

BELEDİYE GELİRLERİ

Ruşen Y. KELEŞ *

BELEDİYE GELİR SİSTEMLERİ

Her ülkede kamu görevleri ve hizmetleri, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Savunma, iç güvenlik, gümrük ve adalet gibi bazı kamu hizmetlerinin, hemen hemen her yerde, merkezi yönetimlerce yerine getirildiği görülür. Buna karşılık başka bazı hizmetleri ise yerel yönetimler görür. Yerel yönetimlere bırakılmış bulunan hizmetler ve bunlarla ilgili görevler, daha çok yerel nitelik taşıyan görevlerdir. Kent ve kasabaların temizliği, aydınlatılması, içme ve kullanma sularının sağlanması, kanalizasyon ve bayındırlık işleri, otopark, yeşil alan ve çocuk parkı gibi hizmetler, yolların yapım, bakım ve onarımı, yerel hizmetlere örnektir. Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla ayrılmış olan bu görevleri yerine getirebilmek için, yeterli mali kaynaklara sahip olmak zorundadırlar.

Bu kaynakların bulunması ve merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi yönünden, yeryüzünde başlıca iki sistemin bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisine göre asıl olan, yerel yönetimlerin, malî yönden merkeze bağımlılığı, ikincisinde ise bağımsızlığıdır. Bu nedenle, birinci sistemin adına bağımlılık, ikincisinin adına ise bağımsızlık denilmektedir.

Bağımlılık Sistemi

Bu sistemin geçerli olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin özel gelir kaynakları, vergileri bulunmakla birlikte bazı, vergiler, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ortaklaşa kullanılır. Fransa, Almanya, İsviçre, Belçika ve İtalya gibi ülkelerde durum böyledir. Bu ülkelerde, yerel yönetimlere ek vergiler koyabilme yetkisi tanındığı gibi, devlete ait bulunan vergiler üzerinden ayrıca vergi almaları da olanaklı kılınabilmektedir. Bazı devlet vergilerinin bir bölümü ise, «pay» adıyla yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bu sistemin, devletin genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere türlü yardımların yapılmasına da yaygın olarak yer verdiği söylenebilir.

* Prof. Dr., A.Ü.S.B.F. Öğretim Üyesi.

Devlet, yerel yönetimlere bu yardımları yapmaz ve vermesi öngörülen payları vermekte ihmal gösterirse, yerel hizmetler yüzüstü kalabilir. Dolayısıyla, hizmetlerin görülmesi bakımından, yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Sisteme bağımlılık sistemi adı verilmiş olması da bu yüzdendir.

Bağımsızlık Sistemi

Bu sistemde, yerel yönetimlerin, merkezi yönetime bırakılmış olanlardan tümüyle bağımsız, kendi başlarına kullanabilecekleri gelir kaynakları vardır. Örneğin, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde, bu sistem yürürlüktedir. Devlet, bu ülkelerde, bütçe açıklarını kapatmak amacıyla yerel yönetimlerin gelirlerine dilediğinde el atamaz. Belediye gelirleri sistemi bağımsız bir nitelik taşıyan ülkeler, yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerdir.

Şu noktayı da belirtelim ki, yeryüzündeki ülkelerden hiçbirinde, bağımlılık ve bağımsızlık sistemleri, yüzde yüz saf biçimleriyle uygulanmazlar. Her ülkede, belediyeler, gelir yönünden, merkezi yönetime derece derece bağımlı durumda bulunmaktadırlar. Bazılarında, yerel yönetimlerin gelir sistemi tam bağımlılığa, bazılarında ise tam bağımsızlığa daha yakın bulunmaktadır. Ama, genel eğilim, demokrasi geleneğinin gelişmesine paralel olarak, yerel yönetimlerin, gelir bakımından da devlete daha az bağımlı duruma gelmeleri yönündedir. Bununla birlikte, birçok hizmetlerin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesinin, bu hizmetleri kısmen ya da tümüyle yerel yönetimlerden alarak merkezi bir görev durumuna getirmeyi gerekli kıldığına son yıllarda çok tanık olduğunuzu da eklemeliyiz.

MALİ DENKLEŞTİRME

Kamu hizmet ve görevleri Türkiye ve Fransa gibi tekçi siyasal yapısı olan ülkelerde, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında; Federal Almanya, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri gibi federal siyasal yapılı ülkelerde ise, merkezi yönetim, federat devletler (eyaletler) ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bunun gibi, kamu gelirleri ve vergi kaynakları da, bu ülkelerde, çeşitli düzeylerdeki yönetim kademeleri arasında bölüştürülmüş durumdadır. Görevlerin ve gelirlerin farklı yönetim kademeleri arasında bölüştürülmesinde bir denge sağlanması, vatanaşın hizmetlerden gereği gibi yararlanabilmesinin ön koşuludur. İşte bu nedenledir ki, görevlerin ve gelirlerin bölüştürülmesinde bazı kurallara uyulmasında zorunluluk vardır. Bu kuralların tümünün adına Mali Denkleştirme, eski adıyla malî tevzin denilmektedir.

Mali denkleştirmeyi zorunlu kılan ekonomik neden, hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin paylaşmak zorunda oldukları kaynağın aynı kaynak olmasıdır. Her ikisi de, ülkenin ulusal gelir ve servetini bölüşmek durumundadırlar. Bu paylaşmayı, adaletsizliğe yol açmaksızın yapmak zorundadırlar. Mali denkleştirmenin, toplumsal ve siyasal ve bir nedeni de vardır. O da şudur : Farklı gelişme düzeylerinde bulunan yerel yönetimler, hemşehrilerini, belediyenin zengin ya da fakir olmasına bakmaksızın, eşit düzeyde ve standartta yerel hizmetlerden yararlandırmaya çalışırlar. Eşitlik, demokrasi

ve ulusal dayanışma gibi çağdaş düşünceler ülkenin neresinde olursa olsun, belediyelerde, köylerde yaşayan vatandaşlara kamu hizmetlerinin en küçük yeterli düzeyde sunulabilmesini gerektirir. Malî denkleştirmenin yönetsel bir nedeni de, belediyelerin, kendilerine düşen görevlerin neler olduğunu bilmek zorunda olmalarıdır. Devlet, gelişigüzel bir biçimde yerel birimlere karşılığı olmayan görevler yüklerse, bunların yerine getirmek olanağı kalmaz. Şu halde, görevlerin türünün, kapsamının, sınırlarının bilinmesi gerekir.

Görülmektedir ki, mali denkleştirme, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hem kamu hizmetleriyle görevlerinin, hem de gelir kaynaklarının dengeli ve adaletli bir biçimde bölüştürülmesini anlatmaktadır. Bu mali denkleştirmenin geniş anlamıdır. Ve doğru olan tanımı da budur. Çünkü, kamu görevleri farklı kademelerdeki yönetimler arasında dengeli bir biçimde dağılmamış ise, gelirleri dengeli bölüştürmeye çalışmakla bir sonuç alınması olanağı yoktur. Her ikisi birlikte ele alınmak ve birbirine paralel olarak düzenlenmek zorundadır. Öte yandan, mali denkleştirmeyi, dar anlamda, yani sadece kamu gelirlerinin, devletle yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinden ibaret sayanlar da vardır. Bu yaklaşım, yanlış ve eksik sayılabilir.

Malî denkleştirmenin nasıl yapılacağı konusunda yerleşmiş bazı kurallar vardır. Bunları, kamu hizmetlerinin ve görevlerin bölünmesinde dikkate alınması gerekenler ve gelirlerin bölünmesinde uyulması gerekenler olmak üzere ikiye ayırıp inceleyebiliriz.

Kamu hizmetlerinin bölünmesinde şu ilkelere uyulur :

1. Hizmetler sahipsiz bırakılmamalıdır. Her hizmetin bir sahibi bulunmalıdır. Bu sahip ya merkezi yönetim ya da yerel yönetimler olmalıdır.
2. Aynı hizmet, birden çok yönetim kademesine bırakılmamalıdır.
3. Her hizmet, onu en iyi biçimde görebilecek olan yönetime bırakılmalıdır.
4. Yönetimler arasında görevlerin birbirlerine karışmasını önlemek için, her yönetim kademesinin görev alanı iyice sınırlanmalı ve tanımlanmalıdır.

Gelirlerin paylaşılmasında dikkate alınacak ilkeler ise şunlardır :

1. Her yönetim kademesine, görevlerini gereği gibi yerine getirmesine olanak verecek kaynaklar sağlanmalıdır. Aksi takdirde, görevleri fazla olan yönetimlere az gelir, görevleri az olanlara ise fazla gelir sağlanmış olur ki, bu adaletsizlik yaratır. Hizmetlerin yüzüstü kalmasına yol açar.
2. Gelir kaynaklarının aşırı ve çift olarak vergilendirilmesinden kaçınılmalıdır. Çünkü, bu durum, vergi kaynağının verimini, hâsılatını azaltır.
3. Vergilendirilmesi olanaklı olan bütün kaynaklardan vergi alınmalı, devletin ve yerel yönetimlerin vergi konuları arasında boşluklar bırakılması önlenmelidir.

4. Son olarak, sisteme öyle bir esneklik verilmelidir ki, farklı kentlerde, kasabalarda yaşayanların yararlanmakta oldukları hizmetlerin kalite ve standartları arasında, kentten kente, bölgeden bölgeye görülmekte olan farklılıklar zamanla azaltılabilir.

