

# BİR OTOKONTROL SİSTEMİ OLARAK BELEDİYELERDE HARCAMALARA KATILMA PAYI

Nebi YILMAZ\*

## I. Giriş

Yönetim, insanların en önemli faaliyetlerinden birisidir. Yönetim, insanların belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda, bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için birlikte çalışmalarına ve birlikte üretmelerine imkan veren bir çevrenin biçimlendirilmesi ve işlerliğinin sağlanmasıdır.

Günümüzde yönetim, devlet yönetimi bağlamında merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu ayrımdan farklı olarak yerel yönetimin, merkezi yönetimi bütünleyen ancak ikincil derecede önem taşıyan bir örgütlenme biçimi olarak değerlendirildiği de söylenebilir.

Ülkemizde en önemli yerel yönetim kuruluşlarından birisi belediyelerdir. Anayasada belediyelerin mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kuruluşlar olduğu belirtilmiş ve kanunlarla belediyelere mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için önemli görevler ve bu görevleri yerine getirmek için de yetkiler verilmiştir.

Belediyelere verilen en önemli yetkiler arasında kanunlarda sayılmış gelirleri toplama yetkisi sayılabilir. Özellikle, belediyelerin topladıkları gelirlerin kendi faaliyetleri sonucu olması bu gelirlerin sürekliliği açısından büyük önem arz etmektedir. Belediyelere faaliyetleri sonucunda kanunla sağlanan gelirler arasında belediyenin yapmış olduğu asfalt ve kaldırım ve altyapı gibi harcamalarını bu hizmetten faydalananlardan tahsil edilmesini ifade eden harcamalara katılma payı da yer almaktadır.

Belediyelere faaliyetleri sonucu sağlanan gelirlerden olan harcamalara katılma payı belediyeler için hem bir öz gelir olması, hem de belediyelerin faaliyetlerinin bir otokontrol aracı olması bakımından büyük önem arz etmektedir. Aynı zamanda, belediyenin faaliyetleri sonucu elde edilen harcamalara katılma payları, belediyelere yönelik en önemli şikayet

---

\* Sayıştay Denetçisi

konularından birisi olan asfalt ve kaldırımların sık sık yenilenmesi sorununa ve buna benzer diğer eleştiri konularına yönelik bir çözüm ve otokontrol sistemi de sağlamaktadır.

Bu yazıda, asfalt ve kaldırım harcamalarına ilişkin olarak vatandaşlardan alınması gereken harcamalara katılma paylarının belediyelerin sık sık asfalt ve kaldırımları yenilemesi sonucu ortaya çıkan harcamalarının otokontrolünün sağlanmasındaki çözüm yollarından biri olduğu, bu otokontrol mekanizmasının nasıl işlediği ve yürürlükte olan mevzuatta harcamalara katılma payına ilişkin var olan düzenlemeler anlatılacaktır.

## **II. Belediye Harcamalarının Finansman Kaynakları**

Bir kamu tüzel kişisi olarak tüm kamusal yetkileri elinde tutan devlet, bu yetkileri bizzat kullanabileceği gibi, bunları yetki devrinin genel kurallarına uymak suretiyle başkalarına da devredebilir. Bazı ülkelerde ve Türkiye’de bazı vergi, resim ve harçların tarh ve tahsili mahalli idarelere devredilmiştir (Nadaroğlu, 1996: 192).

Devletin kendisinin toplama yetkisine sahip olduğu gelirleri, mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi amacıyla mahalli idarelere (belediyelere) bırakması suretiyle mahalli gelirler oluşmaktadır. Belediye gelirleri aynı zamanda belediye harcamalarının finansman kaynakları olmaktadır.

Belediye gelirlerinin düzenlendiği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belediye gelirleri üç kısma ayrılmıştır. Birinci kısımda belediye vergileri, ikinci kısımda belediye harçları ve üçüncü kısımda ise harcamalara katılma payı yer almıştır. Ayrıca kanunda ücrete tabii işler başlığıyla harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve vatandaştan gelen talep üzerine belediyece yerine getirilen işlerden de ücret alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu bölümde, öncelikle belediye gelirlerinden olan vergi, harç ve harcamalara katılma payından kısaca bahsettikten sonra karıştırılan kavramlar olan şerefiye, harcamalara katılma payı ve verginin benzerlikleri ve farklılıkları ele alınacaktır.

