



T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI,
MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
(BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ)**

709049

YÜKSEK LİSANS TEZİ

109049

DENİZ TURAN

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN ABİJİTİ MERKEZİ**

BURSA - 2001

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI,
MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
(BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Deniz TURAN

DANIŞMAN: Prof. Dr. Figen ALTUĞ

BURSA -2001

İÇİNDEKİLER

	<i>Sayfa No</i>
İÇİNDEKİLER	I
TABLOLAR VE GRAFİKLER LİSTESİ	VI
KISALTMALAR	IX
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM BELEDİYELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

I. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN YASAL VE TEORİK YAPISI	4
A. BELEDİYELER HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR.....	4
B. BELEDİYELERİN KURULUŞU	6
II. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN KISA TARİHÇESİ	9
A. TANZİMAT'TAN 1930 YILINA KADAR BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI	9
B. 1930 – 1961 YILLARI ARASI BELEDİYELER	12
C. 1961 – 1980 ARASI BELEDİYE İDARESİNİN GELİŞİMİ	13
D. 1980'DEN GÜNÜMÜZE BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI.....	13
III. TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİNİN GELİŞİMİ	14
IV. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN YÖNETİM ORGANLARI	18
A. BELEDİYE MECLİSİ	18
B. BELEDİYE ENCÜMENİ.....	19
C. BELEDİYE BAŞKANI.....	19
D. BELEDİYE BÜROKRASİSİ.....	20
V. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN ÖRGÜT VE PERSONEL YAPISI	23
VI. TÜRKİYE'DE BELEDİYE BÜTÇELERİ	29
A. BELEDİYE BÜTÇESİNİN YASAL ÇERÇEVESİ	30
B. BELEDİYE BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI VE KABULÜ	33
C. BELEDİYE BÜTÇESİNİN UYGULAMA ELEMANLARI	34
D. BELEDİYE BÜTÇESİ KESİN HESABI	35
VII. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MERKEZİ İDAREYLE İLİŞKİLERİ	35
A. SİYASİ İLİŞKİLER.....	36
B. İDARİ İLİŞKİLER.....	37

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYERİN MALİ YAPISI, MALİ SORUNLARI, NEDENLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. MAHALLİ İDARELER İLE MERKEZİ İDARE ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER [Mali Tevzin]	41
A. MALİ TEVZİN VE NEDENLERİ	41
1. Mali Tevzin Kavramı	41
2. Mali Tevzinin Nedenleri.....	42
a. İdarelerin Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu.....	43
b. Mahalli İdareler Arasında Mali Eşitliğin Sağlanması.....	43
c. Yerel İdarelerin Merkezi İdare Karşısında Korunma İhtiyacı.....	44
d. Gelir Kaynaklarının Merkezileşme Eğilimi.....	44
B. HİZMET (GÖREV) BÖLÜŞÜMÜ	44
1. Görev Bölüşümü İlkeleri	45
a. Genellik İlkesi	45
b. Yetki İlkesi.....	45
c. Liste İlkesi	45
2. Hizmet Bölüşümünde Dikkat Edilecek Hususlar	45
C. GELİR KAYNAKLARININ BÖLÜŞÜMÜ	47
1. Gelir Kaynaklarının Paylaştırılma İlkeleri	47
2. Gelir Kaynaklarının Paylaştırılma Yöntemleri.....	48
a. Bağımsızlık Sistemi	48
b. Bağımlılık Sistemi	49
c. Karma Sistem	49
II. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİNİN GİDER YAPISI	50
A. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ	50
1. Bütün belediyeler için zorunlu görevler	51
2. Gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler	53
3. Gelirleri 200.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler	54
4. Gelirleri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler	54
5. Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler	54
B. BELEDİYELERİN GÖREV YAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	55
C. BELEDİYELERİN YETKİ,HAK VE İMTİYAZLARI.....	57
D. BELEDİYE GİDERLERİ	59
III. BELEDİYELERİN GELİR YAPISI	60
A. BELEDİYE GELİRLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	60
B. BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI	64

1. Devlet Gelirlerinden Ayrılan Paylar.....	65
a. <i>Belediyelerin Nüfuslarına Göre Dağıtılan Paylar</i>	68
b. <i>Belediye Fonu'ndan Aktarılan Paylar</i>	69
c. <i>Mahalli İdareler Fonu'ndan Aktarılan Paylar</i>	70
1) <i>İçişleri Bakanlığı Tarafından Kullanılan Pay</i>	71
2) <i>Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Tarafından Kullanılan Pay</i>	73
2. Belediye Özgelirleri.....	75
a. <i>Vergiler</i>	77
1) <i>İlan Ve Reklam Vergisi</i>	77
2) <i>Eğlence Vergisi</i>	78
3) <i>Haberleşme Vergisi</i>	80
4) <i>Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi</i>	80
5) <i>Yangın Sigorta Vergisi</i>	81
6) <i>Çevre Temizlik Vergisi</i>	81
7) <i>Emlak Vergisi</i>	83
b. <i>Harçlar</i>	85
1) <i>İşgal Harcı</i>	86
2) <i>Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı</i>	87
3) <i>Kaynak Suları Harcı</i>	88
4) <i>Tellallık Harcı</i>	88
5) <i>Hayvan Kesimi, Muayene Ve Denetleme Harcı</i>	88
6) <i>Ölçü Ve Tartı Aletleri Muayene Harcı</i>	88
7) <i>Bina İnşaat Harcı</i>	89
8) <i>Kayıt Ve Suret Harcı</i>	89
9) <i>İmar İle İlgili Harçlar</i>	89
a) <i>Parselasyon (Yer Bölümleme) Harcı</i>	90
b) <i>İfraz Ve Tevhit Harcı</i>	90
c) <i>Plan Ve Proje Tasdik Harcı</i>	90
d) <i>Zemin Açma İzni Ve Toprak Hafriyatı Harcı</i>	90
e) <i>Yapı Kullanma İzni Harcı</i>	90
10) <i>İşyeri Açma İzni Harcı</i>	91
11) <i>Muayene, Ruhsat Ve Rapor Harcı</i>	91
12) <i>Sağlık Belgesi Harcı</i>	91
c. <i>Harcamalara Katılma Payları</i>	91
1) <i>Yol Harcamalarına Katılma Payı</i>	91
2) <i>Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı</i>	92
3) <i>Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı</i>	92
4) <i>Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanması Ve Tahsili</i>	92
3. Devlet Yardımları.....	94
a. <i>İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar</i>	94
1) <i>Mahalli İdareler Fonu'ndan Yapılan Yardım</i>	94
2) <i>Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu'ndan Yapılan Yardım</i>	95
3) <i>Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu'ndan Yapılan Yardım</i>	95
b. <i>Devlet Planlama Teşkilatı Tarafından Yapılan Yardımlar</i>	96
c. <i>Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardım</i>	97
1) <i>Mahalli İdareler Fonu'ndan Yapılan Yardım</i>	97
2) <i>Belediyeler Fonu'ndan Yapılan Yardım</i>	97

3) Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden Ayrılan Paydan Yapılan Yardım.....	97
4) Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Yapılan Yardım.....	98
5) Geri Kalmış Bölgelere Halk Konutu Fonu'ndan Yapılan Yardım.....	99
d. <i>Spordan Sorumlu Devlet Bakanı'nca Yapılan Yardımlar</i>	99
1) Türk Sporunu Teşvik Fonu'ndan Yapılan Yardım.....	99
2) 3418 Sayılı Kullanılan Paydan Yapılan Yardım.....	99
e. <i>Turizm Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar</i>	100
1) Turistik Yörelerdeki Belediyelere Yapılan Yardım.....	100
2) Yerel Yönetimlerin Altyapı Hizmetleri İçin Yapılan Yardım.....	100
f. <i>Kültür Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardım</i>	100
1) Yerel, Ulusal Ve Uluslar Arası Kültür Etkinliklerine Yönelik Yapılan Yardım.....	100
2) Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası Çerçevesinde Yapılan Yardım.....	101
g. <i>Çevre Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardım</i>	101
h. <i>Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardım</i>	102
ı. <i>Toplu Konut İdaresi Tarafından Yapılan Yardımlar</i>	103
1) Geliştirme Ve Destekleme Fonu'ndan Yapılan Yardım.....	103
2) Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut Ve Kentsel Çevre Üretimine Kredilenmesi Suretiyle Yapılan Yardım.....	103
i. <i>Maliye Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Yapılan Yardımlar</i>	104
j. <i>Başbakanlık Acil Destek Programından Yapılan Yardımlar</i>	104
4. Diğer Gelirler.....	104
a. <i>Borçlanma Geliri</i>	104
1) İç Borçlanma.....	105
a) Tahvil İhracı.....	105
b) Banka Kredisi.....	105
2) Dış Borçlanma.....	108
b. <i>Para Cezaları</i>	113
1) Vergi Cezaları.....	113
2) Diğer Para Cezaları.....	113
c. <i>Ücretler</i>	114
d. <i>Diğer Bazı Gelir Kaynakları</i>	114
1) Faiz Gelirleri.....	114
2) Toptancı Hal Gelirleri.....	114
3) İşletme Karları.....	115
4) Müze Giriş Ücretleri İle Madenlerden Belediyelere Ayrılan Pay.....	115
a) Müze Giriş Ücretlerinden Ayrılan Pay.....	115
b) Madenlerden Ayrılan Pay.....	115

IV. BELEDİYELERİN MALİ YAPISININ ANALİZİ	116
A. BELEDİYE GELİRLERİNİN ANALİZİ.....	116
B. BELEDİYE GİDERLERİNİN ANALİZİ.....	120

V. BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE NEDENLERİ	123
VI. BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	132

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BURSA BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI ,MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR	142
A. BÜYÜK ŞEHİR KAVRAMI VE ÜLKEMİZDE BÜYÜK ŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	142
1. Büyükşehir Yönetimi Kavramı.....	142
2. Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Kurulmasını Gerektiren Nedenler.....	144
3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesinin Tarihi Gelişimi	145
B. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI VE TEŞKİLAT YAPISI	149
1. Büyükşehir Belediyesinin Organları	150
a. <i>Büyükşehir Belediye Meclisi</i>	150
b. <i>Büyükşehir Belediye Encümeni</i>	151
c. <i>Büyükşehir Belediye Başkanı</i>	151
2. Büyükşehir Belediye Teşkilatı	152
C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GÖREVLERİ VE BÜTÇELERİ	153
1. Büyükşehir Ve İlçe Belediyelerinin Görevleri.....	153
2. Büyükşehir Belediye Bütçeleri.....	156
II. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI VE ANALİZİ	157
A. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN GELİR KAYNAKLARI VE ANALİZİ	157
1. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin Gelir Kaynakları.....	157
2. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin Gelir Yapısının Analizi	167
B. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN GİDERLERİ VE ANALİZİ	170
III. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	174
A. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ SORUNLARI	174
B. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	178
SONUÇ	181
EKLER	186
KAYNAKÇA	193

TABLOLAR VE GRAFİKLER LİSTESİ

TABLolar LİSTESİ

	<i>Sayfa No.</i>
Tablo 1: Belediye Sayı Ve Nüfusunun Yıllara Göre Gelişimi	15
Tablo 2: Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Büyüklükleri(1997).....	17
Tablo 3: Türkiye’de Belediye Memurluğunun Gelişimi	21
Tablo 4: Memur Kadrolarının Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı.....	22
Tablo 5: Nüfusu 5.000’den Az Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri	24
Tablo 6: Nüfusu 5 - 20 Bin Arasında Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri.....	25
Tablo 7: Nüfusu 20 Bin’den Çok Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri.....	26
Tablo 8: Geleneksel Bütçe Sistemine Göre Belediye Bütçesi.....	31
Tablo 9: Program Bütçe Sistemine Göre Hazırlanan Belediye Bütçesi	32
Tablo 10: 1980 Sonrası Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar	65
Tablo 11: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergiler	77
Tablo 12: 2001 Yılında Uygulanacak Eğlence Vergisi (%) Ve Miktarları	79
Tablo 13: 2001 Yılında Katı Atıklar İçin Uygulanacak Aylık Çevre Vergisi Tutarları (000 İlaveli).....	82
Tablo 14: Emlak Vergisi Oranları	85
Tablo 15: Belediyelerin Tahsil Ettikleri Harçlar	86
Tablo 16: İller Bankası Kaynaklarından Belediyelere Faizsiz Belediye Katkısı Olarak Açılan Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Seyri	106
Tablo 17: Ortak İdarelere Yapılan İkrazın Konuları Ve Seneleri İtibariyle Faizsiz Tutarları.....	106
Tablo 18: İller Bankası Aracılığıyla Ortak İdarelere Kullanılan Orta Ve Uzun Vadeli Dış Kaynaklı Krediler	108

Tablo 19: Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku	111
Tablo 20: Yerel Yönetimlerin (Belediyelerin) Dış Borçlarının Sektörel Yapısı (ABD \$)	112
Tablo 21: Belediye Bütçeleriyle Kesin Hesapların Karşılaştırılması (1980-1998) .	119
Tablo 22: Belediye Harcamalarının Oransal Dağılımı Ve Toplam Kamu Harcamaları Ve GSMH İçindeki Payı	121
Tablo 23: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2380 ve 3030 Sayılı Kanunlar Kapsamında Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden aldıkları Paylar (1990-2000)	158
Tablo 24: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettikleri Vergiler ve Toplam Belediye Vergilerinden Sağlanan Gelirlere Oranı (1991-2000)	159
Tablo 25: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettikleri Harç Gelirlerinin, Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırması (1993-2000).....	162
Tablo 26: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettiği Harcamalara Katılma Payı Gelirleri'nin Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırılması (1993-2000)..	163
Tablo 27: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İç Ve Dış Borçlanma Gelirleri (1991-2001).....	164
Tablo 28: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettiği Taşınır Ve Taşınmaz Mal Gelirlerinin, Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırılması (1996-2001)...	166
Tablo 29: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Ana Gelir Kaynaklarının Toplam Gelirler İçindeki Payı (1991- 2001) (%).....	167
Tablo 30: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri (1991-2000)	168
Tablo 31: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçeleri İle Kesin Hesaplarının Karşılaştırılması (1991-2001).....	169
Tablo 32: Ödenek Ve Harcamaların Gider Türlerine Göre Dağılımı (1991-2001) .	171
Tablo 33: Ödenek Ve Harcamaların Programlara Dağılımı (1991-2001).....	173

GRAFİKLER LİSTESİ

	Sayfa No.
Grafik 1: Belediye Sayılarının Yıllara Göre Değişimi	16
Grafik 2: Belediye Gelir Yapısı (1925-1998).....	116
Grafik 3: Belediye Gelirlerinin Gelişimi (1981-1998).....	117
Grafik 4: Bursa Büyükşehir Belediyesi Ödenek Ve Harcamalarının Ekonomik Ayrımı	170
Grafik 5: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2000 Yılı Harcama Kalemlerinin Dağılımı	172



KISALTMALAR

a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.r.	: Adı geçen rapor
a.g.t.	: Adı geçen tebliğ
APKK	: Araştırma, Planlama, Koordinasyon Kurulu
Bkz	: Bakınız
Çev:	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IULA-EMME	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İTİA	: İktisadi Ticari İlimler Akademisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	: Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
md.	: Madde
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
ÖSYM	: Öğrenci Seçme Yerleştirme Merkezi
PTT	: Posta Telgraf Telefon İdaresi
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfalar arası
SBF	: Siyasal Bilimler Fakültesi
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici Ve İş Adamları Derneği

GİRİŞ

Ülkemizin idari yönetim sistemi merkezi idare ve mahalli idarelere dayanmaktadır. Mahalli idareler, merkezi yönetimle birlikte ülke düzeyinde hizmet sunan idari birimlerdir ve ülkenin idari ve siyasi yapısı içerisinde önemli bir yere sahiptirler.

Merkezi idarenin taşra birimleri olan mahalli idareler, merkezi idare adına ve onun vesayeti adına hizmet sunmaktadırlar. Ülke çapında hizmetlerin zamanında ve dengeli olarak yerine getirilmesi için, mahalli idareler ile merkezi idarenin birlikte çalışmaları gerekmektedir. Bu nedenle mahalli idareler ile merkezi idareler arasında bir zıtlık ve çekişme bulunmamakta, aksine, birbirlerini tamamlayan bir bütün olarak algılanmaktadır. Ülkemizde mahalli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve yerel yönetim birliklerinden oluşmaktadır. Köylerin mali açıdan güçsüz olmaları, il özel yönetimlerinin başında ise merkezden atanmış valinin bulunuyor olması, seçilmiş bir başkan ve meclisten oluşan belediye idaresinin önemini artırmıştır. Belediye başkanının seçimle iş başına gelmesi, belediyelerin halk tarafından benimsenmesine yol açmıştır.

Ülkemizde belediye uygulamasına ilk olarak 1854 yılında İstanbul'da kurulan İstanbul Şehremaneti ile başlamıştır. Fransa'dan taklit edilen bu ilk belediye uygulaması, önceleri halk tarafından benimsenmemiş ve yabancı uyrukluların bulunduğu semtlerde kurulmuştur. Daha sonraları kent nüfusunun artması ve kentlerde yaşanan hizmet noksanlığı, belediyelerin fonksiyonunu ve önemini artırmış ve belediyeler halk tarafından benimsenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra ülkenin yeniden şekillendirilmesinde ve inşasında belediyeler önemli rol oynamıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu'nda belediyelere verilen görevlerin günümüze kadar değişmeden yürürlükte kalması, belediyelerin dönemin ekonomik şartlarında üstlendiği misyonun ne derece geniş kapsamlı ve önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada, yerel yönetimler içerisinde ön planda yer alan belediyeler hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, 1580 sayılı Kanun

çerçevesinde kurulan belediyelerin ilk kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği yaşamlar, mali yapısı ve mali yapısından kaynaklanan sorunlara yönelik çözüm önerilerine değinilecektir ve daha sonra 3030 sayılı Kanunla kurulan büyükşehir belediyeleri hakkında bilgi verilecektir.

Çalışmanın il iki bölümünde, 1580 sayılı Kanun kapsamında kurulan normal belediyeler hakkında açıklamalar yapılacak, üçüncü bölümde ise büyükşehir belediyeleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi hakkında açıklamalarda bulunulacaktır. Bu nedenle ilk iki bölümde kullanılan belediye kelimesi ile normal belediyeler anlatılmak istenmiştir.

Belediyelerin Mali Yapısı, Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri (Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneğini) başlıklı bu tez, üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, belediye kavramı ve anayasal özellikleri hakkında bilgi verilmiş ve belediyelerin hangi aşamalardan geçerek kuruldukları hakkında açıklama yapılmıştır. İkinci olarak, ülkemizde belediye uygulamasının tarihsel gelişimi dönemler itibari ile günümüze kadar incelenmiştir. Belediyelerde mali kararların hangi ortam içerisinde oluştuğunun anlaşılması amacıyla, belediyelerin yönetim organları kısaca açıklanmış ve belediyelerin örgüt ve personel yapısı hakkında bilgi verilmiştir. Üçüncü olarak, belediye bütçesinin yasal yapısı ile bütçenin hazırlanmasından onanmasına kadar geçirdiği süreç hakkında bilgi verilmiş ve son olarak merkezi idare ile belediyeler arasındaki idari ve siyasi ilişkilere kısaca değinilmiştir.

İkinci bölümde belediyelerin mali yapısı ve mali sorunlarına yol açan nedenler hakkında ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. İlk önce merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkiler incelenmiş, belediyenin görevleri ve giderlerinin neler olduğu incelenerek, mali analizleri yapılmıştır. İkinci olarak, belediyelerin gelir kaynakları ayrıntılı olarak ortaya konmuştur. Özellikle devlet gelirlerinden ayrılan paylar ve merkezi idare tarafından yapılan yardımlar ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu bölüm sonunda, belediyelerin mali sorunlarına yol açan nedenler ve bu nedenlere yönelik çözüm önerileri hakkında bilgiler verilmiştir.

Üçüncü bölümde, büyük şehir kavramı ve ülkemizde büyük şehir belediyesi uygulamasına geçilme nedenleri hakkında bilgi verilmiş ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin gelir ve giderleri açıklanarak, analizleri yapılmıştır. İkinci olarak, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı ve mali sorunları incelenmiş ve mali sorunlarına yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Ülkemizde belediye kurumu, yerel halkın en fazla ilişki kurduğu ve hizmet beklediği yerel yönetim kuruluşudur. Ülkemizde nüfusun çoğunluğunun kentlerde ve bu kentlerde bulunan belediyelerde yaşadığı dikkate alındığında, belediyeler hakkında genel bir açıklamanın yapılması yararlı olacaktır. Bu bölümde, belediyeler hakkında genel açıklamalar yapıldıktan sonra, belediye idaresinin tarihi gelişimi, organları, örgüt ve personel yapısı, bütçelerin ve merkezi idare ile olan siyasi ve idari ilişkileri hakkında bilgi verilecektir.

I. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN YASAL VE TEORİK YAPISI

Bu başlık altında öncelikle belediyeler hakkında genel bilgilere yer verilecek ve özellikleri açıklanacak, daha sonra ülkemizde belediyelerin kurulma şekilleri ve belediye kurulması için yapılması gereken işlemler hakkında bilgi verilecektir.

A. BELEDİYELER HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR

Türkiye'nin idari yönetim şekli, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır¹ ve yerel yönetim biçimi olarak Fransız modeli örnek alınmıştır².

Ülkemizde yerel yönetimler anayasal kurumlardır ve komşuluk ilişkilerinden doğan kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü kılınmışlardır. İl özel idareleri, belediyeler, köyler ve Yerel Yönetim Birlikleri ülkemizdeki yerel yönetim kuruluşlarıdır. Bunların yanı sıra, yerel yönetimlere benzeyen ancak tüzel kişiliği olmayan mahalle örgütü bulunmaktadır. Osmanlı dönemi yerel yönetim sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olan mahalle yönetimi, günümüzde bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemiştir. Anakentlerde bulunan belediyelerin nüfus ve görevlerinin artması sonucu, 1984 yılında büyükşehir belediyeleri yerel yönetim sistemine katılmıştır.

¹ 1982 Anayasası, m. 123. Bkz: Kemal Gözler, *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi, Bursa, 1999

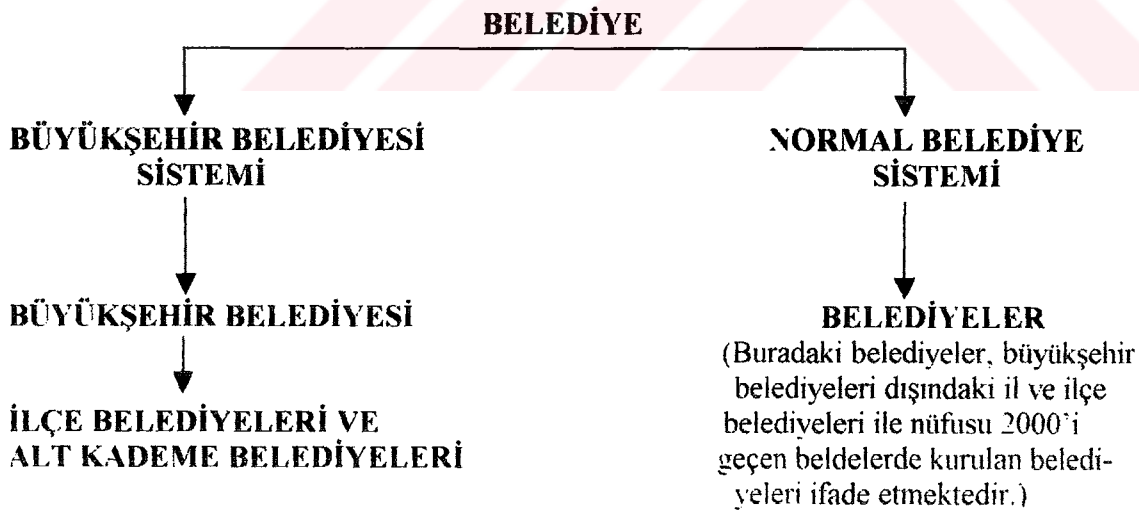
² Mustafa Tamer, "Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin mevcut Durumu ve Geleceği) Bir model önerisi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 415, (Haziran 1997), Ankara, s.43.

Belediye kelimesi Arapça da kent ve büyük köy anlamındaki beled ve belde kelimelerinden gelmektedir. Ülkemizde belde kelimesi ile kent değil, bir yerel yönetim şekli olan belediyeler anlatılmak istenmektedir³. Günlük konuşma dilinde belediye kelimesi, hem yerleşim yeri hem de o yerleşim bölgesinin idari kuruluşu anlamındadır.

Halk ile içice olmaları, başkanlarının seçimle iş başına gelmesi ve halkın yönetime katılması, belediyelere olan ilgiyi artırmıştır. Hızlı kentleşme ve nüfus artışıyla birlikte köy ve il özel idarelerine kıyasla belediyelerin sayıları ve önemleri artmış, yerel yönetimlerin en gelişmiş kademesi haline gelmişlerdir⁴.

Ülkemizdeki belediyelerin yapılarına bakıldığında, 1984 yılına kadar tek tip belediye modelinin uygulandığı görülmektedir. 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanunla birlikte, normal belediye sistemi yanında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri uygulamaya konmuş ve belediye sistemi aşağıdaki yapıya bürünmüştür⁵.

Şekil 1
Türkiye’de Belediye Sisteminin Yapısı



³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 3. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 200

⁴ Kenan Bulutoğlu ve Erciş Kurtuluş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*. 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 454.

⁵ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*. 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1998, s. 205.

Belediye Kanunu'nun⁶ birinci maddesinde belediyelerin tanımı yapılmıştır. Buna göre belediyeler; beldenin ve belde sakinlerinin mahalli nitelikli müşterek ve medeni ihtiyaçlarının tanzim ve tavsiye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.

Belediyelerin temel özelliklerini anayasanın ilgili hükmünden hareketle şu şekilde sıralayabiliriz⁷.

- Kanunla veya kanunların yetki verdiği durumlarda idari işlemle kurulurlar.
- Kamu tüzel kişiliğine haizdirler.
- Genel karar organları halk tarafından, beş yılda bir yapılan seçimlerle belirlenmektedir⁸.
- Yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır. Seçilmiş organlara ve ayrı bütçeye sahiptirler.
- Görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması ilke olarak benimsenmiştir.
- Merkezi idarenin idari vesayeti altında hizmet sunmaktadırlar.
- Seçilmiş organlarının organlık sıfatı kazanması ve işten uzaklaştırılması yargı denetimine tabidir.
- Belediyeler, diğer mahalli idarelerde olduğu gibi ayrı kanunlara sahiptirler. Görev ve yetkileri, çalışma biçimleri bu kanunlar çerçevesinde yürütülmektedir.

B. BELEDİYELERİN KURULUŞU

Yerel yönetim sistemimizin en güçlü ve yaygın kademesini belediyeler oluşturmaktadır. Kentsel yaşamı düzenlemek ve yönetmekle görevli olan belediyelerin kurulması ülkemizde çeşitli şekillerde gerçekleşir⁹.

⁶ 03. 04. 1930 tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu. Bkz: Mustafa Gülseven, *Belediyelerle İlgili Mevzuat*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1999

⁷ 1982 Anayasası, Madde 127.

⁸ Mahalli idare seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçimlerinden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. 1982 Anayasası, md. 127.

⁹ Cevat Geray, *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler Ve Yöntem*. Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara, 2000, s.3.

➤ İl ve ilçe merkezlerinde nüfusa bakılmaksızın otomatik olarak belediye kurulmaktadır.

➤ Boş bir alan üzerinde yeni oluşturulan ve nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde belediye kurulabilir.

➤ Tek bir köyde belediye kurulabilir.

➤ Birden fazla köy ya da köy kısımları birleşerek belediye kurulabilir.

Ülkemizde belediyeler çoğunlukla köy tüzel kişiliğinin dönüşmesinden oluşan küçük ölçekli belediyelerdir. 1960 yılına kadar belediye kurulmasında nüfus ve mesafe kriterlerine bakılmaktaydı. Bu yıldan sonra yeni kriterler geliştirilmiştir. Belediye kurulacak yerleşim yerinin yerel gelirinin belediye kurulması için yeterli olması ve kurulacak belediyenin o yerleşim yerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasına yardımcı olması gerekmektedir.

Tek bir köyde belediye kurulabilmesi için köy nüfusunun, son nüfus sayımına göre 2000'den fazla olması gereklidir. Eğer birden fazla köy yada köy kısımları birleşerek belediye kurulması yoluna gidilecekse, nüfus şartı yanı sıra, köy yada köy kısımlarının her birinin belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının azami 500 metre¹⁰ olması şartı aranmaktadır¹¹.

Belediye statüsüne kavuşmak için sayılan hukuki şartların yanı sıra bir takım biçimsel koşulların yerine getirilmesi gereklidir. Nüfusu 2000'den fazla olan ve köy statüsünde bulunan yerlerde belediye kurulabilmesi için yapılması gerekenleri şu şekilde özetleyebiliriz¹².

¹⁰ Bu mesafe köyün toplu evlerinin kıyasından başlanarak hesaplanır. Bir köyün kendi mahalleleri arasındaki mesafenin 500 metreden fazla olması belediye kurulmasına engel oluşturmaz. Gerekli hallerde bu mesafe 2500 metreye çıkarılabilir. *Belediyelerimize Rehber*, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara, 1992, s.22

¹¹ Mahalli idareler hakkında hazırlanan Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesi ile, belediye kurulması için gerekli nüfus miktarı 2000'den 5000'e çıkarılması önerilmiştir. Belediye oluşturmak için 1580 sayılı Belediye Kanununun 7. maddesindeki 500 metrelik mesafe 5000 olarak değiştirilmiştir. **Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü Ve Hizmet İlişkilerin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişlik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, 1999 (<http://www.mahalliidareler.gov.tr/Diger/KHK%20Tasarisi.html>)

¹² Geray, a.g.e., s.18.

1- Başvuru yada istem yapılmalıdır. Köy ihtiyar meclisi veya kayıtlı seçmenlerin yarısından çoğu, o yerin en büyük mülki amirine yazılı başvuruda bulunmalı¹³ ya da ilgili vilayet valisinin oradan belediye kurulmasına ihtiyaç olduğunu kendiliğinden istemesi gereklidir.

2- Halkoylaması yapılmalıdır. İlgili mahalli seçim kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili yerde bulunan seçmenlerin belediye kurulup kurulmaması konusundaki oylarını alır. Seçmenlerin yarısından çoğu belediye kurulmasını istemelidir. Oylama sonuçları bir tutanak ile valiye bildirilir.

3- Vali ilgili dosyayı il genel meclisine aktarır. İl genel meclisi, kurulacak belediyenin muhtemel gelirlerinin mahalli hizmetleri karşılamak için yeterli olup olmadığını inceler. Belediye kurulmasına ihtiyaç olduğu ve olmadığına dair görüşünü valiye bildirir. Vali kendi görüşünü İl genel meclisinin kararına ekleyerek İçişleri Bakanlığı'na gönderir.

4- İçişleri Bakanlığı ilgili kararı Danıştay'a gönderir. Danıştay'ın belediye kurulmasına yönelik vereceği olumlu karardan sonra, Cumhurbaşkanının onayı ile o yerde belediye kurulmuş olmaktadır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan üçlü kararname (Cumhurbaşkanı, Başbakan ve İçişleri Bakanı'nın imzasıyla) resmi gazetede yayınlanır. Belediye kurulması hakkındaki karar, kararnamenin imzalanarak kesinleşmesini takip eden mali yılın başlangıcından itibaren uygulanır¹⁴.

Boş bir alan üzerine hükümet tarafından kurulan ve nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde belediyeler, İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile kurulur.

Bir beldenin başka belde ile birleşmesi yada bazı kısımlarının komşu belediyeye katılması, köylerin veya kısımlarının başka belde sınırlarına katılması durumlarında Belediye Kanununun 7. maddesinin ilgili hükümlerine uygun olarak belediye kurulur.

¹³ Başvuru yazısına, köyün nüfusunun 2000'den fazla olduğunu gösteren, nüfus müdürlüğünden alınacak bir belge eklenir. Ayrıca kurulacak belediyenin elde edeceği gelirlerinin, tahmini harcamalarını karşılayacağı ve köyün belediye olmasını sağlayacak özellikleri de - köyün bulunduğu yerde resmi kurumların, fabrikaların bulunması, turistik açıdan önem arz etmesi gibi özellikler - başvuru yazısına eklenmelidir *Belediyelerimize Rehber*, a.g.e. s 20

¹⁴ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.12.

II. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN KISA TARİHÇESİ

Ülkemizde belediye kurumunun tarihçesi hakkında bilgi verilmesi, belediyelerin günümüzde içinde buldukları idari ve mali yapının hangi süreç sonunda oluştuğunun anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Bu bölümde, ülkemizdeki belediyelerin ilk kuruluşundan günümüze kadar geçirdikleri süreç hakkında bilgi verilecektir.

A. TANZİMAT'TAN 1930 YILINA KADAR BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Ülkemizde batılı anlamda belediye teşkilatının kurulması oldukça yenidir. Ülkemizde belediye kurulması isteği ve ihtiyacı tanzimattan sonra yoğun bir şekilde ortaya çıkmış ve ilk belediyeçilik uygulamasına 1855 yılında İstanbul'da başlanmıştır. Yurdumuzda belediyeler batı toplumlarının aksine kendiliğinden oluşan kurumlar değildir. Belediye yönetimi batı ülkelerinde tarihi bir gelişim sonucu ortaya çıkan ve toplum ürünü olan birimler iken Osmanlı İmparatorluğu'nda belediyeler, artan yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla devlet tarafından oluşturulan yapay ve tepeden inme kuruluşlardır¹⁵.

Batılı anlamda belediyeler kurulana kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalli hizmetler vakıflar, mahalle yönetimleri ve meslek kuruluşları (Loncalar) tarafından yerine getirilmekteydi. Loncalar, kendi üyelerinin haklarını gözetmek ve ihtiyaçlarını karşılamının yanı sıra tüketicinin korunması ve denetim hizmetlerini de yerine getirirlerdi. Vakıflar genelde sağlık, kültür ve diğer önemli sosyal hizmetlerle ilgilenmekteydi. Mahalle yönetimleri ise sosyal yardım ve dayanışmayı sağlar, mahallenin asayişini temin ederdi¹⁶. Şehir yönetimi, adli yetkileri de elinde bulunduran kadıların sorumluluğu altındaydı ve islami esaslara göre yürütülmekteydi¹⁷.

Batıyla ilişkilerin artması sonucu ticaret gelişmiş ve ticaret merkezleri ile liman şehirlerinde belediye kurulması ihtiyacı doğmuştur¹⁸. Günümüz anlamında ilk belediye teşkilatı, İstanbul ve Taşra şehirlerinde farklı zamanlarda gerçekleşmiştir¹⁹. Yeni bir

¹⁵ Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, (Mart 1993), Ankara, s.94

¹⁶ İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayını, İstanbul, 1985, s.112.

¹⁷ "Osmanlıdan Bugüne Yerel Yönetimler (Dünün kadısı Bugünün Belediye başkanı)", *Yerel Yönetim Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Mayıs 1998), s.46.

¹⁸ Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.38.

¹⁹ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1967, s.70.

yönetim şekli arayışına İstanbul'da başlanmıştır. Gelişen ticaret ve göç İstanbul nüfusunun aşırı artmasına neden olmuştur. Mevcut yapı içerisinde kent içi ulaşım, temizlik, sağlık ve güvenlik hizmetlerinin yeterli düzeyde sunulamayacağı anlaşılmıştır. 16 Ağustos 1854 tarihinde yayımlanan tebliğ ile batılı anlamda ilk ve çok kısa ömürlü belediye örneği olan İstanbul Şehremaneti kurulmuş ve İhtisab Nezaretinin²⁰ yerini almıştır²¹.

Şehremaneti yönetimi, hükümetin atadığı şehremeni ile Bab – 1 Ali'nin seçtiği ve padişahın atadığı, on iki kişiden oluşan, şehremaneti meclisinden oluşmaktaydı. Belediyenin görevleri, esnafın ve pazar yerlerinin denetlenmesi alanlarında yoğunlaşmıştı. Gelirleri, devletten alınan gelirlerden, kaldırım ve yol onarım giderleri karşılığı alınan duhuliyeye resimlerinden ve diğer resimlerden oluşmaktaydı²². İlk belediyeçilik uygulaması, belediye idaresindeki kişilerin fazla bilgili ve becerili olmamaları sonucu başarısız olmuştur. Belediye teşkilatının yenilenmesi ve güçlendirilmesi amacıyla çalışma başlatılmıştır. Üyeleri Osmanlı uyruklu yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslüman ve Gayrimüslimlerden oluşan İntizam-ı Şehir (Kent Düzeni) Komisyonu kurulmuştur²³. Komisyon iki yıllık çalışmanın ardından 1857 yılında, İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılmasını öngörmüştür. Ancak yalnızca Galata ve Beyoğlu bölgelerini kapsayan alanda Altıncı Belediye Dairesi adında belediye dairesi kurulmuştur²⁴. 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile tüm İstanbul'u kapsayacak şekilde belediye teşkilatı geliştirilmiştir.

²⁰ Kadıların ihtisap ağası veya muhtesip namında yardımcıları bulunmaktaydı. Bunlar belediye zabıtası görevini üstlenmişlerdi.2. Mahmut kadıların yetkilerini azaltmış ve idari alanda belediye hizmetlerini tek çatı altında toplamaya çalışmıştır. Bu amaçla 1826 yılında İstanbul'da İhtisap Nazırlığı, eyaletlerde İhtisap Müdürlükleri kurulmuş ve ihtisap ağasına "Nazır" ünvanı verilmiştir. Nazırlara, kentlerin belediye hizmetlerini gerçekleştirmek, vergi tahsil etmek vb. görevler verilmiştir. Nadaroğlu, a.g.e., s.199.

²¹ Ortaylı, a.g.e., s.120.

²² Yıldızhan Yayla, *Belediye Nedir*. T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, No.87/2. İstanbul, 1987, s. 20.

²³ Cumhur Tezesen ve Ömer Ağaçlı, *Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 1995, s.16.

²⁴ Galata ve Beyoğlu semtlerinde kurulan belediye idaresi halk tarafından tuhaf karşılanmıştır. Dönemin ileri gelenlerinden Ahmet Lütfü Paşa bir yazısında, "Beyoğlu ve Galata'da belediye nam bir teşkilat kurulmuş, elhamdülillah bu teşkilat bizim Fatih ve Aksaray taraflarına sirayet eylememiştir" şeklinde bir ifade kullanmıştır. Selçuk Yalçındağ, "21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar, Çözümler)", *Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyeçilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Semineri*, Ankara, 1993, s.82.

1. Meşrutiyetin ardından 1876 yılında hazırlanan Kanuni Esasi'nin 112. maddesi ile belediye başkanlarının, halk tarafından seçilen belediye meclisi üyeleri tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Meclisi Mebusan tarafından İstanbul ve taşrada belediye teşkilatı kurulması hakkında iki kanun çıkarılmıştır.

1877 Yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası ile İstanbul'daki belediye daire sayısı yirmiye çıkarılmıştır. Paris belediyesinden esinlenerek getirilen mevcut belediye dairesi uygulanması, kent hizmetlerinin sunulmasında karışıklıklara yol açmıştır. Dönemin İstanbul şehremeni Cemil Paşa'nın yaptığı çalışmalar sonucu 1912 yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Ha"kkındaki Kanunu Muvakkati hazırlanmış ve belediye daireleri kaldırılarak yerlerine belediye şubeleri kurulmuştur. İstanbul'un belediye yapısı bu şekilde 1930 yılına kadar devam etmiştir²⁵.

İstanbul dışında belediye kurulmasına yönelik çalışmalar 1867 yılında başlamıştır. Hazırlanan iki talimat²⁶ ile taşrada belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür²⁷. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kazalarda belediye idaresi kurulması kararlaştırılmıştır. Bu nizamname ile belediyelerin kuruluş ve yetkileri tanımlanmıştır. 1876 yılında kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (Anayasası), İstanbul ve taşradaki belediyelerin ayrı kanunlarla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu amaçla, 1877 yılında Vilayet Belediye Kanunu hazırlanmıştır. Bu kanun ile, her şehir ve kasabada belediye teşkilatı kurulması amaçlanmış²⁸. Oluşturulan yeni belediyelerin organları belediye başkanı, belediye

²⁵ Keleş, *Yerinden Yönet.....*, a.g.e., s.200.

²⁶ *Vilayet Dahilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti Tertip ve Memurin Vezâifi Hakkında Talimat ve Vilayete Belediye Meclisinin Vezâif-i Umumiyesi Hakkında Talimat*, Bkz: Düstür, 1. Tertip, Cilt 2, s.491.

²⁷ Bursa'da günümüz anlamında ilk belediye teşkilatı 1867 yılında kurulmuştur. Daha sonra 1871 yılında Yenişehir'de, 1872 yılında Mudanya'da, 1874 yılında İnegöl'de, 1874'de Karacabey'de, 1878 yılında Gemlik'te, 1884 yılında İznik'te, 1888 yılında Orhaneli'nde, 1893 yılında Osmangazi'de, 1894 yılında Mustafa Kemalpaşa'da, belediye teşkilatı kurulmuştur. Bursa Hakimiyet Gazetesi Yayını, *Bursa Ansiklopedisi*. Cilt:1, 1987. Bursa, ss.134-137.

²⁸ 1876 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idari yapısı, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesine göre vilayet, sancak, kaza ve kariyelerden oluşmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunun Rumeli topraklarında (10) vilayet ve (44) sancak, Asya topraklarında (15) vilayet ve (74) sancak, Afrika topraklarında ise, 1 vilayet ve (5)sancak bulunmaktaydı. 1876 yılında, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içinde bulunan vilayetler şunlardır: Edirne, Tuna, Bosna, Hersek, Selanik, Yanya, Manastır, İskodra, Çezayiri Bahrisfit, Girit, Hüdevendigar, Aydın, Ankara, Konya, Kastamonu, Trabzon, Sivas, Erzurum, Diyarbekir, Adana, Suriye, Halep, Bağdad, Basra, Hicaz, Yemen, Trablusgarp. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Cilt-VII. Türk Tarih Kurumu Yayınları No:169. Ankara, 1956. ss.156-158.

meclisi ve cemiyeti belediyeden oluşmaktaydı. Belediye başkanı, meclis üyeleri arasından hükümet tarafından atanıyordu.²⁹

1921 yılında hazırlanan Teşkilatı Esasiye Kanunu ile belediye başkanlarının, belediye meclis üyeleri tarafından seçilmesine olanak tanınmıştır³⁰. Cumhuriyetin ilanından sonra 18 Mart 1924 tarihli Köy Kanunu ile nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde belediye kurulabileceği hükmü getirilmiştir. Ankara'nın başkent ilan edilmesinin ardından Ankara belediyesinin adı, İstanbul benzeri bir şekilde, Ankara Şehremaneti olarak değiştirilmiştir³¹.

B. 1930 – 1961 YILLARI ARASI BELEDİYELER

İstanbul ve taşrada belediye kurma ve geliştirme çabaları birbirinden ayrı olarak 1930 yılına kadar devam etmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra belediyeler, kurtuluş savaşı sonrası tahrip olan şehirleri yeniden inşa etmek ve sağlık sorunları ile diğer temel ihtiyaçları yerine getirmekle görevli kılınmışlardır. Ancak Osmanlıdan devir olunan mevcut mahalli idare yapısı bu hizmetleri sunmada yetersiz kalmıştır. Bu aksaklıkları gidermek amacıyla 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konmuştur. Söz konusu yasa ile Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve mahalli idareler tek bir kanuni çatı altında toplanmıştır. Çeşitli değişikliklere rağmen söz konusu yasa günümüze kadar belediyelerin temel görevlerini, kuruluş ve organlarının yapısını belirlemiştir. Belediyeler, büyüklüklerine bakılmaksızın eşit kabul edilmiş ve merkezi idarenin bir uzantısı olarak ele alınmıştır. Bu dönemde Ankara ve İstanbul belediye başkanları, diğer belediyelerden farklı olarak belirlenmiştir. Ankara Belediye Başkanı, İçişleri Bakanı tarafından atanmıştır. İstanbul'da ise valilik ile belediye başkanlığı birleştirilmiştir³².

1950 yılından sonra, çok partili hayata geçilmesiyle birlikte, belediye idaresinde demokratik düzenlemelere gidilmiştir. Belediye meclislerinin oluşturulmasından iki

²⁹ Gözübüyük, a.g.e.,s.73.

³⁰ 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, md. 11-14.

³¹ Oya Çiftçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil-Bandırma Belediyesi örneği*. TODAI Yayınları No:226. Ankara, 1989. s. 64.;Yeni kurulan Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı İmparatorluğunda var olan başkent belediyesinin ayrı kanunla düzenlenmesi geleneğini devam ettirmiştir.Ankara'nın başkent yapılmasının ardından.16 Şubat 1924 tarihli ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara Belediyesi, Şehremaneti olarak değiştirilmiştir. Şehremani, İçişleri Bakanı tarafından atanmıştır

³² M. Ali Gökçatı. *Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik*. Ozan Yayıncılık. İstanbul, 1996. s.130

dereceli seçim sistemi kaldırılmış ve tek dereceli seçim yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca belediye seçimlerinin yargı denetimine tabi tutulması benimsenmiştir³³. 1954 yılında İstanbul'da valilik ve belediye başkanlığı makamları ayrılmıştır³⁴.

C. 1961 – 1980 ARASI BELEDİYE İDARESİNİN GELİŞİMİ

1961 Anayasası ile yerel yönetimlere yönelik reform niteliğinde demokratik düzenlemeler gidilmiş ve anayasal güvenceler verilmiştir. Söz konusu anayasanın 116. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu belediyelerin seçilmiş karar organlarının göreve başlama ve görevden uzaklaştırma konusundaki denetimin yargı yoluyla yapılmasına başlanmıştır. Ayrıca, belediyelerin merkezi idareyle ilişkilerinin yasayla düzenleneceği ve görevleriyle ilgili gelir kaynaklarının sağlanacağı belirtilmiştir³⁵.

1963 yılında çıkarılan 307 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile belediye başkanlarının seçim usulü değiştirilmiştir. Belediye başkanlarının belediye meclisi üyeleri arasından ve meclis üyeleri tarafından seçilmesi yöntemi terkedilmiştir. Belediye başkanları belde halkı tarafından tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilmeye başlanmıştır.

1950 sonrası başlayan köyden kente göç olgusu, kent nüfusunun aşırı artmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetler çeşitlenmeye ve artmaya başlamıştır. Bu oluşum içerisinde belediyelerin etkin hizmet üreten birimler haline gelmesini sağlamak, idari ve mali tıkanıkları gidermek amacıyla 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Ancak dönemin istikrarsız siyasi yapısı sonucu 1979 yılı Ekim ayında Yerel Yönetim Bakanlığı kaldırılmış ve yetkileri İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir³⁶.

D. 1980' DEN GÜNÜMÜZE BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

1980 sonrası belediyelere yönelik en önemli düzenleme anakentler için özel yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır. Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 Numaralı Kararı

³³ Turgut Kılıçer, *Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923 – 1990)*, Adana Valiliği Yayınları – 2, Ankara, 1990.s.24.

³⁴ Mustafa Dönmez, "Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406, (Mart 1995), s.171.

³⁵ 1961 Anayasası, md.116.

³⁶ Dönmez, a.g.m., s.172.

ile anakentlerde bulunan küçük ölçekli yerel idareler, yakınlarında bulunan büyük belediyeler ile birleştirilmiştir. Bu düzenlemenin amacı kararda şu şekilde açıklanmıştır;

Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmemesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarının koordinasyonu altında ve onların emredebekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.

1981 yılında 2561 sayılı Birleştirme Yasası çıkartılmıştır. Her iki düzenleme ile yerine getirilmek istenen asıl amaç, yerel hizmetlerin daha verimli ve hızlı sunmak için, küçük ölçekli belediyelerin, yakınlarında bulunan ve nüfusu 300.000'den fazla olan belediyelerle birleştirilmesidir³⁷. Yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içerisinde 145 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ana belediyeye bağlanmıştır³⁸.

1982 Anayasası ile belediye seçimleri beş yılda bir yapılmaya başlanmıştır. Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulmasına olanak tanınmıştır. Bu yetkiye dayanılarak 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ankara, İzmir ve İstanbul kentlerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Son olarak 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan deprem sonrası, Sakarya ilinde Büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

III. TÜRKİYE'DE BELEDİYE İDARESİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizde hızlı bir belediyeleşme süreci yaşanmakta ve bu durum önemli bir sorun oluşturmaktadır. Özellikle 1950'li yıllarda başlayan demokratikleşme ve hızlı kentleşme sürecine paralel olarak, yerel yönetim sistemi içerisinde belediyelerin sayılarında hızlı bir artış görülmüştür. Devlet, yerel düzeyde egemenliğini güçlendirmek

³⁷ Ruşen Keleş, "Türkiye'de Anakent Yönetimi". *Anne İdaresi Dergisi*. (Temmuz 1985). Ankara, s.76.

³⁸ Nadaroğlu, a.g.e., s.201

ve mekansal yönetimi yapılandırmada temel araç olarak belediye kurma yoluna gitmiştir³⁹.

Belediyeleşme sürecini Tablo 1 ve Grafik 1 yardımı ile izlenebilir.

Tablo 1
Belediye Sayı ve Nüfusunun Yıllara Göre Gelişimi

YILLAR	BELEDİYE SAYILARI	ARTIŞ (%)	BELEDİYE NÜFUSU	ÜLKE NÜFUSU	BELEDİYE NÜFUSUNUN ÜLKE NÜFUSUNA ORANI (%)
1923	389	-	-	-	-
1927	460	18,2	-	13.648.000	-
1935	505	9,7	4.174.542	16.158.000	25.8
1940	549	8,7	4.753.304	17.821.000	26.6
1945	583	6,1	5.145.020	18.790.000	27.3
1950	628	7,7	5.768.665	20.947.000	27.5
1955	809	28,8	7.804.354	24.065.000	32.4
1960	995	22,9	9.994.644	27.755.000	36.0
1965	1062	6,7	12.787.663	31.391.000	40.7
1970	1303	22,6	16.753.979	35.605.000	47.0
1975	1654	26,9	20.500.442	40.348.000	50.8
1980	1725	4,2	25.523.604	44.737.000	57.0
1985	1703	-1,2	31.223.447	50.664.000	61.6
1990	2053	20,5	37.884.455	56.473.000	67
1997	2826	37,6	47.434.397	62.866.000	76.6
2001	3216*	13,8	54.060.000**	68.000.000**	79.5

* 1997 sonrası kurulan belediyeler resmi gazeteden bulunarak 2001 yılındaki toplam belediye sayısına ulaşılmıştır.

** 2001 yılı ülke ve belediye nüfusları tahmini rakamları göstermektedir.

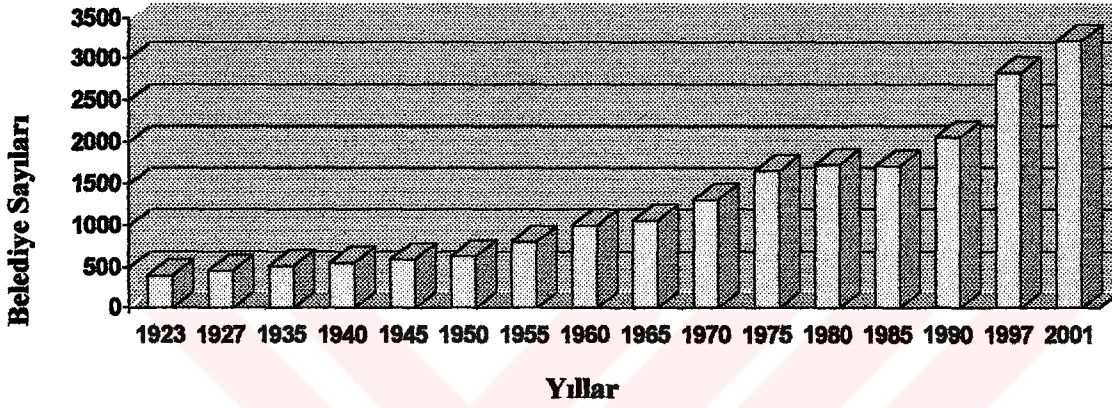
Kaynak: DİE, 1997 Genel Nüfus Tespiti Genel Sonuçları, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 1997'den derlenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından önce Osmanlı devletinden aktarılan belediye sayısı (389) iken bu sayı 2001 yılı itibaren ile yaklaşık sekiz kat artarak 3216'ya ulaşmıştır. Belediye sayılarına dönemler itibarı ile baktığımızda, 1923'den 1950 yılına kadar geçen dönemde ılımlı bir yükseliş olduğu görülmektedir. 1950 yılında başlayan kentleşme sürecine paralel olarak, 1950 – 1960 yılları arasındaki dönemde %58'lik yüksek bir artış yaşanmıştır. 1960 – 1965 yılları arasında, planlı döneme girilmesi sonucu, artış hızı yavaşlamış ve %6,7'lik bir yükselme gözlenmiştir. 1980 askeri müdahalesinde ardından

³⁹ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım)*, KURUBU Yayıncılık, Yayın No:280, Ankara, 1998, s.197

büyük kentlerin çevresindeki belediyeler ana belediyeler bağlanması sonucu belediye sayısında %1,2 düşüş yaşanmıştır. 1985’den itibaren belediye sayısında tekrar yükselme trendine girilmiş ve 2001 yılı itibariyle %89,4 artış göstererek (3216) belediye ulaşılmıştır.

Grafik 1
Belediye Sayılarının Yıllara Göre Değişimi



Kaynak: İlgili yılların belediye sayılardan hareketle hazırlanmıştır.

Ülkemizde belediye sınırlarında ikamet eden nüfus her geçen yıl düzenli olarak artmaktadır. Belediye nüfusu,ülke nüfusu içerisinde önemli bir paya sahiptir. Tablo 1’den görüleceği üzere 1960 planlı dönemin başlangıcında (995) belediyede ikamet eden nüfus, ülke nüfusunun %36’sını oluşturmaktadır. 1985 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfus oranı %61’e çıkmıştır. 1997 yılına gelindiğinde, mevcut (2826) belediyede yaşayan nüfusun toplam nüfusu %76’sını diğer bir ifade ile 3/4’ünü oluşturduğunu görmekteyiz. 2005 yılında bu oranın %87,2 olacağı tahmin edilmektedir. Böyle bir gelişmenin temel nedeni, kırsal alanlardan kentlere doğru yaşanan yoğun göç ve belediye sayısındaki aşırı artıştır⁴⁰.

Belediyelerimizin nüfus dilimlerine göre dağılımlarına baktığımızda, belediyelerin alt nüfus dilimlerinde yoğunlaştıkları ortaya çıkmaktadır. Alt nüfus dilimlerindeki belediyelerin çoğunluğu köy nüfusunun değişiminden meydana gelmiştir. Tablo 2’den görüleceği üzere, (2000) nüfus dilimi altında yer alan (390) belediyenin (21)’i ilçe belediyesi statüsündedir. Buna göre (369) belediye, belediye kurulması için

⁴⁰ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, a.g.e., s.196.

gerekli en az nüfus miktarı olan (2000) nüfus şartına haiz değillerdir. Belediye Kanununun 7. maddesi ile (2000) nüfus sınırı getirilmesine karşın, ülkemizde belediyelerin kaldırılmasına yönelik hiçbir uygulamaya rastlanmamıştır⁴¹. Nüfusun (2000) sınırı altına düşmesinin nedenlerinden biri, belediye statüsüne kavuşmak isteğiyle nüfus sayımı zamanlarında yaşanan zoraki nüfus göçüdür. Diğer neden, belediye nüfusunun göç nedeniyle azalmasıdır⁴².

Tablo 2
Nüfus Dilimlerine Göre Belediye Büyüklükleri (1997)

NÜFUS DİLİMLERİ	BELEDİYE SAYILARI	TOPLAM BELEDİYE SAYISINA ORANI (%)	İLÇE MERKEZ BELEDİYE SAYISI	KÖY BELEDİYELERİ (BELDE) SAYISI	YERLEŞİK NÜFUS	TOPLAM BELEDİYE NÜFUSUNA ORANI (%)
2000'den az	390	13.8	21	369	625.640	1.3
2001-5000	1386	49.0	170	1216	4.221.430	8.8
5001-10.000	460	16.2	224	236	3.097.402	6.5
10.001-50.000	410	14.4	328	70	8.521.049	17.9
50.001-100.000	83	2.9	54	5	5.891.050	12.4
100.000'den çok	97	3.4	65	3	25.077.826	52.8
TOPLAM	2826	100.0	862	1899	47.434.397	100.0

Kaynak: DİE, 1997 Genel Nüfus Sayımı Kesin Sonuçları, *Türkiye İstatistik Yıllığı*, 1997.

Ülkemizde küçük ölçekli belediyelerin sayısında dikkat çekici bir artış yaşanmıştır. Tablo 2'den görüldüğü üzere mevcut belediyelerin %49'u (1386), nüfusu 2000 – 5000 arasında olan grupta yer almaktadır. Toplam belediye sayısının yaklaşık yarısını oluşturan bu belediyelerin çoğunluğu, köy ve mahallelerin birleşmesinden meydana gelmiştir. Köylerin gelir kaynaklarının güncelleştirilmemiş olması bunun en önemli nedenidir. Köyler, imecedan ve salmanın yarattığı mali yükten kurtulmak, belediye statüsüne sağladığı gelir kaynaklarından yararlanmak amacıyla bir araya gelerek yapay belediyeler oluşturmaktadır⁴³.

Belediyelerin nüfusları ile sayıları arasında bir dengesizlik vardır. Tablo 2'den izleneceği gibi, nüfusu 5000'in altında olan ve toplam belediye sayısının %62.8'ini

⁴¹ Danıştay, 1977 yılında aldığı karar ile nüfusun 2000 altına inmesi durumunda belediye tüzel kişiliğinin kaldırılması amacıyla, İçişleri Bakanının talebi üzerine Danıştay'ın karar almasını ve üçlü karamamenin hazırlanmasını gerekli görmüştür. Keleş, *Yerinden Yönet.....a.g.e.*, s. 204.

⁴² Belma Üstümsük, "21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz (Sorunlar, Çözümler)", *Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, TBD Konrad Adenauer Vakfı Semineri*, Ankara, 1993, s. 59.

⁴³ Fehmi Yavuz, *Belediyelerimiz Mali İdaresi Hakkında Heyet Raporu*, Ankara Üniversite S.B.F. Yayını No:140, Ankara, 1962, s.79.

meydana getiren (1770) belediyede, toplam belediye nüfusunun %52.8'i, nüfusu 100.000'den fazla olan ve toplam belediye sayısının sadece %3,4'ünü oluşturan (97) belediyenin sınırları içerisinde yaşamaktadır. Mevcut durum büyük kentlerdeki belediye hizmetlerinin sunulmasında yetersizliklere ve bir dizi ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmıştır.

IV. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN YÖNETİM ORGANLARI

Belediyelerin yönetim organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi ve encümeni belediyelerde karar ve danışma görevini, belediye başkanı ise yürütme görevini ifa etmektedir. Bunun yanı sıra, belediyelerde bulunan bürokratik yapı, belediye yönetiminde rol almakta, hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla önemli kararlar almaktadır. Bu genel açıklamadan sonra belediye hizmetleri, mali kaynakları ve bütçeleriyle ilgili kararların hangi idari yapı içerisinde alındığı ve bu kararların oluşumun etkileri bakımından fikir sahibi olabilmek amacıyla, belediye idaresinin yönetim organları hakkında daha geniş bilgi vermek yararlı olacaktır.

A. BELEDİYE MECLİSİ

Belediyenin en üst düzeyde ve temel karar organı belediye meclisidir. Meclis üyeleri, beş yıl için, tek dereceli olarak ve nispi temsil yöntemine göre⁴⁴ belediye sınırlarında oturan hemşehrileri tarafından seçilmektedir. Meclis üye sayısı, belediye nüfusu dikkate alınarak- nüfusla orantılı olmaksızın- (9) ile (55) üye arasında değişmektedir. Belediye meclisleri, belediye kanununun 70. maddesi ile kendisine verilen görevli yapmakta ve bunlarla ilgili gerekli kararları almaktadır.

Meclis üyeleri her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak toplanır. Acil bir durum söz konusu ise belediye başkanının veya valinin veya meclis üyelerinin 1/3'ünün teklifi ile olağanüstü olarak toplanırlar. Meclis üyeleri olağan veya olağan üstü

⁴⁴ Bu sisteme göre, seçimin yapıldığı beldede seçime girecek adaylar, seçim bölgesinde verilen geçerli oyların 1/10'unu aldıkları takdirde barajı aşmış sayılmakta ve meclis üyeliği dağılımında dikkate alınmaktadır. Barajı geçen adaylar arasından, partilerin aldıkları oylara göre meclis üyeleri seçilmektedir. Belediyelerimize Rehber, a.g.e., s.38.

toplantılar dışında toplanır, siyasi kararları tartışır ya da kanunda belirtilen yerler dışında toplanırsa, İçişleri Bakanı'nın bildirisi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir⁴⁵.

B. BELEDİYE ENCÜMENİ

Belediye encümeni belediyenin karar organlarından ikinci ve ayrıca danışma organıdır. Belediyelerde yönetim kurulu olarak hizmet verirler. Belediye encümeni, belediye başkanı başkanlığında, meclis üyelerinin kendi aralarından seçtiği kişiler ile belediye daire başkanlığından⁴⁶ oluşur. Seçimle gelen üyelerin görev süresi bir yıldır. Sayıları ikiden az olmayan bu üyeler, encümenin doğal üyeleri olan daire baş amirlerinin yarısından fazla olamazlar.

Encümen üyeleri üstlendikleri görevlerin yerine getirilmesinden dolayı belediye meclisine karşı sorumludurlar. Belediye meclisinin toplanmadığı zamanlarda, meclise verilen görevleri yapmakta ve yürütmeye yardımcı olmaktadır.

C. BELEDİYE BAŞKANI

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Esas olarak halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilir⁴⁷. Bakanlar Kurulu'nun gerekli görüldüğü yerlerde belediye başkanlarının atama yoluyla göreve getirilmesi mümkündür⁴⁸.

Belediye başkanlarının görevleri, sundukları hizmete göre değişiklik gösterir. Belediye tüzel kişiliğinin yöneticisi ve belde halkının temsilcisi olması yanı sıra, bazı

⁴⁵ Mahalli idareler hakkında hazırlanan 1999 tarihli Kanun Hükmünde Kararname, belediye meclislerinin görevleriyle ilgili kanunlarda ön inceleme yaptırmak amacıyla, ön inceleme komisyonu kurulmasını öngörmüştür. Mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri, belediye daire baş amirleri ve üniversitelerden konuyla ilgili olan temsilciler ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüşlerini bildirebilirler. Ancak bu kişilerin komisyonunda oy hakkı bulunmamaktadır.

⁴⁶ Daire başkanları şunlardır: Yazı işleri müdürü veya Başkatip, Hesap İşleri Müdürü veya Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Başhekim, Veteriner Müdürü veya baş veteriner veya veteriner. Fen İşleri Müdürü veya baş mühendis veya mühendis. Teftiş Kurulu Müdürü, bulunan yerlerde Zat ve Hukuk İşleri Müdürleri veya müşavir avukat.