Bu ilkeler, kuşkusuz ideal bir mali denkleştirmenin dayandığı kurallardır. Hiçbir ülkede, hepsine tam olarak uyulduğu görülmez. Ancak, belediye gelir sistemlerini bu ilkelere uygun duruma getirmeye çalışmakla, yerel yönetimlerin gelir bakımından devlete bağımlılığını azaltılabilir.

TÜRKİYE'DE BELEDİYE GELİRLERİ

Ülkemizde, belediye gelirleri sisteminin esas olarak merkeze bağımlı bir sistem olduğu belirtilebilir. Yerel hizmetlerin artması ve çeşitlenmesi, hem şehirlerin istek düzeyinin yükselmesi, para değerinin sürekli olarak düşmesi ve genel ekonomik nedenler, belediyeleri gelir bakımından giderek daha muhtaç duruma getirmiştir. Belediyelerin bu güçlükten kurtarılabilmesi için, hem 1961, hem de 1982 tarihli anayasalarımıza, yukarıda sözü edilen mali denkleştirmeyi sağlayacak şu hüküm konmuştur : Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır. Bu hükümler, belediyelere yeterli gelir kaynaklarını sağlamanın güvencesini oluşturur.

Belediye gelirlerinin başlıca 5 ana gelir grubundan oluştuğunu söyleyebiliriz :

1. Devlet gelirlerinden paylar,
2. Belediyelerin öz gelirleri,
3. Devletin belediyelere yardımları,
4. Olağanüstü gelirler, ve
5. Para cezaları, ücret, kira vb. gelirler. Belediye gelirleriyle ilgili yasalarımızda 1949 yılından bu yana birçok değişiklikler yapılmış olmasına karşın, gelir sisteminin bu yapısı ve merkezî yönetime bağımlılığı büyük ölçüde aynı kalmıştır.

Devlet Vergilerinden Paylar

12 Eylül 1980 harekâtından sonra, 2 Şubat 1981 tarihinde kabul edilen, Belediyelere ve İl Özel Yönetimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine ilişkin 2380 sayılı yasa (R.G. 5 Şubat 1981, No : 17242), genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere % 5 oranında pay verilmesi esasını getirmiştir. Yasa, bu payın, vergilerin toplandıkları ayı izleyen ayın sonuna kadar, İller Bankası'nda, ve İçişleri Bakanlığı emrinde toplanmasını emretmiştir.

1984 yılının Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı yasa ile, 2380 sayılı yasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, belediyelere Genel Bütçe Vergi

Gelirleri toplamı üzerinden verilmekte olan payın miktarı, % 5'ten % 10.30'a yükseltmiştir. Yasa, bu payların, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp, toplandıkları ayı izleyen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrindeki bir hesapta toplanmak üzere İller Bankası'na yatırılmasını emretmiştir.

Daha sonra, devlet paylarına son biçimini veren ve Aralık 1985 tarihinde çıkarılan 3239 sayılı yasa ile bir değişiklik daha yapılmıştır (R.G. 11 Aralık 1985, No : 18737). Bununla, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere ayrılan payın miktarı % 9.25'e indirilmiştir. Kullanım bakımından, bu pay üç bölüme ayrılmaktadır.

a) Birinci bölüm, Devletin Genel Bütçe Gelirlerinden ayrılacak % 8'lik kısmı oluşturmaktadır. Bu para, İstanbul, Ankara ve İzmir dışında kalan bütün belediyelere, son nüfus sayımındaki nüfusları oranında bölüştürülür. Eski yasada, bunun miktarı % 8 idi.

b) % 3'ün oluşturduğu ikinci bölüm ise, Belediyeler Fonu adıyla İller Bankası'na yatırılmakta ve bundan bütün belediyelere, nüfusları ne olursa olsun, İller Bankası'nın yıllık yatırım programında yer alan, haritaları, imar planları, her türlü tesisleri ve bunlara ait projeler için yararlanmaktadırlar. **Bu % 3'lük Fon'un % 2 gibi küçük bir bölümünün de, Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak kesilmeyen kısmının İller Bankası sermayesine aktarılması öngörülmüştür.**

c) Üçüncü bölüm ise, % 9.25'lik payın, arta kalan % 0.25'lik bölümüdür. Yasa koyucu, bunun, İl Özel Yönetimlerinden gelecek % 0.30'luk bir bölümle **birleştirilerek, % 0.55 oranındaki Mahalli İdareler Fonu'nu oluşturmasını** öngörmüştür. Bu fondan yararlanarak, yerel yönetimler küçük çaptaki birtakım hizmetlerini gerçekleştirmek fırsatını bulurlar. Mahalli İdareler Fonu'nun % 0.15'lik bölümünü Bayındırlık ve İskân Bakanlığı belediyelerin imar uygulamaları için, geriye kalan % 0.40'ını da, yerel yönetimlerin türlü hizmet gereksinimleri için, İçişleri Bakanlığı kullanır.

d) **Belediyeler Fonu'nun Kullanım Esasları** : Belediyeler Fonu'nun kullanım esaslarını, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanan bir yönetmelik belirlemiştir (R. G. 20 Ocak 1985, No : 18641). Bu Fondan yapılacak kaynak tahsislerinin konuları şunlardır : 1. Harita, 2. İmar planı, 3. İçme suyu, 4. Kanalizasyon, 5. Çeşitli yapı ve tesisler, 6. Benzeri işlere ait plan ve projelerle, belediyelerin görev alanı içinde kalıp İller Bankası'nın yıllık yatırım programına alınan öteki işler.

İlgili yönetmeliğe göre, belediyeler, harita ve imar planı gibi hizmetleri için bu Fondan aldıkları parayı **bağış olarak alır, yani geri vermezler.** Yukarıda belirttiğimiz öteki işler için ise, kendilerine yapılan ödemeler karşılığında borçlanırlar. Borçlandıkları miktarın geri ödenecek yıllık taksitlerinin, belediyenin yıllık yasal payının yarısını geçmemesi gerekmektedir. Belediyeler, bu borçlarını, 15 yıllık bir süre içinde (faizsiz) olarak geri ödemek zorundadırlar. Ne var ki, İller Bankası, belediyelerin borçlanma durumlarına, tesis yatırımlarının büyüklüğünü ve önemini dikkate alarak, bu süreyi **25 yıla kadar uzatmaya ve % 50'lik oranı % 100'e kadar yükseltmeye yetkilidir.**

e) **Mahalli İdareler Fonu'nun Kullanım Esasları** : Yukarıda belirtildiği üzere, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin % 0.55'lik kısmından oluşan mahalli idareler Fonu'nun % 0.40'lık bölümünü, İçişleri Bakanlığı kullanır. Bu % 0.40'lık bölümün kullanım biçimini, Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği (R. G. 19 Eylül 1984, No : 18552) belirlemiştir. Buna göre, % 0.40'lık payın % 80'inden belediler yararlanır. Ancak, bu belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 25.000'nin altında olan küçük belediyelerdir.

Yapılacak yardımın miktarı, proje keşif tutarına göre 50 milyon lirayı geçmeyecek ve yardım miktarı da bu tutarın % 70'inden az olacaktır. Yardım sınırını aşan işleri, belediyeler kendi olanaklarıyla tamamlarlar. Mahalli İdareler Fonu'ndan yapılacak yardımlarla gerçekleştirilebilecek işler, belediye hizmet binası, fırın, un değirmeni, hal, pazar yeri, dükkân, otel, motel, gazino, mokamp, düğün ve nikâh salonu, hamam, kaplıca ve plâj tesisleri, genel helâ, mezarlık, belediye parkı, okuma odası, kitaplık, spor tesisleri, koruluk, fidanlık, akaryakıt, patlayıcı madde deposu, mezbaha, garaj ve otopark gibi tesislerdir.

Bunlardan, aynı anda yalnız bir tanesi için yardım yapılabilen ve bir hizmet bitirilmedikçe, aynı belediyenin ikinci bir istemi değerlendirme konusu yapılmamaktadır. Yardım konusu hizmetin gerektirdiği arsayı da, belediyenin sağlaması şart koşulmaktadır. Bu fondan yararlanmak isteyen belediyeler, Bayındırlık Müdürlüklerinden onaylatacakları projeleri, Belediye Encümenlerinin kararıyla birlikte valilikler aracılığı ile İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. Vali, kendi görüşünü de, gerekçesiyle birlikte Bakanlığa iletir.

Mahalli İdareler Fonu'ndan belediyelere yapılacak yardım tahsislerinde, aşağıdaki öncelik sırasına uyulur :

- a) Yeni kurulan belediyeler,
- b) Kalkınmada öncelikli illerde bulunan belediyeler,
- c) Turistik bölgelerdeki belediyeler,
- d) Daha önce hiç yardım almamış belediyeler,
- e) Kendi olanaklarıyla başlamış ve yarısı tamamlanmış bir işin bitirilmesi için başvuruda bulunan belediyeler,
- f) Fon yardımı ile başlattığı bir projeyi süresi içinde başarıyla bitirip bir başka hizmet için başvuran belediyeler.

Fondan yardım alabilmek için, İçişleri Bakanı'nın onayı gereklidir. Yardımlar, projesi ve tahsis amacı dışında kullanılamaz. Fondan yapılacak yardım ile ilgili işlemleri Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü izler. Yardım, alındığı tarihten itibaren bir yıl içinde kullanılmaya başlanmaz ya da iki yıl içinde iş bitirilemezse, Bakanlık onayı ile iptal edilir.

Öte yandan, Mahalli İdareler Fonu'nun, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca kullanılacak % 0.15'lik bölümünün kullanım biçimini, 1984 yılında Belediyeler İmar Uygulamalarına Yardım Yönetmeliği olarak adı değiştirilen (R. G.

