

KENTLEŞMENİN MALİ SORUNLARI

Prof. Dr. RUŞEN KELEŞ

Siyasal Bilgiler Fakültesi

1) Türkiye'de Kentleşmenin Önemi ve Özellikleri

Türkiye'de bugün nüfusun % 40.0'i kentlerde yaşamaktadır. Bu oran, 30 yıl önce % 18.5 idi. Önümüzdeki 20 yıl içinde ise, % 60'a yaklaşacağı tahmin edilmektedir. Bugünkü oranın çok yüksek bir kentleşme oranı olmamasına karşın, kentleşme hızının 30 yıldanberi büyük bir hız kazandığı ve ortalama olarak yılda % 6 ile % 7 arasında değiştiği belirtilebilir. Bu rakamlar, 10 bin ve daha fazla nüfuslu yerleşmenin «kent» var sayılmasına dayanır. Kent tanımını, il ve ilçe merkezleri olarak aldığımız takdirde, kentlerimizdeki nüfus oranı % 45'i bulur. Öte yandan, belediyelerimizin nüfusunu, kentli nüfus saydığımız takdirde ise, kentli nüfus oranımızın % 50'nin üzerine çıkmış olduğunu söyleyebiliriz. Hangi kent tanımı alınır sa alınsın, ülkemizin, demografik anlamında, hızla kentleştiği gerçeği gözden uzak tutulamaz.

Türkiye'de kentleşme hareketleri, daha çok büyük kentlere yönelmiş durumdadır. Bugün, kentlin nüfusumuzun % 60 kadarı, 100 bin ve daha fazla nüfuslu kentlerde yaşamaktadır. Önümüzdeki 20 yıl içinde bu oranın % 75'e varacağı tahmin edilmektedir. Büyük kentler, içinde de, en büyük olan

kentlerin nüfusça ve alanca hızla büyüdüğüne tanık olmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa bunların başta gelenlerindedir. Bu beş büyük kentte, Türkiye'nin kentli nüfusunun yarısı yaşar. Ayrıca, bunlar içinde bazıları, metropoliten kent niteliği kazanmıştır ki; bu onları, sadece nüfus artışının ortaya çıkardığı sorunlarla değil, fakat aynı zamanda, plânsız ve düzensiz yayılmanın da sorunları ile karşı karşıya bırakır.

Büyük kentlerin merkezinden çok çevresinin gelişmesi biçiminde kendini gösteren büyüme olayı, Batı'da adına «metropolitenleşme» denilen ve kendine özgü bir plânlama ve yönetim biçimi gerektiren düzensiz ve plânsız yayılma olayından başka birşey değildir. Sanayi sonrası toplumlardaki kent merkezinden kaçış olgusu, başka nedenlerle, gelişmekte olan ülkelerde de tekrarlanmaktadır. Batı kentlerinin merkezi kesimlerinde yer alan sefalet yuvalarına (slum) karşın, bizim büyük kentlerimizin çevresi, gecekonduyla sarılmaktadır. Kent merkezi, orada fakirlerin, bizde varlıkların yaşadığı alandır. Kent çevresinde ise, bunun tersi bir görünüm vardır. Bugün, İstanbul, İstanbul belediyesinin sınırları içinde ayrı 30 belediye ile 250 den fazla köy de vardır. İzmit ile İstanbul, İstanbul ile Tekirdağ iç içe girmek üzeredirler.

Tek yönlü kentleşmenin en önemli yanı, büyük metropolitenlerin çekici gücü olan sanayileşme konusunda bilim adamlarımız arasında görüş ayrılıkları vardır. Bir kısmı, hızlı kentleşmenin, gerçekten hızlı bir sanayileşmeye dayandığı görüşündedirler. Bu nedenle, daha fazla ve hızlı kentleşmeyi, özendirilmesi, hiç olmazsa, engellenmemesi gereken bir olgu olarak görürler. Oysa, ikinci bir grup, durumun böyle olmadığını, Türkiye'de sanayileşmenin, kentleşmeden sonra geldiğini, onu izlediğini, dolayısıyla, kentleşmenin, sahte, aşırı, çarpık olduğu tezini savunurlar. Ve bu çarpıklığın, kentlere akın eden köylü kitlelerin işsiz kalması ya da gizli işsizliklerini kentte de sürdürmeleri biçiminde belirdiğini ileri sürerler.

Bu son görüşte abartma az, gerçek payı büyüktür. Şöyle ki, son 30 yıl içinde, işgücümüzün yapısında önemli değişme-

ler olagelmiş, tarımsal nüfus oranı azalmıştır. İktisadî gelişmeye paralel olarak, tarımdan tarım dışı kesimlere nüfus akımının, olağan olmayan bir yönü yoktur. Bu gelişme, aşağıdaki çizelgede açıkça izlenmektedir.

Sektörler		1955	1960	1965	1970	1975
Tarım	%	77.4	74.7	72.1	66.6	25
Sanayi	%	8.0	9.5	10.1	11.7	25
Hizmetler	%	8.6	10.5	11.3	20.8	53

Önümüzdeki 20 yıl içinde, bu eğilimin, varlığını sürdüreceği de açıktır. Bununla birlikte, tarım dışında, sanayiden çok hizmet dallarında iş yaratılabildiği için, yığılma daha çok bu kesimlerde olmaktadır. Oysa sağlıklı bir kentleşme, daha çok sanayileşmeye dayanmak zorundadır. Bugüne kadar, kentlerimizde, yeter derecede sanayi tesisi kuramamış olduğumuz için, aşırı kentleşmenin bu merkezlere sürüklediği kitleler, belli ölçülerde işsiz ya da gizli işsiz durumunda kalmışlardır.

III. Beş Yıllık Kalkınma Plânında yer alan hesaplara bakılırsa, günümüzde, tarım sektöründe 1 milyona yakın insan gücü, çalışır görüldüğü halde, ekonomiye önemli bir katkıda bulunmamakta, yani gizli işsiz olarak yer almaktadır. Tarım dışı kesimlerde de, bundan fazla sayıda insan, gizli işsiz niteliği taşımaktadır. Plânda yapılan tahminler göstermektedir ki, tarım dışındaki gizli işsizlik, içinde bulunduğumuz yüzyılın sonunda da kaybolmayacaktır.

Tarımda ve tarım dışında gizli işsizlik (000 olarak)

	1972	1977	1987	1995
Tarımda	900	700	500	0
Tarım dışında	800	1.000	2.000	800

Kalkınma plânında, «1987 yılında, şehirsiz kesimdeki 2 milyon kişiye ekonomik alanda üretken iş sağlamak mümkün görünmemektedir. Bunlar, hizmet kesimlerinde de düşük ve-

rimle çalışmaz. Açık işsiz duruma gelir» denilmektedir. Şu halde, kentleşmemizin, ileriki yıllarda da sağlıklı bir temele oturacağını beklemek olanağı yoktur. Bu, bugüne kadar olduğu gibi, bundan böyle de, Türkiye'deki kentleşmenin, köysel alanlardaki gizli işsiz nüfusun kentlere aktarılmasından ibaret kalacağını bir göstergesidir.

II) En Uygun Kent Büyüklüğü

Kentleşmenin yukarıda özetlenen nitelikleri, çok büyük kentlerde, bazı kamu hizmetlerinin birim maliyetini aşırı derecede yükseltmekte, bazen de, belediyelerin altından kalkamayacağı derecede yüksek yeni yatırımlar gerektirmektedir. Bu durum, bazı düşünürleri, kentler için en uygun (optimal) büyüklükler aramaya yöneltmiştir. Bazı araştırmalar, kentler belli bir büyüme sınırını aştıktan sonra, ulaşım, su, elektrik, konut, sağlık, eğitim ve benzeri kamu hizmetleri için büyük kentlerin sunduğu dışsal tasarrufların, dışsal kayıplara dönüştüğünü; bir başka deyiş ile, bunların sosyal maliyetinin yükseldiğini ortaya koymuştur. Türkiye'nin büyük kentlerinde de birçok hizmetler yönünden, bu sınırların aşılmış olduğunu gösteren belirtilere rastlanmaktadır.

Buna dayanarak, kentler için, ya da kentlerin sunduğu bazı kamu hizmetleri için, 100, 250, 500 bin ve 1 milyon gibi kent büyüklüğü rakamlarının en uygun büyüklükler olarak önerildiği görülmektedir. Kentler için, böyle en uygun büyüklükler saptamanın, teknik yönden güçlükler yaratmasından başka, saptandığı takdirde bile bu ölçülerin yararlığı konusunda duraksamalar vardır. Çünkü, bir kent için belli bir rakamın en uygun büyüklük olduğunu saptamak, kent nüfusunu o düzeyde tutmak için yeterli olamaz. Bunu gerçekleştirecek politikaların neler olacağı aydınlığa kavuşturulmuş değildir.

