



BELEDİYELELER MALİ DURUM RAPORU

*Doğu Karadeniz Bölgesi Belediyeleri ile
Diğer Belediyeler Karşılaştırması*

Halil MEMİŞ

İçişleri Bakanlığı Başkontrolörü

Doğu Karadeniz Belediyeler Birliđi Eski Genel Sekreteri

Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Derneđi Başkanı

İÇİNDEKİLER

I - GİRİŞ	2
II - DOĞU KARADENİZ BELEDİYELERİNİN MALİ DURUMUNU OLUMSUZ ETKİLEYEN UNSURLAR	7
III - ÖNERİLER	11
A) Tüm Belediyeler İçin Alınması Gereken Önlemler	13
1- Sabit ve Değişken Pay Uygulaması	
2- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Getirdiği Olumsuzluklar Giderilmelidir	
3- Gelişmişlik Endeksi Hesapları	
B) Bölge Belediyeleri İçin Alınması Gereken Önlemler	16
IV - SONUÇ	19

I - GİRİŞ

Uzun yıllardan beri devam eden mahalli idarelerde reform çalışmaları, uygulamaya tam yansımayacak şekilde yürürlüğe konulan kanunlarla 2005 yılı içerisinde tamamlanmıştır.(!)

Esasında, mahalli idareler reformu adı verilen ve bir dizi kanundan oluşan düzenlemeler; Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunundan oluşmaktadır. Ayrıca, çalışmanın tamamlanmayan iki ayağı da mevcuttur. Bunlar; mahalli idareler gelirleri ve köylerle ilgili kanuni düzenlemelerdir.

2002 yılındaki iktidar değişikliğinden hemen sonra tartışmaya açılan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı" kamuoyundan yükselen olumsuz yöndeki tepkilerin sonucunda rafa kaldırılmış, ancak anılan tasarıda yer alan ve sakınca yaratabilecek birçok husus, yukarıda adlarını zikrettiğimiz kanunlarla ve diğer birçok kanunla yürürlüğe konmuştur.

Söz konusu yasa tasarısında benimsenen "hizmetlerde yerellik ilkesi (subsidiarite)" ile merkezi yönetim – yerel yönetimler arasındaki ilişkiler "görevler ayrılığı" temelinde ayrıma tabi tutulmuş, merkezi yönetim görevleri sayılıp sınırlandırılmış ancak bunun dışında kalan görevler yerel yönetimlere bırakılarak yapılmış; bir görev merkezi idare - yerel yönetim arasında bölüştürülecekse, bu durumda merkezi yönetim görevinin kapsamı "ulusal-bölgesel ölçek"le yerel yönetimlerin görev kapsamı "mahalli müşterek işler"le sınırlı tutulmuştu.

Mevcut durumda merkezi yönetim, devlet tüzel kişiliğinin ana gövdesi olarak genel yetkilidir, görevleri sayılıp sınırlandırılmaz. Bu işleme tabi tutulan merkezi yönetim değil, tasarıda yapılanın tersine yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetim birincil, yerel yönetim ikincil olandır. Yukarıda bahsettiğimiz tasarıda benimsenen yerellik yaklaşımı ise federal örgütlenmelere uygun yapısıyla, üniter örgütlenmeyi temsil eden mevcut merkeziyetçilik yaklaşımının tersi durumundaydı(¹).

¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Çalışma. Birgül A. GÜLER

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı kanunlaşmayınca, tasarı ile elde edilmek istenen amaç, tersinden bir düzenleme ile yürürlüğe konan diğer kanunlarla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanununun "belediyenin görev ve sorumlulukları"nın düzenlendiği 14. maddesinde yer alan ve Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilen "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır." şeklindeki ikinci fıkra, üniter yapıyı zedeleyen bir düzenleme olarak Kamu Yönetimi Temel Kanununda yer alan düzenlemeye alternatif bir düzenleme olarak Kanuna konulmuştu.