Ancak, belediye gelirlerini anlatmadan önce, belediyelerin öz gelir sorunundan bahsetmek bu gelirlerin öneminin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

### **Belediyelerin Öz Gelir Sorunu**

2464 sayılı kanunda belirtilen vergi, harç, katılma payları ve ücretler belediyelerin öz gelirleri arasındadır. 1991-2000 yılları arasında belediye öz

gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı ortalama % 15.3'ü olarak gerçekleşmiştir. 2464 sayılı kanunda belirtilmeyen diğer öz gelirler 1991-2000 yılları arasında toplam belediye gelirlerinin ortalama % 18.3'ünü oluşturmuştur. Bu oran vergi harç, katılma payı ve ücretlerden yüksektir ve aslında belediyeler için olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Kendine yeterli gelir kaynakları bulunmayan belediye yönetimi, gelirini artırmak için kendi mal varlığını eritmektedir veya mahalli idare fonksiyonları arasında bulunmayan alanlara yönelmektedir.

1982-2000 döneminde belediye gelirlerinin ortalama olarak % 48'i, Büyükşehir belediyelerinde % 55'i Genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen paylardan oluşmuştur. Bu durum, belediye yönetimlerinin, mali kaynaklarını geliştirmelerine engel olmakta ve yöneticiler merkezi idare tarafından gönderilen kaynakları harcarken vergi mükelleflerine karşı her hangi bir sorumluluk hissetmemektedirler. Genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelere aktarılması hususunda vergi mükelleflerinin vergilerle belediye harcamaları arasındaki ilişkiyi kavramaları güçleşmektedir.<sup>1</sup>

Ayrıca, genel bütçe gelirlerinden alınan paylarla birlikte, bazı bütçe ve fonlardan yapılan kaynak aktarmaları, belediyeleri yeni kaynak arayışından ve yasal öz kaynaklarını toplama becerisinden uzaklaştırmıştır. Oysa, seçimle iş başına gelen ve yerinden yönetim ilkeleriyle çalışmaları esas olması gereken yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını harekete geçirebilmeleri, bu yolla da ekonomik ve mali özerkliklerini sağlamaları esas olmalıdır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, kesintisiz kamu hizmetlerine ve gerekli mali yapılanmaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olmalı, merkezi yönetimin etki alanından mümkün olduğu ölçüde çıkarılmalıdır (DPT, 1994: 100).

## **Vergiler**

Vergi; devletin, kişilere seçilebilir bir karşılık sunmaksızın devlet egemenliğine ve yaptırım gücüne dayanarak elde ettiği iktisadi kaynaktır. Vergilerin en önemli özelliği karşılıksız ve cebri olmalarıdır (Uluatam, 2003: 259).

2464 sayılı kanunda sayılan belediye vergileri, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisidir. Ayrıca, kanunda belirtilmemekle birlikte emlak vergisi de belediye gelirleri arasındadır.

---

<sup>1</sup> İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Genel Gerekeç, Syf 32

## **Harçlar**

Kamu tüzel kişiliğinin sunduğu dışsal faydaya sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Hizmetin maliyeti ile herhangi bir bağlantısı olmayan bu bedellerin en önemli özelliği, hizmetin yapılması sırasında alınmasıdır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 239).

Devletin toplum yararına sunduğu hizmetlerden ayrıca, özel yarar elde edilmesi dolayısıyla alınan bedel (Akdoğan, 2006: 102) olarak da tanımlanabilen harçta, vergiden farklı olarak, karşılık vardır.

2464 sayılı kanunda sayılan belediye harçları, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetimi harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcından oluşmaktadır.

## **Harcamalara Katılma Payı**

Belediyenin yapmış olduğu yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarının kanunun belirlediği esaslar çerçevesinde bu hizmetlerden faydalananlardan alınan payı ifade eder.

Diğer bir tanımla, harcamalara katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paydır (Kurtuluş, 2006: 55).

2464 sayılı kanun, harcamalara katılma paylarını belediyelerin altyapı niteliğindeki yol, su ve kanalizasyon harcamaları ile sınırlamıştır. Bu harcamalar gayrimenkul değerini artırıcı nitelikte olduğu için, katılma payı mükelleflliğini harcama yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirmiştir. Harcamalara katılma payı yoluyla, belediye tarafından yapılan kentsel altyapı yatırımlarının bir kısmının, bu harcama sonucu belli değer elde eden kişilerce varlık değerleri ile orantılı olarak karşılanması oldukça yerinde bir düzenlemedir (Kurtuluş, 2006: 55).