Kentleri, en uygun büyüklükte tutmanın bir yolu, belki de, aşırı nüfus yığılmalarının önüne geçecek, aşırı merkeziyetçiliğin sosyal maliyetini azaltacak, fakat, aynı zamanda,

verimliliğin gerektirdiği kent boyutlarını sağlayacak bir yerleşme yapısına ulaşmak için bölge ölçüsünde plânlama eylemlerini geliştirmektir. Nüfusu ve iktisadi faaliyetleri büyüme noktalarında yoğunlaştıracak, bir nevi «merkezden yönetimci bir yerinden yöneticilik» tutumu ile bu amaca ulaşılabilir. Bu yol izlendiği takdirde, ortaya çıkacak yerleşme yapısı, nüfusun bir tek ya da birkaç metropolde yığılmasının doğurduğu mali sorunlara oranla, daha az sorun yaratabilir. Hiç olmazsa, aynı nitelikteki sorunların boyutları daha küçük olabilir. Bununla dikkati çekmek istediğimiz nokta, ülkemizde kentleşmenin yarattığı mali sorunların, geniş ölçüde kentlerin boyutları ile ilgili bir sorun olduğudur. Şu halde, küçük kentlerle büyük kentler, geri kalmış bölgelerle gelişmiş bölgeler arasında göresel bir denge sağlayabilen bir yerleşme ve kentleşme biçimi, kentleşmenin mali sorunlarının çözümünü kolaylaştırıcı nitelik taşıyacaktır, denilebilir.

III) Kentleşmenin Mali Sorunlarına Yaklaşım Biçimleri

En uygun kent büyüklüğü gibi, kentleşmenin biçimini doğrudan doğruya ilgilendiren köklü çözümlerden başka yollar izlenerek de kentler, yasalarla kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirebilmek için, gereksinme duydukları mali kaynaklara kavuşturulabilir ve sorunlarını, bir ölçüde çözebilirler. Anayasamızın 116. cı maddesinde de belirtildiği gibi, birer yerel yönetim birimi olan belediyeler, belde ya da kent halkının ortak yerel gereksinmelerini karşılayan kuruluşlardır. Çeşitli kamu görevleri, bu kuruluşlar ile merkezi yönetim arasında bölüşülmüş durumdadır. Bunun gibi, paylaşılan görevleri yerine getirmeye olanak verecek mali kaynaklar da, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüş durumdadır. Çok sayıda görevin yüklendiği yönetimlere çok, az sayıda görev yüklenen yönetimlere ise o oranda az kaynak ayırmak gerekir. Şu halde, belediyelerden merkezi yönetim ve belediyelerle öteki yerel yönetim türleri merkezde görevlerin bölüştürülmesi, aynı olayın iki ayrı yanı olarak görülmelidir. Konunun bu biçimde ele alınmasına, «mali denkleme», «mali uyuşma», eski adı ile «mali tevzin» denilmektedir.

Mali Denkleşme Kavramı

Gerçekte, mali denkleşme, eskimiş bir kavram sayılabilir. Çünkü, görevleri hesaba katmayan bir gelir bölüşümü hiçbir zaman geçerli ve yeterli sayılamaz. Tarihsel gelişimi içinde de, görev bölümüşüne yer vermeyen mali denkleşme girişimleri, başarısızlığa mahkûm olmuştur. Mali denkleşme adı, olsa olsa, bu kurumu dar anlamda tanımlamağa yetebilir. Bu anlamda, mali denkleşme, kamu gelirlerinin, merkezî ve federe devletler ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve herbirinin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının saptanması biçiminde tanımlanabilir. Oysa, çağdaş anlamında, mali denkleşme denildiğinde, «mali» sözcüğünün eksik kaldığı bilinmekte ve anlaşılmakta, bununla söz konusu yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan tüm yönetsel ve mali sorunların çözümünü kastedilmektedir. Şu halde, mali denkleşme kavramı kullanılmağa devam edilse bile, bunun yalnız kaynakları değil, fakat aynı zamanda kent görevlerinin bölüşülmesi ile ilgili ilkeleri de içerdiğini hatırla tutmak zorunluluğu vardır.

Mali Denkleşme Gerekli mi?

Merkezî yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında gelir kaynaklarını ve görevleri dengeli bir biçimde bölüştürmek, acaba neden gereklidir? Daha doğrusu, mali denkleşme dediğimiz kurum, acaba hangi gereksinmelere dayanmaktadır? Bunlar, birkaç noktada toplanabilir. Başta, iktisadî ve malî neden gelir. Devlet ve yerel yönetim birimleri, aynı kaynaktan vergi alırlar. Bireyler ve kurumlar, iki ayrı vergi alacaklarının karşısında bulduklarından, bunlardan hangisinin, neyi, ne ölçüde ve nasıl alacağı bazı ilkelere bağlanmalıdır. İkinci neden, daha çok sosyal ve siyasal nitelik taşımaktadır. Çeşitli yerel yönetim birimleri, farklı gelişme düzeylerinde oldukları gibi, gelişme güçleri bakımından da aralarında farklar vardır. Vergi alma yetkileri ile vergi yükleri birbirinden farklıdır. Şu halde, gelir ve görev bölüşümü, bütün bu farklılıkların azaltılmasına yönelik olmalıdır. Üçüncü olarak, malî

denkleşmenin yönetsel bir nedeni de vardır. Çağımızda, gelir ve giderlerdeki merkezileşme eğilimi, yerel yönetim birimlerinin aleyhine sonuçlar doğurmaktadır. Bu eğilim karşısında, bu yönetim birimlerinin korunması gereklidir. Öte yandan, her yerel yönetim birimi, yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerin ve bunları karşılayacak gelirlerinin neler olduğunu bilirse, devlet, ona, karşılığını sağlamadan yük yüklemeye devam edemez. Böylece yerel yönetimler, kendi iradeleri dışında görevlerini arttıran olup bittilerle karşılaşmamış olurlar. Almanya'da 1925 tarihinde çıkarılmış bir mali denkleşme yasası, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere karşılıksız görevler yüklenmesini önleyici önlemler getirmiştir.

Mali denkleşme adı verilen ilişkiler bütünü, bir ülkenin iktisadi ve sosyal politikası ile de yakından ilgilidir. Vergilerin, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi; yatırımları, iktisadi canlılığı ve sermaye birikimini hızlandırıcı etkiler yapmalıdır. Öte yandan, vergi yükünün sosyal sınıflar ve bölgeler arasındaki dengeli dağılımı da, önemlidir. Mali denkleşme, bu dengesizlikleri artırıcı değil, fakat azaltıcı yönde rol oynamalıdır. Son olarak, kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirecek mali olanaklarla donatılmamış olan yerel yönetimler, ücret tarifelerini yükseltmek yetkisine sahip bulduklarından, çeşitli vesilelerle hayatı pahalılaştırıcı önlemler almak zorunda kalırlar. Bütün bu örnekler göstermektedir ki, mali denkleşme ile güdülen temel amaçlara dokunmadan, iktisadi ve sosyal politikayı da, istenilen ereklere yöneltmek mümkün olabilir.

Sistemli Bir Mali Denkleşmenin İlkeleri

Sistemli bir mali denkleşme, hem kamu hizmetlerinin, hem de gelir kaynaklarının bölüştürülmesi bakımından bazı ilkelere uyulmasını gerekli kılar. Kamu hizmetleri yönünden, şu üç koşul aranır:

1 — Her hizmetin bir sahibi bulunmalı, hizmetler sahihsiz bırakılmamalıdır.

2 — Aynı hizmet birden fazla yönetime verilmemeli, bir başka deyişle yönetimler arasında bölüştürülmemelidir. Aksi halde, hizmetin bütünlüğü bozulabileceği gibi, parasal ve başka nedenlerle, yönetimler arasında, o hizmetin görülmesi nedeniyle anlaşmazlıklar çıkabilecektir. Bu durum, o hizmetin sahipsiz kalmasına, ya da hem merkezi hem de yerel yönetimlerce tamamen kendilerine mal edinmek istenmesine yol açabilir.

3 — Her hizmet, onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime verilmelidir.

Gelir kaynakları yönünden, hatırdta tutulması gereken ilkeler ise şunlar olabilir:

1 — Her yönetim, kendisine verilen görevlerin karşılığına mutlaka kavuşturulmalıdır.

2 — Merkezi ve yerel yönetimlere birlikte gelir sağlamak kaygısı ile, aşırı ve mükerrer vergilendirmelerden kaçınılmalıdır.

