

# TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

*Mustafa ŞENER*

Mersin Üniversitesi Öğretim Görevlisi

## 1. GİRİŞ

Kent, köy, il gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan insan topluluklarının, tarihin çok eski dönemlerinden beri, kendi yerel gereksinimlerini karşılamak üzere, kendi aralarında oluşturdukları yönetim biçimleri olarak Yerel Yönetimler, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de son yıllarda en çok tartışılan konulardan biridir.

Dünya ölçeğinde yaşanan hızlı kentleşme süreci, bilim ve teknolojiye görülen büyük gelişim ve bunlara paralel olarak toplumsal yaşamda giderek daha fazla ağırlık kazanan insan hakları, yönetime katılma, çevre bilinci, küreselleşme gibi olgular yerel yönetimler konusunda yeni arayışlara yol açmaktadır. Bu çerçevede, kentleşme, demokratikleşme, yerellik ve küreselleşme tartışmaları gerek kamuoyu, gerekse siyasi ve akademik çevrelerin gündemlerinde giderek daha büyük bir yer tutmakta; bu kavramlar üzerine oturtulacak bir yerel yönetim sistemi için yapılan araştırmaların sayısı günden güne artmaktadır. Yerel yönetimlerin bir ülkenin ekonomik ve kültürel kalkınmasındaki belirleyici önemi ve demokratik gelişmesindeki rolü her geçen gün daha geniş kesimler tarafından kabul görmektedir.

Türkiye'de de bu gelişmelere bağlı olarak, yerel hizmetlerin daha etkin ve daha kaliteli olarak üretilmesi amaçlanmakta; katılımcı, demokratik, yönetsel ve finansal açılardan özerk bir yerel yönetim sistemi hedeflenmekte; siyasi çevrelerde ve üniversitelerde bu doğrultuda tartışma ve araştırmalar sürdürülmektedir.

Bilindiği gibi Türkiye, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olmak üzere üç tür yerel yönetim kuruluşuna sahiptir. Bu kuruluşlar içinde ise belediyeler anahtar konumundadırlar. Çünkü belediyeler hem halka en yakın yerel yönetim birimleridir, hem de il özel idareleri ve köylere göre daha demokratik ve özerk kuruluşlardır. Dolayısıyla gerek halk arasında gerekse siyasi ve akademik çevrelerde en çok konuşulan, tartışılan ve eleştirilen yerel yönetim birimleri de belediyelerdir.

Ülkemizde 1960'lı yıllardan sonra yaşanan köyden kente göç olgusu, belediyelerin toplumsal yaşamdaki önemini giderek artırmıştır. Bugün nüfusumuzun yaklaşık üçte ikisi kentlerde yaşamaktadır. Ancak kentlerimizin pek çoğunun, gecekondulaşma, hava

kirliliği, altyapı yetersizliği, trafik gibi sorunlarla yüz yüze oldukları göz önüne alınırsa, belediyelerin de çeşitli sorunlarla karşı karşıya oldukları anlaşılmaktadır.

Bu sorunlar yönetsel ve finansal sorunlar olarak iki ana grupta toplanabilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bunlar birbirinden bağımsız sorunlar değildir. Aksine günümüzde bu sorunlardan birini atlayarak diğerini çözmek olanaksızdır. Dolayısıyla, “kamu yönetiminin ayrılmaz parçası olan belediyelerin finansal yapısına ilişkin bir düzenlemenin amacına ulaşabilmesi için bu düzenlemenin yönetsel yapıyla birlikte ele alınması gerekir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını düzenleyen bir çerçeve yasanın olmaması uygulamadaki sorunların temelini teşkil etmektedir”(DPT, 1993, s.1). Ancak bu çalışmanın kapsamı belediyelerin finansal sorunları ile sınırlıdır ve dolayısıyla burada asıl olarak finansal sorunlar saptanmaya ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılacaktır. Yönetsel sorunlara ise yalnızca finansal yapıyı doğrudan ilgilendirdiği ölçüde değinilecektir.

## **2.BELEDİYELERİN FİNANSMAN SORUNLARI**

Türkiye’de köyden kente göç olgusuna ve hızlı nüfus artışına paralel olarak, çok hızlı ve denetimsiz bir kentleşme yaşanmaktadır. Kent nüfusunun büyük bir hızla büyümesi kentsel hizmetlere olan talebi de hem hacim hem de çeşitlilik olarak artırmaktadır. Geleneksel olarak kentsel hizmetlerden sayılan, içme suyu ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, kent içi yol yapımı, insan ve çevre sağlığının korunması gibi temel hizmetlere olan talepte hızlı bir artış sürerken, bir yandan da toplumsal yaşamdaki gelişmelerle birlikte yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır. Örneğin belediyeler, “çevrenin korunması” ve “refahın artırılması” gibi yakın zamana kadar yerel yönetimlerin görev alanının dışında olduğu varsayılan konularda da, bugün gittikçe yükselen bir taleple karşılaşmaktadırlar.

Bu durumda, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler, bir yandan mevcut hizmetleri daha yaygın ve daha iyi sunmak; öte yandan da yeni ve farklı hizmetlere olan talebi karşılamak zorundadırlar.

Üstelik belediyeler, giderek artan ve çeşitlenen hizmet talebini, çeşitli nedenlerle giderek azalan kaynaklarla göğüslemek zorundadırlar. Dünyanın her yanında kentler özellikle son on yılda giderek büyüyen bir kaynak açığı ile karşı karşıya kalmışlardır. Yerel yönetimlerce daha etkili yöntemler geliştirilip uygulanmaya konmadığı takdirde söz konusu açığın büyümesi kaçınılmaz olacaktır (Emrealp, 1993, s.1).

Tablo-1’de belediyelerin 1956-1995 yılları arasındaki gelir ve gider rakamları karşılaştırılmıştır.

