

T.C.

BAŞBAKANLIK  
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI  
MÜSTEŞARLIĞI

10/9/83

BELEDİYELERDE YATIRIM PLANLAMASI

VE

FİNANSMAN MODELİ

Belma ÜSTÜNIŞIK

Sosyal Planlama Başkanlığı

Planlama Dairesi

Eylül 1983

DPT

Belgeleme ve Kütüphane Şubesi

352.0561 Denince,  
LIST

İ Ç İ N D E K İ L E R

Sayfa No

İÇİNDEKİLER	i
TABLolar	v
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM - Mahalli İdare Kavramı	3
1.1. Kamu Yönetimi Şekilleri	3
1.2. İdarelerarası Hizmet Bölüşümü	4
1.2.1. Merkezi İdare ile Ortaklaşa Görülen Bazı Hizmetler	6
1.2.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri	6
1.2.1.2. Sağlık Hizmetleri	6
1.2.1.3. Eğitim Hizmetleri	7
1.2.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri	7
1.2.2. Sadece Mahalli İdareler Tarafından Görülmekte Olan Hizmetler	7
1.3. İdarelerarası Mali İlişkilerin Niteliği	7
1.3.1. Gelir Kaynaklarının Bölüşürülmesinde İlkeler	9
1.3.2. Vergi Tabanının İdarelerarası Paylaşılmasının Gerekçeleri	9
1.3.3. Uygulamada Mahalli İdare Gelirleri	10
1.3.3.1. Vergiler	11
1.3.3.2. Bağışlar Yoluyla Gelir Sağlama	11
1.3.3.3. Şerefiyeler, Harçlar, Harcamalara Katılma Payları	12
1.3.3.4. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürünlerinin Satışından Sağlanan Gelirler	12
1.3.3.5. Borçlanma	13
1.3.3.6. Emlâk Gelirleri	13
2. BÖLÜM - Türkiye'de Mahalli İdareler	14
2.1. Belediyeler	14
2.1.1. Belediye Sayıları ve Nüfuslarının Gelişimi	15

2.1.2. Belediyelerin Görevleri	19
2.2. Belediyelerin Mali Yapısı	22
2.2.1. 1981 Öncesi Belediye Gelirleri	22
2.2.2. 1981 Sonrasında Belediye Gelirleri	25
2.2.2.1. Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun	25
2.2.2.2. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu	26
2.2.3. Belediyelere Devlet Yardımı	31
2.2.4. İller Bankası Genel Müdürlüğü	32
2.2.4.1. Kredi Sağlama Fonksiyonu	32
2.2.4.2. Payların Dağıtımında Aracılık Fonksiyonu	33
2.2.4.3. Fon Yardımları Fonksiyonu	34
2.2.4.4. Teknik Yardım Fonksiyonu	34
3. BÖLÜM - Belediyelerde Yatırım Planlaması	35
3.1. Tanımlamalar	35
3.1.1. Yatırım	35
3.1.2. Belediye Yatırımı	35
3.1.3. Altyapı	36
3.2. Belediye Kanununa Göre Belediye Yatırımlarının Sınıflandırılması	36
3.2.1. Belediye Yatırımlarının Planlama ve Gerçekleştirilmesinde Gelişmeler	37
3.2.1.1. Elektrik	37
3.2.1.2. İçmesuyu	38
3.2.1.3. İmar Planları	39
3.2.1.4. Konut	40
3.2.2. Kalkınma Planlarında Belediye Yatırımları Konusunda Yaklaşımlar	40
3.2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	40
3.2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	41
3.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	42
3.2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı	43

3.3. Belediye Yatırımları İhtiyacının Artma Nedenleri	43
3.3.1. Kentleşme-Yerleşme	43
3.3.1.1. Konut Açığı	44
3.3.1.2. Gecekondulaşma	45
3.4. Belediye Altyapısı İhtiyaçlarının Belirlenmesinde Bir Model Önerisi	46
3.4.1. İçmesuyu Yatırım Tahmini	50
3.4.2. Kanalizasyon Yatırım Tahmini	52
3.4.3. Yol Yatırımları, Yol, Otopark, Yeşil Alan vb. Yerlerin Kamulaştırılması İçin Gerekli Yatırım Tahmini	53
3.4.4. Diğer Belediye Hizmetleri İçin Yatırım Tahmini	53
3.5. Belediye Yatırımlarının Gelişimi	54
3.5.1. Merkezi İdare Kurumlarınca Yapılan Yatırımlar	55
3.5.1.1. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Yatırımları	55
3.5.1.2. İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yatırımları	57
3.5.1.3. İller Bankası Genel Müdürlüğü Yatırımları	58
3.5.2. Belediyelerin Kendi İmkânları İle Yaptığı Yatırımlar	58
3.6. Merkezi İdare Kurumlarınca Yapılan Yatırımların Gelişme Eğilimi	62
3.6.1. İçmesuyu Kanalizasyon Yatırımlarının Gelişme Eğilimi	64
3.6.2. Çeşitli Yapı Yatırımlarının Gelişme Eğilimi	64
3.6.3. Harita Yatırımlarının Gelişme Eğilimi	66
3.6.4. İmar Planı Yatırımlarının Gelişme Eğilimi	66
4. BÖLÜM - Finansman Kaynakları	67
4.1. Mevcut Finansman Kaynaklarının Gelişimi	67

Sayfa No

4.1.1. İller Bankasının Finansman Kaynaklarının Gelişimi	67
4.1.1.1. Kredi İmkânları	67
4.1.1.2. Belediyeler Ortak Fonundan Verilen Krediler	68
4.1.1.3. Maliye Bakanlığı Bütçesinden Hibe	71
4.1.2. DSI Yatırımlarının Finansman Kaynakları	76
4.1.3. İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yardımlarının Gelişmesi	78
4.2. Belediye Yatırımları İçin Önerilen Finansman Sistemi	82
5. BÖLÜM - Sonuç	88
KAYNAKLAR	91
SUMMARY	95

T A B L O L A R

	<u>Sayfa No</u>
1. Belediye Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı	17
2. Türkiye'de Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Dağılımı (1981)	18
3. Belediyelerin Kamuya Olan Borçları	24
4. 2380 Sayılı Kanun Gereği Belediyelere Dağıtılan Paylar	25
5. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa Göre İstanbul Belediyesinin 1982 Mali Yılı 10 Aylık Bütçe Tahmini	29
6. 5237 Sayılı Eski Belediye Gelirleri Kanununa Göre İstanbul Belediyesinin 1980 Mali Yılı Bütçe Tahmini	30
7. 11 Yıllık Artış Oranına Göre Belediyeli Nüfus Projeksiyonu	47
8. Nüfus Kademelerine Göre Altyapı Tesislerinin Maliyetleri	48
9. 1981-1990 Döneminde İlave Nüfusun Gerektirdiği Altyapı Maliyetleri	49
10. DSI Yatırımları (1968-1982)	56
11. İmar Uygulamaları, Düzenleme, Kamulaştırma Ödenekleri (1975-1982)	57
12. İller Bankasınca Yapılan Yatırımlar (1968-1982)	59
13. Harita, İmar Planı, Çeşitli Yapı, İçmesuyu-Kanalizasyon Yatırımları (1968-1982)	63
14. Harita, İmar Planı, Çeşitli Yapı, İçmesuyu Kanalizasyon Yatırımlarının Gelişme Eğilimleri (1982-1990)	65
15. İller Bankasınca Belediyelere Yapılan İkrizin Dağılımı (1968-1982)	69
16. İller Bankasınca Belediyelere Yapılacak İkrizin Gelişme Eğilimi (1982-1990)	70
17. Belediyeler Ortak Fonunda Toplanacak Miktarların Gelişme Eğilimi (1982-1990)	72

Sayfa No

18. Belediyeler Ortak Fonunda Toplanacak Ödenekler + Taksit Tahsilatları (1982-1990) 73
19. Genel Bütçeden İller Bankasına Yapılan Hibelerin Dağılımı (1968-1982) 74
20. Genel Bütçeden İller Bankasına Yapılacak Yardımların Gelişme Eğilimi (1982-1990) 75
21. DSI Yatırımlarının Gelişme Eğilimi (1982-1990) 77
22. İmar Uygulamaları Kamulaştırma Düzenleme Yatırımlarının Gelişme Eğilimi (1982-1990) 79
23. Merkezi İdare Kurumlarınca Yapılan Yatırımların Finansman Kaynaklarının Gelişimi (1982-1990) 80
24. Vergi Gelirlerinden Belediyelere Dağıtılacak Payların Durumu (1983-1990) 86

## GİRİŞ :

Son yıllarda yaşanan hızlı sanayileşme ve kentleşme sonucu toplumumuz hızlı bir gelişme ve değişme içindedir.

Kentlerin nüfus olarak ağırlığı yanında ekonomik faaliyetlerin de yoğunlaştığı merkezler olduğu düşünüldüğünde, kentlerin yönetiminden sorumlu olan belediyelerin ve belediye hizmetlerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Nüfus artışı ve kentleşme olgularına paralel olarak artan hizmet talebi, kaynak yetersizliği nedeniyle hizmet arzının sürekli üzerinde kalmaktadır.

Çalışmanın amacı belediye hizmet talebinin en önemli ögesini oluşturan altyapı ihtiyaçlarının tahminini yapmak mevcut yatırım eğilimleri ve finansman imkanları ile bunun karşılanıp karşılanamayacağını irdelemek ve finansman sistemiyle ilgili bir öneri geliştirmektedir.

Çalışma 5 bölümde toplanmıştır :

Birinci bölümde, belediyelerin üstlendiği hizmetleri ve bunların kaynaklarını ayrıntılı bir biçimde ortaya koymak amacı ile merkezi idare tarafından hizmetlerin ve gelirlerin paylaşımı incelenmiştir. Önce hizmetlerin fonksiyonel yapısı üzerinde durulmuş, sonra mahalli idare gelirleri incelenerek hizmet kaynak ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, daha sonraki bölümlerde ele alınacak yatırım kaynak ilişkisinin kurulması ve önerilecek modellere ışık tutması açısından belediyelerin görevleri ve mali yapıları ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, birinci ve ikinci bölümlerden yararlanılarak belediye yatırımlarının gelişimi ve gerçekleşmesi incelenmiş, altyapı ihtiyaçlarının belirlenmesinde bir model önerilmiş, merkezi idare kuruluşları tarafından yapılan yatırımların 1990 yılında ulaşacağı büyüklükler mevcut yatırım

trendi dikkate alınarak tahmin edilmiş belediyelerin kendi imkânları ile yaptıkları yatırımların durumu ise çeşitli belediye büyüklükleri için örneklerle incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, mevcut finansman kaynaklarının gelişme eğilimi dikkate alınarak 1990 döneminde oluşabilecek finansman durumu irdelenmiştir. Daha sonra belediye yatırımlarının finansmanı için geliştirilen sistem ile ilgili öneri ayrıntıları ile sunulmuştur.

Beşinci bölüm çalışmanın sonuç bölümü olup yatırım ve finansmanla ilgili son öneriler yer almaktadır.

## 1. BÖLÜM : MAHALLİ İDARE KAVRAMI

### 1.1. Kamu Yönetimi Şekilleri

Günümüzde bütün devletlerin idari yapısı merkezi ve mahalli idare olmak üzere iki birimden oluşmaktadır.

Devlet ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılar, genel menfaatlerini korur ve gözetir. Devlet bu görevlerini merkezi idare aracılığı ile yapar. Merkezden yönetim hiyerarşi denilen bir yasal bağ ile zincir halinde merkeze bağlanmış birimlerden oluşan tek bir teşkilât halinde ortaya çıkar(1). Türkiye'de iller, ilçeler ve bucaklar merkezi idarenin ülke sathına yayılmış irili ufaklı hizmet birimleridir.

Kamu hizmetlerinin yapılması bakımından yürütücü kararlar alma yetkisinin merkez teşkilatı içerisinde olmayan bağımsız yönetimlere tanınması mahalli idareyi meydana getirmektedir.

Mahalli idare kamu hukukunda uygulama alanı bakımından ikiye ayrılır (2).

- Hizmet bakımından yerinden yönetim (hizmet ademi merkeziyeti):

Belli bir kamu hizmetinin merkezin dışındaki ayrı ve yasal varlığı olan bir teşkilâta bırakılmasıdır.

- Bölge bakımından yerinde yönetim (mahalli ademi merkeziyet) :

Bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir. Türkiye'deki belediyeler ve köyler mahalli ademi merkeziyetin tipik birer örneğini teşkil ederler.

(1) İsmet Giritli "Anne İdaresi, Teşkilatı ve Personeli", İstanbul 1963, s. 10

(2) Halil Nadaroğlu, "Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi Uygulaması", İstanbul 1978 s. 27-28

Yerinden yönetim ve merkezden yönetim politik bir seçim olmakla birlikte pek çok ülkede iki yönetim şekli birbirleriyle kaynamış durumdadır ve karar alma organı olarak merkezi yönetimin ağırlığı daha fazladır(3). Dolayısıyla her iki yönetim türü birlikte kullanılmakta ve birbirini tamamlamaktadır. Ülke yönetiminde her birimin hizmetleri ayırılır ve önemli olan bu hizmetleri kesin şekilde birbirinden ayırabilmektir.

#### 1.2. İdarelerarası Hizmet Bölüşümü :

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından hangi hizmetlerin merkezi idare, hangilerinin mahalli idare tarafından üretileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

"Hizmetler merkezi idare ile mahalli idareler arasında hangi kriterlere göre bölüştürülmelidir?" sorusunun cevabı sosyal malların aşağıda açıklanan fayda alanları gözönüne alınarak cevaplanabilir (4).

##### - Ulusal düzeydeki sosyal mallar :

Bazı sosyal malların faydaları ulusal düzeyde bölünmezdir. (Dış ve iç güvenlik gibi). Bunların bu özellikleri nedeniyle merkezi idare kuruluşları tarafından üretilmesi gerekir. Bu tür hizmetlerin finansmanının da vergilerle karşılanması gerekir.

##### - Bölgesel sosyal mallar ve optimum hizmet alanı :

Bir kısım sosyal malların faydaları ise bölgesel düzeyde bölünmezdir. Bir bölgedeki çevre kirliliği, yol yapımı, bir sokağın aydınlatılması vb. gibi hizmetlerin faydalarından ulusal sınırlar içindeki toplumun tümü yararlanamaz. Öte yandan o bölgede yaşayan insanların tümü bu hizmetlerden yarar sağlar, bu hizmetlerin faydasını bölmek mümkün değildir.

---

(3) Wallace E. Oates "The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations" IIPi Congress Edinburgh. Sept.6.10.1976, Kongre Tebliği s. 7

(4) Halil Nadaroğlu a.g.e. s.47-61

Bölgesel düzeydeki kamusal malları merkezi idarenin mi, mahalli idarenin mi üretmesi gerektiği sorusunun bu aşamada cevaplandırılması önemli olmaktadır.

- Mahalli idarenin nüfus ve teknoloji veri kabul edildiğinde, eşit miktarda faktör kullandıkları varsayımı altında merkezi idareye oranla daha kaliteli hizmet üretmesi beklenir. Çünkü üretim etkinliğini sağlayacak kararların zamanında ve isabetli alınması merkezi idare için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri kaliteli hizmet üretimini nisbi olarak engeller. Öte yandan mahalli idare optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Ayrıca sosyal mallara olan toplumsal talebi merkezi idareye oranla daha iyi bilebilir.

- Nüfus ve teknoloji yanında hizmetin kalitesi de veri kabul edilirse, bölgesel sosyal mallarda etkin kaynak kullanımı optimum hizmet alanının saptanması sorununa bağlıdır. Belli bir nüfusa sunulan belli bir hizmetin marjinal maliyeti, hizmet alanı genişledikçe azalacaktır. Ancak hizmet alanının genişletilmesinin belirli bir noktada marjinal maliyetin azalması duracak ve bu noktadan itibaren yükselme olacaktır. Hizmet alanının genişliği marjinal maliyetin yeniden yükselmeye başladığı noktada optimumdur. Hizmetin bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet ünitesinin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasında ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir. Ancak uygulama yönünden önemli güçlükler vardır. Her bir hizmetin optimal alanı birbirinden farklı olacaktır.

Bu durumda uygulamada merkezi idare mahalli hizmet birimlerinin faaliyet alanlarını genellikle ampirik bir tarzda ve ekonomi dışı faktörlere bağlı saptamaktadır. Her hizmet türü için ayrı bir üretici birimi kurmak yerine çeşitli hizmetler için "belediye" adı verilen üretici birimler kurmak görüşü ağırlık kazanmıştır. Ancak belediyelerin faaliyet alanlarının optimum büyüklüğünün ne olması gerektiği sosyo-politik tercihlere göre çözümlenmektedir. Hicks'e göre

tatminkâr bir mahalli idare büyüklüğü nüfusun tipine ve yoğunluğuna bağlı olarak ülkeden ülkeye değişir (5). Ancak tatminkâr (satisfactory) deyimi optimum değil, optituma çok yakın bir büyüklüğü ifade etmektedir. Bu nedenle mahalli idare büyüklüğü ülkelerin sosyo-politik özelliklerine bağlı olarak değişecektir.

Yukarıdaki açıklamalar hizmetlerin merkezi ve mahalli idareler arasındaki bölüşümünün, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek kesin kriterlere göre, düzenlemelerinin mümkün olmadığını göstermektedir. Ancak buna rağmen pek çok ülkede öteden beri bazen sadece mahalli idareler tarafından, bazen de merkezi idareler tarafından görülen ortak hizmetler vardır(6).

1.2.1. Merkezi İdare İle Ortaklaşa Görülen Bazı Hizmetler :

Bazı hizmetler hem merkezi hem mahalli idareler tarafından görülür. Bunların başlıcaları şunlardır :

1.2.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri :

Ana yol, köprü, baraj ve liman gibi büyük altyapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezi idare tarafından görülmekte; kent içi yol, meydan, park, yeşil alan yapım ve onarımı gibi daha küçük altyapı hizmetleri ise belediyelerin görevleri arasında bulunmaktadır.

1.2.1.2. Sağlık Hizmetleri :

Sağlık hizmetleri bazı ülkelerde ve bu arada Türkiye'de de giderek merkezi idarenin görevleri arasına girmektedir.

Ancak bazı ülkelerde mahalli idarelerde kendi olanakları çerçevesinde hastahaneler açmakta, çevre sağlığı hizmetleri vermektedirler.

---

(5) U.K. Hicks, "Public Finance", 1971 s. 239

(6) Halil Nadaroğlu a.g.e. s.94-97

1.2.1.3. Eğitim Hizmetleri :

Faydasının genellikle bölgesel olduğu kabul edilen ilköğretim hizmetleri bir çok ülkede mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca kültüre katkısı bulunan tiyatro, kütüphane, müze vb. hizmetler de hem merkezi hem mahalli idareler tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilir.

1.2.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri :

Günümüzde sosyal yardım hizmetleri devletin önemli görevlerinden biri olduğundan mahalli idareler kendi bölgelerindeki fakir ve kimsesizlere imkânları oranında arizî yardımlar yapmaktadır.

