

## BELEDİYE GELİRLERİNDE YETERSİZLİKLER VE ALTERNATİF ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Fatih YÜKSEL \*

### Özet

Kentlerde yaşanan hızlı değişim, kentsel hizmet üretiminden daha çok sorumlu olan yerel yönetimleri etkilemiş, özellikle belediyelerin sorumluluğunu büyük oranda artırmıştır. Öyle ki, artan sorunlar ve sorumluluklar karşısında, mevcut görev, yetki ve mali kaynaklar yetersiz kalmış, gerekli yasal ve yapısal değişiklikler, yaşanan değişime aynı oranda ayak uyduramamışlardır. Özellikle belediyelerde, artan sorumluluklarına paralel, reel bir gelir artışı elde edilememiştir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, belediyelerin içinde bulunduğu belli başlı mali sorunları tespit etmek ve bu sorunlar arasında yer alan özellikle gelir yetersizliklerine ilişkin, alternatif çözüm önerileri sunabilmektir. Ancak konunun anlaşılması açısından öncelikli olarak belediye gelirleri ve gelir yetersizliklerinin dışında yer alan, diğer mali sorunlar da sırasıyla ele alınmıştır. Çalışmanın sonuç ve öneri bölümünde vurgulanan konulardan bazıları şunlardır: Belediyelerin, mali kaynak oluşturma konusunda, her şeyden önce mutlak olarak atmaları gereken ilk temel adım, mevcut kıt kaynaklarının, verimli ve etkin bir kullanımının sağlanmasıdır. Bu amaçla diğer kamu kurumlarıyla sürekli koordinasyon halinde olup, hizmetlerin birleştirilerek yapılmasına özen gösterilmelidir.

**Anahtar Sözcükler:** Belediye, Belediye ve Finans, Belediye ve Gelir

### Abstract

Rapid change in cities affected the local governments more responsible for urban service production. Especially, it increased the municipalities responsibilities significantly, so that existence duty authority and financial resources became insufficient in front of increased problems and responsibilities and legal and structural changes could not keep pace with rapid changes in cities. Especially, Turkish municipalities stayed far behind the experienced changes in cities and could not provide a real income increase in parallel to its increased responsibilities. The objective of this study, is to determine the financials problems of municipalities and to recommend alternative solutions for these problems, specifically to the insufficient of income. The topics discussed in the result and recommendation section are the first step for creating financial resources the

---

\* Yrd. Doç Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

municipalities have to take is to provide efficient and effective use of scarce financial resources; municipalities should work with other state agencies coordinate to meet the effective and efficient use of resources.

**Key Words:** Municipality, Municipality and Finance, Municipality and Income

## Giriş

Sanayileşmeyle birlikte Dünya’da yaşanan kentleşme hareketi, 21. yüzyıla doğru gelindikçe baş döndürücü boyutlara ulaşmıştır. 20. yy. başlarında ülkemiz nüfusunun büyük bir çoğunluğu kırdan yaşarken, 21. yy. başlarına gelindiğinde tam tersi bir durum ortaya çıkmış ve artık nüfusun büyük kesimi kentlerde yaşar hale gelmiştir. Ayrıca beklentilerdeki değişime bağlı olarak 20. yy. başlarında; park, yüzme havuzu, tenis kortları.... gibi eğlence yerlerine ihtiyaç duymayan insan; hayat standardının yükselmesi, gelir seviyesinin, beklentilerinin ve boş zamanının artmasıyla, yavaş yavaş bu ve benzeri yerlere ihtiyaç duyar hale gelmiştir.

Kentlerde yaşanan bu değişim, kentsel hizmet üretiminden daha çok sorumlu olan yerel yönetimleri etkilemiş, özellikle belediyelerin sorumluluğunu büyük oranda artırmıştır. Öyle ki, artan sorunlar ve sorumluluklar karşısında, mevcut görev, yetki ve mali kaynaklar yetersiz kalmış, gerekli yasal ve yapısal değişiklikler, yaşanan değişime aynı oranda ayak uyduramamışlardır. Özellikle belediyelerde, artan sorumluluklarına paralel, reel bir gelir artışı elde edilememiştir.