3 — Sisteme öyle bir esneklik verilmelidir ki, ayrı ayrı kentlerde yaşayanların ödeme gücü farklılıkları nedeni ile, hizmet kalitesinde kentten kente, bölgeden bölgeye görülen farklılıklar azaltılabilir.

Farklı Denkleşme Sistemleri

Mali denkleşmeyi sağlamak için başvuru sistemleri, başlıca iki grupta toplanabilmektedir. Bunlardan birincisi, **bağımsızlık sistemi** olarak adlandırılabilir. Buna göre, yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetime bırakılmış olanlardan tamamen bağımsız olan bazı gelir kaynakları vardır. Örneğin, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde, «General Rate» ve «General Property Tax» adı verilen emlak vergilerinin tüm gelirleri yerel yönetimlere bırakılmıştır. Merkezi Yönetim bunlardan hiç bir pay almaz.

Bağımlılık sistemi adı verilecek olan ikinci sistemde, yerel yönetimlerin özel vergi kaynakları bulunmakla birlikte, ba-

zı vergiler, devlet ile yerel yönetimler arasında ortaklaşa kullanılmaktadır. Fransa, İsviçre, Almanya, Belçika ve İtalya gibi ülkeleri bunlar arasında saymak olanağı vardır. Bu sisteme bağlı bulunan ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyma yetkisi tanındığı gibi, devlete ait vergiler üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmekte, bazı vergilerin gelirlerinden bir kesimi yerel yönetimlere bırakılabilmekte, ayrıca, devletin genel gelirlerinden bu yönetimlere çeşitli yardımlar yapılabilmektedir.

IV) Türkiye'de Belediye Gelirleri Sistemi:

Türkiye'de, otuz yıla yakın bir zamandan beri, belediye gelirleri sisteminde, bağımlılık niteliği vardır. Yerel yönetim birimlerimizden yalnız il özel idarelerinde, 1936-1952 yılları arasında bir dereceye kadar bağımsızlık sisteminin geçerli olduğu söylenebilir. Çünkü bu yönetimler, o dönemde, bina, buhran, arazi ve yol vergilerini bağımsız olarak almış ve kullanmışlardır.

1948'de çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası, belediye gelirlerini devlet gelirlerine dayalı bir duruma getirmiştir. Devlet, kendi gelirlerinden bir kesimini, İller Bankası aracılığı ile belediyelere dağıtmaktadır. Bu gelirler ve dağıtılan oranlar şöylece sıralanabilir: Gelir (% 5), Kurumlar (% 5), Tekel Maddeleri Safi Üretimi (% 8), Gümrük vergilerine belediye için zam (% 15), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi (% 11) ve çeşitli ihalelerden alınan belli oranlardaki paylar.

Devlet gelirlerinden yukarıda belirtilen oranlarda kesilen payların toplamının % 80'i, bütün belediyelere, nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Son yıllarda bu % 80'lerden, kişi başına yaklaşık olarak 50 lira düşmekteydi. 2.000 nüfuslu küçük bir belediye, bu kaynaktan en az 100.000 lira kadar yardım alabilmektedir. İlk bakışta, nüfusu kalabalık olan büyük belediyeler daha kazançlı gibi görünmekte iseler de, büyük belediyelerin hizmet yükü ve devlet gelirlerine, vergi ödeme gücü dolayısıyla katkıları dikkate alındığında, % 80'lerin dağıtılmasın-

da, büyük belediyelere bir ayrıcalık tanınmış olmadığı sonucuna varılır.

Geriye kalan % 20 oranındaki paylar ise, Belediyeler Ortak Fonu adı ile, iller Bankasında bir fonda toplanır ve bundan, sadece nüfusu 50.000'den az olan belediyelere, elektrik, su, yol, kanalizasyon, imar plânı gibi kent hizmetleri için, vâdesi 20 yıl olan faizsiz borç verilir.

Gerek nüfus ilkesine göre dağıtılan kısım, gerekse Belediyeler Ortak Fonundan ödünç verme işlemleri, görülmektedir ki, dar anlamda bir yardım değil, fakat, belediye gelirleri sistemimizin kendi içinde bulunan, sistemin bir parçası olan gelir kaynaklarıdır.

V) Belediyelere Devlet Yardımı

Siyasal rejimi, iktisadi ve sosyal yapısı ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde, devlet, belediyelere yardım yapar. Ve bu yardımlar, belediye bütçelerinde, belediyelerin öz gelirleri yanında yer alır. Son 100-150 yıl içinde, kamu hizmeti kavramında büyük gelişmeler olmuş ve bunlar belediye bütçelerine de aynen yansımıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak yükü artan belediyelerin bütçelerinin güçlendirilmesi de kaçınılmaz duruma gelmiştir. Çünkü bir çok yeni hizmetler, mevcut belediye hizmetlerine eklenmekte ve bugüne kadar görülmekte olan kamu hizmetlerinin düzeyi ve kalitesi yükseltilmek istenmektedir. Halk, belediyeden daha fazla hizmeti daha iyi kalitede bekler duruma gelmektedir.

Belediyelere devlet yardımlarının nedenleri üç noktada toplanmaktadır. Birincisi iktisadi neden olarak nitelenebilir. Bir kez, halkın refahı arttıkça, bireysel gereksinmeler de artmaktadır. Eskiden gereksinme sayılmayan, ya da lüks sayılma eğiliminde olan birçok hizmetler, insanların gereksinmeleri arasına girmektedir. İkinci olarak, nüfus artışı ve kentleşme gibi demografik hareketler de, komün görevlerinin artmasına yol açmaktadır. Son olarak, elektronik ve ulaşım gibi çağdaş

teknolojideki gelişmeler de, insan gereksinmelerinin artışı sonucunu doğurmaktadır.

Devlet yardımlarının ikinci nedeni sosyal nitelik taşımaktadır. Gerçekten, içinde bulunduğumuz yüzyılda, sosyal yardım hizmetlerinin kapsamı genişlemiştir. Eğitim, sağlık, kimsesiz çocuklar sorunu, dispanser, doğumevi, bakımevi, güçsüzler yurdu, ucuz ve kiralık konut gibi birçok hizmet, yerel yönetimlerin ilgi alanı içine girmiştir. Belediyeler, sosyal bakımdan korunmaya muhtaç olanlara el uzatmak zorunluğunu duymaktadırlar.

Üçüncü neden ise, siyasal nitelik taşımaktadır. Günümüzde, geniş halk kitleleri, seçmen kimliği ile, siyasal partiler ve hükümetler üzerinde baskı yapabilecek duruma gelmiştir. İktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, kamu hizmetlerini pazarlık konusu yapan çeşitli baskı grupları ile diyalog kurmak zorunluluğunu duymuşlardır. Halkı memnun etmek için, genel yarar, toplum yararı, öncelik ve zorunluluk kavramları içerik değiştirmiştir. Siyasal partiler kendi ideolojik eğilimlerine göre, halk kavramlarına başka başka anlamlar vermekle birlikte, belediye hizmetleri konusuna önemle eğilmek gereğini duymaktadırlar. Özellikle seçim öncesi dönemlerde, hizmet vaatleri, siyasal partileri adeta bir arttırmaya girmiş duruma sokmaktadır (surenchere electorale). Sosyal adalet düşüncesinin ön plâna geçtiği günümüz sosyal refah devletinde, kamu hizmetlerinden en çok yararlananların, bu hizmetlerin giderlerine en az katılan gruplar olmaması gerektiği yolundakikanı güç kazanmıştır.

VI) Türkiye'deki Devletin Belediyelere Yardımı

Cumhuriyetin ilân edildiği yıllardan itibaren, Türkiye'de de devlet, belediyelere, gereksinmelerine göre yardım yapmaktadır. Bu yardımlardan bir kısmı doğrudan doğruya, bir kısmı da dolaylı bir biçimde yapılmaktadır. Yardımlardan bir kısmı karşılıksız, bir kısmı geri alınmak üzere yapılan yardımlardır. Son olarak, bazı yardımlar belli amaçlar için yapıldığı halde,

diğer bir kısım yardımlar, kullanılış yeri belirtilmeksizin yapılır. Başkent olmasının gerektirdiğı gelişme giderlerini karşılamak üzere, devletin, Ankara belediyesine 1926 yılındanberi yardımlar yaptığı görülmektedir. Ankara belediyesinin su tesisleri, kent yolları, mezarlığı, Gençlik Parkı ve İmar Müdürlüğü giderleri için yapılan yardımlar, bunlar arasında sayılabilir.

Devletin belediyelere yapmakta olduğı yardımlara çeşitli örnekler verilebilir.

1 — Birincisi yardım amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine belli ödeneklerin konulmasıdır. Örneğin, İstanbul ve İzmir Belediyelerinin kamulaştırma borçlarını karşılamak için, 1967 yılında, Maliye Bakanlığı bütçesine bu amaçla 4,5 milyon lira konulmuştur.

