

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE PROGRAMI

**TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARI VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Özgür Mustafa ÖMÜR

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER

HAZİRAN 2010

TRABZON

ONAY

Özgür Mustafa ÖMÜR tarafından hazırlanan Belediyelerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri adlı bu çalışma 24 Haziran 2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye anabilim dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

.....

(Başkan)

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

.....

(Danışman)

Yrd. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER

.....

Yrd. Doç. Dr. Cemil RAKICI

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylım. ... / ... /

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Özgür Mustafa ÖMÜR

ÖNSÖZ

Ülkemizde, ekonomik alanda yaşanan gelişmelerin yansımalarından biri de kentleşme alanında hissedilmektedir. Kırsal kesimden kentlere göçlerin hızla artması sonucunda, büyüyen şehirler ile birlikte, yerel yönetimlerin de hizmet alanları genişlemektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşlarından birisi olan belediyelerin mali yapıları incelenerek, belediyelerin finansman sorunlarının belirlenmesi ve bu sorunların çözümüne yönelik alternatif öneriler geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çalışma sırasında bana her türlü desteği sağlayan aileme ve tez danışmanım Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim üyelerinden Sayın Yrd. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER’ e içten teşekkürlerimi sunarım.

Haziran 2010

Özgür Mustafa ÖMÜR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET	IX
ABSTRACT	X
TABLolar LİSTESİ	XI
KISALTMALAR LİSTESİ	XII
GİRİŞ.....	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ, YÖNETİM YAPISI VE GÖREVLERİ	3
1.1. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi.....	3
1.1.1. Tanzimat Dönemi ve Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler.....	3
1.1.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Alanında Yaşanan Gelişmeler	5
1.2. Belediyelerin Yönetim Yapısı	8
1.2.1. Tanım ve Açıklamalar	8
1.2.2. Belediyelerin Kuruluşu.....	9
1.2.3. Belediyelerin Organları	13
1.2.3.1. Belediye Meclisi	13
1.2.3.1.1. Kuruluşu	13
1.2.3.1.2. Meclis Toplantıları ve Kararlar	14
1.2.3.1.3. Meclisin Görevleri.....	15
1.2.3.1.4. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi	17
1.2.3.2. Belediye Encümeni.....	18
1.2.3.3. Belediye Başkanı	19
1.2. Belediyenin Görevleri.....	21

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE VE BAZI ÜLKELERDE BELEDİYELERİN MALİ YAPILARI VE FİNANSMAN KAYNAKLARI 26

2.1. Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Finansman Kaynakları 26

2.1.1. Türkiye'de Belediyelerin Gelirleri 26

2.1.1.1. Öz Gelir Kaynakları..... 29

2.1.1.1.1. Vergiler 29

2.1.1.1.1.1. Emlak Vergisi 30

2.1.1.1.1.2. Çevre Temizlik Vergisi 32

2.1.1.1.1.3. İlan ve Reklam Vergisi 32

2.1.1.1.1.4. Eğlence Vergisi..... 33

2.1.1.1.1.5. Haberleşme Vergisi 34

2.1.1.1.1.6. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 34

2.1.1.1.1.7. Yangın Sigorta Vergisi 36

2.1.1.1.2. Harçlar 40

2.1.1.1.2.1. İşgal Harcı 40

2.1.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı 41

2.1.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı 41

2.1.1.1.2.4. Tellallık Harcı..... 42

2.1.1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı 42

2.1.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı 42

2.1.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı 43

2.1.1.1.2.8. İşyeri Açma İzni Harcı 44

2.1.1.1.2.9. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı 44

2.1.1.1.2.10. Sağlık Belgesi Harcı 45

2.1.1.1.2.11. Kayıt ve Suret Harcı 45

2.1.1.1.3. Harcamalara Katılma Payı 46

2.1.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı..... 47

2.1.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı 47

2.1.1.1.3.3. Su Tesisi Harcamalarına Katılma Payı 48

2.1.1.1.4. Ticari ve Sınâî İşletmelerden Elde Edilen Gelirler ile Mülk
Gelirleri..... 48

2.1.1.1.5. Para Cezaları	49
2.1.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	50
2.1.1.3. Devlet Yardımları	52
2.1.1.4. Borçlanma ve Diğer Gelirler	54
2.1.2. Türkiye’de Belediyelerin Giderleri	59
2.2. Bazı Gelişmiş Ülkelerde Belediyeler ve Belediyelerin Finansman Kaynakları	63
2.2.1. Almanya’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları	64
2.2.1.1. Almanya’da Belediyeler	64
2.2.1.2. Almanya’da Belediyelerin Finansman Kaynakları.....	65
2.2.2. Fransa’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları	66
2.2.2.1. Fransa’da Belediyeler	66
2.2.2.2. Fransa’daki Belediyelerin Finansman Kaynakları	67
2.2.3. İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Finansman Kaynakları	70
2.2.3.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler	70
2.2.3.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları	71
2.2.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler ve Finansman Kaynakları	72
2.2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler	72
2.2.4.2. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları	75
2.2.5. Japonya’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları	77
2.2.5.1. Japonya’da Belediyeler	77
2.2.5.2. Japonya’da Belediyelerin Finansman Kaynakları	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARI VE BU SORUNLAR İÇİN ALTERNATİF ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	80
3.1. Genel Olarak	80
3.2. Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları	80
3.2.1. Belediyelerin Gelir - Gider Dengesizliği	83
3.2.2. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Yetersizliği	84
3.2.3. Belediyelerin Öz Gelirlerindeki Düzensizlikler	86

3.2.4. Kaynakların Verimsiz Kullanılması	88
3.2.5. Merkezi İdare Tarafından Belediyelere Aktarılan Kaynakların Şekli	90
3.2.6. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirlerin Belediye Gelirleri İçerisinde Önemli Bir Yere Sahip Olması	92
3.2.7. Diğer Sorunlar	94
3.3. Belediyelerin Finansman Sorunlarının Çözüm Önerileri	96
3.3.1. Genel Olarak	96
3.3.2. Belediyelerin Yerel Mali Kaynaklarının Geliştirilmesi.....	100
3.3.2.1. Belediyelerin Mevcut Gelir Kaynaklarının Geliştirilmesi İle İlgili Öneriler	100
3.3.2.2. Belediyelere Yeni Gelir Kaynakları Yaratılması.....	102
3.3.3. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payın Yeniden Düzenlenmesi	104
3.3.4. Belediyelerin Şirket veya İşletme Kurmasının Desteklenmesi	107
3.3.5. Belediyelerin Kaynaklarını Etkin ve Verimli Kullanmasını Sağlamak.....	108
SONUÇ VE ÖNERİLER	111
YARARLANILAN KAYNAKLAR	115
ÖZGEÇMİŞ	121

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar içerisinde belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerine göre vatandaşlara daha fazla hizmet sunarlar. Günümüzde ülke nüfusunun yaklaşık %83’lük bir bölümü, belediye sınırları içerisinde yaşamakta ve belediyelerin sunmuş olduğu yerel hizmetlerden yararlanmaktadır.

Belediyelerin, kendi sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara hızlı ve kaliteli yerel hizmetler sunabilmeleri için, ihtiyacı olan finansman kaynaklarına sahip olmaları gerekir. Türkiye’de belediyelerin görev ve sorumlulukları çok fazladır, fakat belediyelerin bunları yapacak geliri yoktur. Bu nedenle Türkiye’de belediyelerin ciddi finansman sorunları vardır.

Bu çalışmada, özellikle belediyeleri en çok ilgilendiren konu olan finansal sorunlar, nedenleri ve çözüm önerileri üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Belediyelerin, kendi sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara daha hızlı ve verimli hizmet sunabilmeleri için nelerin yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Belediye, Gelir, Hizmet, Finans Sorunu, Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

In Turkey, local governments have divided into three parts as, special provincial administration, municipalities and village administrations. Municipalities in these are offer more services to citizens than the other local administrations units. At the present day, nearly eighty-three percent countries population are living in municipality areas and to utilize municipalities local services.

Local governments should have got a financial sources that they need because the fastest and the highest quality services represents their citizens in their boundries. Municipalities in Turkey have many duties and responsibilities however, at municipalities don't have income to make this duty. Therefore, municipalities in Turkey have very serious financial problems.

In this reseach, we want to focused on the financial problems, and how to be solved these problems for the local governments. What has to be done in order for the local governments to give a quick and productive service to its citizens was emphasized.

Key Words: Local Governments, Income, Service, Financial Problems, Municipalities

TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Türkiye’de Yıllara Göre Belediye Sayısı.....	11
2	5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türkiye’deki Belediyelerin Türü.....	12
3	Belediye Meclisine Nüfus Sayımı Sonuçlarına Göre Seçilecek Üye Sayısı	14
4	Türkiye’de Yerel Vergilerin Yıllara Göre Dağılımı 1995-2009.....	37
5	Belediyelerin Topladığı Vergi Gelirlerinin Toplam Belediye Gelirleri İçerisindeki Payı	39
6	2006-2009 Yıllarında Belediyelerin Harç Gelirlerinin Miktarı	46
7	2006-2009 Yıllarında Belediyelerin Topladığı Para Cezaları	49
8	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payın Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Yeri	52
9	Merkezi İdarenin Belediyelere Yaptığı Bağış ve Yardımlar (2006-2009).....	54
10	Türkiye’de Belediyelerin Toplam Gelirlerinin Oransal Dağılımı (2000-2009).	58
11	Türkiye’de 1996 – 2009 Yılları İtibariyle Belediye Giderlerinin Gelişimi.....	61
12	2006 – 2009 Yılları Arasında Belediyelerin Gider Kalemlerinin Miktarı.....	62
13	Türkiye’de ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (2005 Yılı İtibariyle).....	63
14	Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimlerin Türleri ve Miktarları.....	73
15	OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçerisindeki Payı (1998 – 2005).....	82
16	Türkiye’de Belediyelerin Son On Yıldaki Gelir ve Gider Miktarları.....	83
17	Son On Yılda Emlak Vergisinin Toplam Belediye Gelirleri İçerisindeki Payı...87	
18	1950 – 1992 Yılları Arasında Avrupa Ülkelerindeki Belediye Sayısındaki Değişim.....	107

KISALTMALAR LİSTESİ

- BŞB : Büyükşehir Belediyesi
BK : Belediye Kanunu
E.d : Editör
BGK : Belediye Gelirleri Kanunu
TRT : Türkiye Radyo Televizyon
PTT : Posta Telgraf Telefon
GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
AB : Avrupa Birliği
KDV : Katma Değer Vergisi
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
GBVP : Genel Bütçe Vergi Geliri Payı
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
IULA : Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
ÖTV : Özel Tüketim Vergisi
IMF : International Monetary Fund
İB : İçişleri Bakanlığı
MİGM : Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
M.B. : Maliye Bakanlığı
M.G.M.: Muhasebat Genel Müdürlüğü
T.İ.K. : Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

Ülkemizde, iktisadi ve sosyal yapıda yaşanan yeniliklerin sonucu olarak kırsal kesimden şehirlere doğru göçler yaşanmıştır. Kent sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sayısındaki artış bu bölgelerde, hizmet talebinin hızlı bir şekilde atmasına neden olmaktadır. Şehirleşmenin artmasıyla birlikte merkezi idare, artan hizmet talebini tek başına karşılayamamakta ve vatandaşlara daha yakından hizmet sunabilen yerel yönetimlere ihtiyaç duymaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler; il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olmak üzere 3 gruba ayrılmaktadır. Günümüzde şehirleşmenin artmasıyla birlikte belediye idaresinin önemi diğer yerel yönetim birimlerine göre daha da artmaktadır. Bugün itibariyle toplam ülke nüfusunun yaklaşık %83’lük bir bölümü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Toplam nüfusun büyük bir çoğunluğu belediyelerin sunmuş oldukları yerel hizmetlerden yararlanmaktadır.

Kentlerdeki nüfus artışına paralel olarak, belediye hizmetlerinin yayıldığı alan genişlemekte ve bu hizmetlerin kapsamı da giderek artmaktadır. Bu artış, hizmetler için gerekli olan finansal kaynak ihtiyacını da arttırmaktadır. Belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan birimlerdir. Belediyeler, merkezi idareye göre vatandaşlara daha yakın olduklarından, vatandaşların ihtiyaçlarını daha iyi görebilir ve daha hızlı karşılayabilir. Fakat belediyeler bu görevlerini yerine getirebilmek için yeterli miktarda finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır.

Türkiye’de belediyelerin görev ve sorumlulukları çok fazladır. Fakat belediyelere bu görevleri yerine getirebilecek mali kaynaklar sağlanamamış ve belediyeler üzerinde merkezi idarenin yapmış olduğu sıkı vesayet denetimi ile belediyelerin mali özerkliği tam anlamıyla sağlanamamıştır. Günümüzde Türkiye’de ve daha birçok ülkede belediyelerin gelir kaynaklarının artırılması için çeşitli çalışmalar yapılmakta, fakat istenilen sonuca henüz ulaşamamıştır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde önemli bir yere sahip olan belediyelerin mali yapılarını inceleyerek, gelirlerinin yeterli olup olmadığını araştırmaktır. Buna ek olarak belediyelerin mali açıdan yeterli olmadıkları yerler mevcutsa, bu noktalar tespit edilerek gerekli önlemlerin alınması amaçlanmaktadır. Bunun sonucunda belediyelerin vatandaşlara daha verimli, kaliteli ve hızlı bir şekilde hizmet sunması sağlanmış olacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye’deki belediyeler hakkındaki temel kavramlar üzerinde durularak, onların tarihsel gelişimine, yönetim yapısına ve görevlerine yer verilmiştir. İkinci bölümde ise, Türkiye’deki belediyelerin gelir kaynakları ile bazı gelişmiş ülkelerdeki belediyeler ve bunların gelir kaynakları üzerinde durularak, Türkiye ile gelişmiş ülkeler arasında bağlantı kurulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’deki belediyelerin finansal sorunları tespit edilmekte ve bu sorunları ortadan kaldırmak için çözüm önerileri üretilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ, YÖNETİM YAPISI VE GÖREVLERİ

1.1. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Modern anlamda Türkiye'de belediye örgütünün kuruluşu ve vilayet hizmetlerinin yürütülmesinin bu örgütlere devri Tanzimat sonrası dönemde başlamıştır. Tanzimat, Türk yönetim tarihinde bir dönüm noktasıdır. Çünkü merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin bugünkü yapısı, Tanzimat ile birlikte ortaya konulan yeniliklerle oluşturulmuştur.

1.1.1. Tanzimat Dönemi ve Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler

1839 Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra Avrupa ile ilişkiler sıklaştıkça Osmanlı devleti Batının etkisinde kalan bir devlet haline gelmiştir. Tanzimat Fermanı'nın uygulanmasına ve aksayan yönlerinin giderilmesine yönelik olarak ilan edilen 1856 Islahat Fermanı, 1876 1. Meşrutiyet ve devam eden hukuksal düzenlemeler ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Tortop ve diğerleri, 2008: 332).

1839 sonrasında Osmanlı İmparatorluğu ile Batılı ülkelerin temasları sıklaştıkça, belirli dönemlerde, Osmanlı devletinden eğitim görmek amacıyla bazı aydınlar bu ülkelere gitmekteydi. Batılı ülkelerde belirli sürelerde kalmış olan aydınlar yurda dönüşlerinde kaldıkları ülkelerin büyük kentlerinde gördükleri belediye örgütlerinin İstanbul'da da kurulmasını istemişler ve bu isteklerini yerine getirebilmek için birtakım çalışmalarda bulunmuşlardır.

Osmanlı devletinde, modern anlamda belediye kurma arzusu, Tanzimat'ı izleyen yıllarda yoğunluk kazanmış ve bu belediyelerin kurulması yönünde 1854 yılında ilk yasal adım atılmış; adli, mülki ve beledi hizmetlerin tek elde toplandığı klasik Osmanlı kent

yönetiminden modern şehir yöneticiliğine geçilmesi için İstanbul'da İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 201). Yürütülen çağdaşlaşma hareketlerine bağlı olarak 16 Ağustos 1854 tarihinde İstanbul'da ilk belediye örgütü kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti adı verilen bu örgütün şehremaneti adı verilen başkanı ve on iki üyesi padişah tarafından atanmıştır (Tortop ve diğerleri, 2008: 332). Şehremanetine verilen görevler, aynı nizamnamenin 2. maddesinde yer almakta olup, şöyle sıralanır (Ortaylı, 1974: 117):

- a) Zaruri ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla sağlanmasını ve bulunmasını gözetmek,
- b) Kaldırım yapım ve onarımı,
- c) Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,
- d) Çarşı – Pazar ve esnaf kontrolü, fiyat, kalite, ölçü tartı denetimi,
- e) Evvelce İhtisap Nezareti (Vergi Dairesi) tarafından toplanan devlete ait vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmek,
- f) Narh tespiti ve kontrolünü yapmak.

Belediye ve belediye hizmetleri konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan bu komisyonun görevine 1855 yılında son verilmiş ve yerine İltizam-ı Şehir Komisyonu adı verilen ve üyeleri atama yoluyla oluşturulan yeni birim kurulmuştur (Tortop ve diğerleri, 2008: 332). Komisyon kendisine verilen görev doğrultusunda 1857 yılında bir nizamname düzenlemiştir. Nizamnamede İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılmasının öngörülmesine karşın, sadece Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan bölgede, Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir. Kuruluş yeri olarak azınlıkların yoğun olarak yaşadığı yerlerin seçildiği Altıncı Belediye İdaresinin kurulmasında Paris örnek alınmıştır. Altıncı Daire-i Belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra, gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimidir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 201 - 202).

1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatı, yalnız Galata ve Beyoğlu semtlerini değil tüm İstanbul'u kapsar hale getirilmiştir. 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Nizamnamesi, İstanbul'daki belediye teşkilatını düzenleyip eski belediye teşkilatını olduğu gibi korurken, İstanbul'daki belediye dairesi sayısını 14'ten 20'ye çıkarmıştır. Aynı yıl çıkarılan Vilayet Belediye Nizamnamesi ise İstanbul dışındaki belediyeleri düzenlemiştir (Tortop ve diğerleri, 2008: 332).

Bu iki kanunun bir anlamda çıkış dayanağı 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur (Anayasa). 1876 tarihli Anayasa'nın 112. maddesi gerek Dersaadet'de (İstanbul'da) gerek taşrada (İstanbul dışında) kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclislerce yönetilmesini, kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanun ile belirlenmesini öngörmekteydi (Bülbül, 2006: 155).

Belediye yönetimleri, İstanbul'dan sonra öncelikle diğer liman kentleri ve önemli ulaşım merkezlerinde kurulmuştur. Bu öncelikli davranış, yerel grupların ve tüccarların kent yönetiminde ve modern belediye hizmetlerinde duydukları düzenlilik ihtiyacından ileri gelmiştir (Toprak, 2006: 82).

İstanbul'daki belediye hizmetlerini düzenleyen Dersaadet Belediye Nizamnamesi yerini 1912 yılında çıkarılan ve ülkedeki tüm belediyeleri düzenleyen Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkındaki Kanun-u Muvakkat isimli geçici kanuna bırakmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar geçerli olan bu kanun, taşra belediyeleri için seçimle gelen meclis, bu meclisin seçtiği belediye reisi ve belediye organlarından oluşan bir düzenleme getirmiştir (Tortop ve diğerleri, 2008: 332).

1.1.2. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Alanında Yaşanan Gelişmeler

Türkiye'de Cumhuriyet'in 1930 yılına kadar olan ilk dönemindeki belediye yapısı, Osmanlı sisteminin devamı niteliğine sahipti. 1923–1930 döneminde belediyelerin temel hukuki altyapısını Osmanlı Dönemi'nde çıkarılmış kanunlar oluşturuyordu. Cumhuriyet döneminde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye kanunudur (Bozlağan ve Demirkaya, 2008: 147).

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerleşim birimlerinin hukuki statüsündeki ilk yasal düzenleme, 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ile nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim yerleri köy olarak belirlenmiştir. Cumhuriyet döneminde belediyecilik alanındaki ilk yasal düzenleme ise 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yapılmıştır. Köy dışında kalan bütün yerleşim yerleri bu kanun kapsamına alınarak, belediye yönetimi kurulmuştur (Toprak, 2006: 87).

1580 sayılı kanuna göre belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir (1580 sayılı Belediye Kanunu [BK], 1930: madde.1). Belediye kurulması zorunlu olan yerler, nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezleri ile nüfusu 2000'den fazla olan yerlerdir. Bir yerleşim yeri yasa ile il veya ilçe olursa orada bir belediye kurulmaktadır (BK, 1930: madde.2). Kanundan da anlaşılacağı üzere belediye, nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde ve nüfusu ne olursa olsun ilçe, il ve büyükşehirlerde, bulunduğu yerdeki yerel halkın mahalli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan yerel yönetim birimlerinden en önemli olanıdır.

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıyla, geçmişte bu amaçla çıkarılan tüm kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun hazırlanmasında daha öncesinde olduğu gibi Fransız Belediyeciliği örnek alınmıştır.

Kanunun temel özelliklerinden biri, Ankara ve İstanbul dışındaki bütün belediyeleri eşit olarak kabul etmesidir. Kanun, belediyeler arasında yetki, görev ve denetim bakımından eşitlik ilkesini getirmiştir. Ayrıca kanun, belediyelerin görevlerini tek tek sayarak liste yöntemini benimsemiştir. Dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını büyük ölçüde yansıtan söz konusu kanun, belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetimi öngörmüştür. Belediyeleri mali bakımdan güçlendiren bu kanunda belediyelerin, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşan üç organının olduğu belirtilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 203).

1930–1935 yılları arasında belediye kanunu ile birlikte uzun yıllar belediyeciliği şekillendiren önemli yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri; 1930 Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 1933 Belediye Bankası Kuruluş Kanunu, 1934 Belediye İstimlâk Kanunu, 1935 Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu'dur.

Cumhuriyetin ilanından sonra valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. 1948 yılında Ankara ve 1954 yılında İstanbul'da belediye başkanlığı görevi ilk defa valilikten ayrılmıştır. 1961 Anayasası ile mahalli idare birimlerinin seçimle iş başına geleceği belirtilmiştir. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı kanunla belediye

başkanlarının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. İlk mahalli seçimler 1963 yılında yapılmış ve ilk defa seçmenler tarafından seçilen belediye başkanları görev başına gelmiştir (Tortop ve diğerleri, 2008: 333).

1980’li yıllarda yapılan düzenlemelerle belediyecilik alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu dönemde belediyecilik alanında yaşanan ilk önemli gelişme, 1984’ün ilk aylarında çıkarılan kanunlarla, Türkiye’de normal belediye sisteminin yanında bir de Büyükşehir belediyeleri ve İlçe belediyeleri sisteminin yer almasıdır. İkinci önemli gelişme ise, belediyelerin mali kaynaklarının artırılması yönünde atılan adımdır. Bu amaçla Mart 1991’de 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. 2380 sayılı kanun uzun yıllar kaynak sıkıntısı çeken belediyeleri mali açıdan rahata kavuşturmuştur. Yine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun kabulü de bu döneme rastlamaktadır. 1985 yılında Emlak Vergisi belediyelere bırakılmış, 1993 yılında ise, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na eklenen bir maddeyle Çevre Temizlik Vergisi uygulamaya konulmuş ve belediyelere ilave gelir elde etme olanağı sağlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 204).

Belediyelerin anayasası denilen 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2004 yılına kadar tam 74 yıl yürürlükte kalmıştır. 2004 yılında yapılan kamu yönetimi reformu ile başta Belediye Kanunu olmak üzere, İl Özel İdaresi Kanunu ve daha birçok yeni düzenleme yapılmıştır. Bugün yürürlükte olan kanun 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Yeni kanun belediyelere birçok yeni görev ve sorumluluk getirmiştir (Tortop ve diğerleri, 2008: 333).

5393 sayılı kanun ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri, belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Bu amaçla belediyelerin, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde 5 yıllık stratejik plan yapmaları öngörülmüştür. Belediyeler yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçülerini bu plana göre hazırlayacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturularak sorunlara uzun vadeli çözümler getirilmesi hedeflenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 205).

1.2. Belediyelerin Yönetim Yapısı

1.2.1. Tanım ve Açıklamalar

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (5393 sayılı Belediye Kanunu [BK], 2005: madde 3/a). Belediyenin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni (BK, 2005: madde 3/b) olarak aynen korunmuştur. Fakat belediye encümeni daha öncesinde karar organı iken, yeni kanun ile yürütme organı olarak kabul edilmiştir.

Tanımı oluşturan unsurlardan biri olan belde sözcüğü ile belediyesi bulunan yerleşim birimi ifade edilmektedir (BK, 2005: madde 3/c). Ancak ülkemizde “belde” kavramı, il ve ilçe merkezleri dışındaki belediye teşkilatı olan yerleşim yerlerini ifade etmek için kullanılan bir tabirdir (Pehlivan, 2008: 196).

Kanuna göre, nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (BK, 2005: madde.4). İlk resmi belediye kanunu olan 1580 sayılı kanunda belediye kurmak için gerekli nüfus sayısı 2000 iken bu sayı günümüzde 5000 olarak değiştirilmiştir. Buna göre, nüfusu 5000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde ve nüfusu ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Yapılan tanımlardan yola çıkarak belediyelerin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Belde ve belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulurlar,
- Karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur,
- İdari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır,
- Organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak 3'e ayrılır,

- Kamu tüzel kişiliğine sahiptir,
- İl ve ilçe sınırları dışında belediye kurulması için asgari nüfus sayısı 5000'dir,
- Nüfusu ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur,
- Belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

1.2.2. Belediyelerin Kuruluşu

5393 sayılı yasa ile belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Böylece hizmet sunumunda etkisiz belediye idaresi oluşumunun önüne geçilmiş ve optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı amaçlanmıştır.

Türkiye'de değişik adlarla anılan dört ayrı belediye çeşidi vardır. Bu belediyeler şunlardır (Varcan, 2003: 264):

- Olağan Belediyeler: Büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ve bunların ilçelerinde ve beldelerde kurulmuş olan belediyelerdir.
- Büyükşehir Belediyeleri: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir.
- Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri
- Alt Belediyeler: Çoğu kez siyasal ya da mali gerekçelerle büyükşehir belediyesi kurulması yaygınlaşınca, birden fazla ilçe bulunmayan şehirlerde, önce ilçe belediyesi fonksiyonunu görececek ilçesiz birden fazla alt belediye kurulmakta ve sonra büyükşehir uygulamasına geçilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir yerde belediye kurulması için, bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine, mahalli seçim kurulu 15 gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe gönderir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay'ın görüşü de alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle kurulan ve nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi

bir yerleşim yerinde ise İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile belediye kurulur.

Türkiye’de belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Örneğin, 1970 nüfus sayımı sonuçlarına göre, 35.000.000 olan nüfusun 17.500.000 kişisi belediye sınırları içinde (yaklaşık %50’si) yaşamaktadır. 1997 yılında yapılan nüfus sayımına göre ise toplam nüfus 62.865.574’tür ve bu nüfusun da 40.882.357’si belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Böylece 1997’de toplam nüfusun %64,69’u belediye sınırları içinde yaşamaktadır. 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre toplam nüfus 67.803.927 iken, belediye sınırları içinde yaşayan nüfus 53.403.386’dır. 2000 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı ise %78,76’dır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 197). Belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlarımızın sayısı gün geçtikçe daha da artmış ve 2007 yılında Türkiye’de toplam nüfus 70.586.256 iken, belediye sınırları içinde yaşayan nüfus sayısı 58.581.515’dir. Bu yılda ise belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlarımızın oranı yükselerek %82,99’a ulaşmıştır.

Belediye sınırları içerisindeki nüfus oranının sürekli artmasının üç temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi; köyden kente, dolayısıyla belediye sınırları içindeki alanlara doğru yaşanan yoğun göç; ikincisi, belediye sayısında her geçen yıl yaşanan ölçüsüz artış ve son olarak, doğum olayları sebebiyle belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun artmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 197).

Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun yanı sıra, ülkemizde belediye sayısı da hızla artmaktadır. Belediyeler, toplumu oluşturan vatandaşların günlük yaşamını yakından ilgilendiren hizmetleri yerine getirdikleri için belediye sınırları içinde yaşayan halkın yaşamında önemli yere sahiptir. Bugün ülke nüfusumuzun çok büyük bir kısmı belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Bu da belediyelere verilen önemi daha da arttırmaktadır. Belediyelerin toplumu oluşturan vatandaşlara en iyi hizmet sunabilecek kuruluşlar olduğu düşüncesinin yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte ülkemizde belediye sayısının yıllara göre hızlı bir şekilde arttığını görmekteyiz. Aşağıdaki tabloda Türkiye’de yıllara göre belediye sayısında meydana gelen değişim gösterilmektedir;

Tablo 1: Türkiye’de Yıllara Göre Belediye Sayısı

<u>Yıllar</u>	<u>Belediye Sayısı</u>
1923	421
1930	492
1940	549
1950	628
1960	995
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.055
2000	3.215
2006	3.225
2009	2.951

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009: 28.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere ülkemizde 1923 ten 2006 yılına kadar belediye sayısında hızlı bir artışa rastlanmaktadır. Bu artışın en önemli sebebi, hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanması ve belediyelerin halkın gündelik yaşamlarını ilgilendiren hizmetleri yerine getirmeleridir. Bu nedenle belediyeler, vatandaşa en yakın yerel yönetim kuruluşları olarak görülmektedir. Bu artışın bir diğer nedeni ise siyasi sebeplere dayandırılmaktadır. Birçok yerde yerel halk belediyeleşme ile kendi bölgelerine daha iyi hizmet geleceğini düşünmektedir.

Belediye sayısında 2009 yılında meydana gelen azalma, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye olma nüfus şartının 2000’den 5000’e çıkartılması ve 2008 yılında yürürlüğe giren “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile meydana gelmiştir.