Günümüzde belediyelerin içinde bulunduğu sorunların belli başlıları; merkezi yönetimin uyguladığı ağır denetim, buna bağlı olarak ortaya çıkan özerklik konusundaki yetersizlikler, mevcut yasaların değişimin çok gerisinde kalmış olması ve mali sorunlar olarak sıralanabilir.

Her şeyden önce ülkemiz belediyeleri üzerinde, merkezi yönetim tarafından uygulanan denetimin çerçevesi, oldukça geniş ve yanlı uygulamalara açıktır. Gerçekte bir çok ülkede olduğu gibi, sadece hukukilik açısından yapılması gereken vesayet denetimi, ülkemizde yerindelik açısından da yapılmaktadır (Yeter, 1996: 6). Bu denetim, yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesinden, bütçenin onayına, personelin özlük işlerinden, belediye organlarının fesh edilmesine kadar bir çok konuyu kapsamaktadır. Bu çalışmanın çerçevesini oluşturan mali sorunlar da, aşırı ve yanlı kullanıma açık boyutlardaki bu denetimden

etkilenmektedir. Öyle ki, belediyelerin mali sorunlarının ortaya çıkışındaki temel sebep olarak görülmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın amacı, belediyelerin içinde bulunduğu belli başlı mali sorunları tespit etmek ve bu sorunlar arasında yer alan özellikle gelir yetersizliklerine ilişkin, alternatif çözüm önerileri sunabilmektir. Ancak konunun anlaşılması açısından öncelikli olarak belediye gelirleri ve gelir yetersizliklerinin dışında yer alan, diğer mali sorunlar da sırasıyla ele alınacaktır.

### **A. Belediye Gelirleri**

Belediye gelirleri; merkezi yönetim yardımları, öz gelirler ve borçlanmalar olarak üç çeşittir.

Merkezi yönetim yardımları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer yardımlar şeklinde iki başlık altında toplanabilir. 2380 Sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, genel bütçe vergi gelirleri toplamından belediyelere %9.25 pay verilmesini öngörmüştür. Ancak bu oranlar, yıllar itibarıyla farklılık göstermiştir. 1985 yılında %8.15, 1986-1992 arasında da %8.55 olarak uygulanmıştır. 1994 yılında çıkarılan 3986 Sayılı Ekonomik Denge Kanunu ile de %7.55'e düşürülmesi yönünde bir değişiklik yapılmıştır. 1995 yılında %8.55'e yükseltilmişken, 1996'dan itibaren %9.25 olarak uygulanmış, 2001 yılında ise %6'ya, son 2003 Bütçe Kanunuyla da %5'e düşürülmüştür. 2002 yılından itibaren fonlara ayrılan %3.25'lik kesinti uygulamasına son verildiği için bir düşüş söz konusu olmuştur. Bu fonların yerine ilgili bakanlık bütçelerine konulan ödeneklerle, belediyelere yardım yapılması öngörülmüştür (Keleş, 1994: 289; Ulusoy ve Akdemir, 2002: 181-182).

Diğer yardımlar başlığı altında toplayabileceğimiz merkezi yönetim yardımlarının, bir kısmı genel amaçlı, bir kısmı da özel amaçlı olarak verilmektedir. Bu bağlamda her yıl İçişleri Bakanlığında, İmar ve İskan Bakanlığında, Turizm Bakanlığında, Kültür Bakanlığında, Spordan Sorumlu Devlet Bakanlığında, Çevre Bakanlığında, TOKİ ve DPT tarafından çeşitli yardımlar yapılmaktadır.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre öz gelirler; vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olarak üç grupta toplanabilir. Buna göre vergilerden birisi, 1985'ten beri toplama yetkisi belediyelere

