmüne göre ilçe belediyesi hudutları içinde mevcut belediye şubeleri hiçbir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş ve gerekli olmayanları da kaldırılmıştır.

Buca 1987 yılına kadar merkez ilçeye bağlı şube müdürlüğü iken 3392 sayılı yasa ile ilçe statüsüne kavuşmuştur(27). Fakat, 25 Mart 1989 yerel yönetim seçimleri sonunda ilçe belediyesi statüsüne geçmiştir. Buca ilçe belediye-

(27) 19.6.1987 tarih ve 3392 sayılı yasa, 4.7.1987 tarih, 19507 S.R.G.

si ile birlikte İzmir Büyük Şehir Belediyesi yönetim alanında dört ilçe belediyesi yer almaktadır.

II- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ
ARASINDA HİZMET PAYLAŞIMI

Büyük şehir belediyelerinde iki düzeyli yönetim yapısını başlatan 3030 sayılı yasada Büyük Şehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerine ait olan görevler belirlenmiştir.

İzmir büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bu yasa hükümleri doğrultusunda görev dağılımı yapılmıştır. Özellikle imar ile ilgili görevler, Kentsel alt yapıya ilişkin görevler ile kent bütününe hitab eden kamu ulaşımının sağlanması görevleri büyük şehir belediyesi tarafından yapılmaktadır.

İzmir büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hizmet dağılımını bir tablo yardımıyla göstermek mümkündür.

TABLO: 3

BÜYÜK ŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA
HİZMETLERİN DAĞILIMI

GÖREVLER	BELEDİYELER	
	BÜYÜK ŞEHİR	İLÇE
<u>TEMEL KENTSEL ALT YAPI HİZMETLERİ</u>		
- Yollar ve Meydanlar	:	+
- Meydan, Yol, Sokak adları	:	+
- Kanalizasyon	:	+
- Yeşil Alan, Parklar	:	+
- Mezarlıklar	:	+
- Su	:	+
- Havagazı ve Merkezi Isıtma	:	+
<u>TEMEL KENTSEL HİZMETLER</u>		
- Yolcu ve Yük Terminalleri	:	+
- Çöp ve Sanayi Atıklarınının Değerlendirilmesi	:	+
- Çöp Toplama	:	-
- İtfaiye	:	+
- Kamu Ulaşımı	:	+
- Temizlik ve Kontrolü	:	-
- Çevre Sağlığı ve Koruma	:	+
<u>İMAR HİZMETLERİ</u>		
- Nazım İmar Planı	:	+
- Tatbikat İmar Planı	:	-
- İmar Ruhsat ve İnşaat Kontrol	:	-
<u>SOSYAL HİZMETLER</u>		
- Sağlık (Hastane)	:	+

GÖREVLER	BELEDİYELER		
	BÜYÜK ŞEHİR	İLÇE	
<u>EKONOMİK NİTELİKLİ HİZMETLER</u>			
- Yiyecek ve İçecek Maddeleri için Laboratuvar	:	+	
- Hal, Pazar Yerleri	:	+	+
- Mezbaha	:	+	+
- Sanayi Bölgesi Çarşısı	:	+	
- Otel, Dükkan Yapma, Kiralama	:	+	
- Ticaret Oçaları Organizesi	:	+	
<u>DiĞER SOSYAL VE KÜLTÜREL HİZMETLER</u>			
- Eğlence ve benzeri yerler	:	+	+
- Eski Eserleri Korumak	:	-	+
- Kütüphane, Kültür Merkezi	:	+	+
- Meslek Kursları	:	+	+
- Spor Alanları	:	+	+
- İhtiyarlara, Çocuklara Bakım ve Yardım	:	+	+

KAYNAK: Zerrin TOPRAK, "Büyük Kent Belediyesi Yönetimi",
Türk İdare Dergisi, T.C.İçişleri Bakanlığı yayını
Mart 1988, s.389

3 nolu tabloda görüldüğü gibi büyük şehir belediyesinin ilçe belediyeleri paylaştığı hizmetler; yeşil sahalardan, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor-eğlence ve dinlenme yerleri işletmek, toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek olarak belirlenmiştir.

İlçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gereken görevler, 1580 sayılı yasanın 15.maddesinde sayılmıştır. Bu görevlerden bir kısmının yapılması zorunlu tutulmuş, bir kısmının ise yapılmasının ihtiyari olduğu hükme bağlanmıştır. Görevlerin bu şekilde sınıflandırılması, mali imkanların yeterliliği hususuna göre belirlenmiştir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde en büyük zorluk mali güçlüklerle ilişkindir. İlçe belediyesine ait olup ve yerine getirilemeyecek ölçüde yatırımı gerektiren bir hizmetin varlığı halinde "Büyük Şehir Belediyesi", mali yükü kendisine ait olmamak kaydıyla sadece hizmeti yerine getirecektir. Ancak, burada mali yetersizlik öne sürülerek hizmetten kaçınılmaması gerekmektedir. Ayrıca 3030 sayılı yasa ile mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyük şehir belediyesi tarafından mali yardımda bulunulabileceği hükme bağlanmıştır.

Büyük şehir dahilindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyük şehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" kurulur hükmü 3030 sayılı yasanın 7.maddesi ile belirlenmiştir.

AYKOME, kamu kurum ve kuruluşlarınca büyük şehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için Kalkınma Planı

ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirmektedir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşca aynı anda yapılması gerekenler "ortak programa" alınmaktadır. Bu ortak hizmetler için bir fon oluşturulmuştur. Fon, Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklere sağlanmaktadır. Bu şekilde kentsel hizmetlerin gerçekleşmesinde zaman ve mali yönden israfın önüne geçmek amaçlanmaktadır(28).

UKOME ise, kentin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarıyla ilgili hizmetleri uygulamaya yetkili kılınmıştır.

AYKOME ve UKOME şube müdürlüğü, İzmir Büyük Şehir dahilinde 1985 yılından bu yana çalışmalarını sürdürmektedir.

Ayrıca, İzmir Büyük Şehir Belediyesi Ege Kent projesi kapsamında dar gelirli halka ucuz konut yapımını gerçekleştirmiştir. Bu konutlar, Bornova ilçe belediyesi, Buca ilçe belediyesi ve Karşıyaka ilçe belediyesi dahilinde yer almaktadır.

İzmir büyük şehir belediyesine bağlı katma bütçeli kuruluşlardan bazıları şu şekilde belirtilmektedir. Bunlar; (29)

(28) Zerrin TOPRAK; Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir 1987, s.132-133

(29) İzmir Büyük Şehir Belediyesi 1989 yılı Çalışma Raporu.

- Tanzim Satışlar Genel Müdürlüğü
- Tansaş Genel Müdürlüğü
- Eshot Genel Müdürlüğü
- Hal Müdürlüğü
- Mezbaha Müdürlüğü

Tanzim Satışlar ve TANSAS Genel Müdürlükleri 1580 sayılı yasanın 15/43.maddesi hükmüne göre kurulmuştur. 3030 sayılı yasada büyük şehir belediyelerinin görevleri arasında belirtilen görevler yoktur. Ancak, aynı yasanın ek geçici 1.maddesinde önceden yapılan işlerin, yeni bir düzenleme yapılincaya kadar büyük şehir belediyesi tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Tanzim Satış ve TANSAS kuruluşları, serbest rekabet şartları altında fiyatlandırma yoluyla hizmet üretmektedirler. Ancak, bu fiyat sosyal fayda gözönünde tutularak belirlenmektedir. İzmir halkının büyük bir kesimi bu kuruluşlardan yararlanmaktadır.

III- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYESİNİN 1985-1989 YILLARI GELİRLERİ VE HARCAMALARI ARAŞTIRMASI

A- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ 1985-1989 YILLARI GELİRLERİ VE HARCAMALARI ARAŞTIRMASI

Belediyelerin mali yapısı, yeterli geliri sağlamak suretiyle giderlerin ne ölçüde karşılandığını ortaya koymaktadır. Yani, bir hizmetin yerine getirilmesinde yapıl-

ması gereken harcamayı karşılamak ölçüde gelir var mıdır? Var olan gelirlerin ne kadarı merkezi idare tarafından sağlanmakta, ne kadarı belediyelerin öz gelir kaynaklarından oluşmaktadır.

İşte bu sorulara bir ölçüde cevap alabilmek için belediyelerin gelirleri ve harcamalarında meydana gelen değişimleri yıllar itibariyle ortaya koymak gerekmektedir. Bunun için İzmir Büyük Şehir Belediyesinin 1985-1989 yıllarına ait bütçeleri ile kesin hesap cetvellerini incelemek gerekmektedir.

1- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirleri Araştırması (1985-1989)

a- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Gelirlerinin 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı

İzmir Büyük Şehir Belediyesinin bütçe gelirleri ile gelir kesin hesap sonuçlarına göre kesinleşen gelirlerini göstermek suretiyle, bir mali yıl içinde elde edileceği tahmin edilen gelirlerin ne kadarının gerçekleştiği belirlenmektedir.

TABLO: 4

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ GELİRLERİNİN
GERÇEKLEŞME ORANI(1985-1989)

YILLAR	BÜTÇE GELİR TOPLAMI 1	KESİN HESAP SONUCUNA GÖRE GELİR TOPLAMI 2	ORAN (2/1) %
1985	18.789.680.054	20.684.626.466	110
1986	40.313.814.595	43.512.733.925	105
1987	63.573.043.970	45.845.722.386	72
1988	99.647.100.031	77.248.394.573	77,5
1989	104.655.600.043	97.333.836.313	93

KAYNAK: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi bütçe gelirlerinin yıllar itibariyle gerçekleşme oranı; 1985 yılında % 110, 1986 yılında % 105, 1987 yılında % 72, 1988 yılında % 78 ve 1989 yılında ise % 93 olarak gerçekleşmiştir. Burada görüldüğü üzere, İzmir Büyük Şehir Belediyesince mali yıl içinde alınacağı tahmin edilen gelirin yarısından fazlası tahsil edilmiştir. Hatta 1985 ve 1986 yıllarında tahmin edilen gelir % 100'un üzerinde gerçekleşmiştir. Bir kısım gelirin ise tahakkuk ettiği, ancak, yılı içinde tahsil edilemediği için diğer yıla devrettiği belirtilmektedir.

b- İzmir Büyük Şehir Belediye Gelirlerinin, Toplam Gelir İçindeki Değişimi

İzmir büyük şehir belediyesinin gelir kesin hesap sonuçlarına göre elde ettiği gelirlerin, toplam gelir içindeki oranlarını gelir türü itibariyle göstermek suretiyle, bütçede hangi gelirlerde artış veya azalışın daha belirgin olduğu gösterilmektedir. Yani toplam belediye gelirleri içinde merkezi idare tarafından sağlanan gelir mi, yoksa özgelirleri mi daha fazladır?