1.2.2. Sadece Mahalli İdareler Tarafından Görülmekte Olan Hizmetler :

Ozellikle belde sakinlerinin yararlandıkları günlük hizmetlerin toplum hayatının huzur içinde geçmesi için önemi büyüktür. Bunların başlıcaları şunlardır: Çöp toplama hizmetleri, itfaiye hizmetleri, lâğım ve kanalizasyon hizmetleri, mezbaha ve balıkthane, modern hal'ler kurulması ile ilgili hizmetleri kent içi ulaştırma hizmetleri bahçe ve parkların düzenlenmesi ile ilgili hizmetler, kent içi su, gaz, elektrik teminine ilişkin hizmetler, imar faaliyetleri ile ilgili yapı kontrolü vb. hizmetler, otopark hizmetleri, mezarlık hizmetleri, eğlence ve istirahat yerlerinin temizlik kalite ve fiyatlarına ilişkin hizmetler, yiyecek ve içecek mallarının temizlik ve fiyatlarının kontrol edilmeleri ile ilgili hizmetler vb.

Bu hizmetlerin yeterince görülmemesi kentte yaşayanların huzur ve sükûnunu yok edebileceğinden günlük hayat üzerinde etkileri çok büyüktür.

1.3. İdarelerarası Mali İlişkilerin Niteliği :

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında mali ilişkilerin iki yönü vardır. Bunlardan birincisi görevlerin,

diğeri ise kaynakların paylaşımıdır. Bunu gelir-gider bölüşümü diye de ifade edebiliriz. Çünkü her görevin gerçekleştirilmesi bir harcamayı gerektirir. Bu nedenle hizmet mali planda harcama olarak gerçekleşir.

Mahalli idareler mahalli düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirmeleri harcama yapabilecek ek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Gider merkezi ve mahalli idare arasında bölüşüldüğüne göre gelirin de bölüşülmesi gerekir.

Genelde kamu gelirlerinin mahalli ve merkezi idare arasında bölüşülmesinin gerekçelerini şöyle sıralayabiliriz (7).

- Ekonomik ve mali nedenler :

Merkezi ve mahalli idareler ulusal gelirden pay alırlar ve bu ortak ekonomik kaynağa mahalli idarelerin kaynakları da dahildir.

- Siyasal ve toplumsal nedenler :

Coğrafi, hattâ tarihsel nedenlerle bölgelerarası gelir farklılıklarından dolayı mahalli idarelerin hepsi aynı gelir ve dolayısıyla gelişme düzeyinde değildir. Bu ise bölgelerarası gelir farklılıklarını gözönünde tutan ve mahalli idarelerden komşu bölgelere taşan dışsal artı ve eksi ekonomileri dengeleyecek bir gelir bölüşümünü gerektirir.

- Yönetimle ilgili nedenler :

Bu mahalli idare birimi kendisine düşen hizmetlerin ve gelirlerin neler olduğunu açıkca bilirse, merkezi idare istediği anda karşılığını sağlamadan mahalli idareye yeni hizmetler yükleyemez.

---

(7) Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, "Yerel Yönetimler", Ankara 1963, s. 178 - 179

1.3.1. Gelir Kaynaklarının Bölüştürülmesinde İlkeler:

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde uyulması gereken ilkeler şöyle özetlenebilir :

- i. Her yönetim kendisine verilen görevleri yerine getirecek mali kaynağa sahip olmalıdır.
- ii. Merkezi ve mahalli idarelere gelir sağlamak kaygusuyla aşırı ve tekrar vergilendirmeden kaçınılmalıdır.
- iii. Tüm kaynaklar vergilendirilmelidir.
- iv. Bölgelerarası gelir farklılıkları nedeniyle hizmet kalitesi ve miktarında ortaya çıkabilecek dengesizlikleri giderecek bir mekanizma kurulmalıdır. (Bu amaçla uygulamada ya bazı vergiler mahalli idarelere vergi ödeme gücüne bakılmaksızın dağıtılmakta; ya da devlet bütçesinden mahalli idarelere ihtiyaçlarına göre özel yardımlar yapılmaktadır).

1.3.2. Vergi Tabanının İdarelerarası Paylaşılmasının Gerekçeleri :

Vergi tabanının mahalli ve merkezi idare tarafından paylaşılması gerekçesi de şu nedenlere dayandırılmaktadır.(8)

i. Vergiden optimum hâsılanın sağlanabilmesinin önemli şartlarından biri vergi yapısının toplum tercihlerine uydurulabilmesidir. Mahalli idareler mahalli nitelikteki bazı vergileri yükümlünün tercihlerine uydurabilmekte, dolayısıyla vergiye direnci kırmada daha başarılı olmaktadır. Ancak uygulamada bu imkânın vergileme alanına intikal ettirilebilmesi çoğu kez hukuki bazı engellerle karşılaşmaktadır. Örneğin Türkiye'de Anayasanın 73. maddesi şu şekildedir :

"..... Vergi resim harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

---

(8) Halil Nadaroğlu, a.g.e. s. 101 - 104

Vergi resim harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerin de kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir".

Bu hüküm karşısında Türkiye'de mahalli idarelerin kendilerine bazı vergileri toplamak yetkisi verilse bile, bunları toplum tercihlerine uydurabilmek hususunda tasarrufta bulunamayacağı açıktır.

ii. Mahalli üniteler bazı vergilerden idari etkinliği daha kolay sağlayabilirler. Verilendirmede idari etkinlik herhangi bir verginin tarh ve tahsili için zorunlu olan reel kaynakların en aza indirilmesini ifade eder. Bunun için gerekli koşullardan biri de vergi tabanının vergilemeyi yürüten otoritenin nüfuz bölgesinde lokalize edilmesidir. Emlak vergisinin konusunu oluşturan bina ve arazi tam anlamıyla bir bölgede lokalize edildiğinden mahalli idare bu vergide kontrolü çok rahat sağlar. Bu nedenle bir çok ülkede emlak vergisi mahalli idare tarafından tarh ve tahsil edilir.

iii. Geleneksel ve tarihsel faktörler nedeniyle yerleşmiş ve kökleşmiş mahalli idare geleneği olan ülkelerde bazı vergilerin mahalli idare tarafından tahsil edilmesi uygun görülürken, Türkiye gibi mahalli idare geleneği kökleşmemiş olan ülkelere merkezi idarenin tüm gelir kaynaklarını kendi tasarrufunda bulundurması yadırganmaz.

### 1.3.3. Uygulamada Mahalli İdare Gelirleri :

Günümüzde mahalli idareler esas itibariyle gelirlerini şu kaynaklardan karşılamaktadırlar :

- Vergiler
- Bağışlar
- Şerefiyeler, harçlar, harcamalara iştirakler
- Ticari ve sınai işletmelerin ürünlerinin satış gelirleri
- Borçlanmalar
- Emlâk gelirleri

1.3.3.1. Vergiler :

Mahalli idareler vergi gelirlerini şu yöntemlerden biri ile elde ederler :

- Sınırsız vergileme yetkisinin verilmesi. Bu yöntemde mahalli idarelerin hiçbir kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmadan kendi girişimleri ile tam vergileme yetkisine sahip olmaları öngörülmektedir. Ancak uygulamada önceden bazı sınırlamalar bulunmaktadır.

- Vergi kaynaklarının paylaşılması. Bu yöntemde çeşitli vergiler idareler arasında paylaşılarak bazı vergiler mahalli idareye, bazıları da merkezi idareye bırakılmaktadır.

- Merkezi idare tarafından tahsil edilen vergilerden değişik yöntemlerle mahalli idarelere pay verilmesi.

- Munzam kesir ve munzam vergi yoluyla gelir sağlanması.

Munzam kesir yönteminin esas mahalli idarelere merkezi idare tarafından tahsil edilen bazı vergilere hasılatı kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi ilave etmek yetkisi verilmesidir.

Munzam vergide ise, merkezi idare tarafından tahsil edilen vergilerin matrahları üzerinden mahalli idarelere de belirli oranları aşmamak üzere vergi tarh etme yetkisi verilmesidir.

Munzam kesir merkezi idarenin bazı vergilerinin tahakkuk eden miktarları üzerinden yüzde bir esasına göre hesaplanmaktadır. Munzam vergi ise merkezi idarenin bazı vergilerinin matrahları üzerinden hesap edilmektedir.

1.3.3.2. Bağışlar Yoluyla Gelir Sağlama :

Mahalli idarelerin gelirleri giderlerini karşılamaya yeterli gelmiyorsa merkezi idare aradaki farkı bağış, ya da yardım ile kapatır. Bağış yoluyla gelir transferinin bir diğer gerekçesi bölgeler arası mali güç farklılığının giderilmesidir. Bir diğer neden ise tamamen ekonomik karakterde olup dış faydalar yaratan bazı hizmetlerin

belli bir seviyede gerçekleştirilmesinin merkezi idare tarafından desteklenmesi zorunluluğudur. İki tür bağış yapılmaktadır. Birincisi şarta bağlı olup, merkezi idarenin belli bir hizmet, ya da hizmetlerin arzulanacağı seviyede gerçekleştirilmesinin gerektirdiği fonları sadece bu amaç için kullanılmak şartı ile mahalli idareye transfer etmesidir. İkincisi ise kullanım ve kontrol hakkında ön belirlemelere başvurmadan yapılan şartsız veya blok bağışlardır.

1.3.3.3. Şerefiyeler Harçlar, Harcamalara Katılma Payları :

- Şerefiyeler :

Bir tür değer artış vergisi olan şerefiyeden amaç belediyelerin gerçekleştirdikleri bayındırlık altyapı ve imar faaliyetlerinden dolayı bazı kimselerin mal varlığında meydana gelen değer artışının vergilendirilmesidir.

- Harçlar :

Harç, kamu tüzel kişilerinin sunduğu olumlu dışsallığa sahip yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Mahalli idarelerin ürettikleri hizmetlerin pekçoğu (mezbaha, çöp toplama, kanalizasyon, aydınlatma vb.) bölgesel nitelikte yarı kamusal mallardır. Bu nedenle bunlardan yararlananlardan harç alınır.

- Harcamalara iştirakler (Katılma Payları) :

Harcamalara iştirakler, yol ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan masraf karşılığıdır.

1.3.3.4. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürünlerinin Satışından Sağlanan Gelirler:

Belediyeler tarafından üretilen elektrik, su havagazı, otobüs hizmetlerini kullananların ödediklerinden sağlanan gelirler buna örnektir.

1.3.3.5. Borçlanma :

Mahalli idareler gerektiğinde borçlanma yolu ile de gelir sağlar. Ancak borçlanma gelecek kuşakları da yükümlülük altına koyan finansman yöntemi olduğundan bu yolla elde edilen gelirin cari giderlere değil, gelecek kuşakların da kullanacağı altyapı tesislerine tahsis edilmesi gerekmektedir.

1.3.3.6. Emlâk Gelirleri :

Mahalli idarelerin sahip olduğu bina, arazi türünden emlâkın satışından veya kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir.

## 2. BÖLÜM : TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER :

Türkiye'de mahalli nitelikteki bir çok hizmetin görülmesini sağlayan mahalli idareler esas itibariyle, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bunların yanında mahalli idarelere benzeyen fakat tüzel kişiliği olmayan "mahalle idareleri" de vardır. Ancak bunları mahalli idareler arasında saymak hatalıdır. Çünkü 1982 Anayasa'sının 127. maddesi mahalli idareler hakkında bazı ilkelere yer vermiştir. Buna göre :

"Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmeler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir".

Köyler ayrı tutulursa bugünkü mahalli idarelerimizin temelleri esas itibariyle Tanzimattan sonra atılmıştır. Belediyeler ve il özel idareleri batı örneğine göre kurulmuştur. Köy ve mahalle idareleri ise eski bir geleneğin devamıdır.

Osmanlı İmparatorluğunda mahalli idareler, 1855 yılında İstanbul'da kurulmaya çalışılan belediye idaresi ve 1864 yılında kurulan vilâyet teşkilatında mahalli meclislere yer verilmesi ve bunlara bazı mahalli işleri görme hususunda yetki tanınması ile başlamıştır.

Bugün mahalli idarelerden il özel idareleri ikinci Meşrutiyet'te çıkarılan "Kanun-u Muvakkat" ile köy ve belediyeler ise Cumhuriyet devrinde çıkarılan "Köy Kanunu" ve "Belediye Kanunu" ile idare edilmektedir.

### 2.1. Belediyeler :

Belediyeler 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre "Belediye beldenin ve belde sâkinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

Türkiye'de belediye yönetimlerinin niteliğini "Belediye Kanunu" ve 1982 Anayasa'sının esaslarını da gözönüne alarak aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz :

- Belediyeler tüzel kişiliğe sahiptir.
- Görevleri genel olarak sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır.
- Genel karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilir.
- Yetki ve görevleri belirli bir sınır içindedir.
- Hak, yetki ve imtiyazları vardır.
- Özel bütçeye ve gelir kaynaklarına sahiptirler. Görevleri ile orantılı gelir sağlanması esası getirilmiştir.
- Özel personeli vardır.
- Merkezi yönetimle yasal olarak düzenlenmiş ilişkileri ve bağları mevcuttur.
- Organları belediye meclisi belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

2.1.1. Belediye Sayıları ve Nüfuslarının Gelişimi :

1580 Sayılı Belediye Kanununun 4.5.1960 gün ve 7469 sayılı kanunla değiştirilen 7. maddesinde açıklanan hususları yerine getirmek kaydıyla nüfusu 2000'i aşan yerleşim yerlerinde belediye idaresi kurulabilmektedir. Ancak il ve ilçe merkezlerinde, nüfusu 2000'in altında da olsa, nüfusa bakılmaksızın belediye idaresi kurulmaktadır. Öteyandan il ve ilçe merkezi olmadığı halde nüfusu 2000'in altında olan bazı yerleşim yerlerinde de belediye idaresi mevcuttur. Bu iki sebepten doğmaktadır.

- Nüfus sayımında 2000 nüfusa sahip olan herhangi bir köy nüfusu sonradan göçler vb. sebeplerle 2000'in altına düşmekte, ancak kurulmuş olan belediye varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

- Belediye idaresine kavuşmayı arzulayan bazı köyler komşu köylerden geçici nüfus getirmektedirler. Belediye kuruluşunda nüfus sayımından belirlenen rakamlar esas alındığından kanuni şart yerine getirilmiş olmakta ve böylece belediye idaresinin kurulması gerçekleştirilmektedir.

Bu nedenlerle, 1580 Sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girdiği 1930 yılında 492 belediye idaresi varken, 1981 yılında bu sayı 1664'e yükselmiştir. Yıllar itibariyle belediye sayıları ve artış oranları (Tablo. 1) de izlenmektedir.

Belediye sayısındaki en büyük artış, % 28,82'lik hızla 1950-55 döneminde olmuş, bunu % 26,94'lük hızla 1970-75 dönemi izlemiştir.

Türkiye'de belediyeli yerleşim yerlerinde yaşayan nüfusun tüm nüfusa oranı 1935 yılında % 25,54 idi. Nüfus sayımları itibariyle her beş yılda sırasıyla % 26,82 (1940), %27,69 (1945), % 28,22 (1950), % 33,91 (1955), % 37,91 (1960), % 41,91 (1965), % 47,58 (1970), % 53,70 (1975), % 57,67 (1980) olmuştur. 1981 yılı için Türkiye'de belediyelerin nüfus gruplarına göre dağılımı Tablo. 2'de verilmektedir. Tablo incelendiğinde belediyeli nüfusun yarısından fazlasının (%52,0) nüfusu 100 binin üzerindeki 30 kentte yaşamakta olduğu anlaşılmaktadır. Bu nüfusun % 67,7'si de üç büyük kentte (Ankara 2.359.659, İstanbul 4.466.172, İzmir 1.563.184) yoğunlaşmıştır.

Toplam belediye nüfusunun % 18,8'i, nüfusu 10.000'in altında kalan 1344 kasaba (ya da köy) da bulunmaktadır.

Nüfusun belediye büyüklük gruplarına göre dağılımında zaman içinde önemli değişimler gözlenmektedir (9). 10.000-25.000 nüfusa sahip belediyeler ile 10.000'den az nüfuslu belediyelerin toplam belediyeler içindeki payları azalmaktadır. 10.000-25.000 nüfus grubundaki belediyelerin payı 1935 yılında % 22,5 iken, 1981'de % 10,8'e inmiştir. 10.000'den

(9) "Belediye Hizmetleri Sektör Raporu" DPT 1852, SPB:359, Ankara 1982, s. 24-25

TABLO : 1 - BELEDİYE SAYILARININ YILLARA GÖRE DAĞILIMI

Yıllar	Belediye Sayısı	Artış Hızı (%)
1930	492	-
1935	505	2,64
1940	549	8,71
1945	583	6,19
1950	628	7,72
1955	809	28,82
1960	946	16,93
1965	1.062	12,26
1970	1.303	22,69
1975	1.654	26,94
1980	1.727	4,41
1981 (1)	1.664	-

KAYNAK : DPT

(1) 4.12.1981 tarihini itibariyle düzenlenmiştir.

TABLO : 2 - TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN NÜFUS GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI (1981) (1)

Nüfus Büyüklikleri	Belediye Sayısı	Küme Nüfusu (Bin Kişi)	Kümenin Ortalama Belediye Büyüklüğü (Bin Kişi)	Kümenin Toplam Belediyeli Nüfus Oranı (%)	Kümülatif Oran (%)
500 + bin	5	8.512	1.702,4	33,0	33,0
100-500 bin	25	4.869	194,8	19,0	52,0
75-100 bin	6	532	88,7	2,1	54,1
50-75 bin	30	1.795	59,8	6,7	60,8
25-50 bin	70	2.461	35,2	9,6	70,4
10-25 bin	184	2.778	15,1	10,8	81,2
10.-	1.344	4.854	3,6	18,8	100,0
TOPLAM	1.664	25.801	15,5	100,0	-

KAYNAK : DPT

(1) 1980 nüfus sayımı sonuçlarına göre, 1981'de belediye sayılarındaki değişimler, dikkate alınarak düzenlenmiştir.

az nüfuslu belediyelerin payı ise 1935'de %35,0 iken, 1981'de % 18,8'e inmiştir. 25.000-50.000 nüfus grubundaki belediyelerin payı ise hemen hemen sabit kalmıştır. 1935'de %11,3 iken 1980'de % 9,6'dır.

Nüfusu 50.000'den büyük belediyelerin toplam belediye nüfus içindeki payı ise sürekli artış göstermiştir. 50.000-75.000, 75.000-100.000, 100.000-500.000, 500.000'den büyük nüfus gruplarının payları, sırasıyla, 1935 yılı için % 4,2, % 1,9, % 7,1, % 18,0 iken, 1981 yılında % 5,7, % 2,1, % 19,0, % 3,0'a yükselmiştir. Toplam olarak 50.000'den büyük nüfuslu belediyelerin nüfus payı 1935'de % 31,2 iken, 1981'de % 60,0'a yükselmiştir.

Öte yandan en üst gruba (500.000'den büyük) dahil olan belediyelerin nüfusları şehirleşmeye paralel olarak sürekli artmaktadır.

#### 2.1.2. Belediyelerin Görevleri :

Belediyelerin sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik göstermektedir.

Görev ve hizmetler yönünden dünyada başlıca üç ilke uygulanmaktadır (10).

- Genellik ilkesi : Bu ilkeye göre belediyeler yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidir (Almanya ve Hollanda da durum).

- Yetki ilkesi : Bu ilkeye göre belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadır. (İngiltere'deki durum).

- Liste ilkesi : Bu ilkeyi benimsemiş ülkelerde ise belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sınırlamıştır.