bırakılan emlak vergileridir. Bunun da %15'i il özel idarelerine kalmaktadır. 1993'te ise çevre temizlik vergisi adı altında bir belediye vergisi oluşturulmuştur. Bunların dışında ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, %1 oranında haberleşme vergisi, %5 oranında elektrik ve havagazı vergisi ve %10 oranında yangın sigorta vergisi vardır. Emlak vergileri binalarda binde 2, konutlarda binde 1, arazilerde binde 1, arsalarda binde 3 olarak uygulanır. 1.1.2002 tarihinde büyükşehir sınır ve mücavir alanlarında; binalarda binde 4, konutlarda binde 2, arazilerde binde 2, arsalarda binde 6 oranında uygulanmaya başlanmıştır.

Harçlar ise; işgal, tatil günlerinde çalışma ruhsatı, kaynak suları, tellaklık, hayvan kesimi muayene ve denetim, ölçü ve tartı aletleri muayene, kayıt ve suret, işyeri açma izni, çeşitli muayene ruhsat ve rapor sağlık belgesi ve imarla ilgili harçlardır.

Harcamalara katılma payları ise; yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olarak üç çeşittir.

Öz gelirler arasında saydığımız bu gelirlere, ticari ve sınai işletme gelirlerinden, gayri menkul ve menkullerinden elde edilen çeşitli gelirlerle, para cezaları da eklenmelidir.

Belediyeler, gelirlerinin yetmediği yerde borçlanma yoluna da gidebilirler. Bu kapsamda kanunda belirtilen sınırlar içinde, ilgili kurumlardan izin almak kaydıyla tahvil çıkarabilirler. Bunun dışında belediye meclisinin; konu, miktar, ödeme şekli ve ödeme süresi açısından sınırlama olmadan, para ve sermaye kuruluşlarından, borç alabilecekleri hükme bağlanmıştır. Ancak hem belediyeler ve hem de sermaye kuruluşlarından kaynaklanan yetersizlikler ve itibar sorunu nedeniyle uygulamasına ender rastlanmaktadır. Daha çok İller Bankasına borçlanabilmektedirler. 1991 yılında 1 trilyona yakın belediye borçlarının silinmesi ve bir kısım borçlarının ertelenmesi de, belediyelere dolaylı olarak kaynak sağlamıştır.

### **B. Belediyelerin Mali Sorunları**

Türkiye'de belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunları; gelirlerinin yetersizliği, merkezi yönetim yardımlarının şekli, öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelir oranlarını belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harçayabilme konusundaki yetersizlikler şeklinde sıralanabilir.

Gelir yetersizliklerinin temel nedeni olarak, yukarıda belirtilen nüfusun hızla kentlerde yoğunlaşması ve kentsel gelişmeler karşısında, belediyelerin görev ve sorumluluklarına paralel olarak bir gelir artışının sağlanamamış olması gösterilebilir. 20. yy. başlarındaki kentlerle günümüz kentlerini karşılaştırdığımızda ortaya çıkan değişim, açık olarak görülmektedir.

Yaşam büyük oranda kentlerde devam ederken, katı merkezizetçi bir yapılanma içinde mali kaynakların tek elde toplanması ve dağıtılması, belediye gelirlerinin, sorumlulukları karşısında, yetersiz kalmasına neden olmuştur. Kaldı ki, mali desanralizasyon, mali kaynakların da halka yakınlştırılmasını ve halka en yakın yerel idarelerce kullanılmasını gerektirir (Keshab, 2000: 188-191). Nitekim kentlerin artan önemine rağmen, toplam kamu gelirleri içinde belediye gelirleri %15 civarındayken, toplam kamu harcamalarının sadece %10'u belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir (DEİ, 2001). Bu rakamlar da göstermektedir ki, ülkemizde yerel nitelikli kamu hizmetlerine talep hızla artarken, kamu hizmetleri büyük oranda merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve mevcut gelirleriyle, artan hizmet taleplerine cevap vermeleri güçleşmektedir. Öyle ki günümüzde personel ücretlerini bile ödeyemeyen belediyelerin sayısı az değildir. Oysa ki mali desantralizasyon; etkin yönetimin, ekonomik kalkınmanın ve büyümenin bir aracı olarak görülmektedir. Çünkü desantralizasyon, merkezi yönetimin, yönetim sorumluluğunu, yerel yönetimlerle paylaşmasını ve böylece idari ve mali politikaların etkinliğinin artırılmasını sağlamaktadır (Keshab, 2000: 188-191). Bu politikaların ve yönetimin etkinliği de ancak, ulusal fonlardan aktarılan paylarla yerel bilgi ve sorumlulukların birleştirilmesine bağlıdır (Altes, 2002: 1440)