**TABLO-1: Belediye Gelir ve Giderlerinin Karşılaştırılması (1956-1995) (Bin TL)**

Yıllar	Gelir	Gider	Fark	Fark/Gelir (%)
1956	434.048	442.970	-8.922	-2.05
1957	598.144	632.591	-34.447	-5.75
1958	660.489	629.611	38.878	4.67
1959	891.903	877.022	14.881	1.66
1961	741.647	743.616	-2.019	-0.27
1962	911.918	888.666	23.252	2.54
1963	928.742	878.588	50.154	5.40
1964	1.025.891	1.020.531	8.360	0.81
1965	1.154.754	1.113.590	41.164	3.56
1966	1.393.166	1.249.620	143.546	10.30
1967	1.487.285	1.526.937	-39.652	-2.66
1968	1.683.780	1.700.052	-23.728	-1.37
1969	1.853.478	1.936.720	-83.242	-4.49
1970	2.028.740	2.202.517	-175.777	-8.67
1977	10.353.500	11.289.532	-936.032	-9.04
1979	25.716.657	28.975.985	-3.259.328	-12.67
1980	45.302.646	50.149.413	-4.846.767	-10.69
1981	65.888.884	66.510.675	-621.791	-0.94
1982	91.281.935	103.548.895	-12.266.960	-13.43
1983	144.195.758	164.774.409	-20.574.651	-14.26
1984	242.587.911	239.087.322	3.500.589	1.44
1985	547.427.620	498.977.473	48.450.147	8.85
1986	1.128.332.978	1.072.703.848	55.629.130	4.93
1987	1.622.106.892	1.735.147.927	-113.041.035	-6.96
1988	2.573.188.432	2.755.938.874	-182.750.442	-7.10
1989	3.567.517.073	3.846.627.249	-279.110.176	-7.82
1990	6.471.517.235	6.973.301.417	-501.784.182	-7.75
1991	11.544.344.421	12.935.149.770	-1.390.805.359	-12.04
1992	21.554.407.521	26.374.679.816	-4820.272.295	-22.36
1993	48.569.090.080	56.526.407.854	-7.957.317.774	-16.38
1994	93.499.295.891	99.512.409.416	-6.013.113.325	-6.43
1995*	229.368.135.073	229.368.135.073	-----	-----

Kaynak: (1988 yılına kadar olan gelir ve gider rakamları) Birgül A. Güler "Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım". TODAYE, Ankara-1992, s.267. ve (1988 sonrası) DYE, "Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesap Yıllıkları"ndan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır. \* : Bütçe Rakamları



Tabloda yer alan bilgilere göre, belediye bütçeleri ele alınan 31 yılın 21'inde açık vermişlerdir. Özellikle 1980'den 1994'e kadar geçen 15 yıllık dönem içinde yalnızca 3 yıl gelirler giderlerden fazladır. Hemen dikkat çeken daha önemli bir nokta 1987 yılından sonra hemen her yıl bütçenin açık vermesi, üstelik bu açığın giderek büyümesidir. 1987 yılında belediye bütçe gelirlerinin %6,96' sını tutarındaki açık, 1992 yılında %22,6'ya yükselmiştir. 1993 ve 1994 yıllarında bütçe açığı toplam gelirlere oranla giderek azalmıştır: Sırasıyla %16,38 ve %6,43. Ancak 1995 yılına ait kesin hesap rakamlarına ulaşılamadığı için, söz konusu yıl için bir şey söylemek olanaksızdır.

Üstelik harcamaları karşılamayan belediye kaynakları içinde, özellikle 1985'den sonraki dönem için, iç ve dış borçlanma kalemlerinin de bulunduğu göz önüne alınırsa, gider-gelir dengesizliğin anlamı daha iyi anlaşılacaktır.

Ancak bu durumda bile belediyeler için tek sorunun gelirlerinin yetersizliği olduğu sonucunu çıkarmak doğru olmaz. Çünkü bütçe açıklarını kapatmak; giderleri kısmakla da mümkün olabilir. Gerçi kentsel hizmet talebinin zaten istenilen seviyede karşılanamadığı günümüz koşullarında harcamaların azaltılması olumsuz sonuçlara yol açabilir; fakat burada anlatılmak istenen, belediyelerin bazı hizmet alanlarından tümüyle çekilmesi değil kaynakların daha etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasıdır. Örneğin, belediyelerin toplam harcamaları içinde cari harcamalarının oranı çok yüksektir. Cari harcamaların büyük kısmı da personel giderleridir. Bugün için toplam belediye gelirlerinin yaklaşık %60'ını maaş ve ücret ödemelerine ayrılmaktadır (TOBB, 1996, s.130). Standart bir oran saptamanın zorluğuna karşın bütçe gelirlerinin %60'ının personel ücretlerine harcanması kabul edilebilir bir durum değildir. Üstelik, Belediye Yasası'na göre, belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin toplamının, yıllık gelirin %30'unu aşmaması gerekmektedir.

Tabloda yer alan bilgilere göre, belediye bütçeleri ele alınan 31 yılın 21'inde açık vermişlerdir. Özellikle 1980'den 1994'e kadar geçen 15 yıllık dönem içinde yalnızca 3 yıl gelirler giderlerden fazladır. Hemen dikkat çeken daha önemli bir nokta 1987 yılından sonra hemen her yıl bütçenin gelirlerinin %6,96'sını tutarındaki açık, 1992 yılında %22,6'ya yükselmiştir. 1993 ve 1994 yıllarında bütçe açığı toplam gelirlere oranla giderek azalmıştır: Sırasıyla %16,38 ve %6,43. Ancak 1995 yılına ait kesin hesap rakamlarına ulaşılamadığı için, söz konusu yıl için bir şey söylemek olanaksızdır.

Üstelik harcamaları karşılamayan belediye kaynakları içinde, özellikle 1985'den sonraki dönem için, iç ve dış borçlanma kalemlerinin de bulunduğu gözönüne alınırsa, gider-gelir dengesizliğin anlamı daha iyi anlaşılacaktır.

Ancak bu durumda bile belediyeler için tek sorunun gelirlerinin yetersizliği olduğu sonucunu çıkarmak doğru olmaz. Çünkü bütçe açıklarını kapatmak; giderleri kısmakla da

mümkün olabilir. Gerçi kentsel hizmet talebinin zaten istenilen seviyede karşılanamadığı günümüz koşullarında harcamaların azaltılması olumsuz sonuçlara yol açabilir; fakat burada anlatılmak istenen, belediyelerin bazı hizmet alanlarından tümüyle çekilmesi değil kaynakların daha etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasıdır. Örneğin, belediyelerin toplam harcamaları içinde cari harcamalarının oranı çok yüksektir. Cari harcamaların büyük kısmı da personel giderleridir. Bugün için toplam belediye gelirlerinin yaklaşık %60'ı maaş ve ücret ödemelerine ayrılmaktadır (TOBB, 1996, s.130). Standart bir oran saptamanın zorluğuna karşın bütçe gelirlerinin %60'ının personel ücretlerine harcanması kabul edilebilir bir durum değildir. Üstelik, Belediye Yasası'na göre, belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretlerin toplamının, yıllık gelirin %30'unu aşmaması gerekmektedir.

Kentsel hizmetleri daha ucuz biçimde gerçekleştirmeye çalışmak, kaynak açıklarını kapatmaya yönelik stratejilerden biridir. Doğrudan belediye tarafından üstlenilen hizmetlerin kapsamını daraltarak, bazı işleri belediye dışındaki kuruluşlara yaptırmak da bir başka stratejidir (Emrealp, 1993, s.27). Harcamaları azaltmaya yönelik bu stratejilerin yanında açıkları kapatmanın bir yolu da kuşkusuz gelirleri artırmaktır.