Tablo 2: 5747 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Türkiye'deki Belediyelerin Türü ve Sayısı

5747 Sayılı Kanundan Önce Belediyeler		5747 Sayılı Kanundan Sonra Belediyeler	
Türü	Sayısı	Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	2.011	Belde Belediyesi	1.978
Toplam	3.225	Toplam	2.951

Kaynak: İB-MİGM, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc

2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı kanun ile 283 adet ilk kademe belediyesinden 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüş ve 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilir. İller Bankası bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır (BK, 2005: madde.11).

Ülkemizde hala nüfusu 2.000'in altında 915, 5.000'in altında ise 2.037 belediye mevcuttur. Ülkemizde 16 ilde büyükşehir belediyesi mevcuttur. Bunlar; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmit, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun'dan ibarettir.

1.2.3. Belediyelerin Organları

Modern belediyeçiliğin temeli olarak kabul edilen 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyenin organları üçe ayrılmıştır. Bunlar; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak ayrılmaktaydı. Bugün geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediye tüzel kişiliğinin organları hiç değiştirilmeden aynen yerini korumaktadır. Belediye meclisi, belediyelerin karar organıdır, belediye encümeni ise belediyelerin yürütme organıdır. Belediye başkanı belediye tüzel kişiliğinin başı ve temsilcisi konumundadır.

1.2.3.1. Belediye Meclisi

1.2.3.1.1. Kuruluşu

5393 sayılı kanuna göre belediye meclisi, belediyenin tek karar organıdır. Belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlar tarafından ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Meclis üyeleri beş yılda bir nispi temsil sistemine göre seçilmektedir.

Belediye meclisinin üye sayısı o yerleşim biriminin nüfusuna göre değişmektedir. Mecliste en az 9 en, çok 55 üye bulunur. 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclis üyeliğine seçilebilmektedir. Siyasi partiler yerel seçimlerden aldıkları oy ile orantılı olarak belediye meclisinde üye bulundurabilirler. Belediye meclisinin görev süresi 5 yıldır.

Belediye meclisi üyelerinin sayısı beldenin nüfusuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişmekte ve meclisteki asıl üye sayısı kadar yedek üye de bulundurulması gerekmektedir. 1984 tarihli 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin hususları belirlemiştir. Buna göre her seçim bölgesinde son nüfus sayımı sonuçlarına göre, belediye meclisine seçilecek üye sayısı aşağıda verilen tablodaki gibidir:

Tablo 3: Belediye Meclisine Nüfus Sayımı Sonuçlarına Göre Seçilecek Üye Sayısı

Nüfusu 10.000 ve daha az olan beldelerde	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	55

Kaynak: 18 Ocak 1984 tarihli ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, Madde.5

1.2.3.1.2. Meclis Toplantıları ve Kararlar

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırılan günde toplanır. Meclis resmi tatile rastlayan günlerde çalışmalarına ara verebilir ve her yıl 1 ay tatil kararı verebilir. Belediye meclisi, bu şekilde kendisi tarafından belirlenen 1 aylık tatil süresi ve resmi tatile rastlayan günler hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde olağan toplantısını yapar.

Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantılarının süresi ise en çok 5 gündür (BK, 2005: madde 20). Belediye meclisi her ay olağan toplantı yaptığı için bu toplantıların dışında olağanüstü toplantı yapmamaktadır. Önceden belirlenen toplantı yeri dışında toplanılması gerekli ise meclis başkanı belediye sınırları içerisinde belirlediği yeni toplantı yerini, daha öncesinden meclis üyelerine bildirmek zorundadır. Toplantının yeri ve zamanı da olağan usullerle belde halkına duyurulur.

Meclis toplantısı açık olarak yapılır. Fakat meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Her ay yapılacak olan belediye meclis toplantılarının gündemi, belediye başkanı tarafından belirlenerek üyelere en az 3 gün öncesinden bildirilir ve gündem çeşitli yöntemlerle halka duyurulur.

Belediye meclisi, üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıktığı zaman ise meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamada eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir (BK, 2005: madde 22).

Meclisin toplanmasında üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, toplantının gün ve saatini tespit ederek en geç 3 gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile gerçekleşir. Mecliste oylamalar 3 şekilde yapılır. Bunlar: gizli, işaretle ve ad okunarak gerçekleşir. Oy verme ise kabul, ret ve çekimser şeklinde yapılır. Alınan kararlar meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanarak, bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılmak zorundadır.

1.2.3.1.3. Meclisin Görevleri

5393 sayılı kanununun 18'inci maddesine göre belediye meclisinin görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın 1'inci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- c) Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek,
- d) Borçlanmaya karar vermek,
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; 3 yıldan fazla kiralanmasına ve süresi 30 yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek,
- g) Şartlı bağışları kabul etmek,

- h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek,
- i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- o) Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,
- r) Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek,
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- u) İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

1.2.3.1.4. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi

Belediye meclisinin hangi durumlarda feshedileceği ve meclis üyeliğinin hangi hallerde sona ereceği de 5393 sayılı kanunda ayrıntılı bir şekilde yer almıştır. Buna göre meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya 3 birleşim günü veya 1 yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Belediye meclisinin feshedileceği haller ise aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (BK, 2005: madde 30):

- a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,
- b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İşleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İşleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç 1 ay içinde karara bağlar.

1580 sayılı kanunda belediye meclisinin fesih nedeni olarak kabul edilen “kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunda belirtilen yerler dışında toplantı yapmayı” 5393 sayılı Belediye Kanunu fesih nedeni olarak kabul etmemiştir. Yeni yasa, meclis tatil olarak kabul ettiği ay dışında her ay toplantı yapacağı için, meclisin olağanüstü toplanmasına gerek görmemiştir.

1.2.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyelerin yürütme organıdır. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından 1 yıl için gizli oyla seçeceği 3 üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği iki üye olmak üzere 7 kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise, meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından 1 yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

5393 sayılı kanunla daha önce yürürlükte olan 1580 sayılı kanundan farklı olarak, belediye encümeninde seçilmiş üyelerin sayısı arttırılarak katılımcılık ilkesi güçlendirilmiştir. Yeni kanunla yapılan bir diğer değişiklik ise, seçimle gelen üye sayısının atananların yarısından fazla ve ikiden az olamayacağı kuralının kaldırılmasıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 211).

Belediye encümeninin görev ve yetkileri 5393 sayılı kanunun 34'üncü maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

Daha önceki kanunda yılda sadece 3 kez toplanan belediye encümeni, 5393 sayılı kanunla bu sistemi terk ederek, haftada en az 1 gün olmak üzere daha önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda da encümeni toplantıya çağırabilir. Belediye encümeni üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşit olduğu durumda ise yine belediye meclisinde olduğu gibi başkanın bulunduğu taraf çoğunluk kabul edilir. Encümen toplantılarında çekimser oy kullanılamaz.

Encümene belediye başkanı tarafından havale edilen konular, bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar, başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır.

1.2.3.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı, yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlar tarafından 5 yıllığına çoğunluk esasına göre yapılan tek dereceli seçimle göreve gelir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yeni yapılan düzenlemeler sonucunda belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanı, izin ve hastalık sebebiyle veya görevli olarak görevden ayrılması durumunda, bu süre içerisinde kendisine vekâlet etmek üzere belediye meclisi üyeleri arasından bir üyeyi başkan vekili olarak görevlendirebilir. Başkan vekili, belediye başkanının görev ve yetkilerine sahiptir (Tortop ve diğerleri, 2008: 349).

Belediye başkanına kanun tarafından verilen bir takım görev ve yetkiler mevcuttur. Belediye başkanı, bu görev ve yetkilerin bir kısmını merkezi idarenin bir memuru olarak yerine getirirken, diğer kısmını ise, belediye teşkilatının en üst amiri ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yerine getirir. Belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- c) Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- j) Belediye personelini atamak,
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- l) Şartsız bağışları kabul etmek,
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlönlere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlönlöler merkezini oluşturmak,
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğı kullanmak,
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

Belediye başkanı, belediye sınırları içinde bulunan seçmenler tarafından 5 yıllığına hizmet vermek için seçilmektedir. Eğer isterse bu 5 yıllık hizmet süresi sonunda tekrar seçimlere belediye başkanı aday olarak katılabilir. Bazı durumlarda belediye başkanının görev süresi 5 yıl dolmadan sona erebilir. Başkan görev süresi dolmadan ölür veya istifa ederse belediye başkanlığı görevi kendiliğinden sona erer. Mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya

sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluğu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

1.2. Belediyenin Görevleri

Belediyeler, toplumu oluşturan vatandaşların günlük yaşamını yakından ilgilendiren mahalli müşterek hizmetleri sundukları için belde halkının yaşamında önemli bir yere sahiptir. Belediyelerin üstlendikleri görevler ilerleyen zaman içerisinde büyük değişiklikler göstermiştir. Zamanın ilerlemesi ile teknolojik gelişmelerin de artmasının bir sonucu olarak gittikçe gelişen ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden belediyelerin payına düşenlerin sayısı da gittikçe artmaktadır. Belediyelerin görevlerinin zaman içerisinde değişmesine ve artmasına karşın, bu görevlerin en önemli özelliklerinden biri olan, buldukları belde halkının yerel ihtiyaçlarını yerine getirmek olgusu sabit kalarak hiç değişmemiştir.

Ayrıca hiç değişmeyen başka bir özellik ise, belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanlarının sadece buldukları belediye sınırlarını kapsamasıdır. Belediyeler başka belediye sınırları içerisine karışamaz.

Belediyeler, yetkili oldukları coğrafi alandaki çeşitli kamu hizmetlerini sunma yetki ve sorumluluğu ile donatılan ve bu amaçla kendilerine idari ve mali özerklik tanınan kuruluşlardır. Belediyeler sorumluluk alanlarındaki hizmetleri yerine getirirken beşeri ve mali kaynakları kullanır ve gerekli araç, gereç ve diğer donanımlardan yararlanırlar. Ancak, belediyeler sadece birtakım hizmetleri sunan kuruluşlar değildir; aynı zamanda, bu hizmetleri belli yerel, toplumsal ve siyasal önceliklere göre sunan kuruluşlardır (Bozlağan ve Demirkaya, 2008: 157).

Bugün Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde belediyelerin görevleri sıralanmıştır. Buna göre belediyelerin görevleri, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla aşağıdaki gibidir:

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; evre ve evre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım,

kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekteğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmalarını düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin görevleri yukarıdaki sayılanlarla sınırlı kalmaz. Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Belediyeler hizmetlerini yerine getirirken doğacak birtakım sorunlarla karşılaşabilir. Bunlardan en önemlilerinden biri, kapsamı geniş olan yerel hizmetlerin hangisine öncelik verme gerekliliği ile belediyelerin sınırlı olan gelirlerini ve kaynaklarını nasıl en etkili şekilde kullanabileceğidir. Burada doğru olan, belediyelerin hizmetlerini yerine getirirken hizmetin öncelik sırasını, belediyenin mali durumunu ve hizmetin yerel halk için önemini dikkate alarak belirlemesidir. Ayrıca belediyeler, hizmetlerini vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunarak, sunduğu hizmetin belde halkına en etkili, verimli ve hızlı bir şekilde ulaşmasını sağlamalıdır. Hizmet sunumunda ihtiyaç sahiplerine öncülük verilmeli ve özür, düşük, yaşlı ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanmalıdır.

Belediyeler kendilerine verilen bu geniş kapsamlı görevleri yerine getirirken bir takım yetki ve imtiyazlara da sahip olmalıdır. Bu yetki ve ayrıcalıklar 5393 sayılı kanunun 15'inci maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve harcamalara katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacaklarının tahsilini yapmak veya yaptırmak,
- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek,
- f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,
- i) Borç almak, bağış kabul etmek,
- j) Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten menetmek, izinsiz satış yapan seyyar

satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,

o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmektir.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla, süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

Belediye idaresi, verilen hak ve imtiyazlarla birlikte sadece kendisine verilen görevleri gerçekleştirmek üzere kurulan bir idari yapı kimliğinden öte, beldede bazı kamusal hizmetlerin üretilmesinde söz sahibi olan ve belde halkının günlük yaşamlarının işleyişine yardımcı olan ve düzenleyen bir organizasyondur (Kurtuluş, 2006: 61).

Bugün ülke nüfusumuzun büyük bir kısmının belediye sınırları içerisinde yaşadığını göz önünü alacak olursak, belediyelerin ülkemiz ve vatandaşlar için ne kadar önemli kuruluşlar olduğunu anlayabiliriz. Belediyeler halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayan birimler olduğu için belediyelere her türlü görev ve yetkiler kanunla yüklenmiştir. Bu iş yapılırken belediyelerin mali yapıları da göz ardı edilmemelidir. Zira mali bakımdan zayıf

olan belediyelerin halka hızlı ve kaliteli hizmet sunmasını beklemek doğru değildir. Belediyelerin daha hızlı, kaliteli ve yerel halkın ihtiyaçlarına en uygun hizmetleri verebilmesi için mali bakımdan kuvvetli bir yapıya sahip olmasının sağlanması gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE VE BAZI ÜLKELERDE BELEDİYELERİN MALİ YAPILARI VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

2.1. Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapıları ve Finansman Kaynakları

Ülkemizde, 1981 yılına gelinceye kadar belediyelerin gelirleri oldukça yetersiz ve dağınık durumdaydı. Bu tarihten önce belediye gelirleri temelde 1580 sayılı kanun ile 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’na dayanmaktaydı. Ancak, 1980 sonrası belediye gelirlerinde yapılan düzenlemelerle, bu dağınık yapı bir ölçüde giderildiği gibi, belediyelere yeni gelir kaynakları da sağlanmıştır.

2.1.1. Türkiye’de Belediyelerin Gelirleri

Günümüz belediyelerinin anayasası olarak bilinen 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin bir taraftan görev ve yetki alanlarını genişletirken, diğer taraftan ise kaynak sorunlarını da gündeme getirmiştir. Yasada belediyelere yeni görevler yüklenmesine karşın, bu görevleri karşılayacak yeni kaynaklar yaratılması kanunda yer almamıştır.

Belediyelerin mali bunalımını, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentleşmenin kazandığı ivme arttırmıştır. Türkiye’nin nüfusu savaşa katılmayışı sayesinde artmıştı. Kırsal kesim nüfusunun geçimi zorlaşınca ve köylerdeki fakirliğin artması ile önce erkek yetişkin nüfus, sonra aileler kentlere göç ettiler. Bu arada birbirlerine yakın köyler, oylama ile birleşerek 2.000 nüfus sınırını aşarak, belediye tüzel kişiliği haline geldiler. Bu durum, merkezden verilen gelir aktarımlarını paylaşan belediyelerin fakirleşmesini daha da hızlandırdı. Belediyelerin görev alanlarında yaşayanlar 1970’lerde nüfusun yarısını aşmıştı, ama gelir kaynaklarında nüfusa paralel bir artış yoktu (Bulutoğlu, 2004: 356). Belediyelerin ve belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sayılarındaki artışa,

belediyelerin gelir kaynaklarının ayak uyduramaması, belediyelerin hepsinin birden fakirleşmesine neden oluyordu.

1580 sayılı kanun ile belediye gelirlerini arttırmak için yürürlüğe giren önemli yeniliklerden ilki, 1933 tarihinde Belediye Bankası'nın kurulmasıdır. Günümüzde İller Bankası olarak bilinen bu bankanın kuruluş amacı belediyelerin yatırımlarını finanse etmek için kaynak yaratmak olmasına rağmen, uygulamada vergi gelirlerinden başka fazla kaynak yaratmadığı görülmüştür.

Bu dönemlerde belediye gelirlerinin hizmetleri yerine getirmek ve kendilerine yüklenen görevleri yapmak için oldukça yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu sebeple 1933 yılında kurulan Belediye Bankası, 13 Haziran 1945'de İller Bankası'na dönüştürülerek bir anlamda yeniden yapılandırılmış ve belediyelerin özellikle borçlanma sınırları genişletilmek istenmiştir. Artan görevlere karşılık kaynak sıkıntısı olan belediyelerin, gelirlerini arttırmak için 1 Temmuz 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiş ve bu kanunla belediye gelirleri 18 yıllık bir gecikmeden sonra yasal düzenlemeye kavuşabilmiştir.

Kanunun yürürlükte kaldığı 33 yıllık süre içerisinde belediyeler yeterli gelire sahip olamadıklarından, 1961 – 1980 döneminde emlak vergisinde birtakım düzenlemeler yapılarak ve belediyelerin bazı kurumlara ödediği paylar kaldırılarak belediye gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Aynı dönemde belediyelerin İller Bankası'na olan borçları da silinmiştir. Ancak devlet, belediyelere verilmesi gereken payları vermediğinden açık, sürekli olarak bağış ile yardımlar ve borç silmeleri ile kapatılmış; bu durum ise belediyelerin merkeze bağımlılığını arttırmıştır (Görmez, 1989: 139).

1980 sonrası dönemde yapılan değişiklikler ile belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulü kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesini öneren 2380 sayılı kanun yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca, 5237 sayılı kanun kaldırılarak yerine 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu” getirilmiştir. Bu dönemde, yerinden yönetimin artan önemiyle birlikte, mahalli idarelere yeni gelir kaynağı sağlanması çabaları sürmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 221). Bu amaçla, 1985 yılında, daha öncesinde genel bütçe vergi gelirlerine aktarılan Emlak Vergisi belediyelere bırakılarak, onlara ek gelir kaynağı

oluşturulmuştur. Bu tarihten sonra yaşanan diğer önemli bir gelişme ise, 1991 tarihinde, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un çıkartılmasıdır. Bu kanunla daha önceki yıllarda kaynak sıkıntısı çeken belediyelerin, bu sorunu giderilmeye çalışılmıştır. Daha sonra 1993 yılında Çevre Temizlik Vergisi de belediye gelirleri arasına dâhil edilmiştir.

1980'den sonra çıkartılan bu yasalar belediyelerin mali bunalımını biraz da olsa sona erdirdi. Emlak vergisinden başka, toplam genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5 oranında pay verilmesi kabul edilmişti. Böylece, belediyelere merkezi hükümetin topladığı vergi gelirlerinden verilen paylar arttırıldı. Ayrıca, 1981'te kabul edilen yeni Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin vergi alma güçlerinde büyük bir artış sağlanmış oldu. 1984'de Emlak Vergisi'ni toplama yetkisi ile beraber matrahını belirleme yetkisi de maliyeden alınıp belediyelere devredildi. Hızlı kentleşme ile yapılan binalar ve bunların matrah değerleri arttığından, belediyelerin gelirleri de aynı hızla artıyordu. Belediyeler kent alanında kat iznini arttırarak, binalara kat çıkılmasından da vergi gelirlerini arttırma yoluna gittiler (Bulutoğlu, 2004: 358).

Bugün yürürlükte olan 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde belediye gelirleri dokuz maddeden oluşmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- a) Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- f) Faiz ve ceza gelirleri,
- g) Bağışlar,
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirler.

Genel olarak belediyelerin finansman kaynaklarını dört ana başlıkta toplamak mümkündür. Bunlar aşağıdaki gibi sıralandırabiliriz:

- a) Öz gelirler,
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- c) Devlet yardımları,
- d) Borçlanmalar ve diğer gelirler,

2.1.1.1. Öz Gelir Kaynakları

Belediye yönetimlerine tahsil etme yetkisinin verildiği öz gelirler, belediyeler tarafından yerel kaynaklardan elde edilir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda da belirtilen öz gelir kaynakları kendi içinde; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak üçe ayrılır.

Ancak, bu üç grup dışında belediyelere gelir sağlayan başka öz gelir kaynakları da vardır ve bunlar belediyelerin büyüklüğüne göre değişmektedir. Belediyeler harç ve katılma payı konusu yapılmayan bazı alanlarda, ilgililerin talebine bağlı olarak çeşitli hizmetleri yaptıklarında, bunların karşılığını isteyebilirler. Bu iş ve hizmet bedelleri de belediyelerin öz gelirleri arasında yer alır. Bunların dışında, belediyelerin sahibi oldukları taşınmaz malların kira ve satış gelirleri yanında, kurdukları sınaî ve ticari işletmelerin kazançları da belediye bütçesinde öz gelirler arasında yer alır. Belediye yasaklarına uymayanlardan alınan para cezaları da öz gelirler kapsamında yer alabilir (Uzun, 1982: 7).

Sonuç olarak belediyelerin öz gelir kaynaklarını; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, ticari ve sınaî işletmelerden elde edilen gelirler, sahibi oldukları malların kira ve satış gelirleri ve para cezaları olarak sınıflandırabiliriz.

2.1.1.1.1. Vergiler

Vergi, devletin kamu hizmetlerini finanse etmek için toplumu oluşturan gerçek ve tüzel kişilerden ödeme güçlerine göre zorunlu ve karşılıksız olarak aldığı ekonomik

değerlerdir (Pehlivan, 2009: 19). Belediyelerin öz gelirleri arasında en önemli bölümü vergi gelirleri oluşturmaktadır.

Ülkemizde belediye vergilerinin neler olduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu kanunda yer alan vergilerin yanı sıra, belediyelerin emlak vergisi gelirleri de onların önemli bir gelir kaynağıdır. Belediye gelirleri kanununda yer alan vergilerden eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergileri maktu vergilerdir. Diğer vergilerden, haberleşme vergisi, elektrik, havagazı tüketim vergisi ve yangın sigorta vergisi nispi vergilerdir. Yani ekonomik gelişmelere göre artan ve azalan bir yapıya sahiptir. Çevre temizlik vergisi maktu bir vergi olmasına rağmen, her yıl vergi usul kanunu gereğince saptanan yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar arttırılmaktadır. Yani bu vergi türü de kendini bir bakıma enflasyonun aşındırmasından korumaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 222).

Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında yer alan vergiler aşağıda detaylı bir şekilde açıklanmaktadır:

2.1.1.1.1. Emlak Vergisi

Yerel yönetim vergileri içinde emlak vergisi önemli bir paya sahiptir. Emlak vergisi, Türkiye sınırları içinde bina, arazi ve arsaların mükellefleri tarafından beyan edilen veya kanun hükümlerine göre tespit edilen vergi değeri üzerinden alınan ve tahsil edilen servet vergisidir (Bülbül, 2006: 179). Türkiye içindeki bina, arsa ve arazilerin Türk vatandaşı veya yabancıya ait olup, olmadığına bir önemi yoktur. Bu nedenle yabancılarla ait olan Türkiye'deki bina, arsa ve araziler de Emlak Vergisi'nin konusuna girer. Diğer taraftan Türk vatandaşlarına ait Türkiye dışındaki bina, arsa ve araziler Emlak Vergisi'nin konusuna girmez (Şenyüz ve diğerleri, 2009: 323).

Bu vergi 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %25 oranında pay verilmiştir. 1972 – 1981 yılları arasında Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen ve belediyelere %45, il özel idarelerine %35 oranında pay verilen emlak vergisi 1981 yılından itibaren merkezi idare gelirleri arasında yer almış ve il özel idareleri ile belediyelere pay verme usulü kaldırılmıştır. Emlak Vergisi 11 Aralık 1985 tarihli Resmi

Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3239 sayılı kanunla genel bütçe gelirleri kapsamından çıkartılarak, mahalli idare gelirlerine dâhil edilmiş ve bu tarihten sonra belediyeler tarafından tahsil edilmiştir. Belediyeler tarafından toplanan bu vergiden 2005 yılına kadar il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle emlak vergisi gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 227).

Emlak Vergisi bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere ikiye ayrılır. Emlak Vergisi, 2002 yılına kadar 4 yılda bir mükellefler tarafından yapılan genel beyan esasına göre tarh ve tahakkuk ettirilirdi. 2002 yılından itibaren genel beyan esası kaldırılmıştır (Pehlivan, 2009: 285). İlk bildirim yapıldıktan sonra mükelleflere düşen başka bir görev yoktur. Vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıldaki değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nispetinde arttırılması suretiyle bulunur (Varcan ve Taraktaş, 2009: 23). Emlak vergisi mükellefleri tarafından en son verilmiş olan Emlak Vergisi beyannameleri belediyeler tarafından muhafaza edilmektedir ve ilgili belediyeler tarafından yapılan Emlak Vergisi tarhiyatı sırasında, bina veya araziye ilişkin olarak bu beyannamelerde yer alan bilgiler göz önünde tutulmaktadır (Akdoğan, 2008: 560).

Ülkemizde yaklaşık 20 milyon mükellefi olan Emlak Vergisi’nde 2010 yılı vergisinin birinci taksiti Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksiti ise Kasım ayında ödenmesi gerekmektedir (Kızılot, 2010: 54). Emlak Vergisi’nin oranı, bina, arsa ve araziler için farklı oranlarla hesaplanır. Emlak Vergisi’nin oranı, binalarda binde 2, konutlarda binde 1, arazilerde binde 1 ve arsalar için binde 3 olarak uygulanır. Bu oranlar büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarda %100 artırımlı olarak uygulanmaktadır. Bu durumda emlak vergisi oranı, büyükşehir belediye sınırları içinde ve imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlarda, binalarda binde 4, konutlarda binde 2, arazilerde binde 2 ve arsalarda binde 6 olarak uygulanabilir. Bakanlar Kurulu bu oranları isterse yarısına kadar indirebilir veya üç katına kadar çıkartabilir.

2.1.1.1.1.2. Çevre Temizlik Vergisi

Bu vergi 15.7.1993 tarihinde çıkartılan 3914 sayılı yasa ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na eklenmiştir. Bu verginin eklenmesinin esas amacı mali sıkıntılar içinde olan belediyelere finansman kaynağının yaratılmasıdır.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir. Bu verginin mükellefi her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlardır (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu [BGK], 1981: Mük. madde 44). Boş bulunan, dolayısıyla kullanılmayan binalar 1.1.2004 tarihinden itibaren çevre temizlik vergisine tabi tutulmamaktadır.

Mevcut haliyle çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 15 kuruş, diğer yerleşim birimlerinde 12 kuruş olarak tespit edilmiştir. Su tüketim miktarı üzerinden hesap edilen bu vergi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılmaktadır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilmektedir (Tortop ve diğerleri, 2008: 358).

Belediyeler tahsil ettikleri vergilerin %10'unu tahsilâtı izleyen ayın 15'inci günü akşamına kadar Çevre Kirliliğini Önleme Fonuna aktaracaklardır. Ayrıca, Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyeler tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergilerinin %20'si münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine, tahsilâtı takip eden 15'inci günün akşamına kadar aktarılacaktır (Tüğen, 2003: 52).

2.1.1.1.1.3. İlan ve Reklam Vergisi

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamdan alınan vergidir (BGK, 1981: madde 12). İlan ve reklam vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar da dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek ve tüzel kişidir (BGK, 1981: madde 13).

Bu vergi metrekare gibi fiziki ölçülere göre alınan spesifik bir vergidir ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda alt üst sınırları gösterilen tarifeye göre alınmaktadır. Belediye meclisi, kanunda gösterilen alt ve üst sınırlar çerçevesinde tarife belirleme yetkisine sahiptir (Arıkboğa, 2008: 261).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 14'üncü maddesinde bu vergiden muaflik ve istisna hallerine yer verilmiştir. Bunların içinde en önemlileri, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) tarafından yapılan ve yayınlanan ilan ve reklamlar, her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar ile Siyasi Partiler Kanunu'na göre, siyasi partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve reklamlar bu vergiden muaf tutulmuştur.

2.1.1.1.1.4. Eğlence Vergisi

Eğlence vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleridir. Verginin mükellefi ise, eğlence işletmelerini işleten gerçek ve tüzel kişilerdir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 7'nci maddesinde eğlence işletmelerinin ne olduğu belirtilmiştir. Buna göre, kişilerin tek tek veya toplu olarak eğlenmesi, dinlenmesi veya konaklaması için açılan otel, motel, pansiyon, kamping, gazino, pavyon, meyhane, bar, birahane, taverna, sinema, kahvehane ve kiraathane; spor müsabakaları, at yarışları ve benzeri müşterek bahis oyunlarının yürütüldüğü yerler; kumar ve kazanç amacı olmamak şartıyla adı ne olursa olsun bilgi ve yetenek arttırıcı veya zeka geliştirici nitelikteki elektronik oyun alet ve makinelerinin, video ve televizyon oyunlarının içerisinde bulunduğu elektronik oyun yerleri ile internet kafeler ve benzeri yerlerin eğlence işletmesi olarak tanımlanmaktadır.

Eğlence Vergisi'nin oranı, biletle girilen yerlerde bilet bedelinin: yerli ve yabancı film gösterilerinden %10, spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden %10, sirkler, lunaparklar, çalgılı yerler ve benzerlerinden % 20, tiyatro, opera, operet, bale, kukla ve gölge oyunlarında %0, müşterek bahislerde ise %5 olarak hesaplanır. Biletle girilmesi

zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 100 TL Eğlence Vergisi kesilir (Şenyüz ve diğerleri, 2009: 297).

Vergi biletle girilen yerlerde, bilet bedellerine eklenmek suretiyle hesaplanır ve belediye tarafından özel damga konulması sırasında ödenir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde, her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye ödenir (Tortop ve diğerleri, 2008: 357). Müşterek bahislerde ise her aya ait vergi, o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilir ve aynı sürede ödenir (Bülbül, 2006: 187).

2.1.1.1.1.5. Haberleşme Vergisi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) üzerinden alınan bir vergidir (BGK, 1981: Madde 29). Haberleşme vergisinin mükellefi ise, telefon, teleks, faksimile ve data ücretlerini tahsil eden Posta Telgraf Telefon İdaresidir. Haberleşme vergisinin matrahı, PTT idaresinin tahsil ettiği ücrettir. Matraha tesis, devir ve nakil ücretleri dâhil edilmez. Aynı zamanda matraha gider vergileri de dâhil edilmez.

