

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARINA BAKIŞ

Yrd.DoçDr.Ramazan Armağan *, Yrd.Doç.Dr.Mehmet AKTEL **

Özet

20. yüzyılın son çeyreğinde etkisini yoğun biçimde gösteren küreselleşme süreci, her alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de kendisini hissettirmiştir. Özellikle 1980'li yıllarla birlikte merkezi yönetim anlayışı tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de sorgulanmaya başlamış ve bu konuda yeni anlayışlar gündeme gelmiştir. Günümüz kamu yönetimindeki yeni gelişmeler; yetki kullanımında her şeyin merkezi yönetim kontrolünde yukarıdan aşağıya bir yetki devredilmesi yerine, "yerellik ilkesi" ağırlıklı bir sistemi ön plana çıkarmıştır.

Çalışmanın içeriğinde, yerel yönetim birimleri arasında günlük yaşamda halk ile en çok karşı karşıya olan belediye yönetimlerinin merkezi yönetim ile mali ilişkileri ele alınmakta ve mali kaynak sorunlarının çözüm yollarının yeni yerel yönetimler reformu yasa tasarısı kapsamında bir durum değerlendirmesi yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler (Local Governments), Belediyeler (Municipalities), Küreselleşme (Globalization), Mali İlişkiler (Fiscal Relations), Yerellik (Local Autonomy)

The Financial Problems Of The Municipalities During The Process Of Globalization

Abstract

The forces of Globalization seem to influence public administration as it has been having impact on every aspect of our lives in the last quarter of the 20 th century. Since the 1980's the role of central governments has experienced important changes not only in the world but also in Turkey. The rule of Local autonomy seem to have become dominant as opposed to the rule of central government.

This study analyzes financial relations between local administrations and central government. It also tries to develop solutions to the financial problems of local governments and examines what the new public finance reform offer, for municipalities.

* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi , rarmagan@iibf.sdu.edu.tr

** Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, maktel@iibf.sdu.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde hızla artan nüfus, göç olgusu, yönetsel yolsuzluklar, gelir dağılımı eşitsizlikleri, kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma sorunları, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı ve teknolojik gelişmeler, ulus-üstü örgütlenmelerin etkinlik alanlarını genişletmeleri, çevre sorunlarının yaygınlaşması, bir türlü kapatılmayan bütçe açıkları gibi yeni koşullar, kamusal politikalarda ve kamu yönetiminde değişimi kaçınılmaz kılmaktadır¹.

1980'li yıllarla birlikte devletin yeniden yapılandırılması anlayışı, kamu yönetim paradigmasında önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmuş, geleneksel kamu yönetimi, teorik ve pratik açıdan değer kaybederken, onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Özellikle küreselleşme sürecinin de büyük etkisiyle, 1980 öncesinin merkezîyetçi yönetim anlayışının tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de sorgulanmaya başladığını ve yeni arayışların gündeme geldiğini görmekteyiz.

Bilindiği gibi, geleneksel kamu yönetimi anlayışı yetki kullanımında her şeyin merkezi yönetim kontrolünde yukarıdan aşağıya bir yetki devrini ön görmektedir. Modern kamu yönetim anlayışı ise; “yerellik ilkesi” ile sistemin işleyişini tersine döndürerek, yetkinin gerçek sahibini alt-yerel birimler olduğunu kabul etmektedir. Bu görüş farklılıkları nedeniyle, kamu hizmetlerinin sunumunda yönetimler arası görev ve yetki paylaşımı ve sıralamanın değiştirilmesi gerekmiştir². Böylece, merkezi yönetimin sahip olduğu bir kısım yetki, kaynak, görev ve işlevlerin öncelikle yerel yönetim ve taşra kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve sivil topluma aktararak yetkilerin geniş düzeyde paylaşımı yönünde çalışmalar hız kazanmıştır³.

Bu çalışmanın temel inceleme alanı, belediyelerin finansal yapılanmaları ve bu yapılanmada gözlenen değişim üzerinde olup, ülkemizde merkezi-yerel yönetimler arası mali ilişkiler ele alınmakta, belediyelerin mali sorunları ve çözüm yolları konusunda son dönemde gündemde olan yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarısında nelerin öngörüldüğü incelenmeye çalışılmaktadır.

1- Kamu Hizmeti Sunumunda Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü

Sosyal varlık olan insanlar, yaşam biçimi yönünden geçmişten günümüze oba, aşiret, komün, il, bölge, eyalet, devlet vb. doğal, idari, hukuki, siyasi bir organizasyon veya prosedüre bağlı oluşumlar içinde toplu yaşam sürdürmektedirler⁴. En büyük siyasi topluluk olan devlet hangi

¹ TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, <http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu-denetim-metin-teblig1.php>, 11.03.2002

² Ruşen KELEŞ, “Hizmette Halka Yakınlık(Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.4, Sayı:1, Ocak-1995,ss.3-14

³ Ewan FERLIE ve Diğerleri, *The New Public Management In Action*, Oxford University Press, Oxford, 1997, s.15

⁴ Halil NADAROĞLU; *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, V.Baskı, İstanbul, 1994, s.10.

toplumsal düzeni benimsemiş olursa olsun, yönetim yapısının bütününi merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere iki idari altyapı oluşturmaktadır. Ancak, geçmişte ve günümüzde “devlet” denildiğinde merkezi yönetim akla geldiği için, halkın günlük yaşamında oldukça önemli görevleri yeri olan yerel yönetimler çoğunlukla geri planda kalmış ve gelişimi engellenmiştir⁵. Merkezi-yerel yönetimlerin yapılanması ve faaliyet alanları toplumların tarihi, sosyal, kültürel, siyasi ve iktisadi alandaki gelişmelere göre değişmekle birlikte, demokrasi geleneğine hakim ülkelerin yerel yönetimleri diğerlerine oranla yönetimde daha etkin bir konuma sahiptirler⁶.

Etki alanı bakımından günümüzde bireyden ulusa veya uluslar üstü bir düzeye ulaşan kamu hizmeti anlayışı, mevcut ihtiyaçların karşılanması yanında çağdaş ve gelecekteki ihtiyaçları da öngören bir yapıya bürünmüştür. Bu değişim; hizmet sunumlarının hazırlanması, programlanması, uygulanmasından sorumlu olan kurum ve kuruluşlarda hizmetleri gerektiği anda ve yerde tüm topluma yatay ve düşey hareketliliği kolaylaştırıcı, kendi kendine yönetim erkini geliştirici, katılım ve üretkenliği artırıcı önlemleri almak, kıt kaynakları etkin ve verimli kullanmak, uygulamaları denetlemek açısından yönetimler arası hizmet paylaşımı zorunlu kılmaktadır⁷.

Devletin ekonomik ve sosyal alandaki rolünün değişimi, beraberinde devlet yapısı ve fonksiyonlarını büyütülmüştür. Devlet fonksiyonlarındaki artış öncelikle yürütme organının kamu yönetimindeki örgüt yapısını etkileyerek kendi içinde karmaşık ve teknik bir nitelik kazandırmıştır. Yönetim yapısının düzenlenmesi sürecinde siyasi ve idari karar alınırken ekonomik, sosyal, mali ve hukuki temelli teknik bilgilerden yararlanmaya ağırlık verilmiştir.

Özellikle, Sanayi Devrimi izleyen yıllardan itibaren yaşanan hızlı teknolojik değişimler ve I. Dünya savaşı sonrası gelişmelerin etkisiyle, pek çok ülkede merkezi yönetim ağırlıklı bir dönem yaşanmış olmasına rağmen, 1970’li yıllardan itibaren yerinden yönetimleştirme (desantralizasyon) kavramına önem verilmeye başlanmıştır. Günümüz yönetim anlayışında ise; merkezi yönetimlerin makro düzeyde siyasi kararlar almasına, yerel yönetimlerin de yerel nitelikli hizmetleri etkili biçimde üretmeleri için gerekli yetki ve kaynaklara kavuşturulmasına yönelik bir paylaşım ön plandadır. Ayrıca, devletin gücünde meydana gelebilecek azalmalardan kaynaklanan boşlukların da sivil toplum kuruluşlarınca doldurulabileceği görüşü ağırlık kazanmıştır⁸.

2- Yönetimler Arası Mali İlişkiler- Nedenleri- Ölçütleri

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali ilişkilerin temelini gelir, gider ve görevlerin paylaşılması sorunu oluşturmaktadır.

⁵ Ali ÇELİK; Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yay. No: 09.7777.1226.000.DK.04.156. İzmir, 1996, s.1.

⁶ Zerrin Toprak KARAMAN; Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay. ISBN 975-441-132-8, İzmir, 1998, s.1.

⁷ DPT; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7 BYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., No:2364, ÖİK.431, Ankara, 1996, s.36-37.

⁸ Bilal ERYILMAZ; Kamu Yönetimi, 3.Baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.47-49.

Yönetimler arası kamu hizmetleri ve kamu gelirleri dağılımı, literatürde “mali tevzin” veya “mali denkleştirme” olarak adlandırılmaktadır. Mali denkleştirmenin iki unsuru bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi; hizmetlerin bölüşülmesidir. Burada asıl olan, hizmet veya görev paylaşımında nesnel ve kesin ölçütlerin bulunması, hizmeti kimin yapacağına belirli kurallara bağlanmasıdır. Böylece olası aksamalar ve yetki uyuşmazlıklarının giderilmesi ve hizmet tekrarlarının önüne geçilerek kaynak israfı önlenmesine çalışılmaktadır. Hizmet ve görev bölüşümü, üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında iki kademeli, federal devletlerde yerel yönetimler, eyalet ve federal devletten oluşan üç kademeli bir yapı içinde çözümlenmektedir.