Belediyenin görevlerini belirtirken 1580 Sayılı "Belediye Kanunu" esas itibariyle "liste" ilkesini benimsemiş ve buna ilaveten "genel yetki" ilkesine ilişkin esaslar da getirilmiştir. (11). Çünkü kanunun 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. 19. maddesi ise, kanunun kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra belediyelerin o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerini göstermiştir. Ancak belediyeler bu tür işlere yasanın kendilerine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra girişebilirler.

Belediye Kanununda belediyeye kendi görevlerini seçmekte oldukça sınırlı esneklik tanınmıştır. Esneklik bakımından belediyelerin görevleri 3 grupta toplanabilir :

- Bazı görevler bütün belediyeler için zorunlu.
- Bazıları isteğe bağlı.
- Bazı görevler ise bütçesi 50.000, 200.000 ve 500.000 TL'dan büyük belediyeler için zorunlu hale gelmiştir.

Ancak görevlerin gelir kategorilerine göre ayırımı günümüz gerçeklerine uygun olmadığı gibi, para değerinin çok değişmesi nedeniyle, geçerlilik açısından bir ölçü alma niteliğini de yitirmiş bulunmaktadır.

Belediyelerden yapılması beklenen hizmetler çok geniş bir alanı kapsamakta ve belde halkını çok yakından ilgilendiren bir çok konuları içine almaktadır. Kanunun verdiği 76 kalem görevden % 69.74'ü olan 53 adeti esasen bütün belediyeler için zorunludur. ancak bunların büyük bir kısmı belediyelerce ya hiç, ya da yeterince yerine getirilememektedir.

---

(11) Şeref Gözübüyük "Türkiye'de Mahalli İdareler", Ankara 1967 s. 35-36

Belediyeler Kanununun 15. maddesinde yer alan 76 tür görev aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir. Belediye bu görevleri yerine getirirken yatırım, bakım ve yenileme, hizmet üretimi ve kontrol gibi dört farklı türde iş yapmak ve bunun için değişik teşkilatlanmalara gitme durumundadır.

**BELEDİYELERİN GÖREVLERİ :**

**i. TEMEL KENT ALTYAPISI**

- Şehir içi yolları ve meydanlar yapma
- Kanalizasyon şebekesi kurma
- Parklar ve mezarlıklar yapma
- Şehir içi su şebekesi ve dağıtımı ( x )
- Havagazı üretimi ve dağıtımı ( x )

**ii. TEMEL KENT HİZMETLERİ**

- Çöp toplama
- Yolları temizleme ( x )
- İtrafiye hizmetleri
- Kentici ulaşımı ( x )
- Mal ve hizmetlerin hıfzıssıhha ve fiat açısından denetimi (Zabıta)
- Temizlik ve kontrolü

**iii. İMARLA İLGİLİ GÖREVLER**

- Master planı ( 1 )
- Ayrıntılı planlar
- Plan değişiklikleri
- Yapı ruhsatı verme
- İnşaat kontrolü
- İmar programı

---

( 1 ) Metropoliten alanlarda (Ankara, İstanbul, İzmir) Metropoliten İmar Planlarını yapmak İ.İ.B. nin görevidir.

iv. EKONOMİK NİTELİKTE GÖREVLER

- Hal yerleri açmak (x)
- Mezbaha kurmak (x)
- Pazar yerleri açma (x)
- Küçük Sanayi Bölgesi çarşısı kurma
- Otel, dükkan vb. yapıp kiralamak (x)
- Ticaret Odaları ve benzeri yerleri organize etmek

v. TEMEL SOSYAL GÖREVLER

- Eğitim hizmetleri (okul öncesi eğitim)
- Sağlık hizmetleri
- Dini görevler
- Nikah işlemleri

vi. DİĞER SOSYAL VE KÜLTÜREL GÖREVLER

- Eski eserli korumak
- Kütüphane kültür merkezi toplantı salonu açmak
- Mesleki kurslar düzenlemek
- Spor alanları açmak
- Fakirler için yurtlar kurmak
- Yetimevleri açmak
- Muhtaç asker ailelerine yardım
- Ucuz konutlar (x)

vii. MALİ VE HUKUKİ GÖREVLER

- Mahalli vergiler (vergi, rüsum, harçlar ....)
- Belediye cezaları
- Kamulaştırma

2.2. Belediyelerin Mali Yapısı :

2.2.1. 1981 Öncesi Belediye Gelirleri :

Ülkemizde 1981 yılında yapılan yasal düzenlemelere kadar belediye gelirlerini düzenleyen yasa 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı "Belediye Gelirleri" Kanunudur. Kanunun

(x) Karşılığında para alınabilen hizmetler.

yürürlükte kaldığı 33 yıllık süre içinde belediye hizmetlerinin kazandığı yeni fonksiyonlara uymak üzere 1981 yılına kadar belediyelere ek fonların tahsisi çözüm olarak uygulanmıştır. Belediyeler hizmet hacmiyle orantılı olarak artan mahalli kaynaklara kavuşamadıklarından Genel Bütçe kaynaklarından gittikçe artan miktarda aktarma talebinde bulunmaya devam etmişlerdir. Hizmet ve gelir bölüşümünde dengesizlikten başka, özellikle taşınmazlara dayalı vergilerin çok eski değerler üzerinden ve düşük oranlarda alınması belediyeleri güç durumda bırakmıştır.

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre belediye gelirleri :

- Devlet vergilerinden alınan belediye paylarından,
- Belediye özgelirlerinden,
- Devlet yardımlarından,
- Olağanüstü gelirlerden meydana gelmektedir.

Belediyelere pay ayrılan devlet vergileri, gelir ve kurumlar vergisi (%5), Gümrük Resmi (%15), Tekel maddeleri net gelirlerinden belediye payı (%2), Emlak Vergisi (%45), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi ve Karayolları Trafik Yasasına göre trafik zabıtasınca toplanan cezalar (%11), Akaryakıt Üretim Vergisi (%3) idi. Bu vergilerden alınan paylar İller Bankasınca toplanıp %80'i belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmıştır. Geri kalan % 20'de İller Bankası'nda İmar ve İskan Bakanlığı emrinde Belediyeler Ortak fonunda toplanarak nüfusu 50 binden küçük olan Belediyelere altyapı tesislerinde kullanılmak üzere ödünç verilmekte idi.

Söz konusu yasa ile belediyeler yeterli gelire kavuşamadığından bütçeleri sürekli açık vermiştir. Belediyeler bütçe açıklarını borçlanarak kapatmışlardır. Kamuya olan borçlarında 1974-1978 yılları arasındaki gelişme Tablo 3'den izlenebilir:

Tablo : 3 - BELEDİYELERİN KAMUYA OLAN BORÇLARI

<u>Kurum Adı</u>	<u>(Milyon TL.)</u>				
	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Maliye (Vergi Borcu)	208	141	418	412	1.844
Emekli Sandığı+ SSK	63	83	150	902	1.927
TEK	616	521	920	3.561	7.100
Oteki KİT'ler	166	210	459	915	1.342
Bütçe dışı ikrazlar	452	405	31	1.077	1.233
<b>TOPLAM</b>	<b>1.505</b>	<b>1.360</b>	<b>1.978</b>	<b>6.867</b>	<b>13.446</b>

**KAYNAK** : Talât Saral "Türk Belediyeciliğinin Genel Görünümü",  
Maliye Dergisi Mart-Nisan 1980 s. 59.

Biriken belediye borçları ya devletçe üstlenilmiş (terkin),  
ya da ertelenmiştir (tahkim).

Bu yolla 1965 yılında 1.850 milyon TL.'lık borç, 1971  
yılında 2.342 milyon TL.'lık borç, 1975 yılında 500 milyon TL.  
lık borç silinmiş, 1977 yılında 4.540 milyon TL.'lık belediye  
borcunu hazine üstlenmiştir. 1978 yılında da bütçe yasasına  
konan hükümle (madde 69) daha önce ertelenen ve üstlenilenler  
de dahil olmak üzere belediyelerin 31 Aralık 1977 tarihine  
kadar olan borçları bütçeye gelir ve gider yazılarak ortadan  
kaldırılmıştır. Bunların tutarı 15,5 milyon TL. sını bul-  
muştur (12).

Bu tür gelir elde etmenin en büyük sakıncası çok borçlan-  
mış belediyeler lehine olmasıdır. Bunların ekseriya büyük be-  
lediyeler olduğu dikkate alındığında borçlanmanın gelişmiş  
bölge belediyelerinin daha çok yararlandığı bir finansman kay-  
nağı olarak kullanıldığı ortaya çıkar.

2.2.2. 1981 Sonrasında Belediye Gelirleri :

1981 yılında çıkarılan iki Kanunla belediyelere kaynak sağlanmıştır :

2.2.2.1. Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun :

2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı bu Kanunla belediyelerin bazı devlet vergilerinden değişik oranlarda aldıkları paylar kaldırılarak, Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden Belediyelere %5, İl Özel İdarelerine % 1 nisbetinde pay verilmesi öngörülmüştür. İller Bankasında toplanan bu payların % 80'i son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtılmaktadır. Belediyeler Ortak Fonu'nda toplanan % 20 nisbetindeki ödeneklerin dağıtımını ise, İçişleri ve İmar ve İskan Bakanlıklarınca hazırlanan yönetmeliklere göre yapılacaktır. Ancak bugüne kadar sözkonusu yönetmelik hazırlanamadığından ve fon dağılımı ile ilgili mevcut yönetmelik 2380 sayılı Kanun ile kaldırıldığından İller Bankası fon dağıtımını yapamamaktadır. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak amacıyla 1982 ve 1983 mali yılı Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle sözkonusu fon İller Bankası programında bulunan belediye altyapı tesis ve projeleri için kullanılmaktadır. 1981 ve 1982 yıllarında Devlet Bütçesinden % 5 olarak Belediyelere ayrılan paylar Tablo 4'de yer almaktadır.

Tablo : 4 . 2380 SAYILI KANUN GEREĞİ BELEDİYELERE DAĞITILAN PAYLAR

Yıl	Toplanan	(Milyon TL.)	
		Belediyeler Ortak Fonunda Toplanan % 20	Belediyelere Dağıtılan (%80.)
1981	43.932,4	8.786,5	35.135,9
1982	69.379,6	13.875,9	45.493,7

Belediye gelirlerinin önemli bir bölümü bu yasa hükümlerine göre elde edilmektedir. Gelirlerdeki büyüme de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin belirli bir yüzdesi olarak ödeme yapılacağından sürekli artacaktır. Ancak nüfus artışı ve şehirleşme dolayısıyla hizmet talebindeki artış, bu Kanunun sağladığı ek kaynaklarla da sağlanmadığından kanunun 1 inci maddesinin değiştirilmesi ve belediyelere ayrılan payın arttırılması istenmektedir.

2.2.2.2. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu :

26.5.1981 tarihinde çıkarılan Kanunla eski belediye gelirleri Kanunundaki çok sayıda fakat verimsiz vergilerin sayıları azaltılarak gelir kalemleri 38 çeşitten 18'e indirilmiştir. Ayrıca eski Kanunda bulunmayan meslek vergisi gibi bazı önemli vergiler de getirilmiştir. Belediyeler nüfuslarına ve sosyo-ekonomik gelişme durumlarına göre 5 gruba ayrılmalarına imkân verilmiştir. Maliye ve DPT'nin görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığınca yapılacak bu sınıflandırma 3 yılda bir gözden geçirilecektir. Bazı vergi ve harçların tarifeleri bu gruplandırmaya göre tayin edilmektedir. Vergilerin bazılarının en az ve en çok sınırları mutlak rakamlar olarak yer almakta, bazıları ise oranlar olarak tanımlanmaktadır. En az ve en çok miktarları gösterilen bazı vergi ve harçların hangi ölçülerde alınacağı, belediye gruplarına göre farklılaştırılması esnekliği, Bakanlar Kuruluna tanınmaktadır.

Bu Kanun ile belediyelere tahsis olunan gelirler üç büyük kategoriye ayrılmaktadır :

- i. Belediye Vergileri,
- ii. Belediye Harçları,
- iii. Harcamalara Katılma Payları.

i. Belediye Vergileri :

- Meslek Vergisi
- İlân ve Reklâm Vergisi
- Eğlence Vergisi
- Akaryakıt Tüketim Vergisi
- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigorta Vergisi

Bu vergiler belediye sınırları ve mücavir alanlar için geçerlidir.

ii. Belediye Harçları :

- Temizleme ve Aydınlatma Harcı
- İşgal Harcı
- Tatil günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
- Kaynak Suları Harcı
- Tellallık Harcı
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muaye Harcı
- İmar ile İlgili Harçlar
- İşyeri Açma İzni Harcı
- Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı gibi harçlara

1 Ocak 1981 tarihinde 2589 Sayılı Kanunla "Bina İnşaat Harcı" da katılmıştır.

iii. Harcamalara Katılma Payları :

Eski Kanunda bulunan katılma payları yeniden düzenlenmiştir. Katılma payından amaç belediyenin yaptığı bazı kent hizmetlerine yurttaşların bir ölçüde katılmasıdır.

Katılma Payları :

- Yol Harcamalarına Katılma Payı
- Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı
- Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı,

gibi konuları içine almaktadır.

Ayrıca, belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre 5 gruba ayrılması esası gereğince aşağıda yeralan vergi ve harçların tarifeleri belediye gruplarına göre tayin edilmektedir :

- Akaryakıt Tüketim Vergisi
- Kaynak Suları Harcı
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
- Kayıt ve Suret Harcı
- İmar Mevzuat Gereğince Alınacak Harçlar
- Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı
- Sağlık Belgesi Harcı

Ayrıca belediyeler bu Kanun'da harç ve katılma payı olarak gösterilmeyen, ancak ilgililerin isteğine bağlı olarak yapacakları her türlü hizmet için, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili kılınmışlardır.

Temizleme ve Aydınlatma Harcı ile ilgili hükümleri 1.3.1982 tarihinde, diğer hükümleri 1.7.1981 tarihinde yürürlüğe giren Kanunun belediyelere olan katkısını tesbit etmek için belirli bir sürenin geçmesi gerekmektedir.

Yeni durumu değerlendirme yönünden bir fikir vermesi için İstanbul Belediyesi'nin 5237 Sayılı eski Belediye Gelirleri Kanunu ile 2464 sayılı yeni Belediye Gelirlerini Karşılaştıran bir çalışması şöyledir:

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile İstanbul Belediyesinin 1982 yılında 4.281 milyon TL gelir sağlayacağı tahmin edilmektedir. (Tablo 5 )

5237 sayılı eski Belediye Gelirleri Kanunu ile sağlanan 1980 yılı İstanbul Belediye bütçesinde görülen aynı kalemlerden oluşan gelirler ise 3.078, 7 milyon TL'dir. (Tablo 6 )

1980 ve 1982 yılları arasındaki fiyat farkları dikkate alındığında 2464 sayılı Kanunun sağladığı gelirin önemli bir fark getirmediği görülmektedir.

TABLO : 5 - 2464 SAYILI BELEDİYE GELİRLERİ KANUNUNA GÖRE  
İSTANBUL BELEDİYESİNİN 1982 MALİ YILI 10  
AYLIK BÜTÇE TAHMİNİ

<u>GELİRİN ÇEŞİDİ</u> :	<u>TAHMİN OLUNAN MİKTAR (TL.)</u>
Meslek Vergisi	560.000.000
İlân Reklam Vergisi	600.000.000
Eğlence Vergisi	675.000.000
Akaryakıt Tüketim Vergisi	225.000.000
Haberleşme Vergisi	450.000.000
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	500.000.000
Yangın Sigorta Vergisi	200.000.000
İşgaliye Harcı	750.000.000
Tatil Günlerinde çalışma ruhsatı Harcı	5.000.000
Kaynak Suları Harcı	25.000.000
Tellâllik Harcı	40.000.000
Ölçü Tartı Aletleri Muayene Harcı	3.000.000
Kayıt ve suret Harcı	10.000.000
İmar ile İlgili Harclar	100.000.000
İşyeri Açma İzni Harcı	18.000.000
Muayene ve Ruhsat Rapor Harcı	50.000.000
Sağlık Belgesi Harcı	50.000.000
Yol harcamalarına katılma payı	20.000.000
<b>T O P L A M</b> :	<b>4.281.000.000</b>

TABLO : 6 - 5237 SAYILI ESKİ BELEDİYE GELİRLERİ  
KANUNUNA GÖRE İSTANBUL BELEDİYESİNİN  
1980 MALİ YILI BÜTÇE TAHMİNİ

<u>GELİRİN ÇEŞİDİ</u>	<u>MİKTARI (TL.)</u>
İlân ve Reklâm Resmi	25.000.000
Eğlence Resmi	300.000.000
Akaryakıt Resmi	25.000.000
Elektrik ve Havagazından Belediye Payı	300.000.000
Telefon Abone ve Konuşma Ücretlerinden Belediye Payı	400.000.000
Yangından Korunma Giderleri Sigorta Kumpanyalarının İştirak Payı	40.000.000
Yer İşgal Resmi	30.000.000
Hafta Tatili Ruhsat Harcı	2.000.000
Kaynak Suları Resmi	1.000.000
Tellallık Resmi	30.000.000
Ölçü ve Tartı Aletlerinden alınacak Muayene Resmi	110.000
İmar ile ilgili Harçlar	50.000.000
Mihsat Harcı	6.250.000
Muayene Harcı	20.000.000
Harcamalara İştirak Payı	15.100.000
Kayıt ve Örnek Vergi Harçları	6.000.000
Tarifesi belli taşıt araçları ile banliyö hatları bilet bedellerinden Belediye Payı (1982 fiyatlarına göre)	1.800.000.000
Değerlenme Resmi	10.000.000
Deniz ile ilgili Resimler	15.200.000
Kiralara ait Sözleşme Resmi	3.000.000
<b>TOPLAM :</b>	<b>3.078.660.000</b>

### 2.2.3. Belediyelere Devlet Yardımı

Devlet idari, mali ve teknik bakımdan büyük güçlükler içerisinde olan belediyelere bir taraftan merkezi kademedeki hizmet götürürken, diğer taraftan da çeşitli fonlardan kredi yardımları ve nakdi yardımlar yapmaktadır. Bunların bazılarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz :

- Maliye Bakanlığı bütçesine özellikle büyük belediyelerin kendi güçleriyle karşılayamadıkları yatırımları karşılamak üzere (1982 ve 1983 yılı bütçelerine İstanbul Metrosu, Galata Köprüsünün onarımı için vb. gibi) konulan ödenekler.

- 2464 Sayılı Kanunla kaldırılana kadar İçişleri Bakanlığı bütçesinde yer alan küçük belediyelere belde ihtiyacına uygun yatırımları için belli kriterlere göre verilen belediyelere yardım ödeneği.

- İçişleri Bakanlığı tarafından Müşterek Trafik Fonundan Belediyelere yapılan yardımlar.

- İçişleri Bakanlığınca, asker ailelerinden muhtaç olanlara yardım konusunda yetersiz kalan belediyelere "Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonundan" yapılan yardımlar.

- İmar ve İskan Bakanlığı Belediye Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Belediyelerin imar uygulamaları konusunda yaptığı yardımlar.

- İmar ve İskan Bakanlığı emrindeki 775 Sayılı Gecekondu Kanununa göre kurulmuş "Gecekondu Fonu'ndan" gecekondu bölgelerinin haritalama, plân, kroki, projelendirme işleri ile bu bölgelerin geliştirilmesi için gereken belediye hizmetleri ve arsa alımları için yapılan yardımlar.

- Para yardımı yanında belediyelerin kimi hizmet ve tesis giderlerini üzerine almak şeklindeki merkezî yardımlar (DSİ ve YSE nin içmesuyu yatırımları).