Harcamalara katılma payı ne bir vergi, ne bir harç ve ne de bir şerefiyedir.

## **Şerefiye ve Şerefiyenin Harcamalara Katılma Payıyla ve Vergiyle Farklılıkları**

Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleri ve imar uygulamalarından dolayı, kişilerin malvarlıklarında meydana gelen değer artışlarıdır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 99).

Gerçekte bir tür değer artış vergisi olan şerefiye, 1981 yılında 2464 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda “değerlendirme resmi” şeklinde adlandırılmıştır. Teorik planda önemli değer kaynağı olma potansiyeli taşıyan şerefiye uygulaması, ülkemizdeki belediye gelirleri içinde aynı önemi yakalayamamıştır (Arısoy, 2005).

Şerefiye uygulamasında temel amaç özellikle belediyelerin yapmış oldukları bayındırlık, alt yapı hizmetleri ve imar faaliyetleri sonucunda bazı kişilerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesidir. Örneğin, yeni yolların yapılması, mevcut yolların daha iyi hale getirilmesi, yeni meydanların açılması gibi yapıldıkları yerdeki ev, dükkan, arsa ve tarlaların değerinde bir artış meydana getirir. Belediye faaliyeti sonucu gayri menkullerdeki değer artışında sahiplerinin herhangi bir katkısı yoktur. Böyle bir durumda mal varlığında değer artışı meydana gelenlerin, bu artışa neden olan faaliyetlerin harcamalarına katılmaları öngörülmekte ve bu amaçla getirilen yükümlülüğe şerefiye denilmektedir (Arısoy, 2005).

Zorunlu oluşu ve miktarının ortaya çıkan değer artışına göre belirlenmesi nedeniyle şerefiye bir tür değer artışı vergisi olarak da kabul edilebilir. Bununla birlikte, şerefiyede bir karşılığın bulunması, onu vergiden ayıran bir sebep olarak kabul edilebilir.

Şerefiyeyi ödeyen yükümlü bir hizmetten yararlanmış ve mal varlığında bir değer artışı meydana gelmiştir. Ancak yükümlü böyle bir hizmet talebinde bulunmamış hatta, böyle bir hizmetin yapılmasını arzulamamış da olabilir. Buna rağmen hizmet yapılmış ve bir değer artışı meydana gelmişse o kimse yine de yükümlü kılındığı şerefiyeyi ödemek zorundadır (Nadaroğlu, 1996: 198).

Şerefiyeden bahsedebilmek için herhangi bir imar faaliyeti sonucu değer artışları ortaya çıkması gerekmektedir. Ancak, enflasyon, kentleşme, nüfus artışı, spekülasyon ya da iktisadi büyüme gibi nedenlerle taşınmaz mallarda meydana gelen değer artışı şerefiyenin değil, merkezi idareye ait diğer vergilerin konusunu teşkil eder (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 100).

Şerefiye ve katılma payları, geniş anlamda vergisel mükellefiyetler içinde yer alan harçlar ve resimlerle birbirine bir hayli benzemektedir. Şerefiye ve katılma paylarını, harç ve resimlerden ayıran temel husus, şerefiye ve katılma paylarında, devletçe sağlanan bir bayındırlık hizmetinin bahis konusu olmasıdır. Bu hizmetten yararlanan ve mülklerinin değeri artan kişilerden bu yararlanma ya da değer artışıyla orantılı olarak bir bedel alınmakta, sağlanan bayındırlık hizmetinin maliyeti kısmen bu yolla karşılanmaktadır (Uluatam, 2003: 260).

Ayrıca, şerefiye, belediye gelirleri içerisinde yer alan harcamalara katılma payına son derece benzemektedir. Ancak harcamalara katılma payı, değer artışını vergilendirmek gibi sosyal bir amaçla değil, öngörülen harcamayı finanse edebilmek için alınmaktadır (Nadaroğlu, 1996: 197).

Şerefiyelerin uygulama itibarıyla bazı güçlükleri bulunmaktadır. Bunlar, şerefiye tutarının belirlenmesi bakımından kullanılacak ölçüler ile ölçüleri gayrimenkuller itibarıyla değerlendirecek görevlilerin objektifliği, eşit uygulamaların sağlanması, takdir edilen şerefiye tutarının kişileri zor durumda bırakmayacak şekil ve zamanlarda toplanmasının sağlanması belirtilebilir (Akdoğan, 2006: 105). Kanun koyucunun 1981 yılında çıkardığı 2464 sayılı kanunla şerefiye uygulamasına son vermesinde yukarıda zikredilen uygulama güçlükleri etkili olmuştur. Zira, harcamalara katılma payında, şerefiyede söz konusu olan soyutluk bulunmamakta aşağıda anlatılacağı üzere belirli bir hizmetin ve belirli bir harcamanın objektif olarak ölçülebilir maliyetine ilgililerin de katılımı sağlanmaktadır.