Gelir yetersizliğinin, kentsel gelişmelerin dışında bir nedeni olarak da, 2464 Sayılı Belediyeler Kanununda düzenlenmiş olan öz gelirlerinden bazılarının, nispi değil maktu olarak belirlenmiş olması gösterilebilir. Öz gelirleri arasında bulunan; haberleşme vergisi, elektrik ve havagazi tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve emlak vergisi nispi vergilerdir, diğer vergiler ise maktudur. Yine; harçlardan, tellaklık da nispidir. Maktu olarak belirlenen vergi ve harçlardan elde edilen gelirlerin, reel olarak değerlerini korumaları mümkün olmamakta, enflasyon karşısında hızla erimektedir. Bu durum, belediyelerin gelirlerinin sürekli değer

kaybetmesine yol açarken ve gelirlerin artırılması bir yana, mevcut gelirlerini korumalarını bile imkansız hale getirmektedir.

Öz gelirler içinde bulunan emlak vergileri, etkinleştirilebildiği takdirde belediyelerin en önemli kaynağı haline gelmesi mümkündür. Şu haliyle nispi bir vergi olmakla birlikte, ne yazık ki emlak bedelleri, gerçeği yansıtmaktan çok uzak olduğu için, beklenen seviyede bir kaynak oluşturmamaktadır. Üstelik emlak vergileri, hem bir beldede, hem de ulusal düzeyde kalkınmaya önemli katkı sağlamaktadır. Çünkü belediyeler yeni alanları, imar planları içine alır ve düzenlerler ve bu tür yerler kıymet kazanır. Dolayısıyla alınacak vergilerde de artış sağlanır (Dye, Richard F. ve Sundberg, Jeffrey O., 1998: 90).

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %9.25 oranında pay aktarılmasına ilişkin düzenlemenin tarihi 1981'dir. Oysaki 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 2003 Bütçe Kanununda bu pay, %5'e indirilmiştir. Ülke ekonomisinin dönem dönem zorluklarla karşılaştığı dolayısıyla bu durumun kaçınılmaz olduğu şeklinde bir gerekçe ileri sürülebilir. Ancak kamu hizmetlerine talebin büyük oranda kentlerde olduğu ve kentsel hizmetlere talebin giderek arttığı da gözden kaçırılmamalıdır.

Borçlanarak gelir elde etme konusunda ise bir dengesizlik göze çarpmaktadır. Geçmiş yıllara bakıldığında belediyelerin borçlarının dönem dönem silindikleri görülmektedir. Bu durum ise dolaylı bir kaynak oluşturmaktadır. Ancak büyük belediyeler, küçüklere göre daha çok borçlandığı için, gelişmiş bölge belediyeleri bu imkandan daha fazla yararlanmaktadırlar. Aynı zamanda belediyelerin, borçlarının silinme beklentisiyle hareket ederek, dolayısıyla kaynakların israf edilme ihtimali de söz konusudur (Keleş, 1994: 316).