⁴⁷ 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclisi tarafından, meclis üyeleri arasından veya dışarıdan seçilmekteydi. 19.07.1963 tarihli ve 307 sayılı "Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile belediye başkanları çoğunluk usulüne göre tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu düzenleme ile belediye başkanlarının meclis egemenliğinden kurtulması ve belediye meclisi karşısında güçlendirilmesi amaçlandırılmıştır. Çitçi, a.g.e., s.163

⁴⁸ İl merkezi olan belediyelerin başkanları içişleri bakanı tarafından, il merkezi olmayan belediyelerin başkanları ise bağlı oldukları ilin valisi tarafından atanabilmektedir. Bkz:1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.94

durumlarda merkezi idarenin ajanı olarak hareket ederler. Merkezi idarenin ajanı sıfatı ile kanunların kendine verdiği devlet hizmetlerini yerine getirir ayrıca mahallenin en büyük mülki amirininin tebliğ edeceği kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnameler ilan eder⁴⁹.

D. BELEDİYE BÜROKRASİSİ

Ülkemizde belediyelerin kendine özgü bürokratik yapısı vardır.Belediyenin yürütme organı olan başkanın emri altında ve ona bağlı yardımcı teşkilat yapısı ve icra kuvveti bulunmaktadır. Belediyelerin icra kuvvetini belediye zabıtası oluşturmaktadır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu belediyenin bürokratik yapısını yöneticiler itibariyle belirlemiş ve belediye örgütünün çatısını oluşturmuştur. Buna göre belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcından sonra aşağıda belirtilen belediye daire amirleri (Belediye Üst Yöneticileri) bulunmaktadır⁵⁰.

- Yazı işleri müdürü ve ya baş katip,
- Hesap işleri müdürü ve ya muhasebecisi,
- Sıhhat işleri müdürü,baş tabip ve ya tabip,
- Baytar müdürü,baş baytar ve ya baytar,
- Fen işleri müdürü,baş mühendis ve ya mühendis,
- Teftiş heyeti müdürü,baş müfettiş ve ya müfettiş
- Lüzumu halinde zat ve hukuk işleri müdürleri ve ya müşavir avukat.

Belediye Kanunu alt düzeydeki yapılanma belediyelere hareket serbestliği tanımış ve belediye amirlerinin emri altında ihtiyaç kadar yazı ve hesap, fen, sıhhat, baytariye, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile katibe, müstahdem ve amele bulunacağını belirtmiştir.

Ülkemizde belediyelerin örgüt yapısı belediyenin mali imkanlarına,faaliyette bulunduğu alanın genişliğine, büyükşehir ilçe belediyesi ya da normal belediye olmasına göre değişiklik göstermektedir. Küçük belediyelerde genellikle belediyelerin temel görevlerini yerine getiren müdürlük ve alt birimler bulunmaktadır.Bu müdürlükler çoğunlukla hesap işleri müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü, fen işleri müdürlüğü ve

⁴⁹ Hamza Eroğlu. *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Işın Yayıncılık. Ankara. 1984. s.179.

⁵⁰ 1580 Sayılı Belediye Kanunu.md.88.

temizlik işlerinden oluşmaktadır. Alt birimleri ise her belediyede bulunması zorunlu olan zabıta ve itfaiye işleri oluşturmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinde ise itfaiye,su,kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin görevlileri bulunmamakta, bu hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından yapılmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu gibi belediye kanununun kabulünden sonra da, belediye bürokrasisi, merkezi bürokrasiye göre ikincil planda tutulmuştur. Bu dönemde devlet memurluğu ile belediye memurluğu ayrı tutulmuştur. Belediye memurluğu, devlet memurluğuna göre ikinci sınıf, diğer bir ifadeyle, alt düzeyde bir statüyü oluşturmaktadır. Bunun temel nedeni, devletin belediyelere bakış açısı ve onları vesayeti altında tutma çabasıdır. Devlet memurluğundan çıkarılanlar, mevcut yönetime aksi görüşü savunanlar belediye memuru olarak istihdam edilmekte ve bir bakıma sürgün edilmekteydi. Buna karşın belediye bürokrasisi, merkezi yönetim tarafını korumuş ve gazetelerde yerel idareyi eleştiren yazıların çıkarılması yasaklanmıştır. Belediye bürokrasisi bu dönemde, devlet memurlarının aksine siyaset yapma hakkına sahiptiler. Bu hak, 1960'lı yıllarda ellerinden alınmıştır ve 1974 yılından itibaren belediye memurları, devlet memuru ile aynı kanuna (657 Sayılı Devlet Memurluğu Kanunu'na) bağlı kılınmıştır⁵¹.

Belediye bürokrasisi, ülke nüfusunun ve belediye görevlerinin yıllar itibariyle artması ve çeşitlenmesiyle birlikte çoğalma eğilimi göstermiştir. Ancak belediye bürokrasisinde merkezi bürokrasiye oranla daha düşük bir büyüme yaşanmıştır. Ülkemizdeki belediye memurlarının sayısı Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3
Türkiye'de Belediye Memurluğunun Gelişimi

Yıllar	Belediye Sayısı	Belediye Memur Sayısı	Belediye Nüfusu	Toplam Memur Sayısı	Ülke Nüfusu	Belediye Memurlarının Toplam Memur Sayısına Oranı(%)
1932	498	5.180	4.174.542	104.115	16.158.000*	5
1950	657	17.870	5.768.665	213.022	20.947.000	8
1970	1303	50.096	16.753.979	655.737	35.605.000	8
1995	2785	90.240	47.434.397**	1.499.330	62.866.000**	6

* 1935 yılına ait rakamları göstermektedir.

** 1997 yılına ait rakamları göstermektedir.

Kaynak: Birgül Ayman Güler ve diğerleri, *Belediye Personel Sistemi*, TODAİE Yayını No:294, Ankara, 1999, s.8.

⁵¹ Güler, *Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirisel.....)*, a.g.e., ss.144-145.

Tablo 3'den görüleceği üzere 1932 yılında her bir belediyede yaklaşık (10) memur bulunmakta iken 1995 yılında bu rakam(32)'ye çıkmıştır.Ancak aynı dönemde belediye nüfusu (11) kat artış göstermiştir.Ayrıca 1932 yılında her bir belediye memuruna düşen belediye nüfusu (806)'dan 1995'de (526)'ya yükselmesine karşın, merkezi idarede bu rakam (155)'den (42)'ye düşmüştür. Bu göstergeler, belediye bürokrasisinin merkezi bürokrasiye göre daha dengeli arttığını ortaya koymaktadır.

Ülkemizde belediye memurlarının hizmet sınıflarına göre dağılımı Tablo 4'de verilmiştir.

Tablo 4
Memur Kadrolarının Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı

HİZMET SINIFI	SAYI	ORAN(%)
Genel İdare Hizmetleri	110.297	67.3
Yardımcı Hizmetler	26.166	16.0
Teknik Hizmetler	19.972	12.2
Sağlık-Yardımcı Sağlık	6.178	3.8
Avukatlık Hizmetleri	816	0.5
Din Hizmetleri	300	0.2
Eğitim-Öğretim Hizmetleri	86	0.1
Mülki İdare Amirliği	1	0.0
TOPLAM	163.816	100

Kaynak: Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e.,s.49.

Tablo 4'de görüldüğü gibi belediye bürokrasisi temelde, genel idare hizmetleri ile yardımcı ve teknik hizmetler sınıflarında toplanmıştır.Genel idare hizmetleri, %67 ile belediye bürokrasisinin büyük kısmını oluşturmaktadır. Zabıta ve itfaiye hizmetlilerinin bu grup içinde yer alması genel idare hizmetlerinin belediye bürokrasisi içindeki yerini önemli kılmıştır.

Ülkemizde belediye bürokrasisinin en önemli eksikliği kariyere dayalı bir bürokratik yapının olmamasıdır. Seçim sonrası göreve gelen belediye başkanları kendi siyasal tercihlerine göre mevcut bürokrasiyi değiştirme yoluna gitmişler ve belediyelerde yetişmiş personel kalmamıştır. Bu menfi oluşumu engellemek amacıyla

belediyelerde belli kadroların işe alımında,yükseltilmesinde ve cezalandırılmasında objektif kriterlerin uygulanması gerekmektedir⁵².

V. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN ÖRGÜT VE PERSONEL YAPISI

Belediyelerin kendilerine özgü örgüt ve personel yapısı bulunmaktadır. Belediyelerin kadro yapısı Belediye Kanununun 88. Maddesi ile belirlenmiştir. Buna göre belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcıdan sonra daire baş amirleri ve bunların emri altında ihtiyaç kadar diğer personelin bulunacağı belirtilmektedir. Her belediye ihtiyaçlarına uygun olarak örgütlenmektedir. Belediye nüfusu ve buna bağlı olarak üstlendiği hizmetlerin artmasıyla birlikte,belediye örgütü içinde alt birimler açılmakta ve belediye örgüt yapısı genişlemektedir.

Belediyelerin örgüt yapısı, merkezi idare tarafından belediyelere tahsis edilen kadrolar çerçevesinde oluşmaktadır. Belediyelerin personel talepleri Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından incelenmekte ve kadro verilmektedir. Oluşturulan komisyonda belediyelerin kadro istekleri değerlendirilirken temel ölçüt olarak belediyenin nüfusuna bakılmaktadır. Belediyeler nüfuslarına göre 12 gruba ayrılmış (Büyükşehir belediyeleri ayrı bir grup olarak değerlendirilmektedir) ve bunlara verilecek kadro sayısı ve unvanları belirlenmiştir. Komisyonda oluşturulan Kural-Liste rehberine göre belediyeler sınıflandırılmıştır⁵³. Nüfusu 5000'den az, 5000-20.000 arası ve 20.000'den fazla olan belediyelerde çalışacak memurların sayısı ve kadro unvanları farklı olmaktadır.

Bütün belediyelerde yerel nitelikteki temel hizmetleri yerine getirebilmek için asgari kadrolar bulunmaktadır. Bu kadrolar belediye nüfusunu artmasıyla birlikte sayı ve çeşit olarak değişiklik göstermektedir. Belediyelerde bulunması gereken asgari kadrolar Tablo 5'de verilmiştir.

⁵² H. Okan Mezarcı, "Belediyelerde Personel Problemleri", *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran1995), s.415. ve Fikret Toksöz, "Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış:Yeni Bir Model Anlayışı", *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran1995), s.358.

⁵³ Birgül Ayman Güler ve diğerleri. a.g.e.. s 40.

Tablo 5
Nüfusu 5000'den Az Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri

KADRO	Nüfus Dilimleri			
	<2000	2-3000	3-4000	4-5000
Başkatip	1	1	1	1
Bekçi	1	1	1	1
Daktilograf	1	1	1	1
Fen Memuru	1	1	1	1
Hizmetli	1	1	1	1
İtfaiye Eri	1	2	3	4
İtfaiye Onbaşı	-	-	-	1
Memur	1	1	1	1
Muhasebeci	1	1	1	1
Şoför	1	1	1	1
Tabip	1	1	1	1
Veteriner	1	1	1	1
Zabıta Memuru	1	2	2	3
TOPLAM	12	14	15	18

Kaynak: Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., s.43.

Tablo 5'den görüleceği üzere başkatip, bekçi, daktilograf, fen memuru, hizmetli, itfaiye eri, memur, şoför, muhasebeci, tabip veteriner ve zabıta memurluğu kadroları, belediyelerde bulunması gereken asgari kadrolardır. Bu kadrolar nüfusu 5000'e kadar olan bütün belediyelerde bulunmaktadır. İtfaiye ve zabıta hizmetleri, tamamı ile yerel nitelikli olmaları ve halk güvenliğini ilgilendirmelerinden dolayı bütün belediyelere tahsis edilen kadrolar içerisinde en kalabalık grubu oluştururlar.

Nüfusu 5000'e kadar olan belediyelerde 13 çeşit belediye kadro unvanı bulunmaktadır. Tablo 5'den izlenebileceği üzere, nüfusu 5000'e kadar olan belediyelerde yazı işleri müdürlüğü, hesap işleri müdürlüğü, fen işleri müdürlüğü, başkan yardımcılığı gibi üst düzey yöneticilik kadroları bulunmamaktadır.

Nüfusu 5000-20.000 arasında olan belediyelerin kadro yapısı Tablo 6'da verilmiştir.

Tablo 6
Nüfusu 5-20 Bin Arasında Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri
Nüfus Dilimleri

KADRO	5-7500	7,5-10 bin	10-15 bin	15-20 bin
Ambar Memuru	1	-	-	1
Avukat	1	1	1	1
Başkan Yardımcısı	1	1	1	1
Bekçi	-	1	1	2
Belediye Trafik Memuru	-	-	-	1
Daktilograf	1	1	1	1
Ebe	-	-	1	1
Evlendirme Memuru	-	-	-	1
Fen İşleri Müdürü	-	-	1	1
Fen Memuru	1	1	1	1
Hesap İşleri Müdürü	1	1	1	1
Hizmetli	1	1	1	2
İtfaiye Amiri	-	-	-	1
İtfaiye Başçavuşu	-	-	1	1
İtfaiye Çavuşu	-	1	1	1
İtfaiye Eri	5	6	7	2
İtfaiye Onbaşı	1	1	1	1
Kaloriferci	-	-	-	1
Memur	1	1	1	1
Mimar	-	-	1	1
Müfettiş	-	-	-	1
Mühendis	-	-	-	1
Şef	1	-	-	1
Şoför	-	1	1	1
Tabip	1	1	1	1
Tahsildar	1	1	1	1
Tekniker	-	-	-	1
Teknisyen	-	-	-	1
Veteriner	1	1	1	1
Yazı İşleri Müd.	1	1	1	1
Zabıta Komiser Yardımcısı	-	-	1	1
Zabıta Memuru	4	5	6	3
TOPLAM	23	26	34	37

Kaynak: Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., s.44.

Tablo 6'dan izlenebileceği gibi, bu belediyelerde ise 32 çeşit kadro unvanı vardır ve hesap ve yazı işleri müdürlükleri ile başkan yardımcılığı kadroları mevcuttur. Nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde fen işleri müdürü bulunmaktadır.

Nüfusu 20.000'den fazla olan belediyelerin kadro yapısı Tablo 7'de verildiği gibidir.

Tablo 7
Nüfusu 20 Bin'den Çok Olan Belediye Gruplarına Kadro Tahsis İlkeleri
Nüfus Dilimleri

KADRO	20-50 bin	50-100 bin	100 binden çok
Gecekondu Sosyal Konut Müdürü	-	-	1
Gelir Müdürü	-	1	1
Gider Müdürü	-	1	1
Hal Müdürü	-	1	1
Hayvan Sağlık Memuru	-	-	1
Hemşire	-	-	1
Hesap İşleri Müd.	1	1	1
Hizmetli	4	5	20
Hukuk İşleri Müd.	-	1	1
İcra Memuru	-	-	4
İktisat-Küsat Müd.	-	1	1
İmam	-	1	2
İmar İşleri Müdürü	1	1	1
İtfaiye Başçavuşu	1	1	-
İtfaiye Çavuşu	1	2	-
İtfaiye Eri	13	30	-
İtfaiye Grup Amiri	1	1	-
İtfaiye Müdürü	1	1	1
İtfaiye Onbaşı	2	3	-
İşletme-İştirakler Müdürü	-	-	1
Kaloriferci	1	1	1
Makine İkmal Bakım Onarım Md.	-	-	1
Memur	8	14	74
Mezarlıklar Müdürü	-	1	1
Ölçü Ayar Memuru	-	1	3
Park Bahçeler Müd.	-	1	1
Personel ve Eğitim Müdürü	-	-	1
Sağlık İşleri Müd.	-	1	1
Sağlık Memuru	1	1	1
Satınalma Müdürü	-	-	1
Şef	4	11	30
Şoför	10	15	5
Tabip	1	1	7
Tahsildar	10	13	30
Tanzim Satış Müd.	-	-	1
Teftiş Heyeti Müd.	-	1	1
Teknik Eleman	1	15	30
Teknisyen Yrd.	-	3	6
Temizlik İşleri Müd.	1	1	1
Trafik Müdürü	-	1	1
Veteriner	1	1	1
Veteriner İşleri Md.	-	1	1
Yazı İşleri/Karar Müd.	1	1	1
Zabıta Komiser Yrd.	-	1	-
Zabıta Memuru	24	30	-
Zabıta Müdür Yrd.	-	1	-
Zabıta Müdürü	-	1	1
Zabıta Personeli	-	-	70
TOPLAM	106	198	351

Kaynak: Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., ss.45-46.

Nüfusu 20.000'in üzerinde bulunan belediyelerde 48 çeşit kadro unvanı vardır.

İmar müdürlüğü kadrosu bu gruptaki belediyelerde bulunmaktadır. Ayrıca nüfusu

100.000'den fazla olan belediyelerde gecekondular sosyal konut müdürlüğü, işletme-iştirakler müdürlüğü, satınalma müdürlüğü, tanzim satış müdürlüğü ve icra memurluğu kadroları bulunmaktadır.

Belediyeler ve bağlı kuruluşlarda memur, kadrolu işçi, geçici işçi ve sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Belediye personel rejimi kamu personel rejiminden farklılık göstermemektedir⁵⁴. Belediyelerin memur personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında istihdam edilmektedir. Belediye memurlarının özlük hakları, işe alınmaları, aylıkları, statüleri söz konusu yasa çerçevesinde düzenlenmiştir.

Belediye personelinin işe alım şekilleri değişiklik göstermektedir. Memur ve daimi işçi alımlarında 1999 yılından itibaren ülke çapında merkezi sınav yapılmaktadır. Belediye kadrolarını belirlemekle yükümlü organ belediye meclisidir. Kadro önerileri bütçenin görüşüldüğü ay içinde yapılan toplantıda karara bağlanır. Gerekçeli meclis kararı, mevcut kadro cetvelleri, personel alınmasına ihtiyaç duyulan kadroların derece ve unvanları, personel giderlerini gösteren tasdikli cetveller hazırlanır. Memur kadroları Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından incelenir⁵⁵. İncelendikten sonra Bakanlar Kurulu tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilir⁵⁶.

Daimi işçi kadrolarının ihdası, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı vizesi ile tamamlanmaktadır⁵⁷. İçişleri Bakanlığı bu yetkiyi her yıl düzenlediği genelgeler ile valiliklere devretmektedir⁵⁸.

Belediyeler kadro onayı aldıktan sonra memur alımları için Devlet Personel Dairesi Başkanlığından eleman talebinde bulunurlar. Devlet Personel Dairesi, merkezi

⁵⁴ 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 103.maddesi belediye personel rejiminin ayrı kanunlarla düzenlenmesini öngörüyordu.Bu amaçla çıkarılan Belediye Memur Ve Müstahdemleri Hakkındaki Nizamname ile belediye memurluğu kavramı tanımlanmış ve belediye personel rejimi, genel personel rejiminden ayrı düzenlenmiştir.1974 yılında getirilen devlet memurluğu kanununda ki değişiklik ile devlet memurluğu kavramı kaldırılıp yerine memur terimi kullanılmaya başlanmıştır ve belediye memurluğu ile devlet memurluğu aynı çatı altında toplanarak aynı personel rejimine tabi tutulmuştur.1994 yılında söz konusu tüzüğün kaldırılması ile özel bütçeli yerel yönetim memuru ile genel ve katma bütçeli memur arasındaki simgesel fark ortadan kalkmıştır. Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., s.31.

⁵⁵ Birgül Ayman Güler ve diğerleri, a.g.e., ss.43-44.

⁵⁶ 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında K.H.K., md..5.

⁵⁷ 190Sayılı K.H.K., md.11 c.

⁵⁸ Ercüment Akış, *Belediye Yönetimi*. İzmir. Eylül 1999. s.52.

memur sınavında⁵⁹ başarılı olan adaylar arasından, başarı sırasına göre, ihtiyaca uygun adayları belediyelere bildirmektedir. Bunlar arasında ilgili belediye tarafından yapılan mülakat sonucu başarılı bulunan adaylar memur olarak göreve alınmaktadır. En az bir yıl en çok iki yıl sonra olumlu sicil alınması durumunda asıl kadroya atama yapılmaktadır.

Belediyelerde görevli kadrolu ve geçici işçilerin hukuki statüleri, 1475 sayılı İş Kanunu çerçevesinde belirlenmiştir. İşçi alımları için Türkiye İşçi Kurumu'ndan talepte bulunulması gerekmektedir. Daimi işçi alımları için Türkiye İşçi Kurumundan eleman talebinde bulunurlar. Merkezi işçi sınavında⁶⁰ başarılı olan ve gerekli nitelikleri taşıyan adaylar arasından, belediye yönetimince talep edilen eleman sayısının iki katına kadar aday listesi belediyelere yollanmaktadır. Belediyelerde kadro onayı aldıkları miktarda personeli bunlar arasından seçmektedirler⁶¹.

Belediyelerde, ihtiyaç duyulan alanlarda otuz iş gününden fazla süreyle çalıştırılacak geçici pozisyonlar⁶² için, 1994 mali yılı bütçe kanunu ile getirilen düzenleme sonucu, her yıl İçişleri Bakanlığında vize alınması gerekmektedir⁶³. Bu yetki İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 07.01.1994 gün ve 22 sayılı yetki ile İl valiliklerine devredilmiştir. Vize edilen geçici işçi pozisyonlarına ait vize cetvellerinin bir örneği Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığına gönderilir. Bu vize işlemi yaptırılmadan geçici işçi çalıştırılmaz ve ödeme yapılmaz⁶⁴.

Belediyeler kısa süreli ve acil işgücü ihtiyacı doğduğu durumlarda, 30 iş gününden az süreli işler için valiliklerden vize almadan geçici işçi çalıştırmaktadırlar. Bu işçilerin bürolarda ve devamlılık gösteren işlerde çalıştırılmaması gerekmektedir⁶⁵.

⁵⁹ 22.09.1999 tarih ve 23619 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan yönetmelik ile ilk kez devlet memurluğuna atanacak adayların yazılı sınavları, yılda ikiden fazla olmamak üzere, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ÖSYM'ye yaptırılmaktadır.

⁶⁰ 04.03.1999 tarih ve 23629 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan yönetmelik ile, kamu kurum ve kuruluşlarında ilk defa daimi işçi kadrosuna alınacak adaylar için ülke düzeyinde yazılı sınav yapılmaktadır. Bu sınav Türkiye işçi kurumu tarafından ÖSYM'ye yaptırılmaktadır.

⁶¹ Ercüment Akış, a.g.e., s.52.

⁶² Geçici işçi pozisyonu ile fen hizmetleri, park hizmetleri ve temizlik hizmetlerinde çalıştırılacak işçiler için açılan kadrolar anlatılmak istenmiştir.

⁶³ 29.12.1993 gün ve 21803 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3940 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.48/d.

⁶⁴ Bu vize yetkisi daha sonra çıkan bütçe kanunlarında da yer almıştır. 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.50/d ve md.52/d; 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.48/d; 1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.47/e ve md.50/d; 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.50/c ve 52/e; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.49/e; 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.48/e.

⁶⁵ Belediyelerimize Rehber, a.g.e., s.117

Kalkınma planlarında, yıllık programlarda yer alan projelerin gerçekleştirilmesi için özel mesleki bilgi ve eğitime ihtiyaç duyulduğu hallerde belediyelerde, sözleşmeli personel çalıştırabilmektedirler. Belediyenin teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşüne dayanarak Bakanlar Kurulu kararı ile sözleşmeli personel alınmaktadır. Statü olarak geçici ve işçi sayılmayan kamu görevlileridir. Ücretlerinin üst sınırı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir⁶⁶.

Bazı belediyelerde geçici işçilerin yanı sıra geçici büro elemanı adı altında personel istihdam edilmektedir. Nitelik olarak işçi vasfındadırlar ve mülakatla işe alınmaktadırlar. Türkiye İşçi Kurumu'na kayıtlı kişiler arasından ve valinin vizesi ile işe alınmaktadırlar. Bir yıllığına alınan bu personel için geçici işçi alımında uygulanan sınırlamalara uyulmaktadır ve (adam / ay) sınırlaması getirilmiştir⁶⁷. Zorunlu ve mücbir nedenler ortaya çıkarsa fazla istihdam için validen ek vize alınması gerekmektedir. Genellikle nitelikli personel alımında kullanılmaktadır⁶⁸.

VL. TÜRKİYE'DE BELEDİYE BÜTÇELERİ

Belediyeler, belde sakinlerinin yerel nitelikli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kılınmışlardır. Söz konusu görevleri yerine getirirken bir takım gelirler elde etmekte, harcamalarda bulunmakta ve tüm bu iktisadi faaliyetlerin gerekli kıldığı hesapları tutmaktadırlar. Bu durum, belediyeler için muhasebe hizmetlerinin ve bütçenin varlığını gerektirmektedir. Nitekim 1050 sayılı Belediye Kanununun 129. Maddesinde belediye muhasebelerinin hazırlanacak tüzük ile düzenleneceği belirtilmektedir.

Bu başlık altında belediye bütçelerinin yasal yapısına değinildikten sonra, belediye bütçesinin hangi aşamalardan geçerek hazırlandığı, hazırlanan bütçenin uygulanmasında hangi birimlerin sorumlu olduğu ve uygulanan bütçenin kesin hesabının hazırlanması hakkında bilgi verilecektir.

⁶⁶ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, md.4/b.

⁶⁷ Bir önceki yıl çalıştırılan geçici işçi sayısı bu yeni yılda alınacak geçici işçi sayısı için tavan kabul edilmektedir ve geçici işçiler aylara göre istihdam edilmektedir.Örneğin önceki yıl içerisinde 2000 geçici işçi istihdam edilmişse bu yıl alınacak geçici işçi sayısı 2000 kişiyi geçmeyecektir ve bu elemanlar aylara göre istihdam edilecektir.2 ay için 1000 kişi,10 ay için 200 kişi gibi.Bkz: 05 01 1995 tarihli, 36010 sayılı genelge

⁶⁸ Geçici büro elemanları hakkındaki bilgiler Yıldırım Belediyesi Personel ve Eğitim Müdürü sayın İbrahim Yücel'den alınmıştır

A. BELEDİYE BÜTÇESİNİN YASAL ÇERÇEVESİ

Belediye bütçeleri; belediyenin, izleyen yılın Ocak ayından Aralık ayı sonuna kadar olan bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalarına izin veren bir kararnamedir⁶⁹. Yerel gelir ve giderleri içermesi, parlamentonun onayı olmaksızın yürürlüğe girmesi nedeniyle Muhasebe-i Umumiye Kanununun 15. Maddesinde belediye bütçeleri, özel bütçe olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemleri 1990 yılına kadar, 11.03.1931 gün ve 10750 sayılı Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ve buna bağlı olarak çıkarılan yönetmelik çerçevesinde yürütülmekteydi. Ancak, bu muhasebe sisteminin, belediyelerin artan görevleri ve gelirlerinin çeşitliliği karşısında yetersiz kalması, Devlet Muhasebe Yönetmeliği ile uygulama birliğinin olmaması nedeniyle⁷⁰ 1990 yılında değiştirilmiştir. Belediyelerin bütçe ve muhasebelerine ilişkin esas ve usuller, 1990 yılından itibaren, Belediye Kanununun 129. Maddesine dayanılarak düzenlenen Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü⁷¹ ve bu tüzüğün 101.maddesine dayanılarak 1994 yılında çıkarılan yönetmelik⁷² çerçevesinde yürütülmektedir⁷³.

Belediye bütçesinin hazırlanmasından 02.05.1990 tarihli Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile getirilen yeni düzenleme ile klasik bütçe usulü terkedilmiştir. 1991 mali yılından itibaren büyükşehir belediyelerinde, 1992 yılından itibaren ise diğer tüm belediyelerde program bütçe⁷⁴ uygulamasına geçilmiştir. Program

⁶⁹ 1580 Sayılı Belediye Kanunu. md.119;Belediye bütçelerinde mali yıl başlangıcı, 1945 yılında belediye kanununun 119. maddesinde yapılan değişiklik ile, ocak ayı olarak alınmaya başlanmıştır.

⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını, *Yerel Yönetimler, Sorunları – Çözüm Önerileri*, Yayın No:1, Haziran 1996, s. 168.

⁷¹ 24.09.1990 Tarih ve 20645 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁷² 19.02.1994 Tarih ve Mükerrer 21854 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği.

⁷³ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, kendisine dayanarak teşkil eden tüzükten önce çıkarılmıştır. 02.05.1990 tarihli ve 20506 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren yönetmelikten sonra 24.09.1990 tarihinde tüzük çıkarılmıştır. Bunun nedeni Çukurova Kentsel Gelişim Projesi için Dünya Bankasından alınacak olan kredi sözleşmesinden kaynaklanmıştır. Kredi sözleşmesi, belediyelerin bütçe ve muhasebe yapısının iyileşmesini şart konmuştur. Projenin aksamaması için yönetmelik hazırlanmış ve sonra tüzük çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. 1994 yılında, bu tüzüğe dayanılarak Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkartılmıştır. Nejat Erol ve Salih Günal Işit, *Açıklamalı Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği*, Mahalli Bülten Dergisi Yayını, Ankara, 1994, s.3.

⁷⁴ Geniş bilgi için bakınız: Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995. ve Novick David, *The Origin and History of Program Budgeting*, Second Edition, Harvard University Press, Cambridge, 1967

bütçe tekniği ile daha önce uygulanan klasik bütçe sistemi arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır.

Belediyelerde program bütçe usulüne geçildikten sonra gelir ve gider kalemleri farklı bir sıralamaya tabi tutulmuştur. Gelir ve gider kalemlerinin kodlanmasındaki farklılıklar Tablo 8 ve 9'daki örnek bütçe şemalarından gözlemlenebilir.

Tablo 8
Geleneksel Bütçe Sistemine Göre Hazırlanan Belediye Bütçesi

GELİR BÜTÇESİ		GİDER BÜTÇESİ	
		KISIM	BÖLÜM
51 000	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından Belediye Payı		
52 000	Belediye Vergileri		11 000 Ödenekler
53 000	Belediye Harçları		12 000 Personel Giderleri
54 000	Harcamalara Katılma Payları		13 000 Yönetim Giderleri
55 000	Belediyelerce Yönetilen Kurumlar, Teşebbüsler Hasılatı Ve İşletme Kârları	CARİ HARCAMALAR (11 000-20 000)	14 000 Hizmet Giderleri
56 000	Çeşitli Gelirler, Ücretler, Yardımlar Ve Fonlar		15 000 Kurum Giderleri
			16 000 Çeşitli Giderler
			21 000 Etüd Ve Proje Giderleri Yapı, Tesis ve Büyük
		YATIRIM HARCAMALARI (21 000-30 000)	22 000 Onarım Giderleri Makine, Teçhizat Ve
			23 000 Büyük Onarım Giderleri
			<i>Sermaye Teşkili</i>
			31 000 Kurumlara Katılma Payları Ve Sermaye Teşkilleri
		SERMAYE TEŞKİLİ VE TRANSFER HARCAMALARI	32 000 Kamulaştırma Ve Taşınmaz Mallar Satınalmaları
			<i>Transfer Harcamaları</i>
			33 000 İktisadi Transferler
			34 000 Mali Transferler
			35 000 Sosyal Transferler
			36 000 Borç Ödemeleri

Kaynak: DİE, *Bütçeler (Belediyeler, İl Özel İdareleri Ve Köyler)*, 1990.

Tablo 9
Program Bütçe Sistemine Göre Hazırlanan Belediye Bütçesi

GELİR BÜTÇESİ				GİDER BÜTÇESİ					
KODLAR				KODLAR					
Gelir Türü	Bölüm	Kesim	Maddde	Program	Alt program	Ödenek Türü	Faaliyet / Proje	Harcama Kalemi	
1	0	0	0	VERGİ GELİRLERİ					GENEL YÖNETİM VE DESTEK HİZMETLERİ
	1	0	0	101	0	0	0	0	ESENLIK HİZMETLERİ
				111	0	0	0	0	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatundan Alınan Pay
	2	0	0	112	0	0	0	0	Belediye Vergileri
	3	0	0	113	0	0	0	0	Belediye Harçları
2	0	0	0	VERGİ DIŞI GELİRLER					PAKLAMA FAALİYETLERİ
	1	0	0	114	0	0	0	0	SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ BAYINDIRLIK HİZMETİ
				115	0	0	0	0	Harcamalara Katılma Payları
	2	0	0	116	0	0	0	0	Belediyeye Ödenen Diğer Paylar
	3	0	0	117	0	0	0	0	Kurumlar Ve Teşebbüs Hasılatı
	4	0	0	118	0	0	0	0	İşletme Kârları
	5	0	0	910	0	0	0	0	Belediye Malları Geliri
	6	0	0	920	0	0	0	0	Ücretler
	7	0	0	930	0	0	0	0	Cezalar
	8	0	0	940	0	0	0	0	Çeşitli Gelirler
3	0	0	0	ÖZEL YARDIM VE FONLAR					EĞİTİM, KÜLTÜR, SPOR, TURİZM VE TANITIM HİZMETLERİ EKONOMİK HİZMETLER
	1	0	0	950	0	0	0	0	Yardımlar
	2	0	0	960	0	0	0	0	Fonlar
									KAMULAŞTIRMA VE TAŞINMAZ MAL SATIN ALMA KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLİ İKTİSADİ TRANSFERLER MALİ TRANSFERLER SOSYAL TRANSFERLER BORÇ ÖDEMELERİ

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi 1999 Mali Yılı Bütçesi.

Klasik bütçe sisteminde sadece harcama türlerine ve kalemlerine göre bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Bu sistemde harcama kalemleri; cari, yatırım, sermaye teşkili ve transfer harcamaları olarak sınıflandırılmaktaydı ve sunulan hizmet ile hizmetin maliyeti arasında bir ilişki kurulamıyordu⁷⁵. Program bütçeye geçildikten sonra bu ayırmadan vazgeçilmiş ve belediye giderleri program, alt program, faaliyet ve projelere göre sınıflandırılmaya başlanmıştır.

B. BELEDİYE BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI VE KABULÜ

Belediyelerde bütçeyi hazırlamakla görevli organ, belediye başkanıdır. Bütçe hazırlığında belediye hesap işleri müdürü veya muhasebecisi ile belediye birim amirleri, belediye başkanına yardımcı olmaktadır.

Belediye bütçesinin hazırlanması bütçe çağrısı ile başlamaktadır. Belediye başkanı, her yıl mayıs ayının ilk haftasında, belediye birimlerine, kendi dairelerine ait gider bütçelerini hazırlamalarını bildiren çağrı yapmaktadır. Bütçe çağrısında, bütçenin hazırlanmasında uyulması gereken ilke ve hedefler belirtilmektedir. Belediye hizmet birimleri, kendi dairelerine ait gider bütçesiyle ilgili cetvelleri, gerekçeleriyle birlikte, 15 Hazirana kadar belediye hesap işleri müdürü veya saymanlığa verirler.⁷⁶ Belediye saymanı gider tekliflerini kendi biriminin gider bütçesi teklifi ile birleştirerek tek bütçe taslağı haline getirir. Hazırladığı gelir bütçesiyle birlikte Temmuz ayı başına kadar belediye başkanına sunar⁷⁷. Belediye başkanı hazırlık bütçe taslağını inceledikten sonra, ekleriyle birlikte, Ağustos ayının ilk haftası içinde encümenine yollamaktadır⁷⁸. Belediye encümeni, hazırlık bütçe taslağını kendisine havale edildiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde inceler ve hazırladığı inceleme raporu ile birlikte, tasarı haline gelen bütçeyi belediye başkanına sunar, Belediye başkanı ilk incelemesi biten bütçeye son şeklini

⁷⁵ BeyhanAtaç, Engin Ataç ve Önder Özkazanç; *Belediye Bütçeleri:Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması*, Eskişehir İ.T.İ.A Basımevi, Eskişehir, 1977, s. 25.

⁷⁶ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.7 ve Belediye ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md. 19.

⁷⁷ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.9. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.26.

⁷⁸ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.10. ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.26; Belediye Başkanı, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 23.maddesi gereğince bütçe taslağını Araştırma.Planlama ve Koordinasyon Kurulunda inceler. Belediyede böyle bir kurul bulunmadığı durumlarda belediye birim amirleriyle birlikte toplanarak bütçeyi inceler.

vererek, gerekçesiyle birlikte 1 Ekim tarihine kadar belediye meclisine havale eder⁷⁹. Belediye meclisi Ekim ayı başında bütçe tasarısını, ilk incelemeyi yaptırmak üzere bütçe komisyonuna⁸⁰ gönderir. Bütçe tasarısı 15 günü geçmemek kaydıyla, belediye meclisinin belirleyeceği süre içerisinde incelenir ve hazırlanan raporla birlikte belediye meclisine geri gönderilir. Belediye meclisinde bütçe kararname metni madde madde, bütçe ise bölüm bölüm (program program) incelenir ve aynen veya değiştirilerek kabul edilir⁸¹. Kabul edilen belediye bütçesi mahallin en büyük mülki amiri – ilde vali, ilçede kaymakam - tarafından bir hafta içerisinde değiştirilerek ya da olduğu gibi onaylanarak kesinleşir. Bir hafta içerisinde onaylanmayan bütçe kesinleşmiş sayılır. Kesinleşen bütçenin iki nüshası valilik tarafından İçişleri Bakanlığına yollanır. İçişleri Bakanlığı tarafından da kesinleşen bütçenin bir örneği Devlet İstatistik Enstitüsüne gönderilir⁸². Herhangi bir nedenle yeni bir mali yıl başlamasına rağmen bütçe kesinleşmez ise, belediyelere geçici bütçe yapma yetkisi verilmediği için, hazırlanan bütçe kesinleşene kadar geçmiş yıl bütçesi uygulanır⁸³.

C. BELEDİYE BÜTÇESİNİN UYGULAMA ELEMANLARI

Ülkemizde belediyelerin mali örgütlenmesi, hesap işleri müdürlüğü ve buna bağlı gelir, gider, bütçe ve idari işleri şube müdürlüklerinden oluşmaktadır. Küçük ölçekli belediyelerde yalnızca muhasebe müdürlükleri bulunmaktadır. Onaylanan bütçenin uygulamasında belediye başkanı, tahakkuk memurları ve saymanlar ile saymana bağlı mutemetler görev almaktadır. Belediye başkanları bütçenin uygulamasında ita amiri olarak görev yapmaktadırlar⁸⁴. Belediye teşkilatında gelir ve

⁷⁹ Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.11. ve Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.27

⁸⁰ Bütçe komisyonu üyeleri, meclis üyeleri arasından bir yıllığına seçilen en az beş en çok on bir üyeden meydana gelmektedir. Buradaki üye sayısı, her partinin meclisteki üye sayısının üye tam sayısına oranlaması sonucu bulunur. Bkz : Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.28

⁸¹ Belediye meclisinin bütçeyi reddetme yetkisi bulunmaktadır. Belediye bütçesini yapmak. 1580 sayılı Belediye Kanununun 70/1 maddesinde belediyelerin görevleri arasında yer almıştır. Belediye meclisinin bütçeye tamamen reddetmesi, belediyenin görevlerini yerine getirilmemesine ve hizmetlerin aksamasına yol açacağı için. Belediye Kanununun 53/3 maddesine göre meclisin feshedilmesi gerektirir.

⁸² Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md 39. ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.122

⁸³ Abdurrahman Acar, "Belediye Bütçelerinin Hazırlanması. Yeni Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinde Belediye Başkanlarının Sorumluluğu". *TODAY Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Belediye Başkanları Semineri*, 1992, s.9. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde, bütçenin yıl sonunda kesinleşmemesi ve geçmiş yıl bütçesinin uygulanması gibi bir durumla karşılaşılmasıdır.

⁸⁴ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.126.

gider tahakkuk memurları bulunmaktadır ve kurum içi memurlardır. Belediyelerde, gelirleri toplayan, giderleri hak sahiplerine ödeyen, nakit ve malları saklayan nakit ve mal saymanları bulunmaktadır. Bağımsız olarak nakit ve mal saymanlıklarının bulunmadığı belediyelerde, belediye hesap işleri müdürü veya muhasebe müdürleri sayman olarak görev yapmaktadırlar⁸⁵. Saymanlar, görevleriyle ilgili her türlü işlemde dolayı Sayıştay'a karşı sorumludurlar. Tahsil memuru, tahsildar, ambar memuru, tevzi memuru, veznedar gibi memurlar sayman mutemetleridir ve yaptıkları işlemlerden dolayı saymana karşı sorumludurlar. Belediyelerde, bütçe uygulamasında yetkili olan ita amirliği, saymanlık ve tahakkuk memurluğu unvanlarından ikisi bir kişide birleşmez⁸⁶.

D. BELEDİYE BÜTÇESİ KESİN HESABI

Belediye kesin hesabının hazırlığı sayman tarafından yapılmaktadır. Hesap dönemi sonunda belediye kesin hesabını hazırlayarak Mart ayı sonuna kadar belediye başkanına verir. Belediye başkanı tarafından incelenen kesin hesap kanun tasarısı Nisan ayı içerisinde encümene gönderilir⁸⁷. Burada, gelir ve giderlerin usulüne uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği kontrol edilerek Mayıs ayının ilk haftasının sonuna kadar hazırlanan raporla birlikte belediye başkanına geri verilir. Kesin hesaplar belediye meclisi tarafından Haziran ayı olağan toplantısında incelenerek karara bağlanır⁸⁸. Kabul edilen kesin hesaplar mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından onaylanır ve bir ay içerisinde Sayıştay'a gönderilir⁸⁹.

VII. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN MERKEZİ İDAREYLE İLİŞKİLERİ

Merkezi üniter yönetim yapısı içinde yerel düzeyde hizmet sunan belediyelerin, merkezi idare ile devamlı ve karşılıklı ilişkileri söz konusudur. Belediyelerin mali yapısının şekillenmesinde ve bazı idari ve mali sorunların ortaya çıkmasında, belediyelerin merkezi idare ile olan ilişkileri önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle, bu

⁸⁵ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.41

⁸⁶ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü, md.51.

⁸⁷ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.46.

⁸⁸ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.48.

⁸⁹ Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği, md.49 – 50

başlık altında belediyelerin merkezi yönetimle olan siyasi ve idari ilişkileri hakkında bilgi verilmesi yararlı olacaktır.

A. SİYASİ İLİŞKİLER

Ülkemizde belediyeler siyasi niteliğe haiz kurumlardır. Belediye seçimleri, belediye yönetiminde görev alan belediye başkanı ve meclisin siyasal bir nitelik kazanmasına yol açmıştır⁹⁰. Ancak ülkemizde belediyelerin siyasi niteliği, idari bir organ olma işlevinin gölgesinde kalmaktadır. Belediyeler yoğun şekilde merkezi idareye ve ilişkili olduğu parti merkezine karşı sorumluluk taşımaktadır⁹¹. Bunun arkasında yatan temel neden, ülkemizde idari kültürün siyaset kültürü karşısında baskın olmasıdır⁹².

Demokrasinin gelişmesine yardımcı olan belediyeler, ülke çapında yönetime ve siyasete katılma yollarını geliştirmektedirler. Hükümet olamayan partiler, yerel düzeyde yönetime katılabilmekte ve söz sahibi olmaktadır. Buralarda deneyim kazanan yöneticilerin siyaset hayatına atıldıklarında başarılı olma şansları daha fazla olmaktadır.

Belediyelerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelen ve bir partiye mensup kişiler olması, onları siyasi partilerle ilişki içinde tutmaktadır. Belediye kaynaklarının dağıtımında, personel alımında, ihalelerde taraflı davranıldığı görülmektedir. Diğer taraftan belediyelerin görevlerini belirleyen, gelir kaynaklarını saptayan kararlar merkezi idare tarafından alınmakta ve siyasi niteliktedir. Bu durum belediyeleri merkezi idarenin siyasi etkisi altında bırakmaktadır. Siyasi partiler arasında var olan rekabet de, hükümetlerin belediyelere eşit ölçüde davranmamasına yol açmaktadır. Hükümet ile farklı siyasal parti yönetiminden olan belediyelere kaynak aktarımında zorluklar çıkarılmakta ve halk cezalandırılmaktadır. Aynı siyasi görüşten olan belediyelere ise çeşitli kolaylıklar sağlanarak hizmet üretmesinin kolaylaştırıldığı görülmektedir⁹³.

⁹⁰ Keleş, *Yerinden Yön.....*, a.g.e., s.364.

⁹¹ Şafak Ertan Çomaklı, "Belediyelerde Hedeflenen Verimlilik Üzerinde Siyasal Rahatsızlık". *Yerinden Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 5, Sayı 9 (Eylül 2000), s.33.

⁹² Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetim ve Siyaset Sempozyumu*, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, 1995, s.30.

⁹³ Keleş, *Yerinden Yön.....*, a.g.e., s.365.

Belediye yönetimleri ile siyasiler arasında karşılıklı çıkar ilişkisi bulunmaktadır. Seçimlerde yapmaya söz verilen projeleri yerine getirmemenin, tekrar seçilmeme gibi bir siyasal maliyeti bulunmaktadır⁹⁴. Belediye gelir kaynaklarını saptayan kararların merkezden alınmıyor olması, belediye yönetimlerinin, yapmaya vaat ettikleri projeleri gerçekleştirebilmek için, iktidar partisi ile uyumlu çalışmasını gerektirmektedir. Bu ilişkilerin gelişmesinde, o yöreden seçilen milletvekilinin becerisi önemli bir rol oynamaktadır.

Belediye sınırlarında yaşayan nüfusun artması, kent rantlarının büyük boyutlara ulaşması sonucu, siyasal partiler ve milletvekilleri için belediyelerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin, önemi artmıştır. Milletvekilleri belediyelere, kendi seçmenlerine ve yakınlarına iş olanakları sunacakları yerel kaynakları dağıtabilecekleri mekanlar olarak bakılmaktadır⁹⁵. Bunun bir sonucu olarak milletvekillerinin, daha önceleri belediye yönetimlerinde görev almalarına rağmen, ulusal meclise seçildikten sonra yerel idari ve mali özerkliğe karşı bir tutum içinde buldukları görülmektedir. Merkezi idare, elinde bulunan yetki ve kaynakları belediyeler ile paylaşmak istememekte ve belediyeleri vesayet altında tutmaya çaba göstermektedirler⁹⁶.

B. İDARİ İLİŞKİLER

Tüm ülkelerde yerel yönetimler, kendilerine az ya da çok özerklik tanınmış olmasına karşın bağımsız değillerdir⁹⁷. Yerel özerkliğin geniş çapta uygulandığı gelişmiş ülkelerde dahi, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde dar ya da geniş kapsamlı bir denetim uyguladığı görülmektedir⁹⁸. Merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında yetki ve fonksiyonlar bakımından daha üst kademedeki olması yanısıra, yerel

⁹⁴ Nihat Falay, Ersin Kalaycıoğlu ve Umut Özkırımı, *Belediyelerin Mali Yönetimi : İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, No:2. 1996. s.20.

⁹⁵ Falay, Kalaycıoğlu, Özkırımı; a.g.e., s.25.

⁹⁶ Cevat Geray, "Belediye Sorunları ve Politikacılar", *S.B.F. Dergisi*. Cilt :17. No: 1 – 4 (Mart-Aralık 1977), s.24.

⁹⁷ Murat Sezginer, "İdari Vesayet Uygulaması", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Sayı:1,(Konya 1998). s.57.

⁹⁸ Türkiye'de 1998 yılında bazı maddelerine çekince konularak kabul edilen. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde de yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetim yetkisine yer vermiştir. Buna göre, yerel yönetimlere uygulanan idari denetim, Anayasa ve Yasa hükümlerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç içermemelidir. Bununla birlikte üst düzeydeki yönetim basamakları, yerel yönetimlerin, verdikleri özel görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilirler. Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa Ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt:4, Sayı:6, (Kasım 1995), s.14

yönetimlerin de merkezi idarenin mali yardımlarla ve yol gösterici politikalarla ihtiyaç duyuyor olması, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetimini de beraberinde getirmiştir⁹⁹.

Denetim; bir iş ya da çabanın, genel ya da özel bir takım kurallara uygunluğunun araştırılması ve sağlanması amacıyla uygulamadan önce, uygulama esnasında ve uygulamadan sonra gözden geçirilmesi faaliyetidir¹⁰⁰. Genel olarak, merkezi idare tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim, iki temel noktaya dayanmaktadır. Bunlardan ilki, ülkede yürütülen tüm kamu hizmetlerinin nihai ve esas sorumlusunun merkezi idare olduğu düşüncesidir. Diğer neden ise, tüm ülkede sunulacak kamu hizmetlerinde belli ve asgari bir standardın sağlamaya çalışılmasıdır¹⁰¹.

Çoğulcu demokrasilere sahip olan gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlerin belirli bir özerkliğe sahip olmaları gerekliliği kabul edilmektedir. Bunun yanısıra, devletin bütünlüğünün korunması, kamu hizmetlerinin sunulmasında eşgüdümün sağlanması amacıyla da yerel yönetimlerin merkezi idarenin denetimi altında tutulması gerekliliği de herkes tarafından kabul görmektedir. Burada üzerinde durulması ve çözüm bulunması gereken nokta, bu iki ihtiyaç arasında nasıl bir denge sağlanacağı, hangi denetimin ne şekilde yapılacağı hususudur¹⁰².

Yerel yönetimlere geniş özerkliğin tanındığı ülkelerde, yargı denetimi merkezi idarenin denetimine göre daha fazla ağırlık kazanmakta iken, merkezîyetçi yönetim geleneğinin hakim olduğu ülkelerde ise, merkezi yönetim tarafından yapılan idari denetime yargı denetimine oranla daha fazla başvurulmaktadır¹⁰³.

Ülkemizde yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin harcamalarının ve gelirlerinin ülke ekonomisini etkileyecek büyüklüğe ulaşmış olması, belediyelerin dış borçlanmalarında hazine kefaletine ihtiyaç duymaları ve bu borçların büyük miktarlara ulaşmış olması, belediyelerin büyük yatırımlarının merkezi idare tarafından

⁹⁹ Serdar İğdeler. "Belediyelerde Mali Denetim Ve Etkinliği Sorunu", *Türk İdare Dergisi*. (Aralık 1995), s.72.

¹⁰⁰ M.Emin Doğan, "Belediyelerin Denetimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt:5. Sayı:5, (Eylül 1996), s.27.

¹⁰¹ Bilgiç, Veysel K.Bilgiç. *Yerel Yönetimler*, 21.Yüzyıl Yayınları :8, Hukuk Serisi:3. Ankara, 1999. s..467.

¹⁰² Bilgiç, a.g.e., s.464.

¹⁰³ Şerif Öner, "Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal Ve Ekonomik Analizi-1", *Türk İdare Dergisi*. Sayı:414. (Mart 1997). s.223

destekleniyor olması, belediyeler üzerinde, merkezi idarenin idari vesayet olarak bilinen denetimde bulunmasına yol açmıştır¹⁰⁴.

İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin aldıkları kararları, işlem ve eylemlerini denetleme ve gerektiğinde bozabilme yetkisidir¹⁰⁵. İdari vesayet denetimi, devletin birliğini ve devlet tarafından yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerel yönetim kuruluşlarında korunmasını öngörmektedir. Belediye idarelerinin karar ve hareketleri ile devlet birliğini bozması ya da zayıflatmasının, kamu hizmetlerinin eşgüdüm içerisinde yürütülmesini engellemesinin önüne geçmek amacıyla, kamu kudretini elinde bulunduran ve devleti temsil eden merkezi idareye idari vesayette bulunma yetkisi verilmiştir¹⁰⁶.

Ülkemizde belediyelerin, üstlendikleri görevleri alacakları kararlarla özgürce yerine getirme imkanları sınırlı tutulmuştur. İdari vesayet çerçevesinde belediyelerin organları, kararları, bütçeleri, işlemleri üzerinde merkezi yönetim tarafından yerindelik denetimi yapılmaktadır.

Merkeziyetçi bürokratik yapıya sahip olan ülkemizde uygulanmakta olan yerindelik denetimi, belediye birimlerinin aldıkları kararları onaylama, belediye yönetiminin yerine geçerek karar verme, önceden izin almanın zorunda tutulması şekillerinde uygulanmaktadır. Örnek verecek olursak; belediye meclisi tarafından incelenerek kabul edilen belediye bütçeleri üzerinde kaymakam veya valinin, belediye meclisinin yerine geçerek değişiklik yapma hakkı bulunmaktadır. Belediyelerin geçici işçi çalıştırmaları, mahalle kurulması ya da kaldırılması ve mahallenin isminin değiştirilmesi, belediyenin bağlı bulunduğu ilin valisinin onayı ile olmaktadır. Vali ve kaymakam tarafından yerel düzeyde yerindelik denetiminin yapılıyor olması, halkın oylarıyla seçilenlerin atanmış yöneticilerin baskı altında tutulmasına yol açmıştır¹⁰⁷.

Büyük miktarlara ulaşan kent rantlarını yöneten, kamunun büyük miktarlara ulaşan gelirlerini kullanan belediyeler üzerinde devletin denetimde bulunmaması

¹⁰⁴ Tahir Aktan. "Mahalli İdarelerde İdari Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:3, (Eylül 1976), s.3.

¹⁰⁵ Mehmet Aldan. "İdari Vesayet Denetimi", *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:475-476.. (Mayıs-Haziran 1985), s.229.

¹⁰⁶ Ahmet Özer. "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:368, (Eylül 1985), s.13.

¹⁰⁷ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*, Yayın No:TÜSİAD-T/95-9/184, Eylül, 1995.

düşünülemez. Ancak ülkemizde yapılan denetim biçimsel bir denetim özelliği taşımaktadır. Yerel kaynakların etkin verimli kullanılıp kullanılmadığına bakılmamakta, yalnızca işlerin kanuni prosedüre uygunluğu araştırılmaktadır¹⁰⁸.

Ülkemizde bölgeler arasında dengesizliklerin mevcut olduğu dikkate alındığında söz konusu denetimin yönelmesi gereken temel amaç, kamusal mal ve hizmet üretiminde ülke düzeyinde belirli bir standardın oluşturulmasına yardımcı olmak olmalıdır.



¹⁰⁸ Kadir Topal, "İdari Vesayet-Ama Nasıl", *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 619, (Mayıs 1997), s.294.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN MALİ YAPISI, MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu bölümde belediyelerin merkezi idare ile olan mali ilişkileri hakkında genel açıklamalar yapılacak, belediyelerin gelir kaynaklarıyla ilgili olarak ayrıntılı bilgi verilecek ve belediyelerin mali yapısı analiz edilerek, belediyelerin mali sorunlarının nedenleri ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerine değinilecektir.

I. MAHALLİ İDARELER İLE MERKEZİ İDARE ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER [Mali Tevzin]

Mali tevzin çerçevesinde, ülkedeki gelir kaynakları ve halkın beklentileri doğrultusunda hizmetler, merkezi idare ile belediyeler arasında bölüştürülmektedir. Bu başlık altında mali tevzin kavramı ve nedenleri hakkında açıklama yapılacak, daha sonra, mali tevzin kapsamında, hizmetlerin ve gelir kaynaklarının bölüşümü hakkında bilgi verilecektir.

A. MALİ TEVZİN VE NEDENLERİ

1. Mali Tevzin Kavramı

Mahalli idareler, merkezi idare ile birlikte kamu ekonomisinin üretici birimlerini oluştururlar ve mahalli çapta hizmet üretirler. Kamu hizmeti üretiminde hangi hizmetin hangi idare tarafından ne miktarda üretileceği ve bu üretim için gerekli olan mevcut kaynakların nasıl ve hangi esaslara göre paylaşılacağı konusu idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektirmektedir.

Ülkemizde merkezi idarenin ulusal çapta ekonomik politikaları belirleme yetkisinin bulunmasına karşın belediyelerin bu şekilde bir yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Buna karşın belediyeler merkezi idarenin sürdürdüğü politikalardan önemli ölçüde etkilenirler¹.

¹ N. King. "Fiscal Federalism", *Local Government Finance - International Perspectives*, London, 1988. ss.10-12.

İdarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi konusu mali literatürde ilk kez Alman yazar Albert Hansel tarafından kullanılmıştır². Ülkemizde merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin düzenlenmesi konusunu ilk ele alan F. Neumark'tır. Türkçe karşılığı olarak "mali tevzin" ifadesini kullanmıştır. Günümüzde mali tevzin ifadesinin yanı sıra "akçal denkleştirme" ve "mali dengeleme" ifadeleri de kullanılmaktadır³.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılması gereken görevlerin ve bu görevlerin finansmanında kullanılacak kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasına yönelik çalışmalar düzenlemeler yönetimler arası ilişkilerin mali yönünü teşkil etmektedir⁴.

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel idare arasında paylaşılması, bu hizmetlerin görülmesi için gerekli mali kaynaklarında paylaşılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. İdarelerin görevlerini veri sayarak gelir kaynaklarının paylaşılması ya da gelir kaynaklarını göz önüne almadan yapılacak hizmet tahsisi idareler arasında dengesizliğe yol açabilir⁵. Buradan hareketle idareler arası ilişkilerin iki yönü olduğunu ve bunların birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ifade edebiliriz. Mali tevzinin birinci yönünü idareler arasında hizmetlerin ve dolayısıyla giderlerin bölüştürülmesi, diğeri ise bu hizmetler için gerekli gelir kaynaklarının paylaşılmasına ilişkindir⁶.

2. Mali Tevzin'in Nedenleri

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin belirli kurallara göre düzenlenmesinin nedenlerini başlıca dört noktada toplayabiliriz⁷.

² Hatice Dayar, *Türkiye'de ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi (Bursa – Münih Örneği) 1991 Sonrası*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, No:7. Ankara, 1998, s.34.

³ Nadaroğlu, a.g.e., s.53.

⁴ Halil Nadaroğlu, "Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Düzenlemeler Hakkındaki Düşünceler". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (Orhan Dikmen'e Armağan)*, İstanbul 1990, s.30.

⁵ Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*. Filiz Kitabevi. İstanbul. 1998. s.22.

⁶ Figen Altuğ, "Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Yapısı", *Uludağ Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, Kasım 1985, s.46. ve Nadaroğlu, a.g.t., s.30.

⁷ Cüneyt Binatlı, *Belediye Hizmetlerinin Finansmanı*, Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No:186/117, Eskişehir 1977. ss.20-21. ve Öncel, a.g.e. s.23.

a. İdarelerin Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu

Merkezi idare ve mahalli idareler, üstlendikleri görevleri ifa edebilmek amacıyla yapacakları hizmetleri aynı kaynaktan finanse etmek durumundadırlar. Bu kaynak, ülkenin milli geliridir. Ülkemizde mahalli idarelerin kendi başlarına vergileme yetkisi bulunmamaktadır. Mali ilişkilerin düzenlenmemesi halinde, kendi öz gelirleri kadar hizmet sunmak durumunda kalacaklar ve bu da ekonomik ve sosyal olumsuzluklar yaratacaktır⁸. Diğer taraftan, kaynak bölüşümünün idareler arasında düzenlenmesi merkezi idare ve yerel idareler için önemli olduğu kadar, vergi mükelleflerini de ilgilendirmektedir. Belirli bir bölgedeki bireyler ile ekonomik faaliyette bulunan firmalar bu idarelerin mali etkileri altında kalmaktadırlar. Mevcut idarelerin ayrı zamanlarda ve değişik oranlarda alacakları vergiler ve diğer mali yükümlülükler, mükellefler üzerinde menfi etkiler yaratması ve vergi kaynaklarının erimesine yol açması muhtemeldir. Bu nedenlerle, idarelerin vergileme alanlarının, vergi oranlarının, vergilerin ne şekilde alınacağı ve gelirlerin hangi kriterlere göre bölüşüleceğinin idareler arasında düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

b. Mahalli İdareler Arasında Mali Eşitliğin Sağlanması

Coğrafi ve tarihsel nedenlerden kaynaklanan gelir farklılıkları sebebiyle mahalli idareler farklı ekonomik güçlere ve gelişme düzeyine sahip bulunmaktadır. Nüfusu, sermaye birikimleri ve vergi potansiyelleri farklı olan idarelerin sunacakları hizmetler vatandaşlara yükleyecekleri mali külfetler de farklı olmaktadır. Gelişme düzeyleri farklı olan idareler arasında yatay mali eşitliğin oluşturulması gerekmektedir. Bu eşitliğin sağlanması için herkese yeknesak bir gider yapılarak harcamalar nüfusa orantılı hale getirilmeli, diğer taraftan vergi yükü bakımından bölgeler arasında denge sağlanmalıdır⁹. Diğer bir ifadeyle mali yapının coğrafi alanda tarafsızlığının sağlanması için objektif ölçülere dayanan mali denkleştirmenin yapılması ve gelir kaynaklarının bir kısmının zengin yörelerden düşük gelirli yörelere aktarılması gerekmektedir¹⁰.

⁸ Halil Ünlü, *Yönetimler Arası İlişkiler*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul: Kent Basımevi 1993, ss. 12-13; Nadaroğlu, a.g.e., s. 58.

⁹ Heinz Haller, *Maliye Politikasının Teorik Esasları ve Temel Problemleri*, Çev: Salih Turhan, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 357.

¹⁰ Hikmet Sami Güven, *Türkiye'de Sosyal Sorunlar ve Sosyal Politikalar*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996, s. 483.

c. Yerel İdarelerin Merkezi İdare Karşısında Korunma İhtiyacı

Her bir yerel yönetim biriminin yapmakla yükümlü olduğu görevlerinin ve elde edeceği gelirlerinin neler olduğunun önceden bir plana göre belirlenmesi gerekmektedir. Mahalli idarelerin merkezi idarenin belirlediği mevzuatın dışında hareket etme şansına sahip değildir ve devletin sınırsız hakimiyeti altındadırlar. Mali ilişkiler düzenlenmediği takdirde, hukuki açıdan zayıf durumda olan yerel idarelere merkezi idare tarafından ani ve karşılığı gösterilmeyen görevler yüklenebilir, ayrıca gelir kaynaklarında da kısıntıya gidilebilir. Bu türdeki menfi eğilimlerle karşılaşmamak için, merkezi idare ile mahalli idareler arasında rasyonel işbölümüne gidilmeli ve mali ilişkiler bir plana bağlanmalıdır.

d. Gelir Kaynaklarının Merkezileşme Eğilimi

Kamu yönetiminin düzen ve disiplin altına alınması amacıyla, özellikle üniter yapıya sahip ülkelerde, temel vergi kaynakları ile kamu hizmetleri merkezi idarenin yetkisi altında toplanmaya çalışılmaktadır. Yerel idarelerin gelirlerinin büyük kısmı merkezi idarenin verdiği paylardan ve yardımlardan oluşmaktadır. Mevcut gelir yapısı yerel idarelerin merkezi idareye karşı bağımlılığını artırmıştır. Bu eğilimin yerel idarelerin aleyhine sonuçlanmaması amacıyla gelir kaynaklarının dağıtımında mali denkleştirmeye gidilmesi gerekmektedir.

B. HİZMET (GÖREV) BÖLÜŞÜMÜ

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin ilk aşamasını, hizmet bölüşümü oluşturmaktadır. Görev bölüşümü ile kastedilen, merkezi idare ile mahalli idareler arasında, halkın kolektif ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla sunulacak hizmetlerin, hangi idare tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi işlemidir.