İller Bankasınca yürütülen görevler genelde mahalli idarelerin, özelde belediyelerin mali bünyelerini önemli ölçüde etkilediğinden İller Bankasının durumu ayrıca ele alınmıştır :

2.2.4. İller Bankası Genel Müdürlüğü :

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 131. maddesi, belediyeleri, Belediyeler Bankası kurmak için gelirlerinin yüzde beşini ihtiyata ayırmaya zorunlu tutmuştur. Bunun sonucu olarak 24 Haziran 1933 tarih ve 2301 Sayılı Kanunla 99 sene süre ile 15 milyon lira sermayeli Belediyeler Bankası kurulmuştur. Bankanın yasada öngörülen temel fonksiyonu, belediyelere altyapı yatırımı için kaynak sağlamak olmasına karşın bankanın uygulamada belediyelerden toplanan fonların ötesinde kaynak arttırıcı girişimlerde bulunmadığı görülmüştür.

Bu banka sonradan ve 13 Haziran 1945 tarih ve 4759 Sayılı Yasa ve İller Bankası'na dönüştürülmüştür.

İller Bankasının fonksiyonlarını 4 ana başlıkta incelemek mümkündür :

2.2.4.1. Kredi Sağlama Fonksiyonu :

İller Bankası, ortak idarelerin yapacakları mahalli kamu hizmetleriyle ilgili tesisler, yapılar ve öteki işleri meydana getirebilmelerini kolaylaştırmak, kent, kasaba ve köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla bunlara kendi tüzüğünde yazılı esas ve şartlara göre kredi sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu Tüzüğün 12. maddesine göre sağlanacak kredilerin esas ve şartları şunlardır :

i. İstenilecek kredilerin ana programları o yerin ihtiyaç ve faydalarına uygun şekilde meydana getirecekleri iş ve tesislere ait olması,

ii. Bu krediler için gösterilecek karşılıkların kabule değer olması,

iii. Kredi isteminde bulunanların ortaklık paylarıyla borçlarından o yıl içinde ödenmesi gereken miktarları ödemiş olmaları,

iv. Verilecek krediler için, Banka ortaklık payının ayrılmasına esas olan son bütçelerindeki adi gelirlerini en çok,

- Gelirleri 50.000 liraya kadar olan idarelere % 15'i ile 25 yılda,

- Gelirleri 50.000 liradan 500.000 liraya kadar olan idarelere % 15'i ile 20 yılda,

- Gelirleri 500.000 liradan 1.000.000 liraya kadar olan idarelere % 15'i ile 15 yılda,

- Gelirleri 1.000.000 liradan 5.000.000 liraya kadar olan idarelere % 15'i ile 10 yılda,

- 5.000.000'dan yukarı olanların gelirlerinin en çok % 15' iyle 5 yılda karşılayacakları miktarı geçmemesi,

v. Yıllık faiz nisbeti, ödünç para verme işleri kanununda tesbit edilen hadleri aşmamak üzere Müdürler Kurulunca tayin olunur.

Görüldüğü üzere kredinin verilmesinde mahalli idare ünitesinin borçlanma gücü de dikkate alınmaktadır.

2.2.4.2. Payların Dağıtımında Aracılık Fonksiyonu :

Banka 1981 yılına kadar 5237 sayılı Kanun gereğince bazı devlet vergilerinden toplanan belirli oranlardaki paranın kanunlarda öngörülen ölçüler içinde belediyelere dağıtımında aracılık ederdi. 1981 yılından sonra 2380 Sayılı Kanun gereğince ayrılan payların % 80'ninin belediyelere dağıtımını yapmaktadır. Ancak banka kendisine borçlu bulunan belediyelerin vadesi gelmiş borç taksitlerini bu paradan kesmeye yetkilidir, kalan meblağı belediyelere göndermektedir.

2.2.4.3. Fon Yardımları Fonksiyonu :

5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince bazı devlet vergilerinden dağıtılmayan % 20 paylar "Belediyeler Ortak Fonu" adı altında İller Bankasınca toplanarak İmar ve İskan Bakanlığının emri ile (1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurulana kadar İçişleri Bakanlığınca, 1978-1980 dönemi Yerel Yönetim Bakanlığınca) nüfusu 50 binden az olan belediyelerin harita, imar planı, su, elektrik, mez-baha ve kanalizasyon proje ve yatırımları için ödünç para verilirdi.

1981 yılından sonra 2380 Sayılı Kanunun uygulanmaya başlanması ile Belediyeler Fonunda toplanan paralar 1982 ve 1983 yılı bütçelerine konan ödeneklerle nüfus şartı aranmaksızın İller Bankası programında olan işler için kullanılmıştır.

2.2.4.4. Teknik Yardım Fonksiyonu :

İller Bankasının teknik yardım fonksiyonunun kapsamına dahil bulunan işlerden başlıcaları şunlardır :

- Ortak idarelere ve talepleri üzerine onlara bağlı kurumlara, harita, plan, etüd ve proje yapmak, ya da yaptırmak, bunların meydana getirecekleri tesis ve yapılarından mahallince yaptırılmasına olanak bulunmayan, ya da toplu olarak yaptırılmasında yarar bulunanları yıllık yatırım programları içinde gerçekleştirmek.

- Bankadan alınan kredilerle yapılan işlerin fenni gözetimi ve denetimini yapmak,

- Ortak idarelere ve onlara bağlı kurumlara gerekli olan makine, alet ve edevatı mahalli idarelere satmak, ya da kiralamak.

Bütün bu görevleri yerine getirebilmes için ihtiyaç duyulan araç ve malzemeyi sağlamak ve gerekli tesisleri ortaklık yolu ile gerçekleştirmek.

İller Bankasının görevleri ile ilgili açıklamalar sonraki bölümde de yer almaktadır.

### 3. BÖLÜM : BELEDİYELERDE YATIRIM PLANLAMASI :

#### 3.1. Tanımlamalar :

##### 3.1.1. Yatırım :

Ekonomik olarak yatırım "belli bir dönemde yaratılan hasılanın o dönemde tüketilmeyen kısmı" diye tanımlanır.

Söz konusu tanıma giren reel yatırımlar üç grupta toplanabilir (13).

- Mevcut makina teçhizata ilaveler,
- Mevcut bina, yol, baraj vs. ye ilaveler (inşaat),
- Hammadde, yarı mamul ya da mamul maddelerden satış için elde bulunanların miktarında meydana gelen artış (stok yatırımları).

Stok artışlarının önemli bir kısmının müteşebbislerin iradi kararları dışında ortaya çıkması, müteşebbis kararları ile yaratılan stok artışlarının ise genellikle ilk iki yatırım kaleminden başka amaçlarla yapılması nedeniyle yatırım denilince genelde makina, teçhizat ve inşaat yatırımları kastedilir.

##### 3.1.2. Belediye Yatırımı :

Belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, faydasının mekansal dağılımı söz konusu belde ile sınırlı imar planı harita, fizikî altyapı, kent içi ulaşım, kültür ve sağlık hizmetlerine yönelik yapı, ticari ve küçük sanayiye yönelik bina yapımı, onarımı ve söz konusu hizmetleri yapmaya yönelik makine ve teçhizat yatırımları belediye yatırımlarıdır (14).

---

(13) Ozhan Uluatam, "Makro İktisat", Ankara 1973 s.146

(14) Birlik Yatırımları tanım dışı bırakılmıştır.

Belediye yatırımlarının doğrudan katkıya, yani milli gelir artışına dönük yatırımlar üzerinde uzun dönemdeki etkileri inkâr edilemez. Çünkü belediye yatırımları genelde altyapı yatırımlarıdır ve diğer yatırımların ekonomik olarak çalışabilmeleri ancak bunların varlığına bağlıdır.

### 3.1.3. Altyapı :

Her türlü faaliyet ve iskâna temel olacak önemde ve genellikle kamu tarafından yapılan taşınmaz tesisler "altyapı" olarak tanımlanır.

Ekonomik, sosyal, kültürel faaliyetlere temel teşkil eden altyapı tesisleri ülke yatırımları içinde önemli bir yer tuttukları halde henüz gereksinimleri karşılayacak düzeye ulaşmamışlardır.

### 3.2. Belediye Kanununa Göre Belediye Yatırımlarının Sınıflandırılması :

Belediyelerin beldede yaşayanların mahallî ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hangi yatırımları yapması gerektiği 1580 sayılı Yasanın belediyelere yüklediği görevlere göre aşağıdaki gibi gruplandırılabilir :

- i. Temel Kent Altyapı Yatırımları :
  - Şehiriçi yollar ve meydanlar yapmak,
  - Kanalizasyon şebekesi kurmak,
  - Şehiriçi su şebekesi kurmak,
  - Parklar, mezarlıklar yapmak,
  - Kentiçi köprü, iskele, rıhtım inşaatı,
  - Havagazı şebekesi kurmak,
- ii. İmarla İlgili Projeler :
  - Nâzım Planı yapmak,
  - İmar Planı yapmak,
  - Harita yapmak.
- iii. Ekonomik Nitelikte Yatırımlar :
  - Hal ve pazar yerleri açmak,

- Küçük sanayi bölgesi ve çarşısı kurmak,
- Otel, dükkân vb. yerleri yapmak,
- Mezbaha yapmak,
- Soğuk hava deposu, ekmek fabrikası vb. yerleri açmak,
- WC, hamam sauna vb. binaları yapmak.

iv. Sosyal ve Kültürel Nitelikte Yatırımlar :

- Okuma salonu, kütüphane yapımı,
- Sağlık tesisleri kurmak,
- Spor alanları açmak,
- Sosyal tesisler kurmak,
- Ucuz belediye konutları yapmak.

3.2.1. Belediye Yatırımlarının Planlama ve Gerçekleştirilmesinde Gelişmeler :

1580 Sayılı Belediye Kanun belediyelere çizdiği geniş görev alanının gerektirdiği yatırım ihtiyacı çok fazladır. Ancak Kanunun çıktığı 1930 yılından bugüne kadar geçen sürede belediye yatırımlarının büyük bir kısmının yapımı belediyeler elinden merkezi hükümet düzeyinde ihtisasslaşmış sektör kuruluşlarının eline geçmiştir. Bu süreçte iki mekanizmanın etkili olduğu görülmektedir. Birincisi teknolojik gelişmeler sonucu rasyonel idare ve işletme usulleri nedeniyle hizmetlerin asgari bir büyüklükte organize edilmesi zaruretinin doğması, ikincisi kaynakları zaten kıt olan belediyelerin hızla büyüyen ve gelişen altyapı taleplerini karşılayamamasıdır. Bu gelişmelere örnek olarak aşağıdaki yatırım türlerini sayabiliriz :

3.2.1.1. Elektrik :

Elektrik, önceleri her ülkede olduğu gibi ülkemizde de belde düzeyinde üretilirken 1970 yılında yürürlüğe girmiş olan 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) Kanunu ile elektrik tesislerini kurmak ve işletmek yetkisi TEK'e geçmiş, belediyelere "kendi sınırları içerisinde kalmak

üzere dağıtım şebekesi kurup işletme hakkı" bırakılmıştır. Bu durum 1982 yılına kadar sürmüş, 9.9.1982 tarih ve 2705 sayılı Yasa ile belediyelerin elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerini devralmaya ve işletmeye de TEK yetkili kılınmıştır.

Elektrik üretimini TEK eliyle yapıp şehir içi şebekesinin kuruluşu ve elektriğin dağıtımını belediyelere bırakmanın gerekçesi teknolojik nedenlerdir. Ancak kentiçi şebekesinin kuruluşu ve dağıtımını da TEK'e vermenin gerekçesi, belediyelerin elektrik gibi kazançlı işletmelerinin kârları ile toplu taşıma gibi zarar eden işletmeleri finanse etmek üzere kullanmaları sonucu, TEK'e olan borçlarını ödeyememeleridir.

### 3.2.1.2. İçmesuyu :

İçmesuyu tesislerinin yapımında ihtisaslaşmış bir kuruluş olan İller Bankasının hızla artan yeni küçük belediyelere ulaşmakta yetersiz kalması sonucu 1960 yılında çıkartılan 7148 sayılı yasa ile köylerin ve nüfusları 3000'in altında olan belediyelerin içmesuyu tesislerinin yürütülmesi DSİ Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Bu halde harcamaların devlet bütçesinden karşılaması, ancak belediyelerin programlarda öncelik kazanması için para, malzeme ya da işçilik katkısı şartı konmuştur. 1964 yılında DSİ Genel Müdürlüğünün bu görevi yürütecek dairesi Köy İşleri Bakanlığına bağlandığından bu görev Yol, Su ve Elektrik Genel Müdürlüğü (YSE)'ye geçmiştir. YSE bu görevi, 1983 yılında alt nüfus kriterine bakılmaksızın belediye yerleşim yerlerinin içmesuyu ihtiyaçlarını temin görevi İller Bankasına verilene kadar sürdürmüştür.

1968 yılında 1053 sayılı Kanunla 100.000 den büyük nüfuslu yerleşmelerin içmesuyu yatırımları İller Bankası denetiminden DSİ'ye geçmiştir. Bu geçişte ise daha çok teknik nedenler egemen olmuş ve baraj inşaatı, su tasfiye, su getirme ve kentte

**DPT**

**Düzenleme ve Kuruluş Şb.**

depolama işleri gibi su dağıtım dışındaki tüm içmesuyu tesisleri yapımına DSİ Genel Müdürlüğünün katılımı sağlanmıştır.

Öte yandan 2605 sayılı Kanun ile kurulan müstakil bütçeli "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi" (İSKİ) 20.11.1981 tarihinde faaliyete geçerek İstanbul Belediyesinin görev alanında su ve kanalizasyon hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin tüm görevleri üzerinde toplamıştır.

### 3.2.1.3. İmar Planları :

İmar mevzuatındaki gelişmeler genellikle kentlerin büyümesinin doğurduğu sorunlar karşısında 6785 sayılı İmar Kanununun yetersiz kalmasından kaynaklanmıştır.

11 Temmuz 1972 gün ve 1605 Sayılı Kanunla, 6785 sayılı İmar Yasasının 26 ve 29. maddeleri değiştirilmiştir. 26. maddenin b. bendi "İmar ve İskan Bakanlığı lüzumlu gördüğü hallerde, umumî hayata müessir âfetler dolayısıyla veya Gecekondu Kanununun tatbiki maksadıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan imâr planlarının veya içerisinde veya deniz yolu bağlantısı bulunan belediye veya köy hudutları içindeki veya dışındaki veya sair yerlerdeki iskân ünitelerinin ve diğer sahaların imar ve yerleşme plânlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya veya yaptırmaya selâhiyetlidir". hükmünü getirmektedir. 29. madde ile de bu şekilde İmar ve İskan Bakanlığınca yapılan, ya da yaptırılan imar planlarının onanması için Belediye Meclisinden karar alınmasına gerek olmadığı hükmü getirilmiştir.

Böylece büyük kentlerde imar konularında belediyelerin karar yetkileri önemli ölçüde merkezi idareye aktarılmış olmaktadır.

#### 3.2.1.4. Konut :

1981 yılında çıkarılan "Toplu Konut Kanunu" da belediyelerin etki alanını sınırlamıştır. Gerçekte toplu konut alanında görev, 1958 yılından sonra İmar ve İskan Bakanlığının kurulması ile merkezi yönetime verilmiştir. Belediyeler 1973-1981 döneminde bu konudaki öncülüğü merkezi yönetimden almışlardır. İzmir Yenilikçi Yerleşim Projesi, Ankara Batıkent gibi önemli girişimler belediyelerce başlatılmıştır. Ancak Toplu Konut Kanunu ile konut sorununun merkezi yönetim eliyle çözülmesi amaçlanmış, belediyelerin konut alanında özel firma gibi davranacak biçimde teşkilatlanmalarının onları uydukları rasyonellere uymaları gerektiği belirtilmiştir.

#### 3.2.2. Kalkınma Planlarında Belediye Yatırımları Konusunda Yaklaşımlar :

##### 3.2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu hizmetleri kesimi altında, içmesuyu, kanalizasyon, harita ve imar planı üretimi konuları ele alınmıştır.

Planda, içmesuyu, imar planı ve harita, temizlik işleri ve bunların dışında kalan belediye hizmetlerinin niteliğinin yükseltilmesi için dönem boyunca gerekli yatırım ihtiyaçlarını sırasıyla 1615 milyon TL.(15), 45,6 milyon TL (16), 130,0 milyon TL.(17), 63,15 milyon TL. (18) olmak üzere toplam 1.753,75 milyon TL olarak tesbit edilmiştir. Kaynakların çok sınırlı oluşu ve teknik yetersizlikler nedeniyle kanalizasyon yapımı Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içinde düşünülmemiştir.

---

(15) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) Ankara Ocak 1963 s. 417

(16) BBYKP s. 419

(17) BBYKP s. 422

(18) BBYKP s. 422

Enerji bölümünde ise enerji üretiminin TEK eliyle yapılması ilkesi getirilmiştir (19). Bu önerilerle belediyelerin bu konudaki etkinliklerinin düzenlenmesinden çok kentlere bu hizmetlerin merkezi kuruluşlar eliyle götürülmesinin yolları aranmıştır. Konut bölümünde kentleşme sorunlarına ve arsa politikasına değinilerek belediyelerin arsa stoku yapması önerilmiştir.

Plan, belediye yatırımları ile ilgili olarak aşağıdaki belli başlı esasları getirmiştir :

- İçmesuyunun sağlanması ile ilgili çeşitli kıstaslarla ayrı kuruluşlarca yürütülen çalışmaların tek elde toplanması.

- Aynı konu ve aynı alanlardaki çalışmalarda işbirliği sağlamak üzere kadastro, harita ve imar planları ile ilgili bir planlama ve işbirliği kurulu yetkilendirilmesi.

- Belediyelerin genellikle planlı işlere ve yatırımlara ayıracak ödeneklerin yetersizliği nedeniyle bu hizmetlerin gerektirdiği tesislerin kurulması ve işletilmesi sırasında halkın gönüllü katkısının sağlanması.

- Belediye hizmetleri için gerekli tesis ve gereçlerin standardizasyonu gibi tedbirlere önem verilerek maliyet düşürücü yollara gidilmesi.

- Belediye yatırımları genişletmek amacıyla belediyelere genel bütçeden bir süre için yardım yapılmakla birlikte asıl hedef olarak belediyelerin öz kaynaklarının ve ödünç alma imkânlarının gerçekleştirilebilir bir seviyeye getirilmesi.

#### 3.2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1968-1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kentleşme Birinci Plandaki gibi

"kaçınılması gereken" değil, tersine desteklenen bir olgu olarak görülmektedir. Bunun sonucu olarak da altyapı sorunlarının çözülmesinde daha aktif bir tutum alınmış ve altyapı harcamalarına öncelik verilmiştir. Belediye hizmetleri bölümünde itfaiye, kanalizasyon vb. yatırım ihtiyaçları dönem boyunca 800 milyon TL (20), İmar Planları 30 milyon TL. (21), Şehir İçmesuyu 1.750 milyon TL. (22) olmak üzere toplam 2580 milyon TL. olarak tesbit edilmiştir. Görüldüğü gibi planda kanalizasyon yasaklanan altyapı olmaktan çıkmıştır.