İkinci unsur ise; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelirlerin bölüşülmesidir. Bu konuda da yine nesnel ve kesin ölçütlerden yararlanılmaktadır. Ancak, üniter ve federal devletlerde gelir paylaşımı etkileri birbirinden farklıdır. Üniter devletin vergi mükellefleri hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce vergilendirilirken, federal devlet vatandaşları yerel yönetimler, eyalet ve federal devlet olmak üzere üç kuruluşa da vergi vermek durumundadırlar.

Yönetimler arasında hizmet, görev ve gelir bölüşümünün de nesnel ölçütler kullanılması, yerel yönetimler veya merkezi yönetimin keyfi uygulamalarının önlenmesini sağlamaktadır. Böylece, ülke genelindeki değişik bölgelere eşit hizmet götürülmesine çalışılarak bölgeler arasında eşitsizlikler giderilebilmektedir⁹.

2. 1. Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Nedenleri

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileyen nedenler ekonomik, sosyal ve siyasi yönlü ilişkilerden oluşmaktadır. Bu ilişkilerin başlıca nedenleri şunlardır:

- Yönetimler arasında görev ve sorumlulukların açık şekilde belirtilerek, birden fazla kurum tarafından bir hizmetin ya hiç yapılmaması veya eksik yapılmasına veya gereğinden fazla sunulması gibi kamu düzeninin bozucu durumları engellemek, yetki çatışması ve yönetsel bir karmaşayı önlemek “kamu düzenininin sağlanması” gereğinden kaynaklanmaktadır.

- Sınırsız ihtiyaçlar ve kıt kaynak ilişkisi yönünden, kamu kaynaklarında savurganlıkları önlemek, hizmet maliyetlerini düşürmek, mali yükün gerçek sahibi olan halkın daha ağır vergi yükü ile veya daha yüksek bir fiyatla hizmetten yararlanma zorunda bırakılmamak için “kaynakların etkin ve verimli kullanılması” gerekmektedir.

- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler sundukları hizmetlerin finansmanı için milli gelirden yararlanmaktadırlar. Ülkemiz açısından, üniter devlet yapısı içinde ağır bir vesayet denetimi altında olan yerel yönetimlerin vergi koymak veya merkezi yönetimin izin vermediği durumlarda kendileri

⁹ Nuri TORTOP; Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE Yayınları, Yay. No. 263, Takav Matbaası, Ankara, 1996, s.28-31.

gelir kaynağı yaratamamaktadırlar. Bu nedenle, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin “aynı kaynaktan gelir elde etmek zorunluluğu” kaynak paylaşımında yönetimler arasında yasal kurallara bağlanmasını gerektirmektedir.

- Üniter devlet yapısına sahip yönetim sistemimiz içinde merkezi yönetimin tartışılmaz bir üstünlüğü bulunmakla birlikte, merkezi yönetimin üstünlüğü anayasal ve yasal bir takım düzenlemelerle sınırlandırılarak “yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında korunması” için bir zorunluluk olarak görülmüştür. Böylece yerel yönetimlerin görev, yetki ve yükümlülükleri ile mali kaynaklardan yararlanmaları kanunlarla belirlenerek, merkezi yönetimin olası keyfi tasarruflarının önüne geçilmek istenmektedir¹⁰.

- “Demokratikleşme ve siyasi yaşama katkı sağlanması” bakımından yerel yöneticiler, kendi yörelerinin sorunlarını ve ihtiyaçlarını merkezi politikacılara göre daha iyi değerlendirebilme ve isabetli karar verebilme avantajına sahiptirler. Demokrasinin beşiği sayılan yerel yönetimlerde gelişen demokrasi geleneği, merkezdeki siyasi hayatın olgunlaşmasına ve istikrarına katkıda bulunacaktır. İdari ve mali yönden kamusal yetki ve sorumluluğun halka en yakın olan makamlarla paylaşımı, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artırıcı bir etki meydana getirebileceği beklenmektedir¹¹.

2.2. Yönetimler Arası İlişkileri Belirleyen Ölçütler

Yönetimler arası ilişkileri belirleyen birinci ölçüt “ekonomik ölçüt”tür. Her devletin ekonomik alandaki amacı, toplumun refah düzeyini yükseltmektir. Kamusal ve yarı kamusal hizmetlere yönelik talep, sınırlı kaynak ve kamu üretici birimleri tarafından karşılanırken, hizmet ve kaynak paylaşımında sorunların çözümü için ekonomi biliminden yararlanılmaktadır. Ekonomik ölçütlerin kullanımı ile hizmet arzının etkin olarak hangi kurumca yerine getirileceği, ekonomik refahın nasıl yükseltileceği, kıt kaynakların optimum kullanımı, halka en uygun zamanda ve en az maliyetle hangi kurumun hizmet sağlayabileceği belirlenmeye çalışılmaktadır¹². Merkezi ve yerel yönetimlerin ne şekilde hizmet üreteceğinin tespitinde, “hizmetin faydasının yayıldığı alan” ve “dışsallıklar” gibi faktörler göz önünde tutulmaktadır. Özellikle, “hizmet faydasının yayıldığı alan” kaynak kullanımında etkinlik tespitinde mal ve hizmetlerin bölünebilme ve topluma arzda etkinliği yönünden incelenmektedir. Ülke geneline faydalı bölünemez nitelikli tam kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetime, yarı kamusal ve özel mal hizmetlerin de yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir¹³. Dışsallık etkisi bakımından yönetimler arası hizmet dağılımında bölünmez faydanın yaygınlık derecesi ile faydanın bölünmezlik derecesini dikkate

¹⁰ ÇELİK; a.g.e., s.17-21.

¹¹ Bilal ERYILMAZ; “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 4, S. 2, TODAİE Yayını, Mart 1995, s.91-92.

¹² TORTOP; a.g.e., s.27.

¹³ TORTOP; a.g.e. s.28.

olarak, yönetimler arası görev dağılımında optimalliğe ulaşma hedeflenmektedir. Hizmetin dışsallığı genişledikçe bu hizmet yerel olmaktan çıkarak merkezi hale dönüşme eğilimine girebilmektedir.¹⁴ Ayrıca bu ölçüt içinde hizmetlerin etkin biçimde sunulabilmesi için ihtiyaçların tespiti, karar alma ve uygulama aşamalarında bürokratik ve idari aksamaların azaltılarak kaynak, zaman ve mali açıdan savurganlıkların önlenmesi yolları araştırılmaktadır.

İkinci ölçüt ise; “geleneksel ve deneysel ölçütler”dir. Devletlerin örgütlenme yapıları ve yönetimler arası ilişkiler geleneksel, tarihi, siyasi, sosyal ve toplumdaki değer yargıları nedeniyle farklılık göstermektedir. Geleneksel yapı bakımından literatürde değişmeyen milli savunma, dış ilişkiler, yargı, yasama gibi hizmet gruplarının yönetimler arası paylaşımında, gelenekler etkisini sürdürmektedir. Özellikle, demokrasi geleneği güçlü toplumlarda yönetimler arası geleneksel hizmet ve görevlerde yer değişimine rastlanırken, gelişmekte olan veya demokratik yerel yönetim geleneğinin henüz olgunlaşmadığı ülkelerde yönetsel, siyasi ve ekonomik, açıdan geleneksel yapı korunmaktadır¹⁵. Geleneksel açıdan genellikle tam kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetime, bölgesel ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimlere devri benimsenmekle birlikte, zaman içinde nitelikleri gereği bazı hizmetlerin merkezileştiği, bazılarının da yerelleştiği veya yerel yönetimler ile işbirliği içinde sunum da söz konusudur¹⁶.

Son olarak “mali merkeziyetçilik ölçütü” sayılabilir. Ülkemizde Tanzimat dönemi reformlarıyla kurulan “bürokratik yönetim geleneği” ana özellikleri ekseninde Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür. Başta maliye örgütü olmak üzere, eğitim , yargı ve orduda yoğun bir reform süreci yaşanmış ve merkeziyetçi bürokrasi, hukuk devleti, yerel yönetim gibi modern kavram ve kurumlar Türk idare sistemine girmiştir. Türkiye’de merkezi idare ve yerel idareler arasında, yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki bölüşümü yapılmamıştır¹⁷.

Anayasal bir kavram olan “idari vesayet yetkisi” ile yerel yönetimlerin karar, eylem, işlem, organ ve görevleri ile bu görevlere uygun mali kaynakla donatılması konusunda merkezi yönetimin yetkisini kullanacak kişi, organ ve makamlar belirtilmektedir¹⁸. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde; “yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetler için görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmalıdır” hükmü konulmasına rağmen. bu kaynakların nereden sağlanacağına ilişkin açıklayıcı ve yönlendirici bir hüküm yer almamıştır. Elde bulunan bu tek hükümden; yerel yönetimlere gelir kaynağı sağlanması ve bu kaynakların da yerel yönetimlerin yapacakları hizmet harcamalarına yetecek düzeyde olması gerektiği

¹⁴ Metin MERİÇ- Mustafa SAKAL; Mahalli İdareler ve Finansmanı, **Anadolu Matbaası, I. Baskı, İzmir, 2001, s.101-105.**

¹⁵ ÇELİK; a.g.e., s.23-24.