Böylece büyük şehir belediyesince elde edilen gelirlerin daha çok hangi kaynaklardan sağlandığı belirlenmektedir.

5 nolu tabloda, İzmir Büyük Şehir Belediyesinin 1985-1989 yılları bütçe gelirleri, kesin hesap sonuçlarına göre gösterilmiştir. Toplam bütçe gelirlerinde yıllar itibariyle ortalama % 25 civarında bir artış görülmektedir.

1985-1989 yıllarında toplam gelir içinde en fazla gelir, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden alınan paydan oluşmaktadır. En az gelir ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri yasasına göre alınan gelirlerden oluşmaktadır. Bunların toplam gelir içindeki dağılımı aşağıda ayrı ayrı gösterilmektedir.

aa- 2380 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Gelirin

Toplam Gelir İçindeki Oranı

Büyük Şehir Belediyelerine Genel Bütçe Gelirlerinden iki şekilde gelir sağlanmaktadır. Bunlar;

TABLO : 5

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN 1985-1989 YILLARI İTİBARIYLA GELİR DURUMU

GELİR TÜRÜ	1985 YILI	ORANI %	1986 YILI	ORANI %	1987 YILI	ORANI %	1988 YILI	ORANI %	1989 YILI	ORANI %
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden Alınan Toplam Pay	15.137.623.672	73	21.949.748.325	50	26.215.099.601	57	56.355.355.816	73	72.445.993.244	74
Belediye Vergileri	1.122.009.474	5	1.419.955.093	3	2.565.453.689	5.6	3.541.142.107	4.5	6.202.768.730	6
Belediye Harçları	398.615.647	2	409.279.316	1	683.781.642	1.4	787.925.030	1	1.475.939.171	2.5
Harcamalara Katılma Payı	10.977.428	0.5	3.168.780	1	11.520.752	0.03	82.642.288	0.1	50.836.251	0.05
Belediyelerce Yönetilen Kurumlar Teşebbüsler Hasılatı ve İşletme Karları	1.432.398.858	7	2.300.027.032	5	1.113.716.051	2.4	4.151.010.291	5.3	7.106.430.929	7.4
Çeşitli Gelirler Ücretler, Yardımlar, Fonlar	2.583.001.385	12	17.430.555.379	40	14.346.410.645	31	12.390.319.041	16	10.051.867.988	10.3
GELİR TOPLAMI...	20.684.626.466	100	43.512.733.925	100	45.845.722.386	100	77.248.394.573	100	97.333.836.313	100

* 1985-1989 Yılları Bütçe Kesin Hesap Sonuçlarına göre hesaplanmıştır.

KAYNAK: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

2380 sayılı yasaya göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paydan, Bakanlar Kurulunun belirlediği oranda iller bankasınca gönderilen pay,

3030 sayılı yasanın 18/b fıkrasının hükmü gereğince büyük şehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, gelir saymanlıklarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyük şehir belediyesine yatırılması gereken paydan oluşmaktadır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesine bu paylardan sağlanan gelirleri bir tablo ile göstermek mümkündür.

TABLO: 6

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN SAĞLANAN PAYLARIN
TOPLAM GELİRE ORANI

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Toplam Pay	Toplam Gelir	Oran %
1985	15.137.623.672	20.684.626.466	73
1986	21.949.748.325	43.512.733.925	50
1987	26.215.099.601	45.845.722.386	57
1988	56.355.355.816	77.248.394.573	73
1989	72.445.993.244	97.333.836.313	74

KAYNAK: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

6 nolu tabloda görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden İzmir Büyük Şehir Belediyesine verilen payların toplamı gelir içindeki oranı, 1985 yılında % 73, 1986 yılında % 50, 1987 yılında % 57, 1988 yılında % 73 ve 1989 yılında % 74 olarak gerçekleşmiştir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesine, iller bankası aracılığı ile 1985 yılında 3.4 milyar TL, 1986 yılında da 6.5 milyar TL, 1987 yılında 7.4 milyar TL., 1988 yılında 12.8 milyar TL. ve 1989 yılında ise 13.2 milyar TL.'sı gelir sağlanmıştır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi İl merkezinden yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden gelir saymanlıklarınca hesaplanan gelir ise; 1985 yılında 11.6 milyar, 1986 yılında 8.7 milyar, 1987 yılında 18.7 milyar, 1988 yılında 43.5 milyar ve 1989 yılında ise 72.4 milyar TL'si olarak gerçekleşmiştir.

Görüldüğü gibi, İzmir Büyük Şehir Belediyesinin bütçe gelirlerinin % 70'i merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Aynı zamanda bu gelirler yıllar itibariyle sürekli artış göstermektedir.

bb- 2464 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Vergi Gelirleri İle Emlak Vergisinden Elde Edilen Gelirlerin Toplam Gelir İçindeki Oranı

Büyük şehir belediyelerine, 3030 sayılı yasanın 18/d

maddesi hükmüne göre her türlü belediye vergilerinden kendilerine bırakılan yerler dahilinde yararlanma imkanı tanınmıştır.

İzmir büyük şehir belediyesi 2464 sayılı yasa ile vergi gelirlerinden önemli ölçüde gelir sağlamaktadır. 5 nolu tabloda görüldüğü gibi vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki oranı; 1985 yılında % 5, 1986 yılında % 3, 1987 yılında % 5.6, 1988 yılında % 4.5 ve 1989 yılında % 6 olarak gerçekleşmiştir.

Büyük şehir belediyesine, ilçe belediyeleri tarafından alınan emlak vergisi üzerinden bakanlar kurulunun belirlediği oran dahilinde pay verilmektedir. Bütçe gelirleri içinde bu pay önemli bir yer teşkil etmektedir.

İzmir büyük şehir belediyesinin 2464 sayılı yasaya göre elde ettiği vergi gelirlerini bir tablo yardımıyla göstermek mümkündür.

7 nolu tabloda görüldüğü gibi toplam vergi gelirleri içinde en yüksek gelir, emlak vergisi payından oluşmaktadır. Bu gelirden 1986 yılında % 19, 1987 yılında % 31, 1988 yılında % 28 ve 1989 yılında % 19.12 oranında gelir sağlanmıştır. 1985 yılında emlak vergisi merkezi idare tarafından alınmaktaydı.

Meslek vergisi 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak daha önceki yıllarda tahakkuk edenler tahsil edilmektedir. Meslek vergisi yıllar itibariyle aynı düzey-

TABLO : 7

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ GELİRLERİ İÇİNDE VERGİ GELİRLERİN DURUMU (1985-1989)

VERGİ TÜRLERİ	1985 YILI	ORAN %	1986 YILI	ORAN %	1987 YILI	ORAN %	1988 YILI	ORAN %	1989 YILI	ORAN %
Meslek Vergisi (*)	6.199.515	0.5	7.278.999	0.5	5.830.589	0.23	-	-	-	-
İlan ve Reklam V.	54.615.079	5	100.960.906	7	169.389.023	7	243.483.177	7	350.584.685	6
Eğlence Vergisi	139.340.629	12	155.768.798	10	370.394.177	15	1.008.369.561	30.5	947.042.586	16
Emlak Verg. (Buca)	-	-	264.789.886	19	112.980.248	4.6	362.169.965	11	66.872.151	1.12
Emlak Vergi Payı	-	-	-	-	633.064.520	26	566.407.650	17	1.052.809.507	18
Elkt.Hvgz.Tk.Ver.	501.213.321	45	650.610.014	46	731.527.716	30	419.256.056	12.7	2.367.321.421	40
Haberleşme Vergisi	178.355.704	16	-	-	5.977.586	0.24	23.298.620	0.7	5.581.171	0.09
Yangın Sigor.Ver.	205.281.978	18	190.366.616	13	406.542.199	17	676.478.735	20.5	1.127.988.680	19
VERGİ GELİR.TOPLA.	1.122.009.474	100	1.419.955.093	100	2.435.706.058	100	3.299.457.764	100	5.918.200.201	100

(*) Meslek Vergisi 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, daha önceki yıllarda tahakkuk edenler tahsil edilmektedir.

KAYNAK: İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

de gerekleŒmiŒ ve toplam vergi gelirleri iinde % 0.5 oranında gerekleŒmiŒtir.

İlan ve reklam vergisinin toplam vergi gelirleri iindeki oranı; 1985 yılında % 5, 1986,1987 ve 1988 yıllarında % 7, 1989 yılında ise % 6 olarak gerekleŒmiŒtir.

3030 sayılı yasanın 18/e maddesine gre Byk Œehir Belediyesine bırakılan yerler dahilindeki ilan ve reklam vergisi, byk Œehir belediyesi tarafından tahsil edilmektedir. Burada da grldg gibi btgede nemli bir gelir kaynağı olmaktadır.

Eğlence vergisinin toplam vergi gelirleri iindeki oranı; 1985 yılında % 12, 1986 yılında % 10, 1987 yılında % 15, 1988 yılında % 31 ve 1989 yılında % 16 olarak gerekleŒmiŒtir.

Elektrik ve Havagazı Tkretim vergisinin toplam vergi gelirleri iindeki oranı; 1985 yılında % 45, 1986 yılında % 46, 1987 yılında % 30, 1988 yılında % 13 ve 1989 yılında % 46 olarak gerekleŒmiŒtir.

Bu verginin % 50'si ile belediyelerince tahsil edilmektedir.

HaberleŒme vergisinin toplam vergi gelirleri iindeki oranı; 1985 yılında % 16 iken diğer yıllarda srekli bir azalış gstermiŒ ve 1987 yılında % 0.24, 1988 yılında % 0.7 ve 1989 yılında % 0.9 olarak gerekleŒmiŒtir. 1986 yılında

ise hiç tahsil edilmemiştir.

Yangın sigortası vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 18, 1986 yılında % 13, 1987 yılında % 17, 1988 yılında % 21 ve 1989 yılında % 19 olarak gerçekleşmiştir.