Plan, "kanalizasyon ve diğer belediyeye ait hizmetlerin yapımında, uygun beldelerde, objektif esaslara bağlı usullerle istifade edenlerden katkı alınması" ve "imar planı yapımı dolayısıyla arsaların değerinde meydana gelen artışların satış sırasında vergilendirilerek arsa sahiplerinin altyapı ve kamu hizmetleri giderlerine katılmasının sağlanması" tedbirleri ile belediye yatırımlarına halkın gönüllü katılımı yanında zorunlu katılımını da öngörmektedir.

### 3.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı :

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının mahalli idareler açısından en önemli yeniliği "İl Mahalli İdareler Planlama" birimlerinin yer almasıdır. (23) Bu birimler, bir il içindeki tüm mahalli idare birimlerinin yatırımlarının koordinasyonunu ve yönlendirilmesini sağlamak ve yeni projeleri başlatmak üzere düşünülmüştür. Planda belediye yatırım projelerinin tesbiti ve önceliklendirilmesinde il planlaması çalışmalarından yararlanılacağı belirtilmiştir. Yatırımlar konusunun müşterek mahalli ihtiyaçlar çerçevesinde uzun vadeli ana planlara bağlanarak merkezi idare

---

(20) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972 Kasım 1967 s. 611

(21) İBYKP s. 612

(22) İBYKP s. 608

(23) Yeni Strateji ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 DPT:1272 s. 938-947

tur. Büyük kentlerin ve yakın çevrelerinin iyi birer kuruluş yeri niteliğinde olmalarından dolayı sanayiler ve yan sanayiler büyük kentlerde veya onların yakın çevresinde kurulmuştur. Bu durum işsiz olup kırsal alanda yaşamakta olan kitlelerin kırsal alanlardan bu kentlere doğru hızla göç etmesine yol açmıştır.

Kentlerin ve özellikle belediyelerin yapısı hızla gelen bu kitlelerin yerleşme ve hizmet taleplerini eritebilecek durumda olmadığından nüfus ile hizmetler arasında dengesizlikler meydana çıkmıştır.

Dengesiz nüfus hareketlerinin oluştuğu büyük kentlerde beliren sorunların ilk görünümü konut alanında ortaya çıkmıştır.

### 3.3.1.1. Konut Açığı :

Toplam ruhsatı kent konut üretimi 1960-1983 yılları arasında konut arz ve talebi arasındaki açığı kapatacak şekilde artış göstermemiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde konut gereksinmesi 418.793 birim olarak saptanmış, buna karşılık beş yılda 348.420 birim konut üretilmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gereksinme 900.000 birim olarak saptanmış, beş yılda 713.720 birim konut üretilmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 1.220.000 birim olarak saptanan gereksinmeye karşılık 978.361 birim konut üretilmiştir (24). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kent konut gereksinimi 1.705.065 olarak hesaplanmış, buna karşılık 940.225 birim konut üretilmiştir. (25)

Böylece Dört Beş Yıllık Plan döneminde, toplam 1.263.132 birim konut açığı izlenmiştir.

---

(24) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı DPT:1664, Ankara 1979, s. 474

(25) Konut Sektör Raporu DPT 1870, SPB,365, Ankara 1982 s. 42

### 3.3.1.2. Gecekondulaşma :

Bu tür sorunlarla karşılaştıktan sonra bir süre gelişmeler tabii akışına bırakılmış; tedbirlerin geliştirilmesi sırasında ise; ihtiyaç ve taleplerin çok yüklü olması mahalli idare geleneginin yerleşmemesi, belediyelerin imar planlarında muhtemel gelişmeler karşısında geliştirecekleri fonksiyonları için araç ve alan bulundurmamaları vb. sebeplerle pek çok sıkıntı ile karşılaşmıştır. Bu yıllarda etkili bir arazi altyapı, konut politikası ve düzenlemenin sağlanamamış olması dolayısıyla kentlerin etrafı plansız, ruhsatsız "gecekondu" adı verilen yapılarla dolmuştur. Bugün kırdan kente nüfus hareketleri geçmiş dönemlere göre hızını kaybetmiştir. (1970-75 döneminde yılda ortalama %5,5'lik kentleşme hızına karşılık; 1975-1980 döneminde kentleşme hızı % 4.2 olmuştur.)

Öte yandan, önceleri İstanbul ve Ankara'ya olan kentleşme akımı daha sonraları yön değiştirerek sanayileşmekte olan küçük kentlere ve gelişmekte olan nüfusu 100.000 ile 1.000.000 arasındaki kentlere yönelmiştir. Ancak bu durumda sorun başlangıçta birkaç büyük belediyenin iken, yaygın bir durum almıştır. Halen İstanbul'da ki toplam nüfusun % 40'ı Ankara'daki nüfusun ise % 60'ı gecekondualarda oturmaktadır. İhtiyaç sahiplerince inşa edilen bu konutların çoğunun teknik niteliği düşük ve sağlık açısından sakıncalı olabilmelerinin yanısıra, gecekonduaların oluşturduğu çevre de düzensiz ve kısmen altyapıdan mahrumdur.

Üstyapısı mevcut olan bir bölgeye altyapının sonradan getirilmesi, yaklaşık üç misli maliyetle mümkün olabilmektedir. Bu durumda kentleşmenin sosyal maliyeti kadar ekonomik maliyeti de hızla artmaktadır.

Konuya çözüm bulmak için 1966 yılında çıkartılan 775 sayılı "Gecekondu Kanunu" gecekondualar için ıslahı tasfiye ve önleme şeklinde üçlü bir tedbirler sistemi öngörmüştür. Kanun bir fon ile de desteklenmiştir. Ancak Kanun uygulaması pratik

ve hızlı sonuçlar verecek şekilde yapılamamıştır. Yerleşme için "önleme bölgeleri" inşaatı ile kredi yoluyla ev dağıtma yoluna gidilmiş, bu uygulama ise devletin konut inşaatındaki sıkıntıları ve yeterli kaynağın mevcut olmaması sebepleriyle yaygınlaşamamıştır.

#### 3.4. Belediye Altyapısı İhtiyaçlarının Belirlenmesinde Bir Model Önerisi :

Belediyeli yerleşim yerlerinin nüfus artışı ve kentleşmeye paralel olarak altyapı ihtiyaçlarının oluşturduğu maliyetler hızla artmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde 1981-1990 döneminde artan belediyeli nüfusun doğuracağı belediye hizmetleri gereksinmesinin gerektirdiği en yüksek yatırım miktarları global olarak tahmin edilmiştir.

Bunun için 1970-1981 döneminde yıllık nüfus artış oranı esas alınarak 1990 yılı nüfusu ve 1981-1990 dönemindeki ilave nüfus, nüfus kademelerine göre hesaplanmıştır (Tablo 7).

Aynı nüfus kademelerine göre İmar ve İskan Bakanlığı Planlama İmar Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan bir çalışmada hesap edilen nüfus başına altyapı maliyetleri temel olarak alınmış, ancak sözkonusu maliyetler 1981 fiyatlarına göre revalüe edilmiştir. (Tablo 8).

Tablonun incelenmesinden kanalizasyon ve içmesuyu birim maliyetlerinin nüfus büyüdükçe görece olarak ucuzladığı, buna karşılık yol, yeşil alan, otopark gibi teknik altyapı için kamulaştırma harcamaları ve yatırımların pahalılaşığı görülmektedir.

1981-1990 döneminde belediye sınırları içinde yaşayacak ilave nüfusun gerektirdiği altyapı maliyetleri ise Tablo 9'da yer almaktadır. (Tahminin başlangıcı 1981 yılı sonu, 1982 başıdır)

TABLO : 7 - 11 YILLIK ARTIŞ ORANINA GÖRE BELEDİYELİ NÜFUS PROJESİYONU

(Bin Kişi)

Y I L L A R	N Ü F U S B Ü Y Ü K L Ü K L E R İ					TOPLAM
	500 +	100-500	50-100	25-50	25-	
1970	3.977	2.996	1.414	2.175	6.379	16.941
1981	8.512	4.869	2.372	2.461	7.632	25.801
1990	15.864	7.244	3.498	2.723	8.838	38.167
1990-81 Farkı	7.352	2.375	1.171	262	1.206	12.366

TABLO : 8 - NÜFUS KADEMELERİNE GÖRE ALTYAPI TESİSLERİNİN MALİYETLERİ

(1981 Fiyatları ile TL/Kişi)

Nüfus Büyüklüğü (Bin Kişi)	Kanalizasyon	İçmesuyu	Yol	Yol, Otopark, Yeşil Alan Teknik Altyapı Kamulaştırma Har.
25-	28.183	8.569	24.085	44.970
25-50	40.631	7.867	25.312	53.999
50-100	34.188	7.057	28.183	61.363
100-500	31.339	6.531	31.711	66.272
500 +	29.367	6.531	35.239	88.778

KAYNAK : İmar ve İskan Bakanlığı Planlama İmar Genel Müdürlüğü

TABLO : 9 - 1981 - 1990 DÖNEMİNDE İLAVE NÜFUSUN GEREKTİRDİĞİ ALTYAPI MALİYETLERİ

(1981 Fiyatlarıyla Milyon TL.)

Nüfus Büyüklüğü (Bin Kişi)	1981-1990 Yıllar Arası İlave Nüfus (Bin Kişi)	Kanalizasyon	İçmesuyu	Yol	Yol, Yeşil Alan Teknik Altyapı Kamulaştırma	Toplam
25-	1.206	33.989	10.344	29.047	54.234	127.604
25-50	262	10.645	2.061	6.632	14.148	33.486
50-100	1.171	40.034	8.264	33.002	71.856	153.156
100-500	2.375	74.430	15.511	75.314	157.396	322.651
500 +	7.352	215.906	48.016	259.077	652.696	1.175.695
<b>TOPLAM</b>	<b>12.366</b>	<b>375.004</b>	<b>84.186</b>	<b>403.072</b>	<b>950.330</b>	<b>1.812.592</b>

### 3.4.1. İçmesuyu Yatırım Tahmini :

Ülkemizde içmesuyu yatırımları Yol, Su ve Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü'nce (YSE), İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce (DSİ) yapılmaktadır.

YSE 7478 sayılı Köy içmesuları hakkındaki Kanun gereğince son nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 3000'e kadar (3000 dahil) olan ve belediyesi bulunan kasaba ve köy olarak tanımlanan yerleşim birimlerine ve köylere bağlı mahalle, mezra, kom ve obalara içmesuyu temin etmekle görevlendirilmiştir.

İller Bankası ise nüfusu 3000'den büyük belediyelerin talepleri üzerine içmesuyu tesislerini yapar ve mevcut tesislerini tevsi eder.

Nüfusu 3000'den az olan belediyelerin içmesularının YSE'ce yapılması gerek zaman ve gerekse mali kaynak kaybına sebep olduğundan (çünkü her 5 yılda bir yapılan nüfus sayımı sonucu nüfusu 3000'i aşan belediye İller Bankasına müracaat ederek içmesuyu tesislerinin Bankaca tekrar ele alınmasını istemektedir). 1983 yılında çıkarılan bir yönetmelikle belediye yerleşim yerlerinin içmesuyu temini ile İller Bankası görevlendirilmiştir.

DSİ 1053 sayılı Kanununun birinci ve onuncu maddeleri uyarınca Ankara ve İstanbul kentleri ile Bakanlar Kurulu Kararı alınmak suretiyle nüfusu 100.000'i aşan kentlerin içme kullanma ve endüstri suyunu temin etmekle görevlendirilmiştir.

3000 ilâ 100.000 arasındaki kasaba ve kentlerin sayısı 1981 yılı itibari ile 949 dur. Bunlardan 29'u yeni iş olmak üzere 246 adedinin içmesuyu İller Bankası programındadır. (3 tanesi İSKİ Gn.Md.Prog.) 415 adedinin ise 1990 yılı sonuna kadar içmesuyu ihtiyacı karşılanmış durumdadır. 30 adedinin fenni içmesuyu tesisi bulunmamakta, 258 adet kasaba ve şehrin ise içmesuyu sisteminin yeniden ele alınması gerekmektedir.

Öteyandan, 1980 nüfus sayımına göre nüfusu 100.000'ni aşan 30 adet kent bulunmaktadır.

- Balıkesir, Denizli, Malatya ve Antakya (Hatay) kentlerinin 1990 yılı sonuna kadar içmesuyu ihtiyaçları temin edilmiştir.

- İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Gaziantep kentleri müstakilen DSİ'nin programındadır.

- Mersin (İçel) ve Urfa kentleri müştereken DSİ ve İller Bankası programındadır.

- Kırıkkale (Ankara), Antalya, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, SSKişehir, İzmit (Kocaeli), Kütahya, Kahramanmaraş, Adapazarı (Sakarya), Antakya (Hatay) ve Zonguldak müstakilen İller Bankası programındadır.

- Adana, İskenderun (Hatay), Tarsus (İçel), Kayseri, Samsun ve Trabzon kentlerinin acil işleri İller Bankası programında yer almış bulunmaktadır.

On yıl içinde ele alınması zorunlu olduğu anlaşılan Adana, Samsun, Konya, Sivas, Trabzon, Kayseri ve Tarsus (İçel) içmesuyu işleri DSİ'ce on yıllık programa alınması uygun görülmüştür.

Uluslararası içmesuyu 10 yılı nedeniyle Türkiye Milli Çalışma Komitesince içmesuyu ve kanalizasyon sektöründe Master Plan seviyesinde bir rapor hazırlanmıştır.

Bu rapora göre gerek DSİ programında devam eden işler ve gerekse yukarıda belirtilen yeni işler için 1990 yılı sonuna kadar 1981 yılı fiyatlarıyla 201 milyar TL. gerektiği hesaplanmıştır.

Aynı program çerçevesinde İller Bankası programında bulunan işler ve etüdüleri tamamlanıp programa alınacak işler için 1981 fiyatları için 90 milyar TL. gerektiği hesaplanmıştır. Bu meblağlara nüfus artışının gerektirdiği içmesuyu yatırım miktarı olarak bulunan 84.2 milyar TL.nin ilave edilmesi ile

1981-1990 döneminde içmesuyu yatırım tavanı toplam 375.2 milyar TL. olmaktadır.

### 3.4.2. Kanalizasyon Yatırım Tahmini :

Pis su ve atık suların sağlığa zarar vermeyecek şekilde uzaklaştırılması, içmesuyu sağlanması kadar önemle üzerinde durulması gereken bir sağlık konusudur. Bu konu özellikle nüfusu 10.000 nin üzerindeki yerleşme merkezleri için önem taşımaktadır. Kanalizasyon yatırımları İller Bankası kanalıyla yapılmaktadır.

Kanalizasyon sisteminin verimli çalışması belirli seviyedeki su kullanımına bağlıdır. Bu sebeptendir ki; içmesuyu sağlanan kentlerimizde kanalizasyon şebekesi için zaruri olan yeterli su kullanma alışkanlığı doğmadığından 1968 yılına kadar kanalizasyon konusunda yeni çalışmalara girilmemiştir.

1969 yılı programında kanalizasyon konusuna 3 tesisin inşası ile başlanmış ve 1971 yılında programdaki iş sayısı 105'e yükselmiştir. 1981 sonuna kadar 21 kanalizasyon tesisi bitirilmiştir.

Master Plana göre 10 yılda bugünkü nüfus için uygun görülen öncelik sırasına göre yatırım (1981 fiyatları ile):

- İller Bankası programında yer alan 77 proje için 95 milyar TL,
- Su kaynaklarını kirlettikleri için öncelikle ele alınması gereken 3 proje için 2 milyar TL,
- Turistik bölgelerde 24 proje için 60 milyar TL,
- Sosyalizasyon bölgelerinde 11 proje için 26 milyar TL,
- Diğer il merkezleri ile ilgili 17 proje için 60 milyar TL. olmak üzere Toplam 243 milyar TL. olarak tespit edilmiştir.

Buna 1981-90 dönemi nüfus artışının gerektirdiği 375 milyar TL. eklenirse 618 milyar TL.'lık yatırım tavanı bulunur.

3.4.3. Yol Yatırımları, Yol, Otopark, Yeşil Alan vb. Yerlerin Kamulaştırması İçin Gerekli Yatırım Tahmini :

Kentçi yollar kentsel fonksiyonların işle-  
mesi açısından son derece önemli olmasına rağmen kentsel yollar  
planlama ve yol teknolojisi açılarından yeterli değildir. Belde içi yolların yapımında ve yol, otopark, yeşil alan kamulaştırmasında İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden yardım sağlayan belediyeler büyük ölçüde kendi kaynaklarına başvurmak durumundadır. Ancak yukarıdaki ihtiyaçlar çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Çalışmaya göre 1981-1990 döneminde yol yapımı için 403,1 milyar TL; yol, otopark vb. yerlerin kamulaştırması içinse 950,3 milyar TL. yatırım gereği saptanmıştır.

3.4.4. Diğer Belediye Hizmetleri İçin Yatırım Tahmini :

2705 Sayılı Kanun uyarınca belediyelerin elektrik şebeke tesis ve işletmeleri T.K.'na bağlandığından belediyelerin sözkonusu görevi sona ermiş bulunmaktadır.

Bir beldede çeşitli yatırımların gerçekleştirilebilmesi o beldede öncelikle harita ve imar planının yapılmasını gerektirmektedir. Harita ihtiyacı sürekli değiştiğinden ileriye dönük ihtiyaç tahmini yapılamamaktadır. İmar Plânında ise 10 yıllık yatırım tahmini 2,5 milyar TL. olarak hesaplanmıştır (26). Sözkonusu miktar çok büyük olmamakla birlikte gene de imar plânlarının yapımına ihtiyaç duyulduğunda revizyon ve yenilenmeleri belediyeler için önemli mali yük getirmeye devam etmektedir.

Diğer taraftan belediyeler halkın sağlığıyla ilgili toplum yararına açık ve belde hizmetlerini yürütmek için zararlı belediye binası, hâl, açık pazar, hamam, ekmeç fabrikası, şişeleme tesisleri soğuk hava deposu, mezbaha vb. yatırımla-

(26) DPT Kentleşme Sektörü Çalışmalarına göre.

rıda yapmak zorundadır.

Söz konusu projelerin maliyeti yapıldığı yere ve tip projeye göre değiştiğinden ve her belediyede ihtiyaçlara göre yatırımlar farklılaştığından yatırım ihtiyaçlarının global tesbiti imkânsızdır. Bu tesislerin bir bölümü İller Bankası kanalıyla yapılabilmektedir.

Özetle 1981-1990 dönemi içmesuyu ve kanalizasyon tesisleri için 993,2 milyar TL., yol yapımı için 403,1 milyar TL., yol, otopark vb. kamulaştırmalar için 950,3 milyar TL., imar planı yatırımları için 2,5 milyar TL. olmak üzere harita hariç 2349,1 milyar TL. toplam yatırım tahmini yapılmıştır.

Bu projeksiyon, Türkiye'deki kent altyapısı açığının nedenli büyük boyutlara ulaşma eğiliminde olduğuna dikkati çekmek amacıyla yapılmıştır.

Bundan sonraki bölümlerde önce 1968-1982 döneminde gerçekleşen kent altyapı yatırım miktarları verilmiş, bu eğilime göre 1982-1990 arasındaki gerçekleşebilecek yatırım miktarı tahmin edilmiştir. Böylece mevcut durum veri kabul edilerek karşılanabilecek ihtiyaçlarla asıl ihtiyaçların arasındaki çok büyük fark ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Daha gerçekçi sonuçlara varabilmek amacıyla mevcut finansman kaynaklarında yeni düzenlemeler yapılması suretiyle mevcut trendi zorlayabilecek gerçekleşme imkânları belirlemeye çalışılmıştır.