15 Eylül 1984, No : 18516), 1983 tarihli, İmar ve İskân Bakanlığı Bütçesinde Yer Alan Belediyeler İmar Uygulamaları Ödeneklerinin Düzenlenmesi, Tahsis, Harcama, Mahsup ve Denetim Esaslarına İlişkin Yönetmelik (R.G. 17 Ağustos 1983, No : 18138) göstermektedir.

Bu yönetmelik, belediyelerin imar uygulamalarını ikiye ayırmaktadır :

a) **Kamulaştırma** : Bu başlık altında, belediyeler, Bakanlıkça onaylı, 5 yıllık imar programı içinde yer almak koşuluyla, yol, yeşil alan, meydan, park, fuar, mesire yeri, çocuk bahçesi, otopark, açık pazar yerleri, tarihsel ve turistik yapıtlarla anıt çevrelerinin açılması gibi etkinlikler sıralanmaktadır.

b) **Düzenleme** : Öte yandan, düzenleme etkinlikleri arasında da, yol, trotuar, meydan, fuar ve mesire yerleri, park, çocuk bahçesi, açık pazar, yeşil alan, tarihsel ve turistik yapıtların çevreleri, anıt tabanı ve çevresi, imar planında bulunup da yol bağlantısı niteliğini taşıyan köprüler ve menfezler ve çevre duvarlarının yapımı yer almaktadır Belediyeler, bu fondan, ancak bu kamulaştırma ve düzenleme işleri için yardım alabilmektedirler.

Yardım için başvuruda bulunan belediyelerden, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı şu belgeleri ister :

Kamulaştırma için :

1. Belediye Encümeni kararı. Belediyenin katkısını da içerecek biçimde.
2. Bu işin öncelikle yapılmasını zorunlu kılan nedenleri ve sağlayacağı yararları gösteren gerekçeli rapor.
3. İşin 5 yıllık imar programındaki sırasını gösteren onaylı belge.
4. Kamulaştırılacak yerlerin imar ve kadastro durumlarının ayrıntılarını gösteren 1/1000 ölçekli imar planı örneği.
5. Kadastrosu yapılmamış yerlerde taşınmaz malların mülkiyet sınırlarını ve pafta numaralarını gösteren imar planı örneği.
6. Kamulaştırma cetvelleri. Bunlar üzerinde, kamulaştırılacak taşınmaz malların ada ve parsel numaraları ile cinsleri, yüzölçümleri, sahipleri ve kamulaştırma bedelleri gösterilir.
7. Plan örneklerinin onaylı imar planına uygunluğu ve plan örnekleriyle bağlantısı kurulmuş kamulaştırma cetvelleri, 3 ay ve İskân Müdürlüklerinden onaylanarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına gönderilir.

Düzenleme işleri için :

1. Belediye Encümeni kararı. Belediyenin bu işe yapabileceği katkı da işaretlenerek.
2. İşin 5 yıllık imar programındaki yeri.

3. İşin öncelikle yapılmasını zorunlu kılan nedenler ve yararlarını gösteren gerekçeli rapor.

4. İmar planındaki yerini gösteren imar planı örneği,

5. Büyük ölçekli uygulama projeleri,

6. Keşif özeti,

7. Metraj hesapları ve kesitleri,

8. Taşıma bedelleri,

9. Onaylı imar planı olmayan belediyelerin, halihazır harita, kadaströ planı ya da yol istikamet planlarını esas alarak düzenleyecekleri projeler.

Gerek kamulaştırma, gerekse düzenleme işleri için aranan bütün belgelerin üçer takım halinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne gönderilmesi gerekmektedir.

Bakanlık, ödeneklerin tahsis edilmesinde, yasanın aramakta olduğu birtakım öncelikleri gözönünde bulundurur. Belediyelerin ve ödeneklerin saptanmasındaki öncelikleri, Yönetmelik şöyle sıralamaktadır:

a) Tarihsel, turistik ve sınaî gelişme yönlerinden hızlı bir gelişme gösteren belediyeler,

b) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi belediyeleri ile Kalkınmada Öncelikli Yörelere'deki belediyeler,

c) Küçük kasaba ve ilçe belediyeleri,

d) Uygulanması öngörülen proje için belediye katkısı olarak bütçelerine yeterli ödenegi koymuş bulunan belediyeler,

e) Daha önceki yıllarda yardım almış olup da, ödenekleri amacına ve usulüne uygun olarak harcamış belediyeler.

Uygun görülen projelere, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün önerisi ve Bayındırlık ve İskân Bakanının onayı ile yardım yapılabilir. Birden fazla proje için yardım isteminde bulunan belediyeler, hangi projenin öncelikle uygulanmasını istediklerini bildirmek zorundadırlar.

Belediyelere bu Fondan yapılacak yardımlarda, DPT'nin izninin aranması gerektiğine işaret etmeliyiz. Kalkınma Planının 1985, 1986 ve 1987 yıllık programlarında da belirtildiği gibi,

a) Yerel yönetimlerin programındaki değişiklikler, bu yönetimlerin bütçe usulü ve programlarına göre yapılır. Ancak, dış harcamayı gerektiren yatırım projelerinin uygulanmasından önce, yerel yönetimler ve işletmeleri DPT'nin görüşünü alırlar.

b) Toplam tutarı 1 milyar lirayı aşan yatırımlarla ilgili projeler için de DPT onayı şarttır.

c) Yukarıda sözü edilen Belediyeler Fonu'ndan ve Mahalli İdareler Fonu'ndan yapılacak harcamalar, Kalkınma Planında ve yıllık programlarda yer alan ilke, politika ve önlemlere uygunluklarını sağlamak yönünden, ancak DPT'nin onayı alındıktan sonra yürürlüğe konulabilecektir. Bu önlemlerin, yatırımlarda bütünlüğü ve tutarlılığı sağlamak yönünden yararlı olduğu açık bulunmakla birlikte, uygulamada, belediyelerin işlerini gerçekleştirmekte zaman kaybına yol açabileceği belirtilebilir.

e) **Anakentlerin Gelir Kaynakları :**

Belediyelere ve özellikle büyük belediyelere, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden pay verilmesine ilişkin düzenlemeye göre, Anakent Belediyeleri, İSKİ gibi kendilerine bağlı kuruluşlar aracılığı ile de devletten belli bir pay alırlar. Buna geçmeden, anakent belediyelerinin gelirlerini görmekte yarar vardır : Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki 3030 sayılı yasa (R. G. : 9 Temmuz 1984, No : 18453) büyük şehrin gelirlerini şöyle sıralamaktadır :

1. 2380 sayılı yasaya göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere, yani anakent içindeki ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek oranlarda İller Bankası'na gönderilecek pay. Bakanlar Kurulu, aldığı bir kararla (R.G. 25 Ağustos 1984, No : 18500), anakentlere verilecek bu payı, 1984 ve 1985 yılları için % 30, 1986 ve 1987 yılları için ise % 35 olarak belirlemiştir.

2. Anakent belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtının toplamı üzerinden, % 5.

3. Elektrik ve Havagazi Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının % 50'si. Temizleme ve Aydınlatma Harcı 1985 yılı sonunda kaldırılmıştır.

4. Hizmetlerin anakent belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları. İstanbul'da İSKİ tarafından alınmaktadır.

5. Büyük şehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ve yeşil alanlar içinde toplanacak her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

6. Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.

7. İç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri.

8. İlan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihle yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklamların vergileriyle, asma tahsis ve bakım ücretleri.

9. Koşullu ve koşulsuz bağışlar.

10. Anakent belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.

11. Yapılacak hizmetler karşılığında alınacak paralar.

12. Anakent belediyesi ekonomik girişimlerinin safi hâsılatından anakent belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak paylar.

İkinci maddedeki % 5'lik oran, Bakanlar Kurulu'nca % 6'ya kadar çıkarılabilir.

İstanbul anakentinde, yasa koyucu, belediyeye ayrıca iki olanak daha sağlamıştır: Bunlardan birincisi, İSKİ'nin gelirleriyle ilgilidir. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin kuruluş yasasına göre (2560 sayılı yasa) (R. G. 23 Kasım 1981, No: 17523), bu idarenin gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

1. Su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık, tarifesine göre, abonelerden alınacak ücretler.

2. Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan alınacak katılma payları.

3. Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankası'nca 2380 ve 3004 sayılı yasalara göre nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu Bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek % 10'lar.

4. Büyük ve temel yatırım programları karşılığında devletçe yapılacak yardımlar.

5. İSKİ'ye devredilecek tesis ve işletmelerden sağlanacak gelirler.

6. Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler.

Hernekadar, İSKİ 3009 sayılı yasa ile (R. G. 1 Haziran 1984, No: 18418), İstanbul Anakent Belediyesine bağlanmış ise de, 2560 sayılı yasa ile düzenlenmiş bulunan gelir kaynaklarında bir değişiklik yapılmış değildir. Özetle, anakent içindeki belediyelerin 3004 sayılı yasaya göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden alacakları, nüfus başına payların % 10'u, yine eskiden olduğu gibi İSKİ'ye verilmeye devam edecektir.

İstanbul'a ikinci kaynağı, Boğaziçi'nin korunmasına ilişkin olarak çıkarılan Boğaziçi Yasası sağlamıştır. (Yasa No: 2960, R. G. 22 Kasım 1983, No: 18229). Bu yasaya göre kurulan ve Boğaziçi'nin korunmasından ve imar planının yapılmasından sorumlu olan Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün gelirleri yasa şöyle sıralanmıştır:

1. Genel bütçeden yapılacak yardımlar. Genel bütçeden, İstanbul Belediyesi Bütçe kanalıyla yapılacak yardımlardan Boğaziçi İmar Müdürlüğüne ayrılacak miktar, bütçe yasalarında açıkça gösterilir.