Merkezi yönetim yardımlarının şekline bakıldığında da, belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale getiren bir yöntem izlendiği görülmektedir. Özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dışında merkezi yönetimin yaptığı yardımlar, bazen genel nitelikte olduğu gibi, büyük çoğunluğu belli bir şarta bağlı olarak verilmektedir. Örneğin,

istimlak borçlarının ödenmesi gibi. Ancak bu yardımların düzenli bir şekilde yapılmasını sağlayan yasal düzenleme mevcut olmadığı için, bu yardımlarla ilgili sağlıklı bilgi vermek mümkün olmamaktadır. Kesin bir rakam verememekle birlikte, belediyelerin gelir kaynaklarının büyük kısmının merkezi yönetim yardımlarından oluştuğu ve yardımların büyük bir bölümünün de, özel amaçlı yardımlar olduğu söylenebilir. Oysaki örneğin İngiltere, Fransa, İsveç gibi ülkelerde bu tür yardımların oranları hem çok düşük, hem de, çok küçük bir miktarı özel amaçlıdır. Nitekim genel olarak bütün yerel yönetimler açısından bakıldığında, İsveç'te toplam %12 olan merkezi yönetim yardımlarının sadece %5'i, belli bir hizmetin yerine getirilmesi için verilmektedir. İngiltere'de %60 civarında merkezi yönetim yardımı söz konusudur, ancak bunun, çoğu blok yardım şeklinde yapılmaktadır ve bu yardımların, merkezi yönetimin isteğine bağlı olmaksızın, düzenli bir şekilde aktarılması garanti altına alınmıştır (\_\_\_\_, 1993: 46, Tortop; 1996: 84, 97).

Belediyelerin mali sorunlarından bir diğeri, öz gelir oranlarının düşüklüğüdür. Nitekim belediyelerin toplam gelirlerinin, %40'ı öz gelirlerden oluşmaktadır. Geriye kalanın, %52 gibi oranı merkezi yönetim yardımlarından, %8'i ise borçlanmalardan meydana gelmektedir. Yerel yönetimlerin geneline baktığımızda öz gelir oranı, %30'lara kadar düşmektedir (DİE, 2001; Sakıncı, 1998: 22). Şu halde yerel yönetimlerin ve dolayısıyla belediyelerin toplam gelirlerinin çoğunluğunun, öz gelirlerden oluştuğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Bu durum ise, yerel yönetimlerin özerkliği açısından kaygı vericidir. Avrupa ülkeleriyle karşılaştırdığımızda konu, daha açık olarak ortaya çıkmaktadır. Fransa'da yerel yönetimlerin öz gelirleri, toplam gelirlerinin %53'ünü, İsveç'te de yaklaşık %70'ini oluşturmaktadır. Merkezi yönetimin yaptığı yardımlar ise, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin; Fransa'da %46'sını, İsveç'te ise yaklaşık %12'sini oluşturmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin büyük bir çoğunluğu, yani yerel yönetimlerin gelirlerinin toplamı açısından bakıldığında yaklaşık %60'ını, merkezi yönetim yardımları oluşturmaktadır. Belediyeler açısından durum, diğer yerel yönetim birimlerine göre, %52 gibi, daha düşük orandadır (\_\_\_\_, 1993: 46, Tortop, 1996: 84, 97; Hagnell, 1996: 139; Yalçındağ, 1992: 67). Fransa'da, merkezi yönetim yardımları, ülkemizdekine yakın gözükmeyle birlikte, çoğunluğunun blok şeklinde olduğu unutulmamalıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinde, 1980’den sonra iyileştirme adı altında yapılanlar, merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltmamıştır. Yerel mali reform, genel bütçeden daha fazla pay vermek olarak algılanmış, buna karşılık esas gerekli olan öz gelirlerin artırılması konusunda ciddi bir adım atılamamıştır (Sakinç, 1998: 229).