2 — İller Bankasının programında yer alan işler için, borçlanma gücünü yitirmiş bulunan belediyelere yardım yapmak üzere, yine 1967 yılında, genel bütçeye 95 milyon lira konulmuştur.

3 — Bundan başka, İçişleri Bakanlığı bütçesine bir süredenberi, belediyelere yardım ödeneği konulmaktadır. Başlangıçta 20 milyon lira kadar olan bu yardım ödeneğinin miktarı 50 milyon liraya yükseltilmiştir. Bu ödenekten özellikle küçük belediyeler yararlanmaktadır. Bu ödeneğin küçük belediyelerde daha çok, belediye hizmet yapıları, dükkân, fırın ve hamam gibi tesisler için kullanıldığı bilinmektedir.

4 — Yine, İçişleri Bakanlığı emrindeki Ortak Trafik Fonundan, belediyelerin trafik ile ilgili görevleri desteklenmektedir. Bu fondan her yıl ortalama olarak, 10 milyon lira kadar harcama yapılabilmektedir.

5 — İmar Bakanlığı emrinde, 775 sayılı Gecekondu Yasasına göre kurulmuş bulunan Gecekondu Fonundan, gecekondu bölgelerinin haritalama, plân, kroki ve proje işleri yapıldığı

gibi; bu bölgelerin iyileştirilmesi için gereksinme duyulan belediye hizmetleri ve arsa alım gereksinimleri de karşılanmaktadır.

6 — İkinci Dünya Savaşı yıllarında çıkarılan bir yasa uyarınca, asker ailelerinden muhtaç olanlara, İçişleri Bakanlığı emrindeki bir fondan yardım yapılmakta ise de, bu fonda biriken paranın miktarı ihmal edilebilecek kadar küçüktür.

7 — Özel yasalarla, devlet, belli Bakanlıkların bütçelerine, belediyelere yardım amacı ile ödenekler koyabilmektedir. Örneğin, 1975 yılında, küçük belediyelerin, imar ve kamulaştırma giderlerini karşılamak için, bütçeye 140 milyon lira ek ödenek konulmasını öngören bir tasarı, Bütçe ve Plân Komisyonundan geçirilmiştir.

8 — Bazen de, bütçede karşılığı olmamakla birlikte, Hazine, özellikle büyük belediyelerin âcil gereksinmelerine cevap vermek üzere, onların İller Bankasından, Devlet Yatırım Bankasından ve başka mali kuruluşlardan almak istedikleri borçları güvenceye bağlamaktadır.

9 — Öte yandan, İller Bankası da, ilk kez imar plânı yaptıran Belediyelere, Belediyeler Ortak Fonundan, borç değil, fakat bağış ilkesine göre yardım yapmaktadır (*).

10 — Son olarak, devlet, belediyelere nakdi yardımlar yanında, onların bazı hizmet ve tesis giderlerini üzerine alarak da yardımda bulunmaktadır. Nüfusu 3.000'in altında ve 100 bin üzerindeki belediyelerin içme suyu tesisleri, bunun bir örneğidir. 1960 yılında çıkarılmış bulunan 7478 sayılı yasa ile merkezi yönetim 3000'den az nüfuslu, kır karakterindeki belediyelerin içme suyu işlerini yüklenmiş ve bu görevi, Köy İşleri Bakan-

(*) Belediyelerin, elektrik, su, kanalizasyon gibi hizmetler için Ortak Fondan yararlanabilmeleri için imar plânlarının yapılmış olması gerektiğinden, belediyeler, bu yardımı elde edebilmek için, yasaya göre mecbur olmasalar da, imar plânı yaptırma yolunu seçmektedirler.

lığının kurulmasından sonra o bakanlığa bırakmıştır. 1968 yılında çıkarılmış bulunan 1053 sayılı yasa ile de, nüfusu 100 bini aşan belediyelerin içme suyu tesislerinin yapılması görevi, bir merkezî yönetim kuruluşu olan, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bunlara, belediye borçlarının silinmesi ya da ertelenmesi yolunda devletçe alınan mali af önlemlerinin konusu olan yardımlar da eklenebilir. Bu konuya, ilerde değinilecektir.

VII) Kentlerin Mali Sorunları

Kentlerin ve kentleşmenin mali sorunları, birbirinden ayrılması güç olmakla birlikte, gerçekte biri salt mali, öteki de yönetsel ve siyasal nitelikte olan sorunlardır. Birinci gruptakileri şöylece sıralayabiliriz:

a) Ülkemizde, toplam vergi ödeme gücü yüksek değildir. Gerçekte az olan vergi gelirlerini, çeşitli yönetimler arasında adaletli bölüştürmek olanağı bulunsa bile, kentlerin mali sorunları, varlığını sürdürecektir.

b) Vergilenebilir kaynaklar, devletle yerel yönetim birimleri arasında adaletli bir biçimde bölüştürülmüş de değildir. Gelir, Kurumlar, Akaryakıt ve Gümrük gibi verimli vergiler Devlet elindedir. Hattâ, Emlâk Alım, Taşınmaz Mal Değer Artışı ve İnşaat Ruhsat Vergisi gibi, doğası gereği yerel nitelikte olan ve yerel yönetimlere bırakılması gereken vergi kaynaklarına bile devlet el atmış durumdadır.

c) Yerel yönetimlere bırakılmış olan vergi kaynakları, belediyelerle il özel idareleri arasında adaletli olarak bölüştürmemiştir.

d) Belediyelere bırakılmış bulunan vergilerin kapsam ve oranları da yeterli değildir. Ankara Belediyesi, 1955-1960 yılları arasında değerlenme resmî olarak sadece 1,5 milyon lira gelir elde etmiştir. Oysa, bu süre içinde, tek bir yapının değerindeki artış bile bu düzeye yaklaşmıştır. Temizlik ve Aydınlatma Res-

mi de bundan farklı değildir. Hilton için İstanbul Belediyesi her gün 30 bin liralık temizlik harcaması yaptığı halde, bu otelden herhangi bir karşılık almamaktadır.

e) Belediyelerin başlıca gelir kaynağı olması gereken taşınmaz mala ilişkin vergilerden, belediyeler yeterince pay almamaktadırlar. Hızlı kentleşmenin yol açtığı arsa spekülasyonu, belediyeler için sınırsız bir vergilenebilir kaynak yaratmasına karşın, bu artan değerler vergi dışında kalmaktadır. Denilebilir ki, toplam vergi ödeme gücünün ülkemizde az ve sınırlı olduğu yolunda yukarıda yapılan yargı, arsa spekülasyonunun yarattığı büyük değer artışları karşısında, geçerliğini yitirmektedir. Taşınmaz mal değerindeki artıştan büyük gelir elde edenlerin ağır bir vergilendirmeye konu yapılarak, belediye gelirlerinin arttırılması doğal sayılmalıdır.

Anglo Sakson ülkelerinde, belediyelerin öz gelirleri içinde, taşınmaz mallardan alınan vergilerin gelir oranı % 50'ye varmaktadır. Ülkemizde bu oranın % 3-4 arasında olduğu görülür. 1970 yılında çıkarılan ve fakat ancak 17 Temmuz 1972 tarihinde, bir önceki Mart ayından geçerli olmak üzere yürürlüğe konulabilen Emlâk Vergisi yasası, bina vergisi oranını sadece % 4 olarak saptamış, kiraya verilen yapılarda bunu % 6'ya yükseltmiştir. Emlâk Vergisi gelirinin % 20'sinin, vergi toplama hizmeti karşılığında devletçe alındığı, geriye kalan % 80'in ise, il özel idareleri ile, belediyelere sırasıyla, % 30 ve % 50 oranında paylaştırıldığı bilinmektedir. Emlâk Vergisinden devlete pay vermenin nedenini kavramak olanağı bulunmadığı gibi; görevleri, belediyelerinkine oranla çok azalmış olan il özel idarelerine bu gelirden % 30 oranında pay ayırmak da açıklanması kolay olmayan bir durumdur.

f) Devlet, belediyelerin gelirlerini azaltıcı, giderlerini arttırıcı tasarruflarda bulunmaktadır. Devlet Personel Yasasının mali hükümlerinin yürürlüğe konulması, belediyelerin yükünü çok arttırmıştır. İstanbul Belediyesinin 450 milyonluk bütçesinin 350 milyonu personel giderlerine ayrılmaktadır. Belediye yasasına göre, personel giderlerinin, öz gelirlerin % 30'

unu aşmaması gerekirken, bu oranın özellikle büyük belediyelerimizde % 80'e kadar yükseldiği görülmektedir. Bütçe yasaları ile katsayının yükseltilmesi, toplu sözleşmelerin ücret artırıcı hükümleri, belediyelere ağır yükler yüklemektedir.