¹⁶ Fazıl TEKİN; Mahalli İdareler Ekonomisi, **Anadolu Üniversitesi A.Ö.F. Yay. Yay. No: 417, Ekim 1994, s.5.**

¹⁷ İber ORTAYLI; İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, **Hil Yayınları, İstanbul, 1987, s.113.**

¹⁸ M. Talat ŞİMDİ, Belediye Nedir? Ne İş Yapar? İzmir Büyükşehir Belediyesi, Stratejik Plan ve Uygulamaları, **İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayınları, İzmir, 1994, s.20-21.**

anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin başka bir anayasal güvence de idari ve mali alandaki özerklidir¹⁹. Ancak, ülkemizde yönetimler arası ilişkilerde idari vesayetin anayasal amacını aşan bir boyutta olduğu görüşü ağırlıktadır. Bu etkilenme sonucu, yerel yönetimler çok sayıda asli görevlerini merkezi yönetimin gölgesinde kalarak veya kendisinden beklenen ölçü ve düzeyde etkinlikle sunmakta zorlanmaktadır²⁰. Ayrıca, günümüzde yaşanan hızlı ve sağlıksız kentleşme sonucu yapılması gereken harcamaların artışı, yerel yönetimleri hizmet finansmanında çözümsüzlüğe sürüklemiştir. İdari, siyasi ve mali gücü elinde tutan merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmada isteksiz davranması nedeniyle sorun merkezi yönetimin çözümüne kalmaktadır²¹. Ancak günümüzde bilimsel, teknolojik, küreselleşme, demokratik kurumların yerleşmesi ve işletilmesine yönelik düşüncelerdeki gelişmeler yönetim hiyerarşisi içinde yerel yönetimlere yetki devredilmesi ya da özerkleştirilmesi çalışmalarına ağırlık kazandırmıştır²². Bu değişim dinamiklerinden yararlanılması yönetimler arası ilişkilerin temelini etkinlik ve katılım ilkelerine uygun hale getirilmesi, kamu kaynakları ile hizmetleri arasında optimal düzeye ulaşılmasını ve yönetimde geleneksel yapının dışında daha esnek bir yapıyı zorunlu hale getirmektedir²³.

3- Belediye Yasaları ve Bütçe

Parlamente demokrasilerde millet meclisi, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleyen en üst devlet organıdır. Halk adına hareket eden meclis onayı olmaksızın, ne kamu hizmeti yapılabilir ne de kamu geliri toplanabilmektedir²⁴. Devletin tüm idari-mali faaliyeti geniş anlamda bütçe ile hukuki normlara bağlanarak, kamu yönetiminde tüm faaliyetlerin yasal biçimde yürütülmesi ve bütçe dışı veya bütçeye aykırı tüm idari işlemlerin önlenmesi sağlanmaktadır. Yasama organının çıkardığı “Bütçe Kanunu”, yürütme organlarını belirli bir süre içinde harcama yapmak, gelir toplamak vb. işlemler için yetkilendirmektedir²⁵.

Yerel yönetim birimlerinden belediyelere, başta 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanun

¹⁹ Mehmet TOSUNER; “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetimi”, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yay. No; 6, 1995, İzmir, s.59-60.

²⁰ Fethi AYTAÇ; Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyecilik Derneği Yay., Ankara, 1994, s.13-14.

²¹ Cüneyt BİNATLI; Mahalli İdare Gelirleri, Anadolu Üniversitesi A.Ö.F. Yay. Yay. No: 416, 1994, s.7-8.

²² DPT; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994, s.35.

²³ Burhan AYKAC; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, C. 1, S.1, Ankara, 1999, s.7.

²⁴ Ömer Faruk BATIREL; Kamu Bütçesi, M. Ü. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını No: 444-677, 6. Baskı, İstanbul, 1990, s.2.

²⁵ Engin ATAÇ; Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 949, A.Ö.F. Yay. No: 519, Ünite: 8, Eskişehir, 1996, s.101.

olmak üzere, pek çok kanunla çeşitli görevler verilmiştir. Belediye bütçesi esas ve usulleri ile gelir ve giderlerin muhasebe kayıtlarına ilişkin Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ile Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği düzenlenmiştir. Tüzüğün 4. maddesi ile yönetmeliğin 5. maddesinde belediyelerin, biri gider diğeri gelir bütçesi olarak iki bölümden oluşan bir program bütçeye sahip oldukları ifade edilmiştir²⁶.

3.1- Belediye Bütçelerinin Yapısı

Ülkemizde batılı anlamda ilk yerel yönetim, 1854 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulması ile gerçekleşmiştir. Yine, I. Meşrutiyet'in ilk çıkardığı yasalardan biri olan 1877 tarihli "Vilayet Belediye Kanunu"u ile şehirlerde ve kasabalarda belediyelerin kuruluşu bir düzenlemeye bağlanmış ve İstanbul dışında da belediyelerin kurulması sağlanmıştır²⁷.

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belediyeler; "beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikli ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları belde halkı tarafından seçilen tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7469 sayılı kanunla değişik 7. maddesi ile belediyelerin kurulmasında; ya nüfusun 2.000'den fazla olması veya nüfusa bakılmaksızın il ve ilçe merkezi olma şartı getirilmiştir. Cumhuriyet dönemi öncesi 389 olan belediye sayısı, Cumhuriyet'in ilk yıllarında 421 iken 2000'lerde 3228'e ulaşmıştır²⁸.

Özellikle nüfus bakımından küçük ölçekli belde ve ilçe belediyelerinin sayıca çok olması yönetimde etkinlik, yeterli mali kaynak sağlanması ve dağıtılmasında önemli bir engel durumundadır. Ayrıca, ek kaynak yaratma olanaklarının kısıtlılığı, yerel vergi koyma yetkilerinin olmaması, bütçe yönetiminde mülki makamların vesayet yetkilerini belediye bütçelerine müdahale şeklinde kullanma eğilimi gibi olumsuzluklar, belediyelerin görev ve hizmet sunumunda kısıtlı biçimde davranmalarına neden olmaktadır²⁹.

Belediyelerin gelir kaynakları sınırlamasına göre sundukları hizmetler; zorunlu ve isteğe bağlı hizmetlerden oluşmaktadır. Ancak, belediyeler isteğe bağlı görevlerden belde halkının sağlık, çevre, refah ve eğitim ihtiyaçları gibi hizmetleri bütçe olanaklarına bağlı olarak sunum açısından kendilerini zorunlu hissetmektedirler³⁰.

Belediyelerin bütçeyle ilgili başlıca hak, yetki ve imtiyazları;

- Beldenin ortak ve medeni ihtiyaçları için girişim ve tasarrufta bulunmak,

²⁶ Abdurrahman ACAR; " Belediye Bütçelerinden Ayrılması Gereken Kanuni Paylar", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayınları, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 51.

²⁷ Orhan PİRLER- Ahmet BAŞSOY- Erol Zihni GÜRİSOY; İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1997, s. 21.

²⁸ Süreyya SAKINÇ; Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaacılık, Manisa, 2001, s.220.

²⁹ DPT; Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.19- 20.

³⁰ Süreyya SAKINÇ; Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaacılık, Manisa, 2001, s.223.

- Özel kanunlara göre belediye gelirlerini toplamak ve kayıtlarını tutmak,
- Belediye hizmetlerinin yapılması için, tüzel kişi olarak belediye içinde veya dışında taşınır ve taşınmaz malları kullanmak, kiraya vermek, borç alıp vermek, bağış kabul etmek gibi mali yönetimde bulunmak,
- Belediye tarafından alınıp verilecek taşınır veya taşınmaz malvarlığının alım-satımı, değişimi, imar ve ihalesi ile kayıtlarının tutulması işlemlerini yapmak,
- İstimlak bedellerini ödemek,
- En çok 20 yılda itfa etmek şartıyla tahvil çıkarmak,
- Belediyenin faaliyetlerini gösteren bir belge konumundaki bütçeyi hazırlamak, görüşmek, kabul etmek, uygulamak ve denetime hazır hale getirmektir.

Tüm bu işlemlerin gerçekleştirilmesi görev ve yetkisi belediye meclisi, belediye encümeni, hesap işleri müdürü ve en büyük amir sıfatıyla da belediye başkanına aittir³¹.

Yerel yönetim sisteminde önemli bir gelişme “Büyükşehir” kavramıdır. 1984 yılında 3030 sayılı kanunun kabulü ile büyük kentlerde o kentin adıyla bir “Büyükşehir Belediyesi”, büyük kent dahilindeki ilçelerde de ilçelerin adını taşıyan “İlçe Belediyeleri” kurulması kararı alınmıştır (md. 4/1). Merkez ilçeler, bu kanun uygulaması açısından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin büyük kent belediyesi içinde kalan kısmında “Merkez İlçe Belediyesi” adı ile belediye teşkilatı kurulmuştur (md. 4/2). Büyükşehir belediyeleri kurulması aynı zamanda büyükşehir belediyeleri ile bağlı belediyeler arasında yeni bütçe ilişkilerinin oluşmasına neden olmuştur³².

8.BYKP’da şehirleşme hızının yıllık ortalama %4,75’lik bir artışla, 2005 yılında toplam nüfusun %78’inin kentsel alanda yaşayacağı tahmin edilmektedir. Hızlı kentleşme ve sosyal değişim sürecinde kültürel yozlaşma ve değer yargılarında aşınmayı önlemek ve kentli nüfusun hayat standardının yükseltilmesi gibi nedenlerle, belediye bütçelerinde mali yüklerinin daha da artacağı anlamına gelmektedir³³.

3.2- Belediye Gelirleri

Bütün kamu kuruluşlarında olduğu gibi yerel yönetimlerin de görevlerini ifa edebilmeleri, ancak yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalarına bağlıdır. 1982 Anayasası 127. maddesinde; “yerel yönetimlerin mali işlerinin kanunla düzenleneceği ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı

³¹ DPT; VIII.BYKP “ Yerel Yönetimler”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Yay. No: 2538- ÖİK: 554, Ankara, 2001, s.19.

³² Sabri YAŞAYAN ; “Büyük Şehirler”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Y.50, S. 580, 1994, s.73.