Bu çalışmada, harcamalarının kapsamının daraltılması ve bunun yöntemleri üzerinde kısaca durulacak, daha çok gelirlerin artırılmasına yönelik önerilere yer verilecektir. Ancak, öncelikle belediyelerin günümüzde karşı karşıya buldukları finansal sorunları saptamak gerekmektedir.

Türkiye'de belediyelerin kaynak sorunları denilince hemen herkesin kabul ettiği görüş, mevcut gelirlerin yetersizliğidir. Mevcut gelirler içinde öz gelirlerin payının düşüklüğü de genel kabul gören bir düşüncedir. İlk görüşü desteklemek için başvurulan kanıt, belediye gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki oranın düşüklüğüdür. Bu oran Cumhuriyet tarihi boyunca ortalama %8,81 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de belediyeler için bilimsel ölçülerde bir "görev-maliyet analizi" yapılmadığı için, bu oranın düşüklüğü uluslararası karşılaştırmalar yapılarak ileri sürülmektedir. Gerçekten de, özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerle karşılaştırıldığında bu oran oldukça düşüktür.

Öz gelirlerin, toplam gelirler içindeki payının düşüklüğü savı ise genellikle Türkiye'de belediyelerin özerk olmadıkları görüşünü desteklemek için ileri sürülmektedir. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1970'lere kadar, toplam gelirler içinde yarıdan fazla bir paya sahip olan belediye öz gelirleri, 1980'lerde %20'lere kadar düştükten sonra, 1989'dan itibaren %35'ler düzeyine yükselmiştir. Birçok gelişmiş ülkede ise bu oran % 70-75 dolayındadır (Yalçındağ, 1993, s.43).

Türkiye'de her şeyden önce, belediyelerin vergi alma ve merkezi yönetimin belediye sınırları içinde topladığı vergilere oran ekleme yetkisi yoktur. Oysa vergiler, bir



kamu yönetim organı olan belediyeler için temel gelir kaynağıdır. Üstelik vergi koyma konusunda yetkinin merkezi yönetimde toplanması, belediyelerin topladığı vergi ve benzeri gelirlerin belde sakinlerine doğrudan yansımaları engellemekte, sonuçta yerel halkın belediye hizmetlerine karşı duyarlılığını zayıflatmakta, belediye kararlarına karşı otokontrol mekanizmasını engellemektedir (DPT, 1993, s.5).

Türkiye’de belediye başkanları da sık sık gelir kaynakları bakımından merkezi yönetime bağlı olmaktan ve “ekonomik vesayet”ten yakınmaktadır. Örneğin Çankaya Belediye Başkanı Doğan Taşdelen, Temmuz 1992 tarihinde, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad-Adenauer Vakfı tarafından Belediye Gelirleri konusunda Ankara’da düzenlenen yuvarlak masa toplantısında bu konudaki görüşlerini şöyle dile getirmektedir: “Belediyelerin mali bakımdan merkezi yönetime bağımlı olması, bu yönetim birimlerinin özerk yapılara kavuşmasını engellemekte ve kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle rasyonel bir mali planlama yapılmasını imkansız hale getirmektedir. Belediyelerimizi, genel bütçe vergi gelirlerinden gelecek paylara göre yönetme ve mali politikalar üretme noktasında tutma anlayışını, çağdaş yerel yönetim ilkeleriyle bağdaştırmamız söz konusu olamaz. Ekonomik vesayet nereden ve ne şekilde gelirse gelsin anti-demokratik bir uygulamadır” (TBD,1992, s.53).

Aynı şekilde yerel yönetimlerin öz gelirleri içinde önemli bir yer tutması beklenen harç, resim, şerefiye gibi gelir kaynakları yönünden de belediyeler merkezi yönetime bağlı durumdadırlar. Bu konulardaki düzenlemeler yasalarla veya Bakanlar Kurulu kararları ile yapılmakta ve çoğunlukla sabit tarifelere bağlanmakta, yani “maktu” olarak tespit edilmektedir. Bu durum enflasyonist bir ekonomide vergi, harç ve benzeri gelirlerin kısa sürede önemini yitirmesine, zaten sınırlı olan kaynakların iyice daralmasına yol açmaktadır. Maktu miktarların yıllar itibarıyla düzenli bir şekilde artırılmaması, bazı kaynaklardan toplanacak vergilerin tahsil maliyetini bile karşılayamamasına, dolayısıyla belediyelerin bu tür gelirlerden vazgeçmesine neden olmaktadır.

Bu konuda en çarpıcı örnek Emlak Vergisidir. Bu verginin matrahının ve oranlarının yasalar veya Bakanlar Kurulu Kararları ile belirlenmesi çok ciddi vergi kayıplarına yol açmaktadır. Çünkü bu konuda belediyelerin yetkisiz olması; “taşınmazların gerçek değeri üzerinden vergi alınmasını, belediye hizmetleri dolayısı ile artan taşınmaz rantlarının belediyeye kazandırılmasını ve vergi bağışıklığı düzeninin yerel koşullara uydurulmasını önlemektedir” (Yalçındağ, 1993, s.48). Türkiye’de Emlak Vergisinin beyan dönemi 4 yıldır ve bu 4 yıl boyunca matrah sabit kalmaktadır. Ülkemizdeki yüksek enflasyon oranı dikkate alındığında konunun önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde önemli ve istikrarlı bir gelir kaynağı olan Emlak Vergisi, ülkemizde verimli ve istikrarlı bir kaynak değildir. Tablo-2’de bazı OECD ülkelerindeki Emlak Vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı yer almaktadır.

**Tablo-2: Bazı Ülkelerde Emlak Vergisinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı**

Ülke	1986	1987	1988
İngiltere	11.1	11.0	10.7
Kanada	8.1	7.8	7.9
Japonya	5.8	5.5	5.3
Avusturya	4.6	4.5	4.4
İrlanda	2.4	2.9	2.5
Almanya	1.3	1.3	1.3
Avusturya	0.7	0.7	0.7
İsveç	0.9	1.1	1.0
Norveç	0.5	0.6	0.6
Türkiye	1.2	0.8	0.5

Kaynak : “Belediyelerin Mali Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri” DPT, Ankara 1993, s.6

Ayrıca belediyeler tahsil ettikleri Emlak Vergisinin önemli bir kısmını, yasalar gereği başka kuruluşlara aktarmaktadırlar. Bunlar içinde en büyük payı, toplam vergi miktarının % 15’i ile il özel idareler almaktadır. Bu pay düşüldükten sonra kalan miktarın %20’si de, büyük şehir belediyelerinin olduğu kentlerde, bu belediyelere aktarılmaktadır. %5 İller Bankası ortaklık payı, %1 Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Payı ve %2’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu payı ayrılmaktadır. Tüm bu paylar düşüldükten sonra geriye kalan belediye payı, bu verginin toplanması için yapılan harcamalarda düşünülendiğinde, önemli bir kaynak olma niteliğini kaybetmektedir. Çünkü Emlak Vergisi, hem yükümlüsü çok sayıda olduğu ve hem de beyan, tarih, tahakkuk, düzeltme, iade, mahsup ve muhasebe işlemleri bakımından çok yoğun hizmet gerektirdiği için, maliyeti yüksek bir vergidir.

