

MALİ TEVZİN  
VE  
ESKİŞEHİR İZMİR VE MANİSA ÖRNEĞİ  
Muhiye CANSU  
Yüksek Lisans Tezi  
Eskişehir-1998

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
MÜHÜR BÖLÜMÜ

**MALİ TEVZİN VE ESKİŞEHİR, İZMİR VE MANİSA ÖRNEĞİ**

**Muziye CANSU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Maliye Anabilim Dalı**

**Danışman Prof. Dr. Nezh VARCAN**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Temmuz 1998**

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
MELİKTEKİN KÜTÜPHANESİ  
1998

# YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

## MALİ TEVZİN VE ESKİŞEHİR, İZMİR VE MANİSA ÖRNEĞİ

Muziye Cansu

### **Maliye Anabilim Dalı**

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Temmuz 1998

Danışman: Prof. Dr. Nezih Varcan

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre genellikle her devletin benimsediği örgütlenme biçimlerinden hareketle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası önce hizmet bölüşümü sonra gelir bölüşümü ifade edilmeye çalışılmış, Türkiye’de mali tevzin incelenmiş ve Eskişehir uygulaması ele alınarak incelenmeye çalışılmıştır.

Birinci bölümde kamu yönetimi örgütlenme biçimleri olan merkezi yönetim ve yerel yönetimin sakıncaları ve yararları hakkında genel bilgi verilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde mali tevzin tanımı ve gerekliliği belirtilmeye çalışılmıştır. Mali tevzinin iki basamağı olan hizmet ve gelirin yönetimler arası bölüşümü, mali tevzinin kapsamı başlığı altında ifade edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası hizmet ve gelir bölüşümü üçüncü bölümde incelenmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde Eskişehir, İzmir ve Manisa’da mali tevzin araştırması yapılmaya çalışılmıştır.

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
TEZ KÜTÜPHANESİ  
1998

## **ABSTRACT**

Based on the central management and local management principles, first the service and then income sharing between the central management and local management is explained by considering the governmental organisational manners in general. The fund distribution of Türkiye is examined, and reviewed the application.

In the first section a general information is given about the pro's and the con's of central management and local management which are types of governmental organisations.

In the second three section the definition of monetary distribution and the necessity for it is explained. The sharing of service and income which is the second step of monetary distribution, between the management, explained under the heading of Content of monetary distribution.

The dividing of service and income between central management and the local management in Türkiye is reviewed on the third section.

In the fourth section the monetary distribution in Eskişehir, İzmir and Manisa are researched.

DEĞERLENDİRME KURULU ÜYELERİ

İmza

Danışman : Prof. Dr. Nezh Varcan

Üye : Yard. Doç. Tayfun Moğol

Üye : Yard. Doç. Tufan Cakır

Tezin kabul edildiği tarih .....3-7-1998

Tezin, ilgili yasa ve yönetmeliklerin öngördüğü teknik ve bilimsel koşulları karşıladığı ve adayın "Maliye Teorisi Ana Bilim Dalı"nda yüksek lisans derecesi almaya hak kazandığı anlaşılmıştır.

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

## ÖNSÖZ

Kamu hizmetleri, topluma bir bütün olarak sunulmaktadır. Hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için yönetim “merkezi ve yerinden” olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Yerel yönetimler ister parlamenter isterse merkezi planlama ile yönetilen bütün ülkelerde uygulanmaktadır. Ancak sistemlere göre yerel yönetimlerin uygulanış tarzları da değişik olmaktadır.

Hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden çokluğu mali tevzini gerekli hale getirmiştir. Ülke gelirlerinin daha adil bölüşümü, hizmetlerin en uygun ölçekte etkin olarak yönetimler arasında bölüşümü, hizmetlerin en uygun ölçekte etkin olarak yönetimler arasında bölüşümü ancak işbirliği ve koordinasyon ile gerçekleşmektedir.

Bu çalışmada merkezi yönetim ve yerel yönetimler hakkında bilgi verildikten sonra sözü geçen yönetimler arasında hizmet ve gelir bölüşümü ele alınmıştır. Eskişehir, İzmir ve Manisa illeri incelenmiştir.

Bu konuyu seçmemde ve çalışmamda yol gösteren Prof. Dr. Nezih Varcan'a ve araştırmamda bana yardımcı olan herkese teşekkür ediyorum.

Muziye Cansu

# İÇİNDEKİLER

**Sayfa No:**

ÖZ .....	ii
DEĞERLENDİRME KURULU VE ENSTİTÜ ONAYI .....	iv
ÖNSÖZ .....	v
ÖZGEÇMİŞ .....	vi
TABLolar LİSTESİ .....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ .....	xiii
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

1.1. Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi .....	4
1.1.1. Merkezden Yönetim .....	4
1.1.1.1. Merkezden yönetimin özellikleri .....	6
1.1.1.2. Merkezden yönetimin yararları .....	6
1.1.1.3. Merkezden yönetimin sakıncaları .....	7
1.1.2. Yerinden Yönetim .....	8
1.1.2.1. Yerinden yönetimin özellikleri .....	9
1.1.2.2. Yerinden yönetimin yararları .....	10
1.1.2.3. Yerinden yönetimin sakıncaları .....	10
1.1.3. İdari Vesayet Sorunu .....	11

## İKİNCİ BÖLÜM

### MALİ TEVZİN KAPSAMI VE KAVRAMI

2.1. Mali Tevzinin Tanımı ve Gerekliliği .....	15
2.1.1. Mali Tevzinin Tanımı .....	15
2.1.2. Mali Tevzinin Gerekliliği .....	15

2.2. Mali Tevzinin Kapsamı .....	17
2.2.1. Yönetimlerarası Hizmet Bölüşümü .....	18
2.2.1.1. Yönetimlerarası hizmet bölüşümünün nedenleri .....	19
2.2.1.2. Hizmetlerin bölüşümüne etki eden kriterler .....	23
2.2.1.3. Hizmetlerin bölüşümünde ilkeler .....	26
2.2.1.4. Yerel yönetimlerce görülen önemli bazı hizmet türleri .....	27
2.2.2. Yönetimlerarası Gelirlerin Bölüşümü .....	30
2.2.2.1. Gelir bölüşümünü gerektiren nedenler .....	31
2.2.2.2. Gelir bölüşümü yöntemleri ve dikkat edilecek hususlar .....	32
2.2.2.3. Gelir bölüşümünü etkileyen faktörler .....	35
2.2.2.4. Vergiler yoluyla gelir sağlama yönteminin türleri ve özellikleri .....	36
2.2.2.5. Bağışlar .....	40
2.2.2.6. Şerefiyeler .....	42
2.2.2.7. Harçlar .....	42
2.2.2.8. Harcamalara katılma payları .....	43
2.2.2.9. Fiyatlar .....	43
2.2.2.10. Borçlanma .....	44
2.2.2.11. Emlak gelirleri .....	45
2.2.3. Her Ülkede Uygulanabilecek Mali Tevzin Yapısının Zorluluğu .....	46

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MALİ TEVZİN

3.1. Belediyeler .....	47
3.1.1. Normal Belediyeler .....	49
3.1.1.1. Normal belediyelerin üstlendikleri hizmetler .....	49
3.1.1.2. Normal belediyelerin gelirleri .....	57
3.1.1.3. Normal belediyelerin giderleri .....	78
3.1.1.4. Normal belediyelerin sorunları .....	79
3.1.2. Büyükşehir Belediyeleri .....	81
3.1.2.1. Büyükşehir belediyelerin üstlendikleri hizmetler .....	81
3.1.2.2. Büyükşehir belediyelerin gelirleri .....	84



3.1.2.3. Büyükşehir belediyelerin giderleri .....	86
3.1.2.4. Büyükşehir belediyeleri sorunları .....	86
3.2. İl Özel İdareleri .....	87
3.2.1. İl Özel İdarelerin Üstlendikleri Hizmetler .....	88
3.2.2. İl Özel İdarelerin Gelirleri .....	90
3.2.3. İl Özel İdarelerin Giderleri .....	92
3.2.4. İl Özel İdarelerin Sorunları .....	92
3.3. Köy Yönetimleri .....	93
3.3.1. Köy Yönetimlerin Üstlendikleri Hizmetler .....	93
3.3.2. Köy Yönetimlerin Gelirleri .....	95
3.3.3. Köy Yönetimlerin Giderleri .....	96
3.3.4. Köy Yönetimlerin Sorunları .....	96

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ESKİŞEHİR, İZMİR VE MANİSA ÖRNEĞİ

4.1. Eskişehir .....	101
4.1.1. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi .....	101
4.1.1.1. Üstlendiği hizmetler .....	102
4.1.1.2. Gelirleri .....	104
4.1.1.3. Giderler .....	106
4.1.2. Odunpazarı Belediyesi .....	108
4.1.2.1. Üstlendiği hizmetler .....	108
4.1.2.2. Gelirleri .....	109
4.1.2.3. Giderleri .....	111
4.1.3. Eskişehir İl Özel İdaresi .....	113
4.1.3.1. Üstlendiği hizmetler .....	113
4.1.3.2. Gelirleri .....	114
4.1.3.3. Giderleri .....	115
4.1.4. Aşağısöğütönü Köyü .....	117
4.1.4.1. Üstlendiği Hizmetler .....	117
4.1.4.2. Gelirleri .....	118

4.1.4.3. Giderleri .....	118
4.2. İzmir .....	119
4.2.1. İzmir Büyükşehir Belediyesi .....	119
4.2.1.1. Üstlendiği hizmetler .....	120
4.2.1.2. Gelirleri .....	121
4.2.1.3. Giderleri .....	123
4.2.2. Gaziemir Belediyesi .....	125
4.2.2.1. Üstlendiği hizmetler .....	125
4.2.2.2. Gelirleri .....	126
4.2.2.3. Giderleri .....	128
4.2.3. İzmir İl Özel İdaresi .....	129
4.2.3.1. Üstlendiği hizmetler .....	129
4.2.3.2. Gelirleri .....	130
4.2.3.3. Giderleri .....	132
4.2.4. Develi Köyü .....	133
4.2.4.1. Üstlendiği hizmetler .....	133
4.2.4.2. Gelirleri .....	133
4.2.4.3. Giderleri .....	134
4.3. Manisa .....	135
4.3.1. Manisa Belediyesi .....	135
4.3.1.1. Üstlendiği hizmetler .....	135
4.3.1.2. Gelirleri .....	136
4.3.1.3. Giderleri .....	138
4.3.2. Manisa İl Özel İdaresi .....	141
4.3.2.1. Üstlendiği hizmetler .....	141
4.3.2.2. Gelirleri .....	142
4.3.2.3. Giderleri .....	143
4.3.3. Karaağaç Köyü .....	144
4.3.3.1. Üstlendiği hizmetler .....	144
4.3.3.2. Gelirleri .....	145
4.3.3.3. Giderleri .....	145
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	147
KAYNAKÇA .....	150

## TABLolar LİSTESİ

<b>Tablo Nosu</b>	<b>Tablo Adı</b>	<b>Sayfa no</b>
Tablo 1	Belediye Hizmetleri	50
Tablo 2	Yerel Yönetimlerin Emlak Vergisi Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı	75
Tablo 3	Yerel Yönetimlerin Gelir ve Harcamaları	98
Tablo 4	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetimlere Ayrılan Paylar	100
Tablo 5	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	104
Tablo 6	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	107
Tablo 7	Odunpazarı Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	109
Tablo 8	Odunpazarı Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	111
Tablo 9	Eskişehir İl Özel İdaresinin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	114
Tablo 10	Eskişehir İl Özel İdaresinin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	116
Tablo 11	Aşağısöğütünü Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	118
Tablo 12	Aşağısöğütünü Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	119
Tablo 13	İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	121
Tablo 14	İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	123
Tablo 15	Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	126
Tablo 16	Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	128

Tablo 17	İzmir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	130
Tablo 18	İzmir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	132
Tablo 19	Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	134
Tablo 20	Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	134
Tablo 21	Manisa Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	136
Tablo 22	Manisa Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	138
Tablo 23	Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	142
Tablo 24	Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	143
Tablo 25	Karaağaç Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Gelirleri	145
Tablo 26	Karaağaç Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 Yılları İtibariyle Giderleri	146

## KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	: adı geçen eser
D.P.T	: Devlet Planlama Teşkilatı
Fak.	: Fakülte
G.B.V.G.T.	: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Tahsilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
Harc. Kat. P	: Harcamalara Katılma Payı
İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
Mad	: Madde
s.	: Sayfa
S.B.E.	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
S.B.F.	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
S.Y.	: Sayılı Yasa
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
T.O.D.A.İ.E.	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Üni.	: Üniversitesi
v.b.	: ve benzeri
yay.	: yayını, yayınları

## GİRİŞ

Devletin amacı ve görevi, ülkenin bütünlüğünü korumak, toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlamak, insanların maddi ve manevi varlıklarının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak, bunların gerçekleşmesi için bir çok hizmeti yapmaktır. Bütün bu hizmetleri tek merkezden yürütmek mümkün olmadığından, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümü yapılmaktadır.

Anayasa Türkiye'nin yönetim yapısını merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayırmaktadır.

Merkezi yönetim, genellik karakteri bulunan hizmetlerin plan ve programlarının yapılması, bunların uygulanması, yönetimler arasında koordinasyonun sağlanması ve denetleme gibi temel hizmetleri yapar. Yerel yönetim, yerel karakteri bulunan bir kısım hizmetlerin, o beldede oturan halkın seçimle oluşturduğu organlar tarafından yapılmasıdır.

Bugün merkezi yönetimle yerel yönetimlerarası hizmet bölüşümüne gidilmesi merkezi yönetimin sorunlarının giderek artması nedeniyle zorunlu hale gelmiştir. Günümüzde hizmetlerin ekonomik, sosyal ve üretim tekniklerindeki değişim nedeniyle bölüşümün nasıl gerçekleşeceği tartışma konusudur. Bir ülkede hizmet bölüşümü aynı zamanda gider bölüşümü olduğu için tartışmaları yoğunlaştırmaktadır. Tartışmaların en çok yoğunlaştığı noktada, hizmet bölüşümü doğrudan doğruya gider sorunu ile yönetimlerarası mali ilişkileri kapsamaktadır. Tartışmanın tarafları merkezi yönetim ve yerel yönetimidir. Hizmet bölüşümünde ülkelerin siyasi, yönetsel, ekonomik, coğrafi ve sosyal yapılarının durumu önemli bir rol oynar. Bu yüzden ülkeden ülkeye hizmet bölüşümü değişir. Bununla beraber merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümü belli bazı kurallara bağlanmış ve bu husustaki belirsizlik büyük ölçüde giderilmiştir.

Hizmet, hangi yönetim kademesi tarafından sunulursa sunulsun, her iki yönetim hizmet sunabilmesi için hizmeti orantısında gelir kullanması gerekir . Dolayısıyla

yönetimler arası gelir bölüşümünde sürekli olarak da gündemdeki yerini korumaya devam edecektir.

Yönetimlerarası gelir bölüşümü, kamusal hizmetlerin sunulmasında, gelirlerin bu hizmetleri sunan yönetim kademelerine tahsis edilmesi ya da birlikte kullanılmasıdır.

İnsan ihtiyaçları sınırsız ve bu ihtiyaçları karşılayacak kaynak ise yetersizdir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim aynı kaynaklardan gelir sağlamak zorundadır.

Kamu hizmet ve gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü, yerel yönetimlerin hangi hizmetleri üstleneceklerini, hangi gelir kaynaklarına sahip olabileceklerini ve devlet gelirlerinden ne oranda ve bu oranların ne şekilde alt kademelere bırakılacağını mali tevzin belirler.

Hizmet bölüşümü açısından yerel yönetimlerin hizmetleri Anayasanın belirttiği gibi kendi yasalarında, diğer yasalarda sayılmaktadır. Ülkemizde “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

Yönetim birimlerinin her biri ayrı hukuki kişiliğe sahiptir. Ancak, hizmet açısından “merkezi” olan tüm ülkeden “yerel” olanlar da yasaların belirlediği sınırlar içerisinde sorumludurlar.

Zamanla Türkiye'nin ekonomik demografik yapısında değişmeler oldu; nüfus hızla arttı; haberleşme ulaşım imkanlarının artması yanında çiftçinin mahsulüne verilen taban fiyat politikaları ile kırsal alana artan bir siyasi ilgi gösterilirken şehirlerin öz nüfuslarının artışları yanında kırsal kesimde artan nüfusun akın halinde büyük yerleşim yerlerine göç etmesi ile sağlıksız gecekonduyla çepeçevre sarılmış büyük şehirler doğmaya başladı.

Şehirlerin büyümesi nedeniyle hizmetler nitelik ve nicelik itibariyle artmıştır. Bunun üzerine yerel yönetimler içerisinde en güçlü olan belediyelerin bu hizmetleri tek

bir merkezden yapamayacakları anlaşılarak belediyelerin yanı sıra büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

24 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe sunulan 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Hükmünde Kararname ile bu tür belediyelerin kurulmaları imkanı yaratıldı. Bu kararname 3030 Sayılı Yasa'ya dönüştü ve Ankara, İzmir, İstanbul gibi yasayla benimsenen büyükşehir tanımına esasen uygun olan yerler büyükşehir statüsüne kavuşturulduğu gibi, izleyen yıllarda Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'de büyükşehir statüsüne yükseltildi. Büyükşehirlerde özellikle gelir açısından sağlanan avantajlar yanında, büyükşehir olma prestiji gibi, psikolojik faktörler nüfuslara kalabalıkça başka şehirlerimizde bu statüye kavuşmak isteklerine yöneltti. Bu istek 1993 yılında 3911 Sayılı Yasa'nın verdiği yetkiye dayanılarak bakanlar kurulunun kabul ettiği 504 Sayılı Yasa Hükmünde Kararname ile gerçekleşti ve yedi şehrimiz daha büyükşehir oldular. Bu iller şunlardır; Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'dur.

Eskişehir ili de büyümesi yanında, büyükşehir olunca sağlanan ilave gelir olanağı nedeniyle istemin oluşması ve siyasi nedenlerle 1993 yılında büyükşehir statüsüne geçirilmiştir.



## KAMU YÖNETİMİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

### 1.1.Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu örgütleri arasındaki mali tevzin, bunları uygulama şekilleri ve genişliği ülkelerin siyasi rejimlerine göre değişmektedir. Yerinden yönetime ağırlık veren ülkeler genelde “federal” devlet yapısına, merkezden yönetime ağırlık veren ülkeler ise “üniter” devlet yapısını benimsemişlerdir.

Devlet, toplumsal yaşayışın en gelişmiş örgütlenme biçimidir. Yerel yönetimler ise, yerel nitelikte örgütlenme biçimidir. Bu örgütlenme biçimlerini daha geniş bir şekilde inceleyelim.

#### 1.1.1. Merkezden Yönetim

Her devlette var olması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin varolduğu anlaşılır. Bu devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilir.<sup>1</sup>

“Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi”<sup>2</sup> merkezden yönetimin başka bir tanımıdır.

Bu tanımlara göre, eğer kamu hizmetlerinden çoğunu merkezi yönetim üzerine almış ve merkezi yönetim içindeki yerel yönetimlere az yetki ve görev bırakılmış ise merkezci bir yönetim, tersi bir durumda ise yerinden yönetimi sistemi söz konusudur.<sup>3</sup>

Ne bütünüyle merkezden yönetim, ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmamaktadır. Her devlet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini şekillendirirken, sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihi şartları dikkate alarak farklı bir yapılanmaya gitmektedir. Bu sebeple, bazı ülkeler merkezden yönetime, bazıları yerinden

<sup>1</sup> Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler (Beşinci Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1994), s. 20.

<sup>2</sup> Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi (İkinci Baskı, İzmir: Akademi Kitabevi 1995), s. 56.

<sup>3</sup> Acar Örnek, Kamu Yönetimi (İstanbul: Pano Basın Yayın 1983), s. 83.

yönetime ağırlık vermekte; diğer bazıları da bu ikisi arasında belirli bir denge kurmaya çalışmaktadır.<sup>4</sup>

Günümüzdeki eğilim ise yerinden yönetimin merkezden yönetime oranla giderek gelişmesi ve genişlemesi şeklindedir.

Merkezden yönetim ilkesi “siyasi merkezizetçilik” ve “idari merkezizetçilik” olmak üzere iki kısma ayrılır.

Siyasi bakımdan merkezden yönetim bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını, hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde yasa yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Dolayısıyla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen, değişik yasalarda da söz konusu olmaz. Siyasi yönden merkezizeti merkezizetçiliğe göre örgütlenmiş devlete “üniter devlet” denir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine birer örnektir.<sup>5</sup>

Merkezden yönetimin bir başka biçimi de idari merkezizetçiliktir. İdari merkezizetçilik daha dar bir kavram olarak, idari fonksiyonların bütünüünün merkezi yönetim tarafından görülmesini gerektirir. Bu nedenle, idari merkezizet kamu hizmetlerinin ve bunların yerine getirilmesinde aracı olarak kullanılan kamu gücünün merkezleştirilmesini ifade eder.<sup>6</sup>

“Siyasi yönden merkezizeti gerçekleştiremeyen ülkelerde idari merkezizetten söz edilemez”.<sup>7</sup> Dolayısıyla bu durum siyasi merkezizetçiliğin üniter devletlere özgü bir yönetim biçimi olduğunu göstermektedir.

İdari merkezizetçilik, siyasi merkezizetçiliğin bir sonucudur. Çünkü, siyasi bakımdan merkezizetçi yönetim olmayan bir devlette idari merkezizetçilik gerçekleşmez. Ancak siyasi merkezizetçilik varlığı, her zaman idari merkezizetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin, siyasi merkezizetçiliğe sahip İngiltere’de geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye’de hem siyasi merkezizet, hem de idari merkezizet söz konusudur.

<sup>4</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 54.

<sup>5</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 55.

<sup>6</sup> Haluk Kabaaliolu, Türkiye’nin İdari Teşkilatı (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1983), s. 40.

<sup>7</sup> Şükrü Karatepe, İdare Hukuku (İzmir: Anadolu Matbaacılık 1988), s. 73.

### 1.1.1.1. Merkezden yönetimin özellikleri

Merkezden yönetimin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Bu kuruluşların görevleri, merkezden gelen emir ve talimatları aynen uygulamaktır.<sup>8</sup>

“Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir”.<sup>9</sup> Yani merkezi yönetimin en belirgin özelliği mali merkeziyetçiliktir.

Merkezi yönetim birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi merkez tarafından yürütülmektedir, merkezi yönetim kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemleri, kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge veya ildeki kuruluşlarına da bırakabilir.<sup>10</sup>

Merkezden yönetimin yararlı yönleri kadar sakıncalı yönleri de vardır. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, merkezi yönetimin yararlarını ve sakıncalarını kısaca gözden geçirmekte yarar var.

### 1.1.1.2. Merkezden yönetimin yararları

Merkezden yönetim ilkesi bazı hizmetlerin görülmesinde önemli bir takım avantajlara sahiptir.

Merkezden yönetimde birliği sağlamak bakımından kendine özgü üstünlüğü vardır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan eleman ve parasal kaynak temini bu sistemde daha kolaydır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin ve yatırımlarının aynı düzeyde ülkeye dağılımı ve bölgeler arası farkların giderilmesinde bu sistem daha etkilidir. Bu sistemde belli kamu hizmetlerinin maliyetlerini azaltmak mümkündür.

<sup>8</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 56.

<sup>9</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.56.

<sup>10</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.56.

Merkezden yönetimde, idarenin tarafsızlığı daha fazla temin edilebilir. Kamu görevlilerin bölgesel etkiler altında kalmadan merkezden denetim ve gözetimi altında tarafsız hizmet yürütmeleri gerçekleştirilebilir. Kamu görevlileri, kendini atayan makama karşı sorumlu olduklarından yöresel etkilerden çok merkezin emir ve yönlendirilmesi altında çalışırlar.<sup>11</sup>

### 1.1.1.3. Merkezden yönetimin sakıncaları

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye neden olabilir, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. Bu da kaynak israfına neden olabilir. Karar alma yetkisi merkezde toplandığı için alınan kararların ilgi birimlere aktarılması ve bunların izlenmesi güçlü bir bürokrasiyi gerektirir.

Merkezi yönetim, esas itibariyle ulusal düzeyde stratejik kararlar alan ve bunların yürütülmesini izleyen bir organ olmalıdır. Merkezi yönetimin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi dolayısıyla hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur ve giderek etkisizleştirir.

Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltır. Çünkü merkezden yönetimle, hizmetlerin büyük bir kısmı başkentlerden kararlaştırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görüşü alınmadığında pasif kalmakta ve giderek her şeyi merkezi yönetimden bekler hale gelmektedir. Bu açıdan yönetimde demokratiklik ilkesine uygun değildir.

Merkez adına görev yapan kamu görevlileri, çeşitli nedenlerle merkezin politikasını benimseyebilir. Ayrıca, görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif verilmemiştir. Buda kamu hizmetlerinin ve kamu görevlilerinin verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilir.

Siyasi iktidarlar oy kaygısı ile kendi seçim çevrelerinde, kamu hizmetlerini yoğunlaştırabilirler ve böylece hizmet dağılımında ayrıcalıklara ve mahrumiyetlere neden olabilirler.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 56.

<sup>12</sup> Karatepe, a.g.e., s. 76.

### 1.1.2. Yerinden Yönetim

“Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi yönetimin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır”.<sup>13</sup>

Merkezden yönetimin tam bir karşıtıdır. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bir kısım yetkiler artık seçimle işbaşına gelmiş bazı yerel organlara aittir.

Yerel yönetimler, belirli amaçlara ulaşmak, belli ihtiyaçları karşılayabilmek üzere kurulmuş idari-hizmet birimleridir.

Yerinden yönetim ilkesi iki biçimde uygulanabilir. “yer yönünden” yerinden yönetim ve “hizmet yönünden” yerinden yönetim. Yer yönünden yerel yönetim birimlerine “yerel yönetim kuruluşları” adı verilir. Yer yönünden yerinden yönetim bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları nedeniyle mevcut olan ortak ve yerel çıkarlarını korumak amacıyla kurulur.<sup>14</sup>

Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları özel idareler, belediyeler ve köy idareleridir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim ise, belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Merkezi hiyerarşiye tabi bulunmayan bu örgüt, kendisine verilen hizmetle ilgili konularda yürütme ile ilgili kararlar alma yetkisine sahiptir.<sup>15</sup>

Yerel yönünden yerinden yönetimde idari özerklik bir bölge halkına tanındığı halde, hizmet yönünden yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin gözetim ve denetimi altındadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yürüttüğü denetime “idari vesayet” adı verilmektedir. İdari vesayet denetimi, bu nedenle, yerinden yönetim tekniğini dengeleyen bir mekanizma olarak değerlendirilebilir.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 63.

<sup>14</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku (Ankara: Işın Yayınları 1984), s. 153.

<sup>15</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 24.

<sup>16</sup> Örnek, a.g.e., s. 87.

### 1.1.2.1. Yerinden yönetimin özellikleri

Merkezden yönetim ile karşılaşıldığında, yerinden yönetimin şu temel özelliklere sahip olduğu görülür.

Yerel yönetim kuruluşları her şeyden önce özerktirler. İdari özerkliklerinin simgesi olan tüzel kişilikleri, mali özelliklerinin simgesi olan kendilerine özgü bütçeleri vardır. Yönetim ve mali alanlardaki bu özellikleri, onlara hareket serbestiyeti sağlamaktadır. Ancak yerinden yönetim alamayacakları anlamına gelmez. Nitekim yerinden yönetim kuruluşlarını kendi bütçeleri ile kendilerine verilmiş hizmetleri yüklemekte yetersiz kalmaları halinde genel bütçeden yardım aldıkları bilinmektedir.

Özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters karar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle bağdaşmaz. Özerklik hizmetleri “daha iyi yürüsün” diye tanınmıştır. Nitekim Anayasa’nın 123’üncü maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir”<sup>17</sup> hükmünü getirmiştir. Yine, Anayasa’nın 127’inci maddesinde “Merkezi idaresinde, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması amacıyla, yasada belirlenen esas ve usuller idaresinde idari vesayet yetkisine sahiptir” denmektedir. Yerinde yönetim birimlerinin, seçimle de iş başına gelseler, merkezi yönetim tarafından denetimi bu hüküm çevresinde gerçekleşmektedir. Esasen bu hüküm, yönetimde birliği hedefleyen bir düzenlemedir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkelerden biri de uyum ve birliğin sağlanmasıdır. Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmüş olması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan merkezi yönetimin bu alandaki ana sorumlu olarak niteliğini ortadan kaldırmaz. Ülkede birlik ve bütünlüğün bozulması, bölgeler arası istenmeyen rekabetlerin doğması vb. endişelerle Anayasada “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm gereğince, bu

---

<sup>17</sup> T.C.. Anayasası 1982

kuruluşların denetimi yine Anayasal bir kurum olan “İdari vesayet” ilkesine göre yapılmaktadır.

### 1.1.2.2. Yerinden yönetimin yararları

Her ülkede toplumsal hizmetler, merkezi ve yerel yönetimler tarafından bölüşülerek yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin tamamen merkezden yönetim veya tamamen yerinden yönetim esasına göre gerçekleştirildiği bir yönetim sistemi yoktur. Ancak, merkez ağırlıklı veya yerinden yönetim ağırlıklı sistemler vardır.

Yerinden yönetim sisteminin kendine özgü yararları vardır. Bunları özetlemek gerekirse:

Yerel halkın, yerel yönetimler aracılığıyla yönetime katılması, kırsal alanda yaşayanların devlet işlerine alakasız kalmalarını, kötümserliği ve pasifliği önler. Vatandaşın kendini ilgilendiren konularda yerel yönetimler aracılığıyla söz sahibi olması ve kendi temsilcilerini kontrol edebilmesi, siyasi entrika ve kötü yönetimi ıslah etmede oldukça etkili olur.

Bürokrasi ve kırtasiyecilik azalma gösterir. Ayrıca, yerel hizmetler, yerel yönetimlerce karşılanınca merkezi yönetimde rahat bir nefes alarak, gerçekten kendisinin yapması gereken işlemleri yapmaya fırsat bulur ve ülke yönetimi daha demokratik bir niteliğe kavuşur.<sup>18</sup>

### 1.1.2.3. Yerinden yönetimin sakıncaları

Yerinden yönetim sisteminde şu sakıncalar da ortaya çıkabilmektedir:

Yerel yönetimlere ülke yönetiminde ağırlık verilmesi ölçüsünde tanınacak özerklik yetkisinin, yerel birimler tarafından gerçek amacı dışında kullanılması sonucu, tarafsız yönetim anlayışından uzaklaşarak keyfi tutum ve davranış içine girilmesine, kaynakların israf edilmesine neden olunabilir. Bunun yanında kaynakların değerlendirilmesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve yatırımların tespitinde ülke gerçekleri ve geleceği ile çatışan kararlar alınabilir.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Sadık Öncül, “Ülkemizde Yerel Yönetimlere Ağırlık Verilmesinin Doğuracağı Yararlar Ve Olumsuzluklar”, Atatürk Üniversitesi İİB Dergisi Cilt X, S. 1-2 (1993), s.s. 243-245.

<sup>19</sup> Nuri Tortop, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt XVIII, Sayı:4 (Aralık 1985), s. 5.

Yerel yönetim kuruluşlarının aşırı güçlenmesi, her zaman merkezi yönetimi kaygılandırmıştır bir konu olmuştur. Çünkü yerinden yönetimde aşırılık yerel yönetimlerin aşırı güçlenmesine, dolayısıyla siyasal birliğin tehlikeye girmesine neden olabileceği endişesi her zaman hakimdir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimleri, bunların mali denetimlerinde güçlülere neden olabilmektedir. Bunun yanında, sorunların yerel halk tarafından seçilmiş temsilciler tarafından yerinde çözümlenmesi, çoğu kez baskı gruplarının daha kolay etkilenmesine ve yerel politikaların bu etkilere göre oluşmasına neden olabilmektedir.<sup>20</sup>

### 1.1.3. İdari Vesayet Sorunu

Vesayet kavramı aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında, haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanması olarak görülür. Vasi ve vesayet altındaki kişi arasındaki ilişkide, sadece vasi medeni haklarını kullanma hakkına sahip olup, vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur.<sup>21</sup>

Ülkemiz yönetim yapısı içinde yerel yönetimlerin yer almasından bu yana, yüz yıldan fazla zaman geçmiştir. Bu zaman zarfında yerel yönetimler, yönetim sisteminin vazgeçilmez bir parçası haline gelmişler ve gerek yasal temeller gerekse örgüt yapısı açılarından önemli değişiklikler geçirmişlerdir.

Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yürütülür. Bu yüzden bu iki yönetim arasında, idari, siyasi ve mali ilişkiler söz konusudur. Bu ilişkilerden çok yoğun olanı idari nitelikteki ilişkilerdir ki, bu da çoğunlukla idari vesayet biçiminde ortaya çıkmaktadır. İdari vesayet yerel yönetimlerin karar, işlem, eylem, organ ve personeli için ayrı ayrı söz konusudur.

İdari vesayet kavramı, özel hukuktaki kavramdan çok farklı bir anlam taşır. Yerinden yönetimin bazı sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde bütünlüğü

<sup>20</sup> Örnek, a.g.e., s.87.

<sup>21</sup> Bayram Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimleri Özerkliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt V, Sayı 3(Mayıs 1996), s.36.



sağlamak ve toplum yararını korumak gibi nedenlerle merkezi yönetimin, yerel yönetimleri denetlemesine idari vesayet adı verilir.<sup>22</sup>

Uyum ve birliğin sağlanması kamu hizmetlerinin yürütülmesinde temel ilkedir. Yerinden yönetim dolayısıyla yerel yönetimler, bu uyumu ve birliği bozacak niteliktedir. Çünkü yerel yönetimler kendilerine tanınan özerklikten farklı biçimde yararlanabilirler ve dolayısıyla hizmetleri hem nitelik hem de nicelik yönlerinden farklı biçimlerde yürütebilirler. Bu duruma, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklara da neden olabilir. Devletin birliği ve onun temsil ettiği genel yararlar aslına göre, yerel yönetimlerin yukarıda belirtilen sakıncaların giderilmesi gereklidir. Dolayısıyla merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin hem genel hem de yerel yaralara uymayan karar ve eylemlerine engel olması gerekir. Bütün bu nedenler dolayısıyla merkezi yönetim, yerinden yönetimleri denetlemek zorundadır. Ancak ne tür bir denetleme?<sup>23</sup>

Hiyerarşik denetim, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşmaz. Çünkü bu tür denetlemede, üst makamın, alt makamı aldığı kararları değiştirmek, düzeltmek, doğrudan emir vermek vb. yetkileri vardır. Bu tür denetimde yasal bir dayanağa da gerek yoktur. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında üst ast ilişkisi olmadığına göre bu tür denetimin yerel yönetimlere uygulanması elbette düşünülemez.<sup>24</sup>

İdari vesayetle ise, yerel yönetim birimlerinin kararı ve işlemleri üzerinde merkezi yönetime denetim yetkisi tanınır. Bu yetki, karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme yada iptal etme biçiminde kullanılabilir. İdari vesayet uygulaması ülkelerin özelliklerine göre birbirinin aynı değildir.

“Yerel özerklikte idari vesayet arasında ters orantı söz konusudur. Yani vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır; denetim azaldıkça özerkliğin alanı genişler”.<sup>25</sup> yönetim bir bütün olduğuna göre, yerel yönetimin kendi haline bırakılması söz konusu olamaz. Ayrıca sınırlı kaynakların en rasyonel biçimde kullanılması, yerel

<sup>22</sup> Kabalioğlu, a.g.e., s.47.

<sup>23</sup> Halil Nadaroğlu Ve Nezih Varcan, Yerel Yönetimler (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1996), s. 17.

<sup>24</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e., s. 17.

<sup>25</sup> Veysel Atasoy, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı Ve Yeniden Düzenlenmesi (İstanbul: Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı, 1992), s. 67.

dengesizliklerin yaratılmaması ve gelişmenin sağlanması için denetim gereklidir. Ancak, yerel yönetim sisteminin gerekli kaldığı özerklik düşüncesinden de tamamen vazgeçmemek gereklidir.<sup>26</sup>

Yönetim Anayasada, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi açık bir biçimde yazılmıştır. Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında yer alan hüküm şöyledir. "Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

Anayasal hükmüne göre, merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde şu nedenlerle vesayet hakkı tanınmıştır:

- Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

Belirtilen bu dört unsur, çok genel esaslardır. Bu esaslara dayanarak, her türlü idari sınırlama ve onaya bağlama olanağı bulunmaktadır. Bu tür sınırlama ve amacın tam tersine hizmet etkinliğini engellemektedir.<sup>27</sup>

Yeniden yönetim sisteminin bir gereği olarak yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Ancak hiçbir yerel yönetim birimi tamamıyla kendi başına buyruk ve egemen değildir. Yerel özerkliğin mutlak ve sınırsız olmaması, yerel yönetimlere, çatısı altında yaşadıkları devletlerin amaçlarına uygun hareket etme yükümlülüğü getirir. Bunun için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir ilişki kurulması söz zorunludur. Bu ilişki merkezi denetim vasıtasıyla kurulmaktadır. Bir ülkede idari

<sup>26</sup> Tahir Aktan, Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, "Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Sayı 3 (1976), S:29

<sup>27</sup> Ziya Çoker, "Anayasa Ve Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimlerde Reform (Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, 1993), S. 14

vesayetin ve özerkliğin hangi boyutlarda olacağı, o ülkenin yerel yönetim anlayışına göre değişmektedir.