Öte yandan, yasalara göre belediyelere ödenmesi gereken payların verilmediği, bunlardan kesinti yapıldığını görmek de olağandır.

Örneğin, Akaryakıt Üretim Vergisinden belediyelere ayrılması gereken paylar, son yedi yıldır eksik olarak verilmektedir.

	Akaryakıt Üretim Vergisinden Belediyelere	
	Ödenmesi gereken	Fiilen ödenen
1968	124 Milyon TL.	14 Milyon TL.
1969	168	6
1970	207	14
1971	196	14
1972	376	14
1973	120	14
1974	120	14
	<hr/>	<hr/>
	1.311	90

Bundan başka, Anayasa Mahkemesi de, çeşitli tarihlerde aldığı bazı iptal kararları ile, belediyelerin önemli gelir kaynakları arasında bulunan bazı vergileri Anayasaya aykırı bulmuştur. İlan Resmi (1966), Liman İşgal Resmi (1967) ve Reklam Resmi (1969) bunlar arasında sayılabilir.

Hernekadar, 1964 yılında çıkarılan 655 sayılı yasa ile, belediyelerin, Halk Bankasına, Halk Sandığına, Sosyal Sigortalara ve Beden Terbiyesine ödemekte oldukları paylar kaldırılmış ise de, artan belediye hizmetlerinin ağır yükü karşısında, sıkıntı ortadan kalkmamıştır.

Yönetimsel ve siyasal nitelikte olan sorunların başında, belediye sayısının artması gelir. Belediye sayısı, teknik olma-

yan ve haksız gerekçelerle hızlı bir biçimde artmaktadır. 1948 yılında 616 olan belediye sayısı bugün üç katına yaklaşmış bulunmaktadır.

<u>Yıllar</u>	<u>Belediye sayısı</u>
1948	616
1955	809
1960	995
1965	1062
1970	1367
1975	1652

Bu belediyelerden 1000 kadarı bucak ve köy belediyeleridir. Nüfusu 2000 olan her yerde belediye örgütü kurulması gerekli değildir. Politikacılar, yanlış bir demokrasi anlayışı ile, hiçbir uygar kent hizmetini yerine getirmeye gücü yetmeyen belediye örgütleri türetmekle, devlet yardımının göresel olarak azalmasına yol açmaktadırlar. % 85 inin nüfusu 10 binin altında olan, yani bir anlamda kent sayılmayan bu küçük belediyelerin enflasyonuna son verilmelidir. Belediye kurmak en az banka şubesi kurmak kadar ciddiye alınması gereken bir işlemdir. İlçe olan küçük yerleşmeler otomatik olarak belediye statüsü de kazandığından, yeni ilçeler yaratmakta daha dikkatli davranılmalıdır.

Belediyeler, ülkemizde, yeni ve kökleşmemiş kuruluşlardır. Belediye gelirlerinin devlet gelirleri içindeki oranı hem az, hem de azalmaktadır. Bu oran 1960 yılında % 16 iken, bugün % 9 a düşmüş bulunmaktadır. Tüm belediye gelirlerinin yarısından fazlası ise, büyük belediyelere (100.000 ve daha fazla nüfuslu) ait bulunmaktadır. Merkezden yönetim geleneği (merkeziyetçilik) yerel yönetim geleneğinin yerleşmesini uzun süre engellemiştir.

Özel idareler, bugün artık yapay olarak ayakta tutulmağa çalışılan kuruluşlar izlenimi vermektedir. Yerel hizmetlerin, artan oranda belediyeler tarafından görülmesi eğilimi güçlendikçe, özel idarelerin varlık nedenleri de ortadan kalkmakta-

dır. Onlara ayrılmış olan gelirlerin belediyelere yöneltilmesi, yerel hizmetlerin daha iyi, daha etkin ve daha kaliteli biçimde sunulmasına olanak sağlayabilir.

VIII. Anayasa ve Belediye Gelirleri

1961 Anayasası, sosyal adaletçi bir yaklaşımla, yerel yönetim birimlerine «görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağından» söz etmektedir. Bu arada, görevleri artmakta olan yerel yönetimler belediyeler olduklarından, onların mali durumunu güçlendirecek bazı çabalara, 1961 i izleyen yıllarda tanık olunmuştur. Bir kez, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları, bu amaçla bir dizi tasarılar hazırlamışlardır. Bu tasarıların hazırlanmasına egemen olan düşünce, belediyelerin mali sorunlarının, görevlerle birlikte bir mali denkleme düzeni içinde ele alınması gereğidir.

Bu amaçla, Belediye Yasası, Belediye Gelirleri Yasası, Mali Tevzin Yasası, Emlâk Yasası, İl Özel İdareleri Yasası gibi bir dizi yasa tasarısı hazırlanmış ise de, bunlardan yalnız Emlâk Yasası meclislerden geçmiştir.

Bu hazırlıkların tümünün tamamlanamaması karşısında, Anayasanın 116 cı maddesindeki hükmün gereğini yerine getirebilmek amacıyla, yasama organı, zaman zaman çıkardığı yasalarla, belediyelerin borçlarının silinmesi ya da ertelenmesine olanak sağlamıştır.

IX. Belediye Borçlarının Silinmesi ve Ertelenmesi

Anayasanın kendisine verdiği görevi yerine getirerek, belediyeleri görevleri ile orantılı gelire kavuşturamamış olan devlet, kimi yasalarla, belediye borçlarını ortadan kaldırmak, ya da ertelemek yolunu tutmuştur. Belediyeler, Hazineye, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ve çeşitli bankalara borçlanmaktadırlar. Yasaların verdiği görevleri, «terkin ve tahkim» yasaları ile, yani borçları silen ve erteleyen yasalarla hafifletmek ya da

ortadan kaldırmakla, devlet, zamanında yapamadığını, sonradan yapmak zorunda kalmaktadır.

Bu yasalardan ilki 1965 yılında çıkarılmıştır (691 sayılı yasa). Buna göre, belediyelerle, belediyelere bağlı işletmelerden bazılarının bazı borçları tamamen ortadan kaldırıldığı gibi, bir kısım borçları da ertelenmiştir. Devlete ve katma bütçeli yönetimlere olan borçlar tamamen silinmiş, Kamu İktisadi Teşebbüslerine olan borçlar ise ertelenmiştir. Bu yasa ile, belediyeler, toplam olarak, 1.850 milyon borçtan kurtulmuşlardır.

İkinci olarak, 1971 yılında bütçe yasası ile, yeniden, belediyelerin borçlarının bağışlanması ve ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Burada söz konusu olan borç tutarı ise, 2.342 milyon liradır.

Son olarak, 22 Mayıs 1975 tarihli ve 1902 sayılı yasa ile, belediyelerin, Devlet Yatırım Bankası ve İller Bankası aracılığı ile Hazine'den almış oldukları borçların, ödenmemiş kısımlarının, 10 yıllık bir ödemesiz dönemden sonra 20 yılda ve altışar aylık taksitlerle Hazineye ödenmesi ilkesi benimsenmiştir. Yasa, ayrıca, belediyelerle belediyelere bağlı işletmelerin, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumuna, Petrol Ofisine, Türkiye Elektrik Kurumuna ve Denizcilik Bankasına olan borçlarının Hazinece devralınmasını; İller Bankasına olan borçlarının ise, 10 yıllık bir ödemesiz dönemden sonra 15 yılda ödenmek üzere ertelenmesini öngörmektedir. Bu yasaya göre bağışlanan ve ertelenen belediye borçları tutarının da 461 milyon lira olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, üç kez olmak üzere belediyeler, toplam olarak 5 milyarı bulan bir borç yükünden kurtarılmışlardır. Bunun, belediyelere göresel bir rahatlama sağladığına kuşku yoktur. Bununla beraber, belediye borçlarının bağışlanması ve ertelenmesi yolunun bazı sakıncalarına da işaret etmek gerekir. Bir kez, bu yasaların sağladığı kolaylıklardan, alacaklısı farklı belediyeler farklı oranlarda yararlanmaktadırlar. Bir kısmının borçları bağışlanırken, ötekilerin borçları ertelen-

mektedir. İkinci olarak, az borçlanan belediyelerle çok borçlanmış belediyeler arasında bir adaletsizlik ortaya çıkmaktadır. Son olarak, bir adaletsizlik de, borçlanmış belediyeler ile hiç borçlanmamış belediyeler arasında görülmektedir. Çünkü belediye borçları ertelenmiş olsa bile bu ertelenmenin çok uzun bir dönemde bırakılması paranın satınalma gücündeki düşme nedeniyle, borçlanana kazançlı çıkarmaktadır. Kaldı ki, böylece ertelenen borçların ileriki tarihlerde, tamamen başışa dönüştürülmesi yolu da açılmış olmaktadır.