Bir ay içinde PTT idaresinin tahsil ettiği telefon, faksimili ve data ücretleri üzerinden hesaplanan haberleşme vergileri, tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar ilgili belediyelere bir beyanname ile bildirilerek, aynı süre içinde ödenmektedir. Bu verginin oranı kanunda %1 olarak belirtilmiştir. Ancak, genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idareleri ve belediyelere ve bunların kurdukları birliklere ait teleks, faksimile ve data ücretlerinden vergi alınmaz.

2.1.1.1.1.6. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Bu verginin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki elektrik ve havagazı tüketimidir. Elektrik ve havagazını tüketenler bu vergiyi ödemekle sorumludur.

Verginin matrahı ise tüketilen elektrik ve havagazının satış bedelidir. Bu verginin matrahına da haberleşme vergisinde olduğu gibi gider vergileri dâhil edilmemektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu'na 1989'da eklenen bir madde ile elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyelere yatırılmasından sorumludur ibaresi getirilmiştir. Elektrik ve havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil etmek zorunda oldukları vergileri, tahsil ettikleri ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bir beyanname ile bildirmek ve vergiyi de aynı süre içerisinde ödemek durumundadırlar.

Bu verginin oranı, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 38'inci maddesinde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- a) İmal ve üretim, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden % 1,
- b) Bunun dışındaki maksatlar için tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5,
- c) Havagazının satış bedeli üzerinden %5 vergi alınır.

Kar amacı gütmeyen; hastane, klinik, dispanser, doğumhane, sağlık ocağı, rehabilitasyon ve tedavi merkezleri ve kurumları ile çocuk bakım evleri, kreşler, yetimhaneler, düşkünler evi, Çocuk Esirgeme Kurumu ve çocuk yurtları ve bunlara bağlı işyerleri gibi sosyal yardım kuruluşları; cami, mescit, kilise gibi ibadethaneler; uluslar arası panayır, sergi ve fuarlar; doğrudan doğruya elektrik ve havagazı üreten dağıtım ve istihsal işletmeleri, bu vergiden muaf tutulmuşlardır.

Havagazı tüketiminin yerini, bugün doğalgaz tüketimi almıştır. Havagazı tüketiminin yerini alan doğalgaz tüketiminden vergi alınması ancak kanun ile mümkün olabilir. Böyle bir kanun maddesi çıkarılır ise, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin kapsamına doğalgaz tüketimi de girebilir. Böylece belediyelere alternatif gelir kaynağı yaratılmış olur.

2.1.1.1.1.7. Yangın Sigorta Vergisi

Yangın sigorta vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları sebebiyle alınan primlerdir. Bu verginin mükellefi, yaptıkları yangın sigortalarının primini alan sigorta şirketleridir. Sigorta şirketleri aldıkları bu vergiyi belediyelere ödemekle yükümlüdür.

Bu verginin matrahı, yapılan yangın sigortaları için alınan primlerin tutarıdır. Bu verginin oranı ise %10'dur. Sigorta şirketlerinin, bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini, ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı oldukları belediyelere bir beyanname ile bildirmeleri ve hesaplanan vergiyi aynı gün içinde ödemeleri gerekmektedir.

Yerel vergilerin en önemlisi servet vergisi niteliğindeki emlak vergisidir. Belediyelerin öz gelirleri içinde yer alan vergi gelirlerinin yıllar itibari ile dağılımına baktığımız zaman da emlak vergisinin diğer vergilerden bir adım daha önde olduğunu görebiliriz. Aşağıdaki tabloda belediyenin topladığı vergilerin yıllara göre dağılımı ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 4: Türkiye’de Yerel Vergilerin Yıllara Göre Dağılımı 1995 - 2009 (Bin TL)

Yıllar	Emlak Vergisi	Çevre Temizlik Vergisi	Diğer Belediye Vergileri	Toplam
*1995	6.698	-	12.531	19.229
*1996	8.204	-	20.395	28.599
*1997	9.489	-	40.087	49.576
*1998	89.487	23.632	49.806	162.925
*1999	107.570	36.409	89.639	233.618
*2000	115.629	51.812	155.823	323.264
*2001	155.816	81.900	235.711	473.427
*2002	449.317	113.443	371.600	934.360
*2003	1.107.142	168.231	521.575	1.796.948
*2004	835.600	181.954	544.545	1.562.099
**2006	1.396.353	231.292	659.701	2.287.346
**2007	1.464.249	259.324	708.091	2.431.664
**2008	1.717.384	265.727	857.621	2.840.732
**2009	1.824.097	289.523	320.526	2.451.873

Kaynak: *Türkiye İstatistik Kurumu ,** Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afrLoop=8290299024777354&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 05.05.2010.

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Emlak vergisi tahsilatının belediye gelirleri içerisindeki payının, uygulanan sistem nedeniyle yıllar içerisinde büyük oranda dalgalanma gösterdiği tablodan da anlaşılmaktadır. Bazı yıllarda emlak vergisi gelirlerinde meydana gelen hızlı yükselişler, belediyelerin toplam gelirleri içerisindeki belediye vergilerinin oranının da artmasına neden olmuştur.

Tablodan da görüldüğü üzere emlak vergisi gelirlerinde, 1998, 2002, 2003 ve 2006 yıllarında önemli oranlarda yükselişler meydana gelmiştir. 1998 yılından önce emlak vergi gelirlerinin az olmasının nedeni, emlak vergisine konu olan emlak değerlerinin 4 yılda bir

tespit edilmesi ve gerçek değerlerinin çok altında beyan verilmesiydi. 1998 yılında 4369 sayılı kanun ile önemli bir değişiklik yapılarak, emlak vergisinin matrahının 4 yıl boyunca aşınmasını önlemek amacıyla, beyan edilen rayiç bedelin her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılması hükmü getirilmiştir. Bu kanun ile denetimler hızlanmış, gerçeğe aykırı beyanın önüne geçilmeye çalışılmıştır.

2002 yılında BŞB'lerinin gelirlerini arttırmak amacıyla, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde emlak vergisi tutarları, yarısı BŞB'lere aktarılmak üzere, %100 oranında arttırılmıştır. 2000 yılında uygulanmaya başlanan Ekonomik İstikrar Programı'nın hedeflerine ulaşmak amacıyla belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar azaltılmış ve bu farkı kapatmak amacıyla emlak vergisi oranları arttırılmıştır. Bu sebeplerden dolayı bir önceki yıl 155.816.000 TL olan emlak vergisi gelirleri, 2002 yılında 449.317.000 TL'ye yükselmiştir. Emlak vergisi ekonomi politikasının da bir aracı olmuştur. Bu kapsamda, 2003 yılında 4837 sayılı Ekonomik İstikrarı Sağlamak İçin Ek Vergiler Alınması Hakkında Kanun ile tüm ülke genelinde emlak vergisi tutarları sadece 2003 yılına mahsus olmak üzere %100 oranında arttırılmıştır. Bu dönemde belediyelerin emlak vergisi gelirleri hızla yükselerek 1.107.142.000 TL'ye ulaşmıştır (Kurtuluş, 2006: 50-51).

Emlak vergisi, 1985 yılındaki 3239 sayılı Kanun'la belediyelere devredilmiştir; ancak belediyelere bu vergi gelirinin tamamına sahip olma hakkı verilmemiştir. Belediyeler yerel halktan topladıkları emlak vergisi gelirlerinin %15'ini il özel idarelerine pay olarak verirler ve daha sonra kalan tutardan ise %20 oranında bir payı büyükşehir belediyelerine aktarırlar. 2004 yılında çıkarılan 5393 sayılı Kanun ile emlak vergisinden il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine pay verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Bu tarihten sonra belediyeler topladıkları emlak vergisi gelirlerinin tamamına sahip olduklarından 2004 yılında 835.600.000 TL olan emlak vergisi hâsılatı 2006 yılında 1.396.353.000 TL'ye kadar yükselmiştir.

Belediyelerin öz gelir kaynakları içinde yer alan vergilerin çeşidi fazla olmasına rağmen, belediyeler bu vergilerden finansman sorunlarını kapatacak düzeyde verim alamamaktadır. Belediyelerin kendi çabalarıyla yerel halktan topladığı vergilerin, belediye gelirleri içerisindeki payı yıllar itibariyle değişim göstermekle beraber, ortalama %10

seviyelerinde seyretmektedir. Belediyelerin topladığı vergi gelirlerinin belediye gelirlerine oranı aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 5: Belediyelerin Topladığı Vergi Gelirlerinin Toplam Belediye Gelirleri İçerisindeki Payı (Bin TL)

	Belediye Vergi Gelirleri	Toplam Belediye Gelirleri	Oran (%)
*1995	19.230	178.077	10,8
*1996	28.600	362.099	7,9
*1997	49.576	789.149	6,3
*1998	162.926	1.496.412	10,9
*1999	233.617	2.304.254	10,1
*2000	323.263	3.762.464	8,6
*2001	473.427	5.695.900	8,3
*2002	934.360	7.528.756	12,4
*2003	1.796.948	9.945.494	18,1
*2004	1.562.099	11.730.872	13,3
**2006	2.317.648	20.372.864	11,4
**2007	2.450.148	23.648.122	10,4
**2008	2.855.136	25.736.012	11,1
**2009	2.451.873	26.844.961	9,1

Kaynak: *T.İ.K., **M. B., M. G. M.,

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afzLoop=8290299024777354&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358, 05.05.2010.

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Bazı vergi tutarlarının maktu olması ve uzun süreler bu tutarların değiştirilememesi, emlak vergisinin ise 4 yılda bir beyanı (değerlemesi) ve bu süre içerisinde sabit kalması, geçmişte belediyeler tarafından tahsil edilen bazı yerel vergilerin reel olarak artışını sınırlamıştır (Kurtuluş, 2006: 49). Tablodan da anlaşılacağı gibi, belediyenin topladığı vergi gelirleri sürekli artmaktadır; ancak bu artışlar yüksek enflasyon dönemlerinde yeterli düzeyde olmadığı için, toplam belediye gelirlerinin içindeki yerel vergilerin oranı düzenli artmamaktadır. Yerel vergi gelirlerindeki önemli artışlar 1998, 2002, 2003 ve 2006

yıllarında gerçekleşmiştir. Bu hızlı artışın en önemli nedeni, belediyelerin vergi gelir kaynakları içinde yer alan emlak vergi gelirlerindeki hızlı artışlardır. 2003 yılında, tüm ülke genelinde emlak vergisi tutarlarının geçici olarak ve sadece o yıla mahsus olmak üzere %100 oranında arttırılmasının bir sonucu olarak, belediyenin topladığı vergi gelirlerinin, belediyelerin toplam gelirlerine oranı, ortalamanın iki katına çıkarak %18 seviyelerine ulaşmıştır.

2.1.1.1.2. Harçlar

Bazı kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında alınan ekonomik değere harç denir. Belediye harçları ise, belediyelerin verdikleri bir onay, izin veya yaptıkları denetleme, tahsis ve hizmet karşılığında aldığı bir bedeldir. Harçları sadece belediyenin sunduğu hizmetten yararlananlar öder. Belediyelerin topladığı harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bunlar aşağıdaki gibidir:

2.1.1.1.2.1. İşgal Harcı

Belediye sınırları içinde bulunan ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen yerlerden herhangi birinde satış yapmak veya bu yerlerin benzer maksatlarla yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak ve geçici olarak işgal edilmesi halinde işgal harcı ödenmesi gerekmektedir. 2464 sayılı kanunun 52'nci maddesinde belirtilen bu yerler aşağıdaki gibidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,
2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,
3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç).

Yukarıdaki belirtilen yerleri, yetkili mercilerden usulüne uygun olarak izin alıp geçici olarak işgal eden kişiler bu harcı ödemekle yükümlüdür. Bu belirtilen yerlerin izinsiz işgal edilmesi mükellefiyeti ortadan kaldırmaz. Ödenecek harcın miktarı, harca tabi işgal yerinin büyüklüğüne, hayvan sayısına veya saat başına göre belirlenerek, belediyelerin yetkili kıldıkları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir.

2.1.1.1.2.2. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı

Hafta tatili ve ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı olan işyerlerine ruhsat verilmesi, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabidir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişidir.

Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, makbuz karşılığında belediyeler tarafından peşin olarak tahsil edilir. Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefiyet dönemi, çalışma izninin kullanılacağı takvim yılıdır.

2.1.1.1.2.3. Kaynak Suları Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda da yer alan kaynak suları harcı, özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının (işlenmiş sular da dâhil) belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulması karşılığında alınır. Kaynak suları harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanlar ödemekle mükelleftirler.

Kaynak suları harcı, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir. Başka bir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde satışa arz edilen kaynak sularından ikinci bir kez harç alınmaz. Kanun, harçların miktarını su kaplarının büyüklüğüne göre tespit etmektedir.

2.1.1.1.2.4. Tellallık Harcı

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin isteğine bağılı olarak belediye münadisi veya tellalı bulundurulan sair yerlerde, gerçek veya tüzeli kişiler tarafından her ne surette olursa olsun her çeşit menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışı tellallık harcına tabidir. Bu harcın mükellefi, mal ve mahsulleri satan gerçek ve tüzeli kişilerdir.

Gerçek veya tüzeli kişiler yapacakları satışları, satış yapmadan önce belediye veya mahallindeki belediye ilgililerine haber vermek zorundadırlar. Haber verilmediğı takdirde harç %50 fazlasıyla tahsil olunur.

Tellallık harcının matrahı, harcın konusuna giren satışların gayri safi tutarıdır. Bu harcın oranı yapılan satışların %2'sidir. 100 TL'yi aşan satışlar için ise bu harcın oranı %1'dir. Harç, belediyelerce görevlendirilecek yetkililer tarafından makbuz karşılığında tahsil olunur.

2.1.1.1.2.5. Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 73'üncü maddesinde yapılan tanıma göre: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, belediyelerce veya yetkili mercilerce verilen izne dayanılarak, özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi veya belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilmiş olup da belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağıık bakımından muayene ve denetlenmesi, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcına tabidir. Harcın mükellefleri, hayvan ve et sahipleridir. Harç makbuz karşılığında peşin olarak tahsil edilir.

2.1.1.1.2.6. Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı

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

ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin belediyelerce damgalanması karşılığında, makbuz karşılığında tahsil edilir.

2.1.1.1.2.7. Bina İnşaat Harcı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na 1982 yılında ek madde 1 ile belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatı (ilave ve tadiller dâhil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında, Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan tarifede gösterilen oranlarda bina inşaat harcına tabidir. Konut veya işyerlerinin kullanılış tarzlarının değiştirilmesi (konutun işyerine veya harca tabi olmayan işyerinin harca tabi işyerine dönüştürülmesi) halinde de bu değişiklik tadilat sayılarak ek harca tabi tutulur.

İnşaata ruhsatsız başlanması halinde de harç alacağı doğmuş sayılır. Bu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce inşa edilmiş olan binaların yüzölçümlerine ilave veya binada tadilat yapılması halinde harç, binanın toplam yüzölçümüne göre tabi olduğu tarife esas alınarak ve yalnız ilave edilen kısmın yüzölçümü üzerinden hesaplanır. Bu harcın mükellefi, inşaat, ilave ve tadilat için inşaat ruhsatı alan kişilerdir. Binanın kullanım biçiminin değiştirilmesi halinde ise mükellef, binanın sahipleridir. Bu harcın matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleridir.

Bu harcın 2464 sayılı kanunda da belirtilen bazı istisnaları vardır. Aşağıdaki bina inşaatları, bina inşaat harcından müstesnadır.

- a) inşaat giderleri genel ve katma bütçeler ile il özel idareleri ve belediye bütçelerinden karşılanan her türlü binalar,
- b) Hastane, prevantoryum, sanatoryum, dispanser ve benzeri sağlık kuruluşları,
- c) Her türlü fabrika, değirmen, sınaî nitelikteki imalathaneler ve tersaneler ile organize sanayi bölgelerinde yapılan her türlü bina inşaatı,
- d) Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı'nca teşviki karara bağlanmış otel, motel ve benzeri turistik tesisler,
- e) Kooperatifler eliyle, ana sözleşmelerine uygun olarak, yapılan sanayi ve küçük sanat siteleri ile esnaf çarşıları,
- f) Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık bulunan ibadethaneler, bunların müstemilatı,

- g) Karşılık gözetmeksizin devlete devrolunmak şartıyla inşa edilen okullar ve öğrenci yurtları,
- h) Deprem, su basması, yangın gibi tabii afetler sebebiyle binaları yanan, yıkılan ve kullanılmaz hale gelen kişiler tarafından, afetin vuku bulduğu tarihten itibaren en geç 5 yıl içinde, afetin vuku bulduğu yerlerde veya kamu kuruluşlarınca gösterilen yerlerde inşa edilen binalar,
- i) Yangın, su basması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden zarar görmesi muhtemel yerlerdeki binaların sahipleri tarafından, afete maruz kalmacağıının yetkili kuruluşlarca tebliğ tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde kamu kuruluşlarınca gösterilen yerlerde inşa edilen binalar,
- j) Bina inşaat harcı ödemek veya istisnadan yararlanmak suretiyle inşaat ruhsatı alınmış olup da İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesi gereğince, ruhsatları yenilenen binalar.

2.1.1.1.2.8. İşyeri Açma İzni Harcı

Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması karşılığında alınan harçtır. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yeni bir işyeri açacak olan veya mevcut işyerindeki faaliyet türünü değiştirmek isteyen gerçek veya tüzel kişiler, işyerini faaliyete geçirmeden önce buldukları belediyelere, işyerine ait bilgileri içeren bir beyanname vermeye ve hesaplanacak harç miktarını ödemeye mecburdurlar (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 233).

2.1.1.1.2.9. Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı

Mevzuat gereğince alınması zorunlu veya isteğe bağlı görülen ve belediyeler veya onlara bağlı kuruluşlar tarafından düzenlenerek ilgisine verilecek; muayene ve sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler karşılığında ödenmesi gereken harçtır. Muayene, ruhsat ve rapor harcı, ruhsat ve raporun verilmesi sırasında belediyelere veya ilgili bağlı birimlere maktuz karşılığında ödenmesi gerekir.

2.1.1.1.2.10. Sağlık Belgesi Harcı

Yaptıkları işler ve gördükleri hizmetler dolayısıyla, özel mevzuatı gereğince belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri karşılığında ödenmesi gereken harçtır. Ödenecek harcın miktarı alınan belgenin veya yapılan hizmetin türüne göre değişmektedir.

2.1.1.1.2.11. Kayıt ve Suret Harcı

Belediyeler ve belediyelere bağlı müesseselerden istenecek her türlü kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri, kayıt ve suret harcına tabidir. Bu harç, makbuz karşılığında veya basılı damga vurulmak suretiyle peşin olarak ödenir.

Harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Belediye gelirleri içerisinde yer alan harçlardan sadece tellallık harcı nispi olarak belirlenir. Tellallık harcı dışındaki harçlar maktu olarak belirlenerek hesaplanır. Harçların maktu olarak belirlenmesi, bu harçların enflasyon karşısında aşınmasına ve enflasyondaki seyre bağlı olarak yıllar itibariyle azalıp artmalarına yol açmaktadır. Belediye gelirleri içerisinde nispi önemi oldukça düşük olan harç gelirlerinin payı, 1990'dan bu yana sürekli azalmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise, belediyelerin harç türü gelirlerinin enflasyon karşısında erimesini önleyecek bir mekanizmanın geliştirilmemiş olmasıdır. Belediye Gelirleri Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1981 yılından bu yana harç miktarları üç kez artırıma tabi tutulmuştur. Harç miktarlarında yapılan artırımlardan birincisi 1985 yılında, ikincisi 1992 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla iki kez 10'ar kat arttırma şeklinde gerçekleşirken, üçüncü artırım 2004 yılında 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile gerçekleşmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 234).

Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında yer alan harçların sayısı fazla olmasına rağmen, belediyelerin bu harçlardan elde ettiği gelirler oldukça sınırlıdır. Belediyelerin topladığı harç gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki payı 1990 yılında %6,2'den 1997 yılında %4,5'e ve 2003 yılında %3,5'lere kadar gerilemiştir (Ulusoy ve Akdemir,

2007: 229). Aşağıdaki tabloda belediyelerin son yıllarda elde ettikleri harç gelirlerinin türüne göre miktarları verilmektedir.

Tablo 6: 2006 – 2009 Yıllarında Belediyelerin Harç Gelirlerinin Miktarı (Bin TL)

Harçlar	2006	2007	2008	2009
Bina İnşaat Harcı	309.241	367.295	333.831	295.585
İşgal Harcı	160.772	193.980	202.444	212.855
Hayvan Kesimi Muayene	13.570	16.957	15.306	15.358
İşyeri Açma İzni Harcı	34.676	41.595	42.273	40.154
Kaynak Suları Harcı	1.706	2.537	3.250	3.447
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	1.560	5.558	4.824	1.985
Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı Harcı	18.824	21.169	24.115	24.705
Tellallık Harcı	19.882	25.727	26.874	30.095
Diğer Harçlar	469.670	553.498	569.221	554.971
Toplam Harç Gelirleri	1.029.950	1.228.316	1.222.138	1.179.155

Kaynak: M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afzLoop=8290299024777354&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k212x736b_358 05.05.2010

2.1.1.1.3. Harcamalara Katılma Payı

Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında üçüncü sırayı harcamalara katılma payı almaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun üçüncü kısmında düzenlenen harcamalara katılma payı üç türdür. Bunlar: yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisi harcamalarına katılma payıdır.

2.1.1.1.3.1. Yol Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce veya belediyelere bağılı müesseselerce, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86'ncı maddesinde belirtilen şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınır. Yol harcamalarına katılma payının konusu kanunda aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- a) Yeni yol açılması,
- b) Mevcut yolların %40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi,
- c) Kaldırımsız ve bakımsız olan yolların onarılarak, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi,
- d) Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesidir.

Yollar, kaldırımlar da dâhil olmak üzere 15 metreden genişse, bu yolların giderleri belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmez. Ayrıca, iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanır.

2.1.1.1.3.2. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı

Belediyelerce ve belediyelere bağılı müesseselerce, 2464 sayılı kanunun 87'nci maddesinde belirtilen şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınır. Kanalizasyon harcamalarına katılma payının konusu, kanunun 87'nci maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmektedir:

- a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,
- b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi.

İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır.

2.1.1.1.3.3. Su Tesisi Harcamalarına Katılma Payı

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 88'inci maddesine göre su tesisi harcamalarına katılma payı, belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, belde de aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden alınır.

- a) Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması,
- b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.

Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.

Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında yer alan harcamalara katılma payının, belediye gelirleri içerisindeki oranı oldukça düşüktür. Bu oran yıllar itibariyle çok fazla değişim göstermeden ortalama %1 seviyelerinde kalmıştır (Bülbul, 2006: 200).

2.1.1.1.4. Ticari ve Sınâî İşletmelerden Elde Edilen Gelirler ile Mülk Gelirleri

Belediyeler mevzuatla çerçevelenmiş gelirler ve ayrıca bazı ücretli olan hizmetlerden elde ettikleri kazançlarla finansal kaynaklarını elde ederler (Torlak, 1999: 67). Belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, gelir elde etmek, piyasanın işleyişini düzenlemek veya orada yaşayan vatandaşlara daha kaliteli ve hesaplı hizmet sunmak için ilgili kanunda belirtilen usullere göre şirket kurabilirler. Şehir içi ulaşım, su, kanalizasyon, elektrik, sinema, tiyatro, kaplıca, plaj, otopark, eczane ve daha birçok alanda belediyeler, ticari ve sınâî işletmeler kurabilir ve bu işletmeleri işleterek hizmet karşılığı gelir elde edebilirler.

Belediyelere ait menkul ve gayrimenkul malların kiralanması ve satılması işlemleri dolayısıyla belediyeler tarafından elde edilen gelirler ise mülk gelirleri olarak ifade edilir.

Belediyeler bu yollarla 2006 yılında 3.008.719.000 TL gelir elde ederken, toplam gelirleri içinde ki oranı %14'dür. 2007 yılında belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri

3.742.518.000 TL iken, toplam gelirlere oranı ise %16 seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında ise belediyeler 3.751.749.000 TL'lik teşebbüs ve mülkiyet geliri elde ederken, toplam gelirlere oranı %15'dir. Son olarak 2009 yılının ilk çeyreğinde belediyelerin bu yolla elde ettiği gelirler 1.022.640.000 TL iken toplam gelirlere oranı ise değişmeyerek %15 seviyesinde kalmıştır (M.B., M.G.M., 05.05.2010). Belediyelerin öz gelirleri içinde önemli bir yere sahip olan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, belediye gelirlerinin ortalama %15'ini oluşturmaktadır.

2.1.1.1.5. Para Cezaları

Belediyeler belde halkının dirlik ve düzenini sağlamak ile halkın sağlığını korumak için konulan kurallara uymayanlara para cezası kesmektedir. Ayrıca belediyelerin uğradığı veya uğrayacağı bir zararın telafi edilmesi için vergi, resim ve harçlarla diğer kamu alacaklarının kanunlarda gösterilen süreler içinde ödenmemesi durumunda ilgililerden tazminat niteliğinde paralar almaktadır (Tortop ve diğerleri, 2008: 367).

Buna göre belediyelerin para cezaları iki türdür. Birinci türdeki cezalar, belde içinde kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve halkın sağlığını korumak için konulan kurallara uymayanlardan alınan cezalardır. İkinci türdeki cezalar ise, tazminat niteliğindedir. Bunlar belediyenin uğradığı ya da uğraması olası bulunan zararın telafi edilmesi amacını taşır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 236).

Tablo 7: 2006 – 2009 Yıllarında Belediyelerin Topladığı Para Cezaları (Bin TL)

Yıllar	2006	2007	2008	2009
İdari Para Cezaları	48.128	93.491	97.119	79.473
Vergi Cezaları	254.548	292.868	313.747	363.046
Diğer Para Cezaları	78.031	50.745	68.979	67.791
Toplam Para Cezaları	380.707	437.104	479.845	510.310

Kaynak: M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afzLoop=8290299024777354&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 05.05.2010

Belediyeler, sahip oldukları öz gelirler arasında yer alan bu gelirlerin yanı sıra, müze giriş ücretleri ve madenlerden de pay almaktadırlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı milli saraylar hariç, belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'i belediye payı olarak ayrılır. Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yerin (5216 sayılı Kanun'un uygulandığı şehirde büyükşehir belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir (BGK, 1981: madde 97/a).

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten %2 nispetinde belediye payı ayrılır. Bu pay, devlet hakkının hazineye ödenmesi sırasında işletme tarafından ilgili belediyeye ödenir (BGK, 1981 : madde 97/b).

2.1.1.2. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

1981 yılı öncesinde, Gelir ve Kurumlar Vergisi, Emlak Vergisi, Gümrük Vergisi gibi merkezi yönetimin topladığı birçok vergiden, çeşitli yasalara göre belediyelere pay ayrılmaktaydı. Belediyelere çeşitli vergilerden pay verilmesi yönteminden 1981 yılında vazgeçilerek, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmesi yöntemine, 1982 yılında çıkarılan Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la geçilmiştir. Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere % 9,25 pay ayrılmaktadır.

Bütçeden belediyelere ayrılan payların oranı 2380 sayılı yasa ile %9,25 olarak belirlenmesine rağmen, bu pay daha sonra değişikliklere uğramıştır. 1985 yılında bu pay %8,15 iken, 1986 – 1992 yılları arasında %8,55'e çıkarılmış, 1994 yılında çıkarılan 3986 sayılı Ekonomik Denge Vergisi Kanunu ile bu pay %7,55'e düşürülmüştür. 1994'ün sonuna kadar geçerli olan bu oran 1995 yılından itibaren tekrar %8,55 olarak uygulanmıştır. 1996 yılından itibaren tekrar % 9,25 oranında uygulanırken, 2001 yılında çıkarılan 4629 sayılı Bazı Kanunların Tasfiyesi Hakkında Kanun'la 2002 yılından itibaren geçerli olmak üzere %6'ya düşürülmüştür. Bu orandaki düşüş 2003 yılında da devam etmiş ve 4969 sayılı yasaya eklenen geçici maddeyle bütçeden belediyelere ayrılan payın 2003 yılı sonuna kadar %5 olarak uygulanmasına karar verilmiştir (Bülbül, 2006: 198 – 199).

Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu uygulamanın yürürlüğünü durdurmuş ve 2003 Temmuzundan 2008 yılına kadar belediyelere, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %6 olarak belirlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 237).

2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

Bütçe gelirlerinden ayrılan paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Nüfus ve gelişmişlik kriteri esas alınarak dağıtılan bu paylar süresi içinde İller Bankası'na yatırılmak zorundadır. İller Bankası kendisine yatırılan payları takip eden ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar göndermek zorundadır. İller Bankası, kendisine borçlu belediyelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden belediyelere ayrılan paylardan kesmeye yetkilidir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların dağıtımını, %80 belediyelerin nüfusları ve %20 ise belediyelerin gelişmişlik endeksi, turistlik durumları ve mali kaynakları göz önünde bulundurularak, İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Ayrıca, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır (5779 sayılı Kanun, 2008: madde 5-6).

Belediyelerin toplam gelirleri içinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediyelere aktarılan paylar önemli bir yere sahip olup, toplam belediye gelirlerinin ortalama %50'sini oluşturmaktadır. Son dönemde belediyelerin bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve bunun toplam gelirlerine oranı aşağıdaki tabloda belirtilmiştir. Tablo

8’de de açıkça görüldüğü üzere, belediyeler buldukları belde sınırları içerisinde hükümlü oldukları görevleri yerine getirmek amacıyla gerekli olan finansmanı elde etmek için merkezi idareye bağımlı kalmaktadır. Bugün belediyelerin toplam gelirlerinin yarısını oluşturan bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar dışında, belediyeler kendilerini ayakta tutacak herhangi bir gelir kaynağına sahip değillerdir.