Kamu hizmetlerinin bölüşümünde kesin ve değişmez kriterler bulunmamaktadır. Her ülkenin siyasal yapısına, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına, anayasal düzenine göre hizmet bölüşümü değişik kriterlere göre uygulanmaktadır. Dünyada kamu hizmetlerinin tamamen merkezi idare ya da mahalli idareler tarafından yapıldığı bir ülke bulunmamaktadır. Genellikle şehir temizliği, aydınlatma, park ve oyun sahaları vb. nitelikli hizmetler yerel yönetimlere bırakılmakta, iç ve dış güvenliğin sağlanması,

adalet, gümrük v.b. ulusal çaptaki hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirildiği görülmektedir¹¹.

1. Görev Bölüşümü İlkeleri

İdareler arası hizmet bölümünde temel kural,hizmetin en iyi şekilde yerine getirecek idareye verilmesidir.Mahalli idarelere verilecek hizmetler konusunda üç ilke uygulanmaktadır¹²:

a. Genellik İlkesi:

Bu ilkeye göre kanunların açıkça yasaklamadığı ya da yasa ile başka yönetimlere bırakmadığı bütün hizmetleri mahalli idareler yerine getirmeye yetkilidir.Günümüzde Almanya ve Hollanda'da uygulanmaktadır.

b. Yetki İlkesi

Mahalli idarelerin yerine getirecekleri her yeni hizmet için merkezi idareden izin almaları gerekmektedir.İngiltere'de hizmet bölümünde bu ilke uygulanmaktadır ve belediyeler yapacakları her yeni hizmet için merkezi idareden izin almaktadırlar."

c. Liste İlkesi

Bu ilkeye göre mahalli idarelerin yapacakları hizmetler maddeler halinde belirtilmekte ve kanunlarda yer verilmektedir. Mahalli idareler sadece kanunlarda belirtilen bu hizmetlerden sorumlu tutulmakta ve bu görevleri yerine getirmektedirler.

Ülkemizde hizmet bölümünde liste kuralı uygulanmaktadır. Belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetler maddeler halinde sıralanmıştır.

2. Hizmet Bölüşümünde Dikkat Edilecek Hususlar

Genel olarak kamu hizmetlerinin bölüştürülmesinde şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir¹³:

¹¹ Mustafa Dönmez, "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Hizmet Bölüşümü", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, Sayı:6, (Haziran 1999), s.49.

¹² Şafak Ertan Çomaklı, "Belediye Hizmetlerinin Gider Bölüşümü". *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:4, (Nisan 2000), s.34.

¹³ Öncel, a.g.e., s.46.

➤ Aynı hizmet birden fazla yönetime verilmemeli,diğer bir ifadeyle yönetimler arasında bölüştürülmeli ve mükerrer hizmet önlenmelidir. Bu amaçla hizmet tanımı net olarak yapılmalıdır.

➤ Her bir hizmetin sahibi bulunmalı, sahihsiz bırakılmamalıdır.

➤ Kamu hizmetlerinin niteliği gözönüne alınmalı ve hizmet en etkin şekilde yürütecek yönetime verilmelidir.

➤ Sunulacak hizmetlerde karışıklığa yol açmamak amacıyla her yönetim biriminin görev alanının sınırları net olarak belirlenmelidir.

Merkezi idare ile yerel idareler arasında yapılacak hizmet paylaşımında hangi türdeki hizmetlerin hangi idare tarafından yapılacağı konusunda bazı kriterlere bakılması gerekmektedir. Eğer¹⁴;

➤ Sunulacak hizmetin faydası bölünebilir nitelikte ve belirli bir alanla sınırlı ise

➤ Hizmet yerel düzeyde daha ekonomik olarak yerine getirilmekte ise

➤ Hizmetin yerel idare sınırları dışında üretilmesini gerektirecek teknolojik ve sosyal bir zorunluluk bulunmuyorsa

➤ Hizmetin denetimine, maliyetine ve yönetimine halk katılımı sağlanıyorsa bu görevler yerel niteliktedir ve mahalli idarelere bırakılması gerekmektedir. Buna karşın hizmetin faydası ulusal çapta ise ya da hizmetin ulusal düzeyde üretilmesi teknolojik ve ekonomik açıdan zorunluluk içermekte ise, bu tür hizmetlerin merkezi idareye bırakılması gerekmektedir¹⁵

Ülkemizde hizmet ve yetki bölüşümünde her zaman yukarıda belirtilen kriterlere uyulmamaktadır. Hizmet bölüşümünde siyasi faktörler de rol oynamaktadır. Örneğin: iktisat zabıtası, nikah ve cenaze işleri mahalli hizmet olarak değerlendirilmiş ve belediyelere bırakılmıştır. Buna karşın ahlak zabıtası, doğum, ölüm ve evlenme kayıtlarının tutulması gibi benzer karakterdeki görev ve hizmetler merkezi idare tarafından yapılmaktadır.

¹⁴ DPT, *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C. DPT Yayını No: DPT: 2245, ÖİK:370, 1989, s.33.

¹⁵ Cevat Geray, "Belediyelerimizin Yapısal Sorunları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:32, No:1-4, (Mart-Aralık 1997), s.36.

Ülkemizde kalkınma planlarının varlığı, merkezi idareye, mahalli idarelerle görev ilişkileri açısından geniş kontrol yetkisi vermiş ve mahalli idarelerin yatırımlarını istedikleri alanlarda ve istedikleri zamanlarda yapma özgürlüklerini kısıtlamıştır. Mahalli idareler, gelir kaynakları yatırımı gerçekleştirmeye yeterli olsa bile merkezi idarenin belirlediği kalkınma planlarına ve yıllık planlara uygun hareket etmek zorundadırlar¹⁶. Merkezi idare bu yolla tüm ülke düzeyinde yatırımlar arasında eşgüdüm sağlamayı ve dengeli kalkınmayı amaçlamaktadır.

C. GELİR KAYNAKLARININ BÖLÜŞÜMÜ

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ilişkilerin ikinci önemli boyutunu, gelir kaynaklarının paylaşılması oluşturmaktadır. Gelir bölüşümü, tahsil edilen kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaşımının yanı sıra, idarelerin vergi salma yetkilerinin sınır ve kapsamının belirlenmesi işlemidir¹⁷.

Hızlı kentleşme, nüfus artışı, teknolojik alanda yaşanan gelişmeler yerel idarelerin harcamalarını ve görevlerini artırmıştır. Yerel yönetimlerin harcamalarının artması, bu hizmetlerin finansmanı için yeni gelir kaynaklarının bulunmasını gerekli kılmaktadır¹⁸.

Mahalli idareler yerel hizmet üreten birimlerdir ve kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için doğal olarak hizmetin gerektirdiği mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Buna karşın mahalli idarelere sınırsız yetki tanınması, belediye yönetiminin oy düşüncesiyle düşük vergi almalarına ve bunun sonucunda merkezi idare gelirlerinden daha fazla gelir talep etmelerine ya da aşırı vergi alma yoluna gitmesine ve bunun sonucunda belde halkının mağdur olmasına yol açabilir. Bu nedenle, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi gelirlerin hangi yöntemlerle ve ne miktarlarda paylaşılacağı önceden belirlenmesi gerekmektedir.

1. Gelir Kaynaklarının Paylaşılma İlkeleri

Gelir kaynaklarının paylaşılması sonrasında hizmetlerin aksamaması, sosyal sakıncalar doğmaması ve ekonomik gelişmenin engellenmemesi gerekmektedir. Bu

¹⁶ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Varlığı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını No:87, Ankara, 1992, s.80.

¹⁷ Dayar, a.g.e., s.50.

¹⁸ Allen D. Manuel, *Changing Patterns of Local Expenditure, Public Expenditure Decisions In The Urban Community*, Washington, 1971, s.20.

nedenlerle gelir kaynaklarının yönetimler arasında dağıtımında aşağıdaki temel ilkelere uyulması gerekmektedir¹⁹.

- Her idare kademesi kendisine verilen hizmetin giderini karşılayacak miktarda gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.
- İdareler arasında vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalı, vergilenmesi mümkün tüm kaynaklardan vergi alınmalıdır.
- Gelir sağlama kaygısıyla idareler tarafından vergi mükellefleri aşırı ve mükerrer vergilemeye tabi tutulmamalıdır.
- Bölgeler veya kentler arasında gelir farklılıkları sonucu oluşması muhtemel hizmet miktar ve kalitesindeki dengesizlikleri giderici bir mekanizma kurulmalıdır. Tüm yerel yönetimlerin temel hizmetleri yerine getirecek mali yapıya kavuşturacak bir gelir paylaşımı sağlanmalıdır.

Bu ilkelerin tamamının aynı anda yerine getirilmesi her zaman mümkün olmasa bile, bu ilkelere uyulduğu ölçüde yerel yönetimlere gelir bakımından özerkliğini artırıcı yönde olumlu etki yapacağı açıktır.

2. Gelir Kaynaklarının Paylaştırılma Yöntemleri

Mahalli idarelerin gelir ihtiyaçları üstlendikleri görevleri ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Ülkeler arasında gelir paylaşımında meydana gelen farklılıklar bu ihtiyaçların ne şekilde, hangi usule göre karşılandığında yatmaktadır. Bu farklılığı yaratan temel neden ise ülkedeki sistemin merkezi yönetim ve yerel yönetim sistemlerinden hangisine daha fazla önem verildiğinden kaynaklanmaktadır²⁰.

Mali kaynakların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesinin başlıca üç yolu bulunmaktadır.

a. Bağımsızlık Sistemi:

Merkezi idare ile mahalli idarelere birbirlerinden bağımsız vergileme yetkisi tanınmaktadır. Rekabet sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde mahalli idarelerin

¹⁹ DPT, *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayını, No: 2364, ÖİK: 431, 1994, s.98.

²⁰ Howen, W.- Elshout, Van den, *Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler*, Çev: Selçuk Yalçındağ, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.89.

hiçbir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın kendi vergi kaynaklarını seçme ve vergileme yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetki, kendi mahalli sınırları ile kısıtlanmıştır. Bu yöntemin en önemli faydası mahalli idarelerin mali kaynaklarının artmasını sağlaması ve mali özerkliklerine kavuşmalarına yardımcı olmasıdır. Diğer taraftan, yerel nitelikli bazı vergileri yükümlülerin tercihlerine daha uygun olarak yansıtması ve vergi direncini kırması bakımından savunulmaktadır. Buna karşın çifte vergilemeye yol açtığı, bölgeler arasında dengesizliğe yol açtığı için eleştirilmektedir²¹

b. Bağımlılık Sistemi

Bu sistemde kamu gelirlerinin tümü merkezi idare tarafından toplanmakta ve daha sonra mahalli idarelere bu toplanan fonlardan belirli usullere göre pay verilmektedir. Bu sistem, merkezi idarenin baskın olduğu ülkelerde uygulanır. Bağımlılık sisteminin en büyük sakıncası, mahalli idarelerin sadece fonlarda toplanan paraların harcayan bir organ haline gelmesine yol açması ve mali özerkliklerini kaybetmelerinde yatmaktadır²².

c. Karma Sistem

Bu sistem, ilk iki yöntemin bir arada uygulanmasından meydana gelir. Karma sistemde yerel yönetimlere yerel nitelikli vergiler bırakılmakla birlikte merkezi idareye bağımlılık devam etmektedir²³.

Bağımlılık derecesi dünyada bağımsızlık ve bağımlılık sistemlerinin tam olarak tatbik edildiği bir ülke bulunmamaktadır. Mahalli idareler her ülkede merkezi idareye güçleri oranında az veya çok bağımlıdırlar. Bağımlılık derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir²⁴.

Ülkemizde karma sistem uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin gelir kaynaklarının büyük kısmı merkezi idareden aktarılan fon ve yardımlardan oluşmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlama garantisi vermiştir. Bu kaynakların miktarını merkezi idare

²¹ Öncel, a.g.e., s.85.

²² Nadaroğlu, a.g.e., s.85.

²³ Ruşen Keleş, "Belediye Gelirleri ve Mali Denkleştirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, (Mart 1972), s.59.

²⁴ Bilgiç, a.g.e., s.421.

belirlemektedir.Ülkemizde vergi kaynaklarının yerel idarelere bırakılmasının önünde hukuki engeller vardır.Anayasa'nın 73. maddesinde şu hüküm bulunmaktadır:

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunlarla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle, oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlık Kuruluna verilebilir

Ülkemizde yerel yönetimlerin kanun yapma yetkisi bulunmadığı için kendi vergi kaynaklarını tespit edemezler. Ayrıca yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından yerel yönetimlere bırakılan vergilerin de oranlarında değişiklik yapma yetkileri ilgili hüküm nedeniyle bulunmamaktadır. Örnek olarak ülkemizde geliri belediyelere bırakılan Emlak Vergisi'nin oranını,mükelleflerini ve kimlerin bu vergiden muaf tutulacağını merkezi idare belirlemektedir.Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin yerel vergileri toplum tercihlerine uygun olarak uygulama şansı bulunmamaktadır.

II. BELEDİYELERİN GİDER YAPISI

Belediyeler, mali tevzin kapsamında birçok görevi yerine getirmekle yükümlü kılınmışlardır. Bu başlık altında belediyelerin hangi görevleri yerine getirmekle yükümlü oldukları ve bu görevleri yerine getirmek amacıyla ne gibi yetkilere, hak ve imtiyazlara sahip oldukları ve hangi masrafları yaptıkları hakkında bilgi verilecek, belediyelerin görev yapısı değerlendirilecektir.

A. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyeler beldenin ve belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü şahsiyetlerdir.Yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla yaptığı hizmetlerin temel amacı belde halkının sağlık,esenlik ve refahının sağlanması ve düzenin bozulmasının önlenmesidir.

Ülkemizde belediyelerin hangi hizmetleri yerine getireceği konusunda liste yöntemi uygulanmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu yerel halkın tüm ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik genel bir yetki vermemiş ve hangi görevlerin belediyelere bırakıldığı maddeler halinde tek tek sayılmıştır. Belediyelere,bu görevler dışında,ve kanunların yorumlanmasıyla yeni görevlerin yüklenmesi söz konusu değildir. Bunun

yanısıra Belediye Kanununun 19.maddesinde belediyelere, görevler konusunda genel bir yetki verilmiştir.Belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra belde halkının ortak medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunabilirler. Günümüzde belediyelerin büyük kısmının mali durumu,temel belediye hizmetlerini yerine getirmeye ancak yetmektedir ve bu şartlar altında girişimlerde bulunmaları imkansızdır.

Belediyelerin görevleri,Belediye Kanunu'nun 16. ve 17. maddelerinde zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Diğer taraftan bazı görevler ile belediyenin yıllık gelirleri arasında bağ kurulmuştur. Belediyeler gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevler, belirli gelire sahip belediyeler için zorunlu tutulmuştur.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri aşağıdaki şekilde bir ayrıma tabi tutulmuştur;

- a) Bütün belediyeler için zorunlu görevler,
- b) Gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- c) Gelirleri 200.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- d) Gelirleri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler,
- e) Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

Belediye Kanunu'nun 15.maddesinde tek tek sayılmak suretiyle belirlenen belediyelerin görevlerinden bazıları,yukarıda yapılan sınıflandırmaya uygun olarak, başlıklar altında sıralanacaktır.

1. Bütün Belediyeler İçin Zorunlu Olan Görevler

Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen görevlerden bazılarının yerine getirilmesi, gelirlerine bakılmaksızın bütün belediyeler için zorunlu tutulmuştur. Belediyeler zorunlu görevleri yerine getirmeden, isteğe bağlı görevler için kaynak ayıramazlar. Belediyelerin zorunlu görevlerinden bazıları şunlardır:

➤ Güncel durum haritası yaptırmak,yapı ruhsatı vermek (3194 sayılı İmar Yasası, imar planı yaptırmayı,nüfusu 10.000'den yukarı olan belediyeler için zorunlu kılmıştır)

- Kentin sokak ve meydanlarını bir plana uygun olarak düzenleme, düzeltmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirlemek, ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, dinlenecek yerler yapmak,
- Meydan ve Pazar yerleri yapmak,
- Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanması için iskele, köprü, ve rıhtı gibi yerler yaptırmak,
- Su getirmek, suları sağlıklı ve temiz tutmak(1926 tarih ve 831 sayılı yasaya göre),
- Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,
- Belediye salhanesinden başka yerlerde hayvan kestirmemek(m.15/6),
- Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,
- Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,
- Yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,
- Halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı veya saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,
- Halkın sağlık, huzur ve rahatını etkilemesi söz konusu olan üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve izne bağlamak,
- Sokak, meydan, iskele, köprü, Pazar, panayır gibi genel yerlerin temiz tutulmasını, yıkatılmasını, sulatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak.
- Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmesine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,
- Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme örgütü kurmak,
- Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,
- Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,

➤ Her türlü inşaat, onarım ve eklemeler için ruhsat vermek, yasaya ve ruhsata aykırı yapı eylemlerini önlemek, yangın yerlerini mahalle durumuna getirerek düzenlemek,

➤ Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak.

➤ İş yerleri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, Pazar yerleri yapmak ve işletmek,

➤ Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir karla sattırmak, gereksinme duyanlara dağıtmak, fonları kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

2. Gelirleri 50.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde sayılan görevlerden bir kısmı, bütçe gelirleri 50.000 TL'den fazla olan belediyeler için zorunlu tutulmuştur. Söz konusu belediyeler, yukarıda belirtilen görevlere ek olarak aşağıdaki görevleri de yerine getirmekle yükümlü kılınmışlardır.

➤ Yasaya uygun olarak fon ve sağlık koşullarına uygun mezbahanın ayrıntılarından olan barsak hane yaptırmak,

➤ Her nevi et, yağ, balık, zeytin yağı, peynir, sebze ve meyve, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis ve idare etmek,

➤ 1580 sayılı belediye yasasının hallerle ilgili 15. maddesinin 58. bendinde 1984 Temmuz'unda, 3033 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak, gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerinin hal açmalarına izin verilmiştir. Yerel düzende bir özelleştirme türü olan bu izne göre, " Gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alımı ve satımı için haller açmaları artık olanak dışı değildir" (R.G.9 Temmuz 1984, No: 18453)

3. Gelirleri 200.000 Liradan Yukarı Olan Belediye İçin Ek Zorunlu Görevler

Yıllık bütçe gelirleri 200.000 TL'nin üzerinde olan belediyeler, diğer görevleri yanısıra aşağıda belirtilen görevleri de yerine getirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu görevler aşağıda belirtilmiştir:

- Yetimhane, güçsüzler yurdu, doğum ve emzirme yerleri ve doğum evleri, tımarhane,
- Planı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca onaylanmak üzere kentin gereksinmesiyle orantılı ücretli belediye hastanesi kurmak ve işletmek,
- Hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi kurmak ve işletmek.

4. Gelirleri 500.000 Liradan Yukarı Olan Belediyeler İçin Ek Zorunlu Görevler

1930 yılı ekonomik şartlarına göre lüks sayılan ve büyük harcamalar gerektiren bazı görevler, yıllık bütçe gelirleri 500.000 TL'den fazla olan belediyeler için zorunlu tutulmuştur. Bu ek görevler aşağıda verilmiştir:

- Yarış yerleri yapmak ve işletmek,
- Gençler için stadyumlar yapmak ve işletmek,
- Bunun yanı sıra, belediyelerin "yeteri kadar parasız halk plajları açmaları" da 3019 sayılı yasayla belediye görevleri arasına sokulmuştur.(R.G. 22 Haziran 1984, No: 184439)
- Belediyelere ait eğlence yerleri yapmak ve işletme

5. Bütün Belediyeler İçin İsteğe Bağlı Görevler

Belediyeler zorunlu görevlere kaynak ayırdıktan sonra, isteğe bağlı görevlere kaynak ayırabilir ve yerine getirebilirler. Belediyelerin isteğe bağlı görevleri şunlardır:

- Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri, hayvanat ve botanik bahçeleri yaptırmak, işletmek,
- Buz fabrikası, soğuk hava depoları, su depoları, buzhaneler, süt toplama ve dağıtma merkezleri kurmak ve işletmek, başkalarının kurulmuş bulunanları denetlemek,

- Borsa bulunmayan yerlerde yiyecek pazarları ve ardiyeleri yapıp işletmek, yakacak pazarları kurmak ve işletmek,
- Mezat salonları, ürün sergi ve panayır yerleri, müzeleri açmak ve işletmek,
- Belediye fırınları açmak ve işletmek (halk ekmek),
- Yardım, biriktirme, memur ve müstahdem sandıkları kurmak, şehir bankası açmak,
- Kent yönetiminin gereksinme duyduğu uğraş sahipleri yetiştirmek üzere kurslar, dersler, dersaneler açmak,
- Yoksular için yatı evleri yapmak ve yönetmek.

B. BELEDİYELERİN GÖREV YAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Merkezi idare toplum refahında asgari bir seviyenin oluşturulması ve korunmasını sağlamak amacıyla belediyeleri çok sayıda görevle sorumlu kılmıştır. Günümüze kadar geçen dönemde belediyeler görevlerinin sınırlı olmasından yakınmamışlar, daha çok bu görevler için ihtiyaç duyulan gelirlerin yetersiz olmasından dolayı sıkıntı çekmişlerdir²⁵. Belediye görevlerinin bu kadar geniş kapsamlı olması günümüze kadar hiç değişmeden varlığını sürdürmesinin temel nedeni olmuştur²⁶.

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeler arasında görev ayrımı yapılırken baz olarak, belediyenin parasal bütçe büyüklüğü alınmıştır. Ancak para değerindeki değişiklikler sonucu belediyenin yıllık gelirlerine göre görev tasnifi anlamını yitirmiştir. Yarış yeri, stadyum yapmak gibi dönemin şartları için lüks sayılabilecek hizmetler yıllık geliri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu hizmet kabul edilmiştir. Ancak günümüzde köylerin yıllık gelirleri bile bu miktarın üstündedir. Ayrıca 10.000.000 liralık banknotların dolaşımında bulunması 50.000-200.000-500.000 liralık yıllık gelir kıstasının ne kadar anlamsız olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu kıstasların günümüze uyarlanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu amaçla 1930'lu yıllara ait fiyatların, enflasyon oranları dikkate alınarak günümüze uyarlanması mümkündür. Fiyat endeksleri kullanılarak, görev dağılımında baz alınan gelir kıstasları günümüz fiyatları

²⁵ Güler, *Yerel Yönetimler (Liberal Yaklaşımlara Eleştirel...)*, a.g.e., ss.137-142.

²⁶ İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, (Haziran 1983), s.15.

ile düzenlenebilir. Ek Tablo 1 ve 2'den çıkarılabileceği üzere, söz konusu gelir kıstasları aşağıda belirtilen miktarlarda olmalıdır:

Tüketici fiyat endeksine göre gelir kıstasları;

- Gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 123.438.487.600 liradan fazla olan belediyelere,
- Gelirleri 200.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 493.753.950.400 liradan fazla olan belediyelere,
- Gelirleri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 1.234.384.876.000 liradan fazla olan belediyelere verilmelidir.

Toptan eşya fiyat endeksine göre gelir kıstasları;

- Gelirleri 50.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 111.254.876.950 liradan fazla olan belediyelere,
- Gelirleri 200.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 445.019.507.800 liradan fazla olan belediyelere,
- Gelirleri 500.000 liradan fazla olan belediyeler için zorunlu olan görevler, gelirleri 1.112.548.769.500 liradan fazla olan belediyelere verilmelidir.

Belediyelerin görev dağılımında güncelleştirilmiş rakamların dikkate alınması daha rasyonel olacaktır. Bu sayede örneğin stadyum ve yarış yerleri yapmak gibi büyük harcama gerektiren görevlerin, gelirleri 1 trilyondan fazla olan belediyeler için zorunlu tutulması gerçekçi olacaktır.

Kanun belediyelere çok sayıda görev vermesine karşılık, bu hizmetleri karşılayacak gelir kaynaklarını vermemiştir. Belediyeler günümüzde ancak temel mahalli ihtiyaçları yerine getirebilmektedir. Bunun sonucu olarak belediyelere verilen önemli görevler, zaman içinde tekrar merkezi idarede toplanmaya başlanmıştır ve kendi fonksiyonlarından uzaklaşmışlardır²⁷. Belediyelerin kendilerine verilen görevlerin büyük kısmını yerine getirememektedir. Bu şartlar altında merkezi idareden bazı yetkilerin yerinden yönetime devredilmesinin istenmesi rasyonel değildir. Belediyelere ait

²⁷ Güngör Erdumlu, *Türkiye'de Metropoliten Yönetim Sorunları ve Bir Sistem Önerisi*", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1982, s.212.

görevlerin merkezi idareye doğru kayması, bu şartlar altında olağan kabul edilmektedir. Çünkü amaç hizmetin sunulması ise ve belediyelerin mali imkanları yetersiz ise bu hizmetlerin merkezi idare tarafından yapılması gerekmektedir. Burada asıl tartışılması gereken belediye görevlerini saymanın yanısıra, bu görevleri sunabilecek gelir kaynaklarının belediyelere bırakılması olmalıdır.(Teknolojik ilerlemeler,belediyelerin mali gücündeki yetersizlikler ve bölgesel arası temel hizmetlerin sunumunda denge sağlamak amaçlarıyla bazı hizmetler tekrar merkezi idareye kaymıştır.) Zorunlu hizmetleri yerine getiren belediyelerden, isteğe bağlı görevleri yerine getirmesi beklenemez²⁸.

Günümüzde belediyelerin büyük çoğunluğu, kendi personelinin giderlerini karşılamakta dahi zorlanmaktadır. Belediyeler genellikle temel nitelikteki hizmetleri sunmaya gayret etmektedirler. Belediyelerin mali imkanlarının yetersiz oluşu, belediyelerde hemşehrilik ilişkilerinin gelişmemiş olması, belediye sayılarının hızlı bir şekilde artış göstermesi, hızlı kentleşme, belediye harcamalarında fayda-maliyet-performans analizlerinin yapılmaması gibi nedenlerle belediyeler yasada belirtilen görevlerin büyük kısmını yerine getirememektedirler.

C. BELEDİYELERDE YETKİ, HAK VE İMTİHAZLAR

Belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla birtakım hak,yetki ve ayrıcalıklardan yararlanırlar.Belediye Kanunu'nun 19.maddesinde bu hak, yetki ve imtiyazların neler olduğu belirtilmiştir. Bunlar;

1) Belediye idareleri kanunda belirtilen görevleri yerine getirdikten sonra belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını giderecek her türlü girişimde bulunabilirler.

2) Belediye sınırları içinde halkın sağlık,esenlik ve refahını temin etmek ve kentin düzenini bozulmaktan korumak amacıyla buyruklar vermek, yasak koymak ve uygulamak,aykırı davranışta bulunanları cezalandırmak hakkına sahiptirler.

3) Kanunlarda belirtilen belediye vergi ve resimlerini tarh ve tahsil etme yetkisine sahiptirler.

²⁸ Mesut Yılmaz, "Belediyelerin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri". *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran 1995), s.483.

4) Belediye idareleri, kazanılmış haklarda bir aksamaya yol açmamak üzere belediye sınırları içinde su, elektrik, havagazı, tramvay, otobüs ve benzerleriyle, kent içindeki göl nehir ve körfezlerde ve çevre kıyılarda yolcu taşımacılığı yapmak, çöp ve benzerlerini toplamak hak, yetki ve ayrıcalığına sahiptirler. Belediyeler bu işleri doğrudan doğruya kendileri yapabilecekleri gibi, kırk yılı geçmemek ve devlet tarafından belirlenen şartlara uymak kaydıyla başka kuruluşlara da yaptırabilirler.

5) Belediye sınırları içinde belirli mekanlar arasında yolcu nakil aracı olarak otobüs, minibüs, otokar, tünel, trolley, füniküler işletebilme ve mezbahalarda kesilen etleri ücret karşılığı satış yerlerine nakletme hakkı sadece belediyelere aittir. Bu hizmetler, bakanlar kurulu kararıyla, belediyelerinde katılacakları şirketler vasıtasıyla yapılabilir, işletilebilir veya imtiyaza devredilebilir.

6) Belediye hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla tüzel kişi olarak menkul ve gayri menkul malları tasarrufa, satmaya ve satın almaya, kiraya vermeye kiralamaya, ödünç para vermeye ve almaya, bağış kabul etmeye, dava açmaya, uzlaşmaya, sözleşme yapmaya yetkilidirler. Belediyeler bağış kabul edebilirler ancak kendilerinin bağış yapma yetkileri bulunmamaktadır.

7) Belediyelerin daire ve şubeleri emlak vergisinden istisna edilmiştir. Ayrıca belediyelerin vergi ve resimleri ile mal ve eşyalarına haciz konulamaz.

8) Belediye mallarını zimmetine geçirenler devlet mallarını zimmetine geçirenler hakkında uygulanan kanunlara tabidirler.

9) Belediye tarafından alınacak, verilecek menkul ve gayrimenkul malların satın alınması, satışı, trampası, kiraya verilmesi, inşa edilmesi, artırma, eksiltme ve ihale usulüne ait kayıtların tutulması düzenlenecek nizamnamelere tabidir. Belediyeler bu hak ve yetkilerini kanunların belirlediği resmi kayıtlar ve şartlar çerçevesinde kullanabilirler.

10) Belediyeler tasdikli imar planlarının uygulanması için kamulaştırma bedellerinin ödenmesinde ve imar veya kamulaştırma amaçlı uygulama tesislerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere tahvil çıkarma yetkisine sahiptirler.

Belediyelere ait olan elektrik tesisi kurmak ve işletme yetkisi 1970 yılında yürürlüğe giren 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) Kanunu ile TEK'e bırakılmıştır²⁹.

D. BELEDİYE GİDERLERİ

Belediye giderleri zorunlu ve isteğe bağlı giderler olarak ikiye ayrılır. Zorunlu giderler, belediyelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla yapılan ve her yıl bütçeye konulan giderlerdir. Belediyeler bu giderleri kanunlar ve bütçede belirtilen yasal sınırlar çerçevesinde kullanmaktadırlar.

Belediyelerin zorunlu giderleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 117. maddesinde sayılmıştır. Bunlar;

- 1) Belediye binası bulma ve idame, döşeme ve bakım için yapılan giderler,
- 2) Belediye kurulları memur ve müstahdemlerinin ödenekleri, aylıkları ve çeşitli giderleri,
- 3) Belediye zabıtası ve itfaiye harcamaları,
- 4) Belediye gelirlerini toplama masrafları,
- 5) Yol, metan, iskele ve köprülerin inşa, tamir ve idame harcamaları,
- 6) Su, kanalizasyon tesisatı ve işletme harcamaları,
- 7) Aydınlatma harcamaları,
- 8) Mezarlıkların kurulma, korunma harcamaları,
- 9) Bir daire, kurum veya hayırsever kişiler tarafından belediye görevlerine ait işler için yardım olarak veya nakden yapılacak bağışlar ile belli hizmetlerin karşılıkları,
- 10) Kanunlarla belirli görevlerin yapılması için yapılan harcamalar,
- 11) Vadesi gelen borçlar, borçlanma taksitleri ve faizleri ve mahkeme kararı ile ödenmesi gereken borçlar,
- 12) Belediyenin harita, kadastro ve gelecek şekil planının düzenlenmesi, mezbaha kurulması için yapılacak giderler,

²⁹ Keleş, Yerinden Yönetim ve Siya..... a.g.e.. s.220.

13) Belediye emlak ve malarının onarım ve sigorta harcamaları, belediyenin kanunlara göre vermek zorunda olduğu vergiler,

14) Beldenin imarına ait tesislerin ve inşaatının bakım ve işletme giderleri,

15) Belediyeler Kanunu'nun 16. maddesindeki zorunlu görevlerin yapılması için gerekli harcamalar,

16) Belediye bütçesinden ödenecek aylık ve ücretler. Bunların toplamı, yıllık giderlerin % 30'unu geçemez. Gerek duyulması halinde İçişleri Bakanının izni ile bu miktar artırılabilir.

İsteğe bağlı giderlere Belediye Kanunu'nun 118. maddesinde değinilmiştir. İsteğe bağlı giderler, gerçekleştirilmesi belediyelerin isteğine bırakılmış işler için yapılan giderlerdir. Belediyeler bütçede zorunlu harcamalara ödenek ayırdıktan sonra isteğe bağlı giderler için ödenek ayırabilirler.

III. BELEDİYELERİN GELİR YAPISI

Belediye görevlerinin aksine belediye gelirleri zaman içerisinde büyük değişiklik göstermiştir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen belediye görevlerinin günümüze kadar yürürlükte kalmasına karşın, belediye gelir kaynaklarıyla ilgili olarak, 1930'dan günümüze kadar geçen sürede çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış, büyük değişiklikler olmuştur. Bu nedenle, bu başlık altında öncelikle belediye gelirlerinin tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilecek, daha sonra belediye gelir kaynakları ayrıntılı olarak incelenecektir.

A. BELEDİYE GELİRLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Belediyeler günümüze değin geçen zamanda devamlı olarak gelir kaynaklarının yetersizliğinden yakınmışlardır. Belediyelerin gelir yapısı 1981 yılında yapılan düzenlemelere kadar dağınık ve verimsiz gelir kaynaklarından oluşmaktaydı.

Belediyelerin gelir yapısına yönelik ilk anayasal hükme, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yer verilmiştir. Bu hüküm uyarınca yerel idare gelirleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı garantisini verilmiştir. Cumhuriyetin ilanından günümüze değin belediye gelirlerine yönelik birçok düzenlemeler yapılmıştır. 1981 öncesinde

belediye gelirleriyle ilgili temel kaynaklar 1580 Sayılı Belediye Yasası ile 5337 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası oluşturmuştur. Ülkemizde idari yapının üniter olması sonucu belediyelere vergi koyma yetkisi verilmemiş, gelirlerinin büyük kısmı merkezden aktarılan kaynaklardan oluşmuştur. Belediye öz gelirleri düşük seviyede kalmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonra 26 Şubat 1924 tarihinde 423 Sayılı Belediye Ve Resimleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile belediyelere resmi gelir kaynakları sağlanmaya çalışılmıştır. Söz konusu kanun ile³⁰;

➤ Temettü Vergisine %25'e kadar munzam kesir ekleme yetkisi belediyelere verilmiştir. Vakıf, akar ve bina gelirlerinden alınan Musakkaf Vergisinden her belediye için %25 pay ayrılmıştır.

➤ Tanzifat (temizlik işleri) ve tenvirat (aydınlatma) giderleri munzam kesir yerine belediyeler tarafından doğrudan alınmaya başlanmıştır.

➤ Daha önceleri belediyelerin aldığı Oktruva Resmi³¹ kaldırılmış, bunun yerine Duhuliye Resmi konmuştur.

➤ İnşaat ruhsatları ve tamirat resimleri artırılmıştır. Akaryakıttan alınan İstihlak Resmi'nin tespit yetkisi belediye meclislerine bırakılmıştır. Pazar yerlerinde belediyelerin belirlediği tartı kullanılması ve Kantariye Resmi alınması zorunlu kılınmıştır.

➤ Fenni mezbaha kurulması zorunlu tutulmuş, kesilen kasaplık hayvanlardan hayvan başına mezbaha ücreti alınması zorunlu hale getirilmiştir.

İleriki yıllarda söz konusu yasada bazı düzenlemelere gidilmiştir. 1926 yılında Temettü Vergisi kaldırılarak yerine Kazanç Vergisi konulmuş ve bu vergiye % 5 munzam kesir ilave edilmiştir. 1929 yılında 1454 Sayılı Kanun ile belediyelerin musakkaf vergi payı % 15'e indirilmiş, Kazanç Vergisinden de %3 hisse alınması öngörülmüştür³².

Belediyelerin görevlerini düzenleyen ve günümüze kadar yürürlükte bulunan 1930 tarihli ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediye gelirlerine yönelik temel

³⁰ Tezesen ve Ağaçlı. a.g.e..s.29.

³¹ Oktruva Resmi: Kentte satılan mallardan alınan, bir çeşit iç gümrük niteliği taşıyan bir resimdir.

³² Tezesen ve Ağaçlı. a.g.e.. ss. 228-229.

düzenlemeler bulunmamaktadır. Buna karşın, belediyelerin gelirlerle ilgili iki önemli yenilik getirmiştir. Belediyelere görevlerini yerine getirmelerinde yardımcı olmak amacıyla işletme kurma yetkisi tanınmış ve bu kurulacak işletmelerde gelir sağlama olanağı verilmiştir. Söz konusu yasanın getirdiği diğer yenilik ise belediye bankasının kurulmasını sağlamasıdır. 24 Haziran 1923 tarihinde Belediye Bankası kurulmuştur. Banka, belediyelerin kentsel ayrımlarına destek sağlamakla görevli kılınmıştır. Belediye Bankası 1945 yılında İller Bankası'na dönüştürülmüştür.

Belediyelerin gelir yapısına yönelik temel düzenleme, 1948 yılında çıkarılan 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yapılmıştır. Yasa ile belediyelerin gelir kaynaklarında görülen dağınıklığı gidermek ve belediyeleri daha sağlıklı gelir kaynakları sağlamak amacıyla çıkarılmıştır. Kanunda, belediye gelirleri 4 ana kaynaktan oluşmaktaydı. Bunlar; devlet vergilerinden alınan paylar, belediyelerin özkaynak gelirleri, merkezi idarenin yaptığı yardımlar ve olağanüstü gelirlerdir. Belediye gelirleri içerisinde devlet gelirlerinden aktarılan paylar daha ağırlıklıydı. Söz konusu paylar³³;

- Kazanç Vergisi (1949 yılından sonra Gelir ve Kurumlar Vergisi) tahsilatından % 5,
- Tekel maddelerinden alınan İstihsal Vergisinin safi gelirlerinden %2,
- Gümrük Vergilerine eklenen %15 belediye payı,
- Akaryakıt İstihsal Vergisinin tahsilatından %8,
- Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Karayolları Trafik Yasasına göre toplanan cezalardan %11,
- 100.000 liraya kadar olan ihalelerde %1, 100.000 liradan fazla olan ihalelerde %01 oranında alınan tellaliye resmi,
- Bina Vergisinin belediye sınırları içinde tahsil edilen kısmından ayrılan %25'lik paydan oluşmaktadır

Ayrılan bu paylar İller Bankasında toplanmakta ve daha sonra bu payların (Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile Karayolları Trafik Yasasına göre toplanan

³³ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)", *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 23.05.1991, Marmara Üniversitesi Yayını, 1991, s.33.

cezalardan ayrılan pay hariç) %80'i belediyelerin nüfusuna göre dağıtılmakta, %20'si ise belediyeler ortak fonunda toplanarak nüfusu 50.000'den az olan belediyelere borç ya da bağış biçiminde yardım olarak verilmekteydi. Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ile Karayolları Trafik Yasasına göre toplanan cezalardan ayrılan %11'lik pay ise belediyelere nüfusa göre dağıtılmaktaydı³⁴.

1961 Anayasasında yerel idarelere gelirleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması amaçlanmıştır. Bunu gerçekleştirmek amacıyla Belediye Kanunu Tasarısı, Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı, Emlak Kanunu Tasarısı, Mali Tevzin Kanunu Tasarısı ve Özel İdareler Maliyesi Reformu Kanunu tasarıları düzenlenmiştir. Ancak sadece Emlak Kanunu Tasarısı kanunlaşmıştır. Belediye Gelirleri Yasası 1979 yılında TBMM'de kabul edilmesine karşın, Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmiştir³⁵.

Yasanın sağladığı gelirler 1950 yılı sonrasında yaşanan hızlı kentleşme ve modernleşme hareketleri karşısında yetersiz kalmıştır. Belediye sayısı ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfus artmış, hizmetin niteliği ve maliyetinde değişiklikler yaşanmıştır. Belediye giderinde görülen hızlı artışa karşılık belediye gelirleri yetersiz kalmıştır. 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile tahsil edilen vergiler ile Belediye Kanunu ile elde gelir kalemleri 80 kadardı ancak bu gelirlerin çoğu taşınmazlara dayalı vergilerden oluşmaktaydı. Enflasyonla birlikte spesifik nitelikli esnek olmayan gelir kalemleri değer kaybetmiştir. Bütün bu nedenler belediyelerde gelir-gider dengesizliğine yol açmıştır. Bu dengesizliği gidermek amacıyla belediyeler kamu kuruluşlarından ve devlet bankalarından büyük ölçüde borçlanmışlardır. Bütçe açıklarını borçlanma ile kapatan belediyelerin borçları, 1965-1971-1975 yıllarında çıkarılan yasalarla, devlet tarafından üstlenilmiş (terkin) ya da ertelenmiştir (tahkim). Belediye gelirlerinde artış sağlamak amacıyla, 1972 yılına kadar İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilerek belediyelere verilen %25'lik pay uygulaması değiştirilmiştir. 1972 yılından itibaren Emlak Vergisi Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilmeye başlanmış ve belediyelere, kendi bölgelerinde tahsil edilen Emlak Vergisinden %45 pay verilmeye başlanmıştır. Belediye Gelirleri Kanunu dağınık bir yapıya sahip olmasına karşın, çeşitli düzenlemelerle 1981 yılına kadar geçen 33 yıl

³⁴ Tefik Altınok, "Belediye Gelirleri", *Maliye Dergisi*, Sayı 13, (Ocak-Şubat 1975), ss.57-67.

³⁵ İlhan Tekeli ve Yiğit Gülöksüz, "Belediye Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:2, (Haziran 1976), s.21.

boyunca belediye gelirlerini düzenleyen temel kanun olmuştur.1981 tarihinde 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış ve 5237 Sayılı kanunun yerini almıştır. Aynı yıl çıkartılan 2380 Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun ile belediyelere çeşitli vergilerden ayrı ayrı pay verilmesi sisteminden vazgeçilmiştir. Bunu yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilmeye başlanmıştır.1985 yılında Emlak Vergisi belediyeler bırakılmıştır.Belediyeler, tahsil ettikleri Emlak Vergisi'nin % 15'ini İl Özel İdarelerine vermekle yükümlü kılınmışlardır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyeler, İl Özel İdareleri'ne pay ayırdıktan sonra, kalan Emlak Vergisi tahsilatının % 20'sini büyükşehir belediyesine ayırmakla yükümlü kılınmışlardır. Bu durumda büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyeler, Emlak Vergisi tahsilatının % 68'ini kullanmaktadırlar³⁶.

B. BELEDİYELERİN GELİR KAYNAKLARI

Belediyelerin gelirleri,1981 yılında belediye gelirlerine yönelik yapılan temel değişikliklerden sonra daha sağlam bir yapıya kavuşturulmuştur.Belediyelerin 1980 öncesinde yaşadığı mali sıkıntıları gidermek ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamak amaçlanmıştır.

1981 sonrası belediye gelirlerini, kaynaklarını baz alarak (4) ana grupta toplamak mümkündür:

- 1- Devlet Gelirlerinden Ayrılan Paylar
- 2- Belediye Öz Gelirleri
- 3- Devlet Yardımları
- 4- Diğer Gelirler

Yukarıda belirtilen gelir kalemleri 1981 yılından günümüze değin birçok değişikliğe uğramış, bazı gelir kalemleri iptal edilmiş, bazılarının oranları değiştirilmiştir.Yıllar itibariyle gelir kalemlerinde yapılan değişiklikleri ve içeriklerini gelir kaynaklarına göre incelemek gerekmektedir.

³⁶ Ali Talip Özdemir, "Belediye Gelirlerinin Artırılması ve Somut Öneriler", *Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa Toplantısı (29 Temmuz 1992)*, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara, 1992, ss.183-184.

1. Devlet Gelirlerinden Ayrılan Paylar

2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen 2380 Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun³⁷ ile belediyelere çeşitli vergi gelirlerinden değişik oranlarda pay verme esası kaldırılmış ve bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belirli oranlarda pay verilmesi esası getirilmiştir.

Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilecek payların gelişimini Tablo 10 yardımı ile izah edebiliriz.

Tablo 10
1980 Sonrası Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar

Yıllar	Belediyelere Verilen Pay	Belediye Nüfusuna Göre Dağıtılan Pay	Belediye Fonu	Mahalli İdareler Fonu
1981	%5	%4	%1	-
1984	%7,15	%5	%2	%0,15
1985	%8,15	%6	%2	%0,15
1986	%8,55	%6	%2,30	%0,25
(1987) [*]	%10,30 [*]	%8	%2	%0,3
1987	%9,25 ^{**}	%6	%3	%0,25
1987-1994	%8,55	%6	%2	%0,15
1994	%7,55	%5,30	%2,30	%0,22
1995-1997	%8,55	%6	%2	%0,15
1997	%9,25	%6	%3	%0,25
1998	%8,55	%6	%2	%0,15
1999-2002	%9,25	%6	%3	%0,25
2002	%6	Payların dağıtım oranları belirlenmemiştir.		

Kaynak: İlgili yıllara ait Resmi Gazetelerden yararlanarak düzenlenmiştir.

^{*} 1985 yılında çıkarılan 3239 Sayılı kanun olmasaydı 1987 yılında belediyelere verilecek olan payı gösterir.

^{**} 1987'den 1994 yılına kadar bütçe kanunlarına konulan hükümlerle belediyelere, %9,25 yerine %8,55 pay ayrılmıştır.

Belediyelere aktarılan payın oranı başlangıçta %5 olarak belirlenmişti. Söz konusu pay, toplanan ayı izleyen ayın sonuna kadar İller Bankası'nda İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplarda toplanacaktı. Ayrılan bu payın %80'i belediyeler arasında nüfuslarına göre dağıtılacak, %20'lik payı ise Belediyeler Ortak Fonunda toplanacaktı.

³⁷ 2380 Sayılı Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 02.02.1981, Sayı: 17242, Resmi Gazete: 05/02/1981

Belediyeler Ortak Fonunun İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanacak yönetmeliğe göre kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak hazırlanması gereken yönetmelik, iki bakanlık arasında yaşanan görüş ayrılığı nedeniyle zamanında hazırlanamamıştır. Bu nedenle Belediyeler Ortak Fonu, yatırım programlarında bulunan belediyelere ait altyapı tesis ve projeleri için İller Bankasına kullandırılmıştır.

Belediyelere verilen %5'lik pay, belediyelerin hizmetlerini görmesinde yetersiz kalmıştır. Bu eksikliği gidermek amacıyla 09.05.1984 tarihinde 3004 Sayılı yasa ile %5'lik payın yıllar itibariyle kademeli olarak artırılması ve 1987 yılında %10.30'a çıkarılması amaçlanmıştır. Bu payın %8'ine isabet eden kısmı son nüfus sayımına göre Büyükşehir Belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılacak, %2'si Belediye Fonunda toplanacak, %0,3'ü Mahalli İdareler Fonu için ayrılacaktır.

1985 yılında çıkan 3239 Sayılı yasa³⁸ ile genel bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılacak pay %9,25'e indirilmiştir. Bunda Emlak Vergisinin belediyelere bırakılmasının etkisi bulunmaktadır. Belediyelere verilecek olan %9,25'lik payın, aşamalı olarak yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Bu oran 1985 yılı için %8,15, 1986 yılı için %8,55 uygulanmış ve 1987 yılında %9,25 uygulanması kabul edilmiştir³⁹. Ancak 1987 yılı Bütçe Kanunu'nun 59. maddesi ile 1987 yılı için, 1986 yılında uygulanan 8,55'lik payın verilmesi kabul edilmiştir. Daha sonra çıkarılan bütçe kanunlarına konan hükümlerle, 1994 yılına kadar, 1986 yılında uygulanan 8,55'lik pay sabit tutulmuştur.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için ayrılmakta olan pay 07.05.1994 tarih ve 21927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3986 sayılı kanunun 10. maddesinin (g) bendi gereğince, Haziran 1994 ayından yıl sonuna kadar belediyelere dağıtılan pay %8,55'den %7,55'e düşürülmüştür⁴⁰. Aynı tarihler arasında belediyelere nüfus esasına göre dağıtılan pay %6'dan %5,30'a indirilmiş, Mahalli İdareler Fonu'ndan belediyelere dağıtılan pay da, %0,25'den %0,22'ye düşürülmüştür. 1995, 1996, 1998 yıllarında bütçe kanunlarına konan hükümlerle, belediyelere, 1986 mali yılında uygulanan %8,55'lik genel bütçe vergi gelirlerinden payın ayrılmasına devam

³⁸ 11.12.1985 tarihli 18955 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

³⁹ Nuri Tortop, "1986 Mali Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar", *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Şubat 1986), s.37.

⁴⁰ İsmail Destan, "27 Mart 1994-1999 Tarihleri Arasında Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasında İlişkiler", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, (Şubat 1999), s.6.

edilmiştir.1997,1999,2000,2001 yıllarına ait bütçe kanunlarında, 1986 yılına ait oranların uygulanacağına dair bir hüküm bulunmadığından dolayı, 1987 ve daha sonraki yıllarda uygulanması kabul edilen %9,25'lik pay uygulanmıştır.21.02.2001 tarihli 24335 mükerrer sayılı resmi gazetede yayımlanan 4629 sayılı kanunun 3. maddesi ile Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere, 2002 yılı için, %6 pay ayrılacağı belirtilmiştir.

1994 yılında ihdas edilen Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi'nden belediyelere pay aktarılmamıştır.Ayrıca belediyelerin Hazine ve SSK'ya olan borçlarının İller Bankası aracılığıyla dağıtılacak Genel Bütçe Vergi Gelirleri paylarından kesilmesi ve kamu alacaklarının tahsil edilmesi amacıyla bu paylara haciz konması hükmü getirilmiştir⁴¹.

Merkezi idare tarafından belediyelere ayrılan paylar genel bütçe vergi gelirlerinin tamamı üzerinden verilmemekte, vergi iadeleri ve Mayıs 1994'den itibaren Akaryakıt Tüketim Vergisi düşüldükten sonra geriye kalan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden hesaplanmaktadır.Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde il merkezinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %5'i büyükşehir belediyelerine verilir.Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerdeki ilçe belediyelerine 2380 Sayılı kanun gereğince nüfus esasına göre dağıtılacak payların %35'i büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır⁴². Ayrıca büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden %5 pay almaktadırlar⁴³.

⁴¹ Belma Üstünişik ve Enis Yeter, *Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi*, Türk Belediyecilik Derneği Eğitim Projesi, Ankara, 1998, s.12.

⁴² Birol Aydemir, "Belediyelerin Gelir Kaynakları ve Gelirlerinin Analizi", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2. (Şubat 2000), s.44. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin, 1990 sonrası, bu madde uyarında elde ettikleri gelirler şu şekildedir. 1990 yılında 15 milyar, 1991 yılında 27 milyar, 1992 yılında 42 milyar, 1993 yılında 71 milyar, 1994 yılında 144 milyar, 1995 yılında 343 milyar, 1996 yılında 685 milyar, 1997 yılında 1 trilyon 502 milyar, 1998 yılında 2 trilyon 919 milyar, 1999 yılında 4 trilyon 497 milyar, 2000 yılında 7 trilyon gelir elde edilmiştir. 2001 yılında 12,5 trilyon gelir edileceği tahmin edilmiştir.

⁴³ 05.02.1981 Tarihli, 2380 Sayılı Sayılı, Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun, md.18,2. Fıkra. Bursa Büyükşehir Belediyesinin, 1990 yılı sonrası, 3030 Sayılı Kanun gereğince il merkezinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldıkları pay gelirleri şu miktarlardadır: 1990 yılına 43 milyar. 1991 yılında 100 milyar. 1992 yılında 178 milyar. 1993 yılında 360 milyar, 1994 yılında 590 milyar, 1995 yılında 1 trilyon 130 milyar, 1996 yılında 2 trilyon 273 milyar, 1997 yılında 4 trilyon 627 milyar, 1998 yılında 9 trilyon 216 milyar, 1999 yılında 12 trilyon 505 milyar, 2000 yılında 20 trilyon 303 milyar gelir elde etmiştir. 2001 yılı için 33 milyar 750 milyon gelir elde edeceği tahmin edilmiştir.

Belediyelere ayrılan paylar gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanır ve tahsil edilen ayı izleyen ayın sonuna kadar İçişleri Bakanlığı'na ait hesaplara kaydedilmek üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır. Bu süreler içerisinde İller Bankası'na söz konusu payların yatırılmaması durumunda bu paylar, gelir saymanlarından %10 fazlasıyla tahsil edilmektedir⁴⁴.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere ayrılan paylar, kullanım biçimlerine göre 3'e ayrılmaktadır:

- Belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılan paylar,
- Belediye Fonundan aktarılan paylar,
- Mahalli İdareler Fonuna aktarılan paylar.

a. Belediyelerin Nüfuslarına Göre Dağıtılan Paylar

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilecek olan paylar her ay İller Bankası'nda toplanmaktadır. Bunun %6'sı, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler arasında, İçişleri Bakanlığı tarafından bildirilen son nüfus sayımına göre dağıtılmaktaydı. 1989 yılından 1996 yılına kadar bütçe kanunlarına konan hükümlerle, bu payın dağıtımında nüfus yanısıra, belediyelerin kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları, coğrafi konumları ve turistik durumları göz önünde bulundurulmaya başlanmış ve İçişleri, Maliye ile Bayındırlık Ve İskan Bakanlıkları birlikte tespit edilecek ve Başbakanlıkça uygun görülecek esas ve usullere göre paylaşılması kararlaştırılmıştır⁴⁵. Ancak bu kıstasların subjektif nitelikte olması, birtakım suistimallere yol açabileceği için eleştirilmiştir.

1996 yılında bütçeye konan bir hükümlerle; %6'lık payın 9/10'u belediyelerin nüfuslarına göre, bakiyesinin, belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumları dikkate alınarak paylaşılacağı belirtilmiştir. 1997

⁴⁴ 05.02.1981 Tarihli, 2380 Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun, md.2.

⁴⁵ 28.12.1988 tarih ve 20033 mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan, 3512 sayılı, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.65/d.

yılından itibaren, Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından belediyelere ayrılacak %6'lık payın dağıtımında, yalnızca belediyelerin nüfuslarına bakılmaktadır⁴⁶.

İller Bankası, kendisine yatırılan payları ertesi ayın 15. günü akşamına kadar ilgili belediyelere göndermek zorundadır. Gönderilmesi geciken paylar, İller Bankası tarafından bu kuruluşlara %10 fazlasıyla ödenir⁴⁷.

b. Belediye Fonundan Aktarılan Paylar

Belediyeler Fonu 02.02.1981 gün ve 2380 Sayılı kanunun 09.05.1984 gün ve 3004 Sayılı kanunla değiştirilen 1. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak kurulmuştur. Belediyeler Fonu, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından %3'lük kısmın ayrılması sonucu oluşturulmuştur. İller Bankasında toplanan bu pay, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılır. Bakanlık, 2380 Sayılı yasanın 3004 Sayılı yasa ile değiştirilen 1. maddesinin verdiği yetki ile, Belediyeler Fonu'nun kullanılma şeklini belirleyen Belediyeler Fonu Yönetmeliği'ni⁴⁸ hazırlayarak uygulamaya koymuştur.

Belediyeler Fonunda her ay toplanan paranın %2'si Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak ayrılır. Boğaziçi alanında yapılacak kamulaştırma işlerine ve altyapı yatırımlarına tahsis edilen bu pay, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı talimatları ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce kullanılmaktadır. Yıl sonunda bu fondan tahsil edilmeyen kısımlar olduğu takdirde bunlar İller Bankası sermayesine aktarılır⁴⁹.

Belediyeler Fonu'ndan Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı ayrıldıktan sonra geri kalan kısmı nüfusa bakılmaksızın belediyelerin İller Bankası'nın yıllık yatırım programlarında yer alan ve DPT'den onay alan yatırımları için tahsis edilmektedir. Bu fondan belediyelere yapılacak kaynak tahsisleri, şu konularda olmaktadır:

- Harita,
- İmar planı,
- İçme suyu,

⁴⁶ 2001 yılında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden Osmangazi Belediyesi'ne 9.9 trilyon. Yıldırım Belediyesi'ne 13.6 trilyon. Nilüfer Belediyesi'nin 2.6 trilyon pay ayrılacağı tahmin edilmiştir.

⁴⁷ 05.02.1981 Tarihli, 2380 Sayılı Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun, md.2.

⁴⁸ Bkz:20.12.1985 Tarih Ve 18841 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁴⁹ Bkz:20.01.1985 Tarih Ve 18641 Sayılı Resmi Gazete.

- Kanalizasyon,
- Çeşitli yapı ve tesisler,
- Benzeri işlere ait plan ve projeler ve belediyelerin görev alanında bulunup da İller Bankası programına alınan çeşitli işler.

Belediyeler Fonu'ndan yapılan tahsisler, bağış ve borçlanma şeklinde olmak üzere iki türdür.

Belediye Fonu'ndan belediyelerin İller Bankası yatırım programında bulunan harita ve imar planları için yapılan tahsisler, bağış şeklinde olmaktadır. Bu verilen paylar belediyeler tarafından geri ödenmemektedir. Harita ve imar planları dışında kalan yatırımlar için fondan yapılan tahsisler, borçlanma biçiminde yapılmaktaydı ve taksitler halinde geri alınmaktaydı. Ancak, Belediyeler Fonu Yönetmeliği'nin harita ve imar planları dışındaki yatırımların borçlanma suretiyle karşılanmasıyla ilgili hükümleri, Danıştay 8. Dairesi'nin 31.10.1989 tarih ve E.1988/1207, K.1989/817 Sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece Belediyeler Fonu'ndan yapılan tüm tahsisler, 1989 yılından itibaren, bağış şeklinde yapılmaktadır.

İller Bankası Yatırım Programı'nda bulunan işlerin yıl içi yatırımları için Belediyeler Fonu'ndan verilecek yıllık miktarların toplamı, Belediyeler Fonu'nun yıllık toplamından fazla olamamaktadır⁵⁰.

c. Mahalli İdareler Fonuna Aktarılan Paylar

Mahalli İdareler Fonu, 2380 Sayılı Kanunun 1. Maddesine dayanılarak, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere ve il özel idarelerine ayrılan payların birleştirilmesi sonucu oluşturulan müşterek bir fondur. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere ayrılan %0,25'lik pay ile il özel idarelerine ait %0,28 payın birleştirilmesi ile Mahalli İdareler Fonu oluşturulmuştur. Toplam olarak genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0,53'ünü oluşturan Mahalli İdareler Fonu'nun, Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0,35'ini

⁵⁰ Bkz: 20.01.1985 Tarih Ve 18641 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Belediyeler Fonu Yönetmeliği*.

oluşturan kısmı İçişleri Bakanlığı tarafından, %0,18'ine tekabül eden kısmı Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından mahalli idareler için kullanılmaktadır⁵¹.

1) İçişleri Bakanlığı Tarafından Kullanılan Pay

Mahalli İdareler Fonu'nun % 0,35'lik kısmı İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılır. Bu fonun kullanılış şeklini 2380 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği⁵² belirlemiştir. Bu fonun amacı, kanunların kendilerine verdiği görevleri yerine getirmekte sıkıntı çeken mahalli idarelere, karşılıksız yardım yapmak suretiyle destek vermek ve teşvik etmektir.

İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan Mahalli İdareler Fonundan, son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'in altında olan belediyeler yararlanır. Belediyelere, her sene başında İçişleri Bakanlığının belirleyeceği, proje keşif tutarını geçmeyen hizmet ve yatırım maliyetinin %70'lik miktarı için yardım yapılmaktadır. Keşif tutarını aşan ve yardım dışında kalan hizmet ve yatırım giderlerini, belediyeler kendi olanaklarıyla sağlamak ve hizmeti bitirmek zorundadırlar⁵³.

İçişleri Bakanlığı tarafından 06.06.1994 gün ve 21950 sayılı resmi gazetede yayımlanan değişiklik ile belediyelere yapılacak yardımların dağıtımını valiliklere devredildiği duyurulmuştur. 15.07.1994 gün ve 196 sayılı İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile valiliklere bildirilen bu değişiklikten sonra Mahalli İdareler Fonu'ndan yapılacak yardımların il içinde belediyelere dağıtım yetkisi valiliklere devredilmiştir. Aynı resmi gazetede, Mahalli İdareler Fonu'ndan valilere gönderilen paranın bir yıllık tutarının %20'sinin ildeki köylere yardım yapılmak üzere ayrılacağı belirtilmiştir. Daha sonra 10.06.1997 tarihli 23015 sayılı resmi gazetede yayımlanan değişiklik ile belediyelere yapılacak yardımın, valinin yanı sıra bakanın onayı ile de yapılabilmesine olanak tanınmıştır.

⁵¹ Mahalli İdareler Fonu 1985 yılında %0,30, 1986 yılında %0,45 uygulanmıştır. Bunun 4/9'u il özel idaresi payından, 5/9'u belediyeleğin payından oluşmuştur. Nuri Tortop, "1986 Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar", *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Şubat 1986), s.38.

⁵² 19.09.1984 gün ve 18520 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵³ 02.09.1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği 6. Maddesine 3. fıkra eklenmiştir. Buna göre Bakanlar Kurulu tarafından afete maruz bölge olarak kararlaştırılan yörelerdeki belediyelere, 1. fıkradaki nüfus sınırı (50.000) ve 2. fıkradaki yardım oranına bağlı kalmaksızın bakan onayı ile yardım yapılabilir.

Mahalli İdareler Fonu'ndan aşağıda belirtilen hizmet ve yatırımlar için yardım yapılmaktadır:

- Belediye hizmet binası,
- Fırın, un değirmeni,
- Hal, pazar yeri (Hayvan pazarı dahil)
- Düğün ve nikah salonu,
- Hamam, kaplıca, plaj tesisleri,
- Umumi hela,
- Mezarlık tesis ve tanzimi,
- Belediye parkı (çocuk parkı dahil),
- Koruluk, fidanlık tesisi,
- Okuma odası, kitaplık, spor tesisleri,
- Akaryakıt, patlayıcı madde deposu,
- Mezbaha, diğer kesim ve hayvan imha yerleri,
- Garaj ve otopark yapımı,
- Belediyelerin görev alanlarında olup da diğer bakanlıklar fon yönetmelikleri

kapsamı dışında kalan konulardan İçişleri Bakanlığınca uygun görülenler.

Belirtilen hizmetlerden sadece bir tanesi için belediyelere yardım yapılabilir. Yardım yapılan hizmet tamamen bitirilmeden aynı belediyeye bu fondan ikinci bir yardım yapılamamaktadır. Ayrıca yardım yapılacak hizmet için gerekli olan arsanın belediye tarafından sağlanması gerekmektedir. Bu arsa için fondan yardım yapılmamaktadır⁵⁴.

Mahalli İdareler Fonu'ndan yararlanmak isteyen belediyelerin, yönetmeliğin 8. maddesi gereğince; tip proje ve keşifler hariç, yardım yapılacak yatırımın tasdikli projesi ve keşif özetini, Belediye encümeninin hazırlayacağı ve yardım yapılacak hizmetin niteliğini, neden gerek duyulduğunu, hizmetin yardım dışında kalan kısmının belediye

⁵⁴ Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği, md. 7.

tarafından karşılanacağını taahhüt eden gerekçeli kararını, merkez ilçe ve merkeze bağlı kasaba belediyeleri doğrudan valiliğe, ilçe belediyeleri ise kaymakamlık aracılığı ile valiliğe göndermeleri gerekmektedir. Valilik tarafından incelenen ve uygun bulunan yardım talepleri için, vali tarafından bankaya verilen talimat ile tahsis yapılır. Belediyelere tahsis edilen paralar, T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak ayrı bir hesapta tutulur. Bakanlık tarafından onaylanarak yapılacak yardımlar, bakan tarafından valilere gönderilir ve buradan ilgili belediyeye aktarılır.