Belediyelerin içinde bulunduğu bir diğer mali sorun da, öz gelir oranlarını belirleyebilmeye ilgilidir. Ülkemizde belediyelerin bu imkanı kullanabildiğini söylemek güçtür. Yerel nitelikli vergi, harç ve hizmet karşılıkları gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranları, yasa ile belirlenmektedir. Yalnız belediyelere, yasada öngörülen miktarlar arasında yerel vergi ve harçların miktarını belirleme yetkisi verilmiştir. Bu miktarlar, zaman zaman, Bakanlar Kurulu tarafından yenilense de, bu yenileme uzun yıllar boyunca gerçekleşmeyebilmekte, bu durum ise, yerel yönetimlerin gelirlerinin reel olarak düşmesine neden olmaktadır. Oysaki, yerel vergi ve harçların oranlarını belirleme yetkisi verilmesi durumunda yerel yönetimlerin, artan ihtiyaçlarına paralel olarak gelirlerinde de, meclisleri aracılığıyla benzer bir artış sağlamaları mümkün olabilir. Bu durum ise, yerel yönetimlerin, merkezi yönetime bağımlılıklarını azaltır. Örneğin İngiltere, Fransa ve İsveç’te yerel yönetimler, vergi oranlarını belirleme hakkında yararlanabilmektedir.

Gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler de, önemli bir diğer mali sorunu oluşturmaktadır. Belediyeler üzerinde, merkezi yönetimin aşırı bir denetimi söz konusu olduğu için, kendi organlarıyla serbestçe karar alıp uygulayamamasına bağlı olarak, hizmet önceliklerine göre, serbestçe harcama yapabilmesi de, gereken seviyede mümkün olmamaktadır. Öyle ki ülkemizde, belediyeler üzerinde, mali konularda da, hukuka uygunluktan, harcamaların yerli yerinde olup olmadığına kadar varan aşırı bir denetim söz konusudur. Yerel yönetimlerin mali denetimlerinin, idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmesi, belediyelerin gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Mali denetim ayrıca Sayıştay tarafından da yapılmaktadır. Ancak ülkemizde Sayıştay tarafından mali denetim, sadece mevzuata uygunluk açısından yapılmakla birlikte, İngiltere gibi bir çok ülkede, etkinlik açısından da yapılmaktadır. Fransa’da mali denetim, merkezi yönetimin yaptığı hukukilik denetiminin yanısıra, ayrıca merkezi yönetim tarafından atanmış kişilerden, her bölgede oluşturulan bölgesel hesap



odaları tarafından da yapılmaktadır. Böylece hesaplar, yerel sayıştay olarak kabul edilebilecek bu hesap odaları tarafından, objektif olarak denetimden geçmektedir. İngiltere'de de merkezi yönetim, bölgesel hesap müfettişleriyle mali denetim gerçekleştirmektedir. İsveç'te ise, merkezi yönetim, yürütme kurulları aracılığıyla genel bir denetim yapar, yerel yönetimlerin mali durumlarını genel olarak gözden geçirebilir, tek tek yerel yönetimlerin harcamalarını denetleyemez (Belanger, 1996: 53).

Ülkemizde belediyelerin karşı karşıya kaldığı bu mali sorunlar ve özellikle gelir yetersizlikleri, yetkisi içinde bulunan, sosyal nitelikli harcamalara kaynak ayırmasını büyük ölçüde sınırlamaktadır. Belediyelerin temel giderleri karşılamaları dahi güçleşmiştir. Oysa ki, gelirin yeniden paylaşımı amaçlı sosyal içerikli harcamalar, ayrı bir öneme sahiptir. Özellikle sosyal hizmet ihtiyacının daha fazla olduğu yerlerde, yeniden dağıtım harcamaları, buna bağlı olarak artmaktadır (Sharp, 1991: 936).

### **Sonuç ve Öneriler**

Belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunların çözümü ve kent insanının yerel kamusal ihtiyaçlarını karşılamak için gelir kaynaklarının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konusunda çeşitli alternatifler geliştirerek, bir an evvel uygulamaya koymak kaçınılmaz hale gelmiştir.