Tablo 8: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payın Toplam Belediye Gelirleri İçindeki Yeri (Bin TL)

Yıllar	Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Pay	Toplam Belediye Gelirleri	Oran
*1995	84.338	178.077	%47
*1998	730.423	1.496.412	%49
*1999	1.148.204	2.304.254	%50
*2000	1.997.656	3.762.464	%53
*2001	3.096.818	5.695.900	%54
*2002	3.771.679	7.528.756	%50
*2003	4.351.932	9.945.494	%44
*2004	6.151.340	11.730.872	%53
**2006	9.476.061	20.372.864	%47
**2007	10.589.495	23.648.122	%45
**2008	12.639.832	25.736.012	%49
**2009	13.511.415	26.844.961	%50

Kaynak: *T.İ.K., **M. B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afzLoop=8290299024777354&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k212x736b_358 05.05.2010

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

2.1.1.3. Devlet Yardımları

Devlet yönetsel, finansal ve teknik bakımdan güçlükler içerisinde olan belediyelere bir taraftan merkezi kademede hizmetler götürürken, diğer taraftan da çeşitli fonlardan kredi yardımlar ve nakdi yardımlar yapmaktadır. Özellikle büyük belediyelerin

ihtiyaçlarını karşılamak için mevzuatta çeşitli devlet yardımlarına yer verilmiştir (Yeter, 1994: 4).

Bağış ve yardım gelirleri, merkezi yönetime dâhil kurum ve kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan belli bir amacın gerçekleştirilmesi için ya da koşulsuz olarak belediyelere aktarılan para vb. değerlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 238). Bu yardımlar; belediyelerin gelirlerinin yetersiz olması, ihtiyaçların zamanında karşılanması, kamu yararı ve çıkarının zedelenmemesi, gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi, belediyelerin gelir ve giderleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi gibi nedenlerle yapılmaktadır (Bülbül, 2006: 197).

Devlet, belediyelere yardım yaparken aşağıdaki hususları da göz önünde bulundurmalıdır:

- Belediyelerin gelirlerinin yeterli olup olmadığı,
- Belediyelerin yeni kurulup kurulmadıkları,
- Kalkınmada öncelikli bir yöre olup olmadığı,
- Turistik bir bölge olup olmadığı,
- Daha önce yardım alıp almadığı,
- Tamamlanması gereken bir projeye sahip olup olmadığı,
- Daha önceki yardımları uygun kullanıp kullanmadığı,

Belediyelere devlet tarafından yapılan yardımlar genel amaçlı ve özel amaçlı olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel amaçlı yardımlar, devlet tarafından belediyelere harcama kalemi belirtilmeksizin ekonomik ve mali güçlerini arttırmak için verilen yardımlardır. Nereye, nasıl ve ne şekilde harcanacağı konusunda bir şart ve sınırlama yoktur. Özel amaçlı yardımlar ise, belirli bir hizmetin yerine getirilmesi ya da bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan alt yapı veya tesisin inşası için verilen ve sadece o iş için kullanılan yardımlardır. Belediyeleri, kamu yararına hizmet eden görev ve vazifeleri yerine getirmelerini özendirmek için yapılan yardımlardır (Tortop ve diğerleri, 2008: 365).

Belediyelerin merkezi idareden aldığı bağış ve yardımlar yolu ile son yıllarda elde ettiği gelirler aşağıdaki Tablo 9'da gösterilmektedir.

Tablo 9: 2006 – 2009 Yıllarında Merkezi İdarenin Belediyelere Yaptığı Bağış ve Yardımlar (Bin TL)

Yıllar	2006	2007	2008	2009
Alınan Bağış ve Yardımlar	369.334	578.895	496.871	375.120

Kaynak: M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 05.05.2010

Belediyelerin merkezi idareden aldığı bağış ve yardımlar oldukça sınırlı miktardadır. Belediyelere yardım yapılmasındaki temel kriterlerden en önemlisi yardım yapılacak belediyenin kaynak ihtiyacıdır. Bu ihtiyacın nasıl belirleneceği konusunda nesnel kriterler belirlenmemiş olup, merkezi idarenin tercihinine, yapılacak hizmetin önemine ve büyüklüğüne bırakılmıştır. Burada belediyeler arasında ayrımcılığa yol açmayacak, kamu hizmetlerinin rasyonel, verimli ve hızlı bir biçimde yapılmasını sağlayacak esasların belirlenmesi gerekmektedir. Belediyelere yapılan bu yardımlarda, doğrudan parasal yardımlar yerine bazı hizmet ve giderlerin finansmanını sağlamak daha akılcı bir yol olarak görülmektedir (Tortop ve diğerleri, 2008: 366).

2.1.1.4. Borçlanma ve Diğer Gelirler

Belediyeler öz gelirleri, belde sınırları içerisindeki yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli olmadığından, yaptıkları hizmetlerin finansmanını karşılayabilmek için borçlanmaya başvurumaktadırlar. Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılayabilmek amacıyla 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir. Buna göre belediyeler aşağıda belirtilen şekillerde borçlanma yapabilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde, sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı için yapılabilir,

b) İller Bankası'ndan yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası, hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder,

c) Tahvil ihracı yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır,

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'den fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır,

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam %10'u geçmeyen iç borçlanmayı, belediye meclisinin kararı; %10'u geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir,

f) Belediyelerin, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

Belediyeleri borçlanmaya iten sebepleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 19–20):

Belediyeleri borçlanmaya iten nedenlerin başında gelir-gider dengesizliğinin geldiğini söylemek gerekir. Belediye harcamalarının toplumsal gelişme ve kentleşme ile birlikte artması buna karşılık belediyelerin olağan gelirlerinin yetersiz kalması, olağanüstü bir gelir kaynağı olan borçlanmaya gitmelerine neden olmuştur. Özellikle belediyelerin yatırım taleplerindeki artışlar (içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, katı atık vs) belirtilen harcama kalemleri içinde etkili olmaktadır. Harcamalardaki artışlar yüksek oranda olurken, gelir paylarındaki artışlar o oranda artmamıştır.

Belediyelerin gelirlerini harcamalarına etkin dağıtmamaları da borçlanmanın sebeplerinden olmuştur. Özellikle belediyelerin siyasi kaygılar ve personele maaş ödeme konusunda dikkatsiz davranmaları cari harcamaları, halka şirin görünme konusunda prestij yatırımlarına girmeleri yatırım harcamalarını artırmıştır. Hesapsız yapılan bu harcama düzenlemeleri, esasta yapılması gereken harcamaları engellemekte, onları gerçekleştirmek için belediyeleri borçlanmaya sevk etmektedir. Bu konuyu “*yönetim hatası*” olarak adlandırmak mümkündür.

Özellikle 1980 sonrasında belediye sayısındaki artış, belediyelerin önemli gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalmasına, kişi başına düşen gelir paylarının kişi başına düşen harcama paylarını karşılamada yetersiz kalmasına, dolayısıyla borçlanmaya neden olmaktadır.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirinden gelen paylar dışında kendi sahip oldukları öz gelirlerinin yetersiz olması da gelirlerin giderleri karşılama oranını düşürmüştür. Öz gelirlerinin bütçe içindeki payları %5 ile %15 arasında değişen belediyelerin, dönem dönem öz gelirleri toplama konusunda rahat davranmaları, zaten az olan bu gelirlerin iyice azalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla öz gelirlerin azlığı genel anlamda gelir seviyesini ve dolaylı olarak da borçlanmayı etkilemektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2004: 19–20).

Türkiye’de belediyeler, uzun yıllar boyunca alt yapı yatırımlarını kamu kredileri ile finanse etmişlerdir. Kredi sağlayan kaynak 1933 – 1945 yılları arasında Belediyeler Bankası, 1945’ten günümüze kadar ise İller Bankası olmuştur. Belediye ve diğer mahalli idare kurumlarına açılan bu krediler orta ve uzun vadeli, düşük faizli olmasının yanında, sık sık da ertelenmiş ya da silinmiştir. 1980’li yıllardan itibaren belediyelere aktarılan bu kredilerde azalma görülmeye başlamıştır. Bunun üzerine belediyeler borçlanmak için ticari bankalara yönelmişlerdir. Bu yeni kaynak hızla ön plana çıkmış, 1986 – 1995 yılları arası İller Bankası toplam 7,8 trilyon kamu kredisi açmışken, ticari bankalardan aynı dönemde toplam 14,2 trilyon TL kredi kullanılmıştır (Güler, 1997: 20).

Belediyeler borçlanma yoluna sıkça başvurmakta ve bazen büyük borçlar altına da girebilmektedirler. Merkezi idare belediyelerin bu borçlarını zaman zaman silme yoluna

gitmektedir. Borç silinmesinin bir gelenek haline gelmesi belediyeler için bir kaçış yolu olurken, Cumhuriyet tarihi boyunca merkezi idarelerin mahalli idare birimlerinin borçlarını silmesi yoluyla yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamışlardır. Belediyelerin ilk borçlanma yeri İller Bankası'dır. Mahalli idare hizmetlerinin finansmanında önemli bir rol ve misyon üstlenmiş olan İller Bankası, belediyelere DPT'nin yıllık programlarında yer alan hizmetlerin finansmanı için orta ve uzun vadeli olarak krediler verebilmektedir (Tortop ve diğerleri, 2008: 366). Belediyeler, İller Bankası'nın yanı sıra yabancı bankalardan, uluslararası kuruluşlardan, diğer belediyelerden ve yardım kuruluşlarından da borçlanabilmektedir.

Belediyelerin bu saydığımız gelirlerinin yanı sıra; lojman, sosyal tesis, arazi ve arsa gibi taşınmazlarının satış gelirleri ile taşınır nitelikteki araçlarının satış gelirleri, ayrıca tahvil, senet ve bono ile altın gibi menkul kıymet ve varlık satış gelirlerini kapsayan sermaye gelirleri de mevcuttur. Aşağıdaki Tablo 10'da belediyelerin toplam gelirlerinin oransal dağılımı ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 10: 2000 – 2009 Yıllarında Türkiye’de Belediyelerin Toplam Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Belediye Gelirleri	2000	2001	2002	2003	2004	*2006	*2007	*2008	*2009
Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Pay	%53	%54	%50	%44	%53	%47	%45	%49	%50
Vergi Gelirleri	%9	%8	%12	%18	%13	%11	%10	%11	%9
Harç Gelirleri	%3	%3	%3	%2	%3	%5	%5	%5	%4
Harcamalara Katılma Payı	%1	%1	%1	%1	%1	%1	%1	%1	%1
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	%16	%17	%18	%18	%16	%15	%16	%15	%14
Para Cezaları	%2	%2	%2	%2	%2	%2	%2	%2	%1
Borçlanma	%7	%6	%3	%4	%4	%2	%4	%3	%6
Devlet Yardımları	%3	%3	%3	%2	%2	%2	%3	%2	%1
Diğer Gelirler	%6	%6	%8	%9	%6	%15	%14	%12	%14
Toplam Belediye Gelirleri	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100

Kaynak: T.İ.K., *M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 05.05.2010

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Tablo 10’da açıkça görüldüğü gibi, ülkemizde belediye gelirlerinin büyük bir bölümünü genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar oluşturmaktadır. 2000 ile 2009 yılları arasında belediyelerin, bu kaynaktan elde ettikleri gelirlerin toplam

gelirlerine oranı ortalama %50'dir. Devlet tarafından belediyelere yapılan yardımları da hesaba katarsak belediyelerin transfer şeklinde elde ettiği gelirlerin oranı ortalama %53 seviyelerine yükselmektedir. Belediyelerin topladığı öz gelirlerinin oranı ise ortalama %33 seviyesinde kalarak toplam belediye gelirlerinin yarısına bile ulaşamamıştır.

2.1.2. Türkiye'de Belediyelerin Giderleri

Belediyelerin giderleri, üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere yaptığı harcamalarla, bu amaçla görev yapan teşkilatlarına ve personeline yaptığı ödemelerden oluşur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 243). Belediyelerin bu giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- ı) Dava takip ve icra giderleri,
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,

- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- m) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- n) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- o) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- p) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- r) İmar düzenleme giderleri,
- s) Her türlü proje giderleri,

Belediyelerin görevlerini gerçekleştirmek için yaptıkları harcamalar ekonomik fonksiyonlarına göre: cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılır. Cari harcamalar; personel yolluk, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer giderlerden oluşur. Yatırım harcamaları ise; etüt ve proje giderleri, yapı tesisleri ve büyük onarım giderleri, makine teçhizat ve taşıt alımları şeklinde yapılan giderlerdir. Son olarak, sermaye teşkili ve transfer harcamaları; kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri gibi kalemlerden oluşur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 244).

Ülkemizde belediye harcamalarının yıllara göre gelişimine baktığımızda, 1995 yılından günümüze kadar cari harcamaların hep daha fazla olduğu dikkatimizi çekmektedir. Aşağıdaki Tablo 11'den de göreceğimiz üzere ülkemizde cari harcamaların miktarı her yıl yatırım ve transfer harcamalarına oranla daha fazla olmaktadır. Yatırım harcamalarının da aynı şekilde transfer harcamalarına oranla daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. Tabloyu incelediğimizde dikkatimizi çeken diğer bir nokta ise, belediyelerin toplam giderlerinin her iki yılda bir aşırı şekilde yükselmesidir. 1996 yılında 383.808.000 TL olan belediye giderleri iki yıl sonra tam dört kat artarak 1.570.911.000 TL'ye yükselmiştir. Bu rakam ise on yıl sonra yirmi kat artarak 2008 yılında 30.959.084.000 TL'ye yükselmiştir. Belediye giderlerindeki artışın birçok nedeni vardır. Bu konuya ayrıntılı bir şekilde üçüncü bölümde ver verilmiştir.

**Tablo 11: Türkiye’de 1996 – 2009 Yılları İtibariyle Belediye Giderlerinin Gelişimi
(Bin TL)**

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	Toplam
*1996	178.312	114.920	90.576	383.808
*1998	725.185	547.674	298.052	1.570.911
*2000	1.968.596	1.079.361	795.858	3.843.815
*2002	3.981.155	1.975.823	1.889.986	7.846.964
*2004	6.827.257	2.492.326	2.721.191	12.040.774
**2006	12.101.875	6.542.569	2.995.761	21.640.205
**2008	17.341.916	9.916.676	3.700.492	30.959.084
**2009	18.899.170	8.650.100	3.462.862	31.012.132

Kaynak: *T.İ.K., **M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 05.05.2010

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Belediyelerin harcama kalemlerine daha ayrıntılı bir şekilde girdiğimizde 2006 – 2009 yılları arasında ilk sırayı sermaye giderlerinin aldığını görebiliriz. İkinci en yüksek harcama kalemini ise, mal ve hizmet alım giderleri oluşturmaktadır. Bunu personel giderleri takip etmektedir. Aşağıdaki Tablo 12’de belediyelerin 2006 – 2009 yılları arasındaki harcama kalemleri ayrıntılı olarak verilmiştir. Sermaye giderlerinin içinde gayrimenkul sermaye üretim giderleri ve gayrimenkul onarım giderleri önemli bir yere sahip olup, toplam sermaye giderinin 2006 yılında %77’sini, 2007 yılında %80’ini, 2008 yılında %82’sini ve 2009 yılında ise %84’ünü oluşturmaktadır.

Mal ve hizmet alım giderlerinde ise, tüketime yönelik mal ve malzeme alımları ile hizmet alımları önemli bir yere sahiptir. 2006 yılında bu iki gider kalemi toplam mal ve hizmet alım giderlerinin %73’ünü, 2007 yılında %74’ünü, 2008 yılında %73’ünü ve 2009 yılının ocak ve mart ayları arasında ise %71,2’sini oluşturmaktadır. Aynı şekilde personel

giderlerinde ise başı çeken işçi giderleri olup 2006 yılında işçi masrafları 3.796.884.000 TL iken bu rakam toplam personel giderlerinin %70'ini oluşturmaktadır. Bu oran 2007 yılında %79'a yükselirken, 2008 yılında %75 ve 2009 yılında ise %74 seviyelerindedir.

Tablo 12: 2006 – 2009 Yılları Arasında Belediyelerin Gider Kalemlerinin Miktarı (Bin TL)

Gider Kalemleri	2006	2007	2008	2009
Sermaye Giderleri	7.494.824	9.587.781	11.000.982	8.650.100
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.705.399	8.239.236	10.565.757	10.486.169
Personel Giderleri	5.396.475	5.821.087	6.776.159	6.429.912
Cari Transferler	1.067.966	1.294.659	1.493.257	1.619.737
Borç Ödemeleri	763.827	751.868	986.200	1.323.157

Kaynak: M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k212x736b_358 05.05.2010

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediyelerin personel harcamalarına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun 49'uncu maddesine göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır.

Türkiye'deki ve bazı Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin harcamalarının gayri safi yurtiçi hâsıla içindeki oranlarını karşılaştıracak olursak. Aşağıdaki Tablo 13'de Türkiye'de ve bazı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin yaptığı harcamalarının gayri safi yurtiçi hâsıla içindeki oranı verilmektedir. Yerel yönetim harcamalarının GSYİH' ya oranı Türkiye'de %4,8 iken AB ortalaması %12,2'dir. Türkiye'de mahalli idare harcamalarının GSYİH içindeki payı AB ortalamasının altındadır.

Tablo 13: Türkiye’de ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı (2005 Yılı İtibariyle)

Almanya	20,2
Belçika	21,4
Çek Cumhuriyeti	11,8
Danimarka	33,0
Finlandiya	19,9
Fransa	10,9
Hollanda	15,9
İngiltere	13,1
İspanya	20,4
İsveç	25,1
İtalya	15,6
Polonya	13,1
Yunanistan	3,1
Avrupa Birliği	12,2
Türkiye	4,8

Kaynak: İ.B., M.İ.G.M., 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009: 35.

2.2. Bazı Gelişmiş Ülkelerde Belediyeler ve Belediyelerin Finansman Kaynakları

Belediyelerin ve görevlerinin türlerinde ve kapsamında ülkeden ülkeye çok büyük değişiklikler görebilmekteyiz. Bu konuda bir genelleme yapma olanağı yoktur. Belediyelerin en geniş yetkilerle donatılmış olduğu ülkeler İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde, genel politikayı merkezi yönetim çizmekte ve belediyelere oldukça geniş bir özerklik alanı bırakılmaktadır. Bu çerçevede içinde belediyeler ilköğretim, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri gibi konularla da ilgilenebilmektedirler (Keleş, 2006: 39).

Bu bölümde Almanya, Fransa, İngiltere, Amerika ve Japonya gibi bazı gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetim kuruluşlarından biri olan belediyeler ve bunların finansman kaynakları incelenmektedir.

2.2.1. Almanya’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları

2.2.1.1. Almanya’da Belediyeler

Almanya demokratik ve sosyal bir federal cumhuriyettir. Federal yapının sonucu olarak bu ülkede, federal devlet (Bund), eyaletler (Lander) ve mahalli idarelerden oluşan üç farklı yönetim kademesi mevcuttur. Almanya’da mahalli idareler, ilçeler (Kreise) ve belediyelerden (Gemeinden) oluşmaktadır. Mahalli idarelere ilişkin düzenlemeler eyalet yönetimi tarafından gerçekleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 113–114).

Almanya’da genel kabul gören bir tanımlamaya göre belediyeler, yönetsel ve mali özerkliğe sahip, personeliyle ilgili olarak bağımsız karar alma ve uygulama yeterliliği bulunan ve karar organları seçimle oluşan kamu tüzel kişilikleridir. Belediyelerin bu kimliği Federal Anayasa’nın 28’inci maddesinde garanti altına alınmıştır (Uzun, 2009: 612). Almanya’da belediyeler diğer Avrupa ülkelerindeki belediyelere göre, çok geniş ve kapsamlı hizmetleri yerine getirirler. Belediyelerin, hukuka uygunluk çerçevesinde bütün yerel işlerini kendi sorumlulukları altında yerine getirme hakları vardır. Yerel hükümetin sorumluluğu altında kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleri olup, halen 8.507 belediye mevcuttur. Bunların da yaklaşık %75’i, nüfusu 20.000’in altında bulunan yerleşim merkezlerindedir.

Almanya’da belediyelerin görevleri çok geniş kapsamlıdır. Bunlar, hastanelerin yapım ve bakım işlemleri, ilkokulların yapım, bakım ve işletilmesi, sosyal yardımlar, belediye sınırları içerisindeki kara yollarının yapım ve onarımı, belediye sınırları içerisindeki temizlik, çevre düzenlemesi, spor tesisleri ve itfaiye hizmetleri ile toplantı ve gösterilere izin vermek, işyeri için ruhsat vermek ve denetlemek, motorlu taşıt araçları ruhsatı ve sürücü belgesi vermek, nüfus kimlik cüzdanları ve pasaportların verilmesi, evlilik, doğum ve ölüm işleri, yabancılara ait işlemler, tiyatro, opera, müze ve sergilerin açılması, yaşlılar evi, bakım evleri ve yetiştirme yurtlarının yapımı ve işletilmesi, imar planı yapmak, kent yenileme ve yapı ruhsatı vermek, çöp toplanması, imhası ve depolanması, ekonomik gelişmenin özendirilmesi ile mezarlık, gıda denetimi ve istatistik hizmetleri ve buna benzer birçok görev belediyelerin sorumluluğu altındadır (Keller, 2005: 6-8)

2.2.1.2. Almanya’da Belediyelerin Finansman Kaynakları

Almanya’da belediyelerin başlıca gelir kaynakları; vergi gelirleri, federal devletin ve eyalet yönetiminin yardımları, ekonomik faaliyetler sonucu elde edilen işletme gelirleri ve borçlanma olmak üzere 4 gruba ayrılmaktadır (Bennet and Krebs, 1992: 41).

Vergi gelirleri, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Bazı vergi türlerinin gelirleri bu yönetim kademelerinden birine bırakılırken, gelir, kurumlar vergisi ve KDV gibi bazı önemli vergiler bu üç yönetim arasında belli oranlarda paylaştırılmaktadır. Almanya’da belediyeler, gelir vergisi, arazi, binalar üzerinden alınan emlak vergisi ve ekonomik girişimlerden alınan dolaysız vergilerle, eğlence, içki, arsa alım satımı, süs hayvanları ve avcılıktan alınan dolaylı vergilerden faydalanırlar. Belediyelere gelir vergisinden %15 oranında pay aktarılmaktadır. Gelir vergisinin geri kalan %85’lik bölümü ise eyalet yönetimi ve federal devlet arasında paylaştırılmaktadır. Emlak vergisi de belediyeler tarafından toplanmaktadır.

Almanya’da belediyelerin öz gelirleri toplam gelirleri içinde çok önemli bir yere sahiptir. Gelir vergisi payına rağmen birçok belediye, vergi gelirlerinin %40’ından fazlasını işyeri vergisinden sağlamaktadır. Almanya’da belediyelerin öz gelirleri, toplam gelir kaynaklarının yaklaşık %75’ini oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise, belediyelere belirli alanlarda vergi koyma yetkisinin verilmesidir. Belediye gelirleri içinde en önemlisi vergi gelirleridir. Belediyelerin vergi gelirleri, toplam belediye gelirlerinin %33’ünü oluşturur. İkinci sırayı ise yardımlar almaktadır. Belediyelerin topladığı yardım gelirleri toplam gelirlerinin %27’sini oluşturmaktadır (Yalçındağ, 1992: 67)

Almanya’da son yıllarda park cezasından elde edilen gelirler belediyeler için önemli bir gelir kaynağı durumundadır. Başkent Berlin cezalardan 2008 yılında toplam 24 milyon EURO gelir elde etmiştir. Berlin’den sonra bu yolla en fazla gelir elde eden şehir ise Köln’dür. Köln 2008 yılındaki toplam park cezalarından 14 milyon 900 bin EURO tutarında gelir elde etmiştir. Almanya’da belediyeler sürücülere kestikleri park cezalarından yılda tam 122 milyon EURO gelir elde etmektedir. Almanya’da belediyelerin park cezaları ile yüksek miktarlarda gelir elde etmesinin önemli bir nedeni, trafik kontrolcü

sayısının yüksek olmasıdır. Almanya’da polis dışında belediyelerin kendi oluşturdukları özel elemanlar da park cezası yazabilmektedir (Zaman Gazetesi, 12.12.2009: 6).

Almanya’da belediyelerin hizmet alanı çok geniş ve kapsamlıdır. Bu görevlerini yerine getirmek için gerekli olan finansman kaynağını elde edebilmeleri için belediyelerin gelirleri anayasal garanti altına alınmıştır. Burada belediyelere tanınan en önemli özerklik, yerel halka belirli alanlarda vergi koyma yetkisinin verilmesidir.

Daha önce Almanya’yı üç düzeyli bir federasyon olarak tanımlamıştık. Bu federasyonu bir piramit yardımıyla açıklayacak olursak, belediyeler bu piramidin geniş tabanını oluşturmaktadır. Piramidin ortasında eyaletler ve en tepede ise federal devlet bulunmaktadır. Almanya’daki anayasal sistem tabana önem verir, çünkü taban olmazsa, yani güçlü, etkili belediyeler olmazsa bu piramit çöker. Bunun için Almanya’da belediyelere büyük önem verilir. Bunun bir sonucu olarak belediyelere toplam gelir vergisinden ve katma değer vergisinden belli oranlarda pay aktarılır (Keller, 2005: 7). Alman Anayasası’nın 106’ncı maddesinin 5, 6, 7 ve 8’inci bentlerinde belediyelerin gelirleri ayrıntılı olarak düzenlenerek, anayasal güvence altına alınmıştır.

2.2.2. Fransa’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları

2.2.2.1. Fransa’da Belediyeler

Fransa’da mahalli idareler 3 kademeye ayrılmaktadır. 1958 yılında yürürlüğe giren Fransa Cumhuriyeti Anayasası’nın 72’nci maddesine göre bunlar; Belediyeler (Communes) , İl Yerel Yönetimleri (Departments) ve Bölgesel Yerel Yönetimler’ den (Regions) oluşmaktadır. Fransa’da bizdeki gibi köyler yoktur. Köy durumundaki küçük yerleşim birimleri de “komün” denilen belediye statüsüne sahiptir. Departmanlar bizim ülkemizdeki il özel idarelerine benzemektedir. Bölge yerel yönetimleri ise 1982 yılından sonra yapılan yenilikler ile daha önce yerel yönetim birimi değilken, yerel yönetim birimi haline getirilmiştir (Harloff, 1987: 117).

Temel yerel yönetim birimi olarak belediyeler, en küçük yerleşim yerinden en büyüğüne kadar bütün yerleşim yerlerinde kurulmuştur. Bu nedenle Fransa'da belediyelerin sayısı yüksektir. Toplam 36.790 adet belediye mevcut olup bunların 28 binden fazlasının nüfusu binin altındadır. Nüfusu 50 kişiden az olan yerlerde de belediye mevcut olup bu gibi yerlerde toplam 1.087 adet belediye mevcuttur. Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediye sayısı ise 36'dır.

Belediyelerin görev alanları ise, kolluk işleri ile ilişkili olan genel görevler, geleneksel kamu hizmetleri ve yeni görev alanları şeklinde sınıflandırılabilir. Belediyeler kolluk gücü, kamu düzenini, halkın güvenliğini, esenliğini ve sağlığını korumakla görevlidir. Bunun yanında, trafik zabıtası, nüfus ve seçmen kayıtlarının tutulması, mezarlık alanlarının kurulması, hal ve pazar yerlerinin açılması, yangın söndürme hizmetleri, yolların yapım ve bakımı, su, gaz elektrik dağıtımını gibi hizmetler ise belediyelerin geleneksel kamu hizmetleri grubuna girer. Ayrıca belediyelerin yeni görev alanları olarak da, konut, çevre ve kentsel planlama başta gelir. Kent içi ulaşımı düzenlemek, eğitim hizmetleri ve çevrenin korunması ve yapı izni vermek belediyelerin görevlerine girer (Akçakaya, 2003: 158).

2.2.2.2. Fransa'daki Belediyelerin Finansman Kaynakları

Ülkemizde olduğu gibi Fransa'da ve daha birçok ülkede belediyeler mali kaynak sıkıntısı çekmektedir. Fakat bu sıkıntıdan kurtulmak için çeşitli çözüm yolları aramaktadırlar. Fransa'da belediyelerin gelirlerini arttırmak amacıyla özel bir komisyon kurulmuştur.

Fransa'da belediye gelirlerinin %30 – 40 arası yerel vergilerden, %30 kadarı devlet yardımlarından gelmektedir. Geriye kalan %30 – 40 arası kısmı ise borçlanma ve yerel gelirler oluşturur. Fransa'da belediye gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan vergiler dört gruba ayrılır. Bunlar; meslek vergisi, arazi vergisi, emlak vergisi ve kira vergisidir. Meslek vergisi, belediye sınırları içerisinde ticari faaliyette bulunanlardan alınır. Yerel vergilerin %40'ını oluşturur. Arazi ve emlak vergisi, bu gayrimenkullerin sahiplerinden alınır, kira vergisi ise belediye sınırları içerisinde yer alan kiracılardan alınan bir vergi çeşididir (Akçakaya, 2003: 162).

Yerel vergiler içinden emlak vergisi her zaman ilk sırayı almıştır. Meslek vergisi ise işsizliği arttırdığı gerekçesiyle yoğun bir şekilde eleştirilmektedir. Fransa'da 2002 yılında yerel vergi gelirlerinin mahalli idarelere oransal dağılımı, %56,2'si belediyeler, %32,7'si iller ve %11,2'si ise bölgeler şeklindedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 146). Yerel vergilerin yerel birimlere paylaşılması ise, bina, arazi, oturma ve meslek vergisi gibi yerel vergilerin yukarıdaki oranlara göre yapılmaktadır. Çöp vergisi ile imar ya da gümrük sınırlarının aşılması gibi durumlarda alınan vergileri belediyeler tahsil eder.

Fransa'da belediyelerin gelir kaynaklarından bir tanesi de işletme gelirleridir. Bunlar belediyelerin sundukları hizmetler karşılığında aldıkları ücretlerdir. İçme suyu satışlarından alınana ücretler, cenaze hizmetlerinden alınan ücretler, çöp toplama hizmetlerinden alınan ücretler, tiyatro, kütüphane ve müze giriş ücretleri, toplu taşıma hizmetleri karşılığında alınan ücretler, otopark ücretleri gibi gelirlerden oluşur. Belediyelerin bu tür işletme gelirleri, toplam gelirlerinin yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır (Şener, 1996: 40).