Bunun yanında, Belediye Kanununun 15. ve 75. maddeleri ile görevleri ve yetkileri oldukça genişletilmiş, diğer kuruluşlarla hatta vakıflarla bile işbirliği yapılabilmesine imkan sağlayan düzenlemeler yürürlüğe konmuştur.

Buna karşılık, mahalli idarelerin mali yapılarının düzeltilmesi ve iyileştirilmesi ile ilgili olarak hiçbir önlem alınmamıştır. Bilakis, belediyelerin mali yapılarının daha kötüye gitmesini sağlayacak popülist yaklaşımlar uygulanmış, belediyelerde istihdam edilen ve ihtiyaç hasıl oldukça mevsimlik işlerde çalıştırılan işçilerin 2007 yılındaki bir düzenleme ile kadroya alınması sağlanmış, böylece belediye bütçelerinin büyük bir kısmının hizmet yerine personel giderlerine kanalize olması gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Aslında bu durum, bir başka bakış açısı ile mevcut iktidarın istihdam politikasının da çöktüğü anlamını taşımaktadır. Zira, bu uygulama sadece belediyelerde yapılmamış tüm kamu kurumlarında yapılmıştır.

Yine, iktidar popülist yaklaşımlarla BELDES uygulaması başlatmış, belli bir süre uygulanmış ve artık uygulamadan kaldırılmıştır.

İzlenen yanlış politikalar, hiçbir dönemde olmadığı kadar belediyeleri mali darboğaza sokmuş, özellikle 2004 sonrası belediyeçiliği, belediyeçilik tarihinin en kötü günlerinin yaşanmasına neden olmuştur.

2004 mahalli idareler seçimleri itibariyle büyükşehir belediyelerinin büyük bir kısmını elinde bulunduran iktidar partisi, yürürlüğe konulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelere aktarılan mali kaynağı büyükşehir belediyeleri lehine bozmuş, büyükşehir belediyelerine sağlanan bu ayrıcalık ise küçük belediyelerin pastadan daha az pay alması sonucunu doğurmuştur. Büyükşehirlerde yaşanan ekonomik ilişkiler ve ranta dönük hukuksuzlukların daha rahat yapılabilmesi gerçeğinin, iktidar partisinin işine gelmiş olması nedeniyle de bu durumun değiştirilmesi hiçbir şekilde gündeme getirilememiştir.

Gündeme gelmesi halinde ise başta Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere iktidar partisine mensup büyükşehir belediye başkanları, belediyeler arasındaki gelir dağılımındaki adaletsizliği ortadan kaldıracak olsa dahi, etkilerini kullanarak kendi aleyhlerine ve diğer belediyelerin lehine olabilecek düzenlemelere engel olmuşlardır.

Belediyelerin mali durumları ile ilgili olarak son yıllarda uygulamaya konan bir husus ise yine mevcut siyasal iktidar tarafından belediyelerimize bir lütufmuş veya iyileştirmemiş gibi sunulmaktadır.

Bilindiği üzere; belediyelerin çeşitli nedenlerle Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve diğer kurum ve kuruluşlara borçları, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

Bu şekildeki borçlara karşılık, belediyelere gönderilecek paylardan yapılacak kesintilerin belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara

oranı genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden yüzde 40'ı aşamaz.

Bu oran, Kanunun verdiği yetki ile yaz aylarında Bakanlar Kurulu Kararı ile % 0 olarak uygulanmaktadır.

İlk bakışta, belediyelerimizin lehine bir uygulama olarak görünen bu durum, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesi uygulaması sonucu, bazı belediyelere diğerlerinin aleyhine avantaj sağlanabilmektedir. Bu maddenin uygulamasında borç ve kredi verilirken iktidar partisi mensubu belediyelere daha cömert davranılması sonucu, iktidar partisi belediyelerinin borç yüklerinin daha fazla olması kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde borç yükü fazla olan belediyeler ile borç yükü nispeten daha az olan belediyelerden aynı oranda kesinti yapılması, borç yükü fazla olan belediyeler lehine bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler söz konusu olduğunda; yukarıdan beri kısaca özetlemeye çalıştığımız ve geneli ilgilendiren sorunlar yumağı, bölgenin özellikleriyle birleşerek yansımaları çok daha olumsuz bir şekilde göstermektedir.