Emlak Vergisinde vergi matrahının gerçek değeri yansıtılmamasının bir diğer olumsuz sonucu da Harcamalara Katılma Payları yönünden ortaya çıkmaktadır. Belediye Gelirleri Yasası’nda yer alan bir hükümde “ harcamalara katılma payları bina ve arsalarda

vergi değerinin % 2'sini geğemez" denilmektedir. Dolayısıyla vergi matrahının geręek değeri yansıtması, doğrudan vergi gelirlerini azaltırken, dolaylı olarak da harcamalara katılma payı gelirlerini sınırlamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası'na göre tahsil edilen diğer belediye vergileri, haręlar ve harcamalara katılma payları ile ilgili de ęeşitli sorunlar vardır. Özellikle miktarı maktu olarak saptanmış olanlar yüksek enflasyon karşıısında çok hızlı bir biçimde önemini kaybetmektedir. Yasada bu gelir kalemleriyle ilgili olarak çok sayıda istisna ve muafiyete yer verilmiştir. Örneğin İlan ve Reklam Vergisinde, PTT vergiden muaf tutulmuştur. Oysa PTT, faaliyetlerini yürütürken sık sık yolları kazmakta, kaldırımları ve asfaltları kırmaktadır. Bunların yeniden yapımı ve onarımı ise belediyeler için çok ciddi bir maliyet unsurudur.

Eğlence Vergisinin konusu, çağın gereksinimlerine yanıt vermekten uzaktır. Son yıllarda toplum yaşamına giren atari salonları, halı sahalar, bilgisayarlı oyun merkezleri ve benzeri yerler vergi kapsamı dışındadır. Bu durum belediyeler için gelir kaybına yol açmaktadır.

Doğalgaz kullanımına geçilmiş olan bazı kentlerde, yukarıdakine benzer bir sorun, Elektrik ve Havagazı Vergisi yönünden ortaya çıkmaktadır. Yasada vergi konusunun "havagazı" olarak geçmesi, uygulamada sürtüşmelere neden olabilmektedir. Örneğin Belediye Başkanı Doğan Taşdelen'in belirttiğine göre ankaya Belediyesi doğalgazdan vergi alamamaktadır (TBD, 1992, s.73).

Haberleşme vergisi oranı önce % 6 iken, daha sonra % 1'e indirilmiştir. Daha önce belediye gelirleri arasında yer alan vergilerden, Meslek Vergisi, 1987 yılında tamamen kaldırılmıştır; Akaryakıt Tüketim Vergisi ise 1984 yılında Belediye Gelirleri Yasası'ndan çıkarılmış ve merkezi yönetimin gelirleri arasına katılmıştır. Bu son vergiden halen belediyelere verilmekte olan % 1,2 oranındaki pay ise son derece yetersizdir.

Belediye kararlarına uymayanlara uygulanacak cezalar caydırıcılık niteliğini kaybetmiştir. Bu konuları düzenleyen 1608 sayılı yasada yer alan ceza miktarları, enflasyon karşıısında hızla erimektedir.

Belediyelerin 2380 sayılı yasaya göre, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, büyük oranda nüfus ölçütüne göre dağıtılmaktadır. Bu durum, mevsimlik nüfusu olağanüstü artan Marmaris, Alanya, Bodrum, Antalya ve benzeri ilçe ve illerle nüfus sayımının yapıldığı pazar günleri iőyerlerinin kapalı olması dolayısıyla nüfusu önemli ölçüde azalan İstanbul'daki Eminönü gibi yerlerde belediyeler aleyhine bir sonucun doğmasına yol açmaktadır. Gerçi, 1989, 1990 ve 1991 yılları Bütçe Yasasına konulan bir hükme dayanılarak turistik nitelikli yerleşme birimleri için ek bazı önlemler içeren bir



yönetmelik çıkarılmıştır. Fakat yeterince uygulamaya geçirilememiştir (TOBB, 1996, s.131).

Yine bu yasaya göre, genel bütçe vergi gelirlerinden % 3 oranında Belediyeler Fonu ayrılmakta ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın emrinde İller Bankasında bir hesapta toplanmaktadır. Bu fondan belediyelere yapılacak yardımlar, adı geçen bakanlık tarafından hazırlanan fon yönetmeliğine göre yapılmaktadır. Fakat uygulamada bu dağıtımın adaletli ve eşit bir biçimde yapılmadığı ileri sürülmektedir (TBD, 1992, s.63).

Genel Bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar konusunda büyük şehir belediyeleri ayrıcalıklı bir konuma sahiptirler. Büyük şehir belediyesi, bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatı toplamı üzerinden %5 oranında pay almaktadır. Bu pay, büyük şehir belediyelerine çok ciddi bir kaynak sağladığı için, birçok il belediyesi de, büyük şehir belediyesine dönüşmek için mücadele etmektedir. Ayrıca, büyük şehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı yasanın 7. maddesinde "Mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyük şehir belediyesince mali yardımda bulunulabilir" denilmektedir ki, buradaki keyfiyet, büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasında tartışmalara yol açabilmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar ile ilgili bir başka sorun da, bu paylardan yararlanan belediye sayısının giderek artmasıdır. 1986 yılında 1719 olan belediye sayısı 1993 yılında 2710'a yükselmiş; pay oranı sabitken, mevcut belediyelere 991 yeni belediye eklenmiştir. Yani belediye sayısı yaklaşık % 57 oranında artmıştır. Sonuçta, belediyelerin eline geçen pay miktarı oransal olarak azalmıştır.

Belediyelerin öz gelirleri ve genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla birlikte üçüncü önemli gelir kaynakları merkezi yönetimin yardımlarıdır. Koşullu ve koşulsuz olarak iki şekilde yapılan bu yardımlar konusunda da eşitlikçi bir düzen kurulamamıştır. Bu yardımlar merkezi yönetimin emrindeki 14 değişik fon, pay ya da bakanlık ödeneği aracılığı ile uygulanmaktadır. Dolayısıyla, uygulamada çok dağınık ve karmaşık bir sistem ortaya çıkmaktadır. Ayrıca yardım kararlarının merkezde ve siyasal ilişkiler ortamında alınması, partizanca uygulamalara yol açmaktadır. Bugünkü sistem içinde yardımların siyasi yaklaşımlarla dağıtılmasını engelleyecek hiçbir kurumsal ve yasal önlem yoktur. Bazı bakanlıklar, yapacakları yardımların, yöntem ve ilkelerini gösteren yönetmelikler yayınlamış iseler de, bunlara uyulup uyulmadığı denetlenememektedir (Yalçındağ, 1993, s.49).