Mahalli İdareler Fonu'ndan belediyelere yapılacak yardım tahsisinde, aşağıda belirtilen belediyelere öncelik verilir⁵⁵;

- Yeni kurulan belediyeler,
- Kalkınma plan ve programlarına göre kalkınmada öncelikli iller kapsamına giren belediyeler,
- Turistik bölgelerdeki belediyeler,
- Daha önce hiç yardım almamış belediyeler,
- Kendi imkanları ile başlamış ve keşfine göre yarısını tamamlamış bir işi bitirmek üzere başvuran belediyeler,
- Fon yardımı ile başlattığı projeyi planlanan süre içerisinde başarıyla bitirip bir başka hizmet için başvuran belediyeler.

Bu fondan yapılacak yardımlar, belirtilen proje ve tahsis amacı dışında kullanılamaz. Ayrıca bu fondan yapılan yardımlar, vali tarafından kabul edilebilecek mücbir sebepler dışında, bir yıl içinde kullanılmaya başlanmaz veya iki yıl içinde tamamlanmaz ise vali onayı ile iptal edilir ve yapılan yardım geri alınır.

2) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Tarafından Kullanılan Pay

Mahalli İdareler Fonu'nun Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0,18'ine tekabül eden kısmı Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılır. Bu fonun kullanım şeklini, belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği belirlemiştir⁵⁶.

⁵⁵ *Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği*, md.9.

⁵⁶ 15.09.1984 tarihli, 18516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Söz konusu yönetmeliğe göre, belediyelerin görev alanı kapsamında olan ve bakanlığın uygun göreceği düzenleme ve yapım işleri ile 5 yıllık imar programında yer alan kamulaştırma işleri için bakanlık tarafından bu fondan yardım yapılmaktadır.

Düzenleme ve yapım çalışmaları için bu fondan yapılacak yardım konuları; yol, kaldırım, meydan, fuar ve mesire yerleri, park (içindeki binalar hariç), çocuk bahçesi(oyun araçları hariç), açık pazar yerleri, yeşil alan, tarihsel ve turistik eserlerin çevreleri, anıt tabanı ve çevresi(anıtın kendisi hariç), imar planında bulunup da yol bağlantısı niteliği taşıyan köprü ve merkezler, çevre duvarları(park, çocuk bahçesi ve yeşil alanlar için) işleridir.

Kamulaştırma amacıyla bu fondan yapılacak yardım konuları ise; yol, yeşil alanlar, meydan, park, fuar ve mesire yerleri, çocuk bahçeleri, otopark, açık Pazar yerleri, tarihi ve turistik yapıların ve anıt çevrelerinin açılması işleridir.

Bu fondan yapılacak yardımlarda bazı önceliklere bakılmaktadır. Bu öncelikler yönetmelikte şu şekilde sıralanmıştır;

➤ Tarihsel, turistik ve sınai gelişme yönlerinden hızlı gelişme gösteren belediyeler,

➤ Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi belediyeleri ile kalkınmada öncelikli yöreler belediyeleri,

➤ Küçük kasaba ve ilçe belediyeleri,

➤ Daha önceki yıllarda yardım almış olup, ödenekleri amacına ve usulüne uygun olarak harcamış olan belediyeler,

➤ Yapılması planlanan proje için belediye katkısı olarak bütçelerine yeterli miktarda ödenek koymuş olan belediyeler.

➤ Yönetmeliğin 5. ve 6. maddelerinde, yardım talebinde bulunan belediyelerden istenecek belgeler belirtilmiştir. Bu hükümlere göre kamulaştırma işleri için yardım alacak belediyeler aşağıdaki belgeleri hazırlamak zorundadırlar;

➤ Kamulaştırma işi ile bu iş için belediye bütçesinden yapılabilecek katkı miktarını gösterir encümen kararı,

➤ Teklif edilen işin onaylı imar programındaki sırasını gösterir belge,

➤ Kamulaştırılacak yerlere ait 1/1000 ölçekli onaylı imar planlarından çıkarılmış kadastro paftalarının işlenmiş şekli, kadastro yapılmamış olan yerlerde taşınmaz malların mülkiyet sınırları ile her taşınmaz mala verilecek sıra numaralarının işlendiğini gösterir imar planı örneği,

➤ Kamulaştırma cetveli,

Düzenleme ve yapı işleri için bakanlıktan ödenek talebinde bulunan belediyeler ise şu belgeleri hazırlamaları gerekmektedir;

➤ Düzenleme ve yapım işi ile bu iş için belediye bütçesinden yapılacak katkı miktarını gösteren encümen kararı,

➤ Yapılacak işin imar planındaki yerini, çevresi ile beraber gösteren 1/1000 ölçekli imar planı örneği,

➤ 1/50, 1/100, 1/200 ölçekli tatbikat projesi ile gerekli kesit ve detaylar,

➤ Keşif ve metraj hesapları. Bu belgeler iki kopya olarak hazırlanarak, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı'na gönderilir.

Tahsislerle ilgili verilen ödenekler iki yıl içinde kullanılmadığı takdirde iptal edilir ve ihtiyaç sahibi diğer belediyelere verilir.

Belediye Fonu'nun yanı sıra, bu fondan belediyelere yapılacak yardımlarda Devlet Planlama Teşkilatı'nın onayı aranmaktadır. DPT, kalkınma programlarındaki ve yıllık planlardaki ilke ve hedeflere uygunluğunu sağlamak, yatırımlar arasında eşgüdümü sağlamak amaçlarıyla bu yardımları kontrol etmektedir⁵⁷.

2. Belediye Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirlerini 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile Emlak Vergisi Yasası'na göre toplanan gelirler oluşturmaktadır.

01.07.1981 tarihinde yürürlüğe giren Belediye Gelirleri Kanunu, kendisinden önce belediye öz gelirlerini düzenleyen temel yasa olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. Yeni yasa, belediyelerin vergi, harç ve şerefiye olarak belde halkından tahsil ettikleri gelirleri düzenlemektedir.

⁵⁷ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siya.....*, a.g.e., s.318.

1981 yılında yürürlüğe giren Belediye Gelirleri Yasası,belediye gelirlerini artırmak amacıyla,bazı vergilerin belediyelerin “mücavir alanlarında” bulunan kişi ve kuruluşlardan alınmasına olanak tanımıştır.Yasanın değişik 104. maddesi uyarınca, Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Bina,İnşaat,İşyeri Açma İzni ve İmar Mevzuatı Gereğince Alınan Harçların mücavir (Komşu) alanlarda uygulanabilmesi için,belediyelerin bu alanlara hizmet götürmüş olması gerekmektedir.

Belediye Gelirleri Yasası'nın getirdiği diğer bir yenilik ise belediyeleri, nüfusları ve ekonomik ve sosyal gelişmişlik durumlarına göre gruplara ayırmasıdır. Belediyeler, Maliye Bakanlığı ile DPT'nin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından beş gruba ayrılmıştır.

Belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve toplumsal gelişme durumlarına göre şu şekilde sınıflara ayrılmıştır:

- 1.Grup: Nüfusu 100.000 ve daha yukarı olan belediyeler,
- 2.Grup: Nüfusu 50.000-100.000 arasında bulunan belediyeler ile nüfusu 50.000'den aşağı da olsa il merkezinde bulunan belediyeler,
- 3.Grup: Nüfusu 20.000-50.000 arasında bulunan belediyeler,
- 4.Grup: Nüfusu 5.000-20.000 arasında bulunan belediyeler ile nüfusu 5.000'den aşağı da olsa ilçe merkez belediyeler,
- 5.Grup:Nüfusu 5000'den aşağı olan belediyeler.

Sanayi,turizm ve ticaret açısından önemli konumda bulunan belediyelerin İçişleri Bakanı'nın onayı ile daha üst belediye grubunda yer alması mümkündür.

Bakanlar Kurulu aşağıda belirtilen harçların tarifelerini belediye gruplarına göre farklı şekilde belirleme yetkisine sahiptir.Bu harçlar; Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi,Muayene ve Denetleme Harcı,Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Kayıt ve Suret Harcı,İmar Mevzuatı Gereğince Alınan Harçlar, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı ve Bina İnşaat Harcı.Bu vergi ve harçlar dışında kalan ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi ve harçların maktu tarifeleri, kanunda belirtilen en alt ve en üst seviyeler içerisinde kalmak koşuluyla, Belediye Meclisleri tarafından belirlenmektedir.

Belediye Gelirleri Yasası, belediyelerin öz gelirlerini; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak üç grupta sınıflandırmıştır.

a. Vergiler

Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilk 44 maddesi, belediyelerin tahsil ettikleri vergilere ayrılmıştır. Ayrıca belediyeler Emlak Vergisi Kanunu'na dayanarak, 1985 yılından itibaren Emlak Vergisi'ni tahsil etmektedirler. Meslek Vergisi 01.01.1987 tarihinde, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden ayrılan pay 01.12.1984 tarihinden itibaren belediye özgelirleri arasından çıkarılmıştır. Çevre Temizlik Vergisi ise 01.08.1993 tarihinde belediye özgelirleri arasına dahil edilmiştir.

Belediyelerin, Belediye Gelirleri Kanunu Ve Emlak Vergisi Kanunu'na göre tahsil ettikleri ve 2001 yılı itibariyle yürürlükte bulunan vergiler, Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 11
Belediyelerin Tahsil Ettikleri Vergiler

Vergi Türü	Maktu	Nispi
1- İlan ve Reklam Vergisi	✓	
2 -Eğlence Vergisi	✓	✓
3- Haberleşme Vergisi		✓
4- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi		✓
5- Yangın Sigorta Vergisi		✓
6- Çevre Temizlik Vergisi	✓	
7- Emlak Vergisi		✓

Kaynak: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 ve 44. maddeleri arasındaki hükümlerden yararlanarak hazırlanmıştır.

1) İlan ve Reklam Vergisi

Bu vergi, belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınmaktadır. Bu verginin yükümlüsü, ilan ve reklamları kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir. Türkiye Radyo Televizyonu, gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar ile kanunun 14. maddesinde belirtilen kişi ve kurumlarca yapılan ilan ve reklamlar bu vergiden istisna edilmiştir.

İlan ve reklam vergi yükümlüsü tarafından yapılıyorsa vergi, bu işin yapılmasından önce peşin olarak tahsil edilir. Bu işi uğraş edinmiş olanlar tarafından yapılmaktaysa, vergi, bu işin yapılmasını izleyen ayın 20.günü akşamına kadar, verilen beyanname üzerinden hesaplanır ve aynı süre içinde ödenir.

Belediye Meclisleri, dükkan, ticari ve sınai müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan, motorlu taşıt araçlarının içine ve dışına konulan ve ayrıca ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan alınacak vergileri yıl içinde iki eşit taksitle almaya yetkili kılınmışlardır.

İlan ve reklam işlerini meslek olarak ifa edenler, başkalarının adına yaptıkları ilan ve reklamların vergilerini, mükellef adına vergi dairesine yatırmakla sorumludurlar.

İlan ve reklam vergisinin tarife ve oranları Belediye Gelirleri Kanunu'nun 15.maddesinde gösterilmiştir. Burada, ilan ve reklamlar altı grup halinde sınıflandırılmış ve en az ve en çok vergi miktarları belirtilmiştir. Vergi oranları, ilan ve reklamın metrekare olarak belirlenen yüzölçümüne ve ilan edildiği yere göre değişmektedir.

2) Eğlence Vergisi

Bu vergi belediye sınırları içerisindeki eğlence işletmelerinin yaptıkları faaliyetler üzerinden alınmaktadır. Eğlence yerlerini işleten gerçek yada tüzel kişiler, bu verginin mükellefidir.

Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile mahalli idareler tarafından düzenlenen kongre, konferans, fuar, festival, şenlik, sergi vb. eğlenceler ile ulusal bayram ve tarihsel günlerde yapılan etkinlikler; eğitim ve öğretim kurumlarının, okul derneklerinin, kamu yararına çalışan derneklerin, askeri gazino ve ordu evlerinin düzenledikleri eğlenceler; alkollü içki içilmeyen kahvehane ve çay ocakları gibi konulardan eğlence vergisi alınmamaktadır.

Eğlence Vergisinin matrahı; biletle girilen yerlerde, Eğlence Vergisi hariç olmak üzere, satılan bilet bedelinden sağlanan hasılat, müşterek bahis oynanan yerlerde bahsi tertip eden kuruluşun elde ettiği gayri safi hasılat ile biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, bilardo ve benzeri eğlence yerlerinin çalıştığı her gün için Belediye Meclislerinin belirlediği miktardır.

Eğlence Vergisi, biletle girilen yerlerde, bilet bedeline eklenerek hesaplanır ve belediye tarafından özel damga vurulması sırasında ödenir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise her aya ait vergi, o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar belediyeye ödenmesi gerekmektedir.

Eğlence Vergisi'nin oran ve miktarları son değişikliklerden sonra Tablo 12'de belirtilen şekilde oluşmuştur.

Tablo 12
2001 Yılında Uygulanacak Eğlence Vergisi Nispet (%) ve Miktarları

	Eski Nispet ve Miktarlar	Yeni Nispet ve Miktarlar
I- Biletle Girilen Yerler		
1. Yerli film gösterimlerinden	0	10
2. Yabancı film gösterimlerinden	25	10
3. Tiyatro, opera, operet, bale, karagöz, kukla ve orta oyunundan	5	0
4. Spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden	10	10
5. Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden	20	20
II-Müşterek Bahislerde	20	20
III- Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük olarak	1.000 – 20.000 TL	10.000 - 200.000 TL

Kaynak: Maliye ve Sigorta Dergisi Belediye Gelirleri Kanunu Eki, s.11.

03.03.2001 tarihli ve 24335 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4629 sayılı kanunun 6/b maddesi ile eklenen fıkra ile, 01.02.2002 tarihinden geçerli olmak üzere, yerli ve yabancı film gösterimlerinden tahsil edilen vergi gelirlerinden %75'i Kültür Bakanlığı Payı olarak ayrılacak ve tahsisini takip eden ayın 15. günü akşamına kadar Kültür Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılacaktır.

Belediyeler, Eğlence Vergisi hasılatının %10'unu, belediye sınırlarındaki darülaceze ve benzeri kuruluşlara ayırırlar. Ayrıca vergi hasılatının %10'unu ise

belediye sınırları içinde Verem Savaş Derneği Teşkilatı bulunmaktaysa, bu derneklere verilmektedir⁵⁸.

3) Haberleşme Vergisi

Belediye ve mücavir alanlar içerisinde Posta Telgraf Telefon İşletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç), bu verginin konusunu oluşturmaktadır. Vergi mükellefi, söz konusu ücretleri abonelerinden tahsil eden Posta Telgraf Telefon İşletmesidir.

Haberleşme Vergisi, PTT'nin tahsil ettiği ücretler üzerinden (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) %1 oranında alınmaktadır⁵⁹. Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ve bunların kurdukları birliklerin teleks, faks ve data ücretlerinden haberleşme vergisi alınmamaktadır.

PTT, tahsil ettiği ücretler üzerinden hesapladığı vergiyi ilgili belediyeye, takip eden ayın sonuna kadar beyanname ile bildirmek ve aynı süre içinde ödemek zorundadır.

4) Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi üzerinden alınan bu verginin mükellefi, elektrik ve havagazını tüketenlerdir.

Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte vergiyi tahsil etmek ve ilgili belediyeye yatırmakla yükümlüdürler.

Yasada, bazı kuruluşlardan bu verginin alınmayacağı belirtilmiştir. Buna göre, kazanç amacı gütmemek şartıyla işletilen hastane, dispanser, klinik vb sağlık kurumlarından, kreşler, düşünler evi, yetimhaneler vb sosyal yardım kuruluşlarından, dini hizmet veren ibadethanelerden, milletlerarası panayır, sergi ve fuarlardan, elektrik ve havagazı üreten ve dağıtan kuruluşlardan bu vergi alınmamaktadır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, tüketilen elektrik ve havagazının satış bedeli üzerinden alınmaktadır. Sanayi, taşıma, yükleme-boşaltma, soğutma, telgraf ve telefon işletmelerinin tükettiği elektriğin satış bedeli üzerinden %1, diğer elektrik tüketimi üzerinden (elektrikli ev aletleri, aydınlatma vb. amaçlı) %5 oranında vergi

⁵⁸ Belediye Gelirleri Kanunu, md. 103.

⁵⁹ 21.01.1989 tarihinde çıkarılan 3517 sayılı kanunla değiştirilmeden önce, Haberleşme Vergisi %6 olarak alınmaktaydı.

alınmaktadır. Havagazı tüketiminde ise havagazının nerede kullanıldığına bakılmaksızın %5 olarak alınmaktadır.

Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, vergiyi tahsil ettikleri ayı izleyen 20. günü akşamına kadar belediyeye bildirmek ve aynı süre içinde ödemek zorundadırlar⁶⁰.

Havagazı, Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerde bulunduğu için birçok belediye bu gelir kaynağından faydalanamamıştır. Havagazının yerini son yıllarda doğalgazın alması sonucu havagazından gelir elde eden belediyeler, bu gelirden yoksun kalmıştır. Bazı belediyeler, doğalgaz ile havagazının aynı niteliklere sahip olduklarını ve Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34. maddesi kapsamında vergilendirilmesi gerektiğini savunarak, doğalgaz dağıtan şirketlerden bu verginin ödenmesini istemiştir. İdare Mahkemesi, doğalgaz ile havagazının ve hakkında hüküm bulunmayan hallerde kıyas yoluyla yorum yapılarak yükümlülük konulamayacağını belirtmiş ve, 34. maddeye dayanarak Havagazı Tüketim Vergisinin alınmasına imkan olmadığına karar vermiştir. Bu karar, temyiz başvurusu üzerine Danıştay 9. Dairesi'nin 22.12.1994 tarih ve E.1994/1180 ve 1994/5288 sayılı temyiz kararı ile onaylanarak kesinleşmiştir. Bu karar gereği belediyeler sınırları içerisinde dağıtılan doğalgazdan 34. maddeye dayanarak vergi alamamaktadırlar⁶¹.

5) Yangın Sigorta Vergisi

Belediye sınırları ve komşu alanlar içerisinde yer alan menkul ve gayri menkul malların sigortalanması sonucu alınan primler, verginin konusunu oluşturmaktadır. Vergi, bu primler üzerinden %10 oranında alınmaktadır.

Verginin mükellefi, sigorta şirketleridir. Sigorta şirketleri, bir ay içerisinde yaptıkları sigorta işlemlerinden aldıkları primleri, ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bağlı oldukları belediyeye beyanname ile bildirmeye ve aynı süre içinde ödemeye mecburdurlar.

6) Çevre Temizlik Vergisi

Bu vergi, 15.07.1993 tarihli 3914 sayılı kanunla belediye gelirleri arasında yer almıştır. 1986 tarihinde yürürlükten kaldırılan Temizleme ve Aydınlatma Harcının

⁶⁰ Elektrik ve havagazı işleri belediyeler tarafından yapılıyorsa, belediyeler bu vergiyi ödemezler.

⁶¹ Ahmet Başsoy, Orhan Pirlar ve Erol Zihni Gürsoy, *Belediye Bütçelerinin Mali Analizi*, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 2000, s.89.

günümüze uyarlanmış şeklidir. 1994 yılından itibaren uygulamaya konulan bu verginin yükümlüsü, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve belediyenin katı atık (çöp) toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve başka biçimlerde kullanılan binaların kullanıcılarıdır. Boş bulunan binalarda ise vergi mükellefi, binaların sahibi veya sahip gibi kullananlardır.

Çevre Temizlik Vergisi, katı atıklar için kanunda belirtilen tarifeye göre aylık olarak hesaplanmaktadır. Tarifedeki tutarlar; önceki yıl uygulanan tutarlara Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranının yarısı ile çarpılması sonucu bulunacak tutarın eklenmesi ile her yıl için yeniden belirlenmektedir. Yeniden değerlendirme oranı 08.12.2000 gün ve 24254 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Vergi Usul Kanunu Genel tebliği ile % 56 olarak belirlenmiştir. 2001 yılında bu oranın yarısı olan %28'in uygulamaya konması ile, katı atıklar için uygulanacak aylık Çevre Temizlik Vergisi , Tablo 13'de verilen miktarlar üzerinden alınacaktır.

Tablo 13
2001 Yılında Katı Atıklar İçin Uygulanacak Aylık Çevre Temizlik Vergisi Tutarları
(000 İlaveli)

BİNA GRUPLARI	1.DERECE	2. DERECE	3. DERECE	4. DERECE	5.DERECE
1. GRUP	49.345	39.476	29.606	24.669	19.735
2. GRUP	29.606	24.669	19.735	14.798	9.864
3. GRUP	19.735	17.262	14.798	9.864	7.393
4. GRUP	4.864	7.887	5.911	3.937	1.694
5. GRUP	5.911	4.926	3.937	2.461	1.470
6. GRUP	2.955	2.461	1.964	1.470	976
7. GRUP	976	783	582	480	236

Kaynak: 21.12.2000 tarihli, 24267 sayılı Resmi Gazete, s.57.

Bakanlar Kurulu, bu tarifedeki vergi tutarlarını, Büyükşehir Belediye sınırları içindekiler hariç olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerdeki belediyeler ile nüfusu 5.000'den az olan belediyelerde %50'ye kadar indirmeye yetkilidir. 2001 yılı için % 50 indirimli uygulanacaktır⁶².

Belediye Gelirleri Kanunu, tarifede yer alan bina gruplarını belirlemektedir. Binaların hangi dereceye gireceklerini, binanın bulunduğu mahallin

⁶² Belediye Gelirleri Kanunu Tebliği, Seri No:27.

sosyal ve ekonomik farklılığı ile bina büyüklükleri dikkate alınarak ilgili Belediye Meclisleri tarafından belirlenmektedir. Belediyelere bu madde ile, belediyenin özelliklerine uygun olarak farklı oran belirleme esnekliği tanınmıştır.

Atık sularla ilgili Çevre Temizlik Vergisi, katı atıklarla ilgili tarifeye uygun olarak ve su tüketim bedelini aşmayacak şekilde, Belediye Meclisleri tarafından belirlenen miktarlarda alınır. Atık sulara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh, tahakkuk ve tebliğ edilir ve bu bedel içinde tahsil edilir.

Katı atıklar için Çevre Temizlik Vergisi, yıllık olarak hesaplanır ve mükelleflerce her yıl 01.01.2000 tarihinde itibaren, Emlak Vergisinin taksit sürelerinde ödenir⁶³. Belediyeler, tahsil ettikleri Çevre Temizlik Vergisinin %10'unu, tahsilatı izleyen ayın 15. günü akşamına kadar Çevre Kirliliği Önleme Fonu'na⁶⁴ aktarırlar.

Büyükşehir sınırları içinde bulunan belediyeler, tahsil ettikleri katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisinin %20'sini, yalnız çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere, tahsilatı takip eden ayın 15. günü akşamına kadar büyükşehir belediyelerine aktarırlar⁶⁵. Çevre Temizlik vergisi kapsamında tahsil edilen vergiler, çevre temizliği amacı dışında kullanılamaz.

7) Emlak Vergisi

Belediyelerin tahsil ettiği önemli gelir kaynaklarından birisi de Emlak Vergisi'dir. 11 Ağustos 1970 tarihinde çıkarılan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda, 11 Aralık 1985 tarihinde yayımlanan 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile Emlak Vergisi'nin gelirleri belediyelerin görevleri arasına dahil edilmiştir.

1986 yılından itibaren Emlak Vergisi'nin tarh, tahakkuk ve tahsili, diğer bir ifade ile idaresi belediyelerin yetkisine bırakılmıştır. Belediyeler tahsil ettikleri Emlak Vergisi'nin %15'ini İl Özel İdarelerine aktarırlar. Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu yerlerde ise belediyeler, İl Özel İdare payını ayırdıktan sonra kalan miktarın

⁶³ 4444 sayılı kanunun 9. maddesi ile yapılan değişiklikten önce Çevre Temizlik Vergisi, iki eşit taksit halinde Ocak ve Temmuz aylarında ödenmekteydi.

⁶⁴ 03.03.2001 tarihli ve 24335 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 4629 sayılı kanunun 6/b maddesi ile yapılan değişiklik sonucu Çevre Kirliliği Önleme Fonu 01.01.2002 tarihinden geçerli olmak üzere Çevre Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

⁶⁵ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Çevre Temizlik Vergisi'nden ayrılan paylardan 1994 yılında 25.633 Milyon TL, 1995 yılında 1.862 Milyon TL, 1996 yılında 30.355 Milyon TL, 1997 yılında 116.557 Milyon TL, 1998 yılında 100.831 Milyon TL, 1999 yılında 147.643 Milyon TL, 2000 yılında 54.076 Milyon TL gelir elde etmiştir.

%20'sini Büyükşehir Belediyesi payı olarak ayırmaktadırlar⁶⁶. Bu payların, belediyeler tarafından tahsil edilen ayı takip eden ayın son günü akşamına kadar ilgili idarelere yollanması gerekmektedir.

Emlak Vergisi, Bina ve Arazi Vergileri'nden oluşmaktadır. Vergi matrahı, bina ve arazinin normal alım satım değeri olan rayiç değeridir. Mükellefler, her yıl takdir komisyonları tarafından, köy ve mahalle, cadde ve sokaklara göre bulunan arazi ve arsa değeri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yapının türüne göre bulduğu inşaat metrekare birim fiyatı sonucu belirlenen asgari değer altında matrah beyan edemezler.

Mükellefler dört yılda bir genel beyanda bulunurlar. Emlak Vergisi, 1998 yılına kadar beyan edilen bu değer üzerinden her yıl tahakkuk ve tahsil edilmekteydi. Bu durum, enflasyon nedeniyle, Emlak Vergisi gelirin ilk yıldan sonra giderek azalmasına yol açmaktaydı. Emlak Vergisi beyanını gerçek değerine yaklaştırmak amacıyla 29.07.1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile vergi oranları düşürülmüş ve Emlak Vergisi matrahının her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılması esası getirilmiştir. Ancak, bu artış fazla bulunduğu için, 11.08.1999 tarihinde çıkarılan 4444 sayılı kanun ile vergi matrahının yeniden değerlendirilmesinde, bu oranın yarısı kadar artırılması öngörülmüştür. Ancak 30.11.2000 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile bu oran %30'a yükseltilmiştir⁶⁷.

Emlak Vergisi, mükelleflerin beyanı üzerine alınan nispi bir vergidir. Emlak Vergisi oranları, 29.07.1998 tarihinde çıkarılan 4369 sayılı kanunla, düşürülmüştür. 2001 yılı itibarıyla uygulanan Emlak Vergisi oranları ile eski Emlak Vergisi oranları Tablo 14'de gösterilmiştir.

⁶⁶ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Emlak Vergisi'nden elde ettiği gelirler 1990 sonrası şu şekildedir; 1991 yılında 1.608 Milyon TL, 1992 yılında 356 Milyon TL, 1993 yılında 1.833 Milyon TL, 1994 yılında 18.517 Milyon TL, 1995 yılında 7.849 Milyon TL, 1996 yılında 20.800 Milyon TL, 1997 yılında 81.423 Milyon TL, 1998 yılında 437.376 Milyon TL, 1999 yılında 461.485 Milyon TL, 2000 yılında 97.801 Milyon TL.

⁶⁷ 30.11.2000 tarih ve 2000/1694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2001 yılı Bina, Arsa ve Arazi Vergisi matrahlarının hesaplanmasında uygulanacak artış oranı %30 olarak belirlenmiştir. Buna göre, mükelleflerin 2001 yılı Bina, Arsa ve Arazi Vergisi matrahları, 2000 yılı matrahlarının %30 oranında artırılması suretiyle bulunacak tutarlar olacaktır. Bkz. 21.12.2000 gün ve 24267 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği*.

Tablo 14
Emlak Vergisi Oranları

VERGİNİN KONUSU	ESKİ VERGİ ORANI (%0)	YENİ VERGİ ORANI (%0)
Binalar	5	2
Meskenler	4	1
Araziler	3	1
Arsalar	6	3

Kaynak: Mehmet Yüce ve Adnan Gerçek, 2001 Yılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler El Kitabı, Bursa Serbest Muhasebeciler Mali Müşavirler Odası Yayını, Bursa, 2001, s.50.

Bina Vergisi'nin oranı %05'den %02'ye indirilmiştir. Meskenlerde ise %01 oranında vergi alınmaktadır. Arsalarda bu oran %03 olarak uygulanır. Arazilerde ise vergi oranı %03'den %02'ye indirilmiştir. Bakanlar Kurulu bu oranları yarıya kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.

4369 sayılı kanunun, Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. maddesinde yaptığı değişiklik ile Türkiye sınırları içinde tek meskeni olup gelirleri, sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıklardan oluşan veya bunlardan kendileri üzerine kayıtlı meskeni olmayanların, anılan kurumlardan aylık almayan ve herhangi bir geliri de bulunmayan eşleri ile şehitlerin dul ve yetimlerine ve gazilere ait tek meskenin Bina Vergisi oranını sıfıra kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 2001 yılı için Bakanlar Kurulu'nun 2000/1694 sayılı kararı⁶⁸ ile Emlak Vergisi oranı, belirtilen özellikteki mükellefler için sıfıra indirilmiştir.

b. Harçlar

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 45 ve 85. maddeleri arasında yer alan hükümler, belediyelerin tahsil edecekleri harçları düzenlemektedir. Belediyelerin tahsil ettikleri harçlardan bazıları, zaman içerisinde kaldırılmıştır. Bunlar; Temizleme Ve Aydınlatma Harcı 01.01.1986 tarihinde, Yapı İzin Ve Denetleme Harcı 01.02.1982 tarihinde, Esnaf Muaflığı Belgesi Harcı 14.08.1999 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bina İnşaat Harcı ise 01.02.1982 tarihinde belediye gelirleri arasına dahil edilmiştir.

Belediyelerin 2001 yılı itibariyle tahsil ettikleri harçlar toplu olarak Tablo 15'de görülmektedir.

⁶⁸ 08.12.2000 gün ve 24254 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Tellallık Harcı haricindeki tüm harçlar maktu olarak belirlenen miktarlar üzerinden tahsil edilmektedir. Ancak, 1992 yılında Bakanlar Kurulu tarafından harçların maktu miktarları on kat artırılmasına rağmen, geçen süre içerisinde yaşanan yüksek enflasyon sonucu bu harçların belediyelere sağladıkları gelirler önemli derecede azalmıştır.

Tablo 15
Belediyelerin Tahsil Ettikleri Harçlar

Harç Türü	Maktu Harçlar	Nispi Harçlar
1- İşgal Harcı	✓	
2- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	✓	
3- Kaynak Suları Harcı	✓	
4- Tellallık Harcı		✓
5- Hayvan Kesimi, Muayene Ve Denetleme Harcı	✓	
6- Ölçü Ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	✓	
7- Bina İnşaat Harcı	✓	
8- Kayıt Ve Suret Harcı	✓	
9- İmar İle İlgili Harçlar (5 tane)	✓	
10- İşyeri Açma İzni Harcı	✓	
11- Muayene, Ruhsat Ve Rapor Harcı	✓	
12- Sağlık Belgesi Harcı	✓	

Kaynak: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52. ve 85. maddeleri arasındaki hükümlerden yararlanarak hazırlanmıştır.

1) İşgal Harcı

Belediye sınırları dahilindeki pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, yol, iskele, pazar, köprü gibi umuma açık yerler ile otoparkların, yetkili makamlardan izin alınarak, çeşitli amaçlarla geçici olarak işgal edilmesi halinde, işgal harcı alınmaktadır. Belirtilen yerlerin izin alınmadan işgal edilmesi, harç yükümlülüğünü kaldırmamaktadır.

İşgal harcının mükellefi, kanunda belirtilen yerleri işgal edenlerdir. Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile yerel yönetimlerin ve bunların birliklerine ait kara taşıtları ile kara ticari taşıtlarının beklemelerine ayrılan yerlerden harç alınmamaktadır.

Harcın matrahı;pazar,panayır, yol, meydan vb. yerler için, işgal edilen yerim metrekaare olarak alanı; mezat yerlerinde satılan, hayvan adedi; motorlu kara taşıtlarının park yapmasına ayrılan yerlerde ise taşıt sayısıdır.

İşgal Harcı, belediye yetkilileri tarafından makbuz karşılığı yükümlülerden tahsil edilir.Bu harç, aşağıdaki tarifede belirlenen alt ve üst sınırlar içerisinde, Belediye Meclisinin belirleyeceği miktarlarda alınır⁶⁹.

➤ Pazar, panayır, meydan, yol, iskele, köprü, mezat yerlerinin satış yapmak veya sair amaçlarla işgal edenlerden alınacak İşgal Harcı miktarı; işgal edilen her metrekaare için günde en az 500 TL, en çok 2.500 TL.

➤ Mezat yerinin hayvan satıcıları tarafından kullanılmasında; satışı yapılan küçükbaş hayvan başına 1.000-5.000 TL, büyükbaş hayvan başına; 3.000-15.000 TL.

➤ Otoparklarda, her taşıttan, kullanılan her saat için en az 300, en çok 1.000 TL; parkmetre çalıştıran yerlerde ise her saat için en az 500, en çok 1.500 TL.

Belirtilen rakamlar, 1992 yılında on kat artırılmış haliyle verilen tutarlardır. Ancak günümüzde bu miktarlar anlamını kaybetmiştir.Belediyeler, yasaya aykırı olarak, belirtilen miktarlar üzerinde İşgal Harcı almaktadırlar.

2) Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

1924 tarihinde çıkarılan 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun ile çalışanların haftada bir gün dinlenmesi amacıyla iş yerlerinin Pazar günü kapalı tutulması kabul edilmiştir Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde bu yasanın uygulanması, belediye meclisinin kararına bağlıdır.Bu yasa uyarınca belediyeler, bu harcı uygulamaya koymuşlardır.

Belediye Gelirleri Kanunu, hafta tatillerinde ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediye iznine bağlı işyerlerine çalışma ruhsatı verilmesi için bu harcın tahsil edilmesini öngörmüştür.Harcın mükellefi, çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişilerdir. Harcın yükümlülük dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır. Harç, belediye meclislerinin belirleyeceği tarifeye göre en az 30.000 TL, en çok 1.200.000 TL olarak makbuz karşılığı peşin tahsil edilmektedir.

⁶⁹ Belediye Gelirleri Kanunu, md.56.

3) Kaynak Suları Harcı

Özel kapaklara doldurulup satılacak olan kaynak sularının, belediyeler tarafından denetlenmesi ve hangi kaynaktan temin edildiğini gösteren işaretlerin kapaklarda belirtilmesi, Kaynak Suları Harcı'nın konusunu oluşturur. Harç, kaynak sularını işaretli kapaklara doldurup satanlardan alınmaktadır. Harcın miktarı, su kaplarının büyüklüğüne göre değişmektedir.

Kaynak Suları Harcı, belediye tarafından kaplara işaret konulması sırasında belediyeye, makbuz karşılığı peşin olarak ödenmektedir. Kaynak suları, başka belediye sınırları içerisinde satılırsa, yeniden harç alınmamaktadır.

4) Tellallık Harcı

Bu harç, belediyelere ait hal, balıkthane, mezar yerleri ve ilgililerin isteği üzerine belediye tellalı bulundurulmuş yerlerde gerçek ya da tüzel kişilerin yapacakları her türlü taşınır, taşınmaz mal ve ürünlerin satışlarının gayri safi tutarı üzerinden %2 oranında alınmaktadır. Ancak 500.000 TL'yi aşan satışlarda ayrıca %1 ek harç alınır. Harç, mal ve ürünleri satan kimselerden, belediye görevlileri tarafından makbuz karşılığı alınmaktadır.

5) Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde veya belediyelerce izin verilen kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbaha ve kesim evlerinde kesilen hayvanların, kesim öncesi ve sonrasında muayene yapılması veya başka belediyelerde kesilip satış için getirilen etlerin, sağlık açısından muayene ve denetlenmesi işlemlerinden harç alınmaktadır.

Harç, hayvan ve et sahiplerinden hayvan başına, küçükbaş hayvanlar için en az 2.000, en çok 6.000 TL; büyükbaş hayvanlar için en az 5.000, en çok 15.000 TL olarak makbuz karşılığı peşin tahsil edilir.

6) Ölçü Ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

Belediyeler tarafından, vatandaşların mağdur olmasını önlemek amacıyla ölçü ve tartı alet ve araçlarının kontrol edilmesi ve damgalanması karşılığında, bu aletlerin sahiplerinden harç alınmaktadır. Harç, ölçü ve tartı aletlerinin sayısına göre, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 77. maddesinde belirtilen en az ve en çok miktarlar üzerinden, aletlere damga vurulması sırasında makbuz karşılığı tahsil edilmektedir. 77. madde uyarınca en fazla 75.000 TL harç alınmaktadır. Harcın miktarı, Bakanlar Kurulu

tarafından 1992 yılında on kat artırılmasına rağmen, günümüz şartlarında yetersiz kalmaktadır.

7) Bina İnşaat Harcı

Belediye sınırları ve komşu alanlarda yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dahil) veya tadilat ruhsatının alınması üzerinden Bina İnşaat Harcı alınmaktadır⁷⁰.Konut veya işyerlerinin kullanım tarzının değiştirilmesi (konutun işyerine ya da harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) durumunda, ek harç alınmaktadır. İnşaatın ruhsatsız olması, harç alacağını doğmasını engellemez.

Harcın mükellefi; yapı, yapılara ilave ve yapılarda değişiklik yapmak amacıyla belediyeden ruhsat alanlardır. Harcın matrahı, her konut ya da işyeri için, ayrı ayrı inşaat alanının metrekare olarak yüz ölçümüdür. Harcın miktarı, en az ve en çok sınırlar arasında kalmak koşuluyla, belediye meclisleri tarafından belirlenmektedir.Harç, inşaat ruhsatının alınmasından önce, makbuz karşılığı belediyeye ödenir.

8) Kayıt Ve Suret Harcı

Belediyeler ile belediyelere bağlı kurumlardan istenecek her türlü kayıt suretleri ile gayri menkullere ait harita, plan ve krokilerin suretleri, Kayıt ve Suret Harcı'na tabi tutulmuştur.

Bu harç, belediye gruplarına göre; her sayfa başına en az 500 TL, en çok 1.500 TL, harita, plan ve krokiler için, metrekare hesabıyla, en az 8.000 TL, en çok 24.000 TL olarak alınmaktadır.

9) İmar ile ilgili harçlar

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesi, belediyelere imar ile ilgili olarak altı adet harcı tahsil etme yetkisi vermiştir. Bu harçlar, kanunda belirtildiği üzere aşağıdaki başlıklardan ibarettir:

⁷⁰ 1970 tarihli Finansman Yasası ile uygulamaya konulan bu harç, 1981 yılına kadar devlet tarafından tahsil edilmiştir.21.01.1981 tarihli, 2589 sayılı yas ile bu harç, belediye gelirleri arasına dahil edilmiştir.

a) Parselasyon (yer bölümlenme) Harcı

Belediye ve mücavir alanlar içinde, İmar Kanunu'na göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen müteakip yer bölümlenme işlemleri üzerinden Parselasyon Harcı alınmaktadır. Harç miktarı, belediye gruplarına göre, ticaret ve konut işleri için, metrekare üzerinden, farklı miktarlarda belirlenmiştir. 2001 yılında uygulanacak harç miktarı, en az 100 TL, en çok 300 TL'dir.

b) İfraz Ve Tevhit Harcı

Belediyelerin vereceği ifraz (taşınmazların inşaata elverişli parsellere ayrılması), ve tevhit (parsellerin, üzerinde bina yapılacak şekilde birleştirilmesi) kararlarından bu harç tahsil edilmektedir. Harcın miktarı, belediye gruplarına göre ve ticaret ve konut işleri için metrekare üzerinden belirlenmiştir. Harç, 2001 yılında en az 100TL, en çok 300 TL olarak uygulanacaktır.

c) Plan ve Proje Tasdik Harcı

Bu harç, belediyeler tarafından yapılan proje tasdik işleri üzerinden alınmaktadır. Bu harcın miktarı da, bundan önceki iki harçta olduğu gibi, belediye gruplarına göre, ticaret ve konut işleri için, inşaatın metrekaresine göre belirlenmiştir. 2001 yılında harcın miktarı en az 100, en çok 300 TL'dir.

d) Zemin Açma İzni Ve Toprak Hafriyatı Harcı

Bu harç; zemin, yol ve kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediye tarafından yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviye edilmesi işleri üzerinden belediye gruplarına göre, ticaret ve konut işleri için ayrı miktarlarda spesifik olarak (metrekare ve metreküp olarak) alınmaktadır. 2001 yılında alınacak harç miktarı; toprak işlerinde her metreküp için en az 300 TL, en çok 900 TL, kanal işlerinde her metrekare için en az 1000 TL, en çok 3.000 TL.

e) Yapı Kullanma İzni Harcı

Belediyeler tarafından yapılara verilen kullanma izinleri üzerinden alınır. Harcın miktarı, belediye grupları arasında inşaatın metrekaresine göre belirlenmektedir. 2001 yılında alınacak harcın tutarı, inşaatın her metrekaresi için, en az 100, en çok 300

TL'dir. Organize Sanayi Bölgeleri ile Küçük Sanayi Siteleri'nde yapılan yapı ve tesisler, Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcı'ndan istisnadır.

10) İşyeri Açma İzni Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde açılacak olan işyerlerinden alınmaktadır. Harcın miktarı, işin mahiyetine göre metrekare üzerinden 200 TL ile 2.000 TL arasında alınmaktadır. Kullanılan alanın 5.000 metrekareden fazlası için harç alınmamaktadır.

11) Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Yasal olarak alınması zorunlu veya isteğe bağlı bulunan ve belediyeler ve onlara bağlı kuruluşlar tarafından yapılarak ilgisine verilecek, muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillerle ilişkin rapor ve belgelerden bu harç alınmaktadır. Ancak bu ruhsat, rapor ve belgeler üzerinden Belediye Gelirleri Kanunu'na göre başka bir harcın alınmamış olması gerekmektedir. 2001 yılında alınacak harcın miktarı, belediye gruplarına göre, en az 10.000 TL, en çok 30.000 TL'dir.

12) Sağlık Belgesi Harcı

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla, özel kanunlar gereğince, belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek belgeler ile bu belgelerin belli aralıklarla yenilenmesi, bu harcın konusunu teşkil etmektedir. 2001 yılında alınacak harcın miktarı, belediye gruplarına göre, en az 2.000 TL, en çok 6.000 TL'dir.

c. Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara katılma payları, belediyenin sunduğu bazı hizmetlerin maliyetine, bu hizmetlerden yararlananları iştirak ettirmek amacıyla alınmaktadır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86-94. maddelerinde, belediyelerin tahsil ettikleri şerefiye gelirlerine yer verilmiştir. Ülkemizde belediyeler yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarını tahsil etmektedirler.

1) Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediye veya belediyeye bağlı müessese tarafından yeni yol açılması veya mevcut yolların %40 veya daha fazla oranda genişletilmesi, kaldırımsız ve bakımsız yollara kaldırım, parke kaldırım ya da asfalt yapılması, kaldırım veya şose yolların

parke, beton, ya da asfalt haline getirilmesi, mevcut kaldırım veya parkelerin yenilenmesi sonucu yolların iki tarafında bulunan ya da başka yollara çıkış olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınmaktadır. Eğer bir gayrimenkul iki ya da daha çok yol kenarına bakıyorsa, asıl cephenin baktığı yolun payı tam, diğer yollara ait paylar yarım hesaplanır.

Yollar, kaldırımlarla birlikte 15 metreden fazla genişletilmişse, bunlarla ilgili giderler, belediye tarafından üstlenilir⁷¹.

2) Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Belediyeler veya bağlı müesseselerin yeni kanalizasyon tesisi yapması ya da mevcut tesislerde sağlık ve fenni koşullar göre ıslah çalışması yapılması durumunda, bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınmaktadır. İki veya daha fazla yola cephe olan gayri menkullerin sahipleri hangi yoldaki kanala bağlı iseler, o yola ait kanalizasyon giderlerine göre pay öderler⁷².

3) Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı

Belediye veya bağlı kuruluşlar tarafından yeni içme suyu şebekesi yapımı ya da mevcut şebeke tesislerinin genişletilmesi ve ıslahıyla ilgili çalışmalarda, dağıtımın yapıldığı alandaki gayrimenkul sahiplerinden Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınmaktadır⁷³.

4) Harcamalara Katılma Paylarının Hesaplanması ve Tahsili

Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde ya da istek üzerine yerine getirilen işler için yapılan giderlerin tamamıdır. Hizmet giderleri, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından belirlenen rayiç ve birim fiyatlara göre belirlenen tutarları aşamaz. Harcamalara katılma payları, bina ve arsalar için vergi değerinin %2'sinden fazla belirlenemez⁷⁴.

Harcamalara katılma payları, hizmet tamamlandıktan ve halkın kullanımına açıldıktan sonra tahakkuk ettirilir. Hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları,

⁷¹ Belediye Gelirleri Kanunu, md.86.

⁷² Belediye Gelirleri Kanunu, md.87.

⁷³ Belediye gelirleri Kanunu, md. 88.

⁷⁴ Belediye Gelirleri Kanunu, md.89.

adresleri ve kendilerine isabet eden payın miktarını gösteren ve mahiyetine göre mahalle, cadde ve sokaklarda düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile asılması ile ilan edilir. Katılma payı tutarı, mükelleflere ayrıca tebliğ edilmektedir.

Mükellefler, payların kendilerine belediye veya bağlı kuruluşlar tarafından ilan ve tebliğ edildiği yılı izleyen bütçe yılından başlayarak, iki yıl içinde ve dört eşit taksit halinde öderler. Peşin ödemeler ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilir. Peşin ödemelerde, şerefiyeler %25 indirimli olarak tahsil edilmektedir. Ödeme süreleri, ilgili belediyenin teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıla kadar (peşin ödemelerde bir yıla kadar) uzatılabilir ve taksit süreleri farklı belirlenebilir⁷⁵.

3. Devlet Yardımları

Devlet yardımları, Genel Bütçeye konulan ödenekler veya kanunla kurulan fonlardan belediyeye aktarılan miktarlardır. Devlet tarafından belediyelere yönelik yardımlar, kullanım şartına göre amaçlı ve genel yardım olarak ayrılmaktadır.

Şartlı yardımlar, belirli bir hizmetin ifası için gerekli olan tesislerin kurulması amacıyla verilen ve sadece belirtilen hizmet ve projeler için harcanması şart koşulan yardımlardır.

Genel yardımlar ise, devlet tarafından, harcama yeri tespit edilmeden, mahalli idarelerin mali güçlerini arttırmak, gelir yetersizliklerini gidermek amacıyla verilen yardımlardır⁷⁶.

Merkezi idare tarafından belediyelere yapılan yardımların nedenlerinden bazıları şunlardır⁷⁷;

- Belediyeler arasında meydana gelen mali farklılıkları gidermek suretiyle, hizmetin coğrafi bölgeler arasında dengeli ve benzer kalitede sunulmasını sağlamak,
- Belediyelerin kamu yararını ilgilendiren harcamalarını desteklemek,
- Belediye gelirlerindeki yetersizlikleri veya belediyelerin gelir kaynaklarında, devlet tarafından yapılan kesintiler sonucu meydana gelen azalmaları önlemek,

⁷⁵ Belediye Gelirleri Kanunu, md.93.

⁷⁶ Bernard Herber, *Modern Public Finance*, Fifth Edition, Homewood – Illinois, 1983, s.342.

⁷⁷ Enis Yeter, *Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 1999, s.2.

➤ Belediyeler tarafından yapılmak istenen ve merkezi idare tarafından uygun bulunan hizmet ve yatırımları yerine getirmek.

1980 sonrası ülkemizde belediye gelirlerinin arttırılmasına yönelik çalışmalara rağmen, belediyelerin mali sorunlarına kalıcı çözümler getirilememiştir. Belediyeler 1980'lerin ilk yarısına yapılan mali iyileştirmeler sonucu rahatlamışsa da, gelişen ekonomik şartlar ve hızla büyüyen kentler, yeni ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmıştır. Zaman içerisinde belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın hizmet talebi çeşitlenmiş, hizmetlerin kalitesi yükselmiştir. Ancak belediyelere sağlanan gelirlerin bir kısmının spesifik olması, bir kısım gelirlerin ise belirlenen alt ve üst sınırlarının günümüze uyarlanmaması nedeniyle belediyeler mali sıkıntılarla karşılaşmışlardır. Bunun sonucunda belediyeler, hizmet sunmada bir aksaklık yaşanmaması için devletten yardım almak zorunda kalmışlardır.

Ülkemizde belediyelere yapılan devlet yardımları; İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı yanısıra, Devlet Planlama Teşkilatı, Toplu Konut İdaresi ve Başbakanlık Acil Destek Programı'ndan ayrı ayrı yapılmaktadır. Ülkemizde belediyelere yapılan devlet yardımları şunlardır:

a. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar

İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelere yapılan yardımlar, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte ve kontrol edilmektedir. Bakanlık tarafından yapılan yardımlar şunlardır;

1) Mahalli İdareler Fonu'ndan Yapılan Yardım

Mahalli idareler Fonu'nun %35'i, İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Bu fondan, belediyelerin yapacakları ve Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği'nin 7. maddesinde belirtilen hizmet ve yatırımlar için yardım yapılmaktadır. Bu fondan İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan yardımlara daha önce değinildiği için bu kadar bilgi vermekle yetinilecektir.

2) Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonundan Yapılan Yardım

1941 yılında kabul edilen 4109 sayılı kanunla kurulan bu fon, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk fonu olma özelliğine sahiptir. Fondan, muhtaç asker ailelerine yardım yapan ancak bu yardımlar için gelirleri yetersiz olan belediyelere yardım yapılmaktaydı. Her yıl, il idare kurullarının belirlediği oranları geçmeyecek miktarda, muhtaç asker ailelerine yardım yapılırdı.

26.05.2001 tarihli, 24060 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4568 sayılı kanunla Muhtaç Asker Aileleri Fonu kapatılmıştır. Muhtaç asker ailelerine yapacakları yardımlar için yardım talebinde bulunan belediyelere ve köylere, Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Teşvik Fonu'ndan yardım yapılacağı belirtilmiştir. Muhtaç Asker Aileleri Yardım Fonu'nda bulunan gelirler ile bakiyeler, genel bütçe gelirleri arasına dahil edilmiştir.

3) Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu

1985 yılında çıkarılan 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasası'nın 129. maddesine dayanılarak, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu kurulmuştur. Bu fondan yapılacak yardımların idari ve mali işlerine dair esasları, 1998 yılında çıkarılan Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliği⁷⁸ ile belirlenmiştir.

Mahalli idareler tarafından yerine getirilecek olan aşağıda belirtilen hizmet konuları için, bu fondan yardım yapılmaktadır.

- Işıklı trafik işaret cihazları tesisi,
- Kavşakların düzenlenmesi,
- Çocuk trafik eğitim parkı,
- Trafik hizmetleri ile ilgili araç ve gereçler.

Fondan trafikle ilgili hizmet yapacak mahalli idarelerin projelerine yardım yapılabilmesi için, yapılacak faaliyetlerin fonun faaliyet alanları içinde olması gerekir. Trafik hizmetlerine ödenek tahsisinde, aşağıdaki öncelik sırasına göre yardım yapılmaktadır;

- Işıklı trafik işaret cihazları,

⁷⁸ 19.07.1998 tarihinde 23407 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- Yatay ve düşey işaretlemeler,
- Kavşakların düzenlenmesi,
- Trafiğin, kapalı devre televizyon sistemi ile kontrolü,
- Çocuk trafik eğitim parkları,
- Bu hizmetlerle ilgili araç ve gereçler.

Bu fondan, mahalli idarelerin uygun görülen projeleri için, her yıl Değerlendirme Kurulu teklifi üzerine, İçişleri Bakanlığı'nın belirleyeceği azami parasal sınırı ve proje keşif bedelinin % 70'ini geçmemek üzere karşılıksız yardım yapılmaktadır.

Mahalli idarelerin fon kaynaklarından yararlanabilmeleri için; hazırlanan projenin trafik hizmetleri ile ilgili olması, hizmetin mahalli idarelere verilen görevlerden olması, projenin mahalli idarenin bütçesi ile finansmanın mümkün olmaması gerekmektedir.

b. Devlet Planlama Teşkilatı Tarafından Yapılan Yardımlar

Kalkınmada öncelikli illerde bulunan İl Özel İdareleri ile belediyelerin projelerini desteklemek, hizmet ve yatırımlarda verimlilik, sürat ve etkinliği arttırmak amacıyla, DPT bütçesine her yıl konulan ödenekten yardım yapılmaktadır.

DPT tarafından, kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan ve son nüfus sayımına göre nüfusu 50.000'den az olan, gelir kaynakları yetersiz belediyelere yapılacak yardımların dağıtım esasları 1992 yılında çıkarılan yönetmelik⁷⁹ ile belirlenmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesine göre yardım yapılacak konular şunlardır;

- Tarım ve hayvancılık ürünlerinin işlenmesine yönelik yatırımlar,
- Kültür ve turizmin gelişmesine yönelik yatırımlar,
- Yatırım amacıyla kurulan yeni anonim şirketlere iştirakler,
- İmalat sanayisinin gelişmesine katkı sağlayacak yatırım projeleri.

⁷⁹ 09.09.1994 gün ve 12340 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program ve Projeleri Desteklemek Amacıyla DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik.*

DPT bütçesinden ayrılan ödenekten yardım yapılırken;

- Yarım kalmış projelere,
- Yatırım süresi kısa olan ve kısa sürede üretime geçebilecek projelere,
- İstihdama katkısı fazla olan projelere,
- Acil ihtiyaç duyulan diğer projelere öncelik verilmektedir.

Belediyeler, anonim şirketlerle ortak olarak yürüttükleri projeler içinde, bu ödenekten yardım alabilirler.Belediyelere yapılan yardımların tutarı; birinci derecedeki illerde proje keşif tutarının %80'ini, ikinci derecedeki illerde ise %60'ını geçemez. Ayrıca, belediyelerin bir yıl içinde talep ettikleri projelerden yalnız birine yardım yapılmaktadır.

Yardımların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, Mülkiye Müfettişleri ile İçişleri Bakanlığı Kontrolörleri tarafından denetlenir.Ayrıca, yatırımlar tamamlanana kadar, işin fiziki durumu ve harcamasıyla ilgili bilgileri valiler DPT'ye bildirirler.

c. Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar

1) Mahalli İdareler Fonundan Yapılan Yardım

Mahalli İdareler Fonu'nun %0.18'i Bayındırlı Ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılır.Bu fondan, belediyelerin yapım, düzenleme ve kamulaştırma işleri için yardım yapılmaktadır.Mahalli İdareler Fonu'nun Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından kullanılan kısmından yapılan yardımlar daha önce açıklandığı için, daha fazla açıklama yapılmayacaktır.

2) Belediyeler Fonundan Yapılan Yardım

Bu fondan, iller Bankası Yıllık Yatırım Programı'nda yer alan ve belediyeler tarafından yerine getirilmesi talep edilen hizmet ve yatırımlar için yardım yapılmaktadır. Bu fonun kullanım esasları daha önce açıklandığı için, bu kadar açıklama yapılacaktır.

3) Akaryakıt Tüketim Vergisinden Ayrılan Paydan Yapılan Yardım

07.11.1984 tarihli 3074 sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Yasası'nın 3571 sayılı yasayla değişik 6. maddesi ile, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden belediyelere pay

ayrılmaktaydı. Ayrılan payın kullanım esasları,1985 yılında çıkarılan yönetmelik⁸⁰ hükümleri ile belirlenmişti. Akaryakıt Tüketim Fonu'ndan belediyelere %30 pay ayrılmaktaydı ve proje karşılığı Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından kullandırılırdı.Fondan ayrılan pay, Emlak Bankasında, bakanlık adına açılan hesapta toplanmakta ve bakanın onayı ile belediyelere aktarılmaktaydı..

Ancak, 20.10.1998 tarihli 23499 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 10.09.1998 tarih ve 98/11803 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Akaryakıt Tüketim Vergisinden belediyelere ayrılan pay tamamen kaldırılmıştır.

4) Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Yapılan Yardım

Belediyelerin imar uygulamaları,kamulaştırma ve düzenleme çalışmaları ile bakanlığın uygun gördüğü diğer hizmetleri desteklemek amacıyla,bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden yardım yapılmaktadır.

Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden yapılan yardımlar, 1983 tarihinde kabul edilen, İmar ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yer Alan Belediyeler İmar Uygulamaları Kamulaştırma ve Düzenleme Ödeneklerinin Proje Düzenlenmesi, Tahsis, Harcama, Mahsup ve Denetim Esaslarına İlişkin Yönetmelik⁸¹ çerçevesinde yapılmaktaydı. Daha sonra, Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nden ayrılan Mahalli İdareler Fonu'nun bakanlık tarafından kullanılacak kısmının ne şekilde kullanılacağını belirlemek ve 18138 sayılı İmar Ve İskan Bakanlığı Bütçesinde Yer Alan Belediyeler İmar Uygulamaları Kamulaştırma Ve Düzenleme Ödeneklerinin Proje Düzenlenmesi,Tahsis,Harcama,Mahsup Ve Denetim Esaslarına İlişkin Yönetmeliğe göre kullanımını sağlamak amacıyla, 1984 tarihinde Belediyeler İmar Uygulamaları Yönetmeliği⁸² çıkartılmıştır.Mahalli İdareler Fonu'nun Bakanlık tarafından kullanılan kısmı ile Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden yapılacak yardımlar,bu yönetmelik ile düzenlenmiştir ve aynı esaslar çerçevesinde kullanılmaktadır. Mahalli İdareler Fonu'ndan Bakanlık tarafından yapılan yardımların kullanım esaslarına daha önce değinildiği için, bu kadar bilgi verilmekle yetinilecektir.

⁸⁰ 17.08.1985 tarihli 18728 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan. *Akaryakıt Tüketim Fonundan Belediyelere Ayrılan Payın Dağıtım Hakkında Yönetmelik.*

⁸¹ 17.08.1983 tarihli 18138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁸² 15.09.1981 tarihli, 18516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

5) Geri Kalmış Bölgelere Halk Konutu Fonu'ndan Yapılan Yardım

Geride kalmış yörelerde halk konutlarının yaptırılması amacıyla, gerekli olan altyapı ve kamulaştırma işlemlerinin yapılması için bu fondan yardım yapılmaktaydı. Fondan yararlanmak isteyen belediyeler, yönetmelik⁸³ hükümlerine uygun olarak, Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı bünyesindeki Teknik Araştırma Ve Uygulama Genel Müdürlüğüne başvuruydular. Ancak bu fon, 15.02.2000 tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile tasfiye edilmiştir⁸⁴.

d. Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığınca Yapılan Yardımlar

1) Türk Sporunu Teşvik Fonu'ndan Yapılan Yardım

Amatör sporun teşvik geliştirilmesi için, amatör sporcular yetiştirmek, spor, saha ve tesislerin yapımında katkıda bulunmak üzere kurulan bu fon, 1984 tarihinde çıkarılan yönetmelik⁸⁵ çerçevesinde kullanılmaktadır.

Spor-Toto Teşkilatı tarafından yönetilen bu fondan yapılacak yardımlar, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından belirlenmekte ve onaylanmaktadır. Yardım talebine bulunan belediyeler, yapmayı düşündükleri spor alanları ve tesisleri ile ilgili projeleri, keşif tutarları ile birlikte, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığı'na göndermekte ve buradan onay aldıktan sonra, yardımdan almaktadırlar.

2) 3418 Sayılı Kanun Gereğince Kullanılan Paydan Yapılan Yardımlar

Eğitim, Gençlik, Spor Ve Sağlık Hizmetleri Vergisinin İhdasına Dair 24.03.1988 tarih ve 3418 sayılı yasanın 3558 sayılı yasa ile değişik 39. maddesinin (b) fıkrası gereğince, Merkez Saymanlığa yatırılan payların yarısının %16'sı, Başbakanlıkça kullanılır. Bu payın %10'luk kısmı ise, Spordan Sorumlu Devlet Bakanı tarafından kullanılmaktadır.

Alkol ve alkollü içkiler, tütün ve tütün mallarının teslim ve ithalatı bu vergiye tabidir. Spordan Sorumlu Devlet Bakanı tarafından kullanılan paydan, belediyelerin spora yönelik yatırım ve hizmetleri için yardım yapılmaktadır.

⁸³ 09.08.1976 tarihli 15672 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan: *Geride Kalmış Yörelere Halk Konutu Yapımı Uygulamaları ve Uygulamaların Gerekli Altyapı ve Kamulaştırmalara Ait Sarf ve Tahsis Yönetmeliği*.

⁸⁴ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Web Sayfası, (<http://www.bumko.gov.tr/WEB/mevzuat/kapatilanfonlar.htm>)

⁸⁵ 18.10.1984 tarihli 18547 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, *Türk Sporunu Teşvik Yönetmeliği*.

e. Turizm Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar

1) Turistik Yörelerdeki Belediyelere Yapılan Yardım

Turizm Bakanlığı, 1982 tarihinde çıkarılan yönetmelik⁸⁶ hükümleri çerçevesinde, turistik yörelerde bulunan belediyelerin vidanjör, arazöz ve çöp kamyonu temin etmeleri amacıyla yardımda bulunmaktadır. Bakanlık tarafından, bahsedilen araçların tahmini değerinin %50'sine kadar yardım yapılmakta, geri kalan bedel ise ilgili belediye tarafından karşılanmaktadır. Yardımlar, belediyelerin Ziraat Bankası hesaplarına aktararak kullanılmaktadır

2) Yerel Yönetimlerin Altyapı Hizmetleri İçin Yapılan Yardım

Turizm Bakanlığı tarafından belirlenen öncelikli turizm merkezleri ve alanları ile turizm faaliyetlerinin yoğunlaştığı yerleşim merkezlerinin altyapı yatırımlarının finansmanı için, Turizm Bakanlığı ile Toplu Konut İdaresince yapılan protokol hükümlerine uygun olarak yardım yapılmaktadır⁸⁷. Ayrıca, Turizm Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten de, turizm amaçlı altyapı yatırımları için yardım yapılır. Yardımlar; yol-trotuar düzenlenmesi, kanalizasyon ve arıtma tesisleri, WC-duş yapımı, çevre tanzimi, aydınlatma işleri, park, plaj düzenlenmesi ve temizlenmesine yönelik hizmet ve yatırımlar için yapılmaktadır.

f. Kültür Bakanlığı tarafından Yapılan Yardımlar

1) Yerel, Ulusal Ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yönelik Yapılan Yardım

Kültür Bakanlığı, 1993 yılında yürürlüğe giren yönetmelik⁸⁸ kapsamında, Türk kültürünü tanıtmaya yönelik şenlik, festival, anma günleri, seminer, kongre gibi etkinlikler ile, anıt, heykel yapımı, yayın, müzik aleti, ses ve ışık düzeni alımı gibi kalıcı eserler için yardımlarda bulunmaktadır. Yardımlar; Kültür Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerden parasal destek olarak yapılabileceği gibi, bu etkinliklere uzman ve sanatçı göndermek, Kültür Bakanlığı yayınlarını vermek, kültür etkinliklerine teknik ve idari yönden yardımcı olmak, yayım, resim, fotoğraf gibi el sanatları ve beceri sergileri

⁸⁶ 26.10.1982 tarihli 17850 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, *Vidanjör, Arazöz ve Çöp Kamyonu Sağlanması Konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığınca Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik*.