Bunun temel bazı nedenleri mevcuttur:

- Coğrafi yapının belediye hizmetlerinin üretilmesinde dezavantajlı bir durum oluşturması,
- Sürekli olarak göç verme sonucunda nüfusun azalması,
- Bölgeye ekonomik ve istihdam yönünden artı katkı sağlayacak yatırımların bulunmaması,

Gibi birçok olumsuz etken, Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyelerin durumunu belirlemektedir.

**II - DOĞU KARADENİZ
BELEDİYELERİNİN
MALİ DURUMUNU
OLUMSUZ ETKİLEYEN
UNSURLAR**

Doğu Karadeniz bölgesindeki belediyelerin durumunun fotoğrafının çıkarılabilmesi için bu bölgedeki belediyeçilik hizmetlerinin öncelikle ülke belediyeçiliğinin içindeki konumunun ortaya konması gerekli görülmüştür.

Bunun ortaya konulabilmesi için öncelikle, belediyelerin mali yapılarını etkileyen iki temel unsur olarak "hizmet edilen alanın fiziki şartları" ve "yapılacak olan hizmetin finansmanı için gerekli olan mali kaynaklar" esas alınarak bir araştırma yapılmıştır.

Araştırmada elde edilen sonuçlar ekteki "Karşılaştırma Tabloları"nda verilmiştir.

Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyelerin, yapılan araştırmada hizmet üretme açısından ortaya çıkan temel karakteristik özelliklerinden önemli görülenleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yol, ulaşım, içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin verilmesi hususunda, Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler, en fazla imarsız alanda bu hizmetleri yürütmek durumunda olan belediyeler sıralamasında birinci sırada yer almaktadırlar.

Bunun yanında, afete maruz kalma açısından da (son 5 yılın verilerine göre) Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler birinci sırada yer almaktadırlar.

Bu her iki gerçeği - imarsız alanlardaki hizmetin fazlalığını ve sürekli afet durumunu - birlikte ele aldığımızda; belediyelerin yaptıkları alt yapı hizmetlerinin kalıcı olmasının sağlanamadığı gerçeği ile karşı karşıya kalmaktayız.

- Altyapı hizmetlerine belediye bütçelerinden ayrılan pay, Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyelerde Türkiye ortalamasının altındadır.

Bilindiği üzere; her idarenin personel giderleri, temel idari giderleri ve belli başlı cari giderleri hemen hemen tüm belediyelerde aynı miktarda gerçekleşmektedir. Doğu Karadeniz'deki belediyelerde, temel belediye gelirlerinin düşük gerçekleşmesi nedeniyle söz konusu bu giderlerin hem belediye gelirlerine hem de toplam belediye giderlerine oranı diğer belediyelere kıyasla daha yüksek olmaktadır.

Bunun doğal sonucu olarak, alt yapı hizmetlerine ayrılan bütçeler de oransal olarak düşmektedir.

Halbuki bir önceki maddede belirtilen olumsuzluklar nedeniyle altyapı çalışmaları için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır.

- Belediyelerin hizmet üretmelerini ve bütçelerini zora sokan en önemli faktörlerden biri de belediyelerin borç stokudur.

Yaptığımız araştırmaya göre, yukarıda da ifade edilen olumsuzlukların doğal sonucu olarak; Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyeler, hizmet üretebilmeleri için borçlanma yolunu seçmek veya mevcut borçlarını ötelemek durumunda kalmaktadırlar. Bu nedenle, Doğu Karadeniz Bölgesindeki borçlu belediyelerin oranı, Türkiye ortalamasının üstünde çıkmaktadır. Borçluluk açısından en kötü belediyeler: İç Anadolu Bölgesinde yer alan belediyeler, sonrasında ise Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyelerdir.