Yardımların çoğunlukla özel proje finansmanına yönelik koşullu yardımlar olması, belediyeler için sorunun bir başka yönüdür. Çünkü bu durumun keyfiliğe ve ağır bir mali vesayete yol açtığı ileri sürülmektedir (TBD, 1992, s.57).

Belediyelerin finansmanında evrensel olarak başvurdukları yöntemlerden biri de borçlanmaktır. Türkiye’de belediyeler gerek ulusal gerekse uluslararası finans piyasalarından borçlanma olanağına sahiptirler. Türkiye dahil birçok ülkede, yerel yönetimlere uygun şartlarda kredi sağlamak için özel düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de bu amaçla 1933 yılında bir Belediyeler Bankası kurulmuş, 1945’de bu banka İller Bankası adıyla yeniden örgütlendirilmiştir.

İller Bankası, belediyelere, özellikle içme suyu, kanalizasyon, harita, imar planı, yapı işleri gibi önemli altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde teknik yardım sunmakta, ayrıca bağış ve kredi yoluyla finansman sağlamaktadır. Ne var ki İller Bankası, uygulamada, teknik hizmetler alanında yoğunlaşmış fakat bankacılık hizmetleri konusunda ihtiyaca yanıt verememiştir (Yalçındağ, 1993, s.50). 1986-1991 yılları arasında belediyelerin aldıkları kredilerin ancak %25’i İller Bankasından, %75’i ise ulusal ve uluslararası bankalardan sağlanmıştır (Falay, 1995, s.20).

### 3. ÖNERİLER

Yerel yönetimlerin kaynak açığını kapatmak için başlıca üç yöntem vardır: Hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, harcamaların kapsamını daraltmak ve gelirleri artırmak (Emrealp, 1993, s.9).

Bu çalışmada ilk iki yöntem kısaca tanımlandıktan sonra, asıl olarak belediyelerin gelirlerini artırıcı öneriler üzerinde durulacaktır.

Hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması, aynı maliyet düzeyinde daha çok ve daha kaliteli iş görmek demektir. Hizmetin etkin olması, daha iyi ve daha yaygın olarak sunulması; verimli olması ise, daha az maliyetle sunulması anlamına gelmektedir (Emrealp, 1993, s.11). Bu anlamıyla etkinlik ve verimlilik yalnızca belediye hizmetlerinin finansmanında değil, gerek kamu, gerekse özel sektörün tüm ekonomik faaliyetlerinde temel alınması gereken hedeflerdir. Ancak burada, verimliliğin her zaman karlılık anlamına gelmediği vurgulanmalıdır. Çünkü yerel yönetimlerin faaliyetleri doğrudan kar sağlama amacına yönelik değildir. Temel amaç, yerel hizmet gereksinimlerinin karşılanmasıdır.

Hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için harcamaların planlanması, bunun için de yerel hizmetlere olan talebin bilinmesi gerekir. Günümüzde hızlı nüfus artışı ve ekonomik büyüme politikaları kentsel hizmetlere olan talebi sürekli artırmaktadır. Sağlıklı bir harcama planlaması için gelecek yıllara ait talep miktarının bilimsel yöntemler kullanılarak tahmin edilmesi ve hizmetlerle ilgili hedef standartların saptanması zorunludur. Bu standartlara göre de maliyet analizlerin yapılması ve birim maliyetlerin hesaplanması gerekir. Aynı amaca yönelik birden fazla proje geliştirilmesi ve fayda-

maliyet analizlerine göre, en yüksek verim sağlayan projenin gerçekleştirilmesi yoluna gidilir. Bu yöntemle, daha az maliyetle daha çok hizmetin yapılması mümkün olabilir.

*Harcamaların kapsamının daraltılması* ise bazı hizmetlerin belediye dışı kuruluşlara bırakılmasını ifade eder. Hemen belirtmek gerekir ki burada kastedilen, söz konusu hizmetlerin yine belediyenin sorumluluğu ve denetimi altında gerçekleştirilmesidir. Yoksa, özelleştirme ve benzeri yöntemlerle, belediyelerin tamamen devre dışı bırakılması değil. Bu yöntemin başlıca uygulama biçimleri şöyledir (Emrealp, 1993, s.27):

**Hizmetlerin İhale Edilmesi :** Hizmet sunumunun ihale yoluyla ve belli bir süre için özel sektöre bırakılmasıdır. Ancak temel sorumluluk belediyede kalmaktadır. İhale yoluyla, rekabet ortamı doğmakta, bu da hizmetin hem maliyetini düşürebilmekte, hem de kalitesini yükseltebilmektedir.

**Yerel Yönetimler Arası Anlaşmalar :** Birden çok yerel yönetim biriminin belirli bir hizmeti gerçekleştirmek için ortak hareket etmeleri esasına dayanır. Genellikle ortak bir örgüt (birlik, şirket, dernek) etrafında işbirliği yapılır.

Genellikle, bir yerel yönetim kuruluşunun tek başına üstlenemediği büyük projeler için ya da doğası gereği birden fazla yerel yönetim birimini ilgilendiren hizmetlerin gerçekleştirilmesi için bu yönetime başvurulur.

**Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler :** Bazı hizmetlerin özel kişi ya da kuruluşlarca üretilmesinin, vergi indirimleri ve benzeri yöntemlerle teşvik edilmesidir. Özellikle sosyal hizmetler konusunda yaygın olarak uygulanan bir yöntemdir.

**Gönüllü kişi ve kuruluşların katkıları :** Yerel yönetimlerin, çeşitli meslek kuruluşları, sendikalar, dernekler ve benzeri gönüllü kuruluşlarla işbirliği yapması ve ortak çalışmalar yürütmesidir. Bu tür çalışmalar özellikle insan gücü bakımından belediye hizmetlerine ciddi katkılar sağlar.

Harcamaların kapsamının daraltılması yöntemlerinden hangisi uygulanırsa uygulansın, göz önüne alınması gereken temel nokta bu hizmetlerin sorumluluğunun belediyelerde kalmasıdır. Belediye, söz konusu hizmetin gerçekleştirilmesinden ve sonuçlarından hem yasalara hem de belde halkına karşı sorumludur.