Sonuç olarak, şu anda belediye gelirleri arasında şerefiye geliri bulunmamaktadır. Kanun sadece saydığı üç gider (yol, kanalizasyon ve su tesisi harcamaları) için yapılan harcamaların tamamının hizmetten yararlanarlardan tahsil edileceğini belirtmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi bu, bir değer artışı vergisi olan şerefiye değildir.

### **III. Harcamalara Katılma Payına İlişkin Yasal Düzenlemeler**

Harcamalara katılma payı, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununu 86-94. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanuna 3 çeşit harcamalara katılma payı öngörmüştür. Bunlar, yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payıdır.

**Yol harcamalarına katılma payı**, kanunun 86. maddesinde düzenlenmiştir:

- a) Yeni yol açılması;
- b) Mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi;
- c) Kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi;
- d) Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi, durumunda bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınacağı hükme bağlanmıştır.

Yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere (15) metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmeyeceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanacağı aynı maddede hükme bağlanmıştır.

**Kanalizasyon harcamalarına katılma payı** kanununun 87. maddesinde düzenlenmiştir:

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

halinde harcamalara katılma payı alınacağı, iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullerin, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınacağı belirtilmiştir.

Kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınabilmesi için gayrimenkulün yapılan veya ıslah edilen kanalizasyondan faydalanan veya gelecekte faydalanacak olması gerekir (Ünlü ve Korkusuz, 1996: 236).

Burada, harcamalara katılma payı ile yararlanma düzeyi arasında bir ilişki kurulması adalet ilkesi açısından da önem taşımaktadır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244).

**Su tesisleri harcamalarına katılma payı** kanununun 88. maddesinde düzenlenmiştir:

- a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,
- b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı

halinde harcamalara katılma payı alınacağı hükme bağlanmıştır. Birden fazla yol kenarında bulunan gayri menkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınmaktadır.

Belediyeler, şehirlerarası yolların bir bağlantısı olarak Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yollar için yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyonun şehir dışı ve ana bağlantılarına ilişkin harcamalarla, bakım ve tamir giderleri için kanalizasyon harcamalarına katılma payı isteyemezler (Ünlü ve Korkusuz, 1996: 234).

### **Belediyeler Yaptıkları Harcamanın İlgililerden Tahsil Edilmesi**

Buna ilişkin olarak kanununun 89. maddesinde:

“a) Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmibeş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz.”

ifadesi yer almıştır.

Dolayısıyla belediye yaptığı harcamaların tamamını hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edebilecektir. Ancak kanun burada tahsil edilecek harcamalar için bir üst sınır belirlemiştir. Bu üst sınır, hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamayacağı şeklinde belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle de kanun koyucu gayrimenkul sahiplerini belediye görevlilerince yapılabilecek kötüye kullanımlara karşı korumak istemiş ve piyasa rayiçlerinin üzerinde tahsilat yapılmasını engellemek istemiştir.

İlgili kanunun değişmeden önceki halinde belediye ancak yaptığı hizmet giderinin 1/3'ünü tahsil edebilecekken, 1985 yılında 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklikle bu ibare tamamı olarak değiştirilmiştir. Ayrıca, kanun harcamalara katılma payının peşin ödenmesi halinde %25 indirim öngörmektedir. Ancak, bu durumda ödemenin tahakkuktan sonra bir ay içinde yapılması gerektiği kanunda yer almıştır.

Ayrıca, ilgili kanun harcamalara katılma paylarının bina ve arsa vergi değerinin % 2'sini geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla kanun koyucu, gayrimenkul sahiplerinin tek başına ödeyeceği üst sınırı da açıkça belirtmiştir.



Vergi değerinin hesaplamasının nasıl olacağı, Vergi Usul Kanununun 268. maddesinde düzenlenmiştir.

2464 sayılı kanunun 90. maddesinde harcamalara katılma paylarının tahakkuk şekli “Yol harcamalarına katılma payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89. maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir” şeklinde açıklanmıştır.