2. 2380 ve 3004 sayılı yasalar uyarınca Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden belediyelere verilecek paylardan İller Bankasındaki Belediyeler Fonu'na aktarılan payın % 2'si. Bu miktar, 1981 - 1984 arasında, % 10'dan aşağı olmayacak bir biçimde Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu'nca belirlenirken, 1984 - 1985 arasında, 3004 sayılı yasaya göre, % 6'ya indirilmiş, 1985 Aralık ayında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile de % 2'ye düşürülmüştür.

3. Boğaz Köprüsünden geçiş ücretinin % 10'u.

4. Boğaziçi alanında, plan ilkelerine uygun olarak yapılacak inşaat ve ya değişiklik projelerinin uygulanmasında, Belediye Gelirleri Yasasında yer alan imar ile ilgili harçlar ve harcamalara katılma paylarının bir misli oranında alınacak harçlar ve harcamalara katılma payları.

5. Boğaziçi alanında kullanılmak üzere, yurt içi ve yurt dışından yapılacak her türlü mal, para ve benzeri bağışlar ve yardımlar.

Bu arada, 3239 sayılı yasa ile 1985 yılında, anakentlere, iki gelir kaynağının daha sağlanmış olduğuna işaret etmeliyiz: Bunlardan birincisi, müzeler giriş ücretinden alınacak belediye payıdır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Milli Saraylar dışında, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içerisinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 40'ı belediye payı olarak alınmaktadır. Bu payı, ilgili belediyeler alır. Ancak 3030 sayılı yasanın uygulandığı anakentlerde, payı tahsil etmek yetkisi, Anakent Belediyesindedir. Anakent belediyelerince tahsil edilen payın % 75'i, ilçe belediyeleri nüfusunun anakent belediyesi nüfusu içindeki oranına göre ilçe belediyelerine dağıtılmak zorundadır.

İkincisi de, Emlâk Vergisinden, anakentlere verilmesi gereken paydır. Bilindiği gibi, 3239 sayılı yasa, Emlâk Vergisini ilke olarak belediyelere bırakmıştır. Belediyeler, bu vergi hasılatının % 15'ini, İl Özel Yönetimlerine verdikten sonra geriye kalan kısmın % 20'sini de, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde, anakent belediyesine vermek zorundadırlar.

Görülmektedir ki, yasa koyucu, anakent belediyelerinin ağır görevlerle karşı karşıya bulduklarını dikkate alarak, bu belediyelerin görevleriyle gelir kaynakları arasında bir denge sağlamaya çalışmış, büyük belediyelerin gelirlerini biraz daha artırmıştır. Böylece, son bir kaç yıl içinde, belediye gelirlerinde yapılan düzenlemelerde, küçük belediyelerin ve ilçe belediyelerinin gereksinmelerinden çok, büyük belediyelerin durumunun öncelikle düşünülmekte olduğu bir kez daha ortaya çıkmıştır.

Belediyelerin Öz Gelirleri

Belediyelerin öz gelirleri, ülkemizde her zaman, belediyelerin devlet vergilerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Yerel yönetimleri güçlü ülkelerde, öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki oranının artmakta olduğu görülür. Türkiye'de, belediyelerin öz gelirleri, 2464 sayılı yasa ile düzenlenmiştir (R. G. 29 Mayıs 1981, No : 17354). Herne kadar bu yasanın adı Belediye Gelirleri Yasası ise de, yasaya, Belediye Vergileri yasası adının verilmesi daha yerinde olurdu. Çünkü, belediyelerin vergiler dışında kalan gelir kaynakları, bu yasa yoktur. Belediye Gelirleri Yasası, belediyelerin gelirlerini, vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları olmak üzere başlıca üç gruba ayırmaktadır. Burada, bunların herbiri içinde hangi gelir kaynaklarının bulunduğu göstermekle yetinecek, ayrıntılara girmeyeceğiz.

Vergiler :

1. Meslek vergisi,
2. İlan ve Reklâm vergisi,
3. Eğlence vergisi,
4. Emlâk Vergisi,
5. Akaryakıt Tüketim vergisi,
6. Haberleşme vergisi,
7. Elektrik ve Havagazi Tüketim vergisi.
8. Yangın Sigortası vergisi.

Meslek vergisinin konusu, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde ticari, sınai veya serbest meslek faaliyetinde bulunmak ve motorlu taşıtlarla ticari amaçlı yük ve yolcu taşımacılığı yapmaktır. Meslek Vergisi 1987 yılı içinde kaldırılmıştır. İlan ve Reklâm vergisinin konusu ise, belediye sınırları ile komşu alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklâmlardır. Eğlence vergisi de, aynı alanlardaki eğlence işletmelerinin etkinliklerinden alınır. Emlâk vergisinin konusu, arsa, arazi ve binalardır. Akaryakıt tüketim vergisi rafineri şirketleri ve akaryakıt dışalımını yapan kuruluşlarca yapılan normal ve süper benzin, likit petrol gazı, gazyağı, motorin ve fuel oil satışlarıdır. Haberleşme vergisi, abonelerinden PTT işletmesi tarafından toplanan telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerinden alınmaktadır. Elektrik ve Havagazi Tüketim vergisi, elektrik ve havagazi tüketimi üzerinden alınmaktadır. Son olarak, Yangın Sigortası vergisinin konusu ise, taşınır ve taşınmaz mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerdir.

Belediyelerin toplumsal ve ekonomik yapısına göre, bu vergi türlerinden herbiri derece derece farklı önemlerde olabilmektedir. Emlâk Vergisi, yukarıda da belirtildiği gibi 1985 yılında 3239 sayılı yasa ile belediye vergisi durumuna getirilmiştir. Bu değişikliğe göre, belediyeler, topladıkları Emlâk Vergisi gelirin % 15'ini İl Özel Yönetimlerine bırakmak zorundadırlar. Anakentlerde ise, İl Özel Yönetimlerine bir % 15'lik pay ayrıldıktan sonra kalan bölümün % 20'si, anakent belediyelerine bırakılmaktadır.

Öte yandan, bir yerel vergi olmaktan çıkarılmış bulunmasına karşın, Akaryakıt Tüketim vergisinin gelirin kullanım biçimi, belediyeleri yakından ilgilendirmektedir. 3239 sayılı yasa ile 1985'de, oranı % 6'dan % 9'a yükseltile bu verginin gelirin % 48.25'i, Merkez Bankası'nda, Akaryakıt Tüketim Fonu adıyla toplanmakta ve bunun % 6'sı, bütün belediyelere nüfusları oranında dağıtılmaktadır. Bu Fondaki kaynağın % 5'i de, belediye hizmetlerinin karşılanmasına yardımcı olmak üzere, İller Bankası'ndaki Belediyeler Fonu'na aktarılmaktadır.

Harçlar :

2464 sayılı yasada yer alan harçların sayısı bir düzineyi aşmaktadır. Bunların başlıcaları, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellâlik Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Âletleri Muayene Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İşyeri Açma İzin Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı'dır. Temizleme ve Aydınlatma Harcı, belediyeler için çok önemli bir gelir kaynağı olmasına karşın, 3239 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. Öte yandan, daha önce bir devlet vergisi durumunda olan Bina İnşaat Vergisi ise, **Bina İnşaat Harcı** adıyla, belediye gelirleri arasına 1982 yılından itibaren katılmıştır. Bu harcın konusu, her türlü bina inşaatı yapılacağı sırada, belediyeden inşaat ya da binada değişiklik yapma ruhsatı alınmasıdır. Konut ya da işyerlerinin kullanım biçimlerinin değiştirilmesi (konutun işyeri, işyerinin konut haline getirilmesi) de Bina İnşaat Harcının alınmasını gerektirmektedir. Bunun dışında, İmar ile İlgili Harçlar adı altında, İlk Parselasyon, İfraz, Tevhid (Birleştirme), Plan ve Proje Onaylatma, Zemin Açma, Toprak Harfiyatı, Yapı Kullanma İzni gibi konular da, belediyelere gelir sağlamaktadır.

Harcamalara Katılma Payları :

Belediye Gelirleri Yasasında Harcamalara Katılma Payları, Yol Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı olarak sayılmaktadır. Bazı belediye hizmetleri için belediyelerin yapmakta oldukları giderlere hemşehrilerin nakden katılması anlamına gelen katılma payları, yol, su ve kanalizasyon tesislerinin yeniden yapılması ya da genişletilmesi durumunda, bu hizmetlerden yararlanan yurttaşlardan alınır. 2464 sayılı yasadan sonra 1985 yılında 3239 sayılı yasa ile de yeniden düzenlenen katılma paylarının hesaplama biçimine ilişkin esasları, İçişleri Bakanlığı Bir Yönetmelikle belirlemiştir (R. G. 21 Ağustos 1981, No : 17435) .

Bir programa göre veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan harcamaların tamamı, yurttaşlardan alınır. Ancak, yapılan giderler ilgililer tarafından **peşin** ödenecek olursa, harcamalara katılma payı % 25 eksiği ile alınır. Vatandaşlar, katılma paylarını, taşınmaz mallarının değeri oranında öderler. Ödenecek katılma payının miktarı, Emlâk Vergisi değerinin % 2'sini aşamaz.

Katılma payları, ilân ve tebliğ edildiği yılı izleyen yıldan itibaren 2 yılda ve 4 eşit taksitte ödenir. Ancak Bakanlar Kurulu, ilgili belediyelerin önermesi üzerine ödeme süresini 5 yıla kadar uzatmaya yetkilidir.