³³ DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s.170.

sağlanacağı” belirtilmiştir. Değişik kanunlarla belirlenen belediye gelirleri; öz gelirler, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları ve fonlardan yapılan aktarmalar ile borçlanmalar, cezalar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Çalışmanın kapsamı daraltmak açısından sadece 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş belediyeler ele alınmıştır. 3030 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehir Belediye Gelirleri sadece maddeler halinde sayılmıştır. Bunlar; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, özel yardımlar ve fonlardan oluşmaktadır.

3.2.1- 1580 Sayılı Belediye Kanunu’na Göre Belediye Gelirleri

- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Sayılan Özgelirler; vergi, harç ve katılma payı adı altında yöre halkından tahsil ettiği gelirden oluşmaktadır. Öz gelir kaynaklarının varlığı yerel yönetimlerde yönetim özerkliğinin güvence altına alınması, gelir sağlama, yerel kaynakların çeşitlendirilmesi ve hizmet maliyetlerinin tamamen veya kısmen geri dönüşümü kolaylaştıran önemli bir unsurdur³⁴.

- Vergi ve harçlar dışında bütçe kesin hesap cetvelinde yer verilen önemli gelir kaynakları; harcamalara katılma payları, kurumlar ve teşebbüs gelirleri, işletme karları, taşınmaz mal satışları, kira, faiz gelirleri, hal gelirleri, cezalar, borçlanmalar, yardım ve bağışlardır.

- Ücretler, bazı belediye hizmetleri kişiye özel fayda sağladığı ve isteğe bağlı olduğundan hizmet karşılığı bir ücret alınmaktadır. Örneğin kanal temizleme, toplu taşıma, içme- kullanma ve sulama suyu ücretleri, havagazı-doğalgaz, müze ve özel park, soğuk hava deposu ücretleri, hastahane, fidanlık, mezarlık gelirleri gibi.

- *Diğer Gelirler; numaralama, çevre kirliliğini önleme iştirak payı vs. gelirler.*

- Paylar; mali yıl bütçe kanununda genel bütçe vergi gelirlerinden kanunda belirlenen oranlarda belediyelere aktarılan kaynaklardır.

1980 öncesinde çeşitli vergilerden, belediyelere pay verilmesi ile ilgili kanunların dağınıklığı önlemek için 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun ile; Genel Bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden pay verilmesi esasına geçilmiştir. 1996 yılından bu yana genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %9.25 oranında pay verilmektedir. Bu payın %6’sı son nüfus sayımı kriterine göre İller Bankası’nca belediyelere ulaştırılmaktadır. Bu dağıtımda büyükşehir belediyeleri pay almamakta, sadece il merkezlerindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından büyükşehir belediyelerine %5 oranında pay verilmektedir. Gelir saymanlarının aylık olarak hesapladığı vergi tahsilatı toplamı, izleyen ayın sonuna kadar İller Bankasına

³⁴ Mehmet YÜCE; “Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme”, Sayıştay Dergisi, S. 16, Sayıştay Yayınları, Ocak-Mart 1995, s.21.

yatırılmaktadır. Bu tahsisatlar, banka tarafından ertesi ayın 15. günü akşamına kadar ilgili belediyelere gönderilmektedir³⁵.

Yerel yönetimlere aktarılan payların belirlenmesinde nüfusu temel faktör kabul eden ve yönetim biriminin büyüklüğü dışında ek olarak 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile belediyelere verilen payların hesaplanması ve dağıtılmasına ilişkin esaslarda yeni düzenlenmelere gidilmiştir³⁶.

Tablo 1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Pay Dağılımı (%)

Verildiği Yer	Oran (%)
Belediyeler	9,25
- Belediye payları	6,0
- Belediyeler Fonu	3,0
- Mahalli İdareler Fonu	0,25
- Belediye Hissesi + Fonlar Toplamı	9,25
Mahalli İdareler Fonunda Toplanan	0,53
- Belediyelerden	0,25
- İl Özel İdarelerinden	0,28
Mahalli İdareler Fonunun Dağılımı	0,53
- İçişleri Bakanlığına	0,35
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığına	0,18
- Belediyeler	0,46
- İl Özel İdareler	0,07
Mahalli İdareler Fonunun Dağılımı	0,53

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; <http://www.mahalli-idare.gov.tr/Mevzuat/Mevzuat.html>.

³⁵ KARAMAN; a.g.e., s.82.

³⁶ Ziya ÇOKER; "Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler", İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Y. 48, S. 560-561, 1992, s. 288-290.

Tablo 6’da, 1996 tarih ve 2380 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunu’na göre, verilen payların dağılımı gösterilmektedir. Burada belediyeler açısından tespit edilen %9.25’lik paydan, %6’sı nüfus büyüklüğüne göre doğrudan doğruya belediyelere, %3’ü Belediyeler Fonu’na, geri kalan %0,25’i de Mahalli İdareler Fonu’na aktarılmaktadır³⁷.

3.2.2- Belediyelere Yapılan Devlet ve Fon Yardımları

Genel bütçeye konulan ödeneklerden veya çeşitli kanunlarla ve değişik amaçlarla kurulan fon gelirlerden, belediye hizmetlerine mali katkı sağlanması için yardım verilmesi öngörülmüştür. Çeşitli bakanlıkların yaptığı yardımların sürekliliği olmasa bile, tahkim konuları ve terkinlerle sağlanan gelirler de bu gruba girmektedir. Ekonomik ve sosyal sistemi farklı pek çok ülkede olduğu gibi, bu yardımlar ülkemizde de belediye gelirleri içinde önemli bir kaynak oluşturma yöntemidir. Belediyelere verilen yardımlar ile; belediyelerin kamu yararını ilgilendiren giderlerine katkı sağlanması, belediyeler arası mali kaynak farklılıklarının giderilmesi, belediyelerce yapılması düşünülen ve merkezi yönetimin uygun gördüğü bazı hizmet ve yatırımların gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Devlet yardımları; “amaçlı yardımlar” ve “genel yardımlar”dan oluşmaktadır. Amaçlı yardımlar, şartlı yardımlar olup tahsis edildiği hizmet dışı bir alanda kullanılamazlar.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen paylar ile devlet yardımları arasındaki farklılık; paylar sürekli bir gelir kaynağıdır ve payları düzenleyen kanun kaldırılmadıkça veya değiştirilmedikçe, merkezi yönetimin bu payları vermesi zorunludur. Devlet yardımlarının verilir verilmemesi ve miktarı ise, merkezi yönetimin takdirine bağlıdır ve objektif değildir³⁸. Belediyeler Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu vs. fonlar ile DPT Bünyesinden Kalkınmada Öncelikli Yöre Belediyelerine Yapılan Yardımlar vb. kaynak tahsisleri, belediyelere kredi veya hibe şeklinde verilmektedir³⁹.

3.2.3- Borçlanma Gelirleri

Borçlanma, kamu yükünün geleceğe dönük olarak dağıtılması ve özellikle gelecek kuşakları yükümlülük altına alan bir finansman şeklidir. Belediye gelirlerinin giderlerini karşılamadığı durumlarda, borçlanma yolu tercih edilmektedir. Borçlanma ile sağlanan gelirler, cari harcamalardan ziyade uzun dönemli altyapı yatırım harcamalarına kullanılması halinde yerinde bir uygulamadır. Yatırım harcamaları finansman gereksiniminin büyüklüğü, geniş hacimli yatırımlardan oluşmaları ve belediye özgelirlerinin yetersizlikleri yerel yönetimleri zorunlu olarak borçlanmaya yöneltmektedir. Yerel yönetimlerde borçlanma, genellikle her ülkede merkezi yönetimin kontrolü altında gerçekleştirilmektedir.

³⁷ ULUSOY- AKDEMİR; a.g.e., s.163-164.

³⁸ Mustafa DÖNMEZ; “Belediyelere Yapılan Devlet ve Fon Yardımları”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Y. 53, S. 638, Aralık 1998, s. 706-707.

³⁹ “Belediye Mali Yapıları”, <<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Belediyeler/charts/tablo7.gif>> 08.04.2002.

Ülkemiz yerel yönetimleri iç borçlanma açısından, banka kredisi kullanarak veya tahvil çıkararak borçlanabilmektedir. Limit ve oranları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen borçlanma, İçişleri Bakanlığı kanalı ile Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü ve Başbakanlık onayı ile gerçekleştirilmektedir. Özellikle, İller Bankası Genel Müdürlüğü yerel yönetimlerin yapacakları hizmet ve yatırımlara kendi tüzüğünde yazılı esas ve koşullara göre kredi sağlamakla görevlendirilmiştir. Banka tarafından belediyelere içme suyu, kanalizasyon vb. büyük altyapı yatırımlarının finansmanı için uzun vadeli kredi verilebilmektedir. Uzun vadeli kredi miktarı ve vadeleri, İller Bankası Uygulama Yönetmeliği ile belirlenmektedir.

Ayrıca, belediyelerin yurtdışından her türlü nakit kredi sağlaması ve uluslararası sermaye piyasalarından tahvil ve diğer borçlanma araçlarını ihraç etmesi, Hazine Müsteşarlığı ön iznine bağlanmıştır. Her yıl bütçe kanunlarına dayandırılmak suretiyle dış borçlanma konusunda şartlar belirlenmektedir. Belediyelerin projeleri için uluslararası piyasalardan sağladıkları kaynaklar; Proje kredileri, İhracat kredileri, Ticari krediler, Tahvil ihracından oluşmaktadır⁴⁰. 1980'lerden itibaren, kamu sabit sermaye yatırımlarında merkezi yönetimin payında sürekli azalma, İller Bankası payının ise yaklaşık aynı düzeyde kalmasına rağmen, hızlı kentleşme ve nüfus artışı yerel yönetimlerin borçlanma gereksinimini artırmıştır. Dış borçların ana kaynakları; uluslararası mali kuruluşlar, yabancı devletler, ticari bankalar ve tahvil ihracından oluşmaktadır⁴¹.