### **Harcamalara Katılma Payının Hesaplanması**

Belediyeler, hesapladıkları vergi değerleri toplamını, bu kanunun 89. maddesine uygun olarak hesapladıkları harcamalar toplamına bölerek katılma payı oranını bulurlar. Örneğin, belediyenin yol harcaması tutarı 50.000 TL, yoldan faydalanan gayri menkullerin vergi değerleri toplamı 2.000.000 TL olsun. Bu durumda,

$50.000 / 2.000.000 = 0.025$  katılma payı oranı bulunur.

Yola cephesi bulunan ve vergi değeri 100.000 TL olan bir gayri menkul sahibinin ödeyeceği katılım payı,

$100.000 * 0.025 = 2.500$  TL bulunulacaktır.

Bu tutar, hiçbir şekilde vergi değerinin % 2 sinden fazla olamayacağı için gayrimenkul sahibinden tahsil edilecek tutar 2000 TL olacaktır.

Ancak, aynı gayri menkul için, Kanalizasyon ve Su tesisleri harcamalara katılma paylarının dağıtımında, hizmetten faydalanma şekli dikkate alınır. Başka bir deyişle, gayri menkul hangi cephedeki kanalizasyon veya su şebekesine bağlanmış ise ancak o kanalizasyon ve şebeke ile ilgili harcamalara katılır. Diğer cephedeki işler için gayri menkul sahibinden pay istenmez.

Kanunda belirtildiği üzere, ibadet yerlerinden harcamalara katılma payı alınmaz. Ancak, bunun dışındaki tüm resmi kurumlardan harcamalara katılma payı alınır. Bu hususa ilişkin 1996 yılında yayınlanmış Maliye Bakanlığı genelgesi vardır.

2464 sayılı kanunda, Harcamalara katılma paylarının tahakkuku için, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra

yapılacağı ve tahsilinin de iki yıl içinde 4 eşit taksit halinde olacağı belirtilmiştir.

Payların ilanı, kanunun 92. maddesinde: “Yukarıdaki maddelerde yazılı esaslar dairesinde hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunur” şeklinde düzenlendikten sonra katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunacağı hükme bağlanmıştır.

#### **IV. Mevzuat ve Uygulama Hakkında Değerlendirme**

##### **İkincil Mevzuatın Güncellenmesi İhtiyacı**

2464 sayılı Kanun 1981 yılında yürürlüğe girmiş ve kanunun 94. maddesine dayanılarak çıkarılan uygulama yönetmeliği de aynı yıl yürürlüğe konmuştur. Ancak 2464 sayılı Kanun ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik arasında aykırılıklar bulunduğu görülmektedir.

Kanunda 1985 yılında 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklik yönetmeliğe işlenmemiştir. Bu değişiklik kanunun 89. maddesindeki harcamalara katılma payının üst sınırını belirten önemli bir düzenlemeyi değiştirmiştir. Bu kanunla, harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 1’ini geçemez ifadesi, yüzde 2’sini geçemez şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla üst sınır artırılmıştır. Ancak, aynı madde yönetmeliğin 16. maddesinde yüzde 1 olarak kalmıştır.

Aynı şekilde 1985 yılında kanunda yapılan değişiklikle belediye yaptığı harcamaların ancak “1/3 ‘ünü” hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edebileceği maddesi, “tamamı” olarak değiştirilmiş ancak aynı husus yönetmelikte 1/3 olarak kalmıştır.

Ayrıca, yine 1985 yılında yapılan değişiklikle harcamalara katılma payının tahsil süresi 4 yıldan 2 yıla indirilmiş, fakat yönetmelikte bu değişiklik yapılmamıştır.

Dolayısıyla, kanunda yapılan değişikliklere ilişkin olarak ikincil mevzuatın güncellenmesi yapılarak ikincil mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması ve bu aykırılığın ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Aslında, burada yönetmeliğin kanuna aykırılığından ziyade dikkat çeken başka bir husus da kanunda harcamalara katılma payına ilişkin olarak 1981 yılında çıktıktan sonra 1985 yılı değişikliğinden başka bir düzenleme ve değişiklik yapılmamış olmasıdır. Değişikliğe uğramama bir yana bu kanunun açıklanmasına yönelik tebliğlerle harcamalara katılma payı üzerinde herhangi bir düzenleme veya güncelleştirme yapılmamıştır. Bu durum iki nedenden kaynaklanabilir; Birincisi, kanunun çok iyi hazırlanmış olması ve değişikliğe ihtiyaç duymamasıdır. İkinci neden ise, kanunun pratikte uygulanmıyor olması dolayısıyla değişikliğe ihtiyaç duyulmamasıdır.