Yeni Belediye Gelirleri Yasasının Bazı Özellikleri

1. Yeni Belediye Gelirleri Yasası, belediye vergilerinin ve genel olarak gelir kaynaklarının sayısını azaltmıştır. Çok sayıda verimsiz gelir kaynakları yerine, daha az sayıda, verimli kaynakların belediyelere bırakılması terci-

hını yapmıştır. Vergilerin verimliliklerinin artırılması, türlerinde, matrahlarında ve vergi oranlarında yapılan düzenlemelerle sağlanmıştır.

2. Yeni yasa, eskisinde bulunmayan bazı önemli vergiler getirmiştir. Meslek vergisi bunlardan biridir.

3. Belediye gelirlerinden bazıları ilk kez komşu alanlarda (mücadir sahalarda) bu hizmetlerden yararlananlardan da alınmaya başlamıştır. Bununla ilgili olarak, İçişleri Bakanlığı'nın bir Genel Tebliğ (No: 2) yayınlamış olduğu görülmektedir (R. G. 16 Eylül 1981, No: 17460). Ayrıca, Genel Tebliğ Seri No: 11'de de buna ilişkin hükümler vardır (R. G. 25 Eylül 1982, No: 17823. Bu gelirler, Meslek, İlan ve Reklam, Eğlence, Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim, Yangın Sigorta ve Emlak Vergileriyle, Tellâlık, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme, Bina İnşaat Harçları ve İmarla İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzin Harcı ve bir de Harcamalara Katılma Paylarıdır.

Yasa, belediyelerin komşu alanlardan bu gelirleri toplayabilmelerini, bu alanlara hizmetlerin götürülmesi koşuluna bağlamıştır. İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir Yönetmelik (R. G. 16 Eylül 1981 No: 17460) bu yerlerden İşyeri

Açma Harcının alınabilmesi için:

a) Taşıtların o yerin özelliklerine göre gidebileceği yolun yapılmış olması,

b) Komşu alanda temiz ve sağlığa uygun içme ve kullanma suyunun bulunması koşullarını getirmiştir.

İmarla ilgili harçların, imar mevzuatının uygulanması koşulu ile, Elektrik ve Havagazı Vergisinin ise, tesislerin abonelere dağıtım yapabilecek duruma getirilmiş olması koşuluna bağlanmıştır. 3239 sayılı yasanın 127. maddesiyle değişikliğe uğratılan Belediye Gelirleri Yasasının 104. maddesi ise, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Bina İnşaat, İşyeri Açma İznı, ve İmar Mevzuatı gereğince alınacak harçların komşu alanlarda uygulanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu alanlara götürülmesini şart koşmuştur. Öte yandan, aynı yasayla, Meslek Vergilerinin komşu alanlardan alınabilmesi için hizmetlerin götürülmüş olması koşulu kaldırılmış bulunmaktadır.

4. Vergi ve Harç Tarifelerinin Saptanması konusunda da, yasa, farklı kurallar koymuştur. Bu açıdan gelirler üç gruba ayrılabilir:

Birinci grupta yer alanların ne miktarda alınacağı maktu olarak belirlenmiştir. Haberleşme, Elektrik ve Havagazı Tüketim, Yangın Sigortası Vergileriyle, Eğlence Vergisinin, yasanın 21. maddesinde (1 ve 2. bentler) düzenlediği konulardaki vergi ve Tellâlık Harcı bunlar arasındadır.

İkinci grupta bulunan vergilerin ve harçların tarifelerinin düzenlenmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bunlar, Bina İnşaat Harcı, Kaynak Suları Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, İmar Mevzuatı gereğince alınacak harçlar,

Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcıdır. Bakanlar Kurulu, bunlarla ilgili tarifleri, yasada gösterilen sınırlar içinde belirler.

Üçüncü grupta ise Belediye Meclislerince belirlenecek tarifeler vardır. Bunlar, Meslek Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi (biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden alınacak günlük vergi için), İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı ve İşyeri Açma İzin Harcına ilişkin tariflerdir.

5. Belediye Gelirleri Yasası, ilk kez, belediyelerin toplumsal ve ekonomik gelişme durumlarına göre gruplara ayrılmalarını öngörmüştür. Bununla ilgili 95. maddede şöyle denilmektedir. «Belediyeler, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre, Maliye Bakanlığı ile DPT'nin görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığınca 5 gruba ayrılır ve Resmi Gazetede ilân olunur. Bu şekilde ayrılacak belediye grupları her üç yılda bir gözden geçirilerek yenilenir.» Bu gruplandırmadan amaç, Bakanlar Kurulunun ve Belediye Meclislerinin, kendi yetkilerinde olan vergiler konusunda, belediye gruplarına göre vergi oranlarında farklılaştırmalar yapmalarına olanak tanımaktır.

İçişleri Bakanlığı, bu konuda önce Seri No : 7 Genel Tebliği çıkarmış, sonra da, Seri No : 10 Genel Tebliğ ile, birinci Tebliğine bazı eklemeler ve değişiklikler yapmıştır. Bu Tebliğlere göre, belediyeler, nüfusları ve sosyo-ekonomik durumları dikkate alınarak beş gruba ayrılmış bulunmaktadır :

1. Nüfusu 100.001 ve daha yukarı olanlar,
2. Nüfusu 50.001 ile 100.000 arasında olanlar,
3. Nüfusu 20.001 ile 50.000 arasında olanlar,
4. Nüfusu 5.001 ile 20.000 arasında olanlar,
5. Nüfusu 5.000'den aşağı olanlar.

Ne var ki, sanayi ve turizm yönünden önemi olan yerlerin belediyelerinin, nüfus esasına göre bulunmaları gereken gruptan daha yukarı gruplara alınmaları da olanaklıdır ve 1982 yılında yayınlanan Genel Tebliğ (No : 10) bu düşünceyle hazırlanmıştır (R. G. 29 Haziran 1982, No : 17739).

Devletin Belediyelere Yardımları

Genel olarak devlet, hemen hemen her ülkede, belediyelere yardım yapmak zorundadır. Aynı yardımlar da söz konusu olmasına karşın, devlet yardımını, genel bütçeye konulan para olarak tanımlamak doğru olur. Kamu hizmeti kavramı genişledikçe, devletin belediyelere yardımları da önem kazanmıştır. Hızlı enflasyon, kentleşme hareketleri, devlet yardımlarını her gün daha da önemli duruma getirmektedir. Çünkü vatandaşlar her yerde belediyelerden, daha fazla hizmet beklemekte ve bu hizmetleri daha iyi kalitede istemektedirler.

Devletin, belediyelere yardım etme düşüncesinin altında yatan nedenler birkaç tanedir. Bir kez, belediyeler, hernekadar yerel nitelikte hizmetler gö-

rürlerse de, yaptıkları işlerin genel menfaati ilgilendiren yönleri de vardır. Öğretim, eğitim, sağlık, esenlik, sosyal yardım, nüfus ve kolluk hizmetleri gibi birçok hizmetler, hem yerel halka yarar, hem de bunlar genel refahın yükseltilmesine katkıda bulunurlar. Bu nedenle, yani genel menfaati ilgilendirmeleri nedeniyle, bu hizmetlerin görülmesine devletin de yardımcı olması doğaldır. Dolayısıyla, devlet, belediyelere bu amaçla yardımda bulunmalıdır.

İkinci olarak, belediyeler arasındaki zenginlik, hizmet standartları, vergi ödeme gücü bakımından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Halbuki, kamu hizmetlerinin görülmesinde, vatandaşlar arasında belediyeden belediyeye büyük farklılıkların bulunmaması gerekir. Hizmet standartları ve vergi yükü arasındaki farklılıkların giderilmesi, belediyelerin kendi başlarına altından kalkamayacakları kadar önemlidir. Devlet zengin belediyelerden toplanan vergilerden bir kısmını, fakir belediyelere aktarabilecek bir düzen kurabilir. Bu amaçla, genel bütçeden yardımlar yapması zorunlu olur. İşte, belediyelere devlet yardımlarının bir başka nedeni de budur.

Üçüncü olarak, devlet, belediyeleri, bazı yararlı tesisleri kurmaya özendirme isteyebilir. Yerel yönetimlerin kendi gücünü aşan, kendi kaynaklarıyla başaramayacakları, yahut da, genel menfaatler için önemli olduğu halde, belediyelerin iyice kavramış olmadıkları hizmet ve tesisleri kurmağa belediyeleri özendirme amacıyla, devlet, bunların gerektirdiği giderlerin bir bölümünü kendi üstlenir.

Son olarak da, ulusal dayanışma, hizmetlerini gereği gibi karşılayamayan belediyelere devletin yardımda bulunmasını gerekli kılar. Yerel gelirlerdeki yetersizliği ve belediyelerin kaynaklarında, devletçe alınacak önlemler sonucunda meydana gelebilecek azalmaları, devletin telâfi etmesi gerekir. Kısaca, hizmet kalitesinin belli bir düzeyin altına düşmesini önlemek için, devlet yardımlarına mutlak gereksinme vardır.

Devletin belediyelere yardımları başka iki gruba ayrılmaktadır.

1) Genel amaçlı yardım (dotation, grants-in aid), belediyelere, devletçe herhangi bir harcama alanı belirlenmeden yapılan yardımları anlatır. Yukarıda da belirtildiği gibi, bunların amacı, belediyelerin mali gücünü artırmak, gelir yetersizliklerini gidermek, devlet müdahalesi sonucunda yaratılan gelir azalmalarını telâfi etmek ve belediyeler arasındaki vergi yükü eşitsizliklerini gidermektir.