Her şeyden önce belediyelerin, mali kaynak oluşturma konusunda mutlak olarak atmaları gereken ilk temel adım, mevcut kıt kaynakların sonuna kadar verimli ve etkin şekilde kullanımını gerçekleştirmektir. Kaynaklar ne kadar artırılırsa artırılın, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadıkça, israfın önlenmesi mümkün olmayacak, hep daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Dolayısıyla en önemli kaynağın verim ve etkinlik olduğu söylenebilir. Nitekim uzun vadeli stratejik bir planlama yapılmaması ve günlük politikalarla hareket edilmesi nedeniyledir ki, belediyelerin gelir yetersizlikleri, çok daha fazla artmaktadır. Herhangi bir alt yapı hizmeti için bir sokağın, kazılıp kısa bir süre sonra, başka bir alt yapı hizmeti için aynı ya da farklı bir kurum tarafından yeniden kazılması, verilebilecek iyi bir örnektir. Bu noktada sadece belediyelerin tek başına yapabileceklerinin yanında, aynı beldede kamu hizmeti üreten diğer kamu kurumlarının da (TEDAŞ, Türk Telekom, alt ve üst kademe belediyeleri... gibi) ortaklaşa yapması gereken şeyler vardır. Sadece

konuya belediye açısından bakmak bile kaynak israfının boyutları hakkında fikir edinmek için yeterli olabilir.

O halde etkin ve verimli bir kaynak kullanımı için belediyelerde, özellikle stratejik planlama ve stratejik yönetim gibi, bazı yeni yönetim yaklaşımları uygulanarak, günlük değil, uzun vadeli planlamaların yapılması, geleceğe ilişkin muhtemel fırsat ve tehditler hesaba katılarak hareket edilmesi, çok önemli iyileşmeler sağlayabilir. Ayrıca benzer alt yapı hizmetlerini, kısa ve uzun vadede, gerçekleştirmesi muhtemel diğer kamu kurumlarıyla da sürekli koordinasyon halinde olmak, yapılacak ortak işleri birleştirmek dolaylı bir kaynak oluşturulabilir.

Kaynakların etkin kullanımı için belediyelerin uyguladıkları, ancak artırılması gereken bir diğer uygulama da özelleştirme olmalıdır. Araç kullanımından su sayaçlarını okumaya, asfaltlama çalışmalarından sokakların temizliğine kadar, bir çok yerel kamu hizmetinin özelleştirilmesi belediyelere önemli kaynak sağlamaktadır. Örneğin ihtiyaç duyulan bir aracı, büyük miktarda maliyetlerle satın almaktansa, kiralama yoluyla, küçümsenmeyecek miktarlarda kaynak oluşumu sağlanabilir.

Merkezi yönetimin elindeki bazı vergiler ise, 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 otopark, yolların onarımı, hava kirliliği, gürültü kirliliği... gibi 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, kapsamı genişletilerek çevre temizlik vergilerine dahil edilebilir.

Ancak Ülkemizde, vergilerin çeşidi ve ağırlığı göz önüne alınarak, yeni tür vergi oluşturmaktan çok, merkezi yönetimin mevcut vergilerinden pay aktarılması ve mevcut belediyelerin topladıkları vergi ve harçlar konusunda kalıcı ve reel olarak değerini koruyabilen değişiklikler tercih edilmelidir. Bu amaçla her şeyden önce, belediye vergi ve harçlarının tamamının, maktu değil, nispi olarak belirlenmesi sağlanmalıdır. Özellikle emlak vergilerine ölçü alınan rakamların gerçek bedelleri yansıtmaktan çok uzak olması nedeniyle, gerekli etkinlik sağlanamamaktadır. Oysa ki, yerel ve ulusal kalkınmada emlak vergileri