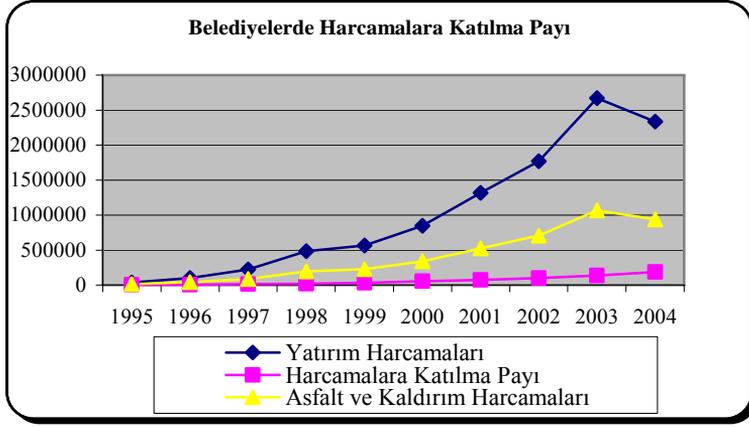
### **Kanunun Uygulanması**

1995-2004 yılları arasındaki belediyelere gelirlerinden harcamalarına katılma payının seyrinin yer aldığı aşağıdaki tablo incelendiğinde<sup>2</sup> yol harcamalarına katılma payı tahsilatlarının asfalt ve kaldırım harcamalarının çok altında kaldığı görülmektedir. Belediyeler yapmış olduğu asfalt ve kaldırım harcamalarının ancak yüzde 18-20'sini hizmetten yararlananlardan harcamalara katılma payı olarak tahsil etmektedir.

Kayıtlarda gösterilen harcamalara katılma payı tutarların tamamının harcamalara katılma payı olarak tahsil edilip edilmediği kesin değildir. Çünkü, uygulamada kişilerin kendi talepleri üzerine yapılan su ve kanalizasyon harcamalarının ücrete tabi işler kalemi yerine harcamalara katılma payı olarak kayıt altına alınmaktadır. Diğer bir yanlış kayıt ise, 3194 sayılı İmar Kanununca altyapı hizmetinin götürülmesi sonucu alınan teknik altyapı bedellerinin harcamalarına katılma payı olarak kaydedilmesidir.

---

<sup>2</sup> Tabloda yer alan asfalt ve kaldırım harcamalarının yıllar itibarıyla miktarı, yatırım harcamaları içindeki payının oransal olarak hesaplanması yoluyla bulunmuştur.



Kaynak: Kurtuluş (2006)

Belediyelerdeki uygulamalar dikkate alındığında bazı belediyelerde harcamalara katılma payı hiç uygulanmamakta, bazı belediyelerde uygulanmakla birlikte, kanunun öngördüğü şekilde yürütülmemektedir. Örneğin, bazı belediyeler meclis kararı olarak, yapılacak asfalt ve kaldırım harcamaları için metre bazında tahsil edilecek tutarları maktu olarak belirlemektedir. Bu doğru bir uygulama değildir. Çünkü, burada kanunun öngördüğü yapılan harcamanın miktarıyla tahsil edilecek miktarın ilişkisi ihmal edilmekte ve yapılan harcamadan daha fazla tahsilat yapılma ihtimali bulunmaktadır. Kanun yapılan işin tamamının hizmetten yararlananlardan tahsil edileceğini belirtirken, tahsil edilecek tutarı da harcama miktarı olarak belirlemektedir.

Belediyelerin yapması gereken sadece yeni kaynak araması değil, aynı zamanda kanunun kendisine verdikleri yetkileri kullanmasıdır. Zira, harcamalara katılma payıyla belediyelere bir tahsil yetkisi verildiği gibi bir tahsil görevi de verilmektedir. Ancak belediyelerin neden harcamalara katılma paylarını tahsil etmede isteksiz kaldıkları, üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.

*“Belediyeler tarafından harcamalara katılma paylarının tahsilatlarının düşük kalmasında, birçok belediye idaresinin siyasi ve benzeri nedenlerle yapmış oldukları yol su ve kanalizasyon harcamalarından katılma payı almamasının etkili olduğu söylenebilir”* (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244).

