

# Belediyelerin Finansmanı Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar ve Azerbaycan

*Muhammet Akdiş \**

Yerel yönetimler çağımızın gerçeğidir. Özellikle son dönemlerde kamu hizmetlerinin daha iyi sağlanmasının yolunun yerel yönetimlerin güçlenmesinden geçtiği kabul edilmiştir. Ancak, yerel hizmetlerin de istenilen ölçüde gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin finansman açısından güçlü olmasına ve mali ihtiyaçlarının giderilmiş bulunmasına bağlıdır. Bu makalede belediyelerin mali ihtiyaçlarının nasıl ve neye göre karşılandığı açıklanmaya çalışılmıştır.

## **Kamu Hizmetlerinin Bölüştürülmesi**

Kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir hale getirmek için, bu hizmetlerin yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında paylaşılması ve hangi hizmeti hangi kurumun göreceğinin önceden belirlenmesi gerekmektedir. Bu bölüştürmede başlıca aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.<sup>1</sup>

- Her hizmetin sahibi bulunmalı, sahihsiz hizmet bırakılmamalıdır.
- Aynı hizmet birçok yönetime verilmemeli, bir başka deyişle hizmetin kim tarafından görüleceği açık olmalıdır.
- Her hizmet onu en iyi şekilde göreceğ yönetime bırakılmalıdır.
- Merkezi ve yerel yönetim arasındaki görev alanları kesin olarak ayrılmalıdır.

Her hizmeti hangi kurumun göreceğinin belirlenmiş olması bütün sorunları çözemeyecektir. Çünkü, yerel yönetimlerin kendilerine bırakılan hizmetleri görebilecek mali kaynaklara kavuşmaları gerekmektedir. Ancak, belli sınırlar içerisinde yaşayan halk, hem kamu hem de yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu kaynakları sağlamak durumundadır. Ayrıca, her bölgenin ödeme güçleri de farklılıklar gösterebilecektir. İşte bu ve benzeri nedenlerle, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK), 1986 yılında kabul ettiği 175 ve 1989

---

\* Doç. Dr., Azerbaycan Qafqaz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

<sup>1</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem/Kültür Yayınları, İstanbul, 1994, s. 277.

yılında kabul ettiği 198 sayılı kararları ile yerel para kaynakları üzerinde durmuştur.<sup>2</sup> Bu sorun ayrıca, merkezi yönetim yerel yönetimler arasında “mali tevzin” de denilen bir bölüştürmeye gidilmesini gerektirmektedir.

## Gelirlerin Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasında Paylaşımı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir bölüştürmesinin makul, rasyonel ve adil esaslara göre çözülmesi sorunu, yerel yönetimlerin kalıcı ve etkin hizmet verebilmelerinin ön koşulu durumundadır.<sup>3</sup> Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yerel yönetimlerin gittikçe artan hizmet yüklerinin altından kalabilmeleri için ihtiyaç duydukları kaynakların merkezi yönetimin politik kısıtlamaları nedeniyle daraltılması, yerel yönetimleri büyük bir baskı altına almaktadır.<sup>4</sup> Merkezi yönetimin bütün geliri toplayıp daha sonra ihtiyacı olan yerel yönetimlere vermesi, yerel yönetimlerin özerk ve bağımsız hizmet yapabilmeye güçlerini sınırlandırarak, onların da merkezi yönetimin bir memuru durumuna gelmelerine yol açacaktır. Bu nedenle, gelirler bölüştürülmeli ve bu bölüştürme, yetki kargaşasına ve hizmetlerin atıl kalmasına yol açmamalıdır. Ayrıca, gelir bölüştürülmesinin, yerel yönetimlerin ekonomik yönden güçlendirilmesi dışında aşağıda belirteceğimiz bazı nedenleri bulunmaktadır:<sup>5</sup>

### Ekonomik Nedenler

Hem kamu kuruluşları hem de yerel yönetimler aynı kaynaklardan gelir elde etmek zorundadırlar. Bu kaynak ise o devletin gayri safi milli hasılasıdır (GSMH). Fertler ve firmalar devlet ile belediyelerin gelir talepleri karşısında kalırlar. O nedenle, aynı kaynaktan birden fazla vergi alınmamasını sağlamak amacıyla, bir mali dağıtıma gidilmesi gerekmektedir.