Fransa'da mali sıkıntı içerisinde bulunan belediyeleri bu sıkıntıdan kurtarmak amacıyla kurulan komisyonlara "reform komisyonları" denir. Bu komisyon gelirleri arttırmak amacıyla vergilendirme alanında dört öneri getirmiştir. Bunlar:

- Yerel yönetimlerin geleneksel yerel vergileri geliştirmek. Belediyeler vergi oranlarını arttırma yetkisine sahip değillerdir. Komisyon bir taban ve tavan fiyat saptayarak, belediyelere meslek vergisi, emlak vergisi ve oturma vergisi gibi yerel vergilerin oranlarını serbestçe düzenleme yetkisinin verilmesini savunmuşlardır.
- Yerel yönetimlerin vergi toplama yetkilerini ayırmak. Fransa'da belediye, il ve bölgelerin topladıkları vergiler birbirinden ayrılmaktadır. Böyle bir ayırımın amacı ise, yerel vergi yetkisinin kime ait olduğunu belirtmektir.
- Yeni vergi toplama usulleri getirmek. Buna göre, vergi yükümlülerinin aydınlatılması, onlara bilgi verilmesi, toplanacak vergi gelirlerini arttırma yolunda önem taşımaktadır.
- Komisyon ayrıca yeni gelir kaynakları da önermiştir. Bunlar: yapı yapılmamış; fakat yapı yapılabilir nitelikte olan arsaların vergilendirilmesi, elektrik ve

havagazı üzerinden tüketim vergisi alınması ve ücretler üzerinden mahalli bir vergi alınmasıdır.

Komisyon bunların yanı sıra, cari masrafların karşılanması için hazine gelirlerinden belediyelere pay verilmesini, pay verilirken de komünlere nüfusları, sağladıkları gelir ve büyüklükleri (kamu hizmetlerinin büyük belediyelerde maliyetinin yüksekliği dikkate alınarak arttırılması için), özel görevleri (üniversite, turizm gibi) ile emlak gelirleri dikkate alınarak pay ayrılmasını önermişlerdir.

Komisyon borçlanma için ise, nüfusu 10.000'i geçen belediyelere borç verilmesini ve diğerleri için ayrı bir sistem uygulanmasını önermiştir. (Tortop ve diğerleri, 2008: 157–158). Diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak Fransa'da belediyeler borçlanma yönünden oldukça rahatlardır. Borçlanma için herhangi bir kurumdan onay şartı gerekmemektedir. Devlet belediyelerin borçlarını ödememekle beraber belediyeler borç alırken hiçbir şekilde devlet garantisi gösteremezler.

Fransa'da belediyelere yapılan özel yardımlar ise aşağıdaki gibidir (Akçakaya, 2003: 163):

- Mevsimlik olarak nüfusları çok artan ve bu yüzden ek masraflara katlanmak durumunda kalan belediyelere yapılan turizm yardımları,
- Çok avantajlı belediyelere ödenen paylardan kesilerek avantajsız belediyelere aktarılan şehir dayanışma yardımları,
- Belediyeler arası refah farkını gidermek için zengin belediyelerin vergi gelirlerinden kesintilerle oluşturulan dayanışma fonu,
- Katma değer telafi fonu,
- Bölgelerin doğal merkezi olup, komşu belediyelerde yaşayanların şehir imkânlarını kullanmalarından doğan özel masrafları karşılamak amacıyla yapılan şehir merkezi yardımları,
- Diğer çeşitli yardımlardır.

2.2.3. İngiltere’ de Yerel Yönetimler ve Finansman Kaynakları

2.2.3.1. İngiltere’ de Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin en güçlü olduğu ülkelerden birisi olan İngiltere, üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Yerel yönetimlerin üniter devletlerde etkin bir biçimde yer alabilmesi, bu ülkelerin yerinden yönetim ilkesini benimsemelerine, güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmalarına ve anayasal düzenlemelerinde yerinden yönetimi benimsemelerine bağlıdır. İngiltere yazılı bir anayasaya sahip olmamasına rağmen, güçlü yerel yönetim geleneği ile yerel yönetimlerine gereken önemi vermiş en önemli ülkelerden birisidir.

Yerel yönetim geleneğinin en köklü olduğu İngiltere’de 15. yüzyıldan bugüne değişik isimler ve yetkilerle yerel yönetim birimleri süregelmiştir. İngiltere’de bugünkü yerel yönetim yapısı yukarıda da kısaca değinildiği gibi il (county), bölge (district), köy (parishes) ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 125).

Karmaşık bir yerel yönetim sistemine sahip olmasına karşın, İngiltere’de beldeye yaşayan vatandaşları ilgilendiren yerel hizmetlerin neredeyse hepsi, çeşitli kademelerdeki yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Örnek olarak, eğitim hizmetleri, yol yapımı, temizlik hizmetleri, konut ve park yapımı, ulaşım hizmetleri, çevre sağlığının korunması, güvenlik hizmetleri ve tüketicilerin korunması gibi hizmetler gösterilebilir. Ayrıca yerel yönetimler, görev alanları ile ilgili konularda oldukça geniş bir rahatlığa sahiptir. Örneğin, herhangi bir yönetim birimi etkili ve verimli olabileceğine inandığı zaman görevlerinin bir kısmını başka yerel yönetim birimine devredebilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 146).

Yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il, coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir. İngiltere’de 39 tane county vardır. County içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş ilke ve alt kademe yerel yönetim birimleri bölgelerdir. İngiltere ve Galler’de toplam 369 bölge mevcuttur. Bölgelerin içerisinde yer alan ve 200’den fazla seçmene sahip

küçük yerleşim bölgelerinde, yerel hükümetin en küçük idari birimi olan köyler bulunmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 127).

2.2.3.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları

İngiltere’de yerel yönetimlerin gelir kaynakları başlıca dört gruptan oluşmaktadır. Bunlar: vergiler, merkezi yönetim yardımları, borçlanma ve işletme kazançlarıdır. Bunlar içinde en büyük paya sahip olan “Council Tax” (emlak vergisi) olan vergi gelirleridir. Bu vergiden elde edilen gelirler tüm belediye gelirlerinin yaklaşık %16’sını oluşturur. Bu vergi County’lerde “District” adı verilen yönetimler tarafından toplanır ve county yönetimlerine, küçük belediyelere ve köylere, polis, itfaiye ve sivil koruma hizmetlerini yürütenlere dağıtılır (Nadaroğlu, 2001: 148).

Yerel yönetimlerin kendi adlarına tahsil edebildikleri tek vergi olan Council Tax, District’lere hane halkları tarafından, her hanede iki yetişkinin yaşadığı varsayımına göre hesaplanarak ödenmektedir. Vergi miktarı, hane halkının ikamet ettiği gayrimenkulün değerine göre hesaplanarak tahsil edilir. Tek kişilerin yaşadığı gayrimenkullerde ise %25 indirim yapılmaktadır. Belediye vergisi, evi kiralayan veya kullanan herkes tarafından ödenir. Türk vatandaşı veya İngiliz vatandaşı olunması verginin ödenmesine engel değildir. Ödenmeyen vergilerin sonucunda hapis cezası alınabilir.

Vergilerden sonra yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları merkezi yönetimin yardım ve bağışlarıdır. Bu yardımlar, özel bağışlar ve destek bağışlar olmak üzere ikiye ayrılır. Özel bağışlar belli bir hizmeti gerçekleştirmek için yapılır. Destek bağışlar ise, yerel yönetimlerin zorunlu giderlerini karşılayabilmeleri için ödenir.

Genel yardım niteliğinde olan destek bağışlarının miktarının hesaplanması üç farklı kritere göre yapılmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibidir (Nadaroğlu, 2001: 151):

- İhtiyaçlar: Her mahalli idarenin ihtiyacı önce nüfus, çocuk sayısı, yaşlı kişilerin sayısı, yolların uzunluğu gibi özelliklerle belirlenmektedir.
- Kaynaklar: Gelir kaynağı az olan idarelere ilave yardım yapılması düşüncesinden ortaya çıkmıştır. Buna göre, mahalli idare yönetiminin sınırları içerisindeki kişi başına düşen vergilendirilebilir kaynaklar, önceden belirlenen

“ulusal norm” un altında ise bu mahalli idareye daha fazla yardım yapılmalıdır.

- Meskenler: Yerel yönetimlerin bazı yerlerde oturanlara uygulamak zorunda kaldıkları vergi indirimlerinin sebep olduğu gelir kaybını gidermek için yardım yapılmasıdır.

Yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları ise; sunduğu hizmet karşılığında aldığı ücretler ve sahip olduğu gayrimenkullerin satılması ve kiraya verilmesi karşılığında elde ettiği gelirlerdir. Bu tür gelirler içerisinde en önemlileri, belediyelerin sahip oldukları evleri kiraya vermesi karşılığında elde ettiği gelirlerdir.

İngiltere’de yerel yönetimler yurt içi ve yurt dışı finans kuruluşlarından borçlanma yoluyla gelir elde edebilirler. Özellikle yatırım harcamalarının finansmanında borçlanma yoluna daha sık başvurulur. Ancak yerel yönetimlerin borçlanmaları sınırlandırılmıştır ve borçlanabilmeleri için merkezi idareden izin almaları gerekir (Iula Emme, 1993: 44).

2.2.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler ve Finansman Kaynakları

2.2.4.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Yerel Yönetimler

Amerika Birleşik Devletleri federal bir devlet olduğu için üçlü bir yönetim sistemine sahiptir. Bunlar; Federal Devlet, Federe Devletler (Eyaletler) ve Yerel Yönetimlerdir. Yerel yönetimler eyaletlerin bir kuruluşudur. Yerel yönetimler eyaletlerin kendilerine verdikleri görevler ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler.

Amerika’da beş çeşit yerel yönetim birimi mevcuttur. Bunlar; County (Bölge Yönetimi), Municipality (Belediye), Township (Kasaba), School District (Okul Bölgesi) ve Special District (Özel Bölge). Bir Federal Devlet ve 50 Eyaletten oluşan Amerika Birleşik Devletlerinde günümüzde 87.525 adet yerel yönetim birimi mevcut olup, bunların sayısı aşağıdaki Tablo 14’de ayrıntılı bir şekilde verilmektedir.

Tablo 14: Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimlerin Türleri ve Miktarları

Yerel Yönetimler	Miktar
County (Bölge Yönetimi)	3.034
Municipality (Belediye)	19.429
Township (Kasaba)	16.504
School District (Okul Bölgesi)	13.506
Special District (Özel Bölge)	35.052
Toplam	87.525

Kaynak: www.wikipedia.org/wiki/local_government_in_the_United_States

Amerika'da yerel yönetimlerin sayısı yıllar geçtikçe azalmaktadır. 1942 yılında 155.067 olan yerel yönetimlerin toplam miktarı 1952 yılında 116.756'ya düşmüş, 1972 yılında ise daha da azalarak 78.269 seviyelerine düşmüştür. Bu hızlı düşüşün sebebi School District'lerin sayısında meydana gelen hızlı azalıştır. 1942 yılında 108.579 olan School District miktarı günümüzde 13.506'ya kadar gerilemiştir. Buna Amerika'da üye devletlerdeki School District'lerin birleşmesi sebep olmuştur (Nadaroğlu, 2001: 126 – 129).

County'ler Amerika'da eyaletlerin en büyük yerel yönetim birimleridir. Türkiye'deki il özel idarelerine benzemektedir. Genellikle kırsal bölgelerde yaygın olan bölge yönetimlerinin bazılarında özerklik verilebilir ve bunlar bazı durumlarda eyaletlerden bağımsız hareket edebilirler.

Amerika'da mevcut olan 19.429 adet Municipality yönetimi, çeşitli eyaletlerde city, town, borough ve village isimlerle adlandırılır (www.wikipedia.org/wiki/Usa). Ülkemizde belediyelere karşılık gelen Municipality, County'ler kadar geniş coğrafi alana hizmet vermemekle birlikte daha önemli kamu hizmetlerini yürütürler. Buna paralel olarak da daha fazla yetkiyle donatılmış ve daha özerk bir niteliğe sahip kılınmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 125).

Amerika Birleşik Devletleri'nde özerk belediyeçilik akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine üye devletlerin (state) ya da eyaletlerin karışmasına izin vermez ve

kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür. Bu ilke “hükümetin halka olabildiği ölçüde yakın olması ve her yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendisinin görmesi” şeklinde tanımlanabilir (Keleş, 1994: 33–34).

Kent yönetimleri olan belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete, hatta aynı eyaletlerde kentten kente değişmektedir. Çünkü kentlerin kendilerine verilen statüleri gereği, değişik hak ve yetkileri vardır. Büyük kentler küçüklere göre daha fazla yetkiye sahiptir (Bülbül, 2001: 68). Daha çok yoğun nüfuslu küçük yerleşim birimlerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kurulmuş ve farklı düzeylerde yetkilere sahip bulunan bir yerel yönetim birimidir. Municipality’ler kamusal faaliyetleri gerçekleştirebilmek için personel istihdam eder ve vergilendirme, borçlanma, sağlık, güvenlik konularında yetkili otonom yapıları vardır. Ayrıca yasa dışı faaliyetleri önler ve cezalandırır, gerekirse güç kullanabilirler (Ayhan, 2000: 105). Kendi bölgelerinde yaşayan vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamanın yanı sıra, polis ve itfaiye hizmetlerinden, kütüphane hizmetlerinden, yolların bakımından, çöplerin toplanmasından, su, kanalizasyon ve park hizmetlerinden sorumludurlar.

Kasaba yönetimleri genellikle bölge yönetimlerinin ayrı bir alt bölümünü oluşturan bir yerel yönetim birimidir. Township’ler olarak adlandırılan kasaba yönetimleri fonksiyonel olarak A.B.D.’nin federal yapısı içerisinde eyaletlere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Buna rağmen bir genelleme yapacak olursak; mahalli yolların yapım ve bakımı, ilkokulların yönetimi ve yoksullara yardım, kütüphane, su, kanalizasyon, çöp imha gibi kırsal nitelikli işleri, bu yerel yönetim birimlerinin görevleri olarak sayabiliriz (Ayhan, 2000: 111). Özellikle doğudaki eyaletlerde kent statüsünü kazanamamış küçük yerleşim yerlerinde kurulmaktadır.

A.B.D.’de ilk, orta ve yüksek öğrenim “School District” adı verilen ve yerel yönetim birimleri arasında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilir. Okul bölgesi olarak tanımlanan bu birimler, okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge olarak tanımlanır (Nadaroğlu, 2001: 129). Bu birimlerin her biri eyaletlerden bağımsız yönetim teşkilatına ve görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için özerk mali kaynaklara sahiptir. Okul yönetimlerinin sayılarında

1940'lı yıllardan günümüze kadar %80'lere varan bir azalma görülmektedir. Bu azalma Amerika'daki yerel yönetimlerin toplam miktarına da yansımaktadır. Okul bölgelerindeki bu %80'lere ulaşan azalmaya ise bu yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi neden olmuştur.

Amerika'daki yerel yönetimlerden sonuncusu Special District'lerdir. Özel bölge olarak adlandırılan bu birimler, her eyaletin anayasa ve yasalarına göre genellikle tek bir amacı yerine getirmek amacıyla kurulmaktadır. Bu birimler, hava alanlarının işletilmesi, içme sularının sağlanması, zararlı bitki ve böceklerle mücadele, sulama ve sağlık gibi hizmetlerden sadece birini yerine getirmek için kurulmuştur. Diğer yerel yönetimlere göre 1940'lardan günümüze kadar sayısı gözle görülür derecede artmıştır. 1942 yılında 8.300 olan özel bölge yönetimi sayısı günümüzde 35.052'e kadar yükselmiştir (Nadaroğlu, 2001: 130). Bu birimlerin kendilerine özgü vergi gelirleri, idare memurları ve yargı alanı olması sebebiyle bir yerel yönetim konumuna sahiptir. Bu birimlerin ortak özelliği sadece tek bir hizmeti yerine getirmek amacıyla kurulmalarıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 127).

Amerika'daki özel bölgelere ülkemizde de rastlamak mümkündür. Ülkemizde ilk örnek, 23 Kasım 1981 tarihinde kabul edilen İSKİ Genel Müdürlüğü kuruluş ve görevleri hakkında 2560 sayılı yasayla İSKİ'nin kurulmasıdır. Bu yasa ile İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetleri bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip özel amaçlı kuruluşa bırakılmıştır. Bu özel anakent kuruluşu 1981 yılında İstanbul Belediyesi'nden bağımsız olarak kurulmuştur. Ancak, 1983 sonrası demokratikleşme ve yeniden yapılanma çabalarının bir sonucu olarak 1984 yılında İstanbul Belediyesi'ne bağlanmıştır. Daha sonra İSKİ'ye benzer kuruluşlar; Ankara, İzmir ve bazı öteki büyük kentlerde kurulmuştur (Ayhan, 2000: 113).

2.2.4.2. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerin Finansman Kaynakları

Amerika'da yerel yönetimler gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlamaktadırlar. Yerel yönetimler bu gelirlerinin % 65'ini kendi öz kaynaklarından sağlamakta ve her bir eyalet kendi vergi politikasını oluşturabilmektedir. Ülkede eyaletler, federal devlet ve yerel yönetimler kendi gelir kaynaklarına sahiptir. Federal devlet, eyaletlere vergileme

konusunda herhangi bir kısıtlama getirmezken, eyaletler de yerel yönetimlere geniş vergileme yetkisi tanımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 127- 128).

Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin başlıca gelir kaynakları: çeşitli yerel vergiler, eyalet ve federal devletlerden elde ettikleri bağış ve yardımlar, ekonomik faaliyetleri sonucu elde ettiği gelirler ve borçlanmadır. Vergi gelirleri, yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bunların içinde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı ise emlak vergisidir. Yerel yönetimler genellikle eyaletler tarafından belirlenen vergileri toplarken, bazı durumlarda ise buldukları eyaletlerin belirlediği sınırlar içerisinde yeni ek vergiler koyma yetkisine de sahip olabilir. Bunun bir sonucu olarak, bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin, belirli mal ve hizmet satışları üzerine vergi koyma yetkisi vardır. Satış vergileri yerel yönetimler için emlak vergisinden sonra önemli bir gelir kaynağıdır. Bazı yerel yönetimler sınırları içerisinde yaşayan belde halkından gelir vergisi toplama yetkisine sahiptir.

Amerika'da yerel yönetimlerin ikinci önemli gelir kaynağını eyaletlerden ve federal devletlerden elde ettikleri yardım ve bağışlar oluşturmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin %20'sini oluşturan yardımlar genellikle gelir dağılımında adaleti sağlamakdan uzak olup özel amaca yönelik olarak yapılmaktadır. Yerel yönetimlere yardım verilirken nüfus, kişi başına gelir, gelir vergisinden pay alınıp alınmadığı ve vergi toplama gayreti gibi kıstaslar göz önünde bulundurulur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 129).

A.B.D.'de yerel yönetimlerin bütçesi ağırlıklı olarak emlak vergisine dayanmakta ve vergi gelirlerinin %75'i bu yoldan sağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin vergi kapasitesi, 1980 ve 1990'larda seçmenlerin önerileri doğrultusunda gerçekleştirilen (ballot initiative) ve emlak vergisini düşüren, anayasal değişikliklerin olumsuz etkisi altında kalmıştır. Yerel bütçelerin bu sorunlarına üç çözüm yolu bulunmuştur. Bunlardan birincisi, eyaletin vergi gelirlerinin arttığı müddetçe yerel yönetimlere yardım etmesidir. İkincisi, birçok eyaletin yerel yönetimlere yeni vergi tahsil etme yetkisini vermesidir. Örneğin, Pennsylvania eyaleti Philadelphia kentine %1 satış vergisi ve kısıtlı bir oranda gelir vergisi toplama yetkisini vermiştir. Fakat yerel bütçe sorunlarına getirilen en iyi çözüm, hizmet sunumunda gerçekleştirilen yenilik ve tasarruf önlemleridir. Yönetimi "yeniden yaratmak" olarak adlandırılan süreçte yerel hizmetlerin büyük bir kısmı özelleştirilmiş, yeni toplu

sözleşmeler hazırlanmış ve sunulan hizmetlerin ücreti gerçek maliyetlerini yansıtacak oranda arttırılmıştır (Katz, 2003: 10).

Vergi kaynaklarının idareler arasında paylaşılmasının yanı sıra, aynı vergi kaynağından farklı idarelerin de aynı anda gelir elde etmesi söz konusu olabilir. Bazı eyaletler, yerel yönetimlere gelir ve satış vergilerinden kazanç elde etme hakkı tanırlar. Vergileme konusunda tanınan bu serbestliğin aşırı ya da çifte vergilemeye yol açmasını önlemek için alt idari birimlere ödenen vergiler, üst birimlere ödenen vergilerden indirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 128).

Yerel yönetimlerin yukarıda bahsettiklerimiz dışında kalan gelir kaynakları ise, kendi işletmelerinden ticari faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerdir. Amerika’da başta belediyeler olmak üzere birçok yerel yönetimin kendi elektrik, enerji ve gaz işletmesi vardır. Bazı yerel yönetimler ise çöp toplama ve imha, su ihtiyacını sağlama, ulaşım ve aydınlatma hizmetleri ile liman ve havaalanı işletmeciliği yapar.

Ayrıca borçlanma yoluyla sağlanan gelirler de yerel yönetim hizmetlerinin finansmanında önemli bir yer tutmaktadır. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler yerel yönetimin toplam gelirlerinin %10’unu oluşturmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 133). Bazı yerel yönetimler kaynak ihtiyacını tahvil ihraç ederek ya da başka türlü kısa ve uzun vadeli borçlanma yoluyla karşılayabilirler. Bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin borçlanma sınırı bakımından referandum yoluyla halkın kabulü şart koşulurken, bazı eyaletlerde herhangi bir şart uygulanmamaktadır (Bülbul, 2001: 73).

2.2.5. Japonya’da Belediyeler ve Finansman Kaynakları

2.2.5.1. Japonya’da Belediyeler

Japonya’da belediyeçilik kavramı 1946 yılında ilan edilen yeni Japon anayasası ile demokrasinin bir parçası olarak kabul edildi. Japonya’da yerel yönetim kuruluşu olarak görev yapan birimler, valilikler (prefectures) ve belediyeler (municipalities) olmak üzere

iki gruba ayrılır. Ülkenin her yerinde faaliyet gösteren ve vatandaşlara en yakın yerel yönetim birimi olarak kabul edilen belediyeler; şehir, kasaba ve köylerden oluşmaktadır.

Japonya’da valilikler ve belediyeler genel nitelikli yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Bunların yanı sıra Japonya’da özel nitelikli yerel yönetim birimleri de mevcuttur. Özel nitelikli yerel yönetimler içerisinde en yaygın olanı, özel beldeleridir. Japonya’nın başkenti olan Tokyo’da 234 adet özel alt kademe belde yönetimi mevcuttur. Bu özel alt kademe beldeler şehirlere benzer bir yapıya sahiptir, ancak şehirlerin üstlendikleri bazı hizmetleri, onların yerine Tokyo Metropolitan Yönetimi yerine getirmektedir. Japonya’da günümüz itibarıyla 47 valilik ve 3190 belediye (677 il, 1961 ilçe ve 552 köy) yönetimi mevcuttur (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 150).

Japonya’da belediyeler nüfuslarına, iskân yoğunluklarına, endüstri yapılarına ve şehir yapılarına göre şehirler, ilçeler ve köyler olarak üç gruba ayrılır. Bazen birden fazla belediye, özel bir görevi yerine getirmek için (çöp ve atık su arıtımı, itfaiye hizmetleri gibi), bir araya gelip birleşerek, bir yerel yönetim birimi olan bölgesel hizmet birimlerini oluştururlar.

Ülkede kamusal hizmetlerin görülmesinde merkezi yönetim ile mahalli idareler iş bölümü yapmaktadır. Mahalli idareler genel olarak bölge altyapısının hazırlanması, sağlık ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesi, bölge içerisindeki ekonomik faaliyetlerin iyileştirilmesi, eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi ve bölge içerisindeki halkın kamu güvenliğinin sağlanması gibi hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 152).

2.2.5.2. Japonya’da Belediyelerin Finansman Kaynakları

Japonya’da yerel yönetimlerin gelirleri mahalli vergiler, tahsis vergisi, borçlanmalar, hazine yardımları, diğer (ücret, kira vb.) gelir kalemlerinden oluşmaktadır. Bu gelir kaynakları içerisinde en önemli paya sahip olan yerel vergilerdir.

Yerel vergiler (chihozei), valiliklerin topladığı valilik vergisi ile belediyelerin topladığı belediye vergisinden oluşur. Yerel yönetimlerin tahsil ettiği vergiler genel ya da

özel amaçlı olabilir. Genel amaçlı vergilerin bir kısmı, herkesin ödemesi ve yerel yönetimler tarafından tahsil edilmesi zorunlu olan vergiler iken, bir kısmı da yerel yönetimlerce gerek görüldüğü zaman toplanan vergilerdir. Yerel vergiler direkt olarak yerel yönetimlerce toplanırlar. Tahsis vergisi (chiho kofuzei), devletin kendisinin toplaması gereken ancak düzenli bir gelir sağlamak için yerel yönetimlere tahsis edilen vergilerdir. Bu vergiler bütün vergisinin %25'i, genel tüketim vergisinin %24'ü, içki vergisinin %32'sidir. Yerel yönetimlere bunların haricinde kurumlar ve gelir vergileri de tahsis edilmiştir.

Borçlanma da yerel yönetimler için bir gelir kaynağıdır. Japonya'da yerel yönetimlere gelir elde etme amacıyla borçlanma izni verilmemektedir. Borçlanma yöntemine, alınan borcun ödenmesine kaynak sağlamak ya da ekonomik gelişmeyi teşvik etmek için gidilebilir. Tahvil çıkartarak borçlanabilmek için valilikler İçişleri Bakanlığı'nın, belediyeler ise valiliklerin onayını almak zorundadır (Ulusoy ve Vural, 2001: 6).

Japonya'da merkezi idare sadece savunma ve dış ilişkiler alanında tamamen sorumluluk üstlenmiş, insanların günlük hayatlarını ilgilendiren hizmetlerin (kamu güveni, eğitim, polis, itfaiye, temizlik gibi) büyük bir bölümünü yerel yönetimlere devretmesinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin harcamaları, toplam harcamalar içerisinde önemli bir ağırlığa sahip olmuştur. Yerel yönetimler bu kadar kapsamlı görevlerle sahip olmakla beraber, bu görevleri yerine getirecek gelir kaynaklarına da sahiptir. Toplam vergi gelirlerinin %39'u yerel yönetimlere aktarılırken, %61'ini merkezi idare toplamaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimler mali açıdan sıkıntıya düşüklerinde ise merkezi idare yerel yönetimlere ciddi oranda transfer yapmaktadır. Bu transferlerin en bilinenleri tahsis vergileri ile özel ve genel amaçlı yardımlardır. Yerel yönetimler için önemli bir gelir kaynağı olan merkezi idare transferleri, yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık olarak %34'ünü oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 153).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARI VE BU SORUNLAR İÇİN ALTERNATİF ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

3.1. Genel Olarak

Türkiye’de belediyeler, yerel yönetimler içerisinde vatandaşlara en çok hizmet sunan yerel yönetim birimleridir. Çeşitli görevlere sahip olan belediyeler için, günümüzde çözülmesi gereken ön önemli sorun, belediyelere bu görevleri yerine getirecek mali kaynağın sağlanmasıdır.

Hızlı şehirleşmenin belediye bütçeleri üzerinde yarattığı harcama yönlü baskı ise her geçen yıl daha fazla hissedilmektedir. Mevcut harcama yapısı ile yatırımcı bir kuruluşu andıran belediyelerin, şehirleşme ile birlikte hızla artan altyapı yatırımları talebi için kaynak yaratmada karşılaştıkları sorunlar kötü mali yönetim ile birleştiğinde, belediyelerin mali yapısında bozulma ve borç stokundaki artış kaçınılmaz hale gelmektedir (Kurtuluş, 2006: 3). Tezin bu bölümünde belediyelerin mali yapılarındaki sorunlar incelenerek, bu sorunların alternatif çözüm önerileri değerlendirilecektir.

3.2. Türkiye’de Belediyelerin Finansman Sorunları

Yerel halkla yakın ilişkiler içerisinde bulunan, sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sorunlarını daha iyi tespit edip, bu sorunları daha hızlı ve etkili çözebilen belediyeler, yerel yönetim birimleri içerisinde en etkili kuruluşlardır.

Belediyeler, bireylere en fazla hizmet sunan yerel yönetim birimleridir ve bunun yanı sıra sınırları içerisinde bulunan vatandaşların refah seviyelerini yükseltmek için onlara birçok hizmeti kaliteli ve aynı zamanda ucuz bir şekilde sunmak için çabalamaktadır. Örneğin, büyükşehirlerde vatandaşlar için önemli bir sorun haline gelmiş olan şehir içi ulaşım hizmetleri genellikle özel kesim tarafından yürütülmektedir. Fakat özel kesimin

sunduğu hizmetin aynısını vatandaşlarına sunan belediyeler, bu hizmet karşılığında çok daha düşük ücret talep etmektedir. Böylece özel minibüslere parası olmayıp binemeyen kişiler çok daha düşük bir bedel karşılığı belediye otobüslerine binerek bu hizmetten mahrum kalmamış olur. Günümüzde belediye otobüsleri daha modern hizmet vermekle beraber doğal gaz sistemiyle çevreye de zarar vermeden hizmetini sürdürmektedir.