“... idari vesayet yetkisi... demokratikleşme sürecinde ... sosyal hukuk devlet anlayışı doğrultusunda geliştirici toplumsal dayanışmayı güçlendirici olarak değerlendirilmelidir”.<sup>28</sup>

Görüldüğü gibi idari vesayet kavramına Anayasa Mahkemesinin verdiği anlam durumudur. Ancak uygulamalar çoğu zaman katı bir denetim niteliği taşımaktadır.

---

<sup>28</sup> Mustafa Gönül, Anayasa Kuralları ve Anayasa Yapısı Açısından Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, (Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, 1993), s. 32.

**MALİ TEVZİN KAPSAMI VE KAVRAMI****2.1. Mali Tevzinin Tanımı ve Gerekliliği****2.1.1. Mali Tevzinin Tanımı**

Merkezi Yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümüne Türkçe’de “mali tevzin”denilmektedir. Eski bir sözcük olan tevzinin bugünkü karşılığı denkleştirme, dengelemedir. Bu durumda mali tevzin mali denkleştirme anlamına gelmektedir.<sup>29</sup>

Mali tevzin, kamu hizmetlerinin yürütücüleri olan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında hizmet ve bu hizmetlerin ifasından doğan harcamalarla, bu harcamaları karşılayacak gelirlerin belli ölçü ve usullere göre bölüşülmesidir.<sup>30</sup>

**2.1.2. Mali Tevzinin Gerekliliği**

Devlet; kamusal, yarı kamusal ve özel mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin tüm faaliyetleri, sadece merkezi yönetim aracılığı ile yönetmez. Görev alanı son derece genişlemiş ve yaygınlaşmış olan devlet, tüm faaliyetleri merkezden yönlendirecek ve hizmetleri merkezden üretebilecek güçte olsa bile siyasal ve ekonomik açıdan bu mümkün değildir. Kamusal hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimler tarafından verilmesi, bu yönetimlerin varlıklarını sürdürmeleri açısından zorunludur. O halde hizmetlerin, yetkilerin ve mali kaynakların bölüştürülmesi kaçınılmazdır. Bu durum, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ekonomik ilişkilerin doğmasına da neden olmaktadır. Ancak, bu ilişkilerin ve bölüşümün rasyonel olabilmesi, hem bir takım prensiplere hem de hukuki esaslara bağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde ekonomik açıdan kaynak israfı, siyasal açıdan ise toplumda huzursuzluk yaratacak bir takım kargaşaların doğması kaçınılmaz olur.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 53.

<sup>30</sup> Hayrettin Nakipoğlu, “Kamu Hizmetlerinin ve Kamu Gelirlerinin Devletle Mahalli İdareler Arasında Paylaşılması”, İdarecinin Sesi Dergisi Cilt 10, Sayı: 59 (Eylül 1996), s. 49.

<sup>31</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 51.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali esaslar, neden belirli esaslara göre düzenlenmektedir? Bunun nedenleri çeşitli olup, kısa ve sistematik olarak şu şekilde özetleyebiliriz:

Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu:

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğunda bulunmaları, kaynak bölüşümünün düzenlenmesini hem bu yönetimler, hem de vergi yükümlüleri açısından gerekli kılar. Yerel yönetimler açısından sorunun önemi şu noktadadır. Yerel yönetimler kendilerine yasa ile yetki verilmedikçe doğrudan vergi salamazlar ve kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak yaratamazlar. Ancak, üstlendikleri hizmetleri yapabilmek için de milli gelirden yeterince pay almak zorundadırlar. Aksi halde, hizmetlerini gelirlerine göre kısıtlamak zorunda kalırlar. Bu durum, olması gereken gerçeklere aykırı düştüğü ölçüde iktisadi refah amacından uzaklaşmış olur.<sup>32</sup>

Kaynak bölüşümü sorununun vergi yükümlüleri açısından da farklı bir önemi vardır. Gerçekten, üniter devletlerde iki, federal devletlerde, vergi alacaklısı ile karşı karşıya kalan vergi mükellefleri, vergi alacaklısı yönetimleri, kendi yetki alanlarına giren vergileri çok değişik zamanlarda ve değişik tekniklerle tarh ve tahsil etmeleri halinde vergi yorgunluğu olayı ile karşı karşıya kalabilirler.<sup>33</sup>

Bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi gereği:

Gerek devletlerin gerekse yerel yönetimlerin yasayla belirlenmiş sınırları vardır. Yerel yönetimlerin kendi sınırları içindeki doğal güzellikleri, vergi potansiyelleri, nüfusu birbirinden farklıdır. Bu durum ister istemez yerel yönetimlerin, mali güçleri arasında da bir farklılığa neden olur. Çünkü nüfus yoğunluğu olan yerlerde, sanayi bölgelerinde, turistik yörelerde kurulmuş belediyelerin elde edeceği gelirler, bu niteliklerden yoksun belediyelere göre daha verimli, daha üstün durumdadır. Devlet ülkenin tümünden sorumlu olduğuna göre, mali bakımdan zengin bölgelerden, fakir

<sup>32</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.58.

<sup>33</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e., s. 56

bölgelere gelir aktarılması kaçınılmaz olur. Gelir aktarma iki yolla gerçekleştirilir; yerel yönetimlerin topladığı gelirler bir elde toplam belli ölçülere göre dağıtılabilir veya devlet fakir yönetimlere belirli ölçülere dayanarak yardım yapar. Bu şekilde yerel yönetimler arasındaki mali açıdan bir denkleşme sağlanmaya çalışılır.

### Gelir ve giderleri merkezileştirme eğilimi

Günümüzde öteden beri yerel yönetimler tarafından görülmüş olan bazı hizmetlerin artık merkezi yönetimin hizmetleri arasında yer aldığı bir gerçektir. Örneğin, Türkiye’de, yıllar yılı belediyeler tarafından gerçekleştirilmiş olan kent içi elektrik hizmetleri esas itibariyle artık merkezi yönetimin görevleri arasında yer almıştır. Günümüzde büyük vergi kaynakları merkezi yönetimin elinde toplanmaktadır. Özellikle üniter esaslı devlet sistemlerinde görülen bu durumda, yerel yönetimlerin görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak amacıyla merkezi yönetimden pay almaları gerekmektedir.

Üniter devletin merkezîyetçi tüm özelliklerini taşıyan ülkemizde gelir vergisi başta olmak üzere muamele, kurumlar, gümrük ve diğer servet türü vergilerin tümü merkezileştirilmiş durumdadır. Hatta 1985 yılına kadar tipik bir yerel yönetim vergisi olan emlak vergisi bile merkezileşmiş bir vergi ve gelirdir. Ülkemizde ve merkezîyetçi ülkelerde gelirlerin bu oranda merkezileşmesi de hizmetlerin bir merkezden yönlendirilmesi zorunlu hale gelir.<sup>34</sup>

Türkiye’de oldukça istikrarsız olan gelirlerin yönetimlerarası bölüşümü, hizmetlerin akıcılığını engellemekte ve kalitesini düşürmektedir.

## 2.2. Mali Tevzinin Kapsamı

Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında dağılımını “mali tevzin” konusunu oluşturmaktadır.

Devlet, kendisine hayat veren vatandaşların toplumsal çıkarları için çaba gösterir ve hizmet arzeder. Yerel yönetimler de, kendilerini yaratan bölge halkının çıkarları doğrultusunda gayret gösterirler.

<sup>34</sup> Ali Çelik, Yerel Yönetimler (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996), s. 30.

Merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri oldukça zor olmaktadır. Anayasalar yerel yönetimlerin varlıklarını kabul etmişlerdir, yasalar yerel yönetimlere hizmet yüklemiş ve bunların gelir kaynakları belirlenmiştir.

Yerel yönetimlerin kuruluşlarındaki ana fikir, bu yönetimlerin yerel hizmetleri daha iyi belirleyebilecekleri ve daha mükemmel bir biçimde hizmet verebilecekleri konusundaki inançtır. Yerel yönetimler, o yöre halkının, hizmetlere iştirakini sağlayabilir. Yerel yöneticiler, seçimle gelir ve giderler, bu nedenle kendilerini seçen halkın yerel isteklerini yerine getirmede son derece dikkatli davranmak gereğini duyarlar.

Genellikle bütün vatandaşları ilgilendiren kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından, yerel karakterdeki hizmetlerin ise o mahallin yönetimi tarafından görülmesi temel görüşü kabul edilmektedir.

Kamu hizmetlerinin ikiye ayrılarak, “merkezi yönetim hizmetleri” ve “yerel yönetim hizmetleri” diye bölünmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hem hizmetler yönünden, hem de gelir kaynakları yönünden ilişkilerin artması sonucunu yaratmıştır. Hizmet konularının ayrılması ile birlikte, mali kaynakların paylaşılması da söz konusu olmuştur.

Bu durumda, “mali tevzin”in iki basamağı vardır;

Birincisi kamu hizmetlerinin yönetimler arasında bölüşümü, ikincisi de kamu gelirlerinin bölüşümüdür.

### **2.2.1. Yönetimlerarası Hizmet Bölüşümü**

Hizmet bölüşümü, yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasıdır. Çünkü gelirin bölüştürülmesinin şekli sonuçta, hizmetin bölüştürülüş şekline göre tespit edilecektir. Bu nedenle, yönetimlerarası ilişkileri önce hizmet sonra da gelir bölüşümü yönlerinden incelemek zorunludur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hangi tür faaliyetlerin merkezi yönetim kuruluşları tarafından, hangilerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirileceğinin açıklanmasına görev bölüşümü denilmektedir. Amaç, hizmetlerin vatandaşlara en iyi biçimde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Ölçü, hizmetlerin yapılmasını en etkin ve yararlı biçimde sağlayacak kuruluşların seçilmesidir.<sup>35</sup>

Hizmetin gerçekleştirilmesi mutlaka bir harcamayı gerektirdiğinden, hizmet bölüşümü deyimi yerine gider bölüşümü deyimi de kullanılmaktadır.

### 2.2.1.1. Yönetimlerarası hizmet bölüşümünün nedenleri

Hizmet bölüşümü ile kast edilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim ve hangilerinin yerel yönetim tarafından görüleceğinin saptanmasıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerarası hizmet bölüşümünde, hizmetlerin ekonomik, sosyal ve teknik yönleri göz önünde bulundurulur. Ulusal düzeyde olan hizmetler merkezi yönetimce, yerel düzeyde olanda yerel yönetimlerce yerine getirileceği hizmet bölüşümünün bir diğer gereğidir.

Kamu hizmetlerini, karakteristik özellikleri itibariyle bir sınıflandırmaya tabi tuttuğumuzda, iki grup kamu hizmeti ile karşılaşırız. Birincisi, kolektif tüketime konu olan, pazarlanması ve parçalanması mümkün olmayan, “tam kamusal mal ve hizmetler”dir. Bu hizmetle arasında milli savunma, iç-dış güvenlik ve diplomasi hizmetleri yer alır. Bu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından üretilmeleri mümkün değildir. Zaten yerel yönetimlerin hizmet üretme kapasiteleri de buna müsait değildir.

Tam kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi esastır. Ancak, kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından bu hizmetlerin hangileri merkezi yönetim, hangileri yerel yönetimler tarafından üretilmelidir? Bu sorunun cevabını verebilmek için kamusal malların aşağıda açıklanan fayda alanlarını göz önünde bulundurmak gerekir.

### Ulusal düzeydeki kamusal mal ve hizmetler

<sup>35</sup> Enis Yeter, “Merkezi Hükümetle Mahalli İdareler Arasında Görev Ve Kaynak Bölüşümü”, İller ve Belediyeler (Nisan 1997), s. 205.



Kamusal mal ve hizmetlerden bazılarının yararları ulusal düzeyde bölünmezdir. Dış güvenlik, iç güvenlik ve diplomasi tipik örnekleridir. Bunların çeşitli özellikleri nedeniyle merkezi yönetim kuruluşları tarafından üretilmektedir. Ayrıca gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer bazı hukuki faktörlerde sözü geçen hizmetlerin üretilmesine imkan bırakmaz.<sup>36</sup>

### Bölgesel düzeydeki kamusal mal ve hizmetler ve optimum hizmet alanı

Bir kısım kamusal mal ve hizmetlerin faydaları bölgesel düzeyde bölünmezdir. Ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü bunların faydasından yararlanamaz; sadece belli bölgelerin sınırları içinde yaşayanlar bu hizmetlerden yarar sağlarlar. Örneğin büyük kentlerdeki hava kirlenmesine karşı alınacak tedbirler bu kentlerde oturanlar yarar sağlar, idari yönden kente bağlı köy ve kasaba halkı bu hizmetlerden yararlanmaz. Çevrenin tarihsel ve doğal güzelliklerini muhafaza edebilmek için gerçekleştirilen tedbirleri de bu konunun örnekleri arasında sayabiliriz. Bütün bu hizmetlerin faydasını bölmek ve tüketicilere bedel karşılığında sunmak mümkün değildir. Kamusal malların özellikleri arasında yer alan tüketimden mahrum bırakılmama hali yukarıdaki örneklerde sözü geçen hizmetler için geçerlidir. Ancak, kamusal mallardan yararlanmayı sınırlayan bir faktör vardır; hizmetin faydasının dağıldığı alanın genişliği. Bu konuda, fayda alanı çok daha dar olan başka örnekler de verilebilir. Örneğin, bir sokağın aydınlatılması ya da devamlı olarak temiz tutulması halinde bu hizmetlerin faydasından sokaktan geçenlerin bazılarını yararlandırmak, diğer bazılarını mahrum bırakmak mümkün değildir.<sup>37</sup>

İkinci grup mal ve hizmetler ise kısmen kollektif tüketime konu olması, dışsallıkların bulunması ve sağladıkları faydaları belli yer ve grup açısından tahsisinin mümkün olduğu mal ve hizmetlerdir. Bu tür mal ve hizmetlere “yarı kamusal mal ve hizmetler” denir. Yarı kamusal mal ve hizmetlere örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetlerini gösterebiliriz. Sözü geçen hizmetlerin faydalarından bazılarını yararlandırmak diğer bazılarını (örneğin bu mallar fiyat karşılığında arz ediliyorsa piyasa fiyatını ödemeyenleri) yararlandırmamak pekala olabilir. Şu halde, bu tür malların, aynı özel mallarda olduğu gibi piyasada firmalar tarafından üretilip pazarlanabilmeleri mümkündür.

Yarı kamusal mal ve hizmetleri hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından üretilmeleri mümkündür.

<sup>36</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.59.

<sup>37</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 39.

Yarı kamusal mal ve hizmetlerin kısmen veya tamamen merkezi yönetim tarafından üretilmelerinin yada özel kesimin bu alandaki üretim faaliyetine yine merkezi yönetimce müdahale edilmesinin nedeni, bu tür mal ve hizmetlerin üretilmeleri ve/veya tüketilmeleri dolayısıyla ortaya çıkan dışsallıklardır. Ancak dışsallıkları önlemek amacıyla üretim sürecine katılacak kamu ekonomisi birimi merkezi yönetim mi yoksa yerel yönetimler mi olmalıdır? Bu sorunun cevabını araştırırken soruna yine ulusal ve bölgesel düzeydeki yarı kamusal mal ve hizmetler yönünden yaklaşmakta fayda var.

#### Ulusal düzeydeki yarı kamusal mal ve hizmetler

Bazı yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretilmeleri ve/veya tüketilmeleri dolayısıyla ortaya çıkan dışsallıklar ülkenin siyasal sınırları içinde kalan tümüne yayılabilir. Yüksek öğrenim ve koruyucu nitelikteki genel sağlık hizmetleri bu konuda örnek olarak gösterilebilir. Bu tür hizmetler, daha önce açıklanan nedenler dolayısıyla merkezi yönetim tarafından üretilir.<sup>38</sup>

#### Bölgesel düzeydeki yarı kamusal mal ve hizmetler

“Yarı kamusal mallardan bazılarının üretim ve/veya tüketimlerinin sebep oldukları dışsallıklar genellikle bölgesel sınırlar içinde kalır. Bölgesel düzeydeki dışsallıkların söz konusu olduğu hizmetleri yerel yönetimler merkezi yönetime oranla daha etkin bir biçimde üretirler”.<sup>39</sup> Bölgesel yarı kamusal mal ve hizmetlere örnek olarak su, kanalizasyon, park ve itfaiye hizmetlerini gösterebiliriz. Bölünebilmeleri ve fiyat karşılığında sunulabilmeleri mümkün olan bu alanların üretiminin fiyatlara bırakılmayışının nedeni, bunların üretimi ve/veya tüketimi nedeniyle ortaya çıkan ve günlük toplumsal yaşantıyı önemli ölçülerde etkileyen dışsallıklardır.<sup>40</sup>

Bölgesel nitelikteki yarı kamusal malların üretim ve/veya tüketimin neden olduğu dışsallıklar ya bölge içinde kalır ya da bölge dışına taşar. Örneğin itfaiye ve park hizmetlerinin neden olduğu dışsallıklar belediye sınırlarının dışına taşamaz. Ancak,

<sup>38</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 48.

<sup>39</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 49.

<sup>40</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 49.

hava kirlenmesinin yarattığı negatif dışsallıklar yerel yönetim biriminin hizmet alanını aşp komşu yerel yönetiminin hizmet alanına da yayılabilir. Örneğin bir kentte kanalizasyon hizmeti iyi düzenlenirse yakın kentlerdeki su arzının kirlenmesi de bir ölçüde önlenmiş olur.<sup>41</sup>

Yönetimlerarası hizmet bölüşümüne ilişkin tartışma da yarı kamusal mal ve hizmetlerle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Eğitim, sağlık, sosyal yardımlar, bayındırlık, ulaşım, haberleşme, çevre hizmetleri gibi hizmetler bunlar arasında yer almaktadır.

Genellikle her devletin benimsediği iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “merkezi yönetim”, diğeri ise “yerinden yönetim”dir. Yer yüzündeki ülkeler kamu hizmetlerini yürütürken bu iki temel ilkeye göre idari teşkilatlarını meydana getirmekte ve bu teşkilatlar aracılığıyla kamu hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadır.

Bazı ülkelerde siyasi, ekonomik ve sosyal koşullardan kaynaklanan bir görev bölüşümünün yerel yönetimlere ağırlık verecek şekilde düzenlendiği görülürken, bazı ülkelerde yine aynı koşullardan dolayı merkezi yönetime ağırlık verecek şekilde düzenlendiği görülür. Buna karşılık, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki gelir bölüşümü dengesini tercih eden ve uygulayan ülkeler de mevcuttur.

Yerel yönetimlere yerel karakterdeki hizmetlerin yürütülmesi hususunda yağılacak görev bölüşümü aynı zamanda merkezi yönetimin yükünü hafifletecektir. Böylece hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları içinde kalan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bu hizmetler için gerekli kaynakların kullanılmasında etkinlik sağlayacaktır.

---

<sup>41</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 49.

### 2.2.1.2. Hizmetlerin bölüşümüne etki eden kriterler

Hizmet bölüşümü deyimi ile kastedilen husus kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanmasıdır.

“Yönetimlerarası hizmet bölüşümünde literatürde iki ana kriter kullanılır. Bu ölçütlerden ilk olarak “olması gereken” iktisadi kriter, ikincisi de “olan”ı kapsayan geleneksel ve deneysel kriter ele alınacaktır. “Olması gereken” teorik bir model üzerine yapılmış çalışmaların ürünüdür. Uygulamada “olan” ise ampirik bir takım gözlemlerin sonucudur. Bu nedendir ki, yönetimlerarası ilişkiler her ülkenin kendi özelliklerine göre değişik biçimlerde düzenlenmiştir. Aşağıdaki paragraflarda iktisadi kriter ve geleneksel ve deneysel kriter incelenecektir.

#### İktisadi Kriter

Her devletin ekonomik alandaki nihai amacı, sınırları içindeki toplumun refahını yükseltmektir. Bunun şartlarından biri de, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını sağlamaktır.<sup>42</sup> Çünkü bir toplumda devletin en önemli sorunu, kıt olan kaynaklardan, sınırsız ihtiyaçların nasıl karşılanacağıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunlarından birisi de budur. Çünkü yönetimlerarası hizmet bölüşümü kıt olan ekonomik kaynakların bölüşümü kıt olan ekonomik kaynakların bölüşümünü de ortaya çıkaracaktır.

Hizmet aynı yönetime bırakılmalıdır ki optimum etkinlik sağlanabilsin, bu sorunun cevabı araştırılırken şu iki hususu gözönünde tutmak gerekir; hizmetin faydasının yayıldığı alan ve dışşallıklar.

#### Hizmet faydasının yayıldığı alan

Fayda, malların ve hizmetlerin ihtiyaçları karşılama duyarlılığıdır. Kaynakların etkin kullanımı, kaynakları kullanan yönetimin üretmiş olduğu mal ve hizmetleri tüketenlerin bu mal ve

<sup>42</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.56.

hizmete tabi olan talepleri karşılanması ile orantılıdır. Ancak her mal ve hizmetin fayda alanları birbirinden oldukça farklıdır.<sup>43</sup>

Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, yararı belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından verilmesini düşünmemek gerekir.<sup>44</sup>

Diplomasi, savunma, klasik ve geleneksel görevleri sürekli artan devlet, bölgeye veya yerel sorunlara, yerel yönetimler kadar eğilemez. Ayrıca yerel düzeydeki hizmetlerin merkezi yönetim tarafından verilmesi bürokratik işlemleri uzatır hizmetin verimliliğini düşürür, maliyetler artar, hizmetler aksar, çevrenin ihtiyaçları gerektiği şekilde saptanamaz.

### Bölgesel değerlendirilmiş mallar

Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin büyük bir kısmı, bölgesel değerlendirilmiş mallardır. Literatüre ilk olarak R.A. Musgrave tarafından sokulmuştur. Değerlendirilmiş mal eğilimi, tüketimleri dış yarar yaratan hizmetleri ifade etmektedir. Eğitim, sağlık ve konut hizmetleri bu tür mal ve hizmetlerin tipik örnekleridir. Değerlendirilmiş malların marjinal özel faydası marjinal sosyal faydasından küçüktür. Bu nedenle bu tür mal ve hizmetlerin üretimi tamamen piyasaya bırakılmaz. Çünkü, piyasanın ayıracağı kaynak miktarı ancak pazarlayabileceği çıktıya yetecek düzeydedir. Bu düzeyi belirleyecek olan da özel yararı yansıtan taleptir. Bu durumda değerlendirilmiş malların üretimi kısmen veya tamamen kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Değerlendirilmiş malların yararı bazen bütün ülkeye, bazen de belli bir bölgeye yayılır. Örneğin, yüksek öğrenim hizmetlerinin fayda alanı ülkenin tümü olduğu halde, ilk öğrenim hizmetleri ile bir kısım sanat okullarının fayda alanı genellikle bölgeseldir. Bu gibi durumlarda fayda alanı bölgesel olarak değerlendirilmiş malların üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerekir.<sup>45</sup>

### Hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirlenmesi

<sup>43</sup> Çelik, a.g.e., s. 26.

<sup>44</sup> Nadaroğlu, Mahalli..., s.67.

<sup>45</sup> Nadaroğlu, Mahalli..., s.s. 67-68.

Hizmet talebin yoğunlaşması, bir yandan nüfus hareketlerine, diğer yandan da siyasi tercihlere bağlıdır. Sanayileşme olgusu, nüfusun belli yerleşim alanlarında yoğunlaşmasını hızlandırır. Doğal olarak yoğunlaşan nüfus, ihtiyaçları yönünden yönetimleri baskı altında tutar. Bu durum karşısında yönetimler hizmet bölüşümünde, hizmetlerin optimum düzeyini dikkate almak durumundadır.

Bu görüşe göre, bireyler kamusal hizmetlere olan taleplerinin tercih sırasını ve miktarlarını oy mekanizması aracılığıyla belirtirler. Bu varsayım şayet geçerli ise, yerel yönetimlere olan tercihlerin sırası ve miktarı yerel seçimlerde daha kesinlikle belirlenebilir. Çünkü, merkezi yönetim seçimlerinde, siyasi ve ideolojik tercihi etkili olurken, yerel seçimlerde ekonomik refahı etkileyecek tercihler etkili olur. Bu suretle yerel yönetimler, hizmet üretimini, ekonomik refahı maksimize etmenin koşullarından biri olan tüketici tercihlerine göre ayarlamak olanağına kavuşurlar.

Konuyu ülkemiz açısından ele alacak olursak, yerel seçimlerin yukarıdaki varsayımların tersi bir seçim sonuçları ortaya çıkardığı görülür. Ülkemizde hakim olan varsayım – özellikle büyük kentlerimizde siyasi parti tercihidir. Ayrıca, yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin türleri, hatta bazen miktarı ve sırası yasayla önceden belli edilmiş ve görülmesi hukuken zorunlu hale getirilmiştir.

### Dışsallıklar

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılması amacından uzaklaşılmasına neden olan en önemli faktörlerden biride dışsallıktır. Yerel yönetimlerin giriştikleri faaliyetler nedeniyle, komşu bölgelerin bir takım faydaları paylaşmaları yada ters bir biçimde etkilenmeleri söz konusudur.<sup>46</sup>

Yerel hizmet ünitelerinin kendi bölgelerinde bağımsız olarak çalışmaları halinde refah teorisi açısından optimuma ulaşamayacağını göstermek gayet kolaydır. Örneğin A ve B alanları birbirlerinin faaliyetlerinin dışsal etkilerinden karşılıklı olarak yararlanıyorlarsa her bir alanda marjinal faydalar maliyetleri eşitlendiğinde alanların her biri otonom optimuma ulaşmış olacaktır. Ancak, toplam bir optimum, marjinal maliyetlerle marjinal faydaların her ikisi için beraberce eşitlenmesini zorunlu kılar. Bu sorunun çözümü dışsallıkların karşılıklı durumuna göre alanlardan her birine telafi edici kolların transferinde yatar. Kısacası yatay seviyede bir mali ilişki

<sup>46</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 68.

düzenlemesi söz konusu olur. Bunu da, ancak toplum optimumunu gerçekleştirmenin sorumluluğunu yüklenen ve bu nedenle de dışsalıkları gidermesi gereken bir üst otorite, örneğin metropoliten yada merkezi yönetim yapabilir.<sup>47</sup>

### Azalan randımanlar yasasının etkisi

Her ülkede bir çok yerel yönetim birimi vardır. Türkiye’de köy, belediye ve il özel idaresi olduğu gibi. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği birbirinden çok farklıdır. Bölgesel seviyedeki hizmetlerin hangi yerel yönetim kuruluşuna verileceği belirlenirken azalan randımanlar yasasının etkisini de göz önünde tutmak gerekir. Çünkü, fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde de işletme büyüklüğünün belli bir noktadan sonra artması durumunda azalan verimler ortaya çıkabilir. Yani üretimdeki verimin düşmesine neden olur. Bu yüzden hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi ölçmek ve bilmek gerekir.<sup>48</sup>

### Geleneksel ve deneysel kriter

Devlet ve yerel yönetimlerin ortaya çıkışından itibaren etkili olan geleneksel ve deneysel ölçütlerden belirtilmek istenen espri şudur:

Ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet ve bunun gibi tam kamusal mallar kesinlikle merkezi yönetim tarafından üretilmektedir. Yerel yönetimler ise genellikle bölgesel düzeydeki yarı kamusal mallar üretmektedir. Bu bölgesel düzeydeki yarı kamusal mallara su, kanalizasyon, mezbaha, kent içi ulaşım ve bir kısım sağlık hizmetlerini örnek olarak gösterebiliriz.

### 2.2.1.3. Hizmetlerin Bölüşümünde İlkelere

Yerel yönetimlere hangi görevlerin verileceği konusunda üç ilke mevcuttur:

<sup>47</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 69.

<sup>48</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 69.

Genellik ilkesi: Bazı ülkelerde yerel yönetimler, yasaların yerel yönetimlerce yapılmasını yasaklamadığı ya da yapılmasını açıkça başka yönetimlere bırakmadığı her türlü görmeye yetkilidir. Yerel yönetimlere genel yetki verme esasını belirten bu sisteme genellik ilkesi denir.

Yetki ilkesi: Yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almak zorundadır.<sup>49</sup> Ancak, bu yetkiyi aldıkları takdirde o görevi yapabilirler. Bu sisteme yetki ilkesi denir.

Bu ilkenin bir benzeri, yerel yönetimlerin yapacakları hizmetlerin yasalarda sayılarak yer almasıdır. Yani bu yönetimler ancak yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri ifade edebilmektedir. Yerel yönetimler bu durumda, ancak belirtilen hizmetleri yapabilirler. Bu esas da liste ilkesi denir.

Karma Sistem İlkesi: Hayatın hareketliliği içinde hizmetler sürekli değişebilir nitelik gösterdiğinden ve kalıba girmediğinden, bazı ülkelerde yerel yönetimlerin yapabileceği hizmetler yasalarla liste halinde sayılmakla birlikte, ayrıca yapılması yasaklanmış veya yapılması açıkça başka kuruluşlara verilmemiş hizmetleri yapmakla da yetkili kılınırlar sisteme de karma sistem ilkesi denir.

#### 2.2.1.4. Yerel yönetimlerce görülen önemli bazı hizmet türleri

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün değildir. Hizmetler, yönetimler arasında her ülkenin anayasal düzenine, ekonomik ve sosyal durumuna ve geleneklerine göre farklı biçimlerde bölüşümü yapılmıştır. Bununla birlikte zaman içinde değişikliklere de olmuştur. Yine, pek çok ülkede öteden beri bazen de merkezi yönetim ile ortaklaşa görülmekte olan bir takım hizmetler mevcuttur. Bunlar hizmet bölüşümünün somut örnekleridir.

<sup>49</sup> Enis Yeter, "Merkez Hükümetle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü" İller ve Belediyeler (Nisan 1997), s. 205.



### Sadece yerel yönetimlerce görülen hizmetler

Sadece yerel yönetimlerce görülen hizmetler, özellikle belde sakinlerinin yararlandıkları günlük hizmetlerdir. Ancak toplum yaşantısının huzur içinde geçmesinde bu hizmetlerin rolü büyüktür. Bu hizmetlerin rolü büyüktür.

Bunlar beslenmesinden yangından korunmasına, ikametinden ulaşımına eğlenmesinden cenazesinin kaldırılmasına, evlenmesinden dinlenmesine, düzenli şehirde yaşamasından gürültüden korunmasına kadar verilen hizmetlerdir. Basit gibi görülen bu hizmetlerin bir veya bir kaçının eksikliği, yerel halkın günlük yaşantısında huzur ve sükunu aksatabilir.

### Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ortaklaşa üstlendikleri hizmetler

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin üstlendiği iki hizmet türü vardır. Bunların bir kısmı yasalar gereğince zorunlu hizmetlerdir. Bunların neler olduğu kendi konumlarında birer birer sayılmıştır. Diğer ülkelerde genellikle ilköğretim yangınla savaş, asayiş ve asgari sosyal yardım zorunlu hizmetler olarak sayılmaktadır. Yerel yönetimler hangi hizmetleri ne ölçüde yerine getireceklerine kendi karar verirler. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin zorunlu hizmetlerine ne ölçüde katılacağını yasalarla belirtir. Bu tür hizmetlerin yanında yerel yönetimlerin girişine bırakılmış geniş bir alan vardır. Bu alanda sözü geçen yönetimler nasıl ve ne zaman çalışacaklarına kendileri karar verirler. Yerel nitelikteki işlerin görülmesi için ilke olarak yasalar yerel yönetimlere yetki verirler.

Bir kısım hizmetler, hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimler tarafından görülmektedir. Başlıcaları şunlardır:

#### Bayındırlık ve İmar Hizmetleri

Köprü, baraj, anayol ve liman gibi alt yapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, kent içi yolların bakımı ve onarımı,

köylerdeki küçük ve basit köprülerin yapımı, köyleri ilçelere ya da anayola bağlayan ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı genellikle yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Kent içine park, meydan yapımı hizmetleri ise belediyelerin üstlendikleri hizmetler arasında yer almaktadır.

#### Sağlık hizmetleri:

Sağlık hizmetleri bazı ülkelerde ve Türkiye’de giderek merkezi yönetimin hizmet alanı içine girmektedir.

Sağlık hizmetlerinin genellikle merkezi yönetim hizmetleri içinde yer aldığı ülkelerde yerel yönetimler de kendi olanaklarına göre hastaneler açmakta, salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, dispanser ve doğumevi gibi kuruluşlar meydana getirmeye çalışmaktadır.<sup>50</sup>

#### Eğitim Hizmetleri

Yararının genellikle bölgesel olarak kabul edilen ilköğretim hizmetleri bazı ülkeler de yerel yönetimlerin sorumluluk alanına verilmiştir. Eğitim, tiyatro, kütüphane vb. hizmetler hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim kuruluşları tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilebilmektedir.

Hizmet ve gelir bölüşümü yönünden ülkeler arasından bazı farklılıklar vardır. Örneğin sağlık ve eğitim hizmetlerinin cari harcamaları ve yatırım harcamaları yönünden yerel yönetimlerin sorumlulukları ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, Avusturya, Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerde bu hizmetlerin bölüşümü farklıdır. Fransa’da ana ve ilkokulların personel aylıkları devlet tarafından diğer cari harcamaları ise yerel yönetimlerce yani kominlerce ödenmektedir.

#### Sosyal yardım hizmetleri

---

<sup>50</sup> Nadaroğlu, Mahalli... s.75.

Günümüzdeki artık fakir, kimsesiz, hasta ve işsizlere yardım etmek devletin önemli görevlerinden biridir. Çünkü, yerel yönetimlerin mali güçleri buna yetmeyeceği gibi farklı mali güce sahip olan yönetimlerin yapacakları farklı yardımlar da vatandaşlar arasında ayrıcalıkların meydana gelmesine neden olabilir. Dolayısıyla sosyal yardımlar esas itibariyle merkezi yönetimin hizmetleri arasındadır. Yerel yönetimlerde kendi bölgelerindeki fakir ve kimsesizlere olanakları ölçüsünde geçici yardım yapar.

### 2.2.2. Yönetimlerarası Gelirlerin Bölüşümü

Mali tevzin konusunda önce hizmetlerin bölüşümü incelenmekte, daha sonra gelir kaynaklarının bölüşümü ele alınmaktadır. Hizmetlerin yapılabilmesi, gelir kaynaklarının yeterliliğine bağlıdır.

Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten kuruluşlar olarak düzenlendiğine göre, bu hizmetleri yapmalarına olanak verecek kaynakların sağlanması doğal bir sonuçtur. Bu kaynaklar aynı zamanda bölgeler arasındaki eşitsizliği giderecek yönde olmalıdır. Bu nedenle geri kalmış, gelişmemiş bölgelere bu sıkıntılarını giderici kaynakların sağlanması gerekir. Çünkü yerel yönetimlere sağlanan normal gelir kaynakları eşitsizliklere gidermek için yetersizdir. Kendilerinin de normal gelir kaynaklarını arttırma olanakları yoktur.

Yerel yönetimlerin hizmetlerini gereği gibi yapabilmeleri ve başarılı olmaları herşeyden önce yeterli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu kaynakların tutarında yerel yönetimin büyüklüğü, hizmetlerin kapsamı gibi unsurların göz önünde tutulması gereklidir. Uygulamada bunların gereği gibi gerçekleştirilemediğini, yerel yönetimin durumuna uygun kaynakların sağlanamadığına, tanık oluyoruz. Bu nedenle yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik dolayısıyla yapmak durumunda oldukları harcamaları karşılamak için gerekli gelirleri elde etmelerinde zorluklarla karşılaştıkları görülmektedir.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Nuri Tortop, Yerel Yönetimler (Ankara: TODAİE Yay., 1996), s. 33.

Yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynaklarının zenginliği, ülkenin ekonomik durumuyla da ilgilidir. Şüphesiz gelişmiş ülkeler ve milli gelir düzeyi yüksek olan ülkeler, yerel yönetimlere daha fazla kaynak ayırabilmektedir. Yönetim sisteminin etkisi vardır. Federal devletlerde ve yerinden yönetim sisteminin güçlü olduğu ülkelerde yerel yönetimlere milli gelirlerden ayrılan pay ve yerel öz gelirlerin oranı daha yüksektir.