### Bölgelerarası Farklılıklar

Bir devletin her bölgesi aynı gelişmişlik düzeyine sahip değildir. Bu nedenle zengin veya varlıklı bölgelerin belediyelerinin gelir düzeyleri daha iyi, fakir ve gelişmemiş bölgelerin gelir seviyeleri ise daha düşük olacaktır. Belediyelere de aynı hizmetler bırakılacağı için, gelişmiş bölgelerin belediyeleri daha iyi bir hizmet olanağına kavuşmuş olacak, gelişmemiş bölgelerin ise hizmetleri yapılamayacaktır. Bu nedenle de gelirlerin dağıtımı konusunda adil bir yapılanmayı sağlayacak politika belirlenmelidir.

<sup>2</sup> Avrupa Kentsel Şartı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1996, s. 50-51.

<sup>3</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s. 77.

<sup>4</sup> Sandra Cointreau-Levine, *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, The World Bank, Washington, 1994, s. 15.

<sup>5</sup> Ruşen Keleş, a.g.k., s. 274-276.

### **Merkezi Yönetimin Yeni Yükler Getirememesi**

Yerel yönetimlerin kaynakları belirlenir, hangi hizmetler için nerelerden ne oranda kaynak bulunduğu önceden saptanmış olursa, yerel yönetimler üzerindeki idari baskılar ve yeni yükler önlenmiş olur. Aksi halde, merkezi yönetim yeni düzenlemeleri ile, kaynağı belirli olmayan değişik hizmetleri yerel yönetimlere bırakarak, yerel yönetimleri güç duruma düşürebilir. Bunu önlemek için, Almanya'da 1925 yılında kabul edilmiş bir kanunla, "merkezi yönetim yerel yönetimlere karşılığı olan gelir kaynaklarını ayırmadan yeni hizmetler yükleyemez" koşulu getirilmiştir.

### **Merkezileşmeyi Önleme**

Otorite, düzen ve disiplin düşüncesi zaman içerisinde bütün gelirlerin merkezin elinde olma eğilimini güçlendirmektedir. Bu eğilimi kırmak, yerel yönetimlerin hizmetlerini kesintisiz ve verimli yapmasını sağlamak, ancak gelirlerinin belli olması ile mümkün olacaktır.

Yukarıda sayılan nedenler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sağlıklı ve dengeli bir gelir paylaşımını gerekli kılmaktadır. Ancak bu gelir paylaşılırken aşağıdaki noktalara dikkat edilmelidir:<sup>6</sup>

- 1- Her yönetim, kendisine bırakılan hizmetleri en iyi şekilde yerine getirebileceği kaynaklara kavuşturulmalıdır.
- 2- Gelir kaynaklarının birden fazla vergilendirilmesi önlenmelidir. Aynı kaynaktan hem merkezi hem de yerel yönetimlerin vergi alması, vergiden kaçınmayı zorlayabilir.
- 3- Vergilendirilmemiş kaynak bırakılmamalıdır.

### **Gelirlerin Paylaştırılmasında Çağdaş Uygulamalar**

Gelir kaynaklarının merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması konusunda farklı uygulamalar ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunlar başlıca, sınırsız vergileme yetkisi verilmesi, bağımsızlık ilkesi ve bağımlılık ilkesi başlıkları altında toplanabilecektir. Ancak aşağıda anlatılacak her ayrı sistemin de, saf şekliyle herhangi bir ülkede uygulanması söz konusu değildir. Ağırlıklı görüş ve uygulama itibariyle bir sınıflandırma yapmak mümkündür.

### **Sınırsız Vergileme Yetkisi Verilmesi**

Bugüne kadar tamamen teorik planda kalmış ve saf şekliyle uygulama olanağı bulamamış bir yöntemdir. Bu yöntemde yerel yönetimler hiçbir kısıtlama ve da-

---

<sup>6</sup> A.k., s. 277.

raltmaya tabi tutulmadan istedikleri kaynakları vergilendirebilme olanağına sahip bulunmaktadırlar. Ancak, esas itibariyle bu yöntemi getirip uygulamaya koymuş bulunan ABD ve İsviçre'de de bu uygulamaya sınırlar getirilmiş bulunmaktadır.<sup>7</sup>

### **Gelirlerin Bağımsızlık İlkesine Göre Paylaştırılması**

Bu ilkeye göre devlet ve yerel yönetimler birbirinden tümüyle bağımsız hale getirilmiş olan gelir kaynaklarını özgürce kullanırlar. Devlet, yerel birimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, bu vergilerin toplanmasına da müdahale etmez. Bu şekildeki uygulama, ABD ve İngiltere'de uygulanmaktadır. Örneğin ABD'de emlak vergisi tamamıyla yerel yönetimlere bırakılmıştır. İngiltere'de ise *general rate* denilen ve taşınmazların gayri safi iradı (geliri) üzerinden alınan bir vergi yerel yönetimlerce tahsil edilmektedir.<sup>8</sup>