Belediyeler günümüzde sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara çok kapsamlı hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetleriyle orantılı olarak da harcamalar yapması gerekir. Belediyelerin hizmetleri genişledikçe yapmak zorunda olduğu harcamalarının da miktarı artmaktadır. Bu harcamaların finansmanını oluşturan çeşitli gelir kaynaklarına ihtiyaç duyarlar. Belediyelerin finansman sorunlarının en önemli göstergesi, ülkemizde belediye gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payının çok düşük olmasıdır. OECD üyesi olan ülkemizi, diğer OECD üyesi ülkelerle kıyaslayacak olursak farkı daha iyi anlamış oluruz. Aşağıdaki Tablo 15’de 1998 – 2005 yılları arasında OECD üyesi ülkelerindeki yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı verilmektedir.

Tablo 15’de görüldüğü üzere yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payı en yüksek olan ülkeler sırasıyla; Hollanda (%61,55), Danimarka (%56,41), İsveç (%39,24) ve Finlandiya (%34,32) gibi ülkelerdir. Yunanistan %5,64’lük oranıyla OECD ülkeleri içerisinde yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payının en düşük olduğu ülkedir. OECD ülkelerinin genel ortalaması %25,36’dır. OECD ülkeleriyle kıyaslandığı zaman Türkiye gerilerde kalmaktadır. Ülkemizde (1998 – 2004 yılları arasında) yerel yönetimlerin gelirleri, toplam kamu gelirlerinin sadece %12,97’lik kısmını oluşturmaktadır. Bu oran toplam OECD ülkelerinin aynı dönemdeki ortalamasının yarısına denk gelmektedir.

Türkiye, OECD ülkeleri arasında yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranının en düşük olduğu 3’üncü ülkedir. Tablo 15’den çıkartılabilecek bir başka önemli sonuç ise, 1998-2004 döneminde OECD üyesi ülkelerin önemli bir kısmında yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı artış eğiliminde iken, Türkiye’de azalış eğiliminde olduğudur. Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı 1998 yılında %14,8 iken, bu oran 2003 yılında %11,3’e gerilemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 272).

Tablo 15: OECD Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçerisindeki Payı (1998 – 2005)

Ülkeler	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Ortalama
ABD	-	-	24,74	26,27	-	-	-	25,51
Almanya	29,27	28,64	16,34	16,05	15,95	15,68	16,30	19,75
Avusturya	19,07	19,26	18,85	16,43	16,65	16,58	16,61	17,64
Belçika	13,13	13,32	12,96	12,67	13,21	13,54	-	13,14
Çek Cumh.	-	-	21,86	21,27	24,74	28,96	27,61	24,89
Finlandiya	33,83	33,87	32,60	33,58	34,79	35,67	35,92	34,32
Danimarka	54,73	53,72	53,01	57,45	58,65	59,38	57,94	56,41
Fransa	19,85	19,75	19,85	19,71	20,32	20,98	21,40	20,27
Hollanda	-	60,60	60,41	59,29	60,45	64,96	62,38	61,35
İngiltere	24,90	26,09	25,49	27,75	29,78	31,29	31,09	28,06
İspanya	16,30	16,16	15,98	15,63	15,44	15,30	15,15	15,71
İsveç	33,44	33,23	40,94	40,14	43,87	43,80	-	39,24
İsviçre	23,28	23,93	23,08	26,70	26,35	-	-	24,67
İtalya	26,79	29,00	30,74	32,04	31,89	32,44	-	30,98
Polonya	-	-	-	36,15	37,04	28,91	31,49	33,40
Macaristan	-	-	25,89	27,39	28,09	29,51	-	27,72
Norveç	-	-	27,32	28,85	26,27	25,43	23,71	26,32
Yunanistan	5,55	5,73	5,64	-	-	-	-	5,64
Türkiye	14,8	14,7	12,7	12,5	11,8	11,3	-	12,97
OECD Ortalaması	23,92	24,98	24,14	26,20	26,80	27,68	27,97	25,36

Kaynak: Kaynak: (International Monetary Fund (IMF), 2006'dan aktaran: ULUSOY ve AKDEMİR, 2009: 272).

Belediyelerin finansman sorunları içerisinde yer alan; gelir – gider dengesizliği, öz gelirlerinin yetersiz ve düzensiz olması, harcamalarının verimsizliği, merkezi idare tarafından belediyelere aktarılan payların düzensizliği, aşırı ve düzensiz borçlanma gibi sorunlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır.

3.2.1. Belediyelerin Gelir - Gider Dengesizliği

Belediyelerin, yerel sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşlara sunmak zorunda oldukları hizmetlerin kapsamı arttıkça, harcamalarının da miktarı artmaktadır. Günümüzde belediyelerin en önemli sorunlarından bir tanesi finansman ihtiyacının karşılanamamasıdır. Belediyelerin finansman kaynakları ne kadar fazla olursa, sunacakları hizmetlerin çeşidi ve kalitesi de o kadar artar.

Belediyelerin faaliyetlerini hızlı ve etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için gelirleri ile giderleri arasında eşitlik sağlamaları gerekmektedir. Gelirleri giderlerini karşılayacak seviyede olan belediyeler bağımsız kararlar alabilir ve uygulayabilir. Çünkü yapacakları hizmetlerin bedelini karşılayacak maddi varlıklara sahiptirler. Tablo 16'da son 10 yılda ülkemizdeki belediyelerin toplam gelir ve giderleri verilmektedir.

Tablo 16: Türkiye’de Belediyelerin Son On Yıldaki Gelir ve Gider Miktarları (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark
*2000	3.762.464	3.843.814	- 81.350
*2001	5.695.900	5.715.273	- 19.673
*2002	7.528.756	7.846.963	- 318.207
*2003	9.945.494	10.749.497	- 804.003
*2004	11.730.872	12.040.772	- 309.900
**2006	20.372.864	21.640.204	- 1.267.340
**2007	23.648.122	25.832.553	- 2.184.431
**2008	25.736.012	30.959.084	- 5.223.072
**2009	26.844.961	31.012.132	- 4.167.171

Kaynak:* T.İ.K., **M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k212x736b_358 05.05.2010
http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi son on yılda belediyelerin gelirleri her yıl giderlerinden geride kalmıştır. Özellikle 2008 yılında aradaki fark 5.223.072.000 TL ile en

yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bu rakam belediyelerin 2001 yılındaki gelirleriyle hemen hemen aynıdır.

Görüldüğü üzere belediyelerin finansman sorunlarından en önemlilerinden bir tanesi giderlerinin gelirleriyle karşılanamamasıdır. Finansman sorunlarını incelerken sadece gelir kaynaklarının yetersizliğinden bahsetmek yetmez, aynı zamanda olayın harcama yönünü de ele almak gerekir. Bunu giderebilmek için ya belediyelere ek finansman kaynakları yaratılmalı ya da belediyelerin gereksiz harcamalarının önüne geçilerek, belediyelerin gelir - gider dengesi sağlanmalıdır.

3.2.2. Belediyelerin Öz Gelirlerinin Yetersizliği

Ülkemizde 1923'den 2006 yılına kadar belediye sayısında hızlı bir artışa rastlanmaktadır. 1923 yılında ülkemizdeki belediye sayısı sadece 421 iken, 2006 yılında bu sayı yaklaşık olarak sekiz kat artarak 3.225'e yükselmiştir. Bu artışın en önemli sebepleri, hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanması ve belediyelerin halkın gündelik yaşamlarını ilgilendiren hizmetleri yerine getirmeleri sebebiyle, onların vatandaşa en yakın kuruluşlar olarak görülmesidir.

Bu artışın bir diğer nedeni ise siyasi sebeplere dayandırılmaktadır. Birçok yerde yerel halk belediyeleşme ile kendi bölgelerine daha iyi hizmet geleceğini düşünmektedir. Belediye sayısında 2009 yılında ise bir azalma meydana gelmiş ve bu yılda ülkemizdeki belediye sayısı 2.951'e gerilemiştir. Bu azalma, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye olma nüfus şartının 2.000'den 5.000'e çıkartılması ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile meydana gelmiştir.

Son yıllarda nüfus artışıyla paralel olarak kentleşmenin ve belediye sayısının hızla artması ile kentsel hizmet talebinde de büyük bir artış meydana gelmiştir. Bu artan taleple birlikte belediyelerin görev ve yetkileri de artmakta ve bunun bir sonucu olarak harcamaları da yükselmektedir. Fakat belediyelerin son yıllarda görevlerinin artmasına karşın gelirleri içerisinde öz gelirlerinin payı arttırılamamış ve belediyelere gerekli kaynak yaratılamamıştır. Harcamalarının büyük bir bölümünü genel bütçe vergi gelirlerinden

belediyelere aktarılan paylarla finanse etmişlerdir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar, genellikle her yıl belediye gelirlerinden % 50'sini aşmaktadır. Böylece mali kaynak bakımından belediyeler merkezi yönetime bağımlı bırakılmışlardır.

Merkezi hükümetten belediyelere aktarılan kaynaklar arttığı zaman, merkezi hükümet bu aktarılan kaynakların nerelerde harcandığının hesabını belediyelerden sorabileceği gibi belediye harcamaları üzerinde kontrol sağlamayı da isteyebilir (Watt, 2004: 614)

Maddi bakımdan bir başkasına bağımlı olan bir kişi, nasıl elde ettiği kaynağı kullanırken bağımlı olduğu kişiden bağımsız hareket edemez ve kendisini o kişiye danışmak ve onay olmak mecburiyetinde hissederse, maddi kaynak bakımından merkezi yönetime bağımlı olan belediyelerimiz de karar alırken ve uygularken kendilerini bağımsız hissedemezler. Bu da yerel hizmetlerin her ne kadar belediyeler tarafından yerine getirilmiş olsa da bu hizmetlerin merkezi idarenin onayı ve desteği alınmadan yerine getirilememesine, karar alma ve uygulamada idari etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyerek, yerel halkın ihtiyaçlarını yerine getiren hizmetlerin yavaşlatılmasına veya hiç yapılmamasına neden olur. Aynı zamanda belediyelerin maddi bakımdan merkezi idareye bağımlı kalması, onların özerk yapılara kavuşmasını da engellemektedir. Yerel yönetimlere özerk ayrı bütçe verilmesinin sebebi de yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki önceliğin sağlanmasıdır. Bu mali özerkliği zedelenen belediyeler yerel ihtiyaçları uygun bir şekilde yerine getiremezler.

Belediyelerin öz gelirleri, harcamalarının tamamını karşıladığı zaman dikey mali bir dengenin olduğu söylenebilir. Fakat dikey mali dengenin oluşması çok nadirdir. Dünyada birçok ülkelerinde yaygın olarak bilinen, belediyelerin öz gelirlerinin, onların giderlerini karşılamada yetersiz olduğu dikey mali dengesizliktir (Watt, 2004: 613). Hiçbir ülkede belediyeler kendi öz gelirleri ile hizmetlerinin tamamını gerçekleştirememektedir. Bu nedenle, yatay ve dikey denkleştirmeyi sağlamak amacıyla merkezi yönetimden bu birimlere kaynak transfer edilmektedir. Belediyelerin performansını ve öz gelirlerini tahsis etmelerini özendirerek mekanizmaların transferlerde mevcut olması, belediyeleri daha etkin hizmet sunumuna yöneltecektir (Güner, 2005: 13).

3.2.3. Belediyelerin Öz Gelirlerindeki Düzensizlikler

Yerel vergi ve harçlar ile harcamalara katılma paylarının gelirleri, belediyelerin öz gelir kaynakları içerisinde önemli bir yere sahip olmasına karşın, belediyeler bu kaynaklardan çok fazla yararlanamamaktadırlar. Son on yılda belediyelerin yerel vergi gelirleri toplam gelirlerinin ortalama %10'unu, harç gelirleri ise ortalama %5'ini oluşturmaktadır.

Belediyelerin öz gelir kaynaklarından biri olan vergiler, birçok ülkede yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmasına karşın, bu gelir kaynağı ülkemizde oldukça düşük miktarlarda seyretmektedir. Yerel vergilerin önemli bir kısmı maktu olarak belirlenmektedir. Maktu vergiler, ekonomik gelişmelere göre artan veya azalan bir yapıya sahip değildir. Özellikle enflasyonist ekonomilerde maktu vergilerin, yıllar itibariyle düzenli bir şekilde arttırılmaması, bu kaynaklardan elde edilen gelirlerin iyice daralmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda toplanması gereken bazı vergiler, gelirleri maliyetini karşılamaya yetecek seviyede olmadığı için belediyeler bu vergi gelirlerinden vazgeçmiştir.

Belediye vergileri içerisinde önemli bir paya sahip olan emlak vergisi, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle sadece belediyelere bırakılmıştır. Bu verginin tamamı belediyelere ait olmasına karşın, bina vergisi ve arazi vergisi olmak üzere iki bölümden oluşan bu vergi ile ilgili yasal düzenlemeler, kanunlar ve Bakanlar Kurulu Kararları ile yapılmaktadır. Belediyeler bu verginin tek sahibi olmalarına rağmen, matrahının ve oranlarının belirlenmesinde söz sahibi değildir. Bu durum da belediyelerin sınırları içerisindeki bina, arsa ve arazilerin gerçek değerleri üzerinden vergi almalarını zorlaştırır ve ayrıca idari ve mali özerkliğe sahip belediyelerin yerel vergi gelirleri üzerindeki özerkliğini engellemektedir. Emlak Vergisinin yanı sıra, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi'ndeki kısmi düzenlemeler dışında, bu gelir kaynakları üzerinde (matrah, oran, tutar) belediyelerin belirleyici olma yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle de bu vergilerin ne derecede belediyelerin öz vergi geliri sayılabileceği de tartışmalıdır.

Ülkemizde bina, arsa ve arazilerin vergi değerleri dört yılda bir hesaplanarak, emlak vergisinin matrahı belirlenir. Bu durumda bu dört yıl içerisinde emlak vergisi mükelleflerinin belediyelere her yıl ödemek zorunda oldukları vergi miktarı sabit kalmaktadır. Ülkemizin yakın geçmişinde çok yüksek enflasyon oranları mevcut olduğundan, belediyelerin bu önemli gelir kaynağı enflasyon karşısında yetersiz seviyelerde kalmıştır. Birçok ülkede belediye gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan emlak vergisi gelirleri, ülkemizde ise düşük oranlarda seyretmektedir.

Aşağıdaki Tablo 17’de son on yılda ülkemizde belediyelerin emlak vergisi gelirlerinin toplam belediye gelirlerine oranı verilmektedir. Tablodan da görüldüğü gibi belediyelerin emlak vergi gelirleri toplam gelirlerinin ortalama %6’ sını seviyesinde kalmaktadır. 2003 yılındaki, tüm ülke genelinde emlak vergisi tutarlarının geçici olarak ve sadece o yıla mahsus olmak üzere %100 oranında arttırılmasının bir sonucu olarak, belediyenin topladığı emlak vergisi gelirleri, belediyelerin toplam gelirlerine oranını %11’lere çıkarmıştır.

Tablo 17: Son On Yılda Emlak Vergisinin Toplam Belediye Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Oran (%)
*1998	6,2
*2000	3,1
*2002	6,2
*2003	11,1
*2004	7,1
**2006	6,8
**2008	6,6
**2009	6,8

Kaynak* T.İ.K., **M.B., M.G.M.

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afLoop=8290299024777354&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k212x736b_358 05.05.2010

http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10 05.05.2010

Belediyelerin yerel vergilerindeki muafiyet ve istisnaların fazla olması da, belediyelerin yerel vergi gelirlerini arttıramamasının nedenlerinden birisidir. Belediyelerin öz gelirleri içerisinde önemli bir yeri olan Emlak Vergisi'nden, belediyelerin önemli miktarlarda gelir sağlayamamasının nedenlerinden biri de, muafiyet ve istisnaların fazla olmasıdır. Kamu kurumları muafılığı, İl özel idareleri, belediyeler ve köyler muafılığı, Türk silahlı kuvvetleri güçlendirme vakıfları muafılığı, kamuya yararlı dernek muafılığı, elçilik ve konsolosluk muafılığı, kooperatif muafılığı, cemaat muafiyeti, amatör spor kulüpleri muafiyeti, uluslararası kuruluşlar muafılığı, askeri sosyal tesisler muafılığı gibi muafiyetler ile inşaat istisnası, belediye ve mücavir alan dışındaki bina ve arazi istisnası, turizm istisnası, sağlık ve sosyal amaçlı kullanılan binaların istisnası, zirai amaçlı kullanılan binalar istisnası, baraj ve bent istisnası, tersane binaları istisnası, geri kalmış bölgelerdeki sınaî tesis istisnası, doğal afet istisnası gibi istisnaların fazla olması, belediyelerin bu önemli kaynaktan elde edebileceği geliri önemli miktarda kısıtlamaktadır.

Belediyelerin öz gelirleri içerisinde yer alan diğer vergilerde de aynı durum söz konusudur. TRT tarafından yayınlanan ve yapılan ilan ve reklamlar, her türlü gazete, dergi ve kitaplarda yapılan ilan ve reklamlar, siyasal partilerin siyasi faaliyet sınırları içinde yapacakları ilan ve reklamlar, sinema ve tiyatrolarda gösterinin yapıldığı binanın içinde ve dış yüzünde yapılan ilan ve reklamlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre İlan ve Reklam Vergisi'nden muaf gösterilmiştir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre, Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, eğitim öğretim kuruluşları, orduvleri ve askeri gazinolarda düzenlenen eğlenceler, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı tarafından düzenlenen müşterek bahis oyunları, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na göre eğlence işletmesi olarak tanımlanmasına rağmen, internet kafeler, kahvehaneler ve çay ocakları gibi yerler Eğlence Vergisi'nden muaf tutulmuştur. Yine genel ve katma bütçeli kurumlarla il özel idareleri ve belediyelere ve bunlara kurdukları birliklere ait teleks ve data ücreti Haberleşme Vergisi'nden muaftır.

3.2.4. Kaynakların Verimsiz Kullanılması

Şu ana kadar belediyelerin finansman sorunlarından sadece gelirleri ile ilgili olanlardan bahsetmiş bulunmaktayız; fakat belediyelerin mali yapılarının

güçlendirilebilmesi için gelir kaynaklarının artırılmasının yanı sıra, harcamalarında da etkinliği ve verimliliği sağlamak önem arz etmektedir.

Belediye harcamaları, bütçe yapısına göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlıktan oluşur. Her üç başlıkta, ağırlık sahibi olan bir kalem vardır. Cari harcamalarda personel; yatırım harcamalarında yapı - tesis; transfer harcamalarında borç geri ödemeleri ağırlıklı gider kalemleridir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001: 50). Belediyelerin mali yapıları ve bütçeleri ve bu bütçelerin kullanılması yeterince rahattır. Belediyeler personel giderlerinde bütçelerinin %30'unu aşmamaları kuralına bile uymamaktadırlar (Fidan, 2004: 29).

1975 – 2009 dönemlerinde belediyelerin finansman kaynakları hızla artmış, fakat bu kaynaklar verimli bir şekilde kullanılamamıştır. Artan gelir kaynaklarının sadece dörtte birlik bölümü yatırım harcamalarının finansmanında kullanılmıştır. Bu dönemde belediyelerin gelir kaynaklarındaki artışın %24,6'sı borçlanma ve %41,4'ü genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar ile sağlanmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta da bu kaynakların kullanılmasıdır. Artan gelir kaynaklarının sadece %22,3'ü yatırım harcamalarında kullanılırken, %33,2'si personel ve cari harcamaların finansmanında kullanılmıştır. Bu kaynakların %31,6'lık kısmı ise borç geri ödemeleri için kullanılmaktadır (Kurtuluş, 2006: 8).

Ülkemizde belediyelerin giderleri yıllar itibariyle sürekli artmaktadır. Bu artış içerisinde belediye giderleri içerisindeki en büyük payı cari harcamalar almıştır. Bunun da nedeni belediyelerin personel giderlerinin yüksek olmasıdır. Belediyelerin personel giderleri toplam cari harcamaları içerisinde çok önemli bir paya sahipken, cari harcamalarının diğer kısmını ise tüketim malları ile hizmet ve malzeme alımları oluşturmaktadır. Belediyelerde personel harcamalarının, toplam giderler içerisinde büyük paylara ulaşmasının en önemli nedeni de seçimle iş başına getirilen idarecilerin siyasi davranmalarıdır. Kendi taraftarlarına seçilebilmek için söz veren idareciler seçimlerden sonra vaatlerini tutmak için gerekli ve gereksiz personel alımına gitmektedir. Personel fazlası maliyetleri arttırırken bir yandan da iş ve hizmet verimliliğini de düşürmektedir. Bu nedenle belediyelerde görevinin gereklerini bilen, nitelikli personel sayısı yetersiz seviyelerde kalmaktadır (Eraslan, 2009: 9).

Belediyelerin personel harcamaları, onların toplam giderleri içerisinde önemli bir paya sahip olması, belediyelerin öz gelirlerini arttırmak için önemli bir rol üstlenebilecek olan yatırım harcamalarına ayırabilecekleri kaynakları azaltmaktadır. Finansal kaynak sıkıntısı çeken belediyelerimiz, bu yanlış harcama politikası yüzünden daha büyük bir çıkmaza sürüklenmektedirler. Hâlbuki belediyelerimiz kaynaklarını daha etkili ve verimli bir şekilde kullanarak yatırım harcamalarına yönlendirse, bu yöntemle ilerleyen yıllarda yeni gelir kaynakları elde edebilirler.

3.2.5. Merkezi İdare Tarafından Belediyelere Aktarılan Kaynakların Şekli

Ülkemizde 1960'lı yıllardan sonra yaşanan köyden kente göç olgusu, belediyelerin toplumsal yaşamdaki önemini giderek artırmıştır. Bugün nüfusumuzun yaklaşık üçte ikisi belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Bunun sonucunda belediyelerden, hem mevcut hizmetleri daha verimli ve kaliteli sunmaları, hem de kentlere yönelen nüfusun hızla artmasının bir sonucu olarak yeni ve farklı hizmetlere olan talebi en iyi şekilde karşılamaları beklenmektedir.

Belediyeler toplumu oluşturan vatandaşlar için önemli bir yerel yönetim birimidir. Bugün nüfusumuzun önemli bir kısmı belediye sınırları içerisinde yaşadığı için, belediyelerin sunacağı hizmetlerden de yararlanmaktadırlar. Ülkemizde belediyelerin ayakta kalabilmeleri, merkezi yönetimden aktarılan kaynaklarla sağlanabilmektedir. Bu aktarılan paylar, kaynak sıkıntısı çeken belediyelerin, toplam gelirlerinin ortalama %52'lik kısmını oluşturmaktadır. Fakat kamu gelirleri içerisinde belediyelerin gelirlerinin oranının %12 seviyesinde olması da düşündürücüdür.

Ülkemizde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, kaynakların paylaşılması açısından tutarlı bir sistem getirilmemiş, gelir kaynaklarını büyük ölçüde elinde tutan merkezi yönetim, vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay vermede kiskanç davranmıştır. Yerel yönetimlere merkezden gelir sağlanması, genellikle, vergilerden pay verilmesi, merkezi yönetim yardımları ve bağışlar şeklinde olmuştur (Tavşancı, 2004: 2).

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %9.25 oranında pay aktarılmasına ilişkin düzenlemenin tarihi 1981'dir. Oysa aradan geçen yaklaşık 20 yıl, kentsel değişimin

boyutları hatırlanırsa oldukça uzun bir zamandır. Kentsel hizmetlere olan talep hızla arttığına göre, aynı oranda pay ayrılması, dolaylı olarak belediyelerin mali güçlüklerinin artmasına neden olmaktadır. Kaldı ki bu periyotta %9.25'in altına düştüğü, hatta %7.55'e kadar gerilediği dönemler olduğu unutulmamalıdır. Nitekim günümüzde bu pay %5.35'e indirilmiştir (Yüksel, 2004: 2).

Her ay ülke genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %2.85'i büyükşehir belediye sınırları dışındaki belediyeler payı olarak ayrılmakta ve bu belediyelere dağıtılmaktadır. Ayrılan miktarın %80'i nüfus esasına, %20'si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. Yine aynı kanunda genel bütçe vergi gelirlerinin %2.50'si büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak ayrılmakta ve bu belediyelere nüfusları oranında paylaştırılmaktadır. 5779 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre büyük şehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyelerinin aldıkları payın %30'u o ildeki büyük şehir belediyesine ve %10'u da 2560 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi gereğince yine o ildeki su ve kanalizasyon idaresi payı olarak ayrılmaktadır.

Merkezi idareden belediyelere aktarılan payların oranlarını belirleyen en önemli kriter, belediyelerin sahip oldukları nüfus kriteridir. Nüfus kriteri objektif bir kriter olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerini "ne de olsa payım geliyor" tembelliğine iten ve böylece onların "öz gelirlerimizi nasıl geliştirebiliriz veya arttırabiliriz" anlayışına yönelmelerine engel olan bir kriterdir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar ile ilgili diğer bir sorun da, bu paylardan yararlanan belediye sayısının yıllar itibariyle sürekli artmasıdır. 1923 yılında 421 olan belediye sayısı, 1960 yılında 995'e, 2000 yılında 3228'e yükselmiştir. 2008 yılında ise belediye nüfus kriterinin 2000'den 5000'e çıkarılması ile bu tarihte ülkemizdeki belediye sayısı 2105'e düşmüştür. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payın oranı sabitken mevcut belediye sayısı sürekli olarak yükselmektedir. Bunun sonucunda belediyelerin eline geçen payın miktarı oransal olarak azalmıştır.

3.2.6. Borçlanma Yoluyla Elde Edilen Gelirlerin Belediye Gelirleri İçerisinde Önemli Bir Yere Sahip Olması

Hızlı nüfus artışı ve köylerden kentlere olan yoğun göç sonucunda faaliyetleri genişleyen belediyeler, artan hizmetlerin finansmanını gelirleriyle karşılayamadığından dolayı, yeni gelir kaynakları arayışına girmişlerdir. Türkiye dâhil birçok ülkede, belediyelere finansal açıklarını kapatmak için, uygun şartlarda kredi sağlamak amacıyla özel düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'de bu amaçla 1933 yılında bir Belediyeler Bankası kurulmuş, daha sonra 1945 yılında bu banka İller Bankası adıyla yeniden örgütlenmiştir.

Belediye gelirleri, 1983–2009 yılları arasında önemli oranda artış göstermiştir. 1980'li yılların başlarına kadar asıl olarak merkezden transfer ve öz gelirlere dayanan belediye gelir sistemi, bu dönemde bu iki kaynağa ek olarak borçlanma kaynağına açılmıştır. Belediye gelirleri içinde iç ve dış kaynaklardan yapılan borçlanmalar, 1983 yılında yalnızca iç borç olarak belediye bütçesinin %8'i düzeyinde iken, borç kalemi payı 1998 yılında %20 düzeyine yükselmiştir. Belediyeler, 1998 yılında iç ve dış mali piyasalara yaklaşık 375 milyon TL büyüklüğünde borç geri ödemesi yapmışlardır. Bu kaynak, aynı yıl gerçekleştirilen yatırım miktarının dörtte üçü büyüklüğündedir. 1993 yılına kadar, borç geri ödemelerinin büyük kısmı iç borç geri ödemeleri iken, bu tarihten sonra denge değişmiştir. Dış borç geri ödemeleri diğerine oranla yükselmiş, 1998 yılında borç ödemelerinin %60'ı dış kredi karşılığı olarak ödenmiştir (DPT, 2001: 52).

Yeterli geri ödeme kapasitesi olmamasına rağmen verilen kredi geri ödeme garantileri ve belediyelere kullanılan devirli krediler, belediyelerde borç geri ödemeye yönelik kurumsal ilkelerin yerleşmemesi ve hızlı kur artışları, belediyelerin ve bağlı idarelerinin dış borç geri ödemelerinin önemli bir bölümünün Hazine tarafından üstlenilmesi sonucunu doğurmuştur. Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, 1992-2005 yılları arasında, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi gereken toplam 5,7 milyar dolar garantili dış borç ödemesi Hazine tarafından üstlenilmiştir.

Artan borç stoku karşısında belediyeler, iç borç ödemeleri (kamu kuruluşlarına olan borçlar için GBVP'larından yapılan kesintiler), dış borç ödemeleri ve diğer borç ödemeleri için tekrar borçlanmaya başvurulmuştur. Borçlanma, sadece "yatırım sonrası ve borç

ödemeleri öncesi” açıkların finansmanı için değil, aynı zamanda ve çoğunlukla mevcut borçların ödenmesinde de kullanılan bir finansman aracına dönüştüğü için belediyelerin mali yapıları kısır döngüye mahkûm olmuştur. Belediyelerin finansman ihtiyacının önemli bölümü mevcut borç stokundan kaynaklanan borç ödemesi nedeniyle ortaya çıkmış, bu finansman ihtiyacının da büyük bölümü tekrar borçlanmaya başvurularak ödenmiş veya ertelenmiştir. 1991–2005 döneminde toplam finansman ihtiyacının %93,2’si borç ödemeleri nedeniyle oluşmuştur (Kurtuluş, 2006: 11-12).

Görüldüğü gibi Türkiye’de belediyeler, giderlerini olağan gelirleri ile karşılayamadığından gelir – gider açıkları sürekli artmaktadır. Açıkların borçlanma ile finanse edilmesi sonucunda belediyeler artan borç anapara ve faiz ödemelerini yerine getiremez hale gelmişlerdir. Anayasa’da belediyelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olacakları belirtilmesine karşın, merkezi yönetim belediyeleri ihtiyacı olan gelir kaynakları ile donatmamış, belediyelerin finansal sorunlarını gidermek amacıyla bu idarelerin borçlarını çeşitli yıllarda ertelemiş veya silmiştir. Buna göre, 1978 yılında Bütçe Kanunu’na konulan bir hükümlerle daha önce ertelenen ve merkezi idare tarafından üstlenilen, belediyelerin 31 Aralık 1977 yılına kadar olan 15.500.000.000 TL’lik borçları bütçeye gelir – gider yazılarak ortadan kaldırılmıştır. Son olarak 2006 yılında belediyelerin, büyükşehir belediyelerinin ve bağlı ortaklıkların 31 Aralık 2004 tarihi itibarıyla vadesi gelmiş tüm borçları yeniden yapılandırılmış ve bu kurumların uzlaşma öncesi 14.374.000.000 TL olan borçları, 9.668.000.000 TL’ye indirilmiştir.