X. Gelir Açısından Büyük ve Küçük Belediyeler

Belediye yasamızın en eskimiş yanlarından biri, belki de, belediyeler arasında büyüklüklerine göre bir ayırım yapmayı öngörmemiş olmasıdır. Bugünkü yasaya göre, 3 milyon nüfuslu İstanbul ile 1500 nüfuslu küçük bir ilçe belediyesi aynı görevlerle görevlendirilmiş ve aynı gelir yasasının olanak verdiği gelir kaynaklarından yararlanmaktadırlar. Oysa, belediyeleri, büyüklüklerine göre gruplara ayırarak, her birinin görevlerini ona göre saptalamak daha ussal bir yaklaşım olurdu. Küçük kentlerde var olmayan, ya da halkın kendisi tarafından, imce vb. adlarla görülmekte olan kimi hizmetler, büyük kentlerde belediyenin para ödeyerek yaptırması gereken hizmetleridir.

Denilebilir ki, Belediye Yasasında yazılı görevlerden pek azı küçük belediyelerde yerine getirilirken, büyük belediyelerin halkı, bu hizmetlerin hepsini belediyeden beklemektedir. Kuşkusuz, salt bu fark bile, belediye yasalarında, büyük ve küçük belediyeler arasında bir ayırım yapmanın gereğini göstermektedir.

Büyük ve küçük belediyeler arasındaki farklı düzenlemelerin hareket noktası, her gruptaki belediyenin gerçek gereksinimleri olmalıdır. Gereksinimleri büyük olan belediyelere az, az olan belediyelere, oransal olarak fazla gelir kaynakları sağlamak, sosyal adalet ilkeleri ile bağdaşmaz.

Öte yandan, büyük kentler, yalnız kendi nüfuslarına değil, fakat, aynı zamanda yakın çevrelerine, buldukları coğrafi bölgeye ve hattâ, İstanbul ve Ankara'nın durumunda olduğu gibi, tüm ülkeye hizmet sunan yerlerdir. Böyle olunca, onlara devletçe sağlanacak ek olanaklar, yalnız bu kentlerde yaşayanlara değil, daha geniş bir çevrenin halkına yaramış olur.

Üçüncü olarak, büyük kentlerin büyük kent olması, ya da olmaması bu kentler halkının elinde değildir. Büyük kentler devletin iktisadi ve sosyal politikasının ürünü olan yerleşmelerdir. Ülkede nüfusun ve iktisadi faaliyetlerin dağılımını devletin uyguladığı politikalar belirler. Dengesiz bölgesel gelişme ve çok büyük kentler, doğrudan doğruya bu politikalarla ilgilidir. Şu halde, bu politikalar sonucunda bugünkü boyutlarına varmış olan kentlerde yaşayan halkın beklediği hizmetlerin karşılığını da devletin sağlaması hakkaniyet ilkelerine uygun düşer.

Bir diğer nokta da, gelirler açısından, büyük belediyelerin, ilk bakışta sanıldığı gibi aksine, küçük belediyelerden daha fakir olduklarıdır. Bu fakirlik, gelirlerinin göresel azlığından, büyük kent belediyelerinin sunmağa mecbur oldukları, kamu oyna hesabını vermek zorunda buldukları hizmetlerin fazlalığındandır. Belediyeler arasındaki bu farklılık, geri kalmış bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki farklılıklar kadar önemli bir konudur.

Nasıl İller Bankası, nüfusu 50 bini aşmayan belediyelerin bazı gereksinimleri için, Belediyeler Ortak Fonunu (% 20 ler) kullanıyorsa, büyük belediyeler için de, benzer bir formül bulunması yararlı olur.

Bu arada, Ankara'nın özel durumuna da değinmek gerekir. Başkent olması, Ankara'ya ayrı bir önem ve özellik kazandırmaktadır. Başkent nüfusunun % 75 i gecekondualarda yaşamakta ise, bunun sorumluluğu belediyenin olmamak gerekir. Bu bölgelerde yaşayan 1 milyona yakın insan, su, yol,

aydınlık, temizlik, otobüs ve benzeri hizmetleri belediyeden bekleyecektir. Öte yandan, Başkent Ankara özel durumu nedeniyle, çeşitli yabancı misyon temsilciliklerine de uygar bir kentin hizmetlerini sunmak durumundadır. Eski bir Ankara Belediye Başkanı, bir yabancı devlet başkanının ziyareti dolayısıyla, o ülke elçiliğine giden yolun asfaltlanması için iki gün içinde belediyenin, onbinlerce lira harcadığını bildirmiştir. Şu halde, başkent olma işlevinin Ankara Belediyesine yüklediği ek yüklerin karşılığını devlet üzerine almak zorunda olmalıdır.

XI. Belediyeler ve Politika

Son günlerin tartışma konusu olan bir olayı, belediyelerle politika ilişkilerini güncel duruma getirmiştir. Yukarı da değinildiği gibi belediye hizmetlerini, belediyelerin parasal sorunlarından ayırdetmek ne derecede olanaksız ise belediye hizmetlerini politikadan ayırdetmek de o derecede olanak dışıdır. Burada söz konusu olan politika, partizanlıktan farklı olarak, geniş anlamındaki politikadır. Siyasal iktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partilerin, her konuda olduğu gibi, kentleşme, yerleşme ve kent sorunlarına ilişkin belirli görüşleri de bulunur ve bu görüşlerin, o partilerin genel ideolojik tutumları çerçevesinde bir yeri olur, Şu açıdan bakıldığı zaman, sosyal adaletçi siyasal partilerin toplumun zayıf ve korunmaya muhtaç sınıflarının kent hizmeti gereksinmelerine ağırlık tanıyan belediye politikaları uygulamalarını doğal karşılamak gerekir. Önceliğin, bu sınıfların yaşadıkları bölgelere yönetilmesinde yadırganacak değil, hak verilecek bir nitelik vardır. Siyasal partiler, kentleşme, belediyecilik ve yerleşme politikalarına açıklık kazandırmak ve bunları halkın onayına sunmak zorundadırlar. Bundan öteye giderek, belediyeleri politika dışı kuruluşlar olarak görmek ya da öyle olmasını istemek gerçeklere aykırı düşer. Yerel yönetimlerin, demokrasinin temeli olması ilkesi de bunu gerektirir.

Buna karşın, uygulamada, bunun aksi görülmektedir. Siyasal partiler ciddi bir biçimde kent ve kentleşme politikaları

saptayacak yerde, çoğu kez politikayı partizanlıkla karıştırmaktadırlar. Bunu birkaç örnekle aydınlatmağa çalışalım. 1967 yılında, iktidarı elinde bulunduran bir siyasal partinin lideri durumunda olan başbakan, bir başka partiye mensup olan İstanbul Belediye Başkanının seçim şansını arttırmamak amacıyla, «İstanbul Şehrine Devlet eli, yapıcı olarak ancak Belediye seçimlerinden sonra uzanacaktır» diye demeç vermiştir (*). Bu demeç, o günlerde basında geniş ölçüde tartışılmış, (**), ve o dönemin başbakanı birkaç gün sonra, basına, «İstanbul'a yapacağımız hizmetin seçimle ilgisi yoktur» biçiminde bir açıklama yaparak kamu oyundaki tepkileri hafifletmek zorunda kalmıştır.

İller Bankası emrindeki Belediyeler Ortak Fonundan yapılan ödenek ayırmalarda, özellikle 1960 öncesi dönemde, işlerin programlı olması gereğine uyulmadığından, partizanca davranışlara tanık olunmuştur. Ödenekler bölgesel dengesizliği arttıracak biçimde ve oy potansiyeli gözönünde bulundularak dağıtılmıştır. Her seçim döneminden hemen önce gelen yıllarda, fondan yapılan ödenek ayırmaların grafiğinde dikkati çekecek sıçramalar görülmektedir. (***)

Üçüncü olarak, bir büyük kentimizin belediye başkanı, belediyelerin hizmet olanaklarını halka sunarken, her mahallede kendi partisinin son belediye seçimlerinde aldığı oy oranını rehber olarak kullandığını bize belirtmiştir.