Yangın sigortası vergisinin tamamı, İzmir Büyük Şehir Belediyesi tarafından tahsil edilmektedir.

cc. Diğer Gelirlerin Toplam Gelir İçindeki Oranı

5 nolu tabloda görüldüğü gibi, 2464 sayılı yasaya göre elde edilen Belediye harçlarının toplam gelir içindeki oranı; 1985 yılında % 2, 1986 yılında % 3, 1987 yılında % 1.4, 1988 yılında % 1 ve 1989 yılında % 3 olarak gerçekleşmiştir.

2464 sayılı yasaya göre elde edilen harcamalara katılma paylarının toplam gelir içindeki oranı 1985 yılında % 0.5, 1986 yılında % 0.7, 1987 yılında % 0.3, 1988 yılında % 0.1 ve 1989 yılında % 0.5 olarak gerçekleşmiştir.

Harcamalara katılma paylarından en az gelir sağlanmaktadır. Bugünkü bu gelir yapılan hizmet karşılığı alınmakta ve tam olarak ve zamanında tahsil edilememektedir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi tarafından yönetilen kurumlar, teşebbüsler hasılatı ve işletme kârlarından sağlanan gelirin toplam gelir içindeki oranı, 1985 yılında % 7, 1986 yılında % 5, 1987 yılında % 2, 1988 yılında % 5 ve 1989

yılında % 7 olarak gerçekleşmiştir.

Bu kuruluşların kendilerine ait bütçeleri vardır. Ancak, İzmir Büyük Şehir Belediyesine bağlı olarak çalıştıkları için, yol içinde elde edilen gelir fazlası büyük şehir belediyesi tarafından alınmakta ve bütçeye gelir kaydedilmektedir.

Çeşitli gelirler, ücretler, yardımlar ve fonlar adı altında alınan gelirlerin toplam gelir içindeki oranı, 1985 yılında % 12, 1986 yılında % 40, 1987 yılında % 31, 1988 yılında % 16 ve 1989 yılında % 10 olarak gerçekleşmiştir.

Bu gelirler içinde en fazla gelir sağlayanlar; numaralama geliri, kira gelirleri, para cezaları, çöp satış bedelleri ve dış borçlanmalardır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinin 1986 yılında 30.4 milyon TL'sı, 1989 yılında ise 8.4 milyar TL'sı dış borçlanma yoluyla gelir sağlandığı belirtilmektedir. Bunların Almanya, Suudi Arabistandaki bazı bankalardan, İzmir büyük kanal projesinde kullanılmak amacıyla alındığı belirtilmektedir.

2- İzmir Büyük Şehir Belediyesi Harcamaları Araştırması(1985-1989)

- a. İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe Harcamalarının 1985-1989 Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı

İzmir büyük şehir belediyesi bütçe harcamaları ile kesin hesap sonuçlarına göre gerçekleşen harcamalarını göstermek suretiyle bir yıl içinde yapılan hizmetler için ne kadar harcamada bulunulduğu belirtilmektedir.

TABLO: 8

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HARCAMALARININ
GERÇEKLEŞME ORANI

Yıllar	Bütçe Ödenekleri Toplamı (1)	Kesin Hes.Son.Göre Harcamalar Toplamı (2)	Oran (2/1) %
1985	18.789.680.054	14.235.746.725	76
1986	40.313.814.595	40.202.183.382	99
1987	69.370.743.970	45.903.654.075	66
1988	99.647.100.031	75.633.142.211	76
1989	104.655.600.043	92.697.716.912	88

KAYNAK: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Yukarıda tabloda görüldüğü gibi yıllar itibariyle bütçe harcamalarının gerçekleşme oranı 1985 yılında % 76, 1986 yılında % 99, 1987 yılında % 66, 1988 yılında % 76 ve 1989 yılında ise % 88 olarak gerçekleşmiştir.

b. İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe Harcamaları İçinde Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları ile Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamalarının Dağılımı

Belediye bütçesinde harcamalar; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu harcamaların toplam harcama içindeki dağılımını bir tablo ile göstermek mümkündür.

9 nolu tabloda görüldüğü gibi İzmir Büyük Şehir Belediyesinin cari harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki oranı, 1985 yılında % 28, 1986 yılında % 17, 1987 yılında % 24, 1988 yılında % 24 ve 1989 yılında % 38 olarak gerçekleşmiştir.

Yatırım harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki oranı; 1985 yılında % 48, 1986 yılında % 58, 1987 yılında % 55, 1988 yılında % 35 ve 1989 yılında % 28 olarak gerçekleşmiştir.

Sermaye teşkili ve transfer harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki oranı 1985 yılında % 23, 1986 yılında % 25, 1987 yılında % 24, 1988 yılında % 41 ve 1989 yılında % 34 olarak gerçekleşmiştir.

Tabloda da görüldüğü gibi, toplam bütçe harcamaları içinde cari harcamalar diğer harcamalara göre daha az artış göstermektedir. Cari harcamaların daha az artış gös-

TABLO : 9

İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HARCAMALARININ DAĞILIMI (1985-1989)

GİDER TURU	1985 YILI	ORAN %	1986 YILI	ORAN %	1987 YILI	ORAN %	1988 YILI	ORAN %	1989 YILI	ORAN %
Cari Harcamalar	4.017.452.676	28	7.008.673.259	17	9.613.625.352	21	18.165.831.363	24	35.293.528.992	38
Yatırım Harcamaları	6.861.077.875	48	23.294.431.137	58	25.085.215.918	55	26.553.588.073	35	25.825.172.405	28
Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları	3.357.216.173	23	9.898.374.818	25	11.204.812.804	24	30.913.722.769	41	31.579.015.515	34
GİDER TOPLAMI	14.235.746.725	100	40.201.479.215	100	45.903.654.075	100	75.633.142.211	100	92.697.716.912	100

KAYNAK: İzmir Büyük Şehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

termesi belediyelerin daha çok yatırım faaliyetleri ya da sermaye teşkili ve transfer harcamalarında bulunduğunu göstermektedir.

Bu nedenle cari harcamalar, yatırım harcamaları ile sermaye teşkili ve transfer harcamalarının kendi içinde hangi gider türü üzerinde yoğunlaştığını göstermek gerekmektedir.

10 nolu tabloda ayrıntılı olarak gösterildiği gibi, İzmir Büyük Şehir Belediyesi bütçe giderleri içinde, cari harcamalarda meydana gelen artış personel giderlerinin artmasından ileri gelmektedir. Toplam harcamalar içinde personel giderlerinin oranı; 1985 yılında % 18, 1986 yılında % 10, 1987 yılında % 13, 1988 yılında % 16 ve 1989 yılında % 28 olarak gerçekleşmiştir. Personel giderleri, cari harcamaların % 50'den fazlasını oluşturmaktadır.

Toplam harcama içinde personel giderlerinin sürekli artış göstermesi ve kontrol altına alınamaması diğer hizmetleri ve faaliyetleri olumsuz yönde etkilemektedir.

Toplam bütçe harcamaları içinde, yatırım harcamalarındaki artış ise, yapı, tesis, bakım ve onarım giderlerinin artışından ileri gelmektedir.

Yapı, tesis, bakım ve onarım giderlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki oranı; 1985 yılında % 44, 1986 yılında % 46, 1987 yılında % 38, 1988 yılında % 26 ve 1989 yılında % 21 olarak gerçekleşmiştir.

GİDER TÜRLERİ	1985		1986		1987		1988		1989	
	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %
Ödenekler	8.431.311	0,059	30.333.665	0,075	30.103.185	0,065	33.725.429	0,04	73.472.872	0,079
Personel Giderleri	2.492.981.606	18	3.907.386.375	10	6.065.407.630	13	11.740.123.497	15,5	25.660.447.117	27,6
Yönetim Giderleri	262.095.805	2	801.183.319	2	710.407.583	1,54	1.302.634.606	1,72	2.536.885.003	2,73
Hizmet Giderleri	242.972.561	2	450.425.385	1	1.255.873.894	2,73	1.610.276.403	2,12	1.021.114.360	1,10
Kurum Giderleri	249.581.221	2	401.958.619	1	470.088.456	1,02	1.119.523.177	14,8	1.687.240.638	1,82
Çeşitli Giderler	761.390.169	5	1.417.385.894	4	1.081.744.604	2,35	2.359.548.256	3,11	4.314.369.002	4,65
CARİ HARCAMALAR	4.017.452.676	28	7.008.673.259	17	9.613.625.352	20,9	18.165.831.368	24	35.293.528.992	38
Etüd ve Proje Gid.	237.616.033	2	621.832.563	2	551.989.303	1,2	429.793.913	0,56	305.656.916	0,32
Yapı Tesis Bakım ve Onarım.	6.317.245.864	44	18.713.494.317	46	17.242.765.224	37,5	19.428.487.205	25,6	19.801.965.342	21,3
Makina Teçhizat ve Taşıt	306.215.978	2	3.959.808.423	10	7.290.461.391	15,8	6.695.306.955	8,85	11.717.550.147	12,6
YATIRIM HARCAMALARI	6.861.077.875	48	23.295.135.304	58	25.085.215.918	54,6	26.553.588.073	35	25.825.172.405	27,8
Kurumlara Katılma Payı	-	-	57.852.392	0,14	231.981.506	0,5	1.355.370.885	1,79	56.150.000	0,06
Kamulaştırma ve Satınalma	1.311.459.438	9	2.297.867.239	6	2.430.621.062	5,2	1.301.922.220	1,72	1.664.980.933	1,79
İktisadi Transfer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali Transfer	495.293.120	3	653.627.058	2	1.081.686.106	2,35	3.285.596.960	4,34	3.175.551.494	3,42
Sosyal Transfer	193.138.238	1	236.257.527	0,58	412.067.280	0,89	409.043.988	0,54	604.359.655	0,65
Borç ödemeleri	1.357.325.376	10	6.652.770.602	16	7.048.456.850	15,35	24561.788.716	32,4	26.077.973.433	28
SERMAYE TEŞKİLİ VE TRANSFER HARCAMALARI	3.357.216.173	24	9.898.374.818	25	11.204.812.804	24,4	30913.722.769	40,8	31.579.015.515	34
GİDER	14.235.746.725	100	40.202.183.382	100	45.903.654.075	100	75633.142.211	100	92.697.716.912	100

KAYNAK: İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Şube Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi yatırım faaliyetlerinin büyük bir kısmı, Büyük Şehir Belediyesine bağlı katma bütçeli idareler tarafından yapılmaktadır. Örneğin, toplu taşıma hizmetleri ESHOT ya da İZULAŞ kuruluşları tarafından yapılmaktadır. Bu kuruluşların kendilerine ait bütçeleri vardır.