Bu tür uygulamaların yarattığı birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunlar; belediyelerin aldığı borçların büyük ölçüde hibe haline gelmesine neden olurken, devlet bütçesine de ilave yükümlülükler getirmiştir. Borçları erteleme ve silme uygulamaları borçlu borçsuz belediyeler arasında bir eşitsizliğe yol açarken, borcunu ödemeyen belediyeler ile ödeyenler arasında eşitsizliğe neden olmaktadır. Borçların bu şekilde ortadan kalkmasının yaratacağı diğer bir sorun ise, belediyelerin öz gelirlerini arttırma çabasına girmeksizin ve kaynaklarını daha verimli kullanma gereği duymaksızın, sorumsuzluğa itilmesidir. Mali açıdan bu şekilde merkezi idareye bağımlı kalan belediyeler ise özgürlüklerinden uzak kalarak özerkliklerini önemli ölçüde zayıflatırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 241- 242).

Günümüzde borç batağında olan binlerce belediye, en fazla prim borçlarını aksatmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) prim tahsilâtında en çok zorlandığı kuruluşların başında belediyeler gelmektedir. Kurumun belediyelerden toplam 3 milyar TL'den fazla alacağı bulunmaktadır (Zaman, 27.04.2010: 7).

3.2.7. Diğer Sorunlar

Ülkemizdeki belediyelerin, finansman kaynaklarıyla ilgili yukarıda saydığımız sorunların yanı sıra, kaynaklarının yeterliliğini olumsuz bir şekilde etkileyen birtakım sorunlar da mevcuttur. Bunlar: yüksek enflasyon sorunu, gelirlerini serbestçe harcamama sorunu ve belediye sayısındaki hızlı artış sorunu olarak sınıflandırılır.

Son yıllarda hafifletilmesine karşın, engellenemeyen mali sorunlarımızdan birisi olan yüksek enflasyon, belediyelerin mali kaynaklarını da olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Belediyelerin tahsil etmekte olduğu özellikle vergi ve harç gelirleri gibi yerel kaynakların oranı, enflasyon oranlarıyla orantılı bir şekilde arttınlamadığı için her geçen gün yetersiz hale gelmiştir. Bazı vergi veya harçlardan elde edilecek gelirler, maliyetleri bile karşılamaya yetecek seviyede olmadığı için, bu kaynaklardan belediyeler vazgeçmek durumunda kalmışlardır.

Belediyeler en çok Emlak Vergi gelirlerinde sıkıntı yaşamaktadırlar. Emlak Vergisi 2002 yılına kadar 4 yılda bir beyan esasına göre tahsil edildiği için, özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde dört yılın sonunda enflasyona ayak uyduramadığı için yetersiz seviyelerden tahsil edilmekteydi. Özellikle vergiye esas alınacak değerlerin belirlenmesi ve sağlıklı bir şekilde işleyiş kazandırılması yönündeki güçlükler ile beyan sistemi içerisinde belirtilmiş olan değerlerin düzeyi ve niteliği, bu vergi için beyan sisteminden vazgeçilmesi sonucunu yaratmıştır (Akdoğan, 2008: 560).

Belediyelerin karşılaştığı bir diğer sorun ise, gelirlerini serbestçe harcama konusundaki sınırlamalardır. Gelirlerini serbestçe harcamabilme konusundaki sınırlamalar da belediyeler için önemli bir mali sorun oluşturmaktadır. Belediyeler üzerinde, merkezi yönetimin katı bir denetimi söz konusu olduğu için, belediyeler kendi organlarıyla serbestçe karar alıp uygulayamamaktadır. Buna bağlı olarak, belediyelerin hizmet

önceliklerine göre serbestçe harcama yapabilmesi de gereken seviyede mümkün olmamaktadır. Öyle ki ülkemizde, belediyeler üzerinde mali konularda da hukuka uygunluktan, harcamaların yerinde olup olmadığına kadar varan katı bir denetim söz konusudur. Yerel yönetimlerin mali denetimlerinin idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmesi, belediyelerin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir (Yüksel, 2004: 3).

Son yıllarda belediyelerin sayısında görülen artış, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediye başına düşen payın azalmasına neden olmuş; büyükşehir ve ilçe belediyesi sınırları içinde yaşayan nüfusun artması sonucu olarak da belediyelerde kişi başına düşen yerel gelir ve gider reel olarak azalmıştır (Falay, 1997: 5). Ülkemizde merkezi idare gelirlerinden pay alan belediye sayısı arttıkça, bu paydan belediye başına düşen oran azalmaktadır.

Belediyelerin gelir yapısına ilişkin olarak yaşadıkları finansman sorunlarını özetleyecek olursak: Türkiye’de belediyelerin gelirleri, giderlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait yerel gelirlere sahip olmaları kısıtlanmış ve merkeze bağımlı bir yapıya bürünmüşlerdir. Gelir kaynakları içinde merkezden alınan paylar %50’den fazladır. Bu durum da merkezin vesayet denetimini attırmaktadır. Merkezden aktarılan kaynaklarda, hükümet ile belediye arasında görüş farklılığından kaynaklanan kısıtlamalar olabilmektedir. Bunun yanında merkezin içinde bulunduğu mali sıkıntı yerel yönetimlere yansımaktadır. Ayrıca merkezden alınan paylar konusunda önemli ölçüt nüfustur (Dayar, t.y.: 11). Belediyelerin artan hizmetleri karşısında, onlara ek finansman kaynak yaratma yolu teşvik edilmeyerek, harcamalarının finansmanının borçlanma ile karşılanmasının önü açılmıştır. Ayrıca borç yükü artıp, borç anapara ve faizini geri ödeyemeyen belediyelerin çeşitli senelerde borçları ertelenmiş veya tamamen silinmiştir. Bunun sonucunda belediyeler arasında hem eşitsizlik ortaya çıkmış hem de belediyelerin herhangi bir çaba sarf etmeden gelir elde edebildikleri gösterilmiştir.

Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de yerel yönetimler aşırı ölçüde merkezden yapılacak yardım ve transferlere bağımlı kalmaktadır. Yerel yönetimlere bırakılan bazı vergiler ve harçlarla ilgili oran ve miktar düzenlemeleri değişen ekonomik koşullara göre ayarlanamamakta ve yerel yönetimler için önemli gelir kayıpları ortaya çıkmaktadır. Transferlerin düzenleniş şekli ise yerel idareler arasında mali eşitsizliğin giderilmesini

sağlama amacından uzaktır. Payların dağıtımı ile ilgili olarak yukarıda belirtilen ölçüler yerel yönetimler arasında mali eşitsizliklerin giderilmesi amacına uygun olmamaktadır. Örneğin, nüfus büyüklüğü, ölçüsü, görece olarak geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere yönelik göç hareketlerinin izlenememesi nedeniyle anlamını kaybetmiştir (Tavşancı, 2004: 109).

3.3. Belediyelerin Finansman Sorunlarının Çözüm Önerileri

3.3.1. Genel Olarak

Son 20 yıl içerisinde belediyelerin kaynakları yüksek oranda artmasına karşın yerel ihtiyaçlarda hızlı şehirleşme süreciyle birlikte sürekli olarak artmıştır. Bunun yanı sıra, kaynakların verimli kullanılmaması ve kötü mali yönetim belediyelerin mali yapılarını olumsuz etkilemiş ve belediyelerin borç stoku hızla artmıştır. Bu durum, yerel hizmetlerin sunumunu tehlikeye düşüren mali kısır döngüye dönüşmüştür. Belediyelerin mali yapısında kalıcı bir iyileşme sağlanamaması ve artan borç stokunun yine borçlanılarak finanse edilmesi, belediyelerin mali yapısındaki sorunu daha da ağırlaştırmış, ancak bu durumu önleyecek ve mali yapıda disiplini sağlayacak tedbirler alınmamıştır. Belediyelerin mali yapılarındaki bozulmanın diğer bir nedeni de yapısal nitelikte bir sorun olan belediyelerin nüfus büyüklükleridir. Çok sayıda küçük nüfuslu belediyelerin varlığı, belediye sisteminin yüksek maliyetlerle çalışmasına ve kısıtlı kaynakları kötü kullanmasına neden olmaktadır (Kurtuluş, 2006: 1).

Bu bölüme kadar Türkiye’de ve birçok ülkede belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin görevlerinden, bu görevleri yerine getirmek için yapması gereken giderlerinden ve bu giderleri karşılamak için gerekli olan gelir kaynaklarından bahsetmiş bulunmaktayız. Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülkede yerel yönetim kuruluşlarından biri olan belediyelerin en önemli sorunlarından biri, giderlerini karşılayacak gelir kaynaklarına sahip olmamasıdır.

Bu sorunu gidermek için, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin de üye olduğu Avrupa Konseyi 1981 yılında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hazırlıklarına başlamış,

hazırlanan bu şartlar 1 Eylül 1988'de yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988'de imzalamış ve 8 Mayıs 1991'de 3723 sayılı yasayla TBMM'de onaylamış ve 6 Ağustos 1992'de Bakanlar Kurulu kararıyla uygulamayı bağlayıcı nitelik kazandırılmıştır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimlerin hakları mevcut kanunlar çerçevesinde güvence altına alınırken, bu birimlerin kendilerine verilen görevleri istenilen düzeyde yapabilmeleri için mali kaynakla desteklenmiş olmaları genel ilkeler arasında yer almıştır. Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesinde yerel yönetimlerin mali kaynakları ile ilgili aşağıdaki bilgiler yer almaktadır (Emil ve Yılmaz, 2004: 6-7):

- 1- Yerel makamların mali kaynakları Anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.
- 2- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.
- 3- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması ve potansiyel mali kaynakların mevcut yerel yönetimler arasında eşit bir şekilde dağıtılmasının sağlanması gerekir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.
- 4- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.
- 5- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır.
- 6- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.
- 7- Ulusal ve ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

Türkiye 3723 sayılı yasa ile bu maddelerin 1, 2, 3 ve 5 numaralı bentlerini kabul etmiş, 6 ve 7 numaralı bentleri konusunda ulusal normlar açısından çekince koymuştur (Emil ve Yılmaz, 2004: 6-7).

Belediyelerin finansman kaynaklarını arttırmak amacıyla ayrıca, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin (IULA) 23-26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro'da düzenlenen

27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde bir bildirme kabul edilmiştir. Bu bildirgenin 8'inci maddesinde yerel yönetimlerin kaynakları ile ilgili aşağıdaki öneriler kabul edilmiştir (www.belediyeler.net/haber_detay.asp?ID=383&baslik_id=95):

- Yerel yönetimler, öbür yönetim kademelerinden ayrı, kendilerine özgü yeterli mali kaynaklara sahip olmalı ve yetkileri çerçevesinde bu gelir kaynaklarından serbestçe tasarruf yetkisine sahip olmalıdırlar.
- Yerel yönetim birimlerine kaynak tahsisi, bu birimlerin üstlendikleri görevlerle orantılı olmalıdır. Bu kaynaklar, kesintisiz kamu hizmetlerine ve yeterli mali planlamaya olanak verecek tarzda, düzenli ve sürekli bir nitelik taşınmalıdır. Her yeni sorumluluk devri, o sorumluluğun yerine getirilmesi için gerekli mali kaynakların tahsisi ile birlikte gerçekleştirilmelidir.
- Yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarının önemli bir bölümü, oranlarını yerel yönetim birimlerinin belirleyeceği yerel vergilerden, harç ve resimlerden kaynaklanmalıdır.
- Yerel yönetim birimlerinin toplama yetkisine sahip olduğu veya kendisine tahsis edilmiş olan vergiler, yerel yönetim birimlerinin sorumluluklarının üstesinden gelebilmelerini sağlamak açısından, yeterince genel ve esnek bir nitelik taşınmalıdır.
- Mali yönden daha zayıf yerel yönetim birimlerinin özerkliği, bir mali eşitleme sistemi aracılığı ile güçlendirilmelidir.
- Yerel yönetim birimlerine, yeniden dağıtıma tabi kaynakların genel paylaşımını yönlendiren kuralların oluşturulmasına uygun biçimde katılma hakkı açıkça tanınmalıdır.
- Yerel yönetimlere, özgü projelerin veya hizmetlerin finansmanına tahsis edilen yardımlardan çok, genel yardımların sağlanması özendirilmelidir. Yardım sağlanması, yerel yönetim birimlerinin yetki alanları içinde izledikleri politikalara yersiz müdahalelere neden kılınmaz.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını iyileştirmek için yapılan çalışmalardan biri de, Birleşmiş Milletler Habitat II Bölümü, Dünya Kent Birlikleri Federasyonu ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 1998 yılında hazırladığı ve Dünya çapında

tartışmaya açtığı Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağında yer alan hükümlerdir. Taslakta yer alan mali özerkliğe ilişkin hükümlere göre (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 269):

- Yerel yönetimler merkezi yönetimden ayrı mali kaynaklara sahip olmalı ve bunları kendilerine verilen yetki çerçevesinde özgürce kullanabilmelidir.
- Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynaklar, kendilerine verilen görevleri karşılamaya yeterli oranda olmalıdır.
- Yerel yönetimlere sağlanan kaynaklar kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yerine getirilmesine imkân tanınmalıdır. Ayrıca, yeterli bir finansal planlamayı mümkün kılacak şekilde düzenli ve yenilenebilir olmalıdır.
- Yerel yönetimlere mevcut görevlerinin dışında yeni görevler yüklendiğinde, bu görevleri yerine getirebilecek yeni kaynaklar da sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin finansman kaynaklarının önemli bir bölümü, oranı yerel yönetimlerce belirlenen yerel vergiler, harçlar ve ücretlerden oluşmalıdır.
- Yerel yönetimler tarafından konulan vergiler ile yerel yönetimlerce toplanan gelirlerden belirli bir pay verilen vergiler bu idarelerce yüklenen hizmetleri karşılamak üzere yeterli düzeyde olmalarının yanı sıra esnek ve istikrarlı olmalıdır.
- Mali kaynakları sınırlı olan yerel yönetimlere denkleştirici yardımlar yapılmalıdır.
- Yeniden dağıtılmış kaynakların genel paylaşımıyla ilgili kuralların oluşumuna ilişkin yasal çerçevenin belirlenmesinde yerel yönetimlerin katılımı sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlere blok bağış ve yardımlarda bulunulurken, yardım ve bağışlar belirli projelerin ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi şartına bağlanmamalıdır.

Alınan birçok önleme karşın yerel yönetimlere yeterli finansman kaynakları sağlanamamış ve onlara harcamalarını karşılamak için borçlanma yoluyla gelir elde etmekten başka çare bırakılmamıştır. Borçlanma gelirleri bir müddet sonra yerel yönetimlere borç geri ödemeleri olarak geri dönmüş ve yerel yönetimler bu şekilde kısır döngüye maruz bırakılmıştır. Yerel yönetim birimlerinden en önemlisi olan belediyelerin günümüzde de en önemli sorunlarından birisi haline gelmiş gelir kaynağı yetersizliği için alternatif çözüm önerileri üretilmiştir. Şimdi bunları ayrıntılı bir şekilde inceleyelim.

3.3.2. Belediyelerin Yerel Mali Kaynaklarının Geliştirilmesi

Kendi kendini yöneten, etkili ve demokratik bir belediye teşkilatı yaratmanın temel koşullarından birisi, belediyelerin kendi kaynaklarını geliştirebileceği bir yapıya sahip olmalarını sağlamaktır. Bu ise, belediyelerin, vergilendirme ve kaynak yaratma konusunda daha geniş yetkilerle donatılması ve bu yetkilerin yaşama geçirilmesini sağlayacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması anlamına gelir.

Belediyelerin yerel mali kaynaklarının geliştirilmesi, birbiri ile yakından ilişkili ikili bir yaklaşımın uygulanmasına bağlıdır. Bunlardan birincisi, belediyelerin yerel gelir kaynaklarının genişletilmesi ve onlara yeni gelir kaynakları yaratılması ile sağlamır. Bu kapsamda mali kaynaklar, vergilerin çeşitlendirilmesi, oranlarının yükseltilmesi, hizmetlerin ücret karşılığı yapılması gibi yöntemlerle genişletilir. Belediyelerin mali kaynaklarını geliştirmenin ikinci yöntemi ise, kaynakların verimli kullanılması, savurganlığın önlenmesi, aşırı istihdama gidilmemesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi gibi önlemlerin alınmasıdır (Tez, 1993: 14).

Güçlü bir belediye modelinin sağlanabilmesi için, belediyelerin mali bakımdan özerk olabilmeleri çok önemlidir. Belediyelerin hiç kimseye bağlı kalmadan kendi giderlerini karşılayacak mali kaynaklara sahip olmalarını sağlamak için yapılması gereken en önemli unsurlar, kuşkusuz onlara yeni gelir kaynaklarının yaratılması ve belediyelerin mevcut gelir kaynaklarının geliştirilmesidir.

3.3.2.1. Belediyelerin Mevcut Gelir Kaynaklarının Geliştirilmesi İle İlgili Öneriler

Ülkemizde belediyelere ait yerel vergiler ve harçlar nispi ve maktu olmak üzere iki şekilde belirlenmektedir. Nispi vergiler, enflasyon dönemlerinde reel olarak kendilerini korumaktadır. Maktu vergiler ise enflasyon karşısında aşınmaktadır. Türkiye’de Bina Vergisi, Arazi Vergisi, Eğlence Vergisi gibi vergiler nispi olarak hesaplanırken, İlan ve Reklam Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve harçların tamamına yakını (Tellallık Harcı hariç) maktu olarak hesaplanmaktadır (İçişleri Bakanlığı [İB], 2009: 68).

Maktu olarak hesaplanan vergi ve harçlar enflasyon karşısında tutunamayıp sürekli değer kaybederler. Belediyelerin mevcut yerel gelir kaynaklarını arttırmanın ilk yolu; onlar için önemli bir yere sahip olan yerel vergi ve harçların tamamını nispi olarak hesaplamaktır. Bu yöntemle yerel vergi ve harç gelirlerinin enflasyon dönemlerinde reel olarak değerlerinin korunması sağlanmış olur.

Ayrıca tahsilâtı belediyelere ait olan yerel vergi ve harçların oranlarının belirlenmesi konusunda belediyelerin hiçbir söz hakkı yoktur. Bu da mali bakımdan belediyelerimizin sahip olması gereken özerkliği zedelemektedir. Belediyelerin mevcut gelir kaynaklarını geliştirme ile ilgili ikinci yöntem ise, Bakanlar Kurulu'nun çizdiği alt ve üst sınırlar çerçevesinde bu yerel vergi ve harçların oranlarını serbestçe belirleme hakkının belediyelere verilmesidir. Yerel yönetimlerin finansman kaynaklarını arttırmak için yapılan çalışmalardan, Avrupa Konseyi'nin hazırlamış olduğu Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nda ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 23–26 Eylül 1985 tarihinde Rio de Janeiro' da düzenlediği 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresi'nde kabul ettiği bildirmede de bu öneriye yer verilmiştir.

Vergi oranlarını belirleme konusunda belediyelere tam yetki verilmemesi doğru bir yaklaşımdır. Zira gelir kaynakları kısıtlı olan belediyeler, gelirlerini arttırmak amacıyla vergi oranlarını yüksek seviyelerde tutmak isteyeceklerdir. Fakat vergi oranlarının yükseltilmesi her zaman vergi gelirlerinin artması sonucunu doğurmaz. İbn-i Haldun, “Mukaddime” adlı eserinde bu konuya değinmiştir. XIV. Yüzyılda yazmış olduğu eserinde; “devletin vergi oranlarını arttırmakla kamu gelirlerini arttıramayacağını, ağır vergi yükünün kamu gelirlerini düşüreceğini” ileri sürmüştür. Yüksek vergi oranları, kişilerin çalışma isteğini ve şevkini ortadan kaldırırken, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma gibi olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı birbirinden farklı iki kavramdır. Vergiden kaçınma, vergiyi doğuran olaya sebebiyet vermemek suretiyle vergi borcundan kurtulmayı ifade eder. Vergi kaçakçılığı ise, ödenmesi gereken bir verginin, yasalara aykırı bir biçimde hiç ödememek ya da eksik ödemek biçiminde tanımlanır. Vergiden kaçınma bir suç teşkil etmezken, vergi kaçakçılığı bir suçtur (Pehlivan, 2008: 162). Bu nedenlerden

dolayı belediyelere vergi ve harç oranlarını belirleme yetkisi verirken, Bakanlar Kurulu tarafından alt ve üst sınırlar belirlenmelidir.

Belediyelerin yerel gelirlerini arttırmanın bir diğler yolu, belediye kararlarına uymayanlara verilen para cezalarının caydırıcılık gücüne sahip olmasıdır. Belediyeler para cezaları yoluyla hem sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlarının yasalara ve kurallara uymasını saylayacak, hem de kendilerine ek bir gelir kaynağı sağlayacaklardır. Para cezalarının asıl amacı gelir sağlamak değıl, kişilerin kurallara uymasını sağlamaktır. Ancak, bunu sağlayabilmek için de cezaların etkin olması şarttır. Belediyelerin uygulayabileceğı ceza miktarları her yıl yeniden belirlenmeli ve yüksek enflasyon dönemlerinde değerini yitirmemelidir.

Belediyelerin tahsil ettiğı mevcut gelir kaynaklarını arttırmak için yapılması gereken düzenlemeleri özetleyecek olursak; ilk olarak, belediyeler için önemli bir yere sahip olan yerel vergi ve harçların hesaplanması nispi olarak yapılmalıdır. Bunun yanı sıra, belediyelere kanunların koyduğı sınırlar çerçevesinde vergi ve harç oranlarını serbestçe belirleyebilme hakkı verilmelidir. Son olarak belediye kararlarına uymayanlara kesilecek para cezaları caydırıcı nitelikte olmalıdır. Bu yöntemlerle belediyelerin mevcut öz gelirleri güçlendirilerek, gelir – gider dengesizliğinin giderilmesi sağlanır. Ayrıca belediyelere güçlü bir mali özerklik de sağlanmış olur.

3.3.2.2. Belediyelere Yeni Gelir Kaynakları Yaratılması

Son yıllarda halkımızın büyük bir çoğunluğu belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Bunun bir sonucu olarak belediyelerin görevlerinin kapsamı artmaktadır. Belediyelerin görevleri yıllar itibariyle sürekli olarak artarken, belediyelere bu görevleri yerine getirmek için gerekli olan yeni finansman kaynakları da yaratılmalıdır. Belediyelere yeni görevler aktarılırken, bu görevlerin kaynağı da oluşturulmalıdır. Kaynağı oluşturulamayan bir görev belediyelere yüklenmemelidir.

Belediyelere yeni gelir kaynakları yaratılırken, merkezi yönetimin elindeki bazı vergiler belediyelere bırakılabilir ya da yeni belediye vergileri oluşturulabilir. Örneğin akaryakıt vergilerinden (daha önce böyle bir uygulama varken 1984 yılında yürürlükten

kaldırılmıştır), motorlu taşıt vergilerinden belediyelere pay aktarılabilir. Nitekim kent içi otopark, belediye sınırları içerisindeki yolların bakım ve onarımı, hava kirliliği, gürültü kirliliği gibi motorlu araçların yarattığı pek çok sorun, büyük oranda belediyeler tarafından giderilmek zorundadır. Ayrıca doğal kaynakların korunması için, özellikle bu kaynakları daha çok kirletenlerden alınan bir vergi oluşturulabilir ya da çevre temizlik vergisinin kapsamı genişletilerek, bu unsurlar bu verginin içine dâhil ettirilebilir (Yüksel, 2004: 5).

Daha önce il özel idaresi ve belediyelerin gelirleri ile bunlara ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla gündeme getirilen, İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ile belediyelerin öz gelirleri arttırılmaya çalışılmıştır. Tasarı ile mevcut vergilere ilave olarak 'Konaklama Vergisi' adı altında yeni bir vergi getirilmekte ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'na göre yapılacak vergi tahsilâtı toplamının %50'sinin mahalli idareler payı olarak ayrılacağı; bu payın %40'ının İl Özel İdarelerine, %60'ının ise belediyelere dağıtılacağı hüküm altına alınmaktadır (Gülbay, t.y.: 36). Fakat bu öneriler geçerlilik kazanmamıştır.

Konaklama Vergisi, belediye sınırları içerisindeki otel, motel, pansiyon gibi yerlerde konaklayanlardan alınan bir vergidir. Bu gibi yerlerde konaklayan kişiler geçici olsa da belediyelerin sunmuş oldukları hizmetlerden yararlanmış olurlar. Belediyelere alternatif finansman kaynağı sunmak için düşünülmesi gereken bir vergidir.

Daha önce belediye vergileri içinde yer alan Meslek Vergisi 1987 yılında 3365 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. Belediyeler için önemli bir gelir potansiyeli taşıyan bu vergi, günümüzün şartlarına göre yeniden düzenlenmeli ve Belediye Gelirleri Yasası'na dahil edilmelidir. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde, ticari, sınaî veya serbest meslek faaliyetinde bulunmak ve motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmak Meslek Vergisinin konusuna girerken; bu faaliyetlerle uğraşan, Gelir veya Kurumlar Vergisi ödeyen gerçek veya tüzel kişiler bu verginin yükümlüsü olacaklardır. Gerçek ve götürü usulde vergilendirilen yükümlülerin ödedikleri Gelir ve Kurumlar Vergisi, Meslek Vergisinin matrahını oluşturacaktır (DPT, 1993: 10).

Son olarak, kamu yatırımları dolayısıyla değeri artan gayrimenkul sahiplerinden alınan bir çeşit vergi olan şerefiye de (Pehlivan, 2008: 87) belediyeler için alternatif bir

gelir kaynağı olabilir. Belediyeler tarafından, bir mahallenin yollarının genişletilmesi, metro istasyonu, park alanı ve çevre düzenlemesinin yapılması sebebiyle değeri artan gayrimenkullerin sahiplerinden, belediyeler ek bir vergi talep edebilir. Belediyeler tarafından tahsil edilen Harcamalara Katılma Payı'ndan farklı olan şerefiye gelirlerine, değer artış vergileri de denebilir.

3.3.3. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Aktarılan Payın Yeniden Düzenlenmesi

Ülkemizde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar, belediyelerin bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu payların, son 4 yıldaki toplam belediye gelirlerine olan oranına bakacak olursak; 2006 yılında %47, 2007 yılında %45, 2008 yılında %49 ve son olarak 2009 yılının ise %50 olarak hesaplanmaktadır.

2008 yılı Temmuz ayına kadar olan uygulamada 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na göre; petrol ve doğal gaz ürünlerinden alınan ÖTV'nin tamamı, motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'nin %28'i, alkollü ve gazlı içecekler ile tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin %60'ı ile 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun 39'uncu maddesine göre; Özel İletişim Vergisi, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden mahalli idarelere ayrılan payın hesaplanmasında matraha dâhil edilmiyordu. Matraha dâhil edilmeyen vergi gelirlerinin 2007 yılı verilerine göre toplam vergi gelirlerine oranı yaklaşık %23'tür. 15.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la bu vergiler pay hesaplanmasında matraha dâhil edilmiştir. Böylece, mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar önemli ölçüde artırılmıştır (İB, 2009: 74). 2009 yılında toplam belediye gelirleri içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payın %52 seviyesine yükselmesinin de nedeni budur.

Belediye gelirlerinin arttırılması için mevcut kaynak paylaşımında önemli bir kriter olarak kullanılan nüfus kriterinin başka kriterlerle desteklenmesi de gerekmektedir. Bilindiği üzere genel bütçe vergi gelirlerinin %2,85'i büyük şehir belediye sınırları dışındaki belediyeler payı olarak ayrılmaktadır. Ayrılan miktarın %80'i nüfus esasına,

%20'si ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır. Yine aynı kanunda genel bütçe vergi gelirlerinin %2,50'si büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak ayrılmakta ve bu belediyelere nüfusları oranında paylaştırılmaktadır.

Nüfus kriteri objektif bir kriter olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerini 'ne de olsa payım geliyor' tembelliğine iten ve böylece onların “öz gelirlerimizi nasıl geliştirebiliriz veya arttırabiliriz” anlayışına yönelmelerine engel olan bir kriterdir. Kaynak paylaşımında nüfus kriteri dışında, yüzölçümü, kırsal alan nüfusu, performans sonuçları, belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı gibi kriterler de belirlenerek hem yerel yönetim birimlerinin öz gelirlerinin geliştirilmesi önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmış hem de bölgeler arası dengesizlikler azaltılmaya çalışılmış olur (Gülbay, t.y.:36). Bunun yanı sıra büyükşehir ilçe belediyelerine de pay aktarılırken gelişmişlik seviyeleri dikkate alınmalıdır.

Belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlarımızın sayısı gün geçtikçe hızlı bir şekilde artmış ve 2007 yılında Türkiye’de toplam nüfus 70.586.256 iken, belediye sınırları içinde yaşayan nüfus sayısı 58.581.515’dir. Günümüzde ise belediye sınırları içinde yaşayan vatandaşlarımızın oranı daha da yükselerek % 82,99’a ulaşmıştır. Ülke nüfusumuzun büyük bir çoğunluğu belediye sınırları içerisinde yaşamakta ve buldukları belediyelerin sunmuş oldukları hizmetlerden yararlanmaktadır. Toplam nüfusun %83’üne hizmet veren belediyelerimize genel bütçeden sadece %5,35 civarında pay ayırmak merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kaynak paylaşımı bakımından adaletsizliğe neden olmaktadır.

Belediyelerin gelirlerini arttırabilmek için, merkezi yönetim tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların oranları da yeniden belirlenmelidir. Toplam nüfusun %83’üne hizmet veren belediyelere genel bütçeden aktarılan kaynakların oranları yükseltilerek, gelir paylaşımı bakımından merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki adaletsizliğin önüne geçilmelidir.