Son olarak, merkezi hükümet, personel kadrolarının şişirildiği, dolayısıyla cari giderlerin ölçüsüz derecede arttırıldığı gerekçesiyle, büyük kent belediyelerin ödünç almalarına aracılık etmemeye karar vermiştir. Bu büyük kent belediye başkanlıklarının, 1973 yerel seçimlerinde iktidar partilerinden ayrı siyasal partilerin adaylarınca kazanılmış yerler olması, merkezi yönetimin bu kararının «bir cezalandırma» ni-

(*) Bkz. Milliyet Gazetesi, 31.7.1967

(**) A. İpekçi, «Çirkin Politika», Milliyet, 2.8.1967 ve 3.8.1967

(***) F. Yavuz, Şehircilik, 1962, s. 169

teliginde olduğunu düşündürmeye yol açmıştır. Hükümetteki siyasal partinin ve Maliye Bakanlığının sözcüleri «devletin belediyelere yardım zorunluluğu yoktur», «yapılan yardım değil, borçtur» gibi gerekçelerle eleştirileri cevaplandırırken; bir yandan da, belediye borçlarının silinmesine ve ertelenmesine ilişkin yasanın meclislerden geçirilmesi çabuklaştırılmış, ayrıca küçük belediyelerin kamulaştırma ve imar giderlerini karşılamak için, bütçeye ek ödenek konulmasını öngören bir yasa da komisyonlardan geçmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, devletin belediyelere yardım zorunluğunun kaynağı, Anayasanın 116'ncı maddesidir. Belediyelerin ödünç almalarına aracılık etmek bile, memurlarının ve işçilerinin maaşlarını vermeyecek durumda bulunan büyük belediyeler için önemli bir yardımdır. Kaldı ki, yanlış da olsa, bu, en az 15 yıldanberi izlenmekte olan ve adeta gelenekselleşmiş bir yardım yoludur. Bu yolun terkedilmesi, Anayasanın, «görevlerle orantılı gelir sağlama» emrinin yerine getirilmesi koşuluna bağlıdır. Son olarak, büyük belediyelerin vergi ödeme güçleri hesaba katılırsa, yardımın, aslında devletten belediyelere değil, fakat büyük belediyelerin kendi kendilerine bir yardımı olduğu da ileri sürülebilir.

Gerçek odur ki, belediye, siyasal yaşamın ve siyasetin oyun kurallarının dışında düşünülemez. Devlet, belediyelerle, toplum yararına öncelik veren iyi ilişkiler kurmak ve sürdürmek zorundadır. Kentlerde oturan vatandaşın günlük yaşamındaki rahat ve huzuru yakından etkileyen belediye hizmetlerinin görülmesini kolaylaştırmak, devletin de görevidir. Artık bir kamu oyu oluşmuştur. Kamu oyu, 20, hatta 10 yıl öncesinin kamu oyunundan farklıdır. Hemşehri, belediye yönetimini baskı altında tutacak, ondan istekte bulunacak bir düzeye gelmek üzeredir. Bunu, demokratik yaşamın sağlıklı bir gelişmesi saymak gerekir. Bu koşullar altında, Ankara Belediye Başkanının biraz abartmalı olarak belirttiği gibi, «Belediyelerde, ayağı yorgana göre uzatmak değil, ayağa göre yorgan bulmak zorunluğu vardır.»

XII. Çözümeye İlişkin Düşünceler

Belediyelerin, gelir yetersizlikleri karşısında bugüne kadar tutmuş oldukları yol, ya borçlanmak, ya da ellerinde bulunan taşınmaz malları satmak olmuştur. Büyük Belediyeler ve özellikle İstanbul, ileri görüşlü olmayan bir tutumla, arsalarını satmak yoluna girmişlerdir. Birkaç yıl önce Göztepe'deki bir belediye arsası 250 milyon liraya satışa çıkarılmıştır. 1971 yılında İstanbul Belediye Başkanı şöyle diyordu: «Çok yıllar önce, belediyenin, İstanbul'un imarı için çıkardığı tahvil-lerin kefilî Emlâk Kredi Bankası, Belediye'den alacağı 30 milyon TL.yi, parasızlığımızdan ödeyemediğimiz için İnönü Gezisi, Florya Tesisleri, Taşlık, Emirgân Korusu, Hidiv Köşkü, Bebek Bahçesi ve Belediye Gazinosu gibi, kıymetli ve kamu hizmetinde olan yerlere haciz koydurmuş, fiyat takdiri yaptırmış ve satışa çıkarmıştır.» (*)

Bunun yanında, devlet çıkardığı mali af yasaları ile, belediye borçlarını ortadan kaldırma ve erteleme yolunu seçmiştir. Bu, gerçekte, vaktinde sağlanması gereken olanakların, sonradan zorunluluk altında verilmesinden başka bir anlam taşımaz.

Bir süredenberi, Belediye Gelirleri Yasasının Parlamento'dan geçmesine büyük umutlar bağlanmıştı. Gerçekten, 1948 tarihli yasa, bugünkü belediye gelir sisteminin dayandığı, eskimiş, günün koşullarına yanıt vermeyen bir yasadır. Değiştirilmesi için yapılan çalışmalar 15 yıla yakın bir süredenberi sürdürülmektedir. Buna karşın yasalasamamış olmasının nedenini bu tasarının kent yaşamını pahalılaştırmasının seçmenler için ek vergiler ve yükler getirmesinin doğuracağı siyasal sakıncalarda aramak gerekir. Hükümet ve devlet başkanlarına büyük kentlerde yapılan brifinglerde, onların yaptıkları konuşmalarda belediye gelirleri yasası önemle ele alınan ve çıkarılması zorunluluğuna değinilen bir konu olduğu halde, tasarının henüz yasalasamamış olması ilgi çekicidir.

(*) Yavuz, F., Keleş, R. ve Geray, C., Şehirclilik, s. 569

Yeni tasarı acaba ne getirmektedir, ve ona bağlanan umutlar ne ölçüde gerçekçidir? Elimizdeki, Ankara, İstanbul, Adana ve Gaziantep Belediyeleriyle, Türk Belediyecilik Derneği ve Türkiye Belediye İşverenler Sendikası tarafından hazırlanmış olan tasarı tüm devlet gelirlerinin % 6 sının, Emlâk Vergisi gelirinin % 50 ye ve Gümrük Vergilerinden de % 15 inin belediyelere bırakılmasını öngörmektedir. Tasarı, ayrıca, Meslek, ilân ve Reklâm, Eğlence, Geçici Oturma, Değerlenme, Hayvan Alım Satım adları ile çeşitli vergiler getirmektedir. Bundan başka, mahallî taşıma telefon konuşmaları, elektrik ve havagazı ve yangın sigortası gibi hizmetler de tasarıda çeşitli gider vergilerinin konusu yapılmaktadır. Tasarıda son olarak türlü harçlar ve ücretler yer almaktadır.

Önerilen bu vergiler yasalastığı takdirde, özellikle büyük kentler, orta halli ve dar gelirli aileler için yaşanması gerçekten güç ve pahalı merkezler durumuna gelecektir. Bir kural olarak, büyük kentte yaşamaya karar vermiş ve o kentin tüm hizmetlerinden yararlanmakta olan bireylerin, kentte yaşamının bedelini ödemeye hazır olmaları gerekir. Aileler yer seçimi kararlarında, bu tür etkenleri hesaba katmak zorundadırlar. Bununla birlikte, Türkiye gibi kentleri içindeki nüfusun da, gelir dağılımı yönünden çarpıcı farklılıklar gösterdiği bir ülkede, kamu yönetimlerinin, yaşamı zenginler ve varlıklı sınıflar için pahalılaştırıp, yoksul ve dar gelirli kitleler için hiç olmazsa aynı hızla artmayan bir pahalılık düzeyinde tutmayı sağlayacak önlemleri almaları gerekir.

Belediye gelirleri tasarısının yasalasma olasılığı yüksek görünmemektedir. Merkezi yönetim, gelirlerinden bu derecede yüksek bir oranının belediyelere ayrılmasına evet diyemeyecektir. Öte yandan, Parlâmentonun, bu yeni vergilerin vatan-daşa yansımısından doğacak memnunsuzluğu göze alması olasılığı azdır. Daha şimdiden, Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Kuruluşları, film yapımcıları ve eğlence yeri sahipleri gibi türlü baskı grupları, tasarının karşısında olduklarını açıklamışlardır. İkinci olarak, bu tasarının hazırlanmasında daha çok büyük belediyelerin düşünüldüğü izlenimi vardır. Yeni vergilerin

hemen hepsi, büyük belediyelerin gelirini artıracak niteliktedir. Kent sorunları içinde büyük belediyelerin sorunları büyük bir ağırlık taşıdığından, bunu tasarı için bir eksiklik sayma olanağı bulunmamakla birlikte, küçük belediyeleri ilgilendiren gelir kaynaklarının yetersizliği açıkça görülmektedir. Küçük belediyeler için başlıca gelir kaynağı hayvan alım satımından ibaret kalmaktadır. Son olarak, taşınmaz maldan elde edilecek gelirlere, tasarıda gereken ağırlığın verilmemiş olduğu görülmektedir. Çünkü Emlâk Vergisinden, belediyeler bugün bile % 50 oranında pay almaktadırlar. Emlâk Vergisinden 3 - 3.5 milyar liralık bir gelir beklenmiştir. Bunun bir abartma olduğu kısa sürede anlaşılmıştır. Taşınmaz mal gelirleri, sosyalist olsun, kapitalist olsun, bütün ekonomilerde yerel yönetimlerin önemli gelir kaynağıdır. Emlâk Vergisi gelirin tamının belediyelere bırakılması, kanımızca gereklidir. Bu günkü gibi, merkezi yönetimin, vergi toplama hizmeti karşılığında bu verginin gelirin % 20 sini almasının savunulabilecek bir yanı yoktur.