### 3.5. Belediye Yatırımlarının Gelişimi :

Görüldüğü gibi söz konusu yatırım ihtiyacı çok büyük boyutlara ulaşmaktadır. Bu yatırım ihtiyacının mevcut finansman yapısı içinde karşılanıp karşılanamayacağını tesbit etmek için belediyelerin geçmiş dönemlerdeki yatırım gerçekleştirmelerini incelemek gerekmektedir.

3.5.1. Merkezi İdare Kurumlarınca Yapılan Yatırımlar :

Belediyelere bazı merkezi idare kurumları eliyle finansmanı devlet bütçesi veya belediyelerce karşılanmak üzere (İller Bankası ikraz ve fon kalemlerinden yapılan yardımlar) yatırımlar yapılmaktadır.

Sözkonusu kamu kuruluşlarının en önemlileri :

- DSİ,
- İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- İller Bankası'dır.

3.5.1.1. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Yatırımları :

DSİ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı 6200 Sayılı Yasanın 18 Aralık 1953 tarihinde yürürlüğe girmesiyle kurulmuş bir Genel Müdürlüktür.

1968 yılında yürürlüğe giren 1053 Sayılı Yasanın birinci ve onuncu maddeleri uyarınca nüfusu 100 binden büyük kentlerin özellikle baraj, büyük isale ve tasfiye tesislerini içeren içmesuyu tesislerini yapmakla yükümlüdür.

DSİ'ce 1968 yılından bugüne kadar İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Gaziantep, Mersin, Urfa, Konya, Samsun, Antalya, Adana, Sivas, Elazığ, Tarsus kentlerinin içmesuyu projeleri ele alınarak 360.106 m<sup>3</sup>/yıl su sağlanmış 6.000.000 kişilik nüfusa hizmet götürmüştür.

DSİ tarafından yapılan içmesuyu tesislerine, 1968-1982 yılları arası yapılan yatırım harcamaları Tablo 10'da yer almaktadır.

TABLO : 10 - DSİ YATIRIMLARI (1968-1982)

Cari fiyatlarla  
(Bin TL.)

<u>YIL</u>	<u>NAKİT HARCAMA</u>
1968	35.570
1969	106.295
1970	121.773
1971	135.378
1972	243.033
1973	338.577
1974	721.509
1975	481.235
1976	856.940
1977	1.440.692
1978	1.119.370
1979	2.329.839
1980	5.044.168
1981	9.879.876
1982	10.690.642

KAYNAK : DSİ Genel Müdürlüğü

3.5.1.2. İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yatırımları :

Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü belediyelerin kendi güçleri ile götüremedikleri hizmetlerin programlı bir şekilde devlet eliyle götürülmesini sağlamakta, fon ve imar konularına ilişkin yatırımlarına mali ve teknik yardımda bulunmaktadır.

Sözkonusu Genel Müdürlük, belediyelerin onaylı imar plânlarının uygulanmasını sağlamak amacıyla, her yıl bütçe kanunlarında yeralan ödeneklerle proje karşılığında onaylı imar plânlarında kamunun kullanımına ayrılan yol, meydan, pazar yeri, park, yeşil alan, otopark, çocuk bahçesi ve tarihi-turistik eserlerin çevrelerinin açılması amacıyla yapılacak kamulaştırma ve bu yerlerin düzenlenmesi için belediyeleri mali ve teknik açıdan desteklemektedir.

İmar uygulamaları düzenleme ve kamulaştırma ödeneklerinin 1975-1982 yılları arası dağılımı Tablo 11'de yer almaktadır.

TABLO 11 - İMAR UYGULAMALARI, DÜZENLEME, KAMULAŞTIRMA ÖDENEKLERİ (1975-1982)

Cari Fiyatlarla  
( Milyon TL. )

<u>YIL</u>	<u>ÖDENEK MİKTARI</u>
1975	175
1976	250
1977	520
1978	539
1979	625
1980	1.414
1981	1.350
1982	966

KAYNAK : İ.İ.B. Belediyeler Teknik Hizmetler Gn.Md.

3.5.1.3. İller Bankası Genel Müdürlüğü Yatırımları :

Belediyelerin talebi halinde harita, imar plânı, içmesuyu, kanalizasyon, turistik ve sosyal tesisler, gıda sanayii, ticari ve idari binalara ait proje ve inşaat işleri İller Bankası yıllık iş programları çerçevesi içinde ve belediyelerin borçlanma yeteneği, bankanın finansman durumu gözönünde tutularak belediye hesabına İller Bankasınca yaptırılmaktadır.

Bir belediyenin bu işleri yaptırmayı için önce o beldenin haritasının alınmış ve imar plânının hazırlanmış olması gerekir. İller Bankası ilk kez imar plânı yaptıran belediyelere Belediyeler Ortak Fonundan hibe ilkesine göre yardım yapar. İmar Plânının hazır olmasından sonra, yapılması istenen tesisin projesinin önceden mevcut olması gerekmektedir.

İller Bankasınca 1968-1982 döneminde yapılan yatırımlar Tablo 12'de yer almaktadır.

3.5.2. Belediyelerin Kendi İmkânları İle Yaptığı Yatırımlar :

Belediyeler kendi imkânları ile mali kaynakları oranında beldenin özelliklerine ve şartlarına uygun yatırımlar yapmaktadırlar. Bu yatırımlar belediye büyüklüğüne ve belediyenin finansman durumuna göre farklılaşmaktadır.

Sözkonusu yatırımlar, kent içi yollar, tretuvar, meydan yapımı, kavşak düzenlemesi, iskele, köprü yapımı, onarımı, park bahçe tanzimi, çocuk bahçesi, asri mezarlık, hâl, açık pazar inşaatı, dükkan, belediye hizmet binaları, WC, Gasilhane yapımı gibi genelde proje maliyetleri çok yüksek olmayan kent yaşamını doğrudan ilgilendiren ve büyük bir bölümü yıllık olarak yapılan altyapı ve üstyapı tesisleridir. Belediyeler büyüdükçe, artan belediye hizmet talebine paralel olarak bu yatırımlar da artmakta ve çeşitlenmektedir.

TABLO : 12 İLLER BANKASINCA YAPILAN YATIRIMLAR  
( 1968 - 1982 )

(Cari Fiyatlarla  
Milyon TL.)

Sektörü	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Harita	15,0	13,9	8,1	11,7	13,3	20,0	32,0	41,3	48,4	77,9	99,7	129,0	197,0	276,7	277,6
İmar Planı	9,3	6,8	3,8	6,7	5,1	9,3	9,4	13,4	18,9	24,0	39,0	51,5	82,6	89,1	113,2
Çeşitli Yapı	29,5	15,8	19,5	47,0	68,7	132,5	201,7	419,7	459,2	815,5	521,5	644,0	1311,6	2592,6	1583,1
İçmesuyu (1) Kanalizasyon	156,7	130,2	123,5	191,2	219,3	405,2	691,7	1008,8	1385,9	2025,8	2608,3	3400,8	10793,7	9706,8	17274,0
<del>Toplam</del>	<del>253,0</del>	<del>251,8</del>	<del>207,3</del>	<del>388,1</del>	<del>495,8</del>	<del>747,6</del>	<del>147,0</del>	<del>709,0</del>	<del>1145,8</del>	<del>1576,0</del>	<del>1945,1</del>	<del>2505,5</del>	<del>6156,7</del>	<del>72258,6</del>	<del>14404,0</del>
TOPLAM	463,5	418,5	362,2	444,8	502,2	814,6	1412,8	2192,2	3058,2	4519,2	5213,6	6730,8	18541,6	24923,7	33652,1

KAYNAK : İller Bankası Genel Müdürlüğü

(1) 1973 yılına kadar sadece içmesuyu yatırımları yapılmış 1973'den sonra içmesuyu, kanalizasyon yatırımları birlikte ele alınmıştır.

Ornek olarak çeşitli büyüklükteki belediyelerin yatırımları aşağıda verilmiştir :

- Gölköy Belediyesi :

Nüfusu : 12.158

1982 yılı Gider Kesin Hesabı : 8.800.000 TL.

<u>1983 Yatırımları</u>	<u>Proje Tutarı (Bin TL.)</u>	<u>1983 Ödeneği (Bin TL.)</u>
Mezbaha Binası	5.500	300
Park Yapımı	1.500	1.500
Mahallat Yolları	5.000	5.000
Mahallat Suları	5.000	5.000
Hamam	6.500	4.000
	<hr/>	<hr/>
	23.500	15.800

- Çorum Belediyesi :

Nüfusu : 75.726

1982 yılı Gider Kesin Hesabı : 844.355.000 TL.

<u>1983 Yatırımları</u>	<u>Proje Tutarı (Bin TL.)</u>	<u>1983 Ödeneği (Bin TL.)</u>
Taşocağı iş makineleri inşaatı	6.000	6.000
Turistik Otel tadilatı	20.000	20.000
Tamir Atölye inşaatı	10.000	10.000
Ankara Yolu inşaatı	8.000	8.000
Cemilbey " "	12.000	12.000
Yeşilyurt Çocuk bahçesi	5.000	5.000
Dükkan inşaatı	8.000	8.000
Gasilhane "	1.000	1.000
Gecekondu yolu inşaatı	15.000	15.000
Kavşak inşaatı	7.000	7.000
Çeşitli yol tretuvar	30.000	30.000
Küçük İnşaat	15.000	15.000
Tahıl pazarı, Dükkan inşaatı	10.000	10.000
Dükkan İnşaatı	10.000	10.000
Binevler yolu inşaatı	10.000	10.000
	<hr/>	<hr/>
	167.000	167.000

- Ankara Belediyesi :

Nüfusu : 1.877.755

1982 Bütçe Kesin Hesabı : 11.425.000.000 TL.

Cari Harcamalar : 5.495.000.000 TL.  
(toplamın %66.5'u)

Yatırım Harcamaları : 1.092.000.000 TL.  
(toplamın % 13.2)

Transfer Odenegi : 1.681.000.000 TL.  
(toplamın % 20.3)

ANKARA BELEDİYESİ 1983 YILI YATIRIMLARI

(Temmuz 1983 ayı itibariyle)

<u>YATIRIMIN ADI</u> :	<u>HALE BEDELİ</u> :
Toptancı Hal	158.700.590
Toptancı Hal (Çatı Kaplama)	131.963.150
Toptancı Hal (İdare Binası)	27.557.941
Toptancı Hal (Cam Ka alet)	31.916.000
Toptancı Hal (Akaryakıt İs.)	11.125.000
Yenimahalle Semt Hali	82.807.976
Bahçelievler Semt Hali	92.057.900
Mermerciler Sitesi	26.925.000
Botanik Parkı Sera Onarımı	9.817.500
Seymenler Parkı	94.770.000
Batıkent (2.Kat.Yık.Yağ.Un)	12.184.700
Batıkent (1.Hat.Pissu Kanalizasyon)	32.857.183
Batıkent (1.Etap Yer alan Pissu)	37.213.539
Batıkent (Ana tamir)	10.566.000
Çokkatlı Otopark	229.086.000
Çöp ayıklama fabrikası	49.500.000
Bent deresi (Akaryakıt, Benzin)	15.925.000
İtfaiye (Yangın Eğitim)	13.418.200
Beton Santrali	30.620.250
Tuzluçayır (Sosyal Konut)	117.686.000
<b>TOPLAM</b>	<b>1.216.697.929</b>

Ankara Belediyesince 1983 yılında yatırım için 350.037.945 TL. harcama yapılmıştır. Çok katlı otopark İmar ve İskan Bakanlığınca ödenmektedir.

Görüldüğü üzere belediyelerin kendi imkânları ile yaptığı yatırımlar belirli bir standarttan uzak, tamamiyle belediyenin malî gücüne, teknik bilgisine ve belde halkının ihtiyaçlarına göre değişen yatırımlardır. Genelde belediyelerin mevcut bütçe imkânları içerisinde yatırıma ayrıldıkları payların düşüklüğü, sözkonusu yatırımlarda bile gerçekleşme oranlarının düşük olması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise belediyelerin kendi kaynakları ile yaptıkları yatırımların ileriye yönelik bir tahminini yapmaya imkân vermemektedir.

Altyapı sağlanmasında ölçek ekonomileri belediye birliklerinin doğmasına yol açmış, elektrik, yol, telefon ve su birlikleri kurulmuştur. Altyapı dışında az sayıda olmakla beraber turistik tesis, hamam, otel, gazino, dükkan soguk hava deposu, fuar yapmayı amaçlayan birlikler doğmuştur (27). Ancak birliklerin yatırım uygulamalarına dair bilgi yoktur.

### 3.6. Merkezi İdare Kurumlarınca Yapılan Yatırımların Gelişme Eğilimi :

Merkezi idare kurumlarınca yapılan yatırımları içmesuyu, kanalizasyon, harita, imar planı, çeşitli yapı (hal belediye binası, ticari ve küçük sanayiye yönelik binalar vb.) olarak sınıflandırmak mümkündür.

Tablo 13 1968-1982 yılları sözkonusu yatırımlara yapılan cari fiyatlarla nakit harcamaları göstermektedir.

Bu verilerden yararlanarak 1983-1990 dönemi için içmesuyu kanalizasyon, harita, imar planı, çeşitli yapı yatırımları(28). için doğrusal ve parabolik trend denklemleri hesaplanmıştır.

(27) Mustafa Arıkan "Birlikler", İller ve Belediyeler Dergisi Sayı 315, Ocak 1972

(28) İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetlerinin İmar Uygulaması Yatırımları hibe şeklinde olduğunda finansman bölümünde ele alınmıştır.

TABLO: 13 - HARİTA, İMAR PLANI, ÇEŞİTLİ YAPI,  
İÇMESUYU-KANALİZASYON YATIRIMLARI  
(1968 - 1982)

(Cari Fiyatlarla Milyon TL.)

YILLAR	Harita Yatırımları	İmar Planı Yatırımları	Çeşitli Yapı	İçmesuyu-Kanalizasyon
1968	15,0	9,3	29,5	192,3
1969	13,9	6,8	15,8	236,5
1970	8,1	3,8	19,5	245,3
1971	11,7	6,7	47,0	326,6
1972	13,3	5,1	68,7	462,3
1973	20,0	9,3	132,5	743,8
1974	32,0	9,4	201,7	1.413,2
1975	41,3	13,4	419,7	1.490,0
1976	48,4	18,9	459,2	2.242,8
1977	77,9	24,0	815,5	3.466,5
1978	99,7	39,0	521,5	3.727,7
1979	129,0	51,5	644,0	5.730,6
1980	197,0	82,6	1.311,6	15.837,9
1981	276,7	89,1	2.592,6	19.586,7
1982	277,0	113,2	1.583,1	27.964,6
TOPLAM	1.261,0	482,1	8.861,9	83.666,8

KAYNAK : İller Bankası Genel Müdürlüğü + DSİ Genel Müdürlüğü

3.6.3. Harita Yatırımlarının Gelişme Eğilimi :

Doğrusal trend denklemi :

$$y = 84,07 + 18,63 x \quad (I)$$

Parabolik trend denklemi :

$$y = 38,33 + 18,63 x + 2,45 x^2 \quad (II)$$

II. denklem uygulanarak harita yatırımlarının 1983-1990 dönemi sonunda cari fiyatlarla 4.715,6 milyon TL. sına 1981 fiyatları ile 2.053,4 milyon TL. sına ulaşacağı hesaplanmıştır.

Buna 1982 yılı yatırımı da dahil edilirse, 1982-1990 dönemi sonunda harita yatırımlarının cari fiyatlarla 4.992,6 milyon TL. 1981 yılı fiyatlarıyla 2.271,7 milyon TL'ya ulaşacağı görülmektedir (Tablo 14).

3.6.4. İmar Planı Yatırımlarının Gelişme Eğilimi :

Doğrusal trend denklemi :

$$y = 32,14 + 6,91 x \quad (I)$$

Parabolik trend denklemi :

$$y = 13,56 + 6,91 x + 0,995 x^2 \quad (II)$$

II. denklem uygulanarak imar planı yatırımlarının 1983-1990 dönemi sonunda cari fiyatlarla toplam 1.838,7 milyon TL. sını, sabit fiyatlarla 799,1 milyon TL. sına ulaşacağı hesaplanmıştır.

Buna 1982 yılı yatırımı da dahil edilirse 1982-1990 dönemi sonunda imar planı yatırımlarının cari fiyatlarla 1.951,9 milyon TL. sına sabit fiyatlarla 888,3 milyon TL. sına ulaşacağı görülmektedir (Tablo 14).

Yatırımlardaki bu gelişme eğiliminin finansman kaynakları ile ilişkisi bir sonraki bölümde ele alınmaktadır.

4. BÖLÜM : FINANSMAN KAYNAKLARI :

4.1. Mevcut Finansman Kaynaklarının Gelişimi :

Bu bölümde ilk olarak mevcut yatırımların finansman kaynaklarının 1982-1990 döneminde alacağı değerler hesaplanarak, finansman eğiliminin aynen devam edeceği varsayımı ile 1990 yılı sonunda ulaşılabilecek finansman seviyesi tesbit edilmiştir.

4.1.1. İller Bankasının Finansman Kaynaklarının Gelişimi :

Açıklamalar da yer alan yatırımların büyük bir kısmı İller Bankasıyla yapılmaktadır.

İller Bankası yatırımları ikraz, fon ve hibe kalemlerinden karşılanmaktadır. Belediyelerin borçlanma imkanları ve ihtiyaç durumları dikkate alınarak sözkonusu ödenek kalemlerinden biri kullanılmaktadır.

4.1.1.1. Kredi İmkânları :

Belediyelerin önce borçlanma kapasitesi araştırılmakta, mümkün ise belediyelere banka tüzüğünde yer alan şartlara göre kredi verilerek, banka programlarında bulunan proje ve tesisleri yapılmaktadır. Bankanın kuruluşundan bugüne kadar sözkonusu kredilerin faizsiz toplamı 11.560,7 milyar TL.'sına ulaşmıştır. Banka ayrıca Bankaca tevsi olunan hisseler karşılığında, belediyelerce ele alınan ve bankanın programında bulunmayan işlere sarf edilmek üzere de kısa avans ve kefalet kredisi vermektedir. Bu krediler yıl içerisinde veya engeç izleyen yılda tahsil olunmaktadır. Bankanın kuruluşundan bugüne kadar sözkonusu kredilerin faizsiz toplamı da 23.162,1 milyon TL.'sına ulaşmıştır (29).

(29) İller Bankası Genel Müdürlüğü, 1982 Yılı Hesap Dönemi Bilanço Kâr ve Zarar Hesabı s. 10

Tablo 15'de 1968-1982 döneminde bankaca belediyelere yapılan ikrazın (kısır avans ve kefalet kredisi hariç) cari fiyatlarla dağılımı yer almaktadır.

Bu verilerden yararlanılarak hesaplanan trend denklemleri:

Doğrusal trend denklemi :

$$y = 676,54 + 62,99 x \quad (I)$$

Parabolik trend denklemi :

$$y = 714,07 + 62,99 x - 2,01 x^2 \quad (II) \text{ dir.}$$

II. denklem kullanılarak 1983-1990 dönemi sonunda verilecek kredilerin toplamının cari fiyatlarla 9.296,6 milyon TL, sabit fiyatlarla 4.412,3 milyon TL.'ya ulaşacağı hesaplanır. (Tablo 16)

Buna 1982 yılında verilen kredi de dahil edilirse 1982-1990 dönemi sonunda verilecek kredilerin cari fiyatlarla toplamı 10.043,2 milyon TL.sına, 1981 fiyatlarıyla 5.000,6 milyon TL.sına ulaşacaktır. (Tablo 16)

#### 4.1.1.2. Belediyeler Ortak Fonndan Verilen Krediler :

İller Bankasınca belediyelere 5237 ve 2380 sayılı Kanunlara göre tesis edilen Belediyeler Ortak Fonundan da kredi verilmektedir.