Tablo 2: Yerel Dış Borçların Kullanım Yerine Göre Dağılımı (%)

Sektörler	%
Ulaştırma	60
Altyapı	27
Gaz, Doğalgaz	10
Diğerleri	3

Belediyelerde dış borçlanmada; birinci sırada %60'lık bir payla ulaştırma sektöründe metro, hafif raylı taşıma sistemi, otobüs alımları yer almaktadır. İkinci sırayı %27 civarında pay ile su ve kanalizasyon gibi alt yapı yatırımları, üçüncü sırayı da %10'luk pay ile gaz ve doğal gaz altyapı yatırımları almaktadır. Geriye kalan %3'lük pay ise gıda, iş aracı ve teknik

⁴⁰ Belma ÜSTÜNİŞİK - Enis YETER; Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1998, s.25-40

⁴¹ Hikmet ESEN; "Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, C.7, S. 3, Temmuz 1998, s. 7-9.

danışmanlık hizmeti alımlarına aittir. Belediyeler içinde de dış kredi kullanma bakımından çoğunluğu büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır⁴².

12.12.2002 tarih ve 4726 sayılı Bütçe Mali Yılı Kanunu 34.maddesinde; yabancı ülkeler ve bankalar, uluslararası kuruluşlar, yabancı ülkelerde yerleşmiş diğer finans kurumları ve uluslararası sermaye piyasasında kullanılan finansman araçlarından sağlanan dış finansman kaynakları ile ilgili yapılacak borçlanma temaları, görüşmelerin yürütülmesi ve borçlanma işlemlerinin sonuçlandırılmasında, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yetkili kılınmıştır. Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile özel statüye sahip kamu hizmeti sunan ve sermayesinin %50'sinden fazlası belediye ait olan iştiraklerin, ilgili mevzuat gereği tüzel kişiliği olan yerel yönetim birlikleri için hazine garantisi verilecek veya devredilecek dış kredi tutarı 500 milyon ABD Doları ile sınırlandırılmıştır⁴³.

4- Belediye Harcamaları ve Bütçe İlişkileri

Kamu hizmeti ve devlet anlayışındaki değişim ve gelişim sonucunda, merkezi yönetimin sunduğu bazı hizmetlerin yerel yönetimlere veya yerel yönetimlerin sunduğu bazı hizmetlerin de merkezi yönetime devredildiği görülmektedir. Görev ve hizmet paylaşımında çoğunlukla genellik, yetki ve liste ilkesi olmak üzere üç ilkedен yararlanılmaktadır.* 1580 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesi ile liste ilkesine göre belediyelerin görevleri sayılırken, 19. madde ile "genel yetki ilkesi" de işletilerek belediyelerin kanunlarla verilmiş olan zorunlu görevler dışında, isteğe bağlı olan girişimlerde bulunabilecekleri belirtilmiştir⁴⁴.

Gerek 1580 sayılı Kanun gerekse 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde belediyelerce yapılan harcamalar fonksiyonel olarak belirli başlıklar altında toplanmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması bakımından program bütçe uygulanması ön görülmüştür. Program bütçe ile gelir ve giderlerin sistematik analizi, gerektiğinde uygulamaya yönelik göndermelerle karşılaştırmalar

⁴² Birgül A. GÜLER; "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, C. 6, S. 2, Nisan 1997, s.28-29.

⁴³ M. Cemal ÖZYARDIMCI; "2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun Belediyeleri İlgilendiren Hükümleri", İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S.674, 2002, s.19.

* Genellik ilkesi; belediyeler kanunların yasak kılmadığı veya başka yönetimlere bırakmadığı her türlü hizmetleri yapmakla yetkilendirilmektedir. 1870 tarihli Prusya Yasasında genellik ilkesi ile ilgili bir hüküm bulunduğu gibi, günümüzde Almanya ve Hollanda'da uygulanmakta olan bir ilkedir.

Yetki ilkesi; belediyelerin sunmak istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorunluluğu getirilmektedir. Esnek olmamakla birlikte, İngiltere'nin ulusal yapısı ve geleneklerinin yerleşmesi nedeniyle işletilen bir ilkedir.

Liste ilkesi; yerel yönetimlerin yapacağı hizmetlerin merkezi yönetim tarafından çıkarılan yasalarda ayrıntılı olarak sayılması esasına dayanmaktadır.

⁴⁴ Halil NADAROĞLU- Ruşen KELEŞ; "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü, Bugünü (Türkiye Örneği)", VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Marmaris 23-25 Mayıs 1991, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1991, s. 223-224.

yapılması veya var olan eksikliklerin tespiti ve giderilmesi için önerilerde bulunmak vb. amaçlar gerçekleştirilmektedir⁴⁵.

Aşağıdaki tabloda yıllar itibarıyla belediye harcamaları hakkında genel bir değerlendirme yapıldığında 1970-2000 döneminde ortalama cari harcamalar %50'ler, yatırım harcamaları ortalaması %30 ve transfer harcamaları ortalaması ise %20 dolayında gerçekleşmiştir.

Tablo 3: Türlerine Göre Belediye Harcamaları Gelişimi (%)

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları
1970	54,0	22,3	23,7
1980	63,8	22,9	13,3
1981	66,5	21,5	12,2
1982	58,8	26,9	14,4
1983	62,4	23,9	13,8
1984	58,7	27,9	16,5
1985	52,3	31,9	15,9
1986	38,4	46,1	15,7
1987	37,6	44,9	17,7
1988	39,1	40,6	20,4
1989	46,2	36,5	17,4
1990	50,6	32,3	17,3
1991	47,3	25,2	27,6
1992	45,8	24,5	29,8
1993	40,5	23,5	36,1
1994	42,8	22,8	34,5
1995	35,3	25,7	39,2
1996	39,6	26,1	34,1
1997	36,3	26,3	37,3
1998*	38,0	27,1	34,8

⁴⁵ Ahmet YAMAN; Uygulayıcılar İçin Program Bütçe El Kitabı, DPT Yayınları, Ankara, 1990, s.4-5.

1999*	42,2	28,1	29,5
2000**	43,1	28,1	28,7

Kaynak: DİE; 1970-1995 Belediye ve İl Özel İdareleri Kesin Hesaplar, DPT; 8.BYKP. Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeleri 1996-2000, Haziran, 2000, s.119. * Tahmin, ** Program

5- Belediye Yönetimleri ve Milli Gelir İlişkileri

Belediyelerin gelir yapısı, merkezden yapılan transferlerin dağılımına son vermek bakımından 1981 yılında yapılan düzenleme ile; genel bütçeden pay ayırma ilkesi, yerel vergiler ve vergi dışı gelirler olarak bugünkü kullanılan sisteme geçilmiştir.

Tablo 4: 1983-1998 Dönemi Belediye Gelirleri Değişimi (%)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
Vergi Gelirleri	53,6	60,9	58,3	69,0	67,5	50,6	55,8	54,9
Genel Bütçe Payı	40,4	51,0	45,3	56,7	57,3	44,2	44,9	44,1
Yerel Vergiler	13,2	9,9	13,1	12,3	10,2	6,4	10,9	10,8
Vergi Dışı Gelirler	38,4	32,2	24,5	15,7	16,8	22,8	28,5	25,4
Borçlanma	7,9	7,1	17,2	15,3	15,7	26,7	15,8	19,7
İç Borçlanma	7,9	5,5	13,0	7,8	7,9	12,6	11,1	12,5
Dış Borçlanma	0,0	1,6	4,2	7,5	7,8	14,1	4,6	7,1
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler, ÖİK Raporu, 2001, s.45. (DPT Verileri)

Merkezi yönetimin “genel bütçe tahsilat toplamı üzerinden belediye payı” yıllar bazında toplam belediye gelirleri içinde 1983 yılında %40 iken, 1989’da %57’lere çıkmış ve 1998 yılında tekrar gerileyerek %44’lere inmiştir. Belediye özgelirlerini oluşturan yerel vergiler ile vergi dışı gelirler, belediye bütçesinin 1980’de %52’sini oluştururken, bu pay dalgalanmalarla %30-40’lar düzeyinde seyretmektedir. Özellikle iç ve dış borç kaynaklarının kullanımı bakımından 1983’lü yıllarda %8’lerden %20’lere tırmanmıştır.

Tablo 5: Belediye Gelirlerinin Bütçeleri İçinde Dağılımı (%)

Yıllar	Vergi Gelirleri Payı	Belediye Vergileri	Belediye Harçları	Harcamalara Katılma Payları	Belediye İşl.	Yardımcı Gelirler
1982	44	11	9	0,97	12	22
1985	50	8	7	0,95	6	27
1990	52	12	4	4	7	21
1991	54	8	4	2	7	27
1992	51	6	3	1	7	31
1993	45	5	3	2	5	40
1994	45	14	3	1	6	29
1995	45	11	3	1	7	26
1996	46	10	3	2	6	40
1997	46	9	3	2	7	37
1998	45	11	3	1	5	36

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllıkları, 1985-1999.