Öte yandan, kent topraklarına değerini kazandıran, kamu kuruluşlarının kararları ve eylemleri olduğundan, artan arsa değerinin kamuya geri alınmasını sağlayacak bir sistemin kurulması yararlı olur. Yalnız Emlâk Vergisi değil, Taşınmaz Mal Değer Artış Vergisi, Emlâk Alım Vergisi, Değerlenme Vergisi, Harcamalara Katılma Payları, İnşaat Ruhsat Vergisi gibi doğrudan doğruya taşınmaz mala bağlı olan vergiler bu açıdan değerlendirilmeli, belediye gelirlerinin geniş ölçüde bunlara dayanması sağlanmalıdır. Emlâk vergisinin, taşınmaz malın beyan edilen vergi değerine dayandırılmış olması, kanımızca, gelir kaybına yol açmaktadır. Anayasanın 38 ci maddesi, kamulaştırmanın da vergi değeri üzerinde yapılacağını göstermektedir. Herkes her parça toprağı her gün kamulaştırma konusu yapılmayacağı için düşük beyanda bulunabilmektedir. Bu ise, her yıl ödenmesi gereken emlak vergisinin gelirini önemli ölçüde azaltan bir etken olmaktadır.

Kent topraklarında kamu tekeline geçiretmeyi sağlayacak bir reform yapılınca kadar taşınmaz mala bağlı vergilerin tüm belediye hizmetlerinin giderlerini rahatlıkla karşılayacak biçimde yeniden gözden geçirilmesi gerekir.

Hatırda tutulması gereken bir nokta da, belediye gelirlerini arttırmanın, kentleşmenin mali sorunlarını çözmeye yetmiyeceğidir. Gelir artışı sağlamak, sorunun sadece bir yönüdür. Bunun kadar önemli olan bir konu da, harcamaların da ussal ilkelere bağlanmasıdır. Belediyeler, plânsız ve programsız harcamalara son vermek, öncelik düşüncesine sahip olmak zorundadırlar. Ödenek koparmak ilkesine dayanan geleneksel bütçe sistemimiz yerine, harcama kararlarının ussallık derecesini yükseltmeyi amaçlayan program bütçe, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin yerel yönetim birimleri için büyük bir gereksinimdir. Personel ve benzeri sınırlılıkları olan bu sistem, uzun dönemde belediyelerin yararlanabilecekleri bir bütçe reformu ilkesi olabilir.

İster gelir, ister gider sorunu olsun, her ikisinin de, başlangıçta esasları tanıtılan bir mali denkleşme düzeni içinde ele alınması gerekmektedir. Sorunu bir bütün olarak, bütün yönleri ve ilişkileri içinde görmek, gelir ve görevlerin merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında ussal ve çağdaş gelişmelere uygun düşen bir biçimde paylaşılmasını sağlayabilir. Bu açıdan bakılırsa, mali denkleşme ile ilgili çalışmaların yavaşlatılmış olmasının nedenini anlamak güçtür.

Son olarak, kentleşmenin mali sorunlarına getirilecek çözümlerin başarısı, geniş ölçüde kentleşme hareketlerinin hızına ve coğrafi bölgeler ve belediyeler arasındaki gelişme farklılıklarını hafifletmek üzere uygulanacak politika önlemlerine bağlı olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akalın, Muzaffer, «Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Hakkında Görüşler», *İller ve Belediyeler Dergisi*, sayı: 304, 305, 306 ve 307. (Şubat-Mayıs 1971)
- Akalın, Muzaffer, «Belediye Gelirleri Konusunda Görüşler», *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 355-356, (Mayıs-Haziran 1975). s. 239-243
- Altınok, Tevfik, «Belediye Gelirleri», *Maliye Dergisi*, No: 13 Ocak-Şubat 1975 s. 57-68
- Ankara Ticaret Odası, *Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Hakkında Odamızın Görüşleri*, Ankara, 1970
- Aytaç, Fethi, «Belediye Gelirleri Kanunu Yeniden Hazırlanırken Düşünceleri» *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 311 (Eylül 1971)
- Bulutoglu, Kenan *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul, 1971
- Crecine, John (ed.), *Financing the Metropolis*, Sage Pub. Los Angeles, 1970
- Ergin, Necmettin ve Reuter, Ernest, *Belediye Maliyesi*, İstanbul 1945
- Görgün, Sevim, «Türkiye'de Mahallî İdarelerin Gelir Sistemi», *Maliye Enstitüsü Haftası*, Trabzon 1965, İstanbul, 1966, s. 61-73
- Görgün, Sevim, «İstanbul Metropolitlen Alanındaki Mahallî İdarelerin Finansmanı Sorunu», *Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Semineri*, Aralık 1974.
- Gürelî, Orhan, *Mahallî İdareler Maliyesinin Reformu*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara, 1971
- Güven, Sami, «Yerel İdareler Maliyesi», *Cumhuriyet*, 7.6.1975
- Hicks, Ursula *Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı*, İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsü, 1968
- Hirsch, Werner Z., «State and Local Government Program-Budgeting», *Papers and Proceedings, Regional Science Association*, Vol.18, (1966), s. 147-163
- İpekçi, Abdi, «Büyük Belediyeler ve Hükümetin Tutumu», *Milliyet*, 29.5.1975
- İpekçi, Abdi, «İktidar Geri Tepecek bir Silâhla Oynuyor», *Milliyet*, 31.5.1975
- İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, *İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü*, *Cumhuriyetin 50 Yılında İstanbul'un İdarî Sorunları Semineri*, İstanbul, 1973

- Kazgan, Haydar, «Belediye Seçimleri ve Devlet Maliyesi», **Cumhuriyet**, 20.11.1963
- Keleş, Ruşen, «Belediye Gelirleri ve Mali Dengeleme», **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, N: 1 (Mart 1972), s. 58-75
- Keleş, Ruşen, «Kentleşme ve Arazi Kullanma Politikası», **Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Semineri**, Aralık 1974
- Nadaroğlu, Halil, «Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması», **Maliye Enstitüsü Konferansları**, IX Seri, (1963), s. 171-184
- Neumark, Fritz, «Komün Maliyesi Meseleleri, Komün Bilgisinin Esas Meseleleri», İstanbul, 1936, s. 108-119
- Şanver, Salih, «Kimin Kime Yardımı?», **Cumhuriyet**, 26.6.1975
- Tayşi, İsmet, «Belediye Gelirleri Nasıl Artırılabilir?», **Milliyet**, 7.5.1975
- Tortop, Nuri, «Belediye Borçlarının Terkin ve Tahkimi, Payların Kaldırılması, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 240, (Ekim 1965). s. 449-451
- Türk Belediyecilik Derneği, **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı**, Ankara, 1968
- Türk Belediyecilik Derneği, **Belediye Gelirleri Semineri**, Ankara 1972
- Türk Belediyecilik Derneği, **İller ve Belediyeler Dergisi** 1 Nisan 1975 Özel Sayısı. No: 354, Belediye Gelirleri Toplantısı Tutanakları
- Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, **Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ve Gerekeceği Hakkında Rapor**, Ankara 1967
- Ülker, Faruk, «Belediyelere Yapılan Yardımlara İlişkin Yeni Gelişmeler ve Karşılaşılan Zorluklar», **İller ve Belediyeler Dergisi**, 10. Kongre Özel Sayısı Mayıs-Haziran 1975, Sayı: 355-356, s. 276-291
- Ülkmen, İsmail Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara, 1960
- Yavuz, Fehmi, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara 1966
- Yavuz, Fehmi, «Mahalli Seçimler Eşiğinde», **Milliyet**, 4.12.1973
- Yavuz, Fehmi, «Belediyeleri Kim Düşünecek?», **Milliyet** 6.5.1971
- Yavuz, Fehmi, Keleş, Ruşen ve Geray, Cevat, **Şehircilik**, Ankara, 1973