### 2.2.2.1. Gelir bölüşümünü gerektiren nedenler

Kamu hizmetleri merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bir hizmet ister merkezi yönetim tarafından, ister yerel yönetimler tarafından sunulsun, sözü geçen yönetimlerin hizmet sunabilmesi hizmete orantılı bir ekonomik kaynağı kullanmasına bağlıdır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü sorununun, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi yerel yönetimlerin varlıklarının vazgeçilmez koşuludur. Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet veren kuruluşlar olduklarına göre, üstlendikleri hizmetleri sunabilmeleri hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenden ötürü hizmet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirinde bölüşülmesi gerekir. Aksi halde, yerel yönetime hizmet yüklememek ya da hizmetin gerektirdiği gelirleri bizzat kendisine sağlaması için dilediği biçimde hareket etmesine imkan sağlamak gerekir. Bunların her ikisi de uygulamada değildir. Bizzat kendisinin dilediği biçimde gelir sağlamasına izin verilmesi de söz konusu olamaz.

Nedeni ise, dilediği kadar vergileme yetkisine sahip pek çok yerel yönetimin bu alanda bağımsız olarak alacakları kararların ve uygulamaların kısa zamanda bir mali anarşiye neden olması kaçınılmazdır. O zaman merkezi yönetimin yerel yönetimlere hangi yöntemlerle gelir transfer edeceğini önceden tespit etmesi gerekir. Ayrıca yerel yönetimlerin kendi kararlarıyla gelir elde edebilmelerine de esaslarını ve sınırlarını önceden belirlemek şartıyla imkan tanımak gerekir. Bütün bunlar yapılırken dikkat edilmesi gereken önemli hususlar vardır. Şöyle ki: Önce, yerel yönetimlere sağlanacak

gelirin bu yönetimlerin üstlendiği hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak düzeyde olması gerekir. Bunun yanı sıra, bölgeler arasındaki gelir farklılıklarına dikkat etmek ve bölüşümü bu farklılıkları giderecek biçimde düzenlemek gerekir. Çünkü bu farklılık yerel yönetimin kontrolünde olan bir husus değildir. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerden komşu bölgelere taşan dış yarar ve dış zararları da dikkat etmek ve dış yarar ve zararların olumlu ve olumsuz etkilerini dengeleyecek bir gelir bölüşümü politikası yapmak gerekir.<sup>52</sup>

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan gelir transferleri, zenginden fakire yapılan bir yardım biçiminde yorumlanamaz. Nedeni ise, merkezi yönetimin toplam ekonomik kaynakları, onu oluşturan alt ekonomik kaynakların toplamına eşittir. Bu alt kaynakları, yerel yönetim kuruluşlarının tümünün ekonomik kaynaklarıdır.<sup>53</sup> Ayrıca borçlanmanın tavanı ile koşulları yönünden çeşitli sınırlamalar da getirilmiştir.

Ayrıca, ülke kaynaklarının kıt olması, merkezi bir sistemle gelirlerin toplanmasında verimlilik sağlanması, gelişme yönünden farklılıkları olan bölgeler arasında kaynakların dengelenmesi gibi nedenlerle, gelir kaynaklarının merkezde toplanması ve yönetimler arasında bölüşümü savunulmaktadır. Türkiye’de de genel olarak, böyle bir sistem uygulanmaktadır. Vergiler merkezi yönetimce toplanmakta ve yerel yönetimlere pay verilmektedir.<sup>54</sup>

#### 2.2.2.2. Gelir bölüşümü yöntemleri ve dikkat edilecek hususlar

Gelir bölüşmenin genel bir kuralı olmamakla beraber, yol gösterecek ve güçlükleri çözecek bazı yöntemler de yok değildir.

Güçlüğü çözenin ilk koşulu ise, ihtiyaçları tespit etmek ve sınırlandırmaktır. Bilindiği gibi ihtiyaç daima değişkenlik içindedir ve bir yerde de durmaz. Ayrıca sosyal hayatın hareketliliği içinde artmaktadır. İhtiyaçlar daima değiştiğine ve bunlara yapılan harcamalar da doğal olarak artacağına göre, yeni kaynaklar bulmak gerekecektir.

<sup>52</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler s.77.

<sup>53</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler s.77-78.

<sup>54</sup> Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Yönetimler Arası İlişkiler (İstanbul: 1994), s. 72.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ülke kaynaklarının bölüşümü, ülkeden ülkeye değişmekte, özellikle yapısına göre, önemli farklılıklar göstermektedir. Federal sistemi benimseyen ülkelerde, yerel yönetimler mali yönden daha fazla özerklik kazanmakta, belli sınırlar içinde vergi koyma yetkisini kullanmaktadırlar. Merkezîyetçi yönetim yapısına sahip ülkelerde, gelirler de merkezi yönetimle bölüşümü ve bu bölüşümde merkezi yönetimin belirleyici olması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir mali bağımlılık ilişkisi doğurmaktadır. Elbette ki merkezi yönetimin yüklendiği hizmetlerin önemi toplum geleceği üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulacaktır.

Önemli olan husus, bu konudaki düzenlemelerin rasyonel esaslara dayandırılması ve bilimsel gerçeklere uygun düşmesidir. Bu arada ayrıca belirtmek gerekir ki, vergi tabanının paylaşılması, iyi düzenlenebildiği takdirde belli koşullar altında sonuç itibarıyla dolaylı bir tarzda kaynakları optimum etkinlikle kullanılması amacını da yardımcı olabilir.

Şöyle ki:

Vergi yapısının toplum tercihlerine adapte edilmesi

Vergiden beklenen en uygun hasılanın sağlanabilmesinin önemli koşullarından biri de yönetim ile mükellef arasında karşılıklı güvene dayanan bir işbirliğinin gerçekleştirilmesidir. Yerel yönetimler toplumun tercihlerini ve eğilimlerini belirlenmesinde, merkezi yönetime oranla daha avantajlıdır. Uygulamada, bu vergileme alanına uygulanabilmesi çoğu kez yasal bazı engellerle karşılaşmaktadır. Örneğin, Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 73. maddesinin 3. ve 4. paragrafları şu şekildedir: Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler yasayla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde yasanın belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilebilir. Anayasanın yetkileri kısıtlatıcı ve sınırlayıcı bu hükmü karşısında, Türkiye’de yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergiler toplama yetkisi verilirse dahi, bunları toplumsal tercihlere adapte etmek hususunda gerekli hukuki tasarruflarda bulunamayacakları açıktır.<sup>55</sup>

İdari etkinliğin sağlanması

<sup>55</sup> Nadaroğlu Mahalli İdareler s.79.

Ülke düzeyinde hizmetlerin optimal bir biçimde gerçekleştirilmesine idari etkinlik de göz önüne alınması gerekir. Bu aynı biçimde, mevcut üretim faktörlerinin verimli bir biçimde kullanılması gibidir. Dolayısıyla hizmet üretiminde bunun aksi, her yönden bürokrasi, kırtasiyecilik ve kaynak israfı gibi verimsizliklerdir.<sup>56</sup>

Bazı vergiler merkezi yönetime kıyasla yerel yönetim tarafından daha etkin bir biçimde tarh ve tahsil edilebilirler. Örneğin, gelir vergisinin konusu olan gerçek kişinin geliri, ülkenin herhangi bir eri ile ilgili hukuki ve iktisadi bağlantılar sonucu ortaya çıkabilir. Bu nedenle, özellikle üniter devletlerde, gelir vergisinin yerel bir vergi durumuna getirilmesi düşünülemez<sup>57</sup>.

#### Geleneksel ve tarihsel faktörler

Her ülkenin yönetimi siyasisi, ekonomisi, kültürü ve değer yargıları birbirinden farklıdır. Bu farklılık devletlerin teşkilatlanışını dolayısıyla yönetimlerarası hizmet ve gelir bölüşümünü etkiler. Kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin bölüşümünden doğan yönetimlerarası ilişkiler ülkeden ülkeye farklı biçimlerde gerçekleşir.

Türkiye’de ulusal düzeydeki kamusal hizmetlerin dışındaki hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında değişken hizmetler olduğunu görüyoruz. Örneğin, yerel düzeydeki hizmetlerde geleneksel yapının gereği belediyeler tarafından üretilmesi gereken hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üstlenildiğini, bir süre sonra bu hizmetler için tekrar belediyenin görevlendirildiklerini görüyoruz.

Bazı ülkelerde yerleşmiş ve kökleşmiş bir yerel yönetim geleneği mevcuttur. Örneğin İngiltere’de olduğu gibi.

Bazı ülkelerde de bölgesel bir takım kuruluşlar öteden beri var oldukları halde, güçlü bir merkezi yönetiminde olduğu yer aldığı devletin ortaya çıkışı daha sonralara rastlayabilir. Örneğin Almanya’da olduğu gibi.

<sup>56</sup> Azim Öztürk, “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı Ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, Çukurova Üniversitesi S.B.E: Cilt IV, Sayı 4 (1996), s. 113.

<sup>57</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.s.79,80.

İngiltere ve Almanya'daki yerel yönetimler çok eskiden beri tarh ve tahsil edebildikleri vergileri, bazı değişikliklere uğramakla birlikte, geleneklerin ve tarihsel faktörlerin etkisiyle günümüze kadar yürütmektedirler.

### 2.2.2.3. Gelir bölüşümünü etkileyen faktörler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün belli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip bir çok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve devamlı, standart bir şekli bugün için mevcut değildir. Bugün ne kadar devlet varsa o kadar da gelir bölüşümü yönetimi vardır demek abartma olmayacaktır<sup>58</sup> Bu durumun başlığının nedenleri şunlardır:

#### Devlet yapısındaki farklılıklar

Üniteler devletle, federal bir devletle gelir bölüşümünü ortak bir yöntemle gerçekleştirmek olanaksızdır. Her iki devletle bölüşümden pay olacak yönetimler, ikili ve üçlü yönetsel kademelere ayrılmıştır. Üniter devletlerde gelir kaynakları iki yönetim arasında bölüşürülmekte, federal devletlerde bu bölüşüm üç yönetim arasında gerçekleşmektedir.

#### Milli gelir düzeyindeki farklılıklar

Yönetimlerarası bölüşümü yapılacak milli gelirin seviyesi, ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre değişiklik göstermektedir. Bundan dolayı gelişmiş bir ülke ile gelişmemiş bir ülkede yönetimlerarası gelir bölüşümü de farklılık göstermektedir. Örneğin federal birer ülke olan ABD ve Hindistan'ı ele alalım. ABD'de uygulanan gelir bölüşümü Hindistan'da farklı uygulanır. Çünkü gelişmiş bir ülkede merkezi yönetimin kalkınmaya ilişkin sorumluluğu daha az olduğu için gelirlerinin bir kısmının yerel yönetimlere bırakmaktadır. Gelişmemiş ülkede ise, kalkınmanın sorumluluğu tamamen merkezi yönetime ait olduğu için gelirlerin bölüşümün de merkezi yönetimin etkinliği fazladır.

<sup>58</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.81.



## Merkeziyetçilik ile yerinden yönetim anlayışının neden olduğu farklılıklar

Merkeziyetçiliğin geleneksel bir hal aldığı ülkelerde, gelirlerin de merkezileştirilmesi kaçınılmazdır. Bu takdirde gelir bölüşümü, toplanan gelirler üzerinden değişik yöntemlerle pay edilmesi ve bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayandırılacaktır. Demokratik gelenekler yeterince yerleşmemiş ve yerel yönetimlerin hakları da yasayla tam bir güvence altına alınmamışsa, yerel yönetimlerin kendilerine yetecek gelirleri elde etmeleri olanaksızdır. Somut bir örnek olarak, 1981 öncesindeki Türkiye'deki yerel yönetimlerin durumunu gösterebiliriz<sup>59</sup>.

“İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin yarattığı etki nedeniyle yerel yönetimler daha tatminkar özerk gelir kaynaklarına sahip olabilmektedirler<sup>60</sup>.”

### Günümüzde uygulamanın genel görünüşü

Günümüzdeki yerel yönetimler gelirlerini esas itibariyle şu kaynaklardan sağlarlar:

- Bağışlar,
- Şerefîyeler,
- Harçlar,
- Fiyatlar (Ticari ve sınai işletmelerin ürünlerinin satışından),
- Harcamalara katılma payları,
- Borçlanmalar,
- Emlak gelirleri,

#### 2.2.2.4. Vergiler yoluyla gelir sağlama yönteminin türleri ve özellikleri

Yerel yönetimlerin vergiler yoluyla gelir elde etmelerine ilişkin yapısı oldukça karışık olmasına rağmen şöyle bir ayrıma gidilebilir<sup>61</sup>.

Sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi,

<sup>59</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.s.81-82.

<sup>60</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.82.

<sup>61</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.86.

Vergi kaynaklarının paylaşılması,  
 Merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerin bazılarında değişik yöntemlerle pay verilmesi,  
 Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlanması,  
 Merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergilerin sonradan yönetimler arasında bölüştürülmesi.

#### Sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi

Bu sistemde, yönetimlerin sınırsız vergileme yetkileri vardır. Vergi kaynağının seçiminde ve yönetiminde yönetimler tamamen sınırsız vergileme yetkisine sahiptirler. Bu sistemde, yönetimler, mali bağımsızlık içinde gelir kaynakları üzerinde istedikleri gibi tasarrufta bulunabilirler ve gereksinimlerini kendi gelir kaynaklarından sağlayabilirler.

Bu sistemin çifte vergilendirmeye neden olduğu, bölgeler arasında değişik uygulamalara neden olduğu ve harcamaları arttırdığı söylenmekte, yararından çok sakıncasının bulunduğu ileri sürülmektedir. Esas itibarıyla bu yöntemi benimseyip uygulayan ABD ve İsviçre'de önceden getirilmiş yasal bir çok sınırlamalar vardır<sup>62</sup>

#### Vergi kaynaklarının paylaşılması

Vergi kaynaklarının yönetimler arasında tek vergilendirme otoritesi olacak biçimde bölüşülmesi sistemidir. Bu sistemde çifte vergilendirme olamaz. Yerel yönetimlerin, hizmetlere kendi öz gelirleri ile yürütmeleri tezini savunanlar bu sistemi benimsemişlerdir. Vergi kaynaklarının paylaşılması federal bir ülkede cereyan ediyorsa, bu iki yönetimin arasından federe devlet girecek ve bazı vergilerde zorunlu olarak bu sonucu yönetime bırakılacaktır. Bu durumda, yerel yönetimler bazı vergi kaynaklarının sahibi olacaklardır.

<sup>62</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.38.

Bu sistemde vergi kaynakları farklı yönetimler arasında bölüştürülecek ve birinin kullandığı vergi kaynağını diğer yönetim kullanamayacaktır. Bu nedenle de gelir bölüşümü ile ilgili tartışmalar bir ölçüde azalacaktır.

Sistemin sakıncalı yönlerini şöyle sıralayabiliriz.

Vergilerde optimal yapıya erişme sorunu, vergi kapasitesinde azalma meydana gelmesi sorunu ve mali kapasitede eşitsizlik meydana gelmesi sorunu olarak sıralayabiliriz.

Örneğin kamu faaliyetinin bu günkü boyutlarının çok altında kaldığı geçen yüzyılda ABD’de bu yöntemden yararlanılmıştır<sup>63</sup>.

Bu sistemin yararları vardır.

Vergi kaynaklarının yönetimlerarası bölüştürmeyi en olumlu yanı yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olabilmeleridir. Dolayısıyla yetkili yerel yönetim organları daha tedbirli davranmaya sevk edilebilir.

Vergi kaynaklarının bölüştürülmesi yöntemi, objektif kriterlerinin gözönünde tutulması suretiyle belli esaslara bağlanıp, bunun sonunda yerel yönetimlere bırakılacak vergiler kesinlikle belirlenemez. Bu yöntemden yararlanan ülkeler ise, kendilerinin geleneklerine yasalarına mali ve iktisadi imkanlarına göre farklı uygulamalar yapmaktadır. Bu çerçevede genel eğilim, özellikle üniter devletlerde gelir ve kurumlar vergileri gibi dolaysız, gümrük vergisi gibi dolaylı vergilerin merkezi yönetime bırakılması biçimindedir. Emlak vergisi yerel yönetimlere bırakılan vergilerin başında gelir. Bazı ülkelerde ikamet, meslek ve bazı yerel satış vergilerini de eklemek gerekir.<sup>64</sup>

Merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerin bazılarında değişik yöntemlerle pay verilmesi

<sup>63</sup> Arif Nemli, Kamu Maliyesine Giriş, (İstanbul: Filiz Yayınları, 1984), s.76.

<sup>64</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.85.

Bu sistemin ana kuralı vergilerin önce üst seviyedeki yönetim tarafından toplanması, sonra hangi yönetimlere, hangi vergiler üzerinden ve hangi kriterlere göre pay verilecekse öngörülen bu esaslar üzerinden bölüştürmenin yapılmasıdır. Bugün bu sistem birçok ülkede uygulanmaktadır. Pay verme yönteminde asıl sorun, payın hangi kriterlere göre verileceğinin saptanmasıdır. Genellikle uygulama birimi şöyledir: Tahsil edilen çeşitli vergilerin gelirlerinden bir kısmı oluşturulan fona aktarılmaktadır. Bundan da nüfus sayısı, vergi ödeme gücü, yolların uzunluğu gibi kıstaslardan biri dikkate alınarak bölüşüm yapılmaktadır. Bu durumun yeterli ve adil olamayacağı açıktır.

Bu sistemin en önemli yararları çift vergilemeyi önlemesidir. Vergileme tek bir yönetim tarafından yürütüldüğü için, farklı vergi otoritelerinin birbirinden bağımsız olarak verecekleri kararlar nedeniyle aynı konu üzerinden birden fazla vergi alınamayacaktır.

Bu sistemin en önemli sakıncası, pay alan yönetimleri pay veren yönetimin mali yönden bağımlısı haline getirmesidir. Paylaşmanın yöntemlerini merkezi yönetim tek başına belirlediğinden uygulamada sonuç her zaman yerel yönetimler aleyhine olmaktadır. Diğer bir sakıncası ise bölüşümde, tahsil yeri esas alındığı için vergileri düzeyi düşük olan bölgelerin yararlanmaları da düşüktür.

Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlanması sistemi

Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla yerel yönetimlere gelir sağlanması günümüzde önemini kaybetmiş eski iki sistemdir.

Munzam kesir

Munzam kesir sisteminin esası yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere, hasılatı kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi ilave etmek yetkisinin verilmesidir. Ancak, ilave edilecek verginin tutarını saptayan yerel yönetimin yetkili organı olduğu halde, bu ilave miktarı tahsil edip yerel yönetime veren merkezi yönetimdir. Sistemin bir diğer ilginç yönü de hesaplamışındaki özelliklerdir. Şöyle ki: Munzam kesir, merkezi yönetimin herhangi bir vergisine, bu verginin yüzde birinden belli bir miktar eklenmesini öngörmektedir.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 88.

Yerel yönetimlere kolayca gelir elde etmenin dışında hiçbir yararı olmayan munzam kesir yönteminin modern vergicilik prensipleriyle bağdaştırılmaz.

### Munzam vergi

Munzam vergi kavramı, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden yerel yönetimlere de önceden tespit edilmiş oranları geçmemek üzere vergi tarh etmek yetkisinin verilmesini ifade etmektedir. Bu vergi de ilave olarak alınacak miktarı belirleyen yerel yönetim olduğu halde bunu tahsil edip yerel yönetime veren merkezi yönetimdir.<sup>66</sup>

Munzam verginin munzam kesirden farkı şuradadır: munzam kesir merkezi yönetimin bazı vergilerinin tahakkuk eden miktarları üzerinden yüzde bir esasına göre hesaplanmaktadır. Munzam vergi ise, merkezi yönetimin bazı vergilerinin matrahları üzerinden hesap edilmektedir.<sup>67</sup>

Merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergilerin sonradan yönetimler arasında bölüştürülmesi sistemi

Türkiye’de 1971-1981 yılları arasında emlak vergisi, merkezi yönetimce tahsil edilmiş ve tahsil yeri esasına göre yerel yönetimlere dağıtılmıştır. Bugün emlak vergisinin yönetimi belediyelerin elindedir. 1981 yılları arasında çıkarılan 2380 Sayılı Yasa’yla merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerin yıllık tutarı üzerinden yerel yönetimlere pay verme yöntemi kabul edilmiştir. Paylar tahsil yeri esasına göre değil, başka kriterler kullanılarak dağıtılmaktadır.<sup>68</sup>

#### 2.2.2.5. Bağışlar

Merkezi yönetim belli koşullar altında yerel yönetimlerin harcamalarına katılmak zorundadır. Bu da ancak, bağış adı verilen ve üst yönetim kademesinden alt yönetim kademeleri karşılıksız olarak yapılan gelir transferleriyle geliştirilebilir. Gerçi, teorik planda bağış, eşit düzeydeki yönetimler arasında gerçekleştirilebileceği gibi alt kademedeki üst kademeyle de mali yardımda bulunulması mümkün olabilir. Uygulamada ise, bağış üst kademedeki alt kademeyle doğrudur. Bağışların herhangi bir şekilde geri verilmesi söz konusu değildir.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 90.

<sup>67</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 90.

<sup>68</sup> Hayrettin Nakipoğlu, “Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görevlerin ve Gelirlerin...”, “İdarecinin Sesi, Cilt XI, Sayı 60 (Ekim 1996), s. 39.

<sup>69</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 90.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptıkları bağışların üç nedeni vardır. Bunlardan birincisi ekonomiktir. Toplumun refahı yükseldikçe bireysel gereksinimler de yükselmektedir. Geçmişte gereksinim sayılmaya hizmetler, insanların gereksinimleri arasına girmektedir. İkinci neden toplumsaldır. Eğitim, sağlık kimsesiz ve yaşlılar sorunu, ucuz ve kritik konut yetersizliği gibi hizmetler yerel yönetimlerin ilgi alanına girmiştir. Üçüncü nedende siyasal niteliktedir. Günümüzde seçmenler siyasi partiler ve hükümetler üzerinde baskı yapabilecek durumdadır.<sup>70</sup> Ana hatları özetlemeye çalışılan nedenlerden dolayı belediyelere devlet bağışları zorunlu duruma gelmiştir.

Bağışlar genellikle iki ana grupta incelenmektedir. Bunlardan birincisi koşullu bağışlar, diğeri koşulsuz bağışlardır.

Koşullu bağışın amacı, bağış yapılan yerel yönetimin belli bir hizmeti belli bir seviyede gerçekleştirecek ekonomik güce kavuşturulmasıdır. Koşullu bağışta dikkat edilmesi gereken nokta şudur: Bağış, dışsal faydaların maliyetini finanse edecek seviyede olmalıdır ki yerel yönetim optimuma yaklaşabilsin. Dışsallıkların hiç mevcut olmaması durumunda dahi, toplumun sosyal refah fonksiyonu ülkenin tümünde asgari bir faaliyetin seviyesini gerekli kıldığından koşula bağlı bağışları yine de gerçekleştirmek gerekir.<sup>71</sup>

Merkezi yönetim koşula bağlı bağışları genel bütçe gelirinden yapar. Koşullu bağış hangi hizmet için verilmişse o hizmetten başka bir hizmetin gerçekleştirilmesi için kullanılamaz.

Koşulsuz bağışlar, hizmet türünü ve düzeyini önceden tespit etmeden diğeri bir ifadeyle kullanım ve kontrolü hakkında ön belirlemelere baş vurmadan yapılan bağışlardır. Koşulsuz bağışlarda, bağışı alan yönetim, yasalar uygun olmak kaydıyla parayı serbest kullanabilir. Yerel yönetimler, otonomilerini zedeleme olasılığı daha düşük olan koşulsuz bağışları koşullu bağışlara tercih ederler. Ayrıca, bölgeler arası mali kapasite eşitsizliğinin çözümünde koşulsuz bağışlar koşullu bağışlara oranla daha

<sup>70</sup> Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler (Ankara: Turhan Kitabevi, 1983) s. 204.

<sup>71</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 92.

etkindir. Koşulsuz bağışlardaki amaç, belediyeler arasındaki dengesizlikleri gidermektedir.

#### 2.2.2.6. Şerefiyeler

Değerlendirme resmi olarak da adlandırılan şerefiyeler günümüzde önemini yitirmiştir. Kamu tüzel kişileri tarafından yapılan bayındırlık ve alt yapı hizmetleri ile imar faaliyetlerinden dolayı değerleri artan mülklerin sahiplerinden yapılan bu bayındırlık işlerinin finansmanının bir kısmını veya tamamına katılmaları için, alınan zorunlu kamu gelir türüdür. Örneğin yeni bir parkın yapılması sonucu arasındaki binaların yüzlerinin parka bakması gibi, bayındırlık işleri sonucu değeri artan ev, dükkan, arsa ve arazi sahiplerinden parkın finansmanının bir kısmına katılmaları amacıyla alınan paralara şerefiye adı verilir.<sup>72</sup>

Bazı ülkelerde şerefiye, merkezi yönetimin gelirleri için de yer aldığı halde Türkiye’de belediye gelirleri içinde görülmektedir.<sup>73</sup>

#### 2.2.2.7. Harçlar

Harçlar bazı kamu hizmetlerinden yararlananların belli bir ölçüde bu hizmetlerin finansmanına katılmaları amacıyla yada yararlananların bazı işlemleri yapmaları sırasında konulan ve zor unsuruna dayanan mali yükümlülüklerdir.<sup>74</sup>

Harca konu teşkil eden hizmetler genellikle pazarlanabilen yarı kolektif nitelikteki hizmetlerdir. Buna bir tür kamusal fiyat da diyebiliriz. Eğitim, sağlık ve adalet hizmetleri olumlu dışsallığı bulunan yarı kamusal hizmetlerdir. Bu hizmetler, topluma sağladıkları sosyal faydanın yanı sıra bu hizmetten yararlananlara da özel fayda sağlarlar. Hizmetten yararlanan kimse sağladığı özel faydanın karşılığını ödemek istemezse, bu faydadan mahrum bırakılabilir.

<sup>72</sup> Aykut Herakman, Kamu Maliyesi Devlet Faaliyetleri Ve Finansman Teknikleri (İkinci Baskı, Ankara: Sevinç Matbaası, 1988), s. 181.

<sup>73</sup> Halil Nadaroğlu, Kamu Maliyesi Teorisi (Sekizinci Baskı, İstanbul: Beta Yayın), s. 202.

<sup>74</sup> Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan, Vergi Hukuku (Üçüncü Baskı, Ankara: Savaş Yayınları, 1995), s. 471.

Harçlar yasası, merkezi yönetim düzeyinde harçları dokuz grup halinde düzenlemiyor. Bunlar, yargı, Noter, vergi yargısı, tapu ve kadastro, konsolosluk, pasaport, ikamet teskeresi, vize ve Dışişleri Bakanlığı tasdik, gemi ve liman, imtiyazname, ruhsatname ve diploma, trafik harçlarıdır.

Harçların merkezi yönetimin gelirleri içindeki yeri ve önemi giderek azalmaktadır. Nedeni ise, merkezi yönetim artık az gelirli çok sayıda dağınık yükümlülükler yerine, bol gelirli az sayıda yükümlülük prensibine göre yönelmektedir.

#### 2.2.2.8. Harcamalara katılma payları

Harcamalara katılma payları, yol ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin yaptırılması sırasında bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan harcama karşılığını ifade etmektedir. “Bunun yükümlülüğü ya taşınmaz malların sahiplerini yada kiracı statüsünde bulunsalar dahi o anda taşınmazdan yararlanan alt yapı tesislerinin yapıldığı yerlerdeki fabrika ve atölyelerin sahibi olan gerçek ve tüzel kişilere ait olabilir”<sup>75</sup>

Günümüzde kentleşmenin giderek yoğunlaşmasından dolayı kent içi alt ve üst yağı tesisleri büyük boyutlara ulaşmaktadır. Yerel yönetimlerin bu tesisleri yetersiz kaynakları ile karşılayabilmeleri imkansızdır. Bazen merkezi yönetimde bağış politikası veya vergilerden pay verme yöntemleri ile yerel yönetimlerin bu tür sorunlarını çözümlenememektedir. Bu durumda, bu hizmetlerden faydalanacak olanların kısmen de olsa bunların finansmanına katılmaları gerekmektedir. Harcamalara katılma payları yöntemi iyi düzenlenirse yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin kaynak problemlerinin çözümüne önemli katkılarda bulunabilir.

#### 2.2.2.9. Fiyatlar

Fiyatlar, kamu tüzel kişilerinin ticari ve sınai faaliyetlerinin ürünlerinin tüketicilere bir bedel karşılığında sunmaları sonucu sağladıkları geliri ifade eden bir deyimdir. Buradaki fiyatlar aslında bir tür kamu fiyatlarıdır. Çünkü, piyasa arz ve talebe

<sup>75</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 99.



göre oluşmazlar; kamu otoritelerince sosyal fayda amacı dikkate alınarak idari kararlarla belirlenir. Örneğin, belediyeler tarafından gerçekleştirilen su, elektrik, kent içi otobüs ve bunun gibi hizmetlerin özel faydası sosyal faydasından üstün olduğu için bu hizmetlerden yararlananların bir bedel ödemeleri tabi ki doğaldır. Fiyat adı verilen bu bedelin bir kamusal fiyat oluşunun nedeni, özel faydasının yanı sıra az da olsa sosyal faydasının da göz önünde tutularak saptanmış olmasıdır.<sup>76</sup>

#### 2.2.2.10. Borçlanma

Merkezi yönetim gibi yerel yönetimlerde borçlanma yoluna gidebilirler.

Türkiye’de yerel yönetimler, uzun boyunca altyapı yatırımlarını kamu borçları ile finanse etmişlerdir. Borç veren kaynak 1933-1945 yılları arasında Belediyeler Bankası, 1945’ten günümüze kadar ise İller Bankası’dır. İller Bankası’nca yerel yönetimlere açılan orta ve uzun vadeli, düşük faizli kamu borçları ya ertelenmiş yada silinmiştir. Böylece borç olmaktan çıkmış, yardıma dönüştürülmüştür. 1980’li yılların küreselleşme süreci ile birlikte mevcut olan yapı hızla değişmeye başlamıştır. Yeni kaynaklar ön plana çıkmıştır. Yeni kaynak kurumlar, yalnızca yerli özel sermaye değildir. Yabancı özel sermaye de önem kazanmıştır. Yerli özel sermayenin borç kaynağı olarak kullanımından farklı olarak dış borç kullanımı iller bankasını aşmış, araya doğrudan hazine müsteşarlığı girmiştir.<sup>77</sup>

Özel kesimden borçlanma, gelecek yıllarda toplanacak vergilerin zamanından önce toplanması anlamına da gelir.

Yerel mali kurumlar ve bankalar yerel yönetimlere sağlanacak fonların nerede kullanılacağını kontrol altında tutmayı ve belli koşullar altında borç vermeyi isterler. Çünkü verecekleri fonların özel sermaye ile rekabeti oluşturacak sahalarda

<sup>76</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s. 100.

<sup>77</sup> Bigül Güler, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 6, Sayı 2 (Nisan 1997), s. 20.

kullanılmaması ve bu fonların özel yatırımların ve ekonomik faaliyetlerin gelişmesine yardımcı olmasını isterler.<sup>78</sup>

#### 2.2.2.11. Emlak gelirleri

Bu kategoride yer alan gelirler arasında merkezi yönetimin sahip olduğu menkul ve gayrimenkullerin satışından ve kiralanmasından sağlanan gelirler yer almaktadır.

Bir kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin de az ya da çok bina ve arazi türünden emlakı vardır. Yerel yönetimler de bunların satışından ve kiralanmasından gelirler elde edebilirler. Ancak, önemli ve esnek gelir kaynağı niteliğine sahip olmayan emlak gelirlerinin yerel yönetimler maliyesindeki nisbi önemi günümüzde oldukça azalmıştır.<sup>79</sup>

#### 2.2.3. Her Ülkede Uygulanabilecek Mali Tevzin Yapısının Zorluluğu

Merkezi yönetim ulusal sınırlar içinde yaşayan insanların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılar, yerel yönetimler de merkezi yönetimin sınırları içerisinde yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılar, denilmekteyse de bölüşüm için genel bir ölçü bulunamamıştır. Özellikle yönetimlerarası gelir bölüşümü, her ülkenin kendi özelliklerine, siyasal ve ekonomik yapılarına, geleneklerine ve anayasal düzenlerine göre değişik biçimlerde düzenlenmektedir. Kaldı ki, bundan başka faktörler de etkindir. Toplumsal gelişme halinde olduğu için nüfus artışı, ulaştırma sistemlerinin gelişmesi, teknolojinin gelişmesi, kültür seviyesinin yükselmesi ve refah düzeyinin yükselmesi

Hizmetlerin değişmesine ve gelişmesine neden olduğu için hizmetleri daha iyi kalitede yapmak gerekecektir.

Bu nedenlerden dolayı her ülkede birbirine benzemeyen mali tevzin düzenleme yöntemleri vardır görüşüne belki de hak vermek gerekecektir.

<sup>78</sup> Nihat Falay, "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye" Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt V, Sayı 5 (Eylül 1995), s. 19.

<sup>79</sup> Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s. 103

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MALİ TEVZİN

Türkiye'de merkezi yöntemle yerel yöntemler arasında hizmet ve gelir bölüşümünü Anayasanın ilgili maddesinde (Madde 127) "Yerel yönetimler il, esasları yasayla belirtilen ve karar organları gene yasayla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişilerdir"<sup>80</sup>.

"Yerel yönetimlerin kuruluş ve görev ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenir"<sup>81</sup>.

"Yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla aralarında, Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, yetkeleri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ile ilgileri yasayla düzenlenir. Bu yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır"<sup>82</sup> ifadeleri yer almıştır. Yasanın açık hükmüne göre, yerel yönetimler teşkil edildikleri yerin ortak ihtiyaçlarını karşılayacaklardır.

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, bölüşümünü her zaman ve her yerde geçerli olabilecek keskin ve değişmez kriterlere göre düzenlemek mümkün değildir. Bununla birlikte, hizmetin hangi alanda ve hangi yönetim birimince yerine getirileceğine ilişkin ekonomik, sosyal ve teknik kıstaslar bulunsa bile sonuçta bu belirlemeyi yine merkezi yönetim yapacaktır. Merkezi yönetim de bunu hizmetin niteliğine ve ülke koşullarına göre belirleyecektir.

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümünün de, iki yönetim arasında sınırları ve hususunda belli bir ayırım yapılmamıştır. Bu da ikilemlere, kaynak israfına, en önemlisi aksamalara neden olmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde olumsuz rol oynamaktadır.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> T.C.. Anayasası, 1982.

<sup>81</sup> T.C.. Anayasası, 1982.

<sup>82</sup> T.C.. Anayasası, 1982.

<sup>83</sup> Ali Erkan Eke, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, (Ankara: Anadolu Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, (1982), s.127.

### 3.1. Belediyeler

1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Yasası'na göre, belediye, kent ve beldenin ve burada oturanların yerel nitelikleri ortak ve medeni gereksinimlerini düzenleyip karşılamakla görevli bir tüzel kişiliktir.<sup>84</sup>

“Anayasa’da yerel ve ortak ihtiyaçların diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda bir hüküm bulunmamaktadır.”<sup>85</sup> Bununla beraber yerel yönetimler yerel ve ortak ihtiyaçları sağlamakla hizmetlendirilmiştir.

Anayasa’nın 127. Maddesine göre, belediye bir yerel yönetimdir. Anayasal bir kuruluş özelliği, belediyeye önemli güvenceler sağlamaktadır. Bu güvenceler şunlardır: Varlık güvencesi, hizmet güvencesi, gelir güvencesidir.

Varlık güvencesi, Anayasa’nın belediyeyi öngörmüş olması, bu yerel yönetim kuruluşunun, bir yasayla kaldırılabilmesine engeldir. Yani bir yerel yönetim kuruluşu olan belediyenin Türk Hukuk Sisteminden kaldırılması mümkün değildir. Hizmet güvencesi, Anayasa, yerel yönetimlerin üstlendiği hizmetleri genel bir çerçeve halinde ve temel ilke olarak belirlemiştir. Halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını sağlamak. Ancak yerel ve ortak ihtiyaçlar nelerdir? Kesin ölçütü var mıdır? Anayasa, yerel hizmetlerle merkezi hizmetleri kesin olarak ayırmış değildir. 1921 Tarihli Anayasaya göre, merkezi yönetimin üstlendiği hizmetler, ana hatlarıyla belirlenmiş, gerisi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ne var ki, 1924 Tarihli Anayasa bu yaklaşımı terk etmiştir<sup>86</sup>

Yasa koyucu,yerellik niteliği devam eden gereksinimlerin karşılanması hizmetini,gelirlerini de sağlamak suretiyle gene yerel yönetimlere bırakmak zorundadır. Yerellik değişmiş,yerel ihtiyacın yerini bölge hatta ülke ihtiyacı almışsa, o zaman bu konudaki hizmetler merkezi kuruluşlara ya da merkezi kuruluşların denetimi altında çalışan özel görevli kurumlara verilebilir. Bundan başka Anayasa’nın, kendi sınır ve

<sup>84</sup> Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi (Ankara: TODAİE Yayını, 1996), s. 649.