Toplam bütçe harcamaları içinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarında yıllar itibariyle artış veya azalışların olduğu görülmektedir. Bu harcamada meydana gelen artış, borç ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

Toplam bütçe harcamaları içinde borç ödemelerinin oranı; 1985 yılında % 10, 1986 yılında % 16, 1987 yılında % 15, 1988 yılında % 32 ve 1989 yılında % 28 olarak gerçekleşmiştir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi kesin hesap şube müdürlüğü yetkilileri tarafından verilen bilgiye göre, 1985 ve 1986 yıllarında İller bankası, İş Bankası, diğer bankalar ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine borç ödemelerinde bulunduğu belirtilmektedir.

İzmir büyük şehir belediyesince iç ve dış borçlanma yoluyla gelir sağlanmıştır (Körfez temizliği ve büyük kanal projesi için Dünya Bankasından borç sağlandığı belirtilmektedir).

B- KONAK İLÇE BELEDİYESİ GELİRLERİ VE HARCAMALARI
ARAŞTIRMASI

İzmir büyük şehir belediyesine bağlı Merkez (Konak) ilçe belediyesi, Bornova belediyesi, Karşıyaka Belediyesi ve Buca Belediyesi olmak üzere 4 ilçe belediyesi yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen ilçe belediyelerinin her birine ait gelir ve harcamaları araştırması yapmak yerine, örnekleme yoluna gitmek sureti ile bir ilçe belediyesinin gelirleri ve harcaması araştırması yapılmaktadır. Diğer ilçe belediyeleri ile ilgili olarak ise gelir ve harcamalarında büyük ölçüde farklılık gösterenler ayrıca belirtilmektedir.

Burada İzmir Büyük Şehir Belediyesine bağlı ilçe belediyelerinden Merkez (Konak) ilçe belediyesinin gelirleri ve harcaması araştırması yapılmaktadır.

1- Konak İlçe Belediyesi Gelirleri Araştırması
(1985-1989)

a. Konak İlçe Belediyesi Gelirlerinin 1985-1989
Yılları İtibari İle Gerçekleşme Oranı

Konak (Merkez) ilçe belediyesinin bütçe gelirleri ile kesin hesap sonuçlarına göre gerçekleşen gelirlerini göstermek suretiyle, bir mali yıl içinde alınacağı tahmin edilen gelirlerin ne kadarının gerçekleştiği belirlenmektedir.

TABLO: 11

KONAK İLÇE BELEDİYESİ GELİRLERİNİN GERÇEKLEŞME
ORANI (1985-1989)

Yıllar	Bütçe Gelir Toplamı 1	Kesin Hes.Son.Göre Gelir Toplamı 2	Oran (2/1) %
1985	7.500.634.141	7.832.011.098	104
1986	16.531.420.041	13.955.320.801	84
1987	25.387.820.040	19.851.148.252	78
1988	29.368.870.091	23.621.390.153	80
1989	37.057.527.432	34.443.058.266	93

KAYNAK: Konak Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü ve rilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Yukarıda tabloda görüldüğü gibi Merkez İlçe Belediyesi bütçe gelirlerinin yıllar itibariyle gerçekleşme oranı, 1985 yılında % 104, 1986 yılında % 84, 1987 yılında % 78, 1988 yılında % 80 ve 1989 yılında % 93 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinin büyük bir kısmının gerçekleşmesi bütçe tahmininin isabetli yapıldığının göstergesidir.

b. Konak İlçe Belediye Gelirlerinin Toplam Gelir
İçindeki Değişimi

İlçe Belediyesince elde edilen gelirlerin toplam gelir içindeki dağılımını belirtmek suretiyle, belediye hiz-

metlerinin finansmanında hangi kaynaklardan gelir sağlandığı ve bu gelirler içinde ilçe belediyesine ait özgelir kaynaklarından ne ölçüde gelir sağlandığı belirlenmektedir.

12 nolu tabloda Konak İlçe Belediyesinin 1985-1989 yılları bütçe gelirleri, kesin hesap sonuçlarına göre gösterilmiştir. Toplam bütçe gelirlerinde yıllar itibariyle ortalama % 50 civarında bir artış görülmektedir.

1985-1989 yılları itibariyle yapılan araştırmaya göre en fazla gelir merkezi idare tarafından sağlanan gelirden oluşmaktadır. Yani, 2380 sayılı yasa gereğince genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 5 oranında sağlanan pay, bütçe gelirlerinin hemen hemen yarısını oluşturmaktadır. 2464 sayılı yasa gereğince alınan vergi gelirlerinde bütçede önemli bir yer tutmaktadır. En az gelir ise harcamalara katılma payları ile çeşitli gelirler, senetler, yardımlar ve fonlardan sağlanmaktadır. Bunların toplam gelir içindeki dağılımı aşağıda ayrı ayrı açıklanmaktadır.

aa. 2380 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Gelirin
Toplam Gelir İçindeki Oranı

İlçe belediyesi bütçe gelirleri içinde en yüksek payı genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay oluşturmaktadır.

13 nolu tabloda görüldüğü gibi ilçe belediye gelirinin hemen hemen yarısı 2380 sayılı yasa gereğince sağlanan gelirden oluşmaktadır. Bu gelirin toplam gelir içindeki

TABLO : 12

KONAK İLÇE BELEDİYESİNİN 1985-1989 YILLARI İTİBARIYLA GELİR DURUMU

GELİR TURU	1985 YILI	ORAN %	1986 YILI	ORAN %	1987 YILI	ORAN %	1988 YILI	ORAN %	1989 YILI	ORAN %
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Top.Üzerinden Alınan % 5 pay	4.601791.257	59	6.171.227.006	44	8.162.787.076	41	10.763.533.936	46	17.315.739.525	50
Belediye Vergile.	1.883.716.342	24	6.134.143.266	43	6.779.149.251	34	9.003.225.894	38	8.983.613.751	26
Belediye Harçları	807.683.629	10	1.104.509.863	8	1.319.149.542	6.6	1.859.417.864	8	2.889.736.286	8
Harc.Kat.Payları	34.001.511	0.43	54.123.652	0.3	25.966.519	0.13	193.509.410	0.8	444.703.316	1.2
Belediyelerce Yn. Kurumlar, Teşebb. Hasl. ve İşl.Karlı.	101.133.201	1	66.015.202	0.4	2.569.240.962	13	742.273.396	3	1.344.773.316	4
Çeşitli Gelirler Ücretler, Yardım Fonlar.	403.684.158	5	425.301.810	3	994.857.902	5	1.059.429.653	4	3.444.491.387	10
GELİR TOPLAMI	7.832.011.098	100	13.955.320.801	100	19.851.148.252	100	23.621.390.153	100	34.443.058.266	100

KAYNAK: Konak İlçe Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

oranı 1985 yılında % 59, 1986 yılında % 44, 1987 yılında % 49, 1988 yılında % 46 ve 1989 yılında % 50 olarak gerçekleşmiştir.

TABLO: 13

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN SAĞLANAN
PAYIN TOPLAM GELİRE ORANI

Yıllar	2380 sayılı yasa ger. sağlanan gelir	Toplam Gelir	Oran (1/2) %
1985	4.601.791.257	7.832.011.098	59
1986	6.171.227.006	13.955.320.801	44
1987	8.162.787.076	19.851.148.252	41
1988	10.763.533.936	23.621.390.153	46
1989	17.315.739.525	34.443.058.266	50

KAYNAK: Konak Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

bb. 2464 Sayılı Yasaya Göre Elde Edilen Vergi Gelirleri İle Emlak Vergisinden Elde Edilen Gelirin Toplam Gelir İçindeki Oranı

İlçe belediyelerinin özgelirleri 2464 sayılı yasaya göre elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Ayrıca 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası gereğince sağlanan gelir ilçe belediye bütçesinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Bunun yanında, ilçe belediyeleri tarafından, büyük şehir beledi-

yesine Bakanlar Kurulunca belirlenen oranlar dahilinde emlak vergisi üzerinden pay verilmektedir.

14 nolu tabloda görüldüğü gibi, toplam vergi gelirleri içinde en yüksek payı, hatta vergi gelirlerinin % 50 sini emlak vergisinden sağlanan gelir oluşturmaktadır.

Emlak vergisi 1986 yılında belediyelere devredilmiştir. Daha önceki yıllar merkezi idare tarafından alınmakta idi.

Meslek vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 26, 1986 yılında % 7, 1987 yılında % 2, 1988 yılında % 0,5 ve 1989 yılında % 0.35 olarak gerçekleşmiştir.

Meslek vergisi 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, daha önceki yıllarda tahakkuk edenler tahsil edilmektedir.

İlan ve reklam vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 12, 1986 yılında % 4, 1987 yılında % 5, 1988 yılında % 7 ve 1989 yılında % 5 olarak gerçekleşmiştir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri arasında en çok ihtilaf konusu ilan ve reklam vergisi üzerinde olmaktadır. Büyük şehir belediyesine bırakılan yerler tam olarak belirlenmediği için aynı gelir türü üzerinde anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır.