5237 sayılı Kanuna göre bankada toplanan % 20 Belediyeler Ortak Fonunda 1981 yılı sonuna kadar yapılan tahsislerden ödenen kredilerin toplamı 6.256,457 Bin TL.ya ulaşmıştır (30). 2380 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 1.3.1981 tarihine kadar toplanan Belediyeler Fonu ise 13.756.419 Bin TL.dir. Fon Yardımları tahsilatı dahil edilince 15.219.35 Bin TL.yı bulmaktadır. Faiz ve gider vergisi dahil ödenek toplamı ise 6.608.321 Bin TL. dir (31).

Bu durumda 1981 yılı sonu itibariyle fonun kullanıma hazır kısmı 8.611.214 Bin TL. dir.

(30) İller Bankası Gn.Md. 1981 yılı hesap Dönemi Bilançosu s.13

(31) İller Bankası 1981 yılı Bilanço s. 12



TABLO:16 - İLLER BANKASINCA BELİMLİLERE YAPILACAK  
İKRAZIN GELİŞME EĞİLİMİ  
( 1982 - 1990 )

(Milyon TL.)

YILLAR	Cari Fiyatlarla	1981 Fiyatları ile
1982	746,6	588,3
1983	1.089,4	844,3
1984	1.118,2	726,8
1985	1.142,9	630,9
1986	1.163,8	554,0
1987	1.180,5	488,7
1988	1.193,2	434,3
1989	1.201,9	387,0
1990	1.206,7	346,3
TOPLAM	10.043,2	5.000,6
1983-1990 <sup>(1)</sup> TOPLAMI	9.296,6	4.412,3

(1) 1982 yılı değeri gerçekleşen değerdir. 1983-1990 dönemi değerleri ise trend denklemi kullanılarak hesaplanmıştır.

1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı Kanun gereği oluşturulan Belediyeler Fonunda 1982 yılında 13.875,916 Bin TL. toplanmıştır (32).

Belediyeler fonundan içmesuyu, kanalizasyon, harita ve imar planı yatırımları 20 yıl vadeli ve 20 eşit taksitle geri dönüşlü olarak yapılmaktadır.

DPT 5. plan çalışmalarında kullanılan vergi gelirleri tahmini esas alınarak 2380 Sayılı Kanun gereği Belediyeler Fonun da toplanacak meblağlar hesaplanmıştır (Tablo 17).

Bu meblağlara yıllık ödenecek taksit tahsilatı da (her yıl toplam fonun 1/20 si) eklenerek 1982-1990 dönemi sonunda fondan yapılacak kredi toplamının cari fiyatlarla 345,4 milyar TL. sına, 1981 fiyatları ile 153,7 milyar TL. sına ulaşacağı hesaplanmıştır (Tablo 18)

4.1.1.3. Maliye Bakanlığı Bütçesinden Hibe

Borçlanma gücünü yitirmiş belediyelerin programdaki işlerinin ikmalini finanse etmek için devlet bütçesinden hibe verilmektedir. Söz konusu yardımın 1968-1982 yılları arası dağılımı Tablo 19'da yer almaktadır.

Bu veriler ele alınarak hesaplanan trend denklemleri aşağıdadır :

Doğrusal Trend Denklemi :  
 $y = 3.722,4 + 951,87 x$  (I)

Parabolik Trend Denklemi :  
 $y = 1.270,87 + 951,87 x + 131,31 x^2$  (II)

II. numaralı denklem kullanılarak 1983-1990 dönemi sonunda Maliye Bakanlığında aktarılacak hibenin cari fiyatlarla 242.180,0 milyon TL.sına, 1981 fiyatlarıyla 105.120,6 milyon TL. sına ulaşacağı hesaplanır. (Tablo 20)

Buna 1982 yılında verilen hibe de dahil edilirse, 1982-1990 dönemi sonunda toplam cari fiyatlarla 256.180,0 milyon TL. 1981 fiyatlarıyla 116.152,6 milyon TL. nin İller Bankasına Maliye Bakanlığında aktarılacağı hesaplanır.(Tablo 20)

(32) İller Bankası 1982 yılı Bilançosu s. 14

TABLO:17 - BELEDİYELER ORTAK FONUNDA TOPLANACAK  
MİKTARLARIN GELİŞME EĞİLİMİ  
( 1982 - 1990 )

(Milyar TL)		
YILLAR	1981 Fiyatları ile	Cari Fiyatlarla
1982	10,9	13,9
1983	13,6	17,5
1984	13,7	24,8
1985	14,3	25,9
1986	15,1	31,7
1987	15,9	38,3
1988	17,2	47,3
1989	18,1	56,2
1990	19,0	66,2
TOPLAM	137,8	321,8

- 75 -

TABLO:18 - BELEDİYELER ORTAK FONUNDA TOPLANACAK  
ÖDENEKLER + TAKSİT TAHSİLATLARI  
( 1982 - 1990 )

(Milyar TL.)

YILLAR	1981 Fiyatları ile		Cari Fiyatlarla	
	(1) Toplanan Belediyeler Fonu	(2) Fon Yar- dımları taksit tahsilatı	Toplam (1+2)	Toplam (1+2)
1982 <sup>(1)</sup>	19,5	1,0	20,5	26,1
1983	13,5	0,7	14,2	18,3
1984	13,7	0,7	14,4	22,1
1985	14,3	0,7	15,0	27,2
1986	15,1	0,7	15,8	33,3
1987	15,9	0,8	16,7	40,3
1988	17,2	0,9	18,1	49,7
1989	18,1	0,9	19,0	58,9
1990	19,0	1,0	20,0	69,5
<b>TOPLAM</b>	<b>146,3</b>	<b>7,4</b>	<b>153,7</b>	<b>345,4</b>

TABLO:19 - GENEL BÜTÇEDEN İLLER BANKASINA  
YAPILAN HİBELERİN DAĞILIMI  
( 1968 - 1982 )

(Milyon TL.)

Yıllar	Cari Fiyatlarla Hibe
1968	90,0
1969	127,1
1970	125,0
1971	243,5
1972	138,9
1973	455,7
1974	956,3
1975	1.400,0
1976	1.800,0
1977	4.000,0
1978	3.000,0
1979	6.500,0
1980	9.000,0
1981	14.000,0
1982	14.000,0
<b>TOPLAM</b>	<b>55.836,5</b>

KAYNAK : İller Bankası Genel Müdürlüğü

TABLO: 20 - GENEL BÜTÇEDEN İLLER BANKASINA YAPILACAK  
YARDIMLARIN GELİŞME EĞİTİMİ  
( 1982 - 1990 )

(Milyon TL.)

Yıllar	Cari Fiyatları	1981 Fiyatlarıyla
1982	14.000,0	11.032,0
1983	17.289,7	13.399,5
1984	20.473,8	13.307,9
1985	23.920,6	13.204,2
1986	27.629,9	13.151,9
1987	31.601,9	13.083,2
1988	35.836,6	13.044,5
1989	40.333,8	12.987,5
1990	45.093,7	12.941,9
TOPLAM	256.180,0	116.152,6
1983-1990 TOPLAM (1)	242.180,0	105.120,6

(1) 1982 değeri gerçek değerdir. 1983-1990 dönemi trend denklemleri kullanılarak hesaplanmıştır.

#### 4.1.2. DSİ Yatırımlarının Finansman Kaynakları :

1968-1982 yılları arası DSİ'nin yaptığı içmesuyu yatırımları Tablo-10'da yer almaktadır.

Bu verilerden yararlanılarak 1983-1990 dönemi arasında sözkonusu yatırımların gelişimi hesaplanmıştır.

Trend denklemleri :

Doğrusal trend denklemi :

$$y = 2.236,22 + 612,80 x \quad (I)$$

Parabolik trend denklemi :

$$y = 206,14 + 612,80 x + 108,74 x^2 \quad (II)$$

II numaralı denklem kullanılarak 1983-1990 dönemi sonunda DSİ yatırımlarının cari fiyatlarla 177.640,7 milyon TL. sına, 1981 fiyatları ile 76.552,5 milyon TL. sına ulaşacağı hesaplanır. (Tablo 21)

Buna 1982 yılı yatırımı da ilave edilirse, 1982-1990 dönemi sonunda DSİ'nin yaptığı içmesuyu yatırımlarının cari fiyatlarla 188.331,3 milyon TL., 1981 fiyatlarıyla 84.976,7 milyon TL. olacağı bulunur. (Tablo 21).

1053 sayılı yasa gereğince ilgili belediyeler ilk ödemelerini tesislerin işletmeye açılış tarihinden başlamak üzere 30 yıl vadeli ve 30 eşit taksitle DSİ'ye borçlanırlar. Ancak baraj yapımında maliyetin belli oranlarını (bazı önemli barajlarda bu oranlar kanunda belirtilmiştir. Bunun dışındakiler protokolle saptanır) DSİ yardım olarak yapar. Bugüne kadar DSİ'nin yaptığı işletmeler henüz tamamlanmadığından göre ödeme başlamamıştır.

Bu nedenlerle DSİ yatırımlarının bir kısmı borç olsa da (ki bu da çok uzun vadeli) önemli kısmı hibe kaleminden karşılanmakta ve büyük belediyeler için önemli bir kaynak olma özelliğini korumaktadır.

TABLO : 21-DSİ YATIRIMLARININ GELİŞME EĞİLİMİ  
( 1982 - 1990 )

(Milyon TL.)

Yıllar	Cari Fiyatlarla	1981 Fiyatları İle
1982	10.690,6	8.424,2
1983	12.067,9	9.352,6
1984	14.529,3	9.444,0
1985	17.208,1	9.498,9
1986	20.104,5	9.569,7
1987	23.218,3	9.612,4
1988	26.549,6	9.664,1
1989	30.098,4	9.691,7
1990	33.864,6	9.719,1
TOPLAM	188.331,3	84.976,7
1983-1990 (1)		
Toplamı	177.640,7	76.552,5

(1) 1982 değeri gerçek değerdir. 1983-1990 dönemi trend denklemleri kullanılarak hesaplanmıştır.

4.1.3. İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yardımlarının Gelişmesi :

Belediyeler Teknik Hizmetler Genel Müdürlüğü imar uygulaması projesi ile belediyelere düzenleme, kamulaştırma için yardım (hibe) yapmaktadır.

1975-1982 yılları arasında sözkonusu Genel Müdürlük kanalıyla yapılan yardımlar. Tablo 11'de yer almakta idi (33).

Bu verilerden yararlanarak trend denklemleri hesaplanmıştır.

Doğrusal trend denklemi :

$$y = 729,88 + 164,34 x \quad (I)$$

Parabolik trend denklemi :

$$y = 793,51 + 82,17 x - 3,03 x^2 \quad (II) \quad (x=6 \text{ aylık dönem})$$

II. denklem kullanılarak 1982-1990 dönemi sonunda Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yardımlarının 1983-1990 dönemi sonunda cari fiyatlarla 10.151,4 milyon TL.sına 1981 fiyatlarıyla 4.942,1 milyon TL. sına ulaşacağı hesaplanır. (Tablo 22)

Buna 1982 yılı yardımı da ilave edilirse, 1982-1990 dönemi sonunda toplam olarak cari fiyatlarla 11.117,4 milyon TL. lık 1981 fiyatlarıyla 5.703,3 milyon TL. lık yardım yapılacağı bulunur. (Tablo 22)

Böylece merkezi idare kurumlarının finansman kaynaklarının gelişimi dikkate alındığında : (Tablo 23)

- İller Bankası finansman kaynaklarının, 1982-90 dönemi sonunda ikraz, fon ve hibe olmak üzere (1981 fiyatları ile) toplam 274,9 milyar TL.sına ulaşacağı hesaplanmıştır. Buna DSİ'nin finansman kaynağı eklenirse, 359,9 milyar TL. lık ödenek elde edilir.

(33) 1975 yılı öncesine ait veri temin edilememiştir.

TABLO: 22 -İMAR UYGULAMALARI KAMULAŞTIRMA  
DÜZENLEME YATIRIMLARININ GELİŞME EĞİLİMİ  
( 1982 - 1990 )  
(Milyon TL.)

Yıllar	Cari Fiyatlarla	1981 Fiyatları İle
1982	966,0	761,2
1983	1.287,6	997,9
1984	1.330,8	865,0
1985	1.349,7	745,0
1986	1.344,3	639,9
1987	1.314,7	544,3
1988	1.260,9	459,0
1989	1.182,8	380,9
1990	1.080,6	310,1
TOPLAM	11.117,4	5.703,3
1983-1990 <sup>(1)</sup>		
Toplam	10.151,4	4.942,1

(1) 1982 değeri gerçek değerdir. 1983-1990 dönemi değerleri trend denklemi kullanılarak bulunmuştur.

TABLO: 23 - MERKEZİ İDARE KURUMLARINCA YAPILAN YATIRIMLARIN FİNANSMAN  
KAYNAKLARININ GELİŞİMİ  
( 1982 - 1990 )

(1981 Fiyatlarıyla Milyon TL.)

Yıllar	İller Bankası (İkraz+Fon+Hibe)	DSİ Genel Md.	İ.İ.B. Belediyeler Teknik Hizmetler Gn.Md.	Toplam
1982	32.120,3	8.424,2	761,2	41.305,7
1983	28.443,8	9.352,6	997,9	38.794,3
1984	28.434,7	9.444,0	856,0	38.743,7
1985	28.835,1	9.498,9	745,0	39.079,0
1986	29.505,9	9.569,7	639,9	39.715,5
1987	30.271,9	9.612,4	544,3	40.428,6
1988	31.578,8	9.664,1	459,0	41.701,9
1989	32.374,5	9.691,7	380,9	42.447,1
1990	33.288,2	9.719,1	310,1	43.317,4
TOPLAM	274.853,2	84.976,7	5.703,3	365.533,2

Bu durumda içmesuyu kanalizasyon (DSİ-İller Bankası), imar, planı, çeşitli yapı ve harita hizmetlerinin (İller Bankası) mevcut yatırım eğilimi içinde 1990 dönemi sonunda gerektirdiği yatırım ihtiyacı olan 228,2 milyar TL.nin karşılanabilecektir.

Ancak sözkonusu mevcut finansman kaynakları 1981-1990 döneminde imar planı, içmesuyu ve kanalizasyon tesisleri için çeşitli yapı ve harita hariç) ayrılrsa bile ideal olarak hesaplanan yatırım ihtiyacı toplamı olan 995,7 milyar TL.nin ancak % 36,14 dünu karşılanabileceği ortaya çıkmaktadır.

- İmar ve İskan Bakanlığı Belediyeler Teknik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden yapılan yardımların 1982-1990 dönemi sonunda 1981 yılı fiyatları ile 5.703,3 milyon TL.ya ulaşacağı hesaplanmıştır.

Oysaki bu ödenegın kullanıldığı yol yapımı, yol, meydan vb. kamulaştırma harcamalarının özlenen düzeyde gerçekleşmesi için aynı dönemde 1981 yılı fiyatları ile 1.353,4 milyar TL. sının gerektiği hesaplanmıştır. Görüleceği gibi sözkonusu Genel Müdürlüğün yardımları bunun çok ufak bir kısmı olan % 0,42'sini karşılayabilecektir. Genelde bu yatırımlar belediyelerin kendi imkanları ile yaptığı yatırımların en önemli kısmını meydana getirmektedir. Bütçelerinin ancak % 20'sini yatırımlara ayırmak zorunda kalan Belediyelerin (DİE verilerine göre 1979 yılı kesin hesabına göre belediye giderlerinin sadece % 14.2 si yatırım harcamalarına % 13'ü sermaye teşkili ve transfer harcamalarına % 72.8'i cari harcamalara ayrılmaktadır). 9 yilda 1981 fiyatları ile 1.347,7 milyon TL.lık (yıllık ortalama 149 milyar TL.lık) yatırımı yapması için belediyelerin bütçeleri toplamının 745 milyar TL.ya (149 milyarın beş katına) ulaşması gerekmektedir. Belediye bütçeleri toplamının 1980 yılı için 68,6 milyar TL. (34) olduğu düşünöldüğünde, belediyelerin bugünkü bütçe imkânları içerisinde bu süreçte ideal olan hedefe ulaşmasının imkânsız olduğu ortaya çıkmaktadır.

(34) Belediye Hizmetleri Sektor Raporu, s. 61

#### 4.2. Belediye Yatırımları İçin Önerilen Finansman Sistemi :

Belediyelerin gerek kendi imkanları ile yaptıkları, gerekse merkezi idare kuruluşları eliyle yaptırdıkları yatırımların finansman ihtiyaçları, mevcut kaynaklarla karşılanamayacak boyutlara ulaşmıştır.

Merkezi idare eliyle yapılan yatırımların finansman kaynakları :

$$X = X_1 + X_2 + X_3 \text{ denkleminde}$$

$$X_1 = \text{hibe}$$

$$X_2 = \text{fon}$$

$$X_3 = \text{ikraz kalemlerinden oluşmaktadır.}$$

Önceki bölümdeki açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere  $X_1$ ,  $X_2$  ve  $X_3$  ün gelişimi sözkonusu kurumlarca yapılan yatırımlara ilişkin ihtiyaçları karşılamaya yetmemektedir.

Belediyelerin kendi kaynaklarından yaptığı yatırımların finansman kaynakları ise :

$$y = y_1 + y_2 + y_3 \text{ denkleminde}$$

$y_1 = 2464$  sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince elde edecekleri gelir.

$y_2 = 2380$  sayılı Kanun gereğince devlet vergi gelirlerinin % 4'ü

$y_3 = 1580$  ve diğer Yasalar uyarınca alınan gelirler (işletme ve ortaklık gelirleri, kira gelirleri, gayrimenkul satışları, ceza gelirleri, bağışlar vb.)dir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun belediyelere ne kadar gelir getireceğini tesbit etmek için belirli bir sürenin geçmesi gerekmektedir. Ancak gerek Kanunda yer alan çeşitli vergi oranlarının düşüklüğü, gerekse gelirlerin toplanmasında

karşılaşılan güçlükler nedeniyle belediyelere çok büyük gelir sağlayacağını söylemek zordur. Belediye gelirlerinin büyük bir kısmını  $y_2$  kalemi oluşturmaktadır.

Bazı örneklerle durumu açıklayalım; 1982 yılı kesin hesaplarına göre; (35)

- Ankara Belediyesinin 7.267,4 milyon TL. lık gelir gerçekleşmesinin 3.280,7milyon TL. sı (%45'i) 2380 sayılı Kanun gereği aktarılan paydır. Geri kalan % 55 ise  $y_1$  ve  $y_3$  den oluşan belediyenin diğer gelirlerini kapsar.

- İstanbul Belediyesinin 14.315,8 milyon TL.lık gelir gerçekleşmesinin 7.700,9 milyon TL.sı (%53,8'i) 2380 sayılı Kanun gereği dağıtılan paydır. ( $y_2$ )

- İzmir Belediyesinin 5.221,4 milyon TL.lık gelir gerçekleşmesinin 2.321,6 milyon TL.sı (% 45'i)  $y_2$  gelir kalemidir.