### 3.1.Gelir Yapısına İlişkin Öneriler

Belediyelerin toplumsal işlevlerini çağımızın gereksinimlerine uygun biçimde yerine getirebilmeleri için, yeterli kaynaklarla desteklenmeleri zorunludur. Oysa günümüzde belediyelerin gelir kaynakları hem toplam olarak yetersizdir, hem de bu toplam içinde öz gelirlerin payı düşüktür. Belediyeler, kendi gelir kaynakları üzerinde söz



sahibi olmadıkları için, hizmetlerin maliyetinin sürekli artması ve giderek çeşitlenmesi karşısında, finansman sorunlarıyla karşılaşmaktadırlar.

Bu bağlamda sorunun köklü bir şekilde çözülebilmesi ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir paylaşımının yeniden düzenlenmesiyle mümkündür. Bu ise Türkiye'nin yönetsel yapısıyla ilgili ciddi reformlar yapılmasını gerektirir. Fakat böylesi geniş ölçekli bir reformu beklemeden de, yerel yönetimlerin kaynak sorunları konusunda iyileştirmeler yapılabilir. Yapılacak bir dizi yasal düzenlemeyle hem mevcut kaynaklardan sağlanan gelirler artırılabilir, hem de yeni kaynaklar yaratılabilir.

### **3.1.1. Mevcut Gelir Kalemleriyle İlgili Öneriler**

Belediye öz gelirleri içinde önemli bir yeri olan Emlak Vergisi'nin enflasyon karşısında anlamını yitirmemesi için, vergi matrahının tespitinde gerçek rayiç bedelin uygulanması sağlanmalıdır. Bu üç şekilde gerçekleştirilebilir (DPT, 1993, s.9):

- Beyanname verilen yıllarda gerçek rayiç bedel tespit edilerek her yıl matrah yeniden değerlendirilerek artırılabilir.
- Bina ve taşınmaz mallar zorunlu sigorta kapsamına alınarak sigorta bildirim değeri emlak vergisi matrahı olarak alınabilir.
- Matrah, kira gelirleri esas alınarak tespit edilebilir.

A.B.D.'de genellikle birinci yöntem uygulanmakta, vergi oranının sabit olmasına karşın, matrah her yıl yeniden belirlenmektedir. İngiltere ve Kanada gibi bazı ülkelerde ise emlak değeri sabit kalmakta, vergi oranı yıllık olarak artırılmaktadır.

Emlak Vergisinden diğer kurumlara verilen paylar, yasa gereği değişiklikler yapılarak kaldırılmalıdır. Mevcut uygulamada verginin sadece % 40'ı belediyede kalmaktadır. Verginin toplanma maliyetinin yüksekliği de dikkate alınırsa, bu çok düşük bir orandır.

Emlak Vergisi Yasası gereğince tahsil edilecek vergi değerlerinin saptanması için oluşturulacak komisyonlarda, belediye temsilci sayısının artırılması gerekmektedir (TBD, 1992, s.70). Ayrıca verginin gelir potansiyelini artırmak için, taşınmaz değerlemeleri her yıl yeniden yapılmalı; Ülke'nin tümü için tek bir emlak vergisi oranı yerine, belediyelere yerel koşullar ve gelişme hedeflerine göre kendi vergi oranlarını saptama yetkisi verilmelidir.

Yasada pek çok muafiyet ve istisna yer almaktadır. Bunlar ya tamamen kaldırılmalı ya da azaltılmalıdır.

Öncelikle büyük kentlerde, spekülâtif amaçlarla arsa stoku yapılmaktadır. Bunun önlenmesi için büyük kentlerdeki boş arsalar yüksek oranda vergilendirilmelidir. Büyük ölçüde belediye hizmetleri sonucu oluşan yüksek rantlardan, belediye kendi payını alabilmelidir. Kaçak yapıların belediyelerce ruhsata bağlanması durumunda, oluşacak rantın bir bölümünün belediyeye devredilmesi sağlanmalıdır.

Emlak Vergisi dışında kalan diğer belediye vergileri de, yükümlüleri konuları ve matrahları itibariyle gözden geçirilmelidir. Eğlence vergisinin kapsamı, günün koşullarına uygun olarak genişletilmeli, atari salonları ve halı sahalar gibi, toplumsal yaşama hızla giren yeni eğlence ve oyun alanları aynı hızla vergilendirilmelidir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin kapsamına, doğalgaz mutlaka alınmalıdır.

Haberleşme Vergisinin konusu, 900'lü telefon hatlarını, kablolu televizyon hatlarını, ve internet ücretlerini de kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

Günümüzde hızlı bir gelişme gösteren özel radyo ve televizyonların reklam gelirleri, mutlaka "İlan ve Reklam Vergisi" kapsamına alınmalıdır. Özellikle yerel düzeyde yayın yapan radyo ve televizyonların, yerel olarak vergilendirilmeleri gerekir.

Miktarı maktu olarak saptanmış, bütün vergi ve harçlar yeniden düzenlenmeli, mümkün olduğu ölçüde vergi miktarı oransal olarak (ad valorem sisteme göre) belirlenmelidir.

Yerel maliyetlere ve gereksinimlere dayalı olarak her belediyenin kendi ücretlerini saptayabilmesi için, ruhsat ücretleri, yapı izinleri, teftiş bedelleri vb. üzerine konulmuş bulunan limitler kaldırılmalıdır.

Belediye vergi ve harçlarında geniş yer tutan muafiyet ve istisnalar kaldırılmalı ya da kapsamı daraltılmalıdır.

Belediye gelirlerinden, çeşitli kurumlara pay verme zorunluluğu kaldırılmalıdır.

Harcamalara katılma payları için yeni yasal düzenlemeler yapılmalı, bu düzenlemeyle hizmetin bittiği anda bedelin tahsil edilmesini sağlayan bir yapı oluşturulmalıdır.

Devlet yardımları içinde koşulsuz yardımlara ağırlık verilmeli, bu yardımlar merkezi yönetimin mali vesayetini ağırlaştırılan bir araç olarak kullanılmamalıdır. Yardımların dağıtımının adil ve eşit olması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Proje karşılığı yapılacak yardımlar için sağlıklı ölçütler saptanmalıdır.

Genel Bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan payların dağıtımı konusunda nüfusun yanında, kalkınmışlık derecesi, turizm potansiyeli, mevsimlik hareketler gibi

faktörler de göz önüne alınmalıdır. Gelir kaynakları açısından zayıf durumda olan belediyeler, akçal denkleştirme yoluyla güçlendirilmelidir.