Tablo 5'den toplam belediye gelirleri içinde en büyük payın genel bütçe gelirlerinden aktarıldığı görülmektedir. Bu oranın büyüklüğü, yerel yönetimlerin kaynak elde etme ve kullanma açısından, merkezi yönetime oldukça sıkı bir biçimde bağımlılığını göstermektedir. İkinci sırada ise; %30'lar düzeyindeki yardımcı gelirler kapsamındaki belediye mal gelirleri, cezalar, özel yardım ve fonlar ile diğer gelirler yer almaktadır. Belediyelerde en yüksek paya sahip olması gereken belediye vergi gelirleri %10, belediye harçları %5, işletme gelirleri %5 ve %1'lik harcamalara katılma payı gibi özgelirler toplam gelirler içinde oldukça düşük seviyede kalmaktadır. O halde, bu dağılımın özgelirler lehine geliştirilmesi ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim mali vesayetinden kurtarılması gerekmektedir. Bu tabloda dikkate değer bir nokta da; belediye gelirlerinin devlet gelirlerine oranı, GSMH artış ya da azalışlarına göre esnek olmamasıdır. GSMH artış hızı yükseldiğinde, belediye gelirleri oranında bir değişiklik olmadığı gibi daralma da olabilmektedir.

Tablo 6: Belediye Gelirlerinin Genel Bütçe ve GSMH İlişkisi (%)

Yıllar	Belediye Gelirleri/Genel Bütçe	Belediye Gelirleri/GSMH
1977	4.7	1.3
1987	13.4	2.2
1990	12.1	2.0
1991	18.7	1.8
1992	16.0	1.9
1993	15.1	2.5
1994	13.4	2.4
1995	12.8	2.2
1996	15.9	2.8
1997	16.0	3.1
1998	15.3	3.3
1999	15.7	3.5
2000	14.4	3.7

Kaynak: DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1970-1999, DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Öncesi Sektörel Gelişmeler (1996-2000), Haziran 2000, s. 118, 2001 Mali Yıl Bütçe Gerekçesi.

Kuruldukları yıllardan beri önemli hizmetler yapması beklenen belediyelerde sürekli mali kaynak sıkıntısı yaşanmıştır. Mali kaynak sorunu yalnız ülkemizin değil, bütün ülkelerde söz konusudur. Ancak ülkemiz belediyelerinde yaşanan kaynak sorununun temelinde ekonomik, sosyal, kültürel ve demografik gelişmelerin etkilediği hızlı kentleşme olgusu ve bu gelişmelere uygun yönetim değişikliklerine yeterince gidilememesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yoğun baskısı bulunmaktadır.

Tablo 7: Belediye Harcamalarının Genel Bütçe ve GSMH İçindeki Payları (%)

Yıllar	Harcama/Genel Bütçe	Harcama/GSMH
1977	4,7	1,3
1987	13,4	2,2
1988	13,4	2,0
1989	11,5	1,8
1990	12,1	2,0
1991	13,3	2,0
1992	14,5	2,3
1993	16,1	2,8
1994	13,4	2,5
1995	10,5	2,4
1996	11,0	3,0
1997	12,3	3,4
1998	11,8	3,5
1999*	11,4	4,1
2000*	10,5	4,0

Kaynak: DİE; Temel İstatistiki Göstergeler 1950-1995, DPT; Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak 2001, DPT; 8. BYKP Öncesinde Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler 1996-2000, Haziran 2000, s.119. * Tahmin.

Belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı bazen %15'lere ulaşsa da 1977-2000 dönemi ortalaması %11 civarındadır. Ayrıca, belediye harcamalarının GSMH içindeki payı 1996 yılı öncesi %2'ler seviyesinde iken, bu yıldan sonra %3 ve 2000'li yıllarda %4 düzeyine çıkacağı tahmin edilmektedir. Ülkemizde yerel yönetimler görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından gereği kadar güçlendirilememiştir. Belediyelerin normal gelirleri ile giderlerini karşılamaktan uzaktır. 2000 yılı itibarıyla belediye gelirlerinin GSMH içindeki payı %3,70 ve giderleri ise

%4,0 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, 1999 yılı verilerine göre belediye toplam harcamalarının %25,64'ü dış borçla karşılanabilmiştir⁴⁶.

Tablo 8: Avrupa Ülkelerinde Belediye Gelirlerinin Dağılımı (%)

Ülke	Yerel Vergiler ve Harçlar	Ücret ve Bedeller	Transferler	Borçlanma	Diğer
Avusturya	15	19	35	8	23
Belçika	32	5	40	13	10
Danimarka	51	22	24	2	1
Finlandiya	34	11	31	3	21
Fransa	36	2	26	10	26
Almanya	19	16	45	9	11
Yunanistan	2	22	58	6	12
İtalya	18	11	38	9	24
Hollanda	5	13	60	19	3
Portekiz	20	19	38	6	17
İspanya	31	16	37	10	6
İsviçre	46	24	18	3	9
Türkiye	14	3,3	51,2	10	14

Tablodan da görüldüğü gibi; ülkemizde belediye gelirlerinin büyük bölümünü merkezden yapılan transferler oluşturmaktadır. Bunun anlamı, belediyelerin öz kaynaklarının giderlerini karşılamaya yetmediği ve mali özerklikten yoksun olduğunun ifadesidir. Yönetim yapıları birbirinden ayrılırlar bile, pek çok Avrupa ülkesinde öz kaynak kullanımının ülkemize göre daha yaygın olduğu görülmektedir.

⁴⁶ DPT; (2000), a.g.e., s.198.

Tablo 9: Bazı Avrupa Ülkelerinde Belediye Harcamalarının GSMH ve Kamu Harcamaları İçindeki Payları Karşılaştırılması (1998)

Ülke	Belediye Harcamaları/GSMH (%)	Belediye Harcamaları/Kamu Harcamaları (%)
Belçika	4,9	28
Danimarka	19,9	74
Fransa	5,5	27,2
Almanya	8,1	28,6
Yunanistan	3,3	13
İtalya	7,0	38
Hollanda	13,3	34
Portekiz	4,6	21
İspanya	4,8	18
Türkiye	2,4	11

Kaynak: ULUSOY- AKDEMİR; a.g.e., s.170.

Tablo 9’ da ülkemiz belediyelerinin belediye harcamaları/GSMH oranı olarak %2,4 ve belediye harcamaları/kamu harcamaları bakımından da %11’lik bir oranla birçok Avrupa ülkesinden ile çok düşük seviye bulunmaktadır. Bu tablo, ülke genel nüfusunun %80’e yakın bölümüne hizmet sunmakla yükümlü belediyelerin kaynak kullanımında büyük sıkıntı içinde olduklarının açık bir göstergesidir. Yeterli ve kaliteli hizmet sunumu sağlanabilmesi bakımından, yerel yönetimlerin kullandığı kaynakların miktarını gelişmiş ülkelerdeki seviyelere yaklaştırılması gerekmektedir.

6- Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik

Küreselleşme, ülke ekonomilerinin dünya ekonomileriyle entegrasyonu veya mal, sermaye, hizmetler, bilgi ve emeğin tek tip düzenleme altında dünya çapında dolaşımı anlamına gelmektedir. Bu kavram, daha çok ekonomik alanlar için kullanılsa da siyasi ve kültürel alanlar gibi diğer alanlar için kullanılabilen ve sınır tanımama anlamına gelmektedir⁴⁷.

⁴⁷ Erol KUTLU; “Küreselleşme ve Etkileri”, İ.İ.B.F. Dergisi, Anadolu Üniversitesi Yayını, S. 1-2, Eskişehir, 1998, s.366.

20. yüzyılın son çeyreğinde politik kutuplaşmaların ortadan kalktığı ve özellikle iletişim teknolojisindeki değişimin lokomotif görevi yaptığı bu gelişim, ülkelerin ekonomiden, siyasete ve kültüre kadar pek çok alanda birbirlerine yakınlaşmasını sağlamıştır⁴⁸. Dünyadaki değişim süreci gözlemlendiğinde globalleşme (globalization) ile birlikte dikkati çeken bir diğer olgunun da yerelleşme (localization) olduğu görülmektedir. Bu iki kavram birleştirilmesiyle oluşturulmuş olan “Glokalleşme” (Glocalization), “uluslararası ilişkilerde global gerçeklerden hareket ederek global düşünmeyi, otokrasi yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade etmektedir⁴⁹.

Kaliteli ve etkin hizmet taleplerinde de muhatap olarak genellikle yerel yönetimlere yönelmeleri, ulus devletlerinin ülke içinde ekonomik ve toplumsal hayatta etkisini azaltırken, yerel ve bölgesel yönetimlerin önemini artırmıştır. Yerel düzeyde kolaylıkla çözülebilecek pek çok sorunun merkeze taşınması ve bürokrasinin ağır işleyen çarklarında beklemeye alınması yerine, anayasada yer alan yetki genişliği ilkesinin hayata geçirilerek daha etkin kullanımının sağlanması istenmeye başlanmıştır⁵⁰. Yerel yönetimler de altyapı, ulaşım, konut, elektrik, su, gaz gibi geleneksel hizmetler dışında, sosyal ve kültürel yaşamın düzenlenmesi ile ilgili yeni hizmetleri yapmakla yükümlü hale gelmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak yerel ve bölgesel kuruluşların idari ve mali yönden güçlendirilmesi için ulusal ve uluslar üstü organizasyonlardan faydalanılması gerekli olmuştur⁵¹.

Ayrıca, geleneksel yönetim anlayışında uluslararası ilişkilerin niteliği sadece ulusal hükümetler düzeyinde iken, günümüzde uluslararası ilişkiler Birleşmiş Milletler belgelerinde yer almaya başladığı şekliyle, “ulusal hükümetler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası topluluklar” arasında bir “küresel ortaklık” kurulması yönünde gelişmeye başlamıştır. Yerel yönetimler, uluslararası yerel yönetim kuruluşları aracılığıyla veya doğrudan, uluslararası işbirliği ve dayanışma faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu yönde yerel yönetimlerin kendi başarılarına ya da belediye birlikleri aracılığıyla gösterdikleri çabalar, küresel ölçekte Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) ve Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi (ICLEI) gibi kuruluşlarca desteklenmektedir.⁵²

Yerel yönetimlere tanınması istenilen özerklik, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin tümüyle koparılması anlamında değildir. Bu konuda yapılması gereken; yönetimler arasında karşılıklı mevcut ilişkilerin nasıl en aza indirileceği veya kaldırılacağından ziyade, bu ilişkiler nasıl ve ne şekilde kurulursa kıt kaynakların daha etkin ve verimli şekilde

⁴⁸ “Globalleşme Kavramı”; <<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/globallesme/kavram.htm>> 12.07.2002.