- Belediyelerin öz gelirlerinin durumunu tespit edebilmek için, örnekleme olarak Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi verileri esas alınmıştır.

» Emlak Vergisi gelirlerinde, Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyeler Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer alan be-

lediyelerden sonra en kötü 2. sırada yer almaktadırlar. Burada Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyeler için dikkat çeken husus; özellikle nüfusu 1999'a kadar olan belediyelerle, nüfusu 2000-4999 arasında olan belediyelerdeki Emlak Vergisinin belediye gelirlerine olan oranının (kişi başına) çok düşük olduğudur. (Sırasıyla %1,51 ve %2,09)

» Daha kötü bir sonuç ise; Çevre Temizlik Vergisi açısından elde edilmiştir. Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyeler açısından Çevre Temizlik Vergisi gelirlerinin temizlik hizmetlerini karşılama oranı, Türkiye ortalamasının altında ve en kötü durumdadır.

» Belediyeler, bu gelirlerinin yanında İller Bankası paylarının da yetersiz gelmesi nedeniyle, özel teşebbüs ve mülkiyet gelirleri elde etmek gayretine düşmüşlerdir. Bu açıdan bakılınca özel teşebbüs ve mülkiyetten elde edilen gelirlerin tüm gelirler içerisindeki nispi payı, Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyelerde daha yüksektir.

• Sabit giderlerden personel giderlerindeki durum örnek olarak alındığında şu sonuçla karşılaşılmaktadır:

» Personel giderlerinin toplam gelirlere oranı son üç yılın (2006, 2007 ve 2008) ortalaması alındığında bölge belediyelerinin en yüksek oran sıralamasında Doğu ve Güneydoğu Anadolu ve İç Anadolu'dan sonra 3. sırada yer aldığı görülmektedir. Bu da, altyapı yatırımlarına ayrılacak kaynağın azalması sonucunu doğuran önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.»

III - ÖNERİLER

Öncelikle Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyelerin sorunları ile ilgili olarak getirilecek çözüm önerilerinin, genel olarak belediyeçilik uygulamalarındaki sorunlardan bağımsız olarak düşünülmesinin mümkün olmadığını ifade etmek gerekmektedir.

Dolayısıyla önerilerimiz, öncelikle tüm belediyeleri kapsayacak tedbirler ve bunlara ek olarak Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler için alınabilecek diğer tedbirlere yönelik olacaktır.

Esasında kamuoyunda ve belediye çevrelerinde mevcut iktidarın uyguladığı bir sistem, belediyelerimizi kötünün iyisine razı etme politikası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediyelere, genel vergi gelirlerinden İller Bankası kanalıyla gönderilen aylık paylardan %40'tan fazla kesinti yapılmaması ve yaz ayları hiç kesinti yapılmadan payların gönderilmesi, tabiri caiz ise belediyelerin ağzına sürülmüş bir parmak bal olmaktan öteye gitmemektedir.

Belediyelerin mali yapıları ile ilgili olarak çözüm asla bu değildir ve olmamalıdır. Belediyelerin gerçek hakkı olan paylar üzerinden, kesintiyi (kesilen miktarlar zaten belediyelerin hakkı olan miktarlardır) az yapmak veya yapmamak suretiyle onlara bir lütufmuş gibi sunulan imkan, bir başka bakış açısıyla iktidarın acziyetini ortaya koymaktadır.

Bu kesinti oranının, borç miktarının paylara oranlanması sonucu kesilmesi yoluna gidilmesi, partizan ve taraflı davranmayı engelleyecek, iktidar partisi belediyelerine borç dahi olsa diğer belediyeler aleyhine olacak şekilde kaynak aktarılmasında daha temkinli davranılması sonucunu doğuracaktır.