<sup>85</sup> Bilal Eryılmaz, “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler; Sorunlar ve Öneriler”Akademik Araştırmalar Dergisi Sayı 3(1988) s. 164.

<sup>86</sup> Yıldızhan Yayla, Belediye Nedir?(İstanbul: Birlik Yayınları,1987), s.11-12.

olanaklarını aşabilecek hizmetleri sunmak üzere, yerel yönetimlerin aralarında birlik kurabilmelerini kabul ederek, hizmetlerin mümkün olduğunca yerel düzeyde gerçekleştirilmesini sağlamayı hedef almaktadır.

Gelir güvencesi, Anayasa, yerel yönetimlere, hizmetleri ile orantılı gelir sağlanmasını da emretmiştir. “Bir yerel yönetimi olan belediyelerin yerel ve ortak hizmetleri nasıl korunuyorsa, gelirleri de öyle sağlanacak ve korunacaktır.”<sup>87</sup>

1580 Sayılı Belediye Yasası'nın 7. Maddesine göre gerekli şartlar yerine getirildiğinde nüfusu 2000'den fazla olan yerleşimlerde ve nüfusu ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulabilmektedir.<sup>88</sup>

Bugün için belediyelerin kuruluşu üstlendikleri hizmetleri ve gelirleri gibi niteliklerini gösteren kendi yasaları iki adettir. Birincisi 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Yasası , diğeri de 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası'dır. 1984'den bu yana dört ayrı belediyenin varlığından bahsedilir. Bu belediyeler şu şekilde gruplandırılır:

Normal ya da olağan belediyeler: Büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile diğer beldelerde kurulmuş olan 1580 Sayılı Yasa'ya tabi olan belediyelerdir.

Büyükşehir belediyeleri: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir.3030 Sayılı Yasa'ya tabidirler. Ancak, 3030 Sayılı Yasa'da öngörülmeven konularda 1580 Sayılı Yasa'ya tabidirler.

Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri: 3030 Sayılı Yasa'ya tabidir. Ancak, 3030 Sayılı Yasa'da öngörülmeven konularda 1580 Sayılı Yasa'ya tabidirler.

Alt Belediyeler: 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili yasa'nın 3. Maddesi bir Büyükşehir Belediyesi kurabilmesi için bir şehirde birden fazla ilçenin bulunması

<sup>87</sup> Yayla, a.g.e., s.13.

<sup>88</sup> Belediye Yasası(1580 Sayılı Yasa), 1930

öngörmüştür. Sonradan diğere illere de, çoğuk kez siyasi amaçlarla, büyükşehir kurulu kararlaştırılınca önce kent içinde birden fazla ilçe kurulmuş, bunu takiben de büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. İlçe kurmanın masraflı bir iş olduğu gören siyasi otorite, sonradan çıkarttığı yasa hükmünde kararnamelere yeni bir yöntem oluşturmuştur. Buna göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulmak istediğinde önce ilçe belediyesi işlevini görecek olan ilçesiz birden fazla alt belediye kurulmakta ve hemen arkasından büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmektedir. Bu alt belediyeler de hem 3030 Sayılı Yasa'ya tabidirler.<sup>89</sup>

Belediye,kamu yönetimlerinin içinde bir tür olmasına karşılık devletin dışındadır;yerel bir nitelik taşır;belli bir yerde yaşayan insanların meydana getirdiği bir yönetimdir. Bu nedenle belediyeler özerktir,kendi kendini yönetir,ancak idari vesayet adı verilen denetim altındadır. Yerel yönetimler arasında, özerkliği en geniş olanı belediyedir .Gerçekten, belediye, yerel demokrasinin sağlama araçlarının en önemli olanıdır.<sup>90</sup>

### 3.1.1. Normal Belediyeler

#### 3.1.1.1. Normal belediyelerin üstlendikleri hizmetler

1580 Sayılı Belediye Yasası'nın birinci maddesinde belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetlerin genel bir tanımı yapılmıştır. Bu maddeyi yeni sözcüklerle şöyle aktarabiliriz: “belediye, beldenin ve beldede oturanların yerel nitelikteki,ortak ve medeni gereksinmelerini düzenlemek ve sağlamakla yükümlü bir tüzel kişiliktir”

Belediyeler yasalarla tanınan bir çok haklara ve buna karşılık üstlendikleri hizmetlerde vardır. Bu hizmetler beldenin ve belde halkının refah, sağlık ve esenliğini sağlamak amacıyla verilmiştir.

---

<sup>89</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e. s.s. 156-157.

<sup>90</sup> Yayla, a.g.e., s.15.

Belediyelerin hizmetleri Köy Yasası gibi, yapay olarak isteğe bağlı ve zorunlu hizmet diye sayılmamıştır. Gelirlerine göre belediyeler dört bölüme ayrılmıştır. Bu

Bölünmeye göre hizmetler zorunlu ve isteğe bağlı sayılmıştır. Ancak bazı yasalarla da bazı görevleri yapmak belediyelerin nüfus durumlarına göre zorunlu sayılmıştır.

1580 Sayılı Belediye Yasa'sında belediyeler tarafından yürütülmesi ön görülen kent hizmetleri 77 fıkra halinde 15. maddede sayılmıştır. 1930'larda belediyeçilik uygulamalarının henüz yeni olduğu bir zamanda, belediyelere yön vermek ve yol göstermek nedeniyle liste sisteminin benimsenmiş olduğu söylenebilir. Ancak, yine aynı Belediye Yasa'sının 19. maddesinde de belediyelerin, belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamaya yarayacak her türlü girişimde bulunabileceklerini kabul etmek suretiyle, bir bakıma karma sisteminin benimsendiğini göstermektedir. Tablo (1)'de belediye hizmetleri belirtilmektedir.

Tablo 1: Belediye Hizmetleri

Hizmetler	Ana yatırım	Bakım ve yenileme	Hizmetin yapımı	Kontrol
Temel kentsel altyapı hizmetleri yol ve meydan	B	B		
Kanalizasyon	B (M)	B		
Park ve mezar	B	B	B	
Su	B, M, §	B, M, §	B, §	
Elektrik	M, §	M, §	M, §	
Havagazı	B, §	B, §	B, §	
Telefon	M, §	M, §	M, §	
Temel kentsel hizmetler çöp toplama ve yol temizliği	B	B	B	

İtfaiye	B	B	B	
Genel polis			M (B)	
Trafik	M, ş	B, (M)	B, M	
Kamu ulaşımı	B, ş	B, ş	B, ş	
Temizlik ve kontrol			B	
İmar hizmetleri				
Mastır plan			M, B	
Ayrıntılı plan, plan değişiklikleri, imar ruhsatı ve imar programı			B (M)	
İnşaat kontrol			B (M)	B
Ekonomik hizmetler				
Hal ve pazar yerleri	B	B		B
Mezbaha	B	B	B	B
Şehir bankası açma	B (M)		B	M
Ticaret odaları organize etmek			B, M	B
Sanayi bölge çarşısı	M, B, ş	M, B, ş		
Otel, dükkan yapmak ve kiralamak	B	B		
Sosyal ve kültürel hizmetler	M (B)	M (B)	M (B)	
Eski eserleri korumak				
Kütüphane ve mesleki kurslar	B, M	B, M	B, M	
Spor alanı, yaşlı ve çocuklara bakım ve yardım	B, M	B, M		
Mali ve hukuki hizmetler			B, M	



Yerel vergiler				
Belediye cezaları			B	
Istimlâk			B,M	

Notlar: B: Belediye M: Merkezi Yönetim ş: Kamu yada özel şirket

Tablo Zerrin Toprak Karaman, "Yerel yönetimler", s.69-70'den alınmıştır.

Tablo 1'de eğitim ve sağlık hizmetleri gibi merkezi yönetimle belediyelerin birlikte yürüttükleri hizmetler gösterilmiştir. Bir taraftan Belediye Yasası ile belediyeye verilen hizmetlerdeki fazlalık diğer taraftan merkezi yönetimin müdahalesi hizmetlerde kısmi bir belirsizlik oluştururken hizmetin etkinliğini de azaltmaktadır. Belediyelerin hizmetlerini sunamamasının diğer önemli nedeni ise gelirin yetersiz oluşudur.

Belediye Yasasında belediyelerin hizmetleri, belediyelerin gelirlerine göre de farklılaştırılmıştır. Şöyle ki;

- 15. maddenin 1, 39, 41, 44, 52, 56, 57, 74 ve 76. fıkralarında sayılan hizmetler bütün belediyeler için zorunludur.
- 15. maddenin 40 ve 58. fıkralarında açıklanan hizmetler, geliri 50.000 lirayı geçen belediyeler için zorunludur.
- 15. maddenin 45 ve 53. fıkralarında açıklanan hizmetler geliri 200.000 lirayı geçen belediyeler için zorunludur.
- 15. maddenin 46, 54 ve 55. fıkrasında açıklanan hizmetler geliri 500.000 lirayı geçen belediyeler için zorunludur<sup>91</sup>.

Belediyelerin gelir kıstası göz önünde tutularak zorunlu ve isteğe bağlı şekilde hizmetlerinin ayrılması günümüzde hükümsüz hale gelmiştir. Yasanını çıkardığı 1930 yılından günümüze değin para değerinde büyük değişiklikler olmuştur. Buna göre uygulama yapılmış olsa idi, bütün belediyelerin bütçesi 500.000 liranın üstünde olduğundan, en lüks hizmetler bile her belediye için zorunlu hizmetler arasında olacaktı.

<sup>91</sup> Nadaoğlu ve Varcan, a.g.e., s. 164.

İçişleri Bakanlığı'nca belediyelerin hizmetleri sekiz grupta toplanmıştır. Bunlar 1580 Sayılı Yasa'nın 15. maddesindeki 77 hizmetin gruplandırılmasıdır. Bu gruplandırmaya göre belediyelerin sundukları kamu hizmetleri aşağıda belirtildiği gibi sekiz kümede toplanmıştır.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri,  
 Bayındırlık ve imar hizmetleri,  
 Eğitim ve kültürel hizmetleri,  
 Ekonomik hizmetleri,  
 Ulaşım hizmetleri,  
 Esenlik hizmetleri,  
 Çeşitli hizmetleri.

Sekiz grupta toplanmakla beraber 1580 Sayılı Yasa'nın 15. maddesi ve diğer yasaların belediyeleri hangi kamu hizmetleriyle yükümlü tuttuklarını incelemiş olacağız.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri

- Belediyeler yasanın 15. maddesinin 2, 3 ve 28. fıkralarıyla 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Yasasının 20. maddesinin 8 ve 9. fıkraları, belediyeleri genel yerlerde, yenilecek, içilecek ve kullanılacak maddeleri denetlemekle görevlendirilmiştir.
- Belediyeler yasanın 15. maddesinin 4. fıkrasıyla, 1593 sayılı yasanın 20. maddesinin 10. fıkrası, belediyeleri salgın ve bulaşıcı hastalıklar konusunda merkezi yönetimle işbirliği yapmak ve sağlık kuruluşlarına yardımcı olmakla yükümlendirmiştir.
- 1580 Sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 61. fıkrasıyla hizmet erbabının sağlığını denetleme görevi verilmiştir.
- 1580 sayılı yasa ile 1593 sayılı yasa, belediyeleri genel yerlerin açılması, buraların temizliği, mezarlık ve bunlara ilişkin hizmetleri yürütmekle yükümlendirilmiştir.

- 1580 Sayılı Yasa'sı ve 1593 Sayılı Yasa; suların sağlık açısından denetimi, bazı kuruluşların evre sorunlarına neden olup olmadıklarını denetlemekle ve önlemlerini aldirmekle belediyeleri yükümlendirmiştir.
- Sağlık kuruluşları kurmak ve işletmek belediyelerin hizmetler arasındadır.
- Belediyeler, yetimler, fakirler, çocuklar ve muhtaç asker ailelerine bakmakla yükümlendirilmiştir.
- 1580 sayılı yasanın 15. maddesinin 48. fıkrası, belediyeleri kentte barınamayanları memlekete göndermek ve işsizlere iş bulmakla görevlendirmiştir.

#### Bayındırlık ve imar hizmetleri

- Belediyeler, temel kentsel altyapı hizmetlerinden olan konut, kanalizasyon, içme suyu, park, bahçe, bulvar, cadde, meydan, çöp toplamak ve imha etmek veya değerlendirmek, inşaat izni vermek ve kontrol etmek, gece konu yapımasını önlemek alanlarında Belediye yasaı ve imar yasaınca yükümlü kılınmıştır.
- 1580 Sayılı yasanın 15. maddesinin 36. fıkrası belediyeleri, liman teşkilatının bulunmadığı yerlerde iskele yapmakla yükümlendirilmiştir.

#### Eğitim ve kültürel hizmetler

- 222 sayılı İlköğretim Yasası belediyeleri, okul öncesi kuruluşları açmakla, yetiştirici kurs ve sınıflar açmakla, mülkiyetindeki arsaları ilköğretim okullarının yapımı için tahsil etmekle görevlendirmiştir.
- Belediyeler gerek kendi personeline gerekse ve kadınlarına yönelik kurslar açabilir.
- Belediyeler 1580 Sayılı Yasası'nın 15. madde 3. fıkrasının göre kitaplıklar; 46. fıkrasına göre yarış yerleri işletmeciliği; 54. fıkrasına göre semt stadyumları kurmak ve işletmek; 59. fıkrasına göre müzik ve tiyatro; 1593 sayılı Yasası'nın 168. maddesine göre spor ve oyun yerleri açmak ve bu alanda belediyeler hizmet vermek zorundadır.

### Tarım hizmetleri

- Belediyeler, bulaşıcı hastalıklara karşı belde hayvanlarının korunması için önlemler almakla yükümlendirilmiştir.
- Belediyeler, hayvan ürünlerinin hazırlanmasını sağlayacak denetim yapmak ve tesis oluşturmakla yükümlüdür.
- Belediyeler, gıda kontrol laboratuvarları yapmak ve işlemekle görevlidir.
- Belediyeler, tedaviye yönelik veterinerlik hizmetleri vermekle yükümlüdür.

### Ekonomik hizmetleri

- Mezbaha yapmak ve işletmek,
- Hal, pazar yerleri, sergi, panayır, fuarlar açmak, işletmek ve denetlemek,
- Zahire depoları yapmak ve işletmek,
- Halkın önemli bazı ihtiyaç maddelerinin üretimi ve alımını yapmak,
- Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 59. fıkrasına göre halkın dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını karşılamasıyla ilgili tesisler kurmak ve işletmek,
- Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 70. fıkrasına göre belediyeler kent bankaları kurabilir.
- Patlatıcı maddelerin depolarını yapmak ve işletmek,
- Ekonomik teşebbüslerde bulunmak, yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetlerin üretimini ve alımını sağlamak.

### Ulaşım hizmetleri

- Belediye Yasası'nın 15. maddesi 9. fıkrasına ve 19. maddesinin 5. fıkrasına göre; belediyeler, belde sınırları içinde yük ve yolcu taşıt aracı sağlamak ve işletmek yetkisine sahiptir. Özel teşebbüslerce tekel niteliği olmamak şartıyla gerçekleşmesine izin verebilirler.
- Belediye Yasası'nın 83. maddesinin 7. fıkrası, 70. maddesinin 8. fıkrası ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri yasasının 97. maddesi belediyeleri belde

sınırları içinde özel teşebbüsçe işletilen yolcu araçlarında uygulanacak ücretleri tespit etmekle yükümlendirilmiştir.

- 1580 sayılı yasanın 15. maddesinin 9. fıkrasına göre belediyeler, belediyeden izin almadan kent içinde yolcu taşıtmamakla yükümlüdürler. Ayrıca taşıt araçlarının temizliğine ve dayanıklılığına ait denetimleri yapmak, ücret tarifelerinin uygulanıp uygulanmadığını gözetlemek ve bu konularda ilgili işlemleri yürütmek ve izin vermek görevleri belediyelere verilmiştir.
- İmar yasasında belediyelere, trafik güvenliğini düzenleyici, kamuya ait yeşil alan, meydan, park işletmeciliği, yer ve tesislere ait bölge ayırmak ve bunlara ait uygulamaları işlemekle yükümlü tutulmuştur.

#### Esenlik hizmetleri

- Belediye Yasası'nın 19. maddesinin 2. fıkrası, 70. maddesinin 15. fıkrası, 83. maddesinin 6. fıkrası; 1608 sayılı yasanın 2. maddesi ve 1593 sayılı yasanın 266. maddesi belediyeleri, beldenin esnekliğine ilişkin düzenleyici metinler hazırlamak ve uygulamak; mülki amirlere işbirliği yapmakla yükümlü tutulmuştur.
- Belediye Yasası'nın 15. maddesinin 19. fıkrası, 19. Maddenin2. fıkrasına göre de belediyeler, beldede yasaklama ile ilgili düzenlemelerde bulunmak ve uygulamakla yükümlü tutulmuşlardır.
- Belediye beldeyi yangından korumak için itfaiye örgütü kurmak, kent halkını yangın ve sel felaketlerine ilişkin kaygılarını azaltıcı tedbirler almakla görevlidir.

#### Çeşitli hizmetleri

- Belediyeler turistik tesisler kurup işletebilirler.
- Belediyeler fuarlar düzenleyebilir.
- Ücret karşılığında kendi araçları ile ilan ve reklam hizmetleri verebilir.
- Yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer yasaların çeşitli yayınlar yoluyla halka duyurulmasını sağlamakla görevlidir.

- Tanıtma ve propaganda çalışmaları yapabilirler.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın 6. maddesinde verilen Büyükşehir Belediyelerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin dışında kalan ve yürürlükteki yasıyla belediyelere verilen tüm görevler ilçe belediyelerince yürütülmektedir.

Ancak 3030 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyelerine verilen yeşil alan, park, bahçe yapımı ile bazı sosyal ve kültürel hizmetler ilçe belediyelerince de yapılabilmektedir.

Ancak, yine Belediye yasasının 19. maddesinin "Belediyelerin zorunlu hizmetleri yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunmak, belde halkının sağlık ve esenliğini korumak amacıyla yasaların verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek, belediye yasakları koymak, aksine davrananları cezalandırmak... belediyelerin hakkıdır." diye belirtilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim sisteminin en belirgin bir grup sorunu hizmetler ve idari vesayetle ilgilidir. Belediyeler hizmet bölüşümü yönünden daha iyi haldedir. Böyle olmasına rağmen, belediye hizmetleri bakımından da kimi durumlarda belirsizlik ve merkezi yönetim ile ikilemler ve geçişimlerde olmaktadır<sup>92</sup>

### 3.1.1.2. Normal belediyelerin gelirleri

Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden ayrılan pay

1981 yılında belediyelere çeşitli yasalarla sağlanan gelirler, bu yılda çıkarılan 2380 Sayılı Yasa ile bir araya toplanmıştır. Bu yasa, 1981 yılından yani yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç kez değiştirilmiştir. Bu değişiklikler 2464 sayılı yasa, 3004 Sayılı Yasa ve 3239 sayılı yasalarla gerçekleştirilmiştir. 3239 sayılı yasaya göre,

<sup>92</sup> Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği, Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler (İstanbul: Eylül (1995), s.33.

belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsil toplamı üzerinden %9.25 oranında pay verilir<sup>93</sup>.

Bu pay, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrindeki hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılır. İller bankası kendisine borçlu belediyelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu belediyelere ayrılan paylardan kesmeye yetkili kılınmıştır<sup>94</sup>.

Bu yasa, belediyelerin devletten alacaklarının ödenmesinde ortaya çıkabilecek aksaklıkları önlemek için yaptırımlar getirmiştir. Örneğin İller Bankası verilen süre içinde payları ilgili belediyelere göndermediği takdirde bu payı %10 fazlasıyla ödemek zorundadır. İller Bankası'ndaki hesaba yatırmayan saymanlardan da bu pay %10 fazlasıyla tahsil edilir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan paylar son düzenlemede üç bölümde ele alınmıştır.

Birinci bölümde %9.25'lik payın %6'nın nasıl kullanılacağını açıklanmıştır. Bu pay Büyükşehir Belediyelerinin dışında kalan belediyelere son nüfus sayımındaki nüfus oranında bölüşümü yapılır.

2380 Sayılı Yasa'nın ikinci bölümünü, fonların %3'ü oluşturur. İkinci bölüme göre "Belediyeler Fonu" adı altında İller Bankasındaki hesabına yatan %3'lük paylar, bütün belediyelere nüfusları ne olursa olsun İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan haritaları, imar planları, her türlü tesisleri ve bunlara ait projeler için kullanılır. Bu fondaki İstanbul Boğaziçi İmar Müdürlüğünün payı olan %2'lik kısmı İller Bankası sermayesine eklenmektedir.

Yasanın üçüncü bölümünde %0.25'lik payı oluşturmaktadır. Yasa bu payı, il özel idarelerinden gelen %0.30'luk pay ile birleştirmiştir. Böylece %0.55'lik fonun %0.15'lik bölümü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından belediyelerin imar

<sup>93</sup> Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa 2380 Sayılı Yasa 1981.

<sup>94</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e., s.165.

uygulamaları için kullanılır. Geri kalan %0.40'lık bölümü de İçişleri Bakanlığı tarafından yerel yönetimleri için kullanılır<sup>95</sup>.

Yasada belediyeler fonunun kullanımı esasları şöyle tespit edilmiştir. Belediyeler fonunun kullanım esasları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanan ve 1985 yılında yürürlüğe giren bu yönetmeliğe göre bu fonlar, belediyelerin harita, imar planları, içme suyu, kanalizasyon, çeşitli yapı ve tesisler benzeri işlere ait plan ve projelerle, belediyelerin hizmet alanlarında kalıp, İller Bankası'nın yıllık yatırım programlarına alınan diğer işler için kullanılır.

Bilindiği gibi genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %0.25'ine karşılık gelen bölümü de, İçişleri ve Bayındırlık ve İskan bakanlığı emrinde, "Yerel yönetimler fonu" ,belediyelerin yapmakta oldukları belediye hizmet binası,fırın,un değirmeni,Pazar yeri, hal, dükkan, otel, düğün salonu, kaplıca tesisi, mezarlık, belediye parkı, koruluk, kitaplık, spor tesisi, akaryakıt, patlayıcı madde deposu, mezbaha, otogar ve otopark gibi işlerinin tamamlanması için kullanılır. Ancak, belediyeler sıralanan bu işlerden bir hizmeti bitirmek için aldıkları payı kullanıp hizmet bittikten sonra başka bir hizmet için yardım isteyebilirler. Dolayısıyla belediyeler aynı anda birçok hizmetin bitirilmesi için yardım alamazlar.

26.03.1989 tarihinden sonra belediyelere verilen genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile fonlardan yapılacak yardımlar, merkezi yönetim tarafından sıkı bir disiplin altına alınmıştır. İller Bankası'nda bloke edilen paylar ile fonların %100'ü belediyelerin devlete olan borçlarına mahsuben kesilmiştir. Bunun iki nedeni vardır. Bunlardan birisi merkezi yönetimle belediye organlarının farklı siyasi partilerden oluşu, diğeri de mali disiplindir.

**Belediye gelirleri yasası ile sağlanan gelirler**

<sup>95</sup> Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 78.



26.05.1981 tarih ve 2464 Sayılı Belediye Yasası'nın, birinci kısmını belediye vergileri, ikinci kısmını belediye harçları, üçüncü kısmını ise harcamalara katılma payları oluşturmuştur.

2464 Sayılı Yasası'nın birinci kısmı İlan ve Reklam Vergisi ,Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi,Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi hakkında hüküm vermiştir.

Avrupa Topluluğu ve Avrupa Konseyi'ne üye olan ülkelerde yerel yönetim gelirleri genel olarak yerel vergiler ile merkezi yönetim tarafından verilen paylardan meydana gelmektedir. Yerel vergi denildiğinde, oranların serbestçe yerel yönetim tarafından hem saptanıldığı hem de toplandığı vergiler anlaşılmaktadır. Ama, tüm ülkeler merkezi yönetim tarafından alınan ve yerel yönetimlere dağıtılan vergiler mevcuttur. Burada ki amaç, yerel yönetimler arasındaki eşitsizliği, bir ölçüde merkezi yönetimin payları ve yardımları yolu ile gidererek adaleti sağlamaya çalışmaktır.

Bu vergilerin esasları kısaca şu şekilde açıklanabilir:

İlan ve reklam vergisi:

Belediye sınırlarıyla mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam bu verginin konusunu oluşturur.

Mücavir alan imar yasası bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş olan alanlardır. Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması şart değildir. Bununla birlikte alanlar köyleri de kapsayabilir.

Buna göre, ilan ve reklam vergisinin, mücavir alanlarda yapılacak ilan ve reklamlardan alınabilmesi için, bir kısım belediye hizmetlerinin bu alanlara götürülmesi gerekmez. Bu alanlarda belediye hizmetleri sunulmamış olsa bile İlan ve Reklam Vergisi alınacaktır.

Yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklam kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişiler bu verginin yükümlüsüdür.

İlan ve reklamın mutlaka bir levha üzerinde bulunması gerekmez. Dağıtılması ya da iş yeri önünde bir direğe flama şeklinde asılması, bez Örneğin elektrik direklerine yapıştırılması veya el ilanı şeklinde afişle ilan yapılması şeklinde olabilir.

Yasa metnindeki “her türlü” ifadesi uygulamada anlaşmazlıklara neden olmaktadır. Bu konuda Danıştay’a intikal eden dava konuları şunlardır:

Mağazalarda paketlemede kullanılan naylon poşet çantalar üzerine yazılı ve işletmeyi tanıtıcı işaretlerin, Reklam Vergisi kapsamına girmediği; fabrika binası önündeki bayrak direğine asılı bulunan ve firmanın amblemini taşıyan flamanın ilan ve reklam vergisine tabi tutulması gerektiği; özel televizyon kanallarında yayınlanan reklamların ilan ve reklam vergisine tabi olmadığı sonucuna varılmıştır.

Eğlence vergisi:

Ulusal bayramlar yada tarihi özellik taşıyan günler nedeniyle genel ve katma bütçeli yönetimler, yerel yönetimler ve bunların birlikler tarafından düzenlenen kazanç amaçlamayan tören, sergi,, şenlik, festival. Alkollü içki içilmeyen kahvehane ve benzer yerlerin dışında eğlence yerleri işletenlerden alınır.

Eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler bu verginin yükümlüsüdür.

Haberleşme vergisi:

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde Posta, Telgraf, Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faks mili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil hariç), bu verginin konusunu oluşturur.

Vergiye konu olan ücretleri tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresi bu verginin yükümlüsüdür.

Elektrik ve tüketim vergisi:

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi bu verginin konusudur.

Elektrik ve havagazını tüketenler bu verginin yükümlüsüdür.

Yangın sigortası vergisi:

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler, bu verginin yangın sigortası vergisine tabidir.

Sigorta şirketleri bu verginin yükümlüsüdür.

Çevre temizlik vergisi:

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan, konut, işyeri ve diğer biçimlerde kullanılan binalar, verginin konusunu oluştururlar.

Her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlar bu verginin yükümlüsüdür. Boş bulunan binalarda bu verginin yükümlüsü, binaların malikleri veya malik gibi tasarruf edenlerdir.

Belediye Gelirleri Yasası'nın ikinci kısmı da Belediye harçlarına yer verir. Bunları, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetim Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri

Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İmarla İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı oluşturur.

Bu harçların esasları şu şekilde açıklanabilir.

#### İşgal harcı

- Pazar ve panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,
- Yol, meydan, Pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının, herhangi bir amaç işgali,
- Motorlu kara taşıtlarının şehir merkezindeki park yerleri, cadde ve sokaklar üzerinde park etmeleri,

Bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Yalnız bu işgallerin yetkili mercilerden izin alarak geçici olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Yukarıda sayılan yerlerin izinsiz işgal edilmesi halinde yükümsüzlüğü ortadan kalkmaz.

Motorlu kara taşıtlarından işgal harcı alınabilmesi için;

- Belediye sınırları içinde bulunması (mücavir alanlar harca tabi değildir),
- Motorlu kara taşıtlarının park etmelerine ayrılması,
- İl trafik komisyonunun görüşünün alınmış olması,
- Taşıtlar tarafından çalışma saatleri içinde işgal edilmesi gerekmektedir. Harcın konusunu sadece motorlu kara taşıtları girmektedir. Deniz ve hava taşıtları ile bisiklet ve motosikletlerden işgal harcı alınamaz.

Her türlü işgallerin geçici bir süreyle olması gerekir. İşgalin devamı halinde, kira ve ecrimisil alınır. Mesela belediyenin özel mülkü olan arsanın işgali nedeniyle işgal harcı alınamaz.

İşgal harcının yükümlüsü, yukarıda belirtilen yerleri, belirtilen amaçlarla ve izin alarak geçici olarak işgal eden gerçek veya tüzel kişilerdir.

**Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı**

Hafta Tatili ve Ulusal Bayram günlerinde çalışmaları, belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi bu harcın konusunu oluşturur.

Yasada sözü geçen Hafta Tatili ve Ulusal Bayram günlerinin hangileri olduğu 394 sayılı Hafta Tatili hakkında yasa ve 2429 Sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkındaki Yasa'da belirtilmiştir.

394 Sayılı Hafta Tatili Hakkında Yasa'nın 1. maddesi nüfusu, 10.000'den fazla olan şehirlerde (belediyelerde), tüm fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari tüm müesseselerde, işin haftada 1 gün tatil edilmesini hüküm altına almıştır. Hafta tatili olarak da Pazar günü kabul edilmiştir.

Nüfusu 10.000'den az olan yerlerde hafta tatili uygulaması yapılıp yapılmayacağı konusunda o yerin belediye meclisi yetkilidir. Bu yerlerde tatil uygulaması yapılmasına karar verildiği takdirde, harç alınması da söz konusu olacaktır.

2429 Sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkındaki Yasa'ya göre, ulusal bayram günü olarak 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı, genel tatil günü olarak da 23 Nisan Çocuk Bayramı, 19 Mayıs Gençlik ve Spor Bayramı, 30 Ağustos Zafer Bayramı, Ramazan Bayramı, Kurban Bayramı ve 1 Ocak Yılbaşı tatilidir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının yükümlüsü, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir.

**Kaynak suları harcı:**

Özel kaplarla doldurularak satılacak olan kaynak sularının, belediyelerce denetlenerek, hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde, bu kaplara özel işaret konulması, Kaynak Suları Harcına tabidir. Buna göre, belli bir kaynaktan kaplara doldurulup satılan tüm suların maliyeti ne olursa olsun harcın konusunu teşkil etmektedir. Harcın doğması için aranacak başlıca koşullar şunlardır:

- Kaynak sularının özel kaplara doldurulması gerekir. Özel kaplardan kasıt şişe, cam, galon, damacana ve benzeri kaplardır.
- Kaynak sularının satılmak amacıyla özel kaplara doldurulması gerekir. Yani satış amacı olması gerekir.
- Kaynak sularının ve özel kapların belediyece denetlenmesi ve suların hangi kaynaklara ait olduğunu gösterecek şekilde kaplara özel işaretler konulması gerekir.

#### Tellallık harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağlı olarak belediye görevlisi veya tellalı bulunduran sair yerlerde, gerçek veya tüzel kişiler tarafından her ne suretle olursa olsun her çeşit menkul veya gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı tellallık harcının konusunu oluşturur.

Bir haberi veya satılacak bir malı, çarşı pazar dolaşp bağıarak halka duyuran kimseye tellal denir.

Harcın doğması için aşağıdaki koşulların varlığı gerekmektedir:

- Satışın belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yapılması gerekir.
- Belediyelere ait hal, balıkhane veya mezat salonlarında yapılan her türlü menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışının yapılması gerekir.

- Belediyelere ait olmayan hal, balıkthane, mezat salonları ve sair yerlerde yapılan satışlarda ilke olarak harca tabidir. Ancak, bu gibi yerlerdeki satışlarda belediye görevlisi veya tellalın bulundurulması gerekmektedir.
- Açık arttırma, eksiltme, kapalı zarf, pazarlık veya teklif alma usulleriyle yapılan satışlarda harca tabidir. Ancak, mal ve mahsul satışı niteliğinde olmayan inşaat, onarım, nakliye gibi hizmetler için yapılacak ihaleler harcın konusuna girmektedir.

Tellallık harcını, mal ve mahsullerini satan gerçek veya tüzel kişiler ödemekle yükümlüdür. Gerçek veya tüzel kişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediyeye veya mahallin belediye ilgililerine haber vermekle görevlidir. Haber vermediği takdirde harç %50 fazlasıyla tahsil olunur.

Satışı yapılan menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin mülkiyetinin kime ait olduğunun önemi yoktur. Satış yapılan şeyler devlet ile özel idarelerine sair kamu kuruluşlarına ait olabilir. Yasada bu konuda bir istisna yada muafiyet hükmü getirmemiştir.

#### Hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak özel kişi ve kuruluşlara tesis edilen mezbaha ve kenarlarda kesilen hayvanların, kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları veya mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırları içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından muayene ve denetlenmesinden alınan harçlar bu harcın konusunu oluşturur.

2678 sayılı yasaya resmi ve özet kombinalar bu harçtan muafır.

Gerek özel gerekse belediyelerce kurulan mezbahalara kesim yapılan hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayeneleriyle, diğer yerlerde kesilmiş olup belediye sınırları

içinde satışı sunulan etlerin sağlık bakımından muayeneleri, bu harcın konusunu teşkil etmektedir.

1580 Sayılı Belediye Yasası belediyelere, fenni ve sıhhi şartlarda haiz mezbahalar yapmak ve işletmek görevi verilmiştir.

Belediyelerin idaresindeki bu yerlerde kesimi yapılacak hayvanların veterinerler tarafından kesim öncesi muayenelerinin yapılması ve kesimde etlerin denetlenmesi işlemleri bu harca tabidir. Kesimden sonra denetlenen etlerin üzerine görevli belediye memurları tarafından damga konulur. Bu tür yerlerde kesilecek hayvanların sahiplerinden menşe sahadatnamesi istenir. Yine belediye sınırları dışında kesilen fakat belediye sınırları içinde satışı sunulan etlerin insan sağlığına uygun olup olmadığı, belediye veterineri tarafından incelendikten sonra, üzerine damga konulmak suretiyle izin verilir. Harç, belediyenin verdiği hizmetin bir karşılığı olarak getirilmiştir.

Harcı, hayvan veya et sahipleri ödemekle yükümlüdür. Yan bunların sahiplerinin gerçek veya tüzel kişi olmalarının yada özel veya resmi kuruluş olmalarının harca tabi olmak bakımından bir önemi yoktur.

#### Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı

Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçülerin ilgili ölçeklerin ilgili yasa ve tüzük hükümlerine göre damgalanmasından alınan harçlar bu harcın konusunu oluşturur.

Belediyelerin ölçü ve tartı aletleri üzerindeki denetleme yetkisi 1580 sayılı belediye yasasından kaynaklanmaktadır. Ölçü ve Ayarlar yasası ve bu yasaya dayanılarak çıkarılan Ölçüler Tüzüğü'ne göre, belediyeler bu yetkilerini değişik şekilde kullanmaktadır

#### Bina inşaat harcı



Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaat (ilave ve tadilat dahil), inşaat ruhsatının alınmasında gösterilen oran ve hadlerde belli tarifeler üzerinden alınan harçlar bu harcın konusunu oluşturur.

İnşaat ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır. Daha önceden ruhsata bağlanmış olan yapılarda bir değişiklik yapılabilmesinde, yine belediyeden alınacak izne bağlıdır. Bu yeni izin sırasında, inşaat alanında bir artış olup olmadığı, bağımsız bölümlerin brüt alanlarında bir artış meydana gelip gelmediği bakılır. Bir artış söz konusu ise, yeni durumu göre hesaplanacak harç miktarından, daha önce ödenmiş olan önceki alana göre biraz azalma söz konusu ise, tahsil edilmiş olan harçtan bir iade yapılmaz.

Belediyenin mücavir alanlarda yapılan bina inşaatlarından harç alabilmeleri, ancak bunlara belediyelerce hizmet götürülmüş olmaları şartıyla mümkündür. Bu hizmetlerde; taşıtların gidebileceği yolun yapılmış olması ve halkın kullanımına sunulmuş temiz ve sağlıklı bir içme ve kullanma suyunun getirilmiş olmasıdır. Bu hizmetler getirmediğçe mücavir alanlarda yapılan bina inşaatlarından harç alınmaz.

Bina harcının yükümlüsü belediyeden, adına inşaat ruhsatı (ilave alan ve tadilat ruhsatları dahil) olan kişilerdir. Eğer inşaata ruhsat alınmadan başlanmış ise, bu durumda harcın mükellefi, ruhsatı almak zorunda olan kimsedir. Binanın kullanım tarzının değiştirilmesi halinde de bu harcın mükellefi bina sahipleridir.