⁴⁹ “Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”; <<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>> 12.07.2002.

⁵⁰ “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”; <<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryavin/khuka/meltem6.htm>> 25.07.2002.

⁵¹ “Kommnal Forum”; <<http://www.demo-online.de/forum/iaula.htm>>19.07.2002.

⁵² “Yönetimden Yönetişime”; <<http://www.malatya21.net/yonetisim.htm>> 12.07. 2002.

kullanılabileceğinin araştırılmasıdır. Özerklikten beklenen; yerel yönetim organlarının aldığı kararları yerine getirebilecek güce sahip kılınmasıdır. Bu güç hem karar alma, hem de bu kararlarını uygulamayı gerçekleştirecek mali kaynaklara sahip olmayı içermelidir⁵³.

Yönetimler arasında kaynak bölüşümünün uygun ve adil ölçütlere bağlanması mali özerkliğin temel şartıdır. Mali özerkliğin sağlanması için geliştirilen ve genel kabul gören ölçütler; yerel yönetimlerde hizmetlerin şekillendirilmesinde kurumun sahip olduğu serbestlik, yerel hizmet sunumu için gerekli harcamalara uygun olmak üzere verilen para miktarı, yerel yönetimlerin gereksinim duydukları gelirlerin hizmeti yerinden sağlayabilme derecesi, yerel yönetimlerin sahip oldukları vergilendirme veya vergi koyma yetkilerinin var olup olmamasıdır⁵⁴.

7- Yerel Yönetimlerde Reform Çalışmaları ve Reform Yasa Tasarısı

Özellikle, 1970’li yılların ortalarında yaşanan ekonomik kriz, gelişmiş batı ülkelerinde artan kamu harcamalarını kısmak, kamu kaynaklarında verimsiz kullanımı önlemek için ekonomik sistemlerini ve idari yapılarını yeniden gözden geçirmeye yöneltmiştir. 1980’lerle birlikte, hizmetlerin yeni bir anlayışla sunulması için kamu sektöründe yeniden yapılanma ve reform süreci başlatılmıştır.⁵⁵ Kamu kesiminde yaşanan bu yapısal değişim ile sosyal devlet anlayışı yerine etkin ve düzenleyici devlet anlayışı benimsenmeye başlamıştır. Böylece merkezi yönetimin üstlendiği fonksiyonların bir çoğunu, yerel yönetimlere aktarma konusunda “desantralizasyon” eğilimlerinde hızlı gelişmeler yaşanmıştır.⁵⁶

Yeniden yapılanmanın temel hedefi; devlet sistemini gözden geçirerek, demokratik düzenin kurulması ve birey ile devlet arasında karşılıklı güven duygusuna dayalı bir ortam oluşturulmasıdır. 21. yüzyıldaki yeni dünya düzeninde yönetimden beklenen, demokrasi içinde zenginliğin sağlanmasıdır. Etkin bir devlet yapısı ve verimli bir yönetim için, merkezi yönetimi hantallıktan kurtarmak ve halkı devletle bütünleştirecek yapısal değişim gerekmiştir. Bu bağlamda, sunduğu hizmetler yönünden olduğu kadar, ülkenin demokratik rejimi yönünden de önem taşıyan yerel

⁵³ KALABALIK; a.g.m., s. 615-616.

⁵⁴ Halil KALABALIK; “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği II”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Dergisi, Y. 54, S. 640, 1999, s.95.

⁵⁵ Dominique BUREAU- Paul CHAMSAUR; “Fiscal Federalism and European Economic Unification”, The American Economic Review, Vol: 82, No: 2, May 1992, s.88’den aktaran Mustafa SAKAL; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu”, İİBF Dergisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Yayını, C.1, S.2, Isparta, 2000, s.120.

⁵⁶ Jurgen von HAGEN- Barry EICHENGREEN; “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, The Economic Review, Vol: 86, No: 2, May, 1996, s. 134’den aktaran Mustafa SAKAL; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu”, İİBF Dergisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Yayını, C.1, S.2, Isparta, 2000, s.121.

yönetimler, yapısal değişim açısından üzerinde önemle durulan kuruluşlar olmuştur⁵⁷.

Günümüzde dünya çapında yerel yönetimlerin önemi artarken, ülkemiz idari yapısı içinde yerel yönetimlerce etkin biçimde yürütülebilecek pek çok hizmetin halen merkezi yönetim tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bu durum; kamu kaynaklarında savurganlığa, katılımsız bir demokrasiye, hizmetlerin etkin sunulmasına engel olduğu kadar, yerel yönetimleri merkezi yönetime aşırı bağımlı hale getirmektedir⁵⁸. Yönetime ilişkin biriken sorunların çözümü, ancak yapısal dönüşümle mümkün olduğu gerçeğinden hareketle; kalkınma planları ve hükümet programlarında belirlenen ilke ve hedefler doğrultusunda, yeni yasa tasarıları Meclis gündemine getirilmekte ya da bu yönde tasarılar hazırlanmaktadır. Bu tasarıların en kapsamlısı mecliste görüşülmekte olan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, yerel yönetimlere yönelik olarak “Belediyeler Kanunu Tasarısı”, “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı” ile “İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı”dır.

7.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Tasarının amacı kendi gerekçesine dayanarak baktığımızda; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimini oluşturmayı amaçlamaktadır. Tasarı ile kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yerine getirilmesi; merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, sorumluluk ve yetkilerinin belirlenmesi;merkezi yönetim örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması amaçlanmaktadır.

Tasarı ile merkezi yönetim, ulusal düzeyde genel ilke ve politikaları, amaç, hedef ve standartları belirleyen, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayan bir yapılanmaya dönüştürülmek istenmektedir.

Yerel yönetimler ise yerel ortak ihtiyaçlara ilişkin her türlü yetki ve sorumluluklara sahip birimler olarak kabul edilmektedirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin sorumluluk alanına her hangi bir nedenle girememekte ve örgüt kuramamaktadır.Merkezi yönetim yerel yönetimler aleyhine düzenlemelere de girişmemektedir⁵⁹

7.2. Belediyeler Kanunu Tasarısı

Yerel Yönetimlere yönelik reformlarla (Belediyeler Kanunu Tasarısı-Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı-İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı): Yerel Yönetimler kamu hizmetlerinin görülmesinde (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda) genel görevli ve yetkili organlar

⁵⁷ Nuri TORTOP; “Merkezi İdare Kuruluşlarında ve Yerel Yönetimlerde Reform Yapılması Gereken Alanlar”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S. 662, Aralık 2000, s. 698-699.

⁵⁸ Mustafa DÖNMEZ; “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S. 662, Aralık 2000, s. 739.

⁵⁹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <[http:// www.belgenet.com/yasa/kamu-04.html](http://www.belgenet.com/yasa/kamu-04.html)>

10.11.2003.

haline getirilmek istenmektedir. Bu sayede; parlamenter demokrasilerde yer alan "yerinden yönetim ilkesi"nin işletilmesi, yerel yönetimlerin işleyişinin basitleştirilmesi, yerel yönetimlerin kendi aralarındaki ve merkezle işbirliği-yardımlaşma olanakları kolaylaştırılması ve artırılması, idari vesayet denetiminin kapsamının daraltılması, yerel yönetimlerin mali kaynak, hukuki alt yapı ve personel sorunlarını aşabileceği bir yapılanma oluşturulmaya çalışılmakta; merkezi yönetimin görevleri tek tek sayma yolu ile belirlenmekte; merkezi yönetim, genel olarak kamu hizmetleri ile ilgili standartları tespit ve düzenleme, ulusal ve bölgesel nitelikteki politikaları belirleme, kamu hizmetlerinin hukuka ve standartlara uygunluğunu denetleme ve koordinasyon görevleri ile sınırlandırılmaktadır.

Belediyeler kanunu tasarısı ile belediyelerin idari ve mali özerkliği açıkça belirtilmekte; belediyeler "yerel ve ortak kamu hizmetleri"nin görülmesinde genel görevli ve yetkili organ haline getirilmekte; belediye gelir ve giderleri yeniden ele alınmakta ve geliştirilmekte; belediyeler kanunla bir başka kamu kurumuna verilmeyen yerel ortak nitelikli her türlü görev ve hizmeti yapmak, gerekli kararları almak ve denetlemek ile görevlendirilmektedir.

Belediye tasarısı ile öncelikle, imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre 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, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmakla görevlendirilmektedir.

Ayrıca okul öncesi eğitim kurumları açabilir; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile yapılmış binaların bakım ve onarımını yapabilir, 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 etmek gibi diğer görevlerde üstlenmektedir.

Yeni yasa tasarısı ile özellikle belediyenin gelirlerinden kanunlarda gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları kapsamı genişletilmekte, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay artırılmaktadır. Bunun dışındaki gelir kaynaklarından genel ve özel bütçeli idarelerden aktarılabilecek ödeneklerin belli ilkelere bağlanması, taşınır-taşınmaz mallara ait kira ve satış gelirleri ile belediye meclisince belirlenen tarifelere uygun olarak sunulan hizmet karşılığı alınan ücretlerin günün koşullarına uygun hale getirilmesi istenmektedir. Ayrıca, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve diğer gelirler hakkında bazı yeni düzenlemelere yer verilmektedir. (Tasarıdaki yerel yönetimlere genel bütçe vergi tahsilatından ayrılan payların artırılarak %25'e çıkarılması ve bu paydan %80'i belediyelere, %20'si İl Özel İdaresine ayrılması yerel yönetimlere mali kaynak desteği sağlayacaktır.)