Yapılan yeni düzenlemelerle birlikte, belediyelerin görev ve yetkileri oldukça artırılmış, teknolojik gelişmelere paralel olarak belediyelerin faaliyet alanları genişlemiş ve mali kaynak ihtiyacı daha da artmıştır.

Buna karşılık; belediyelerin genel vergi gelirlerinden aldıkları pay oranı artırılmadığı gibi, yaşanan ekonomik krizin merkezi idarenin vergi gelirlerinde azalmaya neden olması sonucu, belediyelerin aldıkları pay miktarları da düşmüştür.

Hizmet ve faaliyet alanlarının gelişmesi sonucu artan mali kaynak ihtiyacını karşılamak üzere gönderilen paylar artmamış, belirtilen nedenlerle de nispi olarak azalmıştır.

Bu ve benzeri uygulama ve gerçekler, belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesi için radikal önlemlerin alınmasını zorunlu hale getirmiştir.

A) Tüm Belediyeler İçin Alınması Gereken Önlemler

1- Sabit ve Değişken Pay Uygulaması

Alınacak önlemlerden ilki; belediyelerin gider yapılarından yola çıkarak yapılacak analizlerle varılacak sonucun değerlendirilmesi sonucu belirlemiştir. Tüm belediyelerin belli başlı sabit giderleri mevcuttur. Bunlar: personel giderleri, bina sabit giderleri (aydınlatma, ısıtma, temizlik vs.), akaryakıt giderleri ve zaruri ihtiyaç maddeleri giderleri...

Bu giderlerin boyutu, belediyelerin kadro yapısına, teşkilatlanmasına, beldelerin özellikleri ve diğer birçok hususa göre farklılık arz edecektir. Belirlenecek bu hususların esas alınması sonucu; gerek nüfus ölçeğine ve gerekse getirilecek diğer kriterlere göre, ölçeğine göre belediyelerin her ay yapabilecekleri ortalama temel giderleri hesaplanarak, belediyelere **sabit** bir pay aktarılması öncelikle sağlanmalıdır.

Bu payın haricinde, her bir belediyeye, mevcut sistemdeki gibi nüfus başına belli bir miktarda hesaplanacak ve **değişken** olabilecek ikinci bir pay verilmelidir. (Bu ikinci payın, kişi başına miktarı şu anki oranın altında dahi belirlense belediyelerimizin lehine bir sonuç doğuracaktır.)

2- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Getirdiği Olumsuzluklar Giderilmelidir

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas olan belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere, İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir.

Ancak; belediye nüfusları belirlenirken dikkate alınan kriterler, belediye paylarının gönderilmesi ve hizmet sunumunda olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Belediye nüfusları, kişilerin yerleşim yeri ile ilişkilendirilmesiyle belirlenmektedir. Yerleşim yeri, bir kimsenin sürekli kalma niyetiyle oturduğu yer olup, kişinin beyanıyla belirlenir. Kişinin aynı zamanda birden çok yerleşim yeri adresi olamaz.

Buna karşılık; askerlik hizmetini yapanların yerleşim yeri adresi, askerlik öncesi son yerleşim yeri adresidir.

Yine yatılı okul, çocuk ıslah evleri veya yetiştirme yurdu gibi yerlerde kalan ve ergin olmayanların yerleşim yeri adresi ana ve babanın sürekli kalma niyetiyle beyan ettiği yerleşim yeri adresidir.

Bir öğretim kurumuna devam etmek için bir yerde bulunan ya da sağlık, bakım kurumunda veya ceza evinde bulunanların yerleşim yeri adresi son yerleşim yeri adresidir.

Yerleşim yeri dışında kalan ve geçici süre ile oturlan yazlık, kışlık, ikinci veya üçüncü konutlara ait adres bilgileri kişinin talebi halinde diğer adres olarak tutulur.