Genel amaçlı yardımlar, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmesine benzer. Ama pay yönteminden iki bakımdan farklıdır: Bir kez, paylar, belediyelerin sürekli gelirlerindedir. Yasalar değiştirilmedikçe, devletin bunları kaldırması, azaltması söz konusu değildir. Halbuki yardımlar, belediyelerin mali güçlükleriyle sınırlıdır ve onunla orantılıdır. Yardımların sürekliliği yoktur. İkinci olarak da, paylar, belli vergilerin, ya da bütün bütçe vergi tahsilâtının miktarı ile orantılı olarak verilir. Halbuki, yardımları, bütçeye konulan ödenekler belirler.

2) Özel amaçlı yardım (subvention), belli bir hizmetin ihdası ya da bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli tesislerin yapımı için ve ancak o işe

harcanması şart koşulan yardımları anlatır. Belediyeleri, genel menfaatlere yararlı tesislerin kurulmasına özendirmek amacıyla yapılan yardımlar, devletin, genel menfaatlere yararlı hizmetlerin giderlerine katılmasını sağlamak amacıyla güden yardımlar, genellikle özel amaçlı yardımlardır. Örneğin, 1984 yılı bütçesinde, İstanbul Belediyesine, yeni bir Galata Köprüsü için ve eski köprünün dubalarının değiştirilmesi için 750 milyon lira ayrılmıştır. İSKİ'ye 2.3 milyar lira ayrılmıştır. Bu paralar, ancak, bütçede ayrıldıkları amaçlar için kullanılabilirler. Özel amaçlı yardım, toptan değil, tesis ya da hizmetin inşaatının ilerlemesine paralel olarak verilir.

Bunun yanı sıra, devletin belediyelere yardımı, yapılmasındaki yöntemlere göre, doğrudan doğruya veya dolaylı, karşılıklı veya karşılıksız, nakdi veya hizmet yardımı biçiminde sınıflandırılmaları da konu olabilir.

Belediyelere yardım yapılmasında dikkate alınması gereken ölçüt, belediyenin mali gereksinmesidir. Ne var ki, bunun belirlenmesi ve hesaplanması oldukça güçtür. Eğer, özel amaçlı bir yardımın yapılması sözkonusu ise, yardımın ilgili olduğu hizmet ve tesisi yapmanın gerektirdiği giderin % 80-90'ına kadar çıkabilir. Belediyeleri savurganlığa sürüklememek, yerel sorumluluk duygularını köreltmek için, yeni tesisin gerektirdiği yükün tamamıyla devletçe üstlenilmesi yerine, bir bölümünün belediyenin omuzlarında bırakılması yerinde olur.

Ancak, yardım miktarını belirlemek için hizmetin gideri her zaman yeterli bir ölçüt olamaz. Çünkü bu, belediyenin mali gücünün hesaba katılması sonucunu doğurabilir. Zengin belediyelere fakir belediyelerden daha çok yardım yapılmasına yol açabilir. Yerel yönetimleri, giderlerini yüksek göstermeye özendirebilir. Çünkü, belediye bilir ki, ne kadar çok yatırım yapar, giderleri büyük gösterirse, o ölçüde fazla yardım alabilecektir.

Devletin belediyelere yardımı, devletle yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve yardımlaşmanın güzel bir örneğidir. Ama öte yandan, yardımları, yonetsel vesayetin dolaylı bir biçimi olarak sayanlar, hattâ ondan çok daha etkili bir vesayet türü olarak görenler de vardır. Çünkü, merkezi yönetimin belediyelere yardım yapma yoluyla, yerel hizmetleri düzenlemek, teftiş ve eleştiri yapmak, önerilerde bulunmak hakkını da eline geçirdiği, bir anlamda «sattın aldığı» ileri sürülmüştür. Bu yüzdendir ki, bazı Fransız siyaset bilimcileri, «devlet yardımlarının, yerinden yönetim ilkesine aykırı, gizli bir vesayet sistemi olduğunu» öne sürmüşlerdir (Gaston Gèze ve Maurice Hauriou).

Türkiye'de Devletin Belediyelere Yardımı

Cumhuriyetin kurulduğu yıllardanberi, ülkemizde, devlet türlü yollardan belediyelere yardımda bulunmaktan geri kalmamıştır. Bunlara bazı örnekler verilebilir :

1. Yardım amacıyla, her yıl, Maliye Bakanlığı bütçesine ödenekler konulabilmektedir. Özellikle bütün belediyelerin kamulaştırma borçlarını karşılamak için genel bütçeye ödenekler konulduğu sık sık görülür.

2. İller Bankası'nın programında yer alan işler için, borçlanma gücünü yitirmiş olan belediyelere yardım yapmak üzere, genel bütçeye ödenek konulduğu da olur.

3. İçişleri Bakanlığı, kendi emrinde bulunan Ortak Trafik Fonu'ndan, belediyelerin trafik hizmetleriyle ilgili görevlerini destekleyen yardımlarda bulunur. Belediyelerin bu fondan yararlanabilmeleri için, yapmak istedikleri hizmetin trafikle doğrudan doğruya ilgili bulunması belediyeye yasalarla verilmiş görevlerden olması ve bu hizmeti kendi bütçesi ile yapmasının «başarma gücünün dışında» bulunması gerekir. Ortak Trafik Fonu'ndan yapılacak yardımlar ve bu konuyla ilgili öncelikler, Müsterek Trafik Fonu Tahsis Yönetmeliği (R. G. 13 Ekim 1966, No : 12425) ile 1982 tarihli bir başka yönetmelikte (R. G. 25 Ocak 1982, No : 17585) belirlenmiştir.

4. 775 sayılı Gecekondu Yasası gereğince Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde kurulmuş bulunan Gecekondu Fonu da, belediyelere bir yardım kaynağıdır. Bu fondan harcama yaparak, gecekondu bölgelerinin haritalama, plan, kroki ve projelendirme işleri gerçekleştirildiği gibi, bu bölgelerin iyileştirilmesi için gereksinme duyulan belediye hizmetleriyle, arsa alımlarını da karşılayabilmektedir. Bu Fon, 9 Eylül 1985 tarihinde 250 No.lu Yasa Gücündeki Kararname ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi emrine verilmiş ve bu Fonun kullanılmasına ilişkin tüm yetkiler ve haklar belediyelere bırakılmıştır.

5. İkinci Dünya Savaşı yıllarında çıkarılmış bulunan bir yasa uyarınca, asker ailelerinden gereksinme içinde bulunanlara, İçişleri Bakanlığı emrindeki bir fondan yardım yapılmaktadır. Bu Fonun kaynakları, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasasındaki Meslek Vergisi'nden ayrılan bir miktarla güçlendirilmiştir.

6. Doğal afetlere uğramış bulunan bölgelerdeki yurttaşlara, 7269 sayılı Afetler Yasası gereğince oluşturulmuş olan Afetler Fonu'ndan, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yardım yapılabilmektedir.

7. Bütçede karşılığı olmamakla birlikte, bazen, Hazine, özellikle büyük belediyelerin gereksinmelerine yanıt vermek üzere, bu belediyelerin, İller Bankası'ndan, Devlet Yatırım Bankası'ndan ve başka kuruluşlardan almak istedikleri borçları güvenceye (kefalete) bağlayabilmektedir.

8. Öte yandan, İller Bankası, harita ve imar planlarını ilk kez yaptıran belediyelere, Belediyeler Fonu'ndan borç değil, fakat bağış olarak yardım yapabilmektedir. Bu nedenledir ki, belediyeler, elektrik, su, kanalizasyon gibi hizmet ve tesislerini yaptırabilmek için ön koşul olan harita ve imar planına sahip olmak zorunluluğunda bulduklarından, imar planı yaptırma yolunu seçmekte ve buna önem vermektedirler.

9. Devlet, belediyelere para yardımı yapmak yerine, onların bazı hizmet ve tesislerinin giderlerini bizzat üstlenerek, ya da bu hizmet ve tesisleri doğrudan doğruya yaparak yardımda bulunabilir. Nüfusu 100.000'in üstünde olan belediyelerin durumu bunun bir örneğidir. Bu belediyelerin içme suyu tesisleri, DSİ'ce gerçekleştirilmektedir. 1987 yılı programına göre, bu nüfus sı-

nının 500 bine yükseltilmesi istenmektedir. Öte yandan, nüfusu 3.000'in altında olan belediyelerin içme suyu tesisleri de, İller Bankası'nın sorumluluğuna bırakılmıştır. (2824 No'lu yasa, R. G. 27 Mayıs 1983, No : 18059).

Devletin bir belediye hizmetini üstlenmesinin bir başka örneğini de, Türkiye Elektrik Kurumu (TEK), kent ve kasabaların elektrik hizmetlerini üzerine alarak vermiştir. 1971 yılında 1312 sayılı yasa ile kurulan TEK'e, önce elektrik enerjisi üretim görevi verilmiş, daha sonra da, 1982 yılından itibaren belediyelerin hem üretim, hem de dağıtım tesisleri TEK'e devredilmiştir.