Tasarı ile; belediyelerin borçlandırılması da yeni esaslara bağlanmaktadır. Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilmekte; belediye, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde 10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile gerçekleştirilmektedir. Belediye ve bağlı kuruluşlarının toplam iç ve dış borçlarının ana para ve faiz tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının iki katını aşamaz hükmü yeni belediyeler kanunu tasarısı ile getirilen bir diğer yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır⁶⁰.

Sonuç

Dünya genelinde toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci (küreselleşme-bilgi toplumu ve benzeri kavramlarla açıklanan süreç) her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde de derin etkiler bırakmış olup, ülkemiz kamu yönetimi yapılanması da bu gelişmelerden etkilenmiştir.

Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu süreç, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir. Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesi sorununun doğurmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, yerel yönetimler yapı ve anlayışında değişimlere uyum sağlayıcı yeni düzenlemeleri gerektirmektedir.

Çalışmamızın temel inceleme konusu olan belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlanan aksine yerel kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi yönetimin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Bu durum merkezi yönetimdeki yetersizliklerin ve diğer sorunların yerel yönetimlere aynen yansımalarına da yol açmıştır. Bu nedenle zaman içinde bir çok yerel nitelikli görev ve hizmet, merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılırken belediyelerin varlık nedeni adeta unutulmuştur.

⁶⁰ **Belediyeler Kanunu Tasarısı,**

<http://www.basbakanlik.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.kanuntasari>
15.04.2004.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen bir çok reform çabasına rağmen belediyeler, kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirecek yeterli bir kurumsal (idari-mali) yapıya kavuşturulamamışlardır. Belediyelerin belde halkının kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi yönetime bağlı kurumlar oldukları anlayışı, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. Aşırı idari vesayetin etkisi belediyelerin organları, teşkilâtı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil olmak üzere pek çok alanı kapsar biçimde kendini hissettirmiştir.

1980 sonrası tüm dünyada yaşanmaya başlayan, ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel etkileri olan küreselleşme süreci ülkemizin yerel yönetimler algılamasını derinden etkilemiş ve bunun somut yansımaları olarak yasal düzenlemeler-tasarılar ortaya konulmuştur. Özellikle son dönemde gündeme getirilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, “Belediyeler Kanunu Tasarısı”, “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı” ve “İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı” kamu yönetim anlayışımızda köklü değişimlerin habercisi niteliği taşımaktadırlar. Bu tasarılar ile merkezi yönetim kendi doğal alanına çekilerek, yerel yönetimlerin etkin olarak kamu hizmeti sunmaları sağlanması hedeflenmektedir.

Belediyeler Kanunu Tasarısı ile özerk bir yerel yönetimin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının ağırlığının azaltılırken, idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmektedir. Bu tasarıda yer alan düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim anlayışının geliştirmektir. Geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen reform çalışmaları, kendilerinden beklenen sonucu vermemekle birlikte, eski uygulamalara nazaran belirli bir mesafe alınmıştır. Bu tasarı ile, belediyeler mali açıdan tam yeterli olmamakla birlikte yeni kaynaklara kavuşmakta, hizmetlerin görülmesinde piyasa araç ve yöntemlerinden yararlanması daha kolaylaştırılmakta, belediyeler iç ve dış borçlanma açısından belirli kriterlerle disipline edilmeye çalışılmakta; yerel bazda hizmetlerin yerine getirilmesinden büyük oranda belediyeler sorumluluklar verilmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ATAÇ E, Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 949, A.Ö.F. Yay. No: 519, Ünite: 8, Eskişehir, 1996.

AYTAÇ F, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyecilik Derneği Yay., Ankara, 1994.

BATIREL Ö.F, Kamu Bütçesi, M. Ü. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını No: 444-677, 6. Baskı, İstanbul, 1990.

BİNATLI C, Mahalli İdare Gelirleri, Anadolu Üniversitesi A.Ö.F. Yay. Yay. No: 416, 1994.

ÇELİK A, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yay. No: 09.7777.1226.000.DK.04.156. İzmir, 1996.

ERYILMAZ B, Kamu Yönetimi, 3.Baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997.

FERLIE E ve Diğerleri, The New Public Management In Action, Oxford University Press, Oxford, 1997.

MERİÇ M, SAKAL M, Mahalli İdareler ve Finansmanı, Anadolu Matbaası, I. Baskı, İzmir, 2001.

NADAROĞLU H, Mahalli İdareler, Beta Yayınları, V.Baskı, İstanbul, 1994.

ORTAYLI İ, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hil Yayınları, İstanbul, 1987

PIRLER O, BAŞSOY A, GÜRSOY E.Z, İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1997.

SAKINÇ S, Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaacılık, Manisa, 2001.

ŞİMDİ M.T, Belediye Nedir? Ne İş Yapar? İzmir Büyükşehir Belediyesi, Stratejik Plan ve Uygulamaları, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayınları, İzmir, 1994.

TEKİN F, Mahalli İdareler Ekonomisi, Anadolu Üniversitesi A.Ö.F. Yay. Yay. No: 417, Ekim 1994.

TOPRAK KARAMAN Z, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay. ISBN 975-441-132-8, İzmir, 1998.

TORTOP N, “Merkezi İdare Kuruluşlarında ve Yerel Yönetimlerde Reform Yapılması Gereken Alanlar”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S. 662, Aralık 2000.

TORTOP N, Yerel Yönetimler Maliyesi, TODAİE Yayınları, Yay. No. 263, Takav Matbaası, Ankara, 1996.

ÜSTÜNİŞİK B, YETER E, Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1998.

YAMAN A, Uygulayıcılar İçin Program Bütçe El Kitabı, DPT Yayınları, Ankara, 1990.

MAKALE

ACAR A, “ Belediye Bütçelerinden Ayrılması Gereken Kanuni Paylar”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayınları, C. 4, S. 6, Kasım 1995.

AYKAÇ B, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, C. 1, S.1, Ankara, 1999.

- BUREAU D, CHAMSAUR P, “Fiscal Federalism and European Economic Unification”, The American Economic Review, Vol: 82, No: 2, May 1992, s.88’den aktaran SAKAL M, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu”, İİBF Dergisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Yayını, C.1, S.2, Isparta, 2000.
- ÇOKER Z, “Belediyelerin Finansman Sorunları ve Öneriler”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Y. 48, S. 560-561, 1992.
- DÖNMEZ M, “Belediyelere Yapılan Devlet ve Fon Yardımları”, İller ve Belediyeler , Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Y. 53, S. 638, Ankara, Aralık 1998.
- DÖNMEZ M, “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, İller ve Belediyeler , Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S. 662, Ankara, Aralık 2000.
- ERYILMAZ B, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 4, S. 2, TODAİE Yayını, Mart 1995.
- ESEN H, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, C.7, S. 3, Temmuz 1998.
- GÜLER B.A, “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, C. 6, S. 2, Nisan 1997.
- HAGEN J.V,EICHENGREEN B, “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, The Economic Review, Vol: 86, No: 2, May, 1996, s. 134’den aktaran SAKAL M, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu”, İİBF Dergisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Yayını, C.1, S.2, Isparta, 2000.
- KALABALIK H, “ Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği II”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Dergisi, Y. 54, S. 640, 1999.
- KELEŞ, R., “Hizmette Halka Yakınlık(Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.4, Sayı:1, Ocak-1995.
- KUTLU E, “Küreselleşme ve Etkileri”, İ.İ.B.F. Dergisi, Anadolu Üniversitesi Yayını, S. 1-2, Eskişehir, 1998.
- ÖZYARDIMCI M.C, “2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun Belediyeleri İlgilendiren Hükümleri”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, S.674, Ankara, 2002.
- SAKINÇ S, “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetimi”, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yay. No; 6, İzmir, 1995.
- TOSUNER M, “Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı ve Denetimi”, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası Yay. No; 6, İzmir, 1995.
- YAŞAYAN S, “Büyük Şehirler”, İller ve Belediyeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Y.50, S. 580, 1994..

YÜCE M, “Belediyelerin Hizmetleri ve Vergi Gelirleri Hakkında Bir Değerlendirme”, Sayıştay Dergisi, Sayıştay Yay. S.16, Ankara, 1995.

DİĞER

“Belediye Mali Yapıları”, <[http://www.mahalli-idareler.gov.tr/ Belediyeler/charts/ tablo7.gif](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Belediyeler/charts/tablo7.gif)> .

BelediyeKanunTasarısı,
<http://www.basbakanlik.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.kanuntasari>

DPT; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994.

DPT; Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

DPT; Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7 BYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., No:2364, ÖİK.431, Ankara, 1996.

DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT Yayınları, Ankara, 2000.

DPT; VIII.BYKP “ Yerel Yönetimler”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Yay. No: 2538- ÖİK: 554, Ankara, 2001.

“Globalleşme Kavramı”; <<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/globallesme/kavram.htm>> .

“Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme”; <<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/global.htm>> .

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <<http://www.belgenet.com./yasa/kamu-04.html>>

“Kommnal Forum”; <<http://www.demo-online.de/forum/iaula.htm>>.

NADAROĞLU H. ve R. KELEŞ; “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü, Bugünü (Türkiye Örneği)”, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu , Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Marmaris 23-25 Mayıs 1991, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul, 1991.

“Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”; <<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem6.htm>> .

TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, <<http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu-denetim-metin-teblig1.php>>.

“Yönetimden Yönetişime”; <<http://www.malatya21.net/yonetisim.htm>> .