⁸⁷ 12.02.1987 tarihli 19370 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, *Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği*.

⁸⁸ 08.04.1993 tarihli 21546 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, *Yerel, Ulusal ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği*.

açmak, konser, temsil, resital ve benzeri sanat etkinliklerinde bulunmak şeklinde olabilmektedir.

Kültür Bakanlığı'nın bu tür etkinliklere yardımda bulunabilmesi için; kültürel etkinliklerin siyasi, ideolojik ve etnik amaç taşımaması, Atatürk ilkelerine ve devlet rejimine aykırı düşmemesi, etkinliklerin mülki amirin bilgisi dahilinde yapılması ve yörenin kültürel zenginliklerini ve öz değerlerini tanıtıcı nitelikte olması gerekmektedir.

2) Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası Çerçevesinde Yapılan Yardım

Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası uyarınca, korunması gereken taşınmaz kültür varlıklarının onarılması ve sağlamaştırılması amacıyla, gerçek ve tüzel kişilere, teknik destekle birlikte, kredi ve karşılıksız yardım sağlanmaktadır.

Bakanlık tarafından yapılacak yardımlar, Özel Hukuka Tabi Gerçek Ve Tüzel Kişilerin Mülkiyetinde Bulunan Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu'ndan yapılmaktadır. Belediyelerin bu fondan yardım alabilmesi için, taşınmaz kültür varlığının mülkiyetine sahip olması gerekmektedir. Fondan yapılacak kredi ve karşılıksız yardımlar, keşif bedelinin %70'i kadardır. Kredi şartları, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından belirlenmektedir. Belediyeler, onarmak istedikleri ve mülkiyetlerinde bulunan yardım kapsamındaki taşınmazlar için, Kültür Bakanlığı Anıtlar Ve Müzeler Genel Müdürlüğü'ne gerekli belgelerle başvurmaları gerekmektedir.

g. Çevre Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar

Çevre Bakanlığı tarafından, 09.03.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 17. maddesi uyarınca kurulan çevre kirliliğini önleme fonundan belediyelere yardım yapılmaktadır. Fonun kullanımı, 1985 yılında çıkarılan yönetmeliğe göre belirlenmiştir.

Belediyeler, aşağıdaki amaçlar için bu fondan kredi ve yardım talebinde bulunabilirler;

- Çevre kirliliğini önleyici araştırmalara yönelik faaliyetlerle ilgili giderler,
- Çevre temizlenmesi faaliyetleri için yapılacak giderler,
- Çevre kirliliğinin giderilmesi veya önlenmesi ile ilgili teknoloji ve projelerin satın alınmasına yönelik giderler,

- Çevre kirliliğini önlemeye yönelik eğitim faaliyetleri ve personel yetiştirilmesi ile ilgili giderler,
- Proje yarışmaları düzenlenmesi ve verilecek ödüllere ilişkin giderler,
- Çevre kirliliğini önleyici ve çevreyi iyileştirici faaliyetlerde kullanılacak olan araç ve gereçlerin satın alma bedelleri,
- Hayvan ve bitki ıslahı için yapılacak çalışmalara ait giderler ile çevre kirliliğini önlemeye yönelik ağaçlandırma faaliyetleri ile ilgili giderler,
- Arıtma tesisi yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi yardımı.

Arıtma tesislerinin yapımı için, proje harcama tutarının %45'i kadar yardım kredisi verilmektedir. Bu kredi, 20 yıl vadeli ve ilk beş yıl geri ödemesiz olarak verilmektedir.

Çevre kirliliğini önlemek ve çevreyi iyileştirmek amacıyla yapılacak ve genel müdürlükçe uygun görülen tesis projeleri için, harcama tutarının %45'ine kadar yardım yapılmaktadır. Bu yardımlar, 10 yıl vadeli ve en çok 3 yıl geri ödemesiz olarak verilmektedir⁸⁹.

h. Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı Tarafından Yapılan Yardımlar

Organize Sanayi Bölgeleri Fonundan organize sanayi bölgelerinin su, kanalizasyon, yol, enerji, haberleşme ve buna benzer altyapı harcamaları için müteşebbis teşekküllere (İl Özel İdareleri, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Sanayi Ve Ticaret Odaları) ve belediyelere (organize sanayi bölgesinin belediye sınırları içinde olması halinde) kredi olarak yardım yapılmaktadır. Yardım almak isteyen belediyelerin, Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Küçük Sanatlar Ve Sanayi Bölgeleri Ve Siteleri Genel Müdürlüğü'ne başvurmaları gerekmektedir⁹⁰.

⁸⁹ Geniş bilgi için bkz: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web Sayfası, (<http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/144/14402/02/yonetmelik1/cevre/krediler.htm>)

⁹⁰ Geniş bilgi için bkz: İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Web Sayfası, (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Fonlar/sanayiveticaretbakanligi/htm>)

1. Toplu Konut İdaresi Tarafından Yapılan Yardımlar

1) Geliştirme Ve Destekleme Fonundan Yapılan Yardım

2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanuna dayanarak, 27.11.1984 tarih ve 84/8800 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan bu fondan, belediyelerin toplu konut mahallerinin kamulaştırma ve diğer şekillerde temini ve bu alanların altyapı yatırımlarını desteklemek amacıyla yardım yapılmaktaydı. Bu yardımlardan, yeni yerleşime açılacak alanların altyapısı için kredi alınabileceği gibi, mevcut yerleşim alanları için de kredi başvurusu yapılabilmekteydi. Bu fondan belediyelere, Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yardım yapılmakta ve yardımlarla ilgili tüm işlemler, Toplu Konut İdaresi tarafından yerine getirilirdi.⁹¹ Ancak, 03.04.2000 tarih ve 24011 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 281 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Geliştirme Ve Destekleme Fonu kapatılmıştır. 2001 yılı için bu fona pay ayrılmamıştır⁹².

2) Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut Ve Kentsel Çevre Üretimini Kredilenmesi Suretiyle Yapılan Yardım

02.03.1985 tarihli 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve Toplu Konut Fonu'nun kullanım şeklini düzenleyen tüzüğün 13. maddesine dayanılarak, 14.11.1992 tarih ve 21405 sayılı Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut Ve Kentsel Çevre Üretimi Ve Kredilenmesine Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmelik ile; arsa, teknik altyapı, sosyal tesisler, çevre düzenlemesi, konut yönetimi konularının bir bütün içinde ele alınarak, çağdaş kent çevrelerinin oluşturulması amaçlanmıştır. Toplu Konut İdaresi, belediyeler, konut yaptırımlar ve bankalar işbirliği yaparak, Toplu Konut İdaresi'nin yönlendirmesi ve kredi vermesi sonucunda yeni yerleşim alanları ortaya çıkarılacaktır.

Yapılacak yardımlarda, kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelere ve Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki illere öncelik verilmektedir. Yardım yapılacak toplu konut alanlarının asgari (400) konutun sığacağı büyüklükte olması

⁹¹ Belma Üstümişik, "Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar" *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*. İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 25, (Ankara, 1998), s.493.

⁹² 2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda, 2000 yılından itibaren tasfiye edilen fonların, tasfiye tarihinde mevcut olan yükümlülüklerinden zorunluluk arz edenlerin, bütçeye konulacak ödeneklerle yürütüleceği belirtilmiştir. Bu harcamanın kapsamı ve usulleri, ilgili kuruluş ve Maliye Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanıp, yürürlüğe konulacak esaslar ile belirlenecektir. Bu tertiplerden yapılacak harcamalar, fonların yürürlükten kaldırılan mevzuatları ile belirlenen sınırları aşamayacaktır. Bkz:30.12.2000 tarih ve Mükerrer 24273 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.29/e.

gerekmektedir. Bu yönetmelik kapsamında yardım talebinde bulunan belediyelere Teknik Hizmetler Kredisi, Altyapı Kredisi, Konut Kredisi şeklinde yardım yapılmaktadır.

i. Maliye Bakanlığı Bütçesine Konulan Ödenekten Yapılan Yardımlar

Maliye Bakanlığı bütçesinin Transfer Harcamaları kalemine konulan ödenekten,mali sıkıntı içerisinde bulunan İl Özel İdarelerine ve belediyelere yardım yapılmaktadır.Ancak bu yardımlar,her yıl tekrarlanan değildir.Yapılan yardımlar belli bir proje karşılığı olmayıp,genel niteliklerdir ve karşılıksız olarak verilmektedir.Yapılacak yardımlarda herhangi bir sınırlandırma bulunmamaktadır⁹³.

j. Başbakanlık Acil Destek Programından Yapılan Yardımlar

04.07.1999 tarihinde yayımlanan Başbakanlık genelgesi⁹⁴ ile, olağanüstü hal bölgesi mücavir ve hassas illerinde yaşayan vatandaşların yaşam seviyelerini yükseltmek ve terörist faaliyetlerin sebep olduğu sıkıntıları gidermek üzere,bu illerde uygulanacak acil destek programı çıkartılmıştır. Daha sonra bu program, tüm ülkede uygulanmaya konmuştur. Hangi proje için ne kadar yardım yapılacağı, Başbakanlık tarafından belirlenmektedir. Yardımlar, İl Özel İdaresi Fonu hesabına yatırılır ancak, bu hesaba gelir kaydedilmeden Emanet Hesabına alınır ve vali tarafından ilgili belediyeye aktarılır⁹⁵.

4. Diğer Gelirler

a. Borçlanma Geliri

Belediyeler, içerisinde buldukları mali sıkıntıdan kurtulmak ve üstlendikleri görevleri tamamlamak amacıyla borçlanma yoluna gitmektedirler. Ülkemizde, belediye borçlarının zaman içerisinde silinmesi veya ertelenmesi, belediyeleri borçlanmaya teşvik etmiştir.

Ülkemizde belediyeler, iç ve dış kaynaklardan borçlanma imkanlarına sahiptirler. Belediye borçlarının daha iyi anlaşılması için, belediyelerin iç ve dış borçları ayrı başlıklar altında incelenecektir.

⁹³ 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda, Maliye Bakanlığı Bütçesinde bu amaçla bir ödenek ayrılmamıştır.

⁹⁴ 04.07.1999 Tarihli MGKGNSK:0730.1.-11-94/MGSSB(007) Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

⁹⁵ Mehmet Çoban, "Belediyelere Merkezi İdare Tarafından Yapılan Yardımlar ve Yararlanma Şartları (II)", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:5,Sayı:7, (Temmuz 2000). s.39.

1) İç Borçlanma

Belediyeler, tahvil çıkarmak veya banka kredisi kullanmak suretiyle iç borçlanmaya gitmektedirler.

a) Tahvil İhracı

1580 sayılı Belediye Yasası'nın 19/10. maddesi, büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere, tahvil ihraç ederek borçlanmalarına imkan tanımıştır. Buna göre belediyeler; tasdikli imar planlarının uygulanması nedeniyle yapılacak istimlak bedellerinin ödenmesi ve bu plana göre oluşturulacak tesislerin meydana getirilmesinde kullanılmak üzere tahvil çıkarabilirler. Bu tahviller, 20 yılda ödenmek üzere, Emlak Bankası'nın kefaleti ile çıkarılmaktadır. Limit oranları Bakanlar Kurulunca belirlenen tahvil çıkarılması, İçişleri Bakanlığı kararı ile, Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alındıktan sonra Başbakanlık onayı sonucu mümkün olmaktadır.

b) Banka Kredisi

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinin 3. fıkrası, belediyelere borç alma konusunda yetki vermektedir ancak, alınacak borcun miktarı, süresi, konusu ile ilgili bir kısıtlamaya gidilmemiştir⁹⁶. Bu nedenle belediyeler, iç ve dış kaynaklardan borçlanabildikleri gibi, İller Bankası dışındaki bankalardan da borçlanma hak ve yetkisine sahiptirler. Ancak ülkemizde, belediyelerin esas itibariyle borçlanma kaynağı, İller Bankası'dır.

İller Bankası'ndan mahalli idarelere ve dolayısıyla belediyelere, bankanın öz kaynaklarından ve yabancı kaynaklardan kredi verilmektedir. Bankanın öz kaynaklarından belediyelere, kısa vadeli ihtisas kredileri ile orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri verilmektedir.

Kısa vadeli ihtisas kredileri, banka programında bulunan işlerin yıl içi ödeneğini karşılamak ve yatırımla ilgili tesisleri tamamlamaya yöneliktir⁹⁷. Bu krediler; Devlet Planlama Teşkilatı'nca öngörülen ortak idarelerin (il özel idaresi, belediye, köy) katkılarının finansmanı için, bankanın ortak idarelere kefaleti nedeni ile, 2380 sayılı

⁹⁶ Belediye Kanunu'nun 70/5. maddesi gereğince, vadesi 25 yıldan az olan borçlanmalar için belediye meclisinin karar vermesi gerekmektedir. Vadesi 25 yıldan fazla olan borçlanmalar ise, Belediye Kanunu'nun 72. maddesine göre, belediye meclisi kararı, il idare kurulunun görüşü ve Danıştay'ın kararı ile yapılmaktadır.

⁹⁷ DDK, a.g.e., s. 126.

Yasa gereğince alınan paylar karşılığında verilmektedir.1990 sonrası belediyelere verilen kısa vadeli kredilerin miktarları ve yıllık artışları Tablo 16'de gösterilmiştir.

Tablo 16
İller Bankası Kaynaklarından Belediyelere Faizsiz Belediye Katkısı Olarak Açılan
Kısa Vadeli Kredilerin Yıllar İtibariyle Seyri
(Milyon TL)

YILLAR	AÇILAN KREDİ	YILLIK ARTIŞ (%)
1990	56.005	-
1991	57.019	1,81
1992	139.473	144,60
1993	202.018	44,84
1994	490.510	142,80
1995	766.863	56,34
1996	2.882.516	375,88
1997	4.643.302	161,08
1998	12.011.949	258,69
1999	20.735.993	72,63
2000	32.533.478	56,89

Kaynak: İller Bankası 2000 Yılı Faaliyet Raporu, s.38.

Orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri ise, ortak idarelerin kamu hizmetleri ile ilgili olarak, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından banka programına alınan proje ve tesisler için 5-20 yıl vadeli ve faizli olarak açılan kredilerdir. Bu krediler, belediyelerin içmesuyu, kanalizasyon, yapı, elektrik yatırımlarını finanse etmek için verilmektedir.1945 yılından günümüze kadar ortak idarelere verilen orta ve uzun vadeli borçların faizsiz tutarları, Tablo 17'de verilmektedir. İller Bankası tarafından açılan orta ve uzun vadeli kredilerin büyük kısmı, ortak idarelerin içme suyu yatırımlarına verilmiştir.

TABLO 17
Ortak İdarelere Yapılan İkrazın Konuları Ve Seneleri İtibariyle Faizsiz Tutarları
(Milyon TL)

	1945-1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İçme suyu	518.155	327.428	1.617.983	3.242.424	5.378.117	16.171.201	44.038.692	57.493.850
Kanalizasyon	463.862	246.103	986.550	1.581.314	2.178.173	5.387.200	20.898.628	35.653.562
Yapı	652.519	303.310	606.819	501.753	1.102.787	1.423.445	5.625.106	6.189.727
Elektrik	24.462	-	-	-	-	-	-	-
Diğer	47.094	29.233	80.218	231.400	17.780	54.931	223.902	325.759
TOPLAM	1.706.092	906.074	3.291.570	5.556.891	8.676.857	23.036.777	70.786.328	99.662.898

Kaynak: İller Bankası 1998 Ve 2000 Yılları Faaliyet Raporları

Orta ve uzun vadeli krediler sadece bankanın öz kaynaklarından karşılanmaktadır. Orta ve uzun vadeli kredi şartları, İller Bankası Uygulama Yönetmeliği'nin 12. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

- Kredi verilecek işin, bankanın yıllık yatırım programında yer alması ya da bankanın yıllık cari ve yatırım harcamaları ve kaynakları içinde global ödenekleri bulunması,
- İş ihale edilmeden önce, şekil ve muhtevası Banka Yönetim Kurulunca belirlenen ve mülki amirce onaylanan, belediye meclis kararının gönderilmiş olması,
- İşin banka eliyle yürütülmesi gerekmektedir.

İller Bankası, yabancı kaynaklardan temin ettiği kısa vadeli kredileri, talepte bulunan ortak idarelere bankadaki payları ölçüsünde kullanılmaktadır. Belediye ve özel idarelerin mahalli yatırımlarının tamamlanması için, 2380 sayılı kanunla dağıtılan paylar karşılığı açılan kısa vadeli kredilerin büyük miktarlara ulaşması, İller Bankası'nın bu talepleri karşılamakta zorlanmasına yol açmıştır. İller Bankası, yatırıma ayırdığı kaynakların daha fazla azalmasının önüne geçmek ve yatırımların durmasını engellemek amacıyla, diğer finans kuruluşlarından temin ettiği kaynakların talepte bulunan belediyelere ve özel idarelere kullanılmaktadır. İller Bankası, diğer bankalardan kısa vadeli olarak borçlanmakta ve bu fonları, bir komisyon ilave ederek, il özel idareleri ve belediyelere kullanılmaktadır.

İller Bankası Dünya Bankasından, Avrupa İskan Fonu'ndan ve Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı Fonu'ndan temin ettiği dış kredileri, ortak idareler kullanılmaktadır⁹⁸. İller Bankası tarafından ortak idarelere kullanılan kredilerin 1991 sonrası miktarları, Tablo 18'de görülmektedir.

⁹⁸ Hamza Cantemir, "Belediyelerin Finansmanı Açısından İller Bankası", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, (Kasım 1999), s.27.

Tablo 18
İller Bankası Aracılığıyla Ortak İdarelere Kullandırılan Orta Ve Uzun Vadeli Dış Kaynaklı Krediler

(Milyon TL)

Yıllar	Avrupa İskan Fonu ve Dünya Bankası	Toplu Konut Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu
1991	68.499	82.652
1992	45.993	787.749
1993	64.581	903.733
1994	76.636	530.925
1995	18.424	179.028
1996	1.657	83.239
1997	-	189.970
1998	764.271	4.000
1999	201.072	4.050
2000	-	1.000

Kaynak: İller Bankası 2000 Yılı Faaliyet Raporu, ss.42-43.

2) Dış borçlanma

Belediyelerin gelirlerinin son yıllarda giderlerini karşılamakta zorlanması, belediyeleri yeni kaynak bulmaya yöneltmiştir. Çarpık kentleşmenin önlenmesi, gecekondu bölgelerinin ıslah edilerek yeni yerleşim alanlarının oluşturulması, şehir içi ulaşımın iyileştirilmesi ve katı atıkların yarattığı ekolojik dengesizliği gidermek gibi büyük ölçekli yatırımlar için belediyeler borçlanmaya gitmek zorunda kalmışlardır. Ancak İller Bankası'nın, Genel Bütçeden belediyelere ayrılan pay oranında kefalet verebilmesi, yerli bankalarının faizlerinin dış kredilerden fazla olması ve ulusal gelir kaynaklarının kıt olması nedeniyle belediyeler büyük miktarlarda dış borçlanmaya gitmişlerdir⁹⁹.

Belediyelerin dış borçlanmaları ile ilgili düzenlemeler, Belediye Bütçe Ve Muhasebe Usulü Tüzüğü Ve Yönetmeliği çerçevesinde belirlenmiştir. Tüzüğün 94. maddesinin 2. fıkrasına göre, uluslararası mali kuruluşlardan borçlanan belediyeler ile tahvil ihracı suretiyle borçlanan belediyelerde, "Borç Ödeme Fonu"nun oluşturulması zorunludur. Aynı maddenin 1. fıkrası gereğince de, büyük yatırımları gerçekleştirmek için orta ve uzun vadeli kredi alan belediyeler, borçlarını ödeyebilmek için belediye meclisinin kararıyla, belediye bütçesi içinde "Borç Ödeme Fonu" oluşturabilirler. Borç

⁹⁹ Saadettin Doğanıyğit, "Belediyelerin Dış Borçlanmaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, (Nisan 1999), s.76

Ödeme Fonu'nun gelir ve giderleri, tüzüğün 95 ve 96. maddelerinde açıklanmıştır. Belediyelerin aldıkları dış borçların muhasebeleştirilmesi ve borç ödemelerinin ne şekilde yapılacağı, Belediye Bütçe Ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği'nin 94. maddesindeki Dış Borçlar Hesabı ile 95.maddesindeki Dış Borç Hareketleri Hesabı'nda gösterilmiştir.

Ülkemizde 1984 yılından 1993 yılına kadar geçen dönemde, gerçek ve tüzel kişilerin yurt dışına menkul kıymet ve tahvil gibi sermaye piyasası araçlarını ihraç etmeleri suretiyle dış borçlanmaya gitmelerine hiçbir kısıtlama getirilmemiş ve izin alınmadan dış borçlanmaya gidilmiştir. Yerel yönetimlerin artan dış borçlanmalarını denetlemek ve kamu finansmanını disiplin altına almak amacıyla, 1993 yılında dış borçlanma alanında düzenlemeye gidilmiştir. 09.01.1991 tarih ve 92-32/7 sayılı tebliğ¹⁰⁰ ile, kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin yurt dışından her türlü nakdi kredi sağlamaları ve uluslararası piyasalarda tahvil ihraç etmeleri, Hazine Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlanmıştır¹⁰¹.

Hazine Müsteşarlığı'ndan izin alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma aracı ihraçlarının "Borç Kütüğü"ne kaydedilmeyeceği ve bu borçlara ait anapara,faiz ve diğer giderlerin transferinin yapılmayacağı, söz konusu tebliğ ile düzenlenmiştir.Bu yetki, her yıl çıkarılan Bütçe Kanunları ile Hazineye verilmektedir¹⁰².

Yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının dış kredi kullanabilmeleri için, öncelikle söz konusu yatırım projesinin,o yılın Yatırım Programında yer aldığına dair Yatırım Uygunluk Belgesi'nin bulunması gerekmektedir¹⁰³.

¹⁰⁰ 09.01.1993 tarihli 21460 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁰¹ Harun Bal, *Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye*. Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No :222, İstanbul,2001, s.240.

¹⁰² 2001 yılı Bütçe Kanunu'nun 36.maddesinde bu yetki Hazineye verilmiştir.

¹⁰³ Hikmet Esen, " Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sorunları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:7, Sayı:3. (Temmuz 1998), s.6.

Belediyelerin dış borçları, borcu verenlere göre dört grupta toplanmaktadır. Bunlar; uluslararası kuruluşlar, yabancı devletler, ticari bankalar(uluslar arası para piyasaları) ve tahvil ihracı yoluyla sağlanan borçlardır¹⁰⁴.

Belediyelerin borç aldıkları başlıca uluslar arası kuruluşlar, Dünya Bankası ve Avrupa İskan Fonu'dur. Bu kurumlardan alınan borçlar, ülkemizde İller Bankası aracılığıyla belediyelere kullandırılmaktadır.

Yabancı devletlerden ikili anlaşmalar çerçevesinde ve özellikle bağlı kredi olarak borç alınmaktadır. Devletlerden alınan krediler, genellikle toplu taşıma araçlarının alımı ile su ve kanalizasyon hizmetlerinin ifası için kullanılmaktadır. Bu krediler, genellikle uzun vadeli ve düşük faizlidir.

Belediyelerin dış borçlanmada başvurdukları diğer bir kaynak ise, uluslar arası para piyasalarıdır. Bu kurumlar; ticari bankalar, yatırım ve kalkınma bankaları, kıyı bankaları ile finansal kiralama (leasing) şirketleri ve özel finans kurumlarıdır. Ülkemizde belediyeler, en çok bu kaynaklardan dış borçlanmaya gitmektedirler¹⁰⁵.

Tahvil ihracı ile borçlanma, belediyelerin dış borçlanmada kullandıkları ve 1990 sonrası önem kazanan bir finansman yöntemi olmuştur. Ülkemizde Hazine Müsteşarlığı, uluslararası sermaye piyasalarında işlem görmek üzere tahvil ihracına garanti vermemektedir. Bu yüzden, tahvil ihraç edecek belediyenin mali yapısının, uluslar arası kuruluşların aradığı mali şartlara sahip olması gerekmektedir. Ayrıca bu tahvillerin, uluslar arası tahvil piyasalarında satılabilmesi için, belediyenin uluslar arası değerlendirme (rating) kuruluşlarından yatırım yapılabilir düzeyinde, en az (BBB) notu alması gerekmektedir¹⁰⁶. Uluslararası menkul değer borsalarına tahvil ihraç etmek suretiyle borçlanma yöntemini, 1990-1997 yılları arasında, yalnızca Ankara Büyükşehir Belediyesi kullanmıştır¹⁰⁷.

Belediyeler, içerisinde buldukları mali sıkıntılar nedeniyle son yıllarda, hazine garantili borçlanma yoluna daha çok başvurmuşlardır. Ancak bu borçları ödemekte belediyelerin zorlanması, belediyelerin dış borçlarının hazine tarafından belediye adına

¹⁰⁴ Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, (Nisan 1997), s.28.

¹⁰⁵ Güler, "Yerel Yönetimler ve Dış Borç....", a.g.m., s.25.

¹⁰⁶ Üstünişik ve Yeter, a.g.e.,s.42.

¹⁰⁷ Doğanıyigit, a.g.m., s.45.

ödenmesine yol açmıştır¹⁰⁸. Belediyelerin 1996 sonrası hazine garantisi ile aldıkları dış borç stoku miktarı, Tablo 19’da gösterilmiştir.

Tablo 19
Borçluya Göre Hazine Garantili Dış Borç Stoku

(Milyon USD)

	1996	1997	1998	1999	2000Q 1 (İLK 6 AY)	2000Q2 (SON 6 AY)
Büyükşehir Belediyeleri	1.229	1343	1151	1017	1966	2029
Belediye İktisadi Teşebbüsleri	877	860	1008	906	1693	1529
İl Belediyeleri	31	75	142	105	165	145
İlçe Belediyeleri	4	14	69	128	252	226
TOPLAM	2141	2292	2470	2156	4076	3929

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Web Sayfası, ([http://www.treasury.gov.tr/stat/HazGarBorclu\(1\).htm](http://www.treasury.gov.tr/stat/HazGarBorclu(1).htm))

Tablo 19’den görüleceği üzere, belediyelerin 2000 yılı sonu itibari ile hazine garantili dış borç stoku 1946 milyon dolara ulaşmıştır. Hazinenin borç yükünün artması sonucu, 04.05.1994 tarih ve 3986 sayılı kanun ile 2380 sayılı kanuna eklenen ek 4. madde ile, hazine tarafından üstlenilen dış borçların, belediyelere genel bütçeden dağıtılan paylardan kesilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca belediyelerin hazineye olan diğer borçları ile Sosyal Sigortalar Kurumuna olan borçları da, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden dağıtılan paydan kesilmektedir. Ancak belediyelerin gelirlerinin, bu borçları ödemeye yetmemesi durumunda, bu borçlar taksitlendirilerek alınmaktadır¹⁰⁹.

Ülkemizde belediyelerin aldıkları dış borçların sektörel yapısına bakıldığında, Tablo 20’de de görüleceği üzere, alınan dış borçların %60’ının ulaştırma sektöründe kullanılmıştır. Özellikle son yıllarda yapımı önem kazanan metro, hafif raylı taşıma sistemleri ile otobüs alımları için belediyeler, dış borçlanmaya gitmiştir. Belediyelerin dış borçlanma ile finanse ettikleri ikinci önemli alan, su ve kanalizasyon sektörleridir.

¹⁰⁸ M. Coşkun Cangöz, “Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları”, 16. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ (18-21 Mayıs 2001), s.7.

¹⁰⁹ Birol Aydemir, “Belediyelerin Gelir Kaynakları ve Gelirlerinin Analizi”, *Yerinden Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, (Şubat 2000), s.48.

Bu sektörleri, gaz-doğalgaz altyapı yatırımları ile gıda, iş aracı ve teknik danışmanlık hizmetleri için alınan borçlar izlemektedir¹¹⁰.

Tablo 20
Yerel Yönetimlerin (Belediyelerin) Dış Borçlarının Sektörel Yapısı (ABD \$)

SEKTÖRLER	KREDİ MİKTARI	ORAN
Ulaştırma	2.171.037.651	60.10
Su-Kanalizasyon	985.665.631	27.29
Gaz-Doğal Gaz	344.717.067	9.54
Gıda Tesisleri	56.867.478	1.57
İşletme-Danışmanlık	42.919.550	1.19
İş ve İtfaiye Aracı	10.884.465	0.30
TOPLAM	3.612.091.842	100.00

Kaynak: Güler, "Yerel Yönetimler ve Dış Borç.....", a.g.m., s.28.

Belediyelerin borçları, 1965,1971,1975 ve 1992 yıllarında tahkim ve terkin yoluyla ertelenerek veya silinerek, belediyelere bir rahatlık sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu uygulamalar, bazı sakıncalı durumlar yaratmıştır. Öncelikli olarak az ve çok borçlanan belediyeler arasında dengesizlik oluşmuştur. Büyük miktarda borçlanan belediyelerin genellikle büyük belediyeler olduğu dikkate alındığında, gelişmiş bölge belediyeleri lehine bir adaletsizlik ortaya çıkmıştır. Ayrıca bazı belediyelerin borçları silinirken, bazı belediyelerin borçlarının ertelenmiş olması da adaletsizlik yaratmıştır. Bu uygulamaların diğer bir sakıncası da, belediyeleri, gelir kaynaklarını arttıracak tedbirler aramaksızın, gelirlerini harcarken rasyonel davranmamalarına yol açmasıdır¹¹¹.

¹¹⁰ Güler, "Yerel Yönetimler ve Dış Borç.....", a.g.m., s.28.

¹¹¹ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel....., a.g.r., s.88.

b. Para Cezaları

Belediyelerin, sorumluluk alanı içerisinde kalan bölgelerde kamu düzenini, halk sağlığını ve sosyal yapıyı korumak amacıyla sınırlamalar getirme ve belirlenen yasaklara uymayanlara ceza kesme yetkisi bulunmaktadır.

Belediyeler tarafından alınan para cezaları, belediye bütçe ve kesin hesap formlarında, vergi cezaları (kayıp parası) ve diğer para cezaları olarak ikiye ayrılmaktadır¹¹².

1) Vergi Cezaları

Belediyeler tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harçları, yasalarla belirlenen sürelerde ödemeyenlerden, Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun'a göre vergi cezası alınmaktadır. Vergi cezasının miktarı ve ne şekilde alınacağı, yasalarla belirlenmiştir.

2) Diğer Para Cezaları

Bu cezalar, içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, belediye mevzuatına uymayanlara uygulanacak para cezaları, ikincisi ise, diğer kanun hükümlerine göre belediye tarafından uygulanacak cezalardır.

Belediye mevzuatına uymayanlardan alınacak belediye cezaları, 16.04.1924 tarihli 1608 sayılı Kanuna göre alınmaktadır. Belediye sınırları içerisinde kamu düzenini ve sosyal hayatı korumak ve düzenlemek amacıyla, belediye meclis veya encümenleri tarafından alınan kararlara uymayanlardan, belediyeler, 50 liraya kadar para cezası verme yetkisine sahip kılınmışlardır. Bu miktar, en son 28.07.1999 tarih ve 4221 sayılı Kanunla 23580 kat artırılarak 117.900 liraya çıkartılmıştır. Ancak, 42221 sayılı kanunla uygulanan en az para cezası, 15.000.000 TL olduğu için, bu miktar uygulanmamaktadır ve her yıl yeniden değerlendirme oranı dikkate alınarak arttırılmaktadır.

Belediyelerin diğer kanunlar uyarınca aldıkları para cezaları da, 4421 sayılı Kanundaki hükümlere göre artırımlı olarak uygulanmaktadır. Bu cezalara örnek olarak, Çevre Kanunu, İmar Kanunu'nda belirtilen cezaları verebiliriz.

¹¹² Başsoy, Pirlar ve Gürsoy, a.g.e..s.106.

c. Ücretler

Belediyeler, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesi uyarınca, Belediye Gelirleri Kanunu'nda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirilecek her türlü hizmet için, belediye meclislerince düzenlenen tarifelere göre ücret alabilirler. Belediyeye tekel olarak verilen işler ise özel hükümlere göre yerine getirilmektedir.

Belediyelerin ücrete tabi işlerine örnek olarak, mezarlık gelirleri, basımevi hasılatı, hastane ve sağlık kurumları hasılatı, otobüs- su-havagazı- doğalgaz işletmeleri hasılatı,soğuk hava deposu hasılatını verebiliriz. Ayrıca, belediye ve mücavir alanlar içerisindeki yer altı sularını sanayide veya günlük hayatta kullanma amacıyla, kamu veya özel kişilerce harcanması durumunda bunlardan, belediye meclislerince belirlenen tarifeye göre ücret alınır.

d. Diğer Bazı Gelir Kaynakları

1) Faiz Gelirleri

Belediyeler ellerinde bulunan paraları, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'na göre, Merkez Bankasına veya bu bankanın bulunmadığı yerlerde ise, muhabiri olan TC Ziraat Bankası'na yatırımları gerekmektedir. Bu paralar, vadesiz cari hesap olarak bankada tutulmaktadır.

Belediyeler, faiz gelirlerinden yararlanmak amacıyla, paralarını başka banka hesaplarına yatırmak için merkezi idareden izin istemişlerdir. Hükümet tarafından, belediyelerin diğer kamu bankalarına hesaplarını yatırma imkanı tanımıştır. 2001 Bütçe Kanunu 7. maddesinde de belediyelerin, bütçelerinde veya tasarruflarında bulunan kaynakları Ziraat Bankası'na yatırımları zorunlu tutulmamıştır¹¹³.

2) Toptancı Hal Gelirleri

Belediyeler, sınırları içerisinde bulunan ve belediye tarafından yaptırılan hallerde satılan malların satış bedeli üzerinden, satış bedelinin %3'ünü geçmeyecek miktarda Hal Resmi alınmaktadır.

24.06.1995 tarih ve 522 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklik sonucu, halde satılan malların satış bedelinden alınan %3 oranındaki Hal

¹¹³ Başsoy, Pirlar ve Gürsoy. a.g.e., ss.104-105.

Resmi %2'ye indirilmiş ve ismi, Pay olarak değiştirilmiştir. 24.06.1995 yılından itibaren, halde satılan malların satış bedelinden %2 oranında belediyeye Hal Payı ayrılmaktadır¹¹⁴.

3) İşletme Karları

Ticari nitelik taşıyan ve belediye tarafından yerine getirilen hizmetler dolayısıyla elde edilen karlar, belediyelerin diğer bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Belediyelerin işlettikleri su, otobüs, mezbaha, soğuk hava işletmelerinin elde ettikleri karlardan belediyeye pay verilmektedir. Ancak bu hizmetlerden genellikle belediye işletmeleri zarar etmekte ve zararları belediye bütçesinden karşılanmaktadır¹¹⁵.

4) Müze Giriş Ücretleri İle Madenlerden Belediyelere Ayrılan Pay

a) Müze Giriş Ücretlerinden Ayrılan Pay

TBMM'ye bağlı milli saraylar hariç, belediye ve mücavir alanlarda gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılır. Bu pay, tahsilini takip eden 15. günün akşamına kadar, müzenin bulunduğu yer belediyesine ödenir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ise bu pay, büyükşehir belediyesine ödenmektedir. Büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilen payın %75'i, son nüfus sayımına göre belirlenen nüfusları oranında, ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır¹¹⁶.

b) Madenlerden Ayrılan Pay

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin gelirlerinden %2 oranında belediye payı ayrılır ve belediyeye ödenir¹¹⁷.

Belediyeler bu gelirlerin dışında, ayrıca, kira ve bağış gelirleri, taşınmaz mal satışlarından elde ettikleri gelirler, zapt olunan eşya bedeli satışından elde edilen gelirlere sahiptirler.

¹¹⁴ Başsoy, Pirlar ve Gürsoy, a.g.e., s.105.

¹¹⁵ Başsoy, Pirlar ve Gürsoy, a.g.e., s.103.

¹¹⁶ Belediye Gelirleri Kanunu, Mükerrer Madde 97.

¹¹⁷ Belediye Gelirleri Kanunu, Mükerrer Madde 97.

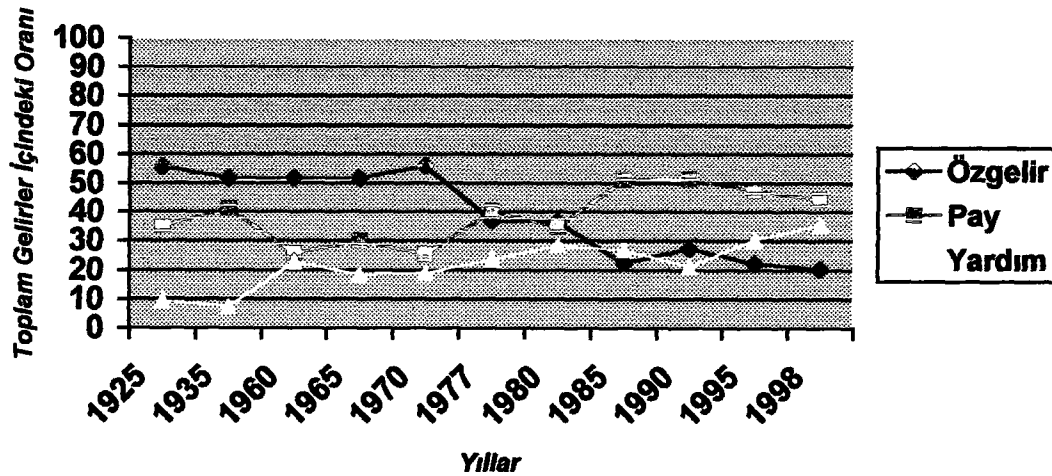
IV. BELEDİYELERİN MALİ YAPISININ ANALİZİ

Bir önceki bölümde belediyelerin mali yapısı hakkında yapılan açıklamalardan sonra, ilk olarak, ülkemizde belediyelerin bu gelir kaynaklarından ne kadar gelir elde ettikleri hakkında bilgi verilecek, daha sonra belediye harcamaları analiz edilecektir.

A. BELEDİYE GELİRLERİNİN ANALİZİ

Ülkemizde belediye gelirleri 1980'li yıllara kadar, özgelirler, merkezi idare tarafından ayrılan paylar ile yardım gelirlerinden oluşmakta iken, 1985 yılından itibaren borçlanma geliri de belediyelerin önemli gelir kaynağı haline gelmiştir. 1925 yılından 1998 yılına kadar belediye gelirlerinin yapısı, Ek Tablo 3'de ve buradaki verilere dayanılarak çıkarılan Grafik 2'de görülmektedir. Belediye gelirlerinin yapısı 1970'li yıllara kadar aynı düzende devam etmiştir. 1970'li yıllara gelene kadar, özgelirler belediyelerin en önemli gelir kalemini oluşturmuştur. Özgelirleri sırasıyla devlet gelirlerinden ayrılan pay gelirleri ile devlet yardımları izlemiştir. 1970'li yıllarda belediyelerin gelir yapısı değişmeye başlamış ve ilk kez özgelirler, toplam gelirlerin üçte biri düzeyine inerek, merkezi idareden aktarılan pay gelirlerinin gerisine düşmüştür. 1985 yılından sonra ise özgelirler, yardım ve borçlanma gelirlerinin de gerisinde kalmıştır. Bunun nedeni ise, belediyelerin iç ve dış mali piyasalardan borçlanmaya gitmeye başlamalarıdır¹¹⁸.

Grafik 2
Belediye Gelir Yapısı (1925-1998)



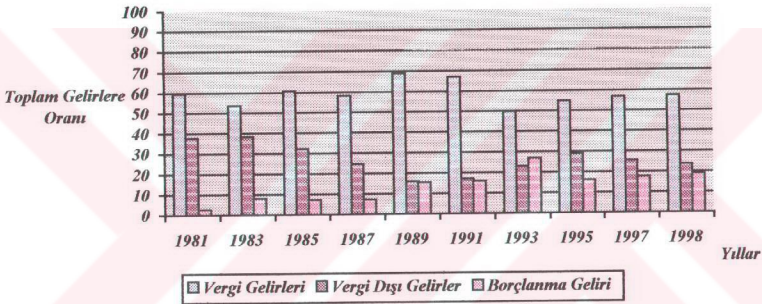
Kaynak: Ek Tablo 3'deki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹¹⁸ Birgül Ayman Güler, "Belediye Gelirlerinin Yapısı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, (Ocak 1994), ss.20-25.

1980 sonrası belediye gelirlerini Ek Tablo 4 ve 5 ile bu tablolardaki verilerden hareketle hazırlanan Grafik 3 yardımıyla inceleyebiliriz.

Belediyelerin toplam gelirleri 1981 yılında 77 milyar iken, 1998 yılına gelindiğinde 20.213 kat artarak 1566 trilyon liraya yükselmiştir. Aynı dönemde belediye gelirlerinin GSMH'ye oranı da %1'den %3'e çıkmıştır. Belediye gelirlerinde görülen bu artış da, belediyelere genel bütçeden ayrılan payın artırılmasının, Emlak Vergisi hasılatının belediyelere bırakılmasının ve borçlanma gelirlerinde görülen artışın etkisi büyüktür.

Grafik 3
Belediye Gelirlerinin Gelişimi (1981-1998)



Kaynak: Ek Tablo 4 ve 5'deki verilerden yararlanarak hazırlanmıştır.

Vergi gelirleri, belediyelerin en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır. 1980 öncesi belediye gelirlerinin %50 kadarı vergi gelirlerinden oluşmakta iken, 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı kanun ile vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı önemli miktarda artış göstererek 1981 yılında %60 düzeyine yükselmiştir. 1998 yılına gelindiğinde belediyelerin toplam gelirlerinin % 57'sinin vergi gelirlerinden oluştuğu görülmektedir. Vergi gelirleri GSMH'nin 1981 yılında %0.6'sını oluşturmakta iken, 1998 yılına gelindiğinde üç kat artarak %1.7'ye yükselmiştir.

Belediyelerin vergi gelirleri içerisinde en önemli kalemi, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar oluşturmaktadır. 1981 yılında toplam vergi gelirlerinin % 80'ini oluşturan pay gelirleri sürekli olarak artış göstermiş ve 1998 yılında %88 düzeyine yükselmiştir. Belediye vergilerinden biri olan Emlak Vergisi gelirleri, beyan dönemlerine tekabül eden yıllarda önemli bir gelir kaynağı olmasına

karşın, bir sonraki beyan dönemine kadar geçen 2-3 yıl içinde önemli miktarda düşüş göstermektedir. 1986 yılında toplam vergi gelirlerinin %16'sı Emlak Vergisi gelirlerinden oluşmakta iken, daha sonraki üç yıl içinde sürekli bir azalma göstermiş ve 1989 yılında %5'e düşmüştür. Beyan dönemi olan 1990 yılında, Emlak Vergisi gelirlerinde tekrar önemli bir artış yaşanmış ve toplam vergi gelirlerinin %10'u düzeyine yükselmiştir.

Belediyelerin ikinci önemli gelir kalemini, vergi dışı gelirler oluşturmaktadır. Belediyelerin vergi dışı gelirleri 1981 yılında toplam gelirlerin % 63'ünü oluşturmakta iken, "1998 yılına gelindiğinde %41 seviyesine gerilemiştir. Harcamalara Katılma Payı Gelirleri, vergi dışı gelirler içerisinde en düşük hasılatı sağlayan gelir kalemini oluşturmaktadır. Harcamalara Katılma Payları'nın sınırlı uygulamaları bulunmaktadır ve maliyeti yüksek, verimi düşük bir gelir kaynağıdır. Yapılan harcamanın(yol, su, kanalizasyon için) düşük bir yüzdesi, hizmet tamamlandıktan sonra taksitler halinde alınmaktadır. Bu yüzden Harcamalara Katılma Payı Gelirleri düşük seviyelerde kalmıştır ve belediyeler bu gelirden yeterince yararlanamamaktadırlar.

Belediyeler tarafından yönetilen kurumlar ile ekonomik işletmelerin yıl içinde elde ettikleri gelirler ve karlar,1990 sonrası belediyelerin vergi dışı gelirleri içerisinde en önemli gelir kalemi haline gelmiştir.Ek Tablo 4'den görüleceği üzere, 1981 yılında belediyelerin vergi dışı gelirlerinin %28'i belediyeler tarafından yönetilen kurum ve teşebbüs hasılatından oluşmakta iken, 1998 yılında bu oran %48.2'ye yükselmiştir. Kurum ve teşebbüs hasılatlarının GSMH'ye oranı, Ek Tablo 5'den de izlenebileceği gibi, üç kat artış göstermiştir ve %1'den %3'e yükselmiştir.

Belediyelerin borçlanma gelirleri, belediyelerin en önemli üçüncü gelir kalemidir. Borçlanma gelirleri, 1985 yılından itibaren önemli miktarda artış göstermiş ve devamlılık arz etmeye başlamıştır. 1985 yılına kadar sadece İller Bankası'ndan borçlanan belediyelerin, bu tarihten itibaren, büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte, ticari bankalardan ve dış mali piyasalardan borçlanmaya başladıkları görülmektedir. 1981 yılında sadece 1 milyar TL iç borçlanmaya giden belediyelerin, 1998 yılına gelindiğinde yaklaşık 306 trilyon TL borçlandıkları görülmektedir. Aynı dönem içinde belediyelerin borçlanma gelirleri, GSMH'nin %06 düzeyine yükselmiştir.

Belediye bütçe rakamları ile kesin hesaplarına bakılarak, belediye bütçelerinin ne derece gerçekçi hazırlanıp hazırlanmadığı hakkında bir fikir edinilebilir. Tablo 21’de 1980 sonrası belediyelerin bütçe rakamları ile kesin hesap rakamları karşılaştırılmıştır.

Belediyelerin gider bütçelerinin gerçekleşme yüzdesinin, gelir bütçesinin gerçekleşme yüzdesinden daha yüksek olduğu görülmektedir. Belediye gelirlerinin gerçekleşme yüzdesi %79 civarında iken, belediye giderlerinin gerçekleşme yüzdesi ortalama %85 civarındadır.

Tablo 21
Belediye Bütçeleriyle Kesin Hesapların Karşılaştırılması (1980-1998)
(Bin TL)

YILLAR	GELİRLER			GİDERLER		
	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme Yüzdesi	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme Yüzdesi
1980	80.297.562	52.171.728	64.97	80.297.562	66.381.117	82.67
1981	106.326.464	76.798.702	72.23	106.326.464	82.938.784	78.00
1982	145.116.145	91.281.935	64.90	145.116.145	103.548.895	71.36
1983	192.238.582	150.649.267	78.37	192.238.582	161.330.869	83.92
1984	260.730.264	242.587.620	93.04	260.730.264	239.087.322	91.70
1985	554.723.294	547.427.620	98.68	554.723.294	498.977.473	89.95
1986	1.233.611.319	1.128.332.978	91.47	1.233.611.319	1.072.703.848	86.96
1987	2.063.151.504	1.622.106.892	78.62	2.063.151.504	1.735.147.927	84.10
1988	2.862.493.073	2.573.188.432	89.89	2.862.493.073	2.755.938.874	96.28
1989	4.337.941.834	3.567.517.235	82.24	4.337.941.834	3.846.628.249	88.67
1990	9.134.001.282	11.544.344.421	70.85	9.134.001.282	6.973.301.417	76.34
1991	17.868.206.415	11.544.344.421	64.61	17.868.206.415	12.935.149.770	72.39
1992	30.133.490.872	21.554.407.521	71.53	30.133.490.872	26.374.679.816	87.53
1993	60.766.949.560	48.569.090.080	79.93	60.766.949.560	56.526.407.854	93.02
1994	109.908.581.656	93.499.295.891	85.07	109.908.581.656	99.512.409.416	90.54
1995	229.368.135.073	178.076.200.285	77.64	229.368.135.073	190.099.170.216	82.88
1996	398.725.095.788	362.098.528.000	90.81	398.725.095.788	383.805.683.000	96.25
1997	765.213.880.000	X	X	765.213.880.000	X	X
1998	1.770.097.829.000	X	X	1.770.097.829.000	X	X

(X):Kesin hesap rakamları bulunamamıştır.

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanarak hazırlanmıştır.

Belediyelerin gelir bütçeleri kesin hesaplarla karşılaştırıldığında, belediye gelirlerinin gerçekleşme yüzdesinde sürekli bir iyileşme görülmemektedir ve istikrarsız bir durum vardır. 1985 yılında belediyelerin gelir tahsilatı, hedeflenen miktarın %98’ine ulaşmıştır

Belediye gelir bütçelerinin gerçekleşme yüzdesinin giderlere göre daha düşük bir seviyede olmasının nedenlerinden biri, belediyelerin harcama paylarına katılma payı gelirlerini tahsil etmekte isteksiz olmalarıdır. Söz konusu gelirler, düşük miktarda olması nedeniyle, bazı belediyeler söz konusu gelirleri toplamakta isteksiz

davranmaktadırlar. Diğer bir nedeni ise, belediyelere merkezden aktarılan paylarda yapılan kesintilerdir. Ayrıca belediyelerin, vergi gelirlerini idare ve tahsil edecek yapıyı ve organizasyonu oluşturamamış olmaları nedeniyle de, belediye gelir bütçelerinin gerçekleşme oranında bir azalma ortaya çıkmaktadır.

B. BELEDİYE GİDERLERİNİN ANALİZİ

Belediye giderleri, belediye görevlerinde yapılan ayrıma paralel olarak, zorunlu ve isteğe bağlı giderler olarak ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, zorunlu görevlerini yerine getirmeden isteğe bağlı görevler için harcama yapamamaktadırlar.

Belediye nüfusunun ve kentleşme hızının artması sonucu meydana gelen hizmet talebindeki artışı ve teknolojik gelişme nedeniyle artan hizmet maliyetlerini karşılamak amacıyla yapılan harcamalar, belediyelerin iradi giderleri arasında yer almaktadır. Bunun yanısıra belediye giderleri, kendi iradeleri dışında başka makamlar tarafından alınan kararlar sonucunda artış göstermektedir. Merkezi idarenin memur personeline ödenen maaşlarda yapılan artışların, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na bağlı belediye personeli için de uygulanıyor olması bunun bir örneğidir. Bu durum, belediye personel harcamalarını belediye idaresinin istemi dışında artırmaktadır.

Belediye giderlerinin istem dışı artmasına yol açan diğer bir neden ise, çeşitli yasalarla belediyelerin başka idarelere pay vermek zorunda tutulmalarıdır. Verem Savaş Derneği Payı, Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Payı, Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu Payı, belediyelerin diğer kurumlara verdikleri paylardan bazılarıdır.

1980 sonrasında belediye giderleri, çoğalan kent nüfusu ve bu nüfusun talep ettiği hizmetlere bağlı olarak artış göstermiştir. Bu artış, belediye gelirlerindeki artışa paralel olarak büyük miktarlara ulaşmıştır. Tablo 25'den de görüleceği üzere belediyelerin toplam harcamalarının GSMH'ye oranı 1981 yılında % 0,8 iken, 1998 yılına gelindiğinde %3,3'e yükselerek 1,78 katrilyona ulaşmıştır. Bunun yanısıra belediye harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı da artış göstermiştir. 1981 yılında toplam kamu harcamalarının %6.1'i belediyeler tarafından yapılmış iken, 1998 yılına gelindiğinde bu oran %11,3'e yükselmiştir.

Belediye harcamaları, belediye bütçesinde Cari (Güncel), Yatırım ve Sermaye Teşkilî ve Transfer Harcamaları olarak üçlü bir ayrıma tutulmuştur. Tablo 22'den

görüreceği üzere, 1980 sonrası dönemde cari harcamalar, toplam harcamaların yarısından fazlasını (%51,7) oluşturmuştur. Cari harcamalar 1981 yılında toplam harcamaların %67,4'ünü oluşturmakta iken, 1998 yılına gelindiğinde bu oran %34,3'e düşmüştür.

Tablo 22
Belediye Harcamalarının Oransal Dağılımı ve Toplam Kamu Harcamaları Ve GSMH İçindeki Payı

	1981	1983	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Ort.
Cari Harcamalar	67.4	65.4	61.1	61.9	52.2	38.3	39.1	39.5	56.4	65.4	60.6	55.0	52.0	48.2	47.4	46.5	36.4	34.3	51.7
Yatırım Harcamaları	20.5	22.4	21.4	25.5	31.9	38.5	41.2	40.5	21.6	17.1	18.3	22.8	24.4	22.5	24.3	29.9	31.8	33.7	27.1
Sermaye Teşkilî Ve Transfer Harcamaları	12.1	12.2	15.5	12.6	15.9	23.2	19.7	20.0	22.0	17.5	21.1	22.2	23.8	29.3	28.3	23.6	31.8	32.0	21.2
Belediye Harcamaları / Toplam Kamu Harcamaları	5.4	6.3	9.7	6.3	9.3	13.0	13.7	13.1	10.1	10.4	9.9	11.8	11.6	11.1	11.1	9.7	9.5	11.3	10,2
Belediye Harcamaları/ GSMH	0.8	1.2	1.0	1.1	1.5	2.1	2.3	2.1	1.7	1.7	2.0	2.3	2.8	2.6	2.4	2.6	2.6	3.3	2.0

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap ve bütçe rakamlarına dayanarak hesaplanmıştır.

Cari harcamaların ve toplam belediye harcamalarının en büyük kısmını ise personel harcamaları oluşturmaktadır. Ek Tablo 6'dan görüleceği üzere, 1981 yılında toplam belediye harcamalarının % 48,4'ü personel harcamalarına yapılmış iken, 1996 yılında bu oran % 32 olarak gerçekleşmiştir. Belediye personel harcamalarına ilişkin bu oranlardan görüleceği üzere, belediye personel harcamalarının bütçe gelirlerinin % 30'unu aşamayacağına ilişkin Belediye Kanunu'nun 117. maddesine uyulmamaktadır. Personel harcamaları bakımından dikkati çeken bir husus da, belediye personel harcamalarının belediyelerin yatırım harcamalarından fazla olmasıdır. 1981 yılında yatırım harcamalarının 1,3'ü katında kadar personel harcaması yapılmışken, 1996 yılına gelindiğinde yatırım harcamalarından beş trilyon TL daha fazla personel harcaması yapıldığı görülmektedir.

Belediye yatırım giderlerini incelediğimizde, 1981 sonrasında toplam belediye harcamalarının ortalama %27,1'ini oluşturduğunu görmekteyiz. 1990 sonrasında belediyelerin cari harcamalarında yaşanan azalmaya paralel olarak, yatırım harcamalarında istikrarlı bir artış trendi oluşmuş ve 1998 yılı itibariyle yatırım

harcamalarına 569 trilyon TL kaynak ayrılmıştır. Yatırım harcamaları içindeki en büyük harcama kalemini ise Yapı,Tesis ve Büyük Onarım Giderleri oluşturmaktadır. 1998 yılında toplam yatırım harcamalarından Yapı Tesis Ve Büyük Onarım Giderlerine %83 kadar pay ayrılmıştır.

Belediye bütçeleri içerisinde Sermaye Teşkili Ve Transfer Harcamaları önemli bir paya sahiptir ve miktarı giderek artmaktadır. 1981 yılında toplam harcamalar içerisinde %12,1'lik paya sahip olan Sermaye Teşkili Ve Transfer Harcamaları, 1998 yılına gelindiğinde toplam harcamaların %32'si düzeyine ulaşmıştır. Sermaye Teşkili Ve Transfer Harcamalarında yaşanan bu artış, 1985 sonrası belediye borçlanmalarındaki artışa bağlı olarak yapılan borç ödemelerinden kaynaklanmıştır. 1981 yılında Sermaye Teşkili Ve Transfer Harcamalarının %35,6'sı borç ödemelerine yapılmakta iken, bu oran 1990 yılında %54,4 olarak, 1996 yılında ise %30,8 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılında belediyeler, borç ödemeleri için bütçelerinden 115 trilyon TL ayırmışlardır.

Belediyelerin gider bütçelerinin gerçekleşme oranlarında, gelir bütçelerinin aksine, yüksek oranlarda iniş ve çıkışlar yaşanmamış ve ortalama %85 civarında seyretmiştir. Belediye gider bütçelerinin gerçekleşme oranının bu derece yüksek olmasının en önemli nedeni, belediyelerin bazı harcamaları yapmasının kanunlarla zorunlu tutulmuş olmasıdır. Ayrıca belediye personelinin devlet personel rejimine tabi olması sonucu, belediyelerin personel harcamalarında belediyelerin iradeleri dışında büyük artışlar meydana gelmektedir ve tahminlerin üzerinde personel harcaması yapılmaktadır. Bu faktörler, belediye gider bütçelerinin gerçekleşme oranını artırmıştır.

Özetle; belediye harcamaları içerisinde cari harcamaların azalma eğilimi göstermesine karşın en büyük harcama kalemi olduğu ve Sermaye Teşkili Ve Transfer Harcamalarının belediye harcamaları içerisindeki payı giderek arttığını görülmektedir. Ayrıca belediye harcamaları içerisinde en fazla harcamanın personel harcamalarına yapıldığını ve transfer harcamaları ile personel harcamalarına yapılan giderlerin, belediyelerin yatırım harcamalarını ve yerel nitelikli mal ve hizmet üretimi olanaklarını kısıtladığını söyleyebiliriz.

V. BELEDİYE LERİN MALİ SORUNLARI VE NEDENLERİ

Belediyelerin mali sorunlarının bir kısmı belediyelerin görev ve gelir yapısından, diğer bir kısmı ise ülkenin içerisinde bulunduğu ekonomik ve sosyal şartlardan meydana gelmektedir. Ülkenin milli gelirinin düşük olması, bölgeler arası gelişmişlik farkından doğan göç olgusu, hızlı nüfus artışı ve nüfusun büyük kısmının belediye sınırlarında yaşamaya başlaması, belediyelerin mali sorunlarını artırıcı etkenler olmuştur. Aşağıda, belediyelerin içerisinde buldukları mali sorunların nedenleri maddeler halinde verilmiştir.

➤ Belediyelerin mali sorunlarının temel nedeni olarak, gelir kaynaklarının yetersiz olduğunu söylemek doğru değildir. Gelir kaynaklarının yetersizliği yanısıra, belediyelerin, mevcut gelir kaynaklarını doğru alanlarda kullanmamaları da belediyelerin içinde buldukları mali sorunların ortaya çıkmasında önemli bir yer tutmaktadır. Ek Tablo 6'dan görüleceği üzere belediyelerin cari harcamaları devamlı olarak yatırım harcamalarından fazla olmuştur. Bunun sonucunda 1980 sonrası belediyelere yeni gelir kaynakları verilmesi ve gelirlerinde önemli bir artış sağlanmış olmasına karşın, yeni görevler verilmemesine rağmen, birkaç yıl içinde belediye gelirleri tekrar yetersiz kalmıştır¹¹⁹.

Belediyeler elde ettikleri gelirleri harcarken, savurgan davranmakta, gelirlerden çok harcama yapmaktadırlar. Ayrıca, belediyelerde gelirlerin doğru alanlarda etkin ve verimli kullanımını sağlayacak fayda- maliyet analizlerine, performans ölçümlerine yer verilmediği, diğer bir ifade ile belediyelerde mali yönetim anlayışı¹²⁰ oluşturulmadığı için, belediyeler mali sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.

➤ Genel Bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın % 6'lık kısmı belediyeler arasında, İçişleri Bakanlığı tarafından bildirilen son nüfus sayımına göre dağıtılmaktadır. Payların dağıtımında nüfus kriteri yanısıra başka kriterlere bakılmaması, belediyeler arasında eşitsizlik yaratmakta ve bazı belediyeleri mali açıdan güç durumda bırakmaktadır.

¹¹⁹ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü Ve Bugünü (Türkiye Örneği)", VII. Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ. 23.05.1991 Marmaris. s.48.

¹²⁰ Özhan Çetinkaya, "Belediyelerde Mali Yönetimde Etkinlik, Verimlilik ve Bütçenin Önemi", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Yıl:50, Sayı:591, (Ocak 1995), s. 27.

Ülkemizde nüfus sayımı Ekim ayı sonunda yapılmaktadır. Ancak, turistik belde belediyelerinde ise nüfus sayımı yapıldığı zaman kış nüfusunun az olmasına karşın, yaz aylarında belediyenin nüfusu büyük miktarlara ulaşmaktadır. Büyük nüfus kitlesine hizmet sunma zorunluluğunda kalan turistik belediyeler, bütçeden ayrılan payın yetersiz kalması nedeniyle mali açıdan güç durumda kalmaktadırlar. Ayrıca, üniversitelerin, iş yerlerinin, alışveriş merkezlerinin bulunduğu yerlerde bulunan belediyeler, yerleşik nüfusunun çok üzerinde bir halk topluluğunda hizmet vermek zorunda kalmaktadırlar. Bu durum, adaletsizliğe yol açmakta ve söz konusu belediyeyi mali sıkıntıya sokmaktadır.

➤ Belediye sınırları içerisinde dışsal maliyetler doğuran mal ve hizmetlerin varlığı, belediyelerin görevlerini yerine getirmek için ayırdığı kaynakların artmasına ve belediyelerin mali açıdan güç duruma düşmesine yol açmaktadır. Örneğin belediye sınırları içindeki fabrikaların çevreye saçtıkları kirli sular ve dumanlar, belediyelerin çevre temizleme hizmetini yerine getirmek için ayırdıkları kaynakların artmasına ve belediye gelirlerinin azalmasına yol açmaktadır¹²¹. Ayrıca büyük ölçekli gelişmiş belediyelerin çevresinde bulunan belediyeler, büyük kent belediyelerinin hizmetlerinden yararlanmalarına karşın bu hizmetlerin bedelini ödememekte, yarattıkları maliyetlerin karşılamamaktadırlar. Bu durum, büyük belediyelerde küçük ölçekli belediyeler tarafından sömürülmesine ve mali açıdan güçsüz düşmesine yol açmaktadır¹²².

➤ Ülkemizde belediye sayılarında görülen artış, belediyelerin mali sorunlarla karşılaşmasında önemli bir yer tutmaktadır.

Köyler, imece ve salmanın yarattığı mali yükten kurtulmak ve merkezi idarenin vergi gelirlerinden yararlanmak amacıyla belediye olmak için çaba sarf etmektedirler. Belediye kurulması için gerekli nüfus ölçütünün 2000 olması, köyleri, çeşitli hilelere başvurarak bu sayıyı aşmaya yöneltmiş ve birçok küçük ölçekli belediye kurulmuştur. Ayrıca son yıllarda il sayısının artması, bu illerde ilçelerin oluşmasına ve bu ilçelerde de nüfusa bakılmaksızın belediye kuruluyor olması belediye sayısını artırmıştır. Tablo 1'de

¹²¹ 1993 yılında yürürlüğe giren Çevre Temizlik Vergisi, bu kirliliğin yol açtığı zararları telafi etmede belediyelere yeterli kaynak sağlamamıştır. Katı atıklar için 2001 yılında alınacak aylık Çevre Temizlik Vergisi'nin maksimum tutarı yaklaşık 50 milyon civarındadır. Alınacak bu vergi, fabrikaların yol açtığı kirliliği ortadan kaldırmak için yeterli olmamaktadır.

¹²² Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırmlı, **Belediyelerin Mali Yönet.....a.g.e.**, s. 16.

verildiği üzere 1985 yılında belediye sayısı 1703 iken, 2001 yılı Haziran ayı itibariyle bu sayı % 88,8 artarak 3216 belediyeye ulaşmıştır.