- Gölköy Belediyesinin 31.668 Bin TL. lık gelir gerçekleşmesinin 26.261 Bin TL. sı(% 82,9'u) $y_2$  gelir kalemidir.

- Uluborlu Beledivesinin 14.909 Bin TL. lık gelir gerçekleşmesinin 12.934 Bin TL. lık kısmı (%86,8'i)  $y_2$  kalemidir.

- Karasu Belediyesinin 33.855 Bin TL.lık gelir gerçekleşmesinin 21.939 Bin TL.lık kısmı (%64,8'i)  $y_2$  kalemidir.

- Ceyhan Belediyesinin 247.317 Bin TL.lık gelir gerçekleşmesinin 123.783 Bin TL.lık kısmı (%50,1'i)  $y_2$  gelir kalemidir.

Orneklerden anlaşılacağı üzere belediye gelirlerinin % 50'lik bir bölümü (büyük belediyelerde bu oran % 50 civarında iken, küçük belediyelerde % 87'lere kadar çıkmaktadır) 2380 Sayılı Kanun gereği genel bütçe vergi gelirleri tahsilatında aktarılan % 4'lük paylardan oluşmaktadır.

Bu durumda belediyelere aktarılan payda %1'lik bir artış gelirden en az % 12,5'lik bir artışa yol açacağı söylenebilir.

---

(35) Bütçe kesin hesap gelirleri belediyelere gönderilen anket formlarından, belediyelere dağıtılan % 4 lük paylar ise İller Bankası Genel Müdürlüğünden elde edilmiştir.

Kentleşmeden en fazla yarar sağlayan kişiler bina ve arazi sahipleri olduğu, ayrıca vergilendirme de idari etkinliğin kolaylıkla sağlanabileceği ( 1. bölümde belirtildiği gibi ) için bir çok ülkede emlak vergisi mahalli idarelerce toplanmaktadır. Türkiye'de de sözkonusu verginin belediyelere bırakılması düşünülebilir. Emlak vergisinin belediyelere bırakılması iki şekilde olabilir :

Birincisi, belediyeye kendi bölgesindeki emlak vergisini toplama hakkı verilir ki; bu durumda belgelerarası gelişme derecelerine bağlı olarak emlak vergisinden elde edilecek gelirler farklılaşacak, ayrıca belediyeler vergi toplamada önemli sıkıntılarla karşılaşacaktır.

İkincisi merkezi idare emlak vergisini toplayıp belediyelere nüfus ölçütü esaslı ile dağıtır. Bu durum yukarıdaki sakıncaları da ortadan kaldıracığından tercih edilebilir.

Öte yandan genel bütçe vergi gelirleri toplamından emlak vergisi payı düşürülüp geri kalan meblağın % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

Bu durumun belediyelere sağlayacağı geliri 1983 yılı için inceleyelim 1983 yılı emlak vergisi (1981 fiyatları ile) 23 milyar TL. dir. Vergi gelirleri toplamı ise 1.351,7 milyar TL. dir (36). Bundan emlak vergisi çıkarılıp kalan meblağın %5'i alınırsa belediye payı 66,4 milyar TL. olarak bulunur. Buna emlak vergisi eklence 1983 yılı  $y_1$  ve  $y_3$  kalemleri hariç belediye gelirleri 89,4 milyar TL. yi bulur. Bu ödenegin 2380 sayılı kanun gereği dağıtılan % 5 pay olan 67,6 milyar TL, dan fazla olduğu açıktır.

Ancak, bu durum vergi paylarının belediyelere dağıtımında kargaşalığa yol açabilecektir. Çünkü 2380 sayılı Kanun saymanlara her ay toplanan vergi gelirleri payının % 5'ini İller Bankasına (belediyeler payı olarak) bir sonraki ay içinde gönderme mecburiyeti getirdiğinden sözkonusu paylar aylık olarak belediyelere aktarılmaktadır. Emlak vergisi ise yıllık olarak tah ve tahsil edilen bir vergi türüdür.

Bu durumda ise yukarıdaki mekanizmanın işleme-  
da önemli sakıncalar doğuracaktır. Bu nedenle, emlak vergisi  
hasılasının belediyelere aktarılması konusu çalışmada benimsen-  
miştir.

Öneri :

Belediyelerin yeterli gelir kaynağına kavuşturulması için  
2380 sayılı Kanun gereği belediyelere aktarılan vergi gelirle-  
rinin %5 den %8'e çıkarılması önerilmektedir. Bunun % 5,5'i  
belediyelere dağıtılırken % 2,5'i ise İller Bankası programın-  
da yer alan tesislerin finansmanında kullanılmak üzere Beledi-  
yeler Fonunda toplanır.

Bu durumda yıllar itibariyle belediyelere aktarılacak ve  
Belediyeler Fonunda toplanacak paylar Tablo 24'de yer almaktadı-  
r (37).

Böylece, bu uygulama ile belediyeler 1983-1990 dönemi so-  
nunda, mevcut yasa uyarınca %5 belediye payı olan (1981 fiyat-  
ları ile) 633,8 milyar TL.dan %60 daha fazla olmak üzere  
1.014,0 milyar TL.lık (%8 pay gereği) bir gelir elde edilecektir.

Öte yandan belediyelere nüfus kriterine göre aktarılacak  
% 4'lük payın % 5,5'a çıkarılması ile ilave % 1,5' luk artış  
bütçelerinde % 18,75'lik bir artışa yol açacaktır. Bu ilave  
payın ise belediye yatırımları için harcama zarureti konması  
durumunda belediye yatırımlar için 190,1 milyar TL. lik ilave  
kaynak bulunmuş olacaktır.

Belediyeler Fonunda da toplanacak vergi gelirleri % 1'den  
% 2,5 a çıkarak 8 yılda (1983-1990 dönemi) 190,1 milyar TL.  
(1981 fiyatları ile) ek finansman kaynağına yol açacaktır.  
(yıllık ortalama 1981 fiyatları 23,8 milyar TL. ilave finans-  
man ki bu 1981 yılında belediyeler fonunda toplanan 8,8 milyar  
TL.dan % 170,5 lık bir fazlalığı ifade eder). Bu ilave finans-  
man kaynağında İller Bankasınca yapılan belediye yatırımlarına  
ayrılınca altyapı ihtiyacı için önemli ve vergi geliri arttıkça

---

(37) Vergi Gelirleri DPT'nin 5. Plan Çalışmalarında Kullanılan  
esaslar dikkate alınarak hesaplanmıştır.

(1)

TABLO : 24 - VERGİ GELİRLERİNDEN BELEDİYELERE DAĞITILACAK PAYLARIN DURUMU  
( 1983 - 1990 )

(1981 Fiyatları ile Milyar TL)

Yıllar	Vergi Gelirleri Toplamı	%8 Pay	Belediyelere Dağıtılacak %5,5 Pay	Belediyeler Fonunda Toplanacak %2,5 Pay	%5 Pay
1983	1.351,7	108,1	74,4	33,8	67,6
1984	1.370,0	109,6	75,4	34,3	68,5
1985	1.430,1	114,4	78,7	35,7	71,5
1986	1.508,2	120,6	82,9	37,7	75,4
1987	1.588,9	127,1	87,4	39,7	79,5
1988	1.720,8	137,7	94,6	43,0	86,0
1989	1.807,3	144,6	99,4	45,2	90,4
1990	1.898,4	151,9	104,4	47,5	94,9
TOPLAM	12.675,4	1.014,0	697,2	316,9	633,8

(1) Vergi Gelirleri, DİT Finansman Sektörünün tahminlerinden hesaplanmıştır.

artan bir kaynak bulunmuş olacaktır.

Öte yandan vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın % 5 den % 8'e çıkarılması ile elde edilecek gelir daha önce belirtilen (emlak vergisi + vergi gelirlerinden % 5 pay'dan oluşan) sisteme göre belediyelere daha fazla gelir sağlamaktadır. Bu yöntemle 1983 yılında 89,4 milyar TL. gelire karşılık aynı yıl 108,1 milyar TL. lik gelir sağlanmış olacaktır.

## 5. BÖLÜM : SONUÇ

Türkiye'de gözlenen ve özellikle belediye yerleşim yerlerinde belirginleşen nüfus artışı, kentleşme olguları belediye hizmet talebinin hizmet arzının üstünde kalmasına sebep olmakta bu sorunun talep fazlalığı yönünü oluşturmaktadır.

Belediye hizmet arzının yetersiz bir seviyede oluşmasının gerisinde ise mahalli idare geleneginin yerleşmemiş olması, merkeziyetçilik eğiliminin güçlülüğü ve bunların sonucu olarak da finansman kaynaklarının istenilen düzeyde gerçekleşmemesi durumu vardır.

Oysa Anayasanın 127. maddesi "mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ilkesini getirirken Kalkınma Planları da, belediyelerin gelir kaynaklarını artırarak kendilerine yeterli mali yapıya kavuşturulmaları gerektiğini savunmuştur.

Belediyelerin mevcut teknik ve finansman imkanları içerisinde proje değerleri milyarları bulan altyapı tesislerini yapmaları olanaksız hale gelmiştir. Bu aşamada merkezi idare kurumlarının özellikle büyük projelerde yardımları kaçınılmaz olmaktadır. Ancak gene de kaynakların ihtiyaçları karşılayamaz düzeyde kalacağı açıklamalardan ortaya çıkmaktadır. Önerilen finansman sisteminin getireceği ilave kaynaklar sorunun bir ölçüde çözümünü sağlayabilecek, gene de ideale ulaşılması uzun yıllar alacaktır. Bu durumda kısa vadede yatırım önceliklerinin belirlenmesi önemli olmaktadır. Bunun için altyapı yatırımlarında belirli normları saptamak, belirli standartlar getirmek gerekir. (nüfus başına (A) litre su getirme gibi) Ancak bu standartlar asgari ölçülerde olmalıdır.

Hizmeti kullananlardan ücret alınan ve işletme niteliğinde sunulan su, havagazi gibi altyapı yatırımları ile gıda ve küçük sanayiye yönelik yatırımlarda yatırımla hizmetin satış bedeli (ya da kirası) arasında yatırımın sosyal faydası da gözönünde tutularak bir denge kurulmaya çalışılmalıdır. Böyle

bir durumda yatırım maliyeti işletme geliri ile karşılanabileceğinden yatırım borçlanma yolu ile finanse edilebilir.

Yol, park, yeşil alan gibi gelir getirmeyen hatta bakım ve yenileme nedeniyle devamlı gidere yolaçan yatırımların borçlanma yoluyla değil, belediye bütçe imkânları ve devlet bütçesinden yardım (hibe) larla karşılanması gerekmektedir.

Altyapı getirilmesi ile taşınmaz mal sahiplerinin malvarlıklarında değer artışı olacağından altyapı maliyetlerine katılmaları doğaldır. Bu anlamda harcamalara katılma paylarının toplanmasında karşılaşılan sorunlara çözüm aranmalı, örneğin gecikmeleri önlemek üzere, belediyelerin önceden tahmini proje maliyeti üzerinden pay almaları sağlanmalıdır.

Faydasının dağılımı belde düzeyinde kalmayıp bir bölgeye yayılan (örneğin aynı kaynaktan bir tek boru hattı ile yol üzerindeki birkaç beldeye su sağlama gibi) veya çok büyük maliyetlerle gerçekleştirilebilecek bir tesisin (örneğin birkaç beldeye hizmet edebilecek kapasitede çöp fabrikası) veya ölçek ekonomileri nedeniyle belirli büyüklükte olması gereken yatırımların belediye birlikleri kanalıyla yapılması özendirilmedir. Bu durum hem maliyetten tasarrufu sağlayacak, hem de küçük belediyelerin kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri, ancak günlük yaşam için zorunlu yatırımların (çöp fabrikası, ekmek fabrikası soğuk hava deposu) yapılmasını sağlayacaktır.

Büyük kent belediyelerinde toplam belediyeli nüfusun büyük bir kısmı yaşamaktadır. (Ankara, İstanbul, İzmir Belediyelerinde toplamın % 62.7'si). Bu büyük nüfusun gerektirdiği yatırım ihtiyacı artık belediye gelirleriyle karşılanamayacak düzeye ulaşmıştır. Özellikle metro, raylı sistem, Boğaz Köprüsü gibi altyapı yatırımlarının proje maliyetleri çok fazladır. Bu projelerin devlet yardımıyla karşılanması kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Belediye altyapısı her türlü kentsel faaliyete hizmet edeceğinden bunların gelişmesi önemli olmaktadır. Kalkınma hızını bir miktar düşürmek pahasına kalkınmaya dolaylı katkısı ve sosyal refah açısından önemi gözönüne alınarak, altyapı yatırımlarına ağırlık verilmeli, bunun için de belediyelere ek finansman kaynakları aranmalıdır. Bu çalışma da yukarıda belirtilen amaca yönelik bir öneri niteliğinde hazırlanmıştır.

K A Y N A K L A R

- ALAYBEK, Ali : "Belediye Maliyesinin Reformu",  
İstanbul, 1961
- ARIKAN, Mustafa : "Birlikler" İller ve Belediyeler  
Dergisi Sayı 315, Ocak, 1972
- ATAÇ, Beyhan : "Belediye Bütçeleri, Eskişehir  
Belediyesi için Bir Program  
ATAÇ, Engin : "Belediye Bütçe Model Çalışması" Eskişehir  
ÖZKAZANÇ, Önder : "Belediye Bütçe Model Çalışması" Eskişehir  
İ.T.İ.A. 1977
- AYTAÇ, Fethi : "Mahalli İdarelerin Mali Düzeni"  
Rapor, Ankara, 1961
- BAŞARIR, Aslan : "Local Governments in Turkey"  
Ankara, 1974
- BİNATLI, Cüneyt : "Belediye Hizmetleri Finansmanı"  
Eskişehir İ.T.İ.A. 1977
- BROWN, Jr.W.H. : "Planning Municipal Investment"  
GILBERT, C.E. : Philadelphia, 1961
- ÇEZİK, Asuman : "Kentleşme-Yerleşme Sektör  
Raporu", DPT:1851, Ankara, 1982
- ÇEZİK, Asuman : "Kent Altyasının Hazırlanmasında  
DÜLGER, Mehmet : Belediyelerin Rolü ve Onüç Büyük  
ERDUMLU, Güngör : Kent Belediyesi Sorunları" DPT:  
1405, Ankara, 1975
- DAMALI, Alev : "Türkiye'de Mahalli İdareler  
Maliyesi" DPT:, Ankara, 1965
- DOĞU, Engin : "Mahalli İdareler Maliyesi ve  
Yatırımlarını İzlemek Üzere Bir  
Metod Araştırması" DPT: 744,  
Ankara, 1968

- DPT : "Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl."  
(1963-1967), Ankara, 1963
- DPT : "Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl."  
(1968-1972) Ankara, 1967
- DPT : "Yeni Strateji ve Kalkınma Planı  
Üçüncü Beş Yıl" (1973-1977)  
Ankara, 1973
- DPT : "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı"  
(1979-1983) Ankara, 1979
- ERDÜMLÜ, Güngör : "Türkiye'de Metropolitan Yönetim  
Sorunları ve Bir Sistem Önerisi"  
(Doktora Tezi) İ.T.Ü., DPT,  
Ankara, 1982
- ERYILMAZ, Atilla  
YALBURDAK, Mehmet : "Konut Sektör Raporu" DPT:1870,  
Ankara, 1982
- GERAY, Cevat  
KELEŞ, Ruşen : "Küçük Belediyelerin Sorunları"  
TODAİE, Ankara, 1969
- GİRAY, Halit : "Mahalli İdareler ve Yatırımları"  
DPT: Ankara
- GİRİTLİ, İsmet : "Anne İdaresi, Teşkilat ve Per-  
soneli", İstanbul, 1963
- GÖKÇEER, Fikri : "Atatürk Yılında Belediyelerimiz  
1981" TBD Ankara, 1981
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref : "Türkiye'de Mahalli İdareler,"  
Ankara, 1967
- GÜÇBİLMEZ, Tandoğan : "Planlı Dönemde Mahalli İdareler"  
DPT Ankara, 1971
- HICKS, U.K. : "Public Finance" 1971
- HIRSCH, Werner Z : "The Economics of State and Local  
Government" Mc.Graw Hill.  
Newyork, 1970

- TEKELİ, İlhan  
GÜLÖKSÜZ, Yiğit : "Belediye Sorunları" Amme İdaresi  
Dergisi, Haziran, 1976
- TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ : "Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi"  
(ed. E. Türkcan) Ankara, 1981
- TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ : "Belediye İşlevlerine Nicel Bir  
Yaklaşım"(ed. E. Türkcan),  
Ankara, 1981
- TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ : "Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru"  
(ed. E. Türkcan) Ankara, 1982
- TÜRKİYE'DE İÇMESUYU VE HIFZISIHHA ÇALIŞMALARI : DPT. Ankara, 1982
- ULUATAM, Özhan : "Makro İktisat" Ankara 1973
- ÜLKMEN, İsmail Hakkı : "Mahalli İdareler Maliyesi" Ankara,  
1960
- ÜSTÜNİŞİK, Belma : "Belediye Hizmetleri Sektör Raporu"  
DPT: 1852, Ankara, 1982
- WILLIAMS, B.A. : "Capital Finance and Investments  
of Local Authorities" London, 1966
- YAVUZ, Fehmi : "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden  
Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma"  
Ankara, 1966
- YAYIN, Teoman : "Merkezi Hükümet ile Mahalli İda-  
reler Arasındaki Mali İlişkiler"  
Ankara, 1971

### Summary

The basic aim of this study, is to make a research on the interrelations between municipal services, investments and financing of these investments. The municipal service demand, which is increased in recent years, has been studied as a function of the specialisation between central and local governments. The infrastructure investments of the central government institutions have been studied specifically while the municipal investments are studied in detail.

Like in many other countries, public services in Turkey are realized partly by the central government and partly by the municipal governments. All the units have a separate service function, but it should be decided which services should be produced by the central government and which others by local governments in order to use all the sources efficiently. But it is rather difficult to find a criteria which is applicable (at any time and all) places. Consequently, service areas of central and local governments are decided empirically considering factors which are not always economic. Since services are divided between central and local governments, revenues should be divided in such a way too. The first section of the study is related to the reasons and criteria of the intergovernmental division of revenues and expenditures, and the principles as the outcome of practice.

In the second section of the study named "Local Governments in Turkey", numbers, populations, functions and the change in the financial structure of the municipalities are examined since the extent of the study is limited to municipalities in order to introduce the basis of the models which would take place in later sections.

In the third section, municipal investments, developments and realization of investment planning and the reasons behind the increase in investment needs are examined. Due to the population increase, industrialization and urbanization the demand for municipal services is increased gradually. The existing insufficiency of the infrastructure investments could not be realized and be an answer to the demands due to the population increase, thus new problems are created. In this section a prediction is made on municipal infrastructure investments for the period : 1982-1990. It is seen that the financial dimension of service supply for this period could not be met by existing investment trend.

In the fourth section where financial resources are examined, firstly it is expressed that; with the existing financial resources in the stated period it would be rather improbable to meet future investment needs. Partly to close the gap in between, a proposal is developed related to the financial system.

The study expresses that : the financial resources, necessary for the realization of the municipal services are not increased parallel to the need for this services. Thus, it should not be forgotten, increased resources would always be insufficient against the growing needs. Therefore, the most important factor is to allocate resources efficiently and productively in order to prevent from waste of resources. In the last section the propositions related to investment and finance are developed in this context.