Ayrıca, belediyelerin yapmış oldukları asfalt harcamaları belediyeler için bir hizmet yolu olarak görülmekte ve asfalt ve kaldırımların durumu çok dikkate alınmamaktadır. Ancak, belediyeler hem hizmet götürüp, hem de kanunen kendisine verilmiş olan hizmetin karşılığını hizmetten yararlandıran tahsil etmeme şeklinde popülist davranmamalı, *faaliyetlerinde ekonomik ölçülülüğü göz önünde bulundurulmalıdır* (DPT, 1994: 97).

Belediyelerin mevzuatta olmamasına rağmen şerefiye tahsil etmeye çalışmaları ancak mevzuatta var olan harcamalara katılma payını tahsilinde isteksiz davranmaların da şerefiyenin yapılan park ve çevre düzenlemesi gibi belediyenin tercihine bağlı olması ve vatandaşlarca özel bir hizmet olarak algılanması, ancak harcamalara katılma payının belediyelerce ve hizmetten yararlananlarca zorunlu bir hizmet olarak görülmesi etkili olmaktadır.

Ayrıca, Belediyelerin kendi öz gelirlerini toplama konusunda isteksiz davranmalarında toplamış oldukları gelirlerden diğer kurumlara aktardıkları paylar da etkili olmaktadır (DPT, 1994: 103).

Küçük yerleşim birimlerinde, emlak birim fiyatlarının düşük olmasından dolayı, harcamalara katılma paylarının vergi değerinin % 2'si ile sınırlandırılması, söz konusu payların önemsiz kalmasına yol açmaktadır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244). Ancak bu durum, büyükşehir ve iller için geçerli değildir. Zaten yapılan harcamaların büyük bir kısmı bu belediyeler tarafından gerçekleştirilmekte ve altyapı yatırımları bu belediyeler tarafından yaygın bir şekilde sürdürülmektedir.

## **V. Otokontrol Mekanizması**

Belediyelerin yapmış oldukları asfalt ve kaldırım harcamaları su ve kanalizasyona ilişkin altyapı harcamalarının bu hizmetten yararlandıranlardan harcamalara katılma payı olarak tahsil edilecek olması çok önemli bir otokontrol mekanizmasıdır.

Belediyelerce yapılan asfalt ve kaldırım harcamalarının hizmetten yararlanan ilgililerden tahsili istenildiği zaman, ilgililerin göstereceği tavrın ne olacağı belediyeler için önemlidir. Yukarıda bahsedildiği gibi hizmetin belediyenin bir zorunlu hizmeti olarak görülmesi kişilerin bu talepleri olumlu karşılamayacağına en büyük göstergesidir. Bu durum, belediyelerin en büyük çekincesi olarak görülmektedir.

Zira, insanlar mahallelerine bir hizmet geldiği zaman memnun olur ve hizmetin güzelliğini ve yaşanan değişimi memnuniyetle karşılarlar. Ancak,

yapılan hizmetin maliyetinin kendilerinden karşılanacağını bilseler asla o kadar teslimiyetçi olmazlar ve yapılan işi ve gerekliliğini sorgularlar. Belki de, insanlar yapılan işi gereksiz bir düzenleme olarak da görecektir. Daha sonra, Belediye kendilerinden yapılan hizmetin karşılığı olan paraları tahsil etmeye geldiği zaman bu tepkisellik had safhaya yükselecektir.

İşte, o zaman belediye yaptığı harcamaların tahsilindeki güçlüğü ve kendisine yapılan denetimleri de görünce daha planlı hareket etmek zorunda kalacaktır. Bir kamu kurumunun faaliyetlerinin denetimi de en iyi ve en etkili böyle sağlanabilir.

Aslında, bireylerin sorgulayıcılığının bu kadar dar bakışlı olmaması gerekir. Zira, belediyenin her faaliyetlerinin finansmanı da kamu kaynağıyla yapılmakta ve bireyler de bu kamu kaynağının kaynağında yer almaktadırlar.

Ayrıca, kişiler kendilerinden tahsil edilecek olan bu harcamalara karşı sorgulama yaptıklarında belediyeler özellikle seçim zamanlarında bir seçim yatırımı olarak yaptıkları asfalt ve kaldırım çalışmalarında bu kadar kolay ve plansız hareket edemeyeceklerdir.