#### Kayıt ve suret harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suret ile gayrimenkuller ile ilgili harita, plan, proje ve kroki suretlerinin verilmesi bu harcın konusunu oluşturur.

Bu harç ilgiliye verilen örneklerin her sayfası için ayrı ayrı alınacaktır. Harcın hesaplanmasında, bir tam sayfadan az kısımların, tam sayfa olarak kabul edilecektir.

Kayıt ve suret olarak; makbuzlar, meclis ve encümen kararları, her türlü yazı suretleri, beyanname, bildirim, evlenme ile ilgili yazılar vb. sayabiliriz.

Plan, harita ve krokilerle ilgili suretler için alınacak harç, bunların m<sup>2</sup>'si üzerinden hesaplanacaktır. Alanın 1 m<sup>2</sup>'denaz olduğu durumlarda hesaplama 1 m<sup>2</sup> üzerinden yapılacaktır.

Belediye dışında belediyelere bağlı kuruluşlardan istenecek kayıt ve suretler için da harç alınacaktır. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bir kuruluşu olan Ankara Sular ve Kanalizasyon İdaresi'nden istenecek bir kayıt örneği, Kayıt ve Suret Harcı'na tabi olacaktır.

#### İmarla ilgili harçlar

İmar yasası gereğince aşağıda belirtilen harçlar belediyece tahsil olunur.

İmar sınırları ve mücavir alanlar içinde İmar yasasına göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip parselasyon işlemleri "Parselasyon Harcı'na (teşvik belgesini haiz organize sanayi bölgeleri hariç olmak üzere) tabidir.

Parselasyon, bir taşınmazın, onaylı 1/1000 ölçekli imar uygulama planları gereğince, tapuya tescil edilecek ve üzerinde imar yasasına uygun inşaat yapılabilecek parçalara bölünmesidir. İlk kez yapılan parselasyon işlemlerinde, harcın hesabında, parselasyon sonrası kalan net alan (yol ve yeşil alanlar çıktıktan sonraki) dikkate alınacaktır. Harç m<sup>2</sup> üzerinden, konut ve ticaret bölgeler için ayrı miktarda alınır. Harç parselasyon planlarının belediye meclisleri tarafından onaylanması ile doğmuş olur.

Kesilecek ifraz ve tevhid kararları "İfraz ve Tevhid Harcı'na tabidir. Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki arazi ve gayrimenkullerle ilgili olarak, belediye encümenlerince alınacak ifraz ve tevhid kararları, bu harca tabidir. İfraz ve tevhid, belediyelerce resen yapılabileceği gibi ilgililerin müracaatları üzerine de yapılabilir

İfraz, bir gayrimenkulün İmar Yasası yönünden inşaata elverişli parsellerle bölünmesi, Tevhid. birden fazla parselin üzerinde bina yapılabilecek şekilde birleştirilerek, tek bir parsel haline getirilmesidir. Bu harç ifraz ve tevhid edilen arazinin m<sup>2</sup>'si üzerinden, konut ve ticaret bölgeleri için ayrı miktarda alınır.

Proje tasdik işlemleri "Plan ve Proje Tasdik Harcına"na tabidir. Harç, yapı ruhsatı almak üzere belediyeye verilen dilekçe ekindeki, mimari, statik, elektrik ve tesisat projelerinin tasdiki sırasında alınır. Harç, inşaat alanının m<sup>2</sup>'si üzerinden, ticaret ve konut alanları için ayrı ayrı olmak üzere alınır.

Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ve toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni" ve "Toprak Harfiyatı Harcı"na tabidir. Bu harç toprak harfiyatının beher m<sup>3</sup>'den, kanal açmanın da beher m<sup>2</sup>'sinden alınır.

Belediyelerce verilecek yapı kullanma izinleri "Yapı Kullanma İzni Harcı"na tabidir. Bu harç inşaat m<sup>2</sup>'si üzerinden, izin verilmesi sırasında peşin olarak tahsil edilir.

#### İşyeri açma izni harcı

Belediye sınırları içinde veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılması, işyeri açma izni harcının konusunu oluşturur.

Bir defaya mahsus alınan bir harçtır. Mücavir alanlarda açılacak işyerlerinden alınabilmesi, o yerlere belediye hizmetinin götürülmüş olmasına bağlıdır. Açılmış bir işyeri faaliyet türünün (iş türünün, kırtasiyecilikten bakkaliyeciliğe) yen bir işyeri açma sayıldığı için, bu durumda yeni bir müracaat yapılması ve harç ödenmesi gerekmektedir.

#### Muayene, ruhsat ve rapor harcı

Bu harcın konusu:

- Mevzuat gereğince alınması zorunlu muayene veya fenni konularla ilgili tahlillere,
- İsteğe bağlı olarak belediyeler veya bağlı kuruluşlar tarafından verilecek; muayene ve sağlıkla (tıbbi, baytari) veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olan,
- 2464 Sayılı Yasa ile ayrıca harca tabi tutulmamış bulunan; ruhsatlar, raporlar ve belgeler teşkil etmektedir.

Bunlarla ilgili örnek verecek olursak;

- Halkın eğlenmesine mahsus, sinema, tiyatro, bar, meyhane, kahvehane ve benzeri yerlerin işletilmesi için verilecek izinle ilgili belgeler,
- Suların temiz olup olmadığına ilişkin olarak yapılan tahliller sonucu verilen ruhsat, rapor ve belgeler.

Sağlık belgesi harcı

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla özel yasa gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak zorunda olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri “Sağlık Belgesi Harcı”nın konusunu oluşturur.

Harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir.

Belediye Gelirleri Yasa'nın üçüncü kısmı Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payları oluşturur.

Bu harcamalara katılma paylarının esasları şu şekilde açıklanabilir.

Yol harcamalarına atılma payı

Emlak vergisi bina ve arazi ile arsa vergilerinden oluşmaktadır. Vergi gelirler, içinde önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, toplumun tüm kesimlerini daha yakından ilgilendirmektedir.

Emlak vergileri 1970 yılına kadar taşınmaz malların değeri veya safi olmayan gelirleri üzerinden alınmakta idi.

Bir yerel vergi olan Emlak Vergisi merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasında en çok yer değiştiren bir vergi türüdür. Ülkemizde gerek bina gerekse arazi ve arsalar, 1971 tarihine kadar il özel idarelerince tarh, tahakkuk ve tahsil ediliyordu. 1985 yılına kadar vergi daireleri yetkili kılındı. 1985 yılında yayınlanan yasa ile bu yetki belediyelere devredildi.

Emlak vergisi bina ve arazi vergilerinden oluştuğuna göre bu vergiler üzerinde kısaca açıklamalar yapılmıştır.

#### Bina vergisi

Bina vergisi Türkiye sınırları içindeki, kime ait olursa olsun, tüm binalarda alınmaktadır Türk vatandaşı olmayanlar da bu verginin yükümlüsüdür. Bina vergisinin yükümlüleri öncelikle binanın sahibidir. Tapuda bina kimin adına kayıtlı ise bina o kişiye aittir. Binanın sahibinin yanında binanın intifa hakkı sahibi de olabilir. Bu gibi durumda ise bina vergisinin yükümlüsü intifa hakkı sahibi olacaktır. Her ikisi de yoksa binaya sahibi gibi tasarruf edenler yükümlü olarak kabul edilmektedirler.

Binaya ortak halde malik olanlardan her biri hisseleri oranında bina vergisinin yükümlüsü sayılırlar. Birden fazla kişi katılması halinde bir binaya sahip iseler, maliklerinden her biri binanın tüm vergisini yükümlüsü olarak kabul edilirler

#### Arazi vergisi

Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar, arazi vergisinin konusunu oluşturmaktadır. Arazi, vergi hukukunda arz üzerinde sınırları dağ, çit, duvar ve yol gibi tabii veya suni işaretlerle çevrili bulunan yeryüzü parçası olarak tanımlanmaktadır. Arsa ise, belediye sınırları içinde belediyeler tarafından parsellenmiş arazi olarak tanımlanabilir.

Yalnız Bakanlar Kurulu Yasası ile kendisine verilen yetkiye dayanarak belediye ve mücavir alan dışında bulunan deniz, göl, nehir ve ulaşım yolları kenarlarındaki bir kısım arazileri de arsa sayılmıştır.

Arazi vergisinin yükümlüler, bina vergisinde olduğu gibi öncelikle arazinin veya arsanın sahibidir. Arazinin sahibinin dışında intifa hakkı sahibi de olabilir bu gibi durumlarda ise, arazi vergisinin yükümlüsü intifa hakkı sahibidir. Arazinin sahibi ve intifa hakkı sahibi yoksa, araziye sahibi gibi tasarruf edenler yükümlü sayılırlar.

Genel olarak değerlendirme yapıldığında Türkiye’de “belediye gelirleri merkezi yönetimin tek taraflı iradesine bağlıdır.” “Merkez istediği zaman gelirleri kısmakta, istediği zaman arttırmaktadır<sup>96</sup>” biçiminde yaygılarla karşılaşılır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de devlet kaynaklarının kullanımı merkezi yönetimin elinde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin-belediyelerin, gelirleri ne zaman ve ne miktarına hükmedebileceklerini saptayanda merkezi yönetimdir.

Kentsel hizmet talebi artışı zorlamasına rağmen belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı arttırılamamaktadır. Yani Belediye Gelirleri Yasası’ndaki vergi ve harç miktarlarının önemli bir kısmını maktu olarak belirlenmesi ve yıllar itibariyle arttırılamaması, toplanacak gelirlerin tahsil giderlerini karşılamamasına yol açarak belediyelerin bu gelirlerden vazgeçmesine neden olmaktadır.

<sup>96</sup> Sami Güven, “Belediyelerin Akçalı Sorunları,” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 10, Sayı1, (Mart 1997), s.s. 18-34

Araziye müşterek halde malik olanlardan her biri hisseleri oranında yükümlüdür. İştirak halinde mülkiyet ise maliklerden her biri arazinin tüm vergisinin mükellefi olarak kabul edilirler.

Belediyeler topladıkları Emlak Vergisinin %15'ini İl Özel İdarelerine aktarmak zorundadır. Ayrıca 3030 Sayılı Yasa'nın uygulandığı kentlerde İl Özel İdareleri payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın %20'si Büyükşehir Belediyelerin payı olarak ayrılmaktadır.

Tablo2'de yerel yönetimlerin emlak vergisi gelirlerinin gelişimi ele alınmaktadır.

Tablo 2 Yerel yönetimlerin emlak vergisi gelirlerinin gelişimi ve GSMH içindeki payı

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)							
Yıllar	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
Belediye	143.8	498.5	473.9	625.7	752.0	3946.0	3000.0
İl Özel İdaresi	12.7	41.4	51.1	33.1	46.6	268.0	207.0
Toplam	156.5	539.9	525.0	658.8	798.6	4209.0	3207.0
GSMH	2235.7	3856.4	6562.5	110980.0	19965.0	38263.6	64140.0
GSMH İç. Pay. (%)	0.07	0.14	0.08	0.06	0.04	0.11	0.05

Kaynak: DPT.7.Beş Yıllık Kalkınma Planı

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

Yerel yönetimlerin Emlak Vergisi gelirlerinin gelişimini gösteren tablo 2 incelendiğinde vergi gelirlerinin gerilediğini ve GSMH içindeki payının oldukça düşük olduğu görülür.

Emlak ve teşebbüs gelirleri

Yerel yönetimler mülkiyetinde bulunan emlakların kiralanması veya satılması halinde belediyeler gelir elde eder. Ayrıca, yerel yönetimler iktisadi teşebbüsler oluşturarak da gelir elde etme şansına sahiptir<sup>97</sup>.

### Borçlanma

1980'lerin özellikle ikinci yarısından sonra yerel yönetimlerin borçlanması önemli bir finansman ögesi olmuştur. Bu da gelişmiş kapitalist ülkelerde görülen bir uygulamanın uzantısıdır. Buna göre; yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslararası mali sermayeyle daha yakın bir ilişki kurulmuştur. Çünkü artan harcama gereksinimi, merkezi yönetim yerine özel ulusal ve uluslararası sermayeye başvurmayı gerektirmiştir<sup>98</sup>.

Belediyeler, ülke düzeyinde görülen hızlı sosyoekonomik ve kültürel değişimlerden kaynaklanan sorunların yanında, hem idari ve yasal sınırlarla hem de mali yapılarının özelliklerinin ortaya çıkardığı sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu sorunların esas göstergeleri yerel hizmet ihtiyaçlarını sağlayacak gelirlere sahip olmayışları ve doğal olarak hizmetleri talep edilen miktar ve kalitede gerçekleştirilmede yetersiz oluşudur. Bu göstergeler Büyükşehir belediye birimleri açısından olduğu kadar normal belediye birimleri açısından da geçerlidir<sup>99</sup>.

Türkiye'de yerel yönetimler, uzun yıllar boyunca alt yapı yatırımlarını kamu borçları ile finanse etmişlerdir. 1980'li yılların dünyada küreselleşme süreci ile birlikte mevcut olan yapı hızlı değişmiş, kamu borçlarına rakipler çıkmıştır<sup>100</sup>.

Belediyeler, kamu tüzel kişisi olarak borçlanma yolu ile de gelir sağlayabilirler. 1580 Sayılı Belediye Yasası'nın 19. maddesinin 10. fıkrası hükmüne göre belediyeler: "1. tasdikli imar planlarının tatbiki dolayısıyla yapılacak istimlak bedellerinin tediyesine, 2. istimlakın gayesine veya imar planına uygun olarak yapılacak tesislerin meydana getirilmesine" tahsis olunmak üzere en çok 20 yılda itfa olunmak kaydıyla

<sup>97</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e., s.171.

<sup>98</sup> Birgül Güler, Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım (Ankara: TODAİE Yayını, 1992), s. 198.

<sup>99</sup> Nihat Falay, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt X, Sayı 2 (Nisan 1997), s.s. 3-13.

<sup>100</sup> Güler, Yerel Yönetimler..., s.20.



tahvil çıkartabilirler. Belediye Yasası'nın 70. maddesinin 3. fıkrası hükmü ile belediye meclislerine borç verme ve borç almada bulunmak yetkisi de verilmiştir.

Belediyeler gerek tahvil çıkararak gerekse İller Bankasından kredi alarak iç borçlanmaya gidebilirler. Ayrıca Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kefaletinde dış borçlanmaya da gidebilir.

Merkezi yönetim 1965, 1971, 1975, 1977 ve 1978 yıllarında belediyelerin bazı borçlarını ertelemekte veya ortadan kaldırmıştır. Bu biçimde uygulamaların belediyelere bir ekonomik ferahlık sağlığı gerçek olmakla birlikte, belediyelerin borçlarının bağışlanması yada ertelenmesi uygulamasının bazı olumsuzlukları meydana getirdiği unutulmamalıdır<sup>101</sup>.

#### Türlü yardımlar ve fonlar

Devlet yardımları genel bütçeye konulan ödeneklerden yada yasa kurulmuş fonlardan ödenen paralardır<sup>102</sup>.

Merkezi yönetim yerel yönetimlere daima birtakım yardımlarda bulunmuştur. Bunların istenen düzeyde olmasının nedeni, siyasal olmaktan çok malidir. Çünkü Türkiye'de merkezi yönetim maliyesinin bizzat kendisi her zaman sıkıntıdan kurtulamamıştır.

Yatırımları genel olarak desteklemek için olduğu gibi, cari harcamalara da yardım yapılabilir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden sağladıkları yardımlardan en önemlileri şunlardır: Belediye Fonu, Yerel Yönetimler Fonu, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Maliye Bakanlığı'nca yapılan yardım, DPT tarafından Kalkınmada Öncelikli İller Belediyelerine yapılan yardımlar, Turizm Bakanlığı'nca sağlanan yardımlar, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı'nca kullanılan pay ve yardımlar, Türk Sporunu Teşvik Fonu, Kültür Bakanlığı'nın kültürel

<sup>101</sup> Ruşen Keleş-Fehmi Yavuz, a.g.e., s.210.

<sup>102</sup> Fethi Aytaç, "Belediyeler Ve İl. Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri", Türk İdari Dergisi, Sayı 401 (Aralık 1993), s.541.

etkinlikler için yerel yönetimlere yardımları, belediyelere borçların tahkimi yoluyla sağlanan olanaklar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten yapılan yardım ve gerçek kişiler tarafından yapılan yardımları bu grupta toplanabilir.

Merkezi yönetim fonlar aracılığıyla yerel yönetimlere mali yardımda bulunabilmektedir. Bu yardım proje biçiminde olup, İller Bankası kanalı ile idarenin takdir yetkisine göre bölüştürülmektedir. Ancak yardım içinde yer almayan ama kredi biçiminde belediye hizmetlerine mali açıdan karşılama imkanı yaratılmaktadır. Belediyeler tahvil çıkararak da gelir sağlayabilirler<sup>103</sup>.

Belediyelere düzenli bir yardım öngören yasa hükümleri mevcut değildir. Düzensiz bir biçimde ve çeşitli merkezi yönetim birimleri aracılığıyla yapılan yardımlar konusunda ise sağlıklı siyasal bilgiler olmamaktadır.

### 3.1.1.3. Normal belediyelerin giderleri

Bütçe hukuku açısından, belediye giderleri yasa ile verilmiş olan görevlerin gerçekleştirilmesi için, belediye bütçe ile verirken yetki sınırı içinde belediye gelirlerinden harcanan paraları ifade eder.

Yine bütçe hukuku açısından belediye giderleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu giderler, Belediye Yasası'nın 117. maddesinde sayılan ve belediye bütçesine her yıl konulması gereken giderlerdir.

Ayrıca zorunlu giderler bölümü diğer yasalarda verilen hizmetlerin gerektirdiği harcamaları da içermektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlerimize yapılan gelir aktarımlarına karşılık, yerel yönetimlerimizden de merkezi yönetime hizmet veya kuruluşlara gelir transferi söz konusu olmaktadır. Bunların başlıcaları olarak şunları sayabiliriz:

<sup>103</sup> Zerrin Toprak Karaman, Yerel Yönetimler (Üçüncü Baskı, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996), s. 98.

- Belediyelerin bir önceki yıl kesin hesabından ayrı tutulacak gelirler çıkarıldıktan sonra bulunacak %5 İller Bankası Ortaklık Payı.
- 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası'nın 8. maddesinin 6. fıkrasına göre, belediye bütçesinden %2 oranında paylar.
- 3289 Sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasanın 14. maddesine göre belediye bütçesinden ayrılan %1 beden terbiyesi ve spor payı.

İsteğe bağlı giderler ise, gerçekleştirilmesi belediyelerin isteklerine bırakılmış işleri karşılamak üzere bütçeye konulan giderlerdir.

Ancak, belediyeler, bütçelerine isteğe bağlı giderleri karşılayacak ödenek koyabilmeleri için önce zorunlu giderleri karşılamak zorundadır. 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 118. maddesinin 2. fıkrasında bu konuda şu hüküm getirilmiştir; "Mecburi vazifeler ifa ve ikmal edilmedikçe, ihtiyari vazifeler için bütçeye tahsisat vaz olunmaz.

Belediye giderleri büyük bir hızla artmaktadır. Sosyoekonomik değişim sonucu belediye giderleri de artmaktadır. Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye, ortaklıklara katılma payı ve yapacakları yardımlar belediye giderlerini arttırır.

#### 3.1.1.4. Normal belediyelerin sorunları

Belediyeler, yerel hizmet sunan kuruluşlardır. Yasalarımızda çok sayıda ve birbiriyle benzerliği olmayan hizmetle yükümlü kamu yönetiminde tek yönetim belediyelerdir. Dolayısıyla Türkiye'de belediyeler hizmet devrinde oldukça cömert davranılmış, yerel nitelikleri hizmetler belediyelere bırakılmıştır. Aynı cömertlik gelir kaynaklarının bölüşümün de gösterilmiştir. Her ülkede yerel yönetimlerin kendi öz gelirleriyle devletten aldığı yardımlar ve paylar vardır. Sadece yerel gelirlere bağlılık vatandaşları dayanılmaz bir vergi yükü ile karşı karşıya bırakabilir<sup>104</sup>.

Yerel yönetimlerimizin başında gelen belediyelerimizin, "hizmet karşılığı harçlar" konusu ihmal edilmemesi gerekmektedir. Nedeni ise, bu yolla, belediyelerimizin kendi öz gelirlerini büyük oranda arttırabilirler.

<sup>104</sup> Nuri Tortop, Mahalli İdariler (4. Baskı, Ankara: Tddaie Yayını, 1991), s.39.

Belediye Gelirleri Yasası'nda yer alan bir kısım vergi tarifeleri spesifik esasa dayandırılmıştır ve bu bir iki senelik enflasyon sonucu bu tarifeler verimsiz bir duruma gelmiştir. Enflasyonun yıprattığı bu vergi tarifelerinin yeniden gözden geçirilmesi ve tarife düzenlemelerinde advalorem esaslarının benimsenmesi faydalıdır.

Ülkemizde ekonomik ve sosyal değişmeleriyle, hukuki düzenlemeleri arasında bir ilişki vardır. Dolayısıyla hukuki düzenlemeler, değişmelere uygun olarak tekrar gözden geçirilmektedir. Türkiye'de kentleşme hareketleri giderek artmaktadır. Tarımda makinalaşmanın yaygınlaşması, hızlı nüfus artışı ile kırsal bölgelerden kentlere göç başlamış ve büyük kentler kontrol edilemez durumla karşı karşıya gelmişlerdir. Bu durumun doğal sonucu olarak göç olan kentlerde nüfus giderek yoğunlaşmıştır. Sağlıksız ve denetimsiz yapılaşmalar sonucunda bu kentlerin imar, konut, ulaşım ve çevre sorunları yeni hukuki düzenlemeleri gerekli kılmış ve Belediye Yasasının sistematığının ötesinde büyük kentler için büyükşehir belediye modeline gidilmiştir<sup>105</sup>.

Büyükşehir yönetim modelinin saptanmasında olduğu kadar uygulaması da her şeyden önce yasal dayanakla olur. Bu yüzden büyükşehir yönetiminin işleyeceği ülkelerin anayasalarında engelleyici hüküm bulunmaması şarttır.

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin ana değişikliği 11 Aralık 1980 tarihli 34 nolu konsey kararıyla gerçekleşmiştir. Bu kararda büyükşehirlerin çevresindeki çok sayıdaki belediyelerin gerek görüldüğünde büyükşehirlerle bağlanması gerektiği belirtilmiştir. Büyük belediyelerin yakınlarında meydana gelmiş belediyelerin, halka gerekli hizmeti sunamadık kararın gerekçesidir. Böylece Türkiye genelinde ikiyüze yakın belediyelerinin ve yüzelliye yakın köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış, ayrıca tüzel kişilikleri kaldırılan bu belediyeler şube haline getirilmiş. İstanbul'da 13 İzmir'de 12 belediye şubesi kuruldu. Genel olarak İstanbul'da 31, Adana'da 16, İzmir'de 13, Mersin'de 11 olmak üzere toplam 145 belediye ana belediyeye bağlanmıştır.

Büyükşehirlerin yönetiminde anayasal dayanağı 1982 tarihli Anayasa'dır. Bu hususu 1982 Anayasası'nın "yerel yönetimler" başlığını taşıyan 127. maddesi

düzenlemiştir. Anayasa'nın ilgili hükmünde "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" fıkrası büyükşehir yönetiminin meydana getirilmesi ve organize edilmesi bakımından anayasal dayanağı oluşturmaktadır.

### 3.1.2. Büyükşehir Belediyesi

Türkiye'de Büyükşehir belediye yönetimi karma nitelikteki uygulamalara dayandırılmaktadır. Çünkü Türkiye'de yerel yönetimler sisteminde ne yalnız merkeziyetçilik, nede ademi merkeziyetçilik uygulanmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimler tüzel kişilikte merkeziyetçilik ile ademi merkeziyetçilik sisteminin karışımı uygulanmaktadır. Bu yönetimin en önemli özelliği; ademi merkeziyet kabul edilmekle beraber, yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulmadan bunları yeniden düzenlemek ve yeni hizmetlerle hükümlü tutmaktır<sup>106</sup>.

#### 3.1.2.1. Büyükşehir belediyelerin üstlendikleri hizmetler

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehirle bağlı ilçe belediyeleri arasındaki hizmet ve gelir bölüşümü yasal dayanağı 3030 Sayılı Yasa'dır. 3030 Sayılı Yasa büyükşehir belediyelerindeki organların, yönetim yapısının oluşması ile 1580 Sayılı Yasa'daki belediyelerin hizmetlerinin ve yetkilerinin, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında bölüşüm yasasıdır. 3030 Sayılı Yasa'da bulunmayan hizmetler için de, 1580 Sayılı Belediye Yasası hükümleri uygulanır .

Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında hizmet bölüşümünden doğan ilişkileri üst alt ilişkisi biçiminde değerlendirmek mümkün değildir. Büyükşehir ölçeğinde seçilmiş 2 ve daha fazla sayıdaki yerel yönetim kuruluşu arasında kurulması gereken tek ilişki türü karşılıklı iş birliği ve denge ilişkisi olmalıdır.

Bir belediye yönetim sisteminin değerlendirilmesi 2 ölçüye göre yapılabilir. Bunlardan birincisi etkenlik, ikincisi ise katılımıdır. 3030 Sayılı Yasa ile yürürlüğe giren 2 kademeli belediye sistemi incelendiğinde iş bölümü bakımından büyükşehir

<sup>105</sup> Ahmet Özer, "Büyükşehir Belediyesi Hakkında Kısa Bir İnceleme", İller Belediyeleri, Sayı 541 Mayıs 1993), s.203.

<sup>106</sup> Çelik, a.g.e., s.153.

belediyesiyle ilçe belediyeler arasında tam bir iş birliği yoktur. Büyükşehir belediyesinin tartışılmaz hakimiyeti söz konusudur<sup>107</sup>.

Büyükşehir belediyelerinin hizmetleri 3030 Sayılı yasa'nın 6/a maddesinde sayılmıştır. İlçe belediyeleri büyükşehirlere bırakılmayan Bakanlar Kurulu kararı ile diğer belediyelere verilen tüm hizmetleri yerine getirmekle hükümlüdür.

Bu görevleri konuları bakımından gruplandırarak sıralamak mümkündür.

Şöyle:

Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri

- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak,
- 1., 2. ve 3. sınıf gayrisihhi kuruluşların açılış ve çalışmalarını ruhsat vermek,
- Büyükşehir dahilinde su, kanalizasyon, her türlü gaz, merkezi ısıtma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak ve kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Gıda maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, tesis etmek ve işletmek,
- Çöplerin ve sanayi artıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Sosyal hizmetleri yerine getirmek,
- Her türlü dinlenme ve eğlence tesisleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

Bayındırlık hizmetleri

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,

<sup>107</sup> İlhan Telkelli, Kant Planlaması Konuşmaları, (Ankara: Tmmob, Ekim 1991), Mimarlar Odası Yayını, s. 187.

- Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,
- İlçe belediyelerinde nazım planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,
- İmar ve yapılaşma ile ilgili diğer iş ve işlemlerin ve ilçe belediyeleri imar birliklerini denetlemek (3030 Sayılı Yasa'nın uygulama yönetmeliği),
- Büyükşehir dahilindeki bulvar, meydan, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak; bakım ve onarımını sağlamak ve yasaların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak veya yaptırmak,
- Büyükşehir dahilinde kanalizasyon, su, her türlü gaz, merkezi ısıtma tesisleri kurmak veya kurdurmak,
- Yeşil alanlar, parklar veya bahçeler yapmak,

#### Eğitim ve kültür hizmetleri

- Kültürel hizmetleri yerine getirmek,
- Spor yerleri yapmak veya yaptırmak,
- Spor yerleri işletmek veya işlettirmek

#### Ekonomik hizmetler

- Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda diğer belediye hizmetlerini ve ruhsat verme işlerini yürütmek,
- Totancı halleri ve mezbahalar yapmak ve yaptırmak işletmek veya işlettirmek,
- Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Yolcu ve yük terminalleriyle çok katlı otoparklar işletmek,
- Büyükşehir dahilinde su, kanalizasyon, her türlü gaz, merkezi ısıtma ve tolu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmek, bu amaçla kurulan tesisleri işletmek veya işlettirmek,
- Spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerler işletmek;

### Esenlik hizmetleri

- İtfaiye hizmetlerini yürütmek,
- Patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek,
- Fabrika ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri ytespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,
- İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonlarını sağlamak,
- Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmetlerini yürütmek.

### Çeşitli hizmetler

- Meydan bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaralarıyla bunların üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

Büyükşehir belediyeleri yukarıda sayılan hizmetleri mali ve teknik imkanları ile nüfuz ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır<sup>108</sup>.

Uygun görülürse ilçe belediyelerinin görevlerinden bazıları, kendilerinin istekte bulunması ve mali külfetinin ilçe belediyesince karşılanması koşulu ile büyükşehir belediye meclisinin kararı ile ortaklaşa yürütülebilir. Gerekirse tamamne büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir<sup>109</sup>.

### 3.1.2.2. Büyükşehir belediyelerin gelirleri

Büyükşehir belediyesinin gelirleri aşağıda gösterilmiştir. Bunlar:

#### Devlet gelirlerinden ayrılan paylar

<sup>108</sup> Tortop, Yerel Yönetimler Maliyesi, s. 170.

<sup>109</sup> Mustafa Dönmez, "Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Hizmetlerinin Dağılımında Koordinasyonun Sağlanması", İller Ve Belediyeler, Sayı 595 (Mayıs 1995), s. 222.



- Büyükşehir belediyeleri 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Yasa'ya göre ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan yararlanacaktır. Bu yasaya göre belediyelere %9.25 oranında pay verilmektedir. Bunlardan ne kadarının büyükşehir belediyesine verileceği Bakanlar Kurulu'nun kararına bırakılmıştır. (3030 Sayılı Yasa madde 18). Bakanlar Kurulu payın oranını, 1986 yılından bu yana %35 olarak saptamıştır. Bundan ilçe ve belde belediyeleri %65 pay almaktadır,
- Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından da büyükşehir belediyelerine pay ayrılmaktadır. Bakanlar Kurulu bu payı 1985'ten itibaren %5 olarak uygulamaktadır,
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınan hisseler.

#### Çeşitli vergi gelirleri:

- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin %50'si,
- Çevre Temizlik Vergisinin %20'si,
- Emlak Vergisinden alınan pay (ilçe belediyeleri topladıkları Emlak Vergisi tahsilatından %15 il özel idareleri payı çıktıktan sonra kalanı %20'sini büyükşehir belediyelerine yatırmak zorundadır).
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar.

#### Yol, su, ve kanalizasyon harcamaların katılma paylarından sağlanan gelirler:

- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması koşuluyla yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

#### Çeşitli kaynaklardan sağlanan diğer gelirler:

- Büyükşehir dahilinde cadde, anayol ve bulvar alanlarındaki ilan asma yerler, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bayilere konulacak ilan ve reklam asma, tahsis ve bakım ücretleri,
- İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri,
- Her türlü yardımlar,
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar,
- Diğer gelirler.

### **3.1.2.3. Büyükşehir belediyelerin giderleri**

- Bu yasa ve diğer yasalarla verilen hizmetlerin gerektirdiği harcamalar,
- Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye, yapacakları yardımlar ve ortaklıklara katılma payları,
- Büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç. ve sigorta giderleri ile diğer giderleri de bunlara eklemek gerekir. (3030 Sayılı Yasa madde 19).

### **3.1.2.4. Büyükşehir belediyelerin sorunları**

Büyükşehir belediyelerine 3030 Sayılı Yasa ile çeşitli hizmetleri sunmakla değerlendirilmiştir. 1580 Sayılı Yasası'na tabi belediyelerin üstlendikleri hizmetlerden esas itibariyle farklı bir yönü bulunmamaktadır.

3030 Sayılı Yasa, büyükşehir belediye yönetim sistemi uygulamasında büyükşehir belediyesini temel hizmet birim aldığından aynı sistem içinde yer alan ilçe belediyelerine fonksiyonel açıdan tali plana itmiştir. Buda doğal olarak ilçe belediyelerinin diğer belediyelere oranla daha az hizmet üstlenmesi sonucunu doğurmuştur.

Öte yandan, esas ittifak ilçe belediyelerinin hizmet alanı içerisinde bulunan imar ve yapılaşma konusunda 3030 Sayılı Yasa uygulama yönetmeliğinde büyükşehir belediyesi lehine bazı düzenlemeler mevcuttur. Buda yıllardır büyükşehir ve ilçe

belediyeleri arasında sürtüşmelere yol açmakta ve çözüm bekleyen sorunların başında gelir.

### 3.2. İl Özel İdareleri

İller, merkezi yönetimin veya genel yönetimin bir bölümü olduğu gibi özel kişiliği bulunan, bir yerinden yönetim birimidir. İlin bu tüzel kişiliği, “İl Özel İdaresi”dir.

3360 Sayılı Yasa yürürlüğe girinceye kadar il özel idareleri ile ilgili hükümler 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Yasa”sında bulunmakta idi. İl özel idaresinin kurulması için ilin kurulması yeterlidir. Burada merkezi yönetimi taşra hizmet kuruluşlarının varlığı söz konusudur. İl özel idareleri ile birlikte aynı sahayı paylaşan bir yönetim kademesi de “il sistemi”dir. Bu yönetim birimi, merkezi yönetimin taşra teşkilatıdır. Burada taşra teşkilatının temeli il sistemi olmaktadır. Devletin taşra teşkilatında esas birim olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir.

İl özel idareleri bir anayasa kuruluşudur.

Uygulamada il özel idareleri ile belediyeler arasında bir ayrılık değil, bir birini tamamlama söz konusudur. Belediyeler bilindiği gibi şehir merkezlerini kendine alan olarak seçmişken, il özel idareleri kentlerde de faaliyet göstermekle beraber esas itibariyle kırsal alana yönelik olarak çalışmaktadır. Hizmetin yürütülmesinde bu tür yönetim birimlerine ihtiyaç olduğu bir gerçektir<sup>110</sup>.

Ayrıca, köyler ile il özel idareleri arasında organik bir bulunmaktadır. Her ne kadar ayrı yerel yönetim birimi olsalar da, aslında bu yerel yönetimler içiçe girmiş ve bütünleşmiştir. Adeta bir alt-üst ilişkisi doğmuştur. İl özel idarelerine üstlendikleri hizmetlerin çoğu köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılmaktadır.

<sup>110</sup> Bilal Eryılmaz, İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, Sayı 378, (Haziran 1998), s. 73.

### 3.2.1. İl Özel İdarelerin Üstlendikleri Hizmetler

1913 tarihli İl Özel İdaresi Yasası'nın 78.maddesinde il özel idarelerin üstlendiği hizmetleri sayılmıştır. Bu hizmetleri türleri itibariyle şu şekilde gruplandırabiliriz.

Eğitim ve öğretim hizmetleri.

İl Özel İdareleri Yasası ve 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Yasası ile ilkokulların yapım, onarım ve donatımı il özel idarelerine verilmiştir. Daha sonrada müstakil okullar ve ilköğretim okulları da dahil edilmiştir. Orta dereceli okullar ise Milli Eğitim Bakanlığı'nın yetkisinde bırakılmıştır. Böyle olmasına rağmen zaman zaman bakanlıktan gelen ödeneklerle bunların yapım ve onarım inşaatları da il özel idarelerine yaptırılmaktadır.

İl Özel İdaresi Yasası'nda eğitim ve öğretim alanındaki hizmetler; orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları açmak, ilköğretimin gelişmesi için tedbirler almak, okullar açmak ve geçici kurslar düzenlemek olarak gösterilmiştir. Günümüzde de eğitim ve öğretim hizmetleri tamamen merkezileşmiştir.

Sağlık ve sosyal hizmetler

Yasada bu yönetimlerin sağlık ve sosyal yardım hizmetleri; hastane, tımarhane, düşkünler evi, yetimler yurdu gibi sağlık ve hayır tesisi kurmak olarak sayılmıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarından sonra bu hizmetleri yürütmesi için Sağlık Bakanlığı'na devredildi.

Bayındırlık hizmetleri

İl Özel İdareleri'ne bu konuda üstlendikleri hizmetler arasında özellikle, örnek çiftlikler ve fidanlıklar kurmak, yabancı ağaçları aşılattmak, at yarışları düzenlemek, damızlık hayvan yetiştirmek, orman fidanı yetiştirmek ve parasız fidan dağıtmak gibi

konular sayılabilir. Daha sonra çıkan yasalarla bu hizmetten Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı'na devredilmiş İl Özel İdareleri bu hizmetleri yerine getirecek mali gücü kaybetmiştir.

#### İktisadi ve ticari hizmetler

Ticaret, sanayi ve ziraat odaları açmak, panayır ve pazarlar kurmak, üretim malları sergilemek için müzeler açmak; yerli malların kullanılmasına özendirme için yarışmalar düzenlemek, tarım ürünlerinin tanıtımı için festivaller düzenlemek, kredi müesseseleri kurmak, kuracılara izin vermek, tarım kredi kooperatifleri kurmak ve bu alanda öncülük yapmak.

İl Özel İdareleri'nin bu hizmetleri Cumhuriyet döneminde çıkartılan yasalarla teker teker alanların da kurulan bakanlıkların yetkisine verilmiştir. Mesleki odalarda kamu kurumu niteliğindeki hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına dönüştürülmüştür. Yasa ile kurulan mesleki kuruluşlarla Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri değişik yasal statülere kavuşturulmuştur.

#### Diğer hizmetler

İl Özel İdareleri vali ve kaymakam konaklarını inşası, döşenmesi, bakımı, valilik makam otomobilinin işletme giderleriyle valilik temsil giderlerinin karşılanması gibi sahir görevleri de üstlenmiştir.<sup>111</sup>

İl Özel İdarelerinin 1913 tarihli İl Özel İdareleri Yasası'nın 78. maddesindeki sayılan hizmetler sadece kağıt üzerinde kalmıştır. Nedeni ise adı geçen bu yasada sayılan hizmetler Cumhuriyetin başlangıcından sonra diğer kamusal kuruluş ve bakanlıkların hizmetleri arasına alınmasıdır. Ancak hizmetlerin yeni boyutlar kazanması, merkezi yönetimin üstlendiği hizmetlerinin sürekli artması ile bu il özel idarelerinin varlıklarını devam ettirmesinde yarar görülmüştür. Bu nedenle 16 Mayıs

<sup>111</sup> Nadaroğlu ve Varcan, a.g.e., s. 180.

1987 tarih ve 3360 Sayılı Yasa ile il özel idarelerinin yeterli olmayan etkinlik kazanmıştır.

### 3.2.2. İl Özel İdarelerin Gelirleri

İl Özel İdareleri gelirlerinin önemli bir bölümü, genel bütçe vergi gelirleri, tahsilat toplamı üzerinden alacakları paylarla karşılarlar. Böyle olmasının nedeni ise il özel idarelerinin öz kaynaklarının sayıca çok olmasına rağmen önemsiz gelir türleri içermesidir. Dolayısıyla çağdaş vergi anlayışı gereği yeterli gelir getiren vergilerin tümünün giderek merkezi yönetim gelirleri arasında yer almış olmasıdır. İl özel İdarelerinin gelirlerini oluşturan kaynaklar şunlardır:

Genel bütçe vergi gelirler üzerinden ayrılan pay:

Yasada son değişiklikler şöyledir: Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden il özel idarelerine verilen payın oranı %1.70 olarak belirlenmiştir. Bu pay, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İç İşleri Bakanlığı emrinde ayrı bir hesaba yatırmak üzere İller Bankası'na gönderilir. İller Bankası' dan her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 1.4'üne karşılık gelen bölümünün % 80'i İller Bankası tarafından İç İşleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre dağıtılır. % 20'si İller Bankası'nda il özel idareleri için İç İşleri Bakanlığı emrinde toplanır.

İl özel idarelerine düşen %1.70'lik paydan İç İşleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki "Yerel Yönetimler Fonu" hesabına yatırılmak üzere genel bütçe vergi gelirler tahsilat toplamının %30'unu kapsayan bir kesinti yapılır.

Bu yasanın uygulanması açısından "Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı" değimi söz konusu vergi gelirleri tahsilat toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan kısmı ifade etmektedir. Ayrıca İller Bankası, il özel idarelerinin vadesi gelmiş ve borç taksitlerini bu yönetimlere ayrılan paylardan kesmeye yetkili kılınmıştır<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> Nadaroğlu ve Varcan a.g.e., s. 180.

3239 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle taş ocakları, iskele, çeltik, akaryakıt, motorlu kara taşıt ve trafik cezalarından alınan resimler ve harçlar kaldırılmıştır.

#### Diğer gelirler

- Emlak Vergilerinden Alınan Pay: Belediyeler tarafından tahsil edilen vergi hasılatının % 15'i İl Özel İdarelerine verilmektedir.
- Taş ocakları resim ve harçları: İster özel ister kamu elinde bulunsun her türlü arazide taş ocağı, madensuyu ve kaplıca işletmesi için ruhsat vermesi dolayısıyla alınır. Gelirler içindeki payı genellikle %1.5 civarındadır.
- Çeltik geliri: İl ve ilçede çeltik tarlalarının sulanmasında yasada ön görülen esasların uygulamasını sağlamak ve denetlemek amacıyla çeltik komisyonları kurulur. Çeltik ekimi için bu komisyonlarda alınması gerekli izin verilmesi dolayısıyla alınır. Önemsiz nitelikte bir gelirdir.
- Orman ürünleri ve ürünlerin satışından verilen pay,
- Sıcak su ve madensularından alınacak harçlar,
- Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler sonucu sağlanacak gelirler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira satış vesair suretlerle değerlendirilmesinden doğacak gelirler,
- Hizmet karşılığı ücretler,
- Bağışlar: Bazen merkezi yönetimce, bazen vatandaşlar tarafından yada kurumlarca, il özel idarelerine çoğu kez koşula bağlı bağışlar yapılmaktadır.
- Giriş ücretleri: Milli Park statüsünde bulunmayan doğal güzellikler taşıyan veya tarihi harabe niteliğinde olup, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na Ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için alınacak giriş gezi ücretleridir.
- Borçlanma: İl özel idareleri ancak bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetlerinde harcanmak üzere borç alabilirler.

Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların ifasından veya satışından sağlanan gelirler, bankalardaki paraların faiz ve diğer gelirleri.

### 3.2.3. İl Özel İdarelerin Giderleri

İl özel idareleri giderlerinin illere yasayla verilmiş hizmetler için yapılması gerekir. Ayrıca giderleri, bütçe ile o işe tahsis edilmiş ödenecek miktarını geçemez. İl özel idaresinin giderlerini 3360 sayılı yasa şöyle sıralamaktadır.

- Bu yasa ve diğer yasalarla verilen yerel hizmetlerin ifası için yapılan giderler,
- Yönetim ve personel giderleri,
- İl genel meclisi ve daimi encümeni başkan ve üyelerini ödenekleri, yollukları ile diğer görevlilerin yollukları,
- Özel yasa, karar, ilan ve sözleşmelere dayanan giderler, paylar, borçlar ve ödemeler,
- Özel idare giderlerinin tahsil giderleri,
- İl özel idare mallarını vergi, resim, harç ve sigorta işlemleri,
- Yasalar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve il özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idarenin uygun bulunduğu şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet veren dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar,
- İçişleri Bakanlığı'nca çıkartılacak bir yönetmelikle esas ve usulleri belirlenecek, temsil, ağırlama ve tören giderleri,
- Avukatlık Yasası'nın 180. maddesinin göre kesinleşmiş öz gelirin binde biri oranında konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri,
- İmar yasası ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan giderler,
- Özel idare hizmetleriyle ilgili diğer giderler.

### 3.2.4. İl Özel İdarelerin Sorunları

İl özel idarelerinin hizmet alanı il sınırını aşmayan ve yerel nitelikte bir hizmet olması gerekmektedir. Bununla birlikte il sınırları içinde diğer yerel yönetim birimleriyle hizmet bölüşümün de, hizmet çatışmasının meydana gelmesine dikkat edilmelidir.



Ayrıca, merkezi yönetim üstlendikleri hizmet ile il özel idaresinin üstlendikleri hizmetler arasında ayırım yapılmamıştır. Yani il özel idaresine hizmet diye verilen her şey hemen hemen merkezi yönetimin yapması gereken hizmetlerin aynısıdır. Adeta il özel idareleri yerel yönetim birimi olmaktan uzak; merkezi yönetimin bir taşra örgütü olmuş ve örgütsüz yerel yönetim olmaktan kurtulamamıştır.

Hizmetleri ile birlikte ekonomik kaynakları da elinden alınarak sembolik birer yerel kuruluş olarak bitkisel hayatını devam ettirmeye çalışan il özel idareleri, 3360 Sayılı Yasa'yla tasviye edilmekten kurtulmuşlardır. 3360 sayılı yasa il özel idarelerini sadece üstlendikleri hizmetleri genel olarak saydıktan sonra, bu hizmetlerin yerine getirilip getirilemeyeceğini Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakmıştır.

### 3.3. Köy Yönetimleri

Köy Yasası, "ikibinden az nüfuslu" olan, "ortak malları"yla, konut ve tasarım işletmeleri bulunan bir topluluk, taşınır ve taşınmaz malları bulunan ve yasayla kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık olarak tanımlanmıştır. Böylelikle, köy bir tüzel kişilik kazanması ve yerel yönetim niteliğine kavuşması 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasası'yla gerçekleşmiştir<sup>113</sup>.

#### 3.3.1. Köy Yönetimlerin Üstlendikleri Hizmetler

Çoğunluğu Köy Yasası olmak üzere çeşitli yasa ve yönetmeliklerle köy yönetimine 115 ayrı görev verilmiştir.

Köy Yasası'nın 12. maddesine göre, köy işleri, zorunlu işler ve isteğe bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yasa'nın 13. maddesinde sayılan zorunlu hizmetler olarak gösterilen 37 tür hizmetin çoğu temizlik, sağlık, tarım, bayındırlık, eğitim, yol ve su hizmetleriyle ilgili işlerdir. Bu hizmetlerin çoğu zamanla merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Köy okullarının yapım giderleri, köy yollarının yapım ve onarım hizmetleri bu hizmetlerden bazılarıdır.

<sup>113</sup> Köy Yasası (442 Sayılı Yasa), 1924.

Aynı Yasa'nın 14. maddesinde sayılan isteğe bağılı hizmetleri ise 32 tür hizmet olarak yine sayılma yöntemiyle belirlenmiştir. Bu işler niteli itibariyle zorunlu işlere çok benzemekte ise de, isteğe bağılı işler daha çok köyün geliştirilmesi ve güzelleştirilmesiyle ilgili hizmetlerden oluşmaktadır. Köyün zorunlu olmayan hizmetleri Köy Yasası'nda yer almasının amacı, köyün yaşam seviyesini çağdaş ulaştırmaktır. Köy Yasası bu nedenle ilerici görüşle hazırlanan bir yasadır.

İhtiyaç ortaya çıktığında ise isteğe bağılı görevler zorunlu hizmet durumuna dönüşebilmektedir.

Aşağıda köy yönetiminin üstlendiği hizmetleri nitelikleri itibariyle gruplandırılarak incelenmiştir.

#### Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri

- Çevre sağlığı ile ilgili hizmetleri,
- Sosyal yardım ile ilgili hizmetleri.

#### Bayındırlık ve imar hizmetleri

- Köy yolunu yapmak, içme suyunu getirmek,
- Elektrik işlerine yardımcı olmak,
- Köy camisi, köy odası ve konuk odası yapmak,
- Köyün imarını çıkartmak,
- Köyün taşınmaz mallarını tapuya tescil ettirmek.

#### Köyün kolluk ve esenlik hizmetleri

#### Kültür ve eğitim hizmetleri

- Köy okuluna arsa ve arazi temin etmek,
- Okul yapımına ve donatımına halkın katılımını sağlamak,

- Köyü spor tesislerine kavuşturma, yaralı oyunları geliştirmek.

#### Tarım hizmetleri

- Toprak ve hayvancılıkla ilgili hizmetler,
- Ormanla ilgili hizmetler.

#### Ekonomik hizmetler

- Devlet parasına kıymetinden aşağıya aldirtmamak..

### 3.3.2. Köy Yönetimlerin Gelirleri

Köy yönetimlerimizin vergi geliri olarak uygulanabilir bir kaynak türü yoktur. Köy Yasası'nın 15, 16 ve 17 maddelerinde köy gelirleri sayılmıştır. Buna göre köy gelirleri imece, salma ve diğer gelirlerdir.

İmece, köy gelirleri arasında önemli yer tutar ve köy işlerinde köylülerin ücretsiz olarak bedenen çalıştırılmasını ifade eden bir kavramdır. İmece ile yapılacak işlerin köylülerin boş zamanlarına rastlaması gerekir (Köy Yasası madde 44-1).

Salma, bir vergi türüdür. Köy gelirleri, köy işlerini gören, köyün aylıklı personelinin aylık ve yıllıklarıyla, köy sınırları içerisinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse uygulanacak bir projedir.

Salmanın tavanı 20 Lira olarak dondurulmuştur.

Hasılat resim ve harçlar, para cezaları, hediyeler, ağışlar, köy vakıf ve avarız gelirleri. Özellikle İller Bankası Yasası'na göre köylere yardım olarak dağıtılan banka kârının yarısı merkezi yönetim, diğer yerel yönetimler, Devlet Su İşleri ve gerçek kişiler tarafından yapılan yardımlar alabilmektedir.

Yukarıda sayılanlar çeşit itibariyle kalabalık olmasına karşılık, aslında son derece verimsiz kaynaklardır.

“Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Yasası” gereğince imece veya ürün toplamak biçiminde 45 günden fazla askerlik hizmetine çağırılanların muhtaç ailelerine yardım yapılmaktadır.

Bankaya, bir önceki bütçe yılında tahakkuk edip tahsil edilmeyen çeşitli gelirlerin bir sonraki yıl bütçesinde ayrı bir bölümde toplanmasıdır.

Borçlanmalar İller Bankası kaynaklarından yararlanılarak elektrik, su ve benzeri yatırım faaliyetlerinin finansmanı için yapılan borçlanmaları içerir. Son derece önemsiz gelir kaynağıdır.

### **3.3.3. Köy Yönetimlerin Giderleri**

Köy giderleri zorunlu giderler ve isteğe bağlı giderler olmak üzere iki çeşittir. Bu ayırım Köy Yasası’nda 18 maddesinde ifade edilmektedir. Köy yasasının 19 maddesinde de giderlerin neler olduğu teker teker sayılmaktadır. Bu zorunlu giderler şunlardır:

- Köy muhtarının ve köy işine bakacak adamların ücretleri,
- Köyün zorunlu hizmetlerinin yürütülmesi için gereken giderler,
- Köy adına ödenmesi gereken belge ve diğer paralar.

Köy yönetimlerinin harcamalarının en önemli bölümü bayındırlık hizmetleri ile idari hizmetler almaktadır. Sağlık, tarım ve kültür alanlarındaki hizmetler diğer merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilir duruma geldiğinden bunlara ait giderlerin nisbi önemi giderek azalmaktadır.

### **3.3.4. Köy Yönetimlerin Sorunları**

Köy yönetimlerinin en önemli sorunları arasında mali sorunlar bulunmaktadır. Köy yönetimlerinin pek çok zorunlu ve isteğe bağlı hizmet sunmakla

görevlendirildikleri halde, bunlara yeterli mali kaynak verilmemiştir<sup>114</sup>. Sadece vergi yükleri biraz hafifletilmiştir.

Köy gelirlerinden birçoğu, köy bütçelerinde gerçekleşmeden uzak olan gelirlerdir. Dolayısıyla yetersiz gelirler nedeniyle köy yönetimlerimiz beklenen hizmeti gerçekleştirememektedir.

Yerel yönetimler arasında vesayet denetiminin en ağırı köy tüzel kişilikler üzerinde yapılmaktadır. Bu durumda kaymakam ve vali, köy organlarının adeta bir amiri durumundadır.

---

<sup>114</sup> İlhan, Özer, Türk Kamu Maliyesinin Sorunları, (Ankara: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay., 1976), s. 33.

## ESKİŞEHİR, İZMİR VE MANİSA ÖRNEĞİ

Türkiye’de 1997 yılı sonu itibari ile toplam belediye sayısı 2821, il özel idare sayısı 80 ve köy muhtarlığı sayısı 35239’dur. Kamu harcamalarının yaklaşık yüzde 12’sini yerel yönetimler, yüzde 88’ini merkezi yönetimce yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran yüzde 50’dir.

Aşağıdaki tablo 3 yerel yönetimlerin gelir ve harcamaların gelişimini göstermektedir. Yerel yönetimlerin gelirinde artış görülmektedir. Göreli olarak yerel yönetim gelirleri içinde belediyeler diğer yönetimlere göre avantajlıdır.

Tablo 3. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları

	Cari Fiyatlarla Milyar TL			GSMH İçindeki Paylar (%)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
<b>GELİRLER</b>	224245	447433	804984	2.9	3.1	3.2
1. Vergiler	162467	332537	610399	2.1	2.3	2.4
a. Vasitasız	66457	133808	260834	0.8	0.9	1.0
b. Vasıtalı	89656	188925	336727	1.1	1.3	1.3
c. Servet	7354	9803	12838	0.0	0.0	0.0
2. Vergi Dışı Nor. Gel.	30727	55644	93451	0.4	0.4	0.4
3. Faktör Gelirleri	31051	59252	101134	0.4	0.4	0.4
<b>HARCAMALAR</b>	258201	483770	867865	3.3	3.3	3.4
1. Cari Giderler	95276	186030	318854	1.2	1.3	1.3
2. Yatırım Harcamaları	75084	138531	250091	1.0	0.9	1.0
a. Sabit Sermaye	73508	138232	249666	0.9	0.9	1.0
b. Stok Değişimi	1577	299	425	0.0	0.0	0.0
3. Cari Transferler	80003	145598	275403	1.0	1.0	1.1
4. Kamulaştırma ve S:	6674	11199	19819	0.0	0.0	0.0
Değer Artışı						
5. Sermaye Transferleri	1164	2411	3967	0.0	0.0	0.0
<b>GELİR GİDER FARKI</b>	-33956	-36336	-62880	-0.4	-0.2	-0.2

Kaynak: DİE, DPT ./ Beş yıllık kalkınma planı

Belediyeler, İl Özel İdareleri, İller Bankası ve su-kanalizasyon idarelerini kapsamaktadır.

Tablo 3 incelendiğinde 1996 yılında yerel yönetimler gelirlerinin gayri safi milli hasıla (GSMH) içindeki payının yüzde 3,1 olduğu görülür. Gelirlerinin yüzde 74,3'ünü vergiler, yüzde 12,4'ünü vergi dışı normal gelirler, yüzde 13,3'ünü faktör gelirleri oluşturmaktadır.

1996 yılı yerel yönetimler harcamalarının GSMH içindeki payı yüzde 3,3'tür. Harcamalarının yüzde 38,4'ünü cari giderler, yüzde 28,6'sını sabit sermaye yatırımları, yüzde 33 de diğer harcamalar oluşturmuştur.

Bu gelişmeler sonucunda 1996 yılında 33,336 milyar lira açık vermesi ve bu açığın GSMH içindeki payının ise yüzde 0,2'ye gerilemiştir.

1997 yılında toplam gelirler içerisinde vergi gelirlerinin payının yüzde 75,8'e yükselmiş, vergi dışı normal gelirlerin payının yüzde 11,6'ya faktör gelirlerinin payının ise yüzde 12,6'ya gerilemiştir.

1997 yılında yerel yönetimler harcamalarının GSMH içinde en büyük payı yüzde 36,7 ile cari giderler alırken, sabit sermaye yatırımlarının payının yüzde 28,8 diğer harcamaların payının ise yüzde 34,5 olmuştur. 1997 yılında yerel yönetimler gelirlerinin GSMH içindeki payı ise 3,4'tür. Böylece 1997 yılında gelirlerin harcamaları karşılama oranı 1996 yılı seviyesinde kalmaktadır.

Aşağıda tablo 4'de genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payları yıllar itibariyle gelişimini göstermektedir.

Tablo 4. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar

(Cari Fiyatlarla Milyar TL)

Payın adı	1995	1996	1997
2380 Sayılı Yasa gereği belediyelere dağıtılan (3)	59866	121431	224997
Yüzde	51.8	51.2	50.9
3030 Sayılı Yasa gereği büyükşehir belediyelerine dağıtılan (4)	39973	83378	154489
Yüzde	34.6	35.1	35.0
Belediyeler fonu	2552	5425	15500
Yüzde	2.2	2.3	3.5
İl özel idarelerin dağıtılan	9904	22628	41927
Yüzde	8.6	9.5	9.5
İl özel idare fonu	3017	2982	2750
Yüzde	2.6	1.3	0.6
Mahalli idareler fonu	219	1454	2025
Yüzde	0.2	0.6	0.5
<b>TOPLAM</b>	<b>115504</b>	<b>237298</b>	<b>441688</b>
Yüzde	100.0	100.0	100.0
Toplam GSMH içindeki payı (%)	1.47	1.61	1.74

Kaynak: DPT

1. Tahmin

2. Program

3. 2380 Sayılı Yasa gereği belediye ve büyükşehir belediyelerine GBVGT'dan % 6 pay ayrılmaktadır.

4. 3030 Sayılı Yasa gereği büyükşehir belediyelerine buldukları il merkezinde yapılan GBVGT'dan % 5 ilave pay ayrılmaktadır.

1995 yılında 115504 milyar lira olan yerel yönetimler genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan toplam kaynaklar 1996 yılında 237298 milyar lira olmuştur. 1995 yılı için 2380 sayılı yasa gereği belediyelere dağıtılan pay, genel bütçe vergi



gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar içinde oranı yüzde 51.8, 1996 yılı için 51.2, 1997 yılı için 50.9'dur. Yani bu pay düşmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar içinde büyükşehir belediyelerine dağıtılan pay 1995 yılı için 34.6, 1996 yılı için 35, 1997 yılı için 35 olmuş. Bu pay 1996 yılında yükseliş göstermiş 1997 yılında önemli bir değişiklik göstermemiştir.

Tabloyu incelediğimizde belediyeler fonuna ayrılan pay 1995 yılı için yüzde 2.2, 1996 yılı için yüzde 2.3, 1997 yılı için 3.5'tir. Belediyeler fonu, genel bütçe vergi gelirlerinden yere yönetimlere ayrılan paylar içinde yükseliş göstermiştir.

Yine aynı tabloyu incelediğimizde özel idarelere dağıtılan paylar ilgili yıllar için sırasıyla yüzde 8.6; 9.5;9.5'tir. Özel idare fonu da yine yüzde olarak 2.6; 1.3 0.6'dır. Özel idare fonuna dağıtılan payın seviyesinde belirgin azalış olmuştur.

Görüldüğü gibi genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan pay içinde yüzde 50'yi aşan 2380 Sayılı Yasa gereği belediyelere dağıtılan pay ilk sırayı almıştır.

Türkiye'de dört belediye türü mevcuttur. Bu nedenle Eskişehir İzmir ve Manisa örnekleri verilmiştir. Ayrıca sayılan bu iller alfabetik sıraya göre verilmiştir.

#### **4.1. Eskişehir**

##### **4.1.1.Eskişehir Büyükşehir Belediyesi**

Büyükşehir belediyelerinde iki düzeyli yönetim yapısını başlatan 3030 Sayılı Yasa, büyükşehir ve ilçe belediyelerine ait hizmetleri belirlemiştir.

Türkiye'nin genel yönetim yapısına uygunluğu açısından seçilen büyükşehir yönetim modelinde büyükşehir ile sınırları içindeki ilçe belediyelerinin hizmetlerin

yasal dayanağıdır. İlçe belediyeleri ise bu hizmetlerin dışında kalan ve 1580 Sayılı Yasa'daki hizmetlerde yetkili kılınmıştır. Eskişehir Büyükşehir bütününde, 1993 yılında idari bölünüşte Tepebaşı ve Odunpazarı yerleşimleri, belediye başkanını ve meclisini seçerek belediye teşkilatını kurmuştur. Ayrıca büyükşehirin adı ile ilçe belediyelerinin üstünde bir "büyükşehir belediyesi" kurulmuştur. Böylece büyükşehir belediyesi yönetiminde iki düzeyli yönetsel yapı uygulamasına geçilmiştir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin kuruluş tarihi 09.09.1993'tür. Bu tarihten sonra üç belediye teşekkül etmiştir. Odunpazarı ve Tepebaşı belediyeleri, büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyeleridir.

#### 4.1.1.1. Üstlendiği hizmetler

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünün yasal dayanağı, 3030 Sayılı Yasa'dır. 3030 Sayılı Yasa'da bulunmayan hizmetler içinde de, 1580 Sayılı Belediye Yasası hükümleri uygulanır.

Beldeye ilişkin hizmetler büyükşehir ile ilçe belediyelerine dağıtılmış bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi, imarla ilgili hizmetlerinde; büyükşehirin nazım imar planlarının yapılması, yaptırılması uygulanmasını sağlamakta, ayrıca ilçe belediyelerinin nazım plana uygun hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylayıp, uygulanmasını denetlemektedir.

Büyükşehir belediyesinin temel kentsel altyapıya ilişkin hizmetleri ise, büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu gibi yerlerin isim ve numara verilmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca su, kanalizasyon ve her çeşit gaz merkezi ısıtma ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, mezarlık alanlarının tespit ve tesisi ile işletilmesi de bu yasaya göre belediyelerin hizmetleri arasındadır.

Büyükşehir belediyelerinin kentsel hizmetlerinde kamu ulaşımının sağlanması için yolcu ve yük terminalleri kurma, çöp ve sanayi atıklarının değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek ve çevre sağlığı gibi hizmetler yer almıştır. Bunun yanında, yasaların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, zabıta, itfaiye gibi belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak hizmetleri arasındadır. Genelde büyükşehir belediyesinin üstlendiği hizmetleri belediyeler arasında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler ile bölüştüğü hizmetler ise, yeşil sahalarda ve parklar yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri ve toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek ve işletilmek olarak belirtilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri üstlendikleri hizmetleri, belediyenin mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütecektir. Bundan başka ilçe belediyesinin üstlendiği hizmetlerden ilgili belediye isteği ile ve mali yükümlülüğü de kendisine ait olmak üzere, büyükşehir belediyesince veya beraber, bir veya birkaç hizmetin görülebileceği de belirtilmektedir. Daha açık bir ifade ile, büyükşehir belediyesi, mali yükümlülük dışında kalan teknik ve personel yardımında bulunabilecek ve yol gösterici olabilecektir. Oysa hizmetlerin yerine getirilmesinde karşılaşılan en büyük zorluk mali güçlüklerle ilişkindir.

Genelde büyükşehir belediyeleri, büyük şehir alanında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin sunulmasını sağlamaktadır.

Hizmet yetersizlikleri arasında büyük ölçüde büyükşehir belediye hizmet bölüşümünün rasyonel esaslara oturtulamamasından kaynaklanmaktadır. Daha açık bir ifade ile, belediye yasasının dağınık yasalarından etkilenerek büyükşehir belediyesinin hemen her hizmeti üstlenmiş duruma gelmeleri ve ilçe belediyelerinin atıl kapasiteleri

Hayvan kesimi ve denetleme harcı	3617800	0.75	7226250	0.75	15000000	0.73
Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı	96475	0.02	192700	0.02	250000	0.01
Bina inşaat harcı	400	0.0001	500	0.0001	1000	0.001
Diğer harçlar	5306135	1.1	10598500	1.1	23228000	1.13
Vergi dışı gelirler	195362100	40.5	429490950	44.55	912989000	44.55
Harcamalara katılma payları	5306100	1.1	18595050	1.93	39506000	1.93
Yol harcamalarına katılma payı (HKP)	4823750	1.0	16379000	1.7	35000000	1.71
Kanalizasyon H. K. Payı	-		500	0.0001	1000	0.0001
Su Tesisleri (HKP)			500	0.0001	1000	0.0001
Çevre kirliliğini önleme giderlerine katılma payı	482350	0.1	1927000	0.2	4500000	0.22
Diğer harcamalara katılma payı	-		-		4000	0.0002
Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	1929500	0.4	607050	0.63	12513000	0.61
Genel yönetim kurumları hasılatı	48230	0.01		0.01	2000	0.0001
Sağlık ve sosyal yardım kurum has.	1881270	0.39	6070050	0.63	12502000	0.61
Bayındırlık ve ulaştırma hasılatı	-		-		2000	0.0001
Eğitim kurumları hasılatı	-		-		3000	0.0001
Ekonomik faaliyette bulunan kurumlar hasılatı	-		-		4000	0.0002
Belediye malları gelirleri	41484250	8.6	104539750	10.85	222407000	10.85
Taşınmaz mallardan elde edilen gelirler	41001950	8.5	105058000	10.8	220901.000	10.77
Taşınır mallardan elde edilen gelirler	241150	0.05	192700	0.02	502000	0.002
Menkul kıymet gelirleri	241150	0.05	289050	0.03	1004000	0.05
Ücretler	106846250	22.15	218714150	22.7	463004000	22.6
Toptancı hali işgal ücreti	964750	0.2	2408750	0.25	4000000	0.2
Toptancı hali taşıma ücreti	-		-		1000	0.0001
Toptancı hali resmi	11094640	2.3	22160150	2.3	45000000	2.2
Otogar giriş ücreti	10853460	2.25	26014500	2.7	55000000	2.7
Şehiriçi ulaşım ücretleri	83933400	17.4	168130750	17.45	359000000	17.5
Diğer ücretler	-		-		3000	0.0001
Cezalar	1157700	0.24	2697800	0.28	5.751000	0.28
Çeşitli ücretler	38590060	8	79777800	8.28	169804000	8.28
Yardım ve fonlar	45825700	9.5	93941250	9.75	20002900	9.75
Yardımlar	45825700	9.5	93941250	9.75	20002900	9.75

Devlet yardımları	45825700	9.5	93941250	9.75	20002900	9.75
Toplam	482376600	100	964751700	100	2050000000	100

Kaynak, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

Tabloda 5’de görüldüğü gibi, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 50;45.7;45.7’dir. Görüldüğü gibi bu oran düşmektedir. Vergi gelirleri içinde en çok payı genel bütçe vergi tahsilatından alınan belediye payı olmaktadır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde belediye harçlarının payı sırayla yüzde2.4; 2.35 ve 2.35’tir. Görüldüğü gibi bu oranda belirgin değişme olmamıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri için de vergi dışı gelirlerinin payı sırayla yüzde 40.5; 44.55 ve 44.55’tir. Vergi dışı gelirleri 1994 yılında artış göstermiş, 1995 ve 1996 yıllarında oransal olarak değişme olmamıştır. Vergi dışı gelirler içinde en çok payı yüzde 22 oranı ile ücretler almıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin sözkonusu yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde yardım ve fonların payı sırayla yüzde9.5;9.75 ve 9.75’tir. Yardım ve fonlar 1994 yılında artış göstermiş, 1995 ve 1996 yıllarında oransal olarak değişme göstermemiştir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde en çok payı alan vergi gelirleridir.

#### 4.1.1.3. Giderleri

Aşağıda tablo 6.’da Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri verilmiştir.

Tablo 6. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Genel yönetim ve destek hizmetleri	20742200	4.3	42449000	4.4	90899000	4.0
Esenlik hizmetleri	14953700	3.1	27977700	2.9	63331000	3.1
Paklama faaliyetleri	15677200	3.25	31450900	3.26	65102000	3.1
Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri	3860000	0.8	7428500	0.77	16124000	0.75
Bayındırlık hizmetleri	209351400	4.34	416772700	43.2	94513300	4.3
Ulaştırma hizmetleri	74286000	15.4	150501000	15.6	332283000	15.1
Tarım hizmetleri	19536200	4.05	37625300	3.9	92469000	4.1
Eğitim kültür spor turizm ve tanıtma hizmetleri	289400	0.06	482400	0.05	1692000	0.05
Ekonomik hizmetler	1205900	0.25	3087100	0.32	7923000	0.28
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma	11335800	2.35	13988900	1.45	70000000	2.8
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili	47755300	9.9	93580900	9.7	205000000	9.7
İktisadi transferler ve yardımlar	500	0.0001	1000	0.0001	2000	0.0001
Mali transferler	58367500	12.1	129276700	13.4	314480000	13.0
Sosyal transferler	5016700	1.04	10129900	1.05	36401000	1.02
Cari harcamaları toplamı	183882400	38.12	368728000	38.22	824624000	40.23
Yatırım harcamaları toplamı	176019	36.49	349046600	36.18	790332000	38.55
Transfer harcamaları toplamı	122475800	25.39	246977400	25.6	435044000	21.22
Toplam	482377800	100	964751000	100	205000000	100

Kaynak Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

Tablo 6'da görüldüğü gibi Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam giderleri içinde genel yönetim ve destek hizmetlerinin payı sırayla yüzde 4.3, 4.4 ve 4.0'dır. Bu payda önce artış daha sonra azalış görülmektedir.

Esenlik hizmetlerinin toplam giderler içinde payı sırayla yüzde 31; 2.9 ve 3.1'dir. Bu payda 1995 yılında azalış, 1996 yılında ise tekrar artış olmuştur. Paklama faaliyetleri

toplam gider içinde payı sıra ile yüzde 3.25'e 3.26 ve 3.1'dir. Görüldüğü gibi 1996 yılında paklama faaliyetlerine ait giderlerin payı belirgin olmayan azalış göstermiştir.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam giderler içindeki payı yıllar itibariyle sırayla yüzde 0.8, 0.77 ve 0.75'tir. Burada da belirgin olmayan azalış olmuştur.

Bayındırlık hizmetlerine ayrılan pay sırası ile yüzde 43.4; 43.2 ve 43 olarak azalış görülmüştür. Ulaştırma ve tarım hizmetlerinde 1995 yılında azalış 1996 yılında artış görülmüştür. Ulaştırma hizmetlerine ait harcamalarının yıllar itibariyle sıra ile payı yüzde 15.4, 15.6 ve 15.1'dir 1995 yılında oransal bir artış olmuş 1996 yılında oransal bir azalış olmuştur.

Eğitim kültür spor turizm ve tanıtma hizmetlerinde bir değişiklik olmamıştır. Ekonomik hizmetlerdeki pay 1995 yılında yüzde 0.32 oranına yükselerek artış göstermiştir. 1996 yılında tekrar 0.28 oranına düşmüştür.

Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma payı verilen yıllar itibariyle sıra ile yüzde 2.35'ten yüzde 1.45'e azalış, 1996 yılında ise yüzde 2.8 olarak oransal bir artış göstermiştir.

Transfer harcamaları içinde en çok payı mali transferler almıştır. Cari, yatırım ve transfer harcamalarının verilen bu yıllar itibariyle toplam giderler içinde en çok pay alma sırası değişmemiş, ilk sırayı cari harcamalar almıştır.

#### **4.1.2. Odunpazarı Belediyesi**

##### **4.1.2.1. Üstlendiği hizmetler**

Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri ile bölüştüğü hizmetler yeşil alanlar, bahçeler ve parklar yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek olarak belirlenmektedir.

İlçe belediyelerinin üstlendiği hizmetler ise 3030 Sayılı Yasa'nın 6. Maddesi a fıkrası dışında kalan ve 1580 Sayılı Belediye Yasası'yla belediyeler verilen tüm hizmetleri kapsamaktadır. Bunlar esas itibariyle temizlik, çöp toplama, mesleki kurslar ve kültürel faaliyetlerdir.

#### 4.1.2.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 7'de Odunpazarı Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri verilmiştir.

Tablo 7. Odunpazarı Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	10809480	70	17214200	68	28635000	69
GBVT'dan alınan 2380 Sayılı Yasa gereği belediye payı	7412230	48	11898050	47	20335000	49
Belediye vergileri	2625150	17	4303550	17	6640000	16
İlan ve reklam vergisi	12350	0.08	63280	0.25	124500	0.3
Eğlence vergisi	7720	0.05	25310	0.1	41500	0.1
Emlak vergisi	1026900	6.65	1088550	4.3	1328000	3.2
Haberleşme vergisi	149785	0.97	354420	1.4	581000	1.4
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	386050	2.5	759450	3	1037500	2.5
Çevre temizlik vergisi	1042345	6.75	2012540	7.95	3527500	8.5
Belediye harçları	772100	5	1012600	4	1660000	4
İşgaliye harcı	23160	0.15	30390	0.12	83000	0.2
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	12350	0.08	20250	0.08	20750	0.05
Tellallık harcı	9270	0.06	7550	0.03	12450	0.03
Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı	1540	0.01	2550	0.01	8300	0.02
Diğer harçlar	725780	4.7	951860	3.76	1535500	3.7
Vergi dışı gelirler	3273710	21.2	5873070	23.2	9213000	22.2
Harcamalara katılma payları	478705	3.1	1113860	4.4	1535500	3.7
Yol harcamalarına katılma payı (HKP)	478705	3.1	1113860	4.4	1535500	3.7



Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	38605	0.25	88600	0.35	107900	0.26
Paklama kurumları hasılatı	35515	0.23	75945	0.3	91300	0.22
Ekonomik faaliyette bulunan kurumlar hasılatı	3090	0.02	12655	0.05	16600	0.04
Belediye malları gelirleri	594520	3.85	989810	3.91	1577000	3.8
Ücretler	37060	0.24	86070	0.34	91300	0.22
Cezalar	1822170	11.8	3037800	12	4150000	10
Para cezaları	694895	4.5	1215120	4.8	1120500	2.7
Vergi cezaları	1127275	7.3	1822680	7.2	3029500	7.3
Çeşitli gelirler	302650	1.96	556930	2.2	1751300	4.22
Yardım ve fonlar	1358900	8.8	2227730	8.8	3652000	8.8
Devlet yardımları	1358900	8.8	2227730	8.8	3652000	8.8
Toplam	15442090	100	25315000	100	41500000	100

Kaynak, Odunpazarı Belediyesi, 1997.

Tablo 7’de görüldüğü gibi Odunpazarı Belediyesi’nin verilen yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı sıra ile yüzde 70; 68 ve 69’dur. 1995 yılında oransal bir azalış olsa da 1996 yılında tekrar oransal bir artış olmuştur.

Odunpazarı Belediyesi’nin verilen yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde belediye harçlarının payı sıra ile yüzde 5; 4 ve 4’tür. 1995 yılında belediye harçlarında oransal bir azalış söz konusudur.

Odunpazarı Belediyesi’nin verilen yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 21.2; 23.2 ve 22.2’dir. 1995 yılında oransal bir artış olmuştur. 1996 yılında ise oransal azalış görülmüştür.

Odunpazarı Belediyesi’nin söz konusu yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde yardım ve fonların payı sıra ile yüzde 8.8 olarak kalmış oransal bir azalış veya artış görülmemiştir.

Odunpazarı Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile toplam gelirleri içinde en çok payı alan vergi gelirleridir. Vergi gelirlerinin içinde en büyük payı ise

Tablo 8 incelendiğinde Odunpazarı Belediyesi'nin verilen yıllar itibari ile toplam giderler içinde genel yönetim ve destek hizmetlerinin payı sıra ile yüzde 15.4; 12.7 ve 11.6 olarak oransal bir azalış olduğu görülmektedir.

Esenlik hizmetlerinin toplam giderler içinde payı sıra ile yüzde 3.76; 3.27 ve 2.28 olarak oransal bir azalış söz konusudur.

Paklama faaliyetlerinin toplam giderler içinde payı sıra ile yüzde 20.5; 20.2 ve 20.28'dir. 1995 yılında oransal bir azalış söz konusu olurken 1996 yılında oransal bir artış görülmüştür.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam giderler içinde yıllar itibariyle payı sırayla yüzde 2.27, 2.25 ve 2.28'dir. Burada 1994 yılında oransal bir azalış olmuş ancak 1996 yılında tekrar eski oranına yükselmiştir.

Bayındırlık hizmetlerine ayrılan pay sırası ile yüzde 40.39, 39.39 ve 40.15'tir. 1995 yılında oransal bir azalış, 1996 yılında oransal bir artış söz konusudur.

Tarım hizmetleri ayrılan pay sıra ile yüzde 8.4; 8.33 ve 8.35'tir. 1995 yılında oransal bir azalış olmuş, 1996 yılında ise oransal bir artış olmuştur.

Eğitim, kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetlerine ayrılan pay sırayla yüzde 4.3,, 4.4 ve 4.8 olarak oransal artışlar gerçekleşmiştir.

Transferler içinde en büyük pay olan mali transferdir. Toplam giderler içinde en büyük pay bayındırlık hizmetlerine ait olan harcamalardır. Cari, yatırım ve transfer harcamalarının verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde en çok pay alma sırası değişmemiş ve ilk sırayı cari harcamalar almıştır.

Köylere ait il özel idareleri arasında örgütlük çok bulunmaktadır. Ancak bu köyler ayrı yerel yönetim birimi olsalar da aslında bu yönetim birimleri içiçe girmiş ve bütünleşmişlerdir. Köylere ait yatırımların büyük ölçüde il özel idarede programlanması ve gerçekleşmesi buna örnektir. İl özel idareleri üstlendiği hizmetlerin çoğu köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla köy yönetimlerinin kalkınmasında bugün il özel idarelerinin payı çok fazladır.

İl özel idareleri esas itibariyle belediyelerin faaliyet gösterdiği kentlerde çok fazla bir varlık göstermezler.

#### Eğitim ve öğretim hizmetleri

Mihalıççık İlçesi Yunusemre Beldesi'ne sekiz derslikli ilköğretim okulu, ilimiz merkez Necatibey İlkokul inşaatı ve ilimiz merkez Pilot Binbaşı Ali Tekin İlkokulu inşaatı.

#### Sağlık ve sosyal hizmetleri

Mihalıççık ilçesi 30 yataklı devlet hastanesi ve 10 personel lojman ikmal inşaatı, Seyitgazi İlçesi'nin de 30 yataklı devlet hastanesi ve 10 personel lojman ikmal inşaatı.

#### Bayındırlık hizmetleri

Sivrihisar, Bağdabat-Hüdavendigâr; Mahmudiye, Şerefiye-Doğanca; Seyitgazi-Beykılı; Çifteler, Doğanay-Yenidoğan-Ortaköy Köy yollarının yapımı

#### İktisadi ve ticari hizmetleri

Sivrihisar Aydınlik Köyü'ne içme suyu inşaatı; merkez Karatepe Köyü; İnönü Yörükyayla Köyü; Mihaliççık Çalkaya Köyü içme suyu inşaatları; Sarıcakaya ilçesi Düz Köyü hal binası inşaatı; Sarıcakaya İğdir hal binası inşaatı.

#### Diğer hizmetler

Günyüzü ilçesi özel idare hizmet binası ve lojmanı, Alpu, Günyüzü ve Sarıcakaya kaymakam evlerinin inşaatı.

#### 4.1.3.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 9'da Eskişehir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri verilmiştir.

Tablo 9. Eskişehir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	70567900	40.0	123484000	35.0	225752744	32.08
İrat ve servet gelirleri	52926000	30.0	102323600	29.0	204103658	29.0
2380 sayılı yasaya göre özel idare payı	52926000	30.0	102323600	29.0	204103658	29.0
Gider vergileri gelirleri	15348500	8.7	15877800	4.5	12683780	1.8
Diğer vergiler gelirleri	2293400	1.3	5292600	1.5	8965306	1.28
Taşocakları resmi	1975900	1.12	4410500	1.25	7716510	1.09
Taşocaklarından alınacak harçlar	70500	0.04	176420	0.05	159581	0.03
Sıcak su ve maden sularından alınacak resimler	247000	0.14	705680	0.2	1089215	0.16
Vergi dışı gelirler	105851700	60	229346000	65	477917570	67.92
İl özel idaresince yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	8800	0.005	176000	0.005	37610	0.005
İl özel idaresi malları gelirleri	104952200	59.49	227370200	64.44	473808733	67.34
Taşınmaz mallardan alınan gelirler	864400	0.49	1552500	0.44	5781270	0.82
Taşınır değerler gelirleri	104087800	59.0	225817700	64.0	468027463	66.52
Çeşitli gelirler ve cezalar	881900	0.5	1940600	0.55	4043227	0.57

3194 Sayılı İmar Yasasından doğan gelirler	211700	0.12	529250	0.15	1042984	0.15
Cezalar	529200	0.3	705670	0.2	321865	0.04
222 Sayılı Yasa uyarınca sağlanan tahsisi mahiyetteki gelirler	17600	0.01	105850	0.003	231380	0.03
Diğer tahsisi mahiyetteki gelirleri	17600	0.01	352840	0.1	710578	0.1
Diğer gelirler	105800	0.06	246990	0.07	1736420	0.25
Özel gelirler ve formlar	8800	0.005	17600	0.005	28000	0.004
Devlet özel yardımları	1760	0.001	3500	0.001	1000	0.0002
Bayındırlık hizmetlerine katılma karşılıkları	7040	0.004	14100	0.004	27000	0.0038
<b>Toplam</b>	<b>176419600</b>	<b>100</b>	<b>352840000</b>	<b>100</b>	<b>703670314</b>	<b>100</b>

Kaynak: Eskişehir İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997.

Tabloda 9’da görüldüğü gibi Eskişehir İl Özel İdaresi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 40; 35 ve 32.08 olarak oransal bir azalış göstermiştir. Vergi gelirleri içinde de en büyük payı irat ve servet gelirleri almaktadır.

Eskişehir İl Özel İdaresi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 60; 65 ve 67.92’dir. Oransal bir artış söz konusudur. Vergi dışı gelirleri içinde en büyük payı il özel idaresi malları gelirleri oluşturmaktadır. Toplam gelirleri içinde en büyük payı vergi dışı gelirler almıştır.

#### 4.1.3.3. Giderleri

Aşağıda tablo 10’da Eskişehir İl Özel İdaresi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri verilmiştir.

Tablo 10. Eskişehir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Cari harcamalar	33350500	17.07	62402750	15.97	125619823	16.07
Ödenekler	722880	0.37	1367600	0.35	2780831	0.35
Personel giderleri	6838125	3.5	13480850	3.45	27199990	3.48
Yönetim giderleri	23445000	12.0	43177900	11.05	86536035	11.08
Hizmet giderleri	586120	0.3	1055000	0.27	2242044	0.28
Çeşitli giderler	1758375	0.9	3321400	0.85	6860923	0.88
Yatırım harcamaları	146531285	75.0	293062550	75.0	593902127	76.0
Yapı tesis ve büyük onarım giderleri	125899680	64.44	249220400	63.78	505412600	64.66
Makine teçhizat ve taşıt alımları	20631605	10.56	43842150	11.22	88489529	11.34
Sermaye teşkili ve transfer harcamaları	15493235	7.93	35284750	9.03	62030300	7.93
Kurumlara katılma payları	429825	0.22	1289500	0.33	1900000	0.24
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımı	97685	0.05	195350	0.05	449360	0.05
Mali transferler	12152325	6.22	28212150	7.22	48620400	6.22
Sosyal transferler	644740	0.33	1289500	0.33	2532600	0.32
Borç ödemeleri	2168660	1.11	4298250	1.1	8527940	1.1
Toplam	195375020	100	390750050	100	781552250	100

Kaynak: Eskişehir İl Özel İdare Müdürlüğü, 1997.

Tablo 10'da görüldüğü gibi Eskişehir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibari ile toplam giderleri içinde cari harcamalarının payı sıra ile yüzde 17.07; 15.97 ve 16.07'dir. 1995 yılında oransal bir azalış olurken 1996 yılında oransal artış gerçekleşmiştir cari harcamalar içinde en büyük payı yönetim giderleri almaktadır.

Eskişehir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde yatırım harcamalarının payı sıra ile yüzde 75; 75 ve 76'dır. 1996 yılında oransal artış söz konusudur. 1994 ve 1995 yıllarında oransal artış ya da azalış gerçekleşmemiştir.

Yatırım harcamaları içinde en büyük payı yapı tesis ve büyük onarım giderleri almıştır. Eskişehir İl Özel İdaresi'nin verilen yılları itibariyle toplam giderleri içinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payı sıra ile yüzde 7.93; 9.03 ve 7.93'tür. 1995s yılında oransal bir artış, 1996 yılında oransal bir azalış görülmüştür. Sermaye teşkili ve transfer harcamaları içinde en büyük payı mali transferler almıştır.

Eskişehir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibari ile toplam giderleri içinde en büyük payı yatırım harcamaları almıştır.

#### 4.1.4. Aşağısöğütünü Köyü

##### 4.1.4.1. Üstlendiği hizmetler

Köyün sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, çevrenin korunması ve çevre şartlarının iyileştirilmesi amacına yöneliktir. Köy Yasası, köy işlerini halkın kendi aralarındaki işbirliği yoluyla gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu durum sosyal yardım hizmetlerinde daha belirgin olarak görülmektedir. Bu hizmetler köydeki fakir, öksüzlere, asker ailelerine, muhtaç olanlara yardım etmek gibi.

Köy yönetiminin Bayındırlık ve İmar hizmetleri; köy yolunu, köy meydanını, köy odasını ve mescit yapmaktır.

Köyün kültür ve eğitim hizmetleri kitap getirmek, çeşitli spor tesisleri oluşturmak olarak özetlenebilir.

Tarım hizmetleri, köy korusunu muhafaza etmek yani ormanla ilgili hizmetleriyle beraber toprak ve hayvancılıkla ilgili görevleri olarak belirtilebilir.

Ekonomik gelişme gereği ekonomik hizmetlerden bir kısmı zaten yerine getirilmektedir.

#### 4.1.4.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 11’de Aşağısöğütünü Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri verilmiştir.

Tablo 11. Aşağısöğütünü Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılı itibariyle gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994		1995		1996	
Bağış	75000	8.24	134000	93.06	220000	18.03
Hasılat	10000	11.76	10000	6.94	1000000	81.97
Toplam	85000	100	144000	100	122000	100

Kaynak: Aşağısöğütünü Köyü muhtarlığı, 1997.

Tablo 11’de görüldüğü gibi Aşağısöğütünü Köyü’nün verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde bağışların payı sıra ile yüzde 88.24; 93,06 ve 18.03’tür. 1994 ve 1995 yılında toplam gelirlerin tamamını bağışlar oluştururken 1996 yılında belirgin bir azalış gerçekleşmiştir.

Aşağısöğütünü Köyü’nün verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde hasılatların payı sıra ile yüzde 11.76; 5.94 ve 81.97’dir. 1995 yılında oransal azalış olurken, 1996 yılında oransal artış söz konusudur.

#### 4.1.4.3. Giderleri

Aşağıda, tablo 12’de Aşağısöğütünü Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri verilmiştir.

1984 yılında idari bölünüşte ilk olarak görülen merkez, Bornova ve Karşıyaka yerleşimleri belediye örgütünü kurmuştur. Bununla birlikte büyükşehirin adı ile ilçe belediyelerinin üstünde bir büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerine ait hizmetleri büyükşehir belediyelerinde iki düzeyli yönetim yapısını başlatan 3030 Sayılı Yasadır.

İzmir Büyükşehir bütününde yer alan ilçelerin kuruluşunda beldenin büyüklüğü ve gelişim potansiyeli değil, ilçe olması ölçüt alınmıştır. Bugün, İzmir Büyükşehir bünyesinde merkez ilçe Konak olmak üzere, Bornova, Buca, Çiğli, Gaziemir, Güzelbahçe, Karşıyaka ve Narlıdere olmak üzere sekiz ilçe belediyesi vardır.

#### 4.2.1.1. Üstlendiği hizmetler

Büyükşehir belediyesinin tamamlayıcı fonksiyonları planlama, eşgüdüm ve denetimdir. Şehrin tümüne yönelik imar, ulaşım, toplu taşıma altyapı yatırımları, çevre sağlığı, esenlik hizmetleri tek elden büyükşehir belediyesince yerine getirilmektedir. İlçe belediyeleri ise asıl olarak hizmet kuruluşlarıdır. Bununla birlikte yerel yönetimler, kendi başlarına hareket edemezler. Özellikle temel nitelikteki kararların alınması ve uygulamasında hareket etmemektedirler. Büyükşehirlerde merkezi yönetim, etkin bir biçimde devrededir.

Türkiye’de görülen hızlı nüfus artışı ve göçler, büyükşehirlerin çevresinde kurulan belediyelerin beldeye ve belde halkına ait hizmetlerin iyi sunulmamasına neden olmuştur. İzmir’de kanalizasyon, yol, su ve elektrik gibi hizmetler tam olarak yapılamamasından kentsel sorunlar bugün de kısmen devam etmektedir.

Büyükşehir belediyeleri, üstlendikleri hizmetleri, belediyesinin mali yapısı ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak gerçekleştirecektir.



Kent hizmetleri hususundaki düzenlemelerin bir kısmı da, büyükşehir içindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı ile ilgilidir. Hizmetlerin bir koordinasyon içinde sunulması için büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile belirlenecek kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılacağı bir “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” (AYKOM) ile “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) kurulması hükme bağlanmıştır.

#### 4.2.1.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 13’te İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 1994 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri verilmiştir.

Tablo 13. İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 1994 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	1259809927	55.0	3778419241	57.73	8546247879	46.2
GBVT’dan alınan belediye payı	191093023	52.0	3585252556	54.78	8225100703	44.42
2380 Sayılı Yasa gereği belediye payı	229056350	10.0	726929278	11.10	1446175251	7.82
3030 Sayılı Yasa gereği GBVGT üzerinden alınacak büyükşehir belediyesi payı	962036673	42.0	2858323278	43.67	6778925452	36.6
Belediye vergileri	54973524	2.4	158883814	2.42	276515958	1.48
İlan ve reklam vergisi	2290563	0.1	7073825	0.1	8439173	0.04
Eğlence vergisi	5039240	0.22	14883313	0.22	21165334	0.11
Emlak vergisi	229056	0.01	726336	0.01	47416	0.002
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	37107130	1.62	106136048	1.62	192844995	1.04
Yangın sigorta vergisi	10307535	0.45	30019292	0.45	54019040	0.29
Belediye harçları	13743380	0.6	34282871	0.52	44631218	0.24
İşgaliye harcı	4581127	0.2	14158199	0.21	12201337	0.06
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	2290563	0.1	135803	0.002	141916	0.0007

Hayvan kesimi ve denetleme harcı	1145280	0.05	244158	0.003	403931	0.002
Bina inşaat harcı	1145280	0.05	3108	0.0001		
Diğer harçlar	4581030	0.2	19741603	0.30	31338187	0.16
Vergi dışı gelirler	916225400	40.0	2458758847	38.33	9539750159	51.6
Harcamalara katılma payları	229056	0.01	248405	0.01	6552108	0.03
Yol harcamalarına katılma payı (HKP)	229056	0.01	248405	0.01	1552108	0.008
Çevre kirliliğini önleme giderlerine katılma payı					5000000	0.02
Belediyeye ödenen diğer paylar	229056	0.01	1113273	0.01	2004686	0.01
Müze giriş ücreti			111162	0.001	144601	0.0007
Maden işletmelerinden alınan belediye payı	229056	0.01	1002111	0.01	1860085	0.01
Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	30922606	1.35	87353365	1.33	550400224	2.97
Genel yönetim kurumları hasılatı	2290563	0.1	5562712	0.09	11020850	0.05
Paklama kurumları hasılatı	4581127	0.2	7398528	0.11	20119297	0.1
Sağlık ve sosyal yardım kurum hasılatı	22905635	1.0	70732801	1.08	168383709	0.91
Tarım kurumları hasılatı	916225	0.04	3594324	0.05	128694829	0.69
Eğitim kurumları hasılatı	229057	0.01	65000	0.001	114749636	0.62
Ekonomik faaliyette bulunan kurumlar hasılatı					107431903	0.53
İşletme karları	64135778	2.8	182001392	2.78	309204541	1.67
Belediye malları gelirleri	91622540	4.0	232144908	3.54	1225746131	6.63
Taşınmaz mallardan elde edilen gelirler	57264088	2.5	157060672	2.39	410657150	2.22
Taşınır mallardan elde edilen gelirler	22905635	1.0	74156087	1.13	50736121	0.27
Menkul kıymet gelirleri	11452817	0.5	928149	0.02	764352860	4.13
Ücretler	20615071	0.9	5977313	0.91	11360797	0.05
Toptancı hali resmi	20615071	0.9	5977313	0.91	11360797	0.05
Cezalar	21302240	0.93	16376476	0.25	24317176	0.13
Para cezaları	10307535	0.45	8105411	0.12	12369666	0.06
Vergi para cezaları	687170	0.03	244214	0.01	158168	0.0008
Diğer cezalar	10307535	0.45	8026821	0.12	11789342	0.06
Çeşitli gelirler	687169052	30.0	1933543715	29.5	7410164496	40.09

Yardım ve fonlar	114528175	5.0	307289075	4.69	1389754969	7.51
Yardımlar	91622540	4.0	254895053	3.89	893787052	4.83
Fonlar	22905635	1.0	52394022	0.8	495967917	2.68
Toplam	2290563502	100	6544467163	100	18482250227	100

Kaynak, İzmir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

Tablo 13 incelendiğinde İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 55; 57.73 ve 46.2 olduğu görülmektedir. 1995 yılında bu oran artmasına rağmen 1996 yılında belirgin azalma olmuştur. Toplam gelirler içinde belediye harçlarının payı sıra ile 0.6; 0.52 ve 0.24'tür. Görüldüğü gibi oranlarda azalış olmaktadır.

Tablo 13'de görüldüğü gibi verilen yıllar itibari ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 40; 38.33 ve 51.6'dır. Vergi dışı gelirleri içinde en büyük payı çeşitli gelirler, oluşturmaktadır.

Yine tablo 13'de görüldüğü gibi toplam gelirleri içinde en büyük payı genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan pay oluşturmaktadır.

#### 4.2.1.3. Giderleri

Aşağıda tablo 14'de İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri verilmiştir.

Tablo 14. İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Genel yönetim ve destek hizmetleri	72862732	3.1	216464039	3.1	611480337	3.1
Esenlik hizmetleri	21623778	0.93	64240940	0.92	177526549	0.9
Paklama faaliyetleri	18098162	0.77	53766874	0.77	147938791	0.75

Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri	42307392	1.8	125688797	1.8	355053099	1.8
Bayındırlık hizmetleri	357860787	14.8	103344122	14.8	292721555	14.84
			4		2	
Ulaştırma hizmetleri	1394968764	59.35	4144238951	59.35	11708862210	59.36
Tarım hizmetleri	19508409	0.83	57956500	0.83	157801376	0.8
Eğitim kültür spor turizm ve tanıtma hizmetleri	3760657	0.16	11172336	0.16	33532792	0.17
Ekonomik hizmetler	1645287	0.07	4887897	0.07	13807620	0.07
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma	54059446	2.3	160602352	2.3	453678960	2.3
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili	24679312	1.05	73318465	1.05	3945000	0.02
İktisadi transferler ve yardımlar	67456787	2.87	200403804	2.87	560194890	2.84
Mali transferler	109059057	4.64	3239977888	4.64	917220506	4.65
Sosyal transferler	8.696520	0.37	25836030	0.37	72983137	0.37
Borç ödemeler	163823610	6.97	486694969	6.71	1370812703	6.95
Cari harcamaları toplamı	218588198	9.3	662659265	10.22	1844303596	9.35
Yatırım harcamaları toplamı	1704047770	72.5	4549198290	70.18	14302722350	72.48
Transfer harcamaları toplamı	427774732	18.2	1270853408	19.6	3585949538	18.17
Toplam	2350410700	100	6482710963	100	19732975484	100

Kaynak: İzmir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

Tablo 14 incelendiğinde İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin verilen yıllar itibari ile toplam giderleri içinde genel yönetim ve destek hizmetlerinin payı oransal olarak değişmediği ve yüzde 3.1 oranında kaldığı görülür.

Esenlik hizmetlerinin toplam giderler içinde payı sırayla yüzde 0.92; 0.92 ve 0.90'dır. 1994-1995 yıllarında bir değişme olmamış, 1996 yılında oransal bir azalış gerçekleşmiştir.

Paklama faaliyetleri toplam giderler içinde payı sıra ile yüzde 0.77; 0.77 ve 0.75'tir. Yine 1994, 1995 yıllarında bir oransal değişme gerçekleşmemiş, 1996 yılında oransal bir azalış gerçekleşmiştir.

Verilen yıllarda sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam giderler içindeki payı yüzde olarak değişmemiş 1,8 oranında kalmıştır.

Bayındırlık hizmetlerine ayrılan pay sıra ile yüzde 14,8; 14,8 ve 14,84'tür.

1996 yılında oransal artış gerçekleşmiştir.

Ulaştırma hizmetlerine ayrılan pay sıra ile yüzde 59.35; 59.35 ve 59.36 olarak oran değişmemiştir.

Tarım hizmetlerine ayrılan pay sıra ile yüzde 0.83; 0.83 ve 0.8'dir. Oranda belirgin bir değişme olmamıştır.

Eğitim, kültür, spor ve turizm hizmetlerine ayrılan pay yüzde olarak değişmemiş, yüzde 0.16 oranında kalmıştır.

Transfer harcamaları içinde en çok payı borç ödemeleri almıştır. Verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde en çok pay alan sırayla yatırım, transfer ve cari harcamalardır.

#### 4.2.2. Gaziemir Belediyesi

##### 4.2.2.1. Üstlendiği hizmetler

İlçe belediyelerine ait hizmetlerden bir veya birkaçı mali külfeti ilçe belediyesince karşılanması ve talepte bulunmaları koşuluyla ortaklaşa ya da büyükşehir belediyesince yapılabilir.

Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri bölüştüğü hizmetler, yeşil alanlar, parklar, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, dinlenme ve spor yerleri ve toptancı halleri yapmak, yaptırmak olarak belirlenmektedir.

Gaziemir 1992 yılı ana yerel seçimleri ile ilçe olmuştur. İzmir'in 13 km güneyindedir.

#### 4.2.2.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 15 Gaziemir Belediyesi'nin 1994 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri verilmiştir.

Tablo 15 Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	27451550	78.16	52289758	68.18	92133531	72.63
GBVT'dan alınan 2380 Sayılı Yasa gereği belediye payı	14464077	41.18	31253922	40.71	61386030	48.4
Belediye vergileri	10105790	28.77	13769813	17.94	23625608	18.62
İlan ve reklam vergisi	530300	1.51	833960	1.09	907155	0.72
Eğlence vergisi	61000	0.17	39240	0.05	67724	0.05
Emlak vergisi	6565780	18.70	5247057	6.84	8264062	6.51
Haberleşme vergisi	-		667500	0.87	1302546	1.03
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	-		2025196	2.64	4508027	3.55
Çevre temizlik vergisi	2948710	8.4	4955860	6.45	8576092	6.76
Belediye harçları	2881683	8.2	7266022	9.47	7121895	5.61
İşgaliye harcı	66105	0.18	169712	0.22	190354	0.15
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	82945	0.83	118930	0.16	107986	0.08
Tellallık harcı	97205	0.27	58640	0.08	3.105	0.002
Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı	3995	0.01	3176	0.004	3835	0.002
Bina inşaat harcı	83530	0.23	-		-	
Diğer harçlar	2547903	7.25	6915564	9.01	6816615	5.38
Vergi dışı gelirler	6670548	18.99	12342836	16.08	28626894	22.57
Harcamalara katılma payları	1432955	4.07	1638190	2.13	3956992	3.12
Yol harcamalarına katılma payı (HKP)	1432955	4.07	1638190	2.13	3956992	3.12
Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	461132	1.31	190345	0.25	386440	0.30
Paklama kurumları hasılatı	230265	0.65	172195	0.23	354940	0.28

Ekonomik faaliyette bulunan kurumlar hasılatı	230867	0.65	18150	0.02	31500	0.02
Belediye malları gelirleri	980720	2.79	612222	0.8	6180030	4.87
Taşınmaz mallardan alınan gelirler*	889486	2.57	558620	0.73	6180030	4.87
Menkul kıymet gelirleri	91234	0.25	53602	0.07	-	
Ücretler	-		258097	0.34	288750	0.23
Cezalar	2638337	7.51	9102910	11.86	16371410	12.91
Para cezaları	1335460	3.8	3963218	5.16	5449126	4.3
Vergi cezaları	1302877	3.7	5139692	6.7	10922284	8.61
Çeşitli gelirler	1157404	3.29	541072	0.7	1443272	1.14
Yardım ve fonlar	1000000	2.84	12.131396	15.8	6050000	14.77
Devlet yardımları	1000000	2.87	12131396	15.8	6050000	4.77
Toplam	35122098	100	76763990	100	126810425	100

Kaynak: Gaziemir Belediyesi, 1997.

Tabloda 15’de görüldüğü gibi Gaziemir Belediyesi’nin 1994 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde vergi gelirinin payı sıra ile 78.16; 68.18 ve 72.63’tür. 1995 yılında oransal azalış, 1996 yılında oransal artış göstermiştir.

Gaziemir Belediyesi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirler içinde bel. Harçlarının payı sırasıyla yüzde 8.2; 9.47 ve 5.61’dir. 1995 yılında artış olmasına rağmen 1996 yılında belirgin azalış gerçekleşmiştir.

Gaziemir Belediyesi’nin ilgili yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 18.99; 16.38 ve 22.57’dir. 1995 yılında oransal bir azalış olmasına rağmen 1996 yılında belirgin artış gözlenmiştir.

Söz konusu yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde yardım ve fonların payı yüzde 2.84; 15.8 ve 4.77’dir. 1995 yılında bu payda belirgin artış olmuş. 1996 yılında ise de yine belirgin azalış olmuştur.

1994 1995 ve 1996 yılları itibari ile toplam gelirleri içinde en büyük payı vergi gelirleri almış, bunun ardından vergi dışı gelirleri olmuştur.

### 4.2.2.3. Giderleri

Aşağıda tablo 16' da Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri verilmiştir.

Tablo 16. Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılı itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Genel yönetim ve destek hizmetleri	6500000	11.7	13647833	12.8	26204000	13.97
Esenlik hizmetleri	1264500	2.28	3202393	3.0	5382000	2.87
Temizlik ve çevre koruma hizmetleri	12914000	23.25	23175000	21.73	37700000	20.1
Sağlık sosyal ve yardım hizmetleri	1255000	2.26	200732	0.19	65000	0.03
Bayındırlık hizmetleri	21920000	39.46	36934970	34.61	79139000	42.2
Tarım hizmetleri	-		18900000	17.71	23300000	12.42
Eğitim, kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetleri	50000	0.09	5000	4.68	1150000	1.61
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları	500000	0.9	1000000	0.94	500000	0.26
Kurumlara katılım payları ve sermaye teşkili	350001	0.63	155000	0.14	68000	0.03
Mali transferler	2397454	4.31	5194067	4.87	4830420	2.57
Diğer mali transferler	1686454	3.03	2263393	2.17	274132	0.14
Sosyal transferler	827501	1.49	625000	0.58	1123080	0.6
Borç ödemeleri	7570000	13.63	4060000	2.8	8060000	4.0
<b>Toplam</b>	<b>55548456</b>	<b>100</b>	<b>107099995</b>	<b>100</b>	<b>187521500</b>	<b>100</b>
Cari harcamaları toplamı	37153500	66.89	64065929	50.7	109940000	58.62
Yatırım harcamaları toplamı	6750000	12.15	32000000	39.38	63000000	33.6
Transfer harcamaları toplamı	11644956	20.96	11034067	10.35	14581500	7.78

Kaynak: Gaziemir Belediyesi, 1997.

Tablo 16'da görüldüğü gibi Gaziemir Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam giderleri içinde gen yönetim ve destek hizmetlerinin payı sırasıyla yüzde 11.7, 12.8 ve 13.97 olarak oransal bir artış gerçekleşmiştir.



Esenlik hizmetlerinin toplam giderleri içinde payı sırayla yüzde 2.28; 3 ve 2.87'dir. 1995 yılında oransal bir artış, 1996 yılında oransal bir azalış gerçekleşmiştir.

Paklama faaliyetleri toplam gider içinde payı sıra ile yüzde 23.25; 21.73 ve 20.01'dir. Burada oransal azalışlar görülmüştür.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam giderler içindeki payı yıllar itibariyle sırayla yüzde 2.26, 0.19 ve 0.03 olarak oransal azalış gerçekleşmiştir.

Bayındırlık hizmetlerine ayrılan pay sıra ile yüzde 39.46; 34.61 ve 42.2 olarak 1995 yılında belirgin azalış 1996 yılında yine belirgin artış gerçekleşmiştir.

Tarım hizmetlerine 1994 yılında pay ayrılmamış 1995 yılında yüzde 17.71; 1996 yılında yüzde 12.42 oranında pay ayrılmıştır. Görüldüğü üzere 1996 yılında bu oran azalmıştır.

1994 yılında eğitim, kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetlerine pay ayrılmamış 1995 yılında yüzde 4.68; 1996 yılında yüzde 0.61 oranında pay ayrılmış bu oran 1996 yılında belirgin azalış olmuştur.

Transfer harcamaları içinde en çok payı mali transferler almıştır. 1994 yılı için toplam giderler içinde en büyük payı alan cari harcamalar, ikinci olarak transfer harcamaların, üçüncü olarak ta yatırım harcamaları oluşturmuştur. 1995 ve 1996 yıllarında ise en büyük pay alan cari harcamalardır. İkinci yatırım harcamaları, üçüncü transfer harcamaları olmuştur.

### 4.2.3. İzmir İl Özel İdaresi

#### 4.2.3.1. Üstlendiği hizmetler

Eğitim ve öğretim hizmetleri: Seferihisar, Torbalı, Kiraz ilçelerine bağlı köylere ilkokul inşaatı.

İl özel idaresince yönetilen kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	1998754	0.35	2935662	0.16	187468	0.05
Genel yönetim kanunları hasılatı	1805510	0.32	2710034	0.15	-	
Teşebbüsler hasılatı	193244	0.03	225628	0.01	187468	0.05
İl özel idaresi malları gelirleri	52761443	9.33	175979842	9.8	521926687	15.16
Taşınmaz mallardan alınan gelirler	46790574	8.28	174860634	9.74	344020407	9.99
Taşınır mallardan alınan gelirler	1144099	0.2	604400	0.03	173600	0.005
Çeşitli gelirler ve cezalar	134256412	23.76	499502138	27.2	886935010	25.75
3194 Sayılı İmar Yasasından doğan gelirler	2376627	0.42	5087319	0.28	10957912	0.31
Cezalar	420859	0.07	1875016	0.10	1765127	0.05
Yasalarla alınması gerekli hizmet bedelleri	50995	0.01	139422	0.01	288095	0.01
222 Sayılı Yasa uyarınca sağlanan tahsisi mahiyetteki gelirler	89474645	15.85	449978099	25.07	616124060	17.9
Diğer tahsisi mahiyetteki gelirleri	3196424	0.56	5343675	0.29	29824379	0.86
Diğer gelirler	4366162	0.77	4855975	0.27	227975437	6.62
Tahsisi mahiyetteki gelirlerin nakti artıkları	34370700	6.08	32222632	1.8	-	
Özel gelirler ve formlar	241075484	42.68	337574858	18.8	1126080148	32.7
Devlet özel yardımları	216665741	38.36	233790945	13.02	963162848	27.97
Bayındırlık hizmetlerine katılma karşılıkları	24409743	4.32	103783913	5.78	162917300	4.73
Toplam	680746493	100	1795750259	100	3443014320	100

Kaynak: İzmir İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997

Tablo 17 incelendiğinde İzmir İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 44.36; 43.42 ve 26.35 olarak oranlarda azalış olduğu görülmektedir. Vergi gelirleri içinde de en büyük payı irat ve servet gelirleri almaktadır.

İzmir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 76.12; 56.58 ve 73.65'dir. 1995 yılında belirgin azalış olurken, 1996 yılında yine belirgin artış gerçekleşmiştir. Vergi dışı gelirleri içinde en büyük payı 1994 yılında yüzde 38.36 ile özel gelirler ve fonlar, 1995 yılında yüzde

27.82 ile çeşitli gelir ve cezalar, 1996 yılında ise yüzde 32.7 ile özel gelirler ve fonlar almaktadır.

#### 4.2.3.3. Giderleri

Aşağıda tablo 18’de İzmir İl Özel İdaresi’nin 1994 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri verilmiştir.

Tablo 18. İzmir İl Özel İdaresi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Cari harcamalar	83565467	13.64	166354596	11.65	418132732	15.58
Ödenekler	4450825	0.73	5388960	1.38	8479600	0.25
Personel giderleri	33207870	5.42	63060951	4.42	105161340	3.12
Yönetim giderleri	28193503	4.6	50372072	3.53	107524424	3.21
Hizmet giderleri	2759250	0.45	13650424	0.95	67236025	2
Kurum giderleri	160653	0.02	839958	0.05	-	
Çeşitli giderler	14793386	2.42	33042231	2.32	129731343	4
Yatırım harcamaları	464919002	75.75	992260464	69.50	2263007440	68.13
Etüd ve proje giderleri	102469	0.01	310822	0.02	431866	0.01
Yapı tesis ve büyük onarım giderleri	457053318	74.48	970940810	68	2214464779	66.67
Makine teçhizat ve taşıt alımları	7763215	1.25	21008832	1.48	48110795	1.45
Sermaye teşkili ve transfer harcamaları	65111983	10.61	269225754	18.85	640447779	19.29
Kurumlara katılma payları	3620000	0.6	6260000	0.43	164303400	4.95
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımı	8433306	1.37	152953150	10.71	118759024	3.58
İktisadi transfer	-		-		125000000	3.76
Mali transferler	35338817	5.75	63450372	0.45	115424202	3.48
Sosyal transferler	3666553	0.6	3419122	0.24	8942918	0.27
Borç ödemeleri	14053307	2.29	43143110	3.02	108018235	3.25
Toplam	613596452	100	1427840814	100	3321587951	100

Kaynak: İzmir İl Özel İdare Müdürlüğü, 1997.

Tablo 18 incelendiğinde İzmir İl Özel İdaresi'nin giderlerini verilen yıllar itibariyle toplam giderleri içinde cari harcamalarının payı sıra ile yüzde 13.64; 11.65 ve 12.58 olduğu görülür. Bu oranda 1995 yılında azalış görülürken, 1996 yılında bir artış gerçekleşmiştir.

İzmir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde yatırım harcamalarının payı sıra ile yüzde 79.75; 69.5 ve 68.13 olarak oransal azalış gerçekleşmiştir. Yatırım harcamaları içinde en büyük payı yapı tesis ve büyük onarım giderleri almıştır.

İzmir İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payı sıra ile yüzde 10.61; 18.85 ve 19.29 olarak oransal artış gerçekleşmiştir.

Tablo 18 incelendiğinde verilen yıllar itibariyle İzmir İl Özel İdaresi'nin toplam giderler içinde en büyük payı yatırım harcamalarının aldığı görülmektedir.

#### 4.2.4. Develi Köyü

##### 4.2.4.1. Üstlendiği hizmetler

İnsanlık gereği yapılması gereken hususlar köy hizmet olarak tek tek sayılmıştır. Örneğin suya batmış insanı kurtarmak, yıkılan duvarı tamir etmek gibi.

Develi Köyü, diğer köy yönetimlerinde olduğu gibi, 442 Sayılı Yasa'da belirtilen hizmetleri yerine getirmektedir.

##### 4.2.4.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 19'da Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri verilmiştir.

Tablo 19'da Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Bağış	47000	55.29	107000	82.95	182000	81.07
Hasılat	38000	44.71	22000	17.05	42500	18.93
Toplam	85000	100	129000	100	224500	100

Kaynak: Develi Köyü Muhtarlığı, 1997

Tablo 19 incelendiğinde Develi Köyü'nün gelirlerinin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde bağışların payı sıra ile yüzde 55.29, 82.95 ve 81.07 olduğu görülür. Bağışlarda 1995 yılında ise yüzde 81.07 oranının da düşmüştür.

Develi Köyü'nün verilen yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde hasılatların payı sıra ile yüzde 44.71; 17.05 ve 18.93'tür. 1995 yılında belirgin azalış gerçekleşmiştir.

#### 4.2.4.3. Giderleri

Aşağıda tablo 20'de Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri verilmiştir.

Tablo 20. Develi Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
İdari	42000	48.28	62400	48.98	128800	57.37
Bayındırlık	45000	51.72	65000	51.02	95000	42.63
Toplam	87000	100	127400	100	224500	100

Kaynak: Develi Köyü Muhtarlığı, 1997

Tablo 20 incelendiğinde Develi Köyü'nün verilen yıllar itibariyle toplam giderleri içinde idari harcamaların payı sıra ile yüzde 48.28; 48.98 ve 57.37 olarak oransal artışlar gerçekleştiği görülmektedir.

Develi Köyü'nün verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde bayındırlık harcamalarının payı sıra ile yüzde 51.72; 51.02 ve 42.63 olarak oransal bir azalış göstermiştir.

### 4.3. Manisa

#### 4.3.1. Manisa Belediyesi

##### 4.3.1.1. Üstlendiği hizmetler

Bayındırlık hizmetleri, asfalt çalışmaları; cadde, sokak, kaldırım, meydan, parklar, dinlenme alanları, pazaryeri, su ve kanalizasyon gibi tesislerin yapılması olarak sayılabilir.

Koruyucu hizmetleri, halka açık yerlerin temizliği ve buralarda satılan yiyecek ve içecek maddelerinin sağlık yönünde denetlenmesi; halkın can ve mal varlığını fiziki tehlikelerden korumak ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi faaliyetlerdir. Bu görevler lokanta, kahvehane, meyhane ve otel gibi ve buralarda satılan, kullanılan ve tüketilen maddelerin temizliğine, sağlamlığına ve sıhhiğine dikkat etmek; sokak ve çevre temizliği faaliyetlerini yürütmek; itfaiye teşkilatı ile yangınları önlemek ve söndürmektir.

Sosyal hizmetleri ise halk kütüphanesi, sağlık tesisleri, spor tesisleri, belediye oteli yapmak ve işletmek bu kapsamdadır. Çocuk, yaşlı, kimsesiz ve yoksulların bakımı ve korunması için de gerekli tesisleri kurmaktadır.

Beldenin yapılaşmasını ve gelişmesini düzenlemek amacıyla imar planları ve programları yapmak, bunları uygulamak; belde dahilinde yapılacak inşaatlara plan ve

programlara göre ruhsat vermek; halkın yiyip içmesine eğlence ve dinlenmesine, ait yerlerin fiyatlarını ve sınıflarını düzenlemek; belediye fırınları açmak, işletmek; meydan, cadde ve sokak gibi halka açık yerlerde ilan işlerini idare etmek, ayrıca et, ekmek, odun ve kömürlerin toptan ve perakende satış fiyatlarını tespit etmek; yaş sebze ve meyvelerin kar hadlerini belirlemek, yaş sebze ve meyvelerin toptan alım ve satımı için haller tesis etmek düzenleyici hizmetleri arasındadır.

Belediye sınırları içinde çeşitli semtler arasında toplu taşıma hizmetleri devam etmektedir.

#### 4.3.1.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 21'de Manisa Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri verilmiştir.

Tablo 21. Manisa Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri

	Cari fiyatlarla milyon TL					
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	141868980	60	289528629	60	614508606	63.67
GBVT'dan alınan 2380 Sayılı Yasa gereği belediye payı	101672770	43	207495518	43	412288573	42.72
Belediye vergileri	36176590	15.3	73829800	15.3	184935312	19.16
İlan ve reklam vergisi	1655140	0.7	33377834	0.7	3323723	0.34
Eğlence vergisi	118224	0.05	241274	0.05	667841	0.07
Emlak vergisi	8039242	3.4	16406622	3.4	40928066	4.24
Haberleşme vergisi	1891586	0.8	3860352	0.8	4009395	0.42
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi	6384104	2.7	13025788	2.7	38037722	3.94
Yangın ve sigorta vergisi	709345	0.3	1447643	0.3	5735259	0.6
Çevre temizlik vergisi	17260725	7.3	35225983	7.3	92098701	9.73
Çeşitli vergiler	118224	0.05	241274	0.05	134505	0.01
Belediye harçları	4019580	1.7	8203311	1.7	17284721	1.79
İşgaliye harcı	1418690	0.6	2895286	0.6	5351538	0.55
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	11800	0.005	24127	0.005	57898	0.005

Tellallık harcı	827570	0.35	1688917	0.35	3601477	0.37
Ölçü ve tartı aletleri muayene harcı	11800	0.005	24127	0.005	30250	0.003
Bina inşaat harcı	94580	0.004	193020	0.04	320725	0.03
Diğer harçlar	1655140	0.3	3377834	0.7	7922813	0.82
Vergi dışı gelirler	89850355	38	183368130	38	343586827	35.6
Harcamalara katılma payları	520186	0.22	1061605	0.22	47338	0.004
Yol harcamalarına katılma payı	472898	0.2	965095	0.2	22313	0.002
Kanalizasyon harcamalarına katılma payı	23644	0.01	48255	0.01	10718	0.001
Ölçü ve ayar memurlarının masrafı	23644	0.01	48255	0.01	10718	0.001
Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı	48235454	20.4	98439733	20.4	194326405	20.13
Paklama kurumları hasılatı	189160	0.08	386038	0.08	816280	0.08
Genel yönetim kurumları hasılatı	189160	0.08	386038	0.08	816280	0.08
Paklama kurumlarının hasılatı	1655135	0.7	3377834	0.7	3947028	2.4
Sağlık ve sosyal yardım kurumlarının hasılatı	1182241	0.5	2412738	0.5	4766365	0.45
Bayındırlık ve ulaştırma kurumlarının hasılatı	37831728	1.6	77207634	16	160248341	16.4
Tarım kurumları hasılatı	236450	0.1	482548	0.1	1027086	0.1
Eğitim kurumları hasılatı	47290	0.02	96510	0.02	39200	0.004
Ekonomik faaliyette bulunan kurumlar hasılatı	7093450	3	14476431	3	23482107	2.43
Belediye malları gelirleri	17449885	7.38	35612021	7.38	74149550	7.68
Taşınmaz mallardan alınan gelirler	14186900	6	28952863	6	50357396	5.22
Taşınır mallardan elde edilen gelirler	354670	0.15	723822	0.15	1563845	0.16
Menkul kıymet gelirleri	2908315	1.23	5935337	1.23	22228309	2.3
Ücretler	8.275690	3.5	16889170	3.5	4329541	0.44
Toptan hali işgal ücreti	4256070	1.8	8685859	1.8	2491987	0.25
Toptan hali resmi	4019620	1.7	8203311	1.7	1837544	0.19
Cezalar	7093450	3	14476430	3	34658185	3.6
Para cezaları	709349	0.3	1447643	0.3	4741034	0.5
Vergi para cezaları	1891586	0.8	3860380	0.8	9139162	0.95
Diğer cezalar	4492520	1.9	9168407	1.9	20777989	2.15
Çeşitli gelirler	8275690	3.5	16889170	3.5	36075808	3.73
Yardım ve fonlar	4728965	2	9650954	2	7000000	0.72
Toplam	236448300	100	482547713	100	965095433	100

Kaynak: Manisa Belediyesi, 1997.



Tablo 21’de görüldüğü gibi, Manisa Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile toplam gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı sırayla yüzde 60; 60 ve 63.67’dir. İlk iki yılda oransal bir değişiklik görülmezken 1996 yılında oransal bir artış olmuştur.

Manisa Belediyesi’nin verilen yıllar itibari ile toplam gelirler içinde belediye harçlarının payı sırayla yüzde 1.7;1.7 ve 1.79’tur. 1994 ile 1995 yıllarında oransal bir değişiklik söz konusu değildir. Ancak 1996 yılında oransal artış olmuştur.

Manisa Belediyesi’nin ilgili yıllar itibari ile toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 38;38 ve 35.6’dır. 1994 ve 195 yıllarında oransal bir değişiklik görülmezken, 1996 yılında bir oransal azalış görülmüştür.

Manisa Belediyesi’nin verilen yıllar itibari ile top gelir içinde yardım ve fonların payı yüzde 2; 2 ve 0.72’dir. 1994 ve 1995 yıllarında oransal bir değişme gerçekleşmemiş ancak 1996 yılında oransal bir azalış söz konusudur.

Manisa Belediyesi’nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde en büyük payı vergi gelirleri, ikinci olarak ta vergi dışı gelirleri almıştır.

#### 4.3.1.3. Giderleri

Aşağıda tablo 22’de Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri verilmiştir.

Tablo 22. Manisa Belediyesi’nin 1994, 1995 ve 1996 yılı itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Genel yönetim ve destek hizmetleri	15682790	5.56	26609870	5.00	51049793	5.08
Esenlik hizmetleri	20477890	7.26	37253818	7	70737964	7.03
Temizlik ve çevre koruma hizmetleri	35427313	12.56	65194182	12.56	123543181	12.30

Sağlık sosyal ve yardım hizmetleri	14667360	5.2	27940364	5.25	54107732	5.38
Bayındırlık hizmetleri	96945603	34.38	180947118	34.0	342590785	34.11
Ulaştırma hizmetleri	11085140	3.93	18626909	3.5	36192573	3.6
Tarım hizmetleri	21436910	7.6	37253818	7	66009624	6.56
Eğitim, kültür, spor, turizm ve tanıtma hizmetleri	310271	0.11	266098	0.05	317710	0.03
Ekonomik hizmetler	169240	0.06	266098	0.05	516670	0.05
Su hizmetleri	47104790	16.7	88876967	16.7	168493721	16.77
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları	5725910	2.03	10643948	2.0	17740203	1.76
Kurumlara katılım payları ve sermaye teşkili	84620	0.03	159659	0.03	-	
Mali transferler	4913033	1.6	7982	1.5	15819486	1.55
Sosyal transferler	3920700	1.39	22192631	4.17	42084802	4.19
Borç ödemeleri	4484830	1.59	7982961	1.5	15141809	1.5
Toplam	282036400	100	532197423	100	1004146053	100
Cari harcamaları toplamı	203763468	72.25	368698398	69.28	681926730	67.92
Yatırım harcamaları toplamı	59543839	21.11	122511844	23.02	231633023	23.07
Transfer harcamaları toplamı	18729093	6.64	40987181	7.7	90586300	0.02

Kaynak: Manisa Belediyesi, 1997.

Tablo 22'de görüldüğü gibi Manisa Belediyesi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam giderleri içinde genel yönetim ve destek hizmetlerinin payı sırayla yüzde 5.56; 5 ve 5.08'dir. Bu payda artış ve azalışlar görülmektedir.

Esenlik hizmetlerinin toplam giderleri içinde payı sırayla yüzde 7.26; 7 ve 7.03'tür. 1995 yılında azalış göstermekte ise de 1996 yılında belirgin olmayan artış olmuştur.

Paklama faaliyetleri toplam gider içinde payı sıra ile yüzde 12.56; 12.25 ve 12.30'dur. Paklama faaliyetleri yıllar itibari ile oransal olarak azalış göstermiştir.

Sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine ait harcamalar toplam giderler içindeki payı yıllar itibariyle sırayla yüzde 5.2; 5.25 ve 5.38'dir. Burada da bir artış söz konusudur.

Bayındırlık hizmetlerine ait harcamalar yüzde 34.38; 34 ve 34.11'dir.

1995 yılında oranda azalış, 1996 yılında artış olmuştur.

Ulaştırma hizmetlerine ait harcamaların toplam giderler içinde payı 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle sıra ile yüzde 3.93; 3.5 ve 3.6'dır. Ulaştırma hizmetlerine ait harcamalar payı 1995 yılında azalış olmuş.

Toplam giderler içinde tarım hizmetlerine ayrılan pay verilen yıllarda sıra ile yüzde 7.6; 7 ve 6.56 olarak azalış göstermiştir.

Sanat kültür hizmetlerine ait harcamalarda da oransal bir azalma olmuştur.

Toplam giderler içinde ekonomik hizmetlere ayrılan pay söz konusu yıllar itibari ile sıra ile yüzde 0.06; 0.05 ve 0.05 olmuş, belirgin değişme olmamıştır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerine ayrılan pay 1994 yılı için yüzde 16.7; 1995 yılı için yüzde 16.7; 1996 yılı için 16.77'dir.

Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma payı verilen yılları itibari ile sıra ile yüzde 2.03; 2 ve 1.76 olarak azalış göstermiştir. Kurumlara katılma payı ve mali transferler payı oransal olarak verilen yıllar itibari ile değişmemiştir.

Sosyal transferler payı sıra ile yüzde 1.39; 4.17 ve 4.19 olarak oransal bir artış gerçekleşmiştir.

Kurumlara katılma payı ve mali transferler payı oransal olarak verilen yıllar itibari ile değişmemiştir.

Sosyal transferler payı sıra ile yüzde 1.39; 4.17 ve 4.19 olarak oransal bir artış gerçekleşmiştir.

Borç ödemelerinin payı sıra ile yüzde 1.59; 1.5 ve 1.5'tir. 1995 yılında azalış göstermiş ise de 1996 yılında oransal olarak aynı kalmıştır.

Verilen yıllar itibari ile toplam giderler içinde en çok payı alma sırası cari harcamalar başta olmak üzere yatırım harcamaları ikincidir. Üçüncü ise transfer harcamalarıdır.

#### 4.3.2. Manisa İl Özel İdaresi

##### 4.3.2.1. Üstlendiği hizmetler

Eğitim ve öğretim hizmetleri: Gölarmara, Alaşehir, Akhisar ve Kırkağaç ilçelerine bağlı köylere ilkokul inşaatı.

Sağlık ve sosyal hizmetler: Turgutlu, Demirci, Gördes, Salihli ve Akhisar ilçelerine bağlı köylere sosyal tesis inşaatı; Alaşehir, Kula ve Selendi ilçelerine bağlı köylere sağlık evi inşaatı. Köprübaşı ilçesine bağlı Yeşilköy Köyü'nü misafirhane yapımı. Turgutlu ilçesine bağlı köylere spor sahası yapımı.

Bayındırlık hizmetleri: Salihli, Demirci, Soma, Kırkağaç, Gördes, Gölarmara, Kula ve Turgutlu ilçelerine bağlı köylere kanalizasyon yapımı, Gölarmara'ya bağlı Çömlekçi Köyü ile Kula ilçesine bağlı İncesi Köyü'ne su kanalı yapımı.

İktisadi ve ticari hizmetleri Turgutlu, Gölarmara, Kula, Soma ve Gördes, Salihli, Alaşehir ve Akhisar ilçelerine bağlı köylere içme suyu, Akhisar ilçesine bağlı Akçeşme Köyü'ne hal binası inşaatı.

Diğer hizmetleri: Akhisar, Alaşehir Gördes, Kırkağaç ve Demirci ilçelerine bağlı köylere köy konağı inşaatı.

#### 4.3.2.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 23'de Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle gelirleri verilmiştir.

Tablo 23. Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Vergi gelirleri	66100000	82.62	196600000	98.3	401250010	80.25
İrat ve servet gelirleri	60000000	75	180000000	90	367250010	73.45
2380 sayılı yasaya göre özel idare payı	60000000	75	180000000	90	367250010	73.45
Gider vergileri gelirleri	5500000	6.87	15000000	7.5	27000000	5.4
Emlak vergisinden özel idare payı	2500000	3.12	7500000	3.75	27000000	5.4
Orman mahsulleri ve mamulleri satışından il özel idare payı	3000000	3.75	7500000	3.75	-	
Diğer vergiler gelirler	600000	0.75	1600000	0.8	7000000	1.4
Taşocakları resmi	500000	0.62	15000000	0.75	6250000	1.25
Taşocaklarından alınan harçlar	100000	0.13	100000	0.05	750000	0.15
Vergi dışı gelirler	13900000	17.38	34000000	1.7	98749990	19.74
İl özel idaresi malları gelirleri	13870000	17.34	2600000	1.3	28749000	5.74
Taşınmaz mallardan alınan gelirler	3000000	3.75	2000000	1	7000000	1.4
Taşınır mallardan alınan gelirler	870000	1.09	500000	0.25	2749000	0.54
Çeşitli gelirler ve cezalar	29000	0.04	798800	0.39	69973990	13.99
Diğer gelirler	20800	0.03	792600	0.39	69973990	13.99
Özel gelirler ve fonlar	1000	0.001	1200	0.001	2000	0.001
Toplam	80000000	100	200000000	100	500000000	100

Kaynak: Manisa İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997

Tablo 23 incelendiğinde Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde vergi gelirlerin payı sıra ile yüzde 82.62; 98.3 ve 80.25 olduğu görülmektedir. 1995 yılında oransal artış, 1996 yılında oransal artış söz konusu iken, 1996 yılında oransal bir azalış olmuştur.

Manisa İl Özel İdaresi'nin verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde vergi dışı gelirlerinin payı sıra ile yüzde 17.38; 1.7 ve 19.74'tür. 1995 yılında oranda belirgin bir azalış söz konusu olurken, 1996 yılında belirgin artış gerçekleşmiştir. Vergi dışı gelirleri içinde en büyük payı 1994 ve 1995 yıllarında il özel idaresi malları gelirleri alırken, 1996 yılında en büyük payı çeşitli gelirler ve cezalar oluşturmuştur.

Toplam gelirler içinde en büyük payı vergi gelirleri almıştır.

#### 4.3.2.3. Giderleri

Aşağıda tablo 24'de Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile giderleri verilmiştir.

Tablo 24. Manisa İl Özel İdaresi'nin 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Cari harcamalar	29266200	37	62650600	31	151784570	30
Ödenekler	2820000	3.52	4480000	3.2	5740000	1.1
Personel giderleri	10952750	13.7	17933000	8.5	31537110	6.3
Yönetim giderleri	7350200	9.2	8345000	4.0	36555150	7.3
Hizmet giderleri	5268250	6.58	30292600	14.7	61027180	12.0
Çeşitli giderler	2875000	4	1600000	0.6	16925130	3.3
Yatırım harcamaları	40905000	51	111045000	56	289547610	58
Etüd ve proje giderleri	-		500000	0.25	500110	0.1
Yapı tesis ve büyük onarım giderleri	38205000	47.70	102045000	51.5	263047370	52.7
Makine teçhizat ve taşıt alımları	2700000	3.30	8500000	4.25	26000000	5.2
Sermaye teşkili ve transfer harcamaları	9828800	12	26304400	13	58667770	12
Kurumlara katılma payları	830000	1	2030000	1	5050000	1.01
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımı	1050000	1.22	50000	0.2	200000	0.04
Mali transferler	6978515	8.62	21624400	10.5	48212770	9.83
Sosyal transferler	922000	1.1	2100000	1.05	3605180	0.8

Borç ödemeleri	48285	0.06	500000	0.25	1600000	0.32
Toplam	80000000	100	200000000	100	500000000	100

Kaynak: Manisa İl Özel İdare Müdürlüğü, 1997.

Tablo 24’de görüldüğü gibi Manisa İl Özel İdaresi’nin verilen yıllar itibariyle toplam giderleri içine cari harcamalarının payı sıra ile yüzde 37; 31 ve 30’dur ve bu oranlarda azalış gerçekleşmiştir. Cari harcamalar içinde en büyük payı 1994 yılında 13.7 oranı ile personel giderleri 1995 yılında 14.7 oranı ile hizmet giderleri, 1996 yılında 12 oranı ile yine hizmet gideri almıştır. Manisa İl Özel İdaresi’nin verilen yıllar itibariyle toplam giderler içinde yatırım harcamalarının payı sıra ile yüzde 51; 56 ve 58 olarak oransal artış söz konusudur. Yatırım harcamaları içinde verilen yıllar itibariyle en büyük payı yapı tesis ve büyük onarım giderleri almıştır.

Manisa İl Özel İdaresi’nin verilen yıllar itibariyle toplam giderleri içinde sermaye teşkili ve transfer harcamalarının payı sıra ile yüzde 12; 13 ve 12’dir.

1995 yılında bu oranda artış olmasına rağmen 1996 yılında bu pay yüzde 12 oranına düşmüştür.

Sermaye teşkil ve transfer harcamaları içinde en büyük payı mali transferler almıştır.

Manisa İl Özel İdaresi’nin toplam giderleri içinde en büyük payı verilen yıllar itibariyle yatırım harcamaları almıştır.

### 4.3.3. Karaağaç Köyü

#### 4.3.3.1. Üstlendiği hizmetler

Karaağaç köy yönetimi daha önce belirtildiği gibi 442 Sayılı Yasa’da belirtilen hizmetleri sunmakla yükümlüdür.

#### 4.3.3.2. Gelirleri

Aşağıda tablo 25’de Karaağaç Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri verilmiştir.

Tablo 25’de Karaağaç Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibari ile gelirleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
Borç	40000	61.54	52400	56.22	96750	68.04
Hasılat	25000	38.46	40800	43.77	45450	31.96
Toplam	65000	100	93200	100	142200	100

Kaynak: Karaağaç Köyü muhtarlığı, 1997

Tablo 25’de görüldüğü gibi, Karaağaç Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam gelirleri içinde bağışların payı sıra ile yüzde 61.54; 56.22 ve 68.04’tür. 1995 yılında bağışların oranında azalış, 1996 yılında artış gerçekleşmiştir.

Karaağaç Köyü’nün verilen yıllar itibariyle toplam gelirleri içinde hasılatların payı yüzde sıra ile yüzde 38.46; 43.77 ve 31.96’dır. 1995 yılında bu oranda artış, 1996 yılında ise belirgin azalış gerçekleşmiştir.

#### 4.3.3.3. Giderleri

Aşağıda tablo 26’da Karaağaç Köyü’nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri verilmiştir.



Tablo 26'da Karaağaç Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle giderleri

Cari fiyatlarla milyon TL						
	1994	%	1995	%	1996	%
İdari	36600	56.74	56400	60.51	120800	85.13
Bayındırlık	27900	43.26	36800	39.49	21100	14.87
Toplam	64500	100	93200	100	141900	100

Kaynak: Karaağaç Köyü muhtarlığı, 1997

Tablo 26 incelendiğinde Karaağaç Köyü'nün 1994, 1995 ve 1996 yılları itibariyle toplam giderleri içinde idari harcamalarının payı sırasıyla yüzde 56.7, 60.1 ve 85.13 olarak oransal artış olduğu görülmüştür. Karaağaç Köyü'nün verilen yıllar itibariyle toplam gider içinde bayındırlık harcamalarının payı sırasıyla yüzde 43.26; 39.49 ve 14.87 olarak oransal bir artış gerçekleşmiştir. Verilen yıllar itibarı ile toplam giderler içinde en büyük payı idari giderler almıştır. İdari giderler, köy muhtarının ve köy işine bakacak adamlarının ücretlerinin toplamıdır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bilindiği gibi kamu hizmetleri merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bu hizmetlerden ulusal nitelikte olanlar merkezi yönetim, yerel nitelikte olan hizmetler de yerel yönetimler tarafından verilmektedir. Hangi hizmetlerin hangi yönetim kademesi tarafından yürütüleceğini ve bu hizmetleri için hangi kaynakları kullanacaklarının belirlenmesi gerekir.

Ülke kaynaklarının yönetim kademeleri arasında bölüştürülmesi, hizmetlerle gelirler arasında mümkün ölçüde bir denkleştirmenin sağlanması, kolay gerçekleşmemektedir. Bu nedenle bölüşüme bir ölçüde yardımcı olmak için bölüşüm yöntemleri, ilkeleri ve bölüşüme etki eden kriterler geliştirilmiştir.

Bu çalışmada amaç, bugün Türkiye’de mali tevzin olayının ne olduğu ve Eskişehir İzmir ve Manisa uygulamasıyla birlikte incelemektir.

Batı maliye literatürü fazlasıyla yer verdiği halde, ülkemizde bu konu üzerinde incelemeler fazla sayılıımız. Ancak, son yıllarda ekonomik ve sosyal hayatta meydana gelen değişimler yerel yönetimlerin gelirleri konusunu gündeme getirmiştir.

Belediyeler 1930 tarihli belediyeler yasası, il özel idareleri 1913 Tarihli İl Özel İdaresi Yasası, köyler ise 1924 Tarihli Köyler Yasası ile bugüne kadar üstlendikleri hizmetleri yapmaktadırlar. Ancak, eski tarihli kanunların ayak uyduramadığı ve köklü değişiklikler gerektiği bir gerçektir.

1982 Anayasası’nın yerel yönetimlerle ilgili maddesi Türkiye’deki yerel yönetim tiplerini belediye, il özel idaresi ve köy olarak sınırlamıştır.

Belediyelerin 77 tür hizmetten 53’ü tüm belediyeler için zorunlu kılınmıştır. Bunlardan büyük bir kısmı sağlık, sosyal yardım hizmetleri ile imar, temizlik, aydınlatma, zabıta, fiyat kontrolü ve itfaiye hizmetleriyle ilgilidir. Belediyelerin hizmetlerini gereği gibi yapabilmeleri mali kaynak sorununu aşmalarına bağlıdır.

Belediyelerin gelirleri Şu Şekilde sıralanabilir; genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan pay, belediye gelirleri yasasına göre elde edilen gelirler, emlak ve teşebbüs gelirleri, borçlanma ve her türlü yardımlar.

Günümüzde belediyelerin mevcut türleri ve aralarındaki hizmet ve yetki uyumsuzlukları bağlı oldukları yasalardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle belediyelerin hepsi için geçerli olacak tek bir belediye yasası tekrar yazılmalıdır. Belediyelerin türlerini de olabildiğince sadeleŐtirilip, aralarındaki ilişkilerin de düzenlenmesi gerekmektedir.

Öte yandan 3030 Sayılı Yasa'dan çıkan sonuç büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyeleri karşısında sadece tüzel kişiliğe sahip oldukları; hizmet, sorumluluk ve imtiyaz yönünden büyükşehirlerin vesayetinde olduğudur.

İl özel idarelerinin eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, bayındırlık hizmetleri, ekonomi ve ticari alandaki hizmetlerinin büyük bir kısmı, sonradan çıkarılan kanunlarla, merkezi yönetim kuruluşlarınca üstlenilmiŐtir. İl özel idarelerinin gelirleri arasında en önemlisi genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydır. Diğer gelirler ise emlak vergisinden alınan pay, akaryakıt tüketim vergisinden alınan pay, bağışlar, teşebbüs gelirler, borçlanma gibi gelir kaynakları da bulunmaktadır.

Köyün üstlendiği hizmetler zorunlu ve isteğe olarak ikiye ayrılmıştır. Zorunlu görevler olarak gösterilen hizmetlerin çoğu sağlık, temizlik, eğitim, kültür ve bayındırlık gibi hususlarla ilgilidir. İsteğe bağlı hizmetlerin köylünün yarısından çoğunun istemesiyle köy derneğinin kararı, vali veya kaymakamların onayı ile zorunlu hizmetler arasına alınması mümkündür. Köyün gelirleri ise imece, salma, yardım, para cezaları, emlak gelirleri ve diğer gelirleridir. Köyler, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay almaktadırlar.

Köylerin sorunları da çok önemlidir. Üstlendikleri hizmetler ve gelir kaynakları tekrar ele alınıp düzenlenmelidir. Ayrıca kaynak israfının önlenmesi açısından köy tüzel kişiliğine kavuşabilmesi için gerekli olan 150 kişilik nüfus kriterinin daha yukarı çıkarılması gerekmektedir.

Mali tevzin, Türkiye’de kurumsal olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında olmak üzere iki biçimde yürütülmektedir.

Bugün yürürlükte olan merkezi yönetmelikle yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı sisteminde merkezde toplanan kaynaklardan bir bölümü, temelde, iki biçimde yerel yönetimlere aktarılmaktadır: Birincisi, devlet vergilerinden özel bir kanun ile ayrılan paylar; ikincisi ise merkezi yönetim yardımlarıdır. Merkezde toplanan vergilerin paylaşılması nüfus esasına göre olmaktadır. Nüfusa göre paylaşımından doğan adaletsizliği gidermek için temel altyapısı eksik olan yerel yönetimlere, merkezi yönetimce yardım adı altında kaynak transferi yapılmaya çalışılmaktadır.

Hizmet bölüşümünün nesnel ölçütlere bağlanması özellikle yerel yönetimler yönünden bir güvencedir. Aksi halde merkezi yönetimler karşılık kaynak göstermeksizin yerel yönetimlere birçok hizmetleri yükleyebilirler. Bu yönden hizmet bölüşümünün sağlıklı yapılması, yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı korunmasına ve çeşitli baskılara karşı korunmasına da yarar.

Hizmetlerin bölüşümünün de ekonomik unsur önemli bir etkidir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi yönetim tarafından yürütüleceği önemlidir. Esas olan görevin veya hizmetin halka en yararlı, ussal, ucuz ve çabuk hangi kuruluş tarafından yerine getirileceğidir. Doğaldır ki hizmeti yukarıda belirttiğimiz ölçütlere göre en iyi yapacak kuruluşa vermek en sağlıklı çözüm yoludur. Hizmet bölüşümünün de teknik alandaki gelişmelerin, ülkenin yüz ölçümü büyüklüğünün ve ulaştırma alanındaki gelişmelerin büyük rolü vardır.

## KAYNAKÇA

Aktan, Tahir. "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi** 9,3, 1976.

Atasoy, Veysel. **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı**. İstanbul: Türk Dünyasını Araştırmalar Vakfı Yay. , 1992.

Aytaç, Fethi. "Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri, **Türk İdare Dergisi**, 401: 541-583, Aralık 1993.

Coşkun, Bayram. "Türkiye'de İdari Vesayet Denetim ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** 5,3:35-47, Mayıs 1996.

Çelik, Ali. **Yerel Yönetimler**. İzmir: Dokuz Eylül Üni. Yay., 1996.

Çoker, Ziya. "Anayasa ve Yerel Yönetimler" **Yerel Yönetimlerde Reform**. Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yay., 1993.

Dönmez, Mustafa. "Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Hizmetlerinin Dağılımında Koordinasyonun Sağlanması", **İller ve Belediyeler Dergisi**, 595: 220-223, Mayıs 1995.

Eke, Ali Erkan. **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: Ankara Üni. S.B.F. 1982.

Eroğlu Hamza. **İdare Hukuku**, Ankara: Işın Yay. 1984.

Eryılmaz, Bilal. "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler; Sorunlar ve Öneriler" **Akademik Araştırmalar Dergisi**, 3:164 1988.

\_\_\_\_\_. İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri” **Türk İdare Dergisi**, 378:73 Haziran 1988.

\_\_\_\_\_. **Kamu Yönetimi**, İkinci Baskı, İzmir: Akademi Kitabevi, 1995.

Falay, Nihat.: “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6,2:3-13, Nisan 1997.

\_\_\_\_\_. “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5,5:13-24, Eylül 1995.

Gönül Mustafa. “Anayasa Kuralları ve Anayasa Yapısı Açısından Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma,” **Yerel Yönetimlerde Reform**. Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yay. 1993.

Güler, Birgül. **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**. Ankara: Todaie Yay. , 1992.

\_\_\_\_\_. “Yerel Yönetim Ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** 6,2: 20-30, Nisan 1997.

Güven, Sami. “Belediyelerin Akçalı Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**”, 10,1:18-34, Mart 1977.

Herekman, Aykut. **Kamu Maliyesi**. İkinci Baskı Ankara: Sevinç Matbaa, 1988.

Kabaalioğlu, Haluk. **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**. İstanbul: İstanbul Üni. Hukuk Fak. Yay., 1983.

Karaman, Zerrin Toprak. **Yerel Yönetimler**. Üçüncü Baskı, İzmir: Dokuz Eylül Üni. Yay., 1996.

Karatepe, Şükrü: **İdare Hukuku**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1988.

Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz. **Yerel Yönetimler**. Ankara: Turhan Kitapevi, 1983.

Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliyesi Teorisi**, Sekizinci Baskı İstanbul: Beta Yayınları, 1992.

\_\_\_\_\_. **Mahalli İdareler**. İstanbul :Beta Basım Yayım Dağıtım Anonim Şirketi, 1994.

Nadaroğlu, Halil ve Nezih Varcan. **Yerel Yönetimler**. Eskişehir: Anadolu Üni. Yay., 1996.

Nakipoğlu, Hayrettin. “Kamu Hizmetlerinin Ve Kamu Gelirlerinin Devletle Mahalli İdareler Arasında Paylaşılması”, **İdarecinin Sesi Dergisi** 10,59: 48-53, Eylül 1996.

\_\_\_\_\_. “Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görevlerin ve Gelirlerin Bölüşümü”, **İdarecinin Sesi Dergisi** 11,60:36-39, Ekim 1996.

Nemli, Arif: **Kamu Maliyesine Giriş**. İstanbul: Filiz Yay., 1984.

Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan. **Vergi Hukuku**. Üçüncü Baskı. Ankara: Savaş Yay., 1995.

Öncül, Sadık. “Ülkemizde Yerel Yönetimlere Ağırlık Verilmesinin Doğuracağı Yararlar ve Olumsuzluklar” **Atatürk Üni. İ.İ.B.F. Dergisi** L0,1-2:243-245, 1993.

Örnek, Acar. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Pano Bassan Yay., 1983 .

Özer, Ahmet. "Büyükşehir Belediyesi Hakkında Kısa Bir İnceleme", **İller ve Belediyeler Dergisi** 541: 203-207, Mayıs 1993.

Özer, İlhan. **Türk Kamu Maliyesi ve Sorunlar**. Ankara Todaie Yay., 1976.

Öztürk, Azim: "Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar", **Çukurova Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 4,4: 105-115, 1996.

Tekeli, İlhan. **Kent Planlaması Konuşmaları**. Ankara: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği Yay. /1991.

Tortop, Nuri. "Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi ve Yeni Düzenlemeler" **Amme İdaresi Dergisi** 18,4 Aralık 1985.

\_\_\_\_\_. **Mahalli İdareler**. Dördüncü Baskı, Ankara: Todaie Yay., 1993.

\_\_\_\_\_. **Yerel Yönetimler Maliyesi**. Ankara: Todaie Yay., 1996.

Yayla, Yıldızhan. **Belediye Nedir İstanbul** : Birlik Yayınları, 1987.

Yeter, Enis. "Merkez Hükümetle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü" **İller ve Belediyeler Dergisi** 205-213, Nisan 1997.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

Belediye Yasası (1580s.Y.), 1930.

Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa (2380 S.Y.), 1981.

Belediye Gelirleri Yasası (2464 S.Y.), 1981.



İl Özel İdare Yasası (3360 S.Y.) 1987.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı:

TÜSİAD. Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözümler, İstanbul: Eylül 1995.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

Eskişehir-Odunpazarı Belediyesi, 1997.

Eskişehir İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997.

Eskişehir Aşağı Söğütönü Köyü Muhtarlığı, 1997.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, 1997.

İzmir Gaziemir Belediyesi, 1997.

İzmir İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997.

İzmir- Develi Köyü Muhtarlığı, 1997.

Manisa Belediyesi, 1997.

Manisa İl Özel İdaresi Müdürlüğü, 1997.

Manisa Karaağaç Köyü Muhtarlığı, 1997.