### **Gelirlerin Bağımlılık İlkesine Göre Paylaştırılması**

Bu sistemde yerel yönetimlerin ayrı vergi kaynakları olmakla birlikte, bazı vergi kaynakları yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında pay edilmektedir. Fransa, İsviçre, Almanya, Belçika ve İtalya'da bu sistemin değişik şekilleri uygulanmaktadır. Bu sistemde yerel yönetimlere ayrı özel vergiler koyma yetkileri tanınabildiği gibi, aynı kaynaktan merkezi yönetimden ayrı olarak vergi alma imkanları da tanınabilmektedir.<sup>9</sup> Bu görüşün öncüsü 19. yüzyılda Prusya'da maliye bakanlığı yapmış olan Von Miquel'dir. Ona göre şahsi vergiler, örneğin gelir vergisi gibi vergilerin uygulamasında merkezi yönetimler; ayn'ların, yani bina ve arazi gibi vergi kaynaklarının vergilendirilmesi konusunda da yerel yönetimler daha etkin olurlar.<sup>10</sup>

Türkiye'de de bu sistem uygulanmış, yerel yönetimlerin gelir kaynakları çoğunlukla devlet gelirleri olmuş, bu gelirler merkezi yönetimin istek ve tercihleri doğrultusunda yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak yeni düzenlemelerle, bağımsızlık ilkesine doğru bir kayış gözlenmektedir.

### **Belediyelerin Olası Gelir Kaynakları**

Belediyelerin gelir kaynaklarını, devlet gelirlerinden paylar, devletin belediyelere olan yardımları, belediyelerin özkaynakları, belediye hizmetlerini kullananların katkıları,<sup>11</sup> olağanüstü gelirler, diğer gelirler olarak belirtebiliriz.

<sup>7</sup> Halil Nadaroğlu, a.g.k., s. 82.

<sup>8</sup> Ruşen Keleş, a.g.k., s. 278.

<sup>9</sup> A.k., s. 279.

<sup>10</sup> Halil Nadaroğlu, a.g.k., s. 83.

<sup>11</sup> *Management of Urban Financial Resources in the Middle East*, (Ed. Alan Duben, Sadun Emrealp), IULA-EMME Publications, İstanbul, 1992, s. 7.

## Devlet Gelirlerinden Paylar

Devlet gelirlerinden belediyelere pay verilmesi yöntemi dünyada yaygın olarak uygulanmaktadır. Fransa'da uygulanan sistemde ortak fonlar adı verilen bir yöntemle vergiler tek bir idare tarafından toplanmakta, sonra da bazı vergilerin toplam geliri üzerinden diğer idarelere belli kriterlere göre pay verilmektedir. Türkiye'de de gelir ve kurumlar vergileri gibi vergi gelirleri içerisinde en büyük paya sahip vergi grupları merkezi yönetim tarafından toplanmakta ve bundan belediyelere belli ölçülere göre pay verilmektedir. Ancak, pay vermede esas sorun payın hangi kriterlere göre verileceğinin tespit edilmesidir. J. Due'ye göre "bir verginin tahsili bir idare ünitesinde toplanır ve tahsil edilen miktarın belli bir kısmı, bu vergilerin nerelerden tahsil edildiği nazara alınarak, tahsil yeri esasına göre pay edilmelidir."<sup>12</sup>

Türkiye'deki uygulamada devletin topladığı vergilerin bir bölümünün belediyelere devredilmesinde, belediyenin sahip olduğu nüfus, belediyenin bulunduğu beldenin kalkınmışlık derecesi, belediyenin mali durumu ve kaynakları, coğrafi konumları ve turistik durumları nazara alınmaktadır. Bu paylar doğal olarak ülke vergi gelirlerinin büyüklüğü nisbetinde yerel yönetimlere yansiyacaktır.

## Devlet Yardımları

Hemen hemen bütün ülkelerde devlet belediyelere yardım yapmaktadır. Bu yardımların yapılma nedenleri ile çeşitleri farklı olmaktadır.

Devlet yardımları, genel yardımlar ve özel yardımlar olmak üzere ikiye ayrılır.

**Genel Yardımlar:** Devlet yardımları belediyelere herhangi bir harcama alanı belirtilmeden yapılırsa genel yardımlar adını alır. Genel yardımların amacı, belediyenin bütçesini kuvvetlendirmek ve gelir yetersizliklerini gidermektir.

**Özel Yardımlar:** Devlet yardımları belli bir işin veya hizmetin yerine getirilmesi için yapılırsa özel yardımlar adını alır. Özel yardımlar ise, devletin genel kamu yararı gördüğü belli hizmetlerin yapılması konusunda belediyeleri özendirme amacını güden yardımlardır.

Devletin belediyelere yardımı sayılabilecek bir başka uygulama ise, belediyelerin devlet hazinesine, devlet bankalarına veya belediye bankalarına olan borçlarının silinmesi veya vadeye bağlanmasıdır. Bu şekildeki bir uygulama ile de belediyelere mali rahatlık sağlanmaktadır.

---

<sup>12</sup> Halil Nadaroğlu, a.g.k., s. 88.

### ***Devlet Yardımlarının Özel Nedenleri***

Devletin belediyelere yardım yapmasının bazı özel nedenleri de vardır.<sup>13</sup> Bu nedenler şöyle belirtilebilir:

- Birinci neden ekonomiktir. İnsan ihtiyaçlarının artması, yerel yönetimlerin hizmetlerinin de artmasını gerektirmiştir. Nisbeten dar olanakları ile bu hizmetlerini karşılamakta zorlanan belediyelere, daha büyük olanaklara sahip olan merkezi yönetimin katkıda bulunması kaçınılmaz olmaktadır. Ayrıca, kaynak yönünden ülkenin bütün belediyeleri aynı olanaklara sahip olmayabilirler. Böylece, kaynakları yetersiz belediyelerin bulunduğu yerlerdeki halkın hizmetlerinin de karşılanması amacıyla devlet tarafından yardım yapılması kaçınılmaz olmaktadır.

- Sosyal nedenler, devletin belediyelere yardımını zorunlu hale getirmiştir. Çünkü, yerel olmakla birlikte, kamu yararı gözetilen ve tüm toplumu ilgilendiren sağlık, eğitim, doğumevi, bakımevi, çocuk yurdu gibi hizmetlerin tek başına belediyelere bırakılması, bu sorunların ihmal edilerek ülke çapında bir soruna dönüşmesine yol açabilir. Bu sebeple, devlet olmanın gerektirdiği sosyal harcamaların yapılmasında belediyelere devlet yardımı yapılmaktadır. Ayrıca ulusal dayanışmanın gereği olarak da sosyal dengenin korunması amacıyla yardım dağıtılması, milletin birbirine olan bağlılığını arttıracaktır.

- Ayrıca, geniş seçmen kitlelerinin politik baskı grupları olarak ortaya çıkmış olması, merkezi yönetimin yerel yönetimlere yardımını zorlamaktadır. Hükümetler halkı memnun edebilmek amacıyla, belediyelere çeşitli yardımlarda bulunmaktadırlar. Ayrıca da devlet bazı sosyal tesislerin kurulması veya bazı yatırımların yapılması konusunda bütün belediyeleri teşvik edebilir. Ülke çapında uygulanması istenen ortak projelerde de devlet katkısı ile öncülük yapılması kaçınılmaz olacaktır.

Devlet belediyelere yardım yaparken aşağıdaki hususları gözönünde bulundurmalıdır:

- Belediyelerin gelirlerinin yeterli olup olmadığı,
- Belediyelerin yeni kuruluş kurulmadıkları,
- Kalkınmada öncelikli bir yörede olup olmadığı,
- Turistik bölgede olup olmadığı,
- Daha önce yardım alıp almadığı,
- Tamamlanması gereken bir projeye sahip olup olmadığı,
- Daha önceki yardımları uygun kullanıp kullanmadığı.

---

<sup>13</sup> Ruşen Keleş, a.g.k., s. 306-307.

### **Devlet Yardımlarının Türleri**

Devletin belediyelere yaptığı yardımlar, Türkiye uygulamasında, devletin kurduğu değişik fonlardan belediyelere de pay vermesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu fonların başlıcaları şöyle sıralanabilir:<sup>14</sup> Belediye Fonu, Akaryakıt Tüketim Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu, Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Fonu, Gecekondu Fonu, İmar Affı Fonu, Kültür Bakanlığı Fonu, Turistik Beldelere Yardım Fonu, Asker Ailelerine Yardım Fonu, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinden Yardım Fonu.

### **Belediyelerin Asli Gelirleri**

Belediyelerin gelirleri, ülkeler itibariyle farklı kaynakları kapsayabilmektedir. Türkiye'deki uygulama esas alındığında, belediye'nin kendisine ait gelirleri şu başlıklar altında toplanabilir:<sup>15</sup>

#### **Vergiler**

Belediyeler merkezi yönetim tarafından sadece kendilerine bırakılmış olan sahalara'nın vergilerini toplayarak önemli gelir elde edebilirler. Belediye vergileri şunlardır:

*İlan ve reklam vergisi:* Belediye sınırları içerisinde yapılan her türlü reklam ve ilanlar üzerinden alınan vergilerdir.

*Eğlence vergisi:* Eğlence yerleri işletenlerin (çay bahçesi, gazino, sinema, tiyatro vb.) elde ettikleri gelir veya kestikleri biletler üzerinden alınan bir vergi türüdür.

*Haberleşme vergisi:* Telefon idaresince abonelerinden, yaptıkları her türlü haberleşme üzerinden belli oranlarda tahsil edilip, belediyelere intikal ettirilen bir gelirdir.

*Elektrik ve havagazı tüketim vergisi:* Elektrik ve havagazı işletmelerince abonelerinden belli oranlarda tahsil edilip belediyeye intikal ettirilen bir vergi türüdür.

*Yangın sigortası vergisi:* Sigorta işletmelerinin yangın sigortası nedeniyle yaptıkları poliçeler üzerinden alınan ve ilgili belediyeye ödenilen vergilerdir.

*Emlak vergisi:* Belediye sınırları içerisindeki gayrimenkul emlak üzerinden alınan vergilerdir. Bizzat belediye tarafından tahsil edilebileceği gibi, başka bir şekilde tahsil ettirilerek belediyeye intikali de sağlanabilir. Gelişmiş ülkelerdeki

<sup>14</sup> Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesine Giriş*, Trabzon, 1994, s. 246-247.

<sup>15</sup> *Belediye Hesap İşleri*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1996, s. 42 vd.

yerel yönetimlerin en önemli vergi kaynağı, daha geniş sahayı da içine alabilen emlak vergisi (*property tax*) dir. Bu verginin belediye gelirleri içindeki payı yaklaşık % 85 civarındadır.<sup>16</sup>

*Çevre temizlik vergisi:* Belediyelerin çöp toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlananların, binanın yerine, kullanılan su miktarına vb. ölçülere göre belediyelere ödedikleri vergilerdir.

### **Rüsumlar ve Harçlar**

Belediyelerin belli bir işi yapması veya yapılmasına izin vermeleri nedeniyle aldıkları vergilerdir. Belediyelerce alınan harçlar şu başlıklar altında toplanabilir.

*Hal rüsumu:* Belediyeler, kendi sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olan toptancı hallerinde satılan ürünlerin bedelleri üzerinden belli bir payı, üretici ve satıcılara hal hizmeti vermesi dolayısı ile tahsil etmektedir.

*İşgal harcı:* Umuma tahsis edilmiş veya mülkiyeti kamuya ait olan yerleri herhangi bir nedenle ve yetkili makamlardan izin alarak kullananlar tarafından ödenen paralardır. Pazar yeri işgal harçları, otopark işgal harçları, yaya bölgesi işgal harçları, seyyar satıcı işgal harçları, hayvan satım yerleri harçları vb.

*Tatil günlerinde çalışma harcı:* Resmî tatil günlerinde işyerini açık bulundurmamak isteyenler tarafından ödenilir.

*Kaynak suları harcı:* Kamuya ait olan su kaynaklarını işletenler tarafından ödenilen paralardır.

*Hayvan kesimi ve muayene harcı:* Hayvan kesimi ve et satışının denetlenmesi sebebiyle alınan paralardır.

*Ölçü ve tartı aletlerini muayene harcı:* Her türlü mal satışında istifade olunan ölçü ve tartı aletlerinin belli aralıklarla kontrolü nedeniyle alınan paralardır.

*Bina inşaat harcı:* Bina inşaa edecek olanlar tarafından alınacak izin nedeniyle ödenilen paralardır.

*Ticaret sicili harcı:* Ticari işletmelerin kuruluş işlemlerini tamamlayabilmeleri için belediyeye yatırmak zorunda oldukları paralardır.

*Özel minibüs ve otobüs harçları:* Şehir içi yolcu taşımacılığında kullanılan minibüs ve otobüslerin hatlarının belirlenmesi münasebetiyle alınan paralardır.

*Diğer harçlar:* Belediyelerin yaptığı çeşitli hizmetler nedeniyle hizmeti alanlar tarafından ödenilen paralardır. Bunlar, kayıt harcı, imarla ilgili harçlar, ruh-

<sup>16</sup> Dick Netzer, "Financing Urban Government", in: *Urban Studies*, (Ed. Louis Loewenstein K.), Macmillan Publishing Co., New York, 1977, s. 295.



sat ve rapor harçları başlıkları altında sayılabilecek çok çeşitli gelir kaynaklarıdır.

*İdare ücretlerinden paylar:* Belediyeler beldelerinde bulunan müze giriş ücretlerinden pay aldıkları gibi, maden işletmelerinden de belli oranda paylar almaktadırlar.

### **Harcamalara Katılma Payları**

Belediyeler vatandaşlara götürdükleri hizmetler için, sadece o hizmetten yararlanacak olanlardan, harcamaya katılma payı altında bir pay almaktadırlar. Bu paylar, umuma ait olan belediye bütçesinden belli kesimlerin faydalandırılmasını, hizmetten faydalananların hizmetin bedelini ödemesini esas alan bir anlayışa bağlı bulunmaktadır. Başlıca katılma payı şekilleri şu şekilde belirtilebilir:

*Yol harçlarına katılma payı:* Evinin veya işyerinin önüne yol getirilen şahıslar veya kurumların yol bedeline belli oranda katılmalarıdır.

*Kanalizasyon masraflarına katılma payı:* Aynı şekilde, kanalizasyon hizmeti götürülen bölge veya mahalle sakinlerinin bu hizmetin bedeline katılmasıdır.

*Su tesislerine katılma payı:* Belediyelerin yeni içmesuyu şebekesi yapmaları, şebekeyi yenilemeleri gibi nedenlerle yaptıkları yatırımların giderlerine, bu hizmetten faydalananların belli oranlarda katılmasıdır.

### **Belediyelerin Diğer Gelirleri**

Belediyelerin diğer gelirlerini çok çeşitli başlıklar altında incelemek mümkündür. Belediyeler kendilerine kanunen tanınmış yetkilerini kullanarak birtakım ek mali imkanlar elde edebilecekleri gibi, işletmecî mantıkları ile veya kendi imkanlarını kullanmakla da ek mali imkanlara kavuşabilmektedirler. Bunları sırasıyla şöylece belirtmek mümkündür:

*Bankalardan alınan borçlar:* Belediyeler, gerek belediyeye borç vermek amacıyla kurulmuş olan bankalardan veya devlet bankalarından yapacakları hizmetlere karşılık borç para alabilmektedirler. Bu paralar uzun vadeli ve düşük faizli oluşları ile belediye hizmetlerinin gecikmeden yapılmasında belediyelere imkan sağlamaktadır.

*Para cezaları:* Belediyelerin yetkileri dahilinde oldukları konularda yapılmış yanlış uygulamalar nedeniyle kestikleri cezalardır. Bu cezalar da belediye bütçelerinde önemli yer tutmaktadır. Çünkü, devletin kıyı olarak kabul ettiği yerlerle ilgili düzenlemelere Sular Kanunu'na uyulmaması, sinema ve gösteri ile ilgili yönetmeliklere uyulmaması, dükkân ve mağazaların belediyece yapılacak düzenlemelere riayet etmemesi, tüketicinin korunması konusundaki uygulama-

lar, toptancı satış merkezleri ile ilgili konulara uyulmaması, İmar Kanunu ile ilgili düzenlemelere uyulmaması gibi çok çeşitli ceza kalemleri bulunmakta<sup>17</sup> ve belediyeler, denetleme fonksiyonlarını yerine getirdikleri ölçüde bu konudaki gelirleri artabilmektedir

*Ücretler:* Belediyeler ellerinde mevcut olan elemanları, takımları, teçhizatları, arabaları ve teknik donanımları ile özel işletmelere iş yapıp çeşitli gelirler elde edebilirler. Belediye sınırları dışında olan yerlerde yerleşen işletmeler için yol yapılması, özel işletmeler için hafriyat, temel kazma işlemlerinin yapılması gibi işler bunlara örnek olarak verilebilir.

*Kiralar:* Belediyeler sahip oldukları emlakı kiraya vermek suretiyle gelir elde edebilirler. Bu emlak, arazi veya bina şeklinde olabilmektedir.

*İşletme gelirleri:* Belediyeler esas amacı kârlılık olmayan, halka hizmeti ve fiyatların serbest rekabet sistemi içerisinde kontrolünü esas alan değişik hizmet işletmeleri kurabilirler. Otobüs işletmeleri, otel işletmeleri, tanzim satış mağazaları bunlara örnektir. Bu işletmelerden de iyi bir işletmecilik ile büyük gelirler elde edilebilecektir.

*Kullanma tahsisi veya kat karşılığı uygulamaları ile elde edilen gelirler:* Belediyeler sahip oldukları emlak üzerinde yapmayı düşündükleri hizmet binalarının alt veya ilk katlarını özel amaçlı olarak düşünebilmekte ve bu yerleri de kiralama veya satma vaadi ile önceden satarak hem halkın ihtiyaç duyduğu binalarını yapmakta, hem de belediyelere gelir elde etmektedirler.

*Yardım toplama:* Belediyeler birkısım kamu hizmetlerini görebilmek için, normal ve diğer gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda bizzat halktan yardım da toplayabilmektedirler. Bu yardım toplama faaliyetinin her ne kadar mecbur kalındığı durumlarda kullanılması esası benimsense de,<sup>18</sup> belediyelerce kullanılan bir yöntem olduğu bilinmektedir.

*Müşteri finansmanı:* Belediye gelirlerinin tespit edilmesinde yararlanma ilkesinden hareketle, belediye hizmetlerinden yararlananların bu hizmetlerin bedellerine daha fazla katılması esasının getirilmesi gerektiği de savunulmaktadır. Müşteri finansmanı olarak tanımlanan bu uygulama, belediyeden mal ve hizmet talep edenlerin bu talebin bir bedeli olacağını bilmesini sağlayacak,<sup>19</sup> belediyelerin mal ve hizmet sınırlarını dar tutarak, finansman konusunda rahatlamalarına hizmet edecektir.

<sup>17</sup> Belediye Başkanlığı Genel İş ve Yürütme Teftiş Rehberi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1995, s. 159-174.

<sup>18</sup> İnceleme-Araştırma Raporları, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1995, s. 60-61.

<sup>19</sup> Nihat Falay, Ersin Kalaycıoğlu, Umud Özkırımlı, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Mali Bir Çözümleme**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Yayınları, İstanbul, 1996, s. 51.

## Belediye Gelirlerinin Toplanmasında Etkinlik

Şüphesiz belediyelere belirli gelirlerin tahsis edilmiş olması, o belediyelerin bu gelirleri tam olarak toplayıp, harcamasını mümkün kılmamaktadır. Özellikle belediyelerin kendilerine tahsis edilmiş olan gelirleri, etkin ve verimli bir şekilde toplayamadıkları ve denetleyemedikleri yaygın bir kanaat olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, belediyelerin kendilerine tahsis edilmiş olan gelir kaynaklarını iyi denetlemeleri ve gelirlerini etkin toplamaları önem kazanmaktadır.

Belediyelerin gelirlerini ne ölçüde etkin toplayıp toplayamadıkları da performans ölçümleri ile saptanabilmektedir. Bütçede yer alan net gelirler ile, elde edilen oranlar konusu bu ölçümlerle ortaya konulabilmektedir.<sup>20</sup> Bu ölçümler belirli bir fikir verebilmekle birlikte, belediyelerin kendilerine tahsis edilmiş olan vergileri tam olarak toplamaları ile ilgili düzenlemeleri çağdaş tekniklere uygun bir tarzda yapmaları ve toplama-denetleme fonksiyonunu gereği gibi yerine getirmeleri önem kazanmaktadır. Bu gerçekleştirilebildiğinde belediyelerin kendilerine ayrılan gelir kaynakları ile hizmetlerini tam olarak görebilecekleri çağdaş dünya ve Türkiye tecrübesi ile anlaşılabilir bulunmaktadır.

## Azerbaycan Mahalli İdareler Kanunu'nda Belediye Gelirleri

Azerbaycan Mahalli İdareler Kanunu, yeni kurulacak olan belediye sistemi ve bu belediyelerin yetki, görev, salahiyet ve mali konularını bütünüyle dikkate almaktadır. Dünyada uygulanan belediye sistemi ile çağdaş deneyim ve uygulamalar tümüyle Azerbaycan koşulları da gözetilerek bu kanuna yansıtılmış bulunmaktadır.

Azerbaycan'da belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi için de, emlak vergilerinin tümüyle belediyelere bırakılması, mahallinde görülen iş ve hizmetlerle ilgili rüsumların toplanması, ilan ve reklam vergilerinin alınması ve gerekli izin ve kaydiyat rüsumlarının tahsil edilmesi gibi konuların belediyelere bırakılması teklif edilmiştir.<sup>21</sup> Belediye gelirleri olarak da, belediyelerin yetki sahası içinde bulunan bütün sosyal, içtimai-iaşe, ticaret, nakliyyat, turizm, su, hava, tabii gaz, deniz, çay, göl, nehir, elektrik enerjisi vb. kurumlardan belirli tarifelere göre vergiler, rüsumlar alınması öngörülmektedir.

Azerbaycan belediye sisteminin finansmanında mali tevzin konusunda da hükümler bulunmaktadır. Buna göre, bazı vergilerin tümüyle belediyeler tarafından toplanması, bazı vergilerden de belediyelere belirli bir pay ayrılması ilkesi benimsenmiştir. Yani, belediyeler yerli vergiler, rüsumlar, cezalar yanında, kanunla belirlenmesi koşuluyla, vergilerden ve cumhuriyete ait gelirlerden de pay

<sup>20</sup> Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1995, s. 111.

<sup>21</sup> Şöhret Vekilov, "Belediye Vergileri Hakkında", Tebliğ, Yerli Özüniüidare Problemleri, Azerbaycan Milli Meclisi Yerli Özüniüidare Meseleleri Daimi Komisyonu Neşriyatı, 1997, s. 35.

alabilmesi, diğer devlet kurumlarının da bazı vergilerini belediyelere bırakmaları, devletçe yürütülen emlak özelleştirmelerinden belediyelere de belirli bir hisse verilmesi yanında belediye mülklerinin kira gelirleri, mahallinde belediyelerce yapılacak borçlanmalar, ilan ve reklam gelirleri, belediye müesseseleri, idare ve teşkilatların gelirlerinden belirli oranda alınan hisseler, belediyelerin yaptığı faaliyetlerden elde ettikleri diğer gelirlerin ise tamamıyla belediyelere bırakılması,<sup>22</sup> belediye bütçelerinin gelir kalemlerinde temel fikir olarak yer almaktadır.

Görüldüğü gibi, Azerbaycan belediye sisteminin finansmanı konusunda, çağdaş uygulamalar, belediyelerin de istikraza gidebilmesi gibi yeni finansman yöntemleri dikkate alınmış ve kanunda yer verilmiştir. Belediyelerin müşterileri tarafından finansmanı gibi konuların ise, belediyecilik uygulamaları ile ve zaman içerisinde hayata geçirilmesi umulmaktadır.

## **Sonuç**

Belediyelerin, kendilerine ayrılmış alan veya belde sınırları içerisindeki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi, kuşkusuz belediyelerin bu hizmetlerini karşılayacak miktarda gelire donatılmasına bağlı bulunmaktadır. Belediyelerle merkezi yönetimin aynı kaynaklardan gelir toplayacak olması ise, vergi gücünün verimli değerlendirilebilmesi açısından mali tevzin konusunu gündeme getirmektedir. Dünyada kabul edilmiş sistem, bazı vergi kaynaklarının tümüyle yörel yönetimlere bırakılması, bazı vergilerden de belediyelere pay verilmesi uygulamasıdır.

Belediyeler kendilerine ayrılan kaynakları tam olarak değerlendirebildikleri sürece kamu hizmetlerini iyi bir şekilde yerine getirebilecek gelirleri elde edebileceklerdir. Bununla ilgili düzenlemelerin yapılması da bu açıdan ayrı bir önem taşımaktadır.

Azerbaycan, anayasasına uygun olarak, belediye sistemine geçme çalışmalarını sürdürmektedir. Hazırlanan belediyeler kanunu, belediyelerin ihtiyaç duyabileceği gelir kaynaklarını, dünyadaki deneyim ve uygulamalara da uygun olarak düzenlemiş bulunmaktadır. Mali tevzin konusuna da dikkat edilerek hazırlanan kanun, bazı vergilerin tümüyle belediyelere bırakılmasını benimserken, bazı vergilerden de belediyelere pay verilmesini kabul etmektedir. Mevcut kanunun bu şekliyle kabulünden sonra iş belediyelere kalmaktadır. Belediyeler kendilerine ayrılmış bu kaynakları etkin bir şekilde değerlendirdikleri oranda gerekli hizmetleri görmek konusunda yeterli gelire kavuşmuş olacaklardır.

<sup>22</sup> Eldar Nebiyev, "Belediyelerin Maliye Sisteminin Teşkili Hakkında", Tebliğ, **Yerli Özünüidare Problemleri**, s. 54-55.