Belediye sayısında görülen bu artış, bir taraftan merkezi idare tarafından yardımların yapılmasını zorlaştırmakta, diğer taraftan ulusal kaynakların küçük dilimler halinde kullanılmasına yol açmaktadır. Belediye sayısı arttıkça, devlet tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın miktarı azalmakta ve belediyeler mali açıdan güçsüz duruma düşmektedirler.

➤ Ülkemizde belediyelerin önemli bir kısmının (% 62,8) küçük ölçekli olarak tanımlanan ve nüfusu 5.000'in altında bulunan belediyelerden oluşması, belediyelerin rasyonel, ekonomik ve verimli hizmet üretimini engellemektedir. Küçük ölçekli belediyeler, hizmet sunumunda ölçek tasarruflarının ortaya çıkmasını engellemekte ve maliyet tasarrufu sağlayamamaktadır. Sunulacak hizmetler ve yapılacak yatırımlar için normalinden daha fazla kaynak kullanılmaktadır. Ekonomik hizmet üretimi için gerekli ve yeterli ölçek oluşturulmadığı için, hizmetler pahalıya mal olmaktadır. Ayrıca, gelir kaynaklarının ve örgüt yapısının küçük ölçekli belediyelerde yetersiz olması, eğitim görmüş nitelikli personel ve bürokratin belediyelerde bulunmasını engellemekte ve bu durum mevcut kıt kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayacak tedbirlerin alınmasını engellemektedir¹²³.

Küçük ölçeğin yarattığı diğer bir sorun ise, küçük ölçekli belediyelerin gelir kaynaklarının büyük ölçekli belediyelere göre zayıf olması ve bu belediyelerin yeni yatırımlar için yeterli kaynak ayıramamasıdır. Gelirlerinin büyük kısmı, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paydan oluşmaktadır. Bu gelirin önemli bir kısmı, personel harcamalarını karşılamak için kullanılmakta ve yeni yatırımların yapılması mümkün olmamaktadır¹²⁴.

➤ Ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere yapılan şartlı ve şartsız yardımlardan objektif kriterler bulunmamaktadır ve yardım yapan bakanlıklar ve

¹²³ Selçuk Yalçındağ, *Kırsal Kalkınma Projeleri İle Yerel Yönetimler Arasında İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar*, Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Sonuçları, 1992, s. 31.

¹²⁴ Aykut Polatoğlu, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:9. Sayı:1, (Ocak 2000), s. 8.

diğer idari birimler arasında eşgüdüm sağlanamamıştır.Yardımlarda bir bütünlüğün bulunmaması, tekerrür, adaletsizlik ve kayırmalara yol açmaktadır¹²⁵.

Belediyelere yapılan yardımlardan yararlanmak için yerine getirilmesi gereken prosedürler çok fazladır. Bütün belediyeler, yardımları almak için gerekli işlemleri izleyecek bir eğitilmiş personele sahip olmamakta ve bu yardımlardan yeterince yararlanamamaktadırlar. Ayrıca yapılan yardımların hepsi ayrı kanun, tüzük ve yönetmeliklere dayanmaktadır. Yapılan yardımlarda merkezde dağınıklık bulunmaktadır. Yardımlar 11 değişik idari birim tarafından ve 18 farklı kaynaktan yapılmaktadır. Yardımların dağıtılmasında objektif kriterlerin bulunmaması nedeniyle partizanlığa açık bir yapı mevcuttur¹²⁶ ve yardımların yapılmasında, yönetimde bulunan hükümetle aynı partiden olan belediyelerin şansı daha fazla olmaktadır.

Bazı belediyelerin birkaç bakanlıktan yardım alabilmesine karşılık, diğer belediyelerin hiç yardım alamaması belediyeler arasında yatay mali eşitliği bozmakta ve yardım almayan belediyelerin kaynak darboğazı ile karşılaşmasına yol açmaktadır.

➤ İller Bankası'nın belediyelerin uzun vadeli ucuz kredi ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalması, belediyelerin mali açıdan zor duruma düşmelerine yol açmıştır. İller Bankası'ndan verilen krediler, belediyelerin ihtiyaçlarını karşılamaya yetmemektedir. Bunun en önemli nedeni, belediyelerin altyapı yatırımı için 2380 sayılı Kanun'la genel bütçe vergi gelirlerinden belediye yatırımlarına ayrılmakta olan %3'lük payın bütçe kanunları ile % 2,30'a düşürülmesidir. Ayrılan payda yapılan bu kesintinin yanı sıra, Hazine kesintisi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kesintisi gibi kesintilerde, ayrılan payın % 35 ile % 60 kadar azalmasına yol açmıştır¹²⁷. İller Bankası, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylarla orantılı olarak kredi vermekte ancak bankanın öz kaynaklarından program dışı işlere uzun ve kısa vadeli kredi vermemektedir¹²⁸. Bu durum, belediyelerin nakit ihtiyaçlarını karşılamak için yüksek faizle İller Bankası dışındaki bankalardan ve yurt dışından borçlanmalarına

¹²⁵ Nihat Falay, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, (Nisan 1992), s. 5.

¹²⁶ Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:26, Sayı:1, (Mart 1993), s.49.

¹²⁷ Hamza Cantemir, " Belediyelerin Finansmanı Açısından İller Bankası", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, (Kasım 1999), Cilt:4, Sayı:11, s.25.

¹²⁸ Nihat Falay, "1980 Sonrası Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:5, (Eylül 1995), s.19.

yol açmıştır. Belediyeler, bu borçları ödemekte zorlanmış, belediyelerin hazine garantili borçlarını hazine üstlenmek durumunda kalmıştır. İller Bankasından aldıkları ve ödeyemedikleri borçların, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılmakta olan paylarından kesilmekte olması ise belediyelerin mali açıdan dar boğazla karşılaşmasına yol açmıştır.

➤ Belediyelerde mali planlama ve finansal yönetim anlayışının gelişmemiş olması, belediyelerde kaynak sorunlarına yol açmaktadır. Belediye yöneticileri hizmet sunarken, bir sonraki seçimde oy getirecek, seçmenleri tarafından destek görecektir altyapı yatırımlarına öncelik vermekte, belediyelerin öncelikli ihtiyaçlarına bakarak yatırım yapmamaktadırlar¹²⁹. Ayrıca seçim sonrasında belediyelerde yerine getirilecek hizmetler için yeniden plan ve projelerin yapılması, hizmetlerde devamlılığı engellemekte zaman ve kaynak tasarrufuna yol açarak belediyeleri mali açıdan güçsüz durumda bırakmaktadır.

➤ Belediyeler ile merkezi idare arasında görev bölüşümünün net olmaması, belediyeleri mali açıdan güçsüz durumda bırakmışlardır. Belediyelerin görev ve yetkileri konusunda tam bir belirginlik bulunmamaktadır. Niteliği itibari ile yerel düzeyde üretilmesi ve sunulması gereken birçok hizmet, merkezi idare tarafından yapılmaya başlanmış, buna karşın belediyeler, çöp toplayan birimler haline gelmiştir. Örnek olarak A. B. D. 'de ve Avrupa'da pasaport, nüfus, kent trafiğinin düzenlenmesi, sağlık, çevre, kültür, eğitim gibi doğrudan yerel halkı ilgilendiren birçok önemli görevlere ilişkin karar alma ve yürütme yetkisi, belediyelere aittir¹³⁰. Buna karşın ülkemizde, belediyelerin sorumluluğunda olması gereken benzer nitelikteki görev ve hizmetler, belediyelerin yetkileri dışında bırakılmıştır. Belediyelerin bu hizmetleri sunamaması, bu alanlardan gelir elde etmesini engellemektedir. Ayrıca belediye hizmetlerinin merkezi idare tarafından üstlenilmeye başlanması, belediyeler üzerindeki idari ve mali vesayeti artırmakta¹³¹ ve belediyeleri merkezi idareye bağımlı kılmaktadır. Bu ise belediyelerin mali özerkliğini zedelemekte ve mali açıdan güçsüz bırakmaktadır.

¹²⁹ Ahmet Ulusoy ve Kadir Topal, "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:414, Yıl:69, (Mart 1997), s. 207.

¹³⁰ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, TÜSİAD- T/95 - 9/184, 1995, s. 33.

¹³¹ Oral Karaosmanoğlu, *21. Yüzyıla GİRERKEN Belediyelerimiz (Sorunlar - Çözümler)*, TBD Konrad Adenauer Vakfı, 27 Aralık 1993 Ankara Sempozyumunda yaptığı konuşma. s. 71.

➤ Ülkemizde belediyelere halk katılımı yetersiz düzeydedir. Belediyelerden hizmet talep eden ancak, hizmetin yetersiz yerine getirilmesi halinde bunun hesabını sorgulamayıp, sadece yakınan bir halk kitlesi bulunmaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan halk, belediye sorunlarına duyarlı değildir.

Halkın yerel yönetime katılımını sağlayan tek imkan, beş yılda bir yapılmakta olan seçimlerde belediye başkanı ile belediye meclis üyelerini seçme şansıdır. Ancak bu seçimlerde de, meclis üyeleri partilere göre, listeler halinde aday gösterilmekte ve yerel seçmen kitlesi, adaylardan çok, partilere oy vermektedirler. Meclis üyeleri, mahallelere göre aday gösterilip seçilmediği için yerel halk, meclis üyeleri ile kendisi arasında bir ortak nokta bulamamakta ve bu da belediyelerde halk katılımını engellemektedirler¹³². Ayrıca ülkemizde merkezîyetçi yönetim geleneğinin varlığı, belediye halkının, yerel düzeyde çözülebilecek nitelikteki sorunları dahi merkezî idarede çözüm aramalarına yol açmıştır. Avrupa'da belediyeleri verdikleri paralarla destekleyen ve daha sonra da bu paraların nerelere harcandığını sorgulayan bir halk bilinci oluşmuştur¹³³. Ülkemizde ise belediye yönetiminin tepeden inme ve taklit olarak getirilen kuruluşlar olması, belediye halkının belediyelerini sahiplenmemesinde ve destek sağlamamasında etkili olmuştur.

➤ Belediyelerin içerisinde buldukları mali sıkıntıları aşmak amacıyla aldıkları borçlar, belediyelerin mali sorunlarını artıran önemli bir etken olmuştur. Alınan borçların büyük miktarlara ulaşması, belediyelerin borçları ödeyememelerine ve mali sorunlarının artmasına yol açmıştır. Yatırımların finansmanı için İller Bankası'ndan kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanan belediyelerin, borç gelirlerini personel harcamalarının finansmanı ve benzeri cari harcamaların finansmanında kullanmaları sonucu, bankaya olan borçlarını ödemekte zorlanmışlar ve ödeyemedikleri borçlar belediyelerin Genel Bütçeden alacakları paylardan kesilmiştir. Bu durum belediyelerin Genel Bütçeden alacakları payların önceden bitmesine yol açmıştır.

Belediyelerin cari harcamaları karşılamak için de borçlanmaları, gelir kaynaklarını artırıcı tedbirler aramaksızın, mevcut gelirlerini kullanırken rasyonel ve tutumlu davranmamalarına yol açmıştır. Borçları ödemekte zorlanan belediyeleri

¹³² Korel Göymen, "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı: 4. (Aralık 1999), s. 11.

¹³³ Selçuk Yalçındağ, " 21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar- Çözümler)", Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Sempozyumunda yapılan konuşma (27 Aralık 1993 Ankara), s.83.

rahatlatmak amacıyla 1965-1971-1975 ve 1992 yıllarında borçların silinmesi ve ya ertelenmesi, belediyelerin tekrar çıkabilecek bir af beklentisiyle borçlarını artırmalarına ve rasyonel kullanmamalarına yol açmıştır. Borç ertelemesi ya da silinmesi uygulamaları, belediyeler arasında mali dengesizliğe yol açmıştır. Bazı belediyelerin borçlarının ertelenmesine karşın bazı belediyelerin borçlarının silinmesi adaletsizlik yaratmıştır. Ayrıca az borçlanan belediyeler ile çok borçlanan ancak, kaynaklarını rasyonel kullanmayıp aldıkları borçları ödeyemeyen belediyeler lehine, yatay mali eşitlik bozulmuştur.

➤ Hızlı kentleşme ve bunun sonucunda meydana gelen belediye içindeki nüfus yoğunluğunun artışı, belediyelerde mali sorunlara yol açan en önemli yapısal etkenlerdendir. Tarımda makineleşmenin başlanması yanısıra kırsal alandaki nüfusun artması ile mülkleri azalan insanlar, iş olanakları ve ücretlerin kırsal alanlardan daha yüksek olan büyük kentlere göç etmeye başlamışlardır¹³⁴. Nüfusu artan kentlerde toplu taşımacılık, altyapı hizmetleri, çevre sağlığı gibi temel hizmetlere olan talep önemli miktarlara ulaşmış ve belediyeler artan hizmet taleplerini karşılamakta zorlanmışlardır. Büyük göçler sonucu belediye sınırlarındaki yerleşimler belirli bir düzen içinde gerçekleşmemiş ve gecekondulaşma başlamıştır. Altyapı hizmetlerinin üstyapısı mevcut olan gecekondulara getirilmesi, normalinden üç kat daha maliyetli olmuştur¹³⁵. Bu durum belediyelerin yaptığı harcamaları artırmış ve belediyeleri mali açıdan güçsüz bırakmıştır.

➤ Belediyelerin özgelirleri arasında yer alan harcamalara katılma payları, belediye gelirleri içerisinde çok düşük bir paya sahiptir. Sınırlı uygulama alanı bulan bu gelir kaynağının maliyeti yüksek, verimi düşüktür. Yapılan harcamanın düşük bir yüzdesinin hizmet yapıldıktan sonra taksitler halinde alınıyor olması, belediyelerin bu gelirleri toplamakta isteksiz davranmalarına yol açmıştır. Harcamalara katılma paylarının bina ve arsaların vergi değerinin %2'sini geçemeyeceğine dair yasal engelin bulunması ve gayri menkullerin beyan edilen vergi değerinin zaten gerçek değerini yansıtmaması, harcamalara katılma payları gelirinin düşük kalmasına yol açmıştır.

¹³⁴ Nihat Falay, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları, Nedenleri*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, 1981, s. 135.

¹³⁵ DPT, *Büyük Belediyelerin Mali Sorunlarına Çözüm Teklifleri*, T.C.. Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Başkanlığı Planlama Dairesi Raporu, 1983, ss. 36-41.

Ayrıca katılma paylarının, hizmetin tamamlanmasından sonra iki yıl içerisinde dört taksitle alınıyor olması da tahakkuk ve tahsilatın düşük çıkmasına neden olmaktadır.

➤ Belediyelerin en önemli gelir kaynaklarından olan Emlak Vergisi'nden belediyeler, yeterince gelir sağlayamamaktadırlar. Emlak Vergisi'nin matrahını, oranını ve istisna ve muafiyetlerini belirleme yetkisinin belediyelere bırakılmamış olması, belediyelerin Emlak Vergisi'nden daha fazla gelir elde etmesini engellemiştir. Belediyelerin yerel düzeyde yaptıkları hizmetler sonucu gayri menkullerin değerlerinin artmasına karşın, bu rantların vergilendirilmesinde Bayındırlık Bakanlığı tarafından belirlenen bina inşaat metrekare fiyatlarına bakılıyor olması, kent rantlarının belediyelere kazandırılmasını engellemektedir¹³⁶.

Emlak Vergisi, 1998 yılında yapılan düzenlemeye kadar, enflasyona karşı duyarlı değildi ve beyan dönemini takip eden yıllarda getirisi azalıyordu. 1998 yılında yapılan düzenleme ile Emlak Vergisi'nin matrahı her yıl yeniden değerlendirilme oranı kadar artırılmaya başlanmış ve vergi oranları düşürülmüştür. Ancak, 11.08.1999 tarihinde çıkarılan 4444 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme sonucu, Emlak Vergisi matrahını yeniden değerlendirme oranı yerine, bu oranın yarısı kadar artırılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca 1998'e kadar emekli ve tek meskeni olan emekliler vergiden muaf tutulmakta iken, bu yıldan sonra bunların eşleri de vergiden muaf tutulmuştur. Bu uygulamalar belediyelerin Emlak Vergisi gelirlerini azaltmıştır.

➤ Belediyelerin harç gelirlerinin enflasyona karşı duyarsız olması, belediyelerin bu gelir kaynağından yetersiz gelir elde etmesine yol açmıştır.

Harç gelirleri, belediyeler tarafından belediye sınırları içerisinde kişilere sunulan özel bir hizmet ya da bir işin yapılmasına tanınan bir olanak nedeniyle alınmaktadır. Bu nedenle harçların yerel çapta düzenlenmesi gerekmektedir. Bu gelir kaleminin miktar ve oranının tüm ülkeyi kapsayacak şekilde Bakanlar Kurulu tarafından merkezden belirlenmesi, belediyelerin mali özerkliğine ters düşmektedir. Ülkemizde harçlar tarifeye bağlanmış ve en alt ve üst limitleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte, bu sınırlar içerisinde belediye meclislerine harç miktarlarını belirleme yetkisi verilmektedir. Maktu olarak belirlenen harç miktarlarının düzenli olarak artırılmaması,

¹³⁶ Selçuk Yalçındağ, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:26, Sayı:1, (Mart 1993), s.4.

enflasyon sonucu harç gelirlerinin çok düşük seviyede kalmasına yol açmıştır. Örnek olarak ülkemizde uygulanmakta olan Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı 75.000 TL'yi geçememekte, Sağlık Belgesi Harcı ise 2.000-6.000 TL olarak alınmaktadır. Bu miktarlar, belediyelerin harç gelirlerinin enflasyon karşısında ne kadar anlamsız kaldığının iyi bir örneğidir.

➤ Belediyelerin mevcut gelirlerinden başka kurumlara pay ayırmakla zorunlu tutulması belediyelerin mali açıdan zayıf düşmesine yol açmıştır. Verem Savaş Derneği Payı, Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu Payı, Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Payı, belediyelerin giderlerini iradeleri dışında artırmaktadır ve belediyeleri mali kaynaklarını azaltmaktadır.

➤ Belediyelerin görev yapısını belirleyen 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun aradan geçen zaman içerisinde yaşanan birçok değişikliğe rağmen, hiç değişmeden yürürlükte bulunuyor olması, belediyelerin merkezi idare ile olan hizmet bölüşümü ilişkilerini sekteye uğratmış ve belediyelerin mali açıdan sıkıntıya düşmesine neden olmuştur. Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde, 1930'lu yılların koşullarına göre belediyelere birçok görev verilmiş ve bu görevler belediyelerin gelirlerine göre sınıflandırılmıştır. Ancak söz konusu kıstasların aradan geçen 71 yıl içerisinde, günün koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmemesi, bu kıstasların anlamını yitirmesine yol açmıştır. Günümüzde belediyelerin hepsi kanunda sayılan görevleri yapmakla yükümlü kalmışlardır. Belediye gelirlerinin söz konusu görevlerin hepsini yerine getirmeye yetmemesi, belediyelerin sadece acil yapılması gereken işlere kaynak ayırmalarına ve yerine getirmelerine yol açmıştır. Bu ise belediyelerin sorumluluğunda olan görevlerin merkezi idare tarafından üstlenilmesine yol açmış, belediyelerin mali özerkliğini kısıtlayarak, merkezi idareye olan bağımlılığını artırmıştır.

➤ Belediyeler üzerinde yapılan vesayet denetimi, belediyelerin mali özerkliğini zedelemektedir. Atanmış kişilerin (Vali-Kaymakam) belediye bütçelerinde değişiklik yapması, gelirlerini azaltabilmesi, belediyeler üzerinde mali belirsizlik yaratmaktadır. Yapılan vesayet denetiminde belediye gelirlerinin harcamalarının sadece şekil şartlarına uygun olarak yerine getirilip getirilmediğine bakılmaktadır. Belediye kaynaklarının doğru alanlarda, verimli ve etkin olarak harcanıp harcanmadığı ise kontrol edilmemekte, performans denetimi yapılmamaktadır.

➤ 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan vergi, harç ve harcamalara katılma paylarından oluşan belediye öz gelirlerinin fiyat ve gelir hareketlerine az duyarlı olması ve verimsiz olması, belediyelerin özgelirlerinin azalmasına ve merkezi idareye bağımlılığın artmasına yol açmıştır. Belediye vergilerinin tarife ve oranları, merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi dışındaki belediye vergileri, verimsiz ve az gelir getiren vergilerdir. Örneğin; Eğlence Vergisi hasılatının %75'i, Kültür Bakanlığı'na verilmektedir. Haberleşme Vergisi ise sadece %1 oranında alınmaktadır. Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi ise çok geniş istisnaların bulunması ve havagazının artık kullanılmıyor olması nedeniyle çok az hasılat sağlamaktadır¹³⁷.

Belediyeler, özgelirlerinin yetersizliği sonucu, devlet yardımlarına ve borçlanmaya başvurmuşlardır, bu ise belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını artırarak, mali özerkliklerini azaltmıştır. Ayrıca, belediyelerin vergi koyma ve yerel sınırlar içerisinde tahsil edilen vergilere pay ekleme yoluyla gelir elde etme yetkilerinin olmaması, belediyelerin gelir yetersizliği ile karşılaşmalarına yol açmıştır. Yerel-gelirler üzerindeki yetkilerinin sınırlandırılmış olması (vergi, harç ve harcamalara katılma paylarının matrah, oran ve miktarını belirleme yetkilerinin olmaması) ve yeterli özgelirlere sahip olarak kendi mali planlamalarını yeterli derecede yapamıyor olmaları, belediyelerin yerel gelirlere gerektiği kadar önem vermemelerine ve toplamamalarına yol açmıştır¹³⁸.

Birçok belediye hizmetleri, siyasi kaygıların etkisiyle de, parasız yapılmakta ve hizmetten yararlananlardan vergi ve benzeri gelirler tahsil edilmemektedir.

VI. BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ülkemizde belediyelerin mali sorunlarının azaltılmasına yönelik yapılan çalışmalarda belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması yönüne ağırlık verilmiş, harcamaların etkin ve verimli kullanılması boyutu ihmal edilmiştir. Gelir kaynaklarının

¹³⁷ Özhan Çetinkaya, "Belediye Gelirleri İçerisinde Özgelirlerinin Yeri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Yıl:48, Sayı:559, (Mayıs 1992), s.236.

¹³⁸ Can Hamamcı, "Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu", *Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği*, Maliye Ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 1990/309, Ankara 1990, s.197.

artırılmasında ise genel bütçeden ayrılan payın artırılmasına daha çok önem verilmiş, buna karşın belediyelerin kendi özgelirlerini artırmaları, yeni gelir kaynakları yaratmaları yoluyla gelir sağlamalarına imkan tanınmamış ve merkeze bağımlı, merkezden aktarılan paraları harcayan belediyeler oluşturulmuştur. Aşağıda maddeler halinde belediyelerin mali sorunlarına yönelik çözüm alternatiflerine yer verilmiş ve çözüm olarak daha çok halk katılımı yoluyla sağlanacak yeni belediye modeline değinilmiştir.

➤ Belediye kaynaklarının harcamasında etkinlik, verimlilik kriterlerine yer verilmeli, ihtiyaçların öncelikleri dikkate alınmalıdır. Belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması, belediyelerin mali sorunlarına geçici bir çözüm sağlayacaktır. Belediye harcamalarında savurganlık önlenmediği, harcamaların verimli alanlara yapılmadığı takdirde, gelir kaynaklarının artırılması, belediyelerin mali sorunlarına tek başına çözüm getiremeyecektir. Belediyelerde kaynak israfını önlemek amacıyla, belediyede yapılacak yatırımlar, uzun dönemli nazım planlarına bağlanmalıdır¹³⁹. Diğer taraftan, belediye ve diğer kamu kuruluşları tarafından belediye sınırları içerisinde yapılacak hizmetler ile gelir kaynaklarının, zaman açısından birbiri ile uyumu sağlanmalıdır. Böylece, örneğin bir yolun benzer hizmetler için birkaç kez kazılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Bu sayede, belediye kaynaklarının israf edilmesinin önüne geçilerek, maliyet tasarrufu sağlanacaktır.

Ayrıca, hizmetin niteliği nedeniyle, geniş ölçekte üretilmesinin maliyet tasarrufu sağlayacağı yatırımların yerine getirilmesinde, belediyeler arası işbirliği sağlanmalıdır. Bu amaçla belediyeler arasında birlik kurulması teşvik edilmelidir.

➤ Yerel hizmetlerin finansmanına ve belediye yönetimine yerel halkın katılımının sağlanması, belediyelerin mali sorunlarının çözülmesi için alınması gereken yapısal tedbirlerdendir. Belediye hizmetlerinin sunulmasında, belediye halkına belediyede yaşamının bedeli ödettirilmeli, kent hizmetlerinin bedeline yerel halk ortak edilmelidir. Belediye tarafından sunulacak hizmetlerin finansmanına ortak edilen halk, belediyelerin mali kaynaklarının nerelerde harcandığının hesabını soracak ve etkili bir denetim sağlanarak, yerel kaynakların israf edilmesinin önüne geçilecektir.

¹³⁹ Ali Çakı, *Mahalli İdarelerin Özkaynakları ve Kaynakların Rasyonel Kullanımı*, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Yayını, No: Genel 431-APK 25, Ankara, 1988, s. 439.

➤ Belediyelerin mali yapısı genel bütçeden aktarılan paylara dayalı olmaktan çıkarılmalı ve öz gelirlerinin ağırlıkta olduğu bir yapıya kavuşturulmalıdır. Belediyelerin öz gelir yapısı, çok sayıda gelir kaleminden oluşmasına karşılık, bu gelir kalemlerinin verimi düşüktür ve az gelir sağlamaktadır. Bunun yerine belediyelere, verimi yüksek gelir kaynakları verilmelidir. Bunun yanı sıra, devlet tarafından toplanan vergilere belediyelerin ek oran eklemelerine olanak tanınmalıdır. Ayrıca vergi koyma, harç, resim, harcamalara katılma payı miktarlarını tespit etme yetkisi belediye meclislerine verilmelidir.

Yasal sınırlar içerisinde belediyelere vergi koyma yetkisinin verilmesi, belediyelerin farklı kaynaklardan gelir sağlamalarına ve gelir kaynaklarını daha verimli kullanmalarına yol açacaktır¹⁴⁰. Belediye yönetimi, sunacağı hizmetleri ve alacağı vergileri ortaya koyan projeler hazırlayarak seçmenlerin karşısına çıkacaktır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan halk, ne kadar fedakarlık ile hangi hizmetten yararlandığını bilerek, sunulacak hizmetlerin maliyetine ortak olacaktır¹⁴¹. Halk denetiminin önem kazanması ile birlikte yönetsel etkinlik ve verimlilik artacak¹⁴², kaynaklar daha rasyonel kullanılacaktır.

Sunulacak hizmetleri vergilerle finanse etmek zorunda olan belediyelere, hizmet-vergi dengesini sağlamaları için, yeni vergi koyma yetkisi tanınmalıdır¹⁴³. Örnek olarak, belediye sınırları içerisindeki doğalgaz tüketiminden bir Doğalgaz Tüketim Vergisi alınabilir¹⁴⁴. Bu vergiler, belediyelere ek gelir sağlaması yanı sıra, göç olayını da kısmen azaltarak, belediyelere mali açıdan rahatlık sağlayacaktır. Belediye halkının, belediye hizmetlerinin finansmanına katılıyor olması, burada ortaya çıkabilecek aşırı vergilemenin önüne geçecek ve bu sakıncayı önleyecektir.

➤ Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın dağıtımında, nüfusun yanı sıra başka yan kriterlere de bakılmalıdır.

¹⁴⁰ Halil Ürün, "21. Yüzyılda Yerel Hizmetlerin Sunumu: Gerçek Belediyecilik". *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:20, (Mart-Nisan 1998). s. 1112.

¹⁴¹ İlhan Tekeli, *Belediyecilik Yazıları*, IULA EMME Yayını, İstanbul, 1992, s. 184.

¹⁴² Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:4, (Temmuz 1992), s. 6.

¹⁴³ Muzaffer Sencer, "Belediyelerin Sorunlarına Toplu Bir Bakış", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:475-476. (Mayıs- Haziran 1985), s. 169.

¹⁴⁴ Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırıklı. *Belediyelerin Mali Yönetimi*, a.g.e., s.52.

Kalkınmada öncelikli yörelerin, ülkedeki milli gelirden az faydalanıldığı ve daha çok kamu hizmeti götürülmesi gerekliliğinden hareketle, bu bölgelerdeki belediyelere daha fazla pay verilmelidir.

Yaz nüfusu ile kış nüfusu arasında büyük farklılık oluşan turistik belde belediyelerine, belediyenin turistik hizmetlere kaynak ayrılabilmesi için pay dağıtımında daha fazla kaynak aktarılmalıdır. Diğer taraftan yerleşik nüfusun az olmasına karşılık üniversiteleri, işyerleri ve alışveriş merkezlerini içermesi nedeniyle büyük nüfus kitlelerine hizmet sunma durumunda kalan belediyelere, pay dağıtımında, daha fazla pay ayrılmalıdır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımında ayrıca, belediye sınırları içindeki yolların uzunluğu, okuyan çocuk sayısı dikkate alınmalıdır. Üniversitelerin, ortaöğretim ve ilköğretim okullarının, kreş, huzurevi, çocuk yuvalarının bulunduğu ve bu hizmetlerden faydalananların fazla olduğu belediyelere daha fazla pay verilmelidir¹⁴⁵.

➤ Devlet yardımlarının farklı kaynaklardan verilmesi uygulamasının kaldırılarak, tek bir kaynaktan yardımların yapılması sağlanmalıdır. Bağış ve yardımların ne zaman, hangi şartlara sahip belediyelere ne kadar yapılacağı açıkça düzenlenmeli, yasal kriterlere dayanmalıdır. Bu amaçla ülke çapında yardımların, bir pay dağıtım sistemi içerisinde kurulacak “ Mali Denge Fonu’ndan” yapılması sağlanmalıdır¹⁴⁶. Belediyelere, vergi koyma, vergi ve harçların miktar ve oranlarını belirleme yetkisi verildiği, halk katılımının sağlandığı bir ortamda, belediyelerin gelirlerinin hizmet sunumunda yetersiz kalması durumunda bu fondan yardım yapılmalıdır. Bu sayede, devlet tarafından yapılan yardımlarda partizanlığın önüne geçilir ve yardımların dağıtımında belediyeler arasında yatay mali eşitlik sağlanmış olur.

➤ Küçük ölçekli belediyelerin içerisinde buldukları mali sorunları gidermek amacıyla, ilk kez kurulacak belediyeler için yeni kriterler belirlenmeli ve belediye ölçeği büyütülmelidir. Belirlenen kriterlere uyum sağlayamayan mevcut belediyeler ise tüzel kişilikleri sona erdirilmeden birleşmeye yönlendirilmelidir. Mevcut belediyelerin tüzel

¹⁴⁵ Ziya Çoker, “Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:560-561, (Haziran – Temmuz 1992), s.288.

¹⁴⁶ Selçuk Yalçındağ, *21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz (Sorunlar – Çözümler)*, TBD Konrad Adenauer Vakfı, 27 Aralık 1993 Ankara Sempozyumunda yaptığı konuşma, s. 83.

kişiliklerini kaldırmak, belediyelerin köy statüsüne düşmesini ve devlet yardımlarından yoksun kalmasına yol açarak, belediyenin fakirleşmesi sonucunu doğurabilir. Avrupa'da 1950 sonrası belediyelerde ölçek büyütülmüş ve belediye sayısı Almanya'da %67, Norveç'de %41, İngiltere'de %76, İspanya'da %12 oranında azaltılmıştır¹⁴⁷. Belçika'da belediyelerin nüfus ölçütü yanısıra mekansal büyüklük ölçütü de genişletilmiştir. İsviçre'de, orta öğretim hizmetlerinin belediye tarafından sunulabilmesi için nüfus ölçütü yükseltılarak 8. 000'e çıkarılmıştır¹⁴⁸.

Büyük ölçekli belediye uygulaması, belediyelerin ölçek ekonomilerinden faydalanarak maliyet tasarrufu sağlamalarına ve bu sayede hizmet sunumunda gelişmiş teknolojileri kullanmalarına imkan tanır. Ayrıca kaliteli personel istihdam edilerek yönetimin kalitesi artacaktır. Diğer taraftan iş bölümü ve uzlaşma ve sonuçta verim artacaktır. Geniş ölçekli belediyelerde daha geniş bir parti çizgisi ve gönüllü kuruluşlar bulunur ve halkın yönetime katılımı artarak yönetsel saydamlık sağlanmış olur¹⁴⁹. Geniş ölçekte hizmet üretiminin sağladığı maliyet tasarrufu ve halkın belediye yönetimini denetim altında tutması sonucu belediyelerin kaynaklarını artırarak mali açıdan rahatlamış olacaktır. Diğer taraftan birkaç belediye sınırını kapsayan hizmetlerin sunulmasında küçük ölçekli belediyeler hizmet sunumunda işbirliği yaparak, ölçek ekonomilerden yararlanmaları sağlanmalıdır.

➤ Özellikle büyük belediyelerin mali sorunlarının en önemli nedenlerinden olan göç olayının engellenmesi gerekmektedir. Ancak, belediyeye olan göçün engellenerek, plansız şehirleşmenin, gecekondulaşmanın önüne geçmek için belediyelerin tek başına önlem alması, yeterli çözüm sağlamayacaktır. Belirli büyük belediyelere olan göçü engellemek için, ülke düzeyinde dengeli bir şehirleşme ve kalkınmanın sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla, ülkenin çeşitli yerlerinde yeni ticaret, sanayi ve tıp merkezleri oluşturulmalı¹⁵⁰, halkın büyük belediyelerden beklediği hizmetler, oluşturulan bu yeni yerleşim merkezlerinde karşılanmalıdır. Oluşturulacak bu yeni merkezler, belirli gelişmiş belediyelere olan göçün yönünü değiştirerek, söz konusu

¹⁴⁷ Geray, *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler ve.....* a.g.e., s.47.

¹⁴⁸ Nuri Tortop, "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:6, (Kasım 1995), s.23.

¹⁴⁹ M. Akif Özer, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine", *Türk İdare Dergisi*, (Mart 2000), s. 135.

¹⁵⁰ Mesut Yılmaz, "Belediyelerin Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran 1995), s. 484.

belediyelerin mali sorunlarını azaltacaktır. Bunun yanısıra belediyelere Bina İnşaat Harcı'nın miktarını artırma yetkisinin verilmesi ve kaçak konutların denetlenmesi ile birlikte, belediye sınırları içerisinde konutlaşmanın maliyetini artıracak ve göçü azaltıcı bir etki yapacaktır¹⁵¹.

➤ 1580 sayılı Belediye Kanunu günün koşullarına uygun olarak yeniden değerlendirilmeli ve anlaşılır bir dille yeniden yazılmalıdır. Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde sayılan görevler yeniden ele alınmalı ve işlerliğini yitiren görevler kaldırılmalı, ekonomik, sosyal ve teknik alandaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan yeni hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin görevler, belediyelerin görevleri arasına dahil edilmelidir. Örnek olarak, kent trafiğinin düzenlenmesi, eğitim, sağlık, çevre ve kültür hizmetleri, belediyelerin görevleri arasına dahil edilmelidir. Belediyeler arasında görev dağılımı yapılırken dikkate alınan ve belediyelerin yıllık gelirlerine göre getirilen 50.000 TL, 200.000 TL ve 500.000 TL'lik kıstaslar, enflasyon oranları dikkate alınarak günümüz koşullarına uyarlanmalıdır. Bu amaçla kıstaslar, 2001 yılı için yeniden belirlenebilir ve geçen zaman içerisinde belirli sürelerle (örneğin 5 yılda bir) gelir kıstasları yeniden ayarlanabilir.

➤ Belediyelerin personel harcamalarının fazlalığı, belediye gelirlerinin azalmasına ve belediyelerin yatırımlara kaynak ayıramamasına yol açmaktadır. Özellikle son yıllarda belediyelerde, geçici işçi istihdamı büyük boyutlara ulaşmıştır. Geçici işçi istihdamının süreklilik kazanmasının önüne geçilmeli ve bu amaçla geçici işçilerin, memur ve kadrolu işçi sayısına oranında bir sınırlandırma getirilmeli, geçici işçi sayısının alt ve üst sınırları belediyenin özelliğine uygun olarak belirlenmelidir¹⁵².

Belediye memur personelinin Devlet Memurları Kanunu'na tabi olması, belediye giderlerinin iradeleri dışında çok fazla artmasına yol açmaktadır. Bunu engellemek için belediyelerin memur personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında tutularak, ayrı bir personel rejimine tabi kılınmalıdır. Merkezi idare sadece, belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri ve mali kaynaklarını dikkate alarak, belediyeler tarafından uygulanacak yeni personel rejiminde memurların işe alınması.

¹⁵¹ Oğuz Oyan, "Kentsel Rantların Vergilendirilmesi", Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa Toplantısında Sunulan Tebliğ, (29 Temmuz 1992), Ankara, s. 213.

¹⁵² Merzeci, "Belediyelerde Personel Prob.....", a. g. m., s.418.

atanmaları, özlük hakları ile ilgili genel kriterleri belirlemelidir¹⁵³. Belediyelerin idaresine ve yerel harcamaların finansmanına yerel halkın katılımının sağlandığı bir ortamda, belediye yönetiminin gereğinden fazla personel istihdam etmesi sözkonusu olmayacaktır.

➤ Belediyelerin eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğunun sağlanması tek amaç olmamalı, yerel kaynakların verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığı incelenmelidir. İdari vesayet denetiminin, belediye idareleri üzerinde merkezi idarenin baskı aracı olarak kullanılmasının önüne geçilmeli, hizmetlerin yürürlüğe girmesini geciktirmemelidir. Bu amaçla işlem öncesi yapılan ve hizmetin yapılmasını geciktirici denetimden vazgeçilerek işlem sonrası çıktı, fayda ve maliyet ölçümlerine dayalı objektif yargı denetimine geçilmelidir¹⁵⁴. Ayrıca, belediyeler üzerinde yapılacak olan denetim, sunulacak hizmetin nasıl yapılacağı konusunda eğitici ve yol gösterici olmalı, danışmanlık hizmeti olarak ele alınmalı ve düzenlenmelidir¹⁵⁵. Merkezi idarenin yaptığı denetimin yanısıra, halkın yönetime katılımı sağlanmalı ve yerel halk tarafından denetim yapılmalıdır. Belediye hizmetlerini, verdikleri paralarla finanse eden yerel halk, bu paraların nerelerde harcandığının hesabını soracaktır ve bu denetim, merkezi idarenin yaptığı denetimden daha etkili olacaktır.

➤ Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın artırılması gerekmektedir. 1985 yılında belirlenen %8.55'lik pay 1999 yılına kadar uygulanmış, 1999 yılından itibaren ise %9.55 olarak uygulanmaya başlanmıştır. 1985 yılından günümüze kadar geçen süre içerisinde, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun ülke nüfusuna oranı %61.6'dan %79.5'e çıkmıştır. Ayrıca bu süre içerisinde 1513 yeni belediye kurulmuştur. Sınırları içerisinde daha fazla nüfusa hizmet sunmak zorunda kalan belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldıkları pay, yeni belediyelerin kurulması ile daha küçük dilimlere ayrılmış ve azalmıştır. Özgelirleri yetersiz olan ve gelirlerinin önemli bir kısmı devletten aldıkları paydan oluşan belediyelerin, üstlendikleri hizmetleri yerine getirmeleri ve yerel halkın mahalli nitelikteki ortak

¹⁵³ Hasan Özhan, "Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:403, (Haziran 1995), s. 43.

¹⁵⁴ Nuri Tortop, *21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi Ve Yerel Yönetim İlişkileri, Uluslararası Konferans (3-4 Aralık 1997 Manisa)* yaptığı konuşma, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Eğitim Projesi Yayını, 1997, s.73.

¹⁵⁵ M. Akif Özer, "Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:419, (Haziran 1998), s. 161.

medeni ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri amacıyla da belediyelerin, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden aldıkları payların artırılması gerekmektedir.

➤ Belediye harcamalarının kapsamı daraltılmalı ve belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde, belediye dışındaki kuruluşlara sözleşme ile yetki verilmesi uygulaması yaygınlaştırılmalıdır. Hizmetlerin fayda- maliyet analizleri yapılmalı ve alternatif hizmet üretim modellerine başvurulmalıdır¹⁵⁶. Başka kişi ve kurumlara yaptırılacak işlerde, rekabetin devreye girmesi ile hizmetin ucuza yaptırılması sağlanacaktır. Hizmetlerin bürokratik engellere takılmadan etkin ve verimli üretilmesi sağlanabilir. Ayrıca, bu hizmetlerin sunulması için gerekli personelin istihdam edilmesi sorunu ile karşılaşılmayacak ve maliyet tasarrufu sağlanacaktır.

➤ Belediye borçlarının yarattığı mali yükü engellemek ve yarattığı mali yükü azaltmak amacıyla, borçların vadesine miktarına yasal sınırlandırma getirilmelidir. Bu amaçla, yapımı uzun yıllar sürecek ve büyük finansman gerektiren yatırımlar için alınacak borçlar dışında, belediye yönetimi tarafından alınan borçların vadesi, belediye yönetiminin seçim süresi ile sınırlandırılmalıdır. Diğer taraftan alınan borçların miktarı, belediye bütçesinin yıllık toplam geliri ile veya belli bir yüzdesi ile sınırlı tutulmalıdır. Alınan borçların, özellikle dış borçların alımında bu borcu ödemek için belediyenin yeni gelir kaynakları yaratması zorunlu tutulmalıdır¹⁵⁷.

➤ İller Bankası belediyelerin finansman ihtiyacını karşılamakta yeterli bir kuruluş haline getirilmelidir. Bu amaçla İller Bankası, uzun vadeli ve düşük faizli kredi

¹⁵⁶ Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvurulabilecek alternatif hizmet üretim modelleri hakkında Bkz: Eyüp Zengin, " Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Kullanılan Başlıca Yöntemler", *Mali Hukuk Dergisi*, , Sayı:70, (Temmuz-Ağustos 1997) ss.38-58, Bülent Uçar ve İsmail Gökdeniz, " Özelleştirme İle Yerel Yönetimlerin Sorunları Çözülebilir Mi ?" *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, , Cilt:5, Sayı:4, (Nisan 2000) ss.16-28., Güneri Akalın, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, , Cilt:3, Sayı:6, (Kasım 1994) ss.15-27., Zeki Doğan ve Mustafa Dağ, "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:3, (Mayıs 1995), ss.47-64. Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinde Alternatif Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:382, Yı:61, (Mart 1989), ss. 17-58., Drew Horgan ve Sadun Emrealp, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, IULA – EMM EYEREL YÖNETİM EL KİTAPLARI DİZİSİ, Kent Basımevi, İstanbul, 1993., Kenneth J.Davey ve Sadun Emrealp, *Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi*, IULA – EMM EYEREL YÖNETİM EL KİTAPLARI DİZİSİ, Kent Basımevi, İstanbul, 1991., Sadun Emrealp, *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA – EMM EYEREL YÖNETİM EL KİTAPLARI DİZİSİ, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

¹⁵⁷ Güneri Akalın, "Türkiye'de Mahalli İdareler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, (Mart 1994), s. 22.

verebilecek bir yapıya kavuşturulmalı ve bu doğrultuda bankanın kredi fonksiyonları artırılmalıdır.

➤ Belediyelerin tahsil ettikleri harç miktarlarının maktu olarak belirlenmesi yerine, değer üzerinden ve nispi tarife ile alınmaya başlanmalıdır. Nispi olarak alınması mümkün olmayan harçların miktarları ise günün ekonomik koşulların göre ayarlanmalıdır. Daha sonraki yıllarda endekslemeye gidilmeli ve belediye harçlarının gerçek değeri üzerinden istenilen miktarda gelir elde edilmesi sağlanmalıdır. Harçların miktar ve tarifelerini belirleme yetkisi, belediye meclislerine bırakılmalıdır¹⁵⁸.

➤ Emlak Vergisi'nin, her yıl yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar artırılması yerine, yeniden değerlendirme oranı kadar artırılması sağlanmalıdır. Bunun gerçekleştirilememesi halinde, Emlak Vergisi oranları tekrar eski seviyesine yükseltilmeli ve muafiyet ve istisnalar azaltılmalıdır. Yerel nitelikli bir gelir kaynağı olması nedeniyle verginin oranını, matrahını, muafiyet ve istisnalarını belirleme yetkisi Belediye Meclislerine bırakılmalıdır¹⁵⁹.

➤ Belediyeler tarafından yerel halka sunulan yol, su gibi altyapı hizmetlerinin çok pahalıya mal olmasına karşın, bunların tahsilatında getirilen %2'lik yasal sınır yükseltilmelidir. Ayrıca, harcamalara katılma paylarının hesaplanmasında, gayri menkullerin vergi değerleri yerine rayiç bedelleri dikkate alınmalıdır. Bu sayede gayri menkulün gerçek değeri üzerinden harcamalara katılma payı alınmış olur ve mali açıdan belediyeler bu gelir kaynağından daha fazla gelir elde edebilirler. Diğer taraftan harcamalara katılma paylarının, hizmetin bitiminden sonra iki yıllık süre içinde taksitler halinde alınması uygulaması terk edilmeli ve ödenecek bedellerin tamamı, hizmet bitiminde peşin olarak¹⁶⁰ ya da en çok bir yıllık süre içerisinde tahsil edilmelidir.

➤ İlan Ve Reklam Vergisi'nden muaf tutulmakta olan ancak büyük fiyatlarla yerel radyo ve televizyonlarda yaptırılan ilan ve reklamlar, vergi kapsamına alınmalıdırlar. Yapılan ilan ve reklam bedelinin belirli bir yüzdesi, ilan ve reklamı yapan kuruluş tarafından belediyeye ödenmelidir. Bunun yanısıra,, ilan ve reklamlarda kullanılan dilin yabancı ve Türkçe olmasına göre vergi miktarı farklılaştırılabilir.

¹⁵⁸ Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırmı, *Belediyelerin Mali Yönet.....*, a.g.e., s.52.

¹⁵⁹ Oyan. "Kentsel Rantların Vergilen.....", a.g.t., s.213.

¹⁶⁰ Enis Yeter, "Belediye Gelirleri ve Yeni Kaynakların Yaratılması", GAP Belediyeler Birliği, Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, (11 Aralık 1992), Diyarbakır, s.72.

Yabancı kelimelerin kullanıldığı ilan ve reklamlardan yüksek vergi alınarak, bir taraftan ilan ve reklamlarda Türkçe'nin kullanılması özendirilirken, diğer taraftan İlan Ve Reklam Vergisi'nden daha fazla gelir sağlanmış olacaktır¹⁶¹.



¹⁶¹ Atilla İnan, "Belediyelerde Kaynak Yaratılması Sorunu", *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Ekim 1997), s.589.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BURSA BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI , SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu bölümde ilk olarak büyükşehir belediyeleri hakkında genel bilgi verilecek, daha sonra Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısı ortaya konulacak ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunları ve bu sorunların çözümlerine yönelik önerilerde bulunulacaktır.

I. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ HAKKINDA GENEL AÇIKLAMALAR

Büyük halk kitlelerine hizmet sunmakla karşı karşıya kalan büyük kent belediyelerinin, hizmet sunmakta zorlanmaları ve yetersiz kalmaları, bu kentlerde yeni yönetim şekillerinin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Büyükşehir yönetimi uygulamaları dünyada 19. Yüzyıl sonlarında ortaya çıkmış ve giderek yaygınlaşmıştır. Bu başlık altında öncelikle, büyükşehir yönetimi ve kurulmasını gerektiren nedenler hakkında bilgi verilecek, daha sonra ülkemizde kurulan büyükşehir belediyeleri hakkında açıklamalarda bulunulacaktır.

A. BÜYÜKŞEHİR KAVRAMI VE ÜLKEMİZDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

1. Büyükşehir Yönetimi Kavramı

Ülkemizin bazı bölgelerinde yaşanan sanayileşme ülke nüfusunda yaşanan hızlı artış, ulaştırma ve haberleşme alanında yaşanan ilerlemeler, nüfusun belirli sanayileşmiş ve gelişmiş şehirlerde yoğunlaşmasına yol açmıştır. Dünyada da sanayi devriminin ardından büyük ve gelişmiş şehirler oluşmuş ve bu şehirlerin etrafını saran uydu şehirler oluşmuş ve bu yerlere metropol, metropoliten, metropolis gibi isimler verilmiştir¹.

Metropolis kelimesi Yunanca bir kelimedir ve metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden oluşmaktadır. Metropolis kelimesi, antik çağlarda kent devletlerini tanımlamak için kullanılmış, daha sonraları büyük yerleşim merkezlerini belirtmek

¹ Tortop, Mahalli İdareler, a.g.e., s.151.. Eyüp İspir, *Kentleşme ve Metropolitan Alan Yönetimi*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara 1982, s.32.

amacıyla kullanılmaya başlanan bir kavram olmuştur². Metropolis kavramı ilk olarak Paris, Londra, Tokyo, New York gibi büyük sanayi ve ticaret merkezleri olan, göç alan şehirler için kullanılmıştır. Aşırı derecede şehirleşmiş ve büyümüş olan bölgeler için ise, Megapolis, Megalopolis (Bitmeyen Şehir, Engin Şehir) gibi kelimeler kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, megapolis olarak tanımlanan bölgelerden biraz daha küçük olan bölge yönetimlerine metropol, metropolis, metropoliten adı verilmektedir.

Anakent veya büyükşehir kelimeleri ile nüfus yoğunluğunun fazla olduğu, sanayileşmenin geliştiği, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş bir merkezi kent ile onun çevresinde yer alan ve aralarında ekonomik ve sosyal ilişkinin bulunduğu yerleşim yerlerinin meydana getirdikleri bir bütün anlatılmak istenmiştir. Anakent veya büyükşehir belediyesi uygulaması, metropoliten alandan daha küçük olan alan yönetimleri için kullanılmaktadır. Örneğin ülkemizde, 1984 yılında İstanbul'da büyükşehir belediyesi kurulmadan önce, Gebze'den Tekirdağ'a kadar olan alan birbiri ile iç içe geçmiş belediyelerden oluşmaktaydı ve bu alan bir metropol niteliğine sahipti³. Ancak ülkemizde uygulanan büyükşehir yönetimleri, metropol sayılamayacak kadar küçük alanların yönetimi için getirilen bir uygulama olmuştur.

Anakent belediyeleri hakkında yapılan bu açıklamalardan hareketle, anakent belediyelerin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz⁴:

➤ Anakentlerin sorunları, mevcut yapıları ve ekonomik ve teknik olanakları ile çözülemeyecek büyüklüktedir ve farklı yönetim anlayışıyla idare edilmeleri gerekmektedir.

➤ Anakentler, diğer kentlerden farklı özelliklere sahiptirler ve sınırları, ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

➤ Anakentler, endüstriyel gelişmesini tamamlayan ya da tamamlayamayan bütün ülkelerde mevcuttur ve bir sosyal oluşum olarak çözüm beklemektedir.

² Ali Erkan Eke, "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:18, Sayı:4, (Aralık 1985), s.41.

³ Nadaroğlu, Mahalli İdareler, a.g.e., s.210.

⁴ Eke, a.g.m., s.43.

2. Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Kurulmasını Gerektiren Nedenler

Ülkemizde özellikle II. Dünya savaşından sonra meydana gelen hızlı kentleşme ve bu kentleşmenin yol açtığı sorunlar, büyükşehir belediyelerinin kurulmasında temel etken olmuştur. Tarım kesiminde 1950 sonrası, Marshall yardımı ile birlikte makineleşmeye gidilmesi, köylünün toprağından kopmasına yol açmıştır. Ayrıca, İngiltere ve diğer gelişmiş ülkelerdeki uygulamaların aksine, veraset sisteminin kırsal alanda mirası küçük parçalara bölmeye izin vermesi, kırsal alanda halkın artan nüfusla birlikte topraksız kalmasına ve iş bulmak amacıyla başka şehirlere göç etmesine yol açmıştır.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı yanısıra, kentleşme hızı nüfus artış hızından fazla olmaktadır. Kent nüfusunun toplam nüfusa oranı 1950 yılında % 25 civarında iken, 1980’lere gelindiğinde %44’e yükselmiştir. Hızlı nüfus artışı, göç ve bunların sonucunda ortaya çıkan kent nüfusundaki hızlı artış, büyük kentlerin etrafını saran yeni kentlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. İstanbul, İzmir, Ankara gibi gelişmiş şehirlerin çevresinde birçok küçük belediye oluşmuş ve bu belediyeler yerel nitelikteki ortak medeni ihtiyaçların yerine getirilmesini engellemeye başlamıştır. Ana şehir çevresindeki ya da içindeki küçük belediyelerin mali imkanları, temizleme, kanalizasyon, ulaşım gibi temel kent hizmetlerini sunmaya yeterli değildi. Bu plansız oluşum, ana şehir belediyeleri için yük olmaya başlamıştır. Buralarda yaşanan imarsız yapılaşma ve gecekonduların kent çevresini sarması, şehirlerin gelişimini olumsuz etkilemiştir. Trafik, temizlik, güvenliğin sağlanması gibi kitlesel sorunlar artmıştır. Hava ve su kirliliği bir sorun olarak ortaya çıkmaya başlamıştır⁵.

Gelişmiş anakentlerin etrafında kurulan belediyelerin, anakentlerin hizmet sunumunda ortaya çıkan sorunlar, yalnızca yerel düzeyde kalmayıp, tüm ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimini etkilemiştir. Büyük sanayi kuruluşlarına, gelişmiş eğitim ve sağlık kurumlarına sahip olan, sosyal açıdan gelişmiş bu yerleşim yerlerinde yaşanan ekonomik ve sosyal sorunlar, ülkenin gelişmesi üzerinde büyük olumsuzluklara yol açmıştır⁶ ve bu olumsuzluklar ülkemizdeki büyük kent belediyeleri için yeni yönetim sistemlerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır.

⁵ Atasoy, *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yeni.....* a.g.e., s.156.

⁶ Namık Kemal Şentürk. *Birleşim Tutanakları Dergisi*. TBMM Yayını, Ankara. 1984, s.542.

3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi’nin Tarihi Gelişimi

Büyükşehirlerde yaşanan sorunlar, büyük halk kitlelerine hizmet sunan belediyeler için, farklı bir idari ve hukuksal belediye yapısı oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç ülkemizde, yeni bir belediye modelinin oluşturulması için gelişimlerde bulunulmasına yol açmıştır. Bu amaçla, dış devletlerde büyük şehirler için getirilen yönetim modelleri üretilmiştir. İncelemeler sonucu, ülkemizdeki büyük kent belediyeleri için anakent, metropol, büyükşehir belediye modellerinin kurulması önerilmiş, İstanbul, Ankara, İzmir için iki kademeli yerel yönetim sistemi kurulması fikri ortaya atılmıştır. Ancak, 1961 Anayasası’nda Anakent Federasyonu kavramına değinilmediği için, büyük kent belediyeleri için hazırlanan tasarılarından bir sonuç alınamamıştır⁷.

1969 yılı programında, plansız yapılanmayı ve gelişmeyi önlemek, mevcut idari ve mali sorunlara çözüm bulmak amacıyla çalışmaların başlatılması önerilmiştir. 1969 yılı programında şöyle denilmekteydi⁸; “Metropolitan alanlar içinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunması, planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde güçlükler doğurmaktadır. Bu seviyede koordinasyonun ve davranış bütünlüğünün sağlanması, metropolitan idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır. İçişleri Bakanlığı’nca başlatılmış olan Metropolitan İdare Araştırması Temmuz 1969’a kadar tamamlanacak, derhal uygulamaya geçilecektir.”

Büyük kent yönetimleri, yapılan çalışmalardan bir sonuç çıkmaması ve artan mali sorunları sonucu, aralarında birlik kurmaya yönelmişlerdir. Örnek verecek olursak, 1969 yılında, İzmir ve çevresinde bulunan belediye ve köyler, İzmir Belediyesi ile bazı hizmetlerin ortak yürütülmesi amacıyla birlik kurmuşlardır⁹. Ancak birlik kurma uygulamaları mevcut sorunları ortadan kaldırmada etkili olmamıştır.

1972 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından “Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı”, 1975 yılında yine İçişleri Bakanlığı tarafından “İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. 1978 yılında İmar Ve İskan Bakanlığı, 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar Ve İskan Bakanlığı tarafından ortaklaşa olarak “Büyük Kent Birliği Yasa Tasarıları” hazırlanmıştır. Bu tasarılar da birliğin yöneticilerinin atama

⁷ Eke, a.g.m., s.52.

⁸ DPT, *1969 Yılı Programı*, DPT Yayın No:748, s.377.

⁹ Tortop, *Mahalli İda*..... a.g.e., s.172.

yoluyla yönetime gelmesi önerilmiştir. Tasarıların ortak yönü, hepsinin belediyeler arasında birlik kurmalarını ve hizmetlerin etkin sunulmasını amaçlıyor olmalarıdır¹⁰.

Büyük kent belediyelerine yönelik temel düzenlemelere, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ardından gidilmiştir. Ülkemizde büyükşehir belediyesi kavramı, 04 Aralık 1981 tarihinde çıkarılan 2561 sayılı kanun¹¹ ile mevzuatımıza girmiştir.

Ancak, daha önce Milli Güvenlik Konseyinin aldığı 34 sayılı Karar ile büyükşehirlerin etrafındaki küçük belediyelerin, ana belediyeye bağlanması öngörülmüştür. Söz konusu kararda şöyle denilmektedir:

Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmemesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır.

Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu belediyelerin sıkı yönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyeye bağlanması bir plan dahilinde ve -en kısa zamanda sağlanacaktır.

Bu karar doğrultusunda İstanbul'da 13, İzmir'de 12 belediye , belediye şubesi haline getirilerek, ana belediyeye bağlanmıştır. Ülke düzeyinde ise 143 belediye, 172 köy büyük kent belediyelerine bağlanmıştır. Ancak bu uygulama amacından saptırılmıştır. Bazı yerlerde nüfusu az olan belediyeler, daha az nüfusa sahip belediyelere bağlanmıştır. Bazı bölgelerde ise, büyük kent belediyeleri tarafından hizmet sunulamayacak olan belediyeler, büyük kent belediyesine bağlanmıştır¹².

Milli Güvenlik Konseyinin aldığı 34 sayılı karar, büyük kent belediyeleri için acil tedbir almak amacıyla getirilmiştir. Bu kararı tamamlamak ve eksikliklerini gidermek amacıyla 04.12.1981 tarihinde 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelerine Bağlanmaları Hakkındaki Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanun ile enerji, toplu taşıma, içmesuyu, imar gibi temel hizmetlerin uyum içerisinde, yeterli miktarda ve verimli olarak yerine getirilmesi

¹⁰ Mustafa Dönmez, "Büyükşehir Belediyelerinin Mahiyeti ve Gelişimi". *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, Sayı:7, (Temmuz 1999), s.39.

¹¹ 08.12.1981 tarihli ve 17538³ sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelerine Bağlanmaları Hakkındaki Kanun".

¹² Osman Meriç, "Metropolitan İdare Kurma Teşebbüsünde Üçüncü Aşama", *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Nisan 1984), s.473.

amaçlanmıştır. Bu çerçevede nüfusu 300.000'in üzerinde olan belediyeler, ana belediyeler olarak kabul edilmiş ve büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, ana belediyeye olan uzaklıkları ve hizmet alabilme imkanları kriterlerine bakılarak, büyükşehir belediyesine bağlanması öngörülmüştür¹³.

Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla ilgili çalışmalara 1982 Anayasası'nda da yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki " Büyük yerleşim yerleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne dayanarak, mahalli idare seçimlerinden iki gün önce, 23 Mart 1984 tarihinde, 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname çıkartılmıştır¹⁴. Bu kararname ile, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. 25 Mart 1984 mahalli idare seçimlerinin ardından, 195 sayılı KHK'ye dayanılarak, Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

195 sayılı KHK üzerinde, mecliste yapılan tartışmalar sonucu bazı değişiklikler yapılmış ve 27 Haziran 1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki KHK ile büyükşehir yönetimi hakkındaki yasal düzenlemeler son halini almıştır. Yasanın uygulanmasına yardımcı olması için 12.12.1984 tarihli, 18602 sayılı Resmi Gazetede " 3030 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği" çıkartılmıştır.

Büyükşehir belediyeleri hakkındaki temel kanun olan 3030 sayılı kanunun üçüncü maddesinde büyükşehirin tanımı yapılmış ve belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde, büyükşehir belediyesinin kurulacağı belirtilmiştir. Bu hüküm nedeniyle, Ankara, İstanbul ve İzmir'de kurulan büyükşehir belediyelerinin ardından kurulan beş belediyenin sınırları içerisinde yeni ilçeler oluşturulmuştur. İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra sırasıyla: 19.06.1986 tarih ve 3306 sayılı Kanunla Adana'da, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı Kanunla Bursa'da, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı Yasayla Gaziantep'de, 20.06.1987 tarih ve 3399 sayılı Kanunla Konya'da, 07.12.1988 tarih ve 3508 sayılı Kanunla Kayseri'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu şehirlerin merkezlerindeki merkez ilçeler, ayrı ilçelere ayrılmak

¹³ Tortop, *Mahalli İdareler Mmalıyesi.*, a.g.e. s.172.

¹⁴ 23.03.1984 tarihli, 18350 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

suretiyle büyükşehir belediyesi kurulmuştur¹⁵. Bu tarihten sonra kurulan büyükşehir belediyelerinde ise, belediye sınırları içerisindeki ayrı ilçelerin oluşturulması şartı aranmamıştır. 24.06.1993 tarihli, 3911 sayılı Kanunun¹⁶ 1. maddesi ile, yürütme organının bünyesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş , görev ve yetkilerine ilişkin konularda, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanılarak 09.09.1993 tarihinde çıkarılan 504 sayılı KHK ile, aynı tarihte Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'da büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Oluşturulan yeni büyükşehir belediyelerinde kurulan alt kademe belediyelerini ve sınırlarını, Bakanlar Kurulu belirlemiştir. Son olarak 17 Ağustos 1999'da yaşanan deprem sonrasında, 06.03.2000 tarihli ve 22985 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 593 sayılı “ Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname” ile Sakarya ilinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Ülkemizde 17 yıllık bir geçmişi bulunan büyükşehir belediye sisteminde, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi, merkez ilçe belediyesi ve alt kademe belediyesinden oluşan bir yapı meydana gelmiştir. Büyükşehir kavramı ile, belediye hudutları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kentler ifade edilmektedir. Büyük şehirlerde, büyükşehir adı ile bir büyükşehir belediyesi kurulmaktadır ve kurulacak büyükşehir belediyelerinde herhangi bir nüfus şartı aranmamaktadır. Büyükşehir belediyesinin sınırları, büyükşehir belediyesi kurulmadan önce bulunan ve ismini aldıkları belediyenin sınırları olarak kabul edilmektedir¹⁷. Örneğin Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları, 3030 sayılı kanunun uygulanmasından önceki Bursa Belediyesi'nin sınırları olarak kabul edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçelerde kurulan belediyelere, İlçe Belediyesi denilmektedir¹⁸. Örneğin, Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer ilçelerinde kurulan belediyeler, ilçe belediyesi olarak Bursa Büyükşehir Belediye'si sınırları

¹⁵ Güngör Erdumlu, “Büyükşehir Belediyeleri”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 569, (Mart 1993), s.113.