Belediyelerin gelir kaynaklarından biri de, çeşitli yasa ve yönetmelikler uyarınca kurulmuş olan fonlardan aktarılan paylardır. Ancak bu fonların kuruluşu ve yönetim sistemi, belediyelere aktarılacak yardımları merkezi yönetimin vesayet yetkisi içinde tutmaya yöneliktir. Siyasi tercihlere göre belediyelere aktarılan bu fonların dağıtım sistemi, bir an önce nesnel ölçütlere bağlanmalıdır.

Belediye kararlarına uymayanlara verilen para cezaları, caydırıcılık gücüne sahip olmalı, ceza miktarları her yıl yeniden belirlenmelidir.

İller Bankası bugünkü yapısıyla, belediyelere finansman sağlayan bir banka işlevini yerine getirememektedir. Tamamen merkezi yönetimin kaynaklarına bağımlı durumdadır. Merkezi yönetimin, İller Bankasını güçlendirmek için aktarabileceği fonlar da sınırlıdır. Türkiye'nin bugün yerel yönetim bankacılığını temsil etmekte olan İller Bankası'nın, çağdaş yerel yönetim bankacılığı gereksinimlerine yanıt veremiyor olması, bu alanda yeni bir düzenlemeye gidilmesini zorunlu kılmaktadır (IULA-EMME, 1993, s.110). Ankara Büyük şehir Belediyesi geçtiğimiz yıllarda "Kentbank" adında bir yerel yönetim bankası kurmak için proje üretmiş, ancak çeşitli nedenlerle uygulamaya geçilememiştir. Bu sorunun çözümü için ya İller Bankası yeniden yapılandırılmalı ya da yeni bir banka kurulması için bir an önce harekete geçilmelidir.

İller Bankasının ana parasının % 90'ı belediyeler tarafından ödenmiştir. Ancak denetimi tamamen merkezi yönetimin elindedir. Bu bankanın yönetimi yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

İller Bankasına belediyelerden kesilen ortaklık payı konusunda adaletsiz uygulamalar vardır. Bu pay, belediyelerin toplam gelirleri üzerinden kesilmektedir. Emlak Vergisi özel bir yasayla düzenlenmiş olmasına ve gelirinin önemli bir kısmı başka kuruluşlara aktarılmasına rağmen, bir de İller Bankası ortaklık payının hesaplandığı toplama dahil edilmesi haksız bir uygulamadır. Ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen % 6 oranındaki pay da İller Bankası ortaklık payı matrahına dahil edilmektedir ki bu devletin bir eliyle verdiğini öteki eliyle alması demektir.

İller Bankası ortaklık payının hesaplanmasında matrah, belediyelerin öz gelirleri toplamı olarak kabul edilmeli, bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

### **3.1.2.Önerilen Yeni Gelir Kaynakları**

Belediyeler kendilerine devredilen her yeni sorumluluk ve görev için, gerekli gelir kaynaklarına mutlaka kavuşturulmalıdır. Mevcut gelir kaynaklarının artırılmasının yanı sıra, ek gelir kaynakları yaratılmalıdır.



Servet Vergileri: Servet üzerinden alınan vergiler (Motorlu Taşıt Vergisi, Taşıt Alım Vergisi, Veraset ve İntikal Vergileri gibi) belediyelere bırakılmalıdır. Kent içindeki araçların kullandıkları, yıprattıkları yollar belediyeler tarafından yapılmakta ve onarılmaktadır. Bu araçların park sorunlarının çözümü için otoparklar yapmak; neden oldukları hava kirliliğiyle mücadele etmek belediyelerin görevidir. Dolayısıyla, belediyelere bu kadar maliyet yükleyen taşıt araçları ile ilgili vergiler de, belediyelere bırakılmalıdır. Özellikle Türkiye gibi otomobil sayısının hızla arttığı bir ülkede, bu yönde yapılacak bir düzenlemenin üç olumlu etkisi olacaktır:

1. Hızla büyüyen vergi tabanı, yerel yönetimler için ciddi bir gelir kaynağı yaratacaktır.
2. Otomobil kullanımından dolayı ortaya çıkan kamu harcamaları, bu kaynaktan karşılanabilecektir.
3. Otomobil kullanımının toplumsal maliyeti denetlenecektir.

Bu çerçevede daha önce bir Belediye Vergisi iken merkezi yönetime aktarılan Akaryakıt Tüketim Vergisi, tekrar belediyelere bırakılmalıdır. Ayrıca otoparklar üzerine yeni bir harç ya da vergi konulabilir.

*Konaklama Vergisi* : Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki , otel, motel, tatil köyü, pansiyon gibi konaklama tesislerinde kalanlar vergilendirilmelidir. Çünkü, bu tür yerlerde geçici olarak konaklayan insanlar, hem belediyelere çeşitli maliyetler yüklemekte; hem de kaldıkları süre içinde kimi yerel hizmetlerden yararlanmaktadırlar.

*Meslek Vergisi* : Daha önce belediye vergileri içinde yer alan bu vergi 1987 yılında 3365 sayılı yasa ile kaldırılmıştı. Belediyeler için önemli bir gelir potansiyeli taşıyan bu vergi, günümüzün şartlarına göre yeniden düzenlenmeli ve Belediye Gelirleri Yasası'na dahil edilmelidir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde, ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunmak ve motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmak Meslek Vergisinin konusuna girecek; bu faaliyetlerle uğraşan, Gelir veya Kurumlar Vergisi ödeyen gerçek veya tüzel kişiler bu verginin yükümlüsü olacaklardır. Gerçek ve götürü usulde vergilendirilen yükümlülerin ödedikleri Gelir ve Kurumlar Vergisi, Meslek Vergisinin matrahını oluşturacaktır (DPT, 1993, s.10).

*Değer Artış Vergisi* : Türkiye'de belediyelerin gelir kaynakları içinde yer alan ve belediyelerin hizmet ve yatırımları sonucunda değeri artan taşınmazlar üzerinden alınan bir tür vergi olan "şerefiye", uzun yıllardır ihmal edilmiştir. Oysa bu tür değer artışları, günümüzde özellikle kentsel rant alanlarının hızla çoğalması nedeniyle astronomik rakamlara ulaşmaktadır. Dolayısıyla bu alanda yapılacak bir düzenlemeyle belediyeler

önemli bir gelir kaynağına kavuşturulabilir. Örneğin, metro, raylı sistem, cadde, yeşil alan, park, spor sahası, imar planı yapılması veya imar planlarında kat rejiminin değiştirilmesi durumlarında taşınmazların artan değerleri mutlaka vergilendirilmelidir.

Ayrıca, Belediye Meclislerine, belediye sınırları içinde merkezi yönetimce toplanan vergilere üst sınırı yasa ile belirlenmek koşuluyla yüzde ekleme yetkisi verilmelidir.