oldukça etkili olabilir (Dye, Richard F. ve Sundberg, Jeffrey O., 1998: 90). Dolayısıyla emlak vergilerine esas teşkil eden rakamların reel değerleri yansıtması sağlanmalıdır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların ise, katı esaslara bağlanması gereklidir. Bunun dışındaki merkezi yönetim yardımlarının, fonların da bir çok ülkede olduğu gibi, blok yardımlar şeklinde, şartsız olarak verilmesinin sağlanması da belediyelerin mali açıdan güçlenmesinde önemli katkı oluşturabilir. Ancak 2001 yılındaki son değişiklikle tam tersi gerçekleşmiş, İller Bankasında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden %3.25 oranında bir payın fonlara aktarılması uygulamasına son verilmiştir. Bunun yerine İçişleri Bakanlığı bütçesine, belediyelere yardım amacıyla ödenek konmaya başlanmıştır. Bu durum ise, belediyelerin gelirlerindeki belirsizliği ve merkezi yönetimin farklı davranma ve müdahale imkanını artıran bir gelişme olmuştur.

Belediyelerin öz gelirleri, yukarıda saydığımız bir takım düzenlemelerin de yardımıyla artırılmalıdır. Merkezi yönetim yardımları ise, mümkün olduğu ölçüde azaltılmalıdır. Belediyelerin öz gelirlerinin ve dolayısıyla gelirlerinin artırılması amacıyla, belediye meclislerine vergi oranlarını belirleyebilme yetkisi tanınmalıdır.

Belediyelere yeni görevler aktarılırken, kaynağı da oluşturulmalıdır. Kaynağı oluşturulmayan bir görev belediyelere yüklenmemelidir.

Tüm bunların yanı sıra, gönüllü katkılardan da yararlanılabilir. Gönüllü katılım ve dolayısıyla katkıyı harekete geçirme imkanının oluşması çok önemli bir kaynak sağlayabilir. Üstelik en önemli kaynaklar arasında görülebilir. Nitekim tarihte, belediye hizmetleri, mahalle, vakıf, lonca... gibi kurumlar aracılığıyla, gönüllülük ilkesi içerisinde halk tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla halkın katılımına imkan verecek kanallar oluşturulmalı ve onların katkıları da sağlanmalıdır. Böylece kamu kurumlarının, kentlerde artan hizmet beklentilerine cevap verebilmesi kolaylaştırılabilir.

### **Yararlanılan Kaynaklar**

Altes, Willem K. Korthalts (2002); "Local Government and the Decentralization of Urban Regeneration Policies in The Netherlands", **Urban Studies**, Vol.39, No.8.

Belanger, Michel (1996); "Fransız Yerel Yönetim Hesaplarının Yargısal Denetimi: Bölge Hesap Mahkemeleri", (Çev.) Durmuş Tezcan, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 1, Ankara.

Sharp, Elaine B. (1991); "Theories of the Local Welfare Role", **American Journal of Political Science**, Vol. 35 Issue 4.

DİE Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları, Ankara, 2001.

DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara, 2001.

Dye, Richard F.; Sundberg, Jeffrey O. (1998); "A Model of Tax Increment Financing Adoption Incentives", **Growty&Chance**, Vol. 29.

Hagnell, Andreas (1996); ".....", **Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği**, Uluslararası Konferans Tebliğinden, TBD ve KONRAD ADENAUER Vakfı Yayını, Ankara.

Keleş, Ruşen (1994); **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2.B., Cem Yayınevi, İstanbul.

Keshab, R. Bhattarai (2000); **Fiscal Desantralization in Developing Countries**, The Journal of Development Studies, London.

Sakınç, Süreyya (1998); "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması", **XII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Bodrum.

Sakınç, Süreyya (1998); **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik**, Emek Matbaası, Manisa.

Tortop, Nuri (1996); **Yerel Yönetimler Maliyesi**, I. B., TODAİE Yayını, Yayın No: 263, Ankara.

Ulusoy, Ahmet; Akdemir, Tekin (2002); **Mahalli İdareler Maliyesi**, 2.B., Seçkin Yayınları, Ankara.

Yalçındağ, Selçuk (1992); **F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara.

Yeter, Enis (1996); "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 1, Ankara.

——— (1993); **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları**, T:C: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA EMMME Yayını, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi : 4, İstanbul.