¹⁶ Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Kanunlar İle Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu

¹⁷ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.5.

¹⁸ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.4.

içerisinde yer almaktadırlar. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçeleri büyükşehir belediyesi içerisinde kılan kısımlarının sınırlarıdır.

Büyükşehir belediye sistemi ile getirilen diğer bir belediye türü ise, Alt Kademe Belediyesi uygulamasıdır. Alt kademe belediyeleri ile, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ve merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan ilçelerin bulunmadığı belediyeler kast edilmektedir. Bu belediye uygulamasına, 504 sayılı KHK ile başlanmıştır. Bu uygulama ile, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yeni ilçeler oluşturulmaksızın, sadece alt kademe belediyesi uygulaması öngörülmüştür. 504 sayılı KHK'den önce (09.09.1993'den önce) il merkezlerinde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ile birlikte ilçe teşkilatı kurulmaktaydı. 504 sayılı KHK ve daha sonra çıkarılan 593 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyelerinde ise, ilçesiz ilçe belediyeleri kurulması yoluna gidilerek, alt kademe belediyeleri kurulmuş ve ilçe teşkilatı kurulmamıştır.

Merkez ilçe belediyesi ise, ayrı bir ilçe olarak kabul edilmekte ve merkez ilçe olarak kabul edilen ilçenin, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan kısmında kurulan belediyeyi ifade etmektedir¹⁹. Ülkemizde sadece İzmir'de merkez ilçe belediyesi kurulması yoluna gidilmiş, ancak daha sonra bu uygulamadan vazgeçilmiştir²⁰.

B. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI VE TEŞKİLAT YAPISI

Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediyesinin organlarını oluşturmaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin organlarının seçilmesi, meclis ve encümen üyeleri ile örgüt yapısı, normal belediye sisteminden farklılık arz etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin mali yapısı ve sorunları hakkında bilgi verirken, mali kararların kimler tarafından hangi idari yapı içerisinde alındığının ortaya konulması amacıyla, belediye organları ve teşkilat yapısı hakkında kısa bir açıklamanın yapılması yararlı olacaktır. Büyükşehir belediyesi organları ve teşkilat yapısı hakkında açıklamalarda bulunurken, tez konusunun Bursa

¹⁹ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.4.

²⁰ 84. *Birleşim Tutanak Dergisi*. TBMM Yayını, s.547

Büyükşehir Belediyesi olması nedeniyle, Bursa Büyükşehir Belediyesinin organları ve örgüt yapısı hakkında ek bilgiler verilecektir.

1. Büyükşehir Belediyesinin Organları

a. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir Belediyesinin genel karar organıdır ve görev süresi 5 yıldır. Büyükşehir Belediye Meclisleri, 18.01.1984 tarihinde çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler Ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun hükümlerine göre oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediye meclisleri, 2972 sayılı kanunun 6. maddesine göre; belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Bu hesaplamada artık sayılar dikkate alınmamaktadır. Örneğin 10 üyeli bir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesine 2 üye gönderecektir. Bu ilçenin üye sayısı 11,12,13,14 olması halinde bile göndereceği üye sayısı yine 2'dir. Eğer üye sayısı 15 olursa bu ilçe belediyesi büyükşehir belediye meclisine 3 üye gönderecektir. Yedek üyelikler de aynı esaslara hesaplanacaktır²¹.

2972 sayılı kanunun 5. maddesine göre ilçe belediye meclisi sayıları, son nüfus sayımına göre aşağıdaki gibidir²²;

Nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde meclis üye sayısı 9, Nüfusu 10.001'den 20.000'e kadar olan beldelerde 11, Nüfusu 20.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 15, Nüfusu 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 25, Nüfusu 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 31, Nüfusu 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 37, Nüfusu 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 45, Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde ise 55 meclis üyesi bulunmaktadır.

İlçe belediyelerinden veya alt kademe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine gidecek üyelerin tespitinde bunların seçiliş sırası esas alınır. Her ilçe veya alt kademe belediyesi için seçilmiş olan asil üyelerin sırasına göre baştan başlayarak yeterli sayıya inerek üye sayısı bulunmaktadır. İlçe veya alt kademe belediye başkanları, Büyükşehir Belediye Meclisinin doğal üyesidirler ve ilçe veya alt kademe

²¹ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md. 10.

²² 2972 sayılı Mahalli İdareler Ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, md. 5.

belediyeleri meclislerinden Büyükşehir Belediye Meclisine gidecek olan sayıya dahil değildirler. Büyükşehir belediye meclisine katılan ilçe veya alt kademe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinde belediye başkan vekili seçilemezler²³.

b. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin sürekli yürütme ve icra organıdır. Büyükşehir belediye encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında Genel Sekreter, büyükşehir belediyesinin İmar, Fen, Hukuk, Hesap, Yazı ve Personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur. Büyükşehir Belediye Meclisi yılda 3 kez toplanan ve sürekli olmayan bir organdır²⁴.

Büyükşehir belediye encümeni, 1580 sayılı Kanuna tabi normal belediye encümeninden farklı bir yapıda oluşmaktadır. Büyükşehir Belediye Encümeninde, Belediye Başkanı dışında, seçilmiş üyelere yer verilmemektedir ve hepsi memur kişilerden oluşturulmuştur. 1580'e tabi belediyelerde ise seçilen üyelerin çoğunluğunu geçmemek ve iki'den az olmamak şartıyla, encümende seçilmiş üyeler de yer almaktadır. 1580 sayılı kanun, encümenle ilgili bu hükmü, büyükşehir belediye encümeni için uygulanmamaktadır.

c. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir Belediye Başkanı doğrudan doğruya büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçmenler tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir. Büyükşehir Belediye Başkanı olabilmek için en az 6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak ve 2839 Sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nun II. Maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı Belediye Başkanı seçilebilir²⁵. Belediye Başkanı seçiminde çoğunluk sistemi uygulanır.

Büyükşehir Belediye Başkanı, Belediye Başkanının verilen kanuni görevlerin yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamada görevli ve yetkili kılınmıştır. Büyükşehir Belediye Başkanı, konunun

²³ Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin toplam 25 üyesi bulunmaktadır. Meclis üyeliklerinin dağılımı şu şekildedir: Büyükşehir Belediye Başkanı, İlçe Belediye Başkanları (üç tane), Osmangazi ilçesinden 9 üye, Yıldırım ilçesinden 7 üye ve Nilüfer ilçesinden 5 üye.

²⁴ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.13.

²⁵ 2972 sayılı Mahalli İdareler Ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, md.6.

belediye meclisinde tekrar görüşülmesini isteyebilir ve bu hallerde meclisler kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler. Bu durumda meclis kararları kesinleşmiş olur²⁶.

2. Büyükşehir Belediye Teşkilatı

Büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısı, 1982 Anyasası'nın 127. maddesindeki "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim şekilleri oluşturulabilir" ifadesine dayanılarak, normal belediyelerden farklı bir yapıda meydana getirilmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinde Belediye Başkanına bağlı bir genel sekreter ve genel sekretere bağlı genel sekreter yardımcıları ve bunların sorumlulukları altında daire başkanlıkları, şube müdürlükleri, şefler ve memurlar bulunmaktadır²⁷.

Büyükşehir belediyelerinde, hizmetlerin başkanın adına onun vereceği direktifler doğrultusunda yürütülmesini sağlamak üzere, bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Genel sekreter, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanır. Genel sekreter yardımcı veya yardımcısı ise, büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Belediyelerde yeni idari birimlerin oluşturulması, Büyükşehir Belediye Meclisinin kararı ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile mümkün olmaktadır²⁸.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin teşkilat yapısı, Ek Tablo 7'de verildiği gibidir. Bursa Büyükşehir Belediye Başkanı'na bağlı bir genel sekreter ve onun sorumluluğu altında üç genel sekreter yardımcısı ile Genel Sekreterlik Bürosu ve BursaRay Proje Koordinatörlüğü bulunmaktadır. Genel sekreter yardımcılarının sorumluluğu altında ise daire başkanlıkları ve şube müdürlükleri yer almaktadır. BUSKİ Genel Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Sivil Savunma Uzmanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Yerel Gündem 21 Şube Müdürlüğü, 1. Hukuk Müşavirliği, Başkanlık Danışma Kurulu, Hizmet Güvence Birimi, Basın Ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü, Protokol Ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Komisyonu (

²⁶ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md. 14.

²⁷ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md. 17.

²⁸ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md. 16.

UKOME Komisyonu), Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME Komisyonu) birimler ise, genel sekretere bağlanmamış ve direkt olarak Büyükşehir Belediye Başkanı'nın sorumluluğu altına verilmiştir.

C. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI

1. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri:

Büyükşehirlerde yapılacak hizmetler iki kısma ayrılmış ve bir bölümünün büyükşehir belediyeleri tarafından, diğer bölümünün ilçe belediyeleri ya da alt kademe belediyeleri tarafından yapılması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (A) fıkrasında büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılmış, bu görevlerin dışında kalan ve yürürlükte bulunan mevzuatla belediyelere bırakılan görevler (B) fıkrasında belirtilmiş ve ilçe belediyeleri veya alt kademe belediyeleri tarafından yerine getirileceği hükmü konmuştur.

3030 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (A) fıkrasında sayılan Büyükşehir belediyelerinin görevleri şunlardır:

- a) Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c) Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- d) Yolcu ve terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1,2 ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseselerin gıda ile ilgili olanları hariç açılışı ve çalışmalarına ruhsat vermek.
- f) Yeşil sahalardan bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

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

h) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere labovatuvarlar kurmak ve işletmek,

i) Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek, işletmek,

j) Çöplerin ve sanayi artıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

k) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaralar ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

l) Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

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

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

o) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p) Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

r) (572 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile eklenen bent) (06.06.1997 tarihinden geçerli olmak üzere) ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak genç ve yetişkin özürlüler için bölgenin işgücü piyasasına uygun mesleklerde, meslek ve beceri kazandırma kursları, iş eğitim merkezleri ve yaşam evleri açmak,

s) (572 sayılı KHK'nin 3. maddesi ile eklenen bent) (06.06.1997 tarihinden geçerli olmak üzere) Ulaşım araçlarının, özürlülerin kullanımına ve ulaşabilirliğine uygun olmasını sağlamak ve özürlüler için, ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak, büyükşehir belediyelerine

ait ve büyükşehir belediyeleri tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin özürülüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak.

İlçe belediyeleri, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılan; yeşil alan, park ve bahçe yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, eğlence, dinlenme vb ile toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek gibi görevleri isterlerse yapabilirler. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya bir kaçı mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilir²⁹.

Büyükşehir belediyeleri, kendilerine bırakılan görevleri yerine getirirken, TSE'nin ilgili standartlarına uymak zorundadırlar. Büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri, görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyelerin sahip oldukları yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptirler³⁰.

Büyükşehir belediyeleri kendilerine bırakılan görevleri yerine getirirken, mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır.

Büyükşehir dahilindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Altyapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulur. İlçe belediye başkanları kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar³¹.

Altyapı Koordinasyon Merkezi, kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak altyapı yatırımları için Kalkınma Planı Beş Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek, kesin program haline getirir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler

²⁹ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.6/B.

³⁰ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.8.

³¹ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.7.

“Ortak Program”a alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler Altyapı Koordinasyon Merkezinde teşekkül ettirilecek “Altyapı Yatırım Fonu’na aktarılır. Ortak programa alınmayan yatırımlar için her Bakanlık ile ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları Altyapı Koordinasyonu Merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yaparlar³².

Ulaşım Koordinasyon Merkezi, şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergahı, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken, il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır. Koordinasyon Merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır³³.

2. Büyükşehir Belediye Bütçeleri

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak yeni hükümler getirilmemiştir ve 1580 sayılı Kanuna tabi belediyelerin bütçelerin hazırlanmasındaki kurallara³⁴ uyulmaktadır.

Büyükşehir belediye bütçeleri, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından kabul edildikten sonra valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. İlçe belediye bütçeleri ise Büyükşehir Belediye Meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra ilgili valinin onayı ile uygulamaya girmektedir³⁵.

Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı, bütçenin büyükşehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyükşehir belediye başkanınca, görevli idari yargı merciine itiraz edilebilir. İtirazlar, idari yargı mercilerince 30 gün içinde karara bağlanır. İlçe ve ya alt kademe belediyeleri ise ,büyükşehir belediye meclisleri tarafından bütçeleri üzerinde yapılan değişikliklere karşı 10 gün içerisinde ilin valisine

³² 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.7.

³³ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.7.

³⁴ 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md. 119-128.

³⁵ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.20.

itiraz edebilirler. Valinin vereceği karar kesindir ve valinin kararına karşı ilçe ve alt kademe belediyeleri yargıya baş vuramazlar³⁶.

II. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ YAPISI VE ANALİZİ

Bu başlık altında ilk önce büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları bilgi verilecek ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin gelir yapısı analiz edilecektir. Daha sonra büyükşehir belediyelerinin giderleri sayılacak ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin giderleri ayrıntılı olarak incelenecek ve analiz edilecektir.

A. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GELİR KAYNAKLARI VE ANALİZİ

1. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Gelir Kaynakları

1984 yılında uygulamaya konulan büyükşehir belediyelerine yeni görevler verilmiş ve bu görevleri yerine getirmeleri amacıyla, 3030 sayılı kanunun 18. maddesinde büyükşehir belediyelerinin tahsil edecekleri gelir kalemleri sayılmıştır. Büyükşehir belediyeleri, 3030 sayılı Kanun'un 18.maddesinde sayılan gelirlerin yanısıra, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, Tüketiciyi Koruma Kanunu, 80 sayılı Haller Ve 542 sayılı Yaş Sebze Ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi Ve Toptancı Halleri Hakkındaki KHK'nin sağladığı gelirlerden faydalanırlar.

Belediyelerin 3030 sayılı Kanununun 18.maddesi uyarınca elde ettikleri gelirler ve bu kapsamda Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettikleri gelirler şu şekildedir:

a) 02.02.1981 Tarih ve 2380 Sayılı Belediyelere Özel İdarelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ve ek tadillerine göre Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nda belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak İller Bankası'nca gönderilecek pay.

³⁶ 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md.24.

Bu pay, 1984 ve 1985 yıllarında %30 olarak uygulanmış, 1986'dan bu yana ise %35 olarak uygulanmaktadır³⁷. Büyükşehir belediyelerinin bu gelir kaynağından elde ettikleri gelirler bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bu gelir kaynağından elde ettikleri gelirlerin 1990 yılından itibaren gelişimi ve toplam belediye gelirine olan oranları, Tablo 23'de verilmiştir.

Tablo 23

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2380 Ve 3030 Sayılı Kanunlar Kapsamında Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Üzerinden Aldığı Pay (1990-2000)

(Milyon TL)

	2380 Sayılı Kanun Kapsamına Alınan Pay			3030 Sayılı Kanun Kapsamında Alınan Pay			Toplam Belediye Geliri
	Bütçe Tahmini	Tahsil Edilen Gelir	Toplam Belediye Gelirlerine Oranı (%)	Bütçe Tahmini	Tahsil Edilen Gelir	Toplam Belediye Gelirlerine Oranı	
1990	14.000	15 700	19 8	45.300	43 913	55 6	78 945
1991	28.000	27 256	17 3	89.000	100 653	63 9	157 526
1992	48.000	42 570	14 9	175.000	177 961	62 2	28 715
1993	93.000	71 182	13 5	260.000	359 517	63 3	567 713
1994	134.000	144 011	15 1	715.618	589 428	61 8	952 902
1995	270.000	343 422	14 5	1.242.000	1 130	47 6	2.374 904
1996	750.000	685 245	15 9	3.000.000	2 273	52 9	4 296 119
1997	1.600.000	1 502	19 9	4.500.000	4 626	52 1	8 886 811
1998	3.250.000	2 918	9 8	10.000.000	9 215	30 9	29 819 542
1999	7.524.000	4 447	13 9	20.455.000	12 504	39 1	32 004 478
2000	8.000.000	7 326 324	8 4	19.800.000	20 323 463	23 4	86 720 726

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 23'den görüleceği üzere Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2380 sayılı Kanun kapsamında aldığı paylar, toplam belediye gelirlerinin ortalama %14.5'ini oluşturmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi, bu gelir kaynağından elde etmeyi düşündüğü gelir tahminleri ile elde ettiği gelirler arasında % 90'lık bir gerçekleşme yaşanmıştır.

b) Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden gelir saymanlıklarınca hesaplanan ve ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak pay.

3030 sayılı yasada % 3 olarak belirlenen bu pay, 25.04.1985 gün ve 85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile %5'e çıkarılmıştır ve günümüze kadar bu oran uygulanmaktadır. Bakanlar Kurulu, bu payı %6'ya kadar artırmaya yetkili kılınmıştır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyeleri bu madde uyarınca 1997 yılında

³⁷ Nadaroğlu, Mahalli İdareler, a. g. e. 42-570 s.208.

170.768 Milyar TL, 1998 yılında 314.458 Milyar TL, 1999 yılında 984.951 Milyar TL gelir elde etmiştir³⁸.

Tablo 23’de görüldüğü gibi, bu gelir kaynağı Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin en önemli gelir kaynağıdır. Tüm belediye gelirlerinin ortalama % 50,2’si bu gelir kaleminden elde edilmiştir. Yıllar itibariyle incelediğimizde, Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin 1990 sonrasında bu gelir kaleminden elde ettiği gelirin, 1991, 1992, 1993,1997 ve 2000 yıllarında bütçe tahminlerinin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum, Bursa’nın ekonomik açıdan yarattığı katma değer, beklenenin üzerinde gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

c) 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan nispet esaslara göre tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının %50’si.

Temizleme Ve Aydınlatma Harcı, 04.12.1985 tarihinde kaldırıldığı için bu harç gelirden pay ayrılmamaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin bu gelir kaynağından elde ettiği gelirler, Tablo 24’de verilmiştir.

Tablo 24

Bursa Büyükşehir Belediyesinin Tahsil Ettiği Vergiler Ve Toplam Belediye Vergilerinden Sağlanan Gelirlere Oranı (%) (1991 – 2000)

(Milyon TL)

	İlan Ve Reklam Vergisi	Eğlence Vergisi	Emlak Vergisi	Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi	Yangın Sigorta Vergisi	Çevre Temizlik Vergisinden Alman Büyükşehir Payı	Belediye Vergilerinden Sağlanan Toplam Gelir
1991	257 (5,3)	328 (6,7)	1.608 (33,1)	1.442(29,7)	1.225 (25,2)	-	4.860
1992	295 (6,2)	500 (10,6)	356 (7,5)	1.477 (31,2)	2.105 (44,4)	-	4.731
1993	1.072 (5,1)	911 (4,3)	1.833 (8,7)	13.332 (63,7)	3.780 (18,0)	-	20.934
1994	1.420 (2,3)	2.359(3,9)	18517 (3,0)	22.630 (37,2)	8.777 (14,4)	25.633 (42,1)	60.820
1995	2.691(3,7)	3.819(5,1)	7849(10,6)	40.213(54,4)	17.507(23,7)	1.862(2,5)	73.939
1996	3.233 (1,8)	7.245(4,0)	20.800 11,3)	91.499 (50,0)	29.934(16,3)	30.355(16,6)	183.064
1997	3.608 0,08)	14.906(3,4)	81.423(18,6)	176.582(40,3)	44.436 10,1)	116.557(26,6)	437.512
1998	3.894(0,03)	25.432(2,5)	437.376(43,8)	358.780(35,9)	71.328 (7,1)	100.831 10,1)	997.643
1999	5.438(0,03)	49.963(3,6)	461.485(33,3)	622.620 (45,0)	95.379 (6,9)	147.643 10,6)	1.382.527
2000	7.085(0,02)	83.550(3,3)	97.801 (3,9)	1.134.460(45,8)	160.848 6,5)	54.076 (2,2)	2.475.407

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Emlak Vergisi ile birlikte Bursa Büyükşehir Belediyesi’ne en fazla gelir sağlayan belediye vergisidir. Bursa Büyükşehir

³⁸ Cemal Özyardımcı. “1999 Yılı Programında Yerel Yönetimler”. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2. (Şubat 1999), s.17.

Belediyesi bu gelir kaynağından, 1990 sonrasında, belediye vergilerinin ortalama %43.3'ünü elde etmiştir.

d) Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesis ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harç gelirleri.

e) 3030 sayılı Kanun'un 6. maddenin (A) fıkrasının (C) bendinde belirtilen alanlardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ve tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinden sağlanan gelirler.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 3030 sayılı Kanun'un, yukarıda belirtilen (d) ve (e) hükümleri kapsamında aldığı vergiler ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 38. maddesi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 34. maddesindeki Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili hükümlere dayanarak elde ettiği vergiler ve bu vergilerin toplam belediye vergilerine oranları, Tablo 24'de verilmiştir.

Tablo 24'den görüleceği üzere, Bursa Büyükşehir Belediyesi 3030 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (d) ve (e) fıkraları uyarınca İlan Ve Reklam Vergisi ile Eğlence Vergisi'ni tahsil edebilmektedirler. Bursa Büyükşehir Belediyesi, bu gelir kaynaklarından, diğer belediye vergilerine oranla daha az gelir elde etmektedir. İlan Ve Reklam Vergisi'nde muafiyet ve istisnaların fazlalığı, bu gelir kaynağının verimini düşürmektedir. Örneğin, yerel radyo ve televizyonlarda yapılan ilan ve reklamlar, bu verginin kapsamı dışında tutulmuştur. Oysa, bu ilan ve reklamların büyük paralarla yaptırıldığı ve Bursa'da yerel basın çok gelişmiş olduğu dikkate alındığında, bu vergi kapsamına yerel televizyon ve radyolarda yaptırılan ilan ve reklamların dahil edilmesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne önemli ölçüde bir gelir sağlayacaktır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası elde ettiği Eğlence Vergisi gelirleri, toplam yerel vergilerin ortalama %4.7'sini oluşturmaktadır. Bu gelir kaynağından elde edilen gelirin, toplam belediye vergileri içinde düşük bir paya sahip olmasının nedeni, Eğlence Vergisi'nden başka kurumlara pay ayrılmasıdır. Eğlence Vergisi kapsamında yerli ve yabancı film gösteriminden tahsil edilen vergilerin % 75'i, Kültür Bakanlığı payı olarak ayrılmaktadır. Ayrıca, Eğlence Vergisi hasılatının % 10'u, belediye sınırlarındaki Darülaceze ve benzeri kuruluşlara, % 10'u ise, belediye

sınırlarındaki Verem Savaş Dernekleri'ne ayrılmaktadır. Bu durumda, Bursa Büyükşehir Belediyesi sadece, Eğlence Vergisi'ni tahsil etmekte ancak bu vergiden yeterince yararlanamamaktadır.

3030 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda, büyükşehir belediyelerinin Haberleşme Vergisi'ni tahsil edeceğine dair bir hüküm bulunmadığı için, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Haberleşme Vergisi'nden gelir elde etmediği görülmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun Mükerrer 38. maddesi, büyükşehir ilçe ve belde belediyelerinin tahsil ettiği vergilerden büyükşehir belediyelerine pay ayırmalarını öngörmektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası elde ettiği Emlak Vergisi gelirleri, Tablo 24'den görüleceği üzere, toplam belediye vergilerinin ortalama % 17.3'ünü oluşturmaktadır. Yıllar itibariyle incelediğimizde, Emlak Vergisi gelirlerinin beyan dönemlerinde artış gösterdiğini ancak, bir sonraki beyana kadar, enflasyonun etkisiyle azaldığını görmekteyiz.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği diğer bir vergi, Yangın Sigorta Vergisi'dir. 3030 sayılı Kanun'un 6/m maddesi uyarınca, itfaiye hizmetlerini yerine getirmek, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Ancak bu verginin, binanın bulunduğu ilçe belediyesine mi, yoksa büyükşehir belediyesine mi ödeneceği konusunda anlaşmazlık çıkmıştır. Alınan kararlar sonucu Yangın Sigorta Vergisi, gayri menkul malın bulunduğu ve hizmeti yapan belediyeye ödenmektedir³⁹. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği Yangın Sigorta Vergisi, toplam belediye yerel vergi gelirlerinin % 17.2'sini oluşturmaktadır ve Emlak Vergisi ile birlikte Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği yerel vergilerin en önemli ikinci kalemini oluşturmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği vergilerden bir diğeri, Çevre Temizlik Vergisi'dir. Çevre Temizlik Vergisi, 1994 yılından itibaren alınmaya başlanmış ve daha önce uygulamada bulunan Temizleme Ve Aydınlatma Harcı'nın yerini almıştır. Büyükşehir belediye sınırları içindeki belediyeler tarafından tahsil edilen bu verginin % 20'si, tahsilatı takip eden ayın 15. günü akşamına kadar büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin ilçe belediyeleri olan Yıldırım, Nilüfer, Osmangazi Belediyeleri, tahsil ettikleri Çevre Temizlik Vergisi'nden

³⁹ Başsoy, Pirlar ve Gürsoy, *Belediye Bütçelerinin Mali Analiz*,....., a.g.e., s.125.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne göndermeleri gereken payı yollamamaktadırlar. Bu nedenle Bursa Büyükşehir Belediyesi bu gelir kaleminden istediği miktarda gelir elde edememektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi bütçede bu gelir kalemine, Çevre Temizlik Vergisi'ni tahsil etmiş gibi bir rakam koymakta, bunun karşılığında ilçe belediyelerine yardım yapılmış gibi gösterilmektedir. Aynı şekilde ilçe belediyeleri de, büyükşehir belediyesine Çevre Temizlik Vergisi'nden pay ayırmış ve yollamış gibi bütçelerinde gider göstermekte, karşılığında büyükşehir belediyesinden yardım almış gibi gelir kaydetmektedirler⁴⁰.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, yukarıdaki (d) bendinde verilen yetkiye dayanarak, harç geliri tahsil edebilmektedir. Ancak (d) bendinde, büyükşehir belediyelerinin kendilerine bırakılan hizmet alanları içerisinde harç alabilecekleri belirtilerek, sınırlama getirilmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği harçların bütçe ve kesin hesap rakamları, Tablo 25'de verilmiştir.

Tablo 25
Bursa Büyükşehir Belediyesi'ni Tahsil Ettikleri Harç Gelirlerinin, Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırılması (1993-2000)

(Milyon TL)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	B	K	B	K	BELE DİYE	K	B	K	B	K	B	K	B	K	B	K
İşgal Harcı	23325	32479	13000	6436	25000	13971	31000	24355	46000	36890	75000	84118	148000	85148	110000	171469
Tatil Günl. Çal.Ruh.Ha.	25	96	150	301	300	49	150	51	150	89	150	99	200	118	200	116
Tellahlık Har.	1300	1009	1500	2104	3000	5840	13000	7049	10500	17349	30000	38562	60000	84697	173000	102854
Hayvan Kes. Ve Denet. Har.	-	71	75	65	100	181	1000	7	1500	1	500	-	500	-	1	-
Ölçü Ve Tartı Alet. Muay. Har.	150	206	250	572	375	766	3000	212	1000	1153	2000	2245	2000	1486	2500	3071
Diğer Harçlar	2785	2087	2973	5725	7756	8180	15535	9688	16287	13027	23507	25841	44512	51781	102538	103892

B: Bütçe Tahmini K: Kesin Hesap

Kaynak: İlgili yıllara ait bütçe ve kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 25'den görüleceği üzere, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği harçlar içerisinde en fazla gelir sağlayan İşgal Harcı'dır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki bazı caddelerin, meydanların, ana yolların bakım ve onarımı büyükşehir

⁴⁰ Bu bilgiler, 04 Ağustos 2001 tarihinde, Yıldırım Hesap İşleri Müdürü Harun Tütüniçmez'den alınmıştır.

belediyelerine verilmiş ve bu yerlerin işgalinden İşgal Harcı'nın alınmasına yetki verilmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin harç gelirleri içerisinde ikinci önemli gelir kalemini, büyükşehir belediyelerine ait olan mezbaha, hal ve mezat yerlerindeki satışlardan alınan Tellallık- Harcı oluşturmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin, Diğer Harçlar başlığı altında tahsil ettiği harçlar (Kayıt Suret Harcı, İmarla İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene Ruhsat Ve Rapor Harcı, Deniz, Göl ve Nehirlerde Seyrüsefer Eden Araçlardan Alınan Harç, Et Nakli Ve Taşıt Araçlarına Verilen Ruhsat Harcı, Sağlık Belgesi Harcı) toplam harçlar içerisinde üçüncü en önemli gelir kalemidir. Bunların içerisinde ise Et Nakli ve Taşıt Araçlarına Verilen Ruhsat Harcı, en fazla gelir sağlayan kalemdir.

f) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen nispet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarından sağlanan gelirler.

Bu hüküm uyarınca, 1993 yılı sonrasında, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği Harcamalara Katılma Payları, Tablo 26'da bütçe tahminleri ile karşılaştırılmalı olarak verilmiştir.

Tablo 26

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettiği Harcamalara Katılma Payı Gelirlerinin Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırılması (1993-2000)

(Milyon TL)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	B	K	B	K	B	K	B	K	B	K	B	K	B	K	B	K
Harcamalara Katılma Payları	3815	1850	4076	2404	5058	51018	9688	80444	60563	88424	262753	25602	252000	56120	202005	52444

B: Bütçe Tahmini **K:** Kesin Hesap

Kaynak: İlgili yıllara ait bütçe ve kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 26'dan görüleceği üzere, harcamalara katılma paylarının tahsilatı, bütçe tahminlerinin altında gerçekleşmektedir. Örnek verecek olursak, 1998 yılında bütçe tahmininin % 9,7, 1999 yılında % 22,2, 2000 yılında % 26 oranında bir tahsilat gerçekleştirilmiştir. Bu tahsilatın düşük çıkmasında, harcamalara katılma paylarının işin

bitiminden sonra taksitler halinde alınmasının ve payların, gayrimenkulün vergi değerinin % 2'si ile sınırlı tutulmasının etkisi büyüktür.

g- Kamu idare ve müesseselerinin yardımlarından sağlanan gelirler.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bu hüküm uyarınca elde ettiği gelirler⁴¹ devamlılık arz etmemektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1995 yılı sonrasında kamu idare ve müesseselerinden aldığı yardımlarını incelediğimizde, 1995,1996 1998 ve 1999 yıllarında hiç gelir elde etmediği görülmektedir. 1997 yılında 500 Milyar TL ve 2000 yılında 839 Milyar TL gelir elde edilmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2001 yılında kamu idare ve müesseselerinden 3.9 Trilyon TL'lik tahsisli olmayan gelir elde etmeyi hedeflemişlerdir.

h) İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası tahvil ve bono geliri bulunmamaktadır. Buna karşın borçlanma gelirleri, son yıllarda önemli miktarlara ulaşmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası borç yapısı, Tablo 27'den izlenebilir.

Tablo 27

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İç Ve Dış Borçlanma Gelirleri (1991-2001)

(Milyon TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
İç Borçlanma	-	8.348	-	-	187	22	-	-	-	-	26.000.000
Dış Borçlanma	-	-	-	30.725	154.942	166.004	159.317	-	6.330.051	38.576.434	67.600.000*
TOPLAM	-	8.248	-	30.725	155.129	166.026	159.317	-	6.330.051	38.576.434	93.000.000*

(*):Bütçe Tahminini

Kaynak:İlgili yıllara ait bütçe ve kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin borç yapısını incelediğimizde, belediyenin iç borçlanmaya çok az gittiğini ve dış borçlarının son yıllarda önemli miktarlara ulaştığını görmekteyiz. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2001 yılı bütçesinde, iç borçlanmadan 26 Trilyon TL gelir beklediği görülmektedir.

⁴¹ Büyükşehir belediyelerine devlet tarafından yapılan yardımlar hakkında . tezin ikinci bölümünde ayrıntılı açıklama yapılmıştır. Bu yardımlar, sekiz bakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Toplu Konut Fonu İdaresi ve Başbakanlık tarafından çeşitli konular için farklı şartlarla kullanılmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin dış borçlanma gelirleri, yatırımların finansmanında kullanılmak amacıyla, son yıllarda büyük artış göstermiş ve 2000 yılında 38.5 Trilyon TL'ye ulaşarak, belediye gelirleri içerisinde en fazla gelir sağlayan kaynak olmuştur. 2000 yılında dış borçlanma gelirleri, toplam belediye gelirlerinin %44.5'ini oluşturmuştur. 2001 yılında da dış borçlanmanın 23 Trilyon TL gelir elde edilmesi amaçlanmış ve bütçe gelirlerinin %40.4'ü dış borçlanmaya dayandırılmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin dış borçlanma gelirlerindeki artışın nedeni, Bursa'da yürütülen Hafif Raylı Sistem (HRS) inşaatının varlığıdır. Bunun yanısıra, itfaiye araçları ile körüklü otobüs alınması ve Bursa Çevre Sağlığı Projesi Katı Atık Bölümü için alınan krediler de dış borçları artırmıştır. Bu projeler için alınan veya alınacak olan dış kredilerin miktarları şu şekildedir;

Bursa Hafif Raylı Sistem (HRS) 1.Aşama İmalat, İnşaat, Montaj, İşletme ve Bakım Tesisleri, Çeken ve Çekilen araç temini için, 31.01.1997 günü yapılan sözleşme ile SIEMENS, SIMKO, TÜVAS AŞ, ANSALDO, GÜRİŞ Konsorsiyumuna 457.501.979 Alman Markı ve 35.000.000 Amerikan Doları karşılığı ihale edilmiştir. İhalenin gerçekleşmesi için 09.06.1998 tarihinde , Alman Kredi Kurumu KFW ile toplam 432.627.000 Alman Markı, Commerz Bankası ile toplam 113.373.000 Alman Markı olmak üzere, sekiz paketten oluşan toplam 546 Milyon Alman Markı kredi anlaşması imzalanmıştır. Alınan kredilerden 399 Milyon Mark'lık kısmının geri ödemesi 09.06.2001 tarihinde başlamıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin ihtiyacı olan 17 adet itfaiye aracı alımı için toplam 7.212.000 Alman Markı para harcanmıştır. Bu harcamanın % 40'ı öz kaynaklarından, %60'ı dış kredi ile finanse edilmiştir. Bunların yanında, şehir içi ulaşımında kullanılmak üzere 12 körüklü otobüs alımı için 3.600.000 Alman Markı kredi alınmıştır. Ayrıca, Bursa Çevre Sağlığı Projesi Katı Atık Bölümü kapsamında Dünya Bankasından sağlanan 12.5 Milyon Dolarlı kredinin 1.1 Milyon Dolarlık kısmı, 2000 yılında kullanılmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bu kaynaklardan aldığı borçlar, belediyenin dış borçlarının önemli miktarlara ulaşmasına yol açmıştır⁴².

i)Şartlı ve Şartsız bağışlardan elde edilen gelir.

⁴² Bursa Büyükşehir Belediyesi, *2000 Yılı Faaliyet Raporu*, s.115.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin elde ettiği bağış gelirleri, istikrarsız bir yapı izlemektedir. Büyükşehir belediyesi, 1995 yılında 2.3 Milyar TL, 1996 yılında 44 Milyar TL, 1997 yılında 9.1 Milyar TL, 1998 yılında 156.7 Milyar TL, 1999 yılında 89.9 Milyar TL, 2000 yılında 13 Milyar TL gelir elde etmiştir. 2001 yılında 10 Milyar TL'lik bağış gelirinin elde edileceği tahmin edilmektedir.

j) Büyükşehir belediyesinin taşınır veya taşınmaz mal gelirlerinden elde ettiği gelirler.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1996 yılı sonrası elde ettiği taşınır ve taşınmaz mal gelirleri ile 2001 yılında elde edilmesi düşünülen gelir rakamları Tablo 28'de verilmiştir.

Tablo 28

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Tahsil Ettiği Taşınır Ve Taşınmaz Mal Gelirlerinin Bütçe Tahminleri İle Karşılaştırılması (1993-2000)
(Milyon TL)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taşınmaz Mal Gelirleri	372.537	380.108	2.090.642	871.238	1.731.395	21.052.000
Taşınır Mal Gelirleri	175.517	234.795	855.678	812.564	599.921	404.005

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Belediyelerin mal gelirleri, toplam gelirlerin yaklaşık % 9,5'ini oluşturmaktadır. Taşınmaz mal gelirleri içerisindeki en önemli gelir kalemi, kira gelirleri ile peşin ve taksitli mal satış gelirleridir. Taşınır mal gelirleri içerisinde ise, eskimiş eşya ve basılı evrak satış gelirleri ile faiz gelirleri, belediyenin önemli gelir kaynakları içerisinde yer almaktadır.

k) Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralardan elde edilen gelirler.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bu bent uyarınca tahsil ettiği gelirler içerisinde en fazla Toptancı Hal Resmi'nden gelir sağlanmaktadır. 2001 yılında, Toptancı Hal Resmi'nden 1 Trilyon 525 Milyar TL gelir beklenmektedir.

l) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınan hisselerden elde edilen gelirler.

m) Diğer gelirler,

2. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Gelir Yapısının Analizi

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası gelirleri, ana gelir başlıklarını oluşturan Vergi Gelirleri, Vergi Dışı Gelirler ve Yardım Ve Fonlar itibarıyla Tablo 29'da verilmiştir.

Tablo 29
Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Ana Gelir Kaynaklarının Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Vergi Gelirleri	85,3	80,1	85,9	84,9	66,4	74,0	74,6	44,5	58,0	34,1	21,9
Vergi Dışı Gelirler	11,8	17,3	10,5	14,0	33,5	25,0	16,5	51,4	37,3	61,3	59,5
Yardım Ve Fonlar	2,9	2,6	3,6	1,1	0,1	1,0	8,9	4,1	4,7	4,6	18,6
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap ve bütçe rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 29'dan görüleceği üzere belediye gelirlerinin ağırlıklı yapısını, 3030 sayılı Kanun uyarınca merkezi idareden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Ancak, 1998 ve 2000 yıllarında belediyede yapılan BursaRay çalışması ve diğer yatırımlardan dolayı büyük borçlanmaya gidilmiş ve bunun sonucunda vergi dışı gelirler, vergi gelirlerinin önüne geçmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin yardım ve fonlardan fazla gelir elde edemediği görülmemelidir. Normal belediyelerin yararlandığı Mahalli İdareler Fonu ve Belediyeler Fonu gibi önemli gelir sağlayan kaynaklardan, yardım koşullarına sahip olmaması nedeniyle pay alınamamıştır. 2000 yılında alınan borçların ödenmesi için ayrılan ödenekler sonucu, fon gelirlerinde bir artış yaşanmıştır. 2001 yılında, borçların ödenmesi için bütçeye 38,3 Trilyon TL ödenek konmuştur.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1990 sonrası gelirleri, aşağıda Tablo 30'da verilmiştir.

Tablo 30'dan görüldüğü üzere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan pay, belediyenin en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır ve 1990 sonrası belediye gelirlerinin yaklaşık %50,3'ü bu kaynaktan elde edilmiştir. Sadece 2000 yılında, belediye 38,5 Trilyon TL borçlanma geliri elde edilmesine karşın, 27,6 Trilyon TL pay geliri elde edilmiş ve borçlanma gelirleri, belediye gelirleri içerisinde en fazla gelir sağlayan kalem olmuştur.

Tablo 30
Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri (1991-2000)

(Milyon TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
VERGİ GELİRLERİ	134.479	231.303	487.554	809.465	1.576.782	3.183.073	6.635.289	13.282.966	18.557.712	29.568.010
G.B.V.G.T.A.P.	127.908	220.531	430.670	733.439	1.473.859	2.958.647	6.129.266	12.134.457	16.951.953	27.649.787
Belediye Vergileri	4.860	4731	20.934	60.820	73.939	183.064	437.512	997.643	1.382.527	1.537.819
Belediye Harçları	1.711	6041	35.950	15.206	28.984	41.362	68.509	150.866	223.231	380.404
VERGİ DIŞI GELİRLER	18.547	49.404	60.130	133.433	795.788	1.076.160	1.467.244	15.348.210	11.941.195	53.190.450
Harcamalara Katılma Payları	667	1.658	1.850	2.404	51.016	80.444	88.455	25.601	55.829	52.444.
Belediyeye Ödenen Diğer Paylar	-	-	-	-	118	189	456	539	291	194
Kurumlar Ve Teşebbüsler Hasılatı	2.349	5.297	6.974	9.007	23.597	102.679	219.094	433.992	2.458.189	10.166.997
İşletme Karları	307	564	1.432	3.340	5.196	10.980	22.425	15.948	209	648
Belediye Malları Gelirleri	5.212	20.549	26.992	35.990	403.045	556.117	614.904	2.946.322	1.683.806	2.331.328
Ücretler	7.883	10.984	18.622	47.920	94.667	119.788	250.992	474.871	837.130	1.384.712
Cezalar	1.590	1.485	2.147	2.610	3.732	13.256	18.906	77.735	87.432	179.659
Çeşitli Gelirler	539	8.867	2.113	32.162	214.417	192.707	252.009	11.373.198	6.818.305	39.074.467
YARDIM VE FONLAR	-	5.000	20.000	10.000	2.313	44.929	784.277	1.188.365	1.505.570	3.962.266
Yardımlar	-	5.000	20.000	10.000	2.313	44.929	509.140	256.782	89.942	852.252
Fonlar	-	-	-	-	-	-	275.137	931.583	1.415.627	3.110.014
GENEL TOPLAM	157.526	285.715	567.713	952.902	2.374.904	4.296.119	8.886.811	29.819.542	32.004.478	86.720.727

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, belediye vergilerinden 1990 sonrasında belediye gelirlerinin ortalama %15'ini elde etmiştir. Belediye vergileri içerisinde Emlak Vergisi ile Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi gelirleri, en fazla gelir sağlayan vergilerdir.

Vergi dışı gelirler içerisinde yer alan Belediye Malları Gelirleri, 1998 yılına kadar, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin en önemli ikinci gelir kalemi olmuştur ve belediye vergilerinden daha fazla gelir sağlamıştır. Kira gelirleri, taksitli ve peşin para ile yapılan mal satışları ve eskimiş eşya satış bedelleri, belediye mal gelirleri içerisinde en fazla gelir getiren kalemlerdir.

1998 ve 2000 yıllarında önemli miktarlarda dış borçlanmaya gidilmesi sonucu, vergi dışı gelirler içerisinde yer alan Çeşitli Gelirler, belediyenin en fazla gelir sağlayan kalemi olmuştur.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe rakamları ile gerçekleşen kesin hesap rakamlarına bakılarak, bütçenin samimi hazırlanıp hazırlanmadığı hakkında bilgi

edinilebilir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe tahmini rakamları ile kesin hesap rakamları, Tablo 31'de verilmiştir.

TABLO 31
Bursa Büyükşehir Belediyesinin Bütçeleri İle Kesin Hesaplarının Karşılaştırılması
(1991 – 2000)

(Milyon TL)

YILLAR	GELİRLER			GİDERLER		
	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme Yüzdesi	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme Yüzdesi
1991	152.500	157.526	103,3	152.500	147.927	97,0
1992	300.000	285.715	95,2	300.000	300.821	100,3
1993	465.000	567.714	82,0	465.000	609.950	76,2
1994	1.064.000	952.903	89,6	1.064.000	959.139	90,1
1995	2.227.000	2.374.904	93,7	2.227.000	2.303.019	96,7
1996	5.400.000	4.296.119	79,5	5.400.000	4.258.640	78,9
1997	9.250.000	8.886.811	96,1	9.250.000	8.278.805	89,5
1998	60.750.000	29.819.542	49,1	60.750.000	20.259.354	33,3
1999	89.000.000	32.004.478	36,0	89.000.000	34.073.018	38,3
2000	173.165.000	86.720.727	50,1	173.165.000	88.675.936	51,2

Kaynak: İlgili yıllara ait Bursa Büyükşehir Belediyesi kesin hesaplarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 31'den görüleceği üzere, 1997 yılına kadar belediye gelirlerinin gerçekleşme yüzdesi %90 civarında iken, bu oran 1998 sonrası %45'e düşmüştür. Yalnızca 1991 yılında 3030 sayılı Kanun kapsamında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan payın, bütçe tahmininden fazla olması ve geri alınacak paraların tahsil edilmesi nedeniyle, bütçe tahminlerinin üzerinde tahsil yapılmıştır. 1998 yılında belediye vergi gelirleri tahsilatında ve taşınmaz mal gelirlerinde azalma olmuş, dış borçlanmadan ise 29 Trilyon TL az gelir elde edilmiş ve bunların sonucunda belediye gelirlerinin gerçekleşme yüzde %49,1'e düşmüştür. 1999 yılında ise, yine dış borçlanma gelir tahminleri ile elde edilen borçlar arasında 35 Trilyon TL'lik menfi bir farkın oluşması ve 3030 sayılı kanun kapsamında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından alınan payın bütçe tahmininden 8 Trilyon TL daha düşük tahsil edilmesi sonucu, bütçenin gerçekleşme yüzdesi % 36'ya düşmüştür. 2000 yılında bütçenin gerçekleşme oranının % 50'lere çıkma nedeni de, dış borçlanma gelirlerinin şişirilerek gösterilmesidir. Belediye bütçesinde 98 Trilyon TL dış borçlanma geliri gösterilmesine karşılık, 38 Trilyon TL dış borçlanma geliri elde edilmiştir.

B. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GİDERLERİ VE ANALİZİ

Büyükşehir belediyelerinin giderleri, 3030 sayılı kanunun 19. maddesinde 4 bent halinde sayılmıştır. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin giderleri, belediyelerin gelirlerinin aksine, genel başlıklar altında toplanmıştır. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin giderlerini Kanun'da belirtilen maddelere göre ayrı ayrı tasnif etmek yerine, bu başlık altında ilk önce büyükşehir belediyelerinin giderleri verilecek ve daha sonra Bursa Büyükşehir Belediyesi giderlerinin analizi yapılacaktır.

3030 sayılı Kanun'da belirtilen belediye görevleri şunlardır:

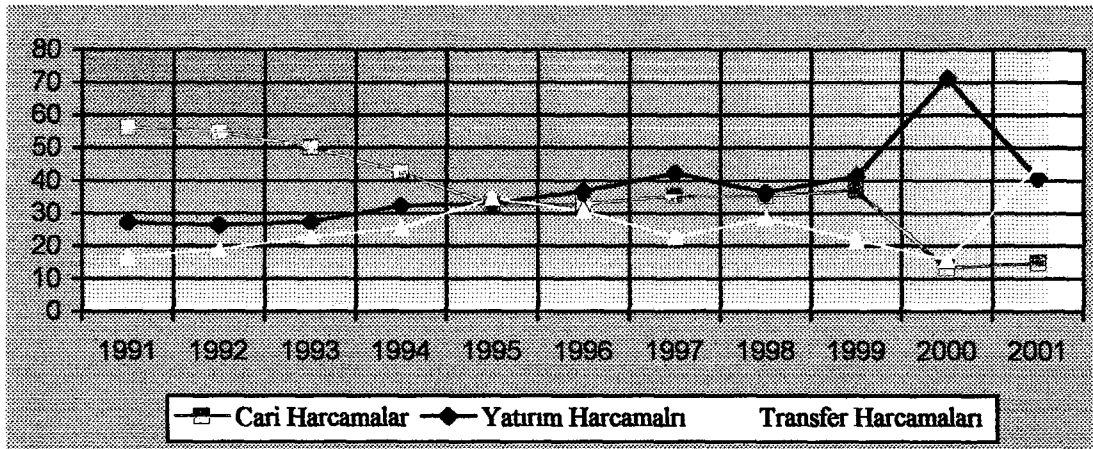
- 1) 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar,
- 2) Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla ortaklıklara katılma payları,
- 3) Büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,
- 4) Diğer giderler.

Yukarıda sayılan bu giderlere ek olarak mevzuatla başka giderler de öngörülmüş olup, 3030 Sayılı Kanun'un 7. Maddesi'nin son Fıkrası ve Yönetmeliğin 30. Maddesi ile ilçe belediyelerine yapılması öngörülen mali yardımlar da bu arada sayılabilir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin cari, yatırım ve transfer harcamalarının 1990 sonrası gelişimi Grafik 4'den incelenebilir.

Grafik 4

Bursa Büyükşehir Belediyesi Ödenek ve Harcamalarının Ekonomik Ayırımı



Kaynak: İlgili yıllara ait Kesin Hesap ve Bütçe rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 4'den görüleceği üzere 1995 yılına kadar toplam harcamalar içerisindeki en önemli harcama kalemi, cari harcamalar olmuştur. 1995 sonrasında ise, yatırım harcamalarına ayrılan kaynak, diğerlerinden fazla olmuştur. 2001 yılında transfer harcamalarına, cari ve yatırım harcamalarından daha fazla kaynak ayrılmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi giderlerinin harcama kalemlerine göre yapılan ayrımı Tablo 32'de verilmiştir.

Tablo 32
Ödenek ve Harcamaların Gider Türlerine Göre Dağılımı (1991-2001)
(Milyon TL)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personel Giderleri	69.478	142.253	261.919	340.811	567.136	956.798	1.848.613	5.138.151	8.648.444	18.570.904	21.105.049
Yolluklar	67	645	468	255.591	1.257	8.123	19.897	24.197	31.564	35.038	85.447
Hizmet Alımları	7.109	5.793	24.418	37.693	160.129	316.571	738.237	1.620.670	3.159.460	5.419.264	7.040.055
Tüketim Malları Ve Malzeme Alımları	9.832	15.403	23.698	42.250	125.976	233.953	613.623	1.079.290	2.273.347	5.385.203	7.524.819
Demirbaş Alımları	390	513	1.853	2.280	2.348	8.871	36.529	66.860	71.713	82.038	237.741
Makine, Teçhizat Ve Taahhüt Alımları	3.992	2.896	13.880	19.282	41.128	180.860	358.674	166.086	775.715	713.434	1.751.057
Yapı Tesis Ve Büyük Onarım Giderleri	32.493	11.249	145.142	271.912	609.540	1.246.705	2.784.052	6.367.820	11.699.510	46.601.575	89.075.013
Diğer Ödemeler	63	203	298	648	2.001	2.842	18.904	10.774	7.252	16.167	33.801
Transferler	24.500	56.871	138.271	244.004	793.500	1.301.916	1.860.270	5.785.474	7.406.010	11.872.144	103.147.018
GENEL TOPLAM	147.926	300.821	609.950	959.139	2.303.019	4.258.640	8.278.805	20.259.354	34.073.018	88.695.767	230.000.000

Kaynak: İlgili yıllara ait Bursa Büyükşehir Belediyesi Kesin Hesaplarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

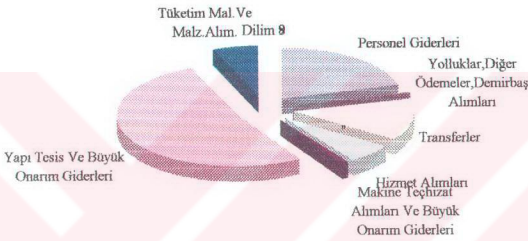
Personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı, 1991-1994 yılları arasında, yasal sınır olan %30'un üzerinde gerçekleşmiştir. 1995 sonrasında ise personel harcamaları, ortalama %23 düzeylerinde seyretmiştir.

1994 yılına kadar bütçeden en fazla personel harcamaları için ödenek ayrılmakta iken, 1995 sonrası yatırımların artması ile birlikte yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, bütçe giderleri içerisinde ilk sırayı almıştır.

2000 yılında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin gider türlerine göre yaptığı harcamalar Grafik 5'de verilmiştir.

Grafik 5

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2000 Yılı Harcama Kalemlerinin Dağılımı



Kaynak: 2000 yılı Kesin Hesap rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 5'den görüleceği üzere gider bütçesinin en büyük dilimini, % 52.5 ile yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, ikinci en önemli harcama kalemini % 21 ile personel giderleri, üçüncü en önemli gelir kalemini ise %13 ile transfer harcamaları oluşturmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 1991 yılından itibaren bütçede yer alan programlara göre yaptığı harcamalar, aşağıda Tablo 33'de verilmiştir.

Tablo'dan görüleceği üzere, 1995 yılına kadar en fazla harcama bayındırlık hizmetlerine yapılmış bu yıldan itibaren ulaştırma hizmetlerine yapılan harcama, ilk sırada yer almıştır. 2000 yılında BursaRay çalışmalarına yapılan harcamaların etkisiyle, ulaştırma hizmetleri için yapılan harcamalar 1999 yılına göre beş kat artış göstermiştir.

2001 yılında borç ödemelerine ve mali transferlere gider bütçesinin %40'ı ayrılmıştır. Borç ödemelerinin 39,8 Trilyon TL'si dış borç ve dış borçların faiz ödemelerine ayrılmıştır. Mali transfer harcamalarının %73'ü ise Borç Ödeme Fonu'na destek sağlamak için ayrılmıştır. 2001 yılında ilçe belediyelerine (Osmangazi, Yıldırım, Nilüfer) yardım yapılması için ödenek ayrılmamıştır.

Tablo 33
Ödenek Ve Harcamaların Programlara Göre Dağılımı (1991-2001)
(Milyon TL)

YILLAR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
HARCAMA TÜRÜ											
Genel Yönetim Ve Destek	6.690	15.831	43.477	77.109	191.531	441.245	956.306	2.186.148	3.050.338	4.929.231	5.933.848
Esenlik	3.380	17.143	40.533	59.138	97.758	210.234	384.273	778.213	2.136.570	2.526.523	2.894.309
Temizlik Ve Çevre Koruma	15.184	32.778	35.638	72.050	193.539	264.002	282.768	685.608	1.460.350	1.384.094	3.162.762
Sağlık Ve Sos. Yard.	6.718	13.276	25.400	39.755	41.623	84.071	290.748	395.241	562.258	736.771	1.966.741
Bayındırlık	32.406	61.193	114.410	169.016	371.018	511.092	1.195.680	2.518.638	3.766.268	5.584.165	9.738.984
Ulaştırma	28.438	52.675	92.456	123.143	346.820	823.282	2.048.527	4.603.805	11.506.725	56.757.715	93.682.262
Tarım	19.255	40.184	96.282	128.640	212.743	467.018	871.843	2.491.637	2.689.480	3.566.580	6.689.943
Eğitim, Kültür, Spor, Turizm Ve Tanıtım	1.867	4.467	14.006	34.415	42.451	134.806	349.256	736.023	1.382.188	1.105.910	2.556.408
Ekonomik	2.986	6.402	9.473	11.865	12.031	20.971	39.127	78.561	112.826	232.635	227.725
Kamulaştırma Ve Taşınmaz Mal Satın Alma	6.477	17.160	19.277	40.201	172.380	421.768	757.487	1.084.837	1.126.350	2.555.410	6.661.306
Kurumlara Katılma Payları Ve Sermaye Teşkilî	506	413	1.110	1.050	-	3.840	3.380	9.600	-	1.025	1.000.000
İktisadi Transferler Ve Yardımlar	3.100	6.000	25.720	13.420	345.033	203.569	381.166	1.627.596	1.490.796	-	3
Mali Transferler	4.462	21.218	79.941	148.691	43.001	73.605	310.913	1.018.156	1.740.581	3.896.609	52.650.186
Sosyal Transferler	3.591	3.520	5.095	32.237	50.27	80.829	84.527	183.641	342.600	500.333	1.036.572
Borç Ödemeleri	6.363	8.559	7.126	8.403	183.058	518.302	322.795	1.861.643	2.705.681	4.918.767	41.798.951
GENEL TOPLAM	147.926	300.821	609.950	959.139	2.303.019	4.258.640	8.278.805	20.259.354	34.073.018	88.695.767	230.000.000

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap ve bütçe rakamlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin gider bütçelerinin gerçekleşme oranları Tablo 31'den görüleceği üzere, 1998 yılına kadar %90 civarında seyretmiştir. Ancak 1998 sonrasında gider bütçelerinin hazırlanmasında samimiyet ilkesinden sapılmıştır. 1998 yılında ulaştırma hizmetlerine 104,8 Trilyon TL ödenek konmasına karşılık, 4,6 Trilyon TL harcama yapılmıştır. 1999 yılında yatırım harcamaları içerisinde yer alan ulaştırma hizmetleri için bütçeye 60 Trilyon TL konulmasına karşılık, 14 Trilyon TL harcama yapılmıştır. Benzer şekilde 2000 yılında ulaştırma hizmetlerine 122,8 Trilyon TL kaynak ayrılmasına karşılık, 56,7 Trilyon TL harcama yapılmıştır. Bu faktörler, Bursa

Büyükşehir Belediye bütçesinin gerçekleşme oranlarını düşürmüş ve belediye bütçesinin hazırlanmasında samimiyet ilkesinden sapılmıştır.

III. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bursa Büyükşehir Belediyesi, büyükşehir sıfatıyla çok önemli gelir kaynakları elde etmiştir. Ancak Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin büyük halk kitlelerine hizmet sunması ve devamlı olarak yeni yatırımlara kaynak ayırmak zorunda kalması, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunlarını artırmaktadır. Bu yüzden, küçük belediyelerin mali sorunlarına yol açan nedenlerden sadece bir kısmı Bursa Büyükşehir Belediyesi için geçerlidir. Bu bölümde ilk önce Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunlarının neler olduğu ve bunların nedenleri üzerinde durulacak ve daha sonra mali sorunlarına yönelik çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

A. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ SORUNLARI

Bu başlık altında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunları ve nedenleri maddeler halinde açıklanacaktır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediye nüfusunda görülen hızlı artış, belediyenin yaptığı hizmetleri ve bu hizmetlerin maliyetlerini artırmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra il merkez nüfusu bir milyondan fazla olan dördüncü büyük kent Bursa olmuştur. İl merkez nüfusu 1990 yılında 834.576 iken bu nüfus, %34,5 artarak 1997 yılında 1.066.559'a yükselmiştir⁴³. Buna karşın nüfusu çok daha düşük olan Kayseri, Erzurum, Sakarya gibi büyükşehir belediyeleri ile aynı gelir kaynaklarına sahiptir. Nüfusun giderek artması, altyapı, trafik gibi hizmetleri olan ihtiyacı ve buna bağlı olarak giderleri artırmaktadır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin mali açıdan güçsüz kalmasının bir diğer nedeni, belediye sınırları içerisinde hizmet üretmesine ve faaliyette bulunmasına karşın, bu faaliyetleri sonucu elde ettiği gelirlerden ödenecek vergilerin başka il ya da belediye'deki vergi dairelerine ödenmesidir. Bilindiği üzere büyükşehir belediyelerinin

⁴³ Devlet İstatistik Enstitüsü Web Sayfası: www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/NUFUS/nufus971.gif

en önemli gelir kaynaklarından biri, il merkezinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden ayrılan %5 paydır. İl merkezi sınırları içerisinde faaliyette bulunan ve faaliyetleri sonucu büyük katma değerler ortaya çıkaran işletmelerin, kanuni merkezlerinin dışarıda olması nedeniyle vergilerini başka bir şehirdeki veya belediye'deki vergi dairelerine ödemeleri, ildeki katma değeri ve genel bütçe vergi gelirlerini azaltmaktadır. Buna bağlı olarak %5'lik paydan elde edilen gelir azalmaktadır⁴⁴.

➤ Bütçe gelirlerinden başka idarelere verilen paylar, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ni mali açıdan güçsüz bırakmaktadır. Sosyal amaçlı kuruluşlara ayrılan payların yanısıra, İller Bankası'na ayrılan pay, belediye gelirlerini azaltmaktadır. Bir önceki yılın kesin hesap gelirlerinin %5'i oranında İller Bankası'nda pay ayrılmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İller Bankası'ndan aldığı borçların çok az olduğu ve hatta birçok yıl İller Bankası'ndan hiç borçlanmadığı dikkate alındığında, bütçeden ayrılan paya gerek olmadığı söylenebilir⁴⁵.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyelerinin, Emlak Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi'nden büyükşehir belediyelerine göndermesi gereken payı devamlı olarak göndermemeleri, Bursa Büyükşehir Belediyesi gelirlerinde belirsizlik yaratmaktadır. Bilindiği üzere, büyükşehir ilçe belediyeleri Çevre Temizlik Vergisi'nin %20'si ile Emlak Vergisi'nden İl Özel İdarelerine ayırdıkları pay dışında kalan miktarın %20'sini, bağlı buldukları büyükşehir belediyesine göndermekle yükümlüdürler. Ancak, Yıldırım, Osmangazi ve Nilüfer belediyeleri sözkonusu payları devamlı bir şekilde yollamamaktadırlar. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediye yönetimi ile aynı siyasi partiden olması nedeniyle bu olaya göz yumulmaktadır. Ancak bu durum, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ni, ilçe belediyelerine zorunlu olarak yardım yapmış gibi kaynak ayırmasına yol açmaktadır. Şöyle ki; 3030 sayılı Kanun'un 7. maddesinin son fıkrasında, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine yardımda bulunabileceği hükmü yer almaktadır. İlçe belediyeleri bu hükme dayanarak, Emlak ve Çevre Temizlik

⁴⁴ Erdem Saker, "Sanayici-Belediye işbirliği ve Bursa'nın 2000 Hedefleri", *BUSİAD'dan Bakış Dergisi*, Bursa Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayın Organı, (Kasım-Aralık 1996), Sayı:57, s.42.

⁴⁵ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2001 yılı bütçesindeki mali transfer programında İller Bankası payı olarak 1.142.280.000.000 TL ayrılmıştır. Aynı bütçede, belediye harç gelirleri tahmini ise 575.899.000.000 TL kadardır. Yaklaşık olarak harç gelirlerinin iki katı oranında İller Bankası'na pay ayrılmıştır.

Vergisi'nden büyükşehir belediyesine pay yollamamaktadırlar. Ancak denetimler sırasında bir usulsüzlük çıkmaması için bu payları büyükşehir belediyesine yollamış gibi gider kaydetmekte, bunun karşılığında büyükşehir belediyesinden yardım alınmış gibi gelir kaydedilmektedir. Büyükşehir belediyesi bu durum karşısında yardımda bulunmayacak olsa bile yardım yapmış gibi harcama yapmak zorunda kalmaktadır. İlçe belediyelerinden Emlak ve Çevre Temizlik Paylarını tahsil etmiş gibi gelir kaydetmekte, bunun karşılığında ilçe belediyelerine yardım yapılmış gibi gider yazılmaktadır⁴⁶.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne olan halk katılımı, normal belediyelerde olduğu gibi yetersiz düzeydedir. Ayrıca belediyeyi meclis toplantıları dışında yöneten belediye encümeninde, belediye başkanı dışında seçilmiş üyelerin bulunmaması, anti-demokratik bir uygulamadır. Halkı yönetimde temsil eden meclis üyelerinin, kararların alınması sırasında encümenin kararlarına müdahale edememesi, halkın belediye sorunlarından ve icraatlarından uzak kalmasına yol açmaktadır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin son yıllarda aldığı borçların büyük miktarlara ulaşması, Bursa Büyükşehir Belediyesi'ni mali açıdan zor durumda bırakmıştır. Alınan dış borçlar ödenememektedir.