TABLO : 14

KONAK İLÇE BELEDİYESİ GELİRLERİ İÇİNDE VERGİ GELİRLERİNİN DURUMU (1985-1989)

VERGİ GELİRLERİ	1985 YILI	ORAN %	1986 YILI	ORAN %	1987 YILI	ORAN %	1988 YILI	ORAN %	1989 YILI	ORAN %
Meslek Vergisi (*)	490.951.211	26	438.497.757	7	143.074.975	2	43.438.693	0.5	28.369.007	0.35
İlan ve Reklam V.	233.709.623	12	247.799.752	4	328.530.896	5	533.214.616	7	380.534.113	5
Eğlence Vergisi	435.124.137	23	564.715.480	9	514.868.344	8	300.339.421	4	409.446.644	5
Emlak Vergisi	-	-	3.322.768.891	54	3.504.989.312	55	3.655.810.922	50	3596.097.629	45
Elkt.Hvgz.Tk.Ver.	289.199.597	15	438.583.014	7	536.153.085	8	1.060.016.736	15	785.695.346	10
Haberleşme Ver.	289.826.935	15	887.755.391	14	1.292.671.250	20	1.712.316.012	23	2806.560.297	35
Yangın Sig.Ver.	19.379.884	1	33.313.364	0.5	-	-	-	-	-	-
Vergi Ceza.	124.117.832		199.610.293		-	-	-	-	-	-
VERGİ GELİRİ TOPLAMI	1.883.716.342	100	6.134.143.266	100	6.320.287.862	100	7.305.136.400	100	8006.703.036	100

(*) Meslek Vergisi 3365 sayılı yasa ile 1987 yılında kaldırılmıştır. Ancak, daha önceki yıllarda tahakkuk edenler tahsil edilmektedir.

KAYNAK: Konak Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Eğlence vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 23, 1986 yılında % 10, 1987 yılında % 8, 1988 yılında % 4 ve 1989 yılında % 5 olarak gerçekleşmiştir.

Bu gelir, her iki belediye tarafından kendi sınırları içinde alınmaktadır.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 15, 1986 yılında % 7, 1987 yılında % 8, 1988 yılında % 15, 1989 yılında % 10 olarak gerçekleşmiştir.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi, hem büyük şehir belediyesince hemde ilçe belediyelerince % 50 oranında tahsil edilmektedir.

Haberleşme vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki oranı, 1985 yılında % 15, 1986 yılında % 14, 1987 yılında % 20, 1988 yılında % 23, 1989 yılında % 35 olarak gerçekleşmiştir.

Yangın sigortası vergisi, Konak İlçe Belediyesince 1985 ve 1986 yıllarında toplam vergi gelirlerinin yaklaşık % 1'i oranında tahsil edilmiştir. 1987, 1988, 1989 yıllarında ise hiç tahsil edilmemiş, tamamı büyük şehir belediyesince alınmaktadır.

cc. Diğer Gelirlerin Toplam Gelir İçindeki Oranı

12 nolu tabloda görüldüğü gibi, 2464 sayılı yasaya

göre elde edilen belediye harçlarının toplam gelir içindeki oranı, 1985 yılında % 10, 1986 yılında % 8, 1987 yılında % 7, 1988 ve 1989 yıllarında % 8 olarak gerçekleşmiştir. Harcamalara katılma paylarının toplam gelir içindeki oranı yıllar itibariyle ortalama % 1 olarak gerçekleşmiştir.

Büyük Şehir Belediyesi yönetim sistemine geçilmmeden önce, belediyelerce yönetilen kurumlar, teşebbüsler hasılatı ile işletme kârlarını her belediye kendisi almaktaydı. Büyük Şehir Belediyesi yönetim sistemine geçilmesiyle bu kuruluşlar doğrudan Büyük Şehir Belediyesine bağlandı ve bunlardan sağlanan gelir büyük şehir belediyesince alınmaktadır.

Bu nedenle ilçe belediyeleri, henüz büyük şehir belediyesine devredilmeyen küçük kuruluşlardan, 1985-1989 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde ortalama % 4 civarında gelir sağlamıştır.

Konak İlçe Belediyesi bütçesinde, çeşitli gelirler ücretler, yardımlar ve fonlar adı altında sağlanan gelirin toplam gelire oranı, 1985 yılında % 5, 1986 yılında % 3, 1987 yılında % 5, 1988 yılında % 4 ve 1989 yılında % 10 olarak gerçekleşmiştir.

Bu gelirler içinde en yüksek gelir, evlendirme dairesi hasılatından oluşmaktadır. Ayrıca borçlanma yoluyla sağlanan gelirden burada yer almaktadır. Ancak, borçlanma yoluyla sağlanan gelir hakkında yeterli bilgi sağlanamamış-

tır.

Ayrıca, her ilçe belediyesi bütçesinde büyük şehir belediyesince yapılacak yardım hesabı açık tutulmasına rağmen herhangi bir yardımın yapılmadığı görülmektedir. Örneğin, Buca İlçe Belediyesi, 1990 yılı bütçesinde büyük şehir belediyesinden yapılacak yardımı 1 milyar TL. olarak göstermiştir.

2- Konak İlçe Belediyesi Harcamaları Araştırması
(1985-1989)

a. Konak İlçe Belediyesi Harcamalarının 1985-1989
Yılları İtibariyle Gerçekleşme Oranı

Konak ilçe belediyesi bütçesine konulan ödenek toplamı ile kesin hesap sonuçlarına göre gerçekleşen harcamalarını ne kadar harcama yapıldığı belirlenmektedir.

TABLO: 15

KONAK İLÇE BELEDİYESİ HARCAMALARININ GERÇEKLEŞME ORANI

YILLAR	Bütçe Ödenek Toplamı 1	Kesin Hes.Sonu. Göre Harca.Top.2	Oran (2/1)%
1985	7.500.636.141	6.077.131.765	81
1986	16.531.420.041	14.555.107.582	88
1987	25.387.820.040	20.290.521.957	80
1988	29.368.870.091	25.054.858.672	85
1989	37.057.527.432	35.392.680.350	96

KAYNAK: Konak İlçe Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

Tabloda görüldüğü gibi bütçe harcamalarının yıllar itibariyle gerçekleşme oranı 1985 yılında % 81, 1986 yılında % 88, 1987 yılında % 80, 1988 yılında % 85 ve 1989 yılında % 96 olarak gerçekleşmiştir.

b. Konak İlçe Belediyesi Bütçe Harcamaları İçinde
Cari Harcamalar, Yatırım Harcamaları ile Sermaye
Teşkili ve Transfer Harcamalarının Dağılımı

Konak ilçe belediyesinin toplam bütçe harcamaları içinde cari harcamalar, yatırım harcamaları ile sermaye teşkili ve transfer harcamalarının dağılımını göstermek suretiyle harcamaların hangi harcama kalemi üzerinde yoğun-

laştığını görmek mümkündür.

16 nolu tabloda görüldüğü gibi toplam bütçe harcamaları içinde cari harcamaların yıllar itibariyle sürekli arttığı görülmektedir. Cari harcamalar 1985 yılında % 55, 1986 yılında % 35, 1987 yılında % 39, 1988 yılında % 52 ve 1989 yılında % 68 olarak gerçekleşmiştir.

Yatırım harcamaları ise yıllar itibariyle azalma göstermiştir. Yatırım harcamalarının toplam harcama içindeki oran, 1985 yılında % 34, 1986 yılında % 54, 1987 yılında % 39, 1988 yılında % 30 ve 1989 yılında % 16 olarak gerçekleşmiştir.

Sermaye teşkili ve transfer harcamalarının da yıllar itibariyle azaldığı görülmektedir. Bu harcamanın toplam harcama oranı; 1985 yılında ve 1986 yılında % 11, 1987 yılında % 21, 1988 yılında % 18 ve 1989 yılında % 17 olarak gerçekleşmiştir.

Harcama sınıflandırması itibariyle cari harcamalarda, yatırım harcamalarında ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarında meydana gelen artış ve azalışların hangi giderlerden kaynaklandığı bir tablo ile belirlenmektedir.

17 nolu tabloda gösterildiği gibi, Konak İlçe Belediyesinin bütçe giderleri içinde cari harcamalarda meydana gelen artış personel giderlerinin artmasından ileri gelmektedir.

TABLO : 16

KONAK İLÇE BELEDİYESİ HARCAMALARININ DAĞILIMI(1985-1989)

GİDER TÜRÜ	1985 YILI	ORAN %	1986 YILI	ORAN %	1987 YILI	ORAN %	1988 YILI	ORAN %	1989 YILI	ORAN %
Cari Harcamalar	3.338.401.370	55	5.128.679.465	35	7.974.503.810	39	13.078.578.736	52	23.938.974.371	68
Yatırım Harcamaları	2.062.077.402	34	7.888.505.766	54	7.989.080.660	39	7.538.158.374	30	5.548.156.177	16
Sermaye Teşkilî ve Transfer Harcamaları	676.652.993	11	1.537.922.350	11	4.326.937.487	21	4.438.121.562	18	5.905.549.802	17
GİDER TOPLAMI	6.077.131.766	100	14.555.107.582	100	20.290.521.957	100	25.054.858.672	100	35.392.680.350	100

KAYNAK: Konak İlçe Belediyesi Bütçe ve Kesin Hesap Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak tarafımdan hazırlanmıştır.

KONAK İLÇE BELEDİYESİ GİDERLERİNİN TOPLAM BÜTÇE GİDERLERİ İÇİNDEKİ DAĞILIMI (1985-1989)

GİDER TÜRLERİ	1985		1986		1987		1988		1989	
	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %	MİKTAR	ORAN %
Ödenekler	13.388.897	0.2	20.361.741	0.1	19.572.316	0.096	31.590.057	0.12	61.109.856	0.17
Personel Giderleri	2.850.637.765	47	4.111.902.064	28	6.439.224.961	31.7	11.031.092.018	44.02	20942.696.042	59
Yönetim Giderleri	186.848.375	0.3	315.823.775	2	456.080.618	2.2	692.780.491	2.76	889.620.985	2.5
Hizmet Giderleri	36.760.323	0.6	75.963.656	1	264.975.918	1.3	240.994.216	0.96	441.071.509	1.24
Kurum Giderleri	2.632.803	0.4	9.148.648	0.6	17.657.219	0.087	14.647.963	0.05	20.093.386	0.6
Çeşitli Giderler	248.133.205	4	595.479.579	4	776.992.777	3.8	1.067.473.991	4.26	1.584.382.594	4.47
CARİ HARCAMALAR	3.338.401.370	54	5.128.679.465	35	7.974.503.810	39.3	13.078.578.736	52	23938.974.371	67.6
Etüd ve Proje Gid.	15.411.179	0.2	124.572.249	1	320.562.474	1.57	331.381.843	1.32	108.951.328	0.3
Yapı Tesis Bakım ve Ona.	1.711.601.634	28	5.291.941.115	36	6.507.970.048	32	6.994.090.979	27.9	4.421.749.938	12.4
Makina Teçizatve Taşıt Alımları ve Ona.	335.064.588	5	2.471.992.401	17	1.160.548.138	5.7	212.685.552	0.84	1.017.454.911	2.87
YATIRIM HARCAMALARI	2.062.077.402	34	7.888.505.766	54	7.989.080.660	39.3	7.538.158.374	30	5.548.156.177	15.6
Kurumlara Katılma Payı	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kamulaştırma ve Taşınmaz Mallar Satınalmaları	515.408.152	8	1.066.588.061	7	259.708.346	1.27	1.571.616.794	6.27	1.400.004.200	3.95
İktisadi Transferler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mali Transfer	83.793.078	1	336.782.214	2	3.372.685.257	16.62	1.836.403.330	7.3	3.007.814.513	8.49
Sosyal Transfer	63.043.925	1	78.693.376	1	293.105.579	1.44	782.351.791	3.12	1.305.932.599	3.68
Borç Ödemeleri	14.407.838	0.2	55.858.699	0.3	401.438.305	1.97	247.949.647	0.98	191.798.490	0.54
SERMAYE TEŞKİLİ VE TRANSFER HARCAMALARI	676.652.993	11	1.537.922.350	11	4.326.937.487	21.32	4.438.121.562	17.7	5.905.549.802	16.6
GİDER	6.077.131.765	100	14.555.107.582	100	20.290.521.957	100	25.054.858.672	100	35.392.680.350	100

Toplam bütçe harcamaları içinde personel giderlerinin oranı 1985 yılında % 47, 1986 yılında % 28, 1987 yılında % 32, 1988 yılında % 44, 1989 yılında % 59 olarak gerçekleşmiştir.