Belediyelerin Olağanüstü Gelirleri

Belediyelerin olağanüstü gelirleri, türlü devlet bankalarından, İller Bankası'ndan ve başka kuruluşlardan borç para almalarıyla gerçekleşir. Hizmetlerini normal yollardan ve olağan gelirleriyle karşılayamayan belediyeler sık sık bu yola başvurmak zorunda kalırlar. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlama görevini yerine getiremeyen devlet, bu durumda, zaman zaman çıkardığı yasalarla, belediyelerin borçlarını ertelemek (tahkim) ya da tümüyle üzerine alarak silmek, ortadan kaldırmak (terkin) yolunu seçer. Ülkemizde, 1965-1980 yılları arasında bu yöntem çoğu kez denenmiştir. Borçların ortadan kaldırılması, ya da Hazine tarafından üstlenilmesi, kuşku yok ki, belediyeler için bir tür «dolaylı gelir» ya da «negatif gelir» sayılabilir.

Belediyeler, olağanüstü gelirleri arasında bulunan borçlanma yolunu, daha çok, İller Bankası'ndan borçlanarak kullanırlar. Bunun koşulları, ilerde İller Bankası başlığı altında gözden geçirilecektir. Öte yandan, belediyeler, tahvil veya bono çıkararak da borçlanmak yetkisine sahiptirler. 1580 sayılı Belediye Yasasının 19. maddesine göre (1953 yılında 6124 sayılı yasa ile eklenen maddé hükmü), belediyeler, onaylanmış imar planlarının uygulanması dolayısıyla yapılacak kamulaştırma bedellerini ödeyebilmek ve planlarının uygulanmasını gerçekleştirebilmek için yapılacak yol, meydan, yeşil alan vb. tesislerin gerçekleştirilmesi için tahvil çıkarmak yetkisine sahiptirler. 20 yılda ödenmek üzere çıkarılacak bu tahviller, Türkiye Emlâk Kredi Bankası'nın güvencesi altındadır.

Para Cezaları ve Öteki Gelirler

Belediyelerin bunlar dışındaki gelirleri, para cezaları, ücretler, kira ve işletme gelirleri ve benzeri gelir kaynaklarından sağlanır. Para cezalarının iki türü vardır. Birinciler, kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve halkın sağlığını, dinlenebilmesini sağlamak için belediye yasakları koymak ve bunlara uymayanlardan, belediyenin yasaklarını uygulayarak ceza almak yetkisinden kaynaklanır. Burada amaç, belediye suçları işlenmesini önlemek, suç işleyenleri ise cezalandırmaktır. Dolayısıyla, belediyelere bir gelir de sağlanmış olur.

İkinci tür para cezası, ödencek (tazminat) niteliğindedir. Bunlar, belediyenin uğradığı, ya da uğraması olası bulunan bir zararın telâfi edilmesi amacıyla taşır. Örneğin, vergi resim ve harçların ve başka kamu alacakları-

nın, yasaların gösterdiği süreler içinde ödenmesi durumunda, ilgililerden alınan para cezaları bu niteliktedir. Bunlardan her biri belediye mevzuatımız içinde vardır ve uygulanmaktadır.

Bundan başka, belediyeler, Belediye Gelirleri Yasası uyarınca (Madde 97), bu yasada harç ya da katılma payı olarak düzenlenmiş bulunmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirilecek her türlü hizmetler için, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkililer. Belediyelere tekel olarak verilmiş işler ise, kendi özel hükümlerine göre yerine getirilir.

Burada belirtilmesi gereken bir nokta, Belediye Gelirleri Yasasının 97. maddesinin 3239 sayılı yasa ile değişikliğe uğratılmış olmasıdır. Buna göre, belediye sınırları ve komşu alanlar içindeki (yer altı sularından kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya belediyeler yetkili kılınmışlardır. Bu kullanma ve sanayi sularına ait ücretler, İstanbul'da İSKİ, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde Anakent Belediyeleri, öteki yerlerde ise ilgili belediyelerce tahsil edilir.

3239 sayılı yasa, ayrıca, belediye sınırları ve komşu alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin, Maden yasasındaki paylara ek olarak, % 2 oranında belediye payı ayırması öngörülmüştür.

Yeni Belediye Gelirleri Yasası, belediye gelirlerinden bazı toplumsal amaçlı yardımlara da harcama yapılabilmesini hükme bağlamıştır. Asker Ailelerine Yardımdan yukarıda söz edilmişti. Buna ek olarak, Eğlence Vergisi hâsılatının (% 10'u), bulunan yerlerde, Darülaceze ve benzeri kuruluşlar payı olarak ayrılıp sözü geçen kurumlara, (% 10'u) da, verem savaş derneği varsa ona verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca 2464 sayılı yasadaki belediye gelirlerinin (% 1'inin), yasalarla belirlenen veya belediyelerce saptanacak toplumsal amaçlı kurum, kuruluş ya da hizmetlere verilmesi yasanın buyrukları arasındadır.

BELEDİYE BÜTÇELERİ

Bütçe, bilindiği gibi, gelecek yıl içinde toplanacak gelirlerin ve yapılacak giderlerin tahmin edilmesini ve bunların uygulanmasına izin verilmesini içeren bir hukuki tasarruftur. Belediye bütçeleri, devlet bütçesinden bazı noktalarda ayrılır:

1. Bir kez, belediye bütçeleri, merkezî yönetimce veya vesayet organınca onaylanır. Devlet bütçesinin bir onay makamı yoktur.

2. Belediye bütçelerinde, gelirler, giderlerden önce gelir. Devlet bütçesinde ise, giderler, gelirlerden önce gelir. Devletin egemenlik hakkı sınırsız olduğundan, önce yapacağı, yapmak zorunda olduğu giderleri saptar, sonra da bunun karşılığı olan gelir kaynaklarını bulmağa çalışır. Gerekirse, bu kaynakları, para basarak yaratır. Belediyeler, kendiliklerinden gelir kaynağı

yaratamazlar. Gelirleri elverdiği oranda harcama yaparlar. Belediyelerde, «ayağını yorganına göre uzatmak» esastır.

3. Belediyelerde, görevler ve dolayısıyla giderler arasında, zorunlu ve isteğe bağlı ayrımı yapılan ülkelerde, belediyelerin giderleri arasında derece ve önem farkları vardır. İsteğe bağlı olan giderlere, artan gelirler ayrılır. Kaynaklar, öncelikle, zorunlu giderlere ayrılır. Devlet bütçesinde ise, giderler arasında türlerine göre ayırım yapılmaz. Eşitlik ilkesine uyulur.

4. Belediye bütçelerinde, bazı giderler için «gelir tahsisi» yöntemi uygulanır. Bazı gelirler, ancak belirli giderler için harcanır. Bu gelirler, belediyelere o amaçla bırakılmıştır. Örneğin, koşullu, özel amaçlı devlet yardımları böyledir. Bazı devlet vergileri üzerine, belediyeler için konulmuş bulunan «ek yüzdebirler» de böyledir. Devlet gelirleri ise, bütün giderlerin karşılanmasına ayrılır.

5. Devlet bütçelerinden biri, bir sonrakinden geniş ölçüde bağımsızdır. Halbuki belediye bütçelerinde, biri öteki ile dayanışma halinde olma zorunluluğu vardır. Devletteki gibi, bir «Hazine hizmeti» söz konusu değildir. Bir yılın bütçesindeki açık, bir sonraki yılın bütçesine mal edilerek onun gelirleriyle kapatılır. Gelir fazlası da öyledir.

Belediye bütçelerinde başlıca iki ilkeye uyulması gerekir. Birincisi, genellik ilkesidir. Gelir ve giderler, bütçelerde gayrisafi olarak gösterilir ve hiçbir gelir ve gider bütçe dışında bırakılmaz. İkincisi, birlik ilkesidir. Teknik zorunluluklar yüzünden ancak bazı ülkelerde benimsenebilmiş olan bu ilkeye göre, belediyelerin ticari ve sanâî nitelikteki faaliyetlerinin gelir ve giderleri de belediye bütçesi içinde yer alır. Ama birçok ülkelerde, belediye bütçesi dışında, katma bütçeler, ya da belediye meclisinin onayına bağlı olmayan özerk (muhtar) bütçeler oluşturulduğu görülmektedir. Bu yeni bütçe modelleri sayesinde işletmelerin mali durumları açık olarak görülebilmekte, kârı ya da zararı belediye bütçesi içinde eriyip gitmemektedir.

Ülkemizde, belediye bütçesini, yürütme organı, yani belediye başkanı hazırlar. Başkan, belediyenin mali işlerinden sorumlu olanların yardımıyla hazırladığı bütçeyi, gerekçesiyle birlikte, Belediye Encümenine sunar. Encümende incelenen bütçeye, belediye başkanı son biçimini verdikten sonra, bütçeyi Belediye Meclisine götürür. Meclis, kendi iç çalışmalarındaki yöntemine uygun olarak, bütçeyi Bütçe komisyonunda inceler ve sonra da Belediye Meclisinde görüşerek kabul eder.

Bundan sonraki aşama, belediye bütçesini, en büyük mülki âmirin, yani vesayet makamının onaylamasıdır. En büyük mülki âmir bütçeyi onaylar-ken şu noktalara bakar :

- a) Bütçe Kararnamesinde yasalara aykırı noktalar bulunup bulunmadığı,
- b) Belediye gelirleri arasında yasalara uymayanlar olup olmadığı,
- c) Belediyenin görevlerinden olmayan işler için ödenek ayrılıp ayrılmadığı,

d) Zorunlu giderleri karşılamaya yetecek ödenek konmamışsa, bunlarla ilgili değişiklikleri, en büyük mülki âmir doğrudan doğruya yapar. Bütçenin denkliliğini bozmaksızın, isteğe bağlı giderler için konan ödeneği, zorunlu işlere aktarabileceği gibi, belediyeye gelirlerinde artış da sağlayabilir.