Askerlik hizmetinin yapıldığı yer, yatılı okul, çocuk ıslah evi, ye-

tiştirme yurdu, hastane, cezaevi, öğrenci yurdu, huzurevi gibi kişinin geçici olarak kaldığı adresler diğer adres olarak kaydedilir.

Bu gibilerin ikinci adres olarak kaydediliyor olması, bu sürelerde konuşlandıkları yerlerin İller Bankası Payının gönderilmesine esas nüfusunda bunların dikkate alınmaması sonucunu doğurmaktadır.

Halbuki, bu gibi yerlere (askeri birlikler, yatılı okullar, hastaneler, cezaevleri, öğrenci yurtları vb.) bunların sınırları içinde bulunduğu belediyeler kapsamlı hizmetler vermektedirler. Bunun karşılığında ise, hizmet verdikleri bu nüfus için ek herhangi bir gelirleri söz konusu olmamaktadır.

Bu tür konuşlanmalardan dolayı, konuşlanılan belediyeler aleyhine doğan sonucun bertaraf edilmesi ve bu haksızlığın giderilmesi amacıyla şu önlemlerin acilen alınması gerekmektedir:

- Öncelikle, yerleşim yeri dışında kalan ve geçici süre ile oturuş yazlık, kışlık, ikinci veya üçüncü konutlar ile ilgili olarak, burarlarda oturma süreleri ve nüfus yoğunlukları belirlenerek bu gibi yerler için, İller Bankası Payının gönderilmesinde ek bir katsayı uygulaması getirilmelidir.
- Yine, askeri birlik, yurt, huzur evi, hastane vb. yerlerin bulunduğu belediyelere, bunlardan dolayı gelen ek nüfus yoğunluğu hesaplanarak birinci adres olarak çıkan nüfusa ilave edilmeli ve İller Bankası Payının gönderilmesinde bulunacak bu nüfus dikkate alınmalıdır.

Adrese dayalı nüfus kayıt sisteminin getirdiği dezavantajlı durumlardan bir diğerini de turizm bölgeleri yaşamaktadır. Bu nedenle; özellikle otel ve tesis bakımından zengin olan ve yılın belli aylarında yoğunluk yaşayan yerleşim yerleri için farklı uygulamalar getirilmelidir. Bunlar:

- Bu nitelikteki belediyelere, payın gönderilmesinde farklı katsayı uygulanmasıdır. Farklı katsayı belirlenirken, yatak kapasitesi vs gibi hususlar dikkate alınabilir.
- Farklı katsayı belirlenmesine alternatif olarak, konaklama tesisleri ve benzerlerinin, konaklayan turist (yerli-yabancı) sayısına göre, kişi başına hesaplanacak belli bir miktarı ilgili belediyesine ödemesi esası getirilebilir.

3- Gelişmişlik Endeksi Hesapları

İller Bankasınca gönderilen payın %80'i nüfusa göre gönderilirken %20'si ise gelişmişlik endeksine göre gönderilmektedir.

Gelişmişlik endeksi ise, il ve ilçe düzeyinde belirlenmektedir. Halbuki, ülkemizde bir çok ilçe ile o ilçeye bağlı beldeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, gelişmişlik düzeyleri beldeler içinde ayrıca hesaplanmalı ve paylar bu hesaplar dikkate alınarak gönderilmelidir.

B) Bölge Belediyeleri İçin Alınması Gereken Önlemler

Devletin üniter yapısı ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde, ülkemizdeki tüm belediyelerin idari ve merkezi idarenin uygulamalarından kaynaklanan diğer sorunlarını birbirinden ayırmak mümkün değildir.

Bu nedenle; idari ve hukuki sorunlar tüm belediyeler için geçerli olan sorunlardır. Dolayısıyla aynı sorunlar için alınacak önlemlerde aynı olmalıdır.

Yukarıda tüm belediyeler için ifade ettiğimiz çözüm önerileri, Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler açısından da geçerlidir.

Buna karşılık, Doğu Karadeniz Bölgesinde yer alan belediyelerin bölgenin özelliklerinden kaynaklanan başka sorunları da mevcuttur.

Sorunlar farklı olunca, çözüm önerileri de doğal olarak farklılıklar arz edecektir.

Doğu Karadeniz Belediyelerinin diğer belediyelerden farklı olarak ortaya çıkan sorunlarının kaynaklarını coğrafya, iklim, nüfus, konut ve işyeri ile toplumsal yapı olarak ortaya koymak mümkündür.

Doğu Karadeniz Bölgesinde Belediye hizmetlerini etkileyen en önemli olumsuzluk coğrafyadan ve iklimden kaynaklanan sorunlardır.

Doğu Karadeniz Bölgesi, Samsun ile Artvin illeri arasında uzanan dar bir sahil şeridi ve bu şeridin paralelindeki yüksek dağlarla çevrilidir. Bu dağ silsilesinin arka yüzeyinde kalan Gümüşhane ve Bayburt illeri, farklı iklim ve topografik şartlarıyla ayrı bir özellik arz eder. Doğu Karadeniz Havzası'nın iklim özellikleri, her bir vadideki akarsuların akış şartlarının farklılığı ve vadilerdeki arazinin kullanım şartları, sorunların ortaya çıkış biçimlerinde önemli farklılıklar yaratır. Bu şartların yanı sıra, bölgenin Karadeniz sahil şeridi boyunca uzanan kesimleri, ülkemizin m² başına düşen yağış ortalamasının çok üzerinde yağış alır. Doğu Karadeniz sahili boyunca havzası büyük olan 17 ve havzası küçük olan yüzlerce dere yer alır. Bu derelerin en önemli ortak özelliklerinden biri, havzalarının yüksek mecra eğimine sahip olması ve akış rejimlerinin düzensizliğidir. Dik ve derin vadiler boyunca ilerleyen ve akış rejimi düzensiz olan bu akarsular, vadi tabanlarındaki sınır düzlük sahalarda yer alan yerleşim alanlarına ve tarım arazilerine zaman zaman büyük zararlar verir. Yoğun yağış alan bölgede; vadiler boyunca, zayıf bitki örtüsü ve mevcut jeolojik şartlar sebebiyle heyelanlar da sıklıkla yaşanır.

Doğu Karadeniz Bölgesinin bu niteliği dikkate alınmak suretiyle, topoğrafyanın ve iklim özelliklerinin yarattığı ekstra sorunlar dikkate alınarak ek bir "**sürekli afet katsayısı**" uygulamasına gidilmelidir.

Doğu Karadeniz'de ikinci önemli olumsuzluk; nüfus ve yerleşmeden kaynaklanmaktadır. Bölgede doğal koşullar nedeniyle nüfusun büyük bölümü kıyıda toplanmıştır. İç kısımlar kıyıları kadar yoğun nüfuslu

değildir. Doğu Karadeniz’de nüfus yoğunluğu Türkiye ortalamasının altındadır. Bölgede doğal koşullar nedeniyle şehirleşme oranı da düşüktür.

Bölge nüfusunun yaklaşık %70’inin kırsal kesimde oturması nedeniyle Türkiye genelinde en fazla kırsal nüfusa sahip bölge Doğu Karadeniz bölgesidir. Bölgedeki tarım alanlarının sınırlı oluşu, hızlı nüfus artışı, endüstrinin gelişmemesi, açık deniz balıkçılığının yapılamayışı, bölgeden diğer bölgelere yoğun göçlere neden olmaktadır.

Bölgede dağınık bir yerleşim mevcuttur. Yurdumuzda dağınık yerleşmenin en fazla görüldüğü bölge Karadeniz Bölgesi, bölüm ise Doğu Karadeniz bölümüdür.

Bu gerçeğin doğal sonucu olarak; sunulan yol, içme suyu, kanalizasyon, kaldırım ve benzeri hizmetlerin yerleşimin toplu olduğu diğer bölgelere nazaran daha fazla ve alan (mesafe) olarak daha çok olması sonucunu doğurmaktadır. Batıda veya toplu yerleşimin olduğu bölgelerde örneğin 1 km kanalizasyon, yol vs ile 1000 veya daha fazla nüfusa hizmet verilebilmesine rağmen, Doğu Karadeniz’de çoğunlukla aynı mesafede bu miktarın kat kat altında bir sayıdaki nüfusa hizmet verilebilmektedir.

Bu nedenle, bu açıdan da bakıldığında Doğu Karadeniz Bölgesi açısından **“hizmet zorluğu katsayısı”** uygulaması başlatılmalıdır.

Yukarıda belirtildiği üzere, Doğu Karadeniz Bölgesi en fazla göç veren bölgelerin başında gelmektedir. Buna karşılık, yaz aylarında dışarıda olan nüfusun büyük bir kısmı bölgeye gelmekte ve uzun süre bölgede bulunan evlerinde ikamet etmektedirler. Bu durum bölgedeki belediyeler için büyük bir haksızlığı doğurmaktadır. Genel vergi gelirlerinden pay almadıkları nüfus için de hizmet üretmek durumunda kalmaktadırlar.⁽²⁾

Nüfus göçü ve sanayinin yetersizliği gibi olumsuzluklarda göz önüne alınarak sadece Doğu Karadeniz Bölgesinde değil, bu nitelikte olan bölgelerde de bu olumsuzlukları giderecek önlemler alınmalıdır.

² Bunun nedenlerine "2- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin Getirdiği Olumsuzluklar Giderilmelidir" başlığı altında değinilmiştir.

IV - SONUÇ

Ülkemiz mahalli idareciliği, özellikle son yıllarda büyük mali sorunlar yaşamaktadır. Bu sorunlar yapılan mahalli idareler reformuna (!) rağmen yaşanmaktadır.

Belediyelerin tek sorunu da, mali konulardan ibaret değildir. Ancak bizim incelememiz bu konu üzerinde yoğunlaştığından, bu konuda çözümler üretilmeye çalışılmıştır.

Ne yazık ki mevcut iktidar, belediyelere gereken önemi vermemiş, verilen birçok görevle orantılı gelir kaynaklarını sağlamamıştır.

Esasında çözüm; belediyelerin mevcut idari ve mali yapıları ile bölgesel hizmet verme şartlarının iyice etüt edilmesinden geçmektedir. Önemli olan, ülkemizde özellikle siyasi iktidar tarafından dile getirilen halk odaklı hizmetin gerçekten ve samimi bir şekilde istenip istenmediğidir.

Ülkemiz genelindeki belediyeler üzerinde yapılan araştırma sonucunda; genel olarak belediyeler için ve özelde de Doğu Karadeniz Bölgesindeki belediyeler için bazı öneriler ortaya konmuştur.

Ülkemizdeki tüm belediyeleri içine alacak şekilde;

1- *İller Bankası Payının gönderilmesinde "**Sabit ve Değişken Pay Uygulaması**" yapılmalıdır.*

2- *"**Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi**"nin getirdiği olumsuzluklar, geçici yerleşmeden dolayı, geçici yerleşilen belediyeler aleyhine gelişen olumsuzluklar giderilmelidir.*

3- *"**Gelişmişlik Endeksi**" hesaplama şekli yeniden gözden geçirilmeli, beldeler içinde bu endeks uygulanır hale getirilmelidir.*

Buna karşılık Doğu Karadeniz Bölgesinin yukarıda belirtilen olumsuzlukları dikkate alınarak,

1- Topoğrafyanın ve iklim özelliklerine uygun ek bir "**sürekli afet katsayısı**" uygulamasına gidilmelidir.

2- Coğrafya ve nüfus yapısı dikkate alınarak Karadeniz Bölgesi açısından "**hizmet zorluğu katsayısı**" uygulaması başlatılmalıdır.