× Burada görüldüğü gibi personel giderleri toplam bütçe harcamalarının yaklaşık % 50 sini oluşturmaktadır. Personel giderlerinde meydana gelen artış, diğer hizmetlerin aksamasına ve hatta hiç yapılamaz hale gelmesine neden olmaktadır. ×

Toplam bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarında meydana gelen artış, yapı tesis bakım ve onarım giderlerinin artışından ileri gelmektedir.

Yapı tesis ve bakım ve onarım giderlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki oranı, 1985 yılında % 28, 1986 yılında % 36, 1987 yılında % 32, 1988 yılında % 28 ve 1989 yılında % 12 olarak gerçekleşmiştir.

İlçe belediyeleri, yapı-tesis ve bakım onarım gideri olarak semt pazar yerleri yapımı, kreş yapımı, çocuk bahçeleri ve park yapımı faaliyetleri için harcamada bulunmaktadır.

Toplam bütçe harcamaları içinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarında en az artış gözlenmiştir. Buradaki artış ise mali transferlerden ileri gelmektedir.

Büyük şehir belediyesi bütçesinde olduğu gibi ilçe belediye bütçesinde de, büyük şehir belediyesine yardım ya-

pılması için açılan hesapta hiç bir yardımın yapılmadığı görülmektedir.

C- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYE- LERİNİN BAŞLICA SORUNLARI

Büyük şehir yönetim sistemi, büyük şehir belediye sınırları içinde "hizmette etkinlik", "demokratik katılım, ilçe belediyeleri ile koordinasyonun sağlanması amacına dayandırılmıştır. Ayrıca, büyük şehir belediye başkanına, ilçe belediyeleri arasında birlik ve beraberliği sağlama hizmetlerin gerçekleştirilmesinde destek sağlama görev ve yetkisi verilmiştir.

Diğer yandan büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin farklı partiden olmaları halinde ciddi çatışmaların doğacağı, hizmette etkinliğin sağlanmayacağı belirtilmektedir. Eğer her iki birimin politik görüşleri aynı olursa hizmetlerin daha kolay gerçekleştirileceği ve etkinliğin sağlanabileceği belirtilmektedir.

İzmir Büyük Şehir bütününde gerek 1984 gerekse 1989 yerel seçimlerinde büyük şehir ve ilçe belediye başkanları seçimi istenilen doğrultuda gerçekleşmiştir. Ancak, farklı partilerin kazandığı her iki dönemde de büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında uyumsuzluk çıkmış ve halen bu uyumsuzluklar devam etmektedir.

Aynı politik görüşü paylaşan iki birim arasındaki uyuşmazlıkların, 3030 sayılı yasanın yapısından kaynaklandığı belirtilmektedir.

3030 sayılı yasa ile büyük şehir belediyesine çok geniş yetki ve görevler verilmesi ilçe belediyelerinin görev ve yetkisini sınırlandırmaktadır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinde konu ile ilgili yetkilerle yapılan görüşmelerde, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin başlıca sorunlarının nelerden kaynaklandığı belirtilmektedir. Bunlar;

i- 3030 sayılı yasanın uygulama yönetmeliğinin 19. maddesinde, gayri sıhhi müesseselere ruhsat verme ve denetleme görev ve yetkisi büyük şehir belediyesine verilmiştir. Ancak, hizmette etkinliğin sağlanması amacıyla 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseseler ruhsat verme ve denetleme görev ve yetkisinin ilçe belediyelerine devredebileceği hükmü bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen hükümler doğrultusunda İzmir Büyük Şehir Belediyesi 1989 yılından önce 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselere ruhsat verme görev ve yetkisini ilçe belediyelerine devretmiştir.

İlçe belediyelerinden hizmette etkinliğin sağlanması amacıyla sadece gayrisıhhi müesseselerin kontrolünün yapılması istenilmiş ancak gerçekleşmemiştir. İlçe belediyeleri bu müesseselere ruhsat veremedikleri için, konuya gelir

açısından bakarak kontrol fonksiyonunu üstlenmemiş ve 1989 yılından itibaren bu görev tekrar İzmir Büyük Şehir Belediyesine verilmiştir.

ii- Diğer bir sorun, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında zabıta hizmetlerinde koordinasyon sağlanamamıştır.

iii- 3030 sayılı yasanın 18/e maddesinde belirtilen yerler dahilindeki ilân ve reklam vergisi büyük şehir belediyesince alınmaktadır.

3030 sayılı yasada belirtilen yerler büyük şehir belediyesine devrolunmuşsa da, söz konusu yerler tadat edilmediğinden ilçe belediyeleri ile aralarında ihtilaflar çıkmaktadır.

iv- İzmir Büyük Şehir Belediyesine ilçe belediyeleri tarafından verilmesi gereken emlak vergisi payının zamanında ödenmediği ve uyuşmazlıklara neden olduğu belirtilmektedir.

v- İzmir'de ilçe belediyeleri 1984 tarihinden itibaren bütçe uygulamasına geçmiştir. Bu tarihten önce ilçe belediyesi yetki alanında mevcut bir belediye borcunun büyük şehir belediyesi tarafından mı, yoksa ilçe belediyesince mi? ödeneceği açıklığa kavuşturulmamıştır. 3030 sayılı yasanın geçici birinci maddesinin uygulanmasında ise güçlükler çıkmaktadır.

vi- İzmir büyük şehir belediyesince, şehrin çeşitli semtlerine yol ve kanalizasyon hizmetleri götürülmüştür. 3030 sayılı yasanın 18/f maddesine göre bu hizmet karşılığında alınan harcamalara katılma payının büyük şehir belediyesince tahsil edilmesi gerekmektedir. Ancak, bu payların süresi içinde tahsil edilemediği belirtilmektedir. Ayrıca, gayrimenkul sahiplerinin bu payı hangi idareye ödeyeceğini tam olarak bilmemeleri karışıklıklara neden olmaktadır.

vii- Büyük şehir belediyesince ilçe belediyelerine devredilmesi gereken gayrimenkulların devir işlemlerinin halen tamamlanmaması iki birim arasında ihtilaflara neden olmaktadır.

viii- İzmir Büyük Şehir ve ilçe belediyesi bütçelerinde görüldüğü gibi yangın sigortası vergisinin tamamı büyük şehir belediyesince alınmaktadır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin gelirleri ve harcamaları araştırmasında da görüldüğü hizmetlerin büyük bir kısmı büyük şehir belediyesince yapılmakta, ilçe belediyesi sadece semt pazaryerleri yapımı, park, bahçe, kreş yapımı ve çöp toplama hizmetini yerine getirebilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINI ETKİLEYEN BAŞLICA SORUNLAR VE ÖNERİLER

I- HİZMET PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER

Büyük şehir belediye sisteminde ortaya çıkan en büyük sorun; görev, yetki ve hizmet paylaşımının rasyonel esaslara oturtulmamasından kaynaklanmaktadır.

Gerek 3030 sayılı yasa gerekse 1580 sayılı yasa ve ilgili diğer yasalarda büyük şehir belediyelerine bir çok görev ve yetki verilmiştir. Böylece büyük şehir belediyeleri hemen hemen her türlü hizmeti yapabilir duruma gelmiştir. Ancak, bu durumdan ilçe belediyeleri olumsuz yönde etkilenmiş ve hizmetleri sınırlandırılmıştır.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve hizmet alanlarının paylaşılmasıyla il-

gili olarak 3030 sayılı yasaya getirilen bazı eleştiriler şu şekilde belirtilmektedir.

3030 sayılı yasanın 6.maddesi ile uygulama yönetmeliğinin 13.maddesinde belirtilen büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi görevi büyük şehir belediyesine verilmiştir.

Bu durumda şehrin en uç semtinde oturan bir vatandaşın binasına numara almak için büyük şehir belediyesine başvurması, harcını yatırması ve gerekli işlemleri tamamlaması için günlerce uğraşması gerekmektedir.

3030 sayılı yasadan amaçlanan ise, büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında, hizmetlerin planlı, programlı ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak olarak belirtilmektedir. Bu hükme göre, numaralama hizmetinin her iki birim arasında, belli sınırlar dahilinde paylaşılması gerekmektedir. Şöyleki, büyük şehir bütününde mahalle, meydan, bulvar, cadde isimlerinin büyük şehir belediyesince, yol, sokak, isim ve numarası, binalara numara verilmesi görevinin ise ilçe belediyelerince yapılması hem hizmet paylaşımını hemde hizmette etkinliği sağlayabilecektir.

3030 sayılı yasanın 6.maddesi ile büyük şehir belediyelerine nazım imar planını yapma görevi verilmiştir. Uygulama imar planı ise ilçe belediyelerince hazırlanmaktadır.