Belediyeler arasında gelir dağılımındaki adaleti sağlamak amacıyla, 5779 sayılı Kanun’la nüfusu 10.000’in altındaki belediyeler mali açıdan desteklemek üzere “Denkleştirme Ödeneği” adı altında yeni bir uygulama getirilmiştir. Yeni düzenlemeye

göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine Denkleştirme Ödeneği olarak konulması ve bu ödeneğin Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde nüfusu 10.000'in altındaki belediyelere dağıtılması öngörülmektedir. Ayrılan miktarın, %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit olarak dağıtmaktadır (İB, 2009: 74).

Ülkemizdeki belediyeler arasındaki gelir dengesizliğinin önüne geçmek ve genel bütçeden belediyelere aktarılan kaynakların miktarını daha da arttırmak için mevcut belediye sayısının kontrol altına alınması şarttır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay oranı sabitken mevcut belediye sayısının sürekli olarak yükselmesi, belediyelerin eline geçen kaynak miktarının oransal olarak azalmasına neden olmaktadır. Bu konuda ülkemizde 2008 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye olma nüfus şartı 2000'den 5000'e çıkartılmıştır. Fakat 2009 yılı itibariyle ülkemizde nüfusu 2000'in altında 915 belediye, 5000'in altında ise 2037 adet belediye mevcuttur.

Avrupa ülkelerindeki belediye sayısında değişim ile ülkemizi kıyaslayacak olursak, Avrupa ülkeleri ile ülkemiz arasındaki farkı daha iyi görmüş oluruz. Aşağıdaki Tablo 18'de 1950 yılından 1992 yılına kadar Avrupa ülkelerindeki belediye sayısındaki değişim gösterilmektedir

Tablo 18: 1950 – 1992 Yılları Arasında Avrupa Ülkelerindeki Belediye Sayısındaki Değişim

Ülkeler	%
Almanya	- 66,7
Fransa	- 5,3
İtalya	4,1
İngiltere	- 82,5
İspanya	- 12,2
Danimarka	- 80,5
Yunanistan	- 84,9
Hollanda	- 54
Türkiye (2008)	513,4
Türkiye (2009)	469,6

Kaynak: İ.B., M.İ.G.M., 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009, 35.

Avrupa ülkelerinde 1950-1992 yılları arasında belediye sayısında ciddi bir azalış yaşanırken, ülkemizde 2008 yılına kadar belediye sayısı %513,5 artmıştır. Bu tarihteki belediyelerle ilgili yapılan yeniliklerle sonrasında, belediye sayısı %8,6 azalarak 2.951'e düşmüştür. Avrupa ülkelerinde belediye sayılarındaki azalmanın nedeni ise, belediyeler için mali açıdan önemli olan, belediyelerin birleşmesinin sağlanmasıdır.

3.3.4. Belediyelerin Şirket veya İşletme Kurmasının Desteklenmesi

Türkiye'de belediyelerin şirket ve işletme kurma, yönetme ya da mevcut şirketlere ortak olabilme hakları vardır. Türk Ticaret Kanunu'nda da bu konuda bir kısıtlamaya yer verilmemiştir.

Belediyeler, kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilen ve ticari şekilde işletilen teşekkül ve müessese kurabilirler. Belediyeler tarafından özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve ticari şekilde işletilen bu müesseseler tacir sayılmaktadır. Örneğin belediyeler tarafından kurulan İSKİ, ASKİ gibi kurumlar tacir sıfatına sahiptirler.

Şirketler özel hukuk kurallarına göre kurulduklarından, diğer özel şirketlerle eşit haklara sahiptir (Kayıhan, 2008: 122-123).

Şirketleşmeye yönelmenin belediyeler açısından bir takım nedenleri bulunmaktadır. Bunlar, belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yerine getirmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik girişimlerini şirketler yoluyla yürütmektedirler. Ayrıca, mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar, merkezi idarenin denetiminden kurtulma düşünceleri ve ihale yoluyla özel girişimcilere giden kamu fonlarının bir kısmının şirketler aracılığıyla tekrar belediyeye dönüşünü sağlamak fikri de belediyeleri şirketleşmeye yönelten nedenler arasında yer alır (Yeter, 1993: 57).

Belediyelerin gelirlerini arttırabilmek için, onların şirket ve işletme kurabilmesinin desteklenmesi gerekmektedir. Bazı belediyelerin gelirlerini, bölgesel veya ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olmaksızın, kurdukları iktisadi işletmelerden elde ettikleri kârdan aldıkları iştirak gelirleri ile arttırabildikleri anlaşılmaktadır.

3.3.5. Belediyelerin Kaynaklarını Etkin ve Verimli Kullanmasını Sağlamak

Belediyelerin mali kaynak sıkıntılarını çözmek için, sadece onların gelir kaynaklarını arttırma yoluna gidilmesi yetersiz kalabilir. Belediyelerin bütçe açıklarını kapatmak giderlerini kısmakla da mümkün olabilir. Burada önemli olan belediyelerin bazı hizmet alanlarından tamamen çekilmesi değil, kaynaklarını daha etkin ve verimli bir şekilde kullanmasıdır.

Belediyeler sahip oldukları mali kaynak sıkıntısını giderebilmek için, mevcut kıt kaynakları verimli ve etkin şekilde kullanılmalıdır. Kaynaklar ne kadar artırılırsa artırılsın, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadıkça, israfın önlenmesi mümkün olmayacak, hep daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Bu kaynak ihtiyacını karşılayamayan belediyeler, daha sonra borçlanma yoluyla kolay yönden mali kaynak ihtiyacını kapatma yoluna başvuracaklardır. Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, bir süre sonra borç ve faiz geri ödemeleri için belediyeleri yeni finansal kaynak arayışına düşürecektir.

Belediyelerin personel harcamaları, toplam giderleri içerisinde önemli bir paya sahip olması, belediyelerin öz gelirlerini arttırmak için önemli bir rol üstlenebilecek olan, yatırım harcamalarına ayırabilecekleri kaynakları azaltmaktadır. Hâlbuki belediyelerimiz kaynaklarını daha etkili ve verimli bir şekilde kullanarak yatırım harcamalarına yönlendirse, bu yöntemle ilerleyen yıllarda yeni gelir kaynakları elde edebilirler. Ülkemizde belediyelerin mali kaynak sıkıntısını aşmaları için mali kaynakların büyük bir kısmını yatırım harcamaları için kullanmalıdır. Ayrıca borçlanma konusunda, sadece yatırım harcamalarının finansmanı için belediyelerin borçlanma yoluna başvurabileceği hükmü getirilmelidir.

Bazı ülkelerde iç borçlanmanın da sadece yatırım harcamalarının finansmanı için yapılabileceği (zamansal gelir-gider uyumsuzluğu için borçlanma dışında) hüküm altına alınırken, bu tür borçlanmada da genelde yatırımın ömrü ile borç arasında bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır (Almanya, İrlanda, Norveç, Portekiz vb.). Ayrıca belediyelere borçlanma konusunda bir sınırlama getirilmesine de yaygınlıkla rastlanılmaktadır. Örneğin Danimarka'da yerel yönetimler net yatırımlarının %25'ine göre belirlenen bir pay aralığı dâhilinde borçlarını arttırabilmekte, İngiltere'de ise her yıl ulusal önceliklere göre yerel idarelerin onaylanabilecek kredi alım tutarları önceden tespit edilmektedir. Bazı ülkeler borçlanmada tahmini gelirlerin bir yüzdesini (Bulgaristan %10) sınırlama aracı olarak kullanırken, diğer bazıları borç ödeme kapasitesini (yıllık gelirin bir yüzdesi olarak yıllık ödenen borç) kriter (İspanya %25) olarak kullanmaktadır (Council of Europe, 2000: 25–32).

Belediyelerimizin sayısı her geçen gün artmakta ve günümüzde bu sayı 2 951 seviyelerine ulaşmaktadır. Belediye sayısı ile birlikte ülkemizde belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlarımızın da sayısı sürekli artmaktadır. Bunun bir sonucu olarak belediyelerimizin görevleri de sürekli olarak artmaktadır. Fakat belediyelerimiz, kendilerine kanun tarafından verilen tüm görevleri yerine getirebilecek mali, idari ve teknolojik yeterliliğe sahip değildir. Bu yüzden belediyeler görevlerini yerine getirirken özel sektörün mali kaynaklarından, teknik bilgi ile tecrübelerinden ve teknolojik kaynaklarından yararlanmak amacıyla bazı hizmetlerinde özelleştirme yöntemlerine başvurması gerekmektedir. Özelleştirme yöntemi ile belediyeler hem ek bir gelir elde edebilecek, hizmetin maliyeti için gerekli kaynak arayışından kurtulacak, hem de hizmeti

işin ehli kişilere bırakarak, hizmetin daha etkin ve kaliteli bir şekilde vatandaşlara sunulmasını sağlamış olacaktır.

Bazı faaliyetler de ise ekonomik şartlar gereği piyasaya tek bir firmanın hakim olması yeterlidir. Bu hizmetlerin temel özellikleri, hizmetin çok yüksek maliyetlerle vatandaşlara sunulması ve mevcut talebin tek bir firma tarafından karşılanabilecek seviyede olması ile piyasada ikinci bir üreticinin gereksiz olmasıdır. Günümüzde “doğal tekelle” olarak da bilinen bu tür hizmetlerin maliyeti son derece yüksek fakat toplumun bu tür mallara olan talebi oldukça yoğundur. Fakat belediyelerimizin bütçesi bu tür yatırım harcamalarının finansmanı için yeterli kaynağa sahip değildir. Metro, su, kanalizasyon gibi hizmetleri belediyelerin tamamen özelleştirmesi yerine, Yap – İşlet – Devret modelini kullanarak özel sektöre devretmeleri daha uygun olur. Bu yöntemle belediyelerin bütçeleri bu tür harcamaların ağırlığından kurtarılmış olup, ayrıca belediyeler bu tür hizmetleri tamamen elinden çıkarmamış olur.

Belediyelerimizin günümüzde önemli sorunlarından biri olan, finansman kaynak sıkıntısı, onların yerel halka daha kaliteli ve hızlı hizmet sunması için ortadan kaldırılmalıdır. Bu sorunlardan kurtulmak için, dünyada uygulaması bile kalmamış katı vesayet denetiminden vazgeçip, bunun yerine “hukuka uygunluk denetimi” veya “performans denetimi” konulmalıdır (Aykaç, 1999: 9). Bununla beraber belediyelerin güçlü bir mali özerkliğe kavuşmaları sağlanmalıdır. Belediyelerin mali özerklik açısından sağlıklı bir şekilde sahip olmalarının nedeni, belediyelerin üzerindeki gücün, onlara karşı elinin çok sıkı olması ve belediyelerin gelirleri tamamen kontrol ediyor olmasıdır. Hatta 1983 yılında yapılan OECD araştırmasından mali özerkliği olmayan belediyelerin, vergi konusunda karar verme yetkisi olmadığı için, bu belediyelerin yerel harcamalarının çok hızlı arttığı gözlenmiştir. Bunun nedeni ise, merkezin belediyelere vermiş olduğu genel hibelerin belediye gelirleri içerisindeki payının artmasıdır. Merkez tarafından belediyelere yapılan yardımların miktarı arttıkça, belediyelerin yerel giderleri ve merkeze bağımlılığı da bir o kadar artmaktadır (Caulfield, 2000: 1-3).

SONUÇ

Belediyeler, merkezi yönetime göre yerel halka daha yakın olduğundan, onların ihtiyaçlarını daha iyi görebilir ve sınırları içerisinde yaşayan bireylere daha hızlı ve verimli hizmet sunabilirler. Son yıllarda şehirleşmenin artmasıyla birlikte, kırsal kesimden kentlere hızlı göçler yaşanmaktadır. Toplumun büyük çoğunluğu, belediye sınırları içerisinde yaşayıp, belediyeler tarafından sunulan yerel hizmetlerden yararlanmaktadır. Bugün itibariyle toplam ülke nüfusunun yaklaşık %83'lük bir bölümü belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Bundan dolayı belediyeler, diğer yerel yönetim kuruluşlarından daha önemlidir.

Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun yanı sıra, ülkemizde belediye sayısı da hızla artmaktadır. Belediyelerin toplumu oluşturan vatandaşlara en iyi hizmet sunabilecek kuruluşlar olduğu düşüncesinin yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte ülkemizde belediye sayısının yıllara göre hızlı bir şekilde arttığını görmekteyiz. Türkiye'de 1923 yılında belediye sayısı sadece 421 iken, 2006 yılında bu sayı yaklaşık olarak sekiz kat artarak 3.225'e yükselmiştir. Bu artışın en önemli sebepleri, hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanması ve belediyelerin halkın gündelik yaşamlarını ilgilendiren hizmetleri yerine getirmeleri sebebiyle, onların vatandaşa en yakın kuruluşlar olarak görülmesidir. Bu artışın bir diğer nedeni ise siyasi sebeplere dayandırılmaktadır. Birçok yerde yerel halk belediyeleşme ile kendi bölgelerine daha iyi hizmet geleceğini düşünmektedir.

Belediye sayısında 2009 yılında ise bir azalma meydana gelmiş ve bu yılda ülkemizdeki belediye sayısı 2.951'e gerilemiştir. Bu azalma, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye olma nüfus şartının 2.000'den 5.000'e çıkartılması ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile meydana gelmiştir. Bu uygulama sonucunda ülkemizdeki belediye sayısında sınırlı da olsa bir azalma gözlenmektedir. Belediye sayısındaki azalma ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediye başına düşen payın artmasına neden olmuştur. Fakat bu kanun uygulanmasına rağmen, ülkemizde

hala nüfusu 2.000'in altında 915 belediye, 5.000'in altında ise 2.037 belediye mevcuttur. Bunun gibi belediye gelirlerini olumlu şekilde etkileyebilecek kanunların yürürlüğe girmesine karşın, tam olarak uygulanamaması da belediyeler için genel bir çözüm olamamaktadır. Almanya, İngiltere, İspanya, Fransa, Danimarka gibi gelişmiş Avrupa ülkelerinde 1950 yılından 2000'li yıllara kadar belediye sayısında büyük düşüşler yaşanırken, ülkemizde belediye sayısında, Avrupa ülkelerinin tam tersine 1950 yılından 2009 yıllara kadar tam %470 oranında bir yükseliş yaşanmaktadır.

Belediyeler, üzerlerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli miktarda finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Ülkemizde belediyelerin gelir kaynaklarını; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, merkezi idare tarafından yapılan yardımlar ve borçlanma yoluyla elde ettiği kaynaklar oluşturmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri içerisinde en önemli gelir kaynağı yerel vergilerdir. Bu yerel vergiler arasında belediyelere sağladığı kaynak açısından en önemlisi Emlak Vergisi'dir. Başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde, belediye gelirleri arasında önemli bir paya sahip olan yerel vergi gelirleri, ülkemizde pek de etkili değildir. Bu vergiler merkezi idare tarafından belediyelere kaynak sağlamak amacıyla bırakılmasına rağmen, belediyelere bu vergilerin oranını belirleme veya ekonomik koşullara göre bu vergilerin oranlarını arttırma veya azaltma hakkı verilmemiştir.

Ayrıca bu vergilerin önemli bir kısmı maktu olarak hesaplanmaktadır. Maktu vergiler, ekonomik gelişmelere göre artan veya azalan bir yapıya sahip değildir. Özellikle enflasyonist ekonomilerde maktu vergilerin, yıllar itibariyle düzenli bir şekilde arttırılmaması, bu kaynaklardan elde edilen gelirlerin iyice daralmasına yol açmaktadır. Bu gibi nedenlerden dolayı ülkemizde yerel vergiler, belediye gelirleri içerisinde ön plana çıkamamıştır. Toplam belediye gelirleri içerisinde yerel vergilerin oranının son 10 yıldaki ortalaması %10,4 seviyelerindedir. Bu oran Almanya'da %33 seviyelerindedir. Almanya'da belediyelerin yerel vergi gelirlerinden yüksek oranda gelir elde etmelerinin en önemli nedeni, bu ülkede belediyelerin güçlü bir mali özerkliğe sahip olmasıdır. Belediyeler, belirli alanlarda yeni vergiler çıkarma ve mevcut vergilerin oranını arttırma hakkına sahiptir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden merkezi idare tarafından belediyelere aktarılan paylar, günümüzde belediye gelirleri içerisinde en büyük paya sahiptir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan %5,35 oranında pay, toplam belediye gelirlerinin yarısına denk gelmektedir. Bu da belediyeleri mali bakımdan merkezi idareye bağımlı bırakmaktadır. Bu payın %80'i belediyelerin nüfusları ve %20'si ise belediyelerin gelişmişlik endeksi, turistik durumları ve mali kaynakları göz önünde bulundurularak, İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Ülkemizde son 10 yılda belediyelerimizin gelirleri ile giderleri hiçbir zaman denk çıkmamış, her sene gelirler ile giderler arasındaki olumsuz fark daha da artmıştır. Belediyeler bu aradaki farkı kapatabilmek için borçlanma yoluna başvurmuşlardır. Borç gelirleri bir süre sonra borç geri ödemeleri olarak belediyelerin giderlerini daha da arttırarak, onları kısır bir mali döngü içerisine sürüklemiştir.

Gelirlerini serbestçe harcama konusundaki yetersizlikler de, belediyeler için önemli bir mali sorun oluşturmaktadır. Belediyeler üzerinde, merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusu olduğu için, belediyeler bazen kendi organlarıyla serbestçe karar alıp uygulayamamaktadır. Belediyelerin hizmet önceliklerine göre, serbestçe harcama yapabilmesi de gereken seviyede mümkün olmamaktadır. Belediyelerin mali denetimlerinin, idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmesi belediyelerin finansal gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir.

Etkin bir belediye sistemi kurarak, belediyelerin yerel hizmetlerini vatandaşlara daha verimli ve hızlı sunmasını sağlamak için, belediyelere mali kaynaklarını geliştirme imkânı tanınmalıdır. Bu da merkezi yönetim ile belediyeler arasında adil bir gelir paylaşımı sağlamakla ve belediyelerin, yerel kaynaklarını, borçlanma yetkisini ve yatırım harcamalarını geliştirmekle yapılabilir. Bunun için ilk önce genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan %5,35 oranındaki payın arttırılması gerekir. Ülke nüfusunun %83'üne hizmet sunan belediyelere, merkezi idare tarafından aktarılan kaynak yetersizdir.

Ülkemizde belediye gelirlerini arttırmanın diğer yöntemleri ise, belediyelerin diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi güçlü bir mali özerkliğe sahip olmasını sağlamaktır. Bu kapsamda belediyeler, gerekli gördükleri kapsamda yeni ek vergiler çıkarabilmeli ve mevcut yerel vergilerde ise, merkezi idare tarafından belirlenen alt ve üst sınırlar dâhilinde, belediyelere vergi oranlarını arttırma veya azaltma imkânı tanınmalıdır. Merkezi idarenin buradaki görevi, bu yetkinin belediyeler tarafından suistimal edilmesini önlemek olmalıdır. Çünkü belediyelerin yerel vergi oranlarını çok fazla arttırması, onların vergi gelirlerinin daha da azalmasına neden olabilir.

Belediyelerin finansal kaynak sıkıntısını çözebilmek için, onların sadece gelir kaynaklarının arttırılması yetersiz kalabilir. Belediyelerin gelir – gider dengesizliklerini kapatmak, onların giderlerini kısmakla da mümkün olabilir. Kaynaklar ne kadar arttırılırsa arttırılsın, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadıkça, israfın önlenmesi mümkün olmayacak ve belediyeler hep daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Belediyelerin kaynaklarını verimli bir şekilde kullanmasını sağlamak için, onların şirketleşme yoluyla hizmet sunması ve yatırım harcamalarına ağırlık vermesi teşvik edilmelidir. Belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yerine getirmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik faaliyetlerini şirketler yoluyla yürütmektedirler. Ayrıca, mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar, merkezi idarenin denetiminden kurtulma düşünceleri belediyeleri şirketleşmeye yönelten nedenler arasında yer alır.

Belediyeler halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayan birimler olduğu için belediyelere her türlü görev ve yetkiler kanunla yüklenmiştir. Bu iş yapılırken belediyelerin mali yapıları da göz ardı edilmemelidir. Zira mali bakımdan zayıf olan belediyelerin halka hızlı ve kaliteli hizmet sunmasını beklemek doğru değildir. Belediyelerin daha hızlı, kaliteli ve yerel halkın ihtiyaçlarına en uygun hizmetleri verebilmesi için mali bakımdan kuvvetli bir yapıya sahip olmasının sağlanması gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akçakaya, Murat (2003), ‘Fransa’da yerel yönetimler ve halkın karar alma sürecine katılımı’, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 153 – 174
- Akdoğan, Abdurrahman (2008), **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 8. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alp, Seyfi (12.12.2009), ‘Almanya’da Belediyelerin Park Cezası Gelirleri’, **Zaman Gazetesi**, 6
- Arıkboğa, Erbay (2008), ‘Yerel Yönetimler ve Organları’, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı içinde (157-205), Ankara: Nobel Yayınevi.
- Arıkboğa, Ülkü (2008), **Yerel Yönetim Gelir Kaynakları**, Ankara.
- Ayhan, Ufuk (2000), ‘Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler’, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 70, 105 – 109.
- Aykaç, Burhan (1999), ‘Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları’, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, 1-14
- Bennet, Robert and Krebs, Gunter (1992), **Local Government Finance in Germany**, London: London School of Economics.
- Bulutoğlu, Kenan (2004), **Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları**, İstanbul: Batı Türkeli Yayınevi.
- Bülbül, Duran (2001), ‘Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması, A.B.D. Uygulaması’, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2(2), 65- 72.
- Bülbül, Duran (2006), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1. Baskı, Ankara: Gazi Yayınevi.
- Caulfield, Janice (2000), **Local Government Finance in OECD Countries**
http://www.cgc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0015/4650/Dr_Janice_Caulfield-LG_Finance_in_OECD_Countries.pdf (10.04.2010).

- Council of Europe (2000), "Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits Set at European Level on National Public Debt", **Local and Regional Authorities in Europe**, No:71, Strasbourg.
- Çetinkaya, Özhan ve Demişbaş, Tolga (2004), "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**,
- Dayar, Hatice, "Türkiye'de Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", (t.y.), <http://sbe.dpu.edu.tr/7/297.pdf>, (15.03.2010)
- Devlet Planlama Teşkilatı (1993), **Belediyelerin Mali Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Ankara: DPT Yayınları
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yayınları
- Emil, Ferhat ve Yılmaz, Hakan (2004), Avrupa Birliği Türkiye Arasında Yerel Yönetimlerin Finansman ve Yönetim Uyumlaştırılması, http://www.debud.org/Html/dergi/33/h_tuleykan6.pdf (01.12.2009)
- Erarlan, Taner (2009), "2009/4 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin Belediyeler Açısından Önemi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, 14(6), 9-18
- Falay, Nihat (1997), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısına İlişkin Eğilimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5(2), 3-13
- Fidan, Ahmet (2004), Yerel Yönetimlerde Finans Yönetimi, **Mevzuat Dergisi**, 7 (73), 23-29
- Görmez, Kemal (1989), **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, 1. Baskı, Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayın.
- Gülbay, Tabip (t.y.), "Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Öz Gelirlerini Arttırma Sorunu", **Mevzuat Dergisi**, <http://www.demud.org.tr/tgulbay.pdf> (10.02.2010)
- Güler, Birgül Ayman (1997), "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6(2), 18-22.

- Güner, Ayşe (2005), “ Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılandırma**, Pamukkale.
- Harloff, Martin (1987), **The Structure of Local Government in The European Community**, Netherland.
- IULA EMME ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (1993), “Yerel Yönetim Yapıları”, **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi:4**, İstanbul.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (10.12.2009)http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2009), **2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- İnaç, Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah (2006), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, 4(16), 122-125.
- Kahıyan, Şaban (2008), **Ticaret Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi
- Keleş, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 1. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, Ruşen (2006), **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Konferans Raporu**, Ankara: Konrad-Adenauer-Stiftung Yayın
- Keller, Arno (2005), **Belediyelerin Yerel Gelişimdeki Rolü; Almanya Örneği**, (10.11.2009)
<http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/documents/ArnoKeller.pdf>
- Kerimoğlu, Baki (2005), “Türkiye’de Mevcut Siyasi ve Mali Sistem İçinde Yerel Yönetimler: Yerelleşme ve Özerklik Açısından Değerlendirme”, **Mali Kılavuz**, Sayı 27, 13-32
- Kızılot, Şükrü (2010), **2010 Vergi Rehberi**, 1.Baskı, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Kurtuluş, Barış (2006), **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Ankara: DPT Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil (2001), **Mahalli İdareler**, 7.Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.

Oktay, Tarkan (2008), “Belediyelerin Tarihsel Gelişimi”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı içinde (119-157), Ankara: Nobel Yayınevi.

Ortaylı, İlber (1974), **Tanzimat Sonrası Mahalli İdareler**, 1. Baskı, Ankara: Todaie Yayınevi.

Pehlivan, Osman (2008), **Kamu Maliyesi**, Trabzon: Derya Kitapevi.

Pehlivan, Osman (2009), **Vergi Hukuku**, Trabzon: Derya Kitapevi.

Şener, Mustafa (1996), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şenyüz, Doğan ve diğerleri (2009), **Türk Vergi Sistemi Dersleri**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü,

http://www.muhasabat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay?birimDizini=Belediyeler&_afrLoop=8290299024777354&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=k2l2x736b_358 (05.05.2010)

Tavşancı, Aykut (2004), “Türkiye’de Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 4 (1), 1-9

Tavşancı, Aykut (2004), **1982 Anayasası’nda Merkezi ve Yerel İdarelerin Vergilendirme Yetkilerinin Kullanılması, Sınırları ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’nin Vergilendirme Yetkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tez, İbrahim (1993), **21. Yüzyıla Girerken Belediyelerimizin (Sorunlar – Çözümler)**, 1. Baskı, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği

Toprak, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.

Torlak, Ömer (1999), **Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Tortop, Nuri ve diğerleri (2008), **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.

Tüğen, Kamil (2003), **Devlet Bütçesi**, 3. Baskı, İzmir: Bassaray Matbaası.

Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=34&ust_id=10
(05.05.2010)

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2007), **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Ankara: Seçkin
Yayınevi.

Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye
ve OECD ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal
Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 12 (21), 259 – 287

Ulusoy, Ahmet ve Vural, Tark (2001), “Japonya’da Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetim ve
Denetim**, Trabzon, 5-6

URL, “Local Government in the United States”, (t.y.),
www.wikipedia.org/wiki/local_government_in_the_United_States (02.03.2010)

URL, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, (t.y.),
www.belediyeler.net/haber_detay.asp?ID=383&baslik_id=95 (12.03.2010)

Uzun, Halil İbrahim (1982), **Belediye Gelirler Kanunu Yorum ve Açıklamalar**, İzmir.

Varcan, Nezih (2003), “Yerel Yönetimler”, Nezih Varcan ve Tufan Çakır (Ed.), **Kamu
Maliyesi**, 1. Baskı içinde (257-280), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Varcan, Nezih ve Taraktaş, Abdurrahman (2009), **Yerel Yönetimler Mevzuatı**, 1. Baskı,
Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Watt, Peter (2004), “**Financing Local Government**” (05.02.2010)
<http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a714004207&db=all>

Yalçındağ, Selçuk (1992), **F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara:
TODAİE.

Yazar, İsa (27.04.2010), “Borçlu Belediyeler, SGK’ dan Para Kaçırmanın Yolunu Buldu”,
Zaman Gazetesi,

Yeter, Enis (1993), **Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri, Toplantıda yapılan
konuşma**, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı.

- Yeter, Enis (1994), **Mahalli İdarelere İlişkin Fonlar ve Bakanlık Yardımları**, Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Yüksel, Fatih (2004), “Türk Belediyeciliğinin Mali Sorunları ve Öneriler”, **Mevzuat Dergisi**, 13 (73), 1-8
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930), **T. C. Resmi Gazete**, 1471, 14 Nisan 1930.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981), **T. C. Resmi Gazete**, 17354, 29 Mayıs 1981.
- 2559 Sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (1934), **T. C. Resmi Gazete**, 2751, 14 Temmuz 1934.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun (1984), **T. C. Resmi Gazete**, 18285, 18 Ocak 1984.
- 3239 Sayılı Belediye Kanunu, **T. C. Resmi Gazete**, 19014, 24 Aralık 1985
- 5215 Sayılı Belediye Kanunu.(2004), Yayımlanmamış Kanun, 09 Temmuz 2004
- 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1948), **T. C. Resmi Gazete**, 11462, 01 Temmuz 1948.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25874, 13 Temmuz 2005
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun(2008), **T. C. Resmi Gazete**, 26824, 22 Mart 2008.
- 5779 Sayılı Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun (2008), **T. C. Resmi Gazete**, 26937, 15 Temmuz 2008
- 6802 Sayılı Gider Vergisi Kanunu (1956), **T. C. Resmi Gazete**, 9362, 23 Temmuz 1956.

ÖZGEÇMİŞ

Özgür Mustafa ÖMÜR, 09 Kasım 1983 tarihinde İstanbul'da doğdu. İlköğrenimi ve liseyi Ankara Mustafa Kemal Lisesi'nde tamamladıktan sonra, 2001 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Bölümünde lisans eğitimine başlayıp Şubat 2006 tarihinde mezun olmuştur.

Ekim 2006 tarihinde Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye anabilim dalında Tezli Yüksek Lisans eğitimine başlamıştır. 09 Kasım 2008 tarihinde Giresun Üniversitesi Alucra Turan Bulutçu Meslek Yüksekokulunda Öğretim Görevlisi olarak göreve başlamıştır. 2008 – 2009 ve 2009 – 2010 eğitim dönemlerinde İktisadi İdari Bilimler Bölümünde Bölüm Başkanı olarak görevine devam etmektedir.