09.06.1998 tarihinde imzalanan anlaşma gereği, Bursa Hafif Raylı Sistem inşaatının Nisan 2001 tarihinde bitirilmesi gerekmektedir. Hafif Raylı Sistem için alınan dış borçların ilk geri ödemesi, Haziran 2001 tarihinde yapılacaktı. Ancak Hafif Raylı Sistem ile toplu taşımacılık Nisan ayında yapılamadığı ve Haziran ayına kadar bu taşımacılıktan gelir elde edilemediği için, Haziran ayında yapılması gereken 25 Milyon Marklık geri ödeme yapılamamıştır. Alınan borçların hazine garantili olması nedeniyle, ödenemeyen bu dış kredi borcu hazine tarafından ödenmiştir. Hazine, ödediği bu borcu 12 taksit halinde, ilk taksidi 20 Temmuz'da olmak üzere, her ayın 20'sinde Bursa Büyükşehir Belediyesi'nden tahsil etmeye başlamıştır. Kfw ve Commerz Bank'dan alınan dış borçların ikinci geri ödemesi, Aralık ayındadır. Ancak, Hafif Raylı Sistem inşaatının bitirilmesi için 260 günlük ek süre verilmesi sonucunda, inşaatın Aralık ayından önce bitirilemeyeceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Aralık ayında yapılması gereken geri ödemenin de yapılamaması şüpheli görülmektedir. Bu borcun yanı sıra, Bursa

⁴⁶ Bu bilgiler, 04.Ağustos 2001 tarihinde Yıldırım Hesap İşleri Müdürü Harun Tütüniçmez'den alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesi'nin Bursa Çevre Sağlığı Projesi Katı Atık Bölümü kapsamında Dünya Bankası'ndan aldığı kredinin, 01 ve 15 Ağustos tarihlerinde ödenecek olan toplam 710.000 Dolarlık kısmı ödenememiş ve hazineye devredilmiştir⁴⁷.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi vergi gelirlerinden istenilen miktarda gelir elde edilememektedir. İlan ve Reklam Vergisi'nden sağlanan gelir, muafiyet ve istisnaların fazlalığı nedeniyle düşük çıkmaktadır. Özellikle yerel televizyon ve radyolardan yayımlanan ilan ve reklamlardan vergi alınamaması, bu gelir kaynağından elde edilen gelirin düşük olmasına yol açmıştır.

➤ Eğlence Vergisi'nden birçok kuruma pay ayrılması, bu vergi gelirini azaltmış ve büyükşehir belediyesi bu verginin hamallığını yapar hale gelmiştir. Eğlence Vergisi gelirlerinin %10'unun Verem Savaş Dernekleri'ne, %10'unun Darülaceze ve benzeri kuruluşlara, yerli ve yabancı film gösterimlerinden alınan verginin %75'inin Kültür Bakanlığı Payı olarak ayrılıyor olması, bu vergi gelirini önemli ölçüde azaltmıştır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalara katılma payı gelirleri, belediye gelirleri içerisinde çok az bir paya sahiptir ve bütçe tahminlerinin çok altında bir tahsilat gerçekleşmiştir. Yol, Su, Kanalizasyon, Çevre Kirliliğini Önleme Giderleri, Ölçü ve Ayar Memurları'nın Masraflarına Katılma Payları ile Diğer Harcamalara Katılma Payları tahsilatı çok düşük seviyelerde olmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yol, su, kanalizasyon gibi hizmetleri yerine getirmek için yaptığı büyük harcamalara karşılık yalnızca, hizmetin yapıldığı alandaki gayrimenkullerin vergi değerinin %2'lik kısmını almaya yetkili kılınmışlardır. %2'lik yasal sınırın, gayrimenkullerin vergi değerleri üzerinden hesaplanıyor olması ve vergi değerinin gerçek değeri yansıtmaması nedeniyle, harcamalara katılma payı gelirleri azalmaktadır. Bunun yanısıra, payları işin bitiminden sonra taksitler halinde ve iki yıllık bir süreçte alınması da enflasyon nedeniyle gelirlerin azalmasına yol açmakta ve diğer taraftan bu payların kişiler tarafından ödenmemesini teşvik etmektedir⁴⁸.

⁴⁷ Bu bilgiler, 15.08.2001 tarihinde Bursa Büyükşehir Belediyesi Krediler Şube Müdürü Nihat Aslan'dan alınmıştır.

⁴⁸ Örnek verecek olursak, 1998 yılında 262 Milyar TL harcamalara katılma payı geliri elde edilmesi tahmin edilmiş, 25 Milyar TL tahsil edilmiştir. Benzer şekilde 1999 yılında bütçe tahmininin %22,2'si oranında ve 2000 yılında ise %26 oranında bir gerçekleşme olmuştur. Bkz: Tablo 26.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği harç gelirleri, çok yetersiz düzeydedir. Göç ve nüfus artışı ve bunun sonucunda oluşan büyük kentlerdeki aksaklıkların mevcut belediye sistemi ile giderilemeyeceğini anlayan merkezi idarenin, büyük kentleri yönetmek için özel yönetim birimleri oluşturulması ve bunlara büyük yetkiler vermiş olmasına karşılık, yerel düzeyde büyükşehir belediyesinin sunacağı mal ve hizmetlerden yararlananlardan ya da bir işin yapılmasına izin verilmesi karşılığında kişi ve kurumlardan alınacak resim ve harçların miktarlarını belirleme yetkisinin büyükşehir belediyelerine bırakmaması, büyük bir çelişki oluşturmaktadır.

Harçların alt ve üst limitleri, merkezi idare tarafından belirlenmektedir ve bu sınırlar içerisinde harçların miktarlarında ve oranlarında değişiklik yapma yetkisi, belediye meclislerine verilmiştir. Maktu olarak belirlenen harçlar, her yıl yeniden ayarlanmadığı için, enflasyonun etkisiyle önemini yitirmektedir. Büyükşehir belediyeleri genellikle verilen limitlerin en üst sınırında harçların miktar ve oranlarını belirlemektedirler, ancak yine de enflasyon karşısında önemini yitirmektedir. Belediye vergileri ve harç gelirlerinden elde edilen gelirlerin azalması, büyükşehir belediyesinin merkezi idareye olan bağımlılığını artırmakta ve mali özerkliğini azaltmaktadır.

B. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ SORUNLARINA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bir önceki başlıkta sayılan sorunların yanı sıra, başka nedenlerden kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik olarak birkaç madde halinde çözüm tekliflerinde bulunulacaktır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yapılmakta olan göç azaltılmalıdır. Bu amaçla, belediye sınırlarında yaşayanlardan Hemşehrilik Vergisi alınabilir. Ayrıca bina inşaat maliyetlerinin artırılması da göç olayını kısmen engelleyecektir. Bunu gerçekleştirmek için, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği Bina İnşaat Harcı'nın miktarı artırılabilir. Böylece belediye sınırları içerisindeki nüfusun artış hızı azalacak ve buna bağlı olarak belediye hizmetlerine olan aşırı talep azalacaktır. Ayrıca, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin il merkezinde yaşayan nüfusun Ankara, İstanbul ve İzmir dışındaki diğer büyükşehir belediyelerinden fazla olması nedeniyle, merkezi idare kaynaklarından Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne daha fazla kaynak ayrılmalıdır.

➤ Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan ve büyük katma değer yaratan işletmelerin, başka vergi dairelerine vergilerini ödemeleri engellenmelidir. Bu amaçla, vergilerini başka vergi dairesine ödeyen söz konusu işletmelere ek mali yükümlülükler getirilebilir ya da işletmelerin belediye sınırları içerisindeki vergi dairelerine ödemeleri halinde bazı indirimler yapılabilir.

➤ Belediye bütçesinden başka idarelere ayrılan paylar azaltılmalıdır. Özellikle İller Bankası'nın finansal hizmetlerinden çok az yararlanmasına karşılık pay ödemek zorunda kalan Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İller Bankası'na ödediği pay azaltılmalıdır. İller Bankası'nın sadece mühendislik faaliyetlerinden yararlanması karşılığında bu kadar yüksek bir bedelin ödenmesi gerekli değildir. Belediyelerin bünyesinde bulunan teknik elemanların yardımıyla, bu hizmetler kurum içinde de yerine getirilebilir. Bu nedenle İller Bankası'na ayrılan pay kaldırılmalı ya da sadece belirli bir gelirin yüzdesi olarak düşük miktarda alınmalıdır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin yönetimine ve giderlerine halkın katılımı sağlanmalıdır. Hemşehrilerin yönetime katılması, merkezi idarenin yaptığı denetimden daha etkili olacaktır. Belediyenin harcamalarını kendi ceplerinden çıkan paralarla finanse eden halk, bu paraların nerelerde harcandığının hesabını soracak ve usulsüz uygulamaların önüne geçecektir.

➤ Belediyelerin harç gelirlerinin miktar ve oranlarını belirleme yetkisi, Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'ne verilmelidir. Ayrıca harçların miktarları maktu tarifeye dayalı olarak değil, nispi olarak belirlenmeli ve değer üzerinden alınmalıdır. Ayrıca, harç gelirlerinin enflasyon karşısında azalmasını engellemek için, harçlar her yıl yeniden değerlendirilme oranının belli bir yüzdesi oranında artırılmalıdır.

➤ Belediye sınırları içerisinde bulunan sinemalara da hizmet sunan belediyelerin, bu hizmetlerin karşılığını alması gerekir. Bu nedenle, Eğlence Vergisi'nden merkezi idareye ayrılmakta olan pay kaldırılmalıdır ya da sadece yerli film gösterimlerinden Kültür Bakanlığı'na, filme yaptığı katkıdan dolayı, pay verilmelidir.

➤ Harcamalara katılma payı tahsilatı artırılmalıdır. Bu amaçla, büyük paralarla sunulan hizmetin maliyeti, işin bitiminde peşin olarak alınmalıdır. Alınacak bedele getirilen %2'lik yasal sınır kaldırılmalı ya da artırılmalıdır. Ayrıca bu oranı belirlerken gayri menkullerin vergi değeri değil, rayiç bedelleri dikkate alınmalıdır.

➤ Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirleri artırılmalıdır. Bu amaçla Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'ne vergi koyma , belediye vergi ve harçlarını miktar ve oranlarını belirleme yetkisi verilmelidir. Bu amaçla örneğin, Doğalgaz Tüketim Vergisi getirilmeli ve merkezi idare tarafından büyükşehir belediyesine pay verilmelidir. Büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerden yararlanan ancak belediye sınırlarında ikamet etmeyen kişilerden, büyükşehir belediye hizmetlerinden yararlanmaları karşılığı olarak otel, motel, tatil köyü ve pansiyonların gelirlerinin belirli bir oranından Konaklama Vergisi alınmalıdır⁴⁹. Bu sayede kendisine ait gelirleri olan büyükşehir belediyesinin merkezi idareye olan bağımlılığı azalacaktır ve kendi imkanları çerçevesinde hizmet verebilecektir.



⁴⁹ Başsoy, Pirlar ve Gürsoy, a.g.e., s.185.

SONUÇ

Ülkemizde il özel idareleri, belediyeler, köyler ve yerel yönetim birliklerinden oluşan yerel yönetim yelpazesi içinde yerel halk ile yakın ilişkiler içerisinde olan belediyeler, yerel halkın büyük uğraş vererek oluşturduğu bir kurum olmaması nedeniyle halk ile bütünleşmiş bir yapıya sahip olamamıştır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte belediyelere sağlanan gelirlerin fazlalığı, köyleri belediye olmaya yöneltmiştir. Merkezi idare, yerel düzeyde yönetimi şekillendirmede belediyeleri kullanmıştır. Belediye sayısı, Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar geçen sürede sekiz kat artış göstermiştir.

1950 sonrası tarımda makineleşmenin başlaması ve toprağın nüfus artışı sonucu parçalanması, kırsal alandan kopmalara yol açmış ve büyük kentlere göç başlamıştır. Gelişmiş büyük kent nüfusları ve buna bağlı olarak, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus artmıştır. Belediye ile tanışan halk, belediye yönetimine sadece seçimlerde sınırlı olarak katılma imkanı bulmuştur. Bunun sonucunda sadece belediye hizmetlerinin yetersiz olması sonucu belediyenin varlığını hatırlayan, ancak belediyede yaşamının maliyetine katlanmayan ya da katlanmak istemeyen, belediyesini sahiplenmeyen, herşeyi merkezden bekleyen bir belediyeleştirilemeyen halk kitlesi oluşmuştur.

Belediyeler, merkezi idarenin yerel düzeydeki uzantısı olması yanısıra, merkezde güçlü bir yere gelmek için de bir atlama taşı olarak kullanılmıştır. Belediyelerde yönetim kültürü edinenler, daha sonra bu tecrübeleri ile merkezi idarede üst makamlara yükselmiştir. Ancak, belediye kökenli olsa dahi, hükümette yer alan her bir kişi, belediyeleri kendi yetki alanları dışına çıkarmamak için uğraş vermişlerdir. Belediyeler, hükümetlerin yandaşlarına iş alanları olarak kullandıkları yönetimler haline gelmiştir. Bunun sonucunda personel harcamaları, %30'luk yasal sınıra ulaşmıştır. Bu nedenle belediyelerin serbest hareket etmeleri engellenmiş ve öz gelirleri yetersiz bırakılarak, merkeze bağımlı hale getirilmişlerdir.

Belediyeler, kanunlarda belirtilen görevlerin birçoğunu yerine getiremeyen, sadece acil hizmetleri yerine getirebilen bir hale gelmişlerdir. Belediyelere, verimi düşük, az gelir getiren kaynaklar verilmiş ve bu kaynaklarla, kanunda belirtilen görevleri yerine getiremeyen belediyelerin birçok görevi, merkezi idare tarafından

üstlenilmiştir. Özellikle küçük ölçekli belediyeler, tamamen merkezi idarenin yardımları ile hizmet sunacak bir mali yapıya sahiptirler. Belediye gelirlerinin giderleri karşılamaması, belediyeleri borçlanmaya yöneltmiştir. Mevcut mali yapı içerisinde borçları ödeyemeyen belediyelerin, merkezi idareden alacakları payların kesilmesi, belediyeleri tamamen iflasa sürüklemiş ve öz gelirleri çok yetersiz olan belediyeler, kapılarına kilit vurmaya zorunda kalmışlardır.

Belediyelerin mali sorunlarının ortaya çıkmasında önemli rol oynayan merkezi hükümet, zaman içerisinde belediye borçlarını af ve terkin ederek yerel düzeyde hizmetlerin aksamasını engellemeye çalışmıştır. Ancak belediyeler, borçların silinmesi veya ertelenmesi karşısında, bu uygulamaların devamının geleceğini düşünerek, harcamalarına bir disiplin getirmemiş ve çok daha savurgan davranmaya devam etmişlerdir.

Ülkemizde belediye sayısının fazlalığı yanısıra, kurulan belediyelerin önemli bir kısmının küçük ölçekli olması, yerel düzeyde mal ve hizmet üretiminde ölçek ekonomilerin oluşmasını engellemiştir. Belediye gelirlerinin yetersiz olması, birçok belediyede gelirlerin önemli bir kısmının verimsiz cari harcamalara yapılmasına yol açmış, yatırımlar için gerektiği kadar kaynak ayrılmamıştır. Ayrıca, gelirlerinin önemli bir kısmını temel ihtiyaçlara harcayan kasaba belediyelerinin bir çoğunda teknik eleman bulunmamaktadır.

Belediye sorunlarının nedeni yalnızca gelir yetersizliği olarak algılanmış ve 1980 sonrası belediyelerin gelir kaynaklarında yapılan iyileştirme çalışmalarına karşın, belediye harcamalarının disiplin altına alınmaması, belediyeleri kısa sürede tekrar iflasın eşiğine getirmiştir.

Belediyelerin mali sorunları büyük boyutlara ulaştığı durumlarda, belediye gelirlerinin artırılması yoluna gidilmekteydi. Ancak ülkemizde 1990 sonrası büyüyerek artan ekonomik kriz, belediyelerin merkezi idareden bekledikleri gelir iyileştirmesini engellemektedir. Bu nedenle belediyelerin artık merkezi idarenin bağımlılığından kurtularak kendi bağımsız yapısı içinde hizmet üretecek bir yapıya kavuşması gerekmektedir. Bu amaçla yerel düzeyde ve ülke çapında bir çalışma yapılmalı ve belediye öz gelirleri artırılmalı, yerel halkın yönetime katılımı sağlanmalı, diğer taraftan belediye harcamaları disiplin altına alınmalıdır. Belediyelerin mali sorunlarının

nedeni olan ve yeni mali sorunlara yol açan göç olayı engellenmeden, belediyelerin mali sorunlarına çözüm bulmak çok zor olacaktır. Çünkü belli bir plan yapmak ve o alanda hizmet sunma olanağı azalmaktadır. Artan nüfus, hizmet alanını ve niteliğini devamlı olarak artırmaktadır. Bu nedenle belirli yerleşim yerlerine yönelen göçün, ülke düzeyinde dengeli dağıtılması ve bu amaçla yeni sanayi, eğitim, tıp merkezlerinin kurulması gerekmektedir.

Belediye öz gelirlerinin artırılması, belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını azaltacak ve kendi mali planlarını yaparak, uzun vadeli hizmet sunmalarına olanak tanıyacaktır. Belediye öz gelirlerini artırmak için belediyelere, vergi koyma, mevcut vergilerin ve harçların oran ve miktarlarını belirleme yetkisi verilmelidir. Bunun yanı sıra ve daha da önemlisi, yerel halkın yönetime ve belediye harcamalarına ortak edilmesidir. Yerel halkın belediye yönetimine ve maliyetine ortak edilmesi, bir taraftan belediye gelirlerini artıracak, diğer taraftan belediye harcamalarının disiplin altına alınmasını sağlayacaktır. Kendi parasını harcayan bir yönetim, merkezin parasını harcayan bir yönetime göre daha dikkatli davranmak zorunda kalacaktır. Halk katılımının sağlandığı bir ortamda belediye harcamaları, en ince ayrıntısına kadar incelenecek, diğer taraftan da belediye vergilerinin ve harçlarının olması gereken miktarın üzerinde ve halkı mağdur edecek miktarlarda belirlenmesinin önüne geçilecektir.

Belediyelerin mali yapısının güçlendirilmesi ve kendi kendine yeter bir hale gelmesi için kentin sanayi yapısı güçlendirilmeli, yeni iş merkezlerinin açılması teşvik edilmeli ve KOBİ'ler desteklenmelidir. İş yerlerinin fazlalığı, bir taraftan şehrin ekonomik yapısını güçlendirecek ve şehre daha fazla para girecek, diğer taraftan çalışanların sayısı artacak ve gelirleri yükselecektir. Kentin mali açıdan güçlenmesi, halk katılımının sağlandığı bir ortamda belediye gelirlerini ve ayrıca yerel vergi gelirlerini de (Emlak Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik Ve Havagazı Tüketim Vergisi) artıracaktır.

Ülkemizde belediye idarelerinin önemli bir kısmı küçük ölçeklidir ve bunlar, hizmet üretmekte ve yerel gelirleri elde etmekte çok yetersiz kalmaktadırlar. Küçük ölçekte hizmet üretilmesi, daha yüksek maliyetlere mal olmaktadır. Belediyelerin sorunların toplu bir çözüm getirilebilmesi için, belediye kurulması için gerekli olan

nüfus ölçütü yükseltilmeli ve mevcut küçük ölçekli belediyeler birleştirilmelidir. Bu sayede hizmet üretiminde kaynak israfının önüne geçilmiş olacak ve büyük ölçekte hizmet sunularak, ölçek ekonomilerden yararlanılacaktır. Diğer taraftan belediye gelirlerinin artması sonucu nitelikli teknik personel istihdam edilecektir.

Belediyelerin mali sorunlarına sadece gelirleri ele alarak yaklaşılmamalı, belediye harcamalarına da önem verilmelidir. Belediye hizmetlerinin sunumunda alternatif yöntemlere başvurulmalı ve harcamaların kapsamı daraltılmalıdır. Diğer taraftan, harcamaların yapılmasında fayda-maliyet analizlerine başvurulması, belediye harcamalarının yapılmasında etkinliği artıracaktır.

1950 sonrası kentleşmenin artması ve kent nüfusunun içerisinde halkın belediyelerde yoğunlaşması, belediyelerin hizmet sunma yükünü artırmıştır. Özellikle kırsal alanda yapılan göçlerin, gelişmiş büyük kentlere doğru kayması, bu kentlerde bulunan belediyeleri mali açıdan sıkıntıya sokmuştur. Mevcut idari yapı içerisinde hizmet üretmekte yetersiz kalan bu yerleşim yerleri için yeni yönetim modelleri aranmaya başlanmıştır. Bu amaçla 1984 yılında, bazı büyük yerleşim yerlerinde büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. Bu model içerisinde hizmetlerin, geniş çapta planlı bir şekilde optimum düzeyde üretilmesi amaçlanmıştır. Ancak zamanla bu yönetim modeli de, sadece idari teşkilatta ve bazı gelir kaynaklarında yapılan ek iyileştirmelere karşın yetersiz kalmış, usulsüz uygulamalara gidilmiştir. Büyükşehir belediyesi niteliğine haiz olmayan yerlere büyükşehir belediyelerinin kurulmaya başlanması, uygulamanın objektif olmadığını ortaya koymuştur.

Bursa Büyükşehir Belediyesi de mevcut yapı içerisinde önemli gelir kalemlerine kavuşmuş olmasına karşılık, belediye sınırları içerisine yaşanan hızlı göç ve meydana gelen nüfus artışı, belediye hizmetlerine olan talebin çok fazla artmasına yol açmıştır. Artan nüfusun beklentilerini karşılamak amacıyla sadece yollar, park ve meydanlar yapmak yeterli olmamaya başlamış, metro yapılması, yeni yerleşim merkezlerinin ve yeni büyük park ve mesire yerlerinin oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Artan bu ihtiyaçların giderilmesi için, borçlanmaya gidilmesi ihtiyacı doğmuştur.

Normal belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin ortak sorunları ve benzer çözümleri söz konusudur. Nüfus artışı ve bunun sonucunda oluşan sorunlar, ülkemizdeki belediyelerin ortak sorununu oluşturmaktadır. Ayrıca her iki yönetimde de

halk katılımının olmaması ve harcamaların etkin ve verimli kullanılmasına yönelik çalışmaların yeterli düzeyde olmaması, ülkemizde tüm belediyelerin ortak sorunudur. Tüm bu sorunların giderilmesinde, belediyelerin tek başına başarılı olmaları söz konusu değildir. Merkezi idare ile birlikte ülke düzeyinde, halkın ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir hizmet ve gelir bölüşümüne gidilmeli, belediyeler idari ve mali açıdan özerk kılınmalı, kendi başlarına karar alabilen ve aldığı kararları uygulayacak mali kaynaklara sahip olan bir yapıya kavuşturulmalıdır.



Ek Tablo 1
Tüketici Fiyat Endeksine Göre Yapılan Fiyat Ayarlaması

YILLAR	TUTAR	ENFLASYON ORANI	YILLAR	TUTAR	ENFLASYON ORANI
1938	100,0		1970	1.494,7	8,13
1939	102,0	2,0	1971	1.741,3	16,5
1940	111,9	9,6	1972	1.979,5	13,68
1941	134,0	19,7	1973	2.295,4	15,96
1942	225,1	68,0	1974	2.723,0	18,63
1943	324,4	44,1	1975	3.261,3	19,77
1944	333,1	2,7	1976	3.795,8	16,39
1945	345,0	3,6	1977	4.894,7	28,95
1946	341,6	-1,0	1978	7.205,5	47,21
1947	336,5	-1,5	1979	11.298,9	56,81
1948	344,6	2,4	1980	24.360,4	115,6
1949	372,5	8,1	1981	32.621,0	33,91
1950	356,1	-4,4	1982	39.768,3	21,91
1951	356,8	0,2	1983	52.251,6	31,39
1952	375,0	5,1	1984	77.541,4	48,4
1953	389,3	3,8	1985	112.508,7	45,095
1954	426,3	9,5	1986	151.459,2	34,62
1955	478,3	12,2	1987	210.505,6	38,98
1956	525,6	9,9	1988	365.648,2	73,7
1957	588,0	11,9	1989	597.202,2	63,33
1958	680,1	15,8	1990	957.315,1	60,3
1959	846,0	24,4	1991	1.568.082,1	63,8
1960	890,0	5,2	1992	2.702.119,1	72,32
1961	904,2	1,6	1993	4.488.219,8	66,1
1962	934,9	3,4	1994	9.259.197,4	106,3
1963	108,8	7,9	1995	17.407.291,1	88,0
1964	1.020,9	1,2	1996	31.402.753,2	80,4
1965	1.080,1	5,8	1997	58.346.315,4	85,8
1966	1.141,7	5,7	1998	107.707.298,2	84,6
1967	1.236,5	8,3	1999	177.609.334,7	64,9
1968	1.282,3	3,7	2000	246.876.975,2	39,0
1969	1.382,3	7,8			

Kaynak: DİE enflasyon verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

EK TABLO 2

Toptan Eşya Fiyat Endeksine Göre Yapılan Fiyat Ayarlaması

YILLAR	TUTAR	ENFLASYON ORANI	YILLAR	TUTAR	ENFLASYON ORANI
1938	100,0	-	1971	2.274,7	15,9
1939	104,8	4,8	1972	2.684,1	18,0
1940	128,6	22,7	1973	3.234,3	205,0
1941	180,9	40,7	1974	4.201,4	29,9
1942	347,5	92,1	1975	4.625,7	10,1
1943	604,1	74,0	1976	5.347,3	15,6
1944	466,4	-22,8	1977	6.636,0	24,1
1945	210,1	-54,1	1978	10.126,5	52,6
1946	429,4	104,4	1979	16597,	63,9
1947	434,1	1,1	1980	34.389,6	107,2
1948	466,7	7,5	1981	47.045,0	36,8
1949	504,0	8,0	1982	58.900,3	25,2
1950	452,6	-10,2	1983	76.923,8	30,6
1951	480,7	6,2	1984	116.924,2	52,0
1952	485,5	1,0	1985	163.693,9	40,0
1953	499,6	2,9	1986	207.400,2	26,7
1954	551,0	10,3	1987	288.286,3	39,0
1955	592,9	7,6	1988	491.528,1	70,5
1956	690,7	16,5	1989	805.614,6	63,9
1957	821,2	18,9	1990	1.226.951,0	52,3
1958	942,7	14,8	1991	1.906.681,8	55,4
1959	1129,4	19,8	1992	3.090.731,1	62,1
1960	1190,4	5,4	1993	4.895.718,0	58,4
1961	1222,5	2,7	1994	10.799.953,0	120,6
1962	1292,2	5,7	1995	20.087.912,6	86,0
1963	1347,8	4,3	1996	35.334.638,3	75,9
1964	1364,0	1,2	1997	64.273.707,1	81,9
1965	1474,5	8,1	1998	109.522.396,9	70,4
1966	1545,3	4,8	1999	167.678.789,7	53,1
1967	1662,7	7,6	2000	222.509.753,9	32,7
1968	1715,9	3,2			
1969	1839,4	7,2			
1970	1962,6	6,7			

Kaynak: DİE enflasyon verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

EK TABLO 3
Belediye Gelirlerinin Yapısı (1925-1998)
(Kesin Hesap Rakamları, Cari Fiyatlar)

(Milyon TL)

YILLAR	(A) ÖZGELİR	(B) PAY	(C) YARDIM	(D) TOPLAM	TOPLAMDAKİ YERİ		
					A/D	B/D	C/D
1925	10.0	6.3	1.8	18.0	55.56	35.00	9.44
1926	12.5	7.9	3.2	23.7	52.74	33.33	13.50
1927	12.1	6.4	2.4	21.1	57.35	30.33	11.37
1928	12.5	8.8	1.1	22.4	55.80	39.29	4.91
1930	8.6	6.2	4.5	19.3	44.56	32.12	23.32
1930	8.8	6.2	3.5	18.5	47.57	33.51	8.92
1931	8.1	5.7	3.9	17.7	45.76	32.20	12.03
1932	7.8	5.1	4.7	17.6	44.32	28.98	26.70
1933	9.7	6	0.3	16.0	60.63	37.50	1.88
1934	10.4	8.6	0.9	19.9	52.26	43.22	4.52
1935	11.2	8.9	1.6	21.7	51.61	41.01	7.37
1936	13.9	9.9	1.2	25.0	55.60	39.60	4.80
1937	15.9	10.9	1.7	28.5	55.79	38.25	5.96
1938	18.2	11.8	2.4	32.5	56.00	36.31	7.38
1939-1955	X	X	X	X	-	-	-
1956	187.0	146.6	100.4	386.7	43.09	37.78	23.13
1957	245.9	157.3	190.0	434.0	41.11	26.30	31.77
1958	278.8	165.6	216.2	598.1	42.21	25.07	32.73
1959	417.1	233.9	240.9	660.5	46.76	26.22	27.01
1960	393.8	195.9	173.4	892.0	51.61	25.67	22.72
1961	348.2	304.9	88.6	763.1	46.95	41.11	11.95
1962	445.2	393.7	73.0	741.6	48.82	43.17	8.01
1963	438.2	383.3	107.1	911.9	47.18	41.27	11.53
1964	516.0	425.4	87.5	928.7	50.30	41.47	8.53
1965	596.8	345.7	212.3	1025.9	51.68	29.94	18.39
1966	776.8	357.7	258.7	1154.7	55.76	25.67	18.57
1967	763.8	441.4	282.1	1393.2	51.35	29.68	18.97
1968	926.2	452.3	345.3	1487.3	55.01	29.86	20.51
1969	1059.0	470.4	324.1	1683.8	57.14	25.33	17.49
1970	1133.4	511.4	382.0	1853.5	55.87	25.21	18.83
1971	Y	Y	Y	2028.7	-	-	-
1972	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1973	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1974	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1975	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1976	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1977	3824.0	4076.1	2453.3	10353.5	36.93	39.37	23.70
1978	Y	Y	Y	Y	-	-	-
1979	8413.0	8681.8	8621.9	25716.7	32.71	33.76	33.53
1980	16591.7	15829.3	12881.7	45302.6	36.62	34.94	28.43
1981	24472.5	30474.6	11941.8	65888.9	37.14	46.25	18.12
1982	30168.8	40846.5	20306.7	91281.9	33.05	44.75	22.25
1983	53059.5	57426.7	33709.5	144195.8	36.80	39.83	23.38
1984	73566.6	10418.9	64602.4	242587.9	30.33	43.04	26.63
1985	121802.0	278870.9	146754.7	547427.6	22.25	50.94	26.81
1986	279341.7	498889.9	350101.4	1128333.0	24.76	44.21	31.03
1987	362873.3	695302.1	563931.5	1622106.9	22.37	42.86	34.77
1988	520065.3	1120127.1	932996.1	2573188.4	20.21	43.53	36.26
1989	707456.7	1787822.3	1602662.8	4337941.8	16.31	41.21	36.95
1990	1772520	3322992	1376005	6471517	27.39	51.35	21.26
1991	2227768	6183238	3101382	11512388	19.35	53.71	26.94
1992	3938518	11129424	6766367	21834309	18.03	50.98	30.99
1993	7554790	21803768	19210532	48569090	15.55	44.90	39.55
1994	21884822	41591783	30022691	93499296	23.40	44.49	32.11
1995	39391073	84337800	54347327	178076200	22.12	47.36	30.52
1996	66195856	181311299	114591373	362098528	18.28	50.07	31.65
1997	149101888*	332123468*	283988524*	765213880*	19.49	43.40	37.11
1998	357971984*	782537119*	629588726*	1770097829*	20.22	44.21	35.57

(X):Bilgi Yok

(*),(Y):Kesin Hesap Rakamları Yok

Kaynak: Güler, Belediye Gelirlerinin Yapı.....a.g.m.ss.36-37 ve 1994 sonrası Kesin Hesap Rakamlarından Yararlanarak Hazırlanmıştır.

Ek Tablo 4
Belediyelerin Gelirleri
(1981-1998)

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)

YILLAR	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2.1. VERGİ GELİRLERİ	46	51	81	138	332	675	989	1.590	2.808	5.086	8.568	14.574	28.121	61.553	117.216	218.352	457.789	892.518
2.1.1 Genel Bütçe Payı	37	41	61	104	279	499	770	1.261	2.335	4.108	7.446	12.770	25.270	48.400	97.696	191.530	413.533	788.990
2.1.2 Belediye Vergileri	9	10	20	34	54	176	219	329	473	979	1.122	1.804	2.851	13.153	19.520	26.822	44.256	103.528
2.1.2.1 Emlak Vergisi	0	0	0	0	0	107	112	127	144	499	461	609	760	6.504	6.698	7.700	8.800	39.450
2.1.2.2 Malhali İdareler Fonu			3	11	21	30	34	61	79	115	191	196	196	102	198	656	2.038	3.400
2.1.2.3 ATV				15	13	10	11	45	78	136	300	338	62	93	508	1.062	1.808	
2.1.2.4 Diğer Belediye Vergileri	9	10	20	31	27	36	67	158	223	323	411	704	1.557	6.485	12.531	17.958	32.356	58.870
2.2 VERGİDİŞİ GELİRLER	29	39	58	95	176	241	417	702	646	1.495	2.184	4.007	13.046	25.154	61.969	108.217	205.180	368.064
2.2.1 Belediye Harçları	6	8	16	21	38	57	75	92	181	281	403	723	1.646	2.611	6.107	8.992	15.026	26.650
2.2.2 Harcamalara Katılma Payları	1	1	1	2	5	10	18	28	75	261	187	309	1.023	1.009	2.382	4.585	9.575	16.900
2.2.3 Bel. Yönetilen Kur. Teş. Has. İşl.	8	11	18	19	36	56	82	139	260	462	785	1.752	6.313	12.667	28.500	47.162	95.637	177.650
2.2.4 Çeşitli Gelirler, Yardımlar, Fonlar	14	20	23	53	96	118	242	444	129	491	810	1.223	4.064	8.857	24.980	47.478	84.942	146.864
2.4. BORÇLANMA	1	1	12	9	39	213	292	429	631	769	2.036	7.041	15.254	19.876	34.326	77.362	142.628	305.788
2.4.1 İç Borçlanma	1	1	12	8	30	116	221	293	322	544	1.020	3.226	7.200	9.061	24.244	61.071	81.448	166.015
2.4.2 Dış Borçlanma	0	0	0	1	9	98	71	136	308	225	1.015	3.814	8.054	10.815	10.082	16.291	61.180	189.773
TOPLAM GELİRLER	77	91	151	243	547	1.129	1.697	2.722	4.084	7.350	12.788	25.622	56.421	106.581	213.511	403.931	805.597	
	1.566.370																	

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanarak hazırlanmıştır.

Ek Tablo 5
Belediye Gelirlerinin GSMH'ye Oranı (%)

YILLAR	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2.1.VERGİ GELİRLERİ	0.6	0.5	0.6	0.6	0.9	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3	1.4	1.3	1.4	1.6	1.5	1.4	1.6	1.7
2.1.1 Genel Bütçe Payı	0.5	0.4	0.4	0.5	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5
2.1.2 Belediye Vergileri	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
2.1.2.1. Fınlak Vergisi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1
2.1.2.2. Mahalli İdareler Fonu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.1.2.3. ATV	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.1.2.4. Diğer Belediye Vergileri	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
2.2. VERGİ DIŞI GELİRLER	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.3	0.4	0.3	0.4	0.7	0.6	0.8	0.7	0.7	0.7
2.2.1. Belediye Harçları	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2.2.2. Harcamalara Katılma Payları	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.2.3. Bel. Yönetim Kur. Teş. Hlas. İst.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
2.2.4. Çeşitli Gelirler Yardımları, Fonl.	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
2.3. BORÇLANMA	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.6	0.8	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6
2.3.1. İç Borçlanma	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2
2.3.2. Dış Borçlanma	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	.01	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.1	0.1	0.2	0.4
TOPLAM GELİR	1.0	0.9	1.1	1.1	1.5	2.2	2.3	2.1	1.8	1.9	2.0	2.3	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	3.0
GSMH	8.023	10.612	13.933	22.168	33.350	51.185	75.019	129.175	230.370	397.178	634.393	1.103.605	1.997.363	3.887.903	7.854.887	14.978.100	29.393.100	53.518.300

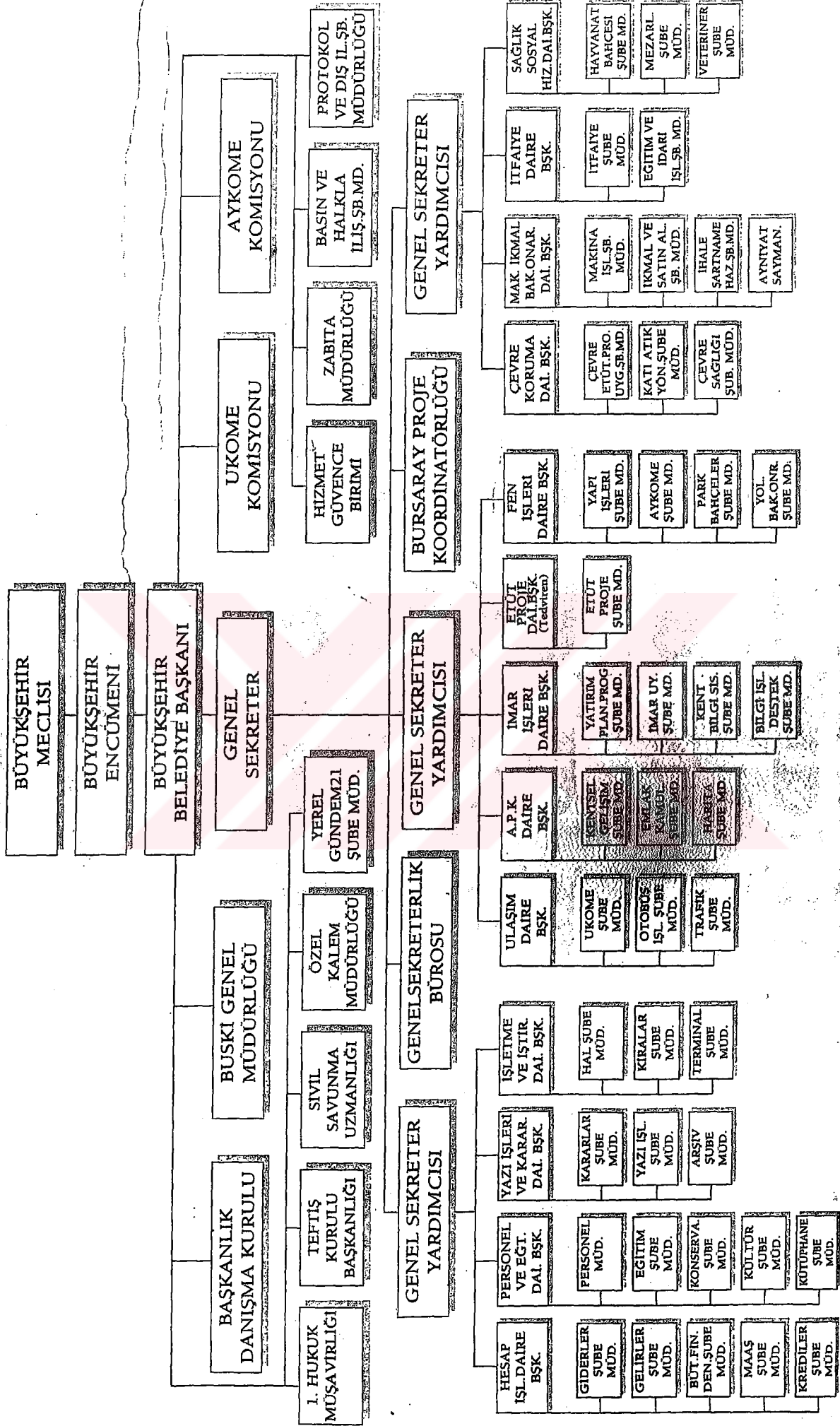
Ek Tablo 6
Belediye Giderleri (1981-1998)

(Milyar TL)

YILLAR GİDERLER	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Cari Giderler	55,6	65,4	108,3	148,7	289,7	410,7	678,6	1089,6	2168,7	4562,3	7822,	14356,3	29388,9	47992,6	90198,9	178311,5	278270,0	607161,1
Ödenekler	0,38	0,43	0,78	2,4	5,1	7,8	10,9	14,9	32,5	94,9	98,0	58,4	81,7	122,5	297,5	633,5	1605,4	3496,1
Personel	40,1	46,9	79,9	98,9	171,4	234,1	381,3	641,3	1341,4	3230,3	5870,6	11282,6	23265,6	35395,6	62783,2	119959,3	177935,9	372758,8
Yönetim	4,2	4,6	7,2	12,9	24,9	47,4	76,2	113,4	198,7	400,5	799,2	1673,3	3217	6829,1	14410,0	30871,6	49208,0	111909,1
Hizmet	5,6	6,9	11,5	18,6	57,5	69,3	92,2	136,3	257,6	430,3	667,6	116,4	2421,5	4786,1	11001,9	23170,4	42282,5	101630,3
Kurum	3,3	4,2	5,6	8,8	16,8	26,8	40,7	64,5	113,4	205,9	257,2	139,5	214,1	537,9	994,2	2123,2	4388,8	10184,5
Diğer	2,0	2,4	3,3	7,0	13,9	25,4	77,2	119,2	224,9	200,2	129,9	86,1	18,7	321,3	711,9	1553,4	2849,3	7182,2
II. Yatırım Giderleri	17,3	22,3	37,5	61,3	177,2	413,3	715,9	1117,6	830,4	1190,6	2360,5	5961,9	13708,0	22439,6	46103,7	114919,0	243593,0	569638,0
Etilü Ve Proje	0,5	0,6	0,8	1,8	7,3	10,0	20,0	26,3	26,8	48,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Yapı, Tesis Ve Büyük Onarım	13,9	16,8	26,8	46,2	134,1	334,4	623,8	1113,2	725,5	944,8	1925,1	4830,3	11790,3	18381,9	37892,5	98455,5	202374,5	473239,1
Makine, Teçhizat, Taşıt Alınları Ve Onarımı	2,9	4,9	9,9	13,2	35,8	68,8	72,1	78,1	78,1	197,0	435,4	1131,6	1917,7	4057,7	8211,1	16463,5	41218,5	96398,8
Sermaye Teşkilli Transfer Giderleri	10,0	15,8	18,9	29,1	87,8	248,7	340,5	548,7	847,4	1220,5	2720,0	5803,4	13429,5	29080,1	53796,6	90575,1	243330,8	593298,7
Kurumlara Katılma Payları Ve Sermaye Teşkilli	0,4	0,9	0,8	0,7	4,3	5,7	10,9	12,2	18,2	39,8	101,8	452,5	573,6	1387,6	1201,3	4454,8	3376,3	10201,1
Kamulaştırma Ve Tasınmaz Mallar Satın Alınmaları	1,6	2,5	2,6	4,5	32,5	95,3	112,1	130,1	128,5	171,2	252,3	774,5	1159,2	2057,4	6153,1	9631,6	22859,4	48466,4
III. Transfer Giderleri																		
İktisadi	0,06	0,1	0,1	0,3	0,3	1,6	0,3	0,9	1,5	4,1	116,5	268,1	513,5	1163,4	1673,4	2301,3	3216,9	18404,9
Mali	2,5	3,3	4,9	8,0	24,0	81,3	98,1	155,9	196,1	291,8	925,7	1912,5	5651,9	12793,1	24722,0	41134,4	152028,6	379525,3
Sosyal	0,9	1,1	1,3	2,1	3,3	4,1	6,6	12,2	36,3	49,1	97,0	248,4	407,7	943,8	2364,1	5112,3	10250,9	21221,8
Borç Ödemeleri	4,6	7,8	9,4	13,4	23,5	60,6	112,5	236,4	466,9	664,4	1226,7	2147,3	5123,5	10734,7	17682,5	27940,6	51618,9	115479,1
TOPLAM	82,9	103,5	164,8	239,1	554,7	1072,7	1735,2	2755,9	3846,6	6973,1	12903,1	26121,6	56526,4	99512,4	190099,1	383805,7	765213,9	1770097,9

Kaynak: İlgili yıllara ait kesin hesap rakamlarından yararlanarak hazırlanmıştır.

B.K. 1 ADI /
Bursa Büyükşehir Belediyesi Örgüt Şeması



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AKIŞ Ercüment, *Belediye Yönetimi*, İzmir, Eylül 1999.
- ATAÇ Beyhan , ATAÇ Engin ve ÖZKAZANÇ Önder, *Belediye Bütçeleri:Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması*, Eskişehir İ.T.İ.A Basımevi, Eskişehir, 1977.
- ATASOY Veysel, *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Varlığı Ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını No:87, Ankara, 1992.
- BAL Harun, *Uluslararası Finansman , Dış Borç Yönetimi Ve Türkiye*, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Yayın No :222, İstanbul, 2001.
- BAŞSOY Ahmet, Orhan Pirlar ve Erol Zihni Gürsoy, *Belediye Bütçelerinin Mali Analizi*, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 2000.
- Belediyelerimize Rehber*, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara, 1992
- BİLGİÇ Veysel K., *Yerel Yönetimler*, 21.Yüzyıl Yayınları :8, Hukuk Serisi:3, Ankara, 1999.
- BİNATLI Cüneyt, *Belediye Hizmetlerinin Finansmanı*, Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No:186/117, Eskişehir 1977.
- BULUTOĞLU Kenan ve KURTULUŞ Erciş; *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, *Yerel Yönetimler, Sorunları – Çözüm Önerileri*, DDK Yayın No:1, 1996.
- ÇAKI Ali, *Mahalli İdarelerin Özkaynakları ve Kaynakların Rasyonel Kullanımı*, Mülki Ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Yayın No: Genel 431- APK 25, Ankara, 1988
- ÇİFTÇİ Oya, *Yerel Yönetimlerde Temsil:Bandırma Belediyesi Örneği*, TODAİ Yayınları No:226, Ankara, 1989.
- DAVEY Kenneth J. ve EMREALP Sadun, *Kentsel Mali Kaynakların Yönetimi*, IULA – EMME Yerel Yönetim El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1991.
- DAVID Novick, *The Origin and History of Program Budgeting*, Second Edition, Harvard University Press, Cambridge, 1967.

- DAYAR Hatice, *Türkiye’de Ve Almanya’da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir Ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırmalı Analizi (Bursa –Münih Örneği) 1991 Sonrası*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, No:7, Ankara, 1998.
- EMREALP Sadun, *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA – EMMME Yerel Yönetim El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- EROĞLU Hamza, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Işın Yayıncılık, Ankara, 1984.
- EROL Nejat ve İŞİT Salih Günel; *Açıklamalı Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği*, Mahalli Bülten Dergisi Yayını, Ankara, 1994.
- ERYILMAZ Bilal, *Yerel Yönetim ve Siyaset Sempozyumu*, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, 1995.
- FALAY Nihat, KALAYCIOĞLU Ersin ve ÖZKIRIMLI Umut; *Belediyelerin Mali Yönetimi : İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, No:2, 1996.
- FALAY Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995.
- GERAY Cevat, *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler Ve Yöntem*, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara, 2000.
- GÖKÇATI M. Ali, *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- GÖZLER Kemal, *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi, Bursa, 1999
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1967.
- GÜLER Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler (Liberal Açıklamalara Eleştirisel Yaklaşım)*, TODAİE Yayını No:280, Ankara, 1998.
- GÜLSEVEN Mustafa, *Belediyelerle İlgili Mevzuat*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1999.
- GÜVEN Hikmet Sami, *Türkiye’de Sosyal Sorunlar Ve Sosyal Politikalar*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996.
- HALLER Heinz, *Maliye Politikasının Teorik Esasları Ve Temel Problemleri*, Çev:Salih TURHAN, 3.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.
- HERBER, Bernard, *Modern Public Finance*, Fifth Edition, Homewood – Illinois, 1983.

- HORGAN Drew ve EMREALP Sadun, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, IULA – EMME Yerel Yönetim El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- HOWEN, W.-ELSHOUT, Van den, *Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler*, Çev: YALÇINDAĞ Selçuk, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.
- İSPİR Eyüp, *Kentleşme Ve Metropolitan Alan Yönetimi*, Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara 1982
- KARAL Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*, Cilt-VII, Türk Tarih Kurumu Yayınları No:169, Ankara, 1956.
- KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 3. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998.
- KELEŞ Ruşen ve YAVUZ Fehmi; *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KILIÇER Turgut, *Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923–1990)*, Adana Valiliği Yayınları – 2, Ankara, 1990.
- MANUEL Allen D., *Changing Patterns of Local Expenditure, Public Expenditure Decisions In The Urban Community*, Washington, 1971.
- NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1998.
- ORTAYLI İlber, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayını, İstanbul, 1985.
- ÖNCEL Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.
- TEKELİ İlhan, *Belediyecilik Yazıları*, IULA EMME Yayını, İstanbul, 1992
- TEZESEN Cumhur ve AĞAÇLI Ömer; *Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 1995.
- TÜSİAD, *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, TÜSİAD- T/95 – 9/184, 1995
- ÜNLÜ Halil, *Yönetimler Arası İlişkiler*, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul:Kent Basımevi 1993.
- ÜSTÜNIŞIK Belma, ve YETER Enis *Belediyelerde Özkaynak Sağlanması Ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi*, Türk Belediyecilik Derneği Eğitim Projesi, Ankara, 1998.

VAN DEN Elshout, , HOWEN, W.- *Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler*, Çev: Selçuk Yalçındağ, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.

YALÇINDAĞ Selçuk, *Kırsal Kalkınma Projeleri İle Yerel Yönetimler Arasında İlişkilerin Geliştirilmesinde Yaklaşımlar*, Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Sonuçları, 1992.

YAVUZ Fehmi, *Belediyelerimiz Mali İdaresi Hakkında Heyet Raporu*, Ankara Üniversite S.B.F. Yayını No:140, Ankara, 1962.

YAYLA Yıldızhan, *Belediye Nedir*, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, No;87/2, İstanbul, 1987.

YETER Enis, *Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 1999.

MAKALELER

AKALIN Güneri, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:6, (Kasım 1994).

AKALIN Güneri, “Türkiye’de Mahalli İdareler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, (Mart 1994)

AKTAN Tahir, “Mahalli İdarelerde İdari Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:3, (Eylül 1976).

ALDAN Mehmet, “İdari Vesayet Denetimi”, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:475-476., (Mayıs-Haziran 1985).

ALTINOK Tevfik, “Belediye Gelirleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı 13, (Ocak-Şubat 1975).

ALTUĞ Figen, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Yapısı”, *Uludağ Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, Kasım 1985.

AYDEMİR Birol, “ Belediyelerin Gelir Kaynakları Ve Gelirlerinin Analizi”, *Yerinden Yönetim Ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, (Şubat 2000).

CANTEMİR Hamza, “Belediyelerin Finansmanı Açısından İller Bankası”, *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, (Kasım 1999).

ÇETİNKAYA Özhan, “ Belediye Gelirleri İçerisinde Özgelirlerinin Yeri”, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Yıl:48, Sayı:559, (Mayıs 1992)

- ÇETİNKAYA Özhan, “Belediyelerde Mali Yönetimde Etkinlik, Verimlilik Ve Bütçenin Önemi”, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Yıl:50, Sayı:591, (Ocak 1995)
- ÇOBAN Mehmet, “Belediyelere Merkezi İdare Tarafından Yapılan Yardımlar Ve Yararlanma Şartları (II)”, *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:7, (Temmuz 2000).
- ÇOKER Ziya, “Belediyelerin Finansman Sorunları Ve Öneriler”, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:560-561, (Haziran – Temmuz 1992)
- ÇOMAKLI Şafak Ertan, “Belediyelerde Hedeflenen Verimlilik Üzerinde Siyasal Rahatsızlık”, *Yerinden Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 5, Sayı 9.(Eylül 2000).
- ÇOMAKLI Şafak Ertan, “Belediye Hizmetlerinin Gider Bölüşümü”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:5, Sayı:4, (Nisan 2000).
- DESTAN İsmail, “27 Mart 1994-1999 Tarihleri Arasında Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasında İlişkiler”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, (Şubat 1999).
- DOĞAN M.Emin, “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:5, (Eylül 1996).
- DOĞANYİĞİT Saadettin, “Belediyelerin Dış Borçlanmaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, (Nisan 1999).
- DOĞAN Zeki ve DAĞ Mustafa, “Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:3, (Mayıs 1995)
- DÖNMEZ Mustafa, “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Ve Hizmet Bölüşümü”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt:4, Sayı:6, (Haziran 1999).
- DÖNMEZ Mustafa, “Büyükşehir Belediyelerinin Mahiyeti Ve Gelişimi”, *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, (Temmuz 1999).
- DÖNMEZ Mustafa, “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406, (Mart 1995).
- EKE Ali Erkan, “Anakent Yönetimi Ve Yönetimler Arası İlişkiler:Batı Deneyimi Ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:18, Sayı:4, (Aralık 1985)
- ERDURLU Güngör, “Büyükşehir Belediyeleri”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 569, (Mart 1993)
- ERYILMAZ Bilal, “Belediye Hizmetlerinde Alternatif Yöntemler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:382, Yıl:61, (Mart 1989)

- ESEN Hikmet, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma Ve Sonuçları”, *Yerel Çağdaş Yönetimler*, Cilt:7, Sayı 2, (Nisan 1997).
- FALAY Nihat, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, (Nisan 1992)
- FALAY Nihat, “1980 Sonrası Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu Ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:5, (Eylül 1995)
- GERAY Cevat, “ Belediye Sorunları ve Politikacılar”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt :17, No: 1 – 4 (Mart-Aralık 1977).
- GERAY Cevat, “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:32, No:1-4, (Mart-Aralık1997).
- GÖYMEN Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 32, Sayı:4, (Aralık 1999)
- GÜLER Birgül Ayman “Yerel Yönetimler Ve Dış Borçlanma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, (Nisan 1997).
- GÜLER Birgül Ayman, “Belediye Gelirlerinin Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, (Ocak 1994).
- GÜLER Birgül Ayman, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, (Mart 1993).
- GÜLER Birgül Ayman, “Yerel Yönetimler Ve Dış Borçlanma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:6, Sayı:2, (Nisan 1997).
- HAMAMCI Can, “Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu”, *Türkiye’de Denetimin Etkinlik Ve Verimliliği*, Maliye Ve Gümrük Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 1990/309, Ankara 1990
- İĞDELER Serdar, “Belediyelerde Mali Denetim Ve Etkinliği Sorunu”, *Türk İdare Dergisi*, (Aralık 1995).
- İNAN Atilla, “Belediyelerde Kaynak Yaratılması Sorunu”, *İller Ve Belediyeler Dergisi*, (Ekim 1997)
- KELEŞ Ruşen, “Belediye Gelirleri Ve Mali Denkleştirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5., Sayı 1, (Mart 1972).
- KELEŞ Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa Ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:6, (Kasım 1995).

- KELEŞ Ruşen, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, (Temmuz 1985), Ankara
- KING, N., “Fiscal Federalism”, *Local Government Finance-International Perspectives*, London, 1988.
- MERİÇ Osman, “Metropolitan İdare Kurma Teşebbüsünde Üçüncü Aşama”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (Nisan 1984)
- MEZARCI H.Okan, “Belediyelerde Personel Problemleri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran1995).
- “Osmanlıdan Bugüne Yerel Yönetimler (Dünün kadısı Bugünün Belediye başkanı)”, *Yerel Yönetim Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, (Mayıs 1998).
- ÖNER Şerif, “Türkiye’de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal Ve Ekonomik Analizi-1”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:414, (Mart 1997).
- ÖZER Ahmet, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:368., (Eylül 1985).
- ÖZER M.Akif, “Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri Ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:419, (Haziran 1998).
- ÖZER M. Akif, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, (Mart 2000).
- ÖZHAN Hasan, “Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:403, (Haziran 1995).
- ÖZYARDIMCI Cemal, “1999 Yılı Programında Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2, (Şubat 1999)
- POLATOĞLU Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, (Ocak 2000)
- SAKER Erdem, “ Sanayici- Belediye İşbirliği ve Bursa’nın 2000 Hedefleri”, *BUSİAD’dan Bakış Dergisi*, Bursa Sanayicileri Ve İşadamları Derneği Yayın Organı, (Kasım- Aralık 1996) Sayı:57.
- SENCER Muzaffer, “Belediyelerin Sorunlarına Toplu Bir Bakış”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:475-476., (Mayıs- Haziran 1985)
- SEZGİNER Murat, “İdari Vesayet Uygulaması”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, Sayı:1, (Konya 1998).

- ŞENTÜRK Namık Kemal, *Birleşim Tutanakları Dergisi*, TBMM Yayını, Ankara, 1984
- TAMER Mustafa, "Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 69, Sayı 415, (Haziran 1997), Ankara.
- TEKELİ İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, (Haziran 1983).
- TEKELİ, İlhan ve Yiğit GÜLÖKSÜZ, "Belediye Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:2, (Haziran 1976)
- TOKSÖZ Fikret, "Yerel Yönetim Sistemine Eleştirisel Bir Bakış:Yeni Bir Model Anlayışı", *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran1995).
- TOPAL Kadir, "İdari Vesayet-Ama Nasıl", *İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:619, (Mayıs 1997).
- TORTOP Nuri, "1986 Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar", *İller Ve Belediyeler Dergisi*, (Şubat 1986).
- TORTOP Nuri, "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:6, (Kasım 1995)
- UÇAR Bülent ve GÖKDENİZ İsmail, " Özelleştirme İle Yerel Yönetimlerin Sorunları Çözülebilir Mi ?" *Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi*, , Cilt:5, Sayı:4, (Nisan 2000).
- ULUSOY Ahmet, Kadir Topal, "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları Ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:414, Yıl:69, (Mart 1997)
- ÜRÜN Halil, "21. Yüzyılda Yerel Hizmetlerin Sunumu: Gerçek Belediyecilik", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:20, (Mart-Nisan 1998)
- ÜSTÜNİŞİK Belma, "Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı Ve Fonlar" *Mülki Ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama* , İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, No: 25, (Ankara, 1998).
- YALÇINDAĞ Selçuk, "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:26, Sayı:1, (Mart 1993)
- YALÇINDAĞ Selçuk, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Yeni Bir Bakanlık", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:4, (Temmuz 1992)
- YILMAZ Mesut, "Belediyelerin Mevcut Durumu Ve Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye Dergisi*, (Haziran 1995).

ZENGİN Eyüp, “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Kullanılan Başlıca Yöntemler”, *Mali Hukuk Dergisi*, , Sayı:70, (Temmuz-Ağustos 1997).

DİĞER KAYNAKLAR

ACAR Abdurrahman, “Belediye Bütçelerinin Hazırlanması, Yeni Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinde Belediye Başkanların Sorumluluğu”, *TODAI Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Belediye Başkanları Semineri*, 1992.

Akaryakıt Tüketim Fonundan Belediyelere Ayrılan Payın Dağıtım Hakkında Yönetmelik.

“Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelerine Bağlanmaları Hakkındaki Kanun”.

CANGÖZ M.Coşkun, “Kamu Yatırımlarının Dış Kaynakla Finansmanı Ve Hazine Borç Hesaplarına Yansımaları”, 16.Türkiye Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ (18-21 Mayıs 2001)

Devlet İstatistik Enstitüsü www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/NUFUS/nufus971.gif

DPT, *Büyük Belediyelerin Mali Sorunlarına Çözüm Teklifleri*, T. C. , Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Başkanlığı Planlama Dairesi Raporu, 1983.

DPT, *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayını, No: 2364, ÖİK.:431, 1994.

DPT, *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşlanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C. DPT. Yayını No:DPT: 2245, ÖİK:370, 198933.

Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Yapımı Uygulamaları Ve Uygulamaların Gerektirdiği Altyapı Ve Kamulaştırmalara Ait Sarf Ve Tahsis Yönetmeliği.

ERDÜMLÜ Güngör, *Türkiye’de Metropolitan Yönetim Sorunları Ve Bir Sistem Önerisi*, ” Yayınlanmamış Doktora Tezi”, DPT, Ankara, 1982.

FALAY Nihat, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları, Nedenleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1981.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web Sayfası,
(<http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/144/14402/02/yonetmelik1/cevre/krediler.htm>)

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Web Sayfası,

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

(<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Fonlar/sanayiveticaretbakanligi/htm>)

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
(<http://www.bumko.gov.tr/WEB/mevzuat/kapatilanfonlar.htm>)

Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program Ve Projeleri Desteklemek Amacıyla
DPT Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Usul Ve Esasları
Hakkındaki Yönetmelik.

KARAOSMANOĞLU Oral, *21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz (Sorunlar – Çözümler)*, TBD Konrad Adenauer Vakfı Ankara Sempozyumu, 27 Aralık 1993.

Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü Ve Hizmet İlişkilerin
Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişlik Yapılmasına
Dair Kanun Hükmünde Kararname, 1999.
(<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Diger/KHK%20Tasarisi.html>)

NADAROĞLU Halil, “Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Düzenlemeler Hakkındaki
Düşünceler”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma
Merkezi Konferansları (Orhan Dikmen’e Armağan)*, İstanbul 1990.

NADAROĞLU Halil ve KELEŞ Ruşen, “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler
Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, *VII. Türkiye
Maliye Sempozyumu*, 23.05.1991, Marmara Üniversitesi Yayını, 1991.

OYAN Oğuz, “Kentsel Rantların Vergilendirilmesi”, Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa
Toplantısında Sunulan Tebliğ, (29 Temmuz 1992), Ankara.

ÖZDEMİR Ali Talip, “Belediye Gelirlerinin Artırılması Ve Somut Öneriler”,
Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa Toplantısı (29 Temmuz 1992), Türk
Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını,
Ankara, 1992.

Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.

TORTOP Nuri, *21. Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi Ve Yerel Yönetim İlişkileri,
Uluslararası Konferans (3-4 Aralık 1997 Manisa)* yaptığı konuşma, Türk
Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Eğitim Projesi Yayını, 1997

TORTOP Nuri, *Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi Ve Yerel Yönetim İlişkileri,
Uluslararası Konferans (3-4 Aralık 1997 Manisa)*, Türk Belediyecilik Derneği-
Konrad Adenauer Vakfı Eğitim Projesi Yayını, 1997.

Türk Sporunu Teşvik Yönetmeliği.

ÜSTÜNİŞİK Belma, “21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz (Sorunlar, Çözümler)”, **Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Semineri**, Ankara, 1993.

Vidanjör, Arazöz Ve Çöp Kamyonu Sağlanması Konusunda Kültür Ve Turizm Bakanlığınca Yapılacak Yardımlara İlişkin Yönetmelik.

Vilayet Dahilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti Tertip ve Memurin Vezaifi Hakkında Talimat ve Vilayete Belediye Meclisinin Vezaif-i Umumiyesi Hakkında Talimat, Düstür , 1. Tertip , Cilt 2 .

YALÇINDAĞ Selçuk, **21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz (Sorunlar – Çözümler)**, TBD Konrad Adenauer Vakfı, 27 Aralık 1993 Ankara Sempozyumunda Sunulan Tebliğ.

YALÇINDAĞ Selçuk, “21. Yüzyıla Girenken Belediyelerimiz (Sorunlar, Çözümler)”, **Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Semineri**, Ankara, 1993.

Yerel, Ulusal Ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği.

YETER Enis, “Belediye Gelirleri Ve Yeni Kaynakların Yaratılması”, GAP Belediyeler Birliği, Belediyelerin Yapısal Sorunları Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, (11 Aralık 1992), Diyarbakır

2380 Sayılı Genel Bütçe Gelirleri Tahsilatı Toplamı Üzerinden Belediyelere Ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesine Dair Kanun, Kabul Tarihi: 02.02.1981, Sayı: 17242 , Resmi Gazete:05/02/1981

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun