



YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BELEDİYELERİN MALİ KAYNAKLARININ YÖNETİMİ**

41020

İŞLETME YÖNETİMİ  
YÜKSEK LİSANS BİTİRME TEZİ

İ.BAKIR KANLI  
ŞEHİR VE BÖLGE PLANCISI

Tez Danışmanı: Prof.Dr.Rıfki ARSLAN

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İSTANBUL-1994

# İÇİNDEKİLER

## GİRİŞ

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| A.AMAÇ                        | 1 |
| B.YÖNTEM                      | 1 |
| D.KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER      | 1 |
| E.TEZİN BÖLÜMLERİNİN TANITIMI | 2 |

## BÖLÜM I

### BAZI TEMEL KAVRAMLAR VE TEORİK ÇERÇEVE

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1.KAVRAMLAR                                     | 3  |
| 1.1.YEREL YÖNETİM                               | 3  |
| 1.2.BELEDİYE                                    | 4  |
| 1.3.İŞLETME                                     | 5  |
| 1.4.FİNANS, YÖNETİM VE FİNANSAL KAYNAK YÖNETİMİ | 7  |
| 1.5.KENT                                        | 12 |
| 1.6.KENT İŞLETMECİLİĞİ VE TEMEL PRENSİPLERİ     | 15 |
| 2.TEORİK ÇERÇEVE                                | 16 |

## BÖLÜM II

### TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE BAŞLICA SORUNLARI

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ                                         | 20 |
| 2.BELEDİYELERİN TANITIMI                                                       | 23 |
| 2.1.BELEDİYELERİN KARAR ORGANLARI VE SINIFSA<br>YAPISI                         | 23 |
| A.BELEDİYE MECLİSİ                                                             | 23 |
| B.BELEDİYE ENCÜMENİ                                                            | 25 |
| C.BELEDİYE BAŞKANI                                                             | 26 |
| D.BELEDİYE ÇALIŞANI                                                            | 28 |
| E.BELEDİYELERDE KARAR ORGANLARININ<br>SINIFSA YAPISI                           | 31 |
| 2.2.BELEDİYELERİN GÖREVLERİ                                                    | 34 |
| A.BÜTÜN BELEDİYELER İÇİN ZORUNLU OLAN<br>GÖREVLER                              | 34 |
| B.GELİRLERİ 50 BİN LİRADAN YUKARI OLAN<br>BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER | 36 |

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| C.GELİRLERİ 200 BİN LİRADAN YUKARI<br>OLAN BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER  | 36 |
| D. GELİRLERİ 500 BİN LİRADAN YUKARI OLAN<br>BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER | 36 |
| E.BÜTÜN BELEDİYELER İÇİN İSTEĞE BAĞLI GÖREVLER                                   | 37 |
| 2.3.BELEDİYELERİN YETKİLERİ HAKLARI VE<br>AYRICALIKLARI                          | 38 |
| 2.4.BELEDİYELERİN GELİRLERİ                                                      | 39 |
| 2.4.1. BELEDİYE GELİRLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ                                     | 39 |
| A. 1930 BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ                                                | 41 |
| B. 1948 BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ                                                | 41 |
| C. 1980 SONRASI BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ                                        | 42 |
| I.MALİ UYUŞMA REFORMU                                                            | 42 |
| II.BÜYÜKŞEHİR KURULMASI                                                          | 50 |
| D. 1980 SONRASININ ELEŞTİRİSİ                                                    | 50 |

### **BÖLÜM III**

#### **BELEDİYELERDE MALİ KAYNAK YÖNETİMİ**

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1.MALİ YÖNETİM SORUMLULUKLARI                   | 59 |
| 2.KAYNAK DARBOĞAZI                              | 59 |
| 2.1.HİZMET HARCAMALARININ PLANLANMASI           | 60 |
| 2.2.SERMAYE YATIRIMININ PLANLANMASI             | 63 |
| 2.3.BELEDİ HARCALARININ KAPSAMININ DARALTILMASI | 65 |
| 2.4.GELİRLERİN ARTTIRILMASI                     | 66 |
| 3.BÜTÇE YÖNETİMİ                                | 71 |
| 3.1.BÜTÇE DENETİMİ                              | 72 |
| 3.2.BÜTÇE DIŞI DENETİM MEKANİZMALARI            | 73 |

### **BÖLÜM IV**

#### **ÖRNEK ÇALIŞMA YERİ: ADAPAZARI**

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 1.ADAPAZARI KENTİ VE BELEDİYESİ                                     | 76 |
| 2.ADAPAZARI BELEDİYESİNDEKİ İNSAN<br>KAYNAKLARININ YÖNETİMİ         | 82 |
| 3.ADAPAZARI BELEDİYESİNDEKİ İMAR HAREKETLERİ                        | 85 |
| 3.1.İMAR PLANLARI VE DEĞİŞİKLİKLERİNİN<br>KENTSEL MALİYETE ETKİLERİ | 88 |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 4.İMAR HAREKETLERİNDE GÖZETİLMESİ |    |
| GEREKLİ İLKELER                   | 90 |
| 5.ÖRNEKLER                        | 92 |
| 6.ELEŞTİRİLER                     | 97 |

## **BÖLÜM V**

### **SONUÇLAR VE ÖNERİLER**

|            |     |
|------------|-----|
| 1.SONUÇLAR | 101 |
| 2.ÖNERİLER | 101 |

## **BÖLÜM VI**

|          |     |
|----------|-----|
| KAYNAKÇA | 105 |
|----------|-----|



## SUMMARY

According to the 1982 constitution, local authorities are defined as follows; Local authorities are legal judicial people chosen by the voters appointed by law, to meet the local collective demands of city, municipality and village populations.

In the developing and changing conditions of the world, by the lifting of the limits on the economic environment, their dynamism and consequently their importance has increased. Together with this increase, a variation in service demands has also occurred. In order to meet the changing and developing local collective needs, in fact the national needs, there has to be sufficient financial sources in local administrations.

But in today's local arrangements, municipalities do not have adequate financial sources. This is a result has an unfavourable effect in service supplies.

Türkiye's national administrations are short of sources. Financial source inadequacy in particular puts the municipalities in difficulties. There are chief procedures, in overcoming these difficulties. These are;

- a) To increase activity and productivity in public services.
- b) To narrow public spending fields.
- c) To take precaution with income increasing factors.
- d) To realize human resource management.

In conclusion to this thesis; in the municipality of Adapazarı, urban investments are considered to take an important part in the use of financial urban sources, this examined, according to financial administration principles, forms the practical example of the thesis. Urban investment fields and their locations as shown by the Public Works Plans, were used as a mediator to urban investments and the necessary financial supplies and municipal sources were provided to realize the macro form, but the inadequacy of the existing sources was once again at hand.

We think that Central Administration is in need of a re-construction, and we would like to add;

The reason for today's hardship in local administration isn't only financial. It is also administrative structuralization, and the mismanagement of the sources needed for authority-task responsibilities.

Central administration, must quickly transfer its authority and sources to local administrations, that is it must decentralize.

## ÖZET

1982 anayasasına göre yerel yönetimler şöyle tanımlanmaktadır. Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Gelişen ve değişen dünya koşullarında, ekonomik ortamda sınırların kalkmasıyla, kentlerin dinamizmi ve dolayısıyla önemi artmıştır. Artan bu önemle beraber hizmet taleplerinde de bir çeşitlenme meydana gelmiştir. İşte değişen ve gelişen mahalli müşterek, hatta ulusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için, yerel yönetimlerin, yeterli mali kaynağa sahip olma zorunluluğu vardır.

Fakat ,belediyeler bugünkü yasal düzenlemeler içinde yeterli mali kaynağa sahip değiller.Bu hizmetlerin karşılanabilmesine de olumsuz yönde etkilemektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler kısaca kaynak darboğazı içindedirler. Özellikle finansal kaynak darboğazı belediyeleri zor durumda bırakmaktadır. Bu darboğazların aşılmasında belli başlı yöntemler vardır. Bunlar:

- a) Kamu hizmetlerinde etkinliğini ve verimliliği arttırmak,
- b) Kamu harcamalarının kapsamını daraltmak,
- c) Gelirleri arttırıcı önlem almak,
- d) İnsan kaynaklarının yönetimini gerçekleştirmek.

Bu tez bağlamında; Adapazarı Belediyesi’nde, kentsel mali kaynakların kullanımında önemli yer tuttuğunu düşündüğümüz kentsel yatırımların, kent işletmeciliği ilkelerine göre irdelenmesi, tezin uygulama örneğini oluşturmuştur. Kentsel yatırım alanlarını ve bunların nerelerde konumlanacağını gösteren İmar Planları kent işletmeciliğinin bir aracı olarak ele alınmış ve makro formun gerçekleşebilmesi için gerekli finansman ihtiyacı ve bunu karşılayacak belediye kaynakları ortaya konmuş fakat mevcut kaynakların yetersizliği bir kez daha ortaya somut olarak konmuştur.

Merkezi Yönetimin yeni bir yapılanmaya ihtiyacı olduğunu düşünüyor ve şunu söylemek istiyoruz:

Bugünkü yerel yönetimlerde yaşanan sıkıntının tek nedeni finansal değildir. İdari yapılanmadan ve yetki-görev sorumluluklarının doğru paylaşamamasından da kaynaklanmaktadır. Merkez yönetim üzerinde bulundurduğu yetki ve kaynakları süratle yerel yönetimlere aktarmalı, diğer bir deyişle desantrilize etmelidir.

## GİRİŞ

### A. AMAÇ

Bu tezde; kent üzerinde gerçekleşecek yatırım alanlarını, bu yönüyle de kamunun yapmakla yükümlü olduğu harcamaları da gösteren imar planlarının, insan kaynaklarının ve benzer faktörlerin, kent işletmeciliği platformunda, belediyelerin mali kaynak yönetiminde nasıl etkili olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır.

### B. YÖNTEM

Sistemci bir yaklaşımla; herhangi bir yönetimden söz edebilmek için, alt bileşenlerini de ortaya koymak, değerlendirmeyi bu bağlamda yapmak gerekir. Bu tezde, imar yönetimi, insan kaynakları ve yönetimi konuları üzerinde ağırlıkla durulmuş, analiz edilmiş ve senteze gidilmeye çalışılmıştır.

Bu bağlamda, örnek çalışma yerinin ( Belediye ) ilgili müdürlüklerinden, tez ile ilgili bilgi ve dokümanlar toplanmaya çalışılmış, özellikle daire müdürlerinin uygulamaları ile ilgili bilgiler ayrıca toplanmıştır. Hesap İşleri Müdürlüğü, İmar İşleri Müdürlüğü, Harita ve İstimlak Müdürlüğü, Gelirler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İstatistik Müdürlüğü, bunlardan sadece birkaçıdır.

Belediyenin yıllar itibarıyla gelir ve giderleri, beş yıllık imar programları, kent topraklarının 93 rayiç değerleri, yerleşme makro formunun gösterildiği 1/25000 ve 1/5000 ölçekli planlar, faaliyet raporları, bütçe ve kesin hesapların yıllar itibarıyla gelişimi, personel ile ilgili bilgiler dokümanlar v.b. kurum içinden elde edilenlerden belli başlı olanlarıdır.

Ayrıca, konumuzla ilgili yerli ve yabancı kaynaklardan, teorik anlamda yararlanılmıştır. Örnek çalışma da, yatırımların kamu yararına dönük olarak rantabl konumlanmasına aracı olan imar planlarının gerçekleşerek makroformun sağlanabilmesi için gerekli finansman ortaya konulmaya çalışılmış, mevcut kaynaklarla gerekli finansman karşılaştırılmış ve en yüksek düzeyde makro formun gerçekleşmesi için gerekli öncelikli yatırımların nerelerde ve ne için olması gerektiği üzerinde saptamalar yapılmıştır.

### C. KONUNUN SINIRLARI

Yukarıda da değindiğimiz gibi, eldeki kıt kaynağı kamu yararına en fazla olacak şekilde hangi yatırımlar üzerinde gerçekleştirmeli sorusunun yanıtı aramaya çalışılmaktadır, kamu bu yönüyle, kent adına, kentli adına verilecek kararlar sebebiyle <Kent İşletmeciliği> 'ni ilgilendirmektedir.

Tez, iki ana bölümden oluşmaktadır. Teorik değinmeler dışında konumuz Adapazarı Yerleşmesi ve Belediyesi ile sınırlıdır.

### D. KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Özellikle belediyelerimiz, veri eksikliği problemi ile ciddi boyutlarda, karşı karşıyadır. İşinin ehli olmayan kişilerin görevlendirildiği (kısmen) belediyede, dokümantasyon ve veri sağlama konularında zorlandık. Keza, konu ile ilgili yerli yayınların azlığı da bizi olumsuz yönde etkileyen unsurlardan biri olmuştur.

## **E. TEZİN BÖLÜMLERİNİN TANTIMI**

Tez, dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, konunun biraz daha anlaşılabilmesi için gerekli temel kavramlar ve tezin teorik çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, Türkiye’deki belediyelerin yapısı ve bugün yaşanan sorunlar, temel boyutları ile tartışılarak, konunun önemi vurgulanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde, mali kaynak yönetimine ilişkin temel yaklaşımlar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölümde ise, örnek çalışma yeri olarak seçilen Adapazarı yerleşmesi ve belediyesinde kaynak kullanımına etki eden faktörler üzerinde, özellikle de imar hareketleri-mali kaynak yönetimi, insan kaynakları yönetimi üzerinde durularak senteze ulaşılmaya çalışılmıştır.

Son bölümde ise, ulaşılan sentez neticesinde sonuç ve öneriler, Adapazarı özelini de kapsayacak şekilde oluşturulmuştur.



## BÖLÜM I

### BAZI TEMEL KAVRAMLAR ve TEORİK ÇERÇEVE

#### 1. KAVRAMLAR

Bu tez bağlamında yer alan, ve ileriki bölümlerde de çokca bahsedilecek bazı kavramlar üzerinde durmakta yarar görüyoruz. Bu kavramların ve ilkelerin ortaya konması ile tezin anlaşılabilirliğinin daha da artacağına inanıyoruz.

##### 1.1. YEREL YÖNETİM

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, biliminde, adem-i merkeziyet olarak bilinen bir ayrı siyasal kavramdır. Yönetimde adem-i merkeziyet iki biçimde olur.

1) Bunlardan birincisi, yetki genişliği (deconcentration) adını almaktadır. Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha fazla yetkiyi, kendi adına kullanılmak üzere devrederler. Merkezi kuruluşların, kimi etkinliklerini, taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri, yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır. Birçok merkezi kuruluşun bölge örgütleri de, bu tür bir örgütlenmenin ürünüdür.

2) Adem-i merkeziyetin ikinci türü ise, yerinden yönetim (devolution) adını alır. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akcal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır.<sup>(1)</sup>

Gerçekte, hem yetki genişliğine dayanan birimler, hem de yerinden yönetim birimleri, yetkilerini yukarıdan, yukarının izni ve istenci ile devralmış durumdadırlar. Yani, bir kural olarak, yerel yönetimin, merkezin istencine karşın var olması söz konusu değildir. Ama, kimi ülkelerde, buna ters düşen bir görüşün daha çok geçerlilik taşıdığını da görüyoruz. Örneğin; İsviçre’de komünlerin, tarihsel olarak merkezi yönetimden daha eski olduğuna bakılarak, sahip bulundukları hakların, merkezi yönetimin bir kayrası (lütü) olmadığı ileri sürülür.

Yerinden yönetim diye de bilinen YEREL YÖNETİM (local self- government), yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır.<sup>(2)</sup>

Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisi ise, YEREL YÖNETİMLERİ , Bir devletin ya da bölgesel yönetimin, alt birimi olan, nispeten küçük bir alanda, sınırlı sayıda kamusal siyasaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu" olarak tanımlamıştır.<sup>(3)</sup>

Selahattin Yıldırım' ın ders notlarında ise yerel yönetim "belirli bir beldede yaşayan insanların, ortak yerel ihtiyaçlarını, kendi öz yönetimlerinde ve özeklik içinde karşılamaları " olarak tanımlamıştır.

(1) J. P. Mackintosh, *The Devolution of Power: Local Democracy, Regionalism and Nationalism* Penguin, Middlesex, 1968.

(2) R. Keleş, F. Yazvuz, *Yerel Yönetimler*, Ankara, 1989

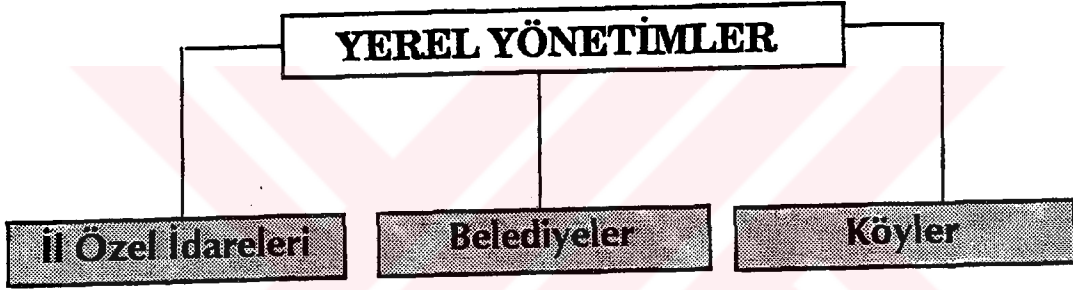
(3) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, s. 451

İlhan Tekeli ise Belediyecilik Yazıları adlı kitabında yerel yönetimleri şöyle tanımlamıştır: "Yerel bir topluluktaki bireylerin birlikteki gereksinmelerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır."<sup>(4)</sup>

7 Kasım 1982 tarihinde kamuoyuna sunularak kabul edilmiş bulunan Yeni Anayasa'nın 123. maddesinde de, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddenin ilk fıkrasında şu hüküm yer almaktadır: "Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmeler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."<sup>(5)</sup>

Yerel yönetim birimi ise, (local authority veya local administration) , merkezi yönetimce, kurallar koymaya, akcal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim biriminin adıdır.<sup>(6)</sup>

Ülkemizden örnek vermek gerekirse, Türk yerel yönetim dizgesinin üç ögesi, belediyeler, il özel yönetimleri ve köy yönetimleridir.



Tezin konusu ile belediyeler direkt ilgili olduğundan bu bölümde sadece yerel yönetim dizgesinden belediyeler üzerinde durulacaktır.

## 1.2. BELEDİYE

Anayasada olduğu gibi, Belediye Yasası'nın 1. maddesinde de, belediye şöyle tanımlanmaktadır: "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin, mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." Yerel halkın ortak ve uygarca gereksinmelerini düzenlemek ve karşılamak, belediye tüzel kişiliklerini gereği gibi örgütlemekle mümkündür.

Belediye sayısı, ülkemizde hızlı bir artış seyri izlemiştir. Belediye statüsü kazanmanın, özelsel yönetimden sağlanan yardımlar yönünden özendirici olması bu hızlı artışın başlıca etkenidir. Bunun yanında, çok partili siyasal yaşama geçişin, yerel yönetimleri demokratik gelişmeyle özdeşleştirme anlayışına uygun olarak, belediye sayısındaki artışı da etkilediği belirtilebilir. Politikacılar, her zaman, yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuş, ters yöndeki önerilere ise duyarsız kalmışlardır. Bunun bir sonucu olarak, çok sayıda güçsüz belediye türemiştir.

Belediyelerde verilen kararlarda ne tür güdülerin etkin olduğunu kavrayabilmek için belediyenin karar organlarının sınıfsal yapısını ve bu karar organlarının geniş halk kitlelerinin denetimine açıklık derecesini incelemek gerekir.

Belediyenin üç önemli karar organı vardır.

(4) İ. TEKELİ, Belediyecilik Yazıları ( 1976- 1991 ) , Ankara, 1989, Sy.3

(5) 1982 Anayasası

(6) R. KELEŞ - F. YAVUZ , Yerel Yönetimler , Ankara, 1989

Belediye tüzel kişiliğinin organları, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanlığıdır.

### 1.3. İŞLETME

İhtiyaçların tatmini amacı ile faaliyette bulunan ve bu faaliyetler esnasında malların şekil, mekan, zaman veya mülkiyet faydasını artıran ekonomik ünitelere işletme adı verilmektedir.

Bu tanıma göre, işletmelerin özel kişilere veya kamuya ait olması, faaliyetinin devamlı veya arazi olması, küçük veya büyük olması güdümlü ekonomi, piyasa ekonomisi, güdümlü piyasa ekonomisi, aynı ekonomi veya para ekonomisi içinde faaliyet göstermesi önemli değildir.

İşletme ekonomisi kitaplarında ve işletme ekonomisi biliminde, girişim (teşebbüs) adı verilen bir başka tanımında önemli rol oynadığını görmekteyiz. Girişimde, işletme gibi bir ekonomik ünite değildir. Fakat işletmeye oranla daha sınırlı anlama sahiptir. Girişimin kesin bir tanımını yapmak imkansızdır. Burada, çeşitli tanımların ortak yanlarını göz önünde bulundurmak suretiyle bir ortak tanım verilecektir. Buna göre; girişim, devamlı bir şekilde, piyasa için mal ve hizmet üreten ekonomik ünitelerdir.

Tanımın içeriği analiz edildiği takdirde, bir işletmenin girişim olabilmesi için tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere mal veya hizmet üretmesi gerekir. Ayrıca faaliyetinde varlığı şarttır. Bu sınırlamalara göre girişimin asgari bir sermayesi ve dolayısı ile bir büyüklüğü olması gerekmektedir. Yine tanımdan çıkan sonuca göre; girişimin faaliyetinden doğacak kar veya zarar da girişimciye ait olacaktır.

Girişim piyasa için mal ve hizmet ürettiğine göre, piyasa arz ettiği mal ve hizmetlerin bir fiyatı olmuş olacaktır. Şu halde devlet, yurttaşları için mal ve hizmet üretmesine ve bu üretimin karşılığını vergi olarak almasına rağmen bir girişim değildir. Olsa olsa bir işletmedir. Ancak devleti sadece bir işletme olarak da tanımlamak yetersizdir. Çünkü, yargı organları, ordu ve milli eğitim gibi devlet kuruluşları bir işletme değildir. Buna karşılık DDY, Sümerbank gibi devlet kuruluşları birer işletmedir. Şu halde devlet, görevlerinden bir kısmı göz önünde bulundurulduğunda bir işletmenin niteliğine sahip olmaktadır.

Bazı İşletme Ekonomisi kitaplarında bir ekonomik ünitenin işletme ve girişim olmak üzere iki kısma ayrıldığını da görmekteyiz. Buradaki işletme tanımı üretim faaliyetleri, girişim ise finansman, pazarlama, satın alma gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Aslında ekonomik üniteler bir bütündür. Bu bütünü gelişigüzel, işletme ve girişim diye ikiye bölmek suretiyle düşünmek değildir.

### I. İşletmenin Özellikleri

İşletmeler arasında, özellikleri bakımından önemli farklar görülmektedir. Ancak işletme adını verdiğimiz ekonomik ünitelerin ortak pek çok özellikleri de vardır. Bu ortak özelliklerin başlıcaları şunlardır:

1. Her işletme insanların gereksinimlerini karşılamak üzere çalışan bir ekonomik ünite değildir.
2. Her işletme bir bütündür. Bu nedenle tek ve tekdüze bir yönetime tabidir. Monarşik bir yönetim söz konusudur.
3. Her işletme üretim faktörlerine sahip olmak zorundadır.
4. Her işletme üzerine aldığı görevleri iyi bir şekilde başarmak için, sahip olduğu veya tedarik etme zorunda bulunduğu üretim faktörlerini uygun ve uyumlu bir şekilde

(optimum noktada) birleştirmek zorundadır.

5. Hemen her işletmenin faaliyeti esas itibarıyla şu üç temel fonksiyona dayanır;

- **Tedarik:** Diğer işletmelerin ürettiği mal ve hizmetlerin temin ve tedarik edilmesi.
- **Üretim:** Diğer işletmelerin ürettiği mal ve hizmetlerin şekil, mekan, zaman veya mülkiyet faydasının artırılması.
- **Sürüm:** Üretilmiş olan mal ve hizmetleri bunlara gereksinme duyan tüketiciler veya diğer işletmelere sunma<sup>(7)</sup>

## II. Belediyeler de Bir İşletme midir ?

İşletmelerin ortak özelliklerinin ne olduğu yukarıda açıklanmıştı. Belediyelerin de bir işletme olup olmadığının yanıtını, açıkladığımız bu maddeleri de göz önünde bulundurarak incelemenin ve bu sorunun yanıtını aramanın daha akılcı olacağı düşünülebilir.

Belediye bir işletmedir, çünkü her işletme gibi, insanların gereksinmelerini karşılamak, hizmet vermek üzere kurulmuş -ki bu belediyenin kuruluşunun temel nedenlerinden birisidir- sosyal ve ekonomik boyutları olan bir ünitendir. Yalnız unutulmaması gereken bir nokta da bu ünitenin ayrılmaz bir parçasının siyasal boyutunun olmasıdır.

Sosyal boyutu vardır, çünkü belediyelerin, bireyin tek başına üstlenmediği, yerine getiremediği konularda, toplum yararını rasyonellik platformunda gözeterek hizmet sunduğu ve siyasal anlamada sorumlu olduğu bir sosyal kitle vardır.

Ekonomik boyutu vardır, çünkü belediyeler, gerek yasalarca kendi inisiyatifi doğrultusunda, ekonomiye, bütünüyle ya da belli bir oranda (sahip olduğu şirketler veya ortaklıklarla) katılarak piyasayı düzenleme yetkisine sahiptirler. Ayrıca istihdam yaratması dolayısıyla, insanlara ekonomik kazanç sağlanmakta ve diğer ekonomileri de etkilemektedir.

Belediye bir işletmedir, çünkü, her işletmede olduğu gibi belediyelerde yönetim kadrosuna sahiptir. Yönetim kadrosunu siyasi ve teknik olmak üzere iki başlıkta toplamak mümkün. Bunları, karar vericiler (Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Encümen) ve bu kararın gerçekleşmesini sağlamaya çalışanlar (Daire müdürleri ve teknik ekibi) olarak belirtebiliriz.

Kararlar yukarıdan aşağıya doğru işler.

Belediye bir işletmedir, çünkü, her işletmenin üretim faktörlerine sahip olma zorunluluğu vardır. Sermaye, emek, doğa, müteşebbis olarak sıralayabileceğimiz bu faktörler, belediyeler için de bulundurulması gereken temel öğelerdendir. Temel prensibi hizmet vermek olan belediyeler de, bu faktörleri kullanarak ekonomik ve sosyal amaçlı hizmet üretebilmektedir.

Belediye bir işletmedir, çünkü, hemen her işletmenin sahip olduğu üç temel fonksiyonu kendi bünyesinde taşır. Bu bakımdan, belediyeler elde ettiği gelirlerle (tedarik), politik ve teknik kadrosuyla hizmet üretmekte (üretim), üretilen bu hizmet ise insanlara ulaştırılmaktadır (sürüm).

Belediyeler bir işletmedir, çünkü, belediyeler de üzerlerine aldıkları görevleri yerine getirebilmeleri için, sahip olduğu veya tedarik etmek zorunda olduğu üretim faktörlerini uygun veya uyumlu bir şekilde (optimum noktada) birleştirmek zorundadır. Yani kaynaklarını rasyonel kullanarak siyasal bağlamda sorumlu olduğu kitleye en yeni hizmeti vermekle yükümlüdür. Bu rasyonelliği ise kent işletmeciliğinin temel prensiplerini dikkate alarak sağlayacaktır

(7) I. BİRDAL, İşletme Ekonomisi, İstanbul, 1986

ki bu, belediyelerin siyasal boyutunun oluşu nedeniyle tam olarak gerçekleştiremedikleri bir olgudur.

Bütün bu açıklananlar doğrultusunda belediyeler; temel amaçları aşırı kar olmayan kamu yararı düşüncesi ve ilkelerinin ön planda olduğu ve buna göre hizmet üretmekle yükümlü birer kamu işletmeleridir.

## 1.4. FİNANS, YÖNETİM VE FİNANSAL KAYNAK YÖNETİMİ

### I. FİNANS:

İşletme fonksiyonlarından biri de finans ve onun yönetimidir.

Prof.Dr.Zeyyat Hatipoğlu finans kavramını, iş yapabilmek için gerekli kaynak olarak tanımlamıştır.<sup>(8)</sup>

Bir başka ifade ile belirli bir amaca ulaşmak için gerekli kaynaktır.

Günümüzde finans fonksiyonu, hem işletmenin temel amaçlarına ulaşmasına yardım etmekte hem de diğer işletme fonksiyonlarına işletme amaçlarına dönük bir biçimde yardım eden bir fonksiyon özelliğindedir. Bu yeni yaklaşımın doğal sonucu olarak finans yöneticisi, işletmenin temel amaçlarına ulaşmayı sağlayıcı finansal politika ve stratejileri saptamak, gerek duyulan sermayeyi sağlamak, saptanan politika ve stratejilere uygun programları gerçekleştirmek ve uygulama sonuçlarını kontrol etmek gibi oldukça önemli görevleri üstlenmiş bulunmaktadır.

### II. YÖNETİM:

Yönetim ise, bir amaca ulaşma yolunda girişilmiş iş ve faaliyetlerin tümüdür. Bir başka ifade ile işletme amaçlarına ulaşma faaliyetidir. Bu bağlamda iki noktadan söz edilebilir:

1. Amaçların belirlenmesi,
2. Amaçların arasından tercihlerin yapılması ve amaca ulaştıracak araçların seçilmesi.

Bu bağlamda yönetim faaliyetinin safhalarını da şöyle sıralamak mümkündür:

- a. Planlama
  - Kısa Vadeli Planlar
  - Orta Vadeli Planlar
  - Uzun Vadeli Planlar
- b. Organizasyon
- c. Kumanda
- d. Denetim<sup>(9)</sup>

Prof.Dr.Kemal Tosun ise yönetim sürecinin niteliklerine şöyle yaklaşmaktadır:

Bir veya birden fazla amaca erişmek için bir insan grubunun işbirliği etmeleri ile ilgili olarak giriştikleri faaliyet ve düzenlerin toplamının yönetim sürecini oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bu tanıma incelersek, yönetim sürecini oluşturan öğeler ile niteliklerini ortaya koymuş oluruz.

#### a. Yönetim Ereksel Bir Süreçtir :

Yönetim, bir amaca ulaşmak, bir isteği gerçekleştirmek veya bir hedefi elde etmek

(8) Z. HATİPOĞLU, İşletme Finansı, Temel Araştırma A.Ş. Yayınları No:6, İşletme Yönetimi İhtisas Dizisi No: 3, Sy. 1  
 (9) İ. Bırdal, İşletme Ekonomisi, İstanbul, 1986, sy.233-234

için yapılan işler, yürütülen faaliyetler ve çabalardan oluşur. Bu amaç bireye veya kuruluşa göre değişiklikler gösterir. Kurumların sahip veya yöneticileri insan olduğuna göre, kurumlar, gerçekte bu insanların amaç ve isteklerini gerçekleştirme araçlarından başka birşey değildir. Bu nedenle, kurumların amaçlarından çok sahip ve/veya yöneticilerinin amaç ve hedeflerinden söz etmek gerekir. Ancak bu amaçların gerçekleşmesi için kurumların yaşaması ve gelişmesi gerektiğinden, kurumun kendisi için amaç, yaşamak ve gelişmektir denebilir. Bu deyimın doğal sonucu, şüphesiz ki, amaç var oldukça ve ona ulaşmak için yüklenilecek fedakarlıklara (somut ve soyut harcamalar) değdikçe, kurumun devam ettirileceğı yoksa hayatına son verileceğidir.

Burada belirtilmesi gereken diğeri bir konu ise, bireysel amaç ve istekleri gerçekleştirme aracı olarak kabul edildiğı de kurumun yaşama ve gelişmesinin, sahiplerinin amaçlarından başka diğeri bir etmene de bağı olacağıdır. Bu etmen, sözü geçen amaçların, kurumun, içinde yaşadığı ve faaliyette bulunduğu sosyal çevre tarafından benimsenmeye değer kabul edilmesidir. Sosyal çevre: kuruluşun sürdüğü mal veya hizmeti kullanan müşteriler, kuruluşun insan unsurunu oluşturan personel, genel olarak halk, halkın örgütlenmiş şekli olan devlet ve kamu kuruluşlarından oluşur. Gerçekten de, sosyal çevrenin bu çeşitli öğeleri tarafından benimsenmeyen bir kurum, kısa zaman da ölümle karşılaşmak zorundadır.

Bu açıklamadan kısaca şu sonuçlar çıkarılabilir:

(a) Bir ekonomik kurum olan işletmenin sahip ve/veya yöneticilerinin amaçlarını karı en yükseğı ulaştırmak olduğı söylenirse de moral düzeyi düşük bir personele sahip olan ve halk, müşteriler, ulusal çevreler, siyasal organlarca benimsenmemiş bulunan bir işletmenin hayatı uzun olamaz.

(b) Bir kuruluş ve işletmenin yöneticilerinin başarı kıstasları sadece, karlılık (rentabilite) değildir; işletmeye, yöneticilere, amirlere ve işe bağı, yani morali yüksek bir personele sahip olmak; sosyal, bilimsel ve siyasal kurum ve çevrelerinin yakınlığını kazanmak gibi konular da artık savsaklanmaması gereken başarı ölçüleridir.

Demek oluyor ki, yönetim sürecini yürütenlerin (yöneticilerin) amaçlarına ulaşmaları için ilk koşul, bu amaçların ilgili sosyal çevrenin amaçları ile uyumlaştırılması yani koordinasyonu ve bağdaştırılmasını başarabilmeleridir.

### ***b. Yönetim Bir Grup Sürecidir. Bu Nedenle Sosyal Niteliğesi Sahiptir :***

Yönetim süreci, ancak, birden fazla (en az iki) kişinin varolduğı durumlarda oluşur. Tek kişinin amaçlarına ulaşmak, gereksinmelerini tatmin etmek için giriştiğı faaliyetler, ancak "ekonomik" olup yönetsel niteliğesi sahip olamazlar.

Robinson Cruoze, adasında yalnız bulunduğı ve yaşamak üzere doğa ile savaştığı sürece, sadece ekonomik faaliyet ve seçimlerde bulunuyordu. Ancak, yerlilerden biri olan Cuma ile işbirliğine giriştikleri andan itibaren aralarında doğan sosyal ilişkiler sayesinde yönetim sürecinin doğmuş olduğunu burada tekrarlamak yararlı olur.

### ***c. Yönetim Süreci İnsansal Bir Niteliğesi Sahiptir :***

Yukarıda sözü edilen gruptan amaç, bir insan grubu olduğuna göre, insanın insanla ilişkilerinin söz konusu olduğu yer ve durumlarda yönetim faaliyeti var demektir. Bu açıklamadan çıkarılacak önemli sonuçlardan biri şudur: İnsanın eşya veya hayvanlarla olan ilişkilerinde yönetimden söz edilemez. Örneğın, bir şoför, bir çoban veya bir hayvan eğiticisi bizim anladığımız anlamda yönetici değildirler. Şu halde, yönetim sürecinin bu niteliğinden çıkarılacak ikinci

bir sonuç, sürecin uygulama ve yürütülmesinde, katılımcıların insan olmaları nedeniyle sahip bulundukları niteliklerin, hakların ve özelliklerin rol oynayacakları ve sarsılmaması gerektir. Gerçekten, yönetim sürecinde "yöneten" ile "yönetilen" ler insan olduklarına göre, insanın hak ve özgürlüklerinin kavram ve kapsamı, sürecin yürütme yöntemi (demokratik, otokratik, diktatorial vb.) üzerinde etkin olacaktır. Burada en önemli sorun, bireysel hak ve özgürlükler ile yönetim sürecinin gerektirdiği ciddiyet ve disiplinin bağdaştırılmasıdır.

#### ***d. Yönetim İşbirliği Sürecidir :***

Birden fazla bireyin bir araya gelip ( bir grup oluşturacak biçimde) çabalarını birleştirmeleri, yani işbirliği (cooperation) etmeleri zorunluluğu yönetimin doğuşunda başlıca rolü oynar. Gerçekten, insan, her türlü gereksinimlerini kendi olanakları (zamanı, enerjisi ve anamalı) ile tatmin edebilecek güçte olsaydı, başkalarının yardımına gerek duymaz, böylece, toplum yaşamı ve toplum örgütünü oluşturan kuruluş ve işletmeler durmazdı. Birey, parasal (maddi) ve kültürel gereksinimlerini gidermek için gerekli tüketim mal ve hizmetlerini sağlayabilmek için, kendi olanaklarını destekleyici ve artırıcı önlemler almak zorunluluğunda kalmış ve bunun için önce çeşitli teknik araç ve gereçlerden yararlanmıştır. Ancak, olanakları (zaman ve enerjisi) ile sağladığı araç ve gereçler (ki, bunlara tek kelime ile anamal da diyoruz) sınırlı kaldığından, bu kez, diğer insanların yardımını istemek zorunluluğunu duymuştur. "Zorunluluğunu duymuştur" demenizin nedeni; bireyin bu yardımı seve seve istemediğini belirtmektedir. Başkalarının yardım ve işbirliğini seve seve istememenin nedeni ise, karşılığında bir fedakarlıkta bulunma, bir şey ödeme zorunluluğunun varlığıdır. Gerçekten, insanda, hemcinslerine yardım eğilimi varsa da, sahip olduğu bencillik niteliği nedeniyle, somut ve veya soyut bir karşılık almadan, uzun süre, yardımda bulunmaz. Başkasının katılmasına-yardıma (=contribution) na gerek duyan kişinin, bunu gerekli zaman, ölçü ve nitelikte sağlayabilmesi için katılımcıya somut ve/veya soyut ödemelerde bulunması gerekir.

İşbirliği, beraberce çalışmayı, yardımlaşmayı ve amaca daha kolay bir biçimde ulaşma olanağı belirler. İşbirliğinin doğal sonucu, grubu oluşturan bireyler arasında, rasyonel çalışmayı olanaklı kılacak biçim ve ölçüde bir iş bölümüdür. İş bölümünün doğal sonuçlarından biri ise, uzmanlaşmadır. Anlaşıyor ki, işbirliği, hem çabalarının birbirlerine eklenip, tek başına başarılamayacak işlerin yapılması olanağını doğurur (nicelik tarafı), hem işbölümü ve uzmanlaşmayı sağlayacak belli hedeflere daha az emek, zaman ve araç harcamasıyla ulaşmayı (nicelik tarafı) olanaklı kılar. Diğer bir tanımla, işbirliğinin biri nitelik (kalite) diğeri nicelik (kantite) yönünden olmak üzere iki önemli yararı vardır.

#### ***e. Yönetim Bir Uyumlaşma (Koordinasyon) Sürecidir :***

Bir veya birden fazla amaç için işbirliği yapan bireyler arasındaki ilişkilerin, çaba ve faaliyetlerin etkin (amaca ulaştırıcı) ve verimli ya da rasyonel ve prodüktif olabilmeleri için zıt yönlerde yol almamaları, uyumlu bir biçimde uygulamaları ve yürütülmeleri gerekir.

**Acaba bu uyum nasıl sağlanır?**

Bu soruya cevap verebilmek için uyum bozan ve sağlayan etkenlerin neler olduğunu belirlemek gerekir. Katılımcı bireylerin uyumlu bir biçimde çalışmaları için, böyle davranmayı istemeleri ve bunda yetenekli olmaları gerekir. Ortak istek; düşüncelerde, duygularda, çıkarlarda ortaklığı gerektirir. Çıkarları, istekleri, duyguları, nihayet amaçları farklı olan bireylerin, ortak bir hedefe doğru uyumlu bir biçimde gitmeleri olası değildir.

Düşünce, duygu ve çıkar birliği ise ikna ve güdüleme yoluyla elde edilir. Burada, soyut ve somut güdüleme araçlarının, gerekli zamanlara, gerekli miktar ve oranlarda kullanılması söz konusudur. Eğer, bir işbirliği sistemini oluşturan kişiler arasında bu biçim bir çıkar, duygu ve düşünce birliği kendiliğinden ve kolayca oluşabilirse ve sürekli olabilseydi yönetim önemli bir

sorun olmaktan çıkardı. Oysa, gerçek oldukça farklıdır; yani, bu beraberlik, her zaman kolayca oluşamaz. Çünkü bireyler, birbirlerinin yardımlarına gerek duydukları halde, bunu, bireysellik ve kişiliklerinden olanak olduğu kadar az fedakarlıkla gerçekleştirmeye çalışırlar.

İşte bu nedenle, katılımcı bireylerin istekleri ile koordine edilmeleri olanaksızsa zorlama ve korkutma yönünün seçilmesi gerekir. Bunun için de, guruptan bir bireyin diğerine emretme yetkisine sahip olması gerekir. Böylece, yönetim, yetkiye sahip bir süreç niteliği de kazanır. Bu niteliğe değinmeden önce, uyumlaşma koşullarından ikincisi olan, uyumlaştırma gücünün teknik yönüne işaret etmeliyiz.

Katılımcı bireylerin amaca doğru uyumlu bir biçimde faaliyette bulunmaları için bu konuda istekli olmaları yetmez bunu yapabilme gücüne sahip olmaları da gerekir. Buradaki iktidar, istek gibi psiko-sosyal değil teknik bir anlam taşır. Gerçekten, açık olan konulardan biri, işbirliğinde bulunan bireylerin faaliyetlerin uyumlaştırabilmeleri için, her birinin neyi, ne zaman ve nasıl yapıldığından haberdar olması gerektiğidir. Bu ise, etkin bir haberleşme (communication) ile olanaklıdır. Birbirinden haberdar olmayan bireylerden bir gurubun, değil uyumlu bir biçimde davranmaları, bir gurup dahi oluşturmaları mümkün olmaz. Bu, yönetimde, haberleşmenin ne kadar önemli olduğunu açıklamaya yeter bir özelliktir.

Bu açıklamadan, aynı zamanda bir haberleşme (= communication) süreci, sayılabileceği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Örgüt içinde oluşan haberleşme yukardan aşağıya (emirler) aşağıdan yukarıya (raporlar) olmak üzere, dikey, aynı düzeyde olmak üzere yatay biçimlerde olabileceği gibi, biçimsel ve biçimsel olmayan niteliklerde de olabilir. Haberleşme, yönetimin özü çekirdeği uyumlaşmamanın temelidir; etkin ve verimli bir haberleşme sistem ve mekanizması olmadan uyumdan söz bile edilemez.

#### ***f. Yönetim Bir Yetke Ve Emir Komuta Sürecidir :***

Bireylerin kendi istekleriyle uyumlu bir biçimde hareket etmelerine çok az rastlanabildiğinden ve onları bu konuda isteklendirmek de kolay olmadığından, bir çok durumlarda yetke kullanılması zorunlu hale gelir. Otorite (yetke), emir-komuta yetkisi ve gücünü ifade eder ve gurubu oluşturan kişiler arasında emir-komuta, hiyerarşik ilişkiler doğurarak psiko-sosyal bir farklılaşma oluşturur. Bu farklılaşma, bireylerin "yönetenler" ve "yönetilenler" diye farklı sınıflara ayrılmaları anlamına gelir. Emir-komuta altına girmek, bireylerin kolayca benimseyemedikleri bir şeydir. Bir bireyin, emir-komutayı benimseme konusundaki yetenek ve eğilimi onun kabul alanı (= zone of acceptance) nı belirler. Kabul alanı, kişiden kişiye, kültürden kültüre ve hatta aynı birey için durum ve zamana göre değişebilir. Kabul alanının, bireylerin işbirliği sistemlerine katılmalarında uyumlu hareket ve davranışlarda bulunmalarında etkin rolü olacağı kuşkusuzdur.

Katılımcı bireylerin kabul alanları genişledikçe yönetimleri kolaylaşacağından, bu alanın telkin, ikna, eğitim ve öğretimle ve özellikle somut ve soyut güdülendirme araçları (incentives) kullanarak genişletilmesine çalışmak gerekir. Yöneticinin en önemli görevlerinden biri de budur. Özellikle insansal ve sosyal gelişme, bu alanın daralması yönünde rol oynuyorsa, yöneticilerin işi daha da zorlaşmaktadır, denilebilir. Bu zorunluluğun başka bir yönden de arttığı söylenebilir. O da, işletme ve kurumların ortalama büyüklüklerinin gittikçe büyümekte olmasıdır. Büyüklük birbirlerini tanıma ve anlaşmalarını zorlaştırır ve biçimsel olmayan yetkeden çok biçimsel yetke yolu ile iş görmeleri zorunluluğunu ortaya çıkarır. Biçimsel yetke, kanun, yönetmelik, düzen ve bu gibi kaynaklar aracılığı ile sunulan yetkedir. Biçimsel yetke, yöneticinin kişiliği dışında genel yani öznel (subjektif) olmayan (objektif) kaynaklardan gelir. Biçimsel olmayan (informal) yetke ise, yöneticilerin ve üstlerin kişiliklerinden (yani, fiziksel, zihinsel, ruhsal vb. niteliklerden) aldıkları yetkedir. Deney ve gözlemlerin gösterdiğine göre, daha çok biçimsel olmayan yetkelerine dayanarak iş gördüren üstler, uzun sürede daha başarılı olmak-

tadırlar. Bu çeşit yetkenin kullanılması, yönetim sürecini daha demokratik bir biçime sokmaktadır. Yalnız, biçimsel ile biçimsel olmayan yetkenin hangi oranlarda kullanılacağı konusu çok önemlidir ve kuşkusuz, asttan asta, üstten üste ve koşullara göre bu oran farklılaşacaktır.

#### ***g. Yönetim Bir Rasyonellik Sürecidir :***

Yalnız ekonomik değil, fakat bütün beşeri faaliyetlerin temel ilkesi rasyonellik, yani belli bir amaca olanak olduğu kadar az emek ve masrafla varma veya belli araç ve olanaklarla olanaklığı ölçüsünde fazla elde etme ilkesidir. İnsanların ömürleri, enerji ve olanakları sınırsız olsaydı, böyle davranmaya gerek olmayacak ve belki yöneticilik gereksiz olacaktı. Gerçekten insanoğlunun, sınırlı olan ömrü içine olanak olduğunca çok ve iyi şeyler sığdırma isteğinde olması, rasyonellik ilkesini doğurmaktadır.

Böylece, yönetim sürecinin ve bu nedenle yöneticinin başarı ölçütlerinden biri, verimli (= semereli =efficient) iş görmesi, yani hedeflerine en az gider ve fedakarlıkla ulaşmasıdır. İkinci ölçüt ise, etkinlik (=effectiveness) yani amaca ulaşmada ki isabet derecesidir. Kuşkusuz, asıl istek amaca ulaşmaktır. Ancak, " astarı yüzünden pahalı" bir sürecin varlık nedeni ya çok zayıftır, yada geçicidir, yahut hiç yoktur.

#### ***h. Yönetim Bir İş Bölümü Ve Uzmanlaşma Sürecidir :***

Yukarıda belirttiğimiz gibi, işbirliği yapma zorunluluğu, haliyle, işlerin, iştirakçi bireylerin arasında dağılmasını, guruplandırılmasını, yetenek, yetki ve isteğe göre aralarında bölünmesi zorunluluğunu ortaya koyar. İş birliği, niteliği gereğince, yönetim sürecini bir uyumlama ve tamlama (koordinasyon ve entegrasyon) aracı haline sokar. Diğer taraftan, iş bölümü ve uzmanlaşma sağlandığında, sürecin verimi büyük ölçüde artmış olur.<sup>(10)</sup>

#### ***C. FİNANSAL KAYNAK YÖNETİMİ:***

Finans ve finansal yönetim, işletme için gerekli olan fonların sağlanması, korunması ve etkin olarak kullanılması anlamına gelir. Finansal yönetimi, işletmenin gereksinme duyduğu fonların en uygun koşullar ile sağlanması, bu fonların korunmasını ve etkin olarak kullanımının sağlanması biçiminde tanımlayabiliriz.<sup>(11)</sup>

Bir başka ifade ile finansal yönetim, işletme faaliyetlerinin etkinliğini ve verimliliğinin maksimum yapılması için; planlama, örgütlenme, yönetme ve denetleme fonksiyonlarını içinde bulunduran bir yönetim şeklidir.

Kar amaçsız işletmelerin etkinliği ve başarısı ise kaynakların gerekli alanlara tahsis ederek amacını gerçekleştirmesi ile ölçülür.

Ekonomide kaynakların verimli yatırımlara yönelmesi, finans fonksiyonunun, finansal çevre içinde ve etkin yönetilmesi durumunda mümkündür.<sup>(12)</sup>

Finansal kaynak yönetiminde uyulması gereken ilkeleri ise üç ana başlıkta toplamak mümkün:

1. İşletmenin amaç, hedef, stratejileri doğrultusunda kaynakların belirlenmesi ve buna göre harcanması,

2. Kaynak kullanımının etkin ve verimli olmasının sağlanması,

(10) K. TOSUN, *İşletme Yönetimi*, Ankara, 1992, Sy. 182-187

(11) S. BÜKER, *Finansal Yönetim*, Eskişehir, 1993, Sy.2

(12) A. Bülent PAMUKÇU, *İşletme Finansı*, İstanbul, 1989, Sy.1-2

### 3. Kullanımda öncelikler sıralamasının yapılması,

#### 1.5. KENT

Sosyal bilimciler, ekonomist, plancı ve bir kısım işletmeci-yöneticiler 19. yüzyıldan buyana yerleşmeler içindeki yerleşik alanlar ile bunların dışında kalan (tarımsal) alanları çeşitli adlandırmalarla yorumlamışlardır. Daha eski çağlarda da örneğin, Ortaçağ ve öncesinde, yerleşmeler büyüklük ve çeşitli niteliklerinden ötürü (dinsel, kültürel yapı ve örgütlenme, eğlence, ticaret gibi) farklılaştırılmış köy-kasaba-şehir gibi yönetsel birimler saptanmıştır. Bu deyişlerin özünde öncelikle nüfus büyüklüğü ve diğer yaşam ve geçim özelliklerinin varlığına ilişkin kavramlar yatar. Köy, nüfusu küçük ve çalışanların uğraş alanı çoğunlukla tarım, hayvancılık veya avcılık olan bir yerleşim türüdür.

Kent kavramında da, geçimini ticaret, pazarlama, küçük sanatlar ve diğer hizmetlerden sağlayan köyden büyük bir nüfus topluluğu bulunur.

Prof.Dr.Rıfki ARSLAN, kentin belirgin özelliklerini aşağıdaki şekilde açıklayarak kent tanımını analiz etmiştir:

##### *a. Üretim Faktörleri İlişkisi*

Yaygın bir kanıya göre, kent, tarım dışı ekonomik eylemlerin yoğun ve yaygın olduğu yerleşmelerdir. Bu görüşten hareket edildiğinde, kentte, doğa-insan ilişkilerinin yerini kapital-insan ilişkileri almaktadır. Gerçekten belirli düzeye gelmiş kentlerin üretim yapısı daha çok sanayi ve hizmet üretimine dayanmaktadır.

##### *b. Üretim Türü*

Kapital- Emek ilişkisi, doğa-emek ilişkisinin tersine üretimin çeşitlenmesine, hatta tarımsal üretimin denetimine olanak vermektedir.

Sanayi ve hizmet üretimi olarak iki ana grupta toplanabilen kentsel üretim, aslında birbirine bir ölçüde bağımlı ve kendi içinde oldukça çeşitlidir.

Örneğin sanayi girdilerinin sağlanması ve çıktıların tüketiciye ulaştırılması, ticaret, depolama, ulaştırma eylemlerini; nüfusun çeşitli gereksinmelerini karşılamak için farklı niteliklerde ticaret, yönetim, profesyonel hizmetleri, sektörlerin ve kişilerin kredi ihtiyaçları için finansman ve kredi kurumlarını ortaya çıkarmıştır. Bütün bu eylemlerin en geniş ve kapsamlı şekilde kentlerde toplandığı rahatlıkla söylenebilir.

Gözden uzak tutulmaması gereken önemli bir nokta sözünü ettiğimiz ekonomik eylemlerin hacmi, aralarındaki ilişki derecesi ve denge, kentin çevre ilişkilerindeki şekilde ve mekanda yüklendiği fonksiyonlarla ilgilidir.

Başka bir deyişle kentlerde oluşan üretim türünün çeşitliliği veya üretimde ihtisaslaşma derecesi, yüklendiği üretim ve hizmet fonksiyonuyla orantılıdır. Bu nedenle kentleri fonksiyonlarına göre tasnif edenler, sanayi kenti, ticaret kenti, kültür kenti ve hizmet kenti gibi ayırımlar yaparlar. Ancak bu düzeydeki ihtisaslaşma ülkelerin gelişmişlik derecesiyle yakından ilgilidir.

##### *c. Teknoloji*

Kentlerde sanayi, ulaşım ve haberleşme teknolojisi söz konusudur. Kullanılan

makina gücü ve enerji türü, kentsel üretimin ve kentin gelişmişlik düzeyini belirleyen en önemli faktörlerden biridir. Günümüzde ulaşım haberleşme teknolojisindeki gelişmeler ve bunların kullanış biçimi ile yaygınlığı, kent planlama kuramlarına temel ve veri olmaktadır.

#### **d. Toplumsal Sınıflar**

Kentte toplumsal sınıfların kaynağı, kapital emek ilişkisidir. Başka bir deyişle kentsel üretime kaynaklık eden kapitali elinde tutanlar ve emeğini ücret karşılığı kiraya vererek üretime katılanlar toplumsal sınıfların iki büyük kesimini oluştururlar. Bu anlamda net bir sınıf olgusunu, her düzeydeki ülkenin her kentinde görmek olası değildir. Bununla beraber sınıf olgusunun en belirgin şekilde ortaya çıktığı yerlerin kentler olduğunu söylemek yanlış olmaz.

#### **e. Toplumsal Organizasyon**

Kentler, çevre denetimi ve baskıların daha zayıf olduğu yerlerdir. Gelenek, görenek, din ve ailenin kişiler üzerindeki kontrol ve baskıların yerini, yaptırımları olan formel kontrole bırakmıştır. Bununla beraber formel olmayan kontrol(enformel) kent toplumunda aile ve komşuluk grupları aracılığı ile varlığını sürdürebilir. Kentte çoğu zaman biri biriyle çatışan çeşitli değerler ve kişinin belli bir seçmede bulunmasına olanak sağlayacak farklı davranış normları bulunur. Bu açıdan kişiler bağımsız duruma gelmişlerdir. Kişilerin ilişkileri şahsi olmaktan çıkmış, çıkar esasına dayanmaktadır. Dayanışma, mekanik özelliğini kaybetmiş ve işbölümünün bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve hür iradeye dayalı sözleşme, toplumsal ilişkilere egemen olmuştur.

Kent tanımlarının, formel denetim, mekanik dayanışma, örgütlenme ve örgütlerden yararlanma faktörlerine dayandırılması, yukarıda belirlediğimiz özelliklerden ileri gelmektedir.

#### **f. Kültür ve Etnik Grup**

Kent, farklı kültürlerin birlikte bulunduğu ve aynı zamanda yaratıldığı, yayıldığı yerlerdir. Kentler, ulaşım ve haberleşme odakları olduğundan hem dış kültürlerden etkilenmeleri, hem de yarattıkları kültürü çevrelerine yaymakta önemli avantajlara sahiptir. Bu nedenle kentler de ister maddi isterse manevi kültürden söz edilsin, homojen bir yapıdan çok heterojen bir yapıdan söz edilebilir.

#### **g. Aile**

Kentsel ve kırsal aile arasındaki en önemli fark aile büyüklüğü ile ilgilidir. Kentsel aile çekirdek aile türündedir. Artık bir üretim birimi olmaktan çıkmıştır ve iç yapısındaki ilişkiler değişmiştir. Geleneksel aile kuralları yerini daha bağımsız ve formel ilişkilere bırakılmıştır.

#### **h. Doğurganlık**

Çocuk, köydeki ekonomik katkı, geleceğin sosyal güvencesi, toplumsal prestij gibi aile içindeki fonksiyonlarını yitirmiştir. Soyun devamı ve çocuğun maliyeti ön plana çıkmıştır. Buna ek olarak, istenmeyen çocuğun yapılmama yollarının kentte bilgilenme yoluyla öğrenilmesi doğurganlığın azalmasına neden olmaktadır. Bu özelliğiyle de kent toplumu kendi kendini daha az üreten, fakat daha çok dıştan kazandığı nüfusla büyüyen bir özellik kazanmıştır.

### 1. Kitle Haberleşmesi

Kent toplumu yakın ve uzak çevresiyle, kendi içindeki toplumsal guruplarla en fazla iletişim sağlayabilen bir haberleşme ağına ve çeşitliliğine sahiptir. Telefon, teleks, televizyon, çok sayıda gazete, kent toplumunun hizmetindedir. Bir anlamda uygarlık ölçüsü de sayılan yukardaki haberalma veya iletişim amaçlarının kullanılma sıklığı, şüphesiz en fazla kentlerde yoğunlaşmıştır.

### i. Nüfus ve Alan

Kent nüfusunun ve alanının köy yerleşmelerine kıyasla daha büyük olduğu bilinen gerçeklerdendir. Alan ve nüfus arasındaki ilişki de dikkate alınarak "kentler", nüfusuna oranla yerleşme alanı dar olan yüksek yoğunluklu yerleşmeler olarak da tanımlanmaktadır. Ancak hangi büyüklükteki nüfusa sahip yerleşmelerin kent sayılacağı konusu, tartışılan ve ülkeden ülkeye değişen bir ölçüdür.

Ülkemizde yürürlükte bulunan "Köy Kanunu" nüfus büyüklüğü ve yönetim kriterlerinden hareketle nüfusu 2000 den aşağı yurtlara köy, nüfusu 2000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba, 20.000'den çok nüfuslu yerleşmelere şehir demektedir, nüfusu 2000'den aşağı olsa dahi belediyesi bulunan ilçe il merkezlerinin kasaba sayılacağını belirlemektedir<sup>(13)</sup>

Ergun Gürpınar kent tanımını bazı ölçütler ışığında yapmıştır:

**a. İdari Sınırlar Ölçütüne Göre Tanım:** Bu tanıma göre, belirlenmiş bir sınır içinde kalan birimlere şehir, dışındakilere köy adı verilmektedir. Bu sınır, genellikle belediye, ilçe ve il sınırları olmaktadır.

**b. Nüfus Ölçütlerine Göre Tanım:** Kanun, belirli bir nüfusun üstündeki yerleşmelerini kent, altındaki yerleşmelerini ise köy olarak tanımlar.

**c. Ekonomik Ölçütlere Göre Tanım:** Burada, kent ekonomik mekanizma olarak kabul edilmekte, tarım, sanayi hizmetlerinde çalışan nüfusun oranına dayanılarak kent tanımı yapılmaktadır. Genellikle tarımda çalışan nüfus oranı belli bir düzeyin altında olan yerlere köy adı verilir. Bir başka deyişle sanayi ve hizmetlerde çalışan nüfusun fazlalığı bu yere kent denmesine neden olmaktadır.

**d. Sosyolojik Ölçütlere Göre Tanım:** Genellikle şehir yüzeyinin büyüklüğü, nüfusun yoğunluğu ve bir araya gelmiş insanların ve binaların köye nazaran daha ayrıcalık göstermesi kıstas olarak alınmıştır. Ayrıca sosyologlar ekonomik faktörlerin üzerinde durmakta, tarımsal faaliyeti köye maletmektedirler.

**e. Plancıların Tanımı:** Plancılar, kenti daha çok planlanabilir bir alan olarak kabul etmektedirler. Bu, bir belediye sınırları içindeki alanlar olabildiği gibi, bir yere kent denilebilmesi için, o yerin kırsal ve tarımsal faaliyetten ayrılması, ekonomik, sosyal faaliyetlerin gelişme göstermesi, kent planlaması için elverişli fiziki bir alan olması da yetebilmektedir.

Bir başka kaynakta ise kent şöyle tanımlanmıştır: Nüfusunun çoğu ticaret, sanayi yada yönetimle ilgili etkinliklerle uğraşan bir yerleşim alanı diye tanımlanabilecek kent, öbür yoğun yerleşme biçimlerinden (köy, kasaba) halkının kümelenme biçimi, nüfusu ve işlevleri ile ayrılır. Askeri, dinsel, sanatsal, eğitim, ticaret ve sanayi temel fonksiyonları arasındadır.

(13) R. ARSLAN, Kent Ekonomisi Ders Notları, Y. Ü. , İstanbul, 1989

## 1.6. KENT İŞLETMECİLİĞİ VE TEMEL PRENSİPLERİ

Her yönüyle gelişen ve değişen dünya koşulları ülkelerde dolayısıyla kentlerde, büyük çaplı değişiklikleri de beraberinde göstermiştir. Böylesine bir hareketlilikte, kent bütünündeki ekonomiler daha da önem kazanmıştır.

İşletmecilik kavramı salt firma ölçeğindeki birimlere ait değildir. Kar amacı güden işletmelerde temel amaç giderlerin minimizasyonunu sağlamak, gelirlerin, dolayısı ile karlılığı maksimum seviyeye çıkarmaktır.

Kar amacı güden işletmelerde ise ki belediyeler bu guruba girmektedir temel amaç kıt kaynakları kullanarak insanlara en az maliyetle yeterli miktarda ve faydada hizmet sunmaktır. Belediyelerin kamu kuruluşu olması sebebiyle ilke edinmek zorunda oldukları "kamu yararı" kavramı bu ayrımda çok önemli bir rol oynamaktadır. Bu olgu işletmede kar ilkesi ile çelişmez. Ancak sunulacak hizmetten elde edilecek karın maksimize edilmesini de gerektirmez.

Ayrıca elde edilecek karın yine halka çeşitli hizmet sunumları olarak döneceği düşünülmürse belediyelerin de kar elde etmesi kamu yararı ilkesi ile ters düşmeyecektir.

İşte aşırı kar amaç edinmeyen belediyeler, ekonomik hayata girdiklerinde, piyasa, kentli yararına olacak şekilde düzenleme yetkisine de sahip olmakta, böylelikle kentlinin yaşamını ucuzlatmakta ve yaşam kalitesini olabildiğince yükseltmektedir. Kar amacı güden işletmelerde ise böyle bir endişe yoktur.

Kent işletmeciliğinde gözetilen ilkelere birisi de üretilen "hizmet dağılımı" ve fiyatında gelir gruplarının dengesini bozmamaya ve özellikle dar gelirli guruplara kaynak aktarımında özen göstermektedir. Yani sınırlı zümrelerin yerine "hizmetin genelliği" ilkesi ön planda olmalıdır.

Bütün bu koşullar altında kent işletmeciliğini şöyle tanımlayabiliriz:

Kent içinde, hizmetin, ne için, kimin için ve nasıl üretilip, dağıtılacağı sorusuna bilimsel yanıtlar arayan, içinde, planlama, politika, kaynak yönetimi gibi disiplinlerin de bulunduğu bir kavramdır.

### 1. Kent İşletmeciliğinin Temel Prensipleri

Kent işletmeciliğinde, tanımdan da anlaşıldığı üzere temelde dört adet ilkedен söz etmek mümkündür. Bu ilkelerin sayısı artabilir. Ancak çok önemli olduğunu düşündüğümüz, ortak özellikler rasyonellik platformuna oturması olan, bu dört ilkeyi şöyle açıklayabiliriz.

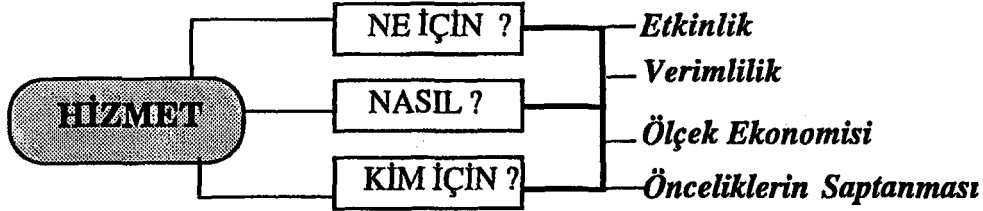
(a) **Etkinlik ilkesi:** Üretilen hizmetin, kamuya, en iyi ve en yaygın (Kamunun çoğunluğuna) biçimde sunulması olarak kısaca tanımlayabileceğimiz bir ilkedir.

(b) **Verimlilik İlkesi:** Hizmet sunum kalitesinden ödün vermemek koşulu ile üretilen hizmetin maliyetinin minimize edilmesidir.

(c) **Ölçek Ekonomisi:** Bir hizmetin ekonomik anlamda götürülebileceği son noktadır.

(d) **Önceliklerin Saptanması İlkesi:** Sunulacak hizmetlerin nerelere öncelikle götürüleceği verilecek rasyonel yanıtlar bu ilkeyi oluşturur. Ancak siyasi kent yöneticileri bu ilke rasyonellikten uzaklaşabilmektedir.

## KENT İŞLETMECİLİĞİ



## 2. TEORİK ÇERÇEVE

Günümüzde, iç içe girmiş ilişki ağı çerçevesinde, belediyeler, giderek uluslararası arenanın bir ögesi olmaktadır. Bu nedenle yeni gereksinimler söz konusudur. Olimpiyatlar, dünya fuarları, uluslararası spor etkinlikleri, kültür ve sanat festivalleri, bilim ve araştırma merkezleri ve turizm, belediye kurumuna yeni boyutlar eklemiştir. Artık uluslararası standartlar ve ölçüler vardır.

Bunun yanında giderek güç kazanan bir globalleşme eğilimi yaşanmaktadır. Globalleşme beraberinde, aslında kendisiyle çelişir gibi gözükken, yerelleşmeyi de getirmektedir. Globalleşen dünyada, milli sınırlar ve milli kalkınma, yerini bütünleşme içinde kalkınmaya bırakma eğilimi göstermektedir.

Klasik fabrika kuruluşuna bağlı sanayileşme 19.yüzyılda, 20.yüzyılın birinci yarısında geçerli bir kalkınma yöntemi idi. Şimdilerde sermaye ve teknoloji kolaylıkla yer değiştirebilmektedir. Artık, ülkeler yerine belli merkezlerde verilen kararlar söz konusudur.

Bugün; finans, borsa, bankacılık-sigortacılık gibi paraya ilişkin hizmetler sektörü, medya, reklamcılıktan oluşan iletişim servisleri vardır. Hizmetler sektörünün payı milli gelirde sanayiden daha fazladır artık.

Bu yeni ekonomik düzen ister istemez kentleri ön plana çıkarmaktadır. Global ölçüde Newyork, Londra ve Tokyo gibi birinci kentler vardır. Buna bağlı olarak ikinci, üçüncü, ve diğerleri ortaya çıkmaktadır. Böylece evrensel kentler kademelenmesi oluşmaktadır.

Kent bundan böyle yalnızca mahalli ihtiyaçlara cevap veren bir yer değildir artık. Türkiye içinde böyle bir derecelendirme ortaya çıkmıştır. Bu da yeni bir belediye modeli demektir.

Türkiye hızlı bir kentleşme süreci içindedir. Bu sürecin birinci nedeni nüfus artışı, ikinci nedeni ise iç göçtür. İç göçün etkisi birincisinden daha fazladır. Bu kentleşmede görünen başka bir özellik de, kentleşmenin belli coğrafi bölgelerde yoğunlaşmasıdır.

Bu hızlı kentleşmenin yanında, nüfusun nitelikleri de belediye işlevleri bakımından önem taşımaktadır. Nüfusun medyanı 24 yaştır. Yani nüfusun yarısı 24 yaşın altındadır.

Buraya kadar sınırlanan değişimler belediyelerden beklenenleri daha karmaşık hale getirmiştir. Geleneksel belediye hizmetleri yanında yeni talepler doğmuştur. Bu nedenle belediye

yelerin yeni bir mali düzenlemeye gereksinimleri olduğu açıktır. Günümüz koşulları altında önemi ve yüklendiği fonksiyonları giderek artan ve değişen belediyelerin bu işlevleri yerine getirebilmeleri için gerkeli mali kaynaklara sahip olma zorunluluğu vardır.

1970'lerden sonraki belediyecilik hareketine bakıldığında; üretici belediye, kaynak yaratıcı belediye, kentin sahibi belediye, birlikçi belediye, sivil toplum örgütü belediye-özerk belediye gibi politikaların yerel yönetimlerde yoğunlaştığını görürüz.

Özde, kaynak sağlamaya yönelik bu politikaların dışındaki yasal düzenlemeler ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler sebebiyle, kaynak temini olumsuz yönde etkilenebilmektedir.

1580 ve 3030 sayılı kanunlar, çeşitlenmiş hizmet taleplerinin karşılanabilmesi için gerekli finansman ihtiyacını biraz olsa karşılasa da (özellikle 3030 S.K.) böylesine hareketli bir kentleşme süreci yaşayan yerleşmelerin belediyeleri için yetersiz kalmıştır.

Belediyeler için büyük darboğaz oluşturan darlığı sorununun üstesinden gelebilmek için yerel yöneticiler şu konularda yeni yöntemler geliştirmelidir:

- a. Yerel hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması suretiyle maliyetlerin düşürülmesi,
- b. Gelirlerin artırılmasına yönelik araçlar geliştirilmesi,
- c. Kent gelirlerine ve bütçesine geleneksel yaklaşımların aşılmasına,
- d. Belediyelerin elinin altında bulunan potansiyel kaynakların ve varlıkların yaratıcı biçimde değerlendirilmesine,
- e. Bütçenin statik bir bürokratik uygulama olmaktan çok, dinamik bir yönetim aracı olarak kullanılmasına büyük ihtiyacı vardır.

Bütün bu koşullar altında yerel yönetimlere düşen görev; kıt kaynakların kullanımını optimize ederek kent halkına maksimum faydayı sağlamak olacaktır.

Bu tezin inceleme sınırları da, yukarıda anlatmaya çalıştığımız ilkeler ve yaklaşımlarla çerçevelenmiştir. Bu çerçeveyi şöyle çizmek mümkündür:

1. Osmanlıdan bugüne yerel yönetimlerin tarihi gelişimi,
2. Değişen ve gelişen dünya üzerindeki kentlerin, yükledikleri fonksiyonlarının da farklılaşmasıyla oluşan sosyal standart düzeyi ve kültürel gelişimlerin ortak ihtiyaçları belirlemesi,
3. Çeşitlenmiş bu hizmet taleplerini karşılayacak finansmanı ve bu mali özgürlüğü sağlayacak yasal düzenlemeleri ve bugünkü belediyelerin modeli,
4. Bugünkü belediyelerin yaşadığı darboğazları aşabilmesi için gerekli mali kaynak yönetiminin sağlanması,
5. İnsan kaynakları yönetiminin, mali kaynak yönetiminde özne rolü oynaması sebebiyle taşıdığı önem,

6. İmar planları ve uygulamaları ile getirilecek kentsel yerleşme düzeni ve kentsel yatırımların, kent işletmeciliği prensipleri doğrultusunda gerçekleşmesi ile elde edilecek tasarrufların (mali kaynakların ve faydaların) sağlanmasıdır.

İşte, hazırlanan bu tezde, belediyelerin mali kaynaklarının yönetimi üzerinde durulmakta ve kent işletmeciliği boyutu ile değerlendirilme yapılmaktadır. Uygulama örneği olarak ise Adapazarı Belediyesi seçilmiştir.



## BÖLÜM ÖZETİ

*Tezin amacına uygun olarak, konuların daha iyi anlaşılabilmesi için şu kavramların üzerinde durmak akılcı olacaktır.*

**Yerel Yönetim :** İl, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

**Belediye :** Beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmü bir şahsiyettir.

**İşletme :** İhtiyaçların tatmini amacı ile faaliyette bulunan ve bu faaliyetler esnasında malların şekil, mekan, zaman veya mülkiyet faydasını artıran ekonomik ünitelerdir. Ancak sosyal amaçlı işletmelerin de olduğu unutulmamalıdır.

Artık günümüzde belediyeler de işletme olarak kabul edilmektedir. Ancak tek amacı aşırı kar olmayan hizmet ağırlıklı ve fakat hayatını sürdürebilmesi için, sunacağı hizmetlerde kar motifinde olduğu kamu kurumlarıdır.

**Finans :** İş yapabilmek için gerekli kaynağa denir.

**Yönetim :** Bir amaca ulaşma yolunda girişilmiş iş ve faaliyetlerin tümüdür.

**Yönetim Faaliyetinin Safhaları :**

1. Planlama
2. Organizasyon
3. Kumanda
4. Denetim

**Finansal Kaynak Yönetimi :** İşletme faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin maksimum yapılması için; planlama, örgütlenme, yönetme ve denetleme fonksiyonlarını içinde bulunduran bir yönetim şeklidir. Kar amaçsız işletmelerin etkinliği ve verimliliği, kaynakların gerekli alanlara tahsis ederek, amacını gerçekleştirilmesi ile ölçülür.

**Kent :** Sosyal bilimciler, ekonomistler, plancılar ve bir kısım işletmeciler tarafından kent hakkında bir çok tanım yapılmıştır. Kısaca; kenti, ekonomik anlamda, hizmetler-sanayi sektörlerinin yoğunlaştığı mekanlar olarak tanımlayabiliriz.

Bugün, firma işletmeciliğinden başka, kent işletmeciliği kavramı da kullanılmaya başlanmıştır. İşte, içinde; ekonomi, sosyoloji, kültür, politika, işletmecilik, planlama v.b. disiplinleri bulunduran bu kavram, kent işletmeciliğidir.

Belli sınırlar içinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarındaki farklılaşma veya bir başka deyişle talepteki çeşitlenme, kısıtlı olan mali kaynakların, daha dikkatli kullanılmasını, bir başka deyişle, belli bir disiplin ile kaynak kullanımına yaklaşılmayı gerektirir. Bunun sonucunda da kent işletmeciliği ve onun ilkeleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunlar;

1. Etkinlik,
2. Verimlilik,
3. Ölçek Ekonomileri,
4. Kullanımda Önceliklerin Saptanması v.b. ' dir.

## BÖLÜM II

### TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE BAŞLICA SORUNLARI

#### 1. YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda Belediye, bir Tanzimat kurumu olarak doğmuştur. Bu dönemde bir yandan Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisiyle eklemlenmesi, öte yandan İmparatorluğun varlığını koruyabilmek için giriştiği reform arayışları, Osmanlı İmparatorluğu'nun yerleşme yapısını da dönüştürüyordu. Kentlerde yaşayan nüfusun oranı artmaya başlıyordu. Kentlerin dış dünya ile gerek ticaret ilişkileri, gerek haberleşme biçimleri değişiyordu. Yeni bir bürokrasi oluşuyor, kent içinde sosyal tabakalaşma yeni bir biçim alıyordu. Bunun sonucu olarak kentlerin fiziksel yapısında da önemli değişiklikler ortaya çıkıyordu. Kentlerin merkez yapıları bir farklılaşma geçiriyor, merkezde geleneksel iş bölgesinin yanısıra, modern ilişkilerin yarattığı yeni bir kesim geliyordu. Kent, bir yayalar kenti olmaktan çıkıyordu. Araba ve sanayi devriminin geliştirdiği toplu taşıma sistemlerinin girmesiyle kent içi ulaşım yeniden örgütleniyordu. Bu gelişmeler sonucu, kentler, çevrelerinde yeni alanlara yayılmaya başlamış ve bu konut alanlarındaki sosyal tabakalaşma yeni biçimler alma yoluna girmişti. Gerek dünyanın Batılaşma hareketinin kentsel yapıda başlattığı bu büyük dönüşüm, yeni kentsel altyapı taleplerinin ve yeni kentsel hizmet taleplerinin ortaya çıkması demektir. Dönüşümün başarılı olması için de bu taleplerin karşılanması gerekiyordu.

Klasik Osmanlı düzeninin, kentsel yönetim ve kentsel hizmetleri görmekte yararlandığı kurumsal yapıyla, 19'uncu yüzyılın ikinci yarısında, Osmanlı kentinin gereksinmelerini karşılamak olanağı kalmamıştı. Osmanlı düzeninde kadı, sadece bir kentte ve onun etkisi altındaki kırsal alanda şer'i hukuku uygulayan bir yargıç değildi. Mali, mülki ve idari işlevleri de yerine getiriyordu. Bunlar arasında, kentsel yaşamın düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin görevleri de bulunuyordu. Çoğu kez bu görevleri toplumun değişik kurumlarından yararlanarak yerine getiriyordu. Kadı, Yeniçeri ocağına bağlı "subaşı" na ve onun "ases" lerine kentin güvenliğini sağlatıyor, "çöplük subaşı" nın yönetiminde acemi oğlanlara kenti temizletiyor, "mimar-başı" nın denetiminde imar düzeninin korunmasını, yolların ve su yollarının bakımını sağlatıyordu. Kentteki esnafın denetlenmesinde, bac-ı pazarın toplanmasında kadının yardımcısı "muhtesip" ti. O da bu görevi esnaf loncalarının temsilcilerinin yardımıyla yerine getiriyordu. Bunlar hep yönetim ve denetime ilişkin işlevlerdi. Kentsel altyapı için gerekli kaynakların sağlanması ise büyük ölçüde vakıf kurumuna bırakılmıştı. Kentin toplumsal hizmetler veren medrese, hamam, kervansaray, dartsışşifa, bimarhane, tabhane, vb. kurumları, su ve kanalizasyon gibi altyapısal hizmetleri imaretler ve vakıflarca karşılanıyordu. 19'uncu yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan gereksinmelerin, klasik Osmanlı kentsel yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle karşılanması olanağı kalmamıştı. Hem geçmişteki yapı böyle bir dönüşüme elverişli değildi, hem de Vaka-i Hayriye den sonra klasik yönetim düzeninin dayandığı ana kurum olan Yeniçeri Ocağı ortadan kalkmıştı. Batı örneklerinden esinlenerek ve dünyada gelişen teknolojik değişimlerden de yararlanarak, yeni bir merkezi yönetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştı. Bu, merkezin gücünü arttırmaya çalışan bir reformdu. Yeni kent yönetimi çözümü de, bu bağlam içinde aranmak durumundaydı. Değişik arayışlardan sonra, 1857 yılında gelinen nokta, İmparatorluğun dış dünya ile en sıkı eklemlendiği yer olan, İstanbul'un Galata-Beyoğlu semtinde, Altıncı Belediye Dairesi'nin kurulması oldu. Bu kuruluşla ilişkin Meclis-i Ali-yi Tanzimat Mazbatası'nda "Birtakım mahallelerin işlerinin, nezareti devlette olmak şartıyla, o yerin sakinlerinden kurulu bir idareye bırakılması her yerde umumi kaide olarak seçilmiştir" deniliyordu. Bu deneyden sonra 1868 yılında çıkartılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, Şehremaneti yeniden dü-

zenlenerek, belediye yönetimi, İstanbul'un tümüne yaygınlaştırıldı. 1876 Anayasası'nın 112'nci maddesinde Dersaadet ve taşrada kentlerin seçimle kurulacak belediye meclisleri daireleriyle yönetileceği ve bu konunun bir kanunla düzenleneceği ilkesi getiriliyordu. Bu ilkenin benimsenmesi, yöneticileri atanmış belediyeden, seçimle gelen belediyeye geçiş bakımından bir dönüm noktası oluşturuyordu. Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları Osmanlı Meclis-Mebusanı'nın çıkardığı ilk kanunlar oldu. Bu tarihten sonra belediye yönetimi İstanbul'a özgü olmaktan çıkarak İmparatorlukta tüm kentlere yayıldı.

1877'de çıkan Belediye Kanununda, belediyelerin organları, Belediye Reisi, Belediye meclisi ve Cemiyet-i Belediye'den oluşuyordu. Belediye meclisi üyeleri, belli miktarın üstünde emlak vergisi veren kişilerin katıldığı seçimlerle, yine belli miktarın üstünde emlak vergisi veren kişiler arasından seçiliyordu. Meclis üyelerinin sayısı, kentin büyüklüğüne göre değişiyor, 6-12 kişiden oluşuyordu. Belediye Reisi bu meclisin üyeleri arasından Hükümetçe atanıyordu. Cemiyet-i Belediye ise Mahalli İdare Meclisi (bugünkü il ve ilçe idare kurullarının öncüsü olan kurumdu) ile belediye meclisinin üyelerinden oluşuyordu. Mülki idare memurlarının çoğunlukta olduğu bu Cemiyet-i Belediye iki yılda bir kez on beş gün toplanarak bir tür denetim işlevi görüyordu. Bu kanunla, ilk kez belediyelerin işlemlerine karşı açılacak davalarda, taraf olacağı belirtilerek belediyelere bir tüzel kişilik kazandırılıyordu. Kanun, belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar denetimi, sağlık önlemleri almak, mezbaha, okul açmak, itfaiye kurmak, belediye gelirlerini toplamak işlevlerini yükliyordu.

Böyle kurulan Osmanlı belediyesi, genellikle güçsüz bir belediye oldu. İşlevlerini görececek yeterli gelir kaynaklarıyla donatılmamış, yeterli sayı ve nitelikte personeli olmamıştı. Klasik Osmanlı döneminde, kentsel hizmetleri üreten vakıfların varlıklarını koruması ve bunların merkezi bir Vakıf idaresi altında toplanmış olması, bu hizmetlerin sağlanmasında belediyeleri sürekli olarak Vakıf İdaresi ile çatışma içine sokuyordu. Belediyelerin yetkileri sınırlıydı. Merkezin etkisi çok yüksekti. Anayasanın seçimi öngörmesine rağmen İstanbul'da meclis üyeleri ve şehreminleri hep atamayla gelmişlerdi. Belediyeler kendilerine ayrılan işlev alanlarındaki hizmetleri yerine getirmediği için uygulamada bu hizmetler çoğu kez merkezi yönetimlerce yerine getiriliyordu. Osmanlı belediyesinin güçsüzlüğü özellikle küçük kentlerin belediyelerinde daha açık hale geliyordu. Cumhuriyet dönemine ulaşıldığında Lozan Barış Antlaşması'ndan sonra Türkiye'ye kalan alandaki 389 belediyeden 20'sinde düzenli içme suyu, 4'ünde elektrik tesisatı, 17'sinde mezbaha, 7'sinde spor tesisleri, 29'unda park ve bahçeler, 90'ında belediyece düzenlenmiş pazar yerleri vardı.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yöneticilerin dikkatleri, başkent ilan edilen Ankara'nın çağdaş bir kent yapısına ve yönetimine kavuşmasına yönelmişti. Ankara deneyi etrafında oluşan Belediyecilik anlayışı 1930-1935 yılları arasında çıkartılan yasalara tüm Türkiye'de uygulamaya sokuldu. Bu yasaların başlıcaları: 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı "Belediye Kanunu", aynı yıl çıkan ve Belediye Kanununun tamamlayıcısı olarak düşünülen 1593 sayılı "Umumi Hıfzısıhha Kanunu", 1933 yılında çıkartılan "Belediyeler Bankası Kuruluş ve Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunları", 1934 yılında çıkartılan "Belediyeler İstimlak Kanunu", ile 1935 yılında çıkartılan "Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu" dur. Bu yasalar sistemi, "modernist" düşüncenin tüm özelliklerini yansıtmaktadır. Bu bakış açısı aynı yıllarda Atatürk tarafından "Türk'e ev bark olan her yer sağlığın, temizliğin, güzelliğin, modern kültürün örneği olacaktır" şeklinde, İnönü tarafından da "Türkiye'nin bayındırlığı, düzgün belediye yönetimi altında medeniyet yaşayışı görmeleri, belediyelerimizin yükselmesine bağlıdır. Her şeyin başında düzgünlük ve finans düzgünlüğü. Bu para bolluğu meselesi değildir. Bu anlayış ve dölen meselesidir." diye dile getirilmiştir. Modernist düşünce, sadece toplumu mutluluğa götürmek için modern yada batı toplumunun kültür kalıplarının yaşama geçirilmesi gerektiği inancını içermemekte, bunun da ötesine geçerek, bu yaklaşımın toplumların tek gelişme yolu olduğuna ve bunun nesnelliliğine olan inancı da içermekte, beraberinde toplumun elitlerine toplumu bu yönde geliştirmek için bir

misyon yüklemeyi de getirmektedir. Bir yandan modernist düşünce yaklaşımı, öte yandan topluma bu yönde yol gösterecek teknik kadroların sayısının sınırlılığı "merkezden yol gösterilen" ve modernleşme misyonuna yüklü bir belediye anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Böyle bir belediyecilik anlayışı, bu dönemin devletle büyük ölçüde bütünleşmiş tek partili siyasal rejimiyle uyum içinde kalmıştır.

1 Eylül 1930' da yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Kanunu", 53 yıldan beri uygulanan Dersaadet ve Vilayet Belediyeler kanunlarına son veriyordu. Kapsamlı ve dikkatli bir çalışma sonrasında hazırlanan yasa tasarısının gerekçesinde, Osmanlı Belediye Yönetimi değerlendirilirken, "Eksik bir halde tesis edilen halk yönetimi üzerine Devletin sıkı ve zorunlu denetimi kurulamamıştır" deniliyordu. Yani, Cumhuriyetin modernizasyon misyonunu yerine getirmek bakımından belediyelerin giderilmesi gereken iki temel eksikliği saptanmıştı. Bir yandan, modern bir toplumun gerektirdiği hizmetleri üretebilmesi için belediyeler güçlendirilmeliydi, öte yandan bu hizmetlerin Cumhuriyetin yüklendiği misyon doğrultusunda üretilebilmesi için de bu yönetimler Devletin denetimi altında kalmalıydı.

Bu tür kaygılarla hazırlanan "Belediyeler Kanunu" beş ilkeyi gözönünde tutmuştur. Birinci ilke "Belediye arası eşitlik" ti. Türkiye' de belediyelerin kuruluş, hemşehrlik hukuku, yetki, görev, seçim, üst makamların denetimi ve gelir kaynakları bakımından eşitlik içinde olması öngörülmüyordu. Bu genel ilke, Ankara ve İstanbul belediyelerini kapsam dışı bırakmıştı. İkinci ilke belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakılmasıydı. Belediye Kanunu belediyeyi "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli, müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenleme ve gidermeyle yükümlü hükmi bir şahsiyet" olarak tanımlamıştı. Ama, belediyenin göreceği hizmetlerdeki serbestliği üç bakımdan sınırlanmıştı. Bunlardan birincisi ulus-devlet yer almasından kaynaklanıyordu. Bu hizmetlerin görülmesinde Devlet yasalarına uyulacaktı. İkincisi ise, üreteceği hizmetlerin bir kamu hizmeti niteliği taşıması, yani "müşterek mahalli ihtiyaçları" karşılamasıydı. Üçüncü sınır ise bu ihtiyaçların "medeni" olmasından geliyordu. Üçüncü ilke, belediyeler üzerinde güçlü bir denetimin bulunmasıydı. Bu denetim iki gerekçeye dayandırılmıştı. Gerekçelerden biri "belediyelerin kanuna muhalif icraatını süratle önlemek ve durdurmak", ikincisi "belediye işlerinin muntazam ve muayyen bir plan dahilinde ve metot içerisinde (bütçeye uygun) yürütülmesini sağlamaktır". Dördüncü ilke, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıydı. Bu kanun, ulusal politika düzeyinde çift dereceli seçim yapılırken, kent yönetiminin tek dereceli seçimle belirlenmesini, Türkiye' de ilk kez kadınların da seçimlere katılmasını öngörülmüyordu. Ayrıca belediye meclislerinin müzakerelerinin açık hale getirilmesi yoluyla da, kentlinin kent yönetimi üzerinde denetimi kurulmak isteniyordu. Beşinci ilke, belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi idi. Yeni kanun hazırlanırken, belediyelerin o zamanki olanakları ile gerçekleşmesi beklenmese bile geniş bir görev alanı çizilmeye çalışılmıştır. Özellikle kentlinin teknik altyapı gereksinmesini karşılama işlevi vurgulanmıştır. Belediye yasasında bu görevler birer birer sayılarak belirtilmişti. Yasanın gerekçesinde de açıklandığı gibi bu tutumun benimsenmesinde küçük belediyelere yol göstermek kaygısı da vardı. Belediyelerin büyüklüklerine göre bu görevlerin nasıl farklılaştırılacağı sorunu da belediye hizmetlerinin "zorunlu" ve "isteğe bağlı olan" görevler olarak ikiye ayrılması ile çözülmeye çalışılmıştır.

1580 sayılı Belediyeler Kanunu 63 yıldır uygulamadadır. Bu yıllar içinde Türkiye' de yaşanan büyük değişimler göz önüne alınırsa, yasanın bu kadar uzun süre içinde uygulamada kalabilmiş olması, üzerinde durulması gereken önemli bir başarıdır. Bu değişikliklerden özellikle ikisi üzerinde durmak gerekir. Bunlardan birincisi, 1580 sayılı yasa hazırlanırken Türkiye' de yavaş bir kentleşme hareketi olması, ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok hızlı bir kentleşme içine girilmesidir. Yasada, belediyenin görev alanının geniş olarak çizilmesi, bu bakımından uyumu kolaylaştırmıştır. Böyle bir görev alanı tanımı, belediyelerin karşılaştığı sonrası büyük ölçüde kaynak sağlamadaki sıkıntıya indirgemıştır. İkinci önemli değişiklik tek partili bir siyasal rejimden, çok partili bir siyasal yaşama geçilmesi olmuştur. Bir yandan 1580 sayılı yasa hazırlanırken tek dereceli seçim ve halkın denetimi ilkesinin gözönünde tutulmuş

olması, öte yandan geliştirilmeye çalışılan demokrasi açısından yerel yönetimlerin öneminin yeterince kavranılmayışı ve siyasal partiler arasında devletin modernleştirici işlevi konusunda bir oydaşmanın bulunması, yasanın çok partili rejimde de varlığını sürdürmesine olanak sağlamıştır.

1580 sayılı Belediyeler Kanununun 63 yıldır varlığını sürdürmesi için çok sayıda uyum yapılması da gerekmiştir. Bu geçen uzun süre içinde yasada, farklı nedenlerle, 50' den fazla değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmı, ülkedeki demokrasi anlayışındaki değişme paralelinde yerel yönetimlerin yapısında yeniden düzenlemeler yapmıştır. Diğer bir kısmı da; merkezi yönetimde yapılan yeniden düzenlemelere, teknolojik gelişmelere, belediyelerin ve merkezi yönetimlerin kendi işlevlerini yerine getirmekteki başarılarına ya da başarısızlıklarına ve kentlilerin ortaya çıkan yeni ortak gereksinimlerine bağlı olarak, belediyelerin işlevlerinin yeniden düzenlenmesini sağlamıştır. 1970'li yılların ortalarından sonra Türkiye'de siyasal rejim açısından yerel yönetimlerin anlamındaki değişmeler, Türkiye'de yaşanan kentleşme sürecindeki farklılaşmalar ve dünyada yaşanmaya başlanan yeniden yapılanma süreçleri karşısında, belediye yasasındaki küçük değişikliklerle sağlanmaya çalışılan uyumlar yetersiz kalmaya başlamış, Belediye Kanunu'nun yeniden düzenlenmesi Türkiye'nin gündemine girmiş ve sürekli olarak da gündemde kalmıştır.<sup>(14)</sup>

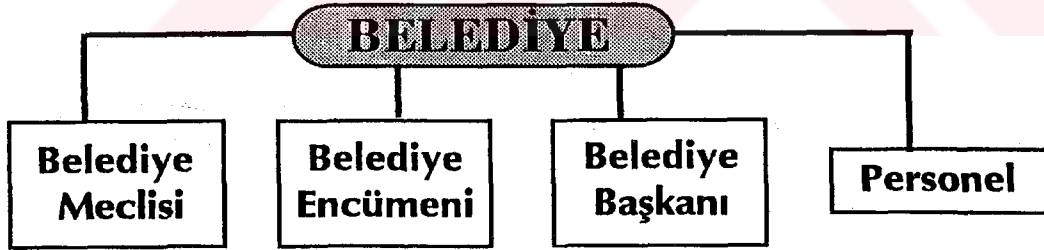
## 2. BELEDİYELERİN TANITIMI

Burada, sizlere, yerel yönetimler içinde en popüler yere sahip belediyeleri tanıtmaya ve bugünkü modeli ortaya koymaya çalışacağız.

### 2.1. BELEDİYELERİN KARAR ORGANLARI VE SINIFSA YAPISI

Belediyenin üç önemli karar organı vardır.

Bunlar; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Belediyenin kendi örgüt yapısı içindeki diğer bir grup ise çalışanlardır.



#### A. BELEDİYE MECLİSİ

Belediye Meclisi belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nisbi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye Meclis üyelerinin sayısı, kentin nüfus büyüklüğüne göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde üye sayısı en az 9'dur. Nüfusu 10.000'i geçen yerlerde, üye sayısı da nüfusla birlikte, fakat onun artışıyla orantılı olmaksızın artar. Bu artış aşağıda gösterildiği gibi olur:

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 10.000 ve daha az nüfuslu yerlerde | 9 kişi  |
| 10.001-20.000 nüfuslu yerlerde     | 11 kişi |
| 20.001-50.000 nüfuslu yerlerde     | 15 kişi |
| 50.001-100.000 nüfuslu yerlerde    | 25 kişi |

(14) IULA-EMME, Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, İstanbul, 1993

|                                      |         |
|--------------------------------------|---------|
| 100.001-250.000 nüfuslu yerlerde     | 31 kişi |
| 250.001-500.000 nüfuslu yerlerde     | 37 kişi |
| 500.001-1.000.000 nüfuslu yerlerde   | 45 kişi |
| 1.000.000 ve yukarı nüfuslu yerlerde | 55 kişi |

Belediye Meclisinin görevlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkün:

- a) Bütçenin, kesin hesabın, belediye çalışma izlencesinin görüşülüp karara bağlanması,
- b) Ek ödenek verilmesi, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borç alma ve borç verme kararlarının verilmesi, belediye vergi ve resimleri ile ilgili tarifelerin, bunlar dışında belediyece yerine getirilecek hizmetler karşılığında belediyece alınacak ücret tarifelerinin hazırlanması,
- c) İmar Planlarının, 3194 sayılı yasa gereğince onaylanması,
- d) Kentin gelişmesi için hazırlanacak imar izlencelerinin, kanal, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma tesislerinin gerçekleştirilmesine ilişkin işlerin yapılması,
- e) Belediye adına verilecek ayrıcalık (imtiyaz) sözleşmelerinin yapılması,
- f) Belediye kolluk yönetmeliklerinin incelenip onaylanması,
- g) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının kullanımına ilişkin kararların alınması,

Belediye Meclisleri, her yıl Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan toplantılarını yaparlar. Toplantı 15 gün sürer. bütçe ile ilgili toplantı 30 gün sürelidir. Öngörülmuş süreler içinde meclis çalışmaları sona ermezse, valiler, bu süreleri 15'er gün daha uzatabilir ve nedenini İçişleri Bakanlığına bildirirler. Gerekli görüldüğü durumlarda, önemli ve beklemeye tahammülü olmayan konuların ortaya çıkması halinde, belediye başkanının yazılı çağrısı ya da üyelerin üçte birinin gerekçeli önerisi üzerine, ya da valinin doğrudan doğruya çağrısı üzerine, belediye meclisleri olağanüstü olarak toplanabilir. Olağanüstü toplantılarda, gündemde yer alanlardan başka konular görüşülemez. Belediye meclislerince alınan kararlar, ya yürütme ile ilgili kararlar, ya da danışma niteliğinde kararlardır.<sup>(15)</sup>

Firma işletmeleri incelendiğinde buradaki üst düzey yönetim yapısının, yönetim kurulu üyeleri ve yönetim kurulu başkanından oluştuğu göze çarpar. Bu tür işletmelerde, amaçlarını (kar) gerçekleştirebilecekleri her türlü politikaların (idari, mali, üretim, yatırım v.b) görüşülüp karara bağlandığı bu kurul (yönetim kurulu başkanı ve üyeleri), bir anlamda belediye meclislerine benzetilebilir. Yani belediye meclisleri de bir anlamda kentin yönetim kurulu üyeleridir. Ancak, belediyelerde temel amacı; hizmet sunumunu, en az maliyetle en çoğa çıkarmak ve bunuda halkın çoğunluğuna sunmaktır.

Belediye Meclisi kentin geleceği ile ilgili kararların alındığı organ olması sebebiyle de kent işletmeciliğinin önemli parçasıdır. Bu organdan çıkan kararların maliyeti uygulama ile doğrudan kente ve kentliye yansımaktadır. Belediye Meclisleri dönem boyunca (Örneğin birer yıllık ) kent ile ilgili yatırımların , nerelerde ve hangi kaynakla karşılanacağı, dolayısı ile ekonomik, sosyal, kültürel, ve fiziki mekan gibi boyutları içeren kararlarının verildiği, bu yönüyle de kent halkının yaşantısını doğrudan etkileyebilen siyasi bir otoritedir. Bu otorite, kararların alınabilmesi için, kendi içinde komisyonlar oluşturmaya da yetkilidir. (İmar komisyonu, bütçe komisyonu v.b.)

(15) R. R. KELEŞ- F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

Sonuç olarak; yukarıda da değindiğimiz gibi bu organdan çıkacak kararların, toplum yararına yapılacak hizmetlerin, en az maliyetle, en çoğa çıkarılacak şekilde gerçekleşmesi, yani kent işletmeciliğinin prensiplerinin ön plana çıkması temel olmalıdır.

### **B. BELEDİYE ENCÜMENİ**

Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından ikincisi olmakla birlikte, danışma organı niteliği de vardır. Encümeni oluşturan üyeler iki türdür. Birinciler seçimle gelen üyelerdir. Sayıları ikiden az olmayan bu üyeleri her yıl belediye meclisi seçer. Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği encümen üyelerinin sayısı, encümenin doğal üyelerinin yarısını geçmez. Belediye meclis üyeliği sıfatı sona eren bir kimse, encümen üyeliğini de yitirir.

İkinci tip üyeler, doğal üyelerdir. Bunlar, belediyede görevli bir bölüm görevlileridir. Yasa bunları Yazı İşleri Müdürü ya da Başkatip, Hesap İşleri Müdürü ya da Muhasebeci, Sağlık İşleri Müdürü veya Hekim, Veteriner Müdürü veya Baş Veteriner veya Veteriner, Fen İşleri Müdürü veya Baş Mühendis, Teftiş Kurulu Müdürü bulunan yerlerde, Zat ve Hukuk İşleri Müdürü olarak saymıştır.

Encümene Belediye Başkanı başkanlık eder. Belediye encümen üyeleri, özel olarak kendilerini ilgilendiren konulardaki görüşmelere katılmazlar. Encümen toplantı zamanını kendisi belirler. Özürsüz olarak üç toplantıda bulunmayan üye istifa etmiş sayılır. Belediye encümenine gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülmesi gereklidir.

Belediye encümeninin görevleri aşağıdaki biçimde özetlenebilir :

- a. Belediye başkanının hazırladığı bütçenin ilk incelenmesi,
- b. Aylık gelir ve gider (icmallerin) incelenmesi ve denetlenmesi, arttırma ve eksiltme şartlaşmalarının, ihalelerin ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kesin hesap hakkında meclise görüş bildirilmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi,
- c. Kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi. Kamu yararı bulunduğuna encümenlerce karar verilmektedir.
- d. Beklenmeyen giderlerle ilgili ödeneğin harcama yerlerinin belirlenmesi,
- e. Bütçede bir bölüm içindeki maddeler arasında aktarma yapılması,
- f. Belediye görevlerinin yapılması için uyarılar yapılması,
- g. Taşıt araçları ücret tarifeleri ile zorunlu gereksinme maddelerine ilişkin narhların hesaplanması,
- h. Belediye taşınır mallarından gerekenlerden arttırma ile satışa çıkarılması,
- ı. Belediye cezalarının takdiri,
- i. Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması, terfi, ödüllendirme, cezalandırmalarına ilişkin konuların karara bağlanması,
- j. Türlü özel yasalarla encümenlere verilmiş bulunan görevler.

Encümenin kararları, nitelikleri yönünden yönetsel ve yargısal olarak ikiye ay-

ılabilir.<sup>(16)</sup> Yönetimsel kararlar ya akcal (bütçeye ilişkin kararlar), ya düzenlemeler ile ilgili, ya belediye görevlilerinin atama ve yükseltme işlemlerini ilgilendiren, ya da arttırma, eksiltme şartlaşmalarıyla ihale ve pazarlık kararlarını inceleyip onaylamakla ilgili kararlardır. Öte yandan, yargısal kararlar ise, belediye cezaları vermekten ibarettir.<sup>(17)</sup>

Bir işletme yönetiminde temelde iki bileşenden söz edilebilir; karar ve icra. Karar bileşenini meclis yerine getirirken kararları uygulayan üst düzeydeki oluşumu ise encümen oluşturur. Kısaca encümen icra organıdır. Diğer bir ifade ile, encümen üst düzey kararların gerçekleştirilmesi için gerekli stratejilerin oluşturulduğu ve buna göre görev dağılımının yapıldığı birimdir.

Burada, bizi, daha doğrusu kent işletmeciliğini ilgilendiren konu, amaçlara ulaşma- da belirlenecek hedeflerin, hangi stratejilerle aşılabacağı sorusuna verilecek rasyonel yaklaşımlar olacaktır. Böyle olunca, bir anlamda stratejiler belirlemekle yükümlü olan encümen, temel ilke ile ters düşmemeli yani uygulamada kent işletmeciliği prensiplerine bağlı kalmalıdır. Tepe yönetiminin göstereceği bu tutum, atanmışlara ve onların çalışma ekibine de yansıtacağından bu ilkeler olabildiğince işlerlik kazanabilecek ve belediyelerin temel amacı kent işletmeciliği platformunda gerçekleştirme sürecine girecektir.

Hangi ölçekte işletme olursa olsun bu birimlerde, özde iki kavramdan (karar, icra) söz edilebileceği yukarıda söylenmişti. İşletmelerin amaçlarına ulaşmada bu iki olgunun rolü çok önemlidir. Eğer işletmeler amaçlarına ulaşmak için temel prensiplerini bu iki organa aktarmazsa, bu prensipleri burada işletemezse, o zaman amaçlara ulaşamayacak ve yönetimde (işletme- nin ölçeğine bağlı olarak) orta ve uzun vadede sorunlar baş gösterebilecektir.

Temel amacı; belli bir bölgede yaşayan insanların tek başına gerçekleştiremedikleri, kamunun tümünü ilgilendiren, etkin ve verimli hizmeti, yine kamunun yararına olacak şekilde üretmek olan belediyeler için aynı şey söylenebilir.

Her ne kadar belediyelerin siyasi boyutları olsa da ( bu boyut yanlış değerlendirilmezse) bu prensiplere (kent işletmeciliği) kamunun yararı ilkesi ile - ki bu temel amaç olmalıdır- yaklaşmalı ve icra organlarında verilecek kararlar ve uygulamalar olabildiğince rasyonel davranılmalıdır. Karar ve icra organları olarak belediye meclisi ve belediye encümenlerinin böylesine önemli bir misyonu vardır.

### C. BELEDİYE BAŞKANI

Belediye başkanlarının göreve getirilmesinde türlü yöntemler vardır. Yeryüzündeki birçok ülkenin uygulamaları gözden geçirildiğinde, göreve kimilerinde atama ile kimilerinde ise seçimle geldiği görülür. Gerek atanmanın, gerekse, iş başına gelmenin karşılıklı yararları ve sakıncalı yanları vardır. Kısaca, atanan belediye Başkanı, kendisinden Belediye Başkanlığı görevinin gerektirdiği deneyim ve teknik bilgi, yöneticilik nitelikleri bulunan bir başkan olabileceği gibi, görev süresi istikrarlı olmayan, yurttaşta değil, kendisini atayan organ ve otoritelere karşı hesap vermek ve onların eğilimlerine duyarlı bir kişi olacaktır. Öte yandan, seçimle gelen başkan ise, gücünü halktan ya da halkın temsilcilerinden alacağı için siyasal yönden daha güçlü olacaktır. Bununla birlikte, seçim, her zaman teknik yönden en yararlı ve gerekli bilgilerle donanmış kişilerin belediye başkanı olarak seçilmesi sonucunu doğurmayabilir.

Belediye başkanları, ya merkezi yönetim, ya da bu yönetimin tasradaki ajanları olan valilerce, ya da belediye meclislerince atanır. Belediye meclislerince, bilgi, deneyim ve yetenekleri gözönünde bulundurularak dışardan atanan belediye başkanlarına, kimi ülkelerde (özellikle ABD) kent yönetmeni (city manager) denilmektedir. Öte yandan, seçim de iki türlü olabilmektedir. Ya belediye başkanını halkı doğrudan doğruya seçmekte, ya da seçim belediye meclisle-

(16) R. KELEŞ F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

(17) Ş. GÖZÜBÜYÜK, a.g.e.

rince kendi üyeleri arasından yapılmaktadır. Bu sonuncu yöntem, iki dereceli başkan seçimi adı verilmektedir.

Ülkemizde, 1963 yılına gelinceye değin, belediye meclisleri, başkanları kendi üyeleri arasından ya da dışardan seçebilmekteydiler. Ve belediye başkanının göreve başlayabilmesi, vesayet orunlarının onayına bağlı bulunuyordu. 19.7.1963 tarih ve 307 sayılı yasanın çıkması üzerine, belediye başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Buna yönetim bilimi yazınında, güçlü başkan dizgesi adı da verilir.

Bununla birlikte, Belediye Yasasının 94. maddesi de özel durumlarda belediye başkanlarının atama yoluyla işbaşına getirilebileceğini söylemektedir.

Belediyenin en büyük yürütme organı olarak belediye başkanının görevleri, gördüğü hizmetin niteliğine göre değişir. Özetle, başkan, hem genel yönetimin ajanı, hem belediyenin başı, hem de belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi nitelikleriyle kimi görevleri yerine getirir.

### ***I. Genel Yönetim Ajanı Olarak ;***

Bu kimlikte yaptığı işler, o yerin en büyük mülkiye amirince tebliğ edilecek yasa, tüzük ve yönetmelikleri yayınlamak, duyurmak ve bunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmekten ibarettir.

### ***II. En Büyük Belediye Amiri Olarak ;***

- a) Belediye kolluk görevlerinin yapılmasını sağlayacak buyruk ve yasaları uygulamak,
- b) Belediye meclisinin, encümenin ve üst orunların kararlarını uygulamak,
- c) Belediyenin görevleri arasında bulunan yerel işleri yürütmek,
- d) Belediyenin yerel nitelikteki esenlik, sağlık, bayındırlık, ekonomi ve düzenine ilişkin işleri izlemek yerine getirmek.

### ***III. Belediye Temsilcisi Olarak ;***

- a) Belediye mallarını yönetmek,
- b) Belediyenin gelir ve alacaklarını izlemek, elde etmek,
- c) Yetkili orun ve kurulların onayından geçmek koşulu ile, sözleşme yapmak, -sulh, ibra ve bağışları kabul etmek ve belediye adına işlemlerde bulunmak,
- d) Mahkemelerde belediye tüzel kişiliğini temsil etmek,
- e) Belediye bütcesinin ita amiri olarak diğer evrakını ve tahakkuklarını onaylamak, harcama ve buyruklarını imzalamak.

Belediye başkanı, normal olarak, görevlerinden bir bölümünü, kendi denetim ve sorumluluğu altında yardımcılara bırakabildiği halde, temsil yetkisini yardımcısına devredemeyeceğine ilişkin Danıştay kararları vardır.<sup>(18)</sup>

Türkiye'deki belediye Başkanlarının güçlü belediye başkanları olduğunu yukarıda söylemiştik. Çünkü bunlar seçimle, doğrudan halkın oyuyla işbaşına gelmektedir. Bu yüzden meclis üyelerinin başkan üzerindeki etkileri oldukça az olabilmektedir. En azından böyle görünmektedir.

Böyle olunca icra konusunda en büyük söz sahibi başkan olmaktadır. Özellikle mecliste çoğunluğu sağlamış (siyasi çoğunluk) olan bir belediye başkanının çok daha güçlü olacağı ve uygulama için alacağı kararlarda çok daha rahat olabileceği söylenebilir. Bu

(18) R.KELEŞ-F.YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

bakımdan, belediye başkanlarının uygulamaya yönelik verdikleri kararlar kent halkını doğrudan ilgilendirdiği için önemlidir. Belediye Başkanları da bu önemi göz önünde tutarak kamu yararını gerçekleştirebilmek için kent işletmeciliği prensiplerine bağlı kalmalıdır.

Bu ilkelerin işletilmesinde siyasi partilerin ideolojilerinden dolayı farklılıkların olacağı da düşünülmelidir.

Aslında başkanlar herhangi bir konuda karar vermeden önce yardımcılara ve diğer bürokratlara, projeler ile ilgili görüş sormaktadır. Bu yüzden bürokratların başkanın vereceği kararlarda etkili olabileceği düşünülürse bu sorumluluğu öncelikle bürokratların taşıması gerektiği de söylenebilir. Doğru olan da budur. Unutulmamalıdır ki belediye başkanları her şeyi bilemez. Onları yönlendirecek olanlar onun bürokratlarıdır.

O halde belediye üst düzey yönetimlerine sunulacak projeler, kent işletmeciliği prensiplerine olabildiğince uyularak hazırlanmalı ve savunulmalıdır ki bu ilkeler tepe yönetimden tabana kadar işlerlik kazanabilsin.

#### **D. BELEDİYE ÇALIŞANLARI**

Belediyeler, yasaların verdiği görevleri memur ve işçi statüsünde bulunan <karma> bir kadro ile yürütmeye çalışmaktadırlar. Belediye memurlarının statüsü, hem aylıklar, hem de yönetim yönünden devlet memurları ile aynıdır. 1580 sayılı Belediye Yasasının 88. maddesi, belediyelerde başkan ve gereği kadar yardımcılardan sonra daire baş amirleri ile diğer personelin bulunacağını göstermiş olduğundan, her belediye kendi gereksinimlerine ve yapısına uygun olarak ayrı biçimde örgütlenmiştir. Yalnız saymanlık örgütüne sahip belediyeler olduğu gibi, geniş örgütler kuran belediyelerde rastlanır. İçişleri Bakanlığının bir araştırmasına göre, özellikle ekonomik nitelikli hizmetleri yürütmek üzere kurulan katma bütçeli yönetimlerin ve işletmelerin sayısı her geçen gün artmaktadır<sup>(19)</sup>

Bununla birlikte, bu esneklik, görevli kadroları bakımından yoktur. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası, <Belediye hizmetlerinin gerektirdiği görevler için luzumlu kadroların alınmasını> Bakanlar Kurulunun onayına bağlı tutmuştur. Bu kuşkusuz, belediyeler üzerindeki vesayetın ağır bir biçimdir. Belediyeler, bir hizmet için kadro almak istediklerinde, bunu İç İşleri Bakanlığı aracılığı ile Devlet Personel Dairesine bildirmek, bu dairenin olumlu kararını alıp Bakanlar Kuruluna onaylatmak zorundadırlar.

Belediyede bir göreve atamada uygulanan yöntem, atamayı belediye başkanının yapması ve belediye meclisinin de onaylamasıdır. Ne var ki, bu kuralın geçerli olmadığı durumlar da vardır.

Belediye çalışanlarının sayısı, yerel hizmetlerdeki çeşitlenmeye koşut olarak sürekli artmıştır. 1932 yılında 5180 olan belediye görevlilerinin sayısının, 1950'de 17870'e, 1960'ta 42.993'e, 1965'te, 50.000'e ve 1978'de ise işçi statüsü dışındakiler olmak üzere 70.000'e yükseldiği görülmektedir. Bu görevlilerden %60'ı genel yönetim hizmetlerinde, %24'ü yardımcı hizmetlerde, %9'u teknik, %6'sı da sağlıkla ilgili hizmetlerde görev almışlardır.<sup>(20)</sup>

Belediyelerde görevli personelin önemli bir eksikliği de eğitimidir. Eğitim düzeyi düşük veya konusunda yetişmemiş insanlar belediyelerde politik yatırımlar sonucunda görev alabilmektedir. Bu ise etkinliği ve verimliliği etkileyici çok önemli bir faktör olmaktadır.

Belediyelerin organizasyon şemasını çok genel bir ifade ile iki kesime ayırmak mümkündür.

(19) İç İşleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, Belediyeler

(20) Türk İdareciler Derneği, (Ed. E. TÜRKCAN), Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım

- a) Seçilmişler
- b) Atanmışlar

Seçilmişleri yukarıdaki bölümlerde ayrı ayrı ele alıp incelemeye çalıştık. Burada önemle üzerinde durmak istediğimiz bir konu da atanmışlar olacaktır. Yönetim şemasında uygulayıcı kesimi oluşturan, başkan yardımcılığından düz personele kadar uzanan bir yapılanmayı içeren bu oluşum, kaynakların yönetimi açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Ölçeklerine göre, belediyelerdeki işleyiş değişse de genelde belediye başkanları kentin bütününe ilgilendiren yatırım kararlarında, yukarıda da değindiğimiz gibi projelerin yapımı için doğal olarak bürokratlarına danışmakta veya bürokratların denetimi altında bu projeler oluşturulmaktadır. Bürokrat, ekibi ile çalışacağı bu konularda, kent işletmeciliğinin temel prensiplerini göz önüne almalı-dır. (siyasi baskıların temel olmadığı düşünülerek) Bunu da seçilmişlere anlatabilmelidir.

Belediyelerdeki yapılanmayı bir piramide benzetirsek; tabanın üst noktayı taşıdığını, bir başka deyişle üst yapının alt yapı sayesinde ayakta durdurğunu görürüz.

Böyle olunca taban ne kadar sağlıklı olursa, tepe yönetim de o kadar rahat ve sağlıklı çalışacak ve bu temel prensipler olabildiğince iyi işleyecek ve bundan kent halkı karlı çıkabilecektir.

Unutulmamalıdır ki, kaynakları yöneten, "olmazsa olmaz" faktörü, yani, insandır. Belediyeler bu sorunlarını yasal ve mali düzenlemeler ile birlikte akılcı bir personel politikası ile çözebileceklerdir.

Belediyelerin siyasi bir strüktürde olması, organizasyon şemasında da kendini göstermektedir. Bunun nedeni; her parti gurubunun ister yerel olsun ister merkez idare olsun, kendi ekibi ile icraatını gerçekleştirmek istemesidir ki bunun istenmesi kadar doğal bir davranış olamaz.

Çünkü belediye yönetimleri, kent halkına karşı sorumludur. Kent için alınacak her türlü karar ve onun uygulanması da, aynı düşünce ve programa (siyasi) sahip kişilerce yürütülmedir aksi takdirde karar vericiler ile uygulayıcılar arasında siyasi anlamda hizmet politikalarında çatışmalar olabilecek ve bundan belki de kent halkı olumsuz olarak etkilenebilecektir.

İşte bu sistem içinde prensip olarak karar vericiler ile bu kararları uygulayıcıların aynı siyasi görüşte veya objektiflik! sınırları içinde olması zorunluluğu vardır. Böylelikle halk seçim dönemlerinde belediye yönetimini oyuyla değerlendirmekte, üst düzey karar vericiler için ayrı, uygulayıcılar için ayrı değerlendirme yapmamaktadır. Belediye yönetimini bir bütün olarak değerlendirmektedir. O yüzden, yukarıda da söylediğimiz gibi bu iki gurubun aynı benzer siyasi görüşte olması prensip olarak doğrudur.

Bu bağlamda belediye çalışanlarını siyasi bir yaklaşımla iki guruba ayırmak mümkündür.

İktidardaki partinin sempatzanı veya üyesi olan çalışanlar ile muhalif partinin sempatzanı veya üyesi olan çalışanlar.

Prensip olarak iktidardaki partinin mensupları kendi dönemleri içindeki uygulamalarda aktif görev alarak işin yürütülmesini sağlamaktadırlar. (Daire md. , md. yrd. , şefler v.b.)

Diğer partinin sempatzanları veya üyeleri ise pasif görevlere atanarak uygulamaya katılımları minimize edilmektedir. Böylelikle yönetim birimlerinde (uygulayıcılar), aynı veya

benzer siyasi düşünceye sahip kişi/kişiler çalıştırılmaktadır. Bu prensibin işlenmesi, atıl durumda ki bir işgücünü beraberinde getirmektedir. Pasifize olmuş bu atıl işgücü her yönüyle belediye giderlerinde olumsuz etki yapabilmektedir. Özellikle personel giderlerindeki artışın toplam giderlere olan oranı yıllar geçtikçe artmaktadır. Yılda üç kez gerçekleşen memur zamları ile toplu iş sözleşmesine tabi işçilerin, hakları da düşünülürse, belediyelerdeki personel istihdamı politikasının ne kadar önemli olduğu görülür.

Keza, siyasi bir takım beklentilerle, belediye yönetimleri, ihtiyaç fazlası da olsa asgari ücretle işçi alımı yapmakta, bu ise atıl işgücü sayısını artırmakta, bu artış ise belediyenin giderlerinde önemli rol oynamaktadır. Bugün belediyelerin, personelinin ücretlerini ve sosyal haklarını vermemesinin belki de en önemli nedenlerinden birisi de bu tür politikalarıdır.

Bu politikaların kent işletmeciliğinde yeri yoktur. Bu tür politikalar işgücünün etkinliği ve verimliliği gibi temel prensiplere aykırıdır. Her işletme gibi belediye de personel rejimini sağlıklı ve akılcı bir düzene oturtmalıdır. Gerekli ve yeterli sayıda işgücünden fazlası istihdam edilmemelidir. Bilinmelidir ki kit olan belediye kaynaklarının en akılcı biçimde değerlendirilme zorunluluğu vardır.

Belediyelerin mali kaynaklarının yönetimine doğrudan etki yaptığını, bu yüzden de sıkı ilişkisi olduğunu düşündüğümüz bir konuda belediyenin sahip olduğu insan kaynakları ve bu kaynakların oluşturulmasında izlenen politikalarıdır.

Burada insan kaynakları ile anlatılmak istenen karar vericiler ve atanmışların oluşturduğu bütündür. Yani kavram genel anlamıyla ele alınmıştır.

Ekonomideki olmazsa olmaz prensibi bu konuyla da doğrudan ilgilidir. Sizin yetişmiş insan kaynağınız yoksa hiçbir kaynak yönetiminden (akılcı kullanımından) bahsedemezsiniz. Kaynak kullanım kararlarını verenlerin insan oldukları düşünülürse yetişmiş insanın önemi daha da belirgin hele gelecektir.

Tezin bundan önceki bölümlerine dikkat edilirse kent işletmeciliği ve onun prensipleriyle ilgili terimler oldukça sık kullanıldı. Bunun nedeni, belediyelerin, amaçlarını gerçekleştirebilmesi için, kaynaklarını, kent işletmeciliği prensiplerini kullanarak, bireylerin tek başlarına yerine getiremedikleri kamu hizmetini, üretmekle yükümlü olmasıdır. Nasıl, ne için ve kimin için üretilecek sorusunun yanıtı olduğunu düşündüğünüz bu ilkeler belediyeler için yol gösterici birer olgudur.

Ancak bunun gerçekleştirilebilmesi için de belediyelerin, olabildiğince, konusunda yetişmiş bir yönetim kadrosuna sahip olma zorunluluğu vardır.

İşte, kent halkının yaşantısına belli yönlerden karar veren, kentteki belli hizmetlerin organizasyonunun akılcı kararlarla gerçekleşmesine olanak vermesi gereken bir yapılanmanın önemini vurgulamak için bu kadroları tez bağlamında açıklamaya çalıştık.

Bugün düşünülen, bu, etkin ve verimli kadrolaşma, hukuki, mali ve siyasi bir takım etkenlerden dolayı belediyelerde oluşamamaktadır. Konularında yetişmiş olmayan insanların ise etkinlik ve verimliliklerini düşmekte bulunan maliyeti ise süreç içinde kent halkına yansımaktadır.

Bu öyle bir maliyettir ki, bunun bir kolu çarpık kentleşme diğer bir kolu ise hizmet sunum faaliyetlerinin artışının kentliyle yansıtılması suretiyle oluşan ekonomik kayıplardır.

Toplumun özellikle örgütlü kesimlerinde bu konuda (kent işletmeciliği prensiple-

rinde) konsensüs sağlanmalıdır ki bu prensipler olabildiğince kalıcı olsun.

Tabi kentlerde her türlü çıkar guruplarının olduğu düşünülürse bu ilkelerin tam anlamıyla işlemeyeceği de açıktır. Ancak bu ilkelerin olabildiğince işletilmesinde bile, önemli ölçüde başarıların elde edilebileceği düşünülebilir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz:

Yukarıda açıkladığımız tanımlara konu olan yönetim birimleri kent işletmeciliği ile doğrudan ilişki içindedirler. Prensip olarak ta bu formasyonun gerektirdiği akılcılığa sahip olmak zorundadırlar. Aksi takdirde kaynakların optimal kullanılmadığı, üretilen hizmetin akılcı olarak dağıtılmadığı, yatırımların yanlış konumlandığı, çarpık kentleşmenin olduğu yerleşmelerle karşı karşıya kalınacaktır.

## **E. BELEDİYELERDE KARAR ORGANLARININ SINIFSAK YAPISI**

### **1. Belediyeler Karar Mekanizmaları ve Rantlar**

Yalnız belediye organlarının yapısını incelemek, bugünkü belediyeleri kavramak için yetersizdir. Aynı zamanda yerel siyasetin örgütlenme biçimini yakından tanımak gerekir. Belediyeler yerel siyasetin odak noktalarından biridir. Yerel siyasetin kaynak bölüşümündeki rolü belediyeler kanalıyla somuta ulaşır. Bunun için belediyeleri ve yerel siyaseti denetlemeye çalışan en etkin örgütler, esnaf ve küçük sanatkarlar dernekleridir. Belediyelerin kararları bu derneklerin çıkarlarını doğrudan doğruya etkilediği için yerel siyasette etkinliğini korumak ve örgütlerin temel varlık nedeni olmuştur. Bu nedenle belediyelerin kararların nedenlerini anlıyabilmek için Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Dernekleri ile yerel siyasal parti organlarının ve belediye karar organlarının karşılıklı etkileşmesini çok iyi tanımak gerekir.

Belediye başkanları karar organları içinde kamu oyuna karşı en hassas alanı -dır. Başkanlar, meslsten bağımsız olarak halk oyuyla ve çoğunluk usulü ile seçilmektedir. Toplumumuzda belediye başkanları ile belediyenin kararları özdeşleşmiş görülmekte, belediyedeki her başarı ve başarısızlık belediye başkanları üzerinde toplanmaktadır. Başkan bunların hesabını seçimlerde halka vermektedir. Dolayısıyla geniş halk katlarının çıkarlarını zedeleyici kararlar alınmasının pahasını ödeyecek olan belediye de bu kararlara en hassas olan karar organıdır.

Belediye encümenleri seçilmiş üyelerden çok belediye bürokratlarının çoğunlukta olduğu bir karar organıdır. Ama bu konuda yanlışya düşmemek gerekir. Encümenler siyasal etkilenme sürecinin etkisi altındadır. Ya belediye başkanının yada ildeki siyasal parti örgütünün seçimiyle bu yerlere gelmişlerdir. Kamu baskısına en az açık olan organdır. Belediye meclisleri üyeleri nisbi temsil ile seçilmektedir. Onun için ildeki siyasal partilerin güçleri, olduğu gibi bu mecliste yansır. Yanlız meclislerin kararları ve bu kararlardan kimlerin ve ne yönde oy kullandıkları kamuoyuna yansımaz. Meclis üyeleri seçimle gelmelerine rağmen gerçekte kamu oyunun baskısını duymazlar. Daha çok ildeki siyasal parti yönetiminin baskısı duyarlar. Meclislerin bu yapıyla, küçük girişimcilerin büyük halk kesimlerin aleyhine rant oluşturmaları organı doğmaktadır.

Meclislerde belirli dernek çıkarları söz konusu olduğu zaman parti bağılılıkları aşılarak kolayca koalisyonlara gidilebilmektedir.

Kamuoyunun baskısına açıklık bakımından belediye başkanları ve meclisleri arasındaki farklılık, genellikle iki karar organı arasında önemli gerilimlerin doğmasına neden ol-

maktadır.

Ayrıca belediye meclisleri üzerinde siyasal partilerin il örgütlerinin etkileri kurumsallaşma eğilimi göstermektedir. Belediye meclislerinde parti guruplarına parti başkanları başkanlık etmektedir.

Gurup kararlarının belediye başkanlarını bağlayıcı hale gelmesinin parti tüzükleriyle düzenlenmesi söz konusudur. Böylece ildeki derneklerin bir başka etkili kanalı kurulmuş olmaktadır. Sorunun diğer ilginç yönü; bir metropoliten alanda merkez ve çevre belediyeleri şeklinde birden çok sayıda belediye olduğu düşünülürse, partinin il başkanı belediyeler üstü işlevler yüklenir hale gelmektedir.

## II. Yerel Çıkarlar ve Karar Mekanizması

Derneklerin belediye için nasıl etkin hale geldiğini göstermek için Tabloda Ankara, İzmit, Zonguldak, İzmir, (Gültepe) belediye meclislerinin meslek dağılımı verilmiştir. Değişik yapıları kentlerden örnekler alınmıştır. Tabloda, kentin ekonomik yapısının kısmen de olsa belediye meclislerine yansıdığı görülmektedir.

BELEDİYE MECLİSİ ÜYELERİNİN MESLEK DAĞILIMLARI

| Meslekler                                                              | Ankara |                   | İzmit |                   | Antalya |                   | Zonguldak |                   | İzmir (Gültepe) |                   |
|------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------|-------|-------------------|---------|-------------------|-----------|-------------------|-----------------|-------------------|
|                                                                        | CHP    | CHP dışı partiler | CHP   | CHP dışı partiler | CHP     | CHP dışı partiler | CHP       | CHP dışı partiler | CHP             | CHP dışı partiler |
| Ev kadını                                                              | 14     |                   | 9     | 7                 | 5       |                   |           |                   |                 |                   |
| Emekli memur                                                           | 10     |                   |       |                   | 11      | 6                 | 5         | 13                |                 |                   |
| İşçi, sendikacı                                                        | 15     | 9                 | 29    | 7                 | 28      | 33                | 20        | 61                | 40              |                   |
| Şehirlinin gündelik tüketiminde etkili konularda üretici esnaf, tüccar | 36     | 50                | 33    | 40                | 22      | 41                | 17        | 33                | 39              | 60                |
| Emlak sahibi, müteahhit vb.                                            | 10     | 18                | 10    | 13                | 56      | 12                | 5         | 6                 |                 |                   |
| Profesyoneller, serbest meslek                                         | 5      | 5                 | 9     | 13                | 22      | 41                | 28        | 27                |                 |                   |
| Diğer                                                                  | 10     | 18                | 10    | 20                | 5       |                   | 11        |                   |                 |                   |
| TOPLAM                                                                 | 100    | 100               | 100   | 100               | 100     | 100               | 100       | 100               | 100             | 100               |

Ama her kentte esnaf ve küçük sanatkarlar belediye meclislerinde çok yüksek oranlarda temsil edilmektedir. Bu temsil yüzdesi CHP içinde görece olarak daha az olmakla birlikte yine de önemini korumaktadır.

Antalya gibi kentlerde esnaf ve tüccar yüzdesinde bir düşme görülüyorsa da bu düşme mühendis ve mimar gibi profesyoneller dolayısıyladır. Ama bu noktada yanlış değerlendirme yapmamak gerekir. Çünkü bu profesyoneller yapsatçılık yapan küçük girişimcilerdir.

Belediye kararlarından doğrudan doğruya etkilenen diğer gurup, emlak sahibi müteahhit ve benzerleridir. Bunlarda mecliste %10 oranında temsil edilmek olağanını bulmaktadır. Belediye meclisleri içinde esnaf, tüccar, müteahhit ve serbest meslek sahipleri kolayca

koalisyona gidebilmektedirler. Bu üç tür küçük girişimcinin toplamı yüzde düzeyine ulaşmaktadır.

Bunun dışında kalan %30' un ev kadını, emekli memur ve işçilerin kentteki tüketiciyi temsil ettiği söylenebilir. Ama bu konuda çok dikkatli olmak gerekir. Çünkü ev kadınları yerel parti organları kanalıyla belediye meclislerine seçilebilmektedirler. Dolayısıyla yerel parti örgütlerinde etkili olan küçük girişimciler, bunların kararlarını da kolayca etkileyebilmektedir.

Bu guruplar arasında tek bağımsız olarak davranabilecekler işçi ve sendikacılarıdır. Bunlar ise çok sayıda temsil edilebilmektedirler. İşçilerin temsil oranı Gültepe gibi metropoliten olanın çevresini teşkil eden belediyelerde yüksek olmaktadır.

Tablonun ortaya koyduğu ikinci ilginç bulgu büyük sermayenin temsil edememesi olmasındır.

Bütün bu bulgular belediye meclislerinde bugün için küçük girişimcilerin egemen olduğunu ortaya koymaktadır. Daha önce verilen şemanın ampirik geçerliliğini böylece sıadıktan sonra, bu şema içinde ne tür kararlar verildiğini bazı somut örneklerle açıklamakta yarar vardır.

Dernekleşen ve belediye içinde siyasal kanallarla etkili olmak yolunu bulan küçük girişimciler, Ankara örneğinde hemen her dalda giriş koşullarını kısıtlamaya çalışmıştır. Dolmuş ve minübüsler, 1968 yılından itibaren, Ankara İl Trafik Komisyonu ile plaka kısıtlamasını sağlamışlardır. 7 Temmuz 1965 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Ankara Belediyesi Kuşat ve Sınıflandırma yönetmeliği (15 Şubat 1973 tarihli Resmi Gazete'de değiştirilmiş) bir iş yerinin açılması için sahibinin derneğe kayıtlı olması zorunluluğu getirilmiştir. Dernekler son yıllarda yeni üye kaydetmeyerek girişleri kısıtlamaya başlamıştır. Bu durumda, belediye rant yaratma çabalarını etkisiz bırakmak için derneğe kaydının yapılmadığına ilişkin bir belgeyi noter den getirenlere kuşat vermeye başlamak zorunda kalmıştır. Aynı şekilde son yıllarda Pazarcılar Derneği'nin derneğe kayıtlı olmayan gerçek üreticilerin pazarda satışlarını engelleme çabalarını belediye ayrı bir yönetmelik hazırlayarak zabıta müdürüne pazarda yer gösterme yetkisi vererek çözümlenmeye çalışmıştır. Ama bu yönetmelik belediye meclislerinden geçmemiştir. Bu örnekler çoğaltılabilir. Her derneğin rant sağlamak için girişleri kısıtlama çabaları ile Ankara Belediyesi'nin bu rantların oluşmasını engelleme çabaları karşılıklı sürmektedir.

Bu noktada ortaya çıkan soru, belediye meclisinde esnaf ve sanatkarlar bu kadar büyük oranlarla temsil edilirken, belediyelerin ters yöndeki çalışmalarının nasıl gösterilebildiğidir. Bu durum belediye başkanlarının ve belediye bürokrasisinin meclise göre kısmen bağımsız olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca belediye başkanı, kamuoyu baskısıyla karşı karşıyadır. Oysa belediye meclisleri bu baskıyı duymamaktadır. Dolayısıyla belediye başkanları belediye meclis üyelerinin çıkarı doğrultusunda değil, halkın çıkarı doğrultusunda hareket etmek durumunda kalmaktadır.

Bugün için büyük kent belediye başkanlarının hemen hemen hepsinin belediye meclisleri ve kendi partilerinin il örgütleriyle çatışma içinde olması bu nedenledir.

Ampirik olgular belediyelerin karar mekanizmalarından küçük girişimcilerin egemen olduğunu ortaya koymaktadır. Yeni bir belediye programının geliştirilmesinde, bu gurupların çıkarıyla emekçi kitlelerinin çıkarlarının dengesinin nasıl kurulacağı temel bir sorun olacaktır.<sup>(21)</sup>

Bu dengeyi sağlamanın yolu; planlama ve bütçeleme ile ilgili birimlerin, bu anlamda geliştirilmiş teknikleri kullanarak, belediye başkanı ve encümene alternatifler sunmaları ve bunlar arasındaki politik tercihlerinde onlara yardımcı olmalarıdır.

(21) İ. TEKELİ, *Belediyecilik Yazıları (1976-1991)*, İULA-EMME, İstanbul, 1992

## 2.2. BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyelerin yurttaşlara sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterir. Toplumsal refah anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyece görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine almıştır. Kimi hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır. Öte yandan, artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyenin payına düşenlerinin sayısı da giderek artmaktadır. Ayrıca kimi ülkelerde, geleneksel olarak belediyelerce görülen kimi hizmetlerin, başka ülkelerde merkezden yönetildikleri çok görülür.

Görev ve hizmet yönünden, yer yüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığını görmekteyiz:

- a) Genellik ilkesi:** Buna göre belediyeler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. (Almanya ve Hollanda)
- b) Yetki İlkesi:** Bu ilkeye göre ise, belediyeler, görmek istedikleri her yeni hizmet için özelsel yönetimden yetki almak zorundadırlar. (İngiltere)
- c) Liste İlkesi:** Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde ise, belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sıralamıştır. Ülkemizdeki durum budur.

Çünkü 1580 sayılı Belediye Yasasının 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır.

Belediyelerin görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin, ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu, ötekiler için ise isteğe bağlı olduğu gösterilmiştir. Bu açıdan, yasada belirlenmiş görevleri şunlardır:

- a)** Bütün belediyeler için zorunlu olan görevler,
- b)** Gelirleri 50.000.- TL' dan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler.
- c)** Gelirleri 200.000.- TL.' dan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler.
- d)** Gelirleri 500.000.- TL.' yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler.
- e)** Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

Belediye görevlerini, burada olduğu gibi, gelire bağlı olarak < zorunlu > ve < zorunlu olmayan > görevler diye ayırmanın en büyük sakıncası, para değerinin değişmesi karşısında, bu sınıflandırmanın zamanla anlamını yitirmesidir. Nitekim yasanın çıkarmış olduğu 1930 yılının önemli rakamları sayılan yukarıdaki gelir rakamları, daha 1950'lerde bütün değerini yitirmiştir. Yani, belediyeler için, yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıdaki hizmet ve görevler, yerine getirilmesi zorunlu işler durumuna gelmiştir. Ama uygulamada, çok az belediyenin, başarmak zorunda olduğu görevleri gereği gibi yerine getirdiği görülür<sup>(22)</sup>

Belediye gelir guruplarına göre, belediyelerin zorunlu görevleri aşağıdaki gibidir.

### A. BÜTÜN BELEDİYELER İÇİN ZORUNLU OLAN GÖREVLER:

\* Güncel durum haritası (halihazır harita) yatırmak, yapı ruhsatı vermek, (3194 sayılı İmar Yasası, imar planı yaptırmayı nüfusu 10.000'den yukarı olan belediyeler için zorunlu saymıştır.)

\* Kentin sokak ve meydanlarını bir plan ve izlenceye uygun olarak düzenlemek,

düzeltilmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirtmek, ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, dinlenecek yerler yapmak,

\* Meydan ve pazar yerleri yapmak,

\* Belediye sınırları içinde, herkesin yararlanması için, iskele, köprü ve rıhtım gibi yerleri yaptırmak,

\* Su getirmek, suları temiz ve sağlıklı tutmak, (1926 tarih ve 831 sayılı yasaya göre)

\* Beldenin kanalizasyon ve çukurlarını yaptırmak ve onarmak,

\* Belediye salhanesinden başka yerlerde hayvan kestirmemek,

\* Halk için ücretli, ücretsiz tuvaletler yaptırmak,

\* Halka açık yerlerin temizliğine, düzenine bakmak,

\* Yenilecek, içilecek ve halkın sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,

\* Halkın, yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve saklandığı yerlerin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek,

\* Halkın sağlık, huzur ve rahatını etkilemesi söz konusu olan işleyim, üretim yerlerini ve koşullarını saptayıp halka duyurmak ve izne bağlamak.

\* Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır gibi genel yerlerin temiz tutulmasını, yıkatılmasını, çöplerin düzgün olarak kaldırılmasını sağlamak,

\* Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına engel olmak için hükümetle işbirliği yapmak, ölenleri muayene etmek ve gömülmelerine izin vermek, mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, belediye mezarlıkları ve fenni cenaze yıkama yerleri kurmak,

\* Yangınları önleyici önlemler almak, yangın söndürme örgütü kurmak,

\* Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,

\* Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,

\* Her türlü inşaat, onarım ve eklemler için ruhsat vermek, yasaya ve ruhsata aykırı yapı eylemlerini önlemek, yangın yerlerini mahalle durumuna getirerek düzenlemek, bayındırmak (3194 sayılı İmar Yasası, 2 kattan alçak, yüksekliği, 6.5 metreyi geçmeyen ve yapı alanı 1000 metrekareden küçük yapılar için ruhsat alma zorunluluğunu kaldırmış ise de, Anayasa Mahkemesi, yeni yasanın o hükmünü sonradan iptal etmiştir.)

\* Halkın kullandığı ve gelip geçmesine ayrılmış yerlerden gelip geçmeyi aksatmayacak biçimde geçici işgaline izin vermek ve izinsiz işgalleri önlemek,

\* Yoksul aile çocuklarını gözetmek, yoksul hastaların bakımını sağlamak, halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, oyun ve spor yerleri oluşturmak,

\* İşyeri için açılış ruhsatı, hafta tatili ruhsatı vermek, fiyat denetimi yapmak, narh koymak, pazar yerleri kurmak ve işletmek,

\* Gerekli görüldüğünde, yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek ve belirli bir karla sattırmak, gereksinme duyanlara dağıtmak, fırınlar kurmak, düzenleme satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.

**B. GELİRLERİ 50.000.- TL'DAN YUKARI OLAN  
BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER**

\* Yasaya uygun olarak fenni ve sağlık koşullarına uygun mezbahanın ayrıntılarından olan barsak hane yaptırmak.

\* Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir, ve sebze ve meyve, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis ve idare etmek,

\* 1580 sayılı Belediye Yasasının hallerle ilgili 15. maddesinin 58. bendinde, 1984 Temmuzunda 3033 sayılı yasa ile ilgili değişiklik yapılarak gerçek yada özel hukuk tüzel kişilerinin hal açmalarına izin verilmiştir. Yerel yönetimler düzeyinde bir özdeşleştirme türü olan bu izne göre, (Gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebzelerin toplam alımı ve satımı için haller açmaları) artık olanak dışı değildir. (R.G.9 Temmuz 1984, No: 18453)

\* Nüfusu 250.000 ve daha yukarı olan belediyelerde açılacak toptancı hallerin kuruluş, yönetim ve işleyişlerine ilişkin yöntem ve ilkelerin, belediye meclislerince; daha küçük olan belediyelerde ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği, yasada yazılıdır.

**C. GELİRLERİ 200.000.- TL'DAN YUKARI OLAN  
BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER:**

\* Yetimhane, güçsüzler yurdu, doğum ve emzirme yerleri ve doğumevleri, tımarhane açmak,

\* Planı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca onaylanmak üzere kentin gereksinmesiyle orantılı ücretli, ücretsiz belediye hastanesi kurmak ve işletmek,

\* Hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi kurmak ve işletmek,

**D. GELİRLERİ 500.000.- TL'DAN YUKARI OLAN  
BELEDİYELER İÇİN EK ZORUNLU GÖREVLER:**

\* Yarış yerleri yapmak ve işletmek,

\* Gençler için stadyumlar yapmak ve işletmek,

\* Bunun yanı sıra, belediyelerin (yeteri kadar parasız halk plajları açmaları) da, 3019 sayılı yasa ile belediye görevleri arasına sokulmuştur. (R.G.22 Haziran 1984, No:18439)

\* Belediyeler ait eğlence yerleri yapmak ve işletmek,

### **E. BÜTÜN BELEDİYELER İÇİN İSTEĞE BAĞLI GÖREVLER:**

- \* Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri, hayvanat ve botanik bahçeleri yaptırmak ve işletmek,
- \* Buz fabrikası, soğuk hava depoları, su depoları ve buz haneler, süt toplama ve dağıtım merkezleri kurmak ve işletmek, başkalarının kurulmuş bulunanları denetlemek,
- \* Borsa bulunmayan yerlerde yiyecek pazarları ve ardiyeleri yapıp işletmek,
- \* Yakacak pazarları kurmak ve işletmek,
- \* Mezat salonları, ürün sergi ve panayır yerleri, müzeleri açmak ve işletmek,
- \* Belediye fırınları açmak ve işletmek,
- \* Yardım, biriktirme, memur ve müstahdem sandıkları kurmak, şehir bankası açmak,
- \* Kent yönetiminin gereksinme duyduğu uğraş sahiplerini yetiştirmek üzere kurslar, dersler, dersaneler açmak.

Gerçekte hemen hemen her belediyenin bütçesi bu sınırları aştığı için üçüncü guruptaki görevler bugün bütün belediyeler için zorunlu hale gelmiş, 1930' da kanun koyucunun belde büyüklüğüne göre farklılaştırmak istediği görev ayrımı ortadan kalkmıştır.

Belediye yasasının 15. maddesiyle başka yasalarda sıralanmış olan bu görevlerden birçoğu, yasalar zorunlu kılmış olduğu halde, belediyelerce yerine getirilmekten uzaktır. Yasaların vermiş olduğu görevlerin yerine getirilememesinin nedenleri şöyle özetlenebilir:<sup>(23)</sup>

**a) Yasanın Yapısından İleri Gelen Nedenler:** Yasa, belediyeleri, yapılarına, büyüklüklerine göre bir ayrıma konu yapmadan, eşit olarak görmüştür. Belediyenin gelirlerine göre bir sınıflandırmaya konu yapmanın ise, yararlı olmak şöyle dursun, zararlı sonuçlar verdiği görülmüştür. Görevler gelir guruplarına göre bölüştürülürken de, gerçek gereksinmelerin ve koşulların göz önünde bulundurulmadığı görülmektedir. Örneğin; buz fabrikası, soğuk hava deposu, süthaneler, belediye fırınları yaptırmak ve işletmek, fen adamlarının yetiştirilmesi için kurs açmak bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler arasında yer alırken, yarış yerleri, stadyumlar, eğlence yerleri yaptırmak ve işletmek, yarım milyon liradan fazla geliri olan belediyeler için zorunlu sayılmıştır.

**b) Gelir Yetersizliği:** Paranın satın alma gücü azaldıkça, belediye gelirlerinin yetersizliği daha açık bir biçimde ortaya çıkmıştır. Belediyeler, bir ya da iki görevi gereği gibi yerine getirebilmek için başka birçok görevlerini geçici yada sürekli olarak savsaklamak zorunda kalmışlardır.

**c) Görevli Yetersizliği:** Özellikle teknik görevli yönünden belediyeler türlü yetersizlikler içindedir.

**d) Hızlı Kentleşme:** İkinci Dünya Savaşından sonra hızlanan kentleşme, birçok belediyelerimizin, bu arada özellikle büyük kentlerin kimi görevlerini çok düşük düzeylerde yapmakla yetinmelerine yol açmıştır. Bütün dizge hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmeye yetecek esenlikten yoksun olunca, birçok görevler de, ya hiç yapılmamış, ya da

(23) F. YAVUZ, *Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*

eksik ve aksak yapılmıştır.

**e) Belediye Sayısının Artması:** Belediye sayısının çok partili düzene geçilmesiyle birlikte hızla artarak, 1980' de 1950' dekinin hemen hemen üç katını bulması, sorunların önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Özellikle yeni kurulan belediyelerin, yasadaki sayılan görevlerin pek azını, o da eksik ve aksak bir biçimde başaracak güçte olduklarını söylemek gerçeğe uygun düşer.

**f) Genel Değerlendirmeye Gereken Önemin Verilmemiş Olması:** Gerek Parlamento, gerekse genel yönetim, planlı kalkınma dönemine gelinceye değin, hatta ondan da sonra, yalnız belediyelerle ilgili olarak değil, ama her alanda çıkarılmış olan yasaların uygulanmasındaki başarı derecesini ölçmek gereğini duymamıştır. Yasalarda yer alan hükümlerin gereği gibi uygulanmaması karşısında da herşeyi olurluna bırakmak ya da yeni tasarılarla çözüm yolu bulmak çabası hakim olmuştur. Yeni hükümleri savunmak üzere gerekçeler hazırlanır, fakat başarısızlık nedenleri bir araştırma konusu yapılmaz.

**g) Kimi Görevlerin Başka Yönetimlere Devredilmesi:** Bu bakımdan, belediyelerin durumu, il özel yönetimlerinden çok başkadır. Bilindiği gibi, il özel yönetimleri, zamanla görevlerini devir ede ede birer (boş kadro) durumuna gelmişlerdir. Belediyeler, özellikle sağlık görevlerinde buna benzer bir durumla karşı karşıya bulunuyorlar. Hastanesi, doğumevi bulunan belediyeler, giderden kurtulmak için bunları Sağlık Bakanlığına devretmektedirler. Örneğin, Samsun Belediyesi, doğumevini, yıllık hakkı kendinde kalmak üzere, 25 yıl süreyle Sağlık Bakanlığına devretmiştir.

Diğer bir görev alanı da mezbahalardır. Burada giderden kurtulmak yerine, ekonomik olayların baskısı söz konusudur. Et kombinalarının sayısının artması ve planlı bir biçimde yurt düzeyine dağılmasıyla belediyelerin mezbaha işletmesi önemini yitirecektir. Nitekim, et kombinası kurulup işletmeye açıldıktan sonra, Ankara Belediyesi bir kaç yıl mezbahasını işletmeye devam etmiş, sonunda da kapatmıştır.

**h) Hemşehrilik Bilinci:** Son olarak, hemşehrilik bilincinin gelişmemiş bulunmasının, bir başka deyişle, kamu oyunun gerekli tepkiyi gösterememiş olmasının da, belediyelerin görevlerindeki aksaklığın sürüp gitmesi üzerine etkide bulunduğunu eklemek gerekir.

Yasadaki gelir sınıflandırmasını bir yana bırakarak, belediyelerin görevlerini, İç İşleri Bakanlığının bir çalışmasındaki yöntemine uygun olarak aşağıdaki gruplarda toplayabiliriz.

1. Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri,
2. Bayındırlık (imar) Görevleri,
3. Eğitim Görevleri,
4. Tarımsal Görevler,
5. Ekonomik Görevler,
6. Esenlik Görevleri,
7. Ulaştırma Görevleri,
8. Çeşitli Görevler<sup>(24)</sup>

### 2.3. BELEDİYELERİN YETKİLERİ, HAKLARI ve AYRICALIKLARI

Belediyeler, yasalarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmekte bir takım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar. Bu yetki, hak ve ayrıcalıklar, Belediye Yasasının 19. maddesinde gösterilmiştir. Belediyelerin yetkileri, belediye gelirlerini toplamak,

(24) R. KELEŞ - F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

belde halkının sağık, esenlik ve gönencini sağılamak ve kentin düzenini bozulmaktan korumak için, buyruklar vermek, yasaklar koymak, bunları uygulatmak ve görevlerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilmek de belediyelerin yetkilerindedir.

Öte yandan, belediyeler, belediye sınırları içinde su, elektrik, tramvay, havagazı gibi hizmetlerle vapurla yolcu taşıma işlerini başkalarıyla ortaklık kurarak işletemezler. Ancak ayrıcalık verebilirler. Öte yandan, belediye sınırları içinde otobüs, minübüs, otokar, tünel, troley ve finiküler gibi araçlarla yolcu taşımak ve mezbahalarda kesilen etleri taşıma haklarını, katılacakları ortaklıklar aracılığı ile kullanırabilir, ya da bu tür araçları kiraya verebilirler. Ancak bu tür ayrıcalıkların verilebilmesi, Bakanlar Kurulunun iznine bağılıdır.<sup>(25)</sup>

Elektrik tesisleri kurmak ve işletmek yetkisi ise 1970 yılında yürürlüğe girmiş olan 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) Yasası ile bir özeksel yönetim kuruluşu olan TEK'e geçmiştir bulunmaktadıdır.

TEK, ayrıca 9.9.1982 tarih ve 2705 sayılı yasa ile, belediyelerin elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerini devralmaya ve işletmeye de yetkili kılınmıştır.

Belediyeler, bundan başka, hizmetlerini yerine getirebilmek için, tüzel kişi olarak, taşınır ve taşınmaz mallar satın almaya, satmaya, kiraya vermeye, kiralamaya, ödünç para almaya ve vermeye, bağışlar kabul etmeye yetkilidirler. Ne var ki belediyeler bağış kabul edebildikleri halde, kendileri bağışta bulunamazlar. Belediyeler; ayrıca, Emlak Vergisinden de istisna edilmişlerdir.<sup>(26)</sup>

## 2.4. BELEDİYELERİN GELİRLERİ

Belediyelerin, özellikle büyük şehir belediyelerinin mali bunalımları artık günümüzün politik gündemine gelmiştir. Yıllardır borçlarını ödeyemez durumda olan büyük belediyeler artık işçilerin ücretlerini de veremiyor. Diğer belediyelerin çoğunun ise gelirleri ile yapabildikleri başlıca iş bu; ücret dağıtmak. Bu ölçülere varan mali bunalım nedeni uzun süredir belediye gelirlerinin yetersizliği olarak biliniyor. Gerçekten, şehirlerin hızla büyümesi, ülke nüfusunun her gün daha büyük bir bölümünün belediye sınırları içinde yaşaması, belediyeden beklenen hizmetlerin ve bunun için gerekli giderlerin gelirle karşılaştırılamayacak ölçüde büyümesine neden olmaktadır. Böylece, belediye giderleri nüfusa bağılı olarak ama ondan daha da hızlı artarken, belediye gelirleri görece azalmaktadır.<sup>(27)</sup>

Türkiye'de belediye gelirleri konusunu incelemeye geçmeden önce, bunun her şeyden önce, devletin yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin bir yanı olduğunu anımsamakta yarar vardır. Yerel yönetimler, yasaların kendilerine vermiş bulunduğu görevleri yerine getirebilmek için, akçal kaynaklarla donatılmak zorundadırlar. Kamu görevleri ve hizmetleri devlet ile yerel birimler arasında bölüştürülmüş olduklarına göre, her kademedeki birim, bu görevleri yerine getirecek kaynaklara da sahip kılınmalıdır. Şu halde, devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin, yönetsel, siyasal ve akçal olmak üzere türlü yönleri vardır. Biz, belediye gelirlerine ilişkin olarak, burada sadece akçal ilişkileri ele alacağız.

### 2.4.1. BELEDİYE GELİRLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Belediye gelir ve giderleri bakımından tarihi bir değerlendirme için başlangıç noktasını, 1930 yılı olarak almak durumundayız. Belediye Yasası 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu bir anlamda ciddi bir mali uyuşmanın ilk başlangıcı demektir.

Cumhuriyet yönetiminin anayasadan sonraki ilk yönetsel düzenlemesi, 1924'te, Köy Kanunu'dur. Cumhuriyet yöneticileri köylerdeki yönetim yapısını düzenleyerek kendi ide-

(25) Ş. GÖZÜBÜYÜK, a.g.e.

(26) R. KELES - F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989.

(27) İ. TEKELİ, Belediyecilik Yazıları (1971-1991), İULA-EMME, İstanbul, 1992.

olojilerinin ilk temellerini atmışlardır. Kent yaşamını düzenlemek için, Cumhuriyet rejiminin oturması beklenmiştir. Önemli reformlar yapılmıştır ve bu reformlara, kentlerde destek yaratacak mekanizmaya 1930'da geçilmiştir.

Belediye yasasına Fransız sistemi kaynaklık etmiştir. Ancak yasada, o dönemlerde yaşanan iktisadi kriz ve özellikle İngiltere'de ki Fabian Sosyalizmin izleri bulunmaktadır. Öyle ki bu etkileşmenin izleri belediye görevlerinin sayıldığı 15. maddede kolaylıkla görülebilir.

Yasa; mürebbiye, sütüne, aşçı, çamaşırcı, uşak gibi halkla temas eden kişilerin sıhhi muayenesi ve ruhsat alınmasından söz etmektedir.

Bir başka madde'de "fakir ailelerin ikiz çocuklarını, alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocukları yedirmek, giydirmek, okutmak..." tan söz ediyor. Gene "..yersiz yurtsuz olanlara iş bulmak, kimsesiz kadın ve çocukları korumak" belediye görevleri arasında sayılmıştır.

Belediye yasası, zamanına göre ileri bir yasadır. Bu yasayla birlikte gelirler de düşünülmüştür. Biz burada, merkezi idare vergilerinden paylar üzerinde duracağız. Belediyelerin öz kaynakları, 1930 'dan bu yana pek fazla bir değişiklik göstermemiştir. Bunun en önemli istisnai, emlak vergileridir. Bu konu ayrıca ele alınırken emlak vergisinin tarihi gelişimi anlatılacaktır.

1930'dan sonraki gelişmeyi anlatmadan önce, günümüz için de bir değerlendirme yapmaya olanak verecek bir tarihi belgeden söz edebiliriz. Bu belge, ilk belediye iradesinin tesis edildiği yıllara ilişkin İstanbul belediyesinin bütçesidir. 1867 yılında "6. daire" diye adlandırılan Beyoğlu bölümüne ait belediye gelir ve harcamalarını gösteren belgedir. Bu belge aşağıda belirtilmiştir. Bu bütçe cari masrafların harcamalar içindeki payının %49 olduğunu göstermektedir. Bugünün rakamları aşağıda verilecektir.

#### 1867 Bütçesi

| <i>Gelirler</i>         | <i>Kuruş</i>     | <i>Giderler</i>          | <i>Kuruş</i>     |
|-------------------------|------------------|--------------------------|------------------|
| Emlak Vergisi           | 1.500.000        | Memur Maaşı              | 960.000          |
| Esnaf Tezkire ve        | 400.000          | Aydınlatma Giderleri     | 540.000          |
| (dükkan, beygirci ve    |                  | Kaldırım ve Lağım Onarım | 280.000          |
| sedyecilerden)          |                  | Giderleri                |                  |
| Ebniye Tezkireleri ve   | 130.000          | Kırtasiye Masrafları     | 40.000           |
| Kesif Harcı             |                  | Çavuşların Melbusatı     | 30.000           |
| Kontrato Hasılatı       | 170.000          | Hastane Kirası ve Diğer  | 100.000          |
| İntikal ve Ferağ Harcı  | 30.000           | Giderler                 |                  |
| Evrak-ı Maruz Kaydiyesi | 15.000           | Daire Konağının Kira ve  | 50.000           |
| Ceza-i Nakdi            | 15.000           | Diğer Giderleri          |                  |
| Sergiler Hasılatı       | 90.000           | Daire Konağının İnşaatı  | 20.000           |
| Damga Resimleri         | 25.000           | Nafia Hizmetleri         | 80.000           |
| Çalgı, Düğün, Dernek ve | 230.000          |                          |                  |
| Balo Ruhsatıyeleri      |                  |                          |                  |
| Göç Tezkireleri         | 6.000            |                          |                  |
| İlan Harcı              | 12.000           |                          |                  |
| Çeki Resimleri          | 10.000           |                          |                  |
| Kile Resimleri          | 12.000           |                          |                  |
| Kantar Resimleri        | 25.000           |                          |                  |
| Fevkalade Gelir         | 10.000           |                          |                  |
| <b>TOPLAM</b>           | <b>2.100.000</b> | <b>TOPLAM</b>            | <b>2.100.000</b> |

## A. 1930 BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ

1930 Belediye yasasıyla birlikte belediyelere sağlanan kaynaklardan merkezi yönetim tarafından dağıtılan paylar şunlardır:

- Gümrük Vergisine yapılan % 10'luk ekleme belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. 1930 koşullarında devletin en önemli gelir kalemini Gümrük Vergisi oluşturmaktadır. Merkezi yönetim böyle bir kaynağı belediyelerle paylaşmaktadır.

- Kazanç Vergisinden % 3'lük payı Belediye sınırları içinde toplanan Kazanç Vergisinin % 3'ü o belediyeye bırakılmaktadır. O dönemlerde ekonomik yaşam canlı olmadığı için bu pay pek fazla bir gelir getirmiyor.

- Belediyelere bırakılan bir başka payda sinema, tiyatro ve konserlerden resmin % 3'üdür. Bu yıllarda bu resim Maliye tarafından tahsil edilip, %3'ü tahsil edildiği beldeye bırakılmaktadır.

- İskele resminin % 30-50 arasında değişen miktarı da iskelesi olan belediyelere verilmektedir.

Bu dönemde emlak vergisi il özel idareleri tarafından toplanmakta ve bir bölümü belediyelere verilmektedir.

Belediyelerin bugünkü sisteme benzer kendi topladığı vergi, resim ve harçlar bulunmaktadır.

1935 yılında 529 belediye bulunmaktadır. Bu yıldaki belediye gelirlerinin devlet bütçesine oranı % 9 dur. Bu gün bu rakam % 10 dolayındadır. Günümüzde belediye sayısını 2300 olduğu unutulmamalıdır.

Bu sistem 1948 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. İkinci dünya savaşı sonrası demokratik düzene karar veren Türkiye, 1950 öncesi temel yasaları tamamlamaya çalışmıştır. Bu nedenle başka başka yasalar da yer alan belediye gelirleri bir araya toplanmış ve belli bir sistematik içinde kodifiye edilmiştir.

## B. 1948 BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ

Bu yasada belediye gelirlerini, "devlet gelirlerinden paylar ve belediyelerce toplanan vergi, resim ve harçlar" olarak iki kategoride ele alınmıştır.

Bu yasa gelir vergisinden alınan payı % 5' e çıkarmış ve aynı merkezde toplanarak nüfus esasına göre dağıtılmasını öngörmüştür.

Gümrük vergisine yapılan eklemeyi % 10' dan % 15' e çıkarmıştır. Bu da Tekel safi gelirinden belediyelere % 5 pay ayrılmasıdır.

Bu yasa ile belediyeler tarafından toplanması öngörülen gelir kaynakları, 1580 sayılı yasayla belediyelere tanınan hak ve yetkileri pekiştirir niteliktedir. Böylece belediyeler kenti tam anlamıyla denetleyen ve yöneten bir güç haline gelmiştir.

Yasanın sağladığı olanaklar bir yandan hızlı bir kentleşme, bir yandan da demokratikleşme gereği sayıları artan belediyeler yüzünden, kısa sürede etkinliğini kaybetmiştir. Nitekim 1960 sonrası, belediyeler kaynak yetersizliğinden şikayetçi olmaya başlamışlardır.

1970 sonrası hareketlenen ve kamuoyu desteğine kavuşan belediye hareketi, kaynak yetersizliğini siyasal gündemin önemli konuları arasına sokmayı başarmıştır. Bu dönemde Vedat Dalokay'ın belediye binasını satışa çıkarması, açlık grevi yapması hala hatıralardadır.

Bu direnmeler başarılı olmuş, hükümetler, belediye gelirlerini arttıracak önlemler üzerinde ciddi biçimde düşünmeye başlamışlardır. 1980'e kadar üç defa belediye borçları silinmiş veya ertelenmiştir. 1979 yılında yeni bir belediye gelirleri yasası TBMM'den geçirilebilmiş ancak zamanın Cumhurbaşkanı'nın vetosundan kurtulamamıştır.

### **C. 1980 SONRASI BELEDİYE GELİRLERİ DÜZENİ**

1980 sonrası Türk Belediyeciliği için önemli başarıların elde edildiği bir dönem olmuştur. Bu dönemin iki önemli özelliği vardır.

#### **I. MALİ UYUŞMA REFORMU**

Mali uyuşma, kent devletten ulusal devlete geçişten itibaren ortaya çıkmış bir olgudur. Batı'da sovering ile tabi feodalite arasındaki uzun mücadeleler, bir anlamda vergi alma ve harcama yetkisinin mücadelesidir.

Devletin organizasyonu; merkezi idarelere yerel yönetimler arasında iş bölümünü zorunlu kılar. Bu iş bölümüne uygun biçimde kamu gelirlerinin paylaşılması gerekir. İşte bu düzenlemeye mali uyuşma denmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşundan beri sistemli bir mali uyuşmadan söz edilemez. Hükümetten hükümete değişen, ama merkezi hükümete hep öncelik tanıyan bir uygulamadan söz edilebilir.

Bu dönemde belediyelere görev ve yetkileriyle uyumlu bir gelir kaynağı sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren belediye gelirleri yasası, geçmiş deneyimleri göz önüne alan bir reform yasasıdır. Bu yasa, 1949 yasasından sonraki belediyecilik hareketinin bir ürünü sayılabilir.<sup>(28)</sup>

Özellikle 1970'ler sonundaki belediyecilik hareketi:

- \* Üretici belediye
- \* Kaynak Yaratıcı Belediye
- \* Kentin Sahibi Belediye
- \* Birlikçi Belediye
- \* Sivil Toplum Örgütü Belediye - Özerk belediye gibi ilkelere dayanıyordu.

Bu ilkeleri kısaca açıklayalım:

Demokratik ve özerk belediyede, kararların oluşmasına, yürütülmesine ve denetlenmesine halkın katılımı örgütlenmelidir. Böyle bir örgütlenmede belediyeler kentin yaşantısı ile ilgili konularda kural koyucu hale geleceklerdir. Belediyelerin kural koyucu hale gelmesi, belediyelerin kent halkına sunacağı hizmetlerle tutarlı kaynak sağlanmasına olanak verecektir. Bir başka deyişle, kent halkı, tüketimlerinin ne kadarını özel, ne kadarını toplu amaçlar için tüketmek gerektiği konusunda karar verme özgürlüğüne kavuşacaktır.

Bugün kentte yaşayan bir kişi, kazancını özel tüketimde harcamakta özgürdür. Daha

(28) F. TOKSÖZ, T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Genel Sekreteri, Seminer Notları

iyi giyinebilir, daha çok yemek yiyebilir. Ama tüketimin belirli kesimini, daha iyi bir kentte yaşamaya razı olduğu halde, bunun için harcamaz. Başka bir deyişle, tüketimi piyasa malları üretimi için harcamakta özgürdür ama, daha iyi kamu hizmeti almada özgür değildir. Demokratik belediye bu özgürlüğü getirecektir.

Üretici belediye haline gelerek, belediyeler, pasif denetimci tutumlarından çıkacaklardır. Denetimlerini de üretici olmanın olanaklarından yararlananlar daha başarı ile gerçekleştireceklerdir. Üretici belediye önce yol, su, kanalizasyon, eğitim, sağlık, toplu ulaşım v.b. konularda kamu malları üreten bir belediye olacaktır. Belediyeler yalnızca kamu malları ve hizmetleri üretmeyeceklerdir aynı zamanda da kentteki tekeli ve kurumsal rantların oluşmasını önlemek için piyasa malları üreteceklerdir. Üretim ile denetiminin sağlanmasının yolu da budur.

Üretici belediyenin üretimi arsa ve konut örneklerinde açıkça ortaya çıktığı üzere, kentleşmeden doğan rantları kamuya aktarmayı amaçlayacaktır.

Üretici belediye gerçekte Türkiye için tamamen yeni bir kavram da değildir. Türkiye 1930'larda, ülke ölçeğinde bir devletçilik uygulamasına giderken, kent ölçeğinde de o zamanın terimiyle "belediyeleştirme" uygulamasına gidiyordu. Bu "belediyeleştirme" uygulaması bugün ortaya sürülen "üretici belediye" kavramından başka birşey değildir.

Belediye geniş halk kesimlerinin tüketim sorunlarına eğilip, kentsel tüketimi ezilen kesimlerin yararı açısından etkin bir biçimde denetlemelidir. Kentte ayrıcalıklı guruplara dönük tüketim kalıplarının gelişmesini cezalandırıcı, buna karşı toplu, bir arada tüketim kalıplarının doğmasını özendirici tutumlar içinde olmalıdır. Kentsel tüketimin ucuz, aracıya pay bırakmayan ve sağlıklı olabilmesi için, yeni pazarlama kanalları oluşturulmasında öncülük etmelidir. Tüketim kooperatifleri, halk pazarı v.s. gibi dördüncü ilke olan birlikçi ve bütünlükçü belediyenin hangi nedenlerden doğduğu daha önce bir önkoşul olarak ileri sürüldüğü için ayrıca üzerinde durulmayacaktır.

Belediyenin kaynak yaratıcılığı daha önceki ilkelerin gerçekleştirilmesi için gereklidir. Kaynak yaratmayan bir belediye ne üretici hale gelebilir, ne tüketimi düzenleyebilir, ne de merkezi yönetime karşı özerk hale gelebilir. Belediyelerin kaynak yaratıcı hale gelmesinde, üretici belediyenin "fiyat politikasını" uygulamada serbest bırakılması, belirli oranlarda vergilendirme serbestisinin tanınması, kentte oluşan rantların belediyeye dönüştürülmesinden kaçınılması gerekir. Tabii, yalnız bu ilkeleri benimsemek yeterli değildir, somuta indirgeme örnekleri vermek gerekir. Bu yeni vergi sisteminin getirdiği yeni kaynaklar şöyledir.<sup>(29)</sup>

#### **a. Devlet Vergi Gelirlerinden Paylar**

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 yükseltilmiştir. 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 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 % 6'lık kısmı oluşturmaktadır. Bu para, İstanbul, Ankara, ve İzmir dışında kalan bütün belediyelere, son nüfus sayımındaki nüfusları oranında bölüştürülür. Eski yasada, bunun miktarı % 8 idi.

(29) I. TEKELE, *Belediyecilik Yazıları*, Ankara, 1989

**b)** %3'ün oluşturduğu ikinci bölüm ise Belediyeler Fonu adıyla İller Bankası'na yatırılmakta ve bundan bütün belediyeler, 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 yapı 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 İskan Bakanlığı Belediyelerin İmar 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 kullanum esaslarını, Bayındırlık ve İskan 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 Bankasının yıllık yatırım programına alınan öteki işler.

İlgili yönetmeliğe göre, belediyeler, harita ve İmar 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 durumlarını, tesis yatırımlarının büyüklüğünü ve önemini dikkate alarak, bu süreyi 25 yıla kadar uzatmaya ve %50'lik oranı %100'e kadar yükseltmeye yetkilidir.

## **b. Belediyelerin Öz Kaynakları**

### **b.1. Vergiler**

- Meslek Vergisi
- İlan ve Reklam Vergisi
- Eğlence Vergisi
- Haberleşme Vergisi
- Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi
- Yangın Sigortası Vergisi
- Akaryakıt Tüketim Vergisi
- Emlak Vergisi

### ***b.2. Harçlar***

- İşgal Harcı
- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı
- Kaynak Suları Harcı
- Tellallık Harcı
- Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı
- Bina İnşaat Harcı
- Çeşitli Harçlar
  - \* Kayıt ve Suret Harcı
  - \* İmarlar İlgili Harçlar
  - \* İşyeri Açma Harcı
  - \* Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı
  - \* Sağlık Belgesi Harcı

Kayıt ve suret harcı, belediyelerle, belediyelere bağlı kurumlardan istenecek her türlü kayıt sureti ile, taşınmazlar ile ilgili harita, plan ve krokilerin suretleri için alınmaktadır.

İmar ile ilgili harçlar ise oldukça çok sayıdadır. Bunlara parselasyon işlemleri, İfraz ve tevhit kararları, plan ve proje onaylama, zemin açma izni ve toprak hafriyatı, yapı izin ve denetleme, yapı kullanma izni harçları örnek olarak gösterilebilir.

### ***b.3. Harcamalara Katılma Payları***

Eski Belediye gelirleri yasasında da bulunan harcamalara katılma payları, yeni yasada daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Harcamalara katılma payları üç türdür. Bunlar, yol, ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarıdır. Katılma paylarında amaç, belediyenin yapmakta olduğu kimi kent hizmetlerinin giderlerinin yurttaşın bir ölçüde para olarak katılmasını sağlamaktır.

#### ***Yol Harcamalarına Katılma Payı:***

Bu pay, yeniden yapılan, onarılan ve genişletilen yolların iki yanında bulunan yada başka bir yola çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan taşınmazların sahiplerinden alınmaktadır. Yeni yol açılması, eski yolların % 40 oranında ya da daha fazla genişletilmesi, kaldırımsız bulunan yolların kaldırım yada parke kaldırım durumuna getirilmesi, asfatlanması, kaldırım ve şose yolların beton ya da asfata dönüştürülmesi, kaldırım ve parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi gibi belediye etkinlikleri bu katılma payının ödenmesini gerektirmektedir. Yasa, yolların, kaldırımlar da dahil 15 metreden fazla genişletilmeleri durumunda, bunlarla ilgili giderleri belediyelerin ödeyeceğini belirtmektedir. Eğer bir taşınmaz iki yola da bakmaktaysa, asıl cephe hangi yol üzerinde ise orası için pay tam olarak, öteki yola ait pay ise yarım olarak ödenmektedir.

#### ***Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı:***

Bu pay da, belediyelerin yeni içme suyu şebekeleri yapmaları, ya da mevcut şebekeleri genişletmeleri durumunda, bu tesislerle su dağıtımı yapılan alanlarda bulunan taşınmazların sahiplerinden alınmaktadır. Birden fazla yol üzerinde bulunan taşınmazlarla ilgili payların hesaplanmasında, yalnız suya bağlandıkları yolların dikkate alınması gerekmektedir.

Harcamalara katılma payları bu programa göre veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlemde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Yapılan giderler ilgililer tarafından peşin olarak ödenecek olursa, belediye, harcamalara katılma payını % 25

ekşiği ile alır. Belediye hizmetleri nedeniyle yapılan özel devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, o işler için yapılacak ve yardımlarla kamulaştırma bedelleri hizmet giderleri toplamından indirilir. Yasa harcamalara katılma paylarının, vergi değerlerinin %2'sini geçemeyeceğini gösterir.

Katılma payları, bu tür hizmetler için Bayındırlık ve İskan Bakanlığının ve İller Bankasının belirleyip yayınladıkları rayiç birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Vatandaşlar, bu payları ilan ve tebliğ edildikleri yılı izleyen yıldan itibaren 2 yılda ve 4 eşit taksitle öderler. Ancak, Bakanlar Kurulu, ilgili belediyelerin önerisi üzerine, ödeme süresini 5 yıla kadar uzatmaya yetkilidir.

Bunun gibi, Bakanlar Kurulunun, belediyelerin görüşünü alarak, harcamaları katılma paylarını 1/2'ye (peşin ödemelerde 1/3'e) indirmek, pay türlerine göre farklılaştırma yapmak, payların ödenecek miktarını birlikte veya pay türlerine göre ayrı ayrı olmak üzere, nüfus sayımı sonuçlarını da dikkate alarak belediyeler itibarıyla saptamalı yetkisi vardır.

Katılma payı yükümlülerine göre düşen paylar, yükümlülerin ad ve adresleriyle ve kendilerine düşen pay miktarını gösteren ve mahalle, cadde ve sokaklar itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvelleri ile birlikte bir ay süreyle ilan edilir. Yükümlülerde ayrıca tebliğ edilir. Payların hesaplanma biçimine ilişkin hesaplar, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir. (R.G. 21 Ağustos 1981, No: 17435)

### *c. Devletin Belediyelere Yardımı*

Siyasal rejimi, ekonomik ve siyasal yapısı ne olursa olsun, hemen bütün ülkelerde, devlet belediyelere yardım yapar. Son 100-500 yıl içinde, kamu hizmeti kavramında büyük gelişmeler olmuş ve bunlar belediye bütçelerine de yansımıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak yükü artan belediyelerin bütçelerinin dışarıdan güçlendirilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Her gün bir çok yeni, hizmetler mevcut belediye hizmetlerine eklenmekte ve bugüne kadar görülmekte olan kamu hizmetlerinin düzeyi ve kalitesi yükseltilmek istenmektedir. Halk, belediyeden daha fazla hizmeti, her yerde, daha iyi kalitede bekler duruma gelmektedir.

Devletin belediyelere yardımları birkaç nedene dayandırılmaktadır.

*a)* Birincisi ekonomik nedendir. Halkın güvenci arttıkça, bireysel gereksinimler de artmaktadır. Eskiden gereksinme sayılmayan ya da lüks sayılma eğiliminde olan birçok hizmetler, insanların gereksinimleri arasına girmektedir. Sonra, elektronik ve ulaşımdaki çağdaş teknolojik ilerlemeler de, insan gereksinimlerinin artması sonucunu doğurmaktadır.

*b)* Devlet yardımlarının ikinci nedeni toplumsal niteliklidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda, toplumsal yardım hizmetlerinin kapsamı genişlemiştir. Eğitim, sağlık, kimsesiz çocuklar ve yaşlılar sorunu, dispanser, doğumevi, bakımevi, güçsüzler yurdu, ucuz ve kiralık konut gibi birçok hizmet, yerel yönetimlerin ilgi alanı içine girmiştir. Belediyeler, toplumsal bakımdan korunması gerekli olanlara el uzatmak zorunluluğunu duymaktadır.

*c)* Üçüncü neden ise siyasal bir nitelik taşımaktadır. Günümüzde, geniş halk kitleleri, seçmen olarak, siyasal partiler ve hükümetler üzerinde baskı yapabilecek duruma gelmişlerdir. İktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, kamu hizmetlerini pazarlık konusu yapan türlü baskı gurupları ile ilişki kurmak zorunluluğu duymuşlardır. Halkı memnun edebilmek amacıyla, <genel yarar>, <toplum yararı>, <öncelik> ve <zorunluluk> kavramları içerik değiştirmiştir. Siyasal partiler, çoğulcu demokrasilerde, kendi ideolojik eğilimlerine göre, (halk) kavramlarına başka başka anlamlar vermekle birlikte, belediye hizmetleri konusuna önemle eğilmek gereğini duymaktadırlar. Özellikle seçim öncesi dönemlerde, hizmet vaatleri, siyasal

partileri sanki bir açık arttırmaya girmiş duruma sokmaktadır. Toplumsal adalet düşüncelerinin ön plana geçtiği toplumsal gönenç devletinde, kamu hizmetlerinden en çok yararlananların, bu hizmetlerin giderlerine en az katlanan gruplar olmaması gerektiği yolundaki kanı güç kazanmıştır.

Devletin belediyelere yardımları başlıca iki gruba ayrılmaktadır.

**1) Genel amaçlı yardım**, belediyelere devletçe herhangi bir harcama alanı belirlenmeden yapılan yardımları anlatır. Yukarıda belirtildiği gibi, bunların amacı, belediyenin mali gücünü artırmak, gelir yetersizliklerini gidermek, devlet müdahalesi sonucunda yaratılan gelir zamlarını telafi 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 gelirlerindendir. 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, miktarı ile orantılı olarak verilir. Halbuki, yardımları, bütçeye konulan ödenekler belirler.

**2) Özel amaçlı yardım**, belli bir hizmetin iddiası ya da bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli tesislerin yapımı için ve ancak o işe harcanması için şart koşulan yardımları anlatır. Belediyeleri, genel menfaatlere yararlı tesislerin kurulmasına özendirmek amacıyla yapılan yardımlar, devletin, gene menfaatlere yararlı hizmetlerin giderlerine katılmasını sağlamak amacını güden yardımlar, genellikle özel amaçlı yardımlardır. Örneğin 1984 yılı bütçesinde, İstanbul Belediyesi yeni bir Galata Köprüsü için ve eski köprünün dubaları değiştirilmesi için 750 milyon lira ayırmıştır. İSKİ'ye 2.3 milyar lira ayrılmıştır. Bu paralar, ancak, bütçede ayrıldıkları amaçlar için kullanılabilir. 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 sınıflandırmaları da konu olabilir.

Türkiye' de, Cumhuriyetin ilan edildiği yıllardan bu yana, belediyelere, gereksinmelerini karşılamak için, türlü devlet yardımları öngörülmüştür. Bunlardan kimilerini görelim:

**a)** Yardım amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine ödenekler konabilmektedir. Örneğin İstanbul ve İzmir Belediyelerinin kamulaştırma borçlarını karşılamak için, 1967 yılında, Maliye Bakanlığı bütçesine 4.5 milyon lira konulmuştur.

**b)** İller Bankasının izlencesinde yer alan işler için, borçlanma gücünü yitirmiş bulunan belediyelere yardım yapmak üzere, yine 1967 yılında, genel bütçeye 95 milyon lira konulmuştur.

**c)** İçişleri Bakanlığı bütçesine, belediyelere yardım ödeneği konulmaktadır. Başlangıçta 20 milyon lira kadar olan bu yardım ödeneğinin miktarı 1976'da 50 milyon lira yükselmiştir. Bu ödenekten daha çok küçük belediyeler yararlanmaktadır.

**d)** Yine İçişleri Bakanlığı, 1987'ye kadar kendi buyruğundaki Ortak Trafik Fonundan, belediyelerin trafik ile ilgili görevlerini destekleyen yardımlarda bulunmaktaydı.

**e)** İmar ve İskan Bakanlığı emrinde, 775 sayılı Gecekondü Yasası'na göre kurulmuş bulunan Gecekondü Fonundan gecekondu bölgelerinin haritalama, plan, kroki ve projelendirme

işleri yapıldığı gibi bu bölgelerin iyileştirilmesi için gereksinme duyulan belediye hizmetleri, arsa alımları da karşılanabilmektedir.

f) İkinci Dünya Savaşı yıllarında çıkarılan bir yasa uyarınca, asker ailelerinden gereksinme duyanlara, İç İşleri Bakanlığı buyruğundaki bir fondan, çok küçük miktarda da olsa yardım yapılmaktadır.

g) 7269 sayılı Afetler Yasası ile oluşturulan Afetler Fonundan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca doğal afet bölgelerine yapılan yardımları da, belediyelere yardımlar arasında görmek yanlış olmaz.

h) Kimi zaman, bütçe de karşılığı olmamakla birlikte, Hazine özellikle büyük belediyelerin acil gereksinmelerine yanıt vermek üzere, bu belediyelerin İller Bankasından, Devlet Yatırım Bankasından ve başka kuruluşlardan almak istedikleri borçları güvenceye bağlamak-tadır.

i) Öte yandan, İller Bankası da, ilk kez harita ve imar planı yaptıran belediyelere, belediyeler fonundan borç değil, fakat bağış olarak yardım yapmaktadır. Belediyeler, elektrik, su, kanalizasyon gibi hizmetlerden yararlanabilmek için imar planlarının yapılmış olması gerek-tiğinden, bu yardıma kavuşabilmek için, yasa gerektirmese bile, imar planı yaptırmak yolunu seçmektedirler.

j) Son olarak, devlet belediyelere para yardımı yapmak yerine, onlara bazı hizmet ve tesislerin giderlerini kendisi üstlenerek, ya da bu hizmet ve tesisleri doğrudan doğruya yapı-rak yardımda bulunmaktadır.<sup>(30)</sup>

#### **d. Olağanüstü Gelirler**

Belediyelerin olağanüstü gelirleri türlü devlet bankalarından, İller Bankasından ve başka kuruluşlardan borç almalarıyla gerçekleşir. Hizmet gereksinmelerini olağan gelirleriyle karşılayamayan belediyeler bu yola sık sık baş vurmak zorunda kalır. Anayasanın kendisine verdiği görevi yerine getirmekle görevli belediyeleri orantılı gelire kavuşturamamış olan devlet, bu durum karşısında, kimi yasalarla, zaman zaman belediye borçlarını ertelememek ya da tümüyle üzerine alarak ortadan kaldırmak yolunu seçmiştir.

Bu yasalardan ilki 1965 yılında çıkarılmıştır. 691 sayılı bu yasa ile, belediyelerle belediyelere bağlı işletmelerin kimilerin borçlarından bir bölümü tümüyle ortadan kaldırılmış, bir bölümü ise ertelenmiştir. Devlet ve katma bütçeli dairelere olan borçlar tamamen silinmiş, kamu ekonomik girişimlerine olan borçlar ise ertelenmiştir. Bu yasa, ile belediyeler, toplam olarak 1.850.000 liralık borçtan kurtulmuştur.

İkinci olarak 1971 yılında, bütçe yasası ile yeniden, belediyelerin, borçlarının ba-ğışlanması ve ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Burada söz konusu olan borç tutarı 2.342 milyon liradır. Bundan sonra 22 Mayıs 1975 tarihli 1902 sayılı yasa ile yarım milyar kadar belediye borcu kaldırılmıştır. 1977 yılında ise, Hazine belediyelerin 4.540 milyon lira tutarındaki borçlarını üstlenmiştir. 1978 yılında, bütçe yasasına konulan bir hükümle (m.69), daha önce ertelenen ve üstlenilen de dahil olmak üzere 31 Aralık 1977 tarihine kadar olan borçlar bütçeye bir yandan gelir, bir yandan da gider yazılarak ortadan kaldırılmıştır. Bunların tutarı 15.5 milyar lirayı bulmaktadır. Bu yoldan belediyelere (dolaylı bir gelir) sağlandığı apaçıktır.

Bunun belediyelere bir ferahlık sağladığı gerçek olmakla birlikte, belediye borç-larının böylece ortadan kaldırılması ya da ertelenmesi yolunun kimi sakıncaları olduğu unutul-mamalıdır. Bir kez, bu yasanın sağladığı olanaklardan, alacaklısı farklı belediyeler farklı oran-larda yararlanmışlardır. Bir bölümün borçları bağışlanırken, ötekilerinin borçları ertelenmiştir.

(30) R. KELEŞ - F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

İkinci olarak, çok borçlanmış belediyelerle az borçlanmış belediyeler arasında da dengesizlik ortaya çıkmıştır. Bu dengesizlik, aynı zamanda, borçlanmış belediyelerin daha çok büyük, az borçlanmışların ise küçük belediyeler olması biçiminde görülmektedir. Dolayısıyla, borçlanmalardan gelişmiş bölge belediyelerinin daha çok yararlanmaları sonucu doğmaktadır. Son olarak, borçlanma ve sonrada borçtan kurtulma olanağı, belediyeleri, gelir yaratma çabasına girmeksizin, kaynaklarını daha ussal kullanma gereği duymaksızın, sorumsuzluğa itmektir. Asıl yapılması gereken, borçları ortadan kaldırmak değil, belediyelere ağır borç yükü altına girmelerini önleyecek, kendilerine ait gelir kaynaklarının sağlanması yoluyla, böyle olağanüstü eşitsizliklere yol açabilen uygulamaları önlemektir.

Belediyeler, olağanüstü gelirlerini, borçlanarak yapmaktadırlar. Yukarıda da belirtildiği gibi, İller Bankasından yapılan borçlanma yolunu seçmekte, yada tahvil ve bono çıkarmaktadırlar. Belediye Yasasının 19. Maddesine 1953'te (6124) eklenen bir fıkra ile, imar planlarının uygulanması için yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenebilmesi ve planlarının uygulanması için yapılacak yol, meydan yeşil alan vb. tesislerini gerçekleştirilmesi için tahvil çıkarma yetkisine sahip kılınmışlardır. 20 yıl da ödemek üzere çıkarılan bu tahviller Emlak Kredi Bankasının güvencesindedir.

Ayrıca, 6785 sayılı İmar Yasasının 55. maddesi de, belediyelere planları uygulamak için, yapılacak kamulaştırmaların bedellerini, İller Bankası güvencesinde 10 yıl süresindeki bonolarla ödeyebilmek yetkisini tanımaktaydı. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yeni İmar Yasasında ise böyle bir yetki yoktur. Gelir durumu elverişli olan belediyeler taşınmaz mallar üzerinde kurulacak ipotek karşılığında, Bakanlar Kurulu Kararıyla bono da çıkarabilirlerdi. (6785/6) Yeni İmar Yasasında, bu hüküm de yer almamıştır.

#### *e. 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 alma yetkisinden kaynaklanır. Burada amaç, belediye suçları işlenmesini önlemek, suç işleyenleri cezalandırmaktır. Dolayısıyla, belediyelere bir gelir de sağlanmış olur.

İkinci tür para cezası, ödenecek niteliğindedir. Bunlar, belediyenin uğradığı, yada uğraması olası bir zararı telafi edilmesi amacını taşır. Örneğin vergi ve resim harçların ve başka kamu alacaklarının, yasaların gösterdiği süreler içerisinde ödenmesi durumunda, ilgililerden alınan para cezaları bu niteliktedir. Bunların her biri belediye mevzuatımız içinde vardır ve uygulanmaktadır.

Bundan başka, belediyeler, Belediye Gelirleri Yasası uyarınca (Madde 97), bu yasa da harç yada katılma payı olarak düzenlenmiş bulunmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak yerine getirilecek her türlü hizmetler için, belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidirler. 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 olanların içindeki yeraltı sularının kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya belediyeler yetkili kılınmıştır. 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 ayrılması öngörülmüştür.

Yeni belediye Gelirleri Yasası, belediye gelirlerinin bazı toplumsal amaçlı yardımlara da harcama yapabilmesini hükme bağlamıştır. Asker ailelerine yardımdan yukarıda söz edilmiştir. Buna ek olarak, Eğlence vergisi hasılatının (%10'u), bulunan yerlerde, Darülaceze ve benzeri kuruluşlar payı olarak ayrılıp sözü geçen kurumlarda, (%10'u) da, Verem Savaş Derneği varsa ona verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca 2464 sayılı yasadaki belediye gelirlerinin (%1'inin), yasalarca belirlenen veya belediyelere saptanacak toplumsal amaçlı, kurum, kuruluş yada hizmetlere verilmesi yasanın buyrukları arasındadır.<sup>(31)</sup>

Ayrıca belediyeler tahvil çıkartarak da gelir elde edebilmektedir. Bu tahviller devlet tahvili sayılarak işlem görür. Maliye Bakanlığı'nın denetiminde ve SPK'ya (Sermaye Piyasası Kurulu) sadece bilgi verilmek kaydı ile çıkartılabilen bu tahviller ihalelerde teminat olarak da kullanılabilir.

Görüldüğü gibi çok kapsamlı bir belediye gelirleri sistemi oluşturulmuş, kent içindeki tüm faaliyet alanlarının hepsi kapsanmaya çalışılmıştır. Kuşkusuz ki, bu kaynakların hepsi yeni değildir. Bunların bir kısmı eskiden beri uygulanmakta olan gelir kaynaklarıdır.

## II. BÜYÜKŞEHİR KURULMASI

Türkiye 1950'lerden bu yana şiddeti giderek artan hızlı bir kentleşme ve de kentlerin belli coğrafi alanlarda yoğunlaşması olayını yaşamaktadır. Başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerin üniteler modeliyle bazı sorunlar doğuyordu.

Özellikle alt yapı hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlarla karşılaşılıyordu. 1970 sonrası hükümetleri metropoliten belediye kurma çalışmaları yapmıştır. Büyükşehir yönetimi kurmak için 1983'e gelinmesi gerekir.

Büyükşehir bir dizi görev, sorumluluk ve yetkilerle donatılmıştır. Bu iş kapsamına uygun gelir kaynakları da yaratılmıştır. Büyükşehirin en önemli gelir kaynağı, devlet vergilerinden alınan paylardır.

Devlet bütçesi toplam vergi tahsilatının (İstanbul Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki nüfus için ayrılan payın %35'i Büyükşehir verilmektedir. Bunun yanında daha büyük bir hak da, belediye sınırları içinde toplanan devlet bütçesi vergi gelirleri tahsilatının %5'inin büyük şehre bırakılmasından yaratılmaktadır.

## D. 1980 SONRASININ ELEŞTİRİSİ

### I. Kentsel Rantın Vergilendirilememesi

Kent bir anlamda rant demektir. Kentsel faaliyetler dolayısıyla rant doğar ve bu rant kent içinde dağılır. Bu rant doğurucu faaliyetlerin çoğu da belediye tarafından gerçekleştirilir. Ve bu rantlar belediye kararları ile yeniden dağıtılır.

Ranta maliye birimi açısından "Kazanılmamış Gelir" de denmektedir. Eski belediye gelirleri sistemi içinde "şerefiye", rantı bir ölçüde kavramaya çalışıyordu. Ancak bu şerefiye resmi de kaldırılmıştır. Bunun en büyük nedeni 1980 sonrası uygulanan politikadır. Rant, sermaye terakümünün bir aracı olarak kullanılmıştır.

(31) R. KELEŞ - F. YAVUZ, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

Rantı vergilendirmeyi Maliye Bakanlığı da istemektedir. Bunun için çeşitli denemeler yapılmıştır. Gayrimenkul kıymet artış vergisi bunlardan birisidir. Ancak bunda başarılı olunamamıştır.

Yukarıda sözü edilen 1979 tarihli Belediye Gelirleri Yasa girişiminin en önemli maddesi rantın değerlendirilmek istenmesiydi. O dönemde etkili çevreler Cumhurbaşkanını yönlendirecek bu yasanın veto edilmesini sağlamışlardır.

Rantın bu güne kadar vergilendirilmemiş olmasının en önemli nedeni olayın daha çok politik bir jargon olarak gösterilmesidir. Rantın vergilendirilmesine hep solun zaferi olarak bakılmıştır. Rantın liberal ekonomi içinde bile gelişmeyi engelleyici rolü ne yazık ki öne çıkarılamamıştır.

Mevcut koalisyon hükümetinin programında kentsel rantın vergilendirilmesi olayına yer verilmiştir. Alınan bilgilere göre Maliye Bakanlığı çalışma yapmaktadır. Bu rantın vergilendirilmesi belediyelere bırakılmalıdır.

## ***II. Enflasyonun Kaynaklar Üzerindeki Etkisi***

Belediye vergi, resim ve harçlarında enflasyonun geliri aşındırmasına karşı bir önlemin alınmaması önemli bir eksikliktir. Bu yüzden belediyelerin öz kaynakları anlamını yitirmektedir. Bu sakınca hemen giderilmelidir.

## ***III. Sistemde Yapılan Olumsuz Değişiklikler***

Sistem, kurulduğu günden itibaren sık sık değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler, incelemenin başında yaptığımız yeni belediye değerlendirmesine ters düşmektedir.

Belediyeler daha etkin hale getirilmek şöyle dursun, kendilerine verilen görevleri yerine getirmesini önleyecek kısıntılarla karşılaşmışlardır. Bu kısıntıları ve olumsuzlukları şöyle sıralayabiliriz.

- \* Meslek Vergisi kaldırılmıştır.
- \* Akaryakıt Tüketim Vergisi değiştirilmiştir.
- \* Temizleme ve Aydınlatma Vergisi kaldırılmıştır.
- \* Devlet Bütçesi toplam vergi hasılatından belediyelere ayrılan pay azalmıştır.

Ayrıca dağıtımına ilişkin ilkeler değiştirilmiştir.

Bütün bu koşullara rağmen 1980 sonrasında belediye gelir kaynakları önemli ölçüde artmıştır. Belediye gelirlerinin 1980 sonrası seyri şöyledir:

## **Türkiye Belediye Gelirleri ve Kaynakları ( Milyar TL.)**

|                    | 1981 | 1982 | 1983  | 1984  | 1985  | 1986   | 1987   | 1988   | 1989 | 1990 | 1991  |
|--------------------|------|------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|------|------|-------|
| <b>Öz Kayn.</b>    | 40.1 | 50.5 | 89.6  | 138.2 | 268.5 | 631.5  | 930.2  | 1480.4 | 1795 | 3255 | 5455  |
| <b>Dev. Payı</b>   | 36.7 | 40.8 | 61.0  | 104.4 | 278.9 | 498.9  | 770.2  | 1261.2 | 2360 | 4202 | 7361  |
| <b>Topl. Gelir</b> | 76.8 | 91.3 | 150.6 | 242.5 | 547.4 | 1130.4 | 1700.4 | 2742.6 | 4155 | 7457 | 12716 |

### Türkiye Belediye Gelirleri ve Kaynakları ( % olarak )

|            | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Öz Kayn.   | 52   | 55   | 59   | 57   | 49   | 55   | 54   | 53   | 43   | 43   | 42   |
| Dev. Payı  | 48   | 45   | 41   | 43   | 51   | 45   | 46   | 47   | 57   | 57   | 58   |
| Top. Gelir | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Belediye gelirlerinin içindeki öz kaynak payının azalması Belediye Gelirleri Yasa'dan bazı kalemlerin kaldırılmasından ileri gelmektedir. Ayrıca belediye gelirleri enflasyona karşı korunmalı değildir. Bu nedenle öz kaynak erimesi söz konusudur.

Aşağıdaki tabloda belediye harcamaları verilmiştir. Bu tablolarda da 1991 yılı rakamları tahmini olarak gösterilmiştir.

### Türkiye Belediye Harcamaları( % olarak )

|            | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cari       | 52   | 51   | 47   | 42   | 30   | 21   | 23   | 24   | 34   | 48   | 50   |
| Yatırım    | 47   | 24   | 27   | 25   | 28   | 37   | 42   | 40   | 20   | 20   | 19   |
| Transfer   | 1    | 25   | 26   | 33   | 42   | 42   | 35   | 36   | 46   | 32   | 31   |
| Top. Gelir | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Belediye cari harcamaları 1984-1989 arasında oldukça makul ölçüler içindedir. Hatta bazı yıllarda yasa ile öngörülen %30'luk sınırın altındadır. Bu yıllarda henüz demokratik haklar kullanılmamaktadır. Büyük kentlerin pek çoğunda sıkı yönetim veya olağanüstü hal uygulaması vardır. İşçiler henüz ses çıkarabilecek durumda değildir.

1989'dan sonra cari harcamalarda bir sıçrama görülmektedir. Türkiye normal yönetim koşullarına dönmüştür. Sendikaların toplu sözleşmelerinde ağırlıkları vardır. Ayrıca sosyal demokratlar önemli bir yerel seçim zaferi kazanmışlardır. 1980 darbesinde en çok zarar gören yandaşların ise alınması kaçınılmaz hale gelmiş olabilir. Bunun yanında yeni belediyelerle yeni servisler gündeme gelmiştir.

Ayrıca iktidar seçim sonrası belediye borçlarını kesmeye başlamıştır. Bu nedenle de yatırım harcamaları azalmıştır. Belediyelere yöneltilen partizanlık, beceriksizlik iddialarını biraz daha serin kanlılıkla karşılamak gerekebilir.

Belediyelerle bir karşılaştırma yapmak üzere 1992 Devlet Bütçesini dağılımı aşağıda verilmiştir.

|                 |                      |
|-----------------|----------------------|
| Cari Harcamalar | % 41                 |
| Yatırım Har.    | % 5                  |
| Transfer        | % 54 <sup>(32)</sup> |

## YEREL YÖNETİMLER GELİRLERİNİN GSMH'YA ORANI

| YILLAR | GSMH (MİLYON) | YEREL YÖNETİM GELİRLERİ (MİLYON) | ORANI % |
|--------|---------------|----------------------------------|---------|
| 1983   | 14.110.956    | 197.145                          | % 1.39  |
| 1984   | 22.716.083    | 311.179                          | % 1.36  |
| 1985   | 35.974.693    | 654.536                          | % 1.81  |
| 1986   | 52.063.515    | 1.333.469                        | % 2.56  |
| 1987   | 76.612.983    | 1.943.852                        | % 2.53  |
| 1988   | 134.060.085   | 3.138.069                        | % 2.34  |
| 1989   | 235.305.478   | 4.177.239                        | % 1.77  |
| 1990   | 394.200.159   | 10.700.631                       | % 2.71  |

## TÜRKİYE TOPLAM BELEDİYE GELİRLERİNİN GSMH'YA ORANI

| YILLAR | GSMH (MİLYON) | BELEDİYE GELİRLERİ (MİLYON) | ORAN % |
|--------|---------------|-----------------------------|--------|
| 1983   | 14.110.956    | 150.649                     | % 1.06 |
| 1984   | 22.716.083    | 242.588                     | % 1.06 |
| 1985   | 35.974.693    | 547.428                     | % 1.52 |
| 1986   | 52.063.515    | 1.140.507                   | % 2.19 |
| 1987   | 76.612.983    | 1.622.107                   | % 2.11 |
| 1988   | 134.060.085   | 2.573.198                   | % 1.91 |
| 1989   | 235.305.478   | 3.188.698                   | % 1.35 |
| 1990   | 394.200.159   | 8.871.831                   | % 2.25 |

TURKIYE - YEREL YÖNETİM GELİRLERİNİN DEVLET BUTÇE GELİRLERİNE ORANI

| YILLAR | DEVLET BUTÇESİ<br>(MİLYON) | MAHALLİ İDARELER<br>GELİRLERİ (MİLYON) | ORANI   |
|--------|----------------------------|----------------------------------------|---------|
| 1983   | 2.512.420                  | 197.145                                | % 5.6   |
| 1984   | 3.057.566                  | 311.179                                | % 10    |
| 1985   | 5.733.406                  | 654.536                                | % 11.4  |
| 1986   | 6.629.710                  | 1.333.469                              | % 20.1  |
| 1987   | 9.894.322                  | 1.943.852                              | % 19.6  |
| 1988   | 16.813.258                 | 3.138.069                              | % 18.7  |
| 1989   | 30.209.733                 | 4.177.239                              | % 13.82 |
| 1990   | 55.066.933                 | 10.700.631                             | % 19.49 |

BELEDİYE GELİR KALEMLERİNİN TOPLAM BELEDİYE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

| YILLAR | DEVLET<br>BUTÇESİNDEN<br>PAY | BELEDİYE<br>VERGİSİ | BELEDİYE<br>HARÇLARI | HARCAMALARA<br>KATILIM<br>PAYI | TEŞEBBUS<br>İŞLETME<br>KARI | YARDIM<br>FONLARI |
|--------|------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| 1983   | % 40.51                      | % 13.12             | % 10.45              | % 00.96                        | % 12.08                     | % 22.85           |
| 1984   | % 43.04                      | % 12.89             | % 8.77               | % 00.95                        | % 7.70                      | % 26.63           |
| 1985   | % 50.94                      | % 7.79              | % 7.01               | % 00.94                        | % 6.49                      | % 26.80           |
| 1986   | % 44.23                      | % 13.88             | % 5.04               | % 00.88                        | % 4.90                      | % 31.05           |
| 1987   | % 42.86                      | % 11.64             | % 4.59               | % 1.08                         | % 5.04                      | % 34.76           |
| 1988   | % 43.54                      | % 10.16             | % 3.56               | % 1.07                         | % 5.40                      | % 36.24           |
| 1989   | % 54.26                      | % 9.33              | % 4.01               | % 1.38                         | % 7.35                      | % 23.66           |
| 1990   | % 42.59                      | % 11.50             | % 4.43               | % 2.18                         | % 5.66                      | % 39.24           |

**TÜRKİYE BELEDİYE GELİRLERİ - DEVLET BÜTÇESİ GELİRLERİ  
KARŞILAŞTIRMASI**

| YILLAR | DEVLET<br>BÜTÇESİ<br>(MİLYON) | ENDEKS | BELEDİYE<br>(MİLYON) | ENDEKS | DEVLET BÜTÇESİ-BELEDİYE<br>BÜTÇESİ ORANI |
|--------|-------------------------------|--------|----------------------|--------|------------------------------------------|
| 1983   | 2.512.420                     | 100    | 150.649              | 100    | % 6                                      |
| 1984   | 3.057.566                     | 122    | 242.588              | 161    | % 8                                      |
| 1985   | 5.733.406                     | 228    | 547.428              | 363    | % 10                                     |
| 1986   | 6.629.710                     | 263    | 1.140.507            | 757    | % 17                                     |
| 1987   | 9.894.322                     | 393    | 1.622.107            | 1076   | % 16                                     |
| 1988   | 16.813.258                    | 669    | 2.573.188            | 1708   | % 15                                     |
| 1989   | 30.209.733                    | 1202   | 3.188.698            | 2117   | % 11                                     |
| 1990   | 55.066.933                    | 2192   | 8.871.831            | 5889   | % 16.11                                  |

| TÜRKİYE BELEDİYE GELİRLERİ |                  |        | İL ÖZEL İDARE GELİRLERİ |        |
|----------------------------|------------------|--------|-------------------------|--------|
| YILLAR                     | MİKTARI (MİLYON) | ENDEKS | MİKTARI (MİLYON)        | ENDEKS |
| 1983                       | 150.649          | 100    | 46.496                  | 100    |
| 1984                       | 242.588          | 161    | 68.591                  | 148    |
| 1985                       | 547.428          | 363    | 107.108                 | 230    |
| 1986                       | 1.140.507        | 757    | 192.962                 | 415    |
| 1987                       | 1.622.107        | 1076   | 321.745                 | 692    |
| 1988                       | 2.573.188        | 1708   | 564.881                 | 1215   |
| 1989                       | 3.188.698        | 2117   | 988.541                 | 2126   |
| 1990                       | 8.871.831        | 5889   | 1.828.800               | 3933   |

BELEDİYE HARCAMALARI

| YILLAR | CARİ HARC.<br>(MİLYON) | ENDEKS | (MİLYON)<br>YATIRIM<br>HARC. | ENDEKS | SERMAYE<br>TEŞKİLİ &<br>TRANSFER<br>HARC. (milyon) | ENDEKS | GEN. TOPL | ENDEKS |
|--------|------------------------|--------|------------------------------|--------|----------------------------------------------------|--------|-----------|--------|
| 1983   | 99.927                 | 100    | 40.595                       | 100    | 20.810                                             | 100    | 161.331   | 100    |
| 1984   | 148.702                | 149    | 61.269                       | 151    | 29.116                                             | 139    | 239.087   | 148    |
| 1985   | 261.448                | 262    | 153.550                      | 378    | 83.979                                             | 404    | 498.977   | 309    |
| 1986   | 417.509                | 418    | 416.513                      | 1026   | 249.900                                            | 1200   | 1.140.507 | 707    |
| 1987   | 678.647                | 679    | 715.991                      | 1763   | 340.510                                            | 1636   | 1.735.148 | 1075   |
| 1988   | 1.089.626              | 1090   | 1.117.637                    | 2753   | 548.677                                            | 2637   | 2.755.939 | 1708   |
| 1989   | 2.030.384              | 2032   | 677.343                      | 1668   | 731.327                                            | 3514   | 3.439.056 | 2132   |
| 1990   | 4.466.443              | 4470   | 2.861.569                    | 7049   | 1.543.819                                          | 7418   | 8.871.831 | 5500   |

BELEDİYE HARCAMA KALEMLERİNİN TOPLAM BELEDİYE HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYI

| YILLAR | CARİ HARCAMALAR | YATIRIM HARCAMALARI | SERMAYE TEŞKİLİ VE<br>TRANSFER HARCAMALARI |
|--------|-----------------|---------------------|--------------------------------------------|
| 1983   | % 61.93         | % 25.16             | % 12.89                                    |
| 1984   | % 62.19         | % 25.62             | % 12.17                                    |
| 1985   | % 52.39         | % 30.77             | % 16.83                                    |
| 1986   | % 36.60         | % 36.51             | % 21.91                                    |
| 1987   | % 39.91         | % 41.26             | % 19.62                                    |
| 1988   | % 39.53         | % 40.55             | % 19.90                                    |
| 1989   | % 59.03         | % 19.69             | % 21.26                                    |
| 1990   | % 50.34         | % 32.25             | % 17.40                                    |

ÖĞRENİM DURUMLARINA GÖRE  
BELEDİYE BAŞKANLARI PROFİLİ  
(1991)

| ÖĞRENİM DURUMLARI | S H P      | D Y P      | A N A P    | R P       | D S P     | M Ç P     | BAĞIMSIZ  | I D P    | TOPLAM        |
|-------------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|---------------|
| İLK OKUL          | 190        | 234        | 264        | 28        | 13        | 1         | 22        | 2        | 754<br>% 36.9 |
| ORTA OKUL         | 74         | 77         | 107        | 9         | 8         | 1         | 10        | 2        | 288<br>% 14   |
| LİSE              | 107        | 89         | 94         | 9         | 8         | 8         | 9         | —        | 324<br>% 15.8 |
| YÜKSEK OKUL       | 300        | 152        | 150        | 24        | 9         | 19        | 22        | 1        | 677<br>% 33   |
| <u>TOPLAM</u>     | <u>671</u> | <u>552</u> | <u>150</u> | <u>70</u> | <u>38</u> | <u>29</u> | <u>63</u> | <u>5</u> | <u>2043</u>   |

## BÖLÜM ÖZETİ

*Türkiye' de yerel yönetim anlayışı, salt günümüze ait değildir. Osmanlı İmparatorluğu' ndan bu yana (Özellikle Tanzimat sonrası) gelen bu kavram, uygulamada, süreç içinde farklılıklar göstermiştir.*

*Ülkemizdeki kentlerin dinamik oluşu, belediyeleri, çeşitlenen hizmet taleplerine cevap vermede, mali anlamda darboğazlara sokmuştur. Halen de bu darboğazlar devam etmektedir. 1930 yılında çıkartılan "Belediyeler Kanunu" ile, belediyelere biraz da olsa soluk almayı sağlayan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyeleri" kanunu da, bu darboğazların aşılmasında tam etkin olamamıştır.*

*Özellikle 1930'lu yılların Türkiye'si bulundurularak hazırlanan 1580 sayılı kanunun günümüze kadar nasıl geldiği ve cevap verdiği şaşırtıcıdır. Büyük sorumlulukların ve görevlerin yüklendiği belediyelere, aynı oranda mali özerkliğin sağlanmayışı da bu darboğazın nedenlerindendir.*

*Belediyelerin gelirleri ve yapmakla yükümlü oldukları görevleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür:*

### A. GÖREVLER

1. Bütün belediyeler için zorunlu görevler,
2. Gelirleri 50.000.-TL'den yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler,
3. Gelirleri 200.000.-TL'den yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler,
4. Gelirleri 500.000.-TL'den yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler
5. Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler.

*Belediyenin görevlerini, böylesine yüksek bir enflasyonun yaşandığı bir ülkede, fiyatlarla kriterlendirmenin yanlışlığı ve komikliği ortaya çıkmaktadır. Bugün, tüm bu görevler, bütün belediyelerin için zorunlu görev halini almıştır.*

### B. GELİRLER

*Belediyelerin gelirleri, süreç içinde değişikliklere uğramış ve arttırımı için değişik yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1930-1948 ve 1980' deki düzenlemeler buna örnek teşkil etmektedir. Bu gün için belediyelerin gelirlerini şu başlıklarda toplamak mümkündür:*

1. Devlet vergi gelirlerinden paylar,
2. Belediyelerin öz kaynakları,
3. Devletin belediyelere yardımı,
4. Olağanüstü gelirler,
5. Para cezaları ve öteki gelirler,

*Ancak, 1980 sonrasında getirilen değişikliklerden bazılarında başarı elde edilememiştir. Bunlar:*

1. Kentsel rantın vergilendirilememesi,
2. Enflasyonun kaynaklar üzerindeki etkisi,
3. Sistemde yapılan olumsuz değişiklikler v.b. 'dir.

## BÖLÜM III

### BELEDİYELERDE MALİ KAYNAK YÖNETİMİ

#### 1. MALİ YÖNETİM SORUMLULUKLARI

Belediyelerde mali yönetimin temel sorumlulukları şunlardır:

- 1) Belediyeyi borçlarını ödeyebilir durumda tutmak; eline geçenden fazlasını harcamamasını ve personeline, iş ilişkisi olan kuruluşlara ve kişilere olan sorumluluklarını yerine getirebilmesini sağlamak;
- 2) Belediyenin yerel topluluğa (belediye) olan belli başlı sorumluluklarını yerine getirmesine yetecek kaynak (gelir) yaratılmasını sağlamak; çöpün toplanmasını, sokak çukurlarının onarılmasını, suyun yeterli basınçla akmasını sağlamak;
- 3) Belediyenin hizmet karşılığı ücretlendirmedeki yükün yararlanmaya veya ödeme gücüne göre adil biçimde dağıtılmasını sağlamak;
- 4) Belediyenin kaynaklarının özelliklerine uygun olarak ve idari giderlerden çok, özellikle hemşehriye doğrudan yönelik hizmetlere harcanmasını sağlamak;
- 5) Kaynakların dürüst ve yasal biçimde kullanılmasını sağlamak;
- 6) Belediyeyi yönetenlere, görevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları doğru ve güncel mali enformasyonu sağlamak.

#### 2. KAYNAK DARBOĞAZI

Yukarıda sözü edilen görevler, bütün yerel yönetimler için geçerli olabilecek genel bir nitelik taşımaktadır. Bununla birlikte, bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu kaynak darboğazı, bu görevlerin sağlıklı bir biçimde yerine getirilmesi konusunda aşılması son derece güç gözükken bir engel oluşturmaktadır.

Kentsel nüfusumuz, yılda ortalama % 4.4'e ulaşan büyük bir hızla artmaktadır. Artan nüfusla birlikte içme suyu ve kanalizasyon, insan ve çevre sağlığını koruma, toplu taşımacılık gibi temel hizmetlere olan talepte belirgin bir artış görülmektedir. Nüfus artışının yanı sıra, yaşam standartlarındaki artışla birlikte kentsel hizmetlere olan talepte çeşitlenme ve farklılaşma ortaya çıkmaktadır. Geride bıraktığımız on yıllarda, <çevre> ve <refah> konuları gibi, yerel yönetimlerimizden talep edilmesi oldukça lüks sayılabilecek bir çok hizmet, günümüzde temel insan ihtiyaçları listesine girmiş bulunmaktadır.

Öte yandan, merkezi ve yerel yönetimlerin, giderek artan kentsel hizmet talebini karşılayabilme gücü, çeşitli nedenlerden ötürü sınırlı kalmaktadır. Bu etkenler arasında, geçmişteki borçlanmalardan ve yüksek faiz oranlarından kaynaklanan borç ödemesi yükü, kamu hizmetlerinin genişletilmesinden doğan bakım ve onarım giderleri, hizmet karşılığı alınan ücretlerin düzeyinin, kentsel hizmetlerin maliyetindeki hızlı artışların gerisinde kalması, v.b. sayılabilir.

Dünyanın her yerinde kentler, özellikle son on yılda, giderek büyüyen kaynak açığı ile karşı karşıya kalmıştır. Yerel yönetimlerce daha etkili yönetimler geliştirilip uygulamaya konmadığı takdirde, söz konusu açığın büyümesi kaçınılmaz olacaktır.

Kaynak açığını kapatmanın başlıca üç yöntemi vardır:

**a) Kamu Hizmetlerinde Etkinliği ve Verimliliği Arttırmak;** Yani, paranın daha çok iş görmesini sağlamak; harcanan paralar karşılığında daha çok değer elde edebilmek.

**b) Kamu Harcamalarının Kapsamını Daraltmak:** Yani, daha az iş yapmak; kamu harcamaları üzerindeki yükü hafifletmek amacıyla mümkün olduğu ölçüde, alternatif hizmet sunma yöntemlerinden yararlanmak.

**c) Gelirleri Arttırmak:** Yani gerek mevcut kaynakları daha etkin ve verimli kullanmak ve gerekse yeni gelir kaynakları yaratmak suretiyle, gelir düzeyinin yükselmesini sağlamak.

Başarılması gereken görev, kamu hizmetlerini hem daha etkin, hem de daha verimli bir duruma getirmektir. Hizmetin etkin olması, daha iyi ve daha yaygın hizmet sunulması, verimli olması ise hizmetin daha düşük maliyetle hizmet üretimini en çoğa çıkarmak demektir.

Bu yaklaşım ise daha öncede açıklandığı üzere kent işletmeciliği disiplininin içindedir.

Kaynaklar sonsuz değildir. Bu yüzden kaynakların kent işletmeciliği ilkeleri doğrultusunda kamu hizmetlerine dönüşmesi ve dağıtımı için planlı bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Öyle ki eldeki kaynaklar hizmet talebi olabilir. İşte bu durumda kent işletmeciliğinin ayrılmaz bir parçası, kaynak kullanım kararlarını verme süreci olan planlamanın önemi daha da artmaktadır.

Zaten bu prensiplerin çıkış noktası da kaynakların bu denli yetersiz olmasıdır.

Bu durum yetersiz olan kaynakların en akılcı bir biçimde değerlendirilerek, kamu hizmetinin oluşturulması için beledi harcamalara ve hizmetlerin yönetimine planlı bir yaklaşım gerektirir.

Kaçınılması gereken tehlike, hızla büyüyen kentlerimizde, gerek yatırım ve gerekse işletme ve bakım için ayrılan kaynakların, kentsel hizmet talebindeki artışa ayak uyduramaması nedeniyle kamu hizmetlerinin hem miktarı, hem de kalite olarak gerileme eğilimi göstermesidir.

## 2.1. HİZMET HARCAMALARININ PLANLANMASI

Yukarıda sözü edilen görevin üstesinden gelinebilmesi ve ortaya çıkabilecek olumsuzlukların giderilmesi ancak temel hizmetlere ilişkin harcamaların planlanması ile gerçekleştirilebilir. Harcamaların planlanması süreci, birbirleriyle ilişkili bir dizi çalışmayı gerektirir.

(1) Hizmete yönelik talebin projeksiyonunun yapılması (sözgelimi, mevcut büyüme oranları göz önüne alınarak, toplanması gereken çöp miktarlarının belirlenmesi);

(2) Hizmetin hangi kalitede sunulacağını gösteren bir hedef standardın belirlenmesi (sözgelimi, çöplerin haftada üç kez toplanmasının hedeflenmesi);

(3) Hedeflenen hizmet standardı ile hizmete olan talebi çarparak, sunulacak hizmet miktarının tahmin edilmesi;

(4) Sunulacak hizmete ilişkin birim maliyetin hesaplanması (sözgelimi, ton başına

çöp toplama maliyetinin belirlenmesi);

(5) Hizmetin miktarını, hizmetin birim maliyeti ile çarparak, söz konusu hizmetin sunulması için gereken toplam harcamanın hesaplanması (sözgelimi ton başına birim maliyeti 50 bin liradan 500 ton çöpün toplanması için toplam 25 milyon lira harcanacaktır.)

Hizmete olan talebi etkileyen şu noktalar sürekli göz önünde bulundurulmalıdır:

**a) Nüfus Artışı ve Demografi:** Nüfus artışı, tek başına yeterli bilgiyi vermez. Doğal artış ve göçten kaynaklanan, toplam nüfusta ve nüfusun yaş itibarıyla dağılımında değişmelere yol açan demografik gelişmelerin de dikkate alınması gerekir. Sözgelimi okul çağındaki nüfusun artış oranı, bir bütün olarak kentsel nüfusun artış oranından daha yüksek olabilir.

**b) Ekonomik Büyüme Özellikleri:** Kentte üretilmekte olan mal ve hizmetlerin ışığında, yönelimlerin alınması gerekir. Genişlemeye veya daralmaya yol açan ekonomik yönelimlerin dikkate alınması gerekir.

**c) Fiziksel/Kentsel Gelişme:** Kentin bazı kesimlerinde, gerek yerleşim ve gerekse kentsel faaliyetler açısından yoğunluk artışına, bazılarında ise seyrelmeye yol açan fiziksel gelişme özelliklerinin göz önüne alınması gerekir.

Hedef standardının belirlenmesi, esas olarak, ödeme gücünün uygunluğuna bağlıdır. Mümkün olduğu kadar kaçınılması gereken şey, kentin değişik bölümleri arasında hizmet yönünden büyük eşitsizliklere yol açacak, gerçekçi olmayan standartlardır.

Sunulan hizmetlerin maliyetlendirilmesi başlıca iki şeyi gerektirir: Bunlardan birincisi, maliyetleri işlevsel esasa göre saptanan bir bütçe ve muhasebe yapısıdır. Personel, elektrik ya da taşıt işletimi gibi belli başlı gider tiplerinin bir ana bütçe kaleminde toplanması halinde bu hayli zor olabilir. Harcamaları harcama türü itibarıyla değil de hizmet çıktısı itibarıyla guruplandıran bir bütçe kullanılması yerindedir.

İkinci olarak, harcamaların planlanması ve maliyetlendirme, düzenli bir bakım ve donanım yenileme sistemi oluşturulmasını gerektir. Sözgelimi yol bakımı şunları gerektirecektir:

- (1) Her ay ağaçların temizlenmesi, yol kenarındaki bitkilerin (otların) kesilmesi;
- (2) Her yıl çukurların doldurulması;
- (3) Her üç yılda bir yeniden işaretleme yapılması;
- (4) Her on yılda bir yüzeyin yeniden kaplanması;
- (5) Her yirmi yılda bir yeniden yapım işleminin gerçekleştirilmesi;

Bu durumda 300 km yolu bulan bir belediye her yıl şu hizmetleri sunmak zorundadır:

15 km yeniden yapım  
30 km yüzeyin yeniden kaplanması  
100 km yeniden işaretleme v.b.

Keza bir belediyenin 10 çöp toplama kamyonuna ihtiyacı varsa ve kamyonlar ortalama 5 yıllık bir kullanım ömrüne sahipse, o belediye her yıl 2 yeni kamyon için bütçe yapmak

zorunda kalacaktır.

Şimdiye kadar, talebin karşılanmasında hizmet sunumunu daha etkin kılma konusunu ele aldık. Aynı zamanda verimlilik de dikkate alınmayacak olursa, sonuçta maliyetler çok yüksek olabilir. "Paranın değerlendirilmesi", belirli bir mali kaynak düzeyi ile daha fazla hizmet gerçekleştirmeye yönelik çabaları ifade etmek üzere kullanılan bir deyimdir. Dört yaklaşım söz konusudur:

Birincisi, daha düşük maliyet teknolojilerinin kullanılmasıdır, yani işlerin daha ucuz biçimde yapılmasıdır. Metal boru yerine plastik bir borunun kullanılması bir örnektir. Ne var ki bu noktada bir uyarı gerekecektir. Özellikle yapım işlerinde ucuz teknolojiler bakım giderlerinin artmasını gerektirebilir. Bir yatırımın gerçek maliyeti o yatırımın tüm ömrünü kapsayacak şekilde hesaplanmalıdır; yapım kadar bakım da bu hesabın kapsamına girer.

"Paranın değerlendirilmesi" konusundaki ikinci yaklaşım, üretkenliğin artırılması ve israfın bertaraf edilmesi çabasıdır. Bunun örneklerinden biri, kamu binaları, fabrikaları ısıtmak için çöp yakma tesislerinde veya enerji santrallerinde oluşan fazla ısıнын oluşmasıdır. Bu tip yerlerin sızıntı ve kayıplarını azaltarak da önemli tasarruflar gerçekleştirilebilir.

Verimliliğin ve etkinliğin artırılmasına yönelik üçüncü yaklaşım, kamu hizmeti sunumunun başka kuruluşlarla (kamusal veya özel) sözleşme ile verilmesi yolu ile rekabetin devreye sokulmasıdır.

"Sözleşme ile verme" yeni bir şey değildir. ABD yerel yönetimlerin %48' i hukuk hizmetlerini, %38' i sokak aydınlatma hizmetini, %41' i işyerlerinin çöplerinin toplanmasını ve %34' ü konutların çöplerinin toplanmasını sözleşme ile üçüncü kişilere vermektedir. Japonya' da sokak temizleme, bilgisayar hizmetleri ve su bedellerinin toplanması, Batı Almanya' da ise yüzme havuzlarının, mezarlıkların ve parkların işletilmesi sözleşme ile gerçekleştirilmektedir. Malezya' nın bazı kentleri, parkların bakımı, araç temizleme ve çöplerin toplanmış hizmetlerinin sözleşme ile gerçekleştirmek suretiyle önemli tasarruflar yapmışlardır. Danimarka' da özel şirketler, belediyelere sözleşme ile hemen hemen bütün itfaiye ve ambulans hizmetleri sunmaktadır.

"Paranın değerlendirilmesi" ne yönelik yaklaşımların sonuncusu, küçük yerel yönetimlerin hizmetlerin sunulması konusunda birleşmesi veya işbirliği yapması suretiyle ölçek ekonomileri uygulamasıdır.

Bir yerel yönetim, bir hizmeti sunmanın kendi sorumluluk alanına girdiğine karar verince, alternatif hizmet sunmaya götüren yolun önemli bir aşamasına girer:

Hizmet kim tarafından üretilecek ve nasıl (hangi yaklaşım ve yöntemle) sunulacaktır?

Bu sorular yerel yöneticileri, maliyet etkinliği, ölçek ekonomisi, verimlilik ve etkinlik sorunlarıyla karşı karşıya getirir.

Ölçek ekonomisi, bir hizmetin yeni bir yönetimle sunulmasını haklı kılan ve bir hizmetin veya bir görevin yerine getirilme tarzının değiştirilmesinde oldukça sık başvurulan, çok geçerli ve en uygun bir gerekçe durumundadır.

Bu noktada yerel yöneticiler, sunulacak hizmetin alan boyutu ile yüz yüze gelmektedir. Hizmetin niteliğinde maliyetinde ve tekniğinde ortaya çıkan değişiklikler, hizmetin sunulmakta olduğu alanın boyutlarının yeniden gözden geçirilmesini gerektirebilir. Bu sorun

farklı hizmetlerin farklı büyüklüklerdeki alanlarda sunulması gerekebileceği noktasından, yeniden değerlendirilmelidir. Bu durumda hizmetin sunulacağı alan sorunu, yerel boyutun dışına taşan siyasal ve sosyo-kültürel önceliklerden birisi durumuna gelebilir.

Herhangi bir yerel yönetim kademesinin sunduğu veya sunulmasını denetlediği temel bir hizmet için, uygun ölçekli bir hizmet sunma alanı söz konusu olabilir mi?

Böyle bir alanı belirlemek mümkünse ve hangi hizmetlerin temel nitelikte olduğu konusunda ortak bir anlayış sağlanabilirse, hizmetin hangi yöntemle sunulacağına ilişkin kararlar daha kolaylıkla alınabilir.

Bununla birlikte, hizmet alanının tanımlanması konusu, hizmet sunulacak topluluğun niteliğine ve sosyo-kültürel faktörlere bağlı olarak, önemli farklılıklar gösterebilir. Örneğin, İsveç' te ilk ve orta öğretim, temel bir yerel yönetim hizmeti olarak kabul edilmektedir. Bu ülkede, ilk ve orta öğretim hizmetinin sunulması için nüfusun 8.000 civarında olması gerekmektedir. Dolayısıyla İsveç' te bir belediyenin ideal nüfus büyüklüğü 8.000' dir. Öte yandan, Fransa, İspanya ve ülkemiz örneklerinde ise öğretim ulusal bir sorumluluk kabul edilmekte ve yerel yönetimlerin alansal büyüklüğünün belirlenmesinde bir ölçüt olarak değerlendirilmemektedir.

Bunun sonucunda, farklı işlevlerin ve hizmetlerin ölçek ekonomisi açısından değişik özellikler içermesi söz konusu olmakta, bu da hizmetlerin yeni biçimlerde sunulması, yeni tür organizasyonel düzenlemeler yapılması anlamına gelmektedir.

Ölçek ekonomisinin gereği olan yeni düzenlemeler, en yaygın olarak, bir yerel yönetimin diğer ve genellikle daha büyük bir yönetim kademesi ile, hizmetin yerine getirilmesi için sözleşme yapması büyük kent yönetimleri ile daha küçük ölçekli yerel yönetimler arasında, itfaiye zabıta eğitimi, içme suyu sağlanması, çöp imha gibi birçok hizmetin yerine getirilmesine yönelik hizmet sözleşmesi yapılmaktadır. Ülkemizde de bazı büyükşehir belediyeleri, çoğu kez belediye şirketleri aracılığı ile, çevre belediyelere hizmet ve malzeme satmaktadırlar.

Hizmetlerin sunulmasında en uygun ölçeğin aranması, özellikle yeni hizmetlerin sunulmasında, belediyeler arasında ortak veya işbirliğine dayalı girişimleri arttırmaktadır. Örneğin, Fransa' da, belediyeler arasında ortak ekonomik girişimlere oldukça sık rastlanmakta, bu tür girişimler, özel uzmanlık gerektiren, bilgisayar, kentsel gelişme ve mühendislik hizmetleri gibi alanlarda gerçekleştirilmektedir.

Avustralya' nın Victoria eyaletinde, çok sayıda belediye bir araya gelerek, satın alma şirketi kurmuşlardır. Büyük miktarlarda gerçekleştirilen ortak alımlarda, belediyelere önemli tasarruflar sağlamaktadırlar.

Sfax (Tunus) kentinde ortak hizmetler, maliyetlerin düşmesine yardımcı olmaktadır. Tunus' ta küçük nüfuslu belediyelerin çoğu, Sfax kentinde olduğu gibi komşu belediyelerle bir araya gelerek, ortak hizmet kuruluşları oluşturmaktadır.

Dünyanın birçok ülkesinde, belediye birliklerinin önemli amaçlarından birisi, ortak alımlardır. Ülkemizde de Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği' nin, üye belediyeler adına gerçekleştirdiği ortak iş makinası alımı, önemli bir örnektir.

## **2.2. SERMAYE YATIRIMININ PLANLANMASI**

Sermaye harcamalarının da maliyet-etkin nitelikte olması gerekir. Bir kere, harcamaların amacının belediyelerin önceliklerine ve hemşehrilerinin en acil ve asli ihtiyaçlarına uygun olması gerekiyor. Eğer kentin 1/4' ü kanalizasyona bağlanmış değilse belediye yeni bir belediye

binası yaptırmaya para harcamalı mıdır? Eğer çöp toplama kamyonları yetmiyorsa, belediye başkanına yeni bir araba alınmalı mıdır?

İkinci olarak, giderlerin mümkün olduğu kadar doğru ve kapsamlı biçimde hesaplanması önemlidir. Giderler şunları içerecektir:

- \* Yapım ve donanım ile ilgili işgücü giderleri ve maddi giderler,
- \* Tasarım ve gözetim giderleri,
- \* Ücretler, bakım ve diğer doğrudan işletme giderleri de olmak üzere cari giderler,
- \* Diğer idari giderler,
- \* Borç geri ödemesi (projenin kredi ile finanse edilmesi halinde),
- \* Amortisman.

Cari giderlerin hesaba katılması önemlidir, çünkü sermaye giderleri ile yineliyici nitelikli giderler arasında genellikle bir bağ vardır. Belli bir yapım yönetimi nispeten ucuz görünebilir, buna karşılık bakım giderlerinin daha ağır alınmasına yol açılabilir, sözgelimi daha çok onarımı gerektirebilir. Isıtma ve aydınlatma daha fazla elektrik tüketilmesine yol açabilir.

Öyleyse, öngörülen harcamanın ne ölçüde yarar sağlayacağını tahmini önem taşımaktadır. Su sağlama sisteminin genişletilmesi ne kadar insana hizmet sunacaktır ve suya ihtiyaç duyanların oran olarak ne kadarı bu hizmetten yararlanmış olacaktır? Yeni bir yoldan trafiğin ne kadarı yararlanacaktır ve yolda geçen zamanın ne kadarı tasarruf edilmiş olacaktır.

Hem maliyetin hem de faydanın hesaplanması suretiyle, değişik projelerin maliyet etkinliği karşılaştırılabilir. Soru şudur: Sunulan bir birim hizmet başına ne kadar harcama yapılmaktadır?

Bu aşamada dolaylı maliyet ve faydanın hesaba katılması gerekebilir. Sözgelimi, bir ana itfaiye merkezi, dağınık itfaiye istasyonlarından daha ucuza gelebilir. Fakat itfaiye hizmetinin sunulmasındaki ağırlık nedeniyle, yangının açtığı zararın halka yüklediği maliyet göz önünde bulundurulacak olursa, söz konusu tasarruf bir kenara bırakılabilir. Gürültünün, kirliliğin ya da trafik tıkanıklığının azaltılması gibi, ölçülmesi kolay ya da mümkün olmayan ve yarar türleri dikkate alınmaktadır. Sonuç olarak, aynı veya daha fazla hizmetin sunulmasında daha ucuz alternatif yöntemler bulunup bulunmadığı tartışılmalıdır.

Göz önünde tutulması gereken bir başka önemli nokta ise, bir sermaye yatırım projesinin mali yönden gerçekleştirilebilir (üstten gelinebilir) olmasıdır.(affordability) Sermaye projeleri iki gruba ayrılabilir:

- 1- Kaynak yaratıcı olmayanlar
- 2- Kaynak yaratıcı olanlar (kitaptan bakılacak)

Kaynak yaratıcı bir projenin mali yönden üstesinden gelinebilir olması, o projenin getirmesi öngörülen gelire bağlıdır. Bu hizmet için (sözgelimi suyun m bedeli, çarşının m başına kira bedeli, spor merkezine giriş bedeli gibi), tüketicilerin sayısını ve talep miktarının hesaplanması ( tahmin edilmesi), (cari giderler, borç servisi ve amortisman da dahil olmak üzere) giderlerin bunlar arasında paylaştırılması demektir. Böylece halkın hizmeti bu bedel üzerinden "satın alma" isteği ve olanağına sahip olup olmadığının sorulması gerekecektir.

Kaynak yaratmayan bir projenin söz konusu olması halinde, borç geri ödenmesi veya amortisman ile işletme ve bakım giderleri, yıllık bütçeden karşılanacaktır. Bunun mali yönden üstesinden gelinip gelinmeyeceğini (mali gücün buna yetip yetmeyeceği) önceden bütçe projeksiyonu yapılmasına bağlıdır. Gelirlerin proje döneminin ilk yıllarında ne ölçüde artacağını hesaplama ve aynı zamanda, mevcut hizmetlerin giderlerinin projeksiyona tabi tutulması gerekecektir. Ancak bundan sonra belediyenin yeni projelere ilişkin borçları ödeyebilirliği ve bunlarla ilgili ek cari giderleri karşılayabilirliği belirlenebilecektir.

### **2.3. BELEDİ HARCAMALARIN KAPSAMININ DARALTILMASI**

İşleri daha ucuz biçimde gerçekleştirmeye çalışmak, kaynak açığının üstesinden gelmeye yönelik stratejilerden biridir. Doğrudan Belediye tarafından üstlenilen hizmetlerin kapsamını daraltarak, daha az işi kendisi yaparken, daha çok işi belediye dışındaki kuruluşlara yaptırmak ise bir başka stratejidir. Bu noktada, alternatif hizmet sunma yöntemi gündeme gelmektedir.

Kamu harcamaları üzerindeki yükü azaltmanın yollarından biri ve en yaygın olarak kullanılanı, sorumluluğun özel sektöre bırakılmasıdır. Özel teşebbüsle sorumluluk paylaşımı, ortak girişimler biçiminde de gerçekleştirilebilir. Daha önceden sözü edildiği gibi, kentsel hizmetlerin sağlanmasında rekabetin devreye sokulması hem maliyetleri düşürebilmekte, hem de hizmetin kalitesini artırılabilir. Bu yöntem ayrıca, sürekli personel istihdamına gitmesizin hizmetin kapsamını genişletmekte veya mevsimlik hizmetleri sunmada önemli bir esenlik sağlanmaktadır.

Uluslararası uygulamada çeşitli biçimler alabilen bu yöntemlerin hepsi ülkemiz açısından uygulanabilir nitelik taşımakla birlikte, hangi hizmetlerin sunulacağı ve nasıl sunulacağı konusunda bir çerçeve oluşturmaktadır.

Yerel Yönetimler arası anlaşmalar, birden çok yerel yönetimin, içlerinden birinin veya kurdukları ortak bir kuruluşun belli bir hizmetin sunulmasını üstlenmesi konusunda anlaşmaya varması ile oluşan işbirliğine dayalı bir çalışma yöntemidir.

İmtiyaz anlaşmaları yönteminde, bir yerel yönetimin, bir coğrafi alanın sınırları içindeki bir hizmeti sağlama yetkisini özel şirketlere veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara vermektedir.

Yasal düzenlemeler ve vergi teşvikleri, özel sektör kuruluşlarını veya başka kuruluşları, kural olarak yerel yönetimin yerine getirdiği bir hizmeti üretme konusunda özendirici olabilmektedir. Bu tür teşvikler bir hizmetin üretim maliyetini değiştirmekte, böylece hizmet üreticilerinin pazara girme veya bir hizmeti üretmeye devam etme konusundaki kararlarını etkilemektedir.

Gelirlerin artırılmasını sağlama amacına yönelik olarak, özel şirketlere veya başka kuruluşlara nakit veya ayni olarak yapılan yardımı kapsamaktadır. Ekonomik yönden pazarlanabilir olmayan, fakat kamu çıkarının gerektirdiği ve yerel yönetim tarafından gerektiği gibi veya ucuz biçimde sunulamayacak hizmetlerin sağlanması açısından sübvansiyonlar, yerel yönetimler dışındaki kuruluşları kentsel hizmetleri sunmaya özendirme konusunda etkili sonuçlar vermektedir.

Kupon yöntemi çerçevesinde hemşehrilere, belirli bir hizmeti satın almada kullanılmak üzere, parasal değer taşıyan kuponlar verilmektedir. Kupon sistemi, nüfusun belli kesimlerine, sözelimi, yaşlılara hizmet sunulması amaçlandığında kullanılmaktadır.

Bu seçenekler dışında, zorumluluğun belde halkı ile paylaşılması da söz konusudur. Sözgelimi, gönüllü personel çalışan kişiler veya gönüllü kuruluşlar sağlanmaktadır. Bu yöntem esas itibarıyla, hemşehrilerin coşkusunun, becerisinin ve uzmanlığının harekete geçirilmesiyle ilgilidir. Aslında, gönüllülerin kullanılması suretiyle yapılabilecek işlerin sınırı yoktur.

Benzer bir şekilde, yardımlaşma, bir yerel yönetimin, yerel toplulukları söz gelimi bir mahalleyi, yararlanmaları söz konusu olan belirli bir hizmetin üretimine ve finansmanına yardımcı olmaya özendirmesi ile gerçekleşmektedir. Bu yöntem, söz konusu hizmetin sunulmasını sağlamak için gerekli olan belediye katkısının ve katılımın derecesini azaltmaktadır. Hizmetin bu şekilde daha düşük maliyetle sunulabilmesi, yerel yönetici açısından kaynak tasarrufu anlamına geldiğinden, hizmetin daha yaygın olarak sunulabilmesi de sağlanmaktadır.

Burada göz önünde bulundurulması gereken önemli nokta, kentsel hizmetlerin sunulmasından sorumlu olma ile bu hizmetlerin kim tarafından sunulduğu arasındaki temel ayırımdır. Gerek yasal açıdan gerekse belde halkına karşı sorumluluk, yerel yönetimin sırtındadır; bununla birlikte, bu hizmetlerin nasıl ve hangi yöntemle sağlanacağı, yerel yöneticiler tarafından çeşitli etkenlere göre belirlenecek ayrı bir konudur. Sözgelimi, yerel yönetim, belirli bir hizmetin sağlanmasını kendisi üstlenerek, hem karar alıcı, hem de uyarıcı kuruluş durumuna gelebilir; ya da, söz konusu hizmet ile ilgili temel kararları almak, yönlendirmek ve denetlemekle yetinerek, hizmetin sağlanmasını yerel yönetim dışındaki bir kuruluşa bırakmayı tercih edebilir.

## 2.4. GELİRLERİN ARTTIRILMASI

Büyüme içindeki belediyelerde kaynak açığı ancak iki yönlü bir yaklaşımla kapatılabilir. Gelirlerin artırılması ve giderlerin azaltılması. Gelirin yeterince artırılması tek kaygı konusu değildir, aynı zamanda adil biçimde artırılması da önemlidir. Aslında bu iki görev sıkı bir ilişki içerisinde, çünkü adaletsizlik, gelirin toplanması bakımından engel oluşturur; insanlardan güçlerini aşacak vergi veya hizmet bedeli ödemeleri istenirse veya insanlar bu konuda başkalarına oranla haksız bir biçimde daha fazla yük altında olduklarını hissedersen, bu adaletsiz durum direnmeyi arttıracaktır. Bu noktada, kent hizmetlerinin maliyetini kimin ödediği ve kimin ödemesi gerektiği sorusuyla karşılaşırız.

### 1. Vergilendirme mi Yoksa Hizmet Bedeli mi?

Bazı kamu hizmetleri genel vergilendirme ile, bazıları ise tüketiciye yönelik hizmet bedeliyle finanse edilir. Vergilendirmede, yükümlü, hizmetten yararlanıp yararlanmadığına bakılmaksızın ödemeyi yapar; diğer durumda ise ödeme yapılması sunulan hizmetten yararlanmasına bağlıdır.

Tüketicilerin finanse ettiği bir hizmet, vergi yükümlülerinin finanse ettiği hizmetten nasıl ayırt edilir?

Göz önünde bulundurulacak ilk nokta adil oluşturma. Hizmetten yararların ödemesi gerekmektedir. Bir hizmetten ya da somut olarak bir hizmet biriminden, sözgelimi telefon veya elektrik bağlanması gibi, sadece bir kişinin yararlanması halinde, o kişi (veya işletme veya konut) bunun karşılığında bir tüketim bedeli ödeyecektir. Bir hizmetten ayırım gözetilmeksizin ve toplu olarak herkesin yararlanması halinde sokak temizleme ve aydınlatma ve örneklerinde olduğu gibi, maliyeti, vergilendirme karşılanacaktır.

Elbette bir çok hizmet bu iki kategorinin tam olarak içinde yer almayabilir. Bir hizmetten özellikle bir kişi yararlanabilir. Ama ne var ki bu hizmet başkaları üzerinde bazı etkiler doğurabilir. Eğer bu geniş kapsamlı yasalar olumluysa tüketim bedelinin yanısıra sübvansiyonlara gerek duyulabilir; kanalizasyon hizmetine kimi zaman genel vergilerden sübvansiyon

yapılır. Çünkü bu hizmet bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önler. Hizmetin etkileri olumsuzsa tüketim konusunda caydırıcı olmak için hizmet bedeli ceza niteliği taşıyabilir; sözelimi kent merkezinde araba park bedeli hizmet maliyetinin üzerinde tutulabilir, çünkü taşıt trafiğinin yol açtığı kirlilik ve tıkanma başkalarına zarar vermektedir.

Göz önünde bulundurulacak ikinci önemli nokta, ekonomik verimliliklerdir. Hizmet bedeli uygulaması, israftan kaçınılması amacıyla insanların bir hizmeti kullanım tarzlarını etkilemeye yönelik bir yöntemdir. İnsanlar, kullandıkları miktara göre ödeyecek olurlarsa, su enerji veya park alanı gibi kıt kaynaklardan yararlanmada daha dikkatli davranacaklardır. Hizmet bedelleri, temel insan ihtiyaçlarını cezalandırmaksızın israftan caydırmak, amacıyla değişiklik gösterebilir. Sözelimi suyun ve elektriğin birim fiyatları kademeli bir tarifeye göre belirlenebilir, buna göre birim fiyatları toplam tüketim miktarı ile birlikte artacaktır. Örneğin, telefon bedelleri iş saatlerinde iş dışı özel görüşmelerin azaltılması amacıyla, aksamaları daha ucuz bir tarifeyle bağlanabilir.

Üçüncü faktör ise idari elverişliliklerdir. Hizmet bedelleri genellikle toplanması nispeten kolay bir gelir türüdür, çünkü hizmetin kesilmesiyle hizmet bedelinin ödenmesi sağlanabilir.

## **II. Veri Tabanı**

Herhangi bir kaynaktan elde edilecek ücret gelirlerinden azami yararı sağlamanın başlangıç noktası, ücretlendirmeye konu olacak tüm kullanıcıların tanımlanması ve belirlenmesidir. Başka bir deyişle, ücretler, toplanması gereken kullanıcılarının tümünden toplanmalıdır.

Bazı durumlarda, kullanım anında doğrudan tahsil edilen ücretler, sözelimi, otobüs bilet ücretleri için, kullanıcıların tanımlanması kendiliğinden bellidir ve -istatistiksel verilerin elde edilmesi gibi sınırlı amaçlar dışında-kullanıcılara ilişkin kayıtların tutulması gerekmez.

Diğer durumlarda, emlak vergisinde olduğu gibi, belediyenin vergilendirmeye konu olan tüm taşınmazların ve ilgili vergi mükelleflerinin kaydını tutması ve kayıtları sürekli güncelleştirmesi gerekir.

Çoğu zaman gelirlerde sağlanacak önemli artışlar ücret tarifelerinde bir artışa gitmeye gerek kalmaksızın, gelir tabanını güncelleştirilmesi ve geliştirilmesi ile gerçekleştirilebilir.

Belediye tarafından toplanan vergi, harç ve ücretlerin çoğunluğu, için kullanıcı tanımının ana kaynağını, muhtemel ödeyicilerin kendileri tarafından (formlar vb. doldurmak suretiyle) sağlanan bilgiler oluşturmaktadır. Bu durum karşısında, belediyelerin ikinci derece bilgi kaynakları geliştirmiş olmaları yaşamsal önem taşımaktadır; öyle ki mükelleflerin bildirimde bulunmamış veya eksik bildirimde bulunmuş olmaları durumunda bile muhtemel ödeyiciler yine de tanımlanabilmeli ve izlenebilmelidir.

Belediye tarafından toplanan vergi, harç ve ücretlerin çoğu birbirine bağlıdır veya başka mükellefiyetlerin varlığını işaret etmektedir. Örneğin, yeni işe başlama harçları meslek vergisi kayıtlarının oluşturmasında bir ana bilgi kaynağıdır. İnşaat harçları, içme suyu ve kanalizasyon ücretlerinin de söz konusu olabileceğini gösterir. Belediye içindeki birimler arasında sağlıklı bir bilgi akışının sağlanması, bu nedenle çok önemlidir.

Belediyelerin, gelir kaynaklarını güzelleştirmek ve gözden geçirmek amacıyla, aynı zamanda dış bilgi kaynaklarına da başvurması gerekecektir. Bu kaynaklar arasında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, TEK, PTT, ve meslek kuruluşları sayılabilir.

Veri tabanının bilgisayara geçirildiği belediyelerde, elektronik olarak çapraz denetimler yapmak mümkündür. Bu amaçla her veri tabanı grubuna ortak bir referans işlemelidir. Çoğu kez arsa/parselasyon numarası, uygun bir ortak referans noktası olabilmektedir.

### **III. Yerel Vergilendirme:**

Dünyanın değişik yörelerinde değişik tipte yerel vergiler vardır ve bu vergilerin önem decesi büyük ölçüde değişimler göstermektedir. Yerel vergileri tür itibarıyla üçe ayırmak mümkündür:

#### **a. Emlak Vergileri:**

Yerel verginin en yaygın biçimi, arsa ve binaların rayiç veya piyasa değerleri üzerinden alınan vergilerdir. Dünyanın birçok ülkesinde merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere bıraktığı vergilerin başında emlak vergileri gelmektedir. Emlak vergisi, ülkemizde de yerel bir vergi niteliği taşımaktadır.

Emlak değerinin sürekli artış göstermesi, buna karşılık değer belirleme dönemlerinin bir çok ülkede 3,5 ve hatta 10 yıl gibi sürekli kapsamlı nedeniyle çoğu kez bu vergi enflasyona karşı en az duyarlılığı olan vergilerden biridir. Bunun üstesinden gelebilmek için, emlak değerinin ve vergi oranlarının belirlenmesinde, başlıca iki uygulama karşımıza çıkmaktadır.

ABD'deki birçok kentin öncülüğünü yaptığı birinci uygulama da, vergi oranı sabit kalmakta, buna karşılık emlak değerleri her yıl yeniden belirlenmektedir. Bu yolla, her yıl artış gösteren emlak değerleri üzerinden elde edilen vergi gelirlerinde de paralel bir artış söz konusu olmaktadır.

Özellikle Kanada ve İngiltere'de uygulanan diğer yöntemde ise, emlak değerleri her yıl yeniden belirlenmemekle birlikte, emlak vergisi oranı yıllık olarak yükseltilmektedir. Bu yolla, emlak değerlerinin belirli bir dönem sabit kalmasına rağmen, vergi gelirlerinin enflasyona karşı korunması sağlanabilmektedir.

#### **b. Gelir Vergileri:**

Kuzey Amerika'da ve Avrupa'nın bazı ülkelerinde yerel yönetimler, kişisel gelirlere ve daha az yaygın olarak da işletmelerin karalarına vergi uygulamaktadırlar.

Bunlar bazen ayrı yerel vergilerdir, bazen ise ulusal gelir vergisinin bir bölümü veya ona eklenen bir vergidir. Sözelimi, New York kentinde yaşayanların, kişisel gelirleri üzerinden devlete ve eyalete ödedikleri söz konusudur. Özellikle bazı metropol yerleşimlerde bu tür vergiler bir yandan kentte yaşamı pahalı duruma getirerek kente göçü caydırıcı bir rol oynarken, öte yandan da kentsel hizmetlerin finansmanında ilave bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Yerel kişisel vergilerin çeşitli türleri, birçok gelişmekte olan ülke de uygulanmaktadır.

#### **c. Tüketim Vergileri:**

Halkın tükettiği mal ve hizmetlerden alınan değişik vergi türleri vardır. Çoğu ülkede yerel yönetimler katma değer vergisinden pay almaktadır. Ülkemizde görülen diğer uygulamalar arasında elektrik ve gaz tüketiminden telekomünikasyon ve eğlenceden alınan yerel vergiler bulunmaktadır. Bu tür konulara konu olan mal ve hizmetlerin fiyatları genellikle enflasyondan doğan değer kaybına paralel olarak artma eğilimi gösterdiğinden, ilgili vergilerde kendiliğinden artmaktadır; dolayısıyla, enflasyona karşı daha duyarlı olan bu tür vergiler, yerel yönetimler açısı-

sından oldukça elverişli olarak görülmektedir.

#### **IV. Kullanım Bedeli Uygulaması**

Hizmetten kimin ve ne ölçüde yararlandığını saptamak mümkün ise ve yararlanan kişinin tüketiminin daha geniş yararları yoksa, o hizmetin bedele tabi tutulması yerinde olacaktır. Bedel uygulaması tüketici kararlarının maliyetiyle karşı karşıya getirilecek ve böylece onların konusu hizmetlere ilişkin ihtiyaçlarının ve taleplerinin gücünü ve derecesini saptama olanağı sağlayacaktır. Bunun özellikle, kentsel alanlarda yaşama tercihindan kaynaklanan ve kanalizasyon gibi pahalı hizmetlerin sunulmasına uygulanması önemlidir.

Hizmet bedelinin tam maliyet düzeyinin altında tutulması (ve böylece sübvansiyon sağlanması) ancak şu koşullarda uygundur:

(1) Daha geniş kapsamlı kamu yararı nedeniyle tüketimin özendirilmesine ihtiyaç varsa (sözgelimi trafik tıkanıklığını veya kirliliği azaltmak için toplu taşımacılığa sübvansiyon sağlanması); ya da,

(2) Hizmet temel bir insani ihtiyaçta niteliği taşıyorsa ve bazı kesimlerin mali gücü tam maliyete yetmeyecekse (ama bu durumda sübvansiyonun, mali gücü yeterli olmayanlarla sınırlı tutulması gerekecektir).

Eğer tüketimden caydırmada kamu yararı varsa, bu durumda hizmet bedelinin tam maliyetin üzerinde tutulması yerinde olacaktır.

Tam maliyet ile kastedilen nedir?

Bazı gider kalemleri gizlenebilir ve unutulabilir. Söz gelimi, su sağlama işinin ayrı bir işletme sözkonusu olmaksızın belediyece yürütülmesi halinde, mühendislik bakım-gözetim hizmetlerinin, büro mekanının muhasebe hizmetlerinin maliyeti genel idare giderlerine kolayca yedirilebilir; pompalamada kullanılan elektrik bile sokak aydınlatma ile bir arada ele alınabilir. Belirlenecek hizmet bedeli hesaplanacağı zaman bu maliyet kalemleri saptanmak durumundadır.

İkinci olarak, hizmetin maliyeti, işletme ve bakımının yanı sıra, sermaye yatırımını da kapsamaktadır. Sermaye giderleri (yatırım giderleri) değişik biçimlerde hesaplanabilir. Sözgelimi:

(1) "İtfa", yani sermaye yatırımının, finanse eden kredilere ilişkin taksitlerin ve faizin yıllık ödemesi;

(2) "Amortisman", yani hizmetin sunulmasında kullanılan tesisin, binanın ve donanımın öngörülen maliyeti, ömrüne bölünmüş yatırım (Sermaye) giderleri;

(3) "Marjinal Maliyet", yani hizmet tüketiminin genişlemiş olması halinde gerekecek olan yeni sermaye yatırımları ile ilgili giderler (mevcut rezervuarın tam kapasite ile kullanılması halinde gerekecek yeni su rezervuarı örnek verilebilir).

Yapılması gereken, hizmet bedellerinin hesaplanmasında yatırım giderlerini hesaba katmaktır. Ayrıca, yatırılan kaynak, sermaye aktiflerinin ikamesi veya genişletilmesine yönelik olarak bir kenara ayrılmalıdır ve yinelenen harcamaları karşılamak amacıyla bütünüyle kullanılmalıdır. (Özellikle borç taksitleri ile ilgili ödemeler söz konusu olmadıkça)

Hizmet bedeli uygulamasının başlıca sakıncası, sabit tarifenin enflasyona bağlı olarak kendiliğinden artması ve bu tarife belirlenen oranların değişmesinin ancak merkezi ve yerel yönetimin bu konudaki bir kararına bağlı olmasıdır. Özellikle su sağlama ve toplu

taşımacılık (kamu ulaşımı) gibi temel kamu hizmetleri açısından hizmet bedelleri siyasal yönden duyarlılık taşıyabilir ve politikacılar, hizmet giderlerinin artması halinde bile tarifeleri arttırma konusunda pek istekli olmayabilirler. Sorunun tek etkili çözümü, hizmet bedellerini her yıl enflasyon oranına göre arttırmaktır. Kamu hizmeti işletmeleri, bazen hizmet bedellerini enflasyon düzeyine göre kendiliğinden arttırma konusunda yasal hakka sahiptirler; sözgelimi Meksika'da bazı belediye su şirketleri açısından durum budur. Ne var ki bu tür bir indekslemeye pek sık rastlanmaz ve tarife artışları kural olarak belediye veya daha yüksek düzeyde siyasal karar gerektirir. Bununla birlikte yıllık gözden geçirmeler önemlidir. Bunun yararları üç yönlüdür:

- (1) Gelirleri giderlere ayak uydururlar;
- (2) Her yıl yapılacak artış düşük ve makul düzeyde tutulabilir;
- (3) Tüketiciler yaşamın her alanında yaşadıkları düzenli fiyat artışlarına alışır.

Hizmet bedelleri her yıl gözden geçirilmeyecek olursa, gelirler giderlerin gerisinde kalır ve açık, siyasal yönden zor olan yüzdeli artışla kapatılmak zorunda kalır, hizmet bedelleri tarifenin arttırılmasını hizmette önemli bir iyileştirme çalışmasıyla birlikte ele almaktadır. Atılacak adımın halktan kabul görmesi için bu gereklidir. Su basıncını arttırmaya yönelik bir ishale çalışması, yeni otobüsler alınması gibi bunun örnekleri arasında sayılabilir.

### ***V. Toprak İmarına Yönelik Hizmet Bedeli Uygulaması***

Toprağın, kentsel kullanım (konut, ticaret, sanayi v.b.) amacıyla imarı, kent yönetimi açısından pahalıdır. Bu durumda sadece yolların, su borularının kanalizasyon sisteminin, okulların vb. oluşturduğu yerel alt yapının genişletilmesi söz konusu değildir. Genişleme içindeki bir kentsel alan anayolla ve kent merkezindeki yolların Rezervuarlarının, pompalama istasyonlarının, arıtma tesislerinin ele alınmasını gerektirecektir.

Fakat kentsel alt yapının düzenlenmesi, aynı zamanda, bu çalışmalardan etkilenecek toprak sahiplerine de fiili veya potansiyel nitelikte önemli kazançlar sağlayacaktır. Toprağın kırsal kullanıma dönüşmesi yada toprakla ilgili ve donanımın önemli ölçüde ıslah edilmesi halinde, toprak büyük ölçüde değer kazanmış olacaktır.

Altyapı ile ilgili yatırım giderlerinin toprak imarı yapanlardan karşılanması konusunda uluslararası alanda değişik yöntemler benimsenmiştir. Bunlardan birincisi şerefiye (değerlendirme) vergilendirmesidir; bu, belli bir yerdeki toprak değerlerinde bir kamu yatırımı dolayısıyla gerçekleşen artışla ilgili bir vergidir. Genel olarak bakıldığında bu uygulama çok başarılı olmamıştır. Toprak değerlerindeki artışın hesaplanması uyumsuzluklara yol açar ve karmaşıktır. İnsanlar sözgelimi ve topraklarının bir bölümünü satarak veya kiralayarak, toprak değerinde ortaya çıkan artışı somut olarak görmedikçe herhangi bir ödemeyi kolay kolay yapmak istemezler.

İkinci yöntem, yol veya su ana boru hattı gibi alt yapı donanımının kurulmasından ötürü toprak sahiplerinin belli bir vergiye (rüsuma) tabi tutulmasıdır. Bu yöntem yaygın olarak uygulanmaktadır ve değişik ülkelerde değişik adlar taşımaktadır: Latin Amerika'da " fiyat tespit vergisi", bazı Anglo- Sakson ülkelerde ise "başlangıç hizmet birimi" adıyla uygulanmaktadır. Söz konusu yöntem, yerel yollar, sokak aydınlatması, ağaçlar ve kanalizasyon gibi yerel yönden çok sınırlı tutulmuş fiziksel yatırımlarının giderlerinin karşılanmasında ( geriye ödenmesinde) genellikle başarılı sonuç vermiştir. Okullar ve klinikler gibi sosyal altyapı ile veya sözgelimi ana yollarla yada parklarla ilgili giderlerin karşılanması ( geri ödenmesi) konusunda ise aynı başarı söz konusu olmamıştır.

Üçüncü yöntem, kent yönetiminin kendisinin toprağının imarını gerçekleştirmesi, böylece kardan doğrudan pay olmasıdır. Yönetim kent çevresinde (daha önceki kullanım

değerleri üzerinden) toprak iktisap eder, altyapıyı kurar ve daha sonra da bu toprağı kentsel inşaat yapılması amacıyla satar ve kiralar. İngiliz New Town Corporations ve Türkiye’de de Konut ve Kentsel İmar Şirketleri uygulama modellerinde bu yaklaşım benimsenmiştir. Bu kentsel altyapı kurulması karşılığında, toprak sahibinin topraklarının bir bölümünü yönetime vermesini gerektirir. Toprak sahiplerinin kaybı, ellerinde kalan toprağın değerindeki artışla giderilmiş olur. Yönetim ise giderlerini, kendisine verilen toprağın bir bölümünü satarak karşılar, toprağın geriye kalan bölümü kamu amacına yönelik olarak alıkonur.

Nihayet kent yönetimi, planlama iznini vermenin koşulu olarak, toprak imarını gerçekleştirecek olan kişilerin altyapı giderlerinin bütününe karşılanmasını zorunlu kılar ve böylece altyapı giderlerinin getireceğı yükten kurtulmuş olur.

Sözgelimi İngiltere’de kural olarak, imarı üstlenen kişinin bütün yerel hizmetleri (yolları, kaldırımları, sokak ışıklarını, su ana borularını v.b.) kurması söz konusudur; imar çalışması altyapıda önemli genişletmeler yapılmasını gerektirecek ölçüde büyükse, planlama idaresi, planlama izni vermek için, imarı üstlenen kişiden bunlar için ödeme yapılmasını isteyebilir.

### 3. BÜTÇE YÖNETİMİ

İhtiyaçlarla kaynaklar arasındaki açığın kapatılması, harcamaların sınırlandırılmasına ve gelirlerin artırılmasına bağlıdır. Sonuçta bunu gerçekleştiren bütçe sürecidir.

Belediye bütçesi belli amaçlara yöneliktir:

- (1) Bütçe, belediyenin borçlarını ödeyebilir durumunu korumasına, mevcut yedeklerin ve gerçekçi olarak beklenebilecek gelirin harcamaları karşılamasına yönelik bir plandır;
- (2) Bütçe hizmetler arasında öncelikli olanları saptar;
- (3) Bütçe dönemine ilişkin olarak farklı bedelli faaliyetler arasında kaynakları dağıtır, yapılacak çalışmanın düzeylerini ve doğrularını belirler;
- (4) Bütçe yılı boyunca toplanacak harçların, vergilerin ve rüsumların düzeyini belirleyebilir (ülke mevzuatına bağlı olarak);
- (5) Bütçe yılı boyunca yapılacak harcamalar için yasal yetkiyi verir;
- (6) Belediyenin mali konumu ve planları ile ilgili kapsamlı bilgi sağlar.

Bütün bu hedeflerin anahtarı, gelirin gerçekçi tahminleri (öngörüler) gerçekçi değilse, harcama öncelikleriyle ilgili zor tercihler bütçede yapılmayacak gününbirlik nakit yöntemine ve siyasal baskılara göre biçimlenecektir. Aynı zamanda belediyenin borçlarını ödeyebilir durumunu koruması da güçleşecektir, çünkü gelir açıkları, harcamalar kısılarak değilde ödenecek faturaların ertelenmesiyle karşılanacaktır.

Gelir tahmini konusundaki en sağlam temel, deneyimdir. Bir önceki yılın nakit hasılatı, hesaplamada temel oluşturmaktadır. Uygulamanın ıslahı veya gelir tabanındaki artışlar sonucunda gelir artışı olabilir, fakat kural olarak bunların hesaplanması bile, geçmişteki yönelimlerin (gelişme doğrultularının) projeksiyonu ile gerçekleştirilebilir. (Bunun bir istisnası, su sağlama hizmetinin genişletilmesi gibi yeni bir gelişme sonucunda, ödeme yapacak yeni bir gurubun tüketiciler çevresine katılması halidir.) Bütçe formüle edilirken harcama tahminlerinin öncelikli sırasına göre düzenlenmesi gerekir:

- (1) İşletme hizmetleriyle ilgili giderler;
- (2) Belediyenin kesin olarak gerçekleştirmeye yükümlü altına girdiğı genişletme giderleri Sözgelimi :

- Alınmış olan yeni borçların taksitlerinin ödenmesi
- Oluşum halindeki yeni hizmetlerin işletilmesi
- Yeni kullanıcılara zorunlu hizmetlerin sunulması (örnek: yasa gereği teftişe tabi ticari yerlerin sayısında büyük bir artış varsa, halk sağlığı teftiş personelinin ve ulaşımın artırılması gerekebilir).

(3) Belediyenin kesin olarak gerçekleştirme yükümü altına girmediği ve hala isteğe bağlı nitelik taşıyan hizmetlerde artışlar veya iyileştirmeler.

Bu öneriler sıralaması, gelir tahminleri ile özellikle tariflerin tırılması suretiyle gelirlerdeki muhtemel değişmelerin gözönünde bulundurulmasını adım adım bağdaştırılması bir temel oluşturur. Ne var ki mevcut harcama düzeyleri bir sonraki yılın bütçesi için kendiliğinden bir temel olarak alınmamalıdır. Öyle hizmetler vardır ki talep gerilemektedir ve harcamanın azaltılması yerindedir. Keza daha önce belirtildiği üzere, tasarruf ve üretkenlik artışı söz konusu olabilir. Üretim miktarları ve birim giderleri, bu tür tasarrufların nereden yapılabileceğini göstermek bakımından son derece önemlidir. Aynı öğeler, önerilen artışların yerindeliğini göstermek bakımından da yararlıdır. Sözgelimi, fazla talebi karşılamak üzere önerilen bir artış, harcamalardaki artış yüzdesini, gerçekleştirecek çalışmadaki artış yüzdesiyle karşılaştırmak suretiyle ölçülmelidir. Sözgelimi, teftişe tabi fırınların sayısında %10'luk bir artış, gıda teftiş harcamalarında %15'lik bir artış gerektirmez.

Birim giderler, bir hizmetin toplam işletme giderlerini o hizmetin üretim (çıktı) miktarına bölünmesiyle hesaplanır; sözgelimi:

- Ton başına veya hane başına çöp toplama
- Kilometre başına yol bakımı
- Hektar başına park bakımı giderleri
- Karşılaştırmalar şu noktalarda yapılabilir:

Belli bir süredeki, sözgelimi beş yıllık bir süredeki giderler arasında,

İki veya daha fazla belediyedeki giderler arasında aynı belediye sınırları içindeki farklı bölgelerdeki giderler arasında.

Birim maliyeti karşılaştırmaların dikkatle yapılması gerekir. Yol bakımı giderleri A Belediyesi'nde B Belediyesine oranla daha yüksek olabilir, bunun nedeni B'nin daha verimli olması veya A' daki trafiğin daha fazla olmasıdır. Fakat bu karşılaştırmalar, bir alanda kullanılan yöntemlerin maliyet yönünden daha etkin olup olmadığını anlamak için daha fazla araştırma yapmanın zahmete değeceği durumları veya kural dışı bir israf düzeyinin söz konusu olduğu durumları ortaya koyar.

### 3.1. BÜTÇE DENETİMİ

Dengeli bir bütçenin onaylanması yetmez. Eğer bütçenin öncelikleri uygulanacaksa ve eğer belediyenin borçlarını ödeyebilirliği korunacaksa, o bütçenin gerçekleşme süreci izlenmelidir.

Bütçe beklentilerine uygunluğu sağlanması için, her kalemtedeki gelir ve harcama düzeylerinin düzenli olarak yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Bütçenin herhangi bir zamanda-ki seyrinin değerlendirilmesi, eğer bütçe gerçekten plana uygunsa gelir ve harcama düzeylerinin bulunması gereken noktayla ilgili beklentiye göre gerçekleştirilebilir.

Bazı durumlarda yıl boyunca tahsilat veya harcamanın düzenlilik göstermesi

beklenir. Sözelimi bu, personel maaşı ya da sürekli olarak kiralanan dükkan veya pazar barakaları kira paralarının toplanması konusunda söz konusu olabilir. Ama çoğu durumda mevsimlik veya düzensiz gelişmeler gözlenir. İnsanların vergiler veya ruhsat harçlarını çok değişik aylarda ödemeleri gerekebilir; pazar rüsumu gelirleri bir hasat mevsiminde veya yıllık bir senelik sırasında daha yüksek olabilir. Sigorta primleri veya borç servisi yükleri gibi yılda bir veya iki kez yapılan ödemeler, belli aylarda özellikle ağır harcamalara yol açabilir. Örnek olarak, bir takvim yılında taşıt bakımı için 16.000 doların öngörüldüğü bir kalemini ele alalım. Eğer altı ay sonra, yani Haziran bitirinde yapılan harcama 8000 dolar olmuşsa, bu düzey tatminkar görünebilir. Ama eğer Ekim'de 4000 dolarlık sigorta primlerinin ödenmesi gerekiyorsa, Haziran sonuna kadar ancak 6000 dolar harcanmış olmakla güvenli davranılmış olacaktı (yani 18.000-4000 'in yarısı). Beklenen aylık harcama modeli bilinmedikçe yanıltıcı bir izlenim ortaya çıkacaktır.

Bütçenin seyrinin etkili bir biçimde izlenmesi, beklenen gelir ve harcama modelindeki düzensizliklerin grafiğinin çıkarılmış olmasına bağlıdır. Bu, yılın başında her bir kalemde yer alan tahsilat ve harcamaların profilinin çıkarılması demektir. Ancak o zaman, düzeyleri ile ilgili olarak elde toplanan gerçek veriler her ay bununla karşılaştırılacak, her önemli farklılaşma kaydedilecek ve araştırmaya konu edilecektir.

Gelir yetersizlikleri veya aşırı harcama ile ilgili araştırma sonucunda, kaçınılması mümkün olmayan nedenler bulunduğu ortaya çıkabilir. Ticarete yaşanan bir gerileme yüzünden vergi tahsilatı azalmış olabilir. İlaç harcamalarında bir salgın hastalık nedeniyle artış gerçekleşmiş olabilir. Bu durumda şu soru gündeme girer: Bütçe esas itibarıyla mı doğrultusundan sapıyor? Eğer böyle bir açık muhtemel görünüyorsa, bir sonraki soru şu olacaktır: Bu açık yedeklerle karşılanabilecek mi? yoksa belediyeyi ciddi bir borca mı sokmak üzere ?

Yedeklerle karşılanamayacak ciddi bir açık bekleniyorsa, önemli bir düzeltme hareketi bekleniyor demektir. Önemli olan, harekete geçmek için tehlikeyi zamanında öğrenmektir.

### 3.2. BÜTÇE DIŞI DENETİM MEKANİZMALARI

Başarılı mali yönetim açısından bir dizi başka denetim yöntemleri de önem taşır. Nakit akışı yönetimi bütçe denetimine yakındır, çünkü oda aylık ve hatta günlük gelir ve harcama modeli konusunda aynı tahminlere dayanır. Bir mali yıl boyunca bunlar dengelenmiş olsada, gelirin harcamayı aşması sonucu nakit fazlasının ortaya çıktığı zamanlar olabileceği gibi, bunun tersine, açıkların ortaya çıktığı zamanlarda olabilir.

Nakit dengelerindeki bu dalgalanmaların tahmini önemlidir. Nakit fazlalığının süresi öngörülebilir olursa bakiyeler kısa veya uzun vadede kar getirici hesaplara yatırılabilir. Keza bir açık öngörülebilir, nedenleri açıklanabilir ve süresi tahmin edilebilirse, hesap mevcudundan fazla para çekme kolaylıklarından yararlanmak çok daha kolaydır.

Stokların ve donanımın sağlanması ve gözetimin özenli bir dikkat altında bulundurulmasına da ihtiyaç vardır. Malzemenin indirimli fiyatlarla toptan alınması önemli ölçüde tasarruf sağlar; fakat stoklar kullanılmadan önce uzun süre tutulacak olursa kayıplar tasarrufları götürür; bu durumda bozulma, hırsızlık veya eskime ve ayrıca faiz kayıplarından riskler söz konusudur.

Hem kadroların sorumluluğunu hem de halkın güvenini sağlamak açısından düzenli, bağımsız mali denetim -hem içten hem dıştan- maliyönetim bakımından önemlidir. Mali denetimin baş kaygısı, belediyelerde mali yönetimin yasallığını ve dürüstlüğünü sağlamaktır. Fakat mali denetim aynı zamanda belediyelerin harcamalarının verimliliğini arttırmada da çok

önemli bir rol oynar. Dış mali denetçiler değişik belediyelerin uygulamalarını karşılaştırma ( ve aynı zamanda diğer kamusal ve özel sektör kuruluşlarıyla da karşılaştırmalar yapma) , kamu hizmetlerini sunmada maliyet yönünden etkin yönetimleri saptama ve son olarak, başarılı ve olumlu mali uygulamalar konusunda bilgi yayma olanağına sahiptirler. Mali denetim yapıcı bir yönetim ve süreç olabilir ve olmalıdır.<sup>(33)</sup>



---

(33) S. EMREALP- K. DAVEY- İ. ÖNDER. *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA-EMME, İstanbul, 1993

## BÖLÜM ÖZETİ

*Belediyelerin bugünkü yasalarla düzenlenmiş görevleri yerine getirebilmeleri, yine yasaların kendilerine tanıdığı mali kaynaklarla sağlaması oldukça zor görünmektedir. Enflasyonist etkilerinde önemli rol oynadığı kaynakların, akılcı kullanılması zorunluluğu diğer bir anlamda disiplin altına alınması mecburiyeti doğmuştur.*

*Bu anlamda, belediyeler, kent işletmeciliğinin temel prensipleri doğrultusunda kaynak yönetimine yaklaşmalıdırlar.*

*Belediyelerde mali yönetimin temel sorumlulukları şunlardır:*

*1. Belediyeyi borçlarını ödeyebilir durumda tutmak; eline geçenden fazlasını harcamamasını ve personeline, iş ilişkisi olan kuruluşlara ve kişilere olan sorumluluklarını yerine getirebilmesini sağlamak;*

*2. Belediyenin yerel topluluğa (belediye) olan belli başlı sorumluluklarını yerine getirmesine yetecek kaynak (gelir) yaratılmasını sağlamak; çöpün toplanmasını, sokak çukurlarının onarılması, suyun yeterli basınçla akmasını sağlamak;*

*3. Belediyenin hizmet karşılığı ücretlendirmedeki yükün yararlanmaya veya ödeme gücüne göre adil biçimde dağıtılmasını sağlamak;*

*4. Belediyenin kaynaklarının özelliklerine uygun olarak ve idari giderlerden çok, özellikle hemşehriye doğrudan yönelik hizmetlere harcanmasını sağlamak;*

*5. Kaynakların dürüst ve yasal biçimde kullanılmasını sağlamak;*

*6. Belediyeyi yönetenlere, görevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları doğru ve güncel mali enformasyonu sağlamak.*

*Yukarıda sözü edilen görevler, bütün yerel yönetimler için geçerli olabilecek genel bir nitelik taşımaktadır. Bununla birlikte, bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu kaynak darboğazı, bu görevlerin sağlıklı bir biçimde yerine getirilmesi konusunda aşılması son derece güç gözüken bir engel oluşturmaktadır.*

*Bu kaynak darboğazını aşmanın üç yöntemi vardır:*

### **A. Kamu Hizmetlerinde Etkinliği ve Verimliliği Artırmak**

1. Hizmet Harcamalarının Planlanması
2. Sermaye Yatırımının Planlanması

### **B. Kamu Harcamalarının Kapsamını Daraltmak**

#### **C. Gelirleri Artırmak**

1. Vergilendirme-Hizmet Bedeli
2. Yerel Vergilendirme
3. Kullanım Bedeli Uygulaması
4. Veri Tabanı
5. Toprak İmarına Yönelik Hizmet Bedeli Uygulaması

*Aynı şekilde, ihtiyaçlarla kaynaklar arasındaki açığın kapatılması, harcamaların sınırlandırılmasına ve gelirlerin artırılmasına bağlıdır. Sonuçta bunu gerçekleştiren ise bütçe sürecidir. Bu bakımdan, kaynak yönetiminde bütçe yönetimi önemli bir yere sahiptir.*

## BÖLÜM IV

## ÖRNEK ÇALIŞMA YERİ : ADAPAZARI

## 1. ADAPAZARI KENTİ VE BELEDİYESİ

## A. ADAPAZARI KENTİ

Adapazarı, Sakarya ilinin merkez ilçesi olup, Türkiye'nin kuzeybatısında, Marmara Bölgesinin doğusunda yer alan bir yerleşmedir, komşuları, batıda Kocaeli, doğuda Bolu, kuzeyde ve güneyde ise Bilecik ilidir. Bununla beraber ilçenin doğusunda Hendek ve Akyazı, batısında Kocaeli ili, kuzeyinde Kaynarca ve Söğütü, güneyinde Sapanca ve Geyve yer alır.

Belediye sınırları dikkate alındığında, doğuda Sakarya Nehri, batıda Serdivan Belediyesi, kuzeyde Güneşler Belediyesi, güneyde ise Erenler, Hanlı, Arifiye Belediyeleri ile sınırlıdır.

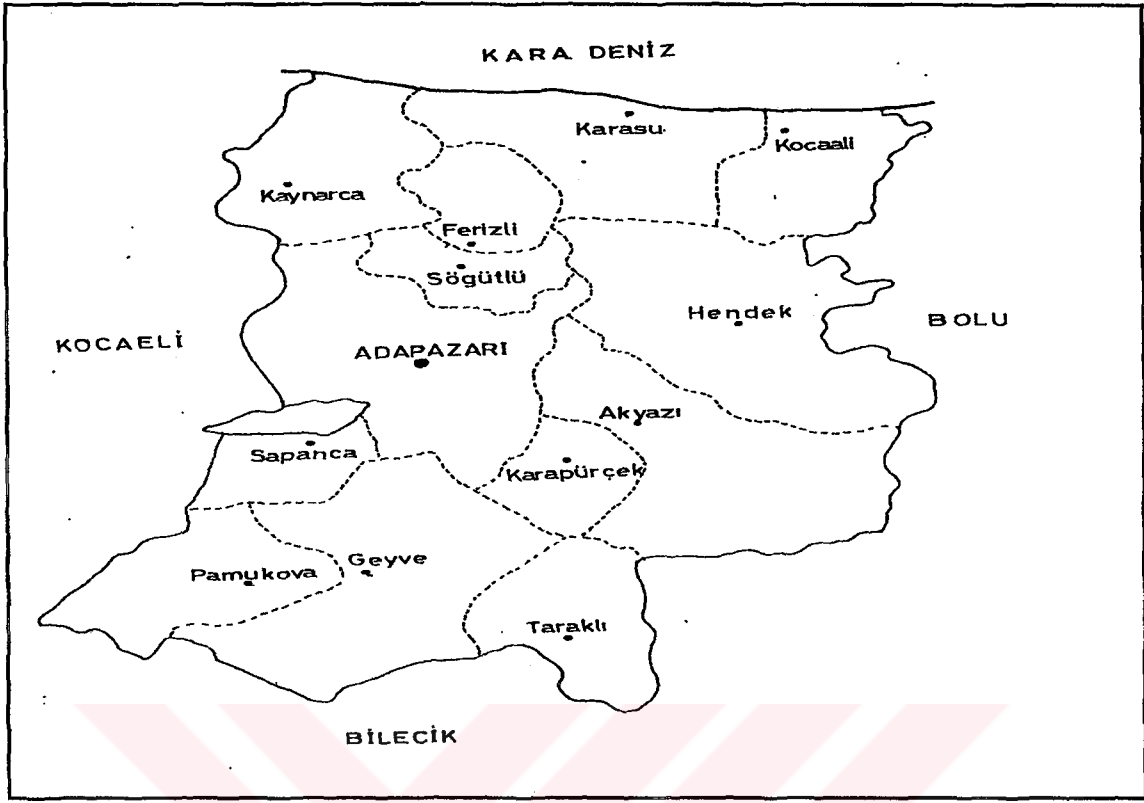
Adapazarı yerleşmesinin metropoliten merkezlere olan uzaklığı ise şöyledir:

Adapazarı-İstanbul : 140 km.  
Adapazarı-Ankara : 320 km.  
Adapazarı-Bursa : 185 km.

İlin yüzölçümü 4817 km<sup>2</sup> iken Adapazarı merkez ilçenin alanı ise 645 km<sup>2</sup> dir.

İdari anlamda Sakarya İlini incelediğimizde 13 ilçeye ayrıldığını görüyoruz. İdari yapılanma aşağıdaki şekildedir. (1993 yılı itibarıyla)

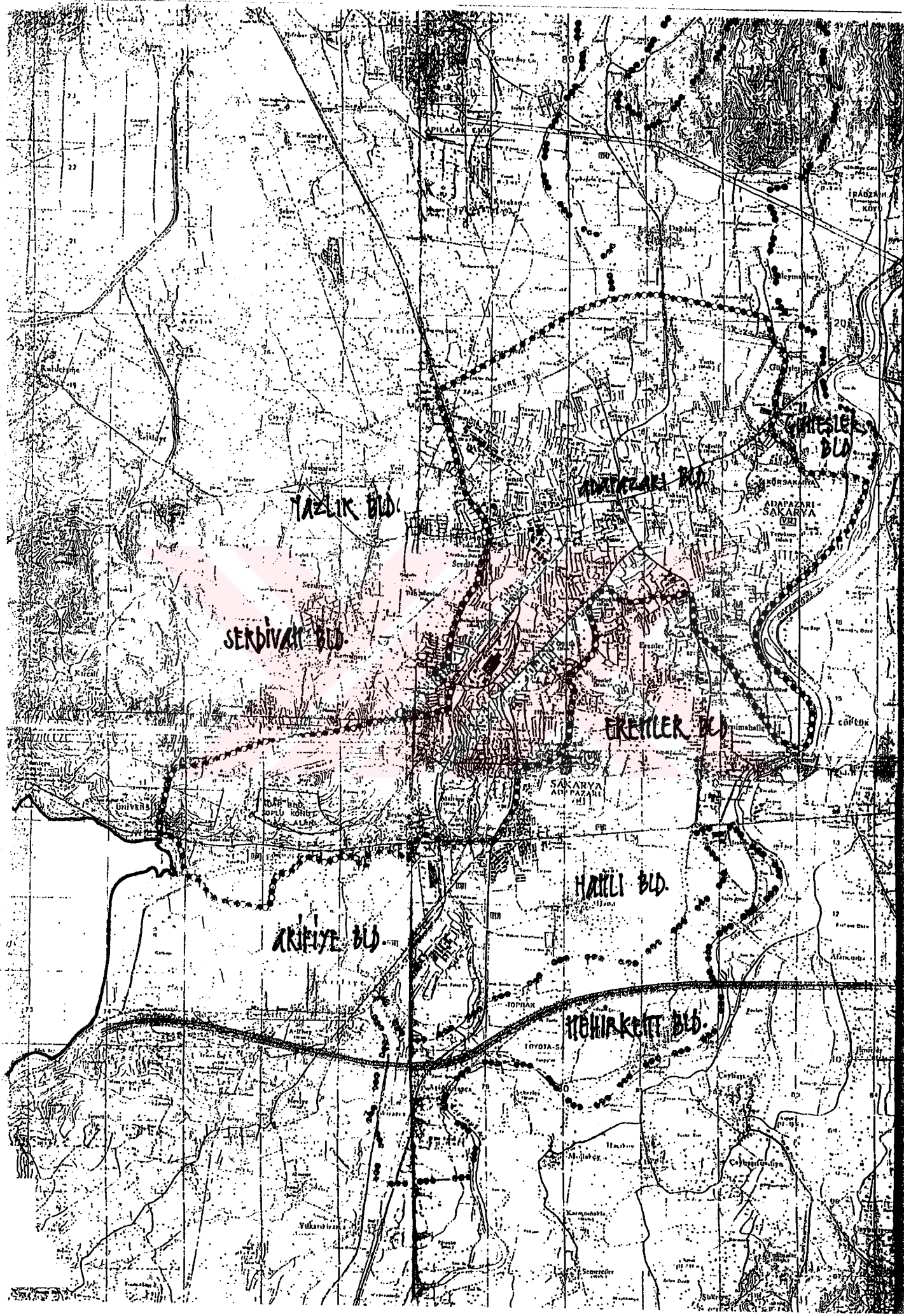
| İLÇELER       | BELEDİYE SAYISI | KÖY SAYISI | MAHALLE SAYISI            |
|---------------|-----------------|------------|---------------------------|
| ADAPAZARI     | 7               | 93         | 53                        |
| AKYAZI        | 5               | 57         | 15                        |
| FERİZLİ       | 2               | 15         | 6                         |
| GEYVE         | 2               | 65         | 5                         |
| HENDEK        | 2               | 74         | 14                        |
| KARAPÜRÇEK    | 1               | 10         | 3                         |
| KARASU        | 4               | 20         | 15                        |
| KAYNARCA      | 1               | 31         | 1                         |
| KOCAALI       | 2               | 26         | 10                        |
| PAMUKOVA      | 1               | 30         | 3                         |
| SAPANCA       | 2               | 18         | 9                         |
| SÖĞÜTLÜ       | 1               | 18         | 4                         |
| TARAKLI       | 1               | 23         | 4                         |
| <b>TOPLAM</b> | <b>31</b>       | <b>488</b> | <b>142<sup>(34)</sup></b> |



1990 yılında yapılan son nüfus sayımına göre il nüfusu toplam 683.061'dir. Merkez ilçe olan Adapazarı'nın nüfusu ise 171.225 kişidir. Bu bağlamda 1955-90 tarihleri arasındaki Türkiye, Sakarya ve Adapazarı'nın nüfus gelişimi aşağıdaki gibidir.

#### TÜRKİYE SAKARYA VE ADAPAZARI'NIN KENTSEL VE KIRSAL NÜFUS GELİŞİMLERİ

| Yıllar | TÜRKİYE    |    |            |    |            | SAKARYA |    |         |    |         | ADAPAZARI |    |         |    |         |
|--------|------------|----|------------|----|------------|---------|----|---------|----|---------|-----------|----|---------|----|---------|
|        | KENTSEL    | %  | KIRSAL     | %  | TOPLAM     | KENTSEL | %  | KIRSAL  | %  | TOPLAM  | KENTSEL   | %  | KIRSAL  | %  | TOPLAM  |
| 1955   | 6.927.343  | 29 | 17.137.420 | 71 | 24.064.763 | 74.255  | 25 | 222.853 | 75 | 297.108 | 55.522    | 41 | 79.398  | 59 | 135.020 |
| 1960   | 8.859.731  | 32 | 18.495.099 | 58 | 27.354.830 | 11.064  | 31 | 250.928 | 69 | 361.992 | 79.420    | 49 | 83.068  | 51 | 162.508 |
| 1970   | 13.691.101 | 39 | 21.314.075 | 61 | 35.005.176 | 152.277 | 33 | 306.77  | 67 | 459.052 | 101.283   | 51 | 98.556  | 49 | 199.839 |
| 1975   | 16.869.068 | 42 | 23.478.651 | 58 | 40.347.719 | 172.210 | 35 | 323.439 | 65 | 495.649 | 114.130   | 51 | 108.916 | 49 | 223.046 |
| 1980   | 19.545.007 | 44 | 25.091.950 | 56 | 44.636.957 | 195.069 | 36 | 353.678 | 64 | 548.747 | 130.977   | 51 | 127.584 | 49 | 258.561 |
| 1985   | 25.865.757 | 53 | 23.798.701 | 47 | 50.664.458 | 259.617 | 43 | 350.883 | 57 | 610.500 | 152.291   | 51 | 148.776 | 49 | 301.067 |
| 1990   | 33.326.351 | 59 | 23.146.684 | 41 | 56.473.035 | 300.797 | 45 | 374.343 | 55 | 675.140 | 171.225   | 54 | 145.082 | 46 | 316.307 |



TAZLIK BLD.

SERDİVAN BLD.

AKİFİYE BLD.

HATLI BLD.

KIRSELEN BLD.

İHHARKEHT BLD.

Tablo incelendiğinde Adapazarı'nın toplam nüfusunda sürekli bir artışın olduğu görülür. Özellikle kentsel nüfustaki artış, buna bağlı olarak, kırsal nüfustaki azalış, Adapazarı yerleşiminin kentleşme sürecine girdiğini göstermesi bakımından önemlidir. Bölgeye yapılan ve yakın bir gelecekte yapılacak olan sanayi yatırımlarının etkisiyle, kentsel nüfusun hızlanarak artacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda Adapazarı yerleşmesinin önündeki yıllarda en fazla karşı karşıya kalacağı konu kentleşme olacaktır. Eğer bu süreç planlanabilir ve planlar uygulanabilirse, sağlıklı bir kenteşmeden söz edilebilecektir. Bunun gerçekleşebilmesi ise, maliyetlerle ve bu maliyetlerin minimize edilmesiyle, dolayısıyla da kaynakların optimum kullanımıyla ilgilidir. Konu bu açıdan kent işletmesinin inceleme alanına girmektedir.

Yörenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısının değişim sürecine girdiğini daha önceki bölümlerde de belirtmiştik. Özellikle büyük sermayenin Adapazarı yerleşmesini, yatırım bölgesi olarak görmesi, yörenin tarım strüktürünü sanayi-hizmet strüktürüne doğru değiştirmeye başlamıştır. Cumhuriyet yıllarında başlayan bu sanayileşme hareketi 1992 yılında ToyotoSA ve Toprak İlaç Sanayi A.Ş.'nin bölgeye gelerek yatırım yapmasıyla daha da hızlanmıştır. Halen Sakarya Organize Sanayi Bölgesinin yörede kurulması çalışmaları sürmektedir. Yerleşmedeki sanayi kuruluşlarından önemli olanları aşağıda verilmiştir:

Vagon Sanayii, TZDK ve Makianeleri Fab., Ağır Bakım ve Tamir fab., Şeker Fab., Paketlenmiş Kireç Fab., Good Year Lastik Fab., Tank Palet Fab., Yem Sanayi, Gıda, Mermer, Asit, Çam, Ağaç ve makinaya dayalı sanayiler mevcuttur. Son olarak bölgeye ToyotaSA ve Toprak İlaç Sanayi A.Ş. gelmiştir.

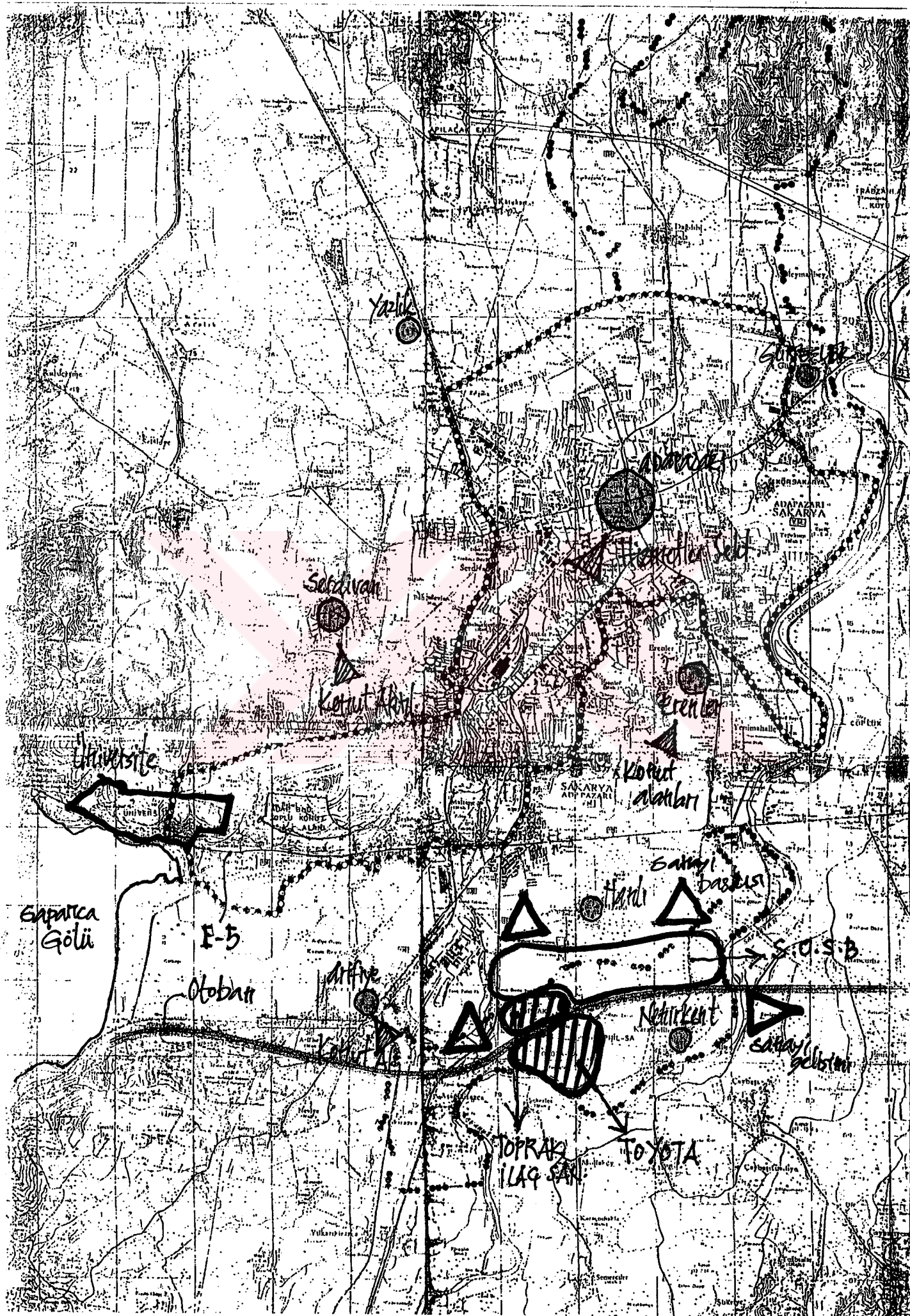
Toyota SA'nın, kentteki değişime katkısının önemli olabileceği söylenebilir. Toyota SA'nın yan sanayileri doğuracağı veya beraberinde getireceği düşünülürse bölge büyük bir sanayileşme sürecinde önemli bir rol üstlenecektir. Toprak İlaç San., A.S., Toyota SA ve yan sanayileri ile S.O.S.B. ve bunların doğuracağı diğer sanayiler kentte büyük bir istihdam imkanı yaratacaktır. Bu ise göç olgusunu güçlendirecek bir albeninin oluşmasını sağlayacak ve kentleşme olabildiğince hızlı yaşanacaktır. Bursa örneği, gerek coğrafyası gerekse sanayi türü itibarıyla bu gelişmeye bir örnek teşkil edebilir.

Çok güçlü ulaşım akslarının (E-5,E-6) Adapazarı yerleşmesinden geçmiş olması bu önemli arterlerin çevresindeki toprakların sanayii için cazip oluşu ve çok daha önemlisi Metropoliten merkezlere bu ulaşım aksları yüzünden son derece yakınlaşılması, sanayi alanlarının desantralizasyonu sürecinde, Adapazarı yerleşmesinin önemini artırmıştır. Adapazarı yerleşmesinden sonra, büyük sanayinin konumlanmasına coğrafya engel olmaktadır. Bu bağlamda Adapazarı yerleşmesi büyük sanayinin konumlanabileceği son halkadır.

Konuyu sanayinin yerseçim kriterleri bağlamında incelediğimizde, Adapazarı'nın özellikle orta ve büyük ölçekli sanayici için ne kadar cazip olduğu ortaya çıkacaktır. Ulaşım olanakları ve telekomünikasyon, hammadde temini ile pazar ilişkilerini kolaylaştırmıştır. İşgücü, enerji, mülkiyet yapısı ve arazi fiyatları, coğrafya, v.b. kriterlerde sanayici için cazip olabilmekte ve bölgenin yatırım alanı olarak seçilmesinde etken olmaktadır. Adapazarı yerleşmesi bütün bu özelliklere sahip olması sebebiyle büyük sanayi için çekim noktası olmuştur.

Ancak burada tartışılması gereken, belki de ayrı bir tez konusu olabileceğini düşündüğümüz tarım toprağı-sanayi parseli sürecinde yaşanacak maddi ve manevi kazançlara ve kayıplardır. Daha doğrusu dünya ülkeleri üzerinde çok az olduğu bilinen 1.sınıf tarım topraklarını sanayiye terk etmenin akılcı olup olmadığıdır. Ancak biz, bu tez bağlamında konuya kentsel maliyetlerle ilişkisi olduğunda değinecek ve saptamalar yapacağız.

Burada, küçük fakat oldukça önemli olduğunu düşündüğümüz bir saptama daha yapmak istiyoruz. Adapazarı yerleşmesinin kırsalı bu gün için ekonomik anlamda oldukça iyi durumdadır. Yörenin çok verimli topraklar üzerinde kurulmasının bunda etkisi oldukça fazladır.



Kırsaldaki bu ekonomik durum kent merkezine de doğrudan yansımıştır. Ticaret birimleri içinde özellikle lüks tüketim malları satan yerlerin sayılarının fazlalığı Adapazarlı halkın ekonomik güçlerini ve tüketim alışkanlıklarını göstermesi bakımından önemlidir.

Adapazarı yerleşmesinin diğer önemli bir özelliği de sosyal anlamda çok zengin bir kültüre sahip olmasıdır. Yörede yaklaşık 17 farklı dilin konuşulduğu bilinmekle beraber buna koşut olarak etnik topluluklarda vardır. Yerliler, Çerkezler, Abhazalar, Gürcüler, Arnavutlar, Muhacirler, Boşnaklar, Lazlar, Kürtler, Azeriler, v.b. İlk anda sıralayabileceğimiz etnik topluluklardır. Bu yönüyle de yöre çok renkli bir mozayığe sahiptir. Balkanlardaki ve son olarak Bosna-Hersek'teki siyasi istikrarsızlık sebebiyle yöre önemli bir dış göç hareketiyle karşı karşıya kalmıştır. Balkanlardaki bu siyasi konjonktür, yerleşmeyi de doğrudan etkilemektedir. Bu yönüyle de yerleşme ilginç bir sosyal yapı göstermektedir.

### **B. ADAPAZARI BELEDİYESİ**

Adapazarı Belediyesi 1868 yılında kurulmuştur ve 19. yy. sonlarındaki nüfusu 4000 kişi civarındadır.

Belediye hukuken 1580 sayılı Belediyeler Kanunu' na tabidir ve onun gerektirdiği organizasyon şemasını oluşturmuştur. Bu bağlamda belediyede iki kesimden söz edilebilir:

1. Atanmışlar (Bürokratlar ve diğer personel)
2. Seçilmişler (Başkan ve Meclis Üyeleri)

Seçilmişler düzeyinde 1 başkan ve 31 meclis üyesi vardır ve bu sayılar 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Meclis üyelerinin siyasi partilere göre dağılımı şöyledir:

**SHP** : Başkan ve 17 Meclis Üyesi  
**DYP** : 9 Meclis Üyesi  
**ANAP** : 4 Meclis Üyesi  
**CHP** : 2 Meclis Üyesi

Personel durumu ise 1993 yılı itibarıyla şöyledir:

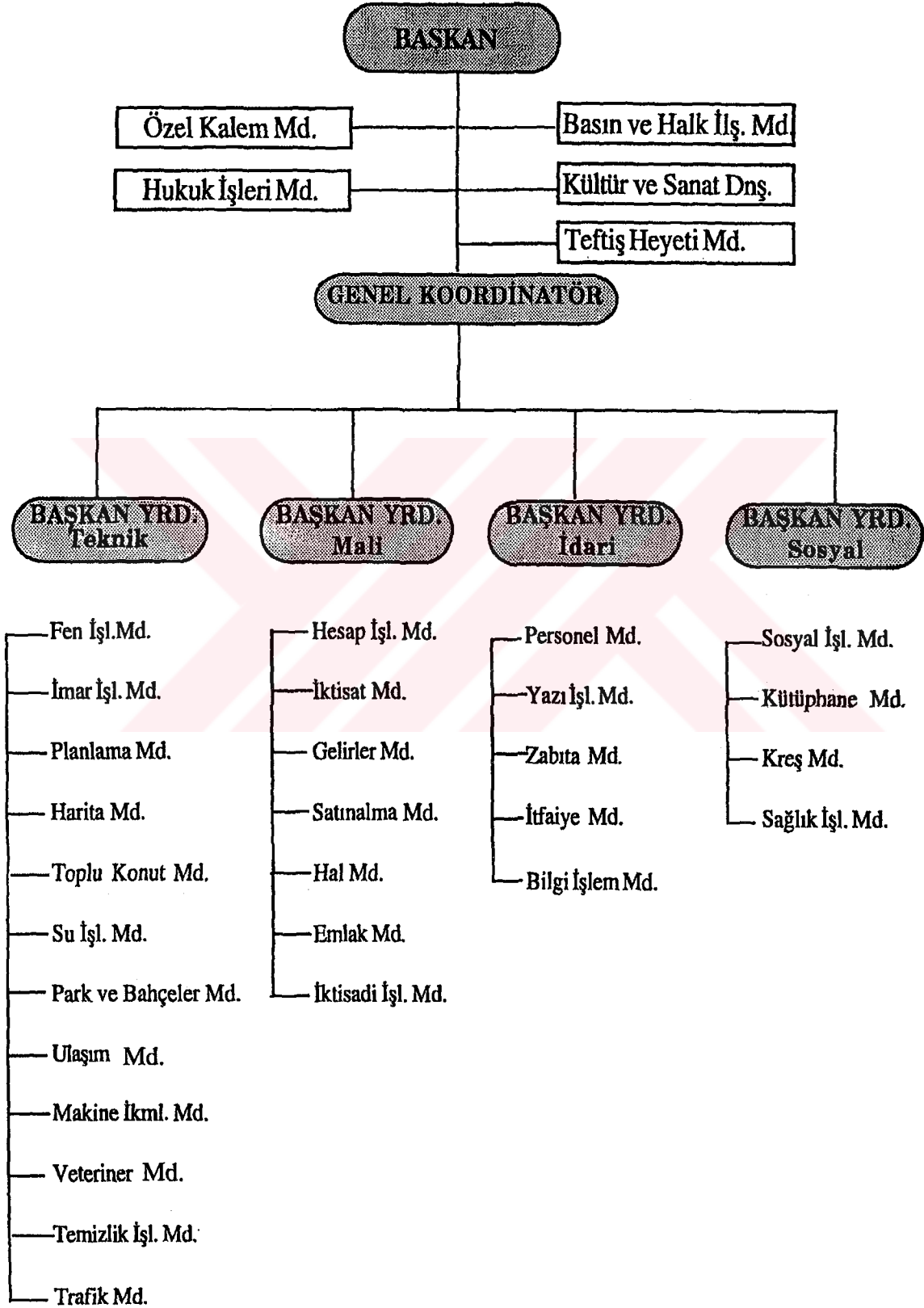
**Devlet Memuru** : 346 kişi  
**İşçi** : 1143 kişi  
**Geçici İşçi** : 448 kişi <sup>(35)</sup>

Bu bağlamda ana hatları ile belediyenin organizasyon şeması ve belediyenin gelir ve gider durumu eldeki veriler doğrultusunda aşağıdaki gibidir:

Belediyenin de ortak olduğu Belpaş adlı şirket faaliyetlerini çeşitli konularda sürdürerek daha ucuz ve kaliteli hizmet üretimini amaçlamaktadır. Şirkete bağlı bu kuruluşlar;

- 1 adet yönetim birimi
- 7 adet çay bahçesi
- 3 adet akaryakıt istasyonu
- 2 adet tanzim satış mağazası
- 1 adet matbaa
- 1 adet fırın
- 1 adet süt fabrikası
- 1 adet beton santrali
- 1 adet kömür tevzii olmak üzere toplam 18 birimdir.

## ADAPAZARI BELEDİYESİ ORGANİZASYON ŞEMASI



# ADAPAZARI BELEDİYESİ GELİR ve GİDERLERİ

(KESİN HESAP ve BÜTÇE'YE GÖRE)

(milyon TL)

| GELİR ve GİDER      | 1989   |             | 1990   |             | 1991    |             | 1992    |             | 1993    |             | 1994    |             |
|---------------------|--------|-------------|--------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
|                     | BÜTÇE  | KESİN HESAP | BÜTÇE  | KESİN HESAP | BÜTÇE   | KESİN HESAP | BÜTÇE   | KESİN HESAP | BÜTÇE   | KESİN HESAP | BÜTÇE   | KESİN HESAP |
| GELİRLER TOPLAMI    | 20.576 | 17.052      | 48.311 | 30.581      | 111.442 | 52.606      | 177.802 | 188.778     | 339.187 | 219.386     | 618.145 | —           |
| VERGİ GELİRLERİ     | 6.115  | 7.098       | 11.177 | 12.828      | 42.514  | 25.150      | 41.135  | 38.350      | 71.905  | 65.644      | 117.670 | —           |
| VERGİ DIŞI GELİRLER | 14.461 | 9.954       | 37.134 | 17.753      | 68.928  | 27.456      | 136.607 | 150.428     | 267.282 | 153.742     | 500.475 | —           |
| GİDERLER TOPLAMI    | 25.251 | 23.125      | 49.696 | 42.521      | 114.904 | 91.744      | 177.802 | 203.558     | 339.187 | 292.530     | 618.145 | —           |
| CARİ GİDERLER       | 16.262 | 15.635      | 34.254 | 29.444      | 74.433  | 65.860      | 130.209 | 133.262     | 226.494 | 180.309     | 427.651 | —           |
| Personel            | 12.899 | 12.787      | 27.905 | 23.892      | 60.327  | 56.527      | 118.212 | 112.180     | 207.808 | 145.672     | 392.745 | —           |
| Diğer Cariler       | 3.363  | 2.848       | 6.349  | 5.552       | 14.106  | 9.333       | 11.997  | 21.082      | 131.379 | 34.637      | 34.906  | —           |
| YATIRIM GİDERLERİ   | 3.141  | 2.623       | 5.398  | 4.392       | 18.423  | 18.044      | 9.800   | 27.440      | 14.805  | 49.421      | 21.705  | —           |
| TRANSFER GİDERLERİ  | 5.848  | 4.867       | 10.044 | 8.685       | 22.048  | 7.840       | 37.793  | 42.856      | 97.888  | 62.800      | 168.789 | —           |

Belpaş' ta çalışan sayısı ise aşağıdaki gibidir:

*İşçi* : 132 kişi  
*Geçici İşçi* : 65 kişi<sup>(36)</sup>

Bir önceki konuda (Adapazarı Yerleşmesi) anlatılanlar şüphesiz Adapazarı Belediyesi' ni doğrudan etkileyecektir ki bu kaçınılmazdır. Bu etkileme her yönüyle (İdari, ekonomik, ve teknolojik) olacaktır. Burada Adapazarı Belediyesi' nin dikkat etmesi gereken konu; kentin gelişme eğilimlerini iyi analiz ederek bu gelişme yapısına göre kadrolaşmaya gitmesi, bu yönüyle de insan kaynaklarının yönetime önem vermesidir.

Kent ile belediyeler iç içedir, doğrudan etkileşim içindedir. Çünkü, kentlerde yaşayan insanların, hizmet ihtiyacını karşılayan kurum belediyedir. Bu bağlamda kentteki gelişmeler belediyeyi de süreç içinde etkileyecektir. Bu etkilenmeden Adapazarı Belediyesi' nin, özellikle organizasyon şemasının önemli ölçüde etkileneceğini ve yakın bir gelecekte büyükşehir statüsüne geçeceğini düşünüyoruz. Daha önce Adapazarı Belediyesi' nin organizasyon şemasını kısmen de olsa irdelediğimiz için, burada, tekrar incelemeyi gereksiz görüyoruz.

Adapazarı Belediyesi' nin gelir ve giderleri yıllar itibarıyla incelendiğinde, her iki yönde de bir artışın olduğu göze çarpar. Yani gelirler artarken, giderler de artmaktadır. Gelirler ve giderler arasındaki fark da aynı şekilde artarak, giderler lehine olmaktadır.

Giderlerin gelirleri aşmasının bir çok nedeni olabilir. Enflasyonist etkiler, finansal kaynak kullanım kararlarının akılcı verilmemesiyle oluşan kötü yönetim, merkezi idare ile olan ilişkilerin düzeyi, sendikanın idare ile yaptığı toplu sözleşmelerden doğan mali yükün, cari harcamaları arttırması, politik nedenlerle yapılan istihdamın personel giderlerini şişirmesi gibi belli başlı ana nedenler burada sayılabilir. Ayrıca burada verilen rakamların tahakkuk değerleri olduğunu vurgulamakta yarar görüyoruz. Çünkü, tahsilat değerleri daha düşük çıkabilmektedir. Örneğin, 1989 yılında belediye eski başkanının, İller Bankası' na geleceğe dönük yaptığı borçlanmalar nedeniyle, o aylara ait tahakkuk eden miktarlar, kağıt üzerinde gözükmektedir. Karşın, ele geçen kaynak miktarı son derece düşmüş, hatta, para gelişleri kesilmiştir. Keza kamu kurumlarının, bazı belediye gelirleri ve taşınmazları üzerine koyduğu hacizlerle belediyelerin kaynakları kısıtlanmıştır. Bugün, belediyelerin gelirleri ve giderleri arasındaki dengeler, çeşitli nedenlerle bozulmuş ve bu bozulma, gelirler açısından olmuştur. Dolayısıyla belediyeler bugün için ciddi maddi kaynak sıkıntısı içindedirler, öyle ki bir çoğu personeline dahi maaş ödeyememektedir.

### **C. BELPAŞ (Belediye Şirketi)**

Bundan önceki bölümlerde belediyelerin ekonomik hayatı, ilgili kanunlar aracılığı ile düzenlemeye yetkili olduklarını, bunu da bağlı şirketler aracılığı ile sağladığını söylemiştik.

İlke olarak belli kriterler altında ve belli bir ölçüğe kadar belediyelerin bu tür ekonomik hayata girişlerini ve kamu yararına olacak şekilde davranmalarını belediyeciliğin temel ilkeleri bağlamında akılcı buluyoruz. Adapazarı Belediyesi de kamu yararına öncelik vererek, ekonomik hayatta da, kentliye sunacağı ürünler vasıtasıyla tasarruf yaptırmayı, yani en az piyasa koşullarıyla aynı kalitede, fakat daha ucuz ürünler satarak, kamuya, ekonomik anlamda tasarruf sağlama amacını gütmüştür. Bu tür etkinlikler bir anlamda satın alma gücünü yükseltici, dolayısıyla yaşam maliyetini düşürücü etkinliklerdir.

Ama burada, işletmecilik hatalarının, amacı gölgeleyebileceği de düşünülürse, belediyelerin kurdukları şirketlerin yönetiminin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkar.

(36) Adapazarı Belediyesi Personel Müdürü'ü, 1993

Özde, bir şirketin, işletmecilik ilkeleriyle yönetilmesi beklenebilir. Doğrusu da budur. Ancak unutulmaması gereken konu, şirketin yönetim kurulunun ve diğer kadrolarının ve belediye seçilmişleri ve bürokratlarından oluşmasıdır. Yani seçimle gelmiş insanlar yönetimi oluşturmaktadır. Bu yönüyle de siyasi yapım Belpaş'ta da kendini göstermiştir. Siyasetin veya subjektif yönetimin işletme politikalarını olumsuz etkileyebileceği düşünülürse, amaçlara ulaşmada gösterilecek performans düşebilir. Verimliliğin düşmesi, kaynak israfını da beraberinde getirmektedir. Subjektif yönetimin neden olabileceği bu israf ise halkın ödediği vergilerin rasyonel olmayan bir yöntemle kullanılması, kamu yararı amacına uygun olmayışı ile açıklanabilir.

Burada Belpaş yönetiminin unutmaması gereken oldukça önemli olduğunu düşündüğümüz bir olgu var: Rasyonellik. Üretim sürecinin her aşamasında verilecek kararlarda akılcı olmak. Yani Belpaş, özde aşırı kar ilkesi olmayan fakat firma işletmeciliği ilkeleriyle hareket eden bir şirket olmalıdır. Siyasi çıkarların ön plana çıkması ile gereğinden fazla istihdamın yapılmasına veya kaynak israfına yol açabilecek her türlü siyasi yaklaşımlarla ilgili yönetim bu akılcılıkla bağdaşmaz.

Ayrıca belediyenin politik kimliğinin, -ticari anlamda-aşırı kar ilkesi yok- çalışması gereken şirketin üzerinde etkili olması sebebiyle, akılcılıktan uzak bir yönetimin, şirkette oluşması da son derece önemlidir. Bu bakımdan şirketin (Belpaş'ın) yönetim ve diğer kadrolarının siyasi kimlikleri, amaca ulaşmada engeller oluşturacağı için son derece önemlidir. Subjektif yönetimi, beraberinde getiren bu yapılanma, şirketin yönetimini olumsuz etkilemektedir.

## **2. ADAPAZARI BELEDİYESİ'NDE İNSAN KAYNAKLARININ YÖNETİMİ**

Belediyelerin mali kaynaklarının yönetim konusu incelendiğinde dikkat edilmesi gereken ve önemli olduğunu düşündüğümüz bir konuda, insan kaynakları ve onun yönetimidir.

"Olmazsa olmaz" niteliğindeki bu olgu, kaynakların kullanım kararları ve yer seçimi konularında özne rolünü oynaması bakımından oldukça önemlidir.

Belediyelerin belki de en önemli sorunlarından birisi yetişmiş insan sorunudur. "İşe göre adam alma" prensibinin pek fazla işlemediği, daha çok siyasi çıkarların gözetilerek personel politikasının oluşturulduğu Belediyelerde bu sorun ortak "kader" niteliğini kazanmıştır.

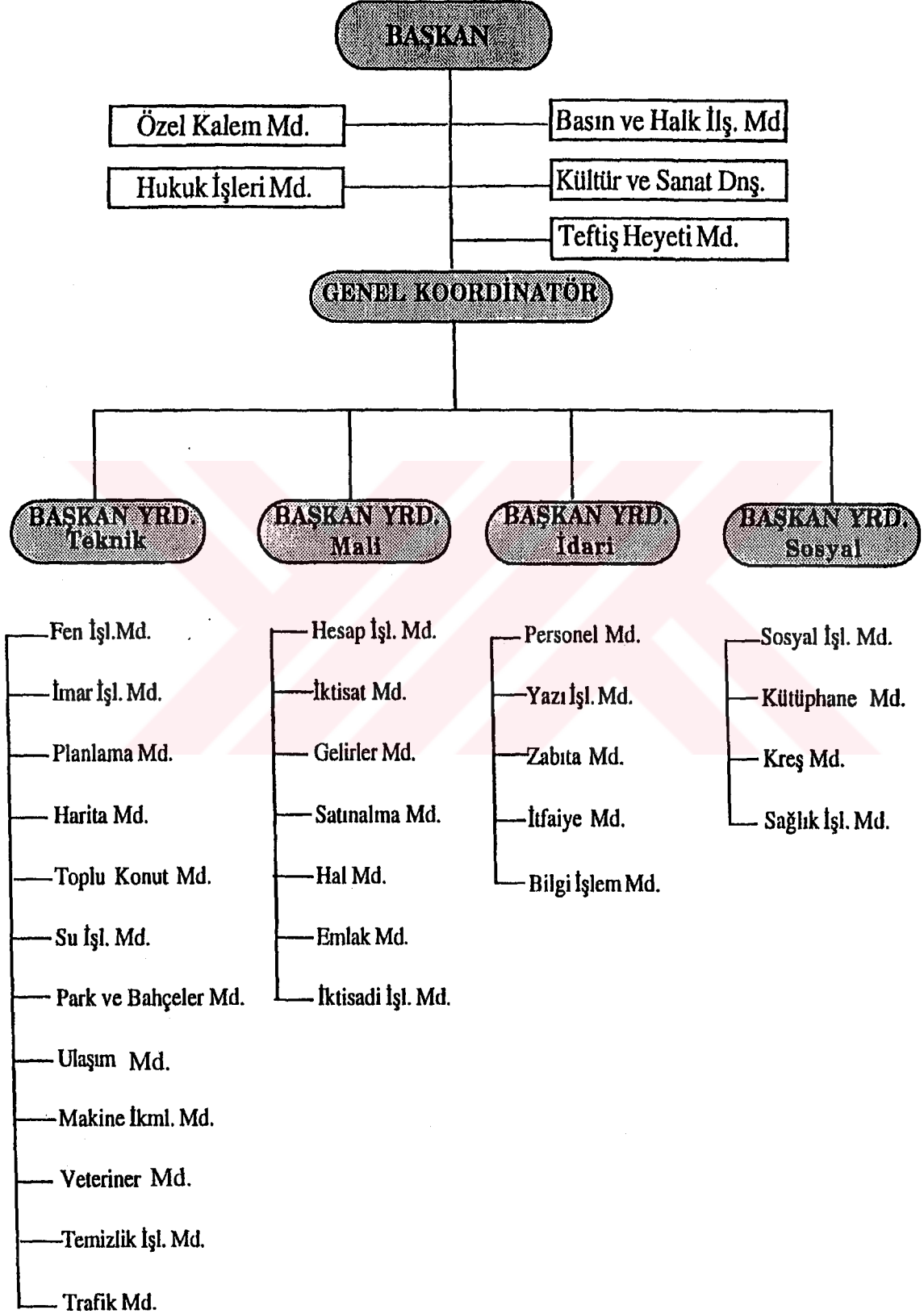
Belediyelerde, süreç içinde, sürdürülen bu politikalarla oluşan, yönetim (organizasyon) şemasının tabanı, hantallaşmış ve konusunda yetişmiş olmayan insanların, siyasi nedenlerle "iş bulma kurumu veya işe giriş kapısı" olarak gördüğü yerler olmuşlardır. Keza ücretlerin serbest piyasa koşulların altında oluşu, üretkenliğin, bu hantallaşmış kesim tarafından engellenmesi ve yine bu kesimin siyasi ve maddi çıkarlar uğruna tepe yönetime olabildiğince yakın olma isteği gibi nedenler sebebiyle; konularında belli bir uzmanlık düzeyine ulaşmış, işletme yöneticiliği formasyonuna sahip, nitelikli insanlar bu alanlarda görev almaktan vazgeçmekte veya tercih etmemektedir.

Bu bağlamda çalışanları şu iki başlıkta toplamak mümkün:

- a) Yönetim sempatizanları
- b) Muhallif gruplar

Daha önceki bölümde de anlatıldığı üzere belediyelerde yetişmiş elemanlar istihdam etmek ve bunları gerekli ve yeterli yetki ile donatmak pek fazla mümkün değildir. Böyle olunca uygulayıcılar düzeyindeki yapılanmada problemler çıkmaktadır.

## ADAPAZARI BELEDİYESİ ORGANİZASYON ŞEMASI



Adapazarı Belediyesinin mevcut organizasyon şemasını incelemeden önce Adağazarı yerleşmesinin ekonomik gelişimi üzerinde kabaca durmakta faydalı olacağı düşünülebilir.

Adapazarı yerleşmesi tarım strüktüründen sanayi-hizmet strüktürüne doğru geçmekte olan bir yerleşmedir. Cumhuriyet yıllarından bu yana gerek konumu, gerekse özel yatırımların bu bölgede konumlanması, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş sürecini hızlandırmıştır. Özellikle son yıllarda sermayenin Adapazarı yerleşmesini yatırım alanı olarak seçmesi ve yatırımları gerçekleştirmesi (ToyotaSA, Toprak İlaç A.Ş.) bu geçişi daha da önemli hale getirmiştir. Keza şu günlerde Yüksek Planlama tarafından onaylanarak Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne havale edilen "Sakarya Organize Sanayii Bölgesi" yatırımı konusu, yerleşmede sanayi yatırımlarının yoğunlaşma eğiliminde olduğunun, bir göstergesi sayılabilir.

Sanayileşme sürecinin büyük bir bölümünü bu yatırımlarla geride bırakacak olan Adapazarı yerleşmesi, bu değişmelerin doğuracağı, fiziksel, ekonomik ve sosyal değişikliklere yanıt verecek bir yönetim şemasına sahip olmalıdır. Bu yönetim şemasında ise, konularında yetişmiş uygulayıcıların olması belediyenin temel ilkelerinden olmalıdır.

Zaten, belediyelerin yönetim (organizasyon) şemasının gelişimine bakıldığında, kent devingenliğinin, organizasyon şemasına da yansıdığı görülmektedir. Adapazarı Belediyesi'ne teknik müdürlükler bazında bakıldığında, fen işleri ile teknik hizmetleri sunmaya çalışan belediye, süreç içinde imar işleri müdürlüğünü, harita ve istimlak müdürlüğünü, emlak müdürlüğünü, toplu konut müdürlüğünü ve imar planlama müdürlüğünü kurarak görevlerde ve hizmet sunumunda talep çeşitliliğini gözönünde tutmuş ve spesifikasyona gitmiştir. Kentsel gelişme trendi, bu spesifikasyonu zorunlu kılmıştır. Yönetim de bu gelişmeye elden geldiğince ayak uydurmuş, bu birimleri hayata geçirerek, hizmet sunumunu etkin ve verimli kılmayı prensip haline getirmeye çalışmıştır. Adapazarı Belediyesi'nin organizasyon şemasını bu bağlamda incelemenin doğru olacağı düşünülebilir.

Adapazarı Belediyesinin Organizasyon Şeması prensip olarak 1580 sayılı Kanuna göre oluşmuştur.

Bütün bu koşullar altında belediyenin organizasyon şeması incelendiğinde prensip olarak iki kesimden söz edilebilir.

- 1- Seçilmişler (Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri)
- 2- Atanmışlar (Bürokratlar:Bşk. Yrd.ve Daire Md.)

Seçilmişler, belediyenin kaynaklarının kullanımında oldukça önemli bir yetkiye sahiptirler. Bu sebeple üst düzey karar vericileri (decision makers) oluştururlar. Belediyenin organlar bundan önceki bölümde incelenmişti. O yüzden bu yapılanmayı, burada tekrar açıklamaya gerek duymuyoruz.

Adapazarı Belediyesi de yasanın öngördüğü sayıdaki Meclis üyesine sahiptir. Bu sayı Adapazarı'nın nüfusuna göre belirlenmiştir ve 31 (otuz bir) kişidir. Bu meclis çatısı altında 16 SHP'li, 9 DYP'li, 4 ANAP'lı ve 2 CHP'li üye bulunmaktadır.

Belediye Meclis üyelerinin öğretim yapısı incelendiğinde Adapazarı Belediyesi Meclisinin öğretim durumu açısından oldukça iyi bir seviyede olduğunu görürüz. Özellikle meclis üyelerinin içinde, işletme, iktisat, ekonomi, hukuk, inşaat müh. gibi alanlarda formasyon sahibi olmuş kişilerin olması bu önemi çok daha fazla arttırmaktadır. Eğitim yapısının meclis genelinde bu denli iyi olması, özellikle lider (iktidar) parti meclis üyelerinin öğretim durumlarının iyi olması, yatırım kararlarını bu insanların vermesi açısından çok daha olumlu olacağı görtüştünü

beraberinde getirebilir.

Seçilmişler, halktan güç aldıklarından atanmışlar üzerinde çeşitli konularda baskı kurarlar. Doğası gereği de bunun normal olabileceği ilk anda düşünülebilir. Burada önemli olan kent işletmeciliği prensiplerine fazlasıyla aykırı gelebilecek, kullanım yoğunluğu kriterine ters düşebilecek kararların, uygulanması için, atanmışlara baskı yapılması suretiyle, harcamaların rasyonel olmayan bir durumda gerçekleşmesi de bu sorundur. Bu sorunun çözümünün ise oldukça karmaşık görünmekle beraber, prensip olarak iyi bir eğitim ve kendini geliştirme sürecinin yaşanmasıyla minimize edilebileceği söylenebilir. Burada bahsedilen eğitim ve kendini geliştirme iki kesimde de, yani halk ve meclis üyelerinde olmalıdır.

Meclisi halk kendi içinden seçtiği için burada böyle bir ayrıma gerek duymadan, sadece halkın bu süreci aşmasına bağlı olduğu söylenebilir.

Adapazarı Belediyesi bağlamında atanmışlara baktığımızda, 1580 sayılı kanuna göre düzenlenmiş belediyelerde, bu konuda prensip olarak üç kesimden söz edilebilir:

- a. Başkan Yardımcıları
- b. Daire Müdürleri
- c. Personel

Türkiye’deki belediyelerin kadroları, atanmışlar itibarıyla incelendiğinde, konusunda çok fazla birikimlerinin olmadığı veya hatta bunların çeşitli faktörler sebebiyle etkin ve verimli kullanılmadığı görülmüştür.

Diğer kaynak kullanımlarında olduğu gibi, insan kaynaklarının kullanımı konusunda da titiz davranmak ve kent işletmeciliğinin temel prensipleri bu konuda işletilerek, bunların etkin ve verimli çalışmaları sağlanmalıdır. Bunun içinde belediye üst yönetiminin, karar vericilerin çok sağlıklı bir istihdam politikası, personel yönetimini geliştirmeleri gerekir.

Bir başka yaklaşımla, öncelikle teknik müdürlere olması koşulu ile kurum içi ve dışı seminerler düzenlenmelidir. Bu seminerler yoluyla hizmetlerin verimli ve etkin sunulması sağlanabilir. Yani seminerler bu konuda bir araç olabilirler.

Ancak, burada, tekrar etmek istediğimiz bir konu da; siyasi bir yapılanmanın olduğu, karar vericilerin siyasi olduğu bir ortamda, bürokratların sözünün ne kadar dinleneceğidir. Bürokratlar ne kadar iyi eğitim alırlarsa alsınlar, son söz karar verici yapının olduğu için, kilit nokta bu yapılanmadır.

Bu yüzden; siyasiler, olabildiğince, üzerlerindeki yetkiyi, yani, teknik konulardaki karar verme yetkisini desantrilize etmelidir.

Adapazarı Belediyesi’ nin organizasyon şemasını, atanmışlar bağlamında incelediğimizde de, bu üç temel ayrımın olduğunu görürüz. Emir komuta zinciri de bu sıralamaya göre çalışır.

Belediyenin organizasyon şemasında dikkati çeken ve önemli olduğunu düşündüğümüz noktalardan birisi de, teknik işler başkan yardımcılığına bağlı birim sayısının çokluğudur. Bu yoğunluk teknik işler başkan yardımcılığının verimliliği ve etkinliğini hizmet sunumu açısından olumsuz etkileyebilmektedir.

Maalesef birçok belediyede olduğu gibi Adapazarı Belediyesi’nde de makro kararların yer alacağı, güncelliğini, yapacağı sistematik araştırmalarla koruyan, stratejik planlama ünitesi yoktur. Bu yüzden de, genelde belediyelerde geleceğe dönük değil, günlük problem

lerin çözümüne gidilmektedir. Plansız bir yaklaşımın ise kent bütünündeki maliyetleri, süreç içinde arttırıcı bir yapı sergileyeceği söylenebilir.

Bütün bu söylenenleri, çokta fazla detaya inmeden -ki bu konu başlı başına bir araştırma, tez konusudur- küçük örneklerle indirgemek mümkündür. Bu bağlamda; belediyenin yatırımlarını dolayısıyla en büyük harcama kalemlerinden birini gerçekleştiren, belediye başkanlarının sağ kolu mahiyetindeki fen işleri müdürlüğünü örnek olarak verebiliriz. Bu müdürlük harcamaların yoğunluğu sebebiyle oldukça önemli bir yere sahiptir. Yatırım projelerinin kent işletmeciliği prensiplerine göre düzenlenmesi konusu, bu müdürlüğün daha fazla sorumluluğundadır bu md'lük proje ve uygulamada, bu prensiplere ne kadar bağlı kalırsa, o kadar tasarruf ve fayda (hizmet) elde edilecektir.

Örneğin: Bir ay sonra su ve kanalizasyon şebekesinin yenileceği bir yerleşim yerinde asfalt döküp, bordür yenilemenin, kent işletmeciliğinde yeri yoktur.

Aynı şekilde, kentin yoğun olduğu yerleşim merkezlerinin içme suyu ve kanalizasyon öncelikleri dururken meskun alan dışındaki, yoğunluğu daha az olan dolayısıyla kullanım oranı çok daha düşük bir alana bu kaynakları yatırmanın da kent işletmeciliğinde yeri yoktur.

Bir başka örneği yine konusu itibarıyla önemli olduğunu düşündüğümüz belediyenin temizlik işleri müdürlüğü için verebiliriz. Ölçek ekonomilerine uyulmaksızın, temizlik ekipmanlarının, kent dışında, kişiler ölçeğinde taleplerinin yerine getirilmesi için, kullanılması da kent işletmeciliği prensiplerine aykırıdır.

Aynı şekilde diğer müdürlükler bazında da olayı bu şekilde irdelemek örnekleri çoğaltmak mümkündür. Fakat burada bütün md.lüklerin kritiğinin analizini yapmak olası değildir. Bilinmesi gereken nokta; belediye bürokratlarının kaynakların dağıtımı konusunda ve uygulamasında kent işletmeciliği prensiplerini dikkate almaları ve bu konuya olabildiğince bilimsel doğruları savunarak karar vericilere bu konuları anlatmalı ve ikna etmeye çalışmalıdır. Bunun içinde, olabildiğince, konusunda deneyimli ve işletmecilik formasyonu da olan, rasyonel kararlar verebilen teknik elemanlara ihtiyaç vardır. Özellikle teknik personelin karar vermede daha rahat olabilmesi için, politik bir tabanın olması tercih edilebilir. Bu olgu, personelin üzerindeki siyasi baskıları azaltması bakımından oldukça önemlidir. Fakat, pratikte sistem bu kadar kolay işlememektedir. Siyasi olgular, bürokratlar üzerinde etkili birer çalışan (ücretli), karar vericil onların işverendir.

Mali kaynak kullanım kararlarını veren seçilmişlerin gücü ile atanmışların gücünü karşılaştırmanın anlamsızlığı daha da ortaya çıkmaktadır. Burada sadece atanmışlar değil seçilmişler de kent işletmeciliğinin prensiplerini bilmeli ve mali kaynakların kullanım kararlarını, siyasi formasyonlara ters düştüğü anlarda bile, olabildiğince bu prensipleri, seçmenlerini de kırmayacak şekilde uygulamalıdır. Kaldı ki siyaset adamlarının belki de en önemli görevlerinden birisi de budur.

Böylelikle belediyelerde bu kesimler arasında görüş, yaklaşım benzerlikleri sağlanırsa bu prensipler daha iyi çalışacak, bunun sonucunda halk orta ve uzun vade de kazançlı çıkabilecektir. Ki bu kazanç kalıcı olacaktır. Sonuç olarak şu söylenebilir: Belediyelerde, baştan aşağıya, her yönüyle yetişmiş insanlar mali kaynakların yönetimini kendiliğinden sağlayan kişiler olacaktır.

### **3. ADAPAZARI BELEDİYESİNDEKİ İMAR HAREKETLERİ**

Burada, kent işletmeciliği platformunda imar planlarının kritiğini yapmayı düşünüyoruz. İmar planlarının, yatırım alanları göstermesi ve kentsel maliyetleri doğrudan etkilenmesi

bakımından, çok önemli bir fonksiyon üstlendiğini söylemek istiyoruz.

Kaynaklarımız sonsuz değildir. Özellikle de belediyelerin bu gün için büyük bir mali kaynak sorunu vardır. Bu sorunlar ise darboğazlar oluşturmaktadır. Darboğazların aşılması, ya kaynak yaratılması veya kaynağın akılcı yatırımlara dönüşmesi ile elde edilecek tasarruf sayesinde olabilecektir. Belediyeler için yeni kaynak yaratmanın, bugünkü yasal düzenlemelerle çok olduğu düşünülürse, konunun bağlandığı noktanın, yatırım alanları seçim kararlarının rasyonellikle nasıl bağdaştırılacağı üzerinde olmaktadır.

İmar planlarının amacının, kentin planlı ve programlı, sağlıklı gelişmesini sağlama ya yönelik olduğu düşünülürse imar uygulamalarının ve bunun maliyetlerinin kent için ne kadar önemli olduğu ortaya çıkacaktır. İmar uygulama maliyetleri ise akılcı ve uygulanabilir bir imar planı ile kontrol altına alınabilir, kararlı bir imar yönetimi ile minimize edilebilir. Ancak, imar uygulama maliyeti ne kadar düşük olursa olsun, (Burada imar uygulama maliyetinin düşüklüğünün kamu yararına temel ilkedir) Kent makro formunun gerçekleştirilmesi için katlanabilmesi gereken bir maliyet vardır. Bu maliyet içinde belediyelerin bütçesinden ayrılan bir miktar para. İşte sorun veya karar verilmesi gereken konu da burada başlamaktadır. Daha somut hale getirirsek: Kent Makro formunun oluşma maliyetinin bugün için 100 TL. olduğunu düşünelim. Belediyenin ise bütçesinde bu konu için ayırdığı yatırım miktarı 10 TL. olsun. Biz bu parayla (10 TL.) hangi projelere öncelik vererek yatırımı gerçekleştirmeliyiz ki makro form çoğunlukla gerçekleşme şansına sahip olsun.

İşte konu ile ilgili olarak bu tez bağlamında Adapazarı Beldiyesini inceleyeceğiz. İmar planlarının mali kaynak yönetimindeki rolünün yüksek olması sebebiyle, öncelikle belediyenin imar planlarını kritik edeceğiz. Bu değerlendirmede sağlıklı kentleşmenin öneminden ötürü imar uygulama maliyetlerini olabildiğince çıkartacak ve bunu belediyenin bütçesinde ayırdığı mali kaynakla nasıl karşılayacağını veya hangi kalemlere niçin öncelik tanıyacağı sorusunun yanıtını aramaya çalışacağız.

Adapazarı Belediyesinin de içinde olduğu ve bir kaç belediyeyi de doğrudan ilgilendiren 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı, 1980 yılında bakanlık tarafından onaylanarak ilgili belediyelere gönderilmiş ve bu plana göre 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planların hazırlanması istenmiştir. 1982 yılında Adapazarı Belediyesi'ne ait 1/5000 ölçekli Nazım plan, 1989 yılında da uygulama imar planı revizyonu meclis kararıyla kabul edilmiş, belediye başkanının onayı ile de yürürlüğe girmiştir.

Konuyu öncelikle 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planını kritik ederek açıklamaya, bu açıklamalar doğrultusunda da bir senteze varmaya çalışacağız.

Çevre Düzeni İmar Planı yukarıda da söylediğimiz gibi 1980 yılında bakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. 2005 yılını hedef yıl alan bu planda arazi kullanış kararlarının az sonra açıklayacağımız sebeplerden ötürü akılcı olmadığını düşünüyoruz. Özellikle planlamanın temel taşı olan analiz safhasının tam anlamıyla yapılmadığına inanıyoruz. Aksi takdirde Adapazarı Belediyesi sınırları içinde en sağlam (zemin emniyeti açısından) ve tarım toprağı ile ilgili olmayan yerler, 1/25.000 ölçekli planda "tarımsal niteliği korunacak olan" fonksiyonunda olmazdı. Gerekli envanterler (coğrafi, sosyal, ekonomik, kültürel v.b.) toplanmış veya toplanamamıştır. Bu da planın gerçekçiliğini olumsuz yönde etkilemiştir. Peki nedir bu ekonomik, sosyal ve coğrafi veriler? Birazdan bu konu üzerinde de çok genel hatlarıyla duracağız.

Türkiye, Marmara Böl. ve Doğu Marmara Alt Böl., için düşünülen ve bir kısmı hayata geçirilen devlet politikalarının gözardı edildiğini düşünmekteyiz. Doğu Marmara Alt Bölgesinde sanayi yatırımlarının artmasına yönelik kararlar, bu bölgenin yükleneceği fonksiyon ile doğru orantılıdır ve kesinlikle bu karardan soyutlanamaz.

Sanayinin İstanbul'dan desantralizasyonu ile yer arayışına giren sanayicinin, doğruya doğru izlediği harekette bölgenin kendini bu konudan soyutlamasını imkansız olduğunu düşünüyoruz. Bir bölgeyi sanayi kenti ilan ederek, sonrada hemen yanı başında ve aynı özelliklere sahip bir başka bölgeyi, sanki bıçakla kesermiş gibi ayırıp, tarımsal karakteri koruyucu planlanma yaklaşımı getirerek, gerçekçi ve uygulanabilir plan yapmak Türkiye koşullarında mümkün değildir. Bizce bu rasyonellikle de bağdaşmaz. Buna bağlı olarak uygun koşulları sunması da, yatırımları bu bölgeye çekici hale getirmiştir. Özellikle, büyük sermayenin gelmesi için gerekli, altyapı, imkanlarının olduğu bir bölgenin, planlanma kararları da bizce zayıf kalmıştır.

1/25.000 ölçekli bu planda, konut politikasının da, yerleşmenin özelliğine göre oluşturulmadığına inanıyoruz. Öyle ki kentin sağlam zemine sahip yerleri yerleşmeye açılmıştır. Bu bölge 1. derece deprem kuşağındadır. Doğal ve yapay eşiklerden ötürü yerleşime açılabilir arazi miktarı son derece azdır. Bu alanların son derece hassas değerlendirmelere tabi tutulması ve belki de bir yerleşme politikası olarak nüfusun bu sağlam zeminli yerlere dikeyde yapılanma ile kaydırılması gerekmektedir. Ancak bu planlar kırsal karakterli bir planlama yaklaşımı ve anlam veremediğimiz katı bir koruma anlayışı içinde hazırlanmıştır. Plan, geleceği bırakınız, mevcut gelişmeyi dahi göstermekten uzak kalmıştır. Bu yönüyle bu plan, Adapazarı Belediyesinin yaşayacağı gelişmeleri değil, hazırlayan bürokratların ütopyelerinin resmedilmiş halinden öteye gidemeyecektir.

Planın aksayan diğer bir yönü ise tahmin edilen nüfus değerlerinin zamanından önce aşılmış olmasıdır. Balkanlarda yaşanan siyasi istikrarsızlık ve sanayileşme sürecinin doğal bir sonucu olduğunu düşündüğümüz iç göç hareketi bu nüfusun açılmasında etken olmuştur.

Planlar belli bir nüfusa göre, yine belli kriterler doğrultusunda hazırlanır ki, nüfus, planlamada doğal olarak çok önemli bir veridir. Planlama kararlarını etkiler. Böyle olunca nüfus değerlerinin bugün için aşılmış olması planın delinmesindeki en önemli nedenlerden birisini oluşturmuştur.

Makro ölçekte oluşturulmuş bir planda çıkabilecek çelişkiler, kent üzerinde yapılacak yatırımların kentiyle yükleneceği ekstra maliyetlerle doğrudan ilişki içindedir. Kaldı ki makro ölçekli bu planların özdeki amaçlarından birisi de kentteki yatırım alanlarının ve kentin gelişme yönlerini tayin eden makro düzeyde politikaların görülebileceği planlar olmasıdır. Böyle olunca tepede yapılacak hatalar planlama hiyerarşisinde zemine kadar inecektir. Kent makro formu üzerinde verilecek kararlarda yapılan her yanlış analiz ve sentezin katlanılması gereken bir maliyetin olacağı unutulmamalıdır. Kent işletmeciliğini ilgilendiren yönü de zaten buradadır.

Bütün bu açıklamalar doğrultusunda şu söylenebilir: Verimsiz olmakla kalmaz ek maliyetler getirir.

1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı için şunu söyleyebiliriz; Plan tipik bir merkezi idare çalışmasının sonucudur. Analiz ve sentezden uzak planlama yaklaşımlarının oluşturulduğu bu yönüyle de realiteden uzaklaşmış bir plandır. Süreç içinde kentte yaşanan gelişmeler nedeniyle planın amacı ve uygulanabilirliği kalmamıştır.

1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlardaki durumun daha iç açısı olmadığını söyleyebiliriz. Yasa ve yönetmeliklerce de belirtilen planlama kademeleri ve bunların birbirleriyle ilişkili olması durumunun Adapazarı Belediyesi'nde görmek mümkün değildir. 1/25.000 ölçekli plan kararları 1/5000 ölçekli plan kararlarına göre hazırlanmış ancak uygulamaya girmemiştir. 1/1000 ölçekli planlar, tadilatlar daha önceki bölümlerde bahsettiğimiz belli çıkar gurupları tarafından siyasi baskı ile değiştirilmektedir. Belediyenin ilgili imar işleri müdürlüğünün planlanma konusunda bilgisiz ve duyarsız oluşuda burada son derece önemlidir. İmar konularında planlama

ve uygulama belli bir disiplini, kararlılığı, yönetimi gerektirir. Biz buna burada kısaca "imar yönetimi" diyeceğiz. Bu yönetimden uzak olan imar işleri müdürlüğü siyasileri bu konuda bilgilendirmeksizin, nazım plan kararlarına bakmaksızın veya bakılırsa da siyasi baskılar neticesinde vatandaşın gelen ve meclis tarafından kabul edilen 1/1000 ölçekli plan değişikliklerini uygulamaktadır. Makro kararlara bakılmaksızın, veya bilimsel politikalar üretmeksizin yapılan imar yönetimi kentsel maliyetleri süre içinde arttırabilmektedir. Diğer belediyelerde de rastlayacağımız bu durum malesef Adapazarı Belediyesinde de plan tadilatları yoluyla olmaktadır.

İmar işleri müdürlüğünün planlama hiyerarşisine ve sürecine önem vermeyişi ve somut çalışma yapmayışi planlarda darboğaza doğru gidişi hızlandırmıştır. Bu gün ve yakın bir gelecekte Adapazarı Belediyesi'nin, eğer hiçbir çalışma yapılmazsa, yaşayacağı en büyük problemlerden birisi de plan uygulamalarının yaratacağı en büyük problemlerden birisi de plan uygulamalarının yaratacağı ve kentlinin doğrudan katlanmak zorunda maddi ve manevi maliyetler olacaktır. Bu güne kadar aksatılan imar yönetiminin veya bir başka deyişle planlamaya yeterince önem verilmemesinden ötürü, kentsel maliyetlerin artmaya başladığı ve gelecekte de artacağını düşünüyoruz.

Bu bağlamda Adapazarı Belediyesi en kısa zamanda planlarla ilgili problemini minimize etmeli, kentleşme politikalarını daha somut ortaya koymalı ve bunları, toplumun katılımı ve siyasi desteği ile uygulamalıdır.

### **3.1. İMAR PLANLARI VE DEĞİŞİKLİKLERİNİN KENTSEL MALİYETE ETKİLERİ**

Bu tez bağlamında incelemeyi düşündüğümüz konulardan birisi de imar planları ve baskı gruplarının planlar üzerine yaptıkları değişikliklerle süreç içinde yükselen kent maliyetleridir.

İmar Planları ile ilgili değerlendirme yapmadan önce "plan hiyerarşisi" hakkında çok kısa bir bilgi vermenin doğru olacağı düşünülebilir.

- 3194 sayılı İmar Kanunu ve Yönetmelikleri ile tanımlanan kanunda ve ilgili yönetmeliklerinde belirlenen kurallara uyularak yapılması ve onaylanması gereken planlar, tür ve ölçeklerine göre bir kademelenmeye tabi tutulmaktadırlar. İmar Kanununa göre planlar;

- \* Bölge Planı
- \* Çevre Düzeni Planı
- \* İmar Planı
  - Nazım İmar Planı
  - Uygulama İmar Planı olarak kademelenmektedir.

Bugün ülkemizde planlanma konusunda yaşanan en ciddi ve en önemli sorunlardan birisi de, planlanma kademelenmesine uyulmayışi, başka bir anlatımla "plan hiyerarşisinin" sağlanamayışıdır. Plan hiyerarşisinin sağlanmasından kastedilen ve amaçlanan; üst ölçekteki plan kararlarının alt ölçekteki planlara yansımalarıdır. Başka bir anlatımla, yukarıda sunulan plan türlerine ve sıralanmasına göre, bir öncekinde alınan kararların, uygulama imar planına uzanan bir açılımla bütünlüğünün, devamının ve tutarlılığın sağlanmasıdır. Dolayısıyla uygulama imar planından daha küçük ölçekteki fiziksel planlar uygulama imar planının yönlendiren, biçimlendiren niteliklerdirler.<sup>(37)</sup>

Deyinilmesi düşünülen bir konuda imar uygulamalarında düşünülen hatalar olacaktır. Belediyeler incelendiğinde, hepsinin iyi kötü bir imar planının olduğu görülür. Öyleyse bugün

(37) B. TEKİNBAŞ, *İller ve Belediyeler Dergisi*

birçok belediyemizin maruz kaldığı çarpık kentleşmenin veya diğer bir anlamıyla eksik sosyal, kentsel donatıların nedeni nedir?

İmar planı uygulamalarında, daha doğrusu planların delinmesinde baskı gruplarının da büyük etkisi vardır. Bu gruplardan belki de en önemlisi olan siyasi gruplar, kenti formasyonlarında yani siyasi anlamda baskı yaparak belediyenin yönetim kaygısıyla, baskı kurarak sağlamaya çalışan bu kişiler planların belinmesinde bu yönde etki yapmaktadırlar.

Bir diğeri, teknik ve hukuki açıdan yetersiz olan planların uygulamada büyük problemler çıkarması sebebiyle oluşan plan ihlalleridir. Ülkemizde belediyelerde sağlıklı bir planlama kadrosunun olmayışı ve iller bankasının bu konudaki fonksiyonelliğini yitirmiş olması da buna etkindir.

Bir başka neden ise; belki de yukarıdaki her iki konuyla da direk bağlantılı olabilecek bir konu, yani plan uygulanan bürokratin teknik formasyonunun yeterli olmayışı, bilgisiz oluşudur. Bu konuya ilk bölümde gerekli yaklaşımlarda bulunulduğundan tekrar açıklanmayacaktır.

Bu örneklerin çoğaltılması mümkündür. Fakat prensip olarak burada üstünde durulması gereken konu, öyle veya böyle imar planlarının ussal olmayan kararlar neticesinde delinmesi, işlerliğinin temel amacına ulaşmada yara almasıdır.

Her imar planının kendi içinde tutarlılığı vardır, olmalıdır. Buna koşul olarak erişilebilirlikler yani hizmet ölçeği vardır. Bu ölçekler, bilimsel kriterler içinde değerlendirilerek belirlenmekte ve planlama ilkelerine ışık tutmaktadır. Donatıların kent üzerindeki yer seçim kriterleri de işte bu belirlenen bilimsel ölçek doğrultusunda olmaktadır. O zaman ortak kullanım (oranları) (yükseltmekte) böylelikle kentsel maliyetler düşerek, hizmet sunumunun ölçeği artmaktadır. Bu planlamada istenen (ki bu kamu yararının sağlanmasıdır). Belki de en önemli kriterdir zaten bu ilke kent işletmeciliğinin de temel taşıdır.

Tezimizin konusu sebebiyle işte bu konu üzerinde genel bir yaklaşımda durmak, yani imar planı uygulamalarının kentsel maliyetlere olan etkisi burada irdelemek istiyoruz.

Adapazarı yerleşmesi gibi sanayileşme sürecine girmiş yerler dinamik bir sosyal yapı gösterirler. Dinamik bir sosyal yapının belli bir planlama ve programlama sonucunda kente ve kenti yaşama absorbe edilmemesi durumunda ise az gelişmiş ülkelerin büyük sorunlarından birisi olan çarpık kentleşme oluşmaktadır.

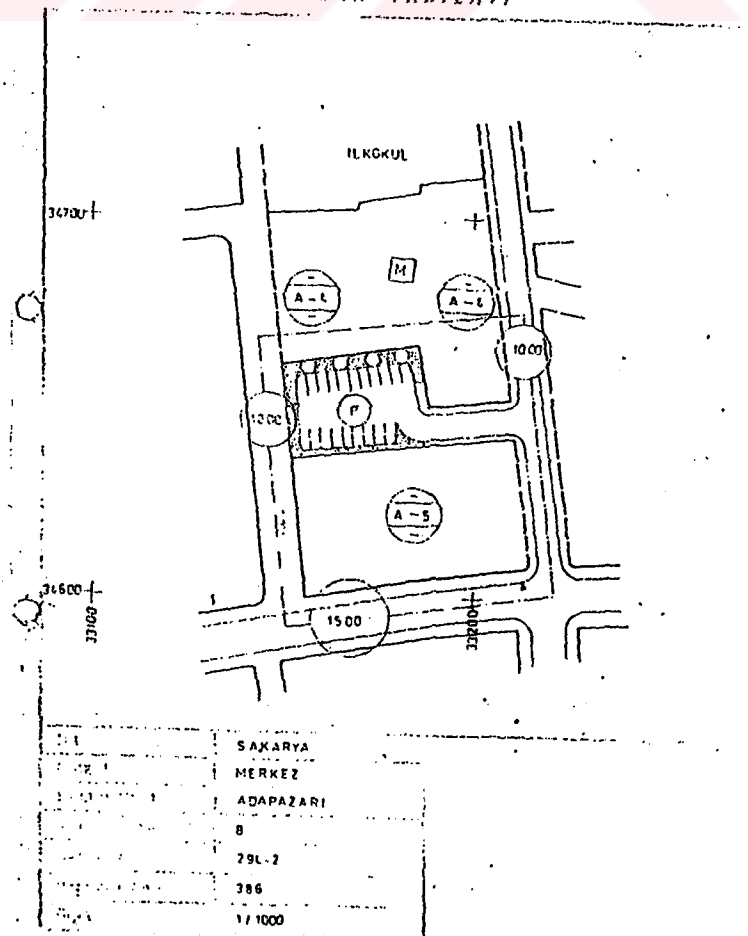
Ülkemizdeki belediyelerin sahip olduğu planların bir çoğu gelişmelerin arkasında kalmıştır. Gelişmeleri yakalayamamışlardır. Gelişmeye göre düzenlenmeyen planlar ise baskılar sonucunda ideal yollardan gelişmekte ve kentleşme çarpık bir hal almaktadır. Özellikle sunulan hizmetlerin yoğunluğu dolayısıyla rantın yüksek olduğu merkezlerde bu tür baskılar çok yükündür.

Adapazarı Belediyesi de bu yönde halkın talepleri ile karşı karşıya kalmıştır. 1985 yılında onanan 1/25.000 ölçekli Nazım Planda öngörülen nüfus kestirimleri, 1990 yılı itibarıyla gerçekleşen düzeyin altında kalmıştır. Çünkü kent sanayi yatırımlarının etkisi ile büyük bir gelişme göstermiş ve iç göç yoluyla nüfus hareketliği, yerleşmeyi etkilemiştir. Devletin yatırım programlarında olmayan bu büyük sanayi kuruluşları yerleşmeyi etkileme ve değiştirme sürecine girmiştir. Halkın gereksinimlerine cevap vermeyen bu planlar işte çeşitli nedenler ve gerçeklerle delinmektedirler.

Süreç içinde, bölgeye gelecek nüfus yoğunluğuna hizmet verecek gerekli donatı

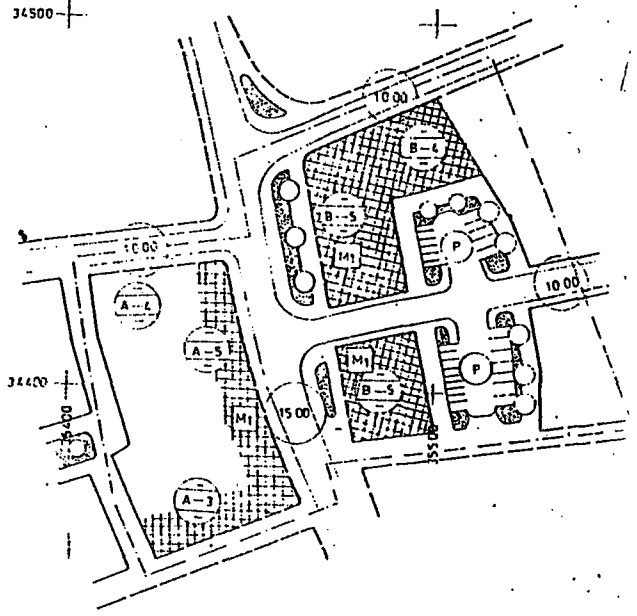


# PLÂN TADİLÂTI



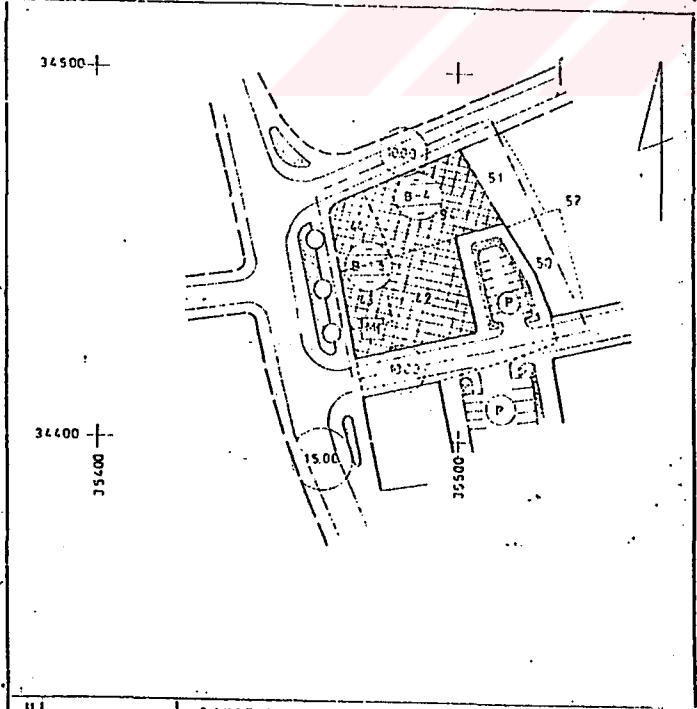


## PLÂN TADİLÂTI



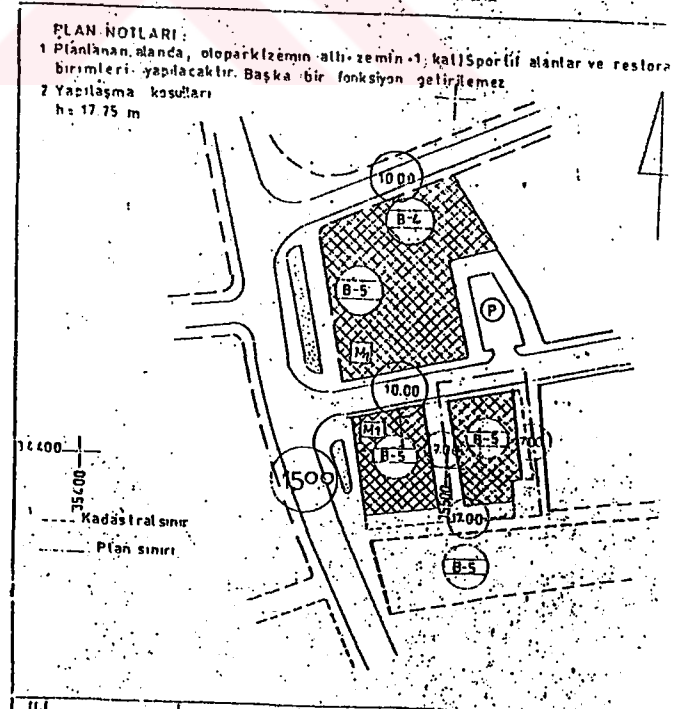
|                 |           |
|-----------------|-----------|
| İLİ             | SAKARYA   |
| İLÇESİ          | MERKEZ    |
| BELEDİYESİ      | ADAPAZARI |
| Kad. Pafta No : | 4         |
| İmar Pafta No : | 29M-1     |
| Değişiklik No : | 340       |
| Ölçek           | 1 / 1000  |

## PLÂN TADİLÂTI



|                 |           |
|-----------------|-----------|
| İLİ             | SAKARYA   |
| İLÇESİ          | MERKEZ    |
| BELEDİYESİ      | ADAPAZARI |
| Kad. Pafta No : | 4         |
| İmar Pafta No : | 29M-1     |
| Değişiklik No : | 428       |
| Ölçek           | 1 / 1000  |

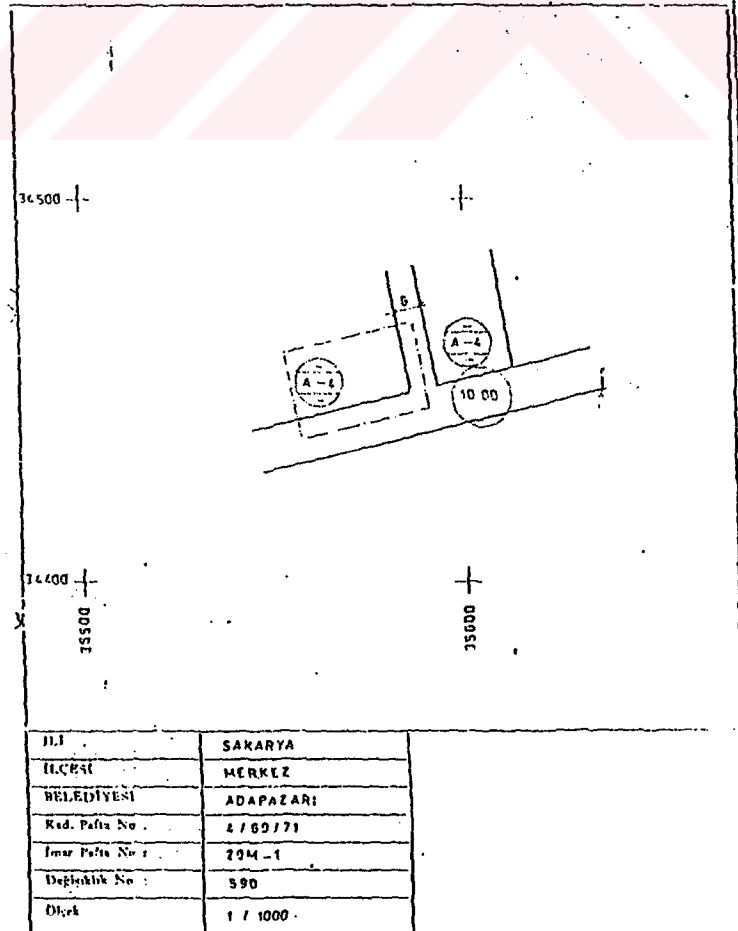
## PLÂN TADİLÂTI

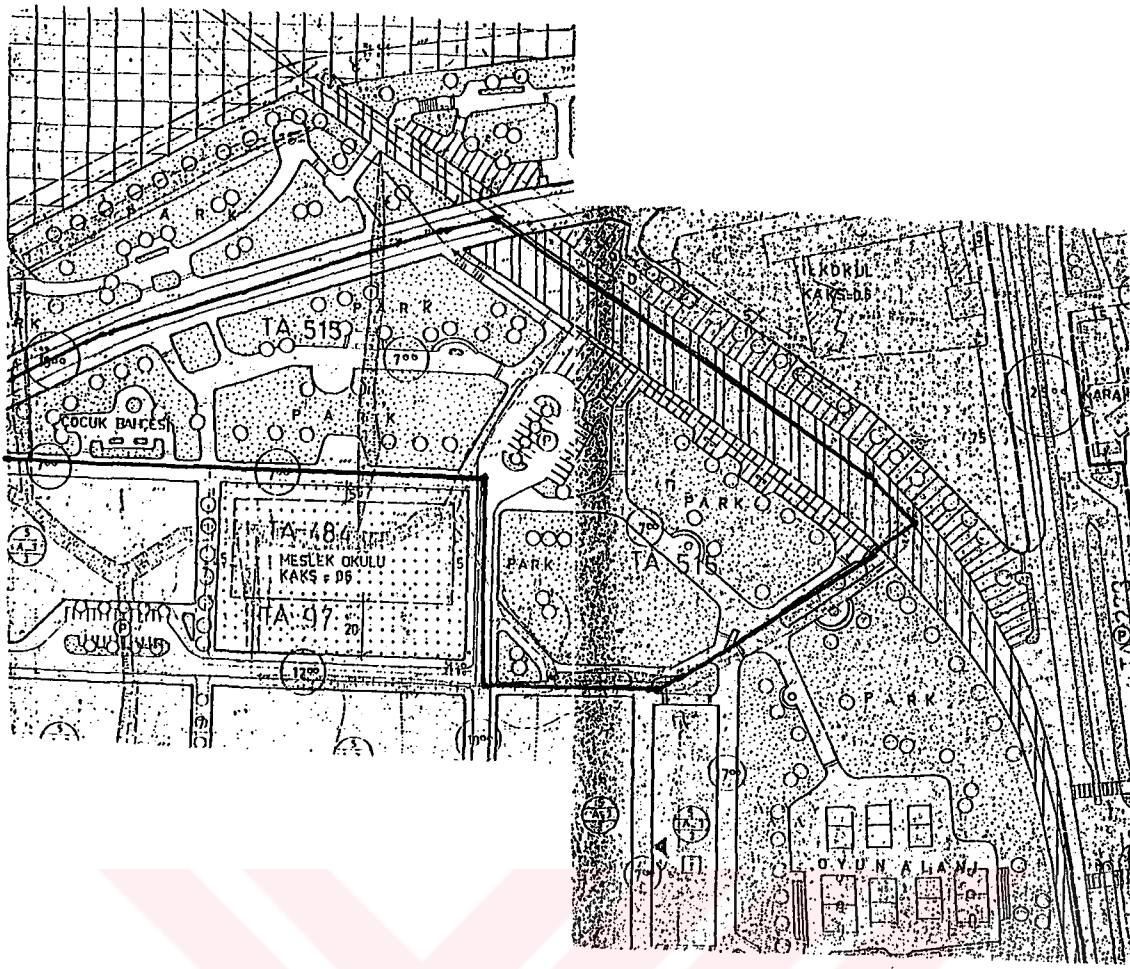


|                 |           |
|-----------------|-----------|
| İLİ             | SAKARYA   |
| İLÇESİ          | MERKEZ    |
| BELEDİYESİ      | ADAPAZARI |
| Kad. Pafta No : | 4/69/99   |
| İmar Pafta No : | 29 M-1    |
| Değişiklik No : | 627       |
| Ölçek           | 1/1000    |

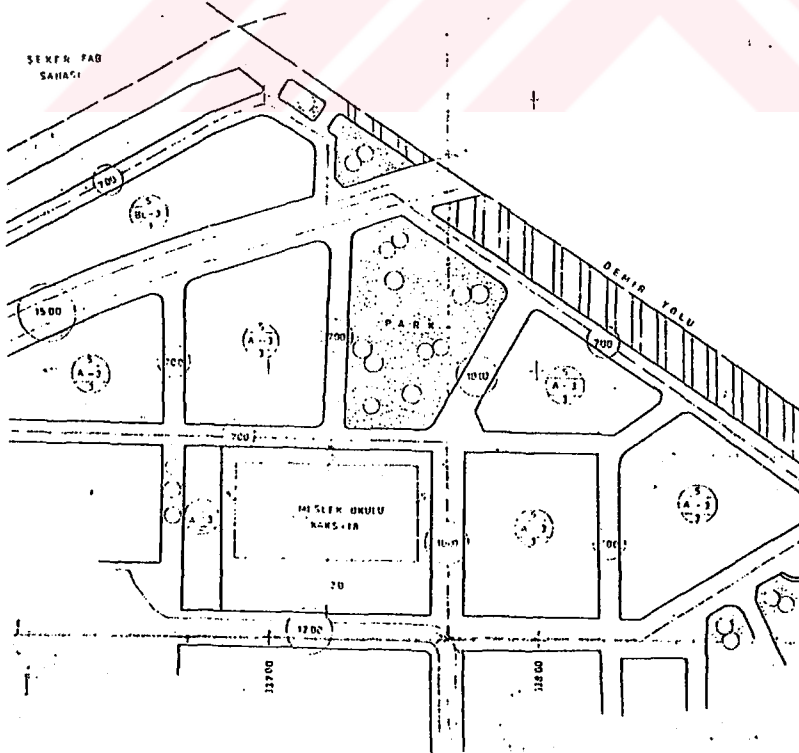


## PLÂN TADİLÂTI





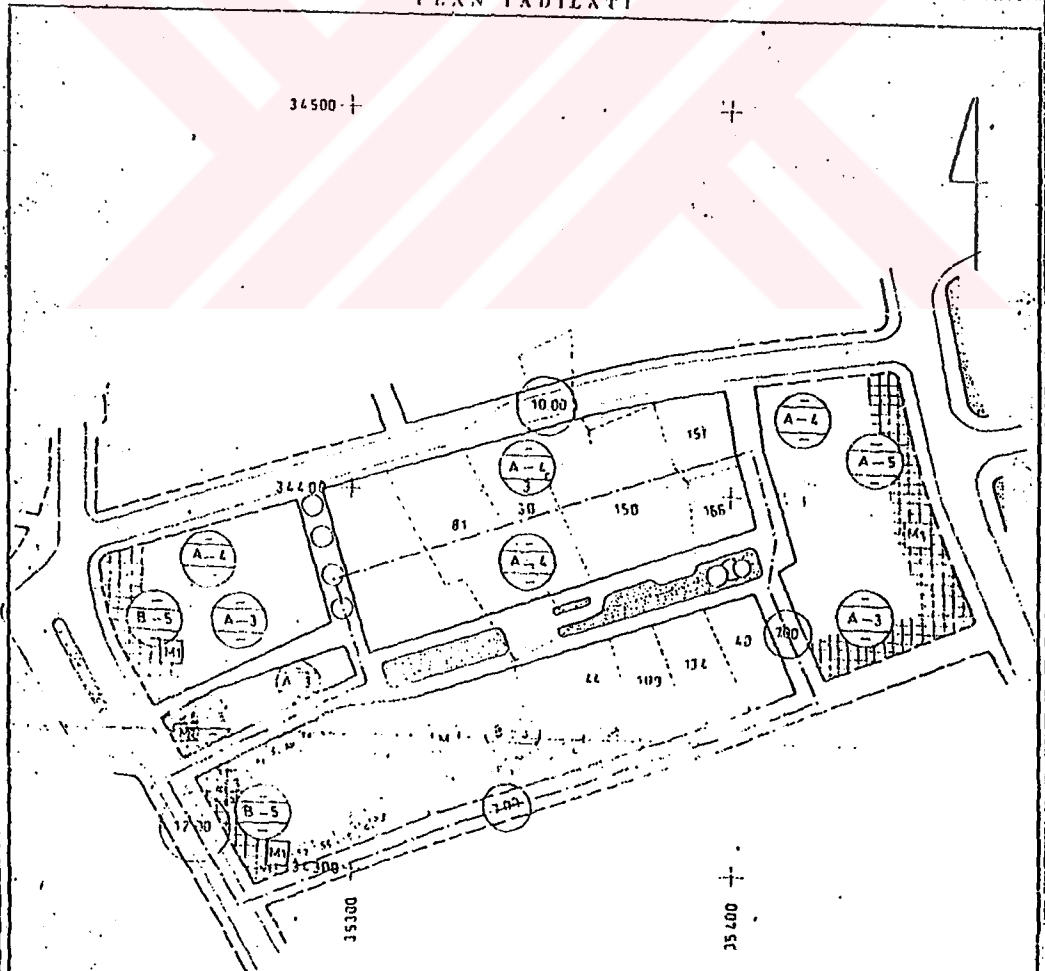
# PLAN TADİLATI



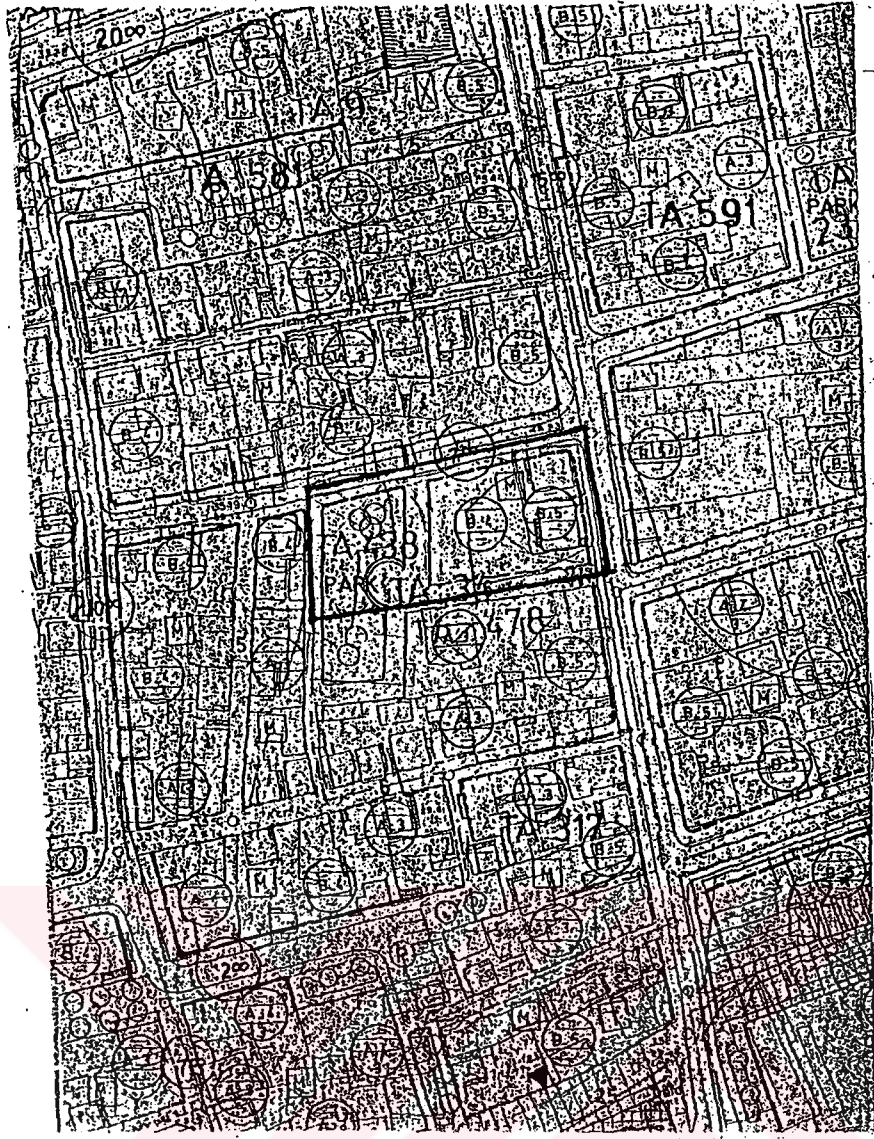
|           |               |
|-----------|---------------|
| ŞEHİR     | ANKARA        |
| İL        | MESELE        |
| İLÇE      | ATAPAZARI     |
| Kad. No   | 34            |
| İmarat No | 200.2 / 271.1 |



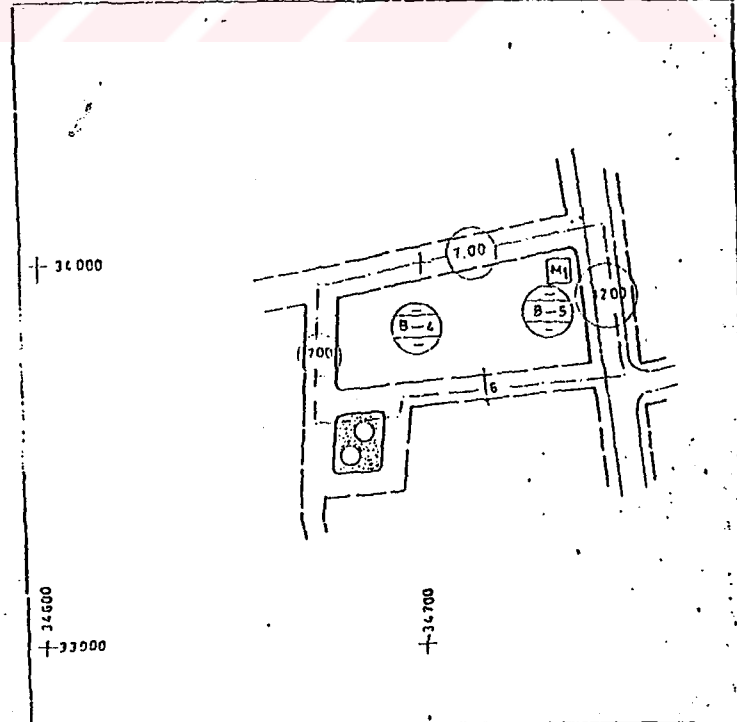
# PLAN TADILATI



|                |                            |
|----------------|----------------------------|
| İLİ            | SAKARYA                    |
| İLÇESİ         | MERKEZ                     |
| DEĞİŞİMLİ      | ADAPAZARI                  |
| Kad. Palt. No. | 13 / 65 / 30.150.81.40.199 |
| İmar Palt. No. | 291.2 / 29M.1              |
| Değişiklik No. | 609                        |
| Ölçek          | 1 / 1000                   |



## PLÂN TADİLATI



|                 |           |
|-----------------|-----------|
| İLİ             | SAKARYA   |
| İLÇESİ          | MERKEZ    |
| BELEDİYESİ      | ADAPAZARI |
| Kad. Paf. No :  | 55        |
| İmar Paf. No :  | 29L-3     |
| Değişiklik No : | 438       |
| Ölçek           | 1 / 1000  |

alanları ayrılmadan yapılan plan tadilatları, kentsel maliyetleri artırmaktadır. Bunu şuna benzetebiliriz. Bir kapta belli sayıdaki kişiye yetecek kadar dilimlenmiş ve ayrılmış pasta var. Herkese belli büyüklükte (ölçekte) pasta düşüyor. Bu arada dışarıdan birçok kişi, yani misafirler geliyor. Eğer gelecek kişiler daha önceden düşünülerek ek bir pasta hazırlanmadıysa mevcut pastayı birçok insan paylaşmak zorunda kalıyor. Buna göre dilimler ufaltılarak dağıtım yapılıyor. Bir süre sonra dilimlerin yenemeyecek kadar ufaldığını, ek bir ücretle (maliyetle) pasta almanın gerekli olduğunu görüyorsunuz. Yani ek bir maliyete daha katlanmak durumundasınız. Bu maliyet maddi ve manevidir.

İşte yeşil alanlar, otoparklar, ulaşım aksları, refüjler, okullar vb. gibi donatılar ilk anda, gerek duyulmadığı için, kişiler tarafından tadilat istemiyle ortadan kaldırılmaktadır.

İlkeri yıllarda, kaldırılan bu donatıların ihtiyaç olduğu halk tarafından anlaşılmakta ve belediyelere bu yönde baskılar yapılmaktadır. Kent merkezinde ayrılan katlı otopark yerinin konut alanına çevrilmesinden sonra, kentün ulaşım yoğunluğunun artması sebebiyle tekrar böyle bir arzu gerçekleştirilmesi için yönetime baskıların yapılması buna örnek olabilir. Yönetim ise artan maliyetlere karşılık bu yerleri kent merkezine kazandırmak için harcamalar yapmakta bunu zaman zaman politik bir şov haline bile getirebilmektedirler.

O zaman ki şartlarda 100 TL.'na mal olacak bir donatı alanının gerçekleştirilme maliyeti, bugünkü değeri ile (rant kazanılmamış haliyle) 200 TL. olduğu düşünülebilir. Oysa tadilatla kazanılan bu yerler süreç içinde rant elde etmiş ve alanların donatı olarak geri getirebilmesi için 1000 TL.lık bir harcama yapılması gereği doğmuştur. Yani bugünkü şartlarda 200 TL.lık bir maliyete katlanılarak kaynakların yönlendirilmesi açısından yanlış ve kent işletmeciliğine de aykırıdır.

Kent merkezlerinde, rantın yüksek olduğu yerlerde bu tip düzenlemeler yapmak, yani doku oluşumu tamamladıktan sonra, istismak yoluyla düzenleme yapmak akılcı değildir. İmar uygulaması, planlar onandıktan hemen sonra gerekli finansman da sağlanarak yapılmaya başlanmalıdır.

Bugün birçok belediyemiz imar planı olgusunu tam olarak anlayamamıştır. Bu bakımdan yöneticiler geleceği hissetmekte başarı kaydedememektedirler. Bu konunun uzmanlarını bile istihdam etmekte ve bu konuda ekip oluşturmakta zorlanan belediyelerin planlama olgusuna tam anlamıyla yaklaşmalarıda beklenemez. Zaten yasalar ve mevcut düzene baktığımızda belediyelerde kaynakların yapılmadığını görürüz. Yeni kurulan bir belediyede süreç içinde kadroların gelişimine baktı yapılmadığını görürüz. Yeni kurulan bir belediyede süreç içinde kadroların gelişimine baktığımızda öncelikle Fen İşleri Md., İmar İşler Md., ve Planlama Md. sırasının izlendiği görülür. Yeni planlama olayı her zaman olduğu gibi en son gelmekte bazen hiç gelmediği de olmaktadır.

Halbuki yeterli kadroların sağlanması koşulu ile bu yapılanmada planlama konusu belediyelerin temel ve birinci aşaması olmalıdır. Belediyeler kaynakları kullanmada İmar Planlarının birer araç olduğunu ve bu araç iyi kullanılırsa kentsel hedeflere ulaşmanın çok daha kolay olacağını bilmelidirler.

#### **4. İMAR HAREKETLERİNDE GÖZETİLMESİ GEREKEN İLKELER**

Planlama süresince, amaç-hedef-stratejiler belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Öyle ki plan tutarlılığı içinde kaynakların yönetim ve kullanımını vurgulamak açısından bu üçlü son derece önemlidir. Bu ilkeleri şöyle sıralamak mümkündür:

### ***I. Planların Çelişmezliği İlkesi,***

Amaç kısaca "varılmak istenen son" dur. Planın bütünü söz konusu olduğunda problemlerinin çözüme kavuşturulduğu yeni bir arazi kullanış, yeniden tasarlanmış kent, varılmak istenen sonudur.

Bu bağlamda problemleri çözdüğü varsayılan planın (1/25.000 ölçekli planın ) fiziksel mekanda da aynen oluşabilmesi varılmak istenen sonudur. Plandaki amaçlar birden fazla olabilir. Ancak bunların birbirleriyle gelişmemesi temel ilkedir. Örneğin tarımsal strüktürü koruma amacına yönelik oluşturulmuş bir planda, sanayileşmeyi teşvik edici yatırımların bölgeye getirilmesi hatta 1. sınıf tarım arazileri üzerinde büyük ölçekli sanayi için yer gösterilmesi bu ilkeye ters düşmektedir. (ToyataSA ve Toprak İlaç San.)

Tarım arazileri üzerine sanayileri kurmak, bu ilke bağlamında pek akılcı görünmemektedir. Çünkü, 1980'de onaylanan planın kurgusu, tarımsal niteliği koruma amacına dayandırılmıştır. Gelecekteki nüfus ve onun ihtiyaç duyacağı donatılar tamamen bu amaç doğrultusunda belirlenmiştir. Ancak merkezi idarenin planlar üzerine aldığı siyasi kararlar planın ilk amacını bozma eğilimindedir.(ToyataSA )

Bilinmelidir ki, amaçlarda oluşacak farklılaşmalar kentsel maliyetlerde artışa neden olacaktır. Bizim örneğimizde olduğu gibi, tarımsal strüktürdeki bir planın , belli bir süre uygulanmasından sonra, bölgeye gelen sanayi yatırımları ve onun fizik mekandaki etkileri sebebiyle yatırımlar kısa zamanda yetersiz kalabilmektedir. Çoğu kez yatırımların bu süre içinde yetersiz kalması ve yeniden düzeltme ile yeniden yatırım yapılması ise belediyeleri mali bakımdan acze düşürmektedir.

Sanayileşmenin beraberinde getireceği fazla nüfus için, yeni donatı ve konut alanlarının açılması ile mevcut altyapının, kısa zamanda bu gelişmeler sebebiyle yetersiz kalmasından ötürü, ihtiyaca göre yenilenmesi, katlanılması gereken maliyetleri göstermesi açısından örnek olarak verilebilir.

### ***II. Amaçları Gerçekleştirmek İçin Seçilecek Hedeflerin, Kendi İçinde Ve Kendi Aralarında Çelişmezliği Ve Bütünleşmesi İlkesi,***

Üçlü dizgenin ikincisi olan, hedeflerin çelişmezliği ilkesi, amaçları gerçekleştirebilmek için kaynakların hedeflere yönlendirilmesi bakımından son derece önemlidir. Amaçlara ulaşmada karşılaşılabilecek problem noktalar olarak tanımlayabileceğimiz hedefler birden fazla olabilmektedir Burada önemli olan hedefler arasında bir eşgüdünün olmasıdır. Amaçların gerçekleştirilmesi için hedeflerin aşılması gerekir. Bunun içinse kaynaklar hedefe yönlendirilir ve yatırımlar hedeflerin aşılması için amaçlara ulaşabilmesi için kullanılır. Bunu bir örnekle somut hale getirebiliriz: kentli sağlığını ve dolayısıyla çevreyi koruma amacına yönelik, rasyönel bir kanalizasyon ve arttırma tesisi kurulması kararı bir hedeftir. Bu hedefin aşılması ise ancak söz konusu yatırımın gerçekleşmesi ile olabilecektir. Yani belediyeler mali kaynaklarını bu yatırım üzerinde kullanacaklardır. Akılcı ve eşgüdüm içinde olmayan hedefler kaynak israfına sebep olmaları bakımından son derece önemlidir.

### ***III. Hedeflere Ulaşmada Strateji Saptanması İlkesi***

"Kısaca hedeflere ulaşmak için izlenecek yol " şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, planda belirlenmiş bir amacı, gerçekleştirebilmek için saptanan hedeflere ulaşmakta tasarlanması gerekli aşamalar, bu aşamalarda izlenecek politikalar kullanılacak kaynak ve yordamları içermektedir.

Ne kadar zamanda? Ne kadar kaynakla? Hangi kaynak kompozisyonu ile? Ne

kadar yarar sağlanarak hedeflere ulaşılabilecek politikalar ve bunlara verilecek yanıtlar doğrudan belediyeleri mali kaynakların yönetimiyle ilişki içindedir.<sup>(38)</sup>

Yukarıda verdiğimiz örneğe dönersek; rasyonel bir kanalizasyon ve arıtma tesisinin yapılması hedefinin, ne kadar zamanda yapılacağı, proje için duyulan kaynak miktarı ve sağlanma biçiminin nasıl olacağı ve bu projenin kentliye ne kadar yarar sağlayacağı gibi sorular, stratejilerin saptanması ilkesine örnek olabilir.

Hedefi aşmak için oluşturulan stratejilerde karar vericiler, belediye yöneticileridir. Üç farklı kanalizasyon ve arıtma tesisi projesi arasından seçim yaparak, karar verecek kişiler belediye yönetimleridir. Oluşturulacak stratejiler, belediyenin, kaynak kullanım kararını etkilemesi bakımından önemlidir.

## 5. ÖRNEKLER

Bundan önceki bölümlerde anlattıklarımız doğrultusunda, bugün ve gelecekteki, Adapazarı Belediyesinin verdiği yatırım kararlarının doğruluğunu kent işletmeciliği açısından sağladığımız verilere olabildiğince etüt etmeye çalışacağız.

Bu etüt aşamasında toplanılan verilerin doğru olduğu ilkesinden yola çıkılmış, yetkili daire müdürleri ile yapılan ikili görüşmeler sonucunda rakamlar ve diğer veriler elde edilmiştir.

Bu bağlamda Adapazarı Belediyesi' nin 1994 yılı Mali Bütçe' si incelendiğinde yatırım harcamaları için ayrılan miktarın geçmiş yıllar itibarıyla son derece yetersiz olduğu ortaya çıkar. 21.705.052.000.-TL olan bu miktar, 94 yılındaki Adapazarı Belediyesi' nin bütün yatırım harcamaları için ayırdığı paradır.

Adapazarı Belediyesi' nin kent içinde yapmak zorunda olduğu düşündüğümüz öncelikli yatırımları bulunmaktadır. Elbette bu yatırımların da bir maliyeti... Maliyetlerin bütçede ayrılan miktarlardan büyük olması durumunda, harcama yapılacak yerlerin seçiminden önce bir öncelikler sıralaması yapılmalıdır. Tabi ki burada siyasi öncelikleri kastetmiyoruz.

Adapazarı Belediyesi' nin ilerde yaşayacağını düşündüğümüz, yoğun şehircilik hareketlerinin, planlı, sağlıklı bir şekilde gerçekleşebilmesi için, imar planı uygulamalarının, yine rasyonel öncelikler saptanarak, süratli, bir şekilde yapılmasının, gerekli olduğunu düşünüyoruz. Planın amacı değişim sürecine girmiştir. Bunun içinde revize edilmesi gerekmektedir. Bu revizyondan sonra da uygulamaya geçilmelidir. Ancak bugünkü koşullarda böyle bir planlanma çalışmasının yapılması yerel seçimlerin yaklaşmasından ötürü, pek mümkün görülmemektedir. Bu bağlamda, mevcut imar planlarının uygulaması ve maliyetlerin, yatırım önceliklerini olabildiğince tartışacağız.

Adapazarı Belediyesi Harita ve İstimlak Müdürü ile yaptığımız görüşmeler neticesinde, kendisinden aldığımız verilerle, kent makroformunun oluşabilmesi için, 1993 fiyatları ile yaklaşık 800 milyar ile 1 trilyon TL. arasında bir maliyete katlanması gerekmektedir. Oysa belediyenin 1994 yılı için ayırdığı yatırım harcamalarının toplamı bile sadece yaklaşık 22 milyardır. Belediye hizmet üretimine yönelik hiçbir yatırım harcaması yapmasa bile, bu paranın imar uygulaması suretiyle kent makroformunun gerçekleşmesini sağlayamayacağını düşünüyoruz.

Adapazarı Belediyesi' nin 1994 yılı Mali Bütçesi incelendiğinde, cari harcamalar ana kalemi içindeki personel giderlerinin, diğer giderler içindeki payının fazla olduğu göze çarpar. Bütçedeki personel giderlerinin diğer giderlerden böylesine yüksek olmasının, sonuçta,

(38) R. ARSLAN, Kent Planlamasında Değerlendirme Teknikleri, YTÜ, İstanbul, 1993

kent açısında pek akılcı olmadığını düşünüyoruz. Siyasilerin kendi partileri doğal olarak oy uğruna şişirdikleri geçici işçi kadroları ve toplu iş sözleşmeleri nedeniyle işçi lehine oluşan haklar, bu oranın yükselmesinde önemli rol oynamıştır. Merkezi idarenin, belediyelerin istediği devlet memurluğu kadrolarını vermeyişi de, buna bir neden olarak gösterilebilir.

Fakat herşeyden önce, belediyenin yatırım kararlarını verirken, bilimsel yöntemlerden uzaklaşması, insan kaynaklarının yönetimini yapmayı, planlama olgusunun bütçe yönetimi ile koordine edilemeyişi ve bütçenin, zorunluluktan ötürü hazırlanması gereken bir belge haline gelerek fonksiyonunu yitirmiş olması gibi nedenlerle belediyenin giderleri kontrol altına alınmamaktadır. Bu güne kadar gelen bu mali yönetimsizlik ve siyasi tercihler nedeniyle, yatırımlar için kaynak aktarımı önce yavaşlama, sonrada düşme trendi göstermiş, bütünde ise giderler gelirleri aşamaya başlamıştır.

Öyleyse Adapazarı Belediyesi, kent makro formunun en çok oluşabilmesi için elindeki kısıt olan kaynağı hangi alanlara yatırmalıdır ki en çok kamu yararını gerçekleştirsin?

Bu sorunun yanıtını orta ve uzun vadede, gelecekte aramanın daha doğru olacağını düşünüyoruz.

Makro formun gerçekleşmesi için gerekli (planların, müellif tarafından rasyonellik ilkesi içinde hazırlandığı kabul edilmiştir.) kaynak miktarı ve yatırım yerleri haritada belirtilmiştir. Metrajlar 1/5000 ölçekli Nazım Plan üzerinden çıkartılmıştır. Fiyatlar ise 1993 Kasım ayı rayiç değerlerini göstermektedir.

Adapazarı Belediyesi, kendisi için çok önemli olduğunu düşündüğümüz, aşağıdaki çalışmaları süratle yapmalıdır.

1. *İmar Planlarının Revizyonu*
2. *İmar Uygulaması*
3. *Altyapı Çalışmaları*
4. *Organizasyon ve Personel Yönetimi*

## İ M A R Y Ö N E T İ M İ

Adapazarı Belediyesi ve yerleşmesinin, ilerki dönemlerde yoğun bir kentleşme baskısı ile karşı karşıya kalacağını daha önceki bölümlerde, öneminden ötürü defalarca belirtmiştik. Bu bağlamda kent merkezinin çok önemli bir misyonunun olacağını düşünüyoruz. Bu da Sakarya bütünü içinde Adapazarı'nın birinci derece merkez fonksiyonunu artırarak kuvvetlendirmesi ve M.İ.A. (merkezi iş alanı) olarak merkezler hiyerarşisindeki yerini almasıdır.

Hizmetler sektörünün, kentte ağırlık kazanmaya başlaması sebebiyle bu gelişmeler planla kontrol altına alınmazsa ilerde sıkıntıların doğacağı açıktır. Özellikle ulaşım ve onun bir kolu olan otoparkın sorun olarak karşımıza çıkacağını, bu sorunun çözümünün ise katlanılması gereken yüksek maliyetlerle olacağını söylemek mümkündür. Bu etken olan faktörlerden birisi de daha önceki bölümlerde de anlattığımız, plan tadilatları ile donatı alanlarının, özel mülkiyete konu olması ve süreç içinde, kentin ihtiyaç duyduğu donatılar doğrultusunda, yerin yeniden kamulaştırılması sürecidir. Bu bağlamda, kent merkezinin, mevcut ve gelecekteki yükünü hafifleterek, nefes almasını sağlayacak bazı ulaşım arterlerinin ve otopark ihtiyacı ile ilgili çalışmaların neler olabileceğini şöyle açıklamak mümkün olabilir. (mevcut ve öneri harita)

Ekteki haritalardan ilki mevcut durumu, ikincisi ise kamulaştırma yolu ile açılacak yeni arterlerle, kent merkezinin yeni oluşumu göstermektedir.

Mevcut durumu gösteren harita incelendiğinde, kent merkezinin trafik baskısı altında olduğunu görürüz. Özellikle yerleşmenin kuzeyine gidecek taşıtların kent merkezinden

Katana



Printed & Sold by

Kent merkezinde  
O.P. büyük bir sarut  
tescil etmektedir.

Katib merkesini  
garebeyen 1. onemli bir

Toplu taşıma sistemi de  
kent merkezini zenginleştirir.

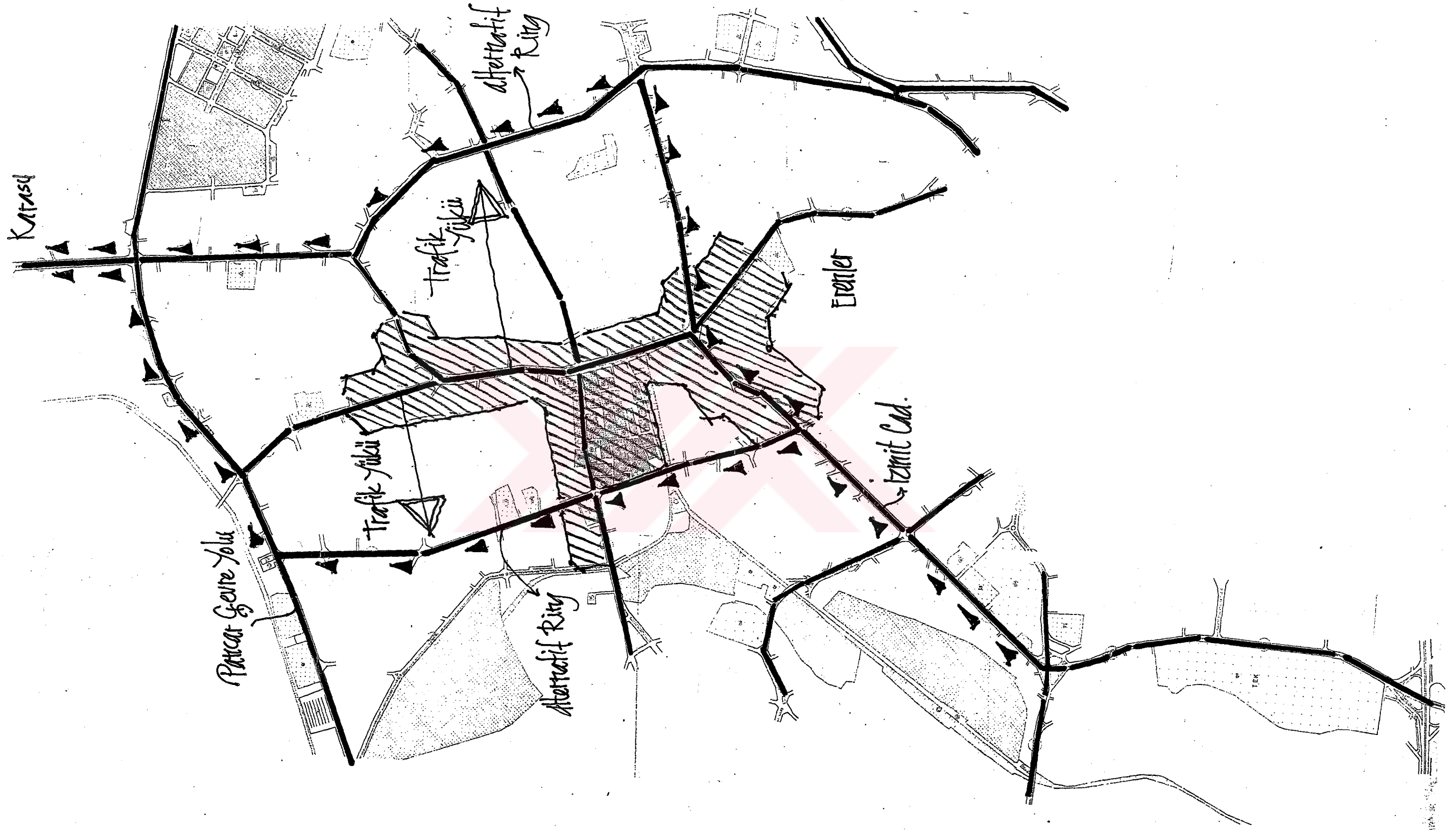
Tabii ki bu yöredeki ulaşım  
artıları ve yeşil donatıların eklenmesiyle  
kent içi hava sirkülasyonu  
artacaktır...

Bølge stopperbælt :  
værker de 4 adet : 1746 Miljøer m. —

Doğru ve kuru yoldaki iz yollar : 30 milyar TL.-  
Türk yeşil alanları : n 250 milyar TL.-  
Fuar alanı : n 200 milyar

Not: Kaunlaextsua Seadellarine  
Sina figatlane da Valikibi.  
Karynak: Harite ve istimlak Hd.

# ÖNERİ



geçmek zorunlu oluşu, bu baskıyı daha da arttırmaktadır. Buna ek olarak kent içi toplu taşıma hizmeti gören belediyelere ait otobüsleri de burada sayabiliriz.

Trafik yoğunluğunun artması için sağlık boyutunu da gündeme getirmektedir. Araçlardan çıkan egzoz gazı, yerleşmenin coğrafi koşullarından ve bizce kentin yanlış konumlanmasından ötürü, kent merkezi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yoğunlaşmayı, konut ve işlerinden çıkan, kalorifer yakıtların sebep olduğu duman da artırmaktadır. Bunlar ise kent merkezinde, özellikle kışın, önemli bir hava kirliliğine neden olmaktadır. Yerleşmede hava kirliliğinin boyutları zaman zaman tehlikeli olabilmektedir. Bu ise kent merkezinde ve çevresinde yaşayan halkın sağlığını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Bugün özellikle büyük kentlerimizde karşımıza çıkan bir başka kirlilikten, gürültü kirliliğinden söz etmek istiyoruz. Adapazarı yerleşmesi de bu kirlilikle karşı karşıyadır. Bu kirlilik öylesine bir kirliliktir ki, insanların özellikle ruh ve beden sağlığını olumsuz etkileyebilmektedir.

Zaten insanların, özellikle de yaşlı kesimin genelde, merkezde oturmak istemeyişlerinin nedenlerinden birisi de budur.

Diğer bir konu ise kent merkezindeki mevcut otoparkların bugün için bile yetersiz oluşudur. Plan tadilatları yoluyla, merkezdeki otopark alanları konut ve ticaret fonksiyonuna dönüştüğü için, otopark sıkıntısı, bugün ve gelecekte, eğer bir çalışma yapılmaz ise yaşanacak önemli sorunlardan olacaktır.

Otopark olmadığı için, yol kenarlarına park eden araçlar, estetik değerler, yaya sirkülasyonunu engellemesi ve hatta ticari ünitelerin önüne park edildikleri için, o ticari ünitenin ekonomik anlamda verimliliğini de düşürücü etki yapabilmektedir. Aynı şekilde önemli ulaşım akslarının kenarlarının otopark olarak kullanılması sebebiyle, birer şeritlik alan kullanılmaktadır. Yani şerit sayısı önemli akslarda, üçten ikiye, ikiden bire düşmektedir. Bu ise merkezdeki trafik hızını düşürmekte ve zaman içinde tıkanıklar olabilmektedir.

Öneri haritada bu sorunların minimize edilebileceği düşünülmüştür. Bunun yaklaşık maliyeti ise 450 milyar TL.'dir. Bu maliyetin belli bir zaman (t) dilimi içinde gerçekleşeceği de unutulmamalıdır. Bu bağlamda belediyenin yeni gelir sistemi ve iyi bir bütçe yönetimi ve buna koşut olarak iyi bir mali kaynak yönetimi ile karşılanabileceğini düşünüyoruz.

Bu koşullar altında Adapazarı Belediyesi, 1994 mahalli seçimlerinden sonra, yukarıda 4 madde olarak sıraladığımız öncelikli işlerin, zaman, kaynak, yapılabilirlik analizlerini hazırlamalı ve bunlar programlanarak uygulanmalıdır. Özellikle kent merkezinde ulaşım konusuna olabildiğince önem verilmelidir. Merkezin trafik yükünü hafifleteceğini düşündüğümüz önemli arterler, olabildiğince açılmalıdır. Bunlardan sonra kentin gelişme yönü doğrultusunda, ölçek ekonomilerine uygun, imar uygulamaları ve alt yapı çalışmalarına hız verilmelidir.

Bütün bunların yapılabilmesi veya kontrol altında tutulabilmesi için güçlü bir ekibe ihtiyaç vardır. Bunun için belediye, organizasyon ve personel yönetimine son derece önem vermelidir. Bilmelidir ki mali kaynakların kullanım kararını veren insandır.

1994 yılı itibarıyla, belediyelerin gelirlerinde artışı öngören, kanunla yapılan bu düzenleme, atıklarla ilgili vergi konulmasını öngörüyor.

**Adapazarı Belediyesi Neden Bu Öncelikleri Göz Önünde Tutmalıdır?**

**Bu sorunun yanıtını, maddeler halinde vermeye çalışacağız:**

## ***I. İmar Planlarının Revizyonu Açısından :***

Kentin, mevcut ve gelecekte yaşayacağı muhtemel değişmelere birlikte oluşturulacak, amaç-hedef-stratejiler, kaynakların nasıl ve nerelerde kullanılacağını göstermesi bakımından önemlidir. Adapazarı Belediyesinin imar planlarında bu dizgeler, ilerde yaşayacağı gelişmeleri göstermediği için, şu haliyle kaynak kullanımının yanlış olduğu ve eğer böyle giderse gelecekte de böyle olacağını düşünmekteyiz. Belediyenin kaynaklarının akılcı dağıtılabilmesinin ilk adımı ise ancak akılcı bir plan revize yönü ile mümkündür.

Temeldeki amacı, kamu yararı olan imar planları, mevcut gelişmeler göz önünde tutularak revize edildiğinde, yaşanabilir bir kent için ilk adım atılmış olacaktır. Amaçların, hedeflerin ve stratejilerin gerçekçi temellere oturtulması ile ancak planların kontrolü ve uygulanabileceği (performansı) ölçülebilecek ve yatırımlar böylece akılcı konumlanabilecektir. Tarımsal strüktürdeki bir plan uygulanırken sanayi ve hizmet ağırlıklı gelişmeleri dikkate almamak, kent adına ilerde doğuracağı sorunlar ve maliyetleri açısından son derece önemlidir.

Kentte geleceği düşünülen ekstra nüfusa hizmet verecek arsa stoku oluşturacak ve gecekondulaşmanın önlenmesi için ilk adım atılacaktır. Böylelikle kentleşmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesi sağlanacaktır.

Sağlıklı kentleşme amacına ulaşmayı sağlayacak olan altyapı yatırımları da burada hedefdir. Bu hedefin aşılması ile amaca yaklaşılabilecektir. Ancak hedefin aşılmasının da önemli bir maliyetinin olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda yatırımları yönlendirme, olabildiğince, Kent İşletmeciliğinin prensiplerinden faydalanılmalıdır. Çok basit bir örnekle, siyasi çıkarlar uğruna, kent dışında, illegal yapılanmış, bir yerleşmeye, altyapı yatırımlarının götürülmesi, kaynak kullanımının akılcılığı ve dolayısıyla kent işletmeciliği ile bağdaşmaz.

Altyapı yatırımlarının maliyeti yüksek olduğundan, kaynak temini dış finansman ile çözümleneceğini düşünüyoruz.

## ***II. İmar Uygulaması***

Makroformun gerçekleşebilmesi için, ilke olarak, yapılmasının gerekli olduğunu düşündüğümüz, diğer konu da, imar uygulamasıdır.

Planların, kent üzerinde de, aynen, düşünüldüğü gibi konumlanabilmesi ve kamuya ait alanların uygulama ile belediyenin eline geçmesi sonucunda kamu yararının olabildiğince korunması ancak imar uygulamaları ile olabilecektir. İmar uygulaması, makroformun oluşmasında aşılması gereken bir hedefdir ve kaynakların bu konuya yönlendirilmesi ile ancak amaca yaklaşılabilecektir.

Ancak, maliyetlerinin yüksek olması sebebiyle belediyeler bu konuda pek fazla çalışma yapmamaktadırlar. Bu bağlamda, rasyonel hazırlanmış bir planda, kentin gelişme yönü doğrultusuna öncelik vererek imar uygulamalarını bu yöne çevirmek daha akılcı olabilir. Yani, kent işletmeciliği ilkeleri doğrultusunda oluşturulacak etaplar aracılığı ile (Beşer yıllık programlar) imar uygulamaları yapıldığında, kaynak kullanım kararları akılcı olacaktır.

Amaç-hedef ve stratejilerini planlarını revize ederek, gerçekçi temellere oturtacak olan Adapazarı Belediyesi, kaynaklarını, kentin gelişme yönüne ve diğer verileri de analiz ederek kullanmalıdır. Gerekli finansman ihtiyacının, iç ve dış kaynaklarla çözülebileceğini düşünüyoruz.

### **III. Altyapı Çalışmaları**

Makroformun oluşacak, planların amacına kavuşması ve sağlıklı bir kentleşmenin temel taşı olan altyapı konusu dizgenin son halkasıdır.

Altyapının, imar uygulaması ile koordinasyonu son derece önemlidir. İmar uygulamasının yapıldığı bölgeye altyapının götürülmesi ve gerçek anlamda, kentsel arsa üretiminin yapılması mümkün olabilecektir. Böylelikle sağlıklı bir yerleşme politikası ile birlikte kentin, zeminin sağlam olmadığı, tarım topraklarına doğru (tablolar) kayması önlenebilecektir. Mevcut imar planlarında, büyük sanayi fonksiyonu pek düşünülmediğinden, özellikle de yan sanayi oluşturabilecek otomotiv sanayi ve gelişme alanları tasarlanmadığından, tasarlanırsa da yatırımcıların çeşitli nedenlerle bu alanlara gitmemesi yüzünden tarım toprakları kontrolsüzce veya bilinçsizce sanayi ve konut fonksiyonuna açılmaktadır.

Bilinçsizce getirilmiş veya izin verilmiş bu yatırımların kentli için oluşturacağı yüksek maliyetler karşılanamayabilir. Öyle ki, tarım toprakları bir anda "spontane" olarak sanayi ve konut parseline dönüşerek gerçek fonksiyonunu kaybedebilmektedir.

Bunun için, güçlü yaptırımlarla, sağlıklı bir konut politikası ile kentin yerleşilebilir alanlarına doğru kamunun yer göstermesi gerekmektedir. Yer gösterebilmesi için ise gerçekçi bir planın olması zorunludur.

Altyapı hizmetleri bu gelişmeler ışığında kısa bir süre sonra yetersiz hale gelecektir. Çünkü, tarımsal niteliği koruma amacına yönelik planlara göre oluşturulan altyapı projeleri ve uygulaması, kısa bir gelecekte, Adapazarı yerleşmesinin yaşayacağını düşündüğümüz yoğun nüfus artışı karşısında yetersiz kalacaktır. Örneğin 150-200 K/Ha yoğunluğu hizmet verecek şekilde hazırlanan, su ve kanalizasyon şebekelerinin metrajı, bölgeye gelecek yeni nüfusa (örn.300-400 K/Ha) hizmet veremeyecektir.

Eski yoğunluğa göre yatırımlarsa başlanmış veya bitirilmişse o zamanda altyapı çalışmalarının revize edilmesi gerekmektedir. Bu ise, altyapı maliyetleriyle kalmayıp, katlanılması gereken ek maliyetleri de beraberinde getirebilmektedir.

Bu bağlamda, rasyonelliği bünyesinde taşıyan planlar aracılığı ile kent işletmeciliği prensipleri doğrultusunda, yatırım alanlarının belirlenmesi, kaynak kullanımını verimli hale getirecektir.

Rasyonel planlar, sağlıklı kentlerin anahtarlarıdır. Kentin amaçlarının resmedilmiş şeklidir ve kent üzerinde ki yatırım alanlarına yönlendirilecek kaynakların dağılımını göstermesi bakımından önemlidir.

### **IV. Organizasyon ve Personel Yönetimi**

Kaynak kullanım kararını veren, bütün yönetimlere konu olan, insan faktörüdür. Ne kadar çok gelirin olursa olsun kullanım kararını verenler akılcı davranmazlarsa, amaçlara ulaşmak son derece zor ve yüksek maliyetli olacaktır. Bu bağlamda işletme yöneticiliği disiplini içinde kalan organizasyon ve personel yönetimi, bütçe yönetimi, finansman yönetimi v.b. konularda çalışmaların başarıya ulaşması ancak insan faktörünün üzerinde titizlikle durulması ile mümkün olacaktır.

Adapazarı Belediyesi de, gelecekte kentin yaşayacağı muhtemel gelişmelere göre organizasyon şemasını yenilemeli ve disiplin altına almalıdır. Kadrolar, konularında yetişmiş insanlardan oluşturulmalıdır. Bu; işlerin sevk ve idaresinin oluşturulabilmesi için gereklidir. Bu bağlamda siyasi kadrolaşmalar olabildiğince engellenmeli, gereksiz fazla işgücü (verimliliği

düşürebilir) belediyeden uzaklaştırılmalıdır.

İmar planlarının hazırlanma maliyetlerini, belediye, oluşturacağı planlama grubu ile aşağıya çekebilir. Kaldı ki, belediyenin, kendi planlama grubunun planları hazırlanması, planların akılcılığı ve yönetimi açısından son derece önemlidir.

## 6. ELEŞTİRİLER

Bu tezin konusu bağlamında getireceğimiz eleştiriler aşağıda verilmeye çalışılmıştır:

1. Belediyenin en önemli sorunlarından birisi de organizasyon ve personel yönetimidir. Politik çıkarlar uğruna alınan aşırı personel, belediyenin hem etkinliğini hemde verimliliğini düşürmektedir. Ayrıca fazla işgücü personel giderlerinde önemli artışlara sebep olmaktadır.

2. Belediyenin, gerekli kadro ve ekipmanla donatılmış bir planlama ünitesi yoktur. Oysa böylesine dinamik bir kentin duyabileceği en önemli birim planlama ünitesidir.

3. Bugünkü yasal düzenlemeler ışığında, gelişen ve değişen kentsel taleplerin karşılanması pek mümkün değildir. Mali özerkliğin olmadığı bugünkü belediyelerde, yönetsel anlamda sıkıntılar da yaşanmaktadır.

4. Özellikle orta ve küçük ölçekli belediyeler, üniversitelerden tam olarak faydalanamamaktadır. Üniversitelerin bilimsel çalışmaları yerel yönetimlere girmemekle veya yetersiz kalmaktadır. Adapazarı Belediyesi de kendi ilindeki üniversiteden faydalanmamaktadır.

5. Yerel yönetimlerin en önemli eksikliklerinden biriside bilgidir. Bu eksiklikten ötürü bilimsel çalışmalar yapılamamakta, yapılsa bile eksik olmaktadır.

6. Belpaş (BİT) siyasi bir otoritenin uzantısı olduğu için her türlü spekülasyona açıktır. Ayrıca akılcı bir yönetim de sergileyememektedir. Personel politikası da siyasi temele dayanmaktadır. Bu da yetişmiş olmayan bir topluluğun oluşmasını sağlamakta, bu ise, verimliliği ve etkinliği düşürmektedir.

7. Kurum içinde çalışanlar da tasarrufa önem vermelidir. Her tür alımda akılcı davranılmalıdır. Bunun içinde öncelikler belirlenmelidir.

8. Belediyenin imar planları geleceğe ışık tutmaktan uzaktır. Ayrıca planlar arasında büyük bir tutarsızlık vardır. (1/25000-1/5000-1/1000) Bu, gelişen kente cevap verememektedir.

9. İmar Uygulamaları yapılmadığından kentte imara dönük problemler yaşanmaktadır. (Bazı önemli ulaşım aksları açılmadığından, trafik problemlerinin yaşanması, hakim rüzgarın, aynı şekilde önemli ulaşım kanallarının açılmamış olması sebebiyle kent içine alınamaması ve dolayısıyla kent içi hava sirkülasyonunun sağlanamayışı, kamu eline geçmeyen yerlerin tadilatlarla yerleşime açılarak kaldırılması v.b.)

10. Altyapı kentte önemli bir sorundur. Kaldıki, gelişen ve değişen kentte giderek önemi artan bu sorun, özellikle içme sularının kirlenmesi ve atık suların arıtılmadan deşarj edilmesi, çevre kirliliği ve insan sağlığı bağlamında son derece önemlidir. Kentin düzenli ve bilimsel kriterler ve çalışmalarla oluşturulmuş bir kanalizasyon ve içme suyu

şebekesi yoktur.

**11.** Belediyenin kendi mülkiyetinde bulunan yerleriyle ilgili, belediyeye kaynak da sağlayıcı projeler pek geliştirilmemiştir. Geliştirilse de yönetim hataları yüzünden başarı elde edilememiştir.

**12.** Belediye bünyesinde kurulan her birim gibi, ART (Adapazarı Radyo ve Televizyonu) de akılcılıktan ve gerçek anlamda Radyo-TV anlayışından uzakta, bilimsel olmayan politikalarla işletilmektedir. Mali kaynaklar bağlamında da gerek işletme giderleri, gerekse personel maliyetleriyle belediye ye önemli bir yük olmaktadır.

**13.** Kentsel mali kaynakların akılcı kullanılarak, makro formun gerçekleşebilmesi için yasal anlamda 20 yıllık bir süreye ihtiyaç vardır. Yani bu 20 yıl içinde tam bir disiplin anlayışıyla, imar yönetimi üzerinde durma zorunluluğu vardır. Oysa normal şartlar altında her 5 senede bir seçimin yapıldığı ve her yeni gelen belediye yönetiminin akılcı olmayan plan değişikliklerine sıcak baktığı bir ortamda makro formun sağlıklı gelişmesi beklenmemelidir.

**14.** Belediyenin birimleri bilimsel platformlardan son derece uzaktır. Teknolojinin gerisindedir. Özellikle, belediyenin önemsemediğini düşündüğümüz bütçe yönetimi, finansman yönetimi ve muhasbe yönetimi gibi konularda, bilimsel çalışmalar yapılmamaktadır. Ayrıca belediye yatırımlarının önemli bir bölümünün gerçekleştiği birim olan fen İşleri müdürlüğü ise tam anlamıyla bilimsellikten uzak, subjektif çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar ise kaynak israfına yol açmaktadır. (Seçim yatırımı olarak, diğer altyapılar yapılmaksızın dökülen kalitesiz ve/veya kaliteli asfaltlar ve döşenen bordürler v.b.)

**15.** Belediyenin gelirlerinin tahsilat hızı son derece düşüktür. (yeterli ve nitelikli personel politikasının olmayışı, denetim mekanizmalarının yeterli olmayışı, politik tutumlar v.s.)

## BÖLÜM ÖZETİ

**1. Adapazarı Yerleşmesi:** Türkiye'nin kuzeybatısında, Marmara Bölgesi'nin doğusunda yer alan, Adapazarı kenti yaklaşık 180.000 nüfusa sahip, tarımsal strüktürden sanayi-hizmet strüktürüne geçmekte olan bir yerleşmedir. Yerleşmenin I.- II. ve III. sınıf tarım toprakları üzerine kurulmuş olması dikkat çekici bir başka özelliğidir.

Adapazarı idari anlamda Sakarya İli'nin merkez ilçesidir. Merkez ilçeye bağlı 7 belediye, 93 köy ve 53 mahalle mevcuttur.

Yerleşme; ToyotaSA, Toprak İlaç A.Ş. ve S.O.S.B. 'nin kurulmasıyla sanayileşme sürecine girmiştir. Daha önce kurulmuş olan önemli sanayi tesisleri ise aşağıda verilmiştir:

Vagon San., TZDK ve Makina San., Ağır Bakım ve Tamir Fb., Şeker Fb., Paketlenmiş Kireç Fb., Goodyear Lastik Fb., Tank Palet Fb. v.b.

Yerleşme kültürel açıdan çok renkli bir yapı gösterir. 17 farklı dilin konuşulduğu bilinmekle beraber, buna koşut olarak etnik gruplar vardır. (Lazlar, Kürtler, Abhazalar, Çerkezler, Arnavutlar, Boşnaklar, Muhacirler, Gürcüler v.b.)

**2. Adapazarı Belediyesi:** 1868 yılında kurulan Adapazarı Belediyesi'nin 19.yy sonundaki nüfusu 4000 kişidir.

Adapazarı Belediyesi'nde seçilmişler düzeyinde 1 Başkan ve 31 Meclis Üyesi vardır. Meclis çoğunluğunu SHP oluşturmuştur.

1993 yılı itibariyle Belediye'de 346 devlet memuru, 1143 işçi ve 448 geçici işçi çalışmaktadır.

Belediyenin de ortaklığı ile kurulan Belpaş, şu konularda faaliyetini sürdürmektedir:

- Çay Bahçeleri
- Akaryakıt İstasyonları
- Tanzim Satış Mağazaları
- Matbaa
- Fırın
- Süt Fab.
- Beton Santrali
- Kömür Satış

Belediyedeki önemli darboğazlardan biriside yetişmiş insan kaynağı sorunudur. Bu sorun genel yönetimi de olumsuz etkilemektedir.

**3. İmar Yönetimi:** Belediyedeki imar yönetimi de sağlıklı yürümektedir. İmar Planları, bırakınız geleceği, günümüzü göstermekten uzaktır. Kaldığı planlar arasında uyumsuzluklar da bulunmaktadır. Yetişmiş insan kaynağının olmayışı, planlama olgusuna zamanında ve yeterince önem verilmeyişi, bir takım politik tavizler ve teknik yetersizlikler bu sağlıklı imar yönetiminin nedenini oluşturmaktadır.

Sağlıksız olan bu imar yönetimi ise, kent maliyetlerini doğrudan etkilemekte, bu maliyetlere ise halk katlanmak zorunda kalmaktadır. Bir başka deyişle, kentsel yatırımların gerçekleşmesinde, etkinlik, verimlilik, ve öncelik saptaması gibi ilkeler gözönünde bulun-

*durulmadığından, kentsel mali kaynaklar, yanlış yerlere yönlendirilmekte ve kaynak israfı ile karşı karşıya kalınmakta bu ise mali darboğazlara neden olabilmektedir.*

*Adapazarı Belediyesi mali kaynak yönetimi bağlamında çok önemli olduğunu düşündüğümüz şu çalışmaları süratle yapmalıdır:*

- 1. İnsan Kaynaklarının Yönetimi**
- 2. İmar Planlarının Revizyonu**
- 3. İmar Uygulaması**
- 4. Altyapı Çalışmaları**



## BÖLÜM V

### SONUÇ ve ÖNERİLER

#### 1. SONUÇ

Dikkat edilirse, şimdiye kadar incelemeye çalıştığımız her konuda, karşımıza çıkan kavram "akılcılık" oldu. Gerçektende bugün için, sadece yerel yönetimlerin değil, merkezi yönetiminde dikkat etmesi gereken bir konu "akılcılık". Akılcılığın olmadığı bir ortamda yönetimden söz etmenin ve inandırıcı olmanın mümkün olamayacağını düşünüyoruz.

Planlama, kent işletmeciliği, firma işletmeciliği vb. disiplinler akılcılığı bünyelerinde taşırlar. Çünkü bu disiplinlerin temelinde yatan bu kavramdır.

Kamu hizmeti sunan ve yerel bazda karar veren en güçlü yönetimler belediyelerdir. Bu bakımdan devlet sisteminin önemli bir parçasıdır belediyeler.

Hizmet üretimi için toplanan kaynakların halkın ödediği vergilerden oluştuğu düşünülürse, kaynak kullanım kararlarının ne kadar önemli olduğu ortaya çıkar. Ayrıca yerel başarıların, ülke bütününde olumlu etkileyeceği düşünülürse akılcılığın (akılcı davranışın) önemi daha da artar.

Akılcılık usa vurum demektir. Akıl (us) bunu bazı ölçütler ve yöntemlerle yapar. Tezimizin konusu ise kaynağın kullanımı, üretimi, kullanımda öncelik saptaması, verimlilik, etkinlik gibi ilkelerle ilgilidir. Şu halde bu ilkeleri test edici tekniklerin kullanılması gerekmektedir. Belediyelerde bu konuda yeterli teknik bilgi ve beceriyle donatılmış insan kaynağı yok denecek kadar azdır. Bu bakımdan insan gücü eğitimi, seçimi, kullanımı, projelendirme, fizibilite gibi konulara artık önem vermek ve uygulamak ve bunları politika ile bağdaştırmak gerekmektedir. Bu ise bir yönetim hüneridir.

Şunu söylemek istiyoruz: İster merkez idare olsun, ister yerel idare, vereceği her türlü kararda ve uygulamada, temeldeki amacından ötürü, akılcı olmak zorundadır. Bu bağlamda 2000'li yılların, başarılı ve güçlü Türkiye' sini oluşturma amacına ulaşmanın yolu, akılcılıktan geçecektir.

#### 2. ÖNERİLER

1. Merkezi ve yerel yönetimlerin tanımları yeniden yapılmalıdır. Görev, yetki ve buna göre saptanacak mali kaynak dağılımları, 1930' lu yılların yasaları ile değil, 2000'li yılların Türkiye' sine cevap verecek şekilde oluşturulmalıdır. Bu bağlamda, devlet, yönetimi desantri-lize etmelidir. Yerelleşmeye, demokrasinin bir gereği olarak bakılmalı ve tabana yaymak için, çalışmalara son derece hız verilmelidir. Devlet; tüccar, müteahhit, vb. değil halkın ihtiyacı olan ve halka sunulacak hizmetlerin sağlanabilmesi için, gerekli organizasyonu ve koordinasyonu yapan bir yapıya kavuşturulmalıdır. Yani devlet küçültülmelidir. Anayasanın değişikliği ile başlayacak bu yapılanma kanun ve yönetmeliklere kadar uzanmalıdır. Bu sebeple 1580 ve 3030 sayılı yasalar, yerlerini, yeni, çağdaş ve akılcı yasalara bırakılmalıdır. Yapılacak yeni düzenlemelerde; Belediyelerin görevleri, yetkileri ve hakları ortaya net bir şekilde konmalı ve sorumlu olduğu bu görevleri yerine getirebilecek özerk bir mali yapıya kavuşturulmalıdır. Belediyelerin ölçekleri (girecekleri grup), görev, yetki ve hakları ve mali kaynakları belirlenirken, coğrafi, demografik, sosyal-kültürel, ekonomik vb. faktörleri gözönünde tutulmalıdır. Bilinmelidir ki Türkiye'deki yerleşmelerin kendine has özellikleri vardır ve bu özellikler belediyeyi ekillendir-

mektedir.

2. Belediyenin organizasyon şeması, yine o yörenin özelliklerine ve gelecekteki gereksinimlerine göre yeniden oluşturulmalıdır. Bilinmelidir ki insan kaynaklarını doğru harekete geçirmeksizin mali kaynakların yönetiminde başarıdan söz etmek pek olası değildir. Çünkü kaynak kullanımı kararını veren insandır.

Bu bağlamda Adapazarı Belediyesi personel yönetimini bilimsel platforma oturtmalıdır. Politik çıkarlar uğruna istihdam yapılmamalıdır. Gerekli ve yeterli ve nitelikte personel istihdamının yapılması şüphesiz daha akılcı olacaktır.

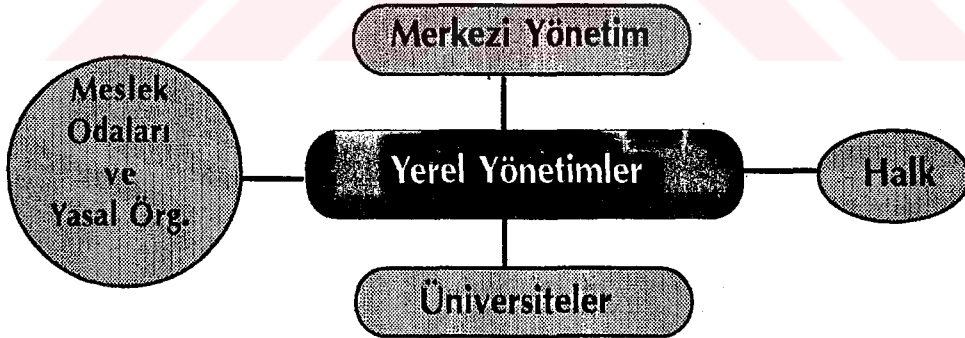
Diğer bir konu, yerel yönetim değişikliklerinde müdür, müdür yardımcıları ve/veya diğer üst düzey bürokratların görevlerinden alınmalarıdır. Bazı müdürlükler bağlamında bu yaklaşıma pek katılmıyoruz. Bilinmelidir ki bu müdürlüklerin konuları ayrı bir uzmanlığı ve belli bir disiplini gerektirir. Bu ise ancak akılcı yönetimin sürekliliği ile olabilir.

Artık, belediyelerinde, kamu hizmeti gören işletmeler olduğu bilinci, çalışanlara ve karar vericilere iyice yerleşmelidir (Seminerler vs. aracılığı ile).

Ayrıca kamu kurumlarında çalışanlarda ahlaki değerler de son derece önemlidir. Dürüst ve güvenilir bir yönetim için, çalışma ve meslek ahlakına sahip çıkılmalıdır.

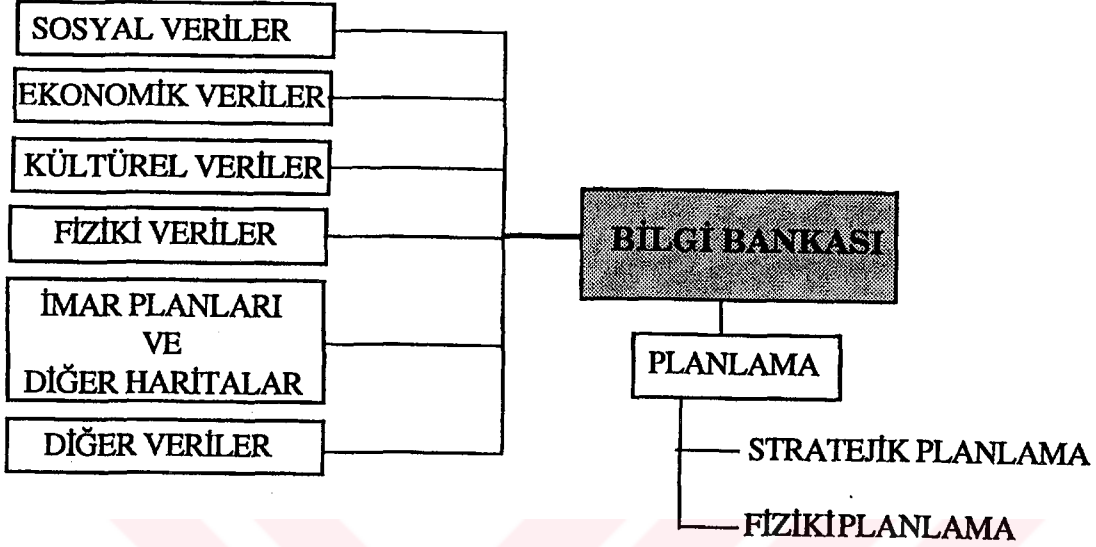
3. Adapazarı Yerleşmesinin (Belediyesi'nin) 2000'li yıllara girerken duyacağı en büyük gereksinme planlama konusunda (ekonomik, sosyal, kültürel, fiziki vs.) olacaktır. Bu bağlamda, belediye, geniş kapsamlı planlama çalışmalarına süratle başlamalı, gerekli ve yeterli personel istihdamını ve teknolojik gereksinimleri karşılamalıdır.

4. Belediyeler için, üniversitelerin son derece önemli bir yere sahip olduğunu düşünülüyor. Bu bağlamda, belediyeler, üniversitelerle olabildiğince işbirliğine girmeli ve birbirlerinden faydalanmalıdırlar. Bir anlamda üniversiteler belediyelerin teknik danışmanlığını yapan kurumlar olmalıdır.



5. Bugün için Adapazarı Belediyesi'nin eksik olduğu konulardan biriside bilgi eksikliğidir (Envanter eksikliği). Bu eksiklik bilimsel çalışmaların yapılmasında engellemektedir. Bu bağlamda Adapazarı Belediyesi en kısa zamanda kent bilgi sistemini bilgisayar ortamında oluşturulmalıdır.

## KENT BİLGİ SİSTEMİ



6. Belediyeler yüklenecekleri yeni fonksiyonda, tüccar, müteahhit olmamalıdır. Kurdukları şirketler, kent belli bir ölçeğe ulaşınca kadar (rantabl olduğu sürece), belediyenin tasarrufunda olmalıdır. Sonrasında şirketler özelleştirilmelidir. Bu bağlamda Adapazarı Belediyesi de yukarıda söz edilen konularda doğrudan görev almamalıdır. Aynı şekilde BELPAŞ belli bir süreye kadar (rantabl olduğu sürece) belediye bünyesinde kalmalı sonrasında özelleştirilmelidir.

7. Kurum içi harcamalarda da akılcılık olmalıdır. Tasarruf belediye yönetiminde baştan aşağıya her konuda sağlanmalıdır. Böylelikle mali kaynak yönetiminde küçükte olsa belli bir oranda başarıdan söz etmek mümkün olacaktır.

8. Son gelişmelere göre Adapazarı Belediyesi'ne ait imar planları (1/25000-1/5000- 1/1000) revize edilerek, şehirleşme gerçekçi temellere oturtulmalıdır.

9. İmar planlarının revizyonundan sonra imar uygulamasına geçilmeli ve kamuya ait alanlar ele geçmelidir. Özellikle kentin, Sakarya Nehri kenarları ile kuzey bölgesinde bu çalışmalar hızlandırılmalı ve böylelikle yeni arsalar elde edilmelidir.

10. İmar uygulamasından sonra altyapı çalışmalarına başlanmalıdır. Bu çalışmada tabiki kent işletmeciliğinin ilkeleri ön planda olmalıdır. Fen İşleri ve Planlama, Harita ve İmar Müdürlükleri koordineli çalışmalıdır.

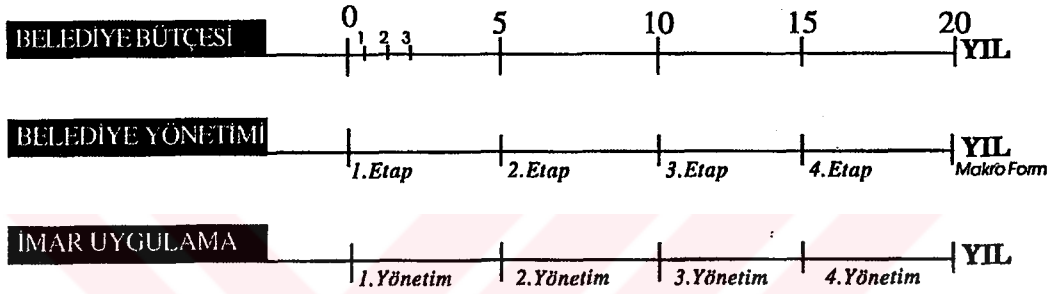
11. Belediyenin mülkiyetinde bulunan arazilerin imar planları hazırlanmalı gerekli altyapı ve üstyapı yatırımları gerçekleştirildikten sonra (kentsel arsa fonksiyonunu kazandıktan sonra) halka satışı yapılmalıdır. Bir yandan planlı bir gelişmenin örneği verilirken diğer yandan orta vadede finansman temini sağlanmış olacaktır.

12. Adapazarı Belediyesi Radyo ve Televizyonu, amacından uzak, bilimsel olmayan politikalarla çalışmalarını sürdürmektedir. Gerek çalışanları için izlediği, akılcı olmayan yüksek ücret politikası, gerekse mali anlamda önemli bir getirisinin olmayışı, radyo ve

televizyonun, belediyenin sırtında bir yük olarak kalmasına neden olmaktadır. Yani bugün radyo ve t.v., maliyetlerini bile karşılamaktan uzaktır. Bu bakımdan belediye radyo ve t.v.'si akılcı bir yönetim kadrosu ile yeniden yapılanmalı, bilimsel amaca yönelik politikalarını oluşturmali ve çalışmalarını bu yönde devam ettirmelidir. Özellikle, tek gelir kaynağı olan reklam gelirlerini, maksimum seviyeye çıkartabilmek için politikalar üretmelidir. Böylelikle, belediye adına, küçük de olsa bir gelir kaynağı elde edilmiş olacaktır.

Eğer belediye akılcı bir yapılanmaya gidemezse, derhal radyo ve t.v.'yi özelleştirmeli ve sadece ortak olarak işletmede yerini almalıdır.

**13.** Aşağıdaki tablo incelendiğinde, Türkiye şartlarında, siyasi değişiklikler sonucunda önceliklerinde bu bağlamda farklılaşabileceğini söylemek sanırız yanlış olmayacaktır. Bu bakımdan, aşağıdaki sürece ve işleyişe, bilimsel olduğu sürece, siyasi yönetimler saygı göstermelidir. Aksi takdirde, daha baştan akılcılıktan uzaklaşmış olacaktır.



**14.** Belediyenin mali konuları ile ilgili birimler mutlaka disiplin altına alınmalıdır. Çok fazla önemsenmediğini düşündüğümüz; bütçe yönetimi, finansman yönetimi ve muhasebe yönetimi gibi konularda, belediye, bilimsel metodlarla çalışmalarını sürdürmeli ve birimler arası koordinasyon sağlanarak tam denetim ve yönetimi gerçekleştirilmelidir.

**15.** Belediye gelirlerinin tahsilat hızları olabildiğince artırılmalıdır. Bunun için gerekli bilimsel politikalar oluşturulmalıdır.

## BÖLÜM VI

## KAYNAKÇA

## KAYNAKÇA

1. Arslan, Rıfkı, *Kent Planlamasında Değerlendirme Teknikleri*, Y.T.Ü., İstanbul, 1993
2. Arslan, Rıfkı, *Kent Ekonomisi Ders Notları*, Y.Ü., İstanbul, 1989
3. Arslan, Rıfkı, *Kent Sosyolojisi Ders Notları*, Y.Ü., İstanbul, 1989
4. Birdal, İlker, *İşletme Ekonomisi*, Çağlayan Kitapevi, İstanbul, 1986
5. Büker, Semih- Aşıkoğlu, Rıza, *Finansal Yönetim*, Eskişehir, 1993
6. Emrealp, Sadun- Davey, Kenneth ve Önder, İzzettin, *Belediyelerde Mali Yönetim*, IULA-EMME, İstanbul, 1993
7. Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara, 1967
8. IULA-EMME - T.K.İ, *Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, İstanbul, 1993
9. İç İşleri Bakanlığı, *İç Düzen Araştırması*, No:5, Belediyeler, 1972; No:6, İl Özel İdareleri, 1972; No:7, Köyler, 1993
10. Hatipoğlu, Zeyyat, *İşletme Finansı*, Temel Araştırma A.Ş. Yayınları No:6, İşletme Yönetimi İhtisas Dizisi No:3, İstanbul
11. Karşlı, Muharrem, *Sermaye Piyasası- Borsa- Menkul Kıymetler*, 3.Baskı
12. Keleş, Ruşen- Yavuz, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1989, 2.Baskı
13. Pamukçu, Ali Bülent, *İşletme Finansı*, Der Yayınları, İstanbul, 1989
14. Tekeli, İlhan-IULA-EMME, *Belediyecilik Yazıları (1976-1991)*, Kent Basımevi, İstanbul, 1992
15. Toksöz, Fikret, *Belediyelerde Mali Kaynak Sorunu Konferansı*, İstanbul, 1993
16. Tosun, Kemal, *İşletme Yönetimi*, Savaş Yayınları, Ankara, Kasım, 1992, 6.Baskı
17. Türk İdareciler Derneği, *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, Ankara, 1981
18. *1982 Anayasası*
19. *1580 Sayılı Belediyeler Kanunu*
20. Adapazarı Belediyesi *Faaliyet Raporları* ( 1992-1993)
21. İl Özel İdaresi, *Sakarya İl Yıllığı*, Adapazarı, 1993

22. Adapazarı Belediyesi Harita ve İstimlak Müdürlüğü, *5 yıllık İmar Programları*
23. Adapazarı Belediyesi Hesap İşleri Müdürlüğü, *Bütçe ve Kesin Hesapları (1989-90-91-92-93)*
24. Adapazarı Belediyesi Personel Müdürlüğü, *Personel Sayıları, 1993*
25. Adapazarı Belediyesi İmar İşleri Müdürlüğü, *1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı, 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planı*
26. Adapazarı Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, *Yıllar İtibarıyla Belediyenin Topladığı Vergi ve Harçlar*



## ÖZGEÇMİŞ

14.04.1970 Ankara doğumluyum.

Orta öğrenimimi İstanbul Haydarpaşa Lisesi' nde tamamladıktan sonra 1987 yılında Yıldız Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü' ne girdim. 1991 yılında bölüm birincisi olarak mezun olduktan sonra aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Yöneticiliği Master Programı' nı kazandım.

Üniversite yıllarında, başta Prof.Dr.Emre AYSU' nun yanında olmak üzere, Yıldız Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Döner Sermaye İşletmelerinde ve özel bir inşaat şirketinde çalıştım.

Halen Adapazarı Belediyesi' nde İmar Planlama Müdürü olarak görev yapmaktayım.



YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