Son olarak, asfalt ve kaldırımlardan yararlananlardan harcamalara katılma payının tahsili yerinde bir düzenlemedir. *Zira, hemşehrilere<sup>3</sup> sağlanan hizmetin karşılığı mutlaka hemşehrilere alınmalı, bu anlamda nimet ve kâilfet ilişkisinde adalet sağlanmalı, vatandaşlar hemşehri olmanın bedelini ödemeli, kent yönetimine katılmalı ve katkıda bulunmalıdır* (DPT, 1994: 101).

### **Belediyelerin Denetimi**

Harcamalara katılma payının bir otokontrol mekanizması olarak işlev görebilmesi için belediyelerde yapılacak denetimler büyük önem arz etmektedir. Çünkü, 2464 sayılı kanunda yer alan harcamalara katılma payıyla, belediyelere sadece bir yetki verilmemekte, aynı zamanda bir görev de verilmektedir.

---

<sup>3</sup> Hemşehri, sadece günlük hayatta kullanılan bir kavram olmayıp, 5393 sayılı Belediye Kanununun hemşehri hukuku başlıklı 13 uncu maddesinde; “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilere, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” denilerek, hemşehri genel olarak tanımlanmış ve hakları belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin son fıkrasında hemşehrinin sorumluluklarına da yer verilmiştir: “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.”

Belediyelerin kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediğilerinin kontrolü ve bunun sonucunda ortaya çıkacak yaptırımlar, belediyelerin etkin bir şekilde denetlenmesiyle mümkün olacaktır.

Belediyeler üzerinde yapılan denetimlerde, denetim kuruluşlarının harcamalara katılma payına ilişkin denetimleri olmamakta veya yapılan denetimler yüzeysel kalmaktadır. Bunda, konunun iyi bilinmemesi etkili olduğu gibi, bazı denetim zorlukları da etkili olmaktadır. Bu denetim zorlukları arasında, sorunun kronikleşen bir konu olduğu, tahsil süresinin iki yıl olmasından dolayı, genellikle yıllık yapılan denetimlerde konuya yeterince yer verilememesi ve birçok belediyede de asfalt ve kaldırım yapılan yerlere ilişkin yeterli kayıt ve bilgilerin olmaması sayılabilir.

Harcamalara katılma payı denetimlerine ilişkin denetim kurumlarınca konuyu geniş olarak ele alan ve tüm belediyeleri kapsayan bütüncül bir yaklaşım sergilenmeli ve konu bütün belediyelerde ele alınmalıdır.

## **VI. Sonuç**

Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulmuş olan belediyelere bu görevleri yerine getirmek için önemli yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerin en önemlilerinden biri kanunlarda sayılmış gelirleri toplama yetkisidir.

Belediye gelirleri içinde belediyeler için en önemli gelir kaynağı belediyelerin özgelirleridir. Belediye Gelirleri Kanununda sayılan harcamalara katılma payı, belediyenin en önemli öz gelirleri arasında yer almaktadır. Belediyenin yapmış olduğu asfalt ve kaldırım harcamaları ve su tesisi ve kanalizasyona ilişkin altyapı harcamalarının bu hizmetlerden yararlananlardan tahsil edilmesini ifade eden harcamalara katılma payı, genel bir şikayet konusu olan sık sık asfalt ve kaldırımların yenilenmesi gibi sorunlara ilişkin bir otokontrol görevi de görmektedir.

Bu otokontrol mekanizmasının işleyebilmesi için söz konusu yasal düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması gerekmekte ve uygulamanın da etkin bir şekilde denetimi büyük önem taşımaktadır. Yapılan denetimler de konunun tüm belediyeleri kapsayacak bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- DPT (1994), Mahalli İdareler Ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No:2364, Ankara.
- Nadaroğlu, Halil (1996), Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Uluatam, Özhan (2003), Kamu Maliyesi, İmaj Yayınları, Ankara
- Ulusoy, Ahmet ve Aydemir, Tekin (2006), Mahalli İdareler, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri (1984), Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Yayın No: 211, Ankara.
- Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara 2006
- Kurtuluş, Barış (2006), Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, DPT Yayını, Yayın No: 2692, Ankara.
- Neşe Sağlam Arısoy, Yerel Yönetimlerde Reformun Gerekliliği, Sonbaskı, Sanal Dergi Yıl 2 Sayı 2 Şubat 2005, [www.sonbaski.com](http://www.sonbaski.com)
- Ünlü, M. Cengiz ve Korkusuz, Mehmet (1996), Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Pirler, Orhan (1999), Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu, Bellek Yayınları, Nisan.
- İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, [www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.do](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.do)