Diğer yandan şehrin bütünlüğü düşünülerek hazırlanan nazım imar planının işlerliğe konması, nazım imar planına göre uygulama imar planının bir an önce hazırlanarak yürürlüğe konmasına bağlıdır. Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki bir anlaşmazlık bu hizmetin zamanında ve uyum içinde gerçekleştirilmesine engel teşkil edebilmektedir.

Ayrıca 3030 sayılı yasanın 6.maddesinde mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek görevi büyük belediyesine verilmiştir.

Bu görevin tamamının büyük şehir belediyesine verilmesi ilçe belediyelerinin görev alanını sınırlandırmasının yanında, tamamının ilçe belediyelerince yapılması mümkündür.

3030 sayılı yasanın 6.maddesinde belirtilen gayri-sıhhi müesseselere ruhsat verme ve denetleme görev ve yetkisinde büyük şehir belediyesine verilmiştir. Bu görev ilçe belediyeleri tarafından daha kolay ve etkin bir şekilde yapılabilir.

3030 sayılı yasa ile büyük şehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin geniş tutulması, hizmetlerin büyük bir kısmının bu birim tarafından yapılmakta olduğunu göstermektedir. İlçe belediyeleri ise çok az sayıda hizmeti yerine getirmektedir. Uygulamada da görüldüğü gibi ilçe belediyelerinin görevleri çöp toplama, park, bahçe yapımından ileri gitmemektedir. Belirtilen hususlar gözönüne alınarak 3030

sayılı yasada değişikliklerin yapılması ve hizmet paylaşımının dengeli dağıtılması gerekmektedir.

II- GELİR PAYLAŞIMINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hizmet paylaşımında olduğu gibi gelir paylaşımı ile ilgili sorunlarda ortaya çıkmaktadır.

3030 sayılı yasanın 18.maddesinde hangi gelirlerin büyük şehir belediyesine eşit olduğu belirtilmiştir. Bunların dışında kalan gelirlerin ise ilçe belediyelerine ait olduğu hükme bağlanmıştır.

İlke olarak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile belediyelere verilen özgelir kaynaklarından ilçe belediyelerinin yararlanması esası kabul edilmiştir. Ancak, 3030 sayılı yasanın 18/d maddesinde belirtildiği gibi bu gelirlerden büyük şehir belediyesinde gelir sağlayabilmektedir.

Uygulamada, hem büyük şehir belediyesinin hemde ilçe belediyesinin aynı gelir üzerinde hak iddia ettikleri ve ihtilafların çıktığı görülmektedir.

Ayrıca, 2464 sayılı yasaya göre alınan özgelir kaynaklarının (vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları) oranları merkezi idarece tespit edilmiş alt-üst limitler da-

hilinde uygulanmaktadır. Bu uygulama, 2000 nüfuslu bir belediye ile milyonlarca nüfusun yer aldığı büyük şehirler içinde aynı olarak belirlenmiştir.

Diğer bir husus, büyük şehir belediyeleri 3030 sayılı yasanın 7.maddesi uyarınca, "mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine mali yardımda" bulunabilecektir. Yasanın uygulama yönetmeliğinde bu yardımın hibe ya da kredi şeklinde yapılabileceği belirtilmiştir.

Büyük şehir belediyesinin ilçe belediyelerine yapılacak yardımın biçimini ve koşullarını saptamaya yetkili organı yönetmeliğin 30.maddesine göre büyük şehir belediye meclisidir. Çok partili siyasal rejimlerde, büyük şehir belediye meclisinin oluşumu ve ilçe belediyelerini denetleyen siyasal partilerin değişmesi, ilçe belediyelerine yardım yapılırken öznel veya partizanca uygulamalara yol açabilmektedir. Bir çok belediyenin aynı siyasal partinin elinde bulunduğu günümüzde bile kişisel etmenler yüzünden yardımın yapılmasında adaletsizlik olabilmektedir. Bu nedenle mali yardım konusunun nesnel ilkelere bağlanması zorunludur(30).

Büyük şehir belediyeleri, üstlendikleri görevleri, belediyenin mali ve teknik imkânları ile nüfus ve hizmet

(30) Ruşen KELEŞ, Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara 1989, s.289

alanını dikkate alarak bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmesi gerekmektedir.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hizmet dağılımının yapılması ve buna paralel olarak gelir paylaşımının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu ise ancak 3030 sayılı yasada yapılacak hukuki düzenlemelerle gerçekleştirilebilir.

Her iki belediye arasında, özellikle 2616 sayılı yasa göre alınan gelirler üzerinde çıkan anlaşmazlıkları önlemek için, tüm vergilerin tek bir elden takip ve tahsilinin sağlanması ve sonra nüfusları oranında her belediyeye dağıtılması gerektiğini söyleyebiliriz.

III- BÜTÇE UYGULAMASINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM

ÖNERİLERİ

Hem büyük şehir belediyesi hemde ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak 3030 sayılı yasa ile herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Ancak, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı belediye yasası hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

1580 sayılı yasa hükmü gereğince bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, harcama kalemlerine göre yapılan klasik bütçe sistemi uygulanmaktadır.

Klasik bütçe sistemine göre, bütçe hazırlanırken geçmiş yıl bütçe ödeneklerine göre bütçe rakamları saptanmaktadır. Bu bütçe sistemi kamu harcamalarını parasal (mali) yönden denetlemeyi amaçlamakta bunun dışında kamu hizmetlerinin önceliğinin, verimliliğinin ve hizmet planlamasının bu bütçe sistemi ile yapılmasına olanak bulunmamaktadır(31).

3030 sayılı yasa ile büyük şehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonun sağlanması suretiyle hizmette etkinlik ve verimliliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Hizmette etkinlik ve verimliliğin klasik bütçe sistemi ile sağlanması mümkün değildir.

3030 sayılı yasanın amacına uygun olan bütçeleme sistemi, program bütçe sistemidir. Bu sistem hizmette etkinlik ve verimliliğin denetimi fonksiyonlarının yanısıra bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır.

İzmir Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin 1985-1989 yıllarını kapsayan gelir ve harcamaları araştırması döneminde belediyelerde klasik bütçe sistemi uygulanmıştır. Bu sistem ile sadece harcama türlerinde ortaya çıkan artış veya azalışlar gösterilmektedir. Hizmette etkinliğin

(31) Ö.Faruk BATIREL, Kamu Bütçesi, İstanbul 1987, s.44

sağlanmasında, hizmet-maliyet ilişkisi kurulamamaktadır.

Belediyelerde, 2.5.1990 tarihinde çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği bütçenin program bütçe sistemine göre hazırlanmasını öngörmüştür.

Belediyelerde program bütçe sistemine ihtiyaç duyulmasının nedenleri(32);

i- Klasik bütçe sistemi sadece girdilere göre bir sınıflandırmayı benimserken, program bütçe hizmetleri esas olarak çıktılara göre bir sınıflandırma getirmiştir. Klasik bütçe sisteminde hizmetleri esas alan harcama kalemi sınıflandırması ile hizmetlerin sonuçlarını değerlendirmek ve bazı hizmetlerin birim maliyetlerini tespit etmek güçleşmektedir.

ii- Klasik bütçe sınıflandırmasının yukarıda belirtilen yetersizliği sonucu bütçeler hazırlanırken hangi hizmete ne kadar ağırlık verileceği hizmetleri yürütmede izlenecek yöntemler ve yeni şartlara göre hizmeti yürüten örgütün nasıl olması gerekeceği gibi hususlar tartışılmadan geçmiş ödenekler, harcamalar ve fiyatlara göre bütçe rakamları tespit edilmektedir. Program bütçe sistemi ise bu konularda gerekli esnekliğe sahiptir. Hatta mahalli idarelerdeki hizmetlerin yayıldığı alanın ulusal düzeyde olmaması, mahal-

(32) Beyhan ATAÇ, Engin ATAÇ, Önder ÖZKAZANÇ, Belediye Bütçeleri, Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Çalışması İ.T.İ.A. Basımevi, Eskişehir 1977, s.82-84

li düzeyde olması nedeniyle, program bütçe sistemi ile optimum etkinliğin sağlanmasındaki başarı şansı merkezi idare uygulamalarına göre daha fazla olabilecektir.

iii- Klasik bütçe mevcut örgüt yapısını veri alır. Örgütteki değişiklikler bütçe sınıflandırmasını etkilemez. Bu bütçe ile hizmet-örgüt yapısı ilişkisi kurulamadığından gerekli reorganizasyon çalışmaları yapılamaz.

iv- Klasik bütçe sistemi ile harcamaların yasalara uygunluğu denetlenmekte, yıl sonunda çıkacak maliyetlerle o hizmetin başarı şansı ölçülememektedir. Program bütçe sistemi ile ise hizmet-maliyet ilişkisi kurulabilmektedir.

v- Klasik bütçe sistemi uygulaması belediyelerde hizmet planlama anlayışının yerleştirilmesini engellemektedir. Kıt kaynakların optimum kullanımı için hizmetlerin planlanması, hizmetlerde öncelikli olanların belirlenmesi, seçenek projeler arasında modern tekniklerle karşılaştırmalar yapılması gereklidir. Bu ise ancak program bütçe sisteminde mümkün olmaktadır. Planlama, programlama, bütçeleme sistemi (PPBS) adını alan bu sistemde, hizmetler için önce genel bir plan hazırlanır, bu plana göre yıllık programlar düzenlenir ve daha sonra bu programların maliyetlerinin bütçeleme tekniğine göre düzenlenmesi ve gerekli gelirin sağlanması yoluyla bütçeleme yapılır. Böylece, bütçeler, belediyelerin kalkınma plan ve programlarının gereklileri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak verimlilik ve tasar-

ruf ilkelerine göre hazırlanmış ve uygulanmış olur.

Uygulamadaki bütçeleme sisteminde program-altprogram faaliyet projelerden oluşan üçlü bir sınıflandırma söz konusudur.

Belediye bütçeleri kaynak kullanımında etkinlik nedeniyle büyük önem kazanmaktadır. Ülkemizde 1991 yılı itibariyle belediyelerde program bütçe sistemine geçilmesi, gecikilmiş olmasına rağmen önemli bir gelişmedir.

Özellikle 3030 sayılı yasanın uygulandığı büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında hizmet paylaşımı dengesinin kurulması ve aynı zamanda program bütçe sisteminde uygulanması ile hizmette etkinlik sağlanabilecektir.

IV- PERSONEL POLİTİKASINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÖNERİLER

Genel olarak belediyeler politik çevrelerin yoğun baskısı altındadırlar. Bundan dolayı personel kadrolarını gerçek ihtiyaçlarına göre değil, sosyo-politik etkilere göre tespit etmektedirler.

Belediyelerin bu şekilde, politik etkilerle gerçek ihtiyaçlarından fazla personel alımı, cari harcamalar içinde personel giderlerinin artmasına neden olmaktadır.

1580 sayılı yasanın 117/6.maddesi hükmüne göre personel giderlerinin, bütçe giderlerinin % 30'unu geçemeyeceği

belirtilmektedir. Ancak bu hüküm günümüzde geçerliliğini yitirmiştir.

Ayrıca siyasal partilerin değişmesiyle birlikte personelin çalıştığı birimlerde değiştirilmekte, hizmette aksamalara neden olabilmektedir. Bu durumda, personelin yerinde kullanılması, kişinin eğitildiği amaca ve taşıdığı niteliklere uygun yerde ve işlerde çalıştırılması gerekmektedir.

SONUÇ

Belde halkının "yerel" ve "müşterek" ihtiyaçlarını karşılamakla görevli yerel yönetimler çok çeşitli ve kapsamlı görevlere sahiptir. Yerel yönetimlerden, gerek öncelikle seçtiği gerekse diğer hizmetlerin yerine getirilmesinde "verimli ve etkin" çalışma istenilmektedir. Etkinlik verimlilik şüphesiz mevcut kaynakların yeterliliği ve tercihlerin akıllıca seçimi ile gerçekleştirilebilmektedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin görevlerinin kentleşme hareketlerine bağlı olarak her geçen gün daha da arttığı bir gerçektir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi ve hizmette etkinliğin sağlanabilmesi amacıyla, ülkemizde 1984 yılından itibaren büyük şehir belediye sistemi uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile hızlı şehirleşmenin ortaya çıkardığı sorunları ve artan yerel hizmetlerin süratle yerine getirmesi, kaynakların rasyonel kullanımının ve hizmette etkinliğin sağlanmasının amaçlanmış olması olumlu bir gelişme olarak kabul edilmektedir.

Ancak uygulamada bu amacın 3030 sayılı yasa hükümleri ile gerçekleşmediği görülmektedir. Bu yasa ile büyük şehir belediyelerine geniş görevler verilmesi, aynı zamanda iki birim arasında hizmet paylaşımının tam olarak yapılmamış olması büyük şehir belediyesini hemen her türlü hizmeti yapabilir duruma getirmiştir.

Bu günkü uygulamaya baktığımız zaman, ilçe belediyeleri sınırları içinde verilen önemli yerel hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından verildiğini, ilçe belediyeleri için basit yerel hizmetlerin kaldığını üstelik iki belediye arasında görev ve yetki uyuşmazlıklarının sürüp gittiğini görmekteyiz.

Yukarıda belirtilen hizmet paylaşımında olduğu gibi gelir paylaşımının da tam olarak sağlanamadığı aynı gelir türü üzerinde anlaşmazlıkların çıktığı görülmektedir.

3030 sayılı yasanın 18.maddesinde büyük şehir belediyesinin gelirleri sayılmıştır. İlçe belediyesi gelirleri ise genel olarak 2464 sayılı yasa ile belediyelere verilen gelirler ile merkezi idarece sağlanan gelirlerden oluşmaktadır. Ayrıca her iki birim arasında hizmet paylaşımına göre ya da hizmeti yerine getiren birim itibariyle bazı gelirlerde paylaşılmaktadır. Diğer bir husus ise 3030 sayılı yasa gereğince mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyük şehir belediyesince yardım yapılması gerektiğidir.

Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin mali

yapısıyla ilgili bu araştırma ile yukarıda belirtilen hususlar dikkate alınarak her iki birim arasında gelir ve harcamaların ve mali ilişkilerin ne şekilde gerçekleştiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunun için, İzmir Büyük Şehir Belediyesi ile ilçe belediyesinin 1985-1989 yıllarını kapsayan gelirleri ve harcamaları üzerinde yapılan araştırmada hizmet paylaşımı ile gelir paylaşımının belirtildiği gibi gerçekleşmediği görülmektedir. Bütçe incelemelerinde de görüldüğü gibi iki birim arasında mali ilişkilerin gerektiği gibi sağlanamadığı, özellikle paylaşılması gereken gelirler ile mali yardım konusunda anlaşmazlıklar çıktığı ve ayrı belediyelermiş gibi hareket edildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen durumlar gözönüne alındığında ortaya çıkan sonuçların genellikle 3030 sayılı yasanın yapısından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Bu durumda, 3030 sayılı yasa üzerinde gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, hizmette etkinliğin klasik bütçe sistemi ile sağlanmasının mümkün olmadığı araştırmada da görülmektedir. Bütçeye konulan ödeneklerle, hangi hizmetlerin gerçekleştiği görülmektedir. Ancak, hangi harcamada ne kadar artış ya da azalışın olduğu belirlenebilmektedir.

Hizmette etkinlik ve verimlilik asıl olarak program bütçe ile sağlanabilmektedir. Belediyelerde araştırma yapılan dönemde kapsayan 1990 yılına kadar klasik bütçe siste-

mi uygulanmaktaydı. Ancak, 2.5.1990 tarihinde çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile bütçenin, program bütçe sistemine göre hazırlanması öngörülmüştür. Ülkemizde 1991 yılı itibariyle belediyelerde program bütçe sistemine geçilmesi, gecikilmiş olmasına rağmen önemli bir gelişmedir.

Bu durumda büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında kaynakların rasyonel kullanılması ve hizmette etkinliğin sağlanabilmesi için görevlerin, gelir kaynaklarının, personel ve idare organizasyonu arasındaki dengeyi oluşturulması diğer kamu kuruluşları ile görev ve gelir kaynakları açısından gerekli koordinasyon sağlanarak hizmetin yerine getirilmesinde yapılacak zaman planlamasında birlik ve beraberliğin veya paralelliğin sağlanması gerekmektedir.

K A Y N A K L A R

KİTAPLAR

ATAÇ, Beyhan - ATAÇ, Engin

ÖZKAZANÇ, Önder

: Belediye Bütçeleri, E.İ.İ.T.
A.Eskişehir 1977

AÇBA, Sait

: Belediye Bütçesi, Adım yayın-
ları, Ankara 1991

BAĞ, Cemal - ORHAN, Muhterem

: Yeni Belediye Gelirleri Kanu-
nu Ticaret Matbaacılık İzmir
1982

BATIREL, Ömer Faruk

: Kamu Bütçesi, İstanbul 1987

BİNATLI, Cüneyt

: Belediye Hizmetleri Finans-
manı, E.İ.İ.T.A., Eskişehir
1977

- EKŞİOĞLU, Kani : Belediye İl İdaresi ve İl Özel İdaresi Mevzuatı, Yasa Yayınları, Ankara 1989
- HICKS, Ursula : Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, İstanbul 1968
- KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi : Yerel Yönetimler, Turhan Kitapevi, Ankara 1989
- NADAROĞLU, Halil : Mahalli İdareler, Beta Yayın, İstanbul 1989
- ÖNCEL, Yenal : Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981
- TOPRAK, Zerrin : Kent Yönetimi ve Politikası, Akevler Yayını, İzmir 1988
- TORTOP, Nuri : Mahalli İdareler, Ankara 1988

MAKALELER

- ÇAKI, Ali : Mahalli İdarelerin Öz Kaynaklarının Rasyonel Kullanımı, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama Dergisi, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1988

GÜLER, Birgül

: Planlama İşlevi Örneğinde Büyük Şehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri İlişkisi, Türk İdare Dergisi, Sayı:378, Mart 1988

MERİÇ, Osman

: Büyük Şehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl 43, Sayı:496, Şubat 1987

ÖZFATURA, Burhan

: Belediyelerimizin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkanları, TEBİAT Yayınları, İstanbul 1985

TEKELİ, İlhan

: Belediye Sorunları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Haziran 1976

TOPRAK, Zerrin

: Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği, Türk İdare Dergisi, Yıl:60, Sayı:381, Ankara 1988

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetim Sistemi Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir

Yaklaşım, Türk İdare Dergisi,
yıl:60, Sayı:378, Mart 1988
Nüfusun Yerel Nitelikteki Har-
camalara Etkisi, İzmir Tica-
ret Odası Dergisi, Yıl:63,
Sayı:4-5, Nisan-Mayıs 1990
Yerel Hizmetlere Gönüllü Ka-
tılım, Türk İdare Dergisi,
Cilt:23, Sayı:1, Mart 1990

TORTOP, Nuri

: Emlak Vergisi Kanununda Yapı-
lan Değişiklikle, Emlak Vergi-
si Belediyelere Devredildi,
İller ve Belediyeler Dergisi,
Yıl:42, Sayı:485, Mart 1988

ÜSTÜNEL IŞIK, Belma

: Yerel Yönetimler Devlet Kat-
kısı ve Fonlar, Mülki ve Ma-
halli İdareler Düzeyinde Plan-
lama, İçişleri Bakanlığı Yayın-
ı, Ankara 1988

VARCAN, Nezih

: İller Bankası ve Mahalli İda-
relerle Olan İlişkisi, Anado-
lu Üniversitesi İ.İ.B.F. Der-
gisi, Cilt:VI, Sayı:2, Hazi-
ran 1988

KANUNLAR

1982 Anayasası

1930 Tarihli, 1580 Sayılı "Belediye Kanunu"

1981 Tarihli, 2464 Sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu"

1981 Tarihli, 2380 Sayılı "Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"

1984 Tarihli, 3030 Sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"

1984 Tarihli, 3004 Sayılı "2.2.1981 tarihli ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"

1985 Tarihli, 3239 Sayılı "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Ayrılacak Pay ve 1319 Sayılı Emlak Vergisinin Tarh Tahakkuk Tahsilinin Belediyelere Devredilmesi Hakkında Kanun"

YÖNETMELİK

12.12.1984 Tarih ve 3030 Sayılı Yasanın Uygulama Yönetmeliği,

BAKANLAR KURULU KARARLARI

25.8.1984 Tarih ve 8307 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı R.G.
18500.

27.4.1985 Tarih ve 9382 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı R.G.
18737.