## SONUÇ

İkibinli yıllara girilirken tüm dünyada bilim teknoloji ve iletişim alanlarında baş döndürücü gelişmeler yaşanmaktadır. Kimilerince, yaşadığımız döneme “bilgi çağı” adının verilmesine neden olan bu gelişmeler sadece teknik alanla sınırlı kalmamakta; insanların yaşam biçimlerinin değişmesine de yol açmaktadır. Bu değişimler pek çok ülkede ekonomik, siyasal ve toplumsal yapıya yansımaktadır. Tüm dünyada büyük bir hız kazanan “kentleşme süreci” ve buna bağlı olarak uluslararası ölçekte giderek daha çok tartışılan “yerellik” kavramı, bu gelişmelerin göstergelerinden yalnızca ikisidir. Yerellik, yerel topluluklar ya da halkın günlük yaşamlarının tümünü geçirdikleri, kimliklerini geliştirdikleri, siyasal eylemlerini yürüttükleri yerler olarak tanımlanmakta ve demokratikleşme sürecinin temel halkalarından biri olarak kabul edilmektedir.

Dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de, yerel yönetim sisteminin, ortaya çıkan yeni gereksinimlere yanıt verebilmesi ve değişen koşullara uyum gösterebilmesi için yeniden yapılandırılması gündemdedir. Bu çerçevede, gerek bizzat yerel yönetim kuruluşları tarafından; gerekse iş çevrelerinden üniversitelere, sendikalardan siyasi partilere kadar çeşitli kuruluşlar tarafından araştırmalar sürdürülmektedir. Bu araştırmalar, mevcut sistemin zayıf yanlarını ortaya koymakta; güçlü, etkin ve demokratik bir model arayışına yönelmektedir.

Tüm bu çalışmalarda, üzerinde anlaşmaya varılan ortak nokta, Türkiye’nin yerel yönetim sisteminde çok ciddi ve kapsamlı bir düzeltme (reform) gidilmesinin kaçınılmaz olduğudur.

Türkiye’de belediyeler, özel idareler ve köylere oranla, bir yerel yönetim biriminin sahip olması gereken niteliklere en yakın kuruluşlardır. Ülkemizde 1960’lı yıllardan sonra yaşanan köyden kente göç olgusu, belediyelerin toplumsal yaşamdaki önemini giderek artırmıştır. Bugün nüfusumuzun yaklaşık üçte ikisi kentlerde yaşamaktadır. Ancak kentlerimizin pek çoğunun, gecekondulaşma, hava kirliliği, altyapı yetersizliği, trafik gibi sorunlarla yüz yüze oldukları göz önüne alınırsa, belediyelerin de çeşitli sorunlarla karşı karşıya oldukları anlaşılmaktadır.

Belediyeler merkezi yönetimin yönetsel ve mali vesayeti altındadır. Merkezi yönetim, yetki devri konusunda güvensizlik duygusuyla hareket etmektedir. Kent trafiğini düzenleme, sağlık, kültür, turizm, çevre, güvenlik, eğitim, konut gibi doğrudan kent halkını ilgilendiren hizmetler, ya belediyelerin sorumluluk alanının tümüyle dışındadır ya da bazı alanlarda belediyelerin çok sınırlı yetkileri vardır.

Üstelik belediyeler mevcut görevlerini bile etkin ve kaliteli biçimde yerine getirecek gelir kaynaklarına sahip değildir. Daha da önemlisi belediyeler, kendi görev alanları ve finansal kaynakları üzerinde karar alma yetkisinden yoksundurlar. Gelir kaynakları çok büyük ölçüde merkezi yönetimin yardımlarına ve genel bütçe gelirlerinden aktarılan paylara dayanmaktadır. Ancak, bu kaynaklardan sağlanan gelirlerin yetersiz olması, özellikle son on yıldır belediyelerin sık sık ve önemli miktarlarda borçlanmasına yol açmaktadır. Örneğin, Ankara Büyük şehir Belediyesi, ilki 1990 yılında olmak üzere bir çok defa uluslararası finans piyasalarından borçlanmıştır. Öyle ki, bu belediyenin gelir bütçesi içindeki iç ve dış kaynaklı borçlanmaların payı, 1993'te %43.2 ve 1994'te %30.4 olarak gerçekleşmiştir.

Bu günkü durumda belediyelerin toplam gelirleri içindeki öz gelir payının çok düşük olması, bu kuruluşların özerk yapılara kavuşmasını engellemekte ve geleceğe dönük planlar yapmasını zorlaştırmaktadır.

Tüm bu sorunların çözümü için hem belediye harcamalarında etkinliğin sağlanması hem de belediyelerin yeni gelir kaynaklarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca mevcut gelir kaynaklarının içerik ve miktar olarak sürekli yenilenmesi, teknolojik değişimleri ve enflasyonu yakından izlemesi sağlanmalıdır.

Türkiye'de yaşayan insanların, bölgeden bölgeye, kentten kente değişen gereksinimlerinden hareketle, bu gereksinimlere hızlı ve etkin bir şekilde yanıt verecek katılımcı, demokratik, yönetsel ve finansal özerkliğe sahip, güçlü yerel yönetimlere ihtiyacı vardır. Bu doğrultuda yıllardır sürdürülen tartışmalar artık sonuçlandırılmalı ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzeltimi bir an önce yaşama geçirilmelidir.

## KAYNAKLAR

- DYE. 1988-1994 Yıllarına Ait Kesin Hesaplar (Belediyeler ve İl Özel İdareleri)
- DPT. Belediyelerin Mali Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri. Ankara, 1993.
- EMREALP. Sadun. Belediyelerde Mali Yönetim. IULA-EMME ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Ortak Yayını, İstanbul, 1993



- FALAY, Nihat. "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler, Eylül 1995, s.13-24.
- GÜLER, Birgül Ayman. Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım. TODAYE, Ankara,1992.
- IULA-EMME ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi. Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi: 1. İstanbul,1993.
- TOBB. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu. Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara,1996
- TÜRK BELEDİYECİLİK DERNEĞİ ve Konrad Adenauer Vakfı. Belediye Gelirleri. Ankara,1992
- YALÇINDAĞ, Selçuk. "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", Amme İdaresi Dergisi, Mart, 1993. s.43-69

#### **ABSTRACT**

Local Government System of Turkey have been one of the most popular topic discussed in recent years. Turkey has three different systems of Local Government: Municipalities, Provincial Administration and Villages. This paper examines the financial problems of municipalities and tries to develop some proposals to solve these problems.

The purpose of this paper is to identify which of the many potential revenue sources would be strong contenders if local authorities were to have other taxes or sources of revenue.

There are two main problems of municipalities in Turkey: insufficiency in sources of revenue and dependence on central government.

As a result, for effective and qualified local services, municipalities' expenditures must be more efficient and some new sources of revenue must be found.