Belediye Başkanı, onay kararını bir hafta içinde vermek zorundadır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kesinleşir. En büyük mülki âmirin bütçede yapacağı değişiklikler aleyhine, Belediye Meclisi idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşmiş belediye bütçelerinin birer nüshası İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Vesayet mercileri, belediye bütçelerini, genellikle, yasalara uygunlukları yönünden incelerler. Oysa bazı ülkelerde, küçük belediyelerin bütçeleri üzerinde, bu bütçelerin belediye menfaatlerine, kamu yararına uygunluk bakımından da incelendiği görülür. Bununla birlikte, bütçesi üzerinde bu tür denetimler yapılabilen belediyelere, o ülkelerde yargı yollarına başvurma hakkı da tanınmıştır. Yerel bütçeler üzerindeki denetim, uygulama sırasında ve uygulama sonrasında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Uygulama sırasında, en büyük mülki âmirler ve öteki vesayet makamları bu denetimi yaparken, uygulama sonrasında da, Sayıştay gibi hesap mahkemeleri belediye bütçelerini ve kesin hesaplarını incelemektedir.

Anakent belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa, anakent belediye bütçelerinin doğrudan doğruya, ilçe belediye bütçelerinin ise Belediye Meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edildikten sonra, vali tarafından onaylanarak yürürlüğe sokulacağını göstermektedir (Madde: 20).

İLLER BANKASI

Belediye gelirleri konusundaki herhangi bir yazıda, İller Bankası'ndan söz etmek yalnız yararlı değil, zorunludur da. Çünkü, İller Bankası, başka ülkelerde benzeri pek de bulunmayan, türü kendine özgü, önemli bir devlet bankasıdır. Belediyelere yalnız mali konularda yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda teknik yardım hizmetleri de sunar. Belediyelerin yalnız olağan gelirleri açısından değil, olağanüstü gelirleri bakımından da, İller Bankası'nın önemli bir rolü vardır.

İller Bankası, 1933 yılında, Belediye Yasasının çıkmasından üç yıl sonra, 2531 sayılı yasa ile ve Belediyeler Bankası adıyla kurulmuştur. 1945 yılında ise, 4759 sayılı yasa ile İller Bankası adını almıştır. Belediyeler Bankası'nın sermayesi 15 milyon lira iken, İller Bankası'nın sermayesi 1949'da 200 milyona çıkarılmıştır. Bankanın sermayesi, 1981'den itibaren 20 milyara yükseltilmiştir. İller Bankası'nın sermayesi şu kaynaklardan oluşur:

a) İl Özel Yönetimleri ile Belediyelerin yıllık öz gelirleri toplamı ile, bu yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar toplamının % 5'i,

b) İl Özel Yönetimleriyle Belediyelere bağlı, tüzel kişiliği bulunan veya bulunmayan katma bütçeli yönetim, kurum ve birliklerin bağlı buldukları yönetimlerin bütçelerine aktarılması gerekmeyen net gelirlerinin % 5'i,

İller Bankası bu görevlerini yerine getirirken başlıca dört yöntemden yararlanır :

a) Birincisi, Bankanın ortak yönetimlere kredi sağlamasıdır. İller Bankasının belediyelere açtığı uzun vâdeli kredilerin vâdesi 5 ile 25 yıl arasında değişir. 1984 yılındanberi bu kredilere % 16 oranında faiz uygulanmaktadır. Belediyeler, gelirlerinin tümünü değil, sadece % 15'ini aşmayacak biçimde bankaya borçlanabilmektedir. Vâde belediyenin gelir durumuna göre değişmektedir :

Belediyenin Geliri	Borç Miktarı	Vâde
50.000 liraya kadar	Gelirinin % 15'ine kadar	25 yıl
50.000 - 500.000 TL.	» » »	20
500.000 - 1 milyon TL.	» » »	15
1 milyon - 5 milyon TL.	» » »	10
5 milyon liradan yukarı	» » »	5

Belediyelerin, İller Bankasından uzun vâdeli kredi alabilmeleri için şu koşulların yerine getirilmesi gerekir :

- Paranın harcanacağı işin, Bankanın çalışma alanına girmesi ve plan-
da yeri olması,

- Yapılacak işlerin kesin projesinin bulunması,

- Belediyenin borçlanma gücünün bulunması,

- Bankanın finansman durumunun kredi açmaya elverişli olması,

b) İkincisi, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilmekte olan payların dağıtılmasına, İller Bankası'nın aracılık etmesidir.

c) Bankanın üçüncü işlevi, emrindeki fonlarla ilgilidir. Belediyeler ve Mahalli İdareler Fonlarından daha önce söz edildiği için burada yinelenmeyecektir.

d) Son olarak, Bankanın, belediyelere teknik yardımlar sağlaması gelir. Denilebilir ki, belediyeler, imar planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında, en çok bu yoldan yararlanırlar. Gerçekten, Banka, belediyelere, kendi başlarına başaramayacakları, harita ve imar planı, su, elektrik, kanalizasyon ve mezbaha gibi tesislerin yapılmasında teknik yardım sağlar. Bunun gibi, otel, motel, kaplıca, gazino, lokanta, işhanı, hal, sanayi çarşısı, soğuk hava deposu, hamam, terminal gibi işlerin gerçekleştirilmesinde de belediyelere küçümsenemeyecek yardım sağlar. Birçok belediyenin bu işleri görecekten personelden yoksun olduğu düşünülürse, bu yardımın önemi daha iyi kavranmış olur.

c) Bankanın yıllık net kazançından köy yönetimleri sermaye payı olarak ayrılan % 30'lar,

d) Bütçeden yapılacak yardımlar,

e) Özel yasa ile Banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak paralar ve mallar,

f) Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar.

İller Bankası'nın ortakları, il özel yönetimleri, belediyeler ve köylerdir. Banka, bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlı olarak çalışır. Bankanın işlemleri, Devlet İhale Yasası, Genel Muhasebe Yasası hükümleriyle Sayıştay denetimine tâbi değildir. Bankanın yıllık net kârı, ortak yönetimleri arasında şöyle paylaşılmaktadır :

a) % 10 olağan, % 5 ise olağanüstü yedek akçe olarak ayrılır,

b) % 5, memur ve hizmetlilerin birer aylıklarının geçmemek üzere, kendilerine ikramiye olarak verilir,

c) % 30, köy sermaye payı olarak, Banka sermayesine eklenir,

d) % 50, köylerin kalkındırılmasına yardım olmak üzere köylere dağıtılır.

İller Bankası'nın organları, a) Genel Kurul, b) Denetçiler, c) Müdürler Kurulu (yeni adıyla Yönetim Kurulu) ve d) Genel Müdür'dür. Genel Kurul, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca üç gruba ayrılacak iller arasından, il genel meclislerinden her yıl sıra ile seçilecek birer üyeden, 22 belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek birer üyeden ve 22 köyün ihtiyar kurullarınca aralarından seçilecek birer temsilci üyeden oluşur. Ayrıca, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ticaret, Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlıklarının birer temsilcisi de Genel Kurulun üyesidirler. Her yıl Nisan ayından toplanan Banka Genel Kuruluna, Bayındırlık ve İskân Bakanı ya da vekili başkanlık eder.

İki denetçiden birini Genel Kurul, ötekini, Bayındırlık ve İskân Bakanı birer yıl için seçerler. Yönetim Kurulu, bir başkan ve üç üyeden oluşur. Üyelerin ikisini, Bayındırlık ve İskân Bakanının önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu atar. Üçüncü üye ise, Banka çalışanlarınca kendi aralarından seçilir. Yönetim Kurulunun başkanı, Bankanın Genel Müdürüdür. Genel Müdür de, Bayındırlık ve İskân Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bankada üç Genel Müdür Yardımcısı ve görevleri yerine getirecek genişlikte bir örgüt bulunur. Banka hizmetlerine paralel olarak kurulmuş, İçme Suyu, Kanalizasyon, Yapı, Makina ve Sondaj, Enerji, Harita ve İmar Planlama en önemli daire başkanlıklarıdır. Ayrıca 18 tane de bölge müdürlüğü vardır.

İller Bankasının görevi, ortağı bulunan yönetimlerin yapacakları kamu hizmetleriyle ilgili tesisleri, yapıları ve öteki işleri gerçekleştirmek amacıyla, bu yönetimlere kredi sağlamak, ve istemleri üzerine, harita, plan-proje, içme suyu, kanalizasyon, enerji ve çeşitli yapı işleriyle ilgili etüd, proje ve tesislerin yapılmasını sağlamaktır.

İller Bankasının teknik hizmetlerinden yararlanmak isteyen belediyeler, isteklerini bir sonraki yıl programına aldırabilmek için, başvurularını belli bir süre öncesinden yaparlar. DPT'ye sunulacak programa girebilmeleri, projelerin, kentin ivedi gereksinimleri arasında bulunmasına, rantabl olmasına ve ilgili belediyenin borçlanma gücünün bulunmasına bağlıdır. Bu programlar, DPT'ye gönderilmeden önce, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca da incelenir.

Belediyeler adına yaptırılacak kamu tesislerinin Banka programına alınabilmesi için belli bir öncelik sırası vardır. Bir kent ya da kasabanın, önce haritasının yapılması, sonra da imar planının yapılması gerekir. Elektrik ve içme suyu tesisleri daha sonra gelir. Bunların programa alınabilmeleri için de, önceden projelerinin hazırlanmış olması şarttır.

Bankanın verdiği kredilerle yapılan işlerin fennî denetimini yapmak, belediyelere ve bağlı kuruluşlara gerekli olan âlet, araç ve makineleri satmak ve kiralamak da. Bankanın